

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية



الجزاءات الدولية وآثار تطبيقها على حقوق الإنسان

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم

في القانون العام

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

دايم بلقاسم

إعداد الطالب:

❖ حاج امجد صالح

أعضاء لجنة المناقشة:

- | | | | |
|--------------|-------|-----------------------|------------------------|
| رئيسا | أستاذ | جامعة تلمسان | أ.د فليج غزلان |
| مشرفا ومقررا | أستاذ | جامعة تلمسان | أ.د دايم بلقاسم |
| مناقشا | أستاذ | المركز الجامعي بمغنية | أ.د هاملي محمد |
| مناقشا | أستاذ | المركز الجامعي بمغنية | د. الحاج علي بدر الدين |

السنة الجامعية: 2023/2022



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" رَبَّنَا لَا تُزِغْ قُلُوبَنَا بَعْدَ إِذْ هَدَيْتَنَا وَهَبْ لَنَا مِنْ لَدُنْكَ
رَحْمَةً إِنَّكَ أَنْتَ الْوَهَّابُ " .

سورة آل عمران، الآية 08

" وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تُعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا "

سورة الإسراء، الآية 23.

شكر و تقدير

أشكر الله العلي العظيم أن وفقني لإنجاز هذا البحث.

أقدم أسمى عبارات الاحترام والعرفان إلى الأستاذ الفاضل دايـم بلقاسم لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، وعلى المجهودات التي بذلها والتوجيهات التي قدمها في سبيل إخراج هذه الأطروحة بالصورة التي وصلت إليها.

كما أتقدم بجزيل الشكر والامتنان، إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم تقييم هذه الرسالة وتصويبها، وإلى جميع أساتذة وموظفي كلية الحقوق بجامعة تلمسان، وإلى جميع من ساعدني من قريب أو بعيد.

فلهم كل الشكر والتقدير والامتنان

حاج احمد صالح

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع

إلى من علمني ورباني حتى اشتد ساعدي أبي الغالي

إلى من حملتني وهنأ على وهن أمي الغالية

إلى مصبة الفؤاد ومنبع الروح والأمل زوجتي العزيزة.

إلى المغفور لهم جدتي الغالية، عمي محمد وعمر ،

إلى سدي ومن أشد به أزي إخوتي وأخواتي

إلى جميع زملاء في درج العلم، وإلى جميع الأصدقاء والأحبة ، عائلتي الكبيرة

إلى كل الأستاذة والمعلمين وكل من تشرفتم بتدريسه لي عبر مراحل التعليمية،

و أخص بالذكر ، أساتذة كلية الحقوق لكل من جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان وجامعة

زيان عاشور بالجلفة وجامعة خرداية.

حاج احمد صالح

قائمة بأهم المختصرات:

أولاً: باللغة العربية

الميثاق: ميثاق الأمم المتحدة

المحكمة: محكمة العدل الدولية.

د.س.ن: بدون سنة النشر.

ب.د.ن: بدون دار النشر.

ص: الصفحة.

ع: العدد.

ثانياً: باللغة الأجنبية

A.F.D.I : Annuaire Français de Droit International.

CIJ : cour International de Justice.

CEDH : Cour Européen de Droit de l'Homme.

Op.cit : Ouvrage Précédemment Cite.

P : page.

P.p : de page à la page.

R.Q.D.I : Revue Québécoise de Droit International.

Vol : Volume.

مقدمة

في عالم يميزه تباين الأهداف وتقاطع المصالح، قد تنشأ بين أشخاص القانون الدولي علاقات تتسم أحيانا بالسلمية والودية، وفي أحيان كثيرة بالنزاع والتوتر، فتتشب أنواع متعددة من الخلافات بينها تضطر فيها الدول المتضررة في سبيل اقتضاء حقوقها وحمل الدولة المنتهكة على الوفاء بالتزاماتها الدولية إلى اللجوء إلى تدابير قسرية منفردة، قد تتجاوز في شدتها وحدتها وفي آثارها أهمية الالتزام المنتهك، مما يدفع بهذه الأخيرة إلى الرد بالمثل، بل وحتى إلى الانتقام. وحتى لا يفلت النظام وتسود الفوضى في العلاقات الدولية، كان لزاما وجود قواعد قانونية تنظم سلوك الدول وتبين التزاماتها وحقوقها، وتضبط ردود أفعالها، لكي لا يصل عنفوانها إلى درجة تهدد أمن المجتمع الدولي واستقراره وتخل بمقوماته الأساسية. من هنا، تظهر أهمية الجزاء المقترن بالقاعدة القانونية كضمانة لاحترامها والنزول عند ما تقضي بها من أحكام، وأثر قانوني يلحق المنتهك عقابا له على مخالفة قواعد هذا النظام.

واصطلاح " الجزاء " قانونا ينطوي على معنيين: المعنى الأول واسع، يقصد به جميع الأفعال التي تتخذ كرد فعل على انتهاك التزام قانوني، والثاني ضيق، ينصرف إلى كل " عمل يتخذ كرد فعل على انتهاك التزام قانوني، يضمن شرعيته من خلال تدخل هيئة ثالثة من خارج أطراف العلاقة تنظم إجراء معين، والذي يسمح بالبت في مطابقة مباشرة هذا الفعل مع القانون " ¹.

وعليه، ليست جميع الأفعال التي تتخذ ضمانا للشرعية ترقى لوصف " الجزاء "، فهذا المفهوم منتج محدد وخاص²، فلا يمكن الحديث عن الجزاء بالمعنى الفني الدقيق للمصطلح، إلا في ظل نظام يتوافر على هيئة خاصة تتمتع باختصاص وصلاحيه البت في عدم شرعية الفعل المعاقب عليه وتوافق العقوبة مع القانون، ولعل هذا ما يجعل جانبا من الكتاب ينكر - إلى زمن ليس ببعيد - فكرة وجود الجزاء في القانون الدولي بدعوى أن هذا الأخير نظام بدائي، وأن مفهوم الجزاء يرتبط بالأنظمة القانونية التي تتمتع بدرجة عالية من التطور والتنظيم بحيث يخضع فيها البت في وقوع المخالفة وإقرار مسؤولية المنتهك وتقرير الجزاء إلى سلطة مركزية مثل تلك الموجودة في الأنظمة الداخلية للدول، ونظرا لافتقار القانون الدولي لمثل هذه السلطة، سيتعذر وصف الظواهر التي يمكن أن تحدث بهذا التكيف في المجتمع الدولي ³.

¹ Kamto Maurice, Les communautés européennes et les sanctions internationales, Revue Québécoise de droit international, vol 8-2, 1993, pp 265-266.

² الحسيني زهير، التدابير المضادة في القانون الدولي العام، منشورات قار يونس، بنغازي، 1988، ص 10-11.

³ Voir en se sens : Charles Leben, les contres mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale, annuaire français de droit international, vol 28, 1982, p 9.

والحقيقة، أن فكرة الجزاء لطالما ارتبطت بالأفعال الإنسانية ولازماتها، فكل فعل يأتيه الفرد إلا ويستحق عليه عملا مقابلا بصرف النظر عن نوعه سواء أكان ثوبا أم عقابا¹، وهذا يجعل مفهوم الجزاء قديما قدم البشرية، إلا أن صورته وأنماطه ومصادر مشروعيته تختلف باختلاف المجتمعات وتعاقب الحضارات ودرجة تنظيمها، وإن كان ذلك لا يعدم حقيقة مساهمة كل منها بقدر، بأنماطها التطبيقية المتوارثة وبتراكماتها في تشكيل نواة المنظومة الجزائية المعاصرة².

ومما لا شك فيه أن هناك علاقة ترابطية بين تطور المجتمع وضبط النظام الجزائي وإحكامه وفعاليتها، فكلما تطور المجتمع وزاد تنظيمه، كلما قل الانتقام والتعسف واللجوء إلى العدالة الخاصة، واحتكم إلى القانون المدون كضابط موضوعي لفكرة الجزاء، وتراجع في المقابل دور العرف والدين وباقي المصادر التقليدية للجزاء³.

ف نجد أن المجتمعات القديمة والعصور الوسطى والتي لم تعرف قدرا معينا من التنظيم، استندت لمشروعية جزاءاتها إلى ظواهر طبيعية وأعراف اجتماعية وإلى معتقدات دينية، فعرفت الحرب كأهم صور الجزاء وأبرزها، إذ اتسمت بالقسوة والتعسف والانتقام فلم تكن تخضع لضوابط أخلاقية أو إنسانية إلا نادرا، وقد استمرت الحرب إلى مرحلة ما بعد النظام الويستيفالي كنمط جزائي مهيم ومتوارث، وإن اختلفت ضوابط مشروعيتها في هذه الفترة، حيث أصبحت الدول تلجأ إليها باعتبارها حقا مطلقا مرتبطا بسيادتها لتحقيق العدالة بنفسها (الخاصة)⁴، وكل حرب تضع أوزارها كانت إلا وتقضي إلى حرب انتقامية كرد فعل على الجزاءات التعسفية التي تلحقها بها الدولة المنتصرة.

في الواقع، أن تمسك الدول بفكرة السيادة المطلقة ما فتئ يكون عاملا مثبطا أمام تطوير نظام قانوني دولي جزائي يتسم بالتطور والتنظيم على غرار ما هو سائد في الأنظمة القانونية الداخلية⁵، حيث استمرت الدول في رفض فكرة وجود سلطة تعلو سلطتها " *Supra-Etats* " تملي عليها معايير السلوك التي ينبغي أن تمتثل لها، فظلت تتمسك بكونها مشرعة نفسها على

¹ Piat Clodius, Les sanctions, Revue néo-scholastique, 16^e année, n°63, 1909, p 357.

² حرب علي جميل، نظام الجزاء الدولي: العقوبات الدولية ضد الدول والأفراد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 150.

³ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، د.د.ن، القاهرة، 1997، ص 11 وما يليها.

⁴ ديكو إيمانويل، تعريف الجزاءات التقليدية: نطاقها وخصائصها، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 90، ع 870، جوان 2008، ص 32.

⁵ نقصد بذلك وجود سلطات دستورية مختصة في الدولة، تتولى تحديد الأفعال المجرمة غير المشروعة عن طريق سن قوانين، وتبت في وقوع المخالفة والمسؤولية عنها، وإقرار الجزاء ونوعه وشدته، وأخيرا، توقيعه وتنفيذه.

النحو الذي يسمح لها بتحقيق مصالحها بإقامة العدالة على القوة، فضلا عن رفض أي فكرة لوجود قضاء يتمتع باختصاص إلزامي حيالها¹، وهكذا، استمرت حالة الفوضى واللا استقرار كسمة بارزة للعلاقات الدولية في هذه المرحلة.

مع توصل مجتمع الدول إلى إبرام اتفاقيات لاهاي سنة 1899 و1907 أصبح بالإمكان الحديث عن وجود بوادر حقيقية لتأسيس جزاء دولي معاصر مضبوط بأطر تشريعية وبمدونات قانونية². صحيح أن هذه الاتفاقيات لم تحرم الحرب كلية ولم تجرمها، إلا أنها تعد أولى المحاولات لضبط الحرب وتقييدها في إطار معين لاستيفاء الديون التعاقدية وفي قالب تشريعي مدون في محاولة لإخراجها من طابعها الانتقامي والتعسفي.

بتأسيس عصبة الأمم، يكون المجتمع الدولي خطا خطوة كبيرة في مسيرة التطور والتنظيم، انعكست مظاهره في وضع مدونة قانونية تتمثل في العهد، تصوغ الأطر التشريعية وتضبط القواعد السلوكية التي يتعين على الدول احترامها والامتثال لها، إذ أرسى صك العصبة أحكاما واضحة تنظم وتقيّد لجوء الدول إلى الحرب كحق متأصل بسيادتها، وتضبطه بضوابط إجرائية وأخرى زمنية، تحت طائلة فرض جزاءات جماعية تلحق المخالف لهذا النظام لردعه وإرغامه على احترام الإرادة الجماعية (الشرعية الميثاقية) لدول العصبة.

لم يحرم عهد العصبة الحرب تحريما مطلقا وإنما عمل على ضبط ممارستها بقيود تشريعية، فربط مشروعيتها مباشرتها بضرورة صدور قرار من السلطة الميثاقية المختصة (جمعية العصبة ومجلس العصبة) بألية تصويت تقوم على الإجماع بين الدول الأعضاء، ليكون العهد بذلك صادر جزاء الدول التقليدي لصالح النظام الجماعي المؤسسي³، في محاولة لإخراج المجتمع الدولي من الفوضى العلائقية واللا استقرار إلى حالة من السلم الظرفي انتهت مفاعيله باندلاع الحرب الكونية الثانية.

¹ Farideh SHAYGHAN, La compatibilité des sanctions Economiques du Conseil de Sécurité avec les Droit de l'homme et le Droit international humanitaire, Bruylant, Bruxelles, 2008, p 15.

² عالجت اتفاقيات لاهاي عديد المسائل والمجالات، نذكر من أهمها:

- الاتفاقية المتعلقة بتحريم والحد من استعمال القوة المسلحة لاستيفاء الديون التعاقدية.
- الاتفاقية المتعلقة بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية.
- الاتفاقية المتعلقة بإنشاء وتنظيم محكمة دولية.

³ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 110.

كان لنتائج الحربين العالميين وما خلفته من دمار وخراب ومآسي إنسانية وتتكيل بقيم الفرد والحضارة، دور بارز في إقناع الدول بالعمل التعاوني وتوجيه جهودها وقواها نحو تحقيق المصلحة المشتركة والاحتفاظ بالسلم والأمن الدوليين، ليكون تجنب الأجيال اللاحقة ويلات الحروب، وتعزيز الحقوق الأساسية للإنسان وكرامة الفرد وقدره في طليعة الانشغالات¹.

ولتحقيق هذا المقصد، أرسى الدستور المنشئ لمنظمة الأمم المتحدة فلسفة حفظ السلم والأمن الدوليين على فكرة الأمن الجماعي كنظام اجتماعي تعاوني يقوم على استراتيجية شاملة ومتعددة الأبعاد، تسعى للإحاطة بفكرة السلم من جميع جوانبه وتأخذ بالاعتبار أبعاده المختلفة الهيكلية منها والأمنية، فنص بالموازاة مع تحقيق الهدف الرئيس المتمثل في حماية أمن الدول وسلامتها الإقليمية من ويلات الحروب على ضرورة تحقيق ترسانة من المقاصد والأهداف المرتبطة والمترابطة بعضها ببعض، ورد النص عليها في المادتين الأولى والثانية من الميثاق مستهدفاً بها وفق منظور أممي بحت توفير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية الملائمة المؤدية إلى سلم دائم ومستتب²، وهذه المهمة أنيطت بشكل أساسي بالجمعية العامة الاضطلاع بها.

هذه الاستراتيجية بنيت على بعدين: **الأول استباقي ووقائي**، يستهدف من خلال مجموعة من الإجراءات والتدابير بناء السلم ودعمه، وإقصاء مختلف العوامل التي من شأنها تعكير صفو العلاقات الدولية وتهديد السلم والأمن الدوليين³.

والثاني، علاجي، يتمثل في حزمة الإجراءات القسرية التي يستهدف بها وقف انتهاك النظام القانوني الدولي الاجتماعي وردع المخالف عن سلوكه غير المشروع بإجباره على الامتثال لإرادة المجموعة الدولية عبر عمل جماعي مؤسسي مركزي ومنظم، وتتراوح هذه التدابير بين إجراءات مؤقتة وأخرى قسرية عسكرية وغير عسكرية.

والملاحظ أن هذه التدابير تتشابه وتتوافق إلى حد كبير مع المفهوم المعاصر للجزاء الجنائي الوارد في الأنظمة الداخلية للدول، فالوسائل المنصوص عليها وفق المادة (40)، والعقوبات بمقتضى المادتين (41) و(42) من الميثاق تشكلان الصورتين الأساسيتين لفكرة الجزاء بمفهومه

¹ راجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة الصادر بتاريخ 26 جوان 1945 بمدينة سان فرانسيسكو والذي دخل حيز التنفيذ في 24 أكتوبر سنة 1945.

² نعم إسحاق زيا، الأمن الدولي بين ميثاق الأمم المتحدة ومفاهيم حقوق الإنسان، مجلة الرافدين للحقوق، العراق، المجلد 12، ع 33، 2007 ص 287.

³ شابو وسيلة، أبعاد الأمن الجماعي في ظل القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص 35-36.

القانوني المعاصر¹. إذ يتوخى الجزاء من خلالهما غايتين: من جهة، تحقيق العدالة ومنع الدولة المتضررة من الانتقام، من جهة، ثانية تحقيق الردع العام من خلال توجيه إنذار استباقي ووقائي للغير، لكل من يعتزم الإقدام على الاعتداء أو الإخلال بقواعد هذا النظام القانوني، هذا ما يسمى بالردع الخاص والردع العام كوظيفتين للجزاء².

وقد أنيط بمنظمة الأمم المتحدة مهمة تفعيل هذا النظام، وبمجلس الأمن خصوصاً، كونه يحتفظ ويستأثر بأغلب اختصاصات المنظمة، بدءاً بتحديد المخالفة التي يستوجب وقوعها تطبيق الجزاء، حيث يعترف دستور المنظمة لمجلس الأمن في هذا الصدد بسلطة تقديرية واسعة، ففي ظل عدم وجود مدونة أو قائمة بالأفعال غير المشروعة، يعترف للمجلس بسلطة تحديد قواعد حفظ السلم والأمن الدوليين وتقييم التصرفات التي من شأنها الإخلال بهذه القواعد وما يخرج عن ذلك، بصلاحيه البت في وقوع المخالفة وإقرار المسؤولية عنها، في اختيار الجزاء الذي يتعين توقيعه على الطرف المخالف والهيئة المكلفة بتنفيذه، في تقدير ما إذا كانت شروط رفعه قد استوفيت أو الغرض من توقيعه قد تحقق، ومن ثم السلطة التقديرية في تقرير تعليقه أو رفعه، أو الإبقاء عليه³.

وفي سبيل هذه الاختصاصات، زود بسلطان ويسلطات واسعة تجاه الأجهزة الرئيسية الأخرى للمنظمة، وتجاه الدول الأعضاء وفق التفويض الذي منحه إياه بالعمل نيابة عنها (المادة 24)، وبمقتضى العهد الذي قطعه على نفسها بالنزول عند ما يقرره من أحكام (المادة 25)، وبأن تجعل قراراته تسمو على ما عداه من الالتزامات الدولية الأخرى التي قد ترتبط بها (المادة 103)، وتجاه الدول غير الأعضاء بموجب المادة (6/2) من الميثاق في خروج عن مبدأ الأثر النسبي للمعاهدات الدولية.

¹ بخوش هشام، مدى مشروعية مجلس الأمن بخصوص إنشاء المحاكم الجنائية الدولية الخاصة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة 7، العدد 19، 2015، ص 49.

² نشير في هذا الصدد إلى أن التطورات المعاصرة لفكرة الجزاء أخرجت وظيفة الجزاء من الطابع العقابي البحت لتتحول إلى وسيلة إصلاحية وتهذيبية تعمل وترتكز من خلال صورتها التدابيرية الاحترازية والعقوبات على تقويم سلوك المخالف وتسهيل إعادة إدماجه في المجتمع أكثر من اهتمامها بتأديبه ومعاقبته.

حمر العين لمقدم، الدور الإصلاحي للجزاء الجنائي، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص 45-70.

³ ملتزم محمد إبراهيم، الجزاءات الدولية ودورها في إدارة الأزمات: دراسة لحالتي الحظر على كل من العراق وليبيا (1990-2003)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 07.

ولفاعلية الجزاءات وفعاليتها، اعترف لمجلس الأمن بالحق في الاستعانة بالتنظيمات الاقليمية لتنفيذ قراراته، وبإنشاء ما يراه ضروريا ومناسبا من أجهزة للإشراف على تنفيذ جزاءاته وتنسيقها والرقابة على تنفيذها.

ويلاحظ المتأمل في النظام الميثاقي الجزائري أن هذا النظام تم تأسيسه على حقيقتين ثابتين، أن صدور أي قرار من مجلس الأمن بفرض جزاءات قسرية لا يمكن أن يكون ساري النفاذ إلا بناء على توافق آراء الدول دائمة العضوية، مما يعد ضمانا لهذه الدول بأنها لن تكون ولا تلك التي تقع تحت حمايتها محلا للجزاءات، من ناحية أخرى، فإنه يعتبر آلية لتحقيق التوازن بين هذه الدول، وكذلك ضمانا إلى حد ما ضد تعسف الأعضاء الدائمين في المجلس انطلاقا من المبدأ الدستوري " السلطة توقف السلطة ".

وهذه يقود إلى نتيجة مؤداها، أن صائغي الميثاق يرجحون فشل مجلس الأمن في النهوض بتبعات وظائفه والبقاء مكتوف الأيدي في مواجهة خطر يتهدد السلم الدولي - في أول خلاف قد ينشأ بين أعضائه- على أن يعمل ويتسبب في أزمة بين الدول الكبرى. على ما يطرحه هذا الوضع من إشكال، يتمثل في إمكانية تدخل أحد أجهزة المنظمة الأخرى في اختصاص مخول أساسا بمجلس الأمن واستحداث تقنية جديدة من خارج الميثاق بما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن الذي رسمه الميثاق، وبالنتيجة، تفويض المسؤولية الرئيسية لهذا الأخير.

وإذا كان التعويل على حزمة الجزاءات الميثاقية كآلية لوقف انتهاك النظام القانوني الدولي وردع المنتهك، فلا شك أن نية صائغي الميثاق اتجهت إلى جعل التدابير المؤقتة خيار المنظمة الأول، والتدابير غير العسكرية التي انطوت عليها المادة (41) من الميثاق أدواتها الرئيسية¹، نظرا لمزاياها الكثيرة وتدابيرها المتنوعة وتوافقها مع خصائص النظام القانوني الجزائري²، من حيث أنها تجمع بين الصرامة والفعالية والإنسانية.

¹ يفهم هذا من نص المادة (42) من الميثاق، التي جعلت من لجوء مجلس الأمن إلى التدابير القسوى منوطا بعدم كفاية وجدوى تدابير المادة (41) في تحقيق الغرض الذي من أجله فرضت، أو ثبوت أنها لم تف به، وهذا الحكم الأخير يقتضي - ضمنا- لتبينه وتحقق الثبوت استنفاد جميع التدابير القسرية التي لا تتضمن استعمال عسكرية.

² يحكم النظام القانوني الجزائري خصيصتي الضرورة والتناسب، فالعمل العسكري ينبغي من حيث المبدأ أن لا يتم اللجوء إليه إلا كخيار أخير تقتضيه الضرورة، كما أن الجزاء لا بد وأن يتناسب مع حجم المخالفة والضرر المحدث، وأن لا يتجاوز إلى الانتقام، فالحكمة من الجزاءات الميثاقية هو ردع المنتهك للسلم الدولي وليس المعاقبة أو الاقتصاص.

من ناحية، فإنها تتجاوز مجرد الإدانات اللفظية البسيطة دون أن تصل إلى استخدام القوة المسلحة¹، فلا يخفى على أحد ما يمكن أن تحدثه هذه الأخيرة من خراب ودمار وما يترتب عليها من آثار كارثية مدمرة تطل جميع جوانب الحياة البشرية، من ناحية أخرى، فإنها لا تستنزف إمكانات مادية أو بشرية كبيرة، فتكاليها الإنسانية بالنسبة لمجلس الأمن وللدول الموقعة لها منخفضة، هذا إن لم تكن منعدمة. من ناحية ثالثة، فقد أثبت منظروها في عهد العصبة أن بإمكانها، إذا ما توافرت الظروف الملائمة أن تحقق النتائج المرجوة منها لما لتدابيرها من إمكانية لممارسة ضغط مفرط على الدولة المستهدفة وصناع القرار بها.

ولعل هذا ما آلت إليه الممارسة الدولية في الفترة الأولى من عمر المنظمة، على الرغم من تعدد حالات العدوان والإخلال بالسلم، إلا أنه غالبا ما يتم، بسبب ظروف الحرب الباردة، الاستجابة لها وتسويتها في إطار المادة (40) من الميثاق، وفي أسوأ الأحوال فإنه يتم اللجوء إلى الجزاءات غير العسكرية، ومع ذلك، لم تفرز الجزاءات في هذه المرحلة سوى في حالتين²، ربما لم تكونا كافيتين لإثارة مزيد من الاهتمام بالآثار الجانبية التي يمكن أن تحدثها مثل هذه التدابير، ويبدو أن الأهداف السياسية المتوخاة طغت على المعاناة التي طالت السكان المدنيين أو ربما اعتبرت جزءا من التضحية التي يتعين بذلها للوصول إلى الهدف المنشود.

إن الهدف الرئيسي من إنشاء المنظمة الأممية ليس تجنيب العالم ويلات الحروب فحسب، وإنما أيضا تعزيز العمل الجماعي لضمان " الحقوق الأساسية والكرامة الإنسانية لجميع البشر، وتعزيز الدفع بالرفعي الاجتماعي والاقتصادي لجميع الشعوب، وتهيئة الظروف الدولية والمعيشية المناسبة لرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح"³، المقصد الذي سعت المنظمة الدولية لتحقيقه عقب نهاية الحرب العالمية الثانية ابتداء من سنة 1948 تاريخ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث تعتبر مسألة حقوق الإنسان أحد ركائز النظام العام الدولي ويشهد على الجهود الدولية المكرسة لهذه الحقوق، لا سيما عدد الصكوك والمواثيق الدولية التي احتضنتها المنظمة ورعتها.

¹ مارك بوسويت، ما للجزاء الاقتصادية من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في دورتها 52، بتاريخ 2000/06/21، ص 04، الفقرة 09. متوفر على الرابط:

<https://digitallibrary.un.org/record/419880?ln=ar>

² فرضت الجزاءات غير العسكرية ضد نظام الأقلية غير الشرعي بروديسيا الجنوبية ضد جنوب أفريقيا لانتهاجها سياسة التمييز العنصري، بينما وقعت أول الجزاءات العسكرية ضد كوريا الشمالية بقرار الجمعية العامة "الاتحاد من أجل السلام" سنة 1950.

³ راجع ديباجة ميثاق الأمم المتحدة.

إن الأحداث السياسية التي شهدها العالم بانهيار الثنائية القطبية أدت إلى تحولات جذرية، انعكست تبعاتها على نظام الأمن الجماعي، فالامتداد الذي يشهده القانون الدولي على مستوييه الأفقي والعمودي، لا سيما تنامي دور الفواعل الجديدة على الساحة الدولية كالكليات من غير الدول وحتى الأفراد التي من أصبح من شأن تصرفاتها تعريض السلام العالمي للخطر، وظهور مستجدات وتهديدات جديدة تفرض على مجلس الأمن أن يتعاطى مع أبعاد غير تقليدية للسلام¹، حيث باتت مسائل من شاكلة حقوق الإنسان وانتهاكات القانون الدولي الإنساني من المضامين الجديدة لنظامه الجزائي بحيث يعتبر انتهاكها منشأ لاختصاصه الوظيفي ومبررا لتوقيع تدابيرته القسرية، مما يعني أنها أضحت من مكونات النظام العام الدولي المشمولة بحمايته.

على أن الواقع ما فتئ يثبت أن الجزاءات التي توقع لفرض احترام هذه الحقوق قد لا تقل خطورة عن الخرق الذي تدخل مجلس الأمن من أجل إزالته، إذ أن الجزاءات غير العسكرية من شأنها التأثير على السكان المدنيين الأبرياء من إحداث تهديد للسلم بنفس الكيفية التي تؤثر بها الجزاءات العسكرية، وبدل معاقبة المسؤولين الحقيقيين عن الإخلال بالنظام القانوني الدولي، أخذت الجزاءات تطال بآثارها الجانبية دولا ثالثة إلى جانب الدولة المستهدفة بجميع مكوناتها السياسية والبشرية لتأخذ طابعا عقابيا في حق شعوب الدولة المستهدفة، وتتحول من آلية لاستعادة السلم وتحقيقه إلى وسيلة لتهديده والإخلال به، بفعل المبالغة في فرضها والتعسف في تشديدها والمماثلة في رفعها أو تعليقها، على الرغم من أن كل الدلائل تشير إلى تحقق أهدافها وزوال مبررات فرضها.

وهذا يجعل مجلس الأمن أمام حتمية الاختيار بين أحد القيم التي يفترض به حمايتها، أي الاختيار من بين العناصر المشكلة للنظام القانوني الدولي أيا منها ينتهك لاستعادة نفس النظام، بعبارة أوضح، التضحية بحقوق الإنسان الأساسية وحياته لحساب حفظ السلم والأمن الدوليين، وهو ما يعني بالنتيجة، تحقيق التزام ميثاقي بانتهاك التزام آخر.

إذن ومن خلال ما سبق، تتضح أهمية هذا الموضوع الذي يعد أحد الشواغل التي تترك المجتمع الدولي والذي نسعى من خلاله إلى تسليط الضوء على الجزاءات الدولية كمفهوم وكتعبير قوي عن الصوت الجماعي والإدارة الجماعية للمجتمع الدولي، ومدى قدرتها على تعديل

¹ أشار الأمين العام للمنظمة في تقريره إلى بعض التحديات والتهديدات الجديدة التي تنتظر منظمة الأمم المتحدة، نذكر منها النزاعات الإثنية، الصراعات المسلحة غير الدولية، الإرهاب العابر للحدود الوطنية، الانتشار النووي والأسلحة البيولوجية والكيميائية، الجريمة المنظمة، سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، ... إلخ.

سلوك الطرف المخالف دون أن تتجاوز آثارها الجانبية إلى الأطراف الثالثة غير المتسببة في تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر.

وكذلك عبور الجدل الفقهي المحتم حول التداعيات السلبية للجزاءات، فكثيرا ما أدى توقيعها إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان على جميع المستويات تضاها في جسامتها الانتهاك الذي تم فرض الجزاءات لإزالته، وهو ما يطرح مسألة مدى تقييد مجلس الأمن عند تصميم الأنظمة الجزائية بالقواعد الإنسانية، وأساسه القانوني.

إن دراستنا لموضوع الجزاءات الدولية وآثارها على حقوق الإنسان ستمحور بشكل رئيسي على الجزاءات التي جاء بها ميثاق الأمم المتحدة، وسنركز عند استعراض آثارها على الجزاءات غير العسكرية لأن آثار الجزاءات العسكرية معلومة، وهذه الأولى إنما استحدثت كبديل أقل تكلفة - نظريا - من الناحية الإنسانية.

لذا، بحثنا حول الجزاءات الدولية وآثارها على حقوق الإنسان من منظور إشكالية رئيسية تتمثل في: إلى أي مدى استطاع مجلس الأمن التوفيق بين الجزاءات كأداة رئيسية لمواجهة تهديدات السلم والأمن الدوليين وتعزيز احترام حقوق الإنسان؟.

للإجابة على هذه الإشكاليات اتبعنا المنهج التاريخي لاستعراض المسار الكرونولوجي للأحداث التاريخية التي ساهمت في إرساء فكرة الجزاء الدولي بمفهومه المعاصر بخصائصه الفنية الدقيقة وكذلك، المساعدة في فهم التطور الذي شهده تصميم الجزاءات.

والمنهج الوصفي لعرض الأفكار والوقائع، والمنهج التحليلي لاستقراء أحكام الميثاق وفهم دلالاته والوقوف عليها، واستعراض الآراء الفقهية ومناقشتها، ومن ثم استخلاص أوجهها.

إضافة إلى منهج دراسة حالة لاستعراض بعض الحالات التطبيقية لأنظمة الجزاءات وتأثيراتها على حقوق الإنسان.

ولدراسة الموضوع اخترنا خطة مقسمة إلى تمهيد وبابين: **الباب الأول**، تحت عنوان **الإطار القانوني لنظام الجزاءات في ميثاق الأمم المتحدة**، نتطرق فيه إلى بيان الإطار العام لنظام الجزاءات الدولية والسلطات المخولة بإعماله وصلاحياتها، مع استعراض أنواع الجزاءات وإجراءات عملها والهيئات المكلفة بتنفيذها.

الباب الثاني، فقد عالجت فيه تطبيقات عن الجزاءات العسكرية وغير العسكرية وآثارها على السكان المدنيين مع إبراز الحقوق التي تنتهكها الجزاءات، مع تسليط الضوء على التحسينات

والتنقيحات المدرجة على الأنظمة الجزائية في محاولة لتدارك آثارها وإرساء آليات قانونية تعمل على الجمع بين شرعية الجزاءات وفعاليتها واحترام حقوق الإنسان.

الفصل التمهيدي
الإطار العام لفكرة الجراء
في القانون الدولي

تقتضي دراسة الجزاءات الدولية وآثارها على حقوق الإنسان في المقام الأول، الإحاطة بفكرة الجزاء وتوضيح الغموض الذي يكتنف هذا المدلول في القانون الدولي، سواء ما يتعلق منه بصعوبة حصره ووضع تعريف جامع ومانع له في ظل التعاريف المتباينة في صدره، أو ما يتعلق بطبيعته ودوره في القاعدة القانونية، إذ ظل الجزاء وإلى زمن ليس ببعيد مثار شد وجذب بين الفقهاء، بين من ينكر وجوده في القانون الدولي وينكر على قواعد هذا الأخير الوضعية، وبين من يقول بوجود الجزاء وبوضعية قواعد القانون الدولي، لذا، فإن التحديد القانوني لفكرة الجزاء الدولي تتم من خلال عبور الجدل الفقهي القائم واستخلاص أريج الآراء وأقربها للصواب، ومن ثم استنباط خصائص الجزاء بعد أن نميز بينه وبين بعض الأفعال المشابهة والمجاورة التي تكون كرد فعل على عدم المشروعية (المبحث الأول).

والواقع، أن الفهم الدقيق لفكرة الجزاء الدولي يمر عبر تتبع مراحل تطوره، على اعتبار أن الجزاء ليس في النهاية سوى مجموعة من التفاعلات التراكمية السائدة في شتى الحضارات البشرية والأزمنة المختلفة¹، والتي عمد الإنسان من خلالها إلى استحداث وسائل وأساليب تمكنه من تحقيق أهدافه وحماية حقوقه قبل الغير إذا ما تم انتهاك القواعد الاجتماعية التي تحميها، لذلك، فإن الأنماط الجزائية المتوارثة عرفيا أو اتفاقيا والتي تناقلتها مختلف المجتمعات البشرية وإن لم ترق إلى الوصف القانوني الدقيق لمفهوم الجزاء الدولي، إلا أن لا أحد يمكن أن ينكر دورها الكبير في إرساء المدونة القانونية الجزائية (المبحث الثاني).

¹ حرب علي جميل، نظام الجزاء الدولي: العقوبات الدولية ضد الدول والأفراد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لفكرة الجزاء في القانون الدولي

درجت مختلف الأوساط الإعلامية والفقهية وحتى الدبلوماسية على استخدام مصطلح "الجزاء" للدلالة على الإجراءات الردعية والزجرية التي تتخذها منظمة الأمم المتحدة في إطار القيام بالمهام الموكلة إليها المتمثلة أساساً في حفظ السلم والأمن الدوليين، على أن المتخصص في الوثيقة التأسيسية المنشئة للمنظمة وفي أعمالها التحضيرية، لا يجد ذكراً لهذا المصطلح¹، ولا حتى في عهد العصبة الذي يعد الصرح الذي على أنقاضه تأسست الأمم المتحدة، لذا، يبدو أن من الضروري لتوضيح مفهوم "الجزاءات" بمعناها الفني الدقيق، الرجوع إلى أحكام القانون الدولي الذي يعد الشريعة العامة.

والواقع أن مسألة الجزاء الدولي لطالما كان محل جدل محتدم في الأوساط الفقهية، من حيث أساس وجوده، مكانته في النظام القانوني الدولي، ودوره في وضعية القاعدة القانونية، بل وحتى مسألة وجود القانون الدولي بحد ذاته، وهذا يعني أن من الصعوبة الاتفاق على تعريف جامع ومانع للجزاء الدولي، على اعتبار أن أي تعريف سيتحدد بالدور المناط بالجزاء فيما يتعلق بوجود القانون.

وإن كان ذلك لا يمنع من استخلاص أهم خصائص الجزاء وتوضيح تفاصيله الجوهرية (المطلب الأول)، من خلال المقارنة بينه وبين بعض المفاهيم المجاورة له والمشابهة التي تتداخل معه في بعض عناصرها، مثل التدابير المضادة، الدفاع الشرعي.... وغيرها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الدولية

ليس من السهل الحديث عن الجزاءات "Sanctions" - الواردة في ميثاق الأمم المتحدة - بالمعنى الفني الدقيق للمصطلح، لاعتبارين: الأول، أن لا وجود لاتفاق جامع حول تعريف فكرة الجزاء في القانون الدولي، ومكمن عدم الاتفاق يتجلى في نقطتين: الأولى، التصور التقليدي لفكرة الجزاء، إذ ينطلق جانب من فقهاء القانون من إسقاط عناصر الجزاء الموجودة في الأنظمة الداخلية للدول - سلطة عليا تتولى سن القوانين وتسهر على تنظيم المجتمع وتنفيذ جزاءاته - على النظام القانوني الدولي، ومن ثم فإنهم يخلصون إلى عدم وجود الجزاء في القانون الدولي لعدم وجود سلطة عليا تعلق سلطة الدول، على النحو الموجود في الأنظمة الداخلية.

¹ يعتقد الأستاذ "Serge SUR" أن استعمال مصطلح "Sanctions" بالكاد يكون في قرارات مجلس الأمن، على الرغم من أنه شائع التداول في الأوساط الدبلوماسية والفقهية وحتى الإعلامية، لكن كمصطلح إعلامي أكثر منه قانوني.

Serge Sur, La résolution 687 (1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golf: Problème de rétablissement et de garantie la paix, AFDI, Vol 37, 1991, p 40-41.

النقطة الثانية، تتعلق باختلاف التعاريف التي سبقت في توضيح مفهوم "الجزاء" وتباينها، والملاحظ أن هذا الخلاف ينبع بالدرجة الأولى من مكانة الجزاء في القاعدة القانونية أو بالأحرى من الدور الممنوح للجزاء فيما يتعلق بوجود القانون، بعبارة أخرى، هل الجزاء شرط لوجود القاعدة القانونية؟ أم وسيلة خارجية لضمان فاعليتها ووضعيتها؟. إن إلقاء نظرة فاحصة على الاتجاهات الفقهية المختلفة التي جاءت في هذا الصدد، كفيل بالإجابة على هذه الإشكالية، وبتوضيح مفهوم الجزاء في القانون الدولي.

الاعتبار الثاني، أن الوثيقة التأسيسية المنشئة لمنظمة الأمم المتحدة لم تستعمل مطلقاً لفظ "الجزاء"، وإنما استخدمت مصطلح "التدابير" للتدليل على الإجراءات الجماعية المتخذة في إطار مؤسسي إزاء الدولة المنتهكة لإحدى قواعد النظام القانوني الدولي ذات الأهمية بالنسبة للمجتمع الدولي¹، وهي بهذا المعنى، تنطوي على تفاصيل فنية دقيقة تجعل من الأهمية بمكان استخلاص الخصائص المميزة له.

تأسيساً على ما تقدم، نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الأول، **الاتجاهات الفقهية بشأن الدور الممنوح للجزاء في القاعدة القانونية، وفي الفرع الثاني: تحديد مفهوم الجزاء في القانون الدولي وخصائصه.**

الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية بشأن الدور الممنوح للجزاء في القاعدة القانونية

ظلت وإلى زمن ليس ببعيد مسألة تمتع القانون الدولي بالصفة القانونية مثار جدل واسع بين الفقهاء على أساس غياب الجزاء المادي عن هذه القواعد والذي يضمن فعاليتها، بين من يعتبر الجزاء ركناً أساسياً في تكوين القاعدة القانونية بانعدامه يسقط عنها وصف القانون، وتبعاً لذلك، فهو ينكر على قواعد القانون الدولي صفة الوضعية²، وبين من ينظر إلى الجزاء على أنه وسيلة خارجية لضمان وضعية القانون فهو عنصر من عناصر فعاليتها، غير أن خلو القاعدة القانونية منه لا يعدم أو لا ينف عنها صفة القانون.

¹ الصاوي محمد منصور، أحكام القانون الدولي العام المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د.س.ن، ص 120.

² محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 29 وما يليها.

عظفا على ما تقدم، نتعرض في عجالة إلى الاتجاهين: المؤيد لوجود فكرة الجزاء في القانون الدولي والمنكر من خلال استعراض أهم الحجج التي يسوقها كل فريق للتأكيد على موقفه، ومن ثم تأييد موقف الفقه الراجح.

أولاً: الاتجاه المنكر لوجود الجزاء في القانون الدولي

يتجه أغلب أنصار هذا الرأي نحو اعتبار الجزاء ركناً وشرطاً في القاعدة القانونية لا تستقيم بدونه ولا تكتمل وبحسبهم، فإن الجزاء والقانون لا ينفصلان، فلا وجود للقانون ما لم يوجد جزاء يلحق بمخالف القاعدة¹، وعلى ذلك، فإنهم يشككون في الصفة القانونية للقواعد الدولية ويعتبرون إياها مجرد مجموعة من الأخلاق والمجاملات الدولية تخلو من الإلزامية لافتقارها إلى جزاء مادي يلحق المخالف لأحكامها، فضلاً عن عدم وجود سلطة تعلق الدول بتنظيم المجتمع، وتضمن من خلال احتكار العنف المشروع احترام النظام الاجتماعي المرسوم، على النحو السائد في القانون الداخلي²، فغياب الجزاء المادي الذي يعتبر من أهم خصائص القاعدة القانونية يجعل من الصعب تصور كيف يمكن للمجتمع الدولي ضبط سلوك أشخاصه وردع المنتهك لالتزاماته الدولية وإجباره على الامتثال.

ويزيد على ذلك، أن قواعد القانون الدولي نفسه هي نتاج توافق بين إرادات الدول، فهي المنشئ لقواعد هذا النظام والمخاطب بأحكامه في آن، وفي ظل مجتمع يتسم بالتساوي في السيادة بين أعضائه، فإننا لا نرى كيف يمكن إجبار دولة تخل بهذه القواعد - باستثناء اللجوء إلى الأساليب البدائية مثل الحرب، التدابير الانفرادية، الانتقام - على الامتثال لها.

هذه التدابير وإن كان جانب من الفقه يعتبر أنها جزاءات مقررة على انتهاك قواعده، تتخذه الدول بنفسها رداً على فعل غير مشروع صدر ضدها ابتداءً، إلا أن الفقه الغالب ينظر إليها على أنها إجراءات عقابية تتسم بالبدائية واللامركزية، لذلك فإنها لا تستوفي متطلبات الجزاء بمعناه الفني الدقيق³، ليخلص في الأخير، إلى أن غياب سلطة تعلق الدول تتولى النظر

¹ " Droit et Sanction sont inséparables; quand la sanction n'existe pas, le droit fait défaut ".

L. Cavaré, l'idée de sanction en droit international public, RGDIP, 1937, N^o4, p390.

² من الصعب تصور وجود الجزاء في القانون الدولي بالشكل المتصور في القانون الداخلي لاختلاف النظامين، واختلاف العلاقات التي ينظمها، والأشخاص المخاطبين بأحكامهما.

³ Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 395.

في الجزاءات على المستوى الدولي يدفع إلى الاعتقاد بأن القانون الدولي وإن كان موجودا، إلا أنه يظل نظاما بدائيا " *PRIMITIF* " يفتقر إلى التنظيم¹.

صفوة القول أن الجزاء وإن كان دوره لا يستهان به في تحقيق فعالية القاعدة الدولية، إلا أنه في النهاية ليس شرطا لوجودها، ذلك أن احترامها يتأتى بدرجة أولى من إدراك الدول وحاجتها المشتركة والمتبادلة إلى التعاون والتنظيم، إذ أن مصلحتها الفردية تقتضي منها الوفاء بتعهداتها تجاه الدول المرتبطة معها بالتزامات تعزيزا لثقة الدول الأخرى بها، وتشجيعا لها للدخول معها في التزامات ومصالح مشتركة، فالمزايا التي تحصلها الدول من الوفاء بالتزاماتها، ثبت أنها تفوق عادة تلك التي تحصلها بخرق وانتهاك التزاماتها الدولية².

من جانب آخر، فإن مقارنة عناصر الجزاء في القانون الداخلي وإسقاطها على الجزاء في القانون الدولي أمر يجانب الصواب، فلا هيكل القانونين وخصائصهما متشابهة، ولا الأشخاص المخاطبين بأحكامهما، ولا طبيعة العلاقات التي ينظمها، لذلك من غير المستساغ أن يتم قياس مدى اكتمال الجزاء الدولي بمقارنته بما هو عليه في القانون الداخلي.

ثانيا: الاتجاه القائل بوجود الجزاء في القانون الدولي

ينطلق أنصار هذا الرأي لتبرير موقفهم بانتقاد حجج الفريق المنكر لوجود الجزاء، وبحسبهم، فإن عدم وجود جزاء منظم تمارسه سلطة مختصة لا ينف عن قاعدة ما صفتها القانونية، فالقانون موجود حتى بدون سلطة مختصة تتولى وضعه (العرف) وعقوبة منظمة على انتهاكه، ويستدل على ذلك بوجود قواعد قانونية دون أن يحميها جزاء منظم تطبقه وتنفذه سلطة اجتماعية منظمة، كالقواعد الدستورية مثلا، في هذا الصدد يقول الأستاذ " Prosper Weil " " إن القاعدة القانونية لا تتوقف عن كونها قانون لأنه لا توجد وسيلة لفرض تطبيقها، أو لأن انتهاكها يظل خاليا من الجزاء، فالنظام القانوني ليس بالضرورة - وليس فقط - نظاما جبريا (إكراهيا)"³.

وهو نفس الموقف الذي يتبناه الأستاذ " *Cavare* " مؤكدا أن القانون والقوة عنصرين متميزين وأن الجزاءات سواء كانت قسرية أو غير قسرية، فإنها تعد عاملا لفعالية القاعدة، فهي لا تنثري جوهرها بأي حال من الأحوال.

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 25.

² ملتم إبراهيم محمد، الجزاءات الدولية ودورها في إدارة الأزمات: دراسة لحالتي الحظر على كل من العراق وليبيا (1990-2003)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 22.

³ Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires, Graduate institute publication, Genève, 2005, p 34.

من جهته، يرى الدكتور " محمد اسماعيل " أن الجزاء عنصر لفعالية القاعدة الدولية وليس ركنا من أركانها، وإذا كانت الدول تمتثل لأحكامها، فلشعورها بالزاميتها وليس لخشيته من الجزاء، فهذا الأخير لا يتدخل إلا في حال انتهاك مقتضياتها¹.

في الواقع، فإن الطبيعة الحميمية لفكرة الجزاء هي نفسها في جميع المجالات، والاختلافات في مظاهره يرجع إلى البيئة التي يتطور في كنفها²، بعبارة أخرى، لا يمكن لأحد أن ينكر أن عديد النظريات المنطبقة في القانون الدولي اليوم مستوحاة ومنبثقة من القانون الداخلي، لكن بعد إسقاطها وتكييفها مع خصوصيات النظام القانوني الدولي، ويشمل ذلك الصور الجزائية مما يؤكد أن الجزاء موجود في القانون الدولي غير أن طبيعته وتنظيمه وتنفيذه مصمم ليتوافق مع هيكل المجتمع الدولي وتكوينه وطبيعة العلاقات التي ينظمها.

فإذا أخذنا على سبيل المثال جزاء البطلان، وهو الجزاء المترتب على تصرف ينعقد مخالفا للقانون³، فإننا نلاحظ أن له وجودا في كل من القانونين⁴، إلا أن تطبيق كل منهما يرتبط بمجال العلاقات الذي ينظمه وطبيعته فيتشابهان من حيث الفكرة، غير أنهما يختلفان من حيث التصميم والتنفيذ والأشخاص الذين ينطبق عليهم⁵.

في هذا الصدد، من المهم أن نشير إلى التطورات التي طرأت على الساحة الدولية ببرز المنظمات الدولية كأشخاص جديدة فاعلة في القانون الدولي، لاسيما في ظل تعاظم أدوارها، واتساع أوجه نشاطاتها، وتضاعف أعدادها، الأمر الذي انعكس إيجابا على تنظيم العلاقات بين الدول وصياغة قواعد السلوك عامة، وعلى تطور الجزاء وإحكامه خاصة، إذ أصبح أكثر مركزية وأحسن تنظيما بفضل ما تتضمنه مواثيقها المنشئة من أحكام تبيّن حقوق الدول والتزاماتها والجزاء المترتبة عن انتهاك نظامها القانوني، لتكون بذلك هذه المواثيق المدونة التي تتكئ

¹ محمد اسماعيل علي، طبيعة القاعدة القانونية الدولية، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 36، 1980، ص 97.

نقلا عن: السيد أبو عطية، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 136.

² L. Cavaré, op.cit, p 392.

Cité par: Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, op.cit, p 30.

³ خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية المتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2013، ص 39.

⁴ تنص المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة بالقول " إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام آخر يرتبطون به، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق ".
⁵ هذا لا يمنع من وجود بعض الجزاءات التي يختص بها نظام قانوني معين استجابة لطبيعته وهيكله، فلا يتصور مثلا: جزاء قطع

العلاقات الدبلوماسية في القانون الداخلي، نظرا لطبيعة هذا الجزاء الخاصة.

عليها المنظمة في فرض الجزاءات لإجبار الدول المخالفة على الوفاء بالتزاماتها والعدول عن سلوكها غير المشروع.

وبذلك، تكون المنظمات قد أرسيت، من خلال وضع قواعد قانونية واضحة ومستقرة تفرض على الدول الإتيان بسلوك معين أو الامتناع عنه تحت طائلة فرض تدابير قسرية تلحق المخالف لقواعد هذا النظام القانوني لردعه، بعد أن يبيت في مسؤولية أحد أعضائه عن الانتهاك جهاز اجتماعي مختص، أهم خصائص الجزاء الدولي.

من هذا العرض يتبين صعوبة وضع تعريف جامع ومانع لفكرة الجزاء، فكل يحاول تعريفه وفق إدراكه لمكانة الجزاء في النظام القانوني، وبالضبط، لدور الجزاء فيما يتعلق بوجود القانون، لذا، ولإحاطة أدق بالفكرة أو المفهوم، نبين خصائصه، بعد أن نستعرض بعض المحاولات التي سيقى لتعريفه.

الفرع الثاني: إضاءة على فكرة الجزاء الدولي.

بداية، لا بد من الإشارة إلى أن موضوع الجزاءات الدولية كان مثار جدل عميق في الأوساط العلمية والفقهية الدولية، بسبب تشعبه وتعدد الدراسات التي تناولته، واختلاف الزوايا المنظور منه إليها، لذلك، سنحاول الإحاطة بمفهوم الجزاء الدولي بتعريفه (أولاً)، ثم خصائصه وأهدافه (ثانياً).

أولاً: ماهية الجزاء الدولي

قبل الخوض في بحث الجزاء، من المهم بمكان أن نحدد هذا المصطلح لغة واصطلاحاً.

أ- تعريف الجزاء الدولي

1- التعريف اللغوي للجزاء

تحمل كلمة "الجزاء" في اللغة معنيين أحدهما إيجابي والآخر سلبي، أما الإيجابي فتحمل معنى الثواب، وأما السلبي فتشير إلى معنى العقاب، فنجد أن الشارع الحكيم استخدمها في القرآن بمعان ثلاث، الأول، بمعنى الثواب أو العقاب، في قوله تعالى "الْيَوْمَ تُجْزَى كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ لَا ظُلْمَ الْيَوْمَ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ"¹، الثاني، بمعنى الثواب فقط، فجاء في قوله جل وعلا "إِنَّا

¹ الآية 17 من سورة غافر.

كَذَلِكَ نَجْزِي الْمُحْسِنِينَ¹، وأخيراً، قد تتصرف إلى معنى العقاب فقط، في قوله جل شأنه "لَهُمْ مِنْ جَهَنَّمَ مِهَادٌ وَمِنْ فَوْقِهِمْ غَوَاشٍ وَكَذَلِكَ نَجْزِي الظَّالِمِينَ"².

2- التعريف الاصطلاحي للجزاء

يمكن أن نستنتج من مدلوله اللغوي أن الجزاء، قد يكون سلبياً، إذا ما اقتصر على تحقيق الامتثال لقاعدة أو التزام أو حكم معين عن طريق التهديد بعقوبة تلحق المنتهك، كما قد يكون إيجابياً، إذا ما تمثل في مكافآت وحوافز تشجع على الامتثال لهذه القاعدة أو الحكم. وقد شجر الخلاف بين فقهاء القانون حول أي من الجزاءات تحقق الامتثال للقاعدة القانونية وتدفع الدول إلى الالتزام بمضامينها، فبرز في هذا الصدد فريقين: الأول، يقول بجدوى الجزاءات الإيجابية، بينما يؤمن الفريق الثاني بفاعلية الجزاءات السلبية في تحقيق مقاصدها وغاياتها³.

3- الجزاء في الاتفاقيات والمواثيق الدولية

لا يجد المتخصص لأشغال الندوات والمؤتمرات والاتفاقيات الدولية تعريفاً واضحاً وجامعاً للجزاء الدولي، على الرغم من أهميته، بينما اقتصر بعض المواثيق المنشئة للمنظمات في بيان مدلوله على استعراض بعض صورته وأهداف أعمالها، من ذلك ميثاق الأمم المتحدة الذي يبدو أنه فضل إتباع منهجية تشريعية تقوم على عدم التقييد بتعاريف محددة، وذلك للحيلولة دون تقييد الأجهزة الرئيسية المخولة بتكييفها وتفسيرها، إقرارها وتنفيذها (مجلس الأمن)، بينما اكتفى بالإشارة إلى صور الجزاء في بعض موادها⁴.

¹ الآية 121 من سورة الصافات.

² الآية 41 من سورة الأعراف.

³ شجر الخلاف بين الفقهاء حول أي من الجزاءات يؤدي إلى حمل الأفراد للامتثال إلى أحكامه، فظهر في هذا الصدد اتجاهين: الأول، يقول بأن الجزاءات السلبية وحدها الكفيلة باحترام النظام القانوني، ومن أنصاره أوستين وكلسن، هذا الأخير ينكر على القاعدة القانونية هذا الوصف ما لم تقترن بجزاء سلبى، يجبر المخالف على النزول عند ما تقضي به من أحكام قسراً، ويستدل على ذلك بالعقاب الشائع في المجتمعات البدائية التي تمتثل للأعراف خشية من عقاب القوة الخفية، أما الأمل في الثواب فكان دوره ثانوياً حتى في أكثر المجتمعات تديناً وتطوراً، فإن الردع يتحقق بالخوف من عقاب الآخرة أكثر من الطمع في ثوابها، أما الاتجاه الثاني، فهو يؤمن بجدوى الجزاءات الإيجابية ويعد " بنتام " أحد رواده، حيث يرى أن الجزاء المرتبط بالقاعدة القانونية لا ينحصر مفهومه بالأثر المترتب على مخالفتها فحسب، فقد يكون أيضاً أثراً مترتباً على إتباعها والامتثال لها كالمكافآت والحوافز التشجيعية.

راجع: الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 13-15.

⁴ عدد الميثاق عدة أنواع من الجزاءات الواردة في المواد (5، 6، 9، 41، 42، 94/2، 102) لن نخوض فيها في هذا الباب التمهيدي تقادياً للتكرار، وسنأتي على تفصيلها في بقية البحث.

على الصعيد الفقهي، يذهب جانب إلى تعريف الجزاء وظيفياً، بأنه " كل إجراء يتخذ لتحقيق احترام القانون الدولي ومنع انتهاكاته " ¹، بينما يعرفه آخر بأنه " رد الفعل الاجتماعي القانوني والمحدد الذي يعبر عن استياء المجتمع تجاه أحد أعضائه والذي يرتكب ما يخالف مضمون إحدى القواعد القانونية السارية في هذا المجتمع " ².

وينحو ثالث نحو تعريفه على أنه " الأثر المنصوص عليه في القانون والناجم عن انتهاك التزام في نظام قانوني معين"، هذا الأثر قد يتخذ شكل تدابير تتمثل في: الالتزام بالقيام بعمل أو الامتناع عن إتيانه، أو مصادرة حق... ولا تتدخل القوة إلا في مرحلة نهائية عند فشل جميع المساعي، في شكل تنفيذ جبري ³.

في نظرنا، فإن الجزاء الدولي هو رد فعل المجتمع الدولي في إطار منظم ومؤسسي على انتهاك إحدى قواعد نظامه القانوني (الميثاق أو الإتفاقي أو العرفي)، والذي ينطوي على إخلال جوهرى بمصلحة أساسية تعتبر لدى المجتمع الدولي من النظام العام، على أن يتولى تقريره جهاز مختص ومحيد.

ب- التاصيل القانوني للجزاء الدولي:

يرى بعض الشراح أن مفهوم الجزاء بعمومه ينحدر بأصله المجرد من الذات الإلهية، وأن هذا المدلول بأصوله الصحيحة مبين في الرسائل السماوية (التشريع الإلهي) التي ترشدنا إلى أصل الجزاء الحقيقي، إذ تؤكد جميع مدونات الرسائل السماوية تحقق أول نمطين جزائيين بإرادة المولى تعالى ⁴، الأول دنيوي بحق سيدنا آدم عليه السلام جزاء له على مخالفة وخرق التعليمات الإلهية وخروجه عنها ⁵.

¹ الأوج علي ناجي صالح، الجزاءات الدولية في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة القاهرة، 2004، ص 66.

² ملتم إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 22.

³ Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, op.cit, p 35.

⁴ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 33-34.

⁵ من المعلوم أن أول مخالفة أو انتهاك للأحكام والضوابط الإلهية كان من فعل سيدنا آدم وأما حواء بإقدامهما على الأكل من الشجرة التي نهاهما الله عن الاقتراب إليها والأكل منها، فجاء في قوله تعالى " وَيَا آدَمُ اسْكُنْ أَنْتَ وَزَوْجُكَ الْجَنَّةَ فَكُلَا مِنْ حَيْثُ شِئْتُمَا وَلَا تَقْرَبَا هَذِهِ الشَّجَرَةَ فَتَكُونَا مِنَ الظَّالِمِينَ " (الآية 19 من سورة الأعراف)، هذا الخرق أو المخالفة للحكم الإلهي استوجب رد فعل تمثل بفرض جزاء دنيوي سلبي عليهما بطردهما من الجنة، كما تؤكد الآية الكريمة في قوله عز وجل " قَالَ اهْبِطُوا بَعْضُكُمْ لِبَعْضٍ عَدُوٌّ وَلَكُمْ فِي الْأَرْضِ مُسْتَقَرٌّ وَمَتَاعٌ إِلَى حِينٍ " (الآية 22 سورة الأعراف).

نفس المرجع، ص 34 وما يليها.

والثاني، جزاء أخروي بحق قابيل جزاء له على انتهاك الأحكام والحدود الإلهية بارتكاب أول فعل مادي مؤثم ومجرم على سطح البسيطة يتمثل في قتل أخيه هابيل¹، مما استوجب رد فعل إلهي كجزاء سلبي، فجاء في قوله تعالى " فَطَوَّعَتْ لَهُ نَفْسُهُ قَتْلَ أَخِيهِ فَقَتَلَهُ فَأَصْبَحَ مِنَ الْخَاسِرِينَ " ².

وهكذا، فإن الأنماط الجزائية اللاحقة ترشدنا إلى حقيقة أن الجزاء الإلهي ملازم لجميع الأفعال الإنسانية سواء منها المادية أو الروحية³، ومن روح مدونات الرسائل السماوية أخذ الفكر الإنساني يستلهم فكرة الجزاء بنوعيه الإيجابي والسلبي ويتلمس منها ضوابط لشرعيتها ليقترب منها تارة، ويبتعد عنها تارة أخرى بإرجاعها إلى ظواهر طبيعية، أو إلى أساطير وخرافات دينية، أو إلى ضرورات اجتماعية أو حضارية، وهكذا أخذ يبتدع ويستحدث أنماطا جزائية تقابل الأفعال والتصرفات الإنسانية النافعة أو الضارة.

إن كل فعل يقوم به الإنسان يقابله جزاء بصرف النظر عن مصدره سواء كان دينيا أو إنسانيا، أو نوع الجزاء أكان ثوابا أو عقابا⁴، وعليه، يمكن القول أن الجزاء الإنساني في أبسط مفاهيمه يعني " مجموعة الإجراءات والوسائل المادية التي تباشر كرد فعل من المجتمع إزاء انتهاك أحد قيمه الأساسية التي يحرص على حمايتها أو المساس بقواعد نظامه الاجتماعي " ⁵.

والجزاء الإنساني بطبيعته نوعان: الأول، جزاء الأصل أو جزاء الفعل، خاصيته المميزة الثأر والانتقام، إذ يتحقق هذا الجزاء بإقدام الشخص بملئ إرادته، ودون اعتبار للضوابط والآثار المترتبة، على القيام بعمل مادي مؤثم لتحقيق مصلحة نفعية وغاية لحظية.

¹ قال المولى عز وجل " وَائْتَلَّ عَلَيْهِمْ نَبَأُ ابْنَيْ آدَمَ بِالْحَقِّ إِذْ قَرَّبَا قُرْبَانًا فَتُقُبِّلَ مِنْ أَحَدِهِمَا وَلَمْ يُتَقَبَّلْ مِنَ الْآخَرِ قَالَ لَأَقْتُلَنَّكَ قَالَ إِنَّمَا يَتَقَبَّلُ اللَّهُ مِنَ الْمُتَّقِينَ، لئن بَسَطْتَ إِلَيَّ يَدَكَ لِتَقْتُلَنِي مَا أَنَا بِبَاسِطٍ يَدَيَّ إِلَيْكَ لِأَقْتُلَنَّكَ إِنِّي أَخَافُ اللَّهَ رَبَّ الْعَالَمِينَ، إِنِّي أُرِيدُ أَنْ نَبُوءَ بِإِثْمِي وَإِثْمِكَ فَتَكُونَ مِنْ أَصْحَابِ النَّارِ وَذَلِكَ جَزَاءُ الظَّالِمِينَ ". الآية 28 و 29 من سورة المائدة.

² الآية 30 من سورة المائدة.

³ ينقسم الجزاء الإلهي إلى نوعين: الأول، جزاء ثواب إيجابي يمنح كمكافأة وتشجيع للإتيان بفعل ما أو الانتهاء عن القيام بعمل ما، وعادة ما يكون الجزاء ذو طابع أخروي، والجزاء الثاني، عقابي سلبي، وينقسم بدوره إلى نوعين: الأول أخروي، يحتفظ المولى عز وجل بتقدير أنواعه، ودينيوي، أوكل بالإنسان تطبيق جزء منه كجزاء يوقع على المنتهك أو المخالف للأحكام والتعليمات الإلهية، كقطع اليد جزاء السرقة، والجلد جزاء لارتكاب فعل الزنا أو قذف المحصنات ... إلخ.

حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 33.

⁴ Piat Clodius, op.cit, p 357.

⁵ من المهم أن نشير إلى أن دراستنا سترتكز على الجزاء السلبي نظرا لما يلعبه الردع من دور في كفالة تحقيق فعاليته.

وعلى الرغم من أن جزاء رد الفعل قد أخذ يشهد بفعل التطور التنظيمي والتقدم الحضاري انحسارا وتراجعا عمليا، إلا أن الحياة الدولية المعاصرة لا تزال تكشف عن نماذج تطبيقية لهذا النوع من الجزاء¹.

جزاء رد الفعل أو جزاء النتيجة، سيمته الجماعية والتنظيم، يتخذ كرد فعل اجتماعي جماعي على ما يلحق الشخص الطبيعي أو المعنوي من ضرر سواء في كيانه المادي أو المعنوي نتيجة الإخلال بالقواعد العرفية أو التشريعية السارية من خلال مجموعة من الإجراءات والتدابير المادية العملية، وخصيصتي جزاء النتيجة هما: الالتزام والتقيد بالمعايير الموضوعية والإجرائية عند تحريكه، وتجاوز المصلحة النفعية نحو العمل على تحقيق الصالح العام².

بعد أن استعرضنا تعريف الجزاء وتأصيله القانوني، يبدو من الضروري أن نبين خصائصه التي تنطوي على تفاصيل دقيقة، وذلك لتمييزه عن غيره من باقي المفاهيم المجاورة.

ثانيا: ضوابط الجزاء الدولي

يخلط الكثير من الكتاب بين الجزاء والعقوبة ويعتقدان أنهما تعبيرين لمعنى واحد، والحقيقة أن مفهوم الجزاء أوسع وأشمل، ولا تعد العقوبة سوى إحدى صورته، لذلك، من المهم أن نستعرض أهم خصائصه ونبين تفاصيله الدقيقة تمييزا له عن غيره.

أ- مقتضيات ممارسة الجزاء الدولي

تقتضي الممارسة الصحيحة للجزاء الدولي بالمقام الأول وجود قواعد قانونية مستقرة وواضحة في المجتمع الدولي تفرض سلوكا معيناً على مخاطبيها³، يترتب على مخالفتها أو الإخلال بها تقرير وتوقيع الجزاء الدولي.

¹ لعل من أبرز النماذج عن جزاء رد الفعل المعاصرة هي الاجتياح الروسي للإقليم الأوكراني، عقب قيام هذه الأخيرة بمحاولة للانضمام إلى حلف الأطلسي.

² حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 36-37.

³ نشير هنا إلى أن مصدر هذه القواعد قد يكون:

أ- ميثاق الأمم المتحدة باعتباره المجسد لمدرک الشرعية الدولية والشامل لمكونات النظام القانوني الدولي،

ب- قد تكون التصرفات التعاهدية ذات الطبيعة القاعدية التي تقوم بها الدول شريطة أن لا تتعارض مع مبادئ وأحكام الميثاق،

ج- العرف الدولي باعتداده من قبل الدول الشارعة من خلال تدوينه في معاهدة دولية، أو صدوره في متن قرار دولي صادر عن شرعية ميثاقية دولية تنفيذية،

د- يضاف إليها عنصرا جديدا هي القرارات القاعدية للمنظمات الدولية، ويقصد بذلك، قرارات مجلس الأمن ذات الطبيعة التشريعية مثل القرار 1368 (2001) المتعلق بالإرهاب، أو القرار 1540 (2004) المتعلق بمنع الانتشار النووي.

على أن الحالة الآتية للمجتمع الدولي قد لا تسمح بإعداد مدونة دولية شاملة للجرائم الماسة بسلم وأمن البشرية، وبالأخص، جريمة العدوان لأسباب سياسية¹، الأمر الذي سيدفع إلى الرجوع بشكل دائم إلى مجلس الأمن باعتباره الهيئة الميثاقية التنفيذية المخول لها قانونا سلطة تحديد وتكييف ما يعد فعلا مؤثما غير مشروع يستلزم توقيع الجزاء، وما يخرج عن هذا الوصف.

بالمقام الثاني، أن يتولى جهاز اجتماعي مختص سلطة البت في قرار إدانة أحد أشخاص المجتمع الدولي عن خرق إحدى قواعد نظامه القانوني، وإقرار مسؤوليته عنه بصرف النظر عن نوع الانتهاك أو المخالفة سواء أكان إيجابيا بإتيان فعل تحظره، أو كان سلبيا بالامتناع عن القيام بما تقرره هذه القواعد²، وذلك للخروج من جزاء الفعل الانتقامي والتعسفي صوب جزاء رد الفعل أو جزاء النتيجة.

في حال صدر قرار بانتهاك أحد المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي وثبت مسؤولية أحد أعضائه عنه³، عندها تقرر الجهة المختصة ما يلزم من إجراءات وتدابير ردعية لا تستهدف الدولة أو الكيان صاحب الانتهاك في ذاته، وإنما وقف انتهاك النظام القانوني الدولي، وإجبار هذا الأخير من خلال الضغط عليه، على تعديل سلوكه غير المشروع وجبر الضرر الذي تسبب بإحداثه إذا أمكن.

على أن الجزاء لا يعني بالضرورة ولا يستوجب تلقائيا استخدام الإكراه المادي، ما دام الهدف هو ثني الدولة عن سلوكها المخالف، فينبغي أن تدرج التدابير الجزائية وتتناسب بحسب سلوك

¹ يكف أن نعدد المحاولات والمشاريع التي قدمت لتعريف العدوان لنستنتج المعارضة الشديدة الدول صاحبة الحل والعقد (مجلس الأمن) لإدراج أي تعريف من شأنه أن يحد من صلاحياتها في تكييف أي عمل بالعدواني، أو من شأنه تهديد السلم الدولي، لذلك، فإنها تقف سدا منيعا أمام كل محاولة لإعداد مدونة للجرائم الدولية، وإن استطاع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تعريفها وإدراجها ضمن المنظومة القانونية الجزائية المشمولة بحمايته، إلا أنها تظل عمليا مرهونة بموافقة مجلس الأمن (المادة 13 و 16 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية).

² مثل ما جاء في قضية "كورفو" الشهيرة سنة 1949، والتي ترتب عن امتناع ألبانيا عن القيام بأحد الواجبات التي يفرضها عليها القانون الدولي إثارة مسؤوليتها، وهو ما قرره محكمة العدل الدولية في حكمها والذي جاء فيه " ... فقد كان من واجب ألبانيا أن تحذر السفن، وبالأخص السفن العابرة للمضيق من الخطر الذي كانت عرضة له، وفي واقع الأمر فإن ألبانيا لم تحاول عمل أي شيء لمنع وقوع الكارثة، وأوجه التقصير الخطير، هذا له مساس بمسؤوليتها الدولية ".

³ تقسم الانتهاكات الدولية بطبيعتها إلى نوعين: الأول، انتهاك أحكام ومبادئ القانون الدولي العرفية والاتفاقية التي تعنى بحماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي، ويصنفها الفقه في خانة القواعد القطعية الآمرة، التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ذلك، ويترتب على انتهاكها توقيع الجزاء الدولي وتدابيره القسرية، أما الثانية، انتهاكات الالتزامات الدولية بمختلف أنواعها، والتي يترتب على الإخلال بها توقيع الجزاء التعويضي أو ما يعرف بالمسؤولية المدنية.

المستهدف وأثر الانتهاك¹، فقد يكون مجرد تقرير المسؤولية كافيًا بمثابة جزاء حتى لو لم يتبعه إجراء مادي آخر²، فيمكن أن يقتصر رد الفعل (الجزاء) على تذكير أو فرض التزام بعمل أو عدم القيام بعمل ما³، أو طلب وضع حد للسلوك غير القانوني والذي قد يكون مصحوبًا بالتهديد باستخدام وسائل ضغط أخرى، دون الإكراه المادي⁴، ولعل هذا ما اتجهت إليه محكمة العدل الدولية في قرارها المتعلق بقضية الإخوان "Lagrang"⁵، حيث أكدت أن على المنتهك تقديم تأمينات و ضمانات بعدم تكرار خرق القانون في المستقبل، تحت طائلة وضع المسؤولية موضع التنفيذ.

وفي حال ثبت أن التدابير الردعية لا تف بالغرض، جاز اللجوء إلى التنفيذ الجبري عن طريق القوة العسكرية على أن تتناسب إجراءاته في حدتها وشدها مع الضرر المحدث، وأن لا تتجاوز

¹ يعتبر بعض الكتاب أنه لا يمكن اعتبار جميع ردود الأفعال على انتهاك القانون بمثابة جزاء، إذ يتوقف الأمر على نوع المخالفة أو الالتزام المنتهك، فإذا كان الالتزام المنتهك لا يتعلق بصلحة جوهرية أو قاعدة أمر، والضرر الناتج عنها غير جسيم، فإن المسؤولية هنا مدنية، وتوجب من كان المتسبب في إحداثها بالتعويض عن الأضرار وإصلاحها إذا أمكن. أما إذا كان الانتهاك يتعلق بقاعدة أمر، والضرر الحاصل جسيماً ففي هذه الحالة تتحقق المسؤولية الدولية الجزائية للمعتدي عن فعله غير المشروع، ومن ثم، يتوجب إنزال الجزاء العقابي عليه من طرف الهيئة المختصة (مجلس الأمن). وعليه فليس كل عمل قسري ينفذه شخص دولي ضد آخر كرد فعل على نشاط غير قانوني يستحق وصف الجزاء.

الحسيني زهير، التدابير المضادة في القانون الدولي العام، منشورات قار يونس، بنغازي 1988، ص 10.

² على الرغم من أن مجلس الأمن أدان في قراره 487 (1981) قيام إسرائيل بقصف المفاعل النووي العراقي وتدميره، واعتبر أنه انتهاك لنص المادة (4/2) التي تحرم استخدام القوة في العلاقات الدولية، والتي هي من القواعد الأمرة، إلا أنه لم يتبعه بإجراء قسري ضدها، وإنما اكتفى بالاعتراف بحق العراق في التعويض الملائم جراء التدمير الذي كانت ضحية له، والذي تعتبر إسرائيل مسؤولة عنه.

راجع الفقرة الأولى والسادسة من القرار 487 الصادر بتاريخ 19/06/1981. رمز الوثيقة: S/RES/487 (1981).

³ طالب مجلس الأمن من إسرائيل بأن تمتنع، فحسب، في المستقبل عن تكرار ارتكاب مثل هذه الأفعال (استخدام القوة المسلحة في العلاقات الدولية، لاسيما استهداف مناطق حساسة تشكل خطراً على السكان) أو التهديد بالقيام بذلك. راجع الفقرة الثالثة من القرار 487 (1981) المشار إليه.

⁴ Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, op.cit, p 18.

⁵ تتلخص وقائع قضية " Lagrang " التي رأى فيها الفقه أنها أرست قاعدة تقديم ضمانات بعدم تكرار خرق القانون في القانون الوضعي في قيام الولايات المتحدة الأمريكية بالحكم بالإعدام وتنفيذه على الشقيقتين " Walter " و " K.Lagrang " الألمانيتين متكررة بذلك لاتفاقية فيينا لسنة 1963 المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية القنصلية، حيث أصدرت محكمة العدل قرارها سنة 2001 بإلزام الولايات المتحدة بعدم الإقدام مستقبلاً على خرق الموجبات التي تنكرت لها في هذه الحالة: موجب إعلام السلطات القنصلية للدولة بأن أحد رعاياها سيحاكم من قبل محكمة أمريكية، وموجب السماح لهذا المواطن باللجوء إلى السلطات القنصلية لدولة جنسيته لتقديم العون له في الدعوى.

بيار ماري دويوي ترجمة صاصيلا وحداد سليم، القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص534.

القدر اللازم تحت طائلة قيام مسؤوليته الدولية، الأمر الذي أكد عليه القضاء الدولي في قراراته¹. كما ينبغي أن تتوقف التدابير بمجرد تحقق الغاية من فرضها أو تعهد الدولة المذنبة بالامتثال لها وأن لا تتجاوزها إلى الانتقام والثأر، وسنرى لاحقاً بأن التدابير القسرية التي استهدفت العراق ظلت سارية على الرغم من انسحابه من الكويت على النحو الذي اشترطه مجلس الأمن لرفع الجزاء.

ولما كان الهدف من الجزاء الدولي وقف السلوك غير المطابق للشرعية الدولية²، وليس عقاب الدولة المذنبة أو الاقتصاص منها، فإنه ينبغي أن ألا تتجه آثاره إلى إحداث معاناة إنسانية لا داعي لها، أو حرمان شامل في حق الطرف المخطئ، وأن يلتزم ويمتثل لدى تطبيقه بالقيود الإنساني أو المعايير الإنسانية المنصوص عليها في الصكوك الدولية المتعلقة بحماية الإنسان³.

ب- خصائص الجزاء الدولي

يتميز الجزاء الدولي بجملة من المميزات والخصائص، يمكن إيجازها فيما يلي:

- الجزاء الدولي هو رد الفعل المترتب على انتهاك مصلحة ذات أهمية للمجتمع الدولي أو قاعدة آمرة من قواعد النظام العام، وليس مجرد انتهاك للالتزام دولي بسيط، وإن كانت الهيئة المختصة قانوناً هي من يبت في ما إذا كان الفعل المخالف يستحق تقرير الجزاء الجنائي في حق محدثه أم مجرد الجزاء التعويضي⁴.

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 28-29.

² ورد في التقرير المعنون بملحق لخطة السلام في الجزء (هـ) المعنون بالجزاءات، في الفقرة (66) منه، أن " الغرض من الجزاءات هو تعديل سلوك طرف يهدد السلم والأمن الدوليين، وليس بغرض معاقبته أو الاقتصاص منه على أي نحو آخر. راجع "ملحق لخطة السلام" المقدمة من الأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالي للجمعية العامة بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة بتاريخ 25/01/1995، ص 18.

³ هانز كوشلر، سياسة فرض العقوبات والقانون الدولي الإنساني، ترجمة إياد يونس الصقلي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 9، العدد 34، ديسمبر 2007، ص 325.

⁴ يعتقد بعض الكتاب أن وصف الجزاء يتوقف على درجة الالتزام المنتهك، فإذا كانت المخالفة لا تتعلق بمصلحة جوهرية للمجتمع الدولي والضرر الحاصل محدوداً وغير جسيم يمكن جبره، فإن المسؤولية مدنية تلزم محدثها بالتعويض عن الأضرار أو إصلاحها، وأما إذا كان الانتهاك الملتزم يتعلق بقاعدة من قواعد النظام العام الدولي والضرر المترتب بالغا وجسيماً، فهنا نكون أمام تحقق المسؤولية الجزائية للمعتدي عن فعله، ومن ثم ينبغي إنزال الجزاء العقابي عليه، بالتالي، فإن وصف الجزاء لا يلحق " كل إجراء يتخذ كرد فعل على نشاط غير قانوني أو ضار يرتكبه شخص قانوني دولي، وإنما هو حالة نادرة في القانون ".

الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 9-12.

- الجزاء لا ينبغي أن يصدر في مرحلتيه القاعدية والإجرائية من الطرف المضار، كما في حالتنا التدابير المضادة والدفاع الشرعي، وإنما من هيئة اجتماعية مؤهلة قانوناً للقيام بذلك تتوفر فيها ضمانات العدالة والحياد، وإلا كنا أمام عمل يندرج ضمن ما يعرف بالعدالة الخاصة أو الانتقام الخاص.

- الجزاء قد يختلط بمعنى العقوبة إلى حد التماهي، خاصة عندما يتخذ صورة الإكراه أو الجبر القسري، غير أن الجزاء أشمل من العقوبة، وليست هذه الأخيرة سوى إحدى صورته، على اعتبار أن الوظيفة الجزائية تتحلل عند تطبيقها إلى صورتين: صورة العقاب والردع، تتجلى في توقيع وتسليط العقوبة على المعتدي أو المخل بالقاعدة القانونية الدولية تحقيقاً للعدالة ومنع الدول المتضررة من الانتقام، هذا ما يدعى بالردع الخاص.

وصورة الإجراءات الاحترازية والوقائية من خلال توقيع الجزاء وتنفيذه، إذ يعد ذلك بمثابة رسالة تحذيرية وتهديدية لكل من يريد الإقدام على المساس بالنظام العام الدولي وانتهاك قواعده، لذلك يفضل العلامة الإيطالية " بكاريا " اصطلاح الجزاء على العقوبة، لأن الجزاء يجمع بين الماضي والمستقبل¹.

- الجزاء الدولي هدفه إنهاء الوضع الناتج عن العمل غير المشروع، بردع المخالف وحمله على تعديل سلوكه والامتثال للنظام العام الدولي، وليس الاقتصاص أو الانتقام منه أو على أي نحو آخر، فهو ليس سوى وسيلة لتحقيق غاية بذاتها، تتمثل في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين واستعادتهما.

ج- أهداف الجزاء الدولي

إن أول ما يتبادر إلى ذهن الباحث، إلى ماذا يهدف المجتمع الدولي من خلال قيامه بفرض جزاءات على المنتهك؟ وما هي الأهداف التي يتغياها على اعتبار أن لهذه الجزاءات أن تحدث آثاراً كبيرة بالدولة المستهدفة؟.

تتعدد الآراء في هذا الصدد وتباين، فيذهب جانب إلى أن الهدف من الجزاء ليس إصلاح الخرق الذي طال النظام القانوني الدولي الاجتماعي²، وإنما عقاب الدولة أو الكيان المخالف على انتهاكه، وجعله عبرة لكل من تسول له نفسه خرق هذا النظام.

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 138.

² الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 11.

في حين يرى ثان، أن الغاية من فرض الجزاء تكمن في إلحاق الضرر بالدولة المنتهكة لإجبارها على تغيير سلوكها أو سياستها التي لا تتماشى مع أحكام القانون الدولي، أو التي لا تتفق مع توجهات وسياسات منظمة ما، ولعل أبرز مثال عن هذه الحالة الجزاءات المفروضة من قبل منظمة الدول الأمريكية بحق كل من جمهورية الدومينيكان وكوبا.

بينما يذهب ثالث إلى أن الهدف من توقيع الجزاء قد يكون احتواء وتطوير موقف متفجر، تمهيدا لحل سلميا، ويرى رابع، أن الجزاءات الدولية تستهدف بشكل رئيسي إصلاح الضرر الناشئ عن مخالفة القانون الدولي بدفع المنتهك وإجباره على ترضية الدولة المتضررة وتعويضها عن الأضرار التي تسبب بها¹.

لكن، قد يتعذر أحيانا تحقق الحصول على التعويض المناسب²، سواء برفض الدولة المسؤولة التعويض عن الضرر التي أحدثته، أو فشل الجماعة الدولية في اقتضائه، مما يجعلنا نتساءل عن السبيل الذي يمكن للدولة أن تسلكه لاقتضاء حقها؟ أو بعبارة أخرى، هل يمكن للدولة المتضررة اللجوء إلى وسائل ذاتية لاقتضاء حقها بنفسها بدون أن يصل رد فعلها إلى درجة تحطيم قيم المجتمع الدولي؟. وهل يعد الفعل المشروع الذي تقوم به الدولة المتضررة ردا على فعل غير مشروع ابتداء تقوم به الدولة المخطئة بمثابة جزاء؟

المطلب الثاني: تمييز الجزاءات الدولية عن الإجراءات المشابهة لها

في مجتمع لا مركزي تتمتع فيه جميع الدول بسيادة متساوية، ويفتقد إلى سلطة عليا تتولى وضع الأحكام والقواعد وتسهر على تفسيرها وتطبيقها، كان من المنطقي أن يتم الاعتراف لأعضائه - إلى حد ما - بسلطة اللجوء إلى وسائل المساعدة الذاتية لاقتضاء حقوقها بنفسها وتنفيذها وفق ما يعرف بالعدالة الخاصة، على أنه وبدخول ميثاق الأمم المتحدة حيز السريان، حاولت منظمة الأمم المتحدة ضبط ممارسة الدول لمثل هذه التدابير - القصاص، الانتقام، الثأر... إلخ - لاسترداد حقوقها تدريجيا، فجاء نص المادة الثانية من الميثاق في فقرته الرابعة

¹ الغنيمي طلعت، مرجع سابق، ص 66.

² ثمة بعض الأنواع من الأضرار التي يبقى فيها الوصول إلى تعويض حقيقي عنها صعبا ففي قضية مشروع GabciKovo-Nagymaros التي صدر في شأنها قرار من محكمة العدل الدولية سنة 1997 بين هنغاريا وسلوفاكيا، فيما يتعلق بالأضرار المنصبة على البيئة (احتياطات مياه الشفة، المناطق الرطبة، المياه الجوفية) أظهر عدم ملاءمة القواعد الموجودة مع التعويض عن خسائر البيئة. من جهة، فإن بعض الأضرار المستقبلية تكون غالبا مؤجلة وأحيانا غير مباشرة، من جهة أخرى فإن القانون الوضعي لتقدير التعويض يعتمد على المبادئ الموروثة من القوانين الخاصة الداخلية: الضرر الناشئ، المباشر والأكيد.

بيار ماري دويوي ترجمة صاصيلا محمد وحداد سليم، مرجع سابق، ص 539.

ليضع مبدءا عاما يقضي بعدم جواز استخدام القوة المسلحة أو حتى مجرد التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية، غير أن ذلك لم يكن ليمنع ظهور بعض الأنماط الجزائية التي تمارسها الدول - خارج إطار المنظمات الدولية - فرادى وتتسم القسر في صورة تدابير المساعدة الذاتية، المعاملة بالمثل، التدابير المضادة، والتي لا يزال البعض يرى فيها أو يعتبرها شكلا من أشكال الجزاءات الدولية¹.

ومما ينبغي التنويه إليه، أن عددا من المؤلفين والكتاب المتأثرين بتقارير لجنة القانون الدولي يخلطون جميع فئات ردود الأفعال ضد التصرفات والأفعال غير القانونية ويصبونها في قالب واحد تحت مسمى "الجزاءات"²، سواء ثبت الانتهاك وصدر قرار الإدانة عن سلطة اجتماعية مستقلة ومؤهلة أم عن الدولة المتضررة بحد ذاتها، وسواء تعلق الأمر بأعمال انتقامية في إطار المعاملة بالمثل أم بتدابير وإجراءات صادرة وفق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

هذا وكان لصدور القرار التحكيمي حول مشكلة الطيران الجوي بين فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية سنة 1978، دور محوري في حصر استعمال مصطلح "التدابير المضادة" على تلك الإجراءات التي تقرها الدول التي تتحرك منفردة، ولحسابها الخاص³.

¹ يعد الأستاذان "Joe. Verhoeven" و "David Ari" من أقطاب هذا الاتجاه، إذ يعتبران أن الإجراءات المضادة هي جزاءات دولية قانونية، فهي لا تهدف إلى مجرد الضغط على مرتكب السلوك غير المشروع لوقفه، وإنما تهدف إلى عقاب الدولة المنتهكة عن الفعل غير المشروع.

أشار إليه: السيد أبو عطية، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 101-100.

² لا بد من الإشارة إلى أن الإصدار الأول لمشروع مسؤولية الدول في المادة (30) منه، كان قد تضمن مصطلح "الجزاء" مكان مصطلح التدابير المضادة، قبل أن يتم التخلي عن مصطلح "الجزاءات" عقب مناقشات محتدمة، لصالح مقاربة نظرية وعملية، والواقع أن آلية المادة (30) هي آلية للمعاقبة على انتهاك القانون الدولي، حتى وإن فضلت اللجنة الاحتفاظ بهذا المصطلح في قرارات المنظمات الدولية عموما.

Charles Leben, les contres mesures inter-étatique et les réaction à l'illicite dans la société internationale, annuaire français de droit international, vol 28, 1982, p17.

³ تعود وقائع هذه القضية إلى قيام السلطات الفرنسية بمنع طائرات "بان أمريكان" من الهبوط في مطار أورلي بسبب قيام الأخيرة بالنزول في مطار لندن، قاطعة بذلك الخط المباشر المتوقف عليه، الذي يربط بين باريس والساحل الغربي للولايات المتحدة الأمريكية، في المقابل، قامت الولايات المتحدة بوقف ثلاث رحلات فرنسية أسبوعية إلى الساحل الغربي كتدبير مضاد تجاه الموقف الفرنسي المخالف لتبادل المذكرات.

الملاحظ أن هناك تفاوتاً بين الإجراء الفرنسي الذي يمنع الطائرات الأمريكية من الهبوط في باريس في حالة واحدة، وهي حالة نزول تلك الطائرات في لندن، بينما الطائرات التي تصل باريس مباشرة من الأراضي الأمريكية فهي غير مشمولة بالإجراء الفرنسي، أما الإجراء الذي اتخذته و.م الأمريكية فإنه يمنع الطائرات الفرنسية منعاً مطلقاً من النزول في المطارات الأمريكية، وهذا يعني أن

اتساقا على ما تقدم، نحدد المفهوم القانوني للتدابير المضادة باعتبارها أقرب التدابير المجاورة للجزاء من خلال التمييز بينها وبين بعض الإجراءات المشابهة لها (الفرع الأول)، ثم نستعرض أهم صورها ومدى مشروعيتها كل منها (الفرع الثاني)، لنبيّن أخيرا مواطن الشبه والاختلاف بين إجراءي الجزاء والتدابير المضادة.

الفرع الأول: مفهوم التدابير المضادة " contres-mesures "

في البداية، لابد من تحديد مصطلح " التدابير المضادة "، فقد دأب عدد من المؤلفين والكتاب على دمج هذا المصطلح الحديث القضائي المنشأ، المنبثق عن القرار التحكيمي الشهير بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا المشار إليه¹، في قالب واحد مع بعض الإجراءات القانونية الأخرى المشابهة له من حيث الإجراءات والأثر القانوني، المختلفة عنه من حيث النتائج والأهداف، ومن حيث المشروعية.

أولا: تعريف التدابير المضادة

يعرف جانب من الفقه التدابير المضادة بأنها " رد فعل لتصرف غير مشروع من جانب دولة ما أو أكثر " ².

الملاحظ على هذا التعريف أنه يجمع كل التدابير المتخذة كرد فعل على عمل غير مشروع ابتداء، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الإجراءات المضادة مشروعة لا تتنافى مع أحكام ومبادئ القانون الدولي، أم غير قانونية - كأصل عام - بيد أنها مشروعة لكونها رد فعل على عمل غير مشروع ابتداءا.

التدابير الأمريكية المضادة تتجاوز معيار التناسب مقارنة بالإجراء الفرنسي. وبعد عرض القضية على التحكيم، جاء في قرار المحكمة ما يلي:

"En présence d'une situation qui comporte à son avis la violation d'une obligation internationale par un autre Etat, un état... a le droit, sous réserve des règles générales du droit international relatives aux contraintes armées, de faire respecter son droit par des contre-mesures".

P. Marie Dupuy, Droit international public, Dalloz, paris, 10^{ed}, 2008, p567.

¹ يعتقد جانب من الكتاب أن " التدابير المضادة " كنمط جزائي ليس جديدا، من حيث الممارسة، على صعيد العلاقات الدولية، وإنما الجديد هو مصطلح " التدابير المضادة "، الذي يرجع البعض استخدامه إلى قضاء التحكيم الدولي المشار إليها أعلاه، وإن كان الأستاذ " الحسيني " يرجع استعماله إلى الأستاذ " بندشيلر " سنة 1963.

الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 21.

² السيد أبو عطية، مرجع سابق، ص 98.

يتجه آخر إلى تعريفها بأنها " مجموعة من الإجراءات الصادرة عن دولة أو أكثر، كرد فعل على عمل ضار أو غير مشروع صادر عن دولة أخرى لحملها على مراعاة التزاماتها، دون أن تشكل تلك التدابير انتهاكا للقانون الدولي"¹.

يسجل على هذا التعريف أنه قلص من مجال التدابير المضادة، وحصر إياها على الإجراءات التي تتفق مع أحكام القانون الدولي.

فيما ينحو ثالث نحو اعتبار مصطلح " التدابير المضادة " مفهوماً ينصرف إلى مجموعة الإجراءات القسرية أو الإكراهية، التي تتخذها دولة ضد دولة أخرى ارتكبت حيالها عملاً يعتبر مخالفاً لقواعد المجاملة في المجتمع الدولي أو مجافياً لقواعد نظامه القانوني أو يشكل مساساً بالعلاقات الثنائية التعاقدية، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الإجراءات مرخصاً بها صراحة في المواثيق المختلفة أو غير مرخص بها، ففي هذه الحالات الثلاثة المشار إليها، تتولى الدولة الضحية مهمة تحديد المخالفة أو الخطأ، آثاره عليها، والإجراءات المتخذة لمواجهته².

ثانياً: التدابير المضادة في أعمال لجنة القانون الدولي

يبدو من خلال دراسة فاحصة لنص المادة (30) من مشروع لجنة القانون الدولي حول المسؤولية الدولية للدول³، أن هذه الأخيرة اتجهت أول الأمر للاحتفاظ بمصطلح " الجزاء " للدلالة على التدابير المتخذة كرد فعل عن خرق التزام دولي له عواقب وخيمة على المجموعة الدولية بأسرها...، بيد أن اعتراض جانب كبير من الفقه والدول دفع اللجنة للتراجع عن استعمال هذا المصطلح، والاستعاضة بدلاً له بتعبير "التدابير المضادة" مراعاةً للاتجاه الفقهي الغالب في القانون الدولي مع الإبقاء على معنى الجزاء⁴.

ويبدو أن اللجنة قد اعترفت باستمرار بوجود ردود الأفعال الفردية، ووضعت شروط اللجوء إليها وممارستها. في الواقع، فإن ما يبرر اللجوء إلى التدابير المضادة هو أن المنظمات الدولية لا تتصرف حيال وقوع أي عمل غير مشروع دولياً، بل قد لا تتصرف إلا في حال انتهاك بعض الحقوق الواردة في ميثاقها التأسيسي، ما يخلق فجوة في حال خرق حقوق موضوعية للدول لا

¹ الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 18.

² Charles Leben, Op.cit, P15.

³ تنص المادة 30 من مشروع لجنة القانون الدولي على " أن الفعل غير المشروع للدولة والذي لا يتفق مع التزام تلك الدولة إزاء دولة أخرى، يكون محظوراً، إذا كان هذا الفعل إجراء مشروعاً وفق القانون الدولي في مواجهة هذه الدولة الأخرى، بناءً على فعل غير مشروع لتلك الدولة الأخيرة ".

⁴ Charles Leben, Op.cit, P 17.

تحميها المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، هذا هو السبب الذي يجعل اللجنة تفسح مجالاً أمام هذه الأخيرة للتصرف انفرادياً.

يجد هذا الموقف سنداً في نص المادة (22) من مشروع لجنة القانون الدولي حول المسؤولية الدولية للدول¹، ففيما يتعلق بالحالات النافية لعدم المشروعية الوارد في الفصل الخامس منه، يستخلص من قراءة متأنية لنص هذه المادة وللمناقشات التي أفضت إلى الأخذ بها، أن التدابير المضادة يمكن أن تقوم بها دولة بمفردها، كما يمكن أن تقوم بتوقيعها مجموعة من الدول في إطار جماعي، ويمكن كذلك، أن يكون رد الفعل عن المخالفة أو الانتهاك في إطار مؤسساتي كالاتحاد الأوروبي مثلاً.

مع ذلك، تختلف التدابير المضادة من حيث حيثيات أعمالها عن الجزاءات، فهي رد فعل عن أي انتهاك لحق موضوعي للدولة أو الدول، على خلاف الجزاء الذي هو رد فعل عن انتهاك أو مخالفة للالتزام غاية في الأهمية بالنسبة للمجتمع الدولي ككل.

والواقع أن التدابير المضادة ليست إجراءً معيناً ولا من طبيعة محددة، ولعل جمع مختلف إجراءاتها وتدابيرها تحت مسمى "التدابير المضادة" يعود إلى رغبة الفقه الدولي المعاصر في التخلص من التركة التقليدية للمفاهيم والمصطلحات التي تتجاوز وتتشابه مع هذا التعريف²، من قبيل المساعدة الذاتية، الأعمال الانتقامية، نظرية الحقوق الأساسية للدول...³، وإن كان ذلك لا يجعل المسألة أقل تعقيداً، على اعتبار أنها تطرح صعوبات أخرى من طبيعة مختلفة، حيث أن قياس مدى شرعية الإجراء الذي تأتيه الدولة المتضررة كرد فعل على عمل ضار أو غير مشروع

¹ تنص المادة (22) بالقول "تنتفي صفة المشروعية عن فعل الدولة الذي لا يكون مطابقاً للالتزام الدولي تجاه دولة أخرى إذا كان هذا الفعل يشكل تدبيراً مضاداً متخذاً ضد الدولة الأخيرة، ويقدر ما يكون كذلك وفقاً لأحكام الفصل الثاني والثالث.

راجع: وثائق الأمم المتحدة، حولية لجنة القانون الدولي سنة 2001، منشورات الأمم المتحدة، جنيف ونيويورك، 2007، ص 96.

² كما أسلفنا، فإن التدابير المضادة كرد فعل على عمل ضار وغير مشروع ليست بالجديد، فقد عرفت لدى الرومان واستمرت إلى زمن ليس ببعيد، ويعود إقرارها لعدم كفاية وسائل أو عدم فعالية إقرار العدل في المجتمع الدولي، في ظل عدم وجود قضاء دولي ملزم للدول وقصور عمل الأمم المتحدة (الضامن الرئيسي لحفظ السلم) في تسوية الخلافات الدولية، بالنظر للقصور الهيكلي والتكويني الذي يعتري آلية اتخاذ القرار فيها لوقف انتهاك القانون، ما أنتج الانتقائية في التعامل مع الأزمات، يكفي أن نشير إلى بعض الحالات التي تم فيها تنفيذ الإجراءات المضادة لتتوصل إلى هذه النتيجة، فمثلاً الحظر على البترول الذي نفذته الدول العربية ضد الـ.م.أ وبريطانيا وبعض الدول الأوروبية سنة 1973، نتيجة دعمها اللامتناهي لإسرائيل، من خلال دعمها والوقوف ضد أي قرار يدين انتهاكاتها المتعددة واللا محدودة.

³ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 32.

يتوقف على مدى اتساقه مع القانون الدولي هذا ما أوضحتها لجنة القانون الدولي، لذا، سيكون من المفيد استعراض صور هذه الإجراءات وإبراز أهمية التفرقة بينها لتوضيح الفكرة.

الفرع الثاني: أهم صور الإجراءات المضادة

تتعدد صور الإجراءات المضادة وتختلف وتتباين في مشروعيتها كما أشرنا، وسنكتفي بعرض أهمها بإيجاز.

أولاً: الدفاع الشرعي

يعد هذا الإجراء قديماً في الوجود قدم العلاقات الدولية، حيث أشير إليه كحق أصلي مرتبط بالدولة حتى لو لم يتم النص عليه¹، على أن هذا الحق لم يعد تحت السلطة التقديرية المطلقة للدول تمارسه كيفما شاءت، إذ أن المواثيق الدولية عملت على كبح جماح الدول والحد من سلطانه في ممارسته من خلال تقييد تطبيقه بشروط وضوابط محددة، يكاد يكون متفقا عليها فقها وقضاء²، فلا يجوز إعماله إلا في حال وجود عدوان فعلي مسلح حال ومباشر على درجة من الجسامه والخطورة، وأن يرد على أحد الحقوق الأساسية للدولة.

- أن يكون دفع العدوان مباشراً وأنيا حال حصوله³، ذلك أن كل عمل لاحق للعدوان فإنه يندرج في خانة الانتقام الذي يعد تصرفاً غير مشروع، يتنافى وأحكام القانون الدولي.

- يشترط في ممارسة الدفاع الشرعي التقيد بضابطي الضرورة والتناسب، فالأفعال التي تباشرها الدولة الضحية ينبغي أن تكون لازمة وضرورية لرد العدوان، وأن لا تتجاوز في نطاقها وشدتها وحدتها والوسائل المستخدمة فيها القدر اللازم لصدده، وأن لا تتجه إلى إحداث آثار إنسانية أو مادية غير ضرورية.

¹ يشير الأستاذ Sierpinsky في هذا الصدد إلى أنه أثناء مناقشة مبدأ الدفاع الشرعي في مؤتمر سان فرانسيسكو، كانت الدول التي سعت إلى إنشاء الأمم المتحدة متفقة على مبدأ الأمن الجماعي إلى حد عدم الإشارة إلى فكرة الدفاع الشرعي، بيد أن خلافها حول أساليب تطبيق نظام الأمن الجماعي، أدى لمناداة بعض الدول بضرورة النص على حق الدفاع الشرعي، فظهر في هذا الصدد اتجاهان: الأول، ينادي بضرورة النص على الدفاع الشرعي في الميثاق، لأنه في حالة عجز مجلس الأمن في القيام بالمهام المنوطة به، ستبقى الدولة الضحية دون حماية، واتجاه ثان: يرى ضرورة زيادة دور المنظمات الإقليمية ومنحها بعض الاستقلالية خشية شل حركتها من قبل مجلس الأمن.

Sierpinsky Batyah, La légitime défense en droit international: un concept ambigu, Revue Québécoise du droit international, vol 19, 2006, p 84-85.

² Casses Antonio, L'article 51 In: Cot, J. pierre et Allain Pellet, La charte des Nations Unies " commentaire article par article", 2^{ed}, Economica, Paris, 1991, p783.

³ فطحيزة التيجاني بشير، واجبات الدول في الدفاع الشرعي بين مبادئ الميثاق وقواعد القانون الدولي والممارسة الدولية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 04، 2010، ص 253.

- يتعين إبلاغ مجلس الأمن فوراً بالتدابير المتخذة، والتي ينبغي وقفها بمجرد اتخاذ مجلس الأمن للإجراءات اللازمة، وبذلك يتميز الدفاع الشرعي بكونه ذو طابع علاجي أي يهدف إلى وقف العمل غير المشروع وحصر نطاق آثاره.

بينما تكمن أبرز مواطن الاختلاف بين الدفاع الشرعي والجزاء الدولي، في أن هذا الأخير إجراء لاحق على المخالفة الدولية "*Ex post facto*"، في حين أن الدفاع الشرعي هو تدبير مستعجل أي مؤقت على فعل غير مشروع قائم وحال.

من حيث شروط ممارسته، فإن الدفاع الشرعي حق يتوقف حدوثه على حالة قيام اعتداء مسلح، ويخضع في تقدير حصوله وشدته ونطاق ممارسته إلى الدولة المتضررة، ويستمر إلى غاية قيام مجلس الأمن باتخاذ التدابير الضرورية، بينما يستند الجزاء في تقدير حصوله كأصل عام على صدور قرار اجتماعي من هيئة مختصة مؤهلة ومستقلة، تحدد فيه نوع الإجراء القسري المتخذ كرد فعل ودرجة حدته وشدته.

وإذا كان كلا من الجزاء والدفاع الشرعي يشتركان في كون ممارستهما تكون رداً على مخالفة جسيمة لأحكام القانون الدولي العام، فإن الجزاء يقوم في حالة ضرر استنفذ جميع عناصره، بينما يقوم الدفاع الشرعي في حالة ضرر لم يستنفذ جميع عناصره.

يشار إلى أن لجنة القانون الدولي، قد أدخلت مبدأ الدفاع الشرعي في دائرة الظروف النافية لعدم المشروعية، بالنسبة للدول (المادة 21) وللمنظمات الدولية (المادة 21)¹، شرط أن يكون قد اتخذ طبقاً لميثاق الأمم المتحدة.

ثانياً: الأعمال الانتقامية "*REPRESAILLES*"

تختلط الأعمال الانتقامية بالرد بالمثل "*RETORSION*"، ويتميزان بكثرة السيمات المشتركة بينهما من حيث الطبيعة والهدف، فيستهدف كلا الإجراءين ممارسة الضغط على الدولة المعتدية لدفعها وإجبارها على احترام حقوق الدولة الضحية أو المضروعة، فتتقاربان بشكل وثيق في تدابير التنفيذ القسري، لكنهما تختلفان في المضمون وفي الطبيعة القانونية، فالعمل الانتقامي إجراء غير قانوني بذاته، تتخذه دولة متضررة على سبيل الثأر ضد دولة ترى أنها أخلت بالتزامها تجاهها، لإرغامها على تقديم تسوية مرضية لنزاع ترتب على سلوك أو عمل غير قانوني أته هذه الأخيرة.

¹ نصت المادة 21 من مشروع لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011 في الفصل الخامس بالقول "تتقي صفة المشروعية، إذا كان هذا الفعل يشكل تدبيراً مشروعاً للدفاع عن النفس بموجب القانون الدولي، ويقدر ما يكون كذلك".

ولعل هذا التعريف يتشابه إلى حد ما مع التعريف الذي تبنت لجنة القانون الدولي في قرارها الصادر سنة 1934 للعمل الانتقامي، والذي يساير التطورات الدولية¹.

ومن الأمثلة على التدابير الانتقامية نذكر قيام الولايات المتحدة الأمريكية بالتجميد الاحتياطي للأموال العامة لإيران في مصارفها بمساعدة حلفائها من الدول الأوروبية عقب الحادثة الشهيرة التي كانت السفارة الأمريكية في طهران مسرحاً لها، أين تم حجز العاملين القنصليين في هذه السفارة من قبل بعض الطلبة الإيرانيين، وعرضت هذه القضية على محكمة العدل الدولية وفصلت فيها بتاريخ 14/05/1980²، وقيام الولايات المتحدة الأمريكية كذلك، بحظر تصدير الحبوب إلى الاتحاد السوفياتي كرد فعل على قيام هذه الأخيرة بغزو أفغانستان في نهاية السبعينات³. ويحفل سجل هذه الدولة بتاريخ كبير من هذه التدابير والممارسات.

يشار إلى أن التدابير الانتقامية وإن كانت تندرج ضمن التدابير المضادة التي يقول الفقه بمشروعيتها، إلا أنه يتفق على إحاطتها بضوابط دقيقة وصارمة، لذا، فإن استخدام القوة المسلحة في ممارسة هذه التدابير يجعل من الإجراء غير مشروع، لأن استخدام القوة المسلحة بمختلف أشكاله لم يعد له مكان في القانون الدولي المعاصر، تأسيساً على المادة (4/2) من الميثاق التي حظرت كل استخدام للقوة المسلحة في العلاقات الدولية، بل وحتى مجرد التهديد بذلك.

بالعودة إلى القانون الدولي التقليدي، فقد أُرست قضية " نوليللا " بين ألمانيا والبرتغال الشروط التي يمكن في ظلها ممارسة هذا النوع من التدابير (الانتقام)، والتي يمكن حصرها في العناصر التالية: وجود فعل غير مشروع ابتدائي، طلب وقف الفعل غير المشروع وإصلاح الضرر الناشئ عنه لصالح الدولة المضروبة، الإخفاق في الحصول على التعويض أو الترضية المناسبة بعد استنفاد جميع السبل السلمية، تناسب الرد مع الفعل الابتدائي غير المشروع⁴.

من جهتها، أكدت محكمة العدل الدولية في قرارها الصادر سنة 1997 في قضية مشروع *Gabcikovo-Nagymaros* بين هنغاريا وسلوفاكيا على العناصر التي تشكل - بحسبها - نظام

¹ Les représailles sont définies comme " des mesures de contrainte, dérogoires aux règles ordinaires du droit du gens, décidées et prises par un état, en réponse à des actes illicites commis à son prejudice par un autre état, et ayant pour but d'imposer à celui-ci, par pression exercée, au moyen d'un dommage, le retour à la légalité".
P. Marie Dupuy, Op.cit, p566.

² القضية المتعلقة موجز الأحكام والفتاوى والأمر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 1992، ص 140-145.

³ Charles Leben, Op.cit, p10-11.

⁴ الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 23.

التدابير المضادة في القانون الدولي استنادا على اجتهادها الخاص في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغو وضدها، وعلى القرار التحكيمي الشهير الصادر سنة 1978 بشأن مشكلة الطيران الجوي بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا¹.

ثالثا: التدابير المقابلة أو إجراء الرد بالمثل

سبق أن أشرنا إلى إجراء الرد بالمثل يتشابه مع الأعمال الانتقامية، إلا أنه يختلف عنه من حيث المضمون ومن حيث الطبيعة القانونية²، فإجراء الرد بالمثل عمل قانوني بذاته، يندرج في إطار ممارسة صلاحيات معترف بها للدولة في القانون الدولي.

ويعرفه جانب فقهي على أنه " إجراء قانوني غير ودي يقع ردا على عمل سابق غير ودي، بصرف النظر عن مشروعيته ويمائل في أثره الفعل المشروع الذي يترتب عليه ضرر"³، المعروف في القانون الداخلي باصطلاح **Damnum sine injuria**، هذا الإجراء (الفعل ورد الفعل) يقع عادة في المجالات التشريعية أو الاقتصادية أو التجارية مثل: وضع التعريفات الجمركية، تخفيض العملة، التمييز ضد المواطنين الأجانب الزائرين المقيمين... إلخ. وتزخر الممارسة الدولية بالحالات التطبيقية لمثل هذه الإجراءات⁴.

¹ قامت محكمة العدل الدولية بإقرار العناصر الخاصة التي تشكل التدابير المضادة، باستعادتها من القرارات المشار إليها آنفا، وتتمثل في:

- أن التدبير المضاد لا يمكن اعتباره " إجراء انتقاميا " ضد الدولة التي يستهدفها، بسبب عمل غير قانوني دولي.
- الدولة المتضررة ينبغي عليها دعوة الدولة المسؤولة عن العمل غير القانوني إلى وضع نهاية لعملها غير المشروع وأن تقدم تعويضا.

- ضرورة التناسب في الإجراء الانتقامي مع الخسائر الحاصلة مع الأخذ بالحسبان الحقوق المعنية.
المرجع نفسه، ص 349.

² La distinction entre représailles (non militaires) et rétorsion a fait l'objet de discussions nombreuses dans la doctrine classique du droit international, discussions dont il est rendu compte dans l'ouvrage, d'E. Decaux La réciprocité en droit international, Paris L.G.D.J., 1980, p. 224-235. L'auteur semble approuver la distinction selon laquelle « les représailles sont la réciprocité d'un acte licite alors que la rétorsion est la réciprocité d'un acte licite mais inamicale » (p. 224). Mais on ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas répondre par des « actes licites » à des actes illicites. E. Decaux en donne lui-même plusieurs exemples dans la pratique internationale. Ce qui compte donc réellement c'est le caractère dérogoire ou non de la riposte. Ainsi les représailles, malgré ce qu'il en dit, sont bien une réponse illicite à un acte illicite, la rétorsion une réponse licite à un acte illicite ou licite, peu importe ».

Voir: Charles Leben, Op.cit, p15.

³ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 35.

⁴ يندرج الحظر والمقاطعة ضمن تدابير المقابلة أو المعاملة بالمثل، وتحفل الممارسة الدولية بتطبيق هذين الإجراءين، فالمقاطعة هي الامتناع عن عموم التبادل التجاري والخدمات مع دولة أو أكثر، ووسائل النقل كالسفن والطائرات، من ذلك: مقاطعة الدول

قد تجد إجراءات الرد بالمثل لها تطبيقات في المجال السياسي أو الدبلوماسي كقطع العلاقات الدبلوماسية، طرد الدبلوماسيين، وقد تصل أحيانا لدرجة توتر شديدة تنعكس آثارها على العلاقات بين البلدين، ولعل من أبرز الأمثلة نذكر، تدابير الرد المتبادلة سنة 1975 بين سوريا والعراق¹، أين تم الإغلاق المتبادل لمراكزهما التجارية ومكاتب شركات الطيران ... وغيرها، وكذا التدابير المتبادلة بين الوم الأمريكية والاتحاد السوفياتي سنة 1987.

وإذا كان الجانب الغالب من الفقه ينحو نحو مشروعية الرد بالمثل²، إلا أن الخلاف شجر بينه حول أساس هذه المشروعية، إذ يمكن أن يتحول إجراء الرد بالمثل إلى أعمال انتقامية إذا ما انطوى على انتهاك التزام دولي كالإلغاء اتفاق تجاري بتبادل السلع والخدمات من جانب واحد مثلا بل وقد يصل إلى حد إثارة المسؤولية الدولية للدولة، متى كانت الأضرار الناجمة عنها جسيمة مترتبة عن التعسف في استعمال الحق في تنفيذ تلك التدابير كأن يطال الإجراء المتخذ العلاقات الإنسانية المحمية بموجب المواثيق والصكوك الدولية³، بأن يترتب مثلا عن قطع المساعدات الإنسانية قيام مجاعة تؤدي بحياة السكان المدنيين⁴، في هذه الحالة، تكون تدابير المعاملة بالمثل تجاوزت الشروط والضوابط الناظمة لها، لتدخل في خانة الأفعال غير المشروعة التي تفتقد إلى المبرر القانوني والشرعي.

من هذا المنطلق ومنعا لمثل هذا التجاوز والتعسف، يمكن استعراض أهم الضوابط التي وضعها الفقه لوسم هذا الإجراء بالمشروعية، وتتمثل في⁵:

➤ وقوع عمل ضار بشخص قانوني دولي أو بمصالحه أو رعاياه.

العربية لإسرائيل، ومقاطعة الوم الأمريكية ودول السوق الأوروبية لإيران أثناء فترة احتجاز الرهائن سنة 1979. أما الحظر فينصرف إلى الامتناع عن تصدير الخدمات والسلع إلى دولة أو أكثر، ولعل من أهم الأمثلة: فرض حظر على تصدير البترول من قبل الدول العربية ضد الولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية إبان الحرب العربية الإسرائيلية في أكتوبر 1973، نظرا لدعمهم المطلق لإسرائيل.

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص36.

² سايرت لجنة القانون الدولي هذا الاتجاه، حيث نصت المادة 22 من قواعد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا على أن " تتقي صفة المشروعية عن فعل الدولة الذي لا يكون مطابقا للالتزام دولي لتلك الدولة، إذا كان هذا الفعل يشكل تدبيراً مضادا متخذا ضد الدولة الأخيرة، ويقدر ما يكون كذلك وفقا لأحكام الفصل الثالث من الباب الثاني ".

³ راجع نص المادة 50 من قواعد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، لاسيما الفقرات (أ) و (ب).

⁴ لعل هذا ما أشارت إليه الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم A/RES/63/179 بتاريخ 26 مارس 2009، والموسوم بـ"حقوق الإنسان والتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد".

⁵ الحسيني زهير، مرجع سابق، ص22.

- أن يطلب من الدولة المنتهكة الكف والترضية دون أن يتوصل إلى استجابة.
- ألا يكون الرد متافيا مع أحكام وقواعد القانون الدولي، وأن تقرره السلطة المختصة في الدولة.
- أن يوجه الإجراء أو التدبير المعني نحو الدولة المنتهكة فحسب وأن لا يطال أطرافاً ثالثة.

بعد أن استعرضنا أهم صور التدابير المضادة وبيننا آراء الفقه والقضاء حولها، من المهم أن

نبين في عجالة مكان الاختلاف بينها وبين الجزاءات الدولية، والتي نحصرها فيما يلي:

- **من حيث المصدر:** فإن الإجراءات المضادة، أفعال إرادية تقوم بها دولة أو مجموعة دول متضررة ضد أخرى كرد على أفعال سابقة، تعتبرها وفق تقديرها الخاص مساساً بمصالحها، تتوخى من خلالها وقف الأضرار التي تصيبها من جراء تصرف فردي مضاد، أما مشروعيتها فإنها تخضع للضوابط والشروط التي أرساها الفقه والقضاء الدوليين، فتكون مشروعة متى كانت قانونية، وأما إذا حادت عن هذه الضوابط اعتبرت غير مشروعة، بل وقد يصل الأمر إلى حد إثارة مسؤوليتها الدولية.

أما الجزاءات الدولية فهي ساكنة وليست تلقائية، فالدافع إليها ليس منفعة فردية أو مصلحة شخصية وإنما مصلحة جماعية باعتبارها رداً على انتهاك التزام جوهري يتعلق بمصلحة المجتمع الدولي بأسره، بالتالي، فإن الهيئة المخولة بإقرارها ولكونها تمثل إرادة المجتمع الدولي، فإنها تلتزم - إلى حد ما - الموضوعية، فتعمل وفق الأحكام والضوابط المبينة في المدونات القانونية عند فرض الجزاءات، ولعل هذا ما يدفع بعض الفقه إلى رفض اعتبار التدابير المضادة جزاءات دولية وبحسب الأستاذ " *Charle Leben* " إذا تم تعريف الجزاء على أنه إجراء أو تدبير يتخذ كرد فعل على انتهاك القانون، فإنه ينبغي إذا أردنا قمع أي مخالفة للقانون، أن يكون هذا الانتهاك تم البت فيه من قبل أحد الهيئات التي يعهد إليها النظام القانوني بهذه الوظيفة، بمعنى أن قرار الجزاء يجب أن يصدر عن هذه الهيئات وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا النظام القانوني ولفقط، وهذا ما يسمى بـ " الشرعية " كسمة ضرورية للجزاء، والسمة الأخرى هي الكفاءة أو الفعالية¹، بالتالي، فإن التدابير المضادة وإن تمتعت بالصفة الجزائية، إلا أنها لا تتسم بالصفة الشرعية².

¹ Charles Leben, Op.cit, p20.

² Ibid, p 22.

- من حيث الغاية: الهدف من الجزاءات الدولية شأنها شأن التدابير المضادة هو وقف المخالفة القانونية ومنع استمرار آثارها¹، بيد أنهما يختلفان من حيث أن هدف الجزاءات الدولية أصيل يهدف إلى حماية النظام القانوني الدولي والاجتماعي من الانتهاك من خلال ممارسة الضغط على المخالف لثنيه عن سلوكه غير المشروع، في حين أن هدف التدابير المضادة عرضي لا يتعدى نطاقه حماية المصلحة الفردية للدولة المتضررة، ويستتبع هذا الاختلاف تبايناً في نطاق الالتزام بين الإجراءين، ففي حين يلزم الجزاء جميع أشخاص المجتمع الدولي بالامتثال لوضع تدابير موضع التنفيذ تحت طائلة فرض تدابير قسرية تلحق المخالف، لا يلتزم بممارسة التدابير المضادة سوى الدولة أو الدول المتضررة، لمصلحتها، باسمها ولحسابها.

يشار إلى أن هنالك حالات نادرة يسمح فيها الدستور المنشئ لمنظمة دولية لهذه الأخيرة بمنح إحدى الدول الأعضاء انفرادياً تعليق الاستفادة من بعض المزايا لدولة أخرى، مثل تلك الفوائد المتعلقة بالتعرف، بالتحديد، في المنظمة العالمية للتجارة، حيث تمنح المادة (22) من مذكرة التفاهم حول القواعد والأصول التي تحكم تسوية الخلافات الملحقة بالاتفاق التأسيسي للمنظمة، إمكانية فرض تدابير مضادة من قبل الدولة المتضررة ضد الدولة المسؤولة بشرط صدور تفويض من هيئة حل الخلافات. صحيح أن القرار يتخذ من قبل هذه الأخيرة ويستند في شرعيته إليها، ومع ذلك يبقى للدولة المبادرة مجالاً مهماً من الحرية، والتي غالباً ما تخف رقابته النظامية².

- من حيث الطبيعة: كقاعدة عامة، فإن الإجراءات المضادة إجراء قانوني خول القانون الدولي الدول وحتى المنظمات الدولية حرية ممارسته كإجراء إرادي وانفرادي بديل وكظرف ناف لعدم المشروعية³، يمكن الطرف المتضررة من حمل الطرف المعتدي على وقف الفعل الضار وجبر الضرر، وذلك وفق ضوابط وشروط قد يترتب على مخالفتها وتجاوزها إثارة مسؤوليتها الدولية⁴.

¹ تختلف الجزاءات عن التدابير المضادة في وقف المخالفة القانونية ومنع استمرار آثارها، من حيث أن الجزاءات تتخذ كرد فعل على مخالفة أو انتهاك أنتجت جميع آثاره، بينما التدابير المضادة تتخذ عادة كرد فعل على مخالفة لم تنتج جميع آثارها.

² P. Marie Dupuy, Op.cit, p571.

³ من المهم أن نشير إلى أن الظروف النافية لعدم المشروعية لا تلغي الالتزام القائم على عاتق الدولة المتضررة وفق القانون الدولي العام أو تنهيه، وإنما توفر فحسب تبريراً لعدم الوفاء به ما دام الظرف المعني قائماً، بمعنى، أنه لا يجوز للدولة المتضررة التمسك، في حال وقف الفعل الضار وحصولها على الجبر اللازم، بمواصلة تنفيذ التدابير المضادة كظرف نافي لعدم المشروعية.

⁴ فيما يتعلق بالمنظمات الدولية، فإن الممارسة الصحيحة للتدابير المضادة كظرف ناف لعدم المشروعية تتطلب أن يكون الإجراء المتخذ تم وفقاً للضوابط الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها القانون الدولي، وأن لا تتنافى التدابير مع قواعد المنظمة، وأن لا تتوافر في حوزتها وسائل ملائمة تمكنها من حمل الدولة أو المنظمة المسؤولة على الامتثال لالتزاماتها بوقف الانتهاك وجبر الضرر.

راجع المادة (22) من مشروع مواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011.

أما الجزاء فحوله القانون لغير الطرف المتضرر، لهيئة جماعية مستقلة ومؤهلة قانونا تتولى حماية النظام الدولي القانوني والاجتماعي من الانتهاك وتسهر على فرض احترام قواعده، لذلك، يشترط لتوقيع الجزاء صدور إدانة بالمخالفة لقاعدة ذات أهمية خاصة للمجتمع الدولي بأسره، تقع حكما ضمن حماية منظومة القانون الدولي الجزائي من قبل هذه الهيئة¹، ومن ثم صدور قرار مسبب بالجزاء تحمل فيه دولة أو كيان ما مسؤولية الانتهاك وتقرر فيه الجزاء الملائم الذي يتعين تطبيقه. وهذان الشرطان لا يتوافران في كل حالات الإجراءات المضادة التي تخضع إلى السلطة التقديرية للدولة المتضررة، سواء من حيث تقدير وجود الانتهاك من عدمه أو من حيث مسؤولية الدولة عن الانتهاك، وحتى التدابير التي ينبغي توقيها².

¹ مجلس الأمن ليس مجبرا بملاحظة أو الإقرار المسبق بوجود مخالفة أو انتهاك لمثل هذا الالتزام، فهو يقوم بذلك -عادة- بطريقة ضمنية من خلال تكييف الحالة أو الوضع بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من الميثاق، ونقصد بذلك، تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان.

² الأعوج ناجي صالح، مرجع سابق، ص 143.

المبحث الثاني: التطور التاريخي لفكرة الجزاء الدولي

من الحقائق الثابتة تاريخياً أن فكرة الجزاء الدولي مرت بمراحل وتطورات عديدة، والثابت أيضاً أن مكوناته العرفية وأنماطه التطبيقية أفعال متوارثة تعود إلى الحضارات البشرية المتعاقبة¹، لتنتقل عرفياً واتفاقياً مع تطور الفكر الإنساني وحاجته لأساليب ووسائل تضمن أمنه وتحمي نظامه الإجماعي، لتبدأ بالاستقرار والانتظام مع مطلع القرن العشرين في مدونات قانونية دولية مع بداية التنظيم الدولي.

ولما كان الجزاء الدولي المعاصر نتاج عملية تدريجية وتراكمية أثر في تكوينه مختلف الحضارات وأسهم في بلورته شتى المجتمعات، فإن من الضروري أن نلقي نظرة عابرة على أهم المساهمات من خلال تتبع المراحل التاريخية للجزاء.

بناءً على ما سبق، نوجز في ثلاث مطالب أهم المساهمات التي كان لها دور في رسم معالم فكرة الجزاء الدولي عبر ثلاث محطات تاريخية، بدءاً بمرحلة الجزاءات في الفترة السابقة على قيام الدولة بمفهومها الحديث (المطلب الأول)، ثم وضع الجزاءات الدولية في ظل القانون الدولي التقليدي (المطلب الثاني)، وفي مرحلة أخيرة، الجزاءات في أولى مراحل عصر التنظيم الدولي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الجزاءات في الفترة السابقة على قيام الدولة بمفهومها الحديث

تمتد هذه المرحلة من ما قبل التاريخ إلى نهايات القرن الخامس عشر ميلادي، وقد ميزها البدائية والفوضى التي رسمت معالم الحياة الدولية فيها، وكذا الاعتماد على قوة الإمبراطورية أو التجمع الإقليمي بين المدن، بيد أن ذلك لم يحجب ظهور بوادر بين الكيانات أو المدن، كانت بمثابة النواة لنشأة الجزاء الدولي التقليدي².

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 53.

² على الرغم من صعوبة الاستدلال على حقيقة البوادر الدولية الجزائية المنقولة من العصور القديمة والوسطى، كونها من ناحية تتأقلت بصورة ممزوجة الجزاءات الداخلية آنذاك، ومن ناحية أخرى دونت بقولاب وصور تاريخية واجتماعية عن تلك الحقبات، وفي أحسن الأحوال توارثت من ضمن نطاق نشأة القانون الدولي العام وتطوره التاريخي. إلا أنها تبقى ضرورية لا غنى عنها عند البحث في أصول الجزاء الدولي.

نفس المرجع، ص 42-43.

الفرع الأول: بؤادر الجزاء في الحضارات القديمة

لأن المجتمعات القديمة كانت منغلقة على نفسها، فقد عرفت الجزاءات في العصور القديمة بمعنى الخروج على قيم الجماعة ونظامها الاجتماعي السائد، كذلك شهد المجتمع الدولي نظاماً للجزاءات بعدما تحقق له قدر من التنظيم، حيث تنوعت أنماطه الجزائية وتباينت بحسب ثقافة هذه الحضارة وقيم الجماعة فيها، وعموماً كانت تدور في مجملها حول فلك الحرب، الأعمال الانتقامية والثأر، معاهدات الصلح، هذه الأخيرة تضمنت أولى اللبانات الدولية الجزائية.

يسلط هذا الفرع الضوء على أهم إسهامات الحضارات المتعاقبة التي شهدتها المجتمعات البشرية في إرساء العلاقات الدولية فيما بينها، من خلال محاولات تقييد حروبها ووضع ضوابط لجزاءاتها.

أولاً: الجزاءات في حضارات الشرق القديم

عرفت الدويلات الهندية قدراً من التنظيم فيما بينها، إذ احتكمت في علاقاتها إلى المدونات التي كرسها في "قانون مانو" (200 ق.م - 100م) المنظم للسلم والحرب، فاشتملت هذه المدونة على القواعد والأحكام المتعلقة بانطباق المبادئ الإنسانية في الحالتين، ولعل أهم حكم تضمنته المدونة هو اعتبار الحرب الملاذ الأخير لفض النزاعات، بالإضافة إلى ذلك، أسهمت الحضارة الهندية بشكل لافت في تطوير عديد المبادئ القانونية مثل: حق اللجوء، حق الدولة الحبيسة في المرور، فضلاً عن قواعد تتعلق بمعاملة الأجانب وحقوق الإنسان... وغيرها. كما عرف لدى الهنود مبدأ " *CAKRAVARTIN* " والذي يهدف إلى إنشاء أعلى سلطة في الهند تلو الدولة، يناط بها مهمة حفظ النظام وإقرار السلام¹.

الصين القديمة من جهتها شهدت أعرافاً ونظماً لا تقل أهمية. على الصعيد الداخلي، عرفت نظام المحالفات بين إماراتها، فابتدعت نظام القرار الجماعي في شن الحروب ضد المنتهك للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات بين هذه الإمارات وتطبيق حرب الجزاء في علاقاتها مع بعضها لاستخلاص الحقوق التي تفشل الوسائل السلمية عن اقتضائها، حيث عهد بسلطة توقيع حرب الجزاء إلى سلطة مركزية أنشأها الإمبراطور " يو الأكبر لهذا الغرض تدعى " جمعية

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 58.

الأمراء"، ثم إلى " عصابة الأمرء " فيما بعد (681-220 ق.م)، كما اتجهت الإمارات الصينية لضمان أمنها ضد العدوان الخارجي إلى الأخذ بمبدأ " المعونة المتبادلة " ¹.

كما عرف لدى الصين القديمة أنماط جزائية مختلفة، منها ما هو ذو مصدر ديني كالخوف من السماء باعتبارها مصدر الجزاء، ومنها ما هو ذو طابع أدبي، فضلا عن الجزاءات ذات الطابع العسكري ².

أما الحضارة الفرعونية فقد اتسمت بقدر من التنظيم، سمح لها بالدخول في علاقات مختلفة مع دول الجوار، فعرف لدى الفراعنة مبادئ هامة كقدسية المعاهدات، مبدأ تسليم اللاجئين المجرمين السياسيين والمهاجرين بين الدول المتحالفة، عقد تحالفات أمنية للعون المتبادل... إلخ، ولعل أهم ما جاءت به صعيد الجزاءات الدولية مبدأ المعاملة بالمثل في مجال الدفاع ³، الذي هو مبدأ مأخوذ من الشريعة السماوية التي نزلت على سيدنا موسى عليه السلام، إذ تقوم جزائيا على مبدأ " العين بالعين "، ويجاورها جزائيا شريعة " حمورابي " المنظمة للأعمال الانتقامية في موادها من 196 إلى المادة 200 ⁴.

ثانيا: الجزاءات في الحضارات الأوربية القديمة

نظرا لسيادة الحكم الديمقراطي بين المدن اليونانية، فقد تميزت العلاقات الدولية في عهد الإغريق بالرقى مقارنة بمثيلاتها، ولا أدل على ذلك قيام علاقات منظمة وفق قواعد متطورة فيما بينها، أدت إلى إنشاء اتحادات مشتركة، لذا، لا نستغرب المساهمة البارزة للحضارة الإغريقية فيما يتعلق بالجزاءات الدولية، على سبيل المثال أنشأ الإغريق " نظام الأمفيكتيون " والذي هو سلطة مركزية دينية سياسية تتألف من (18) شعبا إغريقيا، تتمثل أهم أهدافه في تقييد اللجوء إلى الحروب وتسوية النزاعات التي قد تنشأ بين أعضائه سلميا، بإجبارها على عرض نزاعاتها على التحكيم قبل اللجوء إلى الحرب مع إلزامية القبول بتنفيذ القرارات التحكيمية، تحت طائلة تعرض المدينة المخالفة للحرب العسكرية من قبل بقية المدن كجزاء لعدم التزامها، وفي أحسن الأحوال،

¹ الأوج علي ناجي صالح، الجزاءات الدولية في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة القاهرة، 2004، ص 66.

² الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 59.

³ ملتزم إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 42.

⁴ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 46.

دفع غرامات مالية (نظام الجزاء المالي)، حيث يملك مجلس الأمفكتيون وحده سلطة تقريرها وتنفيذها بواسطة قوة عسكرية تخضع لإدارته.

على صعيد آخر، ساد الاعتقاد لدى الإغريق أن مصدر الجزاء ديني فكانت الجرائم تعتبر بالنسبة لهم اعتداء على الآلهة قبل أن تكون تحدياً للنظام الاجتماعي السائد، كما عرفوا أهمية الرأي العام وفكرة المساس بالشرف كنمطين جزائيين شائعين يلحقان كل من يثبت ارتكابه لأفعال غير مشروعة محددة¹.

أما الرومان، فقد كانت علاقاتهم مع غيرهم تتسم بالاستعلائية بسبب القوة المادية والفكرية التي وصلت إليها الإمبراطورية آنذاك، وبلاستخدام المفرد للثروة الناتج عن أطماعها التوسعية، لذلك، سعت إلى تكريس هذه الهيمنة عبر تضمين بنود وشروط في معاهداتها مع غيرها، يفيد بخضوع الشعوب الأخرى لسلطان روما.

على صعيد الجزاءات الدولية، فإن أهم جزاء عرف لدى الرومان هو " الحرب المقدسة " أو ما يعرف بـ " حرب الجزاء "، حيث وضع الرومان مجموعة من القواعد الناظمة لعلاقاتهم مع الخارج تدعى بـ "*Jus Fetiale*" تتضمن حالات السلم والحرب²، إذ عهد بأمر النظر في مدى مشروعية الحرب من عدمها إلى هيئة قضائية مكونة من عشرين (20) فرداً يرأسها مدعي عام، على أن قرار الحرب لا يعد سارياً إلا بعد عرضه قبل صدوره على المجالس الشعبية، أما إقرار مشروعية الحرب والدوافع المؤدية إليها فكان من اختصاص وصلاحيات مجلس الشيوخ³.

عرفت الحضارة الرومانية كذلك جزاءات متعددة، منها ما هو ديني قائم على الخوف من الآلهة، ومنها ما هو معنوي مثل اللوم، بالإضافة إلى الجزاءات ذات الطابع الاجتماعي القسري كتسليم الجناة، القصاص والدية، الإبعاد أو الطرد، أو النبذ، هذا الأخير يطلق عادة على كل من يرفض تنفيذ الحكم.

¹ الأوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 67.

² تقوم هذه الهيئة، بالإضافة إلى ما سبق، بإدارة العلاقات الدولية وتقييم الدعاوى الأجنبية، تفسير التشريعات المتعلقة بالقانون الدولي، وحفظ الأرشيف، وكذا صيانة التقاليد والطقوس.

الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 63.

³ السيد أبو عطية، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص 110.

الفرع الثاني: البوادر الجزائية الدولية في العصر الوسيط¹

تميز العصر الوسيط بظهور الحضارتين المسيحية والإسلامية، أين شهدت العلاقات بينهما صراعا متواصلا ظاهره ديني وباطنه دنيوي.

أولا: البوادر الجزائية الدولية في ظل الديانة المسيحية

غني عن البيان أن الإمبراطورية الرومانية تفككت وانقسمت سنة 330 للميلاد إلى ممالك إقطاعية، وتنازع ملوكها وأمرائها السلطة من جهة، وتنازع هؤلاء مع السلطة الدينية من جهة أخرى، نتج عن ذلك دخول المجتمع الأوروبي في دوامة من الحروب والفوضى لم تتوقف إلا بعد أن تنازل الملك شارل كمان عن السلطة لصالح البابا في روما، ليجمع هذا الأخير بذلك بين السلطتين الدينية والزمنية، ويفرد بسلطة الجزاء باعتباره السلطة العليا في المجتمع المسيحي، وبصفته ممثل الرب على الأرض، فكان يتصرف كحام للقواعد الكنسية من الخرق وضامن للعلاقات بين الأمراء والملوك الذين كانوا يخضعون لسلطته²، الأمر الذي يخول له التدخل لفض ما قد ينشأ من نزاعات بينهم وأن يفرض هدنة الرب في حروبهم، وقد يصل الأمر إلى حد معاقبتهم³.

ومن أهم الصور الجزائية الدينية التي طبقها البابا نذكر، الاقتطاع من الإقليم، حيث يخول له إضفاء الطابع الشرعي على النتائج المترتبة عن الحروب التي قد تكون بين الأمراء، من خلال التمييز بين حرب الجزاء وحرب العدوان، فكان وسم الحرب بالجزائية (المقدسة) يعني اعترافه

¹ اختلف الفقه في تحديد تاريخ ابتداء العصر الوسيط، بين من يعتبر أنه يبدأ بميلاد المسيح عيسى عليه السلام إلى غاية إبرام معاهدة ويستيفاليا سنة 1648، وآخر يرى أن العصر الوسيط يبدأ من سقوط روما سنة 476 وينتهي بفتح القسطنطينية على يد محمد الفاتح العثماني سنة 1453.

راجع في ذلك: بلقاسم أحمد، الوجيز في قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 13.
² نشير إلى أن علاقة الأمراء والملوك بالكنيسة علاقة تبعية، فالأمير يحصل على شرعيته من اعتراف البابا به من خلال إصدار مرسوم، يقر فيه بأن الدولة التي يرأسها هذا الأمير أو الملك أصبحت عضوا في المجتمع المسيحي، ويبدله هذا الأخير بمرسوم التبعية.

الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 69.

³ يذكر الدكتور " الغنيمي طلعت " أن الكنيسة استطاعت بناء نظام قانوني شامل ... يعلو على الدول، ذي طبيعة عالمية يقتضي رضوخ العالم المسيحي له... وأن إلزامية قواعد القانون الكنسي إنما تعود إلى الجزاءات التي كانت الكنيسة تملكها، مثل: الطرد من رحمة الله، والتهديد بالعقاب في العالم الآخر " .

الغنيمي محمد طلعت، الأحكام العامة في قانون الأمم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973، ص 53 وما يليها.

بالتغييرات الإقليمية المكتسبة، وقد يطال هذا الجزاء أيضا شعبا معينة بأكمله إذا قرار البابا أن سكانه قصرُوا في أداء واجباتهم إزاء الكنيسة¹.

جزاء الطرد من رحمة الكنيسة، يوقعه البابا في حق كل أمير أو ملك يرفض تنفيذ الالتزامات التي تقع على عاتقه كأن يرفض مثلا دفع الغرامات التي يحددها أو أن ينتهك المعاهدات الدولية باعتباره الضامن لتنفيذها، وكذلك إصدار قرار اللعنة ضد من لا يحترم أحكام الكنيسة.

كما شهدت أوروبا أنواعا من التحالفات لعل أبرزها عصبة رينان (1252-1254) التي عملت على تسوية الخلافات التي قد تنشأ بين أعضائها عن طريق التحكيم مع تزويدها بحزمة من الجزاءات التي توقع على المخل بأحكامها وتتدرج تصاعديا، تبدأ باللوم ويتخللها وقف العلاقات التجارية، وأقصاها اللجوء إلى الحرب شريطة أن يسبق هذا الإجراء إنذار نهائي بالطرد².

كما شهد الجزاء الاقتصادي أول تطبيق عملي له، حين قررت الكنيسة أن تحظر وتحرم على مواطنيها بيع السلاح والسفن والأخشاب للمسلمين والعرب، وامتد التحريم إلى كل أنواع التجارة معهم، كما ظهر القصاص كذلك لأول مرة كجزاء في عام 1360 في معاهدة بين فرنسا وإنجلترا.

ثانيا: البوادر الجزائرية الدولية في ظل الإسلام

انطوت الشريعة الإسلامية على تعاليم ومبادئ إنسانية واجتماعية كفيلة لأن تكون أساسا للعلاقات الدولية، نظرا لأبعادها العالمية، فأولت اهتماما كبيرا بتنظيم الجوانب الدينية والدينية للأفراد في الدولة الإسلامية، سواء من جانب علاقات المسلمين فيما بينهم أو علاقاتهم مع الغير في حالتي السلم والحرب³.

يتفق جانب كبير من الفقه الإسلامي على أن الأصل والقاعدة في العلاقة بين المسلمين مع غيرهم من دول الحرب هو السلم⁴، مصداقا لقوله تعالى " وَإِنْ جَنَحُوا لِلسَّلْمِ فَاجْنَحْ لَهَا وَتَوَكَّلْ

¹ يذكر بعض الكتاب أن البابا أندريان الرابع منح إيرلندا لإنجلترا بسبب تقصير شعبها في أداء التزاماتهم تجاه الكنيسة. الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 70.

² الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 72 و 73.

³ يقسم الفقهاء المسلمون الشعوب والدول الأخرى إلى ثلاثة أقسام هي: الذميون، وهم غير المسلمين في دار الإسلام،

⁴ يقول بعض الفقه بانقسام المجتمع الدولي إلى قسمين: دار الإسلام ودار الحرب، حيث يثور الجدل حول العلاقة بين دار الإسلام والعالم الخارجي، فظهرت في هذا الصدد نظريتان فقهيّتان: الأولى، تعتبر أن علاقة المسلمين مع الديار غير الإسلامية هو السلم، إن لم يطرأ ما يجيز اللجوء إلى الحرب، بينما تذهب النظرية الثانية إلى أن الحرب هي أساس العلاقة بين المسلمين مع غيرهم ما لم يطرأ ما يوجب السلم.

بوكر عبد القادر، السلم والحرب في الإسلام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1992، ص 152 وما يليها.

عَلَى اللَّهِ إِنَّهُ هُوَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ"¹. فالشريعة الإسلامية إنما جاءت لتحقيق العدالة ودفع الظلم، فقد شرع للمسلمين القتال دفاعاً للعدوان الذي قد يقع على الدين أو الوطن أو النفس، وكذا لنصرة الأقليات الإسلامية المظلومة في ديار دول الحرب، وتأديب ناكثي العهود²، وهذا مما يبين أن الشريعة الإسلامية عندما تقر ممارسة مختلف الإجراءات القسرية، فإنها لا تستهدف بها الثأر أو الانتقام، وإنما الانتصاف والقصاص بدليل أنها ضبطت وقيدت ممارسة هذه الإجراءات بضرورة مراعاة شرطي الضرورة والتناسب، وبذلك أسبغت على الجزاء بعداً أخلاقياً، فلم يعد رد الفعل التعسفي الانتقامي المتحرر من كل الضوابط³، وإنما إجراء مقيداً يراد به تحقيق العدالة وحماية أمن المجتمع.

من جانب آخر، حددت الشريعة الإسلامية بعض الأفعال المؤثمة وبينت الجزاءات المقابلة التي تلحق كل من يقدم على انتهاكها، لتستهدف بذلك تحقيق بعدين: **علاجي**، يهدف إلى الحفاظ على النظام الاجتماعي الذي أرسته عبر ردع كل من تسول له نفسه خرق أحكامه، و**بعد وقائي**، يتمثل في التحذير من مغبة انتهاك أحكامها عبر منع المخالفة قبل وقوعها.

المطلب الثاني: وضع الجزاءات الدولية في ظل القانون الدولي التقليدي

بداية، لا بد من الإشارة أن هنالك اختلافاً بين الفقهاء في تحديد التاريخ الحقيقي لانتهاء العصور الوسطى وبداية القانون الدولي الحديث، بين من يرجع بداية القانون الدولي الحديث إلى فتح القسطنطينية على يد محمد الفاتح سنة 1453، وبين من يرجعه إلى تاريخ إبرام معاهدة "ويستفاليا" سنة 1648⁴.

في كل الأحوال، فإن دراستنا لهذا المطلب ستركز على الفترة التي تمتد من تاريخ إبرام معاهدة "ويستفاليا" سنة 1648 إلى غاية انتهاء الحرب العالمية الأولى.

قبل الحديث عن وضع الجزاءات في ظل القانون الدولي التقليدي، لا بد من الإشارة إلى أن تحرر أوروبا من سيطرة الكنيسة وظهور بؤاد الدولة الحديثة أدى إلى ظهور العلاقات الدولية بمفهومها الحديث، هذه الأخيرة كان لها الفضل في إرساء قواعد المجتمع الدولي الأوروبي، فكان

¹ الآية 61 من سورة الأنفال.

² أبو زهرة محمد، نظرية الحرب في الإسلام، المجلة المصرية للقانون الدولي، مصر، المجلد 14، 1958، ص 03-12.

³ كان رسول الله - ومن خلفه الصحابة- يوصون الجنود قبل الذهاب إلى الغزو بالامتنان للتعاليم الإسلامية، بعدم الغدر والتكيل، والإساءة إلى الأطفال والنساء والشيوخ، الالتزام بالفرقة بين المحاربين وغير المحاربين، عدم قتل الأسرى والجرحى، المحافظة على الطبيعة... إلخ. هذه التعاليم والأوامر يمكن القول أنها ما يشكل أهم أسس قواعد القانون الدولي الإنساني المعاصر.

⁴ راجع في ذلك: الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 70.

لزوال النظام الإقطاعي، وبروز الطبقة البورجوازية، أثر فعال في إبراز منظومة الدول الأوروبية ما بين (1500-1648) التي كانت سيمتها الأبرز التناحر، لذا يعد تاريخ إبرام معاهدة (وستيفاليا عام 1648) معلما فارقا ونقطة تحول في مسار تطور التنظيم الدولي¹، فبخلاف كونه وضع حدا لأحد أعظم النزاعات الأوروبية دمارا (1618-1648)، فقد أعتبر كعامل أساسي لحفظ السلم، كونه هيا للجماعة الدولية الظروف المناسبة لتأطير وتنظيم العلاقات بين الدول وحل مشاكلها عن طريق التفاوض الأمر الذي أفضى إلى إبرام معاهدتين متعددي الأطراف، واللتين أصبغت الطابع القانوني لنظام جديد للعلاقات الدولية الأوروبية²، كما أسدلت الستار على حقبة تاريخية جديدة، بنقل البشرية من الحقبة التجريبية والتأسيسية إلى الحداثة.

تأسيسا على ما تقدم، نبحت واقع مرحلة ما بعد معاهدة " ويستيفاليا " وتداعياتها دوليا وقانونيا على الجزاء الدولي من خلال فرعين: نتناول في الأول، البيئة الدولية عقب النظام الويستيفالي، ثم في الفرع الثاني الجزاءات الدولية في المرحلة اللاحقة على النظام الويستيفالي.

الفرع الأول: البيئة الدولية عقب النظام الويستيفالي

لم تستطع الدول الأوروبية استغلال الظروف السياسية والنهضة الحضارية والفكرية التي أعقبت انعقاد مؤتمر " ويستيفاليا "، على الرغم من أن كل الشروط كانت مهيئة لقيام تنظيم دولي يكبح جموح الدول ويحد من أطماعها التعسفية، وإذا كان تم التعويل على نظام توازن القوى بين الدول الأوروبية كآلية وقائية تحول دون قيام أي دولة بتهديد غيرها، فإن هذا النظام لم يصمد

¹ ينصرف مصطلح معاهدات " ويستيفاليا " إلى معاهدين: المعاهدة الأولى تعرف بـ " Osnabrück " والثانية " Munster " ، واللذان أسدلتا الستار على صراع مرير بين الكاثوليك والبروتستانت، ضمت الفئة الأولى: أمراء الكاثوليك الألمان واسبانيا، الهابسبرغ النمساوية، في حين ضمت الفئة الثانية كلا من: الأمراء الألمان البروتستانت، السويد والدانمارك، فرنسا، هذه الأخيرة ورغم كونها كاثوليكية، إلا أنها اتحدت مع مجموعة البروتستانت مما أعطى للصراع البعدين الديني والمصلحي.

غضبان مبروك، المجتمع الدولي الأصول والتطور والأشخاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 52.

² ترتب على معاهدة ويستيفاليا عدة نتائج أفضت إلى إصباغ العلاقات الدولية بحلة جديدة، نذكر منها:

- وضع حد لنفوذ البابا وسلطته على ملوك ورؤساء الدول، وبالتالي وضع حد للحروب الدينية.
- تطبيق مبدأ التوازن الدولي للمحافظة على السلم في أوروبا، إذ يقوم هذا المبدأ على تكاثف جهود الدول ضد أية دولة تحاول التوسع على حساب غيرها، بالتالي، عملت الدول القوية في المجتمع الأوروبي على المحافظة على الأوضاع الراهنة.

- إقرار مبدأ المساواة بين الدول المسيحية جميعها دون تمييز، لا على أساس الدين (كاثوليكية أو بروتستانتية)، ولا على أساس نظام الحكم (ملكي أو جمهوري).

الهميم عبد اللطيف، العلاقات الدولية في الشريعة والقانون في السلم والحرب، دار عماد للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 24.

أمام الحروب النفعية والأطماع التوسعية لفرنسا التي جوبهت بتحالف جميع الدول الأوروبية ضدها، وانتهت بهزيمتها في معركة " واترلو " سنة 1814.

في سنة 1815، انعقد مؤتمر فيينا لتقييم تداعيات الحرب الفرنسية على الأمن في أوروبا وعلى الوضع السياسي عامة¹، الذي شهد من جملة أمور، انفراد الحلف المنتصر على نابليون بسلطة تنظيم الشؤون السياسية في أوروبا وفرض الجزاءات باسمها باعتباره القائم على أمن أوروبا والوصي عليه². وإذا كان بعض الكتاب نظر في مسلك دول المؤتمر الأوروبي إرساء لحكومة عالمية، فإن الواقع يبين أن هذا الحلف لم يكن سلطة دولية وإنما مجرد تحالف فكري سياسي نفعي وظرفي³، استغلت به دول المؤتمر الأوروبي انتصارها لتحقيق مصالحها وإضفاء المشروعية على أفعالها.

لتظل الحرب بنوعها الدفاعية والعدوانية خاصة حقا لصيقا بسيادة الدول تمارسه أنى شاءت وكيف ما شاءت هذا الحق والحرية في اللجوء إلى الحرب ولد أنماطا جزائية تعسفية وانتقامية، تخول المنتصر أن يفرض الشروط والجزاءات التي يريد، فظهر ما يعرف بحقوق المنتصر مثل: "نظام الفتح"، "نظام الغرامات" و"نظام حق المنتصر"⁴، وهي حقوق تقترب كثيرا من مفهوم "شروط الاستسلام".

¹ تضمن مؤتمر فيينا لسنة 1815 العديد من المسائل الهامة، نذكر منها:

- تنظيم التوازن الأوروبي.
- تقرير عدم الاعتراف بغير الملكيات الشرعية في بروسيا والنمسا
- إقرار مبدأ الحياد.
- تنظيم البعثات الدبلوماسية.

غضبان مبروك، التنظيم الدولي والمنظمات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص 31.

² لإضفاء المشروعية على أفعالهم وتنصيب أنفسهم أوصياء على أمن أوروبا، صرح أعضاء الحلف المنتصر على نابليون في 1814/02/05 " أنهم لا يمثلون دولهم فقط، وإنما يتكلمون كذلك باسم أوروبا كلها التي تشكل جزءا لا يتجزأ ".

³ لم يكن التحالف سوى وسيلة لفرض سياسة الأمر الواقع، يستهدف المحافظة على الأوضاع الدولية السائدة التي تصب في خدمة دول الحلف وللإبقاء على هذا الوضع وتدعيمه، تقرر: (1) قمع أي محاولة للتداول أو التقوي من شأنها المساس بالنظام الاجتماعي الذي أرساه المؤتمر، من خلال التكريس القانوني لمفهوم رد الفعل الجماعي الشرعي، (2) إضفاء مزيد من المشروعية على دول المؤتمر الأوروبي بإقامة " الحلف المقدس " لحكم أوروبا باسم " العناية الإلهية "، وتطويره وتقويته عبر السماح بانضمام أعضاء جدد حتى من خارج الدول المسيحية.

⁴ نظام الفتح: هو نظام يتيح بموجبه للطرف المنتصر الحق في ضم أقاليم من الطرف المهزوم، أما نظام الغرامات: فهو يقوم على إلزام الدولة المنتصرة للمنهزمة بدفع مبالغ مالية كبديل عن نفقات الحرب التي تكبدها بصرف النظر عما إذا كانت الحرب عدوانية أم دفاعية، وسنرى فيما بعد أن منظومة الجزاء الدولي المعاصر تحتوي أيضا على مثل هذا النظام " نظام التعويض " الذي يفرض على الدولة المعتدية (من جملة الجزاءات المفروضة ضد العراق)، أخيرا، " حق المنتصر " أي إملاء وفرض شروط المنتصر على المهزوم، والتي تحقق له غايته من الحرب.

حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 60.

على أن هذا لا يمنع من الإشارة إلى التأثير الإيجابي لدول المؤتمر في تطوير الأحكام المتعلقة بالجزاءات خصوصا، والقانون الدولي عموما، من حيث مساهمتها في إخراج بعض القواعد الدولية من طابعها العرفي إلى الوضعي الاتفاقي، فضلا عن تنظيم بعض أوجه العلاقات الدولية الأوروبية¹.

الفرع الثاني: الجزاءات الدولية في المرحلة اللاحقة على النظام الويستيفالي.

ظهرت في هذه الحقبة العديد من الصور الجزائية الدولية، ولعل أهمها على الإطلاق: الحرب. أولا: الحرب كأهم صورة للجزاء في ظل القانون الدولي التقليدي.

تعد الحرب من أهم الجزاءات الدولية السائدة في هذه المرحلة، بحيث كانت تمثل أداة لتأمين حاجات الدول وتجسيد سياساتها، ووسيلة مشروعة لتسوية نزاعاتها، فلم يكن يعترض إرادة الدول في ممارستها أي ضابط أو قيد كونها حقا لصيغا بخصائص السيادة، عدا تلك التي تتصل بحقوق الإنسان وقوانين الحرب²، كما لم تكن النتائج المترتبة عليها منظمة ومنضبطة، بل كانت تعسفية وانتقامية، فالمنتصر من يقرر الجزاءات يستوي في ذلك أن تكون الحرب دفاعية أم عدوانية. ففي ظل عدم اعتبارها جريمة دولية، لم تكن تعد جزاءا، وإنما وسيلة لتحقيق المكاسب.

استمر الوضع على هذا الحال، ولم توضع ضوابط للحرب ولا قيودا للحد من اللجوء إليها إلا خلال مؤتمر لاهاي (1899-1907) اللذين تضمنتا بعض الاتفاقيات التي تحدد سلوك الأطراف المتحاربة³، وتعين حقوق وواجبات الأطراف المحايدة، على أن أهم نقطة أغفلتها هذه الاتفاقيات هي عدم وجود قاعدة قانونية تقيد من حق الدولة في اللجوء إلى الحرب، باستثناء اتفاقية الحد

¹ تضمنت معاهدة فيينا العديد من المبادئ القانونية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: (أ) تحريم تجارة الرقيق، (ب) إقرار مبدأ الحياد، (ج) وضع قواعد لتنظيم الملاحة في الأنهار الدولية، (د) تنظيم البعثات الدبلوماسية....

² شهدت هذه المرحلة توقيع اتفاقية جنيف 1864 المتعلقة بحماية ومعاملة جرحى الحرب، والتي تعد أولى اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها، التي ستشكل أحكامها فيما بعد، ما يعرف بقواعد القانون الدولي الإنساني.

³ تضمن مؤتمر لاهاي الأول سنة 1899 مسألتين بارزتين: الأولى: إنشاء محكمة التحكيم الدولية الدائمة، مع تصريح صادر من الدول يؤكد إلزاميته، والثانية: وضع قواعد وأحكام لتنظيم الحرب البرية (حظر بعض الأسلحة، حماية المدنيين، تحريم العقوبات الجماعية).

أما مؤتمر لاهاي الثاني لسنة 1907 فقد شهد التوقيع على ثلاثة عشر اتفاقية، عالجت العديد من المجالات، نذكر منها: التسوية السلمية للمنازعات، وضع قواعد خاصة بالعدوان، وضع قواعد وأحكام خاصة بتنظيم الحرب البرية، كما شهدت هذه الاتفاقيات النص على شرط أو مبدأ مارتينز، الذي يقضي بأن يبقى السكان والمحاربون تحت حماية وحكم قانون الأمم ... إلى أن تصدر مدونة دولية أشمل لقوانين الحرب.

Martin M.Pierre , Droit international public, Masson, Paris, 1995, p 242 .

من استخدام القوة لاسترداد الديون التعاقدية (1907) التي ضبطت وقيدت حق اللجوء إلى الحرب بثلاثة حالات تتمثل في: رفض الدولة المدينة عرض المسألة على التحكيم، أو إذا اتخذت موقفاً أو إجراءً يجعل من المستحيل قبول شرط التحكيم، أو رفضت الامتثال لحكم وقرار التحكيم بعد صدوره.

ثانياً: الجزاءات الأخرى في ظل القانون الدولي التقليدي

إلى جانب الحرب، عرفت هذه الفترة أنماطاً متعددة وممارسات مختلفة في نطاق الجزاءات، واختلط مفهوم الجزاء فيها بمفهوم التسلط والقمع، وعلى كل، يمكن أن نختزل أهم الأنماط الجزائية في:

أ- الحرمان من حماية القوانين والنظم الاجتماعية:

يكن هذا الإجراء في عدم السماح للأفراد من الاستفادة من وضع غير مشروع لم يتقرر بشأنه جزاء محدد، هذا هو الحال مع نابليون الذي طبق عليه هذا الجزاء جراء خرقه قدسية المعاهدات والمساس بالأخلاق والمبادئ السائدة في الأمم المتقدمة، بالتحديد معاهدة " *Fontainebleau* " التي تقضي بتخليه عن حكم فرنسا، ولأن المعاهدة لم تتضمن في ثناياها النص على جزاء ينطبق عليه، تقرر نفيه وتحديد إقامته في جزيرة " *Sainte-Hélène* ".

ب- الجزاءات القانونية:

لعل من أبرزها جزاء فسخ المعاهدات " *Dénonciation-Sanction* "، على الرغم من أن هذا الإجراء ليس بالجديد عملياً، إلا أن تدوينه ووضعته القانونية كان في اتفاقيات لاهاي الرابعة لسنة 1907 في المادة (40)، والتي جاء فيها أن كل خرق خطير للهدنة من قبل أحد الأطراف، يمنح الطرف الآخر حق الفسخ.

نخلص مما سبق، أن هذه الحقبة حملت في طياتها البذور التمهيديّة والتجريبية لإنشاء أول منتظم دولي، من حيث أنها هيأت للجماعة الدولية الظروف الملائمة، سواء من خلال فكرة المؤتمرات الدولية كمنتدى لتسوية المشاكل عن طريق التفاوض وتدعيم العلاقات الدولية أو من خلال تدوين بعض الأعراف والعادات الدولية ذات الأهمية المشتركة للدول المتقدمة. وإذا كان هنالك من يعتقد أن هذه المرحلة لم تقدم لفكرة الجزاءات الشئ الكثير باستثناء محاولات متفرقة

لوضع وإرساء بنیان نظري له¹، فلا شك أن هذه المحاولات هي ما مهد لاحقا لبناء الصرح القانوني لمنظومة الجزاء الدولي.

المطلب الثالث: الجزاءات في أولى مراحل عصر التنظيم الدولي

تعتبر تجربة الجزاءات في عهد العصبة دراسة جديرة بالوقوف عندها، لاعتبارها أول تنظيم دولي مؤسس على قواعد قانونية مدونة لفرض الجزاءات في اتجاهه لمأسسة السلطة، وباعتبارها المهد والراعي لانطلاق مسيرة بناء المنظمة القانونية المدونة دوليا.

يعد إنشاء عصبة الأمم من بين أهم النتائج التي تمخضت عن معاهدة فيرساي " *Traité de Versailles* " التي أسدلت الستار رسميا على وقائع الحرب الكونية الأولى²، إذ تقرر إنشاء العصبة كأول تنظيم عالمي يهدف إلى إخراج مجتمع الدول من الفوضى نحو التنظيم، من خلال مصادرة جزاء الدول التعسفي لصالح منظمة دولية (الجمعية العامة ومجلس العصبة) في اتجاهه نحو مأسسة القوة " *Institutionalization of power* " وتنظيمها وربط تحريك الجزاءات وتوقيعها بمدونات قانونية موضوعية وآليات إجرائية حملها الصك التأسيسي للمنظمة.

فاحتوى العهد على جزاءات متنوعة، وإن كان لم يحرم بالفعل اللجوء إلى الحرب تحريما مطلقا إلا أنه ضبط ممارستها بضوابط موضوعية وإجرائية في إطار نظام للأمن الجماعي، يعتمد في تحقيقه على الضمان المتبادل بين الدول، فتحرص الدولة على أمن المنظمة وتضمن المنظمة حماية أمن الدولة العضو فيها من الاعتداء بتحريك الجزاءات المقررة الميثاق.

تأسيسا على ما تقدم، نستعرض النظام القانوني لعهد العصبة مع التركيز على أهم ما جاء فيها على صعيد الجزاءات (الفرع الأول)، ومن ثم نبين أهم التطورات التي لحقت بنظام الجزاءات قبل دخول ميثاق الأمم المتحدة حيز السريان (الفرع الثاني).

¹ راجع: الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 82.

² شهد مؤتمر السلام المنعقد بباريس سنة 1919 المنهي للحرب العالمية الأولى إبرام عدة اتفاقيات بين الدول المنتصرة في الحرب والمنهزمة، نذكر: 1- معاهدة سان جيرمان مع النمسا في 1919/09/10، 2- معاهدة نوبي مع بلغاريا في 1919/11/27، 3- معاهدة تريانون مع المجر في 1920/06/26، 4- معاهدة سيفر مع الدولة العثمانية في 1920/08/10، التي استبدلت بمعاهدة لوزان 1923/07/01 لعدم التصديق عليها. على أننا سنحصر دراستنا على معاهدة فيرساي لطبيعة مضامينها الجزائية، ولكونها المعاهدة الأساس لإنشاء العصبة.

نافعة حسن، الأمم المتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945، سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1990، ص 17 وما يليها.

الفرع الأول: لمحة عن نظام الجزاءات في عهد العصبة

جاء عهد العصبة ليبيّن الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة التي أنشأها، فصاغ في ديباجته الأهداف التي ينشد تحقيقها، في مقدمتها، العمل على ضمان السلام العالمي وتوطيد التعاون الدولي وحدد المقومات التي يستهدف من خلالها الوقاية والتقليل من خطر الحروب عبر، مطالبة الدول بخفض التسلح بالقدر الكافي لحماية أمنها (المادة 08)، وإيلاء أهمية بالأقاليم المستعمرة، وانتهاج العلنية في العلاقات الدبلوماسية، كما وضع على عاتق الدول التزاما بالضمان المتبادل، يقضي بتعاون الدول الأعضاء في العصبة وتكاتفهم مع بعض ضد أي خطر أو اعتداء يطال أحد أعضائها أيا يكن المعتدي (المادة 10)، وحث الدول على انتهاج الطرق السلمية لفض نزاعاتها بعرضها على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة (المادة 12)، تحت طائلة فرض جزاءات على الدول المخالفة لهذا الالتزام، والتي تلجأ إلى استخدام القوة مباشرة قبل استنفاد الوسائل السلمية (المادة 16)¹.

وهكذا، يتضح أن تحقيق هذه المبادئ والضمانات منوط أغلبها بتفعيل أحكام (المادة 16) من عهد العصبة، لذا، سنحاول التطرق لأهم ما جاءت به هذه المادة من جزاءات، دون أن نغفل الجزاءات الأخرى التي تضمنها في مواد متفرقة.

أولاً: موقف عهد العصبة من الحرب كنمط جزائي

من خلال استقراء عهد العصبة، يلاحظ أن هذا الأخير لم يحرم الحرب تحريماً شاملاً ومطلقاً، وإنما اكتفى بتنظيمها، حيث ربط مشروعية اللجوء إليها باستنفاد جميع الوسائل السلمية المنصوص عليها في العهد، واتجه إلى تأسيس نظام يقوم على التفرقة بين الحرب المشروعة (القانونية) والحرب غير المشروعة (غير القانونية)، من منظور احترامها للإجراءات الشكلية المطلوبة²، لا من منظور مشروعية مطالب الأطراف.

على هذا الأساس، تضمن عهد العصبة عديد الأحكام الناظمة للجوء إلى الحرب والتي أمكن استخلاصها من استقراء المواد (10-17) منه، والتي نوجزها فيما يلي:

أ- ضوابط اللجوء إلى الحرب في عهد العصبة

لم يحرم عهد العصبة الحرب، وإنما ربط مباشرتها بعدد من الشروط الشكلية والزمنية التي بالتقيد بها تكون الحرب مشروعة وقانونية، وتتمثل في:

¹ Paul Barandon, Op.Cit, p 285-296.

² حاج امجد صالح، مرجع سابق، ص 22.

1- حالة عجز العصبة عن إصدار تقرير في النزاع المعروض عليها بسبب عدم تحقق الإجماع فإن لأعضاء العصبة أن يحتفظوا لأنفسهم بحق اتخاذ الإجراء الذي يرونه مناسباً لصيانة الحق والعدل عملاً بأحكام المادة (7/15) من العهد، وذلك دون الإخلال بشرط عدم اللجوء إلى القوة قبل صدور قرار مجلس العصبة¹.

2- في حال نفاذ أجل ثلاثة أشهر عن صدور قرار تحكيمي أو حكم قضائي أو تقرير مجلس العصبة في حق أحد الدول والتي رفضت تطبيقه، فإن للدولة صاحبة الحق اللجوء إلى الحرب بموجب المادة (1/12) من العهد.

3- في حال لجوء دولة ما لاستخدام القوة، ثم تبين لمجلس العصبة أن هذا الاستخدام يتعلق بمسألة تتدرج في صميم الاختصاص الداخلي لأحد طرفي النزاع، فإن المجلس ينظر في تقريره استناداً إلى المادة (8/15) من عهد العصبة، لكن من دون أن يقدم أية توصيات بشأن ذلك النزاع.

ويبدو من خلال هذه المادة أن العهد فتح للدول باب التحجج بالاختصاص المحجوز بما يسمح لها بأن تتلمص من تحريك التدابير القسرية المقررة ضدها، وبذلك، فإنها تلجأ إلى الحرب في إطار قانوني مشروع دون أن تكون منتهكة لالتزاماتها الدولية.

4- **حالة الدفاع الشرعي**، على الرغم من خلو الميثاق من نص صريح عليه كحق طبيعي ملازم للدول، فإن الدفاع الشرعي يظل حقاً ثابتاً ومعترفاً به، هذا ما أكدته اللجنة الأولى للجمعية العامة للعصبة في جلستها الثانية عشر سنة 1931، التي اعتبرت أن حظر اللجوء إلى الحرب لا يسقط حق الدفاع الشرعي²، وإن كان لا بد من إخضاعه لشروطي الضرورة والتناسب.

¹ تنص المادة 7/15 من العهد في فقرته السابعة بالقول " في حال عرض النزاع على مجلس العصبة، ولم ينته إلى تقرير يوافق عليه أعضاء المجلس بالإجماع، فيما عدا مندوبي طرف أو أكثر من أطراف النزاع، فإن أعضاء العصبة يحتفظون لأنفسهم باتخاذ أي عمل يرونه ضرورياً لحفظ الحق والعدل".

² La 1^{er} commission de la 12^e Assemblée (1931) qui s'occupa de la révision du Pacte S.D.N en fonction du Pacte Biand-Kellogg exprima son avis sur le droit de légitime défense en déclarant qu'il n'y a ni aux termes du Pacte de Paris (Pacte Biand-Kellogg) ni d'après le texte actuel du Pacte S.D.N, l'interdiction de recourir à la guerre n'exclut le droit de légitime défense.

Paul Barandon, Op.Cit, p295.

5- حالة المادة (4/13)¹، المرتبطة بالمادة (1/12) المتعلقة بعدم تنفيذ قرار أو حكم قضائي بعد انتهاء المدة المقررة (03 أشهر)، وموافقة الدول صاحبة الحق على عدم اللجوء إلى الحرب ضد الدولة التي تقبل بتنفيذ الحكم الصادر، يستتبع أنه وفي حالة عدم تنفيذه، يتولى مجلس العصبة اتخاذ الخطوات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ، بما في ذلك استعمال القوة في إطار التدابير الجماعية الواردة في عهد العصبة.

هذه الضوابط أو التعهدات المشار إليها، تستهدف تحقيق هدفين: الأول، فسح المجال أمام التسوية السلمية للنزاعات الدولية ذلك عن طريق التحكيم أو التوفيق (المجلس أو جمعية العصبة) الهدف الثاني، الحد من اللجوء إلى الحرب كأداة رئيسية لتسوية النزاعات، إلا في حال فشل هذه التدابير بعد استنفاد أجل ثلاثة أشهر، تحت طائلة التطبيق التلقائي والفوري للجزاء الاقتصادية من قبل الدول الأعضاء في حال مخالفة وانتهاك هذه الالتزامات والتعهدات.

إضافة للحالات السابقة، لا بد من الإشارة إلى حالة الانتقام العسكري التي لم يرد بشأنها نص صريح وواضح حيث أثرت لأول مرة بمناسبة النزاع الإيطالي اليوناني في قضية كورفو، أين ثار التساؤل حول ما إذا كانت التدابير القسرية التي تتوافق مع المواد من (12) إلى (15) من عهد العصبة، في حال ما تمت مباشرتها من قبل عضو في العصبة ضد آخر، قبل اللجوء المسبق للإجراءات الواردة في هذه المواد، تشكل عملاً حربياً؟.

جاءت إجابة المجلس حذرة²، وتركت المجال مفتوحاً أمام تفسير موسع يفهم من روحه أن اللجوء إلى الحرب لا يمتد مبدئياً إلى الانتقام العسكري أو الحصار السلمي، ثم تواصلت إثارة هذه الإشكالية بمناسبة مراجعة عهد العصبة من قبل اللجنة الأولى للجمعية العامة في دورتها الثانية عشر (1931)، التي تزامنت مع النزاع الصيني الياباني، حيث صرحت في تقريرها أن من الأفضل عدم إثارة مسألة الانتقام العسكري في هذه الفترة.

¹ أوضحت المادة 16 من العهد أن الحرب التي تستتبع تطبيق أحكامها هي تلك التي تشن تجاهلاً أو انتهاكاً للالتزامات الواردة في المواد 12، 13، 15 وتعد في هذه الحالة عمل حرب ضد كل أعضاء العصبة، بيد أن مجرد شن عضو لحرب عدوانية لا يخلق بذاته حالة حرب فورية وتلقائية مع أعضاء العصبة، ولكنه يعطي كل عضو حق إعلان الحرب واتخاذ عمل عسكري ضده. الأشعل عيد الله، مرجع سابق، ص 105.

² La réponse du conseil, était rédigée en ces termes " Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 et 15 du pacte, et il appartient au conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature, des mesures prises, s'il y'a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celle-ci ". Paul Barandon, Op.Cit, p266.

على أن التساؤل يثور عن الجهة المخول لها ملاحظة وجود انتهاك صك العصبة وتقريره وتحديد المعتدي؟.

بما أن العهد التزم الصمت حيال هذه المسألة، فيمكننا استنتاج أن ملاحظة الانتهاك وتقريره متروك لتقدير الدول الأعضاء، ولعل ما يدعم هذا الطرح هو رفض الجمعية العامة للعصبة سنة 1921 (بأغلبية 27 صوتاً مقابل 11 صوتاً وامتناع 13 عن التصويت) التعديل الذي قدمه ممثل اليونان، والذي سعى من خلال الاقتراح الذي قدمه إلى منع أي إجراء فردي من قبل الدول إلى غاية إصدار مجلس العصبة قراره بشأن وجود انتهاك لعهد العصبة من عدمه، ويستنتج كذلك من المشاورات التي جرت أن سبب هذا الرفض يعود إلى أن مثل هذا التعديل كان سيقضي على النظام المعتمد، وسيحرم السلطات من استقلالية قرارها، بالتالي، فإن استنتاج وتقرير وجود انتهاك لميثاق العصبة ظل قراراً فردياً¹.

ومما يزيد الأمر تعقيداً للمسألة خلو الصك من أي تعريف للعدوان²، أو إشارة لكيفية التبليغ عن حدوثه لمجلس العصبة، وعند العلم به كيف يمكن لهذا الأخير التصدي له، والملاحظ أن العهد اكتفى فحسب ببيان الطريقة التي تمكن الدول الأعضاء من التصدي للعدوان، دون أن يقدم معياراً موضوعياً للعدوان.

ب- صور التدابير القسرية في صك العصبة

تعد المادة (16) حجر الأساس في عهد العصبة، لما تتضمنه من تدابير وجزاءات يتم تنفيذها ضد الدولة التي تنتهك النظام القانوني الذي أقامه العهد، حيث ربطت تحريك الجزاءات بتوافر شرطين³:

- إخلال دولة ما عضو في العصبة أو غير عضو بأحد الالتزامات المنصوص عليها في العهد
- أن يكون هذا الإخلال بالالتجاء إلى الحرب وفق المفهوم القانوني لها، بالمخالفة لما تضمنه العهد من أحكام.

¹ Djacoba Liva_Tehindrazanarivelo,op.cit, p 26.

² Dans le mémoire du gouvernement britannique, relative aux travaux du comité d'arbitrage et de sécurité, se trouve cité le passage d'un discours prononcé, le 24 novembre 1927 par Sir Austin Chamberlain, et dans lequel il est dit " Je suis opposé à la tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constitué un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable".
Ibid, p 331.

³ الطاهر مختار علي سعد، مرجع سابق، ص 69.

يستنتج من هذين الشرطين أن العهد لم يعمل على تحريم الحرب، وإنما الحد منها وتنظيم اللجوء إليها وتقييده بشروط شكلية وأخرى إجرائية، بل أنه حتى أبقى ضمنا على وسائل المساعدة الذاتية السائدة في القانون التقليدي - التي لا تصل إلى درجة الحرب - كتدابير مشروعة يمكن للدول اللجوء إليها لتحقيق مصالحها دون أن تكون مخلة بالتزاماتها، وأن تستوجب توقيع الجزاءات الواردة بهذه المادة.

إن إلقاء نظرة عابرة لأحكام العهد فيما يتعلق بالجزاءات كقيلة باستنتاج وجود حزمة متنوعة من الجزاءات تتراوح بين العسكرية وغير العسكرية، تتخللها جزاءات قانونية أو نظامية.

1- الجزاءات غير العسكرية

تتصرف إلى مجموعة التدابير ذات الطابع الاقتصادي والسياسي والنظامي... وغيرها، والتي لا تتطلب بطبيعتها استخدام القوة المسلحة، هذه الجزاءات غالبا ما يتم تقريرها بغرض ردع المخل بالنظام القانوني لصك العصبة، لاسيما المواد 12 و 13، 15 من العهد، وتشمل هذه التدابير:

***الجزاءات الاقتصادية:** تعتبر من أهم الجزاءات التي أوردتها صك العصبة، وتباشر من خلال قيام جميع الدول الأعضاء في العهد بقطع كل صلة أو علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة أو المخالفة للتعهدات الواردة في المواد 12، 13، 15 من العهد، سواء أكانت عضوا أو غير عضو في العصبة، حيث يتم تحريك هذه الجزاءات تلقائيا بمجرد حصول الإخلال وفقا لما ورد في المادة (16) من العهد في فقرتها الأولى¹، ويتم ذلك باليتين: إما بالمبادرة الفردية للدول الأعضاء - بناء على تقدير ذاتي بوجود انتهاك لأحد التعهدات الواردة في صك العصبة - تنفيذًا لتعهداتها بالعون المتبادل، وإما بتوصية تصدر عن العصبة بالإجماع.

كما تفرض هذه الجزاءات كرد فعل على انتهاك نص المادة (10) من العهد، والتي تضع على عاتق الدول الأعضاء التزاما بتقديم المدد والمعونة للدولة ضحية العدوان عسكريا، وللدول

¹ نصت المادة 16 من صك العصبة في فقرتها الأولى بالقول: " إذا لجأ أي عضو من أعضاء العصبة إلى الحرب مخالفا لتعهداته وفقا للمواد 12، 13، 15، فإنه يعتبر بفعله هذا - قد ارتكب فعلا من أفعال الحرب ضد جميع أعضاء العصبة، الذين يتعهدون بأن يبادروا ويفرضوا عليه قطع العلاقات التجارية والمالية وتحريم أي اتصال بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفة للعهد، ومنع أي اتصال مالي تجاري أو شخصي بين الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى سواء أكانت عضو في العصبة أم لم تكن كذلك ".

المتضررة من تنفيذ الجزاءات ماليا واقتصاديا على النحو الذي تقتضيه الفقرة الثالثة من المادة (16)¹، بغرض التخفيف من الأضرار الناتجة عن اتخاذهم مثل هذه الإجراءات والتدابير.

على الرغم من أهمية هذه التدابير لضمان فعالية النظام الجزائي للعصبة، فإنها لم تكن موضع إعمال إلا في حالات معدودة، ولعل من بين الأسباب، ما انتهت إليه جمعية العصبة في قراراتها التفسيرية سنة 1921 التي خلصت فيها إلى أن لكل دولة عضو الحق في أن تقرر بنفسها وبملى إرادتها ما إذا كانت ستطبق الجزاء الاقتصادي أو أن تمتنع عن تطبيقه، حتى لو تبين لها أن الدولة بالفعل منتهكة للميثاق، وهذا ما يفرغ الجزاءات من محتواها²، حيث أن فسح الحرية أمام التقدير الذاتي للدول لتحريك آلية الجزاءات من عدمه وتعليق مشاركتها في الجزاءات الاقتصادية من عدمه على رغبتها وعلى علاقاتها بالطرف المنتهك يفقد الجزاءات قيمتها وفعاليتها ويجعلها مرهونة بمشيئة الدول ومصالحها³.

ولتدارك هذا الخلل، اقترح الأمين العام تدخل العصبة لفرض الجزاءات الاقتصادية، ولو على سبيل التنسيق واقترح لتحقيق ذلك إنشاء لجنتين: لجنة الحصار، واللجنة التنفيذية للحصار⁴. وفي تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة أوصت اللجنة الأولى بأن يكون مجلس العصبة هو مركز تحديد وتوجيه للتدابير التي تقترن أيضا بقطع العلاقات الاقتصادية، واستقر رأي اللجنة على أن الجزاءات تعد ضغطا سلميا، وأوصت بالتدرج التصاعدي للحظر الاقتصادي، وعلى أن يعهد بالحصار البحري إلى قوى تحدد بذاتها تكون ذات وزن عسكري وسياسي.

2-الجزاء السياسية: تتمثل في إجراءات ذات الطابع السياسي مثل قطع العلاقات الدبلوماسية هذا الإجراء وإن كان شائعا قديما، إلا أنه لم يرد في العهد النص عليه صراحة، وإن أمكن

¹ تنص المادة 16 في فقرتها الثالثة على أن "يوافق أعضاء العصبة أيضا، على أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر في التدابير المالية والاقتصادية، التي تتخذ وفقا لهذه المادة بغية الإقلال إلى الحد الأدنى من الخسائر والمضايقات التي تنشأ عن هذه التدابير، وعلى أن يقدموا العون المتبادل الواحد منهم للآخر في مقاومة أي تدابير خاصة توجه إلى واحد منهم من قبل الدولة المخالفة للعهد".

² Paul Barandon, Op.Cit, p333.

³ تزامنا وتعارضاً مع الأحكام الواردة في عهد العصبة، لجأت الدول الأعضاء في المنتظم الدولي إلى عقد اتفاقيات وإبرام معاهدات، تتضمن التزام كل منها تجاه الأخرى بالامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يشكل أو يندرج ضمن الحصار الاقتصادي أو المالي.

⁴ في الاجتماع الثامن لمجلس العصبة المنعقد بتاريخ 1920/07/09 اقترح الأمين العام للعصبة إنشاء لجنتين: لجنة الحصار لزمّن السلم، واللجنة التنفيذية لزمّن الحرب وتستخدم في حالات الطوارئ. وأوكل بمجلس العصبة مهمة الإشراف عليهما.

Alabrune François, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, Annuaire français de droit international, volume 45, 1999, pp 228-230.

الاستدلال على وجود من خلال المبادئ العامة للعهد، فقد أشير إليه في كل من المشروعين الفرنسي والايطالي، وأثير تطبيق هذا الجزاء خلال الغزو الايطالي للحبشة، بيد أن الكثير من الدول عارضت تطبيقه، ولم ترغب في إرساء سابقة ضد دولة كبرى في هذا الصدد¹.

3-الجزاءات التنظيمية والقانونية: تتمثل في التدابير ذات الطابع القانوني والتنظيمي كالطرد من تنظيم العصبة في حال قيام دولة عضو بخرق التزام في العهد، على أن يشترط لتطبيق مثل هذا الجزاء موافقة جميع الدول الأعضاء بدون احتساب صوت الدولة التي تقرر طردها².

* **عدم الاعتراف بأي تعهد دولي أو معاهدة:** حرصا على تكريس مبدأ العلنية في العلاقات الدولية، اعتبرت العصبة أن أي معاهدة أو تعهد دولي لا يتم تسجيله لدى أمانتها - التي تقوم بنشره تطبيقا لنص المادتين (18) و(19) من الصك- لا يعد ملزما، وقد ظهر في هذا الصدد عدة نظريات تتحدث حول جزاء عدم تسجيل المعاهدات في أمانة العصبة³.

* **عدم الاعتراف بالتصرفات المخالفة لنظام العصبة:** من أهم أهداف الجزاء حرمان المعتدي من آثار تصرفه غير المشروع، من هذا المنطلق، كرس العهد مبدأ عدم الاعتراف بالتصرفات الناتجة عن مواقف تتنافى ونظام العصبة، كالاستيلاء على أقاليم الغير بالقوة، وانتهاك السلامة الإقليمية والاستقلال السياسي لدولة ما، ويعزو جانب من الفقه مبدأ عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية المكتسبة بالقوة إلى وزير الخارجية الأمريكي من خلال مذكرته الموجهة إلى مجلس العصبة، وإلى كل من الصين واليابان على إثر النزاع حول إقليم منشوريا في 17/01/1932 التي فحواها، أن بلاده لا تعترف بأي اتفاقات تعقد بين الصين واليابان أو بأي موقف بينهما يتعارض مع ميثاق باريس 1928، وبناءا على هذه المذكرة أصدرت الجمعية العامة قرارها⁴.

- الجزاءات العسكرية

وفقا للمادة (2/16) من العهد، يقع على مجلس العصبة في حال قيام دولة ما بانتهاك التعهدات الواردة في المواد (12) (13)،(15) من العهد، بأن يوصي الحكومات المعنية بالإسهام بالقوات اللازمة الجوية والعسكرية والبحرية - لضمان احترامات الالتزامات المنصوص عليها في

¹ Paul Barandon, Op.Cit, p343.

² لم يستخدم هذا الجزاء (الطرد) سوى مرة واحدة، كان ذلك ضد الاتحاد السوفياتي سنة 1939 عقب عدوانه على فنلندا.

³ لمزيد من التفاصيل حول جزاء عدم تسجيل المعاهدة: راجع: الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 913 وما يليها.

⁴ The League's General Assembly resolution stipulated:" upon the members of it is incumbent the leagues of nations not to recognize any situation, treaty or contrary to the agreement which may be brought about by means paris covenant of the league of nations or to the pact of ...".

Paul Barandon, Op.Cit, p356.

العهد- تحت قيادة عسكرية عليا تتولى تنسيق الجهود العسكرية ضد المعتدي دون إلغاء القيادات الوطنية للحكومات، وينبغي على كافة الدول القيام باتخاذ الإجراءات اللازمة لتأمين مرور هذه القوات عبر أراضيها.

من خلال دراسة فاحصة لنص هذه المادة، ولأحكام العهد بشأن الجزاءات العسكرية، يمكننا استخراج ملاحظتين رئيسيتين: **تتعلق الأولى، بطريقة إقرارها،** إذ أن مجلس العصبة، وإن كان يملك صلاحية إقرار وتشغيل الجزاءات العسكرية، إلا أن سلطاته تظل مبتورة، بدليل أنه لا يمكن أن يلزم الدول الأعضاء بالامتثال لقراراته وتزويده بالقوات العسكرية اللازمة لكفالة وضمان احترام التزامات العصبة، فلا يحتفظ في مواجهتها سوى بسلطة الإيحاء، ولا يخفى على الدارس ما تتمتع به القرارات من قيمة إلزامية إذا ما قورنت بالتوصيات.

تتعلق الملاحظة الثانية **بالمساهمة الفعلية للدول في تطبيق الجزاءات العسكرية،** حيث أن الدول مرتبطة بالعصبة فقط بالتزام معنوي، بتقديم القوات المسلحة وتسهيل مرورها عبر إقليمها، فرفض الدول الأعضاء تنفيذ أو الاشتراك في العمل العسكري لا يترتب عنه أي أثر أو مسؤولية قبلها. وفي كل الأحوال، فإن الجزاءات العسكرية لم تطبق إطلاقاً طيلة حياة عصبة الأمم¹.

يبرر جانب من الفقه ذلك بالقول أن عهد العصبة منح الأولوية لتطبيق الجزاءات الاقتصادية، وتقادي العمل العسكري، حيث يعتقد كلا من الأستاذين "*Rutgers*" و "فوشي" أن المادة (16) لم تنص على العمل العسكري إلا كخيار ثانوي²، يلجأ إليه في حال ثبوت عدم كفاية الإجراءات الاقتصادية، في حين يتجه جانب آخر من الكتاب إلى أن الجزاءات الاقتصادية وحدها الإلزامية التطبيق من قبل الدول في العهد، أما الجزاءات العسكرية، فلا يوجد في الميثاق ما يفرض على الدول الأعضاء التزاماً محددًا بكيفية تنفيذها. على أنها تظل - في رأي البعض الآخر - ملزمة بالسماح وتسهيل مرور هذه القوات الدولية عبر أراضيها³.

¹ الطاهر مختار علي سعد، مرجع سابق، ص 71.

² Paul Barandon, Op.Cit, p342.

³ أثارت المادة (2/16) من عهد العصبة الكثير من الجدل، ومن جملة النقاط التي أثارها مبدأ الحياد، والذي أشارت إليه بصورة ضمنية، ففي حال اتخاذ التدابير القسرية من طرف الدول الأعضاء ضد دولة ما، هل يمكن لدولة ما تربطها اتفاقيات ومعاهدات تعاون مع الدولة المعتدية أن تتخذ وضع الحياد؟ لاسيما وأن الكثير من الاتفاقيات التي تم إبرامها بين الدول في عهد العصبة تقتضي عدم قيام كلا منها تجاه الأخرى بأي عمل ينطوي على حصار اقتصادي أو مالي؟. جاءت إجابة مجلس العصبة بالنفي في قراره الصادر بتاريخ 1920/02/13 المتعلق بالوضع الاستثنائية لسويسرا، حيث جاء فيه:

" La notion de neutralité des membres de la société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tout les membres de la société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements ".
Paul Barandon, Ibid, p345.

الفرع الثاني: التطورات التي لحقت بنظام الجزاء قبل سريان ميثاق الأمم المتحدة

قبل بيان أهم الأسباب التي أدت إلى فشل العصبة، لا بد من الإشارة إلى أن هنالك جهودا كبيرة مبذولة في تطوير نظام الجزاءات والحيلولة دون فشل العصبة، إن من خلال الدول داخل العصبة، أو من خارجها.

أولا: الجهود المبذولة من الدول داخل العصبة

لتجاوز الاشكالات القانونية والعملية التي واجهت العصبة، عملت بعض الدول على تقديم اقتراحات لتعديل أحكام العهد من خلال السعي نحو وضع تفسير حديث ومرن للمادة (16)، فتقدمت الدول الإسكندنافية بمقترح لتعديل هذه المادة فيما يتعلق بالجزاءات الاقتصادية، يهدف إلى توفير الحماية للدول التي تمتثل لالتزاماتها على النحو الذي يتطلبه العهد، واتخاذ تدابير ملموسة لمعالجة الآثار التي يمكن أن تلحق هذه الدول جراء تطبيق الجزاءات، ذلك أن نطاق الآثار السلبية للجزاءات الاقتصادية لا يقتصر مدها على الدول المنتهكة فحسب، وإنما يتعداه إلى الدول الثالثة، لا سيما الصغيرة أو التي ترتبط معها بعلاقات اقتصادية تبادلية كبيرة، فعبرت السويد مثلا عن خشيتها من أن يؤدي قطع العلاقات مع أحد الدول الكبرى المجاورة تنفيذا لالتزاماتها بموجب العهد إلى قيام هذه الأخيرة باحتلال إقليم الدولة الصغيرة لحماية مصالحها، لذلك، اقترحت أن يتماشى التزام الدول بتنفيذ جزاءات العصبة مع وضعها وموقفها وظروفها الخاصة، بما يسمح لها بالتحلل جزئيا من تنفيذ التدابير¹.

غير أن هذا الاقتراح لم ير النور بسبب رفضه من قبل الجمعية العامة، بل ورفض كل مشروع أو اقتراح من شأنه إضعاف فعالية أحكام العهد.

وحرصا على ترضية الدول مقدمة الاقتراح، تم تكليف اللجنة الدولية للبحر بالبحث في ملابسات تطبيق الحصر، طبيعته، المشاكل القانونية، العلمية والعملية المترتبة عنه، أين خلصت اللجنة إلى أن الإحاطة بكل هذه المسائل يتطلب دراسة جديدة لصياغة المادة (16) من العهد².

¹ يكمن المقترح الذي قدمته الدول الإسكندنافية بأنه إذا رأى أي عضو أن تطبيق المادة 1/16 سيضعه في موقف خطير، يمكن للمجلس أن يخوله اتخاذ الإجراء الذي يكون مناسباً في علاقاته مع الدولة التي تنتهك العهد.

² خلصت لجنة الحصر الدولية إلى ضرورة إعادة صياغة المادة (16) من العهد صياغة جديدة، وتضمينها عدة مسائل هامة:

(أ) الظروف التي تستدعي تطبيق الجزاءات خاصة الاقتصادية منها، ومن يقرر وجوب تطبيقها؟

(ب) تحديد اللحظة التي يتعين فيها تطبيق هذه الإجراءات ومن يطبقها؟ والكيفية التي يتم بها ذلك؟

لمزيد من التفاصيل حول تطور الجزاءات من داخل العصبة، راجع: الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 145-149.

ثانيا: الجهود المبذولة من الدول خارج العصبة

تمثلت في احتواء بعض الاتفاقات والمواثيق الدولية على أحكام تتعلق بالجزاءات، فكان المحور المشترك فيها تحريم الحروب العدوانية تحريما كاملا، والنص على جزاءات فعالة وقائية، ردعية وعقابية لمنعها، نذكر منها:

أ- مشروع معاهدة الضمان المتبادل سنة 1923

بدأت أولى المحاولات لإعادة هيكلة وتفعيل نظام الأمن الجماعي الوارد في عهد العصبة مع مشروع اتفاقية الضمان المتبادلة التي عرضت على الجمعية العامة للعصبة بتاريخ 29 سبتمبر سنة 1923، من أهم ما جاء فيها:

- اعتبار الحرب العدوانية جريمة دولية تستوجب تحريك التدابير القسرية وفق المادة (16).
- يقع على عاتق جميع الدول في العصبة التزام بتقديم العون والمدد للدولة التي تكون ضحية اعتداء.
- ترتيب نوع من المسؤولية على الدولة المعتدية بإنزال الجزاء المادي عليها كجزاء تعويضي عن الأضرار التي تسببت في إحداثها.

ب- بروتوكول جنيف لسنة 1924:

صدر بروتوكول جنيف لإحكام وتكملة البنود الجزائية للعهد وسد الثغر المتعلقة بنظام الأمن الجماعي، فبعد أن اعتبر الحروب العدوانية جريمة دولية تشكل خرقا للتضامن الدولي، حاول وضع تعريف للمعتدي من خلال تعداد مجموعة من الأفعال التي يعد القائم بها مرتكبا لفعل عدواني تستوجب تحريك الجزاءات المقررة في المادة (16) من العهد، تتمثل هذه الأفعال في:

- رفض الامتثال بعرض النزاع على المحكمة الدائمة للعدل الدولي أو على التحكيم أو رفض تنفيذ الحكم في حال صدوره، أو رفض الامتثال لتوصية صادرة بالإجماع من قبل مجلس العصبة.

- اللجوء إلى الحرب دون استنفاد الإجراءات الشكلية والزمنية اللازمة أو رفضا للهدنة أو التدابير الاحترازية أو الشروط التي يقرها مجلس العصبة في إطار قيامه بتحديد المعتدي.

كما حدد بروتوكول جنيف الإجراءات التي يتعين على الأعضاء مباشرتها عند تحديد المعتدي مع إيلاء أهمية لضرورة إشراك المنظمات الاقتصادية والمالية في تنفيذها.

ج- اتفاقات لوكارنو سنة 1925 والجزاءات الدولية

بعد فشل التصديق على بروتوكول جنيف، أبرمت كلا من ألمانيا، وفرنسا، بريطانيا وإيطاليا وبلجيكا 07 اتفاقات كلا على حدة¹، تتضمن في مجملها معاهدات ضمان متبادل والتزام بينها بالتسوية السلمية للنزاعات التي قد تنشأ، وعدم مهاجمة بعضها أو الاعتداء على الحدود القائمة بينها، فضلا عن استبعاد تطبيق الجزاء الاقتصادي الوارد في الميثاق ضد بعضها في حال قررت العصبة ذلك.

وإذا كانت هذه الاتفاقات قد اتجهت نحو منح أطرافها مزيدا من الضمانات التكميلية خارج إطار العصبة، في إطار المعاهدات السارية بينهم، فإنها وبشكل غير مباشر تكون أسست لنظام بديل من خلال نقل نظام العون المتبادل المنصوص عليه في صك العصبة إلى نظام العون المتبادل التحالفي القائم على النفعية والمصالح لتكون بذلك قد فتحت الباب واسعا أمام التحالفات الشمولية خارج العصبة، والأخطر من ذلك، التعهد المتبادل بين هذه الدول بالامتناع عن تنفيذ الجزاءات الاقتصادية الواردة في المادة (16) من العهد ضد بعضها².

د- نظام الجزاءات في ميثاق باريس سنة 1928 أو Briand- Kellog

بناء على اقتراح فرنسا، تم التوقيع على ميثاق باريس الذي استهدف إخراج الحروب من دائرة المشروعية بعد أن كان حقا مرتبطا بسيادة الدول³، فقد أكد على ضرورة نبذ الحروب " كوسيلة من وسائل السياسة الوطنية فيما يتعلق بعلاقاتها مع بعضها"⁴، وعلى انتهاج الطرق السلمية لفض نزاعاتها تحت طائلة الحرمان من مزايا الميثاق (المادة الأولى)، واعتبار الحرب العدوانية

¹ يمكن تقسيم اتفاقات لوكارنو إلى ثلاثة أعمال دبلوماسية متفرقة، تتمثل في:

- اتفاقية العون المتبادل المعروفة باتفاقية رينان، والتي عقدت بين كل من ألمانيا، فرنسا، بلجيكا وبريطانيا العظمى، إيطاليا.

- أربع اتفاقيات للتحكيم، والتي عقدت بين ألمانيا

من جهة، وبلجيكا، فرنسا، تشيكوسلوفاكيا وبولونيا من جهة ثانية.

- اتفاقيتين للتأمين وللتأمين تم إبرامهما بين فرنسا من جهة، وبولونيا وتشيكوسلوفاكيا من جهة أخرى.

² يعتقد الأستاذ **Bishop** أن اتفاقيات لوكارنو، اتجهت نحو التخفيف من الجزاءات التلقائية الواردة في بروتوكول جنيف من خلال استبعاد تطبيق المقاطعة الاقتصادية الوارد في المادة (16) من العهد كجزاء استرضاء لألمانيا، لأن العلاقات المالية والتجارية بين دول أوروبا حساسة ومتشابكة بحيث لا يكون استخدام هذا النوع مضمونا.

أشار إليه: علي جميل حرب، مرجع سابق، ص 247.

³ يرى جانب من الفقه أن الإخلال بأحكام ميثاق باريس يشكل خطأ دوليا ضد كل موقعيه، بل ويستوجب اللجوء إلى الحرب كإحدى وسائل المساعدة الذاتية.

Paul Barandon, Ibid, p275.

⁴ نص المادة الأولى من ميثاق باريس.

جريمة دولية، لكن من دون أن ينص على جزاء محدد يلحق الدولة المعتدية. ولعل أهم ما يؤخذ على ميثاق باريس أنه قصر نطاق تجريم الحرب كوسيلة من وسائل تحقيق السياسة الوطنية على الأعضاء المصادقة عليه، دون الدول الأخرى، وهو ما حد من فعاليته.

ثالثاً: مظاهر تطبيق الجزاءات في عهد العصبة

جاء النظام الجزائي في عهد العصبة مبتوراً في بعض جوانبه، سواء من حيث وضوح أحكامه أو من حيث إحكامه واكتماله أو من حيث تفعيل إجراءاته وتدبيره، فلم يستطع واضعوه وضع تفرقة واضحة بين صور العنف المشروع والعنف غير المشروع، وعلى الرغم من إنشائهم سلطة مركزية تعاونية تعمل وفق ضوابط موضوعية وآليات إجرائية، إلا أن سلطاتها ظلت شكلية في ظل احتفاظ الدول بالسلطة الحقيقية في اتخاذ القرار داخل العصبة، سواء بقاعدة الإجماع أو بتنفيذ الدول لقراراتها.

ولعل من شأن استعراض بعض الأحداث والنزاعات التي كان يفترض، أو كانت محلاً لتطبيق الجزاءات، توضيح الفكرة.

أ- غزو إيطاليا لجزيرة كورفو التابعة لليونان 1923¹:

أثيرت هذه القضية في أولى سنوات العصبة، على إثر قيام إيطاليا بغزو جزيرة كورفو اليونانية في خرق واضح وصريح لأحكام المادة (1/16) من العهد التي تتطلب لمشروعية الحرب استنفاد السبل السلمية، وعلى الرغم من أن هذا العمل يعد عدواناً غير مشروع يستدعي تحريك الجزاءات القسرية ضدها، إلا أن العصبة لم تتصرف حياله، وإنما اكتفت بتكليف لجنة قانونية ببحث المسألة دون أن تقوم بتوقيع أي جزاء على إيطاليا.

ب- النزاع حول إقليم Chaco بين بوليفيا والأوروغواي 1928:

تعود تفاصيل هذا النزاع إلى سنة 1928، أين ادعت كل من بوليفيا والأوروغواي سيادتها على إقليم شاكو الغني بالثروات، حاولت على إثر ذلك دول القارة الأمريكية إيجاد حل مرضي للطرفين قبل أن يتحول إلى صراع مسلح لكن دون جدوى، حيث اندلعت الأعمال القتالية لمدة

¹ تعود وقائع قضية كورفو إلى مؤتمر السفراء، أين تم تكليف الجنرال الإيطالي Tollini بترسيم الحدود بين إيطاليا واليونان، وعند وصوله إلى قرية Janina اليونانية جرى اغتياله، فسارعت إيطاليا إلى مطالبة اليونان بدفع التعويض عن حادث الاغتيال، إلا أن اليونان رفضت طلب إيطاليا، ما دفع هذه الأخيرة إلى احتلال جزيرة كورفو عسكرياً، مبررة عملها بأنه تدبير مؤقت ينتهي بدفع اليونان التعويض المالي.

حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 250.

تقارب السنة قبل أن تتدخل بعض الدول في العصبة لإصدار توصية بموجب المادة (15) من العهد، تقضي بفرض حظر الأسلحة على الدولتين كإجراء مؤقت يمنع تفجر الوضع، وأوصت الطرفين بالبحث عن حل سلمي للنزاع.¹

ج- الغزو الياباني لإقليم منشوريا الصيني (1933):

تتلخص وقائع هذه القضية في قيام اليابان سنة 1933 بتجسيد أطماعها الاستعمارية ومحاولة التوسع على حساب الصين عبر احتلال إقليم منشوريا، وفي الوقت الذي انتظرت فيه الصين والدول الصغيرة من العصبة موقفا إيجابيا تجاه خرق نظامها القانوني بتحريك التدابير القسرية ضد المعتدي على النحو الذي ورد في ميثاقها اكتفت العصبة، نتيجة انقسام مواقف أعضائها، بإصدار قرارات تدين العمل العدواني الياباني دون أن تتعداه إلى اتخاذ إجراءات عقابية عملية ضدها، مؤكدة عدم اعترافها بالنتائج المترتبة عن الاحتلال.²

ولعل ما يسترعي الانتباه في هذا النزاع هو تباين مواقف دول العصبة من فرض الجزاءات القسرية، بالرغم من أن الاعتداء كان واضحا والمعتدي معلوم إلا أن التحالفات الثنائية والمصالح المشتركة هو من سيطر في النهاية على موقف العصبة من انتهاك نظامها القانوني.

د- الاحتلال الإيطالي للحبشة 1936:

يعتبر هذا النزاع من أخطر المواقف التي استعرضتها العصبة، والذي كان لنتائجه تأثير بالغ على استمرار وجودها أو اندثارها، وتعود تفاصيله إلى قيام إيطاليا سنة 1936 باحتلال إقليم الحبشة وضمه إليها كجزء من إقليمها، حاولت العصبة على إثره إيجاد حل للأزمة خارج أحكام العهد، فأرادت بذلك أن تتصدى للعدوان الإيطالي لكن من دون أن تقسد ودها، لذا، تحول دورها من حامي للنظام القانوني للعهد إلى الوسيط الذي يقدم اقتراحات وتنازلات لتسوية الأزمة سلميا.

¹ لم ترغب الدول الأعضاء ولا مجلس العصبة في التدخل وتفعيل معاهدة " العون المتبادل " لعدم تبين أيهما بدأ القتال، بينما تدخلت جمعية العصبة بشكل متأخر، أين أصدرت توصياتها للدول الأعضاء في 1934/11/24، بحظر تصدير الأسلحة للدولتين، وضرورة إيجاد حل سلمي للنزاع، فامتثلت بوليفيا للتوصيات، بينما رفضتها الأوروغواي بدعوى تناقضها مع دستورها، لتعلن بعد ذلك انسحابها من العصبة.

Paul Barandon, Ibid, p 455.

² تباينت مواقف الدول من فرض الجزاءات على اليابان تبعا لمصالحها الخاصة، ففرنسا فضلت الحفاظ على العلاقات التي تربطها باليابان على تفعيل التدابير الميثاقية، بينما اتخذت الولايات المتحدة موقف المنتفع لمسار الأحداث واكتفت بالاستنكار الأدبي للعدوان، أما بريطانيا فقد قامت بفرض حظر على السلاح لكل من الصين واليابان - وإن كان ذلك في وقت لاحق - ولم تشاركها في ذلك أية دولة.

الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 177.

رفضت إيطاليا جميع الاقتراحات المقدمة، ونتيجة لذلك بادرت الجمعية العامة للعصبة بأغلبية ساحقة إلى التوصية بتشكيل لجنة تنسيق لدراسة الإجراءات القسرية الواردة في المادة (16) من العهد ضد إيطاليا¹، والتي قدمت في هذا الصدد مجموعة من المقترحات لتمكين الدول من الوفاء بالتزاماتها وفق المادة (16)، جاءت هذه المقترحات في شكل توصيات غير ملزمة²، ما ساعد بعض الدول للتدخل منها.

وواقع الحال، أن موقف دول العصبة من توقيع الجزاءات على إيطاليا ظل متبايناً، ففي حين اتخذت بعض الدول الإجراءات التشريعية اللازمة لتنفيذ الجزاءات، أعلنت البعض الآخر صراحة ولأسباب مختلفة عدم رغبتها في تطبيق التدابير الاقتصادية والمالية، بينما اتخذ البعض الآخر موقف الحياد، وفضل رابع تتبع مسار الأحداث واتخاذ قراره بناء على ما تقضي إليه من نتائج. هذا المزيج من التردد والتدخل في تطبيق الجزاءات مكن إيطاليا من التغلب عليها وتجاوز آثارها، ما دفع لجنة التنسيق إلى الإعلان بتاريخ 1936/07/06 عن رفع الجزاءات ضد إيطاليا في اعتراف ضمني منها بضم إقليم الحبشة إليها.

مع فشل العصبة في التصدي لأهم النزاعات وللعدوان الإيطالي خاصة، تكون أمضت شهادة وفاتها، الأمر الذي تأكد رسمياً بتوالي طلبات الانسحاب وطرد الاتحاد السوفياتي منها، لتكتمل الحلقة باحتلال ألمانيا للنمسا واعتدائها على تشيكوسلوفاكيا ولتبصم على أولى أحداث الحرب العالمية الثانية.

إذن ومن خلال ما سبق، يمكن القول أن ضعف نظام الأمن الجماعي وعدم وضوحه وإحكامه وعدم صدق نوايا الدول القابضة على مفاصله وجديتها إزاء التنظيم الدولي، كان من بين أهم الأسباب التي أدت إلى انهيار نظام العصبة، فعدم تطبيق الجزاءات ضد المعتدي ولد اقتناعاً لدى الدول، لاسيما الصغرى، بعدم جدوى الالتزام بتنظيم لا يوفر الحماية اللازمة لأعضائها.

¹ اقترحت اللجنة الخماسية التي تم تعيينها من قبل العصبة على الرئيس الإيطالي "موسوليني" أن تتنازل بريطانيا عن أرض الصومال ومينائها لصالح إيطاليا مقابل أن يسحب قواته من الحبشة إلا أنه رفض هذا المقترح.

² تتضمن الإجراءات أو المقترحات التي قدمتها اللجنة:

(أ) الحظر الفوري على تصدير وإعادة تصدير الأسلحة ومختلف الذخائر والمواد والأجهزة التي تستعمل في الحروب إلى إيطاليا.
(ب) فرض قيود على المعاملات المالية مع إيطاليا (رفض منحها قروض أو إئتمانات). (قبلته 50 دولة ونفذته 43 دولة فقط).
(ج) حظر استيراد أية منتجات أو مواد من إيطاليا، باستثناء الذهب، النقود، وبعض المواد المحددة (قبلته 50 دولة ونفذته 43 دولة فقط).

(د) تمديد الحظر ليشمل المواد الأولية اللازمة والمستعملة للصناعات الحربية ومنع تصديرها إلى إيطاليا.
لتفاصيل أكثر حول الجزاءات ضد إيطاليا: راجع: الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 178-183.

الباب الأول
الإطار القانوني لنظام
الجزاءات في ميثاق الأمم
المتحدة

ولدت نتائج الحربين العالميتين وما خلفته من دمار وخراب وتكثير وتكثير بغير الفرد والحضارة، قناعة لدى الدول والأفراد بضرورة تأسيس هيئة عالمية - خلفا للعصبة - تقوم على أساس معاهدة جماعية، تكون أكثر فعالية إحكاما وتنظيما من سالفتها، مع الاحتفاظ بفلسفة الأمن الجماعي كنظام يحتكر فيه مجلس الأمن بتشكيلته وتركيبته وسلطاته الفريدة، آلية عمله وتعطيله. فتضمن ميثاق الأمم المتحدة في ثناياه نظاما جزائيا دوليا شاملا، فحدد أهداف المنظمة والمبادئ التي تقوم عليها، وبين أجهزتها الرئيسية وآلية عملها وكيفية اتخاذ القرارات بها وتنفيذها، وقرر التزامات الدول الأعضاء في المنظمة وحقوقها، وحتى التزامات الدول غير الأعضاء في المنظمة تجاهها. هذا الميثاق، وإن كانت فلسفته وأبعاده تنبثق من قناعة مجموعة محدودة من الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية في إطار تصورهما لعالم ما بعد الحرب، إلا أنه يعكس في الواقع قناعة الشعوب والدول بضرورة العمل على تحقيق السلام العالمي، لذا، كان من المنطقي أن تخيم ظروف الحرب العالمية على مبادئ الأمم المتحدة وأهدافها، ليكون بذلك حفظ السلم والأمن الدوليين أهم أهدافها وأسمى مقاصدها، وهذا ما أدرك واضعو الميثاق أنه لا يمكن أن يتحقق إلا في ظل نهج شامل لتسوية النزاعات تراعى فيه كافة مقومات السلام بمختلف جوانبه وأبعاده.

هذه الاستراتيجية الشاملة صممت لتعمل من خلال بعدين: الأول، وقائي، يستهدف إزالة كل ما من شأنه الحيلولة دون قيام علاقات سلمية بين الدول، وذلك من خلال وسائل متعددة كوسائل التسوية السلمية للنزاعات، الوساطة... وغيرها، وبعد ثاني علاجي، يستهدف بالمقام الأول وقف تهديد السلم والأمن الدوليين وإعادته إلى نصابه، وبالمقام الثاني، تصحيح الوضع الناشئ ومعاقبة المخل بقواعد النظام القانوني الدولي.

ولتفعيل هذه الاستراتيجية وضمان فعاليتها في تحقيق غاياتها، عهد بهذه المهمة إلى منظمة الأمم المتحدة بأجهزتها الرئيسية، وبالأخص، إلى مجلس الأمن كجهاز تنفيذي جزائي، مزود باختصاصات واسعة وسلطات لا محدودة، سواء ما تعلق منها بسلطته في تكييف الحالات والأفعال التي تعتبر وفق قناعات أعضائه تهديدا للسلم والأمن الدوليين واتخاذ التدابير اللازمة حيالها، أو ما تعلق منها باختيار أنواع التدابير المؤقتة أو الردعية أو القمعية اللازمة لحفظ السلم وإعادته إلى نصابه، أو ما تعلق بإنشاء الأجهزة المساعدة لأداء وظائفه، أو ما تعلق منها بإشراك التنظيمات الإقليمية والوكالات المتخصصة في القيام بعمله.

بناء على ما تقدم، سنحاول التعرض بمزيد من التفصيل لأهم النقاط التي أشرنا إليها، وذلك في فصلين:

الفصل الأول: مركز مجلس الأمن في نظام الجزاءات الميثاقية.

الفصل الثاني: أنواع الجزاءات الميثاقية وآليات تنفيذها.

الفصل الأول:

مركز مجلس الأمن في نظام الجزاءات الميثاقية

لطالما كانت المشكلة الرئيسية التي واجهت المجتمع الدولي في مختلف مراحل تطوره هي كيفية حمل الدول على الوفاء بالتزاماتها، وتمكين الدولة المتضررة من اقتضاء حقوقها وضبط رد فعلها وتأطيره لكي لا يصل عنفها إلى حد تحطم فيه قيم المجتمع الدولي ونظامه المرسوم، من هنا، ظهرت الحاجة إلى وضع قواعد قانونية تحدد وتبين الأفعال والتصرفات التي تدخل في خانة الأعمال المؤثمة والمجرمة، وتوضح مضمونها، وتبرز الجزاءات المقررة في حال الإتيان بها، من حيث نوعها ومقدارها قبل وقوع الفعل.

إن ضبط النظام في العلاقات الدولية منوط بوجود سلطة جزائية مركزية مستقلة ومختصة، تتولى إقرار وقوع المخالفة والبت في الإدانة وتحديد الطرف المسؤول، كما تتولى تنفيذ الجزاءات الدولية على المخالف صيانة للنظام القانوني والاجتماعي التعاوني السائد.

جاء ميثاق الأمم المتحدة حاوياً لمقومات النظام الدولي الجزائي الحديث والمعاصر، ومكوناته الشرعية الموضوعية والإجرائية¹، فبدأ بتبيان طبيعة هذا النظام المتصور لعالم ما بعد الحرب الكونية الثانية، والغايات العالمية المشتركة التي نهضت شعوب الأمم المتحدة من أجل تحقيقها في مقدمتها مقصد تحقيق السلام العالمي وصونه، كما بين وإن بشكل عام أن الأفعال والتصرفات التي تأتيها الدول والكيانات انتهاكاً لمبادئ النظام الذي أرساه الميثاق ومقاصده أفعال مجرمة.

وحرصاً على تحقيق غاياته وبلوغ أهدافه، زود هذا النظام بآلية فعالة تتجلى في الجزاءات الدولية ووسائلها الوارد النص عليها في المادتين (41) و(42)، حيث عهد بمنظمة الأمم المتحدة بأجهزتها الرئيسية، بالأخص مجلس الأمن كهيئة تنفيذية ميثاقية جزائية مركزية واسعة الصلاحيات مهمة تحديد الأفعال والحالات التي تعد تهديداً للسلام والأمن الدوليين أو إخلالاً بهما أو عملاً عدوانياً، وتقرير الجهة المسؤولة عنها، كما تقرر نوع الجزاء الواجب توقيعه ومقداره والجهة التي تتولى تنفيذه على المخل بأحكام النظام التعاوني والاجتماعي الذي رسمته.

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 260.

بناء على ما تقدم، سنحاول الإحاطة بأغلب النقاط المثارة بمزيد من التفصيل في ثلاث
مباحث:

المبحث الأول: علاقة الجزاءات بحفظ السلم الدولي من خلال ميثاق الأمم المتحدة.

المبحث الثاني: سلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات الميثاقية.

المبحث الثالث: الحالات الموجبة لتوقيع الجزاءات الميثاقية.

المبحث الرابع: مقتضيات توقيع الجزاءات الميثاقية وموجباته المستحدثة.

المبحث الأول: علاقة الجزاءات بحفظ السلم الدولي من خلال ميثاق الأمم المتحدة.

كانت نتائج الحرب العالمية الثانية وما خلفته من دمار وخراب، كفيلة بأن تدفع الشعوب والدول إلى توحيد جهودها وقواها وتوجيهها - من خلال تنظيم يجمع بين الدول - نحو التعاون والتضافر، من أجل إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحروب التي جلبت للإنسانية أحرانا يعجز عنها الوصف¹، وقد وجدت في الأمم المتحدة الإطار الدولي الملائم لتوثيق هذه الجهود في السعي لتحقيق الأهداف الأساسية للمصلحة المشتركة.

حددت المادة الأولى من الميثاق التأسيسي المنشئ لمنظمة الأمم المتحدة في منطوقها "الأهداف" و" المقاصد المشتركة " التي تتغياها هذه الأخيرة وتشكل سبب وجودها، ونظرا للظرف الذي أنشئت فيه المنظمة، فقد كان من المنطقي أن يهيمن مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين وصيانتها - كغاية عالمية- على باقي أهداف المنظمة الأخرى، على الرغم من أهميتها، ليكون في طليعة الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

ولإيمانه بشمولية جوانب السلم وتكامل أبعاده وارتباط مقوماته وترابطها، لم يغفل الميثاق العوامل المساعدة في إرساء السلم ومنع تهديده، فأولى أهمية كبرى بتهيئة الظروف والمناخ الملائم لقيام علاقات ودية بين الأمم على أساس المساواة في الحقوق بين الشعوب عبر تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تفرقة وتحقيق التعاون الدولي لحل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المطلب الأول)، وصولا إلى منع الأسباب التي تهدد السلم من خلال إقرار المقومات الاستباقية والوقائية التي تعمل على احتواء المواقف المتفجرة ومنع تفاقمها، وانتهاء بالجزاءات الدولية ووسائطها المنصوص عليها في المادتين 41 و42 من الميثاق كآلية وأداة فعالة لحفظ السلم والأمن الدوليين واستعادته عند الاقتضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم السلم والأمن الدوليين في الميثاق

درجت معظم المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية على إتباع منهجية تشريعية، تقوم على وضع الأطر العامة لأنظمتها وسياساتها، وعدم التقيد بتعاريف محددة ومقيدة - على غرار الدساتير

¹ استهل الميثاق ديباجته بالقول " نحن شعوب العالم آينا على أنفسنا أن ننفذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، وأن ندفع بالرفي الاجتماعي قدما ... وأن نضم قرونا كي نحفظ بالسلم والأمن الدولي... وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها، ألا تستخدم القوة في غير المصلحة المشتركة... وأن نستخدم الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها".

الوطنية- لفسح المجال أمام أجهزتها الرئيسية لإعطائه تفسيراً ديناميكياً يتلاءم والتطورات الدولية. والأمم المتحدة بصفتها منظمة دولية مرتبطة بميثاق تأسيسي¹، فإنها لا تشذو عن هذه القاعدة². لذا، سيتعين علينا أولاً البحث عن معنى السلم والأمن الدوليين وتطوره في الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة، وفي الآراء الفقهية، (الفرع الأول)، ثم نبين علاقة هذا المفهوم بباقي المفاهيم الأخرى.

الفرع الأول: إضاءة على فكرة السلم والأمن الدوليين

إن دراسة متأنية لميثاق الأمم المتحدة تؤكد خلوه من أي تعريف لمصطلحي " السلم والأمن " الدوليين، على الرغم من أهمية هذين المصطلحين وخطورتهما في آن واحد، ومما يلاحظ أن هذين المصطلحين وردا في أغلب مواد الميثاق، مترادفين، فهل يعني ذلك أنهما يحملان نفس الدلالة؟ ومنعوتين بصفة " الدولي "، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول مدى اهتمام الميثاق بالسلم والأمن الداخليين للدول، وموقعهما من فلسفة الميثاق في الحفاظ على السلام العالمي؟.

من المعلوم أن ميثاق الأمم المتحدة لم يفرد بمصطلحي " السلم والأمن " تعريفاً واضحاً ومحدداً، على الرغم من أهمية هذين المصطلحين وخطورتهما في آن واحد، ويلاحظ المتخصص في نظام الميثاق أن هاتين العبارتين غالباً ما تردان مترادفتين ومنعوتتين بصفة " الدولي "، ومع ذلك، فإنهما لا تحملان نفس الدلالة، فالأمن يقتضي شيئاً أعمق من السلم، من حيث أنه يتعدى مفهوم السلم الظاهري بمعناه السلبي الذي يعني غياب الحروب، إلى السعي نحو التحرر من

¹ أود أن أشير فيما يتعلق بالدستور التأسيسي لمنظمة الأمم المتحدة إلى حقيقة مستمدة من الأعمال التحضيرية، أن الميثاق وإن كان -نظرياً- يعد نتاج توافق إرادات الدول المؤتمرة في سان فرانسيسكو، إلا أنه يعبر في الواقع عن فلسفة وقناعة مجموعة محدودة من الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية في إطار تصورهما لعالم ما بعد الحرب، والتي صاغت جل بنوده، واحتكرت لنفسها أهم صلاحياته وسلطاته الجزائية، بينما تركت للدول الأخرى حق التعديل الشكلي دون المساس بالجوهري، بالتالي، لم تكن إرادات الدول سوى وسيلة لإضفاء الشرعية على أحكام الميثاق، الذي صاغت أهم بنوده بنفسها، وألزمت به غيرها، باعتبارها حكومة العالم الواقعية.

² يتميز ميثاق الأمم المتحدة بميزة خاصة، فهو يجمع بين خصائص المعاهدة الدولية الشارعة، من حيث شروط الانعقاد، الآثار القانونية المترتبة عليها وحتى الانقضاء الزمني لمفاعيلها، والمعاهدة الدولية ذات الطبيعة الخاصة، من حيث اعتبارها الدستور الأعلى للمنظمة الأممية الذي يحكم نشاطها، والمرجعية الدولية الأسمى لكل المعاهدات الدولية، حيث يقع باطلاً كل التزام دولي يتعارض مع الالتزامات الميثاقية (المادة 103)، عدم تضمنها نصاً يجيز الانسحاب للعضو وشروطه على خلاف معظم المعاهدات، عدم خضوعه لقواعد تعديل المعاهدات.

حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 264-265.

محمد سامي عبد الحميد ومحمد السعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 502-511.

الخوف بإيجاد الظروف الملائمة المصحوب بوجود حالة من الطمأنينة والسلم المستقر¹ الأمر الذي يستدل من خلال قراءة متأنية لنص المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة.

ويبدو أن نية واضعي الميثاق اتجهت - من خلال هذه الصياغة- إلى التأكيد على أن مسألة الأمن شاملة، وأنها تنصرف إلى أمن الجميع وليس " البعض"، بمعنى أن تطبق على نطاق دولي حقيقي يشارك فيه الجميع، لذلك، لا يمكن لأي دولة بمفردها أن تدعي أنها الوصي عليه²، ولعل ذلك ما يفهم أيضا من نص المادة الثانية من الميثاق في فقرتها السادسة (6/2)، التي تفرض بمقتضاها على الدول غير الأعضاء التزاما بالتعاون مع المنظمة لإزالة التهديدات التي قد يكون السلم عرضة لها، ومن باقي أحكام الميثاق الأخرى، التي تلزم جميع الدول - الأعضاء وغير الأعضاء- على العمل لتوفير وخلق الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على قيام السلم والاستقرار والأمان، دون أن يصاحب ذلك استخدام القوة في العلاقات الدولية³.

بالعودة إلى الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة، فيما يتعلق بمعنى السلم والأمن، تشاركت أغلب الوفود في المؤتمر فكرة أن السلم والأمن الدوليين هي الحالة التي تغيب فيها الحرب بين الدول، وقدم المندوب الفرنسي توضيحا أكبر، فطالب مجلس الأمن بالنظر بمزيد من الاهتمام في المسائل المتعلقة بالأقليات المضطهدة داخل حدود الدول، وتقديم المساعدة لها⁴. ويبدو أن فكرة المندوب الفرنسي كانت لفت نظر الدول ومجلس الأمن إلى النزاعات والقتال الداخلية التي قد يمتد مداها إلى الخارج ليهدد السلم الدولي، فالمعلوم أن المجلس يهتم فحسب بتنظيم السلام العالمي دون السلام الداخلي، لأن هذا الأخير يندرج ضمن المجال المحجوز للدول المنصوص عليه بموجب المادة (7/2)، غير أن ذلك لا يعني بأي حال أنه قيد مانع، فإذا ما تجاوز نطاق الحدث حدود الدولة وأصبح من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين

¹ نغم إسحاق زيا، الأمن الدولي بين ميثاق الأمم المتحدة ومفاهيم حقوق الإنسان، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 33، 2007، ص 287.

² Manfred LACHS, L'article 1 de la Charte des Nations Unies, In: Jean.P.Cot et Alain Pellet et Mathias Forteau, La Charte des Nations Unies " commentaire article par article", Economica, Paris, 2005, p328.

³ بن عامر تونسي، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي المعاصر، منشورات دحلب، الجزائر، 1995، ص 263.

⁴ خلفان كريم، حفظ السلم لأسباب إنسانية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1999، ص 25.

للخطر، تعين على مجلس الأمن التدخل لتسويته ومعالجته دون اعتبار لقيود الاختصاص الداخلي.

وعليه، يمكن القول أن هدف الميثاق المعلن هو حفظ السلم الدولي بمفهومه الكلاسيكي، الذي ينصرف إلى سلم الدول (الانشغال الأكبر لمؤسسي الميثاق آنذاك) في جانبه الأمني، والذي يستلزم لتحقيقه توفر آليات وقائية كالتزام بفض النزاعات الدولية بالسبل السلمية، وحظر حقيقي لاستعمال القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية كأداة لتسوية الخلافات، حظر الانتشار النووي،... إلخ. وهذا الحظر على استعمال القوة بدوره، يفترض وجود نظام فعال للأمن الجماعي¹، يقوم على ضمان تقديم الحماية لكل عضو من أعضائه، واتخاذ التدابير الضرورية لاستبعاد التهديدات التي تواجههم، من خلال منح مجلس الأمن سلطة التصرف نيابة عنهم.

الفرع الثاني: علاقة السلم الدولي بباقي المفاهيم الأخرى

إدراكاً بأن السلام - كما أشار إلى ذلك الأمين العام للمنظمة - " لا يمكن أن يخلق بالقوة فقط، لأن أقصى ما يمكن أن تحدثه أن يوجد مساحة يمكن في إطارها بناء السلام"²، أولى واضعو الميثاق بإرساء دعائمهم أهمية قصوى، وربطوا تحقيقه ومنع تهديده بمعالجة العلل والأسباب التي من شأنها أن تؤدي إلى النزاعات والحروب، فاعتبر أن تقادي تهديد السلم ينبع من القدرة على خلق وتهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المواتية لإقامة علاقات ودية بين الشعوب مما يمكنها من التعاون مع بعضها لتحقيق التنمية وحل المشاكل الإنسانية³.

¹ تعد نص المادة الأولى من الميثاق في فقرتها الأولى بمثابة شهادة لميلاد نظام الأمن الجماعي، حيث تضمنت " تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة " هذه العبارة لم يرد لها ذكر باستثناء هذه المادة.

² رسالة موجهة إلى الأمين العام بتاريخ 2000/08/17 تتضمن تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، ص 09.

رمز الوثيقة: A/55/305 S/2000/809.

³ لم يخف المندوب الأمريكي في مؤتمر سان فرانسيسكو أهمية التنمية في الحد من تهديد السلم، فذكر في هذا الصدد أن "اللا أمن الاقتصادي والفقر العام والجهل والظلم هي مصادر للنزاعات، وتشكل عذراً للمعتدي... فيجب الوصول إلى مستوى حياة أعلى، حرية أكبر وإمكانية لجميع الشعوب للتطور، بصرف النظر عن عقائدها، أعراقها، ألوانها ...".

شابو وسيلة، أبعاد الأمن الجماعي في ظل القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص 36.

ومن مجتمع دولي قائم على أساس تكريس حقوق الإنسان وحياته الأساسية¹، ولعل هذا ما يمكن استخلاصه من ديباجة الميثاق ومن خلال أحكام المادتين الأولى والثانية من الميثاق اللتان أكدتا على هذا التوجه²، وكذا المادة (3/62) التي أناطت بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي تقديم توصيات فيما يخص إشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

أولاً: من خلال الأعمال التحضيرية

جاءت المادة الأولى لتؤكد على جملة من المقاصد المرتبطة والمتراطة بعضها ببعض³، في طليعتها حفظ السلم والأمن الدوليين، كأولى المقاصد التي تسعى الأمم المتحدة إلى تحقيقها، يليها إنماء العلاقات بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، فتعزيز احترام حقوق الإنسان في المركز الثالث، وقد أثار هذا الترتيب في مقاصد المنظمة جدلاً محتدماً في مؤتمر سان فرانسيسكو بين مندوبي الدول إبان تحرير نص هذه المادة، حيث سعت دول العالم الثالث إلى نقل مواقفها الثابتة من التنمية والتطور وإيجاد حلول للمشاكل ذات الصبغة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية إلى المنظمة باعتبارها أهم المقاصد التي ينبغي على المنظمة تحقيقها، ولكونها الشرط لتحقيق باقي المقاصد الأخرى. من هذا المنطلق، طالبت بأن يكون هذا المقصد في أعلى هرم أهداف المنظمة.

¹ جاء في ديباجة الميثاق " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلبنا على أنفسنا أن ننقذ الأجيال من ويلات الحروب،... وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره... وأن نبين الأحوال التي في ظلها تحقيق العدالة... وأن ندفع بالرقي الاجتماعي قدماً، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح."

² نصت المادة الأولى من الميثاق بقولها " مقاصد الأمم المتحدة هي:

- حفظ السلم والأمن الدوليين، ولتحقيق هذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها.... وتتدرج بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.
- إنماء العلاقات بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ...

- تحقيق التعاون الدولي على المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية...وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

³ تنص المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة في فقرتها الأولى بقولها: " مقاصد الأمم المتحدة هي:

- حفظ السلم والأمن الدوليين. وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقم أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم، وتتدرج بالوسائل السلمية - وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي - لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها "

بينما اعتبر المندوب الكندي أن السلم والأمن الدوليين هما الشغل الشاغل لأعضاء المنظمة لدرجة أنه أطلق على الميثاق تسمية "ميثاق الأمن العالمي"¹، أما المندوب الهندي فقد اعتبر أن السلم والأمن الدوليين هو الغاية النهائية من الميثاق، بتحقيق باقي الأهداف الأخرى يكون ضمناً قد تحقق، ومن ثم، ينبغي أن يكون في الترتيب الأخير من بين المقاصد، على اعتبار أن باقي الأهداف هي التي تحققه وليس العكس، وبالتالي، فقد اقترح أن يكون أهداف المنظمة كالتالي: أولاً، إنماء وتطوير العلاقات بين الدول، ثانياً، الاعتراف بالحقوق الأساسية للإنسان وتحقيق التعاون الدولي لحل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، أخيراً، تحقيق السلم والأمن الدوليين.

على الرغم من أهمية هذا الطرح ومعقوليته إلا أنه لم يقابل بالدعم الكافي من قبل الدول ما أدى إلى استبعاده في إشارة واضحة إلى أن واضعي الميثاق استهدفوا معالجة السلم الدولي من خلال مقارنة كلاسيكية²، تعكس اهتمامات وأوضاع تلك الفترة.

وإذا كان كتب لمواقف الدول الكبرى - في النهاية - الغلبة في الكثير من النقاط المصيرية، فإن ذلك لا يعدم من قيمة المحاولات والاقترحات التي تقدمت بها دول العالم الثالث سعياً منها لتكريس الارتباط الوثيق بين تهديد السلم والأمن الدوليين واحترام حقوق الإنسان وحياته، لا سيما حقوق الشعوب في تقرير مصيرها وهو ما كرسته الممارسة الدولية لاحقاً.

ثانياً: من خلال التطورات الدولية

على صعيد التطورات الدولية، كان لانتشار حركات التحرر وظهور بعض الدول المستقلة حديثاً دور بارز في تسليط الضوء على أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق السلم والأمن الدوليين، إذ أكدت هذه الأخيرة مرارا وتكراراً، وفي أكثر من مناسبة، على حقوق الشعوب التي ترزح تحت نير المستعمر في تقرير مصيرها السياسي والاقتصادي³، وأن حماية السلم والأمن

¹ شابو وسيلة، أبعاد الأمن الجماعي في ظل القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008، ص 35.

² Marcel MERLE et Alain PELLET : La Charte des Nations-Unies, " Commentaire article par article ", 2ème éd, Economica, Paris, 1991, p24.

³ اقترح المندوب السوفييتي في مؤتمر سان فرانسيسكو أن يكون من بين أهداف الأمم المتحدة " تطوير العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام مبدأ المساواة بين الشعوب بما في حق ذلك تقرير المصير، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لحفظ السلم في العالم". نال هذا الاقتراح دعم الكثير من الدول، واستهجنه البعض الآخر، لاسيما بلجيكا التي انتقدته بشدة معربة عن قلقها لكونه سيفسح المجال أمام تدخلات غير مقبولة في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. بينما ردت دول أمريكا اللاتينية على هذا القلق، بالتشديد على أنها تؤيد حق الشعوب في اختيار حكومتها، وإن كانت تعارض حق الانفصال مع كل ما قد ينطوي عليه من عدم

الدوليين لا يمكن أن يتحققا في جو تسود فيه العلاقات الدولية التنافس العدائي والمشاحنات¹، بالتالي، دعت إلى إيلاء أهمية أكبر بالعوامل ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتعاون الدولي كأساس لتنمية العلاقات الودية بين الدول، معتبرة إياها التزاما عالميا.

استهدف عرابو الميثاق من إنشاء المنظمة سلما عالميا، يسعى لتحقيق هدف عام شامل لا يتجزأ ويغطي كل أجزاء المعمورة، وبغية تحقيق ذلك، ارتكزوا على مقاربتين: الأولى، تقوم على مراقبة المواقف والأزمات تزامنا مع ظهورها بهدف احتوائها قبل أن تتفاقم إلى نزاع مسلح، الثانية، تقوم على محاربة الأسباب الجذرية لهذه الأزمات والعمل على تسويتها وإيجاد حل لها وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي، مع ما يثيره ذلك من ملاحظتين:

الأولى، تتعلق بالتفرقة بين المواقف والحالات، إذ تثير هذه المسألة إشكالية تتعلق بإجراءات عمل مجلس الأمن، بالضبط ما يعد من المسائل الإجرائية وما يعد من المسائل الموضوعية. لم يفصل الميثاق في هذه المسألة، كما لم يضع ضابطا موضوعيا يجري إتباعه، على أن الممارسة الدولية استقرت على ترك أمر تقدير مفهوم ونطاق النزاع المطروح لاتفاق الدول الأعضاء (الخمس) في المجلس من عدمه.

الثانية، تتعلق بعبارة " حل المواقف والنزاعات وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي"، فقد أثارت هذه العبارة جدلا إبان مناقشات الميثاق في سان فرانسيسكو على صعيد الفقه الدولي، فاقترحت بعض الدول أن يدرج تعديل في صياغة المادة الأولى ليصبح كالتالي: "مقاصد الأمم المتحدة هي: -المحافظة على السلم والأمن الدوليين وفقا لمبادئ العدل والقانون"، غير أن هذه الصياغة لم تتل رضا وتأييد الدول الكبرى فتم استبعادها، بحجة أن مفهوم العدالة واسع وفضفاض، ولا يمكن الاتفاق حوله، وأن التزام المجلس بالحفاظ على السلم وفقا للعدالة وللقانون الدولي من شأنه أن يؤدي إلى تأخير تدابير الأمن الجماعي بما يضر من فعالية المجلس في معالجة الأوضاع

استقرار في العلاقات الدولية. تم تبني هذا الاقتراح مع تعديل في الصياغة. ويبدو من خلال المناقشات التي جرت أن واضعي الميثاق استهدفوا تعزيز مفهوم المساواة بين الشعوب، غير أن المؤكد أن هذا المبدأ لا يعني في أذهان الكثير من الدول الاعتراف بحق الاستقلال لجميع الشعوب، كما لا يبدو أنه يتضمن التزاما محددًا من جانب الدول الأعضاء، حيث يظهر قبل كل شيء أن له قيمة برامجية فقط.

لمزيد من التفاصيل أنظر:

Jean.P.Cot et Alain Pellet et Mathias Forteau, La Charte des Nations Unies " commentaire article par article", Economica, Paris, 2005, p339-342.

¹ محمد سامي عبد الحميد ومحمد السعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، مرجع سابق، ص 549.

والمسائل، لأن هذا الأخير ملزم أولاً بوضع حد لتهديد السلم، قبل البحث عن حل عادل للنزاع أو الموقف¹.

على صعيد الفقه، اعتبر الأستاذ "كلسن" في تعليقه على هذه المادة، أن مبادئ القانون الدولي لا تنطبق إلا عندما تكون المنظمة بصدد تسوية مواقف متفجرة لكن في إطار الفصل السادس، بينما لا ينطبق هذا القيد عندما تكون المنظمة بصدد اتخاذ التدابير الجماعية الفعالة لمنع وإزالة تهديدات السلم وقمع العدوان وتهديدات السلام الأخرى².

مثل هذا الطرح لا يبدو مستبعداً، إذ بالعودة إلى الظروف الدولية المحيطة بصياغة هذه المادة يتبين أنها وضعت إرضاء لبعض الدول التي ألحت على أن يشار إلى أن الهيئة إنما تعمل على تحقيق مقصدها في حفظ السلم والأمن وفقاً لمبادئ العدالة والقانون الدولي³.

على أنه إن تبيننا الطرح المعاكس، والذي سينتج من فرض مفاده أن تحقيق السلم الدولي ينبغي أن يكون وفقاً للعدالة والقانون الدولي، فإن الأمر يثير أكثر من إشكال، أولها أن العدالة شيء نسبي وغامض من الصعب تحديدها، ثانياً، أن تحقيق العدالة قد لا يتفق مع القانون الدولي والأمثلة على ذلك في الحياة الدولية كثيرة، ومع ذلك، لم تترك هذه المسألة دون التأكيد على أن السلام والعدالة مفهومان مترابطين، بل أنهما يشكلان مبدئين لا غنى عنهما، الأمر الذي لم يتوانى مقرر اللجنة عن الإشارة إليه أثناء صياغة الميثاق⁴.

المطلب الثاني: الجزاءات الدولية وسيلة لتحقيق نظام الأمن الجماعي

تعتبر فكرة الأمن الجماعي نقطة تحول هامة في مسار المجتمع الدولي، هذه الفكرة التي تهدف إلى نقل مجتمع الدول من الذاتية والنفعية القائمة على التنافس إلى التعاون والتضامن لتحقيق المصالح المشتركة للدول، والواقع، أن هذه الفكرة تعد كأحد النتائج المترتبة عن معاهدة واستيفاليا انتهجتها الدول كآلية لتحقيق الاستقرار في علاقاتها الدولية من خلال المحافظة على الأوضاع القائمة والحيلولة دون تفرد إحدى الدول لوحدها بالقوة (توازن القوى)، ليشهد بعد ذلك هذا النظام عدة تحسينات وتطورات في عهد العصبة، ومع منظمة الأمم المتحدة حيث بلغ درجة كبيرة من الإحكام والتنظيم أضحت فيها نظام الأمن الجماعي الإطار الميثاقى أو الحلقة التي يدور ضمنها الجزاء الدولي والركيزة التي تبنى عليه استقرار العلاقات الدولية.

¹ Manfred Lachs, OP.cit, p 331.

² أبو ستيت إبراهيم سعود عبد الحميد، مرجع سابق، ص 88.

³ Manfred Lachs, Op.cit, p 332.

⁴ الغنيمي طلعت، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 554.

لذا، من الضروري أن نقدم لمحة عن فكرة الأمن الجماعي بعد تعريفه وتتبع مراحل تطوره (الفرع الأول)، ثم نستعرض أهم مقوماته الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أصل مفهوم الأمن الجماعي وتطوره

من المتفق عليه أن نظام الأمن الجماعي لم يصل إلى درجة التطور والكمال دفعة واحدة، وإنما مر بمراحل وحقب شهدت كلا منها نمطا مختلفا وتطبيقا متباينا عكس بيئة الجماعة التي ساد فيها ودرجة تطورها وتنظيمها لذا، من المفيد لفهم فكرة الأمن الجماعي الميثاقى بحث تطوره في السياق التاريخي (أولا)، ومن ثم تحديد وتبيان حقيقة هذا النظام من خلال استعراض أهم التعاريف التي جاءت في صدده (ثانيا).

أولا: التطور التاريخي لنظام الأمن الجماعي

لطالما كان الهاجس الأكبر للدول منذ نشأتها هو كيفية ضمان أمنها الذاتي في ظل عدم وجود سلطة دولية تتمتع بالقوة لفرض احترام النظام القانوني الدولي على غرار ما هو سائد في الأنظمة الداخلية، لذا، كان الصراع السمة الغالبة على العلاقات الدولية، وذلك لم يجعل الدول أكثر أمنا، إذ كانت النزاعات تنتج مزيدا من التهديدات لأمنها، هذا الوضع دفع الدول لأن تتعاون وتستقوي ببعضها، بدأت في إطار تحالفات عسكرية بدائية ظرفية¹، ثم أخذت بالتوسع والتطور لتصبح أكثر نشاطا وتنظيما .

فظهرت أولى أنماط العون العسكري المتبادل في أوروبا بخصوصياتها النفعية والظرفية، خصوصية اقتضتها الظروف السياسية السائدة²، وليشهد العهد الوستيفالي بعدها بمخرجاته - التي أفضت إلى تقسيم أوروبا إلى دول قومية تتمتع بالسيادة وتقوم على مبدأي احترام الحدود القائمة والمعاملة بالمثل- نمطا آخر لنظام العون المتبادل يتمثل في سياسة توازن القوى كآلية

¹ يعزو بعض الكتاب ظهور بواذر نظام الأمن الجماعي إلى الحضارات القديمة التي شهدت أولى أنماط تطبيقه لدى الفراعنة من خلال فكرة "العون المتبادل"، التي تقوم على وجود معاهدات تحالفية تتضمن التخصيص على التعاون المتبادل في حال تعرض أحد الطرفين لاعتداء خارجي، كما عرف أيضا لدى المدن الإغريقية التي أسست لنظام عسكري تعاوني وتبادلي، وحتى اقتصادي لمواجهة الأخطار الخارجية.

² تميزت هذه الفترة بظهور مفهوم الأمن التحالفي العسكري بين الدول المنشأة حديثا للاستقواء ببعضها في مواجهة الأنظمة الاستعمارية، أو لضمان استمرار أنظمة حكم معينة.

حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 268.

تهيمن عليها دول المؤتمر الأوروبي (الحلف المقدس) المنتصرة على نابليون واعتبرت الوسيلة الوحيدة لتحقيق السلام¹.

يقوم هذا النظام على توزيع عناصر القوة بين الوحدات السياسية بغرض ضمان الإبقاء على استقرار الوضع القائم في العلاقات الدولية ومنعه من الاضطراب²، من منطلق المبدأ الشهير " السلطة توقف السلطة" ، وكل محاولة تقوم بها دولة ما يهدف لزيادة قوتها إلى حد يهدد باقي الدول الأخرى أو يستهدف المساس بالتوازن الذي أرساه النظام، فإنه يقابل بعمل عسكري مشترك ضدها، وبالتالي، يمكن القول أن الهدف الرئيسي من توازن القوى هو الحفاظ على أمن الدول واستقلالها، وبالتبعية، الحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

على الرغم من نجاح هذا النظام - ولو نسبياً - في تحقيق الاستقرار في القارة الأوروبية والحد من الحروب العدوانية كمظهر من مظاهر السيادة المطلقة للدول، إلا أن أهم ما يؤخذ عليه أنه افتقر إلى هيكلية تنظيمية، فلم ينشئ سلطة دولية فعلية تضبط عملها قواعد موضوعية وآليات إجرائية محددة، فضلاً عن أن الدول المهيمنة على تطبيقه لم تسعى لمعالجة الأسباب الرئيسية للحرب بقدر ما كانت تطمح لحماية مصالحها بدليل أن النظام الجماعي الذي ساد في هذه المرحلة انطوى على سلم وأمن البعض وليس الكل، فاقصر على تحقيق السلم والأمن في القارة الأوروبية دون غيرها³، وهو ما كشفت عنه قيام الحرب العالمية الأولى سنة 1914.

بدخول ميثاق العصبة حيز النفاذ، كرس الدستور المنشئ لهذه المنظمة مفهوماً جديداً وعملياً لنظام الأمن الجماعي - بعد فشل نظام توازن القوى - يقوم على فكرة المسؤولية المشتركة والتضامنية لجميع الدول عن صد العدوان الذي قد يقع على أحد أعضائها، فتتطلب من فكرة أن أي حرب تباشر ضد دولة ما إخلالاً بأحكام العهد، فإنها تعتبر حرباً عدوانية غير مشروعة

¹ رسول حسين علي الجميلي، التنظيم الدولي بين سياسة توازن القوى ونظام الأمن الجماعي، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد 18، 2011، ص 193.

² كانت الدول الكبرى آنذاك ترمي من وراء الإنشاء على استقرار الأوضاع الدولية القائمة، والحيلولة دون تغييرها، إلى الحفاظ على استمرار الأنظمة الحاكمة في عروشها (الملكية).

³ يؤخذ على نظام توازن القوى أنه لم يسع إلى تحقيق السلام العالمي، وإنما بحث عن تحقيق السلام في القارة الأوروبية فحسب، فاتجه المنع إلى التوسع على حساب الدول الأوروبية بعضها البعض، أما باقي أقاليم المعمورة فهي ليست معنية بالنظام، فيمكن احتلالها والتوسع على حسابها، ونهب ثرواتها، لذلك، شهدت هذه الفترة تنافساً بين الدول الاستعمارية الأوروبية على المناطق الإستراتيجية.

موجهة ضد الدول الأعضاء جميعاً، ما يستلزم التعاون والتضامن لصددها وردعها في إطار قانوني ومؤسستي تشترك فيه جميع هذه الدول¹.

يبدو أن نظام الأمن الجماعي الذي انطوى عليه عهد العصبة قام على تجاوز سلبيات سياسة توازن القوى، حيث أنشئ هذا النظام ليعمل في إطار قانوني ومؤسسي بقواعد وآليات إجرائية محددة، تنظم رد فعل الدول على انتهاك النظام القانوني للعصبة من خلال جهازين (الجمعية العامة ومجلس العصبة)، يحتكران سلطة البت في تقرير وقوع العدوان، واتخاذ قرارات بالجزاءات ضد المعتدي وتنفيذها، وهو ما يؤكد الفكرة القائلة بأن نظام الأمن الجماعي في صك العصبة لا يعدو أن يكون نسخة معدلة ومطورة لنظام توازن القوى².

على الرغم من الإيجابيات الكثيرة التي حملها نظام الأمن الجماعي للعصبة، إلا أنها لم تخلو من السلبيات التي اعترت جانبها التأسيسي وبنائها العضوي، ما انعكس بالتبعية على أدائها الوظيفي، فالعهد لم يحرم الحرب وإنما حاول تنظيمها والحد منها، كما لم يعهد بمهام اتخاذ قرار الجزاءات وتنفيذها بسلطة تنفيذية واحدة، وإنما إلى هيئتين تتشاركان هذه المهمة (الجمعية العامة ومجلس العصبة) بألية تصويت تعمل وفق نظام الإجماع، والأكثر من ذلك، أن التزام الدول بتنفيذ قرار الجزاءات هو التزام معنوي وأدبي أكثر منه التزام قانوني، ما يجعل من السهل على الدول أن تتحلل من الالتزام بمضامينه كلما تعارض ذلك مع مصالحها الخاصة، دون أن يترتب على ذلك أثر قانوني أو مساءلة دولية.

ثانياً: تعريف الأمن الجماعي الميثاقى

بداية، لا بد من الإشارة إلى أن لا وجود لاتفاق بين الفقهاء على تعريف موحد جامع ومانع لنظام الأمن الجماعي، نظراً لدينامكية هذا المفهوم وتطوره، وتعدد أبعاده وتشعبها، لذلك، تعددت محاولات تعريفه وتباينت، فعرفه الأستاذ "محمد طلعت الغنيمي" بأنه "النظام الذي تتحمل فيه الجماعة الدولية مسؤولية حماية كل عضو فيها، والسهر على أمنه من الاعتداء، وهو بهذا يستوجب العمل بالقسط والإنصاف، وبأن يفعل ويوجه في كل حالة عدوان ضد المعتدي، بغض النظر عن الدولة التي انتهكت سلامتها أو الدولة المعتدية"³.

¹ شابو وسيلة، مرجع سابق، ص 15.

² رسول حسين علي الجميلي، مرجع سابق، ص 195.

³ محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص 86.

على أن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر مفهوم الأمن الجماعي في معناه الضيق (العسكري)، كما لم يبين ماهية الجماعة الدولية التي يناط بها تقرير الاعتداء وتنفيذ هذا الالتزام. وإن كان يحمى لهذا التعريف أنه جعل حماية الاستقلال السياسي والسلامة الإقليمية لكل عضو من الأعضاء فيها، التزاما يقع على عاتق جميع الدول فرادى وجماعيا، يترتب عن الإخلال به مسؤولية شخصية وجماعية.

وعرّفه أحد الفقهاء بأنه " نظام تعتمد فيه الدولة في حماية حقوقها إذا ما تعرضت لخطر خارجي ليس على وسائلها الدفاعية الخاصة أو مساعدة حلفائها، وإنما على أساس من التضامن والتعاون الدولي المتمثل في تنظيم دولي مزود بالوسائل الكافية والفعالة لتحقيق هذه الحماية " ¹.

بينما يميل الأستاذ " حرب علي جميل " نحو اعتباره " منهجية للسلام الاجتماعي والاستقرار الأمني، أقرها الميثاق كأداة جماعية لحفظ السلم والأمن الدوليين. وهذه الأداة الجماعية مزودة بكل الوسائل السلمية والقسرية لتحقيق غاياتها، وفي هذا النظام تتوحد جهود الدول وقدراتها لتفي بالتزاماتها الميثاقية في مواجهة الأخطار التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليين " ².

من خلال التعاريف السابقة، يمكن القول أن فكرة الأمن الجماعي بمفهومه الضيق تقوم على تضافر جهود الدول لتحقيق الأمن المشترك، بحيث تتعاون جميع الدول للتصدي جماعيا في إطار مؤسسي منظم لكل دولة تنتهك قواعد النظام القانوني السائد أو تخل به، انطلاقا من فكرة عدم قابلية السلم للتجزئة، فأمن الجزء من أمن الكل والعكس صحيح، " *Tous sont garants de la sécurité de chacun* " ³.

وفكرة الأمن الجماعي بهذا المنظور، تثير ملاحظتين رئيسيتين: الأولى، أن هذا النظام يستهدف ومن خلال تدابير الضابطة والمانعة الإبقاء على الواقع الدولي والحيلولة دون تغييره فهو لا يزيل الخلافات والتناقضات بين مصالح الدول والتي هي متجذرة في العلاقات الدولية، وإنما ينكر العنف كأسلوب لحلها، وبهذه الصفة، فإنه لا يختلف كثيرا عن نظام "توازن القوى" الذي شهدته أوروبا عقب الحروب النابليونية ⁴.

¹ بوزنادة معمر، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 28.

² حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 270.

³ Manfred Lachs, Op.cit, p 334.

⁴ رسول حسين علي الجميلي، مرجع سابق، ص 197.

الملاحظة الثانية، أن الأداء السليم لهذا النظام يتطلب الفعالية الشاملة للمنظم الدولي، وهذه الأخيرة تتوقف وجودا وعدما على السلطات والوسائط والآليات الموضوعة تحت تصرف المنتظم، من حيث إقراره والسهل على حسن تنفيذه، وهو ما أدركه واضعو الميثاق الذين ضمنوا إياه مجموعتين من التدابير: الأولى، ذات طبيعة وقائية، تقوم على إجراءات تحول دون وقوع العدوان وأخرى علاجية، تتمثل في التدابير الردعية الإكراهية التي تقررها المنظمة الدولية وتسهر على تنفيذها بغرض حفظ السلم والأمن الدوليين وإعادةتهما إلى نصابهما.

يشار إلى أن الفقه المعاصر يميل نحو استعمال مصطلح "الأمن الإنساني" بدل "الأمن الجماعي" باعتبار هذا المفهوم يتماشى مع التوجه المعاصر للأمن الجماعي الذي يتجاوز الإطار الأمني الضيق، ليعتده إلى أمن الإنسان البشري ومصالحه الحيوية بمختلف عناصره الإيكولوجية والإقتصادية، التنموية ... إلخ¹.

الفرع الثاني: أهم المقومات الموضوعية لنظام الأمن الجماعي

إن دراسة متأنية لنص المادتين الأولى والثانية من ميثاق الأمم المتحدة - اللتين تعددان أهداف الأمم المتحدة ومقاصدها² - وأحكام الفصل السابع منه كفيلة بإبراز المقومات الأساسية المحققة لنظام الأمن الجماعي، والتي تعد من الأهداف العامة التي يسعى القانون الدولي لتحقيقها من خلال الآليات والوسائط الميثاقية بنوعها الوقائي والعلاجي³.

أولا: المقومات الوقائية لنظام الأمن الجماعي

هي تلك الأهداف التي يسعى المجتمع الدولي لتحقيقها من خلال تنفيذ الدول لالتزاماتها باعتبارها أحد بنود "العقد الاجتماعي" الذي وافقت على الالتزام به، وتتمثل في:

أ- حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية

يعتبر هذا المبدأ أحد المقومات الرئيسية، بل أنه يعد، حجر الزاوية في نظام الأمن الجماعي الميثاقى، كونه يستهدف -من خلال تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية- نقل المجتمع الدولي من الفوضى والتعسف إلى المجتمع المنظم المؤسس على ضوابط موضوعية وقانونية تحكم علاقته، وتقوم هذه الدعامة على مصادرة حق الدول في استخدام القوة لغايات نفعية

¹ لمزيد من التفاصيل أنظر: شابو وسيلة، مرجع سابق، ص 13-30.

² راجع نص المادتين 1 و 2 من ميثاق الأمم المتحدة.

³ تجنبنا للتكرار، سنكتفي في هذا الفرع في الحديث عن المقومات الموضوعية لنظام الأمن الجماعي على المقومات الوقائية، وسنأتي في قادم البحث إلى استعراض المقومات العلاجية بالتفصيل.

مصلحة قومية لصالح الأهداف الدولية المشتركة للتنظيم الدولي¹، وهذا يفترض بديها وجود منتظم دولي يتولى حماية الدول الأعضاء من العدوان.

جاء نص المادة (4/2) من الميثاق ليقرر هذا المبدأ، لكن من دون أن يحدد نوع القوة المشمولة بالحظر ما جعل المسألة محل خلاف². وإن كان استثنى من المنع حالات محددة حصراً، تتمثل في:

- حالة الدفاع الشرعي مع ربطها بجملة من الضوابط والقيود القانونية والموضوعية، كالآنية في الرد، الضرورة والتناسب، والتوقف بانتهاء السبب المؤدي إلى مباشرتها أو قيام المجلس باتخاذ الإجراءات الضرورية، ما يعني استبعاد ما يعرف بالدفاع الشرعي الوقائي أو الاستباقي من نطاق الحالات المشمولة بالإجازة.

- استخدام القوة من قبل التنظيمات والوكالات الإقليمية، بناء على قرار صادر من مجلس الأمن بتخصيص منه أو تفويض أو إذن، وهذه الحالات الثلاثة كرسها المجلس من خلال ممارساته العملية في هذا الصدد.

- حق تقرير المصير، وإن لم ينص عليه الميثاق صراحة، إلا أنه يعد من بين الحالات التي أفرزتها التطورات الدولية اللاحقة³.

يشار إلى أن مبدأ حظر استخدام القوة المسلحة في العلاقات الدولية أضحى من القواعد الدولية ذات الطبيعة الآمرة، والتي لا يجوز مخالفتها، بل ويترتب على انتهاكها توقيع الجزاءات الدولية.

ب- ضرورة فض النزاعات الدولية بالسبل السلمية

يترتب على أعمال مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية، أن تتعاون الدول وتبحث عن حل لخلافاتها في الإطار الدولي السلمي، حيث ترك الميثاق للدول الأعضاء حرية اختيار وسائل التسوية من بين تلك الواردة في المادة (33)، أو في إطار المنظمات الإقليمية أو أي إجراء آخر شريطة أن لا يجعل السلم والأمن الدوليين عرضة للخطر، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، فلمجلس الأمن أن يتدخل لدراسة الموقف أو النزاع، وفي أي مرحلة منه، ويقترح ما يراه ضروريا لتسويته وفقاً لمبادئ العدل والقانون.

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 272.

² حاج محمد صالح، حدود استخدام القوة في التنظيم الدولي، ص 30-37.

³ نفس المرجع، ص 85-96.

ج- نزع السلاح وتنظيم التسلح:

لزمّن ليس ببعيد، كان التسلح مسألة سيادية تتعلق بالأمن الوطني القومي، ولم يكن بالإمكان أن يطلب إلى دولة ما تحديد حاجياتها الدفاعية في ظل عدم وجود هيئة دولية عليا تضمن حمايتها وأمنها، لذلك، سعت الدول إلى امتلاك الأسلحة باعتبارها الوسيلة والأداة التي تمكنها من المحافظة على أمنها وضمان حاجاتها ومصالحها نتج عن ذلك تنافس رهيب نحو التسلح، انعكس سلبا على أمن الدول بفعل الاستخدام المفرط لإنجازات التقدم العلمي والتقني لاختراع أسلحة أشد تدميرا وفتكا على حساب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لذا، كانت معاهدة ويستيفاليا سنة 1648 السبابة لطرح ثنائية نزع السلاح وتنظيم التسلح كآلية لحفظ السلم الدولي، وسارت على خطاها العصبية مستفيدة مما تضمنته معاهدة فيرساي، وأدرجت في طيات العهد مادتين (8،9) سعت العصبية لتطبيقهما، كما سعت إلى إبرام اتفاقيات ومعاهدات دولية لتنظيم التسليح دوليا، من ذلك، مشروع اتفاقية العون المتبادل لسنة 1923، التي تتضمن بنودها ربط المساعدة المتبادلة حال وقوع العدوان بنزع السلاح أو القبول بتخفيض وتحديد الأسلحة¹.

وإجمالا، على الرغم من الجهود المبذولة من قبل عصبة الأمم في هذا المجال، لم يكتب لها النجاح، فلم تتمكن من تخفيض التسلح أو تنظيمه، ولا من إنشاء آلية دولية لنزعه وتقييد صناعته، ولعل ذلك عائد لضعف السلطة الرقابية للعصبة في هذا المجال وللظروف الدولية السائدة.

ميثاق الأمم المتحدة بدوره لم يخرج عن هذا النسق، وإن اتسمت معالجته لمسألة نزع السلاح وتنظيم التسلح بالعمومية والسطحية²، فعهد بهذه المهمة إلى الجمعية العامة (المادة 1/11) ومجلس الأمن (26، 1/47). هذه الأولى، وإدراكا منها بضرورة الحد من التسلح وتنظيمه كأحد الأولويات الداعمة لنظام الأمن الجماعي، عكفت منذ دوراتها الأولى على تنظيم التسلح والحد من الأسلحة وانتشارها، فأوصت مجلس الأمن بإيلاء أهمية بتنظيم السلاح وتخفيضه دوليا لتنشئ

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 148.

² راجع نصوص المواد (11، 26، 47) من ميثاق الأمم المتحدة والتي اتسمت صياغتها بالعمومية والغموض، وافترقت إلى صفة الإلزام.

بالموازاة مع ذلك لجنة للطاقة الذرية، كهيئة تتولى تقديم مقترحات لتخليص الأسلحة القومية للدول من الأسلحة النووية ومن جميع الأسلحة التي يحدث استخدامها دمارا شاملا¹.

لنتواصل جهود الجمعية العامة بعد ذلك، حيث دعت بموجب التوصية رقم (2543) الدول إلى " اعتماد تدابير تساعد على تحقيق نزع السلاح، لا سيما حظر تجارب الأسلحة الكيميائية والبيولوجية والبيولوجية، ومنع تلوث المحيطات والمياه الداخلية بالفضلات النووية " ².

كما لم تتوانى عن التشديد وفي أكثر من قرار على خطر السلاح النووي وتأثيره على تحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة الدولية، لتشير في هذا الصدد إلى أن تكديس الأسلحة النووية يشكل اليوم تهديدا لمستقبل الجنس البشري أكثر مما يشكل حماية لأمنه³، وتبعاً لذلك، اقترحت في دورتها سنة 1980، نزع السلاح الكامل تحت إشراف ورقابة دوليين، وحسم القضايا المتعلقة بالأمن نهائياً، وبالنتيجة، القضاء على الأسباب الرئيسية المؤدية إلى تصعيد سباق التسلح والنفقات العسكرية⁴.

على صعيد العمل الدولي، لم يتوصل المجتمع الدولي حتى اليوم إلى إقرار آلية دولية مستقلة ومحيدة تعمل بأطر حقيقية وموضوعية على نزع السلاح، وإن كان هناك محاولات تمت في هذا الصدد بواسطة قرارات جزائية صادرة بموجب الفصل السابع (حالة العراق 1990-2003)⁵، إلا أنها تظل حالات نادرة، محكومة بعوامل واعتبارات سياسية أكثر منها قانونية وموضوعية⁶.

¹ نبيلة أحمد بومعزة، المواجهة الدولية لمخاطر أسلحة الدمار الشامل، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الجنائي الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2017، ص 215.

² راجع توصية الجمعية العامة رقم 2542 (د-24) الصادرة بتاريخ 1969/12/11.

³ يكف للتدليل على ذلك الإشارة إلى الأضرار التي تسبب بها المفاعل النووي تشرنوبل بالاتحاد السوفياتي سنة 1986، وكذا ما خلفه إصابة محطة فوكوشيما النووية في اليابان بتاريخ 2011/03/11.

مهداوي عبد القادر، من هيروشيما إلى فوكوشيما القانون الدولي والاستخدام الآمن للطاقة النووية، مجلة دفاثر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 5، 2011، ص 266.

⁴ محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 363.

⁵ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 278.

⁶ في هذا الصدد، يقول الأستاذ J.M.THOUVAIN أن بعثة السيد BATLER إلى العراق لم تكن تبحث عن أدلة لمعرفة ما إذا كان لدى العراق أسلحة، بل كانت تبحث عن أدلة مادية يمكن بها التحقق من أن العراق لم يعد يمتلك أسلحة، بالتالي، فعوض أن تبحث اللجنة عن أدلة لوجود أسلحة، كانت تطلب من العراق أن يثبت أنه لا يمتلك أسلحة في مفارقة عجيبة !!.

Jean Marc THOUVAIN, le jour le plus triste pour les Nations Unies, Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Iraq, Annuaire français de droit international, volume 44, 1998, p 222.

فيما يتعلق بتنظيم الأسلحة وضبطها لاسيما الأسلحة النووية، ظلت هذه المسألة – وستظل – مصدر قلق للمجتمع الدولي عامة وللدول غير نووية التسليح خاصة، على الرغم من الكم الهائل للمعاهدات والاتفاقيات التي تم إبرامها¹، والتي عالجت هذه المسألة.

فالتصرفات اللا مسؤولة للدول الكبرى التي يفترض أن تساهم بفعل الامتيازات الممنوحة لها بدور إيجابي في نظام الأمن الجماعي، من تغليب لمصالحها الخاصة الضيقة ومصالح حلفائها، كلما تعارضت مع مصلحة الجماعة الدولية²، والتهرب من تقييد نفسها بالتزامات تفرضها عليها مكانتها والامتيازات الخاصة التي تتمتع بها، بالتالي، فإنها غالباً ما تطلب وتشتترط لقبول المصادقة على أي معاهدة تقيدها وتلزمها³، إدراج بند يخول لها إمكانية الانسحاب منها، بخلاف الحالات الأخرى المعترف بها كالخرق المادي، واستحالة التنفيذ والتغير الجوهرى للظروف، وتبقى مسألة تقديم التبرير القانوني للانسحاب من عدمه، وشروط الإشعار المسبق للانسحاب، بالنسبة لها مسائل ثانوية، وهذه كلها عوامل تؤدي بنظام الأمن الجماعي لخسارة أهم مقوماته الذاتية، وهي فقدان الثقة به.

¹ أبرمت الدول عددا لا حصر له من الاتفاقيات والمعاهدات التي تضمنت تنظيم التسليح وضبطه، نذكر على سبيل المثال:
- معاهدة حظر الجزئي للتجارب النووية في الجو وفي الفضاء الخارجي وتحت الماء بتاريخ 1963/08/05.
- معاهدة حظر اختبار أو إنتاج أو حيازة أو نشر أي سلاح في أمريكا الجنوبية ومنطقة الكاريبي بتاريخ 1968/04/22 والمعدلة 1992.
- معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية بين الدول نووية التسليح والدول غير نووية التسليح، والتي دخلت حيز النفاذ بتاريخ 05 مارس سنة 1970.
- معاهدة الأنظمة المضادة للصواريخ الباليستية بين الاتحاد السوفياتي و.م الأمريكية للحد من أنظمة الصواريخ المضادة للصواريخ الباليستية.
- معاهدة حظر الشامل للتجارب النووية بتاريخ 2003/01/01.

² نذكر على سبيل المثال ما جاء في معاهدة منع الانتشار النووي، التي يعتبرها البعض بمثابة إعلان تشريعي دولي لاحتكار الدول الكبرى للسلاح النووي، حيث أدرج عمدا في بعض موادها بنودا وأحكاما عامة غامضة ومرنة، الغرض منها تسهيل دخول بعض الدول النادي النووي كما تضمنت أحكاما تكرر الانتقائية، من ذلك ما تضمنه نظام ضمانات الوكالة (اتفاق تمارس بموجب الوكالة الدولية للطاقة الذرية رقابة صارمة على استخدامات الطاقة التي تقوم بها الدول غير نووية التسليح بمفهوم المعاهدة، وهي الدول التي تسعى إلى الحصول على الطاقة النووية ذات الاستخدام السلمي)، بينما نقلت الدول نووية التسليح من هذه الرقابة كونها غير ملزمة بهذا النوع من الاتفاقات، كذلك، فإن الدول غير الأطراف في معاهدة عدم الانتشار ليست ملزمة بأي شكل لأن تخضع لرقابة الوكالة الذرية إلا بملى إرادتها.

مهدي عبد القادر، مرجع سابق، ص 268-270.

³ بن داود إبراهيم، الانسحاب من اتفاقيات حظر الاستخدام النووي وفق قواعد القانون الدولي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الثامن، 2013، ص 34-38.

ثانيا: منهجية عمل الأمن الجماعي في ميثاق الأمم المتحدة

تقوم إستراتيجية عمل نظام الأمن الجماعي في ميثاق الأمم المتحدة على تكريس غلبة منطق التسوية السلمية على القوة، إذ تقوم على مجموعة من الاحتياطات والتقنيات لإحلال السلام واستعادته، فتتدرج في شدتها وحدتها وتتباين في أساليب عملها، فتبدأ بمرحلة ظهور الموقف الذي يحتمل أن يهدد السلم، وما دام النزاع لم يبلغ درجة معينة من التهديد، فالأمر متروك أمام أطراف النزاع لاختيار ما يرونه ملائماً من وسائل تكفل التسوية السلمية لخلافهم - مع التأكيد على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية- ولا يرد على هذه الحرية في الاختيار سوى قيد قانوني وحيد، أن لا تجعل السلم والأمن الدوليين عرضة للخطر¹. في حال ما فشلت هذه الجهود، وأصبح من شأن استمرار الوضع تهديد السلم الدولي حينها تتدخل المنظمة لدعم فرص الحل السلمي للنزاع عبر طرق عديدة، قد يكون من بينها التحري حول أسباب الأزمة من خلال إيفاد بعثات لتقصي الحقائق أو لجانا استشارية موجهة لذات الغرض أو لعب دور الوسيط بتقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة، أو الإشراف على المفاوضات مثلاً أو أي وسيلة سلمية يتفق عليها أطراف النزاع، ... إلخ. وخلال هذه المرحلة، ينبغي على المنظمة أن تعمل على اتخاذ إجراءات لتقوية وتعزيز الثقة بين أطراف النزاع كونها مفتاح الحل السلمي².

وللمنظمة في سبيل احتواء الموقف وتخفيف التوتر أن تنشر نتائج التحقيق أو تكلف مفاوضاً للقيام بالمساعي الحميدة، كما لها كذلك أن توصي الأطراف بما تراه من مناسبا من ترتيبات أو تدابير محبذة تقدر أنها ضرورية لمنع النزاع من التفاقم، على أن لا تخل بمراكز الأطراف وحقوقها ودعواها (المادة 40).

في حال أخفقت جهود التسوية السلمية وثبت عدم جدواها، تبدأ المرحلة الثانية التي تتمثل في الضغط على الأطراف المتصارعة من خلال فرض تدابير قسرية عليها سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو غيرها، المهم أن لا تصل إلى حد استخدام القوة المسلحة، بهدف الردع ومنعها من الإخلال بالنظام العام الدولي (المادة 41)، فإذا ثبت أنها لم أو لا تف بالغرض، اتخذت المنظمة

¹ تنص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق بقولها " يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر " .

² شابو وسيلة، ص 71.

تدابير أشد قوة وتأثيراً، وهي تدابير القمع العسكرية (المادة 42). على أن مجلس الأمن ليس ملزماً بإتباع هذه التراتبية في سبيل سعيه لاستعادة السلم¹.

إذن، وبعد أن حددنا الإطار العام للنظام الأممي الميثاقي ومشروعيته الموضوعية (السلام العالمي) الذي يستوجب انتهاكه توقيع الجزاءات ضد المخل به، ينبغي أن نحدد الجهاز التي عهد إليه الميثاق بسلطة تقرير الإخلال والصلاحيات والسلطات التي يملكها وآليات عمله وكيفيةاتها.

¹ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 200.

المبحث الثاني: سلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات الميثاقية

أشرنا فيما سبق إلى أن من أهم شروط ممارسة الجزاء وجود قواعد قانونية واضحة بحيث يمكن تبيين انتهاكها وأن تتولى هيئة اجتماعية مختصة البت في وجود الانتهاك من عدمه، كما تتولى تحديد الجزاءات التي توقع على المخالف، فمن هي الجهة التي أناط بها ميثاق الأمم المتحدة هذه المهمة؟.

لا شك أن أول ما يتبادر إلى ذهن الباحث، أن إسناد هذه المهمة يكون إلى جهة قضائية نظرا لاختصاصها القانوني، ولما تتمتع به من ضمانات العدالة والشفافية. ولأن محكمة العدل الدولية تعد الجهاز القضائي لمنظمة الأمم المتحدة، فإنه يفترض - منطقيا - أن تكون الأقرب لتولي هذه الوظيفة. كان هذا رأي جانب من الفقهاء أمثال " كلسن " و " بوستامنتي " أثناء الأعمال التحضيرية للميثاق، الذين اعتبروا أن من الضروري - في ظل خلو الميثاق من تعريف محدد للسلم الدولي أو من قائمة بالأفعال المؤثمة وغير المشروعة، واكتفاء الميثاق إلى الإشارة بعمومية إلى المقاصد والالتزامات التي ينبغي على الدول الامتثال لها والتقييد بها¹ - إسناد مسألة وضع المعايير التي تضبط مخالفة مقصد الحفاظ على السلام العالمي، ومن ثم توقيع الجزاء المناسب على المخالف، على اعتبار أن مسألة تكييف الأفعال والأوضاع بأحد الحالات الواردة (39) والبت في المسؤولية عن الانتهاك وتقرير الجزاء الملائم مسألة قانونية، بينما رأت الدول الخمس الكبرى أن عملية التكييف وفرض الجزاء مسألة يغلب عليها الطابع السياسي، لذلك، قررت وكان لها الغلبة في أن تعهد إلى مجلس الأمن بهذه المهمة².

وهكذا، أنيط بمجلس الأمن الاختصاص الأصلي بتشغيل جزاءاته، وخول صلاحيات تتناسب والمسؤوليات الخطيرة التي يقوم بها، فأسس هذا الجهاز على قواعد متميزة من حيث تشكيله، وتركيبته وسلطاته، وآلية عمله ليكون قادرا على التعامل بسرعة وبفاعلية مع الأوضاع التي تهدد السلام العالمي، إذ تم تزويده باختصاصات وسلطات واسعة في التكييف وصلاحيات التصرف على ضوء ذلك، وبسلطان ميثاقى على باقي أجهزة المنظمة الأخرى. على أن نجاح هذا النظام وفعاليتها كان منوطا باستمرار التوافق بين الدول الخمس الكبرى المشكلة له.

¹ يلاحظ المتمعن في نظام الميثاق أن هذا الأخير تضمن نوعين من الالتزامات التي ينجر على مخالفتها توقيع الجزاءات الدولية، الأول، هو الالتزام الوارد في المادتين (24) و(25) من الميثاق، بتطبيق وتنفيذ قرارات مجلس الأمن، والالتزام الثاني، يتمثل في الامتناع عن القيام بعمل أو سلوك يرى فيه مجلس الأمن تهديدا أو إخلالا بالسلام العالمي أو عدوانا.

² الأشعل عبد الله، الأمم المتحدة والعالم العربي في ظل تحول النظام الدولي، د.د.ن، القاهرة، 1997، ص51.

وعليه، يتطلب الإلمام بسلطات مجلس الأمن بفرض الجزاءات، تبيان كل ما يتعلق بهذه السلطات أساسها ومظاهرها (المطلب الأول)، نطاقها والضوابط القانونية لممارستها (المطلب الثاني)، ثم ما إذا كانت هذه السلطة حصرية بمجلس الأمن أم أن هنالك أجهزة أخرى تتشاركه.

المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات

تتضمن الوثيقة الدستورية المنشئة للمنظمة الدولية النصوص والأحكام الناظمة لسلطاتها والمحددة لسير عملها، والأهداف التي تنشدها لتحقيقها، كما تبيّن توزيع السلطات والاختصاصات بين أجهزتها الرئيسية، ولما كان الاختصاص الأساسي في حفظ السلام العالمي وصيانته من المهام المخولة أساساً لمجلس الأمن (الفرع الأول) فقد كان من الطبيعي أن يعترف له الميثاق بسلطات وسلطان تجاه باقي أجهزة المنظمة (الفرع الثاني)، وتجاه الدول (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مظاهر سلطات مجلس الأمن في الميثاق الأممي

تأسس اختصاصات مجلس الأمن من خلال ما تضمنته المادتان (24) و(25) من الميثاق، اللتان تعدان الأساس القانوني والدستوري لسلطات مجلس الأمن الاستبدادية، إذ تنيط المادة (24) بمجلس الأمن - من خلال التفويض الممنوح له من قبل الدول - القيام بدور " النائب عنها " بممارسة مهام الدرك الدولي المسؤول عن فرض النظام الدولي¹، وبالنتيجة، الاعتراف بالطابع الحاسم والأمر لأفعاله قانوناً، وهو ما أوضحه نص المادة (25) من الميثاق، التي جاءت بالقول " يتعهد " أعضاء الأمم المتحدة " بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق"².

إن أول سؤال يتبادر إلى الذهن يتعلق بمحل التفويض الوارد في المادة (24) من الميثاق، هل هو تفويض للسلطات أم هو تفويض للاختصاصات أم للسيادة؟.

في الحقيقة، لا يبدو أن محل التفويض - قانونياً - يثير إشكالا³، فالوظيفة الأساسية في حفظ السلم والأمن الدوليين تم نقلها من دائرة اختصاص كل الدول الأعضاء إلى مجلس الأمن، وهذا

¹ تنص المادة (24) من ميثاق الأمم المتحدة بقولها " رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة فعالاً وسريعاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين التي تفرضها عليه هذه التبعات " .

² - يعمل مجلس الأمن، في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد " الأمم المتحدة " ومبادئها والسلطات الخاصة المخولة لمجلس الأمن، لتمكينه من القيام بهذه الواجبات مبينة في الفصول السادس والسابع والثامن والثاني عشر .

يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية، وأخرى خاصة، إذا اقتضت الحال إلى الجمعية عامة لتتخذ فيها.

³ يعتقد الأستاذ " طلعت الغنيمي " أن الترجمة العربية للمادة (24) ميثاق الأمم المتحدة غير موفقة في الصياغة، على اعتبار أن ميثاق الأمم المتحدة هو من فوض مجلس الأمن، وليست الدول.

الغنيمي طلعت، مرجع سابق، ص 240.

يعني أن الدول تتنازل عن سلطاتها الفردية في توقيع الجزاءات لصالح جهاز مركزي، بالتالي، فإن سلطات هذا الاختصاص تنتقل مع الوظيفة ذات الصلة. على أن تحليلاً أبعد لهذه المادة سيقودنا إلى أن هذا التفويض ما هو في نهاية المطاف إلا تفويض للسيادة¹، إذ أن الدول تتنازل عن جانب من سيادتها في التصرف لصالح الأهداف المشتركة للمنظم الدولي في مقابل حمايتها.

أما تفويض مجلس الأمن- دون غيره من باقي أجهزة المنظمة- للعمل نائباً عن الدول الأعضاء في مهام حفظ السلم الدولي، فيعزو بعض الشراح ذلك إلى عدد الأعضاء المحدود في المجلس، والثقل القانوني والسياسي للدول الأعضاء المشكلة له، وبالنتيجة، ضمان عمليات سريعة وفعالة للمنظمة على خلاف باقي أجهزة المنظمة الأخرى.

فيما يذهب اتجاه آخر على النقيض تماماً، إذ يعتبر أن من المفارقة تكليف مثل هذا الجهاز بعمل سريع وفعال في ظل حق النقض الذي يخضع في ممارسته لسلطة تقديرية والآليات الإجرائية لعمله، فلا يمكن تصور إصدار قرار دون موافقة الدول الخمس الدائمة، ومن باب أولى ضد بعضها². وبذلك يكون الميثاق قد أعطى الأفضلية، ورجح شلل المنظمة، وعدم قيامها بتحمل مسؤولياتها تجاه أزمة معينة³.

إن السلطات المخولة لمجلس الأمن هي سلطات ذات أهمية مزدوجة كما ونوعاً، تظهر أهميتها من خلال الصياغة العامة والمرنة للمواد ذات الصلة، بحيث تمكنه من الاستفادة من توسيع سلطاته، وقد ساهم في ذلك بلورة نظرية الاختصاصات الضمنية⁴، التي كرستها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في 21 جوان 1971 بشأن ناميبيا، فاستندت على الإعلان الصادر عن الأمين العام للمنظمة عام 1947⁵، لتؤكد على " أن ذكر سلطات معينة

¹ M.VIRALLY, l'organisation mondiale, Armand colin, Paris, 1972, p120.

² René DEGNI-SEGUI, L'article 24, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », Op.cit, p883-884.

³ M.VIRALLY, Op.cit, p103-104.

⁴ تتجلى نظرية الاختصاصات الضمنية في الاعتراف للمنظمات الدولية بمباشرة اختصاصات - لم يرد النص عليها في الميثاق صراحة- ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها، على أساس أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة، إنما قررت لها في نفس الوقت كل ما يلزم من اختصاصات، تمكنها من تحقيق أهدافها بصورة فعالة، بالتالي، فإن هذه النظرية تتيح للمنظمة تحقيق استقلالية شبه كاملة تجاه الدول الأعضاء.

جمال علي محي الدين، دور مجلس الأمن في تحقيق السلم والأمن الدوليين، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص 42.

⁵ Le Secrétaire Général prise, dans une déclaration du 10 janvier 1947, que la " délégation de pouvoir" consentie au Conseil est d'une "portée suffisante" pour lui permettre d'assumer de Nouvelles responsabilités.

Répertoire du conseil de sécurité, 1946-1951, p 515.

والإشارة إليها لا يستبعد وجود سلطات عامة كامنة، تهدف إلى تمكينه من الاضطلاع بمسؤولياته. بالتالي، فإن الطبيعة التقديرية لمجلس الأمن لا تقبل الشك بأنه هو وحده من يرجع إليه بصفة عامة تفسير الميثاق من حيث سلطاته ووظائفه، وتحديد حدود ممارستها " ¹.

الفرع الثاني: سلطات مجلس الأمن تجاه الأجهزة الرئيسية الأممية

من الثابت أن الدستور المنشئ للمنظمة الدولية هو المحدد لسلطات مجلس الأمن والسند الميثاقى لمشروعية تصرفاته، والمبين لأجهزته الرئيسية وصلاحياتها وتوزيع الاختصاصات بينها، والثابت كذلك أن الأحكام الناظمة لهذه السلطات والاختصاصات وتوزيعها صيغت بعبارات عامة ومرنة ساهمت في تكريس سلطات مجلس الأمن واستثارة بكل صغيرة وكبيرة مرتبطة بالسلم والأمن الدوليين، على حساب باقي أجهزة المنظمة الأخرى.

أولاً: سلطات مجلس الأمن تجاه الجمعية العامة

تجد الجمعية العامة أساسها القانوني في حفظ السلم والأمن الدوليين في المواد 10 و 11 و 12، و 14 و 35 من الميثاق، والتي تعترف لها بسلطة إصدار توصيات في هذا المجال، فالمادة (35) تسمح بتدخل متزامن بين الجمعية العامة ومجلس الأمن لتسوية أي نزاع أو موقف من شأنه تعريض السلم الدولي للخطر، بيد أن هذه الأولى تظل محدودة بامتيازات المجلس المتعلقة بالأسبقية الوظيفية ².

تتجلى مظاهر سلطان مجلس الأمن إزاء الجمعية العامة في الأسبقية الوظيفية التي تنقسم إلى أولوية إجرائية وأخرى مادية. فالأولوية الإجرائية تظهر بوضوح في حكم المادة (1/12) من ميثاق الأمم المتحدة، إذ ينبغي على الجمعية العامة أن تمتنع عن إصدار توصيات في المسائل التي يتم عرضها على مجلس الأمن والموجودة في جدول أعماله، والاكتفاء بدراستها ومناقشتها

¹ René DEGNI-SEGUI, L'article 24, p893.

² Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, Annuaire français de droit international, vol 11, 1965, p 432.

دون إصدار توصيات بصددها¹، ما لم يطلب هذا الأخير منها ذلك. على أن هذه الأولوية في مواجهة الجمعية العامة لها محدودية زمنية *Rations temporis*².

أما المادية، فتتمثل في احتكار مزدوج لسلطة التكليف واتخاذ التدابير المناسبة التي يعترف بها لمجلس الأمن من خلال المادتين (11) و(39) من الميثاق، فهذه الأخيرة تتيح للمجلس دون غيره ملاحظة وجود إحدى الحالات الموجبة لاتخاذ تدابير الفصل السابع (تهديد السلم أو الإخلال به، أو العدوان)، وهي اختصاص حصري في مواجهة أي تدخل من الجمعية العامة، وكذا المادة (2/11) من الميثاق، التي خصت المجلس بشكل أساسي في أي مسألة متعلقة بالسلم، تتطلب القيام بعمل، فمسألة مثل هذه لا بد للجمعية العامة من إحالتها إلى مجلس الأمن³. إلى جانب ذلك، هنالك بعض الاختصاصات المزدوجة، حيث ربط ميثاق الأمم المتحدة بعض مهام الجمعية العامة بالموافقة الإيجابية لمجلس الأمن أو صدور توصية منه، مثل قبول عضوية دول جدد في المنظمة، أو إيقاف دولة عضو عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها، تعيين الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة... إلخ⁴، فهذه المهام يشترك فيها الجهازين ولا يمكن لأحدهما الانفراد بسلطة القرار، هذا ما يفهم من الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المتعلقة بطلب انضمام أعضاء جدد إلى الأمم المتحدة⁵.

ثانياً: سلطات مجلس الأمن تجاه باقي الأجهزة

إلى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن، اعترف الميثاق للأمين العام للأمم المتحدة بصلاحيته التدخل وإن بطريقة غير مباشرة في عملية حفظ السلم الدولي، فحول له إمكانية تبليغ

¹ تنص المادة 12 من ميثاق الأمم المتحدة بقولها " يخطر الأمين العام - بموافقة مجلس الأمن - الجمعية العامة في كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين التي تكون محل نظر مجلس الأمن، كذلك يخطر أو يخطر أعضاء " الأمم المتحدة " إذا لم تكن الجمعية العامة في دور انعقادها، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها " .

² Hervé CASSAN, L'article 12, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition , ECONOMICA , Paris , 2005, p 667-668

³ Ibid, p 669-672.

⁴ سعادي محمد، قانون المنظمات الدولية (منظمة الأمم المتحدة نموذجاً)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 139.

⁵ تكررت المحكمة في هذا الصدد " هناك أمران مطلوبان من أجل قبول عضو جديد: توصية من المجلس ومقرر من الجمعية... وكلا هذين العاملين لا غنى عنهما لتشكيل حكم المنظمة " لتضيف " ... إذا كانت للجمعية العامة سلطة لقبول دولة ما دون وجود توصية من المجلس، فإن المجلس يحرم من دور هام في ممارسة إحدى الوظائف الأساسية للمنظمة " .

موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، فتوى محكمة العدل الدولية بشأن أهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 1950/03/03، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 1992، ص 12.

مجلس الأمن بالمواقف والنزاعات التي يقدر أن من شأن استمرارها الإخلال بالسلام العالمي أو أية مسألة تتعلق بتهديد السلم الدولي (المادة 99)، بيد أنه ربط ممارسة هذا الاختصاص بتصدي مجلس الأمن للمسألة¹، فقد يعتبر هذا الأخير - وفق تقديره- أن الوضع لم أو لا يصل إلى درجة تهدد السلام العالمي ومن ثم فإنه يتجاوزها، وقد يعتبر أنه كذلك، ويكلف الأمين العام أو يفوضه للوساطة في النزاع، أو بذل المساعي الحميدة².

بالنسبة إلى محكمة العدل الدولية، فإن مجلس الأمن يشارك الجمعية العامة في انتخاب قضاة المحكمة طبقاً للمواد (4 و 8 و 10) من النظام الأساسي للمحكمة، وفي تقديم توصية أو إصدار قرار بالتدابير اللازمة لتنفيذ أي حكم تصدره المحكمة. ولعل الأهم من ذلك كله، أنه لا يمكن تعديل ميثاق الأمم المتحدة دون موافقة أعضاء مجلس الأمن، تكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة (المادتين 108 و 109).

الفرع الثالث: سلطات مجلس الأمن إزاء الدول

من المعلوم أن الميثاق يخول الدول الأعضاء إمكانية إثارة انتباه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع أو موقف من شأنه تهديد السلم الدولي، وأن هذه الدول ملزمة على الامتثال لما يقرره مجلس الأمن بخصوصه، لكن الأمر قد يكون غير ذلك بالنسبة للدول غير الأعضاء، على اعتبار أن الأصل في المعاهدات أن تنصرف أحكامها وتطبق على الدول الأطراف فيها دون غيرها، فهل يحتفظ الميثاق للدول غير الأعضاء بنفس الحقوق والالتزامات التي يفرضها

¹ يقوم الأمين العام بممارسة مهامه في حفظ السلم والأمن الدوليين، من خلال الاتصال بأطراف النزاع لتقدير مدى خطورته، وما إذا كان الأمر يتطلب لفت نظر مجلس الأمن أو لا، وهذا الأمر قد يتطلب منه القيام بالتحقيق والبحث بالقدر اللازم لتقديم المعلومات الصحيحة لمجلس الأمن.

أبو العلا أحمد عبد الله، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 53.
² شهدت الممارسة العملية للأمين العام للأمم المتحدة تطوراً كبيراً أملت الظروف الدولية وأتاحه التفسير الموسع لسلطاتهم، في سنة 1958 وعملاً بنظرية "الظروف الطارئة" التي رسم معالمها الأمين العام السابق "داغ همرشولد" والذي قام -إبان الأزمة اللبنانية- باتخاذ قرار بزيادة أعضاء مجموعة المراقبة في لبنان، عب عجز مجلس الأمن عن اتخاذ مثل هذا القرار نتيجة استعمال حق الفيتو، مبرراً ذلك بعدم صدور قرار من مجلس الأمن يمنع ذلك، بالتالي فقد قرر أن كل تدبير لم يحرم مجلس الأمن أو الجمعية العامة على الأمين - صراحة - اتخاذه، جاز لهذا الأخير أن يتخذه. وفي سنة 1970 قام الأمين العام للمنظمة "يوناننت" ببذل مساعيه الحميدة لحل قضية البحرين، والتأكد من رغبات شعبها بشأن تقرير مصيره، رغم تحفظ كل من الاتحاد السوفياتي وفرنسا على هذا السلوك، باعتباره افتتاتاً على اختصاص مجلس الأمن الأصيل في حفظ السلم والأمن الدوليين.

Boutros-Ghali, Le Secrétaire général des Nations unies : entre l'urgence et la durée. In: Politique étrangère, n°2, 1996, 61^eannée, pp. 407-414.

لأعضائها في خروج عن مبدأ الأثر النسبي للمعاهدات؟ وهل يلزم هؤلاء بالامتثال لما يصدره مجلس الأمن من قرارات وأحكام؟.

باستقراء مدونات الميثاق، يتضح أن هذا الأخير قد منح للدول غير الأعضاء - ومن باب أولى الأعضاء - في منظمة الأمم المتحدة، الحق في تنبيه مجلس الأمن إلى أي موقف أو نزاع من شأن استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، غير أنه اشترط على الدول غير الأعضاء التي تكون طرفا في النزاع أن تقبل مقدا في خصوص هذا النزاع بالتزامات الحل السلمي المنصوص عليها في المادة (35) من الميثاق¹.

كما منح لهذه الأخيرة حق الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع متى كانت طرفا فيها، دون أن يكون لها الحق في التصويت (المادة 32)، الأمر الذي يدل - بشكل لا مرأ فيه - على سمو قواعد الميثاق المتعلقة بحفظ السلام العالمي وسريانها في حق الدول الأعضاء وغير الأعضاء، باعتباره تنظيما عاما للمجتمع الدولي وباعتبار السلم كلا لا يتجزأ.

ولعل هذا ما أشارت إليه محكمة العدل الدولية في فتواها الصادرة بتاريخ 1971/06/21 بشأن الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا²، عقب قرار مجلس الأمن رقم 276 لسنة 1970، وأكدته الممارسة الدولية³.

في هذا السياق، يذهب أستاذنا "عبد الله بن حمو" إلى أن ميثاق الأمم المتحدة أفرد لمجلس الأمن صلاحيات هامة، في الواقع، يكون قد أناط به الاختصاص الحصري للنظر في قضية تتضمن استخدام القوة المسلحة ضد دولة، أكثر من ذلك، فإنه يفرض قراراته وتنفيذها على مجموعة الدول الأعضاء، وغير الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة⁴.

¹ راجع نص المادة (35) من ميثاق الأمم المتحدة.

² CIJ, Répertoire des arrêts, l'avis consultatif du 21 juin 1971 sur les conséquences juridique pour les états de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie, 1971, p50-53.

³ من المهم في هذا الصدد، الإشارة إلى ما جاء في المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا في قضية "MULUTINOVIC" حيث اعترضت يوغسلافيا على اختصاص المحكمة، بدعوى أنها لم تكن عند اعتماد النظام الأساسي لهذه الأخيرة طرفا في منظمة الأمم المتحدة (نتيجة تفككها وظهور دول جديدة)، الأمر الذي رفضته المحكمة. إذ أكدت على الطابع شبه العالمي للمنظمة .quasi- universalité

MAHIOU AHMED, L'article 2&6, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition , ECONOMICA , Paris , 2005.

⁴ BEN HAMMOU Abdellah, Le conseil de sécurité est-il soumis au droit international? Revue Algérienne de science juridique politique et économique, université d'Alger, volume 02, 1997, p 590.

المطلب الثاني: نطاق سلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات الميثاقية

انتهينا في ما سبق، إلى أن ميثاق الأمم المتحدة ينيط بمجلس الأمن وظائف وسلطات واسعة بموجب المادة (24) من الميثاق، يصاحبها سلطان تجاه باقي أجهزة المنظمة فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالحفاظ على السلم الدولي عموماً، والجزاءات خصوصاً، على أن التساؤل يثور حول نطاق هذا السلطان لمجلس الأمن، وما إذا كان هناك قيود ترد عليه؟ (الفرع الأول). ولأن مواد الميثاق - لا سيما المتعلقة بسلطات مجلس الأمن الجزائية صيغت بعبارات عامة ومرنة، فقد كان من المنطقي أن تثير إشكالات تتعلق بممارستها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نطاق سلطات مجلس الأمن الجزائية

بالعودة إلى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو، يبدو أن نية عرابي الميثاق اتجهت لأن تعهد بالدور الرئيسي في مجال الجزاءات لمجلس الأمن مع تزويده بصلاحيات واسعة وسلطات لا محدودة، نظراً لمركز الدول الخمس الكبرى فيه وسعيها للهيمنة على المنظمة من خلاله، لذلك كانت هذه الدول تقف عقبة أمام كل محاولة أو اقتراح لتعديل أحكام الميثاق يهدف إلى المساس أو الحد من سلطان وسلطات مجلس الأمن، وعلى الرغم من إدراج قيد على سلطة مجلس الأمن بموجب الفقرة الثانية من المادة (24)، تقضي منه بأن يعمل في آداء وظائفه وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، إلا هذا القيد جاء عاماً يحيل إلى الفصل الأول في مادتيه الأولى والثانية، مما يطرح إشكالات حول تفسيره وتحديده وعمل مجلس الأمن وفقه.

في سنة 1947، طرحت مسألة ما إذا كانت القيود الواردة في المادة الأولى والثانية من الميثاق تتعلق حصراً بالفصل الأول فقط، أم أنها تمتد لتشمل أحكاماً أخرى ذات صلة في الميثاق؟. تم الفصل في هذه المسألة بمعنى التقييد أي التفسير الحرفي والتقييدي، ولعل هذا ما يمكن استنتاجه أيضاً من الأعمال التحضيرية للميثاق فقد كان هنالك اقتراح من النرويج في مؤتمر سان فرانسيسكو يهدف إلى تعديل عبارات المادة (24) من الميثاق بإدراج التزام على عاتق مجلس الأمن بأن يمارس مهامه ليس طبقاً لأهداف ومبادئ الأمم المتحدة فحسب، وإنما وفقاً للأحكام الأخرى من الميثاق أيضاً، غير أن هذا الاقتراح تم رفضه¹.

يجد هذا الموقف سنده كذلك في إعلان الأمين العام للمنظمة بتاريخ 1947/01/10، والذي جاء فيه أن "القيود الوحيدة هي الأهداف والمبادئ الأساسية الواردة في الفصل الأول من الميثاق".

¹ René DEGNI-SEGUI, L'article 24, Op.cit, p898

من جهتها، سعت بلجيكا أثناء مؤتمر فرانسيكو إلى تقديم اقتراح بغرض التقييد من مجال القرارات الصادرة بموجب المادة 25 من الميثاق، بأن تحصر إلزامية تنفيذ قرارات مجلس الأمن في تلك الصادرة بموجب الفصول السادس والسابع والثامن من الميثاق، بيد أن الأعضاء الدائمين رفضوا هذا الاقتراح، تأسيساً على أن مجلس الأمن لديه أيضاً بموجب المادة (94) من الميثاق (الفصل الرابع عشر)، سلطة تقرير تدابير لفرض تنفيذ الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية ضد أي عضو يرفض تنفيذه.¹

كان لهذا الرأي تكريس في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 21 جوان سنة 1971 بخصوص الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا، إذ كان على المحكمة أن تقرر ما إذا كانت المادة (25) تجد أساسها للتطبيق في التدابير القسرية المتخذة وفق الفصل السابع فحسب؟.

جاءت إجابة المحكمة واضحة، فقررت أن نطاق تطبيق المادة (25) من الميثاق لا يقتصر على القرارات المتعلقة بالإجراءات القسرية فحسب، ولكنها تنطبق كذلك على قرارات مجلس الأمن الأخرى المتخذة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة²، مما يعني أن الأعمال القانونية الصادرة بموجب المادة (25) بصرف النظر على الصورة التي صدرت بها سواء كانت توصيات أو قرارات، فإنها تنطوي على قدر من الإلزامية بالنسبة للدول الأعضاء، بل وقد يترتب على مخالفتها أو عدم الامتثال لها فرض تدابير الفصل بموجب السابع من الميثاق.

¹ تنص المادة 94 من ميثاق الأمم المتحدة بقولها " يتعهد كل عضو من أعضاء "الأمم المتحدة" أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفاً فيها. إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن، ولهذا المجلس، إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم.

² Dans son avis consultatif du 21 juin 1971 sur les conséquences juridiques pour la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie, la cour internationale de justice précise que " l'article 25 ne se limite pas aux décisions concernant des mesures coercitives mais s'applique aux du conseil de sécurité adopté conformément à la charte. En outre, cet article non pas placé au chapitre 7 mais immédiatement après l'article 24, dans la partie de la charte qui traite des fonctions et des pouvoirs du conseil de sécurité. Si l'article 25 ne visait que les décisions du conseil de sécurité relatives à des mesures coercitives prises en vertu de l'article 41 et 42 de la charte, autrement dit si seules ces décisions avaient un effet obligatoire, l'article 25 serait superflu car cet effet résulte des articles 48 et 49 de la charte".

cij, rec, 1971, p 53.

أمام هذا السلطات الخطيرة واللا محدودة المقررة لمجلس الأمن، يثور التساؤل حول آليات وكيفية ممارسة عمل مجلس الأمن لها، أو بالأحرى، كيف يتم تقرير الجزاءات في مجلس الأمن؟ وما مدى تأثير آلية التصويت في ممارسة وظائفه، وانعكاساتها على نظام الجزاءات؟.

الفرع الثاني: آلية ممارسة مجلس الأمن لسلطاته الجزائية

من النقاط التي اتفقت عليها أغلب الدول المشاركة في مؤتمر سان فرانسيسكو، أنه إذا حدث وأخفق نظام الأمن الجماعي للأمم المتحدة فسيكون بسبب آلية التصويت¹، فنظام مجلس الأمن الجزائي لم يرقم على الواقعية القانونية، وإنما على الواقعية السياسية للدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية التي تهيمن وتحتكر آلية تشغيله وتعطيله، هذا النظام مصمم ليعمل على أساس المبدأ الدستوري الشهير " السلطة توقف السلطة "، فأصدار أي قرار بفرض جزاءات لا يمكن أن يتم ما لم تتوافق عليه إرادات الدول دائمة العضوية، أو على الأقل ما لم تقف حائلا أمامه أحدها وتعارضه، وبهذا، فإن التصميم يتوخى تحقيق هدفين: المحافظة على الأوضاع الدولية السائدة وإزالة أي إمكانية لدخول هذه الدول في حرب ضد بعضها البعض ما يعود عليها بالنفع العام، توفير الحماية لهذه الدول ولتلك التي تقع تحت مظلتها ضد أي قرار جزائي.

بالعودة إلى حكم المادة (27) من الميثاق التي تعد السند الميثاقي لآلية التصويت، يلاحظ أنها تنص على أن يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد²، وأن تصدر قراراته في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة أعضاء أيًا كانت صفتهم القانونية (أعضاء دائمين أو غير دائمين).

أما باقي المسائل الأخرى التي تخرج عن هذه الفئة، فإنها تعد من المسائل الموضوعية التي يستوجب صدور القرار فيها موافقة أغلبية تسعة أعضاء، على أن تكون من بينهم أصوات

¹ تشير الأعمال التحضيرية للميثاق أن مسألة التصويت في مجلس الأمن كانت من أعقد المسائل التي واجهتها المنظمة عند إعداد الميثاق، حيث ظلت الصيغة النهائية وسط شد وجذب بين الدول الكبرى والدول الصغرى التي اعترضت على امتيازات هذه الأخيرة في التصويت، ولم يتوصل إلى اتفاق حول الصيغة النهائية (المادة 27 حالياً) إلا في سنة 1945، وهي الصيغة التي قبلتها الدول الصغرى على مضض.

راجع: الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 619.

² تنص المادة 27 من الميثاق على أن " 1- يكون لكل عضو من مجلس الأمن صوت واحد.

2- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه.

3- تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى كافة بموافقة 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 يتمتع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت.

الأعضاء الدائمين مجتمعة أو على الأقل عدم معارضة أحدها، مع ضرورة امتناع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت إجبارياً متى تعلق الأمر بمسائل تتدرج ضمن الفصل السادس من الميثاق، أو في مسائل متعلقة بالفقرة الثالثة من المادة الثانية والخمسين (52).

إذا كان الميثاق ينص على امتناع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت وجوباً متى تعلق الأمر بمسائل تتدرج في الأحوال المتعلقة بالتسوية السلمية للنزاعات، أليس - من باب أولى - أن يكون الامتناع الإلزامي عن التصويت في الحالة التي يصدر فيها مجلس الأمن قراراً وفق الفصل السابع من الميثاق تتضمن تدابير المنع والقمع !! أليس من التناقض أن يكون الشخص في آن الخصم والحكم !!¹.

يبدو أن أحكام العهد (المادة 05) في هذا الصدد كانت أكثر عدالة إحصائياً ومعقولة، حيث فرضت على الدولة التي تكون طرفاً في النزاع أن تمتنع عن التصويت على القرار الصادر أياً كان موضوع هذا القرار.²

وعليه، يمكن القول أن نطاق سلطات مجلس الأمن، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإجراء التصويت لاسيما استعمال حق الفيتو أو حق الاعتراض، ففي ظل عدم وجود فاصل بين ما يعد من المسائل الإجرائية وبين ما ينسحب عليه وصف المسائل الموضوعية، وخلو الميثاق من ضابط قانوني وموضوعي يجري اتباعه للترقية بين الموقف والنزاع، يظل الأمر برمته متوقفاً في تحديد هاتين المسألتين، على إرادة وتصويت الدول دائمة العضوية، وبالنتيجة، تطبيق الفصل السادس من الميثاق أو السابع.³

أولاً: تحديد المسألة والترقية بين المسائل الإجرائية والموضوعية

تتجلى أهمية الترقية بين المسائل الإجرائية والمسائل الموضوعية في تحديد ما إذا كانت الدول دائمة العضوية تتمتع بحق الاعتراض في المسألة المطروحة أو لا تتمتع به، وعلى الرغم من أهمية المسألة، إلا أن الميثاق تغاضى عن وضع معيار موضوعي يتم على أساسه الترقية

¹ تكرت محكمة العدل الدولية الدائمة في أحد آرائها الاستشارية الصادرة سنة 1925 بأنه " لا ينبغي أن يكون الشخص حكماً في الخصومة الخاصة به ".

ورد في: محمد سامي عبد الحميد و محمد سعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 635.

² الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 618-620.

³ حسام محمد أحمد هندراوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد، دون دار نشر، 1994، ص 100-102.

بين هاتين الطائفتين من المسائل. وإذا كان التصريح الصادر عن الدول الكبرى في مؤتمر سان فرانسيسكو قد ذكر أن المسائل المنصوص عليها في المواد (28-32) من الميثاق هي من المسائل الإجرائية، فإنه لم يذكر بأنها جاءت على سبيل الحصر¹.

على الصعيد العملي، درجت الممارسة الدولية على فسح المجال أمام الدول دائمة العضوية للاتفاق حول طبيعة المسألة، وفي حالة عدم الاتفاق تدرج المسألة تلقائياً في خانة المسائل الموضوعية التي تشترط الحصول على أصوات تسعة أعضاء²، تكون من بينها أصوات الدول الدائمة متفقة، ولعل ما يفهم من نص المادة (27) من الميثاق، أن أرادت جعل القاعدة في اتفاق الدول على وصف المسألة، والاستثناء هو أن تكون غير موصوفة (الحالة التي يطلق عليها الفيتو المزدوج)³.

بمعنى أن للدول دائمة العضوية امتياز مزدوج، عند تقدير ما إذا كانت المسألة إجرائية أم موضوعية، وفي هذه الحالة يمكن لها أن تمارس حقها في الاعتراض على اعتبار أن قرار مجلس الأمن في هذا الصدد له طابع موضوعي، وامتياز بعد الاتفاق على وصف المسألة، إذ يمكنها وقف القرار والحيلولة دون إصداره، بما يعرف بالاعتراض التوقيفي.

ثانياً: التمييز بين النزاع والموقف

لمجلس الأمن طبقاً للمادة (34) من الميثاق، أن يفحص أي موقف أو نزاع قد يؤدي إلى احتكاك دولي. من خلال قراءة عابرة لنص هذه المادة، لا يبدو أن للتمييز بين الموقف والنزاع أهمية بالغة، فكلاهما بالنتيجة مسائل من شأنها إثارة اختصاص مجلس الأمن، على أنه ومن خلال ربطها بباقي مواد الميثاق، يتضح أهميته القانونية والسياسية، وإن كانت أهميتها تخص الدول دائمة العضوية دون غيرها.

تضع المادة (27) من الميثاق قيوداً إجرائياً على عمل مجلس الأمن، بأن يمتنع عن التصويت أي عضو من أعضائه يكون طرفاً في النزاع المعروض عليه دون الموقف عندما يتعلق الأمر

¹ أعلن المندوب السوري إبان الجلسة المنعقدة بتاريخ 1948/05/24 في شأن الفصل بين المسائل الإجرائية والموضوعية، أن تصريح الدول الكبرى في سان فرانسيسكو لا يلزم ولا يقيد الدول غير الدائمة في مجلس الأمن، وكرر المعنى ذاته في نفس الجلسة كلا من مندوبي كولومبيا وبلجيكا.

Conseil de sécurité, Procès-Verbaux officiels, troisième année, N°73, 303^{ème} séance 24 mai 1948, New York.

Disponible sur ce site: <https://undocs.org/fr/S/PV.303>.

² الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 620.

³ أحمد عبد الله أبو العلا، مرجع سابق، ص 16.

بالقرارات التي تتخذ وفق الفصل السادس من الميثاق أو الفقرة الثالثة من المادة (52)، بينما يمكنه المشاركة وممارسة كامل حقوقه في التصويت وفي الاعتراض، إذا تعلق الأمر بموقف معروض على مجلس الأمن.

فيما يتعلق بالتفرقة بين النزاع والموقف، نرى أن هذه المسألة أثرت سابقا في الأعمال التحضيرية للميثاق، حيث ثار الجدل حول مدلول العبارة الواردة في المادة (14) من الميثاق "للجمعية العامة أن توصي باتخاذ تدابير لتسوية أي موقف مهما كان منشؤه"، وبالضبط، المقصود بالموقف؟. فذكر المندوب الأمريكي أن الموقف "لا تحده حدود ولا قيود، فهو يمتد ليشمل جميع المواقف الحاضر منها والمستقبل، ويدخل في ذلك إعادة النظر في المعاهدات"¹.

على صعيد الممارسة الدولية، أثرت مع السنوات الأولى من عمر المنظمة مسألة التفرقة بين الموقف والنزاع بمناسبة شكوى لبنان وسوريا ضد الاحتلال الفرنسي، فذهب المندوب الهولندي إلى أنه يكف أن تعتبر الدولة الشاكية أن المسألة التي تقدمت في صدها نزاع لكي يتعين قبول مجلس الأمن المسألة على أنها كذلك، بينما اعتبر المندوب البريطاني أن خلاف الأطراف حول طبيعة المسألة يجعل منها نزاعا لا موقفا، أما ممثل الاتحاد السوفياتي فقد أشار إلى أن الفصل فيما إذا كانت المسألة نزاعا أو موقفا مسائل موضوعية، يبت فيها بأغلبية تسعة أعضاء تكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة².

أمام خلو الميثاق من تعريف للنزاع أو للموقف، وعدم وجود ضابط أو معيار عملي يجري إتباعه للتفرقة بينهما، سنحت أمام محكمة العدل الدولية الفرصة لتعريف مصطلح "النزاع"، وذلك في رأيها الاستشاري الصادر بشأن مسألة جنوب إفريقيا سنة 1962، حيث اتجهت إلى تعريفه على أنه "خلاف على مسألة تتعلق بالقانون أو الواقع، أو أي تعارض أو تصادم في وجهات النظر القانونية أو في المصالح المتعلقة بشخص أو أكثر"³.

من خلال هذا التعريف نخلص إلى أن تحديد ما إذا كانت المسألة المعنية تعد نزاعا أم أنه موقف أمر يتوقف على التحديد الموضوعي لطابعها الجوهري، وهذا الأمر بدوره يطرح إشكالا، إذا أن من الصعب التمييز بين النزاع السياسي والنزاع القانوني.

¹ الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 605.

² Chaumont Charles, La situation juridique des Etats membres à l'égard de la force d'urgence des Nations Unies, Annuaire français de droit international, volume 4, 1958, p 399-440.

³ عمر سعد الله، حل النزاعات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 35.

بدوره الفقه حاول عبور الجدل، من خلال وضع تمييز بين الموقف والنزاع، فاعتبر الأول " حالة عامة تنطوي على مشكلات سياسية تتعلق بمصالح دول متعددة أو بالمجتمع الدولي ككل أكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات، بينما يمثل النزاع حالة متقدمة من الموقف، بحيث يمكن النظر إلى النزاع باعتباره يشكل موقفاً، بينما لا يمثل الموقف بالضرورة نزاعاً دولياً " ¹.

على كل، درجت الممارسة الدولية على إرجاء المسألة لمجلس الأمن لتحديد ما يعد نزاعاً وما يعتبر موقفاً، ولهذا الأخير أن يبت في الأمر بموجب السلطة المعترف له بها بموجب المادة (34) من الميثاق، والتي تخوله صلاحية تحديد الوقائع المعروضة عليه ومهرها بالوصف اللازم، مع ملاحظة أن هذا العمل يعد من المسائل الموضوعية التي تشترط لصدور قرارات مجلس الأمن بشأنها أغلبية تسعة أعضاء، يكون من بينها أصوات الدول الدائمة مجتمعة، وأن يتمتع من كان طرفاً فيها عن التصويت .

صفوة القول أن نطاق سلطات مجلس الأمن مرتبط ارتباطاً وثيقاً بإجراء التصويت، بالأخص حق النقض أو الاعتراض المكفول للأعضاء الدائمين، الذي يتخلل كل توصيف للمسألة (موضوعية كانت أو إجرائية)، وتحديد لطبيعتها (موقف أو نزاع)، وتبقى المسألة الأهم، تكييف ما إذا كانت هذه المسألة تدخل ضمن إحدى الحالات والوقائع الموجبة للجزاءات، وبالنتيجة تطبيق الفصل السادس أو السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

المطلب الثالث: سلطة مجلس الأمن في تكييف الحالات الموجبة للجزاء

بالإضافة إلى صلاحيته في تحديد المسائل الإجرائية من الموضوعية، واختصاصه في تقدير المواقف من النزاعات، يفرد ميثاق الأمم المتحدة بمجلس الأمن سلطات تقديرية واسعة في تكييف وتوصيف كل ما من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما، وتقدير ما إذا كان هنالك عملاً عدوانياً، وعمله هذا ينصب على الوقائع، فتكييف عمل ما على أنه تهديد للسلم يعني أن السلوك الذي تأتيه الدولة يعد بحسب مجلس الأمن فعلاً مؤثماً ومجرماً يترتب على القائم به توقيع جزاءات يستهدف بها وقف خرق النظام الدولي وردع المنتهك.

لكن، هل يستتبع بالضرورة تكييف أي فعل على أنه تهديد للسلم الدولي توقيع الجزاءات؟.

إن استنثار مجلس الأمن بسلطة لا محدودة في توصيف وتكييف الأوضاع المهددة للسلم وتقرير التدابير المقابلة التي تتخذ رداً على خرق النظام العام الدولي يدفع جانباً من الكتاب إلى

¹ حسام محمد أحمد هندوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد، دون دار نشر، 1994، ص 104.

التشكيك في الطبيعة القانونية للجزاءات الميثاقية، لذلك، من المهم أن نحاول الإلمام بطبيعة عملية التكييف، وطبيعتها، وأساسها القانوني، وما إذا كانت تنطوي على حكم على مسؤولية الدولة عن انتهاك التزام دولي (الفرع الأول).

ولما كان عمل مجلس الأمن ونجاحه في هذه المهمة منوطا بالتعاون الفاعل بين الدول دائمة العضوية فيه - والذي من الصعب تصوره في ظل مجتمع تتعارض فيه المصالح وتتضارب فيه الاتجاهات السياسية- فقد كان مرجحا أن يعجز المجلس ويشل في أول مسألة لا تتوافق فيه إرادات هذه الدول، بالتالي، إمكانية تدخل الجمعية العامة للأمم المتحدة، على ما يثيره ذلك من إشكالات، تتمثل الإشكالية الأولى: في أن الاختصاص بالتكييف هو اختصاص أصيل بمجلس الأمن طبقا للمادة (39) من الميثاق، الإشكالية الثانية: تتجلى في مدى صلاحية الجمعية العامة لاتخاذ تدابير وجزاءات قسرية باعتبارها جهاز توصيات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطة التقديرية لمجلس الأمن في تكييف الوقائع

افتتحت المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة الفصل السابع لتكون السند والأساس الميثاقي لوضع أحكام هذا الفصل موضع التنفيذ¹، إذ زود مجلس الأمن بصلاحيات وسلطة تقديرية واسعة في تقدير وجود حالة تهديد للسلم أو الإخلال به أو وجود عمل عدواني، بل أنيط بمجلس الأمن الاختصاص الحصري لتقرير وجود حالة من الحالات المشار إليها آنفا، ويبدو أن نية صانعي الميثاق وإرادتهم قد انصرفت - من خلال هذا النص- إلى إرساء دعائم نظام مركزي للأمن الجماعي، تكون فيه السيطرة للدول الخمس الكبرى، ولعل هذا ما يفسر رفض الاقتراحات التي تستهدف التضييق من سلطة مجلس الأمن في مجال أعمال أحكام الفصل السابع².

¹ تنص المادة (39) من الميثاق بقولها " يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ويقدم في ذلك توصياته، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين 41 و 42 لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه ".

² إبان مناقشات دمبرتون أوكس، قدمت العديد من الدول مقترحات تستهدف الحد من سلطات مجلس الأمن في استخدام تدابير الفصل السابع وتقييدها، فاقترحت كل من نيوزيلندا وبوليفيا منح الجمعية العامة دورا محوريا في تقرير الجزاءات، بينما طالبت بوليفيا بأن يكون للجمعية العامة دور موازي لمجلس الأمن في تطبيق الجزاءات العسكرية، فيما طالبت إيران بإحلال الجمعية العامة محل مجلس الأمن والنهوض بدوره باعتبارها أكثر تمثيلا للاتجاهات السياسية وأكثر تعبيرا عن توجهات المجتمع الدولي، أما مصر فقد اقترحت أن يتم الاعتراف للجمعية العامة بدور رقابي حقيقي في مجال مراجعة التدابير القسرية التي يتخذها مجلس الأمن وفق الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات الدولية، مرجع سابق، ص 211.

وتمثل عملية توصيف الأوضاع أو النزاعات المعروضة على مجلس الأمن بأحد الأوصاف المدرجة في المادة (39)، تهديد السلم أو الإخلال به، ووقوع عمل عدواني، الإكليل أو السمس الذي بدوره لا يمكن الوصول إلى السلطة الجزائية الواردة في الفصل السابع، فإذا كان مجلس الأمن يعترف للجوء إلى الصلاحيات التي تخوله إياه المواد (39-42) من الميثاق، فإنه يتعين عليه الشروع مقدما - من حيث المبدأ- في البت والنطق بهذا الحكم الحاسم¹، أي بأنه أمام حالة تهدد السلم أو تخل به أو حالة عدوان.

أولاً: عملية التكييف

تعتبر عملية التكييف مسألة مهمة من وجهة نظر قانونية، إذ تشكل عملية توصيف الأوضاع والنزاعات المعروضة على مجلس الأمن بأحد الأوصاف المدرجة في المادة (39) عملاً تحضيرياً " *acte préparatoire* " غايته فتح باب الفصل السابع أمام المجلس بتدابيره المنعية والقمعية المقررة بمقتضى المادتين (41) و(42) من الميثاق².

ينطوي اختصاص مجلس الأمن في عملية التكييف على وجهين متكاملين ومتتابعين: يتمثل الأول، في قيام المجلس بملاحظة وتقدير مدى وجود تهديد للسلم أو الإخلال به أو وقوع عمل عدواني، وهو عمل ينصب على ما يعرض أمامه من وقائع ومسببات وظروف الحالة، أما الوجه الثاني، فيتجلى في قيام مجلس الأمن بتكييف الأوضاع من خلال التعرف وتوصيف الأفعال المؤثمة وتجريمها، سواء بتحديد هذه الأفعال مباشرة متى استطاع ملاحظتها وتبينها³، أو الاستعانة بلجنة لمراقبة الوضع وتقصي الحقائق من أجل التوصل إلى تحديد الأفعال المهددة

¹ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article » ,3 édition, Economica Paris , 2005, p 1134.

² En dépit d'une formulation quelque peu elliptique, c'est bien techniquement, à une opération de "qualification" qu'invite l'article 39. le conseil " constate " assurément des faits. En les rattachant à des concepts ou catégorie juridique, c'est cependant sans conteste à l'étape centrale du raisonnement syllogistique qu'il se livre. la très large confusion, dans la pratique, entre " constatation " stricto sensu et " qualification " résulte du fait que ces concepts et catégories sont définis par le conseil de sécurité lui-même, concomitamment à la prise en considération des faits.

Ibidem.

³ من ذلك قراراته الأولى الصادرة بشأن روديسيا الجنوبية، التي وصف فيها مجلس الأمن الوضع الناشئ عن إعلان الاستقلال من قبل السلطات غير الشرعية في روديسيا الجنوبية بأنه ينطوي على خطر شديد، وأن من شأن استمراره تهديد السلم والأمن الدوليين. وكذا القرارات رقم 713 الصادرة بشأن هايتي (1993)، وضد السودان 1054 (1996)، والقرار 1267 (1999) ضد طالبان، وفي الحالات الثلاث لاحظ مجلس الأمن أن عدم تسليم المطلوبين من قبل المجلس بالامتناع عن تنفيذ قراراته، يعد تهديداً للسلم والأمن الدوليين.

للسلم¹، ولهذين الجانبين أهمية بالغة الخطورة باعتبارهما يشكلان ركنا هاما أساسيا وضروريا في إضفاء طابع الشرعية على القرارات اللاحقة لهذا الاختصاص².

على ضوء هذه العملية، يتحدد موقف مجلس الأمن من المسألة المعروضة أمامه، فقد يعتبر أن هذه الأفعال رغم خطورتها لا تصل إلى درجة من شأنها تهديد السلام العالمي، وقد يعتبر أن هذه الأفعال تهدد للسلم الدولي ومن ثم فإنه يقوم بنسبة هذه الأفعال المؤثمة والمجرمة إلى مرتكبيها، وقد يكتفي بالإشارة إلى خطورتها وطبيعتها المهددة للسلم الدولي دون أن يقوم بتحديد المعتدي.

ولعل هذه الحالة الأخيرة هي الأكثر شيوعا في الممارسة الدولية، فغالبا ما يتجاهل مجلس الأمن ولاعتبارات سياسية، نسبة الفعل المؤثم لمرتكبه صراحة على الرغم من كون هذه المرحلة خطوة ضرورية في سبيل قيامه بفرض الجزاءات والتدابير القسرية ضد المعتدي³.

ثانيا: اختصاص مجلس الأمن بالتكليف

يستأثر مجلس الأمن بسلطة واسعة في النظر في المواقف والنزاعات وتكليفها، فهو الوحيد المخول له ذلك، ويستمد سلطته هذه من مشروعية جماعية تمنحها له إياها الدول بموجب المادة 24 من الميثاق، وبمقتضى هذه المشروعية، فإن الدول تتنازل عن سلطتها الفردية في التكليف - على خلاف ما هو سائد في التدابير المضادة - لصالح جهاز مشترك، وهذا التكليف الاجتماعي للسلوك يجعل المعيار الميثاقي مستوفيا للجزاء القانوني⁴. ولأن الحرية في التكليف اختصاص خالص لمجلس الأمن، فإنه يمكنه أن يتخذ تدابير مختلفة لحالات متشابهة، وهو ما فتى مجلس الأمن يحرص على إظهاره.

تكشف الممارسة العملية عن استئثار مجلس الأمن والاحتفاظ لنفسه بسلطة التكليف في مواجهة تدخل أجهزة المنظمة الأخرى، فمثلا، حاولت الجمعية العامة للأمم المتحدة الضغط على

¹ دأب مجلس الأمن على إرسال بعثات خاصة لإدارة الأزمات واحتوائها، إذ اختلفت اختصاصاتها وتنوعت بين الوساطة والتحقيق، رعاية اتفاقات السلام، إعداد تقارير عن الأوضاع الميدانية للنزاعات، مراقبة أداء وأنشطة البعثات وتقديم تقارير عن أهم الصعوبات التي تواجهها... الخ، إذ تعد وسيلة ثمينة للإبلاغ في مداوات مجلس الأمن، والمساهمة في إعداد قراراته.

Pour plus d'info, voir: NOVOSSELOFF, les " missions spéciales " du conseil de sécurité des Nations Unies, Annuaire français de droit international, Vol49, 2003, p 165-175.

² بودريالة صلاح الدين، استخدام القوة المسلحة في إطار أحكام ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 93.

³ الدراجي ابراهيم، مرجع سابق، ص 156.

⁴ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 56.

مجلس الأمن، ودفعه إلى التدخل بإدانة السياسة الاستعمارية في الموزمبيق وأنغولا وفرض جزاءات على الدول الاستعمارية، إذ اعتبرت أن الوضع يشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، إلا أن مجلس الأمن رأى غير ذلك ورفض تكييف المسألة على أنها تهديد للسلام¹.

تكرر الأمر كذلك مع الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة الذي استخدم صلاحياته الواردة في المادة (99) من الميثاق، حيث حاول لفت نظر مجلس الأمن إلى أن الوضع في البوسنة والهرسك يشكل بحسبه تهديدا للسلام الدولي، بيد أن المجلس لم يعتبر أن هنالك تهديدا للسلام والأمن الدوليين، بل ولم يقرر ذلك إلا لاحقا². في تأكيد منه على الاستئثار بسلطة التكييف، وعدم التقيد بتقارير وآراء باقي أجهزة المنظمة، وإن كان له أن يأخذ بها متى أراد، لكن على سبيل الاستئناس.

يؤكد مسار العمل هذا، وجود اتجاه واضح في الممارسة السابقة لهذه الهيئة التي تم تصميمها للحفاظ على سلطتها التقديرية اللا محدودة في تقرير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلام أو إخلال به أو وجود عمل عدواني³، ولها في سبيل ذلك أن تضع ما تشاء من معايير لتحديد أحوال تدخلها⁴ مرتكزة في ذلك ومستفيدة مما يخولها إياه نص المادة (24) من الميثاق، التي بموجبها يعهد الدول الأعضاء إليها بالتبعات الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين، ويوافقون على أن تعمل نيابة عنهم.

إن ملاحظة الوقائع المادية والحقائق قد لا يرسم لوحده موقف مجلس الأمن من عملية التكييف ففي النهاية يعد المجلس هيئة سياسية تتأثر بالاعتبارات السياسية لمصالح أعضائها الفاعلين، وبالتالي، فإن أي قرار تتخذه إزاء مسألة يتدخل في تحديده عديد العوامل، مثل الظروف المتعلقة بالحالة المعروضة وتداعياتها، إمكانية فرض الجزاءات وتنفيذها، جدوى فعالية الجزاءات ... إلخ.

¹ consulter les travaux de l'assemblée générale : disponible sur ce site: <https://undocs.org/fr/A/RES/31/146>.

² Sur Serge, L'affaire du Kosovo et le droit international : points et contre points, Annuaire français de droit international, volume 45, 1999. pp. 285.

³ إبان مؤتمر سان فرانسيسكو قدمت بعض الدول مقترحات بهدف التضييق من سلطات مجلس الأمن في مجال تقدير توافر شروط أعمال أحكام الفصل السابع من الميثاق، كتحديد بعض الوقائع باعتبارها أعمالا عدوانية، غير أن هذه الاقتراحات لم تبصر النور، بسبب إصرار الدول الكبرى على أن يبقى المجلس السلطة الوحيدة والفاعلة، المخول لها تقرير ما إذا كانت الحالة تندرج ضمن الأوضاع في المادة 39.

⁴ أبو العلاء أحمد عبد الله، مرجع سابق، ص 43.

وبناء عليها، إما أن يقرر أن الوضع يشكل تهديدا للسلم الدولي ومن ثم يتخذ التدابير الجبرية المقابلة لهذا الوصف، وإما أن يكتفي بمناقشة الحالة دون أن يقرر¹.

على أن التساؤل يثور حول التكييف المسبق للوضع أو الحالة، هل هو شرط ضروري لمباشرة مجلس الأمن اختصاصاته الجزائية؟

يتمتع مجلس الأمن بسلطة تقديرية لا محدودة في عملية التكييف والتوصيف، وعلى ما يبدو من أحكام الميثاق، فإنه لا يشترط أن يعلن هذا الأخير رسميا وجود أحد الأوصاف الواردة في المادة (39) لمباشرة وتقرير التدابير القسرية، والواضح أن مجلس الأمن ترك الاعتبارات الشكلية لصالح مقارنة عملية براغماتية مفضلا عدم تحديد النص الذي يستند إليه في قراراته²، وهو ما عبر عنه الأستاذ " *VIRALLY* " بدقة وإيجاز بالقول " أنه ليس من الضروري أن يحدد مجلس الأمن في كل مسألة التكييف الذي ينطبق على الحالة محل النظر، بيد أنه لا يجب أن يخرج عن إحدى الفرضيات الثلاث حتى يستطيع إعمال السلطات الممنوحة له بموجب الفصل السابع من الميثاق"³.

وعليه، فإن مجلس الأمن عندما يتخذ تدابير بموجب هذا الفصل، فهذا يعني ضمنا أنه قرر بأنه أمام إحدى الحالات الواردة في المادة (39)⁴.

في الحقيقة، فإن تقبل مثل هذا الرأي يرتبط ارتباطا وثيقا بمعرفة طبيعة عملية التكييف التي يقوم بها مجلس الأمن، هل تشكل عملية التكييف حكما عن مخالفة للقانون تم تبين انتهاكها، أم أنه حكم سياسي بحت؟.

ثالثا: طبيعة عملية التكييف

يعتقد جانب من الفقه أن مجلس الأمن عندما يقرر اللجوء إلى ممارسة سلطاته المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق، فإن حريته في مباشرتها مقيدة بوجود خرق لالتزام دولي، سواء كان متعلقا باستخدام القوة أم بانتهاك التزام ضمني بعدم تهديد السلم والأمن الدوليين، الأمر الذي يستتبع من قراءة متأنية لحكم المادة (39) من الميثاق⁵، تعكس هذه الأطروحة الفكرة

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 302.

² الموسوي أحمد خليل، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، عمان، 2004، ص 183-184.

³ M.VIRALLAY, Op.cit, p 453.

⁴ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1134.

⁵ Giorgio GAJA, Réflexions sur le role du conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondiale, revue générale de droit international public, Editions A. Pedone, paris, n^o3, 1993, p300-301.

القائلة بأن قرارات مجلس الأمن المتخذة على أساس المادتين (41) و(42) من الميثاق لها وظيفة الجزاءات القانونية.

بعبارة أخرى، تكون لتدابير الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وظيفة جزاءات قانونية، عندما توقع كرد فعل على خرق الالتزامات القانونية، ويقول الفقه بوجود نوعين من الالتزامات ينجر على خرقهما توقيع الجزاءات الأول، خرق الالتزام بعدم تنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادرة وفق المادة (25) من الميثاق، والذي يتشكل عادة من طلبات موجهة للدول للقيام بعمل أو الامتناع عن إتيان سلوك يشكل، بحسبه، تهديدا للسلام والأمن الدوليين¹، من ذلك، الطلب الموجه إلى العراق بالانسحاب من الكويت، والطلب الموجه إلى ليبيا بتسليم مواطنيها المشتبه في قيامهم بأعمال إرهابية... إلخ.

أما النوع الثاني، فهو الالتزام بعدم تهديد السلم، رغم أن الميثاق لم ينص عليه صراحة، إلا أن وجوده يستفاد ضمنا من خلال قراءة فاحصة لأحكام المادة (39) من الميثاق، والتي تضمنت الحالات التي تستوجب تحريك الجزاءات الميثاقية (تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان)، فعندما يكون السلوك هو الشرط المحدد للجزاء، يكون السلوك المعاكس هو محتوى الالتزام القانوني، يستتبع ذلك أن الدول ملزمة قانونا بالتصرف بطريقة محددة عندما يتم النص على جزاء يلحق مرتكب السلوك المخالف²، بمفهوم المخالفة، عندما يقرر مجلس الأمن اتخاذ جزاءات ضد دولة ما أو كيان، فهذا يعني أن هذه الأخيرة قد أتت سلوكا مؤثما ومجرما بانتهاكها قواعد السلم والأمن الدوليين.

على أن حماية القانون لا تسهم دائما في حفظ السلام العالمي والعكس صحيح³. فمجلس الأمن لم يتم إنشاؤه بموجب ميثاق الأمم المتحدة كجهاز مسؤول عن معاقبة انتهاك القانون، فالهدف من التدابير الردعية المخولة له بحسب الفقيه "KELSEN" " ليس الحفاظ على القانون أو استعادته، لكن الحفاظ على السلام واستعادته، وهو أمر لا يتطابق بالضرورة مع القانون "⁴.

¹ LAGRANGE Evelyne, EISEMANN Pierre Michel, « Article 41 », In: J.P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU, La Charte des Nations unies, Commentaire article par article, Tome 1, 3ème édition, Economica, Paris, 2005, p 1202.

² Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, pp 22-25.

³ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, p1137.

⁴ " Not to maintain or restore the law, but to maintain, or restore peace, which is not necessarily identical with the law".

H.KELSEN, The law of United Nations, éd London institute of World affairs, 1950, p294.

في كل الأحوال، يظل التكييف عملاً تحضيرياً ليس له أي نتائج قانونية، طالما أن مجلس الأمن لا يباشر الإجراءات المقابلة له، ومع ذلك، يمكن القول بأن قرار المجلس بتكييف وضع ما بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من الميثاق له آثار هامة وإن لم يتبع بجزاءات قسرية، إلا أن له تأثيراً أدبياً لا يستهان به على الدول التي يدينها القرار، فقد يكون هذا الوصف بمثابة تحذير لها من مغبة الاستمرار في سلوكها الماس بالسلم. وعلى كل، يقع على عاتق مجلس الأمن وقف العمل غير القانوني، وبهذه المنظور، فإنه يتولى دور مراقب الشرعية الدولية¹.

إن اعتبار فكرة تكييف الحالة بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) بأنها تنطوي على حكم على مسؤولية الدولة عن خرق التزام دولي محل نظر، أولاً، لأن مجلس الأمن عندما يكيف حالة ما، فإنه لا ينوي إصدار حكم على المسؤولية الدولية للدولة التي هي أصل الحالة المكيفة، بدليل أن تكييف الحالة بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) لا يستتبع بالضرورة توقيع الجزاءات.

ثانياً، قد نكون أمام حالات على الرغم من كونها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، إلا أنها لا تنطوي على عدم شرعية قانونية (خرق لالتزام دولي)، ولا يمكن نسبتها إلى دولة أو كيان ما أو إثارة مسؤوليته الدولية، مثل: الكوارث الطبيعية، تدمير التراث الثقافي، الأزمات الصحية العالمية، كوباء الإيبولا، كورونا... إلخ².

وعليه، فإذا كان للمادة (39) من خصوصية، فهي أن الهيئة المختصة بتوصيف وتكييف الحالة هي نفسها التي تعمل على تفعيل الجزاء. ومع ذلك، فإن تكييف مجلس الأمن لحالة معينة

¹ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, p1138.

² نشير إلى أن مجلس الأمن أدرج حديثاً الأزمات الصحية كوباء الإيبولا في خانة "تهديدات السلم والأمن الدوليين" ابتداءً من قراره رقم 2439 (2014)، ورغم سبق وباء الكوليرا في الانتشار في هايتي ابتداءً من سنة 2010، إلا أن المجلس اعتبره كعامل لتفاقم الوضع الذي هو مكيف أصلاً بأنه تهديد للسلم، والواضح أنه بالنسبة لهذا الأخير هناك عتبة من الجدية يجب أن تتجاوزها أزمة صحية لتتدخل في إطار الفصل السابع.

Franck Latty, «La santé en tant qu'élément de sécurité collective», in SFDI (Guillaume Le Floch, Thibaut Fleury Graff, dir.), *Droit international et santé*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 74-76.

أما بالنسبة لوباء الكوفيد (19-) فقد جاء في الفقرة الأخيرة من القرار رقم 2532 (2020)، أن النطاق غير المسبوق لجائحة كوفيد (19) من شأنه أن يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر. وإذا كان القرار لم يشر إلى الفصل الذي يستند عليه، إلا أنه ومن خلال المصطلحات والعبارة المستخدمة، يكون على الأرجح قد صدر وفق الفصل السادس من الميثاق.

يعتمد في الغالب على التدابير التي يريد فرضها، فيقرر المجلس اعتماد هذه التدابير، قبل دراسة الوسائل القانونية التي تسمح بتنفيذها¹.

وعليه، حتى إذا سلمنا بأن قرار التكييف ينطوي على حكم بشأن المسؤولية الدولية للدولة المعنية، فإنه ينبغي علينا الاعتراف كذلك بأن هذا القرار لا ينطوي على حكم مسبق على مسؤولية الدولة المنتهكة طبقاً للقانون، وإنما يظل مجرد رأي سياسي بسيط خاضعاً في صدوره إلى مجموعة اعتبارات ذات طابع موضوعي وقانوني وسياسي.

ولعل هذا ما استقرت عليه الممارسة الدولية واتجهت إليه محكمة العدل الدولية وإن بطريقة غير مباشرة في قرارها بشأن قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية بنيكاراغو وضدها، ففي ردها على الحجة الأمريكية بعدم اختصاص المحكمة قررت هذه الأخيرة بأن " مفاهيم "تهديد السلم" الإخلال بالسلم" و " العدوان" هي من الاختصاص الحصري لمجلس الأمن، كما أكدت أن لهذا الأخير صلاحيات سياسية، لكنها لا تخل ولا تمس بالوظيفة القضائية للمحكمة " ².

على صعيد آخر، قد يلاحظ مجلس الأمن أن هنالك حالات يمكن أن تشكل خرقاً للسلم الدولي، ومع ذلك، فإنه لا يتخذ أي موقف حيالها، ليس لأنه قبل بعدم وجود مسؤولية دولية للدولة التي تُنسب إليها الحالة المكيفة، وإنما لانعدام الإجماع بين أعضائه الدائمين. هنا يثور التساؤل حول مدى صلاحية الجمعية العامة للتدخل في مجال اختصاص عهد به ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن بشكل أساسي؟.

الفرع الثاني: مدى صلاحية الجمعية العامة في تكييف الحالات المهددة للسلم الدولي

منحت المادة (10) من الميثاق للجمعية العامة اختصاصاً واسعاً، فحولتها حق النظر في أي مسألة تدرج في إطار اختصاص الأمم المتحدة بوجه عام، مما يعني عملياً بأن جميع المسائل المتعلقة بالمنظمة تدخل في نطاقها بشكل أو بآخر، ولا يرد على هذا الاختصاص الواسع سوى قيدين:

¹ Weckel Philippe, Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, Annuaire français de droit international, volume 37, 1991, p 169.

² Dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, la cour internationale de justice affirmer que " Le Conseil de sécurité a des attributions politiques, la Cour exerce des fonctions purement judiciaires. Les deux organes peuvent donc s'acquitter de leurs fonctions distinctes mais complémentaires à propos des mêmes événements ".

Arret du 26 novembre 1984, CIJ, Rec, p 431, para 89.

- أن تكون هذه المسألة ذات صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين، ويكون من الضروري فيها القيام بعمل، في هذه الحالة ينبغي على الجمعية عملاً بما جاءت به المادة (11) من الميثاق، أن تحيل المسألة إلى مجلس الأمن سواء قبل بحثها أو بعده، ولها أن تتخذ بشأنه توصية.

- أن يراعى في ممارسة هذا الاختصاص ما نصت عليه أحكام المادة (12) من ميثاق الأمم المتحدة.

هذه الأخيرة تضمنت أحكامها تنظيم العلاقة بين مجلس الأمن باعتباره صاحب الولاية الأصلية في حفظ السلم والأمن الدوليين، والجمعية العامة المتمتعة بوظيفة احتياطية أو فرعية في هذا المجال، ولأن كلا من الجمعية والمجلس يشتركان في مهمة حفظ السلام، اتجهت نية عرابي الميثاق إلى إقامة فصل بين اختصاص كل منهما - وإن كان هذا الفصل غير صارم من الناحية العملية - وإحداث نوع من التوازن بين هذين الجهازين الرئيسيين مع منح الأولوية الإجرائية والوظيفية إلى مجلس الأمن¹.

على أن هذا التوازن تركز في معظمه على المهام أكثر منه في السلطات، وعليه، يمكن القول من خلال استقراء أحكام الميثاق أن مجلس الأمن هيئة لصنع القرار، في مقابل الجمعية العامة التي هي هيئة توصية².

في السنوات الخمس الأولى التي تلت نشأتها، واجهت منظمة الأمم المتحدة وضعا متأزما، جوهره اختلاف في تفسير أحكام الميثاق المتعلقة بتحديد السلطات وتوزيع الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة، بين المادة (11) من الميثاق التي تحدد صلاحيات الجمعية العامة في المسائل المتعلقة بصون السلم الدولي وحدودها، ونص المادة (24) التي تنيط بمجلس الأمن الاختصاص الرئيسي في مسائل السلم والأمن الدوليين، والمادة (27) التي تتعلق باتخاذ القرارات في جميع المسائل غير الإجرائية.

وعلى الرغم من أن الميثاق لم يؤسس تسلسلا هرميا بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، إلا أنه يعتبر بشكل عام أن المادة (1/12) تحدد أولوية مجلس الأمن وأسبقيته على الجمعية العامة في مجال حفظ السلم الدولي، بيد أن هذا الحكم لا يعني قيودا على جوهر صلاحيات الجمعية،

¹ Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 432.

² Jaques LEPRETTE, Le conseil de sécurité et la résolution 377 (1950), annuaire français de droit international, vol 34, 1988, p 424.

إذ يحظر عليها فقط تقديم توصيات بشأن نزاع أو موقف باشر مجلس الأمن النظر فيه، ما لم يطلب منها هذا الأخير ذلك¹.

إن منطلق هذه الأزمة يعود إلى الصراع بين المعسكرين الشرقي والغربي والذي انتقل إلى الجمعية العامة، إذ نجم عن الاستعمال المفرط لحق الفيتو شلل مجلس الأمن وعجزه عن القيام بالمهام المنوطة به، وللتغلب على هذا العجز حاولت الجمعية العامة عبثاً عن طريق اللجوء إلى التفسير الموسع لصلاحياتها، لا سيما تلك الواردة في المواد (10 و 11 و 12) من الميثاق تطوير مبدأ يجيز لها -متى كان هنالك حالة أو نزاع من شأنه تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر، وعجز مجلس الأمن عن القيام بمسؤولياته الرئيسية بسبب استعمال حق الفيتو- أن تتولى فحص المسألة، على أن هذا الإجراء لم يكن ليمر دون أن يثير جملة من المناقشات حول دستوريته ومدى مشروعيته بالنظر إلى أحكام الميثاق، وما إذا كان هذا الدور الجديد للجمعية العامة تدعيماً لنظام الأمن الجماعي الميثاقى أم بديلاً له اقتضته الضرورة؟

أولاً: نشأة القرار 377 (1950) المعروف بالاتحاد من أجل السلام

على إثر العدوان الكوري الشمالي على كوريا الجنوبية، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (82) بتاريخ 25 جوان 1950 واضعاً بذلك نظام الأمن الجماعي موضع التنفيذ²، حيث دعا بموجبه الدول الأعضاء إلى مساعدة هذه الأخيرة لصد الاعتداء، ووضع وحداتهم تحت قيادة الولايات المتحدة الأمريكية، وصدر هذا القرار في ظرف استثنائي، يتمثل في امتناع الاتحاد السوفياتي - الذي يدعم كوريا الشمالية- عن المشاركة وحضور اجتماعات مجلس الأمن، وبالتالي صدر هذا القرار دون أن يقابل بأي اعتراض.

غير أن عودة الاتحاد السوفياتي للمشاركة في أعمال مجلس الأمن ابتداء من تاريخ 01 أوت 1950، حال دون الاستمرار في العمليات العسكرية في كوريا نتيجة استعمال المندوب السوفياتي لحق الفيتو.

أمام هذا الانسداد، برزت الحاجة إلى مراجعة الإطار المؤسسي لحفظ السلام بالبحث عن تقنية جديدة تقلت من الحواجز السياسية التي تمنع تحريكها³، فبدأ نقل الاختصاص من مجلس

¹ Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 433.

² راجع قرار مجلس الأمن رقم 82 الصادر في 25/06/1950 متوفر على: [https://undocs.org/S/RES/82\(1950\)](https://undocs.org/S/RES/82(1950))

³ شابو وسيلة، مرجع سابق، ص 76.

الأمن إلى الجمعية العامة بإنشاء الجمعية الصغرى¹، تلاه تحول ثان هو الأهم، يتمثل في إحلال الجمعية العامة محل مجلس الأمن في مهمة حفظ السلم وفق ظروف أتى بها القرار رقم (377) الصادر في 03 نوفمبر 1950 المعروف بـ "الاتحاد من أجل السلام"، ليتم بذلك نقل مركز القرار من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة.

ثانياً: إضاءة على مضمون القرار رقم 377

بعد أن صاغ القرار في ديباجته الأسس التي يركز عليها للقول بصلاحياته، بيّن المنطلق الذي يقوم عليه، فاعتبر أنه في حال وجود تهديد للسلم أو إخلال به أو عدوان، وتعذر على مجلس الأمن التكفل بالمهام المنوطة به المتمثلة في حفظ السلم والأمن الدوليين - بسبب استحالة تحقق الإجماع بين أعضائه الدائمين الناجم عن استعمال حق الفيتو - فإن للجمعية العامة أن تقوم بفحص المسألة وإصدار توصيات للدول الأعضاء بالتدابير الجماعية التي يتعين اتخاذها، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة - إذا اقتضت الضرورة - للمحافظة على السلم الدولي وإعادته إلى نصابه².

ويمكن طلب عقد جلسة استثنائية طارئة خلال (24) ساعة التي تعقب الطلب المقدم في هذا الإطار، في حال ما لم تكن جلسة الجمعية منعقدة. والدعوة إلى الجلسة تكون إما، بناء على طلب من مجلس الأمن بأغلبيته الإجرائية، أو بناء على أغلبية الدول الأعضاء في الجمعية العامة. كما يتضمن القرار إنشاء لجنتين مساعدتين اقتضتاهما الضرورة العملية هما، لجنة الإجراءات الجماعية ولجنة مراقبة السلم الدولي³.

¹ الجمعية الصغرى تم إنشاؤها سنة 1947 بناء على اقتراح المندوب الأمريكي، وهي لجنة دائمة منبثقة عن الجمعية العامة عهد إليها بمتابعة مشاكل السلام فيما بين دورتي انعقاد الجمعية العامة، وذلك بعد فشل مجلس الأمن في حل الأزمة اليونانية سنة 1947، مهمتها دراسة وإعداد تقرير عن كل نزاع أو موقف يمكن إدراجه في جدول الجمعية ولها الحق في إجراء التحقيق في حدود اختصاصها، وتخضع في ممارسة صلاحياتها إلى القواعد المنظمة لاختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن. ويرى البعض في إنشائها بداية لزيادة سلطات الجمعية.

أبو العلا أحمد عبد الله، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 94-95.

² راجع قرار مجلس الأمن رقم 82 الصادر في 25/06/1950 متوفر على: [https://undocs.org/S/RES/82\(1950\)](https://undocs.org/S/RES/82(1950)).

³ لجنة الإجراءات الجماعية " Collective measures committee " لجنة مشكلة من 14 عضواً، مهمتها النهوض بإجراءات المحافظة على السلم بما فيها الإجراءات العسكرية، بدلا من لجنة أركان الحرب التي يفترض تبعتها بمجلس الأمن بموجب نص المادة 47 من الميثاق أما لجنة مراقبة السلم " International peace observation committee "، فهي لجنة هي الأخرى مشكلة من 14 عضواً، يناط بها مراقبة تطور المواقف والنزاعات في الأقاليم المضطربة التي تنذر بتهديد السلم والأمن الدوليين.

ثالثاً: المسائل القانونية التي يثيرها القرار رقم 377

يثير القرار 377 (1950) عدة مسائل وإشكالات قانونية، تستلزم منا التعرض إليها بالمناقشة والتحليل:

أ- للجمعية العامة بموجب هذا القرار أن تحل محل مجلس الأمن - في حالة ظهور إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 39 من الميثاق - عندما يعجز هذا الأخير عن القيام بمسؤولياته الرئيسية، نتيجة عدم توافر الإجماع بين أعضائه الدائمين.

قد يبدو للمتمعن في القرار لأول وهلة أن الجمعية العامة لا تستولي على اختصاص مخول قانوناً لمجلس الأمن لأنها لن تتدخل إلا في حالة ما إلا، إذا كان الوضع حقيقة مهدداً للسلم والأمن الدوليين، وثبت أن مجلس الأمن عاجز عن التصرف حياله، فعملها لا يتجاوز تقديم توصيات للدول الأعضاء، على أن يظل قرار اتخاذ الجزاءات الجماعية للحفاظ على السلم واستعادته، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة إذا اقتضت الضرورة من اختصاص مجلس الأمن وحده¹، كما أن النظام الوارد في هذا القرار اقتضته ضرورة تحقيق السلام، فهو لا يعدو في النهاية أن يكون إجراء تكميلياً لنظام الأمن الجماعي، دون أن يقوض من المسؤولية الأساسية لمجلس الأمن. مثل هذا الطرح، قد يمكن قبول توافقه مع ميثاق الأمم المتحدة².

على ما يثيره هذا الطرح من ملاحظات جديرة بالوقوف عندها ومناقشتها، أولاً، أن القرار يعكس ثورة حقيقية في نظام الأمم المتحدة، من حيث أنه يكرس تفوق الجمعية العامة على مجلس الأمن من خلال الاستحواذ على صلاحية هذا الأخير في التكيف - التي هي اختصاص حصري له - والوصاية عليه باعتباره قاصراً، فالجمعية عند فحص المسألة، فإن دراستها تنصب على التحقق من مدى وجود أحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من الميثاق، ومن ثم، فإنها تقيم وتقدر ما إذا كان مجلس الأمن قد أخفق في القيام بمسؤولياته نتيجة استخدام حق الفيتو.

وهذا يتجاهل حقيقة النظام الذي صمم مجلس الأمن ليعمل وفقه، ذلك أن قصور مجلس الأمن وفشله من الصعب تبيينهما، فصانغو الميثاق أسسوا هذا النظام على حقيقة أن عدم صدور قرار بسبب استعمال حق الفيتو فرض وارد الحدوث يتفق موضوعياً ونصوص الميثاق الذي جعل

¹ راجع قرار الاتحاد من أجل السلام الصادر بتاريخ 1950/11/03 المشار إليه أعلاه.

² اعتبر البعض أن هذا القرار يعبر عن موقف الجمعية العامة (أغلبية الدول الأعضاء) إزاء عجز مجلس الأمن عن القيام بوظائفه الرئيسية نتيجة استخدام حق الفيتو من قبل أحد الأعضاء الدائمين، وهو قابل للتكرار، بالتالي فهو " **décision de principe**" يهدف إلى إنشاء نظام دائم.

من توافق الدول الخمس شرطا لتحريك تدابير الفصل السابع. وعليه، فإن توصيف الجمعية العامة للوضع بأنه يندرج ضمن أحد الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق مما يستدعي تدخلها، إنما هو نتيجة تم تأسيسها بناء على تقدير الجمعية وتكييفها لهذا الفعل أو الحالة (تهديد السلم، إخلال به، عدوان)، وحكم على آداء مجلس الأمن من حيث فشله أو نجاحه في القيام بوظيفته الرئيسية، بهذا المسلك، ألا تكون الجمعية العامة قد وضعت من نفسها الرقيب على عمل مجلس الأمن بأن منحت لنفسها الحق في تقييم عمله، والحكم في ما إذا كان قد فشل في الاضطلاع بمهامه الرئيسية المنوطة به، الأمر الذي يستدعي تدخلها !!¹.

ثانياً، يتعلق بالاختصاص الممنوح للجمعية العامة بالتوصية "بتدابير جماعية"، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة عند الضرورة. فالتوصية كما هو معلوم تختلف عن العمل الإلزامي وإن كان هذا الاختلاف يسقط وقت القيام بعمل، فالتوصية بالمعنى القانوني للكلمة تتطلب للوفاء بها إرادة من الدول للالتزام بها، وإذا كانت الإرادة لاتخاذ تدابير جماعية موجودة بالفعل، فإنها ستجد في توصية الجمعية العامة عنواناً كافياً لإضفاء صفة المشروعية عليها².

إن المنطق الذي يركز عليه قرار الاتحاد من أجل السلام يقوم على اعتبار الحفاظ على السلام واجب يقع على عاتق منظمة الأمم المتحدة ككل وليس على مجلس الأمن فحسب، وهذا يعني أنه في حال إخفاق المجلس في القيام بتبعات وظيفته، فإن ذلك يؤدي ضمناً إلى منح الجمعية العامة سلطة إجبارية في هذا الصدد³. وهذا يرقى - وإن بطريقة غير مباشرة - إلى إنشاء نظاماً للأمن الجماعي مواز للنظام الموجود في الميثاق الأممي، مع اختلاف بسيط فيتمثل في استبدال الجمعية العامة مكان مجلس الأمن، ليكون بذلك قد نقل الاختصاصات من الهيئة الرئيسية المخول له قانوناً إلى الهيئة البديلة⁴.

¹ GUILHAUDIS Jean, considération sur la pratique de l'union pour le maintien de la paix, Annuaire français de droit international, vol 27, 1981, p 386.

² VIRALLY Michel, La valeur juridique des recommandations des organisations internationales, Annuaire français de droit international, volume 2, 1956, p78-81.

³ GUILHAUDIS Jean, op.cit, p384-385

⁴ تتجلى نقل اختصاصات مجلس الأمن إلى الجمعية العامة بصورة واضحة إبان معالجة القضية الفلسطينية سنة 1980، فبعد أن طالبت الجمعية العامة من مجلس الأمن بأن يجبر إسرائيل على الالتزام بقراراته، حددت الجمعية العامة التدابير الواجب اتخاذها، بل، وإجبار المجلس على جعلها إلزامية. فمن خلال قراءة متأنية للقرار ES-7/2 يبدو أن الجمعية قد اختارت الاستغناء عن قرارات المجلس لتقرر بنفسها ما يلي:

تطلب منه "في حالة عدم امتثال إسرائيل" لقراره، أن يدرس إمكانية اعتماد تدابير الفصل السابع. في هذه الحالة، لم يعد للمجلس أي حكم ذاتي حقيقي، وحيث يوجد مطالبة من الجمعية لنقل كامل للمسؤولية الرئيسية التي أسندتها إليه ميثاق الأمم المتحدة.

GUILHAUDIS Jean, op.cit, p 389-390.

في الواقع، من الصعب اعتبار قرار الاتحاد من أجل السلام بمثابة عملية نقل اختصاصات، لأن الجمعية العامة بمصالحها المتشابكة وأنظمتها المختلفة وبنيتها المتميزة، ليست قادرة على تحمل هذه الوظائف¹، كما لا تملك المكنة القانونية والمادية والعسكرية لتحريك آليات الأمن الجماعي، فضلا عن تحديد أوجه الإخلال وتحديد المعتدي، وتقرير جزاءات عسكرية وغير عسكرية بموجب توصيات²، وقد أوجز الأستاذ " *Ch. CHAUMONT* " وأجاد في التعبير عن هذه الفكرة حين اعتبر أن قرار الاتحاد من أجل السلام " حطم التوازن الذي رسمه الميثاق لدور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، فالقرار لم يكن عملية لتحطيم مجلس الأمن، وإنما كان عملية تحطيم ذاتي للجمعية العامة *autodestruction*، وبالنتيجة،.... تحطيم للأمم المتحدة، بزيادة وظيفة مجلس الأمن إلى الجمعية العامة، اكتسبت الجمعية العامة ثقلا زائدا، لا يسمح لها هيكلها بتحملة، حيث أوكل لها مهمة النهوض بنظام الأمن الجماعي، بينما لم يمنحها ميثاق الأمم المتحدة الآليات اللازمة لذلك " ³.

لا يختلف اثنان على أن القرار (377) يرقى من الناحية الموضوعية والواقعية إلى تجريد مجلس الأمن - في حالة الشلل - من وظيفته لصالح الجمعية العامة، بالتالي، يمكننا القول بأنه لا يتوافق لا مع نص المواد (39) و(2/11) و(12) من الميثاق، ولا مع روحها، بل أنه يتعارض مع هذه الأخيرة عندما يضع من الجمعية العامة رقيبا على عمل مجلس الأمن، في هذا الصدد، يرى بعض الفقه أن مجلس الأمن لا يحترم الميثاق عندما يدعو إلى جلسة استثنائية طارئة لأنه بذلك يكون قد تخلى عن وظائفه، ويذهب الأستاذ *VIRALLY* إلى أبعد من ذلك حيث " يفضل ألا يعمل نظام الأمن الجماعي وأن لا يتصرف مجلس الأمن في نزاع محدد، على أن يتخذ تدابير من شأنها المخاطرة بالتسبب بأزمة بين الدول دائمة العضوية ".

¹ يعتقد الأستاذ " *Chaumont* " أن أدوار الجمعية العامة ومجلس الأمن غير قابلة للتبادل، فليس من الحكمة أن نتوقع من الجمعية العامة العمل في حالات محددة في ظل تركيبها المتباينة ومصالح أعضائها المختلفة، كما لا يمكن أن نتصور مجلس الأمن يجمع مختلف النظم وأن يعبر عن تيارات واسعة في الأمم المتحدة، وعليه، فإن اختلال التوازن بدأ حينما أشرفت الجمعية على عمل المجلس في وظيفته الرئيسية.

Ch. Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 433.

² شاو وسيلة، مرجع سابق، ص 77.

³ Le processus entamé par la résolution Acheson n'a pas été un processus de destruction du Conseil; il a été plutôt un processus d'autodestruction de l'Assemblée générale, et donc, dans la mesure de l'importance capitale de celle-ci, de destruction des Nations Unies. En s'alourdissant de la fonction du Conseil, l'Assemblée a pris un poids que son armature ne lui permet pas de soutenir.

Ch. Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 434.

بغض النظر عن الأسانيد والحجج التي طرحت للقول بمطابقة هذا الإجراء للميثاق من عدمه¹، تم تطبيق هذا القرار في حالات أخرى متفرقة ومتعددة دون استخدام القوة المسلحة، فقد سمح - هذا القرار - بوضع قوات لحفظ السلام في أزمة السويس سنة 1956، كما تم اللجوء إليه إبان الغزو السوفياتي لأفغانستان سنة 1979، وفي القضية الفلسطينية سنة 1980. إن هذا الاستخدام المتكرر لهذا القرار يدفعنا للتساؤل حول ما إذا كانت الممارسة العملية للمنظمة منذ ذلك الحين، قد خلقت عرفاً معدلاً لميثاق الأمم المتحدة؟.

الأكد أن بعض الدول كثيراً ما أبدت علانية وبشكل متكرر معارضتها لقرار توسيع صلاحية الجمعية العامة نحو قيامها باتخاذ جزاءات قسرية، مؤكدة على أن الممارسة الدولية لا يمكن أن تجعل من المخالفة الأصلية مشروعاً²، وحتى فرنسا التي كانت من بين أهم المصوتين على مشروع هذا القرار، إلا أنها سرعان ما تراجعت عن موقفها لتبدي بعض التحفظات على القرار بخصوص مطابقته للميثاق.

أكثر من ذلك، رفضت هذه الدول الاشتراك في نفقات الأمم المتحدة الخاصة بعمليات حفظ السلام سنة 1956 إثر العدوان الثلاثي على مصر³، وكذلك تمويل نفقات الأمم المتحدة بالكونغو سنة 1961، تلاه رفض هذه الدول للرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية بهذا الشأن، وسعي الولايات المتحدة الأمريكية إلى تطبيق المادة 19 من الميثاق بحرمان هذه الدول من حق التصويت فيما يعرف بأزمة الجمعية العامة⁴.

¹ من المعلوم أن هذا القرار أثار جدلاً واسعاً بين من يقول بمشروعيته وانسجامه مع ميثاق الأمم المتحدة، وبين من ينكر عليه ذلك.

لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع:

GUILHAUDIS Jean, op.cit, p 382-390

الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 217-222.

² Les pays de l'Est et la France ont bien souvent affirmé que la pratique n'avait jamais absout l'irrégularité originelle de la résolution «Uniting for peace».

Jaques LEPRETTE, op.cit, p 428.

³ Chaumont Charles, La situation juridique des Etats membres à l'égard de la force d'urgence des Nations Unies, op.cit. p 401.

⁴ للمزيد من التفاصيل حول أزمة الجمعية العامة وتداعيات القرار 377 على منظمة الأمم المتحدة راجع:

Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 434-442.

GUILHAUDIS Jean, op.cit, p 389-398.

Chaumont Charles, La situation juridique des Etats membres à l'égard de la force d'urgence des Nations Unies, op.cit. p 402-418.

المبحث الثالث: مقتضيات توقيع الجزاءات الدولية وموجباته المستحدثة

عند قيام مجلس الأمن بمباشرة اختصاصه في الملاحظة والتكليف¹، فإن النتائج المترتبة على هذه العملية عادة ما لا تخرج عن ثلاث فروض، قد يعتبر أن النزاع أو المسألة محل النظر لا ترقى إلى درجة تهديد السلم والأمن الدوليين، ومن ثم، فإنه يقرر معالجتها بالطرق السلمية وفق الفصلين السادس أو الثامن من الميثاق، وقد يقرر أن الحالة التي بصدها تستلزم تدخلا من قبله لتفادي تفاقم الوضع وتفجرها، ومن ثم فإنه يوصي الأطراف بتدابير محبذة، وقد يقرر أن الوضع يندرج في إطار الفصل السابع، في هذه الحالة، فإن أي إجراء يزمع اتخاذه وفق هذا الفصل ينبغي أن يستند في توقيعه على أحد الأوصاف الثلاث الواردة في المادة (39)، تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان².

يترتب على إدراج الحالة في أحد هذه الفئات الواردة في المادة (39) تمتع مجلس الأمن بسلطات خطيرة، والملاحظ أنه على الرغم لما من أهمية في تحديد دلالات هذه المصطلحات وخطورتها، إلا أن الميثاق التزم الصمت حيالها، فلم يتعرض لتعريفها أو تحديدها، ولم يضع ضوابط على استخدامها، ولعل مرد ذلك هو الرغبة في إفساح المجال أمام مجلس الأمن للقيام بعملية التكليف بحرية من خلال تضمين معيار مرن لا يقيد من صلاحيته، وتمكينه من مسابرة التطورات والتهديدات الجديدة التي قد يكون السلم الدولي عرضة لها، من جهة، ومن جهة ثانية، إضفاء نوع من الغموض كجزء من استراتيجية مجلس الأمن في تعامله مع مختلف الحالات.

اتساقا على ما تقدم، سنتصب معالجتنا لهذا المبحث على تحديد مقتضيات تطبيق الجزاءات الدولية، من خلال التطرق إلى تحديد الأوصاف الواردة في المادة (39) وسبر أغوارها (المطلب الأول)، ومن ثم استعراض المقومات المستحدثة للجزاءات الدولية، التي أتاحتها التوسع في فكرة تهديد السلم الدولي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقتضيات تطبيق الجزاءات الدولية

استنادا إلى نص المادة (39) من الميثاق، حتى يتمكن مجلس الأمن من ممارسة سلطاته المقررة بتوقيع الجزاءات، فإنه يتعين لانعقاد اختصاصه أن يقرر أنه أمام أحد الحالات التالية: تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان.

¹ يرى جانب من الفقه أن هنالك خطأ واسعا بين الملاحظة بالمعنى الضيق *stricto sensu* للمصطلح الذي ينصب على الوقائع المادية، والتكليف، الذي هو إسناد هذه الوقائع ووضعها في إحدى الفئات القانونية (تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان).

² طه محييد جاسم الحديدي، الجزاءات الدولية في ميثاق الأمم المتحدة، دار الكتب القانونية، مصر، 2013، ص 95.

على الرغم من أهمية هذه المصطلحات وخطورتها في آن واحد، إلا أن المتخصص لميثاق الأمم المتحدة لا يجد أي تعريف لها، أو لضابط أو معيار موضوعي درج مجلس الأمن على الاستناد إليه في تحديد مضمونها. الأمر الذي يستلزم منا البحث عن مضمونها من خلال استقراء الممارسة العملية لمجلس الأمن، وفي آراء محكمة العدل الدولية الاستشارية وأحكامها القضائية، ومن خلال آراء الفقهاء.

الفرع الأول: العدوان

شهدت الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة تقديم العديد من الاقتراحات التي استهدفت وضع تعريف للعدوان، وإدراجه في الميثاق بغرض الحد من السلطة التقديرية لمجلس الأمن في تطبيق جزاءات الفصل السابع من الميثاق، وإنشاء تلقائية معينة تربط حدوث أحد الأفعال العدوانية بمباشرة تدابير الفصل السابع بصورة آلية، ضمانا لحيادية المجلس وموضوعيته، فقدم الوفد البوليفي مثلا، قائمة بأهم الأفعال التي يمكن أن تشكل عدوانا، والتي بحدوثها يتوجب على مجلس الأمن تحمل التزاماته الميثاقية حيالها ضد مرتكبيها، إلا أن هذا الاقتراح لم ينل مباركة الدول الكبرى بدعوى أن هذا التعريف وإن كان ينطوي على شق إيجابي، إلا أن الجانب السلبي منه يكمن في المخاطرة بتقييد صلاحية مجلس الأمن في التدخل في حال ظهور أفعال عدوانية جديدة غير التي تضمنها التعريف، بالإضافة إلى أن الأخذ بهذا الاقتراح من شأنه أن يعطل النظام الذي رسمه الميثاق¹، والذي يقضي بأن أي قرار بفرض تدابير بموجب الفصل السابع لا يمكن أن يتخذ إلا عبر التصويت، لذلك، استقر الرأي على استبعاد هذا الاقتراح وفسح المجال أمام مجلس الأمن ليقرر بحرية ما إذا كان قد وقع عمل عدواني.

على الرغم من ذلك، لم تتوقف جهود الجمعية العامة في صدد البحث عن تعريف للعدوان، لتتوج هذه الجهود بعد سنوات باعتماد الجمعية للقرار رقم 3314 بتاريخ 14/12/1974 الذي تضمن تعريف العدوان، فجاء في مقدمته أن "العدوان" هو أفدح صور الاستعمال غير المشروع للقوة وأخطرها.

على صعيد التعريف لم يأت القرار بجديد، حيث اكتفى في تعريف العدوان بتكرار صياغة نص المادة (4/2) من الميثاق²، بينما تضمنت المادة الثانية منه المعيار الذي يتم على أساسه

¹ الأشعل عبد الله، مرجع سابق، ص 225.

² تنص المادة الأولى من تعريف العدوان بالقول "العدوان هو استعمال القوة المسلحة من قبل دولة ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي، أو بأية صورة أخرى تتنافى مع ميثاق الأمم المتحدة، وفقا لنص هذا التعريف.

التمييز بين الضحية والمعتدي وهو معيار " المبادأة"¹. كما عدد القرار في مادته الثالثة مجموعة من الأفعال على سبيل الجواز، معتبرا إياها أعمالا عدوانية²، على أن هذا التعريف لا يمكن أن يخل، بأي حال من الأحوال، بسلطة مجلس الأمن التقديرية في التدخل أو الامتناع عن التدخل، في حالة تحقق أحد الأفعال العدوانية التي أوردتها هذا التعريف، وله كذلك، أن يعتبر أفعالا أخرى عدوانا بمقتضى الميثاق³.

على صعيد الممارسة الدولية، وعلى الرغم من أن حالة العدوان تعد الأقل غموضا من بين الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق، كونها تتعلق بنزاع مسلح أو استخدام للقوة المسلحة، وفي كلتا هاتين الحالتين يسهل تبين وتحديد المعتدي من الضحية، إلا أن الممارسة الدولية تشير إلى أن مجلس الأمن لم يسبق وأن كيف حالة ما بأنها عمل عدواني، وهذا إن دل على شيء، فإنما يدل على أن المجلس دائما ما كان يظهر حريته واستثنائه بتكليف كل حالة من الحالات المعروضة عليه التي قد تشكل عدوانا، وإن كان استعمل في بعض الحالات عبارات مثل: "أعمال العنف"، "اجتياح عسكري"، "هجوم مسلح"...، فإن مجلس الأمن لم يحرك ساكنا أمام بعض الاعتداءات الصارخة مفضلا اللجوء إلى تكليف " أقل تجريما " كخرق السلام أو تهديده⁴.

والواقع، أن هذا التوجه له ما يبرره من الناحية العملية، ذلك أن التكليف يرتبط ارتباطا وثيقا بالإجراء المقابل له، بالتالي، لا يمكن لمجلس الأمن أن يكيف الوضع على أنه عدوان، إلا إذا كان جاهزا، وكانت لديه الإمكانية الفعلية لتطبيق التدابير الواردة في المادتين (41) و(42) من الميثاق، وعليه، يمكن القول أن مجلس الأمن يخضع في تقديره وتكليفه لاعتبارات سياسية أكثر منها معايير قانونية موضوعية⁵.

¹ لمزيد من التفاصيل، راجع: حمدي أحمد صلاح الدين، العدوان في ضوء القانون الدولي (1919-1977)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 83 وما يليها.

² يلاحظ أن قرار تعريف العدوان اقتصر في تعداد الأفعال العدوانية على الأفعال ذات الطابع العسكري، وهذا لا يعد تخصيصا لحكم عام وارد في المادة (4/2) من الميثاق، لكنه تضيق للحكم، بل ويمثل ترجعا عن القاعدة العامة بأن حصر صور العدوان في العدوان المسلح دون باقي الصور الأخرى (الاقتصادي، الإيديولوجي...).

³ راجع المادة الرابعة من قرار الجمعية العامة رقم 3314 المتضمن تعريف العدوان.

⁴ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1150.

⁵ بهذا المنظور، يمكننا أن نعتبر أن مجلس الأمن قد يضحى بطريقة أو أخرى بالصرامة الاصطلاحية لصالح الاعتبارات السياسية، لنجاح معالجة الأزمة، وهذا دليل آخر على طغيان الجانب السياسي على عمل مجلس الأمن.

الفرع الثاني: الإخلال بالسلم

قد يبدو لأول وهلة أن مصطلحي " الإخلال بالسلم " و " العدوان " وجهان لعملة واحدة، بخلاف مصطلح " تهديد السلم "، حيث ينصرفان - من حيث المبدأ- إلى الحالة التي يكون فيها السلم منتهكا نتيجة استخدام القوة المسلحة، الأمر الذي يدعونا إلى التساؤل عن سر قبول الدول في مؤتمر سان فرانسيسكو إدراج مصطلح العدوان إضافة إلى الإخلال بالسلم، لو لم تكن تعتبر أن الأول يتمتع ببعض الاستقلالية مقارنة بالثاني¹.

باستقراء أحكام المادتين (39) و (1/1) من الميثاق، يظهر جليا أن العدوان ينبغي اعتباره كحالة خاصة متميزة، بل والأكثر خطورة بلا شك مقارنة بالإخلال بالسلم، الذي يرجع بصفة عامة إلى كل استخدام للقوة، بالتالي، يمكن القول أن كل عدوان هو إخلال بالسلم، لكن ليس كل إخلال بالسلم هو بالضرورة عدوان.

أمام خلو ميثاق الأمم المتحدة من تعريف محدد لمفهوم " الإخلال بالسلم"، اتجه الأستاذ "رايت كوينس" إلى تعريفه بأنه " وقوع عمل من أعمال العنف من دولة ضد دولة أخرى، أو وقوع نزاع مسلح داخل إقليم دولة، ولكنه يشكل إخلالا بسلم دولة أخرى"².

أما الأستاذ عبد العزيز رمضان علي الخطابي فقد اعتبر أن مصطلح "الإخلال بالسلم" ينصرف إلى الاستخدام الفعلي للقوة المسلحة، سواء داخل حدود الدولة نزاع داخلي، أو ضمن إطار العلاقات الدولية، وسمة هذا الاستخدام تتمثل في الهدف السياسي من وراء الاستخدام غير مبرر قانونا، ويتصف بالخطورة والانتساع إلى أبعد مما هو حاصل"³. واتجه ثالث إلى تعريفه، من خلال الممارسة الدولية، على أنه حالة وسط تقع بين تهديد السلم ووقوع العدوان.

في الواقع، تم تصميم مفهوم " الإخلال بالسلم" ليكون مفهوما عاما ومحايذا، يعبر عن حالة قيام نزاع مسلح أو استخدام للقوة، شأنه شأن العدوان، لكن من دون أن يتم تحديد المعتدي أو المسؤول عن هذه الحالة الناتجة، وعليه، يمكن القول أنه لا يوجد اختلاف في طبيعة الأفعال بين الإخلال بالسلم والعدوان، فالاختلاف بينهما هو مسألة منفعة أو اعتبار سياسي⁴، أي إمكانية

¹ بناء على طلب الوفد السوفياتي إبان مؤتمر سان فرانسيسكو، تم إدراج مصطلح " الإخلال بالسلم " لكن من دون تحديد لمضمونه، ولعل هذا ما يفسر قيام بعض الوفود بالمطالبة بأن يتم إدراج العدوان ضمن المفهوم الواسع للإخلال بالسلم.

² حساني خالد، حدود سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 24.

³ الخطابي عبد العزيز رمضان علي، الدفاع الوقائي في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص 164.

⁴ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 23.

مجلس الأمن الاختيار بين تحديد الطرف المعتدي من بين الأطراف المتنازعة أو عدم تعيينه. بمعنى أدق، فإن لجوء مجلس الأمن إلى تكييف الوضع بأنه إخلال بالسلم هو اعتراف ضمني منه بوجود عدوان، ولا اعتبارات سياسية، فإنه يفضل عدم تحديد الطرف المعتدي. وبهذا المعنى نفسه، أشار المندوب الأسترالي في جلسة مجلس الأمن المنعقدة سنة 1947 والمتعلقة بمناقشة القضية الاندونيسية¹.

أتاحت الفرصة مرة أخرى لمجلس الأمن سنة 1948 لتحديد المقصود بمصطلح " الإخلال بالسلم" وتأكيد التوجه السابق، عند إصداره للقرار رقم (54) بشأن القضية الفلسطينية، حيث اعتبر أن عدم الإذعان لقرار وقف إطلاق النار بفلسطين، يعد مظهراً من مظاهر الإخلال بالسلم وفقاً للمادة (39) من الميثاق، ولذات التكييف ذهب بمناسبة غزو كل من قوات كوريا الشمالية لأراضي كوريا الجنوبية سنة 1950، والنزاع المسلح حول جزر المالوين بين بريطانيا والأرجنتين سنة 1982، النزاع المسلح بين إيران والعراق سنة 1987، غزو القوات العراقية للأراضي الكويتية في 1990/08/02.

باستقراء تفاصيل وحيثيات هذه القضايا، يبدو أن هنالك اتجاهها عاماً راسخاً في عمل مجلس الأمن بشأن استخدام مصطلح " الإخلال بالسلم" في التكييف²، فعلى الرغم من الطبيعة الظاهرة للأعمال العدوانية المرتكبة التي يمكن إسقاطها على التعريف المقدم من قبل الجمعية العامة للعدوان، إلا أن مجلس الأمن يفضل استخدام مصطلح " الإخلال بالسلم" مما يدفعنا إلى التساؤل عن الدافع الحقيقي لاعتماد هذا المصطلح.

من المعلوم أن العدوان يشير إلى انتهاك خطير للقانون الدولي، وأن نسبته إلى دولة ما - مع مراعاة جسامة الفعل وخطورته - تفرض على مجلس الأمن أن يتدخل بفرض تدابير قسرية ضد المعتدي، لكن إذا قرر عدم فرض هذه التدابير، فإن من شأن ذلك أن يضعه أمام موقف سياسي صعب. وعليه، فإن مجلس الأمن لا يلجأ إلى استخدام مصطلح العدوان في التكييف، إلا إذا كان

¹ Le représentant de l'Australie a déclaré, que l'expression s'applique dans " tous les cas où des hostilités ont éclaté sans qu'il soit allégué que l'une des parties est l'agresseur ou qu'elle a commis un acte d'agression".

JONAHAN COHEN Gérard, L'article 39, In : La charte des Nations Unies, COT. J. Pierre, ALAIN pellet, La charte des Nations Unies "commentaire article par article", 2 édition, Economica, paris, 1991, p 658.

² حسام محمد أحمد هندوي، مرجع سابق، ص 75-76.

متأكدا وفق قناعة أعضائه الدائمين من القائم بالاعتداء، وكانت لديه الإمكانيات الإجرائية والعملية لتطبيق الجزاءات المقابلة لهذا الوصف.

علاوة على ذلك، يمكن من خلال استقرار الحالات المشار إليها، استخراج ثلاثة أنماط درج مجلس الأمن على إتباعها عند تكييف وضع ما على أنه إخلال بالسلم: الأول، التوصية باتخاذ تدابير عسكرية دون الإشارة إلى أي حكم ميثاقى أو الفصل المستند عليه¹، وهذه الحالة نادرة فرضتها الأوضاع والظروف الدولية الناجمة عن الحرب الباردة.

الثاني، اكتفاء مجلس الأمن بالطلب من الأطراف المتنازعة وضع حد للسلوك المخلم بالسلم والبحث عن وسائل سلمية لتسوية خلافاتها²، دون إتباعه وإرفاقه بجزاء أو تدبير قسري آخر.

النمط الثالث، أن يطلب من الأطراف المتنازعة وقف السلوك غير المشروع مع فرض تدابير جزائية على الطرف المعتدي بعد فترة زمنية معينة، وهذه الفترة تسمح لمجلس الأمن بالحكم على مدى مشروعية استخدام القوة المسلحة، هل هو اعتداء؟ أم تدابير مضادة؟ أم دفاع الشرعي؟ وفي هذه الحالة الأخيرة يبحث مجلس الأمن عما إذا كانت التدابير التي تم اعتمادها ضرورية بالمعنى المقصود في المادة (51) من الميثاق³.

والحقيقة أن المدة الزمنية للتدابير اللاحقة على قرار تكييف حالة ما على أنها " إخلال بالسلم " تتوقف على مدى إلحاح الوضع وخطورته، وبدرجة أولى على مصالح الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، يكفي أن نشير في هذا الصدد إلى النزاع المسلح بين العراق وإيران الذي اندلع سنة 1980، وعلى الرغم من جسامة وشدة خطورته وطول مدته، والنتائج المترتبة عنه، ظل مجلس الأمن يعالجه وفق الفصل السادس من الميثاق، ولم يتدخل بتكييفه على أنه إخلال بالسلم أو عدوان إلا سنة 1987.

الأمر الذي دفع الأمين العام السابق للأمم المتحدة للتعبير عن أسفه وامتناعه من تعامل مجلس الأمن مع هذه الأزمة، بالقول " نحن نقرب بشكل خطير من حالة جديدة من الفوضى الدولية " ⁴.

¹ القرار رقم 82 (1950) المتعلق بالنزاع بين كوريا الجنوبية وكوريا الشمالية.

² القرار 598 (1987) بشأن الحالة بين إيران والعراق، الصادر بتاريخ 1987/07/20.

³ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1153.

⁴ Decaux Emmanuel, La Résolution 598 (1987) du Conseil de Sécurité et les efforts de paix entre l'Iran et l'Irak, Annuaire français de droit international, volume 34, 1988. pp 63-69.

الفرع الثالث: تهديد السلم

من بين الحالات الثلاث التي تغطيها المادة (39)، يبدو أن مصطلح "تهديد السلم" الأوسع نطاقاً، إذ لا يوجد ما يمنع مجلس الأمن من استخدامه، حتى في توصيف الحقائق التي من شأنها أن تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو العدوان، وفي حالة عدم الاتفاق على الطبيعة الدولية للنزاع يمكن أن يكون استخدام هذا المفهوم كحل وسط مفيداً، ولعل خصوصية هذا المفهوم تكمن في أن لمجلس الأمن أن يلجأ إليه، حتى في حالة عدم وجود خرق فعلي للسلم عقب استخدام القوة المسلحة.

هذا ما يؤكد الأستاذ "Castillo Maria"، الذي يعتقد أن تهديد السلم هو منتج غير محدد فرضية غامضة ومرنة للغاية، والتي هي -على عكس العدوان والإخلال بالسلم - ليست بالضرورة أن تتميز بعمليات تنطوي على استخدام القوة، وبالتالي، فإنها قد تتوافق مع السلوك الأكثر تنوعاً للدول¹.

أمام عدم انضباط مفهوم "تهديد السلم" في أفعال وسلوكيات محددة بذاتها، يمكن حصرها أو وضع أوصاف لها، اتجه بعض الفقه إلى القول بأن مفهوم "تهديد السلم" يحدث، عندما يوجد خطر داهم (حال) يندر بالإخلال بالسلم²، بينما رأى آخر أن "تهديد السلم" ينصرف إلى إعلان دولة من الدول عن نيتها في القيام بعمل من أعمال التدخل في شؤون دولة أخرى، أو القيام بعمل من أعمال العنف ضد دولة أخرى، حتى لو لم يستصحب ذلك القيام بالعمل بصورة فعلية³. والملاحظ على هذين التعريفين أنهما حاولا وضع مفهوم لتهديد السلم من خلال تبني مقارنة كلاسيكية لفكرة السلم الدولي، وحصر تهديده على أفعال وسلوكيات عدوانية.

تشير الممارسة الدولية إلى أن وصف "تهديد السلم" يتسع ليستوعب أشكالاً مختلفة من التهديدات، تدرج ضمن تصنيفات عدة، نذكر منها، النزاعات المسلحة الدولية، من ذلك النزاع العربي الإسرائيلي لسنة 1948⁴، النزاع بين الهند وباكستان حول إقليم كشمير⁵، الأزمات الداخلية

¹ Castillo Maria, L'opération Alba : une réussite pour l'O.N.U: un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'U.E.O, Annuaire français de droit international, volume 44, 1998, p 245.

² الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 219.

³ فاتنة عبد العال، مرجع سابق، ص 68.

⁴ راجع قرار مجلس الأمن رقم 54 بخصوص القضية الفلسطينية، متوفر على الرابط:

[https://undocs.org/S/RES/54\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/54(1948))

⁵ راجع قرار مجلس الأمن رقم 38 لسنة 1948، المتعلق بالنزاع بين الهند وباكستان حول إقليم كشمير، والذي اعتبر فيه أن من

شأن استمرار الموقف تهديد السلم الدولي. متوفر على الرابط: [https://undocs.org/S/RES/38\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/38(1948)).

التي تنطوي على انتهاج لسياسة عنصرية وتتكسر لحقوق الإنسان الأساسية مثل: القرار الصادر بشأن جنوب إفريقيا، الصراعات الداخلية التي تتضمن استيلاء أقلية على السلطة بشكل غير ديمقراطي وانتهاك حق تقرير المصير مثل القرار رقم (253) الصادر سنة 1968 بشأن روديسيا الجنوبية¹، الحروب الأهلية التي يتسع مداها لتهدد مصالح وأطراف خارجية، من ذلك الأحداث الدموية التي شهدتها الكونغو سنة 1961 عقب استقلالها².

ظهر اتجاه ثالث يرى بأن "تهديد السلم" المقصود في المادة (39) هو "وضع تعلن فيه الهيئة المختصة تحريك الجزاءات بدعوى وجود تهديد حقيقي للسلم"³. على الرغم من أن هذا التعريف قد يكون الأكثر ملاءمة واقعيًا، إلا أنه لم يأت بجديد على مستوى ضبط وتحديد مفهوم "السلم الدولي"⁴.

والواقع، أنه لا يوجد هناك اتفاق حتى بين الدول على ما يعتبر تهديداً للسلم، الأمر الذي أبان عنه اجتماع مجلس الأمن المنعقد على مستوى رؤساء الدول والحكومات بتاريخ 1992/12/31، إبان الإعداد لمفكرة السلام، حيث أظهر هذا الاجتماع تبايناً في الرؤى والعوامل والحالات التي تشكل تهديداً للسلم الدولي، فذهب العاهل المغربي إلا أن حالة التخلف تشكل أكبر تهديد للسلم، ولذات الرأي ذهب رئيس الإكوادور، بينما اعتبر رئيس وزراء جزر الرأس الأخضر أن من بين أسباب تهديد السلم، تدفق اللاجئين عقب اندلاع الحروب الأهلية.

بدوره عبر رئيس وزراء بلجيكا عن اعتقاده أن الانتهاكات العامة لحقوق الإنسان، ووجود أوضاع غير مقبولة يشكل تهديداً للسلم الدولي، أما الرئيس الأمريكي فقد اتجه إلى التركيز على الإرهاب الدولي، كأحد أهم الأخطار التي تحيط بالسلم والأمن الدوليين⁵.

¹ في الحقيقة لم يقرر مجلس الأمن صراحة "تهديد ضد السلام"، إلا أنه عبر عن قلقه "... من مخاطر الحروب الأهلية وإراقة الدماء في الكونغو.

راجع قرار مجلس الأمن رقم 161 متوفر على الرابط التالي: [https://undocs.org/S/RES/161\(1961\)](https://undocs.org/S/RES/161(1961)).

² الموسوي أحمد خليل، مرجع سابق، ص 185.

³ une menace pour la paix au sens de l'article 39 est une situation dont l'organe compétent pour déclencher une action de sanction déclare qu'elle menace effectivement la paix ".
JONAHAN COHEN Gérard , L'article 39, op.cit, p 655.

⁴ لمجلس الأمن أن يعتبر مجرد قيام دولة بعمل غير ودي كاف ليهدد السلم، وبإمكانه أيضاً أن يكيف تقاعس دولة عن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية تهديداً للسلم، كما له أن يفسر عدم قيام دولة ما بتنفيذ التزاماتها التعاقدية تهديداً للسلم، ما دام أنه يخلق عدم اتفاق بين الدول. بهذا المنظور، يبدو أن مفهوم "تهديد السلم" حالة نسبية مرنة، تعتمد على تكييف مجلس الأمن وتقديره وأهوائه.

⁵ حسام محمد أحمد هندواوي، مرجع سابق، ص 73.

أمام اختلاف الرؤى وتباين المواقف، حاول رئيس مجلس الأمن الجمع بين مختلف الأفكار والتوجهات، فذكر " أن السلم والأمن لا ينبثقان فقط من غيبة الحروب والمنازعات المسلحة، فثمة تهديدات أخرى للسلم والأمن ذات طبيعة غير عسكرية تجد مصدرها في عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والإنساني والبيئي، إن هذا الوضع يستدعي من جميع أعضاء الأمم المتحدة، العمل على داخل نطاق الأجهزة المختصة لإعطاء الأولوية لحل مثل هذه المشاكل"¹.

وهكذا، يكون مجلس الأمن باعتباره الضامن الرئيسي لحفظ السلم والأمن الدولي عملاً بنص المادة (24) من الميثاق، قد طوّر من مفهوم الأوضاع المهددة للسلم الدولي ولم يعد يحصرها في العدوان بالمفهوم الكلاسيكي الضيق، ليتبنى مقاربة جديدة للسلم أكثر شمولية و" إيجابية " تعنى بالإضافة إلى الجانب الأمني الضيق بالجانب "الهيكلي"، وهو ما أكدته الممارسة الدولية اللاحقة.

المطلب الثاني: الموجبات المستحدثة للجزاءات الدولية

كان لاجتماع مجلس الأمن المنعقد على مستوى رؤساء الدول والحكومات بمناسبة الإعداد لمفكرة السلام سنة 1992 تأثير بالغ على ممارسات منظمة الأمم المتحدة، إذ سمحت المناقشات الدائرة بالوصول إلى مقاربة جديدة أكثر شمولية تقوم على الاعتراف بوجود تهديدات جديدة، إلى جانب النزاعات والمشاكل التقليدية، تجد سندها في الامتداد الواسع الذي يشهده المجتمع الدولي على مستوييه الأفقي والعمودي.

حيث يظهر جلياً أن الامتداد العمودي بات أحد سمات الظرفية الراهنة للنظام الدولي والذي تشكل النزاعات الإثنية وتهديد السلاح النووي، الإرهاب الدولي، الجريمة المنظمة، إحلال الأنظمة الديمقراطية، وحقوق الإنسان أهم مستجداته²، حيث أدخل مجلس الأمن هذه التهديدات في مفهوم السلم والأمن الدوليين، وباتت من الأفعال المنشئة لاختصاصه الوظيفي.

بناءً على ما تقدم، سنحاول أن نتناول الموجبات المستحدثة للجزاءات الدولية بالتركيز على أهمها، وذلك في ثلاث فروع، في الفرع الأول: النزاعات المسلحة غير الدولية وإنفاذ القانون الدولي الإنساني، الفرع الثاني: إحلال الديمقراطية، الفرع الثالث: الإرهاب الدولي.

¹ بن سهلة ثاني بن علي، المساعدة الإنسانية بين شرعية التدخل والتعارض مع سيادة الدولة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات، العربية المتحدة، العدد التاسع و الأربعون، يناير 2012، ص 68.

² بويحيى جمال، إصلاح هيئة الأمم المتحدة بين الدوافع العملية وتمنع الإرادة الدولية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 15، العدد 01، 2017، ص 65.

الفرع الأول: النزاعات المسلحة غير الدولية وإنفاذ القانون الدولي الإنساني

إلى زمن ليس ببعيد، لم تكن النزاعات المسلحة غير الدولية محل اهتمام من مجلس الأمن، نظراً لاعتبارها أزمات داخلية تتدرج ضمن الإطار المحجوز للدول المنصوص عليه بموجب المادة (7/2) من الميثاق¹، وإن كانت الأحداث الدامية التي شهدتها كلا من الكونغو وروديسيا الجنوبية وجنوب إفريقيا بداية من ستينيات القرن الماضي قدمت دليلاً على التداخل الذي يمكن أن يحدث بين الأبعاد الداخلية والخارجية لمثل هذا النوع من الأعمال العدائية، بالتالي، فقد أضحت تتنافس النزاعات الدولية في تعريف السلم الدولي للخطر²، وهو ما أكدته الممارسة الدولية الأمر الذي حدا بعدد من المؤلفين إلى الدعوة إلى إزالة التمييز نهائياً بين النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية.

على ضوء هذا المنهج، اتجه مجلس الأمن ابتداءً من تسعينيات القرن الماضي إلى معالجة المسائل الإنسانية لاسيما النزاعات المسلحة غير الدولية، إذ اعتبر وجود نزاع داخلي أو ارتكاب جرائم حربية في مثل هذه الأزمات تهديداً للسلم الدولي³، لما له من تأثير على استقرار وأمن دول الجوار، لاسيما في حالة التدفق الكبير للاجئين⁴.

أبعد من ذلك، شهدت النزاعات المسلحة غير الدولية في عديد الحالات انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وللقانون الدولي الإنساني، وعلى الرغم من أن مجلس الأمن لم يتوانى عن التصدي لهذه الانتهاكات، إلا أن تكييفه للأوضاع كان يتم بعمومية دون الإشارة إلى مصدر التهديد بدقة، ما فتح باب التساؤل لمعرفة ما إذا كان تهديد السلم ناجماً عن انتهاك الحقوق

¹ في قضية موموشيلو كراينسيك أشارت المحكمة الخاصة بيوغسلافيا سابقاً، أنه وبالرغم احتواء الميثاق لمبدأ يقضي بعدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، لاسيما في الأمور التي تتدرج ضمن الاختصاص المحجوز للدول، إلا أن هذا المبدأ ليس من شأنه أن يخل بتطبيق تدابير الفصل السابع، وعليه، فإن مجلس الأمن عندما يتصرف وفقاً لسلطاته الواردة بموجب هذا الفصل، فإنه يقوم بذلك نيابة عن الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة.

Boustany Katia, La protection des personnes dans le cadre du D.I.H. : limites de l'intervention humanitaire dans les conflits intraétatiques, Revue Québécoise de droit international, volume 8-1, 1993, pp 4-5.

² شهدت تسعينيات القرن الماضي تدخل مجلس الأمن في الكثير من النزاعات المسلحة غير الدولية مقابل تراجع النزاعات المسلحة الدولية، فمن مجموع 39 عملية لحفظ السلم خلال الفترة (1989-1999)، كان 36 عملية تتعلق بالنزاعات المسلحة غير الدولية.

³ في عديد القرارات كيف مجلس الأمن النزاعات المسلحة غير الدولية على أنها تهديد للسلم، نذكر منها: القرار 713 (1991) بشأن النزاع المسلح في يوغسلافيا سابقاً، القرار 794 (1992) بخصوص النزاع في الصومال، القرار 929 (1994) المتعلق بالنزاع المسلح في رواندا، القرار 1127 (1997) الخاص بالنزاع المسلح بأنغولا، ... الخ.

⁴ Philippe WECKEL, Op.cit, p 168.

الأساسية للإنسان في حد ذاتها، أم أنه ناتج عن تدهور الوضع الإنساني والإقليمي، على نطاق واسع، نتيجة الصراع الداخلي الذي هو مصدره.

تعين الانتظار إلى غاية سنة 1992 تاريخ الصراع الذي نشب بين الفصائل الصومالية، أين توصل مجلس الأمن أخيرا إلى وصف انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني - بغض النظر عن آثارها - على أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين¹.

وهكذا، يكون مجلس الأمن، بتدخله باتخاذ تدابير وفق الفصل السابع من الميثاق لوضع حد لانتهاكات القانون الدولي الإنساني، قد أبرزه دور الجديد كفاعل رئيسي في سبيل الوقوف بوجه الخرق الجسيم للاتفاقيات الدولية ذات الصلة، فلم يعد يكتف بتتفيذ الالتزام الوارد في المادة الأولى المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربع فحسب، وإنما أصبح عمليا المعني بضمان احترام القانون الدولي الإنساني².

الفرع الثاني: إحلال الأنظمة الديمقراطية

قبل أربع وعشرين سنة، أكدت محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية بنيكاراغو وضدها، أنه " أيا كان التعريف الذي نقدمه لنظام نيكاراغو، فإن انضمام دولة إلى مذهب معين لا يشكل انتهاكا للقانون الدولي العرفي. إن استنتاج خلاف ذلك سيكون معناه حرمان الدولة من المبدأ الأساسي للسيادة الذي يرتكز على كل القانون الدولي، والحرية التي بموجبها للدولة أن تختار نظامها السياسي والاجتماعي والثقافي " ³.

يفهم من هذا القرار أن محكمة العدل الدولية كرّست حرية الدولة في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي تجسيدا للمبدأ الأساسي للسيادة، وهو ما أكدته الجمعية العامة في عديد قراراتها الصادرة في هذا الشأن، فقط الأنظمة النازية والفاشية وحدها من كانت محلا وموضوع لإدانة الجمعية بمقتضى قرارها رقم 162/36 الصادر بتاريخ 1981/12/14 ⁴.

¹ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1157.

² محمود خليل جعفر، ممارسات مجلس الأمن الدولي في تجريم انتهاكات القانون الدولي الإنساني أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية، المجلد 29، العدد 1 (2014)، ص 8.

متوفر في: <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&Id=93316>.

³ Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/Etats-Unis d'Amérique), Arrêt, fond du 27 juin 1986, Rec. p 133.

⁴ راجع قرار الجمعية العامة رقم 162/36 الصادر بتاريخ 1981/12/14 بخصوص إدانة الأنظمة النازية والفاشية الجديدة.

موجود على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/RES/36/162>.

على أنه وابتداء من تسعينيات القرن الماضي شهد توجه منظمة الأمم المتحدة تحولاً نوعياً، إذ ظهر في أوساطها اتجاه قوي يرفض حرية الدولة في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي لصالح الديمقراطية الليبرالية، حيث اعتبر قرار الجمعية رقم 150/45 الصادر في 1990/12/18 المتعلق بتعزيز فعالية مبدأ الانتخابات الدورية والنزاهة، بداية هذا التوجه¹.

ولما لم تركز الديمقراطية كحق مثل باقي حقوق الإنسان، فلأنها تعد شرطاً ونتيجة في آن واحد لممارسة باقي حقوق الإنسان الأخرى، ومع ذلك، إذا بحثنا في مضمون اتفاقيات وإعلانات حقوق الإنسان، فإننا نلمس إشارة إلى الديمقراطية كنتيجة حتمية لممارسة باقي الحقوق الأخرى، مما يعد مؤشراً على قيام حق قانوني جديد هو الحق في إقامة نظام ديمقراطي، وأن هذا الحق لم يعد مقتصراً على الدول التي نص دستورها على ذلك فحسب، بل أنه أضحى مطلباً مفروضاً وقابلاً للتطبيق على كل أعضاء الأسرة الدولية، وينفذ استناداً معايير دولية وبمساعدة من المنظمات الإقليمية والدولية².

على أنه إذا كان بإمكاننا أن نرحب بفكرة تقديم الديمقراطية في العالم بمعنى مشاركة الشعوب في إدارة شؤونها على النحو المعترف به في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فلا يجب أن يغيب عن بالنا حقيقة أن كل مجتمع يطور تجربته التاريخية بناءً على وتيرته في التكيف التدريجي مع الأخطاء³، وعليه، فلا وجود لمعيار عالمي في هذا الشأن، وإنما حق الدول المهيمنة والقوى المسيطرة في تقديرها وفرض احترامها⁴.

¹ راجع البند المدرج في أعمال الجمعية العامة بشأن تعزيز فعالية مبدأ الانتخابات الدورية والنزاهة رقم 150/45 و 151/45. متوفر على الرابط التالي: <https://undocs.org/fr/A/RES/45/150>.

² عطا الله عماد الدين، التدخل الإنساني في ضوء مبادئ وأحكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، مصر، 2007، ص 563.
³ ينكر جانب كبير من المؤلفين التدخل لإحلال الديمقراطية ويشككون في مشروعيتها، ويعتبرون إياه مسوغاً لاستبدال الأنظمة السياسية، في هذا الصدد، يقول الأستاذ "Antonie Makinda" "إن الديمقراطية تعد في القانون الدولي تعبيراً لحق الشعوب في تقرير مصيرها، فإذا حاولنا قلب هذا المنطق وفرض الديمقراطية عن طريق القوة، فإن ذلك يعني المساس بحقه في الإستقلال الذاتي". وأردف "أن الحكومة التي لا تستطيع كفالة الحقوق لشريحة كبيرة من مواطنيها، يعني أنها قد تنازلت عن سيادتها ومن واجب المجموعة الدولية التكفل بهذه الحقوق.

خلفان كريم، التدخل من أجل إقرار الديمقراطية مظهر من مظاهر العولمة السياسية، مداخلة في إطار الملتقى الوطني لحقوق الإنسان والتحويلات الديمقراطية، جامعة يحيى فارس المدينة، 2012-2013، ص 09.

⁴ اعتبر مجلس الأمن أن عدم التزام السلطات العسكرية الانقلابية ببنود اتفاق **GOVERNOS ISLAND** يشكل بحد ذاته تهديد للسلم لكونه تسبب في تواصل الضغوط الدبلوماسية والحظر الاقتصادي الذي أوصت به منظمة الدول الأمريكية والجمعية العامة، مما أدى إلى تدهور الوضع الاقتصادي والصحي في هايتي، ونزوح اللاجئين بالقوارب إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

طلعت جيباد لحي ومظهر قاسم جعفر، مشروعية تدخل الأمم المتحدة لإحلال النظام الديمقراطي، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العراق، العدد 16، 2017، ص 06-09.

مع اندثار الاتحاد السوفياتي، ونظرا لما يشهده العالم من نزاعات مسلحة غير دولية وتوترات عنيفة بسبب الصراعات السياسية ومحاولة الوصول إلى السلطة عن طريق القوة، وما ينجم عن ذلك من هشاشة الأنظمة الدستورية ومؤسسات الدولة، اتجهت الإرادة الدولية إلى ديمقراطية الأنظمة السياسية وأجهزة الحكم في المجتمع الدولي لكونه عامل توازن واستقرار على المستويين الداخلي والخارجي، وربطت إياها بضرورة احترام حقوق الإنسان وتوفير الأمن عبر تنمية عالمية ديمقراطية جسدتها الممارسة العملية لمجلس الأمن ابتداء من قضية هايتي سنة 1994، إذ لأول مرة يتدخل هذا الأخير لإعادة حكومة منتخبة إلى السلطة.

وإذا كان مجلس الأمن لم يشر صراحة إلى أن الانقلاب على حكومة منتخبة دستوريا يشكل - بحد ذاته - يشكل تهديدا للسلم الدولي والأمن الدوليين، إلا أنه قرر ضرورة استعادة النظام الديمقراطي في هايتي مؤكدا أن عدم التزام السلطات العسكرية ببنود اتفاق **GOVERNOS ISLAND** المنعقد بتاريخ 1993/7/3¹، يعدّ تهديدا للسلم والأمن الدوليين².

في سيراليون كان الوضع مختلفا، فعلى إثر الانقلاب العسكري الذي أطاح بنظام الرئيس **"KABBAH"** المنتخب ديمقراطيا، أصدر رئيس مجلس الأمن عدة قرارات أدان فيها الانقلاب العسكري، وطالب الانقلابيين بالتعاون مع الجهود الدولية لاستعادة النظام الدستوري في سيراليون كما أكد أنه في حالة عدم تعاون الانقلابيين وامتثالهم، فإن مجلس الأمن على استعداد لاتخاذ تدابير ملائمة بهدف إعادة تنصيب الحكومة³.

ونظرا لعدم امتثال الانقلابيين، أصدر مجلس الأمن القرار رقم 1132 بتاريخ 1997/10/8⁴، اعتبر فيه أن الوضع الناجم عن الانقلاب العسكري من استمرار أعمال العنف وفقدان الأرواح، وتدهور الوضع الإنساني، والنتائج المترتبة عليه بالنسبة للدول المجاورة، هي التي دفعته لأن يكيف الوضع بأنه يشكل تهديدا للسلم الدوليين⁵، وعلى ما يبدو، فإن الممارسة الدولية لا تظهر بشكل جلي أن انهيار النظام الديمقراطي للدولة من شأنه أن يشكل في حد ذاته تهديدا للسلم، حتى وإن كان مجلس الأمن قد عبر عن إرادته في استعادة الديمقراطية (النظام الشرعي القائم).

¹ راجع قرار مجلس الأمن رقم 940 بشأن الوضع في هايتي على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/940\(1994\)](https://undocs.org/ar/S/RES/940(1994)).

² راجع قرار بيان مجلس الأمن على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/PRST/1997/42>.

³ Szurek Sandra, Sierra Leone : un Etat en attente de « paix durable » la communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest, Annuaire français de droit international, volume 46, 2000, 178.

⁴ راجع قرار مجلس الأمن رقم 1132 على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/1132\(1997\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1132(1997)).

⁵ Cf. la note du président du Conseil de sécurité de l'ONU, S/23500, 31 janvier 1992.

الفرع الثالث: الإرهاب الدولي

يعد الإرهاب الدولي من بين أهم المستجدات الموجبة للجزاء الدولي، بل وأبرزها، وإن كانت هذه الظاهرة قديمة قدم المجتمع الدولي، إلا أن معالجة مجلس الأمن لها عقب نهاية الحرب الباردة أخذ منحى مغايراً.

ثارت في ثمانينات القرن الماضي عديد المناقشات في إطار الأمم المتحدة بغرض الوصول إلى توافق في الآراء بشأن ظاهرة الإرهاب، أين توجت هذه المناقشات بإبرام العديد من الاتفاقيات الدولية التي تتعامل مع أعمال إرهابية محددة مثل: اختطاف الطائرات، اختطاف الدبلوماسيين وأخذ الرهائن، معتبرة إياها جرائم خطيرة، واعتمدت نهجها في التعامل معها على تطبيق القانون الداخلي (الوطني) القائم على تعهد الدول، إمّا بمحاكمة المتهمين بارتكاب أعمال إرهابية وفق قانونها، أو تسليمهم إلى الدولة الضحية، إلا أن هذا النهج أظهر محدوديته وعدم فاعليته لا سيما أمام الطبيعة المتغيرة لظاهرة الإرهاب ونطاقها العالمي.

في جانفي سنة 1992، في أولى جلسات مجلس الأمن على مستوى رؤساء الدول والحكومات أعرب أعضاء مجلس الأمن عن قلقهم العميق تجاه الأعمال الإرهابية، وأكدوا أن الجماعة الدولية بحاجة لأن تتصرف بفعالية وحزم تجاه مثل هذه الأعمال¹.

هذا النداء كانت له استجابة فورية، فلم تمر سوى بضعة أشهر حتى كرس مجلس الأمن هذا التوجه عملياً من خلال إصداره للقرار رقم 731 (1992) ضد ليبيا مطالباً إياها بتسليم المشتبه في مسؤوليتهم عن أعمال إرهابية، أتبعه بالقرار رقم 748 (1992)، الذي يعتبر فيه إخفاق ليبيا في إظهار نبذها للعنف بأفعال ملموسة، وقصورها في الاستجابة بشكل كامل وفعال للطلبات الواردة في القرار رقم (731) يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين².

¹ أثار قراري مجلس الأمن 731 و 748 بشأن أزمة لوكربي خطأ بين المطالب ذات العلاقة بالسلم والأمن الدوليين، فيما يتعلق بالمطالبة بنبذ الإرهاب وعدم دعمه، وهو أمر لا جدال فيه بأحقية المجلس باتخاذ قرار بشأنه، وبين المطالبة ذات البعد القانوني متمثلة في اتهام دولة بممارسة الإرهاب، وكذا عملية تسليم المتهمين لمحاكمتهم. ولا يخفى على الدارس أن هذين العنصرين تحكهما الاتفاقيات الدولية. باتخاذ مجلس الأمن لهذين القرارين، يكون قد ألغى الحكم العقدي لوقائع محددة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالإرهاب ووضع نفسه فوقها، وأقر ببطلان تقيد أحد أطرافها بالتزامه العقدي، معتبراً إياه قرينة لاستخدام الجزاءات ضده لإرغامه على تنفيذ واجباته الدولية.

المحاميد وليد فؤاد والخلايلة ياسر يوسف، موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارات (731، 748، 1368، 1373)، جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الأول، 2010، ص 108-109.

² راجع قرار مجلس الأمن (1054) بتاريخ 1996/04/26 على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/1054\(1996\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1054(1996))

تكرر نفس البيان في القرارات التي تضمنت فرض جزاءات قسرية ضد كل من: السودان عقب محاولة اغتيال الرئيس المصري بموجب القرار (1054) الصادر بتاريخ 26/04/1996¹، وحركة طالبان المتهمه بإيواء الجماعات الإرهابية بمقتضى القرار رقم (1267) 1999، ليؤكد مجلس الأمن على أن عدم الامتثال للطلبات الواردة في هذه القرارات، والبطء في تنفيذها يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين².

على ما يثيره ذلك من إشكال، فافتراض أن لمجلس الأمن أن " يطلب أي شيء "، وأن عدم تنفيذ طلباته مهما كانت يمثل تلقائيا تهديدا للسلم، وبالنتيجة، فتح أبواب الفصل السابع من الميثاق على مصراعيه في مرحلة ثانية من شأنه أن يؤدي إلى استغلال المجلس لتقنية الطلبات وتحريفها للوصول إلى سلطات هذا الفصل، لا سيما في ظل عدم وجود هيئة تختص بالرقابة على قراراته³، ولعل هذا ما أبانت عنه السوابق العملية لمجلس الأمن.

على إثر أحداث 2001/09/11 أصدر مجلس الأمن القرارين 1368 و 1373 ليتخذ مكافحة الإرهاب دورا خاصا⁴، فقد أكد مجلس الأمن أن تهديد السلم لم يعد ينشأ فقط من تباطؤ بعض الدول وامتناعها عن تسليم المتهمين بارتكاب الأعمال الإرهابية لمقاضاتهم، وإنما كيف النشاط الإرهابي بحد ذاته على أنه تهديد للسلم الدولي، وأن هذا التوجه ليس موجها إلى دولة أو حالات محددة بعينها، وإنما هي سياسة ثابتة، وإجراء ضد هذه الظاهرة بغض النظر عن مرتكبيها، سواء كانوا دولاً أم كيانات أم جماعات. وتظهر تدابيرها فوق كل شيء على أنها تدابير " مشرع عالمي " يفرض على الدول الأعضاء مجموعة من الالتزامات القانونية المحددة⁵.

¹ نعود إلى التأكيد أن تهديد السلم بالمعنى الوارد في المادة (39) ليس بالضرورة أن ينشأ عن خرق التزام دولي، فقد ينشأ بشكل مستقل عنه، كما أن أي فعل دولي غير شرعي (غير قانوني)، لا يشكل بالضرورة في حد ذاته تهديدا للسلم والأمن الدوليين.

² Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1162-1163.

³ اعتمد مجلس الأمن القرار رقم 1373 (2001) المعروف بالقانون العالمي لمكافحة الإرهاب لأنه أنشأ التزامات قانونية على عاتق كل دولة من الدول الأعضاء في المنظمة، ويشكل هذا القرار إلى جانب قراري المجلس رقم 1540 (2004) و 1735 (2006)، ومجموعة المعاهدات الدولية الثلاثة عشر (13) صكوك القانون الجنائي الدولي والإطار القانوني العالمي لمكافحة الإرهاب، الذي وجب تنفيذه في إطار الامتثال واحترام الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

⁴ خلافا للمنظمات الدولية التي تتطوي على سلطات تشريعية (منظمة الصحة العالمية المادة 22) لا تملك منظمة الأمم المتحدة اختصاصا صريحا في هذا المجال، في الحقيقة، فإن تقاسم السلطات المعيارية في القانون الدولي يحتفظ للدول بالنصيب الأكبر في إنشاء وخلق التزامات وقواعد قانونية جديدة عبر تقنية المعاهدات الدولية.

⁵ على الرغم من أن القانون الدولي قد درج على عدم وجود مشرع عالمي، إلا أننا نرى أن صورة " المشرع العالمي " مفروضة، خصوصا عند دراسة القرارات 1371 و 1540 المتعلقة بمكافحة الإرهاب، والتي تتميز بمستوى عال من المعيارية، كونها أسست

ولمّا كان السائد أن مساهمة المنظمات الدولية في إنشاء التزامات دولية جديدة عادة ما يتم عبر التقنية التعاقدية أو عن طريق ما يعرف بالقانون اللين " **soft law** " الذي يمكنه أن يتحول تدريجياً إلى معايير عرفية، فإن اعتماد القرار 1373 (2001) يكون قد أعلن عن ظهور قالب جديد من القرارات ذات المحتوى المعياري العالي، تزامن ومجال العمل الجديد لمجلس الأمن، إذ خرج عن كونه مجرد جهاز تنفيذي (عمل) يختص بممارسة وظيفة البوليس العالمي إلى جهاز قضائي، بل وتشريعي، يختص - إلى جانب دوره الأساسي - بوضع قواعد قانونية ملزمة، وينشئ علاوة على ذلك آلية لرصد امتثال الدول لها¹.

والواضح أن هذا القرار يعد ثورة في عمل مجلس الأمن لانطوائه على ميزتين: الميزة الأولى، بخلاف كونه يضع قواعد عامة ومجردة فإنه لا يهدف إلى تقنين قواعد موجودة مسبقاً، وإنما ينشئ التزامات على عاتق الدول لاعتماد تشريعات واتخاذ تدابير بغرض ضمان تنفيذها على المستوى الداخلي.

الميزة الثانية: هي أنه يحزر العمل المعياري من ضرورات التقنية التعاقدية عبر خلق قواعد والتزامات قانونية عن طريق قرارات مجلس الأمن، على أنه لا يجب الإفراط في استعمال هذه التقنية القانونية، حتى لا تتحول إلى أحادية مدمرة².

إضافة إلى ما سبق، هناك ميزة ثالثة حملها القرار رقم 1540 (2004)، خلافاً لكون مجلس الأمن قد وضع من نفسه السلطة التشريعية لمجتمع الدول من خلال سن القوانين، وسّع من قائمة المخاطبين بأحكامه المنصوص عليها في الميثاق لضمان أكبر قدر من الفعالية في عمله في محاربة الإرهاب، فلم تعد قراراته توجه إلى الدول فحسب، وإنما امتدت لتخاطب الكيانات من غير الدول³، لا سيما أمام خطر حصول هذه الكيانات على أسلحة الدمار الشامل، فبخلاف

لنظام قانوني لا يرتبط بالضرورة بصراع معين، ويضع قواعد ذات نطاق عام واجبة التنفيذ على الدول تستند إلى الفصل السابع من الميثاق.

Pierre Klein, Le conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme: dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands?, Revues Québécoise de droit international, (Hors-série), 2007, p 135.

¹ IDEM, p137-139.

² FATMA RAACH, la compétence externe du conseil de sécurité ou les forces nouvelles des droit international, Anuario Mexicano de derecho internacional, vol 5, 2010, p 411-412.

³ أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات التي كانت الكيانات من غير الدول محلها، نذكر من ذلك القرار 1193 (1998) الصادر بموجب الفصل السابع، والذي فرض بموجبه " على جميع الفصائل الأفغانية التوقف عن أعمالهم العدائية، وألزمهم بوضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان". وكذا القرار 1133 (2000) المتعلق بفرض جزاءات ضد طالبان، حيث طلب مجلس الأمن من المنظمات الدولية والإقليمية الامتثال لهذا القرار.

التعابير الأمرة الدالة على الطابع الإلزامي والقاعدي لهذا القرار، أقام هذا الأخير - من خلال مقارنة شاملة - صلة وثيقة بين الاتجار بالمواد أو التكنولوجيا النووية والأنشطة الإرهابية، وأمر الدول بالامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للكيانات غير الدولية، كما فرض على الدول اعتماد وإنفاذ التشريعات الملائمة على الصعيد الداخلي¹.

ويبدو أن أحداث 11 سبتمبر وما خلفته من تداعيات ومخاوف من امتلاك الإرهابيين لأسلحة الدمار الشامل ووسائلها هو ما يبرر الحاجة إلى تعاون دولي قوي في هذا المجال، وإن كانت الطريقة التي تتم بها إدارة مكافحة الإرهاب من قبل مجلس الأمن تثير الكثير من التحفظات²، لكن من يمكنه أن يجادل - في ظل السلطة الواسعة واللا محدودة لمجلس الأمن - أن الفصل السابع من الميثاق لا يسمح له بالرد على مثل هذه التهديدات بهذه الطريقة.

من خلال ما سبق، يتضح أنه من الصعب استخلاص مفهوم محدد للسلم الذي يناط بمجلس الأمن حفظه، وأن اهتمام المجلس إذا كان قد انصب في وقت مضى على السلم بمعناه الأمني الضيق، فقد وجب أن ينظر إليه اليوم بطريقة أوسع وأشمل، فلم يعد بالإمكان التذرع بالسيادة كمطية لعدم قيام الدولة بالوفاء بواجباتها الأساسية، كما لم يعد هناك الكثير من المسائل المهددة للسلم التي يمكن مناقشتها بشكل أساسي في إطار الفصل السابع كالحفاظ على نظام اجتماعي معين مثل المجتمع الدولي³.

صحيح أن عمل مجلس الأمن لا يرتبط بالضرورة بوجود انتهاك للقانون الدولي⁴، فوظيفته ليست إنفاذ القانون، وإنما الحفاظ على النظام العام الدولي وضمان الامتثال له، ومع ذلك، يجب ملاحظة أن احترام الالتزامات الدولية يساهم إلى حد كبير في تحديد هذا النظام الاجتماعي الذي

¹ راجع الفقرات (3،2،1) من القرار 1540 (2004) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/1540\(2004\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1540(2004)).

² يعتقد جانب من الفقه أن لا الميثاق ولا الممارسة الدولية يدعمان الاستنتاج القائل بأن مجلس الأمن لا يمكنه ممارسة سلطاته بموجب الفصل السابع إلا استجابة لحالة أو سلوك معين، فالقرار 1373 يهدف إلى إنشاء الالتزامات القانونية العامة الملزمة غير محددة زمنياً، وملزمة للدول الأعضاء. ويقام المجلس بذلك، فإنه يكون قد اغتصب دوراً لظالماً احتفظت به الدول لنفسها، علاوة على ذلك، فإن يقوم بذلك بطريقة تقوض مبدأ المساواة في السيادة.

³ Pierre D'ARGENT et Jean D'ASPREMONT ET autres, L'article 39, Op.cit, p 1164.

⁴ يعتقد الأستاذ " weckel " أن انتهاك التزام دولي لا يؤدي بالضرورة إلى تهديد السلم، وأن تهديد السلم ليس بالضرورة أن يكون ناجماً عن سلوك مخالف للقانون، فتدخل مجلس الأمن يكون ضرورياً فقط عند اضطراب النظام العام الدولي نتيجة الإخلال بأحد مصالح المجتمع الدولي، مما يستتبع تحريك المسؤولية التأديبية ضد الدولة المخلة.

Weckel Philippe, Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, op.cit, p171-173.

يدعو زعزعة استقراره إلى قيام مجلس الأمن باتخاذ الإجراءات المناسبة، لإعادته إلى نصابه إذا لزم الأمر.

على أن ميثاق الأمم المتحدة وإن اعترف لمجلس الأمن بسلطات لا محدودة في عملية التكييف والتوصيف، فإن هذا الأخير لا يمكنه أن يتجاهل - عند ممارسته لوظيفته في التكييف - أهداف ومبادئ الأمم المتحدة والتي يتعين عليه الالتزام بها عملاً بالمادة (24)، ومن ثمة، فإن أي عمل له لا يتوخى هذه المبادئ والمقاصد، أمكن وصمه بعدم الشرعية.

الفصل الثاني:

أنواع الجزاءات الميثاقية وآليات تنفيذها

عندما يكيف مجلس الأمن المسألة المعروضة أمامه بأحد أوصاف المادة 39 من الميثاق، فإن ذلك يستتبع ضمناً استدعاء تدابير الفصل السابع من الميثاق بغرض وقف انتهاك النظام القانوني الدولي وردع المنتهك، ويتخذ هذا الإجراء في الغالب طابعاً تصحيحياً أو جزائياً.

ولمجلس الأمن كامل الحرية في أن يختار من بين الجزاءات الميثاقية الإجراء - الذي يعد وفق قناعات أعضائه الدائمين - الأنسب لمعالجة الوضع، فقد يقرر اللجوء مباشرة إلى الإجراءات الردعية أو القمعية، أو أن يبدأ بالتدابير الاحترازية والوقائية وينتهج نهجاً تصاعدياً، وله متى قدر أن إزالة الوضع المهدد للسلم يستدعي اتخاذ إجراءات جزائية أن يقدر نوعها، اللحظة التي يجب فيها تفعيل هذا الإجراء المحتمل (المبحث الأول). والأكد أن كل ذلك يرتبط بمحددات سياسية خالصة، ولعل ذلك ما يدفع بعضاً من الفقه إلى التشكيك في طبيعة التدابير التي يطبقها مجلس الأمن، لاسيما تلك الواردة في المادتين 41 و42 من الميثاق، هل تعد حقاً جزاءات بالمعنى القانوني للمصطلح؟ أم أنها مجرد تدابير سياسية؟ (المبحث الثاني).

ولأن مهمته الخاصة تقتضي الاعتراف له بسلطات واسعة وأخرى ضمنية، فلمجلس الأمن أن ينشئ ما يشاء من أجهزة وفروع لمساعدته في القيام بمهامه، أو أن يطلب من الدول أو من المنظمات الإقليمية تنفيذ قراراته الجزائية، وعلى جميع الدول الأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة الامتثال لها تحت طائلة توقيع تدابير قسرية في حال المخالفة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: أنواع الجزاءات الدولية في ميثاق الأمم المتحدة

من الناحية العملية تم استخدام مصطلح "الجزاء" بطريقة محددة ليشمل كلا من الإجراءات الميثاقية الآتية:

- التدابير الواردة في المادتين الخامسة (5) والسادسة (6) من الميثاق، المتعلقة على التوالي بجزاءى الوقف والطرده من المنظمة، إضافة إلى التدابير الواردة في المادة التاسعة (19) المتعلقة بالإيقاف عن التصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة.

- الإجراءات الواردة بمقتضى المادة (2/94) من ميثاق الأمم المتحدة، المتعلقة بالتدابير المتخذة لتنفيذ حكم قضائي صادر عن محكمة العدل الدولية.

- الإجراءات الواردة في المادة (2/102)، الخاصة بالتدابير الناجمة عن عدم تسجيل المعاهدات في أمانة المنظمة.

- التدابير الجماعية المتخذة من قبل مجلس الأمن بموجب المادتين (41) و(42) من الميثاق، المتعلقة على التوالي بالجزاءات غير العسكرية، والجزاءات التي تتطلب استخدام القوة المسلحة.

مع ملاحظة ضرورية هي أن مجمل هذه التدابير هي من طبيعة مختلفة¹، وإذا كانت دراستنا ستتنصب بدرجة أولى على الجزاءات الواردة في الفصل السابع من الميثاق، فلا ضير من أن نلقي نظرة على باقي الجزاءات الأخرى من خلال تقسيمها إلى فئتين²: جزاءات نظامية أو قانونية، جزاءات وتدابير الفصل السابع من الميثاق.

المطلب الأول: الجزاءات النظامية أو القانونية

تتميز الجزاءات القانونية بكونها إجراء يوقع على المنتهك لالتزاماته المالية أو تصرفاته القانونية، ويعتبر تقريرها وتوقيعها ضروريا لانتظام عمل المنظمة، وتوقيع هذه الجزاءات عادة هو من اختصاص الجمعية العامة لكونها تتعلق بمسائل تنظيمية أكثر منها قانونية وإن كانت تستلزم

¹ يبدو أن التدابير المتعلقة بتنفيذ حكم قضائي لمحكمة العدل الدولية، والتدابير المتعلقة بعدم تسجيل المعاهدات في أمانة المنظمة تتناسب وتتوافق مع الفكرة الكلاسيكية للجزاء، التي هي رد فعل قانوني منظم ضد انتهاك القانون، على خلاف التدابير الواردة في الفصل السابع من الميثاق، التي لا يبدو أنها تتناسب مع هذا التعريف.

² من المهم التأكيد على أنه لا يوجد تصنيف ثابت ومتفق عليه بين شراح القانون الدولي لأنواع الجزاءات الدولية، حيث درج هؤلاء على تأطيرها حسب ما تمليه طبيعة الدراسة التي يقوم بها، فقسمها جانب إلى جزاءات وقائية وأخرى عقابية، وصنفها البعض بحكم طبيعتها إلى مادية ومعنوية، وثالث باعتبار مظهرها المادي إلى جزاءات لا تتطلب استخدام القوة وأخرى تتطلبها، وجزاءات جنائية.... الخ.

في بعض الأحيان تدخل مجلس الأمن بغرض التنسيق، ولعل أهم هذه الجزاءات الميثاقية: وقف العضوية، الفصل من المنظمة الأممية.

الفرع الأول: جزاء الوقف أو الحرمان من ممارسة حقوق ومزايا العضوية

ينصرف جزاء الوقف من العضوية كقاعدة عامة إلى ذلك الإجراء الذي يترتب على إقراره قبل دولة عضو في المنظمة حرمانها من المزايا تتمتع بها لفترة معينة، ويزول هذا الحرمان بزوال السبب الذي أدى إلى فرضه، وجزاء الوقف كما يستقرأ من أحكام الميثاق نوعين: الأول، **الوقف الكلي** وهو إجراء جزائي تكميلي (المادة 5)، والوقف الجزئي هو إجراء جزائي أساسي (المادة 19).

أولاً: جزاء الوقف الكلي

يعد هذا الجزاء من الجزاءات التكميلية حيث ورد النص عليه في المادة الخامسة من الميثاق، وقيدت توقيعه بتحقيق شرطين: الأول، أن يكون العضو المستهدف به محلاً لتدابير المنع والقمع المنصوص عليها بموجب المادتين (41) و(42) من الميثاق، على أن ذلك لا يعن بأي حال أن تقريره تلقائي يتبع بالضرورة توقيع جزاءات الفصل السابع، فلا يلحق هذا الجزاء بالمخالف إلا إذا رأى مجلس الأمن والجمعية العامة ضرورة لذلك.

الثاني، أن يصدر قرار الوقف من قبل هئتين رئيستين للمنظمة، فبالنظر إلى خطورة هذا الإجراء فقد جعل الميثاق آلية نفاذه مشتركة بين مجلس الأمن والجمعية العامة، فيشترط لصدوره توصية من مجلس الأمن وقرار صادر عن الجمعية العامة بأغلبية الثلثين طبقاً لمنطوق المادة (2/18) من الميثاق، أما رد العضوية فهو من اختصاص مجلس الأمن الذي يمكنه وبارادته المنفردة أن يرفع جزاء الحرمان من العضوية عن الدولة المعاقبة متى رأى أن الأسباب الموجبة لإقرار هذا الجزاء انتفت، ولا يرد على سلطته التقديرية هذه أي قيد سواء كان زمنياً أم إجرائياً.

قد يتساءل الباحث عن مصير التوصية التي لا تحظى بالنصاب القانوني في الجمعية العامة هل يمكن لمجلس الأمن أن يتصرف بمفرده ويطبّق هذا الجزاء؟. لا يبدو أن الممارسة العملية تقدم إجابة عن هذا التساؤل، فلم يسبق للمنظمة وأن واجهت مثل هذه الحالة، وإن كنا نرى أن مجلس الأمن ملزم بالامتثال لتوصية الجمعية العامة التي تعبر عن رأي أغلب الدول الأعضاء في المنظمة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ربط الميثاق آلية نفاذ هذا الجزاء بعمل مشترك بين الجمعية والمجلس يؤكد أن نية صائغي الميثاق اتجهت لإقرار هذا الجزاء ضرورة توافق

الجهازين، ومن ثم لا يتصور لشرعية الجزاء انفراد أحدهما بسلطة القرار، ولعل ذلك ما يفهم ضمنا من الرد القانوني على محاولة دول عدم الانحياز في الجمعية العامة إجراء تصويت على قرار الوقف الكلي لدولة جنوب إفريقيا وحرمانها من العضوية ومزاياها¹، ومن رأي محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في 03 مارس 1950 بشأن أهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة، أين رفضت انضمام أعضاء جدد إلى المنظمة بدون توصية من مجلس الأمن، حيث اعتبرت في ذلك حرمانا لهذا الأخير من دور هام في ممارسة الوظائف الأساسية للمنظمة².

ثانيا: جزاء الوقف الجزئي

الحرمان الجزئي من حقوق ومزايا العضوية هو جزاء رئيسي قرره الميثاق كإجراء مترتب عن تخلف الدولة العضو في المنظمة عن سداد اشتراكاتها المالية المتوجبة عليها في السنتين الكاملتين السابقتين أو ما يزيد عنها (المادة 19) من الميثاق، حيث يخضع هذا الجزاء في إقراره إلى الإرادة المنفردة للجمعية العامة، فيتقرر حرمان العضو من التصويت إذا ما وافقت الجمعية على ذلك بموجب قرار يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء (المادة 18)، ويظل الوقف ساريا طالما لم يقم العضو المتخلف بدفع اشتراكاته، بينما يتطلب لرفع هذا الجزاء قرارا يصدر من الجمعية العامة بنفس الأغلبية التي فرضته (3/2 من الأعضاء).

كما يمكن للجمعية العامة إتخاذ قرار الوقف الجزئي، فإنه يمكنها كذلك أن تمتنع عن اتخاذه متى تبين لها أن تخلف العضو عن الوفاء بالتزامه عائد لظروف وأسباب لا قبل له بها (المادة 19)³. ومما ينبغي الإشارة إليه، أن وقف حق التصويت في الجمعية العامة لا ينصرف إلى باقي حقوق العضوية الأخرى، خاصة حق الاشتراك في مداورات الجمعية العامة، وحق التصويت في مجلس الأمن متى كان عضوا فيه، كما لا يؤثر تطبيق جزاء الوقف الجزئي على عضوية الدولة المعنية في باقي فروع المنظمة الأخرى متى كانت عضوا فيها⁴.

¹ أسس الرد القانوني لرفض التصويت على الوقف لاعتبارين: الأول، أن القرارات الصادرة تجاه جنوب إفريقيا جاءت بموجب الفصل السادس، الثاني، أن مجلس الأمن لم يرسل توصية إلى الجمعية العامة لوقف عضوية جنوب إفريقيا. حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 293.

² راجع: موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، فتوى متعلقة بأهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 03/03/1950، ص 12.

³ جاء في المادة (19) من الميثاق قولها ".... وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتضت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها".

⁴ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 278.

يذكر أن الجمعية العامة سبق لها وأن قررت اتخاذ قرار الوقف الجزئي بحق ثلاث دول: الدومينيكان وهايتي سنة 1968، البورندي عام 1995، وحرمت هذه الدول من المشاركة في التصويت¹، بينما امتنعت عن تطبيق هذا الجزاء بحق كل من الاتحاد السوفياتي وفرنسا، على الرغم من مطالبة الو.م.أ بتطبيق المادة (19) عليهما، بسبب رفض هاتين الدولتين المساهمة في نفقات عمليات حفظ السلام في كل من السويس والكونغو، فيما عرف بالأزمة الدستورية²، على الرغم من الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في هذا الصدد³.

اعتباراً من 21 ماي 2021 تخضع خمس دول أعضاء للوقف الجزئي المنصوص عليه في المادة (19) من ميثاق الأمم المتحدة، يتعلق الأمر بكل من جمهورية إفريقيا الوسطى، سان تومي وبرينسيبي، جزر القمر، إيران والصومال.

ففي حين يطبق جزاء الوقف على إيران، سمحت الجمعية العامة بموجب قرارها رقم 2/75 الصادر بتاريخ 2020/10/13 لباقي الدول الأخرى المعرضة للوقف بالتصويت في الجمعية العامة حتى نهاية الدورة الخامس والسبعين⁴.

الفرع الثاني: جزاء الطرد أو الفصل من المنظمة الأممية

يعتبر الفصل من المنظمة الأممية الإجراء الجبري الأقصى في حزمة الجزاءات القانونية، ونظراً لخطورته، فقد جعل الميثاق آلية نفاذه تقوم على عمل مشترك بين مجلس الأمن والجمعية العامة معاً، فيشترط ليدخل قرار الفصل مرحلة النفاذ من الناحية الإجرائية، توصية من مجلس

¹ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 293.

² تمسك الاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية والعربية برفض الاشتراك في النفقات الناجمة عن عمليات حفظ السلام في السويس سنة 1956، واعتبرت أن على القائم بالعمليات العدوانية تحمل الأعباء المالية لفعله غير المشروع، من خلال تحمل النفقات المالية لعمليات الأمم المتحدة، وأنه لا يمكن أن تتحمل الدول التي لم تنتهك الميثاق نتائج أفعال الغير. واستندت فرنسا في رفض الاشتراك في النفقات المتعلقة بعملية حفظ السلام في الكونغو 1960، إلى أن مجلس الأمن وحده، بموجب الميثاق، من له صلاحية تقرير التدابير القسرية على وفق المادتين 41 و42 وصلاحية اختيار شكل تمويل هذه الآليات.

Beigbeder Yves, La crise financière des Nations Unies et les travaux du Comité des Dix-huit, Annuaire français de droit international, volume 32, 1986, p 427.

³ رأت محكمة العدل الدولية أن النفقات المترتبة عن عمليات حفظ السلام هي نفقات عادية للمنظمة بالمعنى المقصود في المادة (2/17)، بالتالي، يمكن للجمعية العامة أن توزعها على الدول الأعضاء، كما أن المتأخر عن سدادها سيكون عرضة لتطبيق الجزاء الوارد في المادة (19)، مع ذلك، رفض كل من فرنسا والاتحاد السوفياتي ما جاء في الرأي الاستشاري للمحكمة، بل وذهب هذا الأخير إلى حد التلويح بالانسحاب من المنظمة الأممية إذا حرم من حق التصويت في الجمعية العامة.

Ibid, p 428.

⁴ راجع قرار الجمعية العامة حول جدول الأنصبة المقررة لقسمة نفقات الأمم المتحدة في فقرتيها الخامسة والسادسة.

الأمن بتوافق الآراء بين أعضائه الدائمين طبقاً للمادة (3/27) من الميثاق تصوت عليها الجمعية العامة بالإيجاب بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

أما من الناحية الموضوعية، فإن الشروط التي ربط الميثاق تحققها - الواردة المادة السادسة من الميثاق - لاتخاذ جزاء الطرد تستوجب منا المناقشة والتحليل¹، فأول شرط يتمثل بثبوت الإمعان في انتهاك مبادئ الميثاق وهذه العبارة يكتنفها الغموض، فمالمقصود بعبارة " الإمعان " في انتهاك الميثاق؟ وما هو المعيار الموضوعي المتبع للحكم على الإمعان في الانتهاك، هل هو السند الميثاقي؟ أم أن العبرة بالمعيار الكمي، أم بنوع الالتزام المنتهك وأهميته للمجتمع الدولي؟ أم كليهما؟ وما هي المبادئ التي يترتب على الإمعان في انتهاكها الطرد من المنظمة؟.

لا يبدو أن الميثاق يقدم إجابة عن هذه الأسئلة، في حين يختلف موقف الفقه وينقسم شيعاء، بين من يرى أن العبرة بعدد مرات انتهاك الالتزامات الميثاقية، ويشير بالتحديد إلى تلك الالتزامات الواردة في المادة الثانية من الميثاق، وبين يعتبر أن مناط الأمر يتوقف على نوع الالتزام المنتهك وخطورته ومدى أهميته للمجتمع الدولي، بينما يذهب ثالث إلى أن الإمعان في المخالفات الجسيمة التي تستدعي اتخاذ تدابير الفصل السابع هي ما يبرر الطرد².

على الرغم من معقولية هذه الآراء، يبقى العبرة في النهاية بما يقرره مجلس الأمن وفق سلطته التقديرية، فالميثاق منحه حق التوصية بالطرد دون أن يعلق ممارسة هذا الاختصاص على ضوابط معينة، فله مطلق الحرية في أن يفسر نطاق الإمعان في انتهاك الميثاق على النحو الذي يريده بحكم السلطة المعترف له بها في تفسير الأحكام والمواد المتعلقة بآداء وظائفه. حتى وإن قدر أن العضو أمعن في انتهاك التزاماته³، فله أن يقرر طرده، كما له أن يمتنع عن ذلك، أو أن يكتفي بمجرد التحذير.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن جانباً من الفقه يعتبر أنه كان من الأفضل لو يعهد بأمر تقدير الإمعان وتقريره لهيئة ذات طبيعة قانونية أو قضائية مثل محكمة العدل الدولية، من منطلق أن الإمعان في الانتهاك عبارة عن وقائع مادية متكررة تخضع في تقديرها لاعتبارات قانونية أكثر

¹ تنص المادة السادسة من ميثاق الأمم المتحدة بقولها " إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادئ الميثاق، جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية من مجلس الأمن ".

² الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 253-255.

³ جاء في الفقرة 13 من القرار رقم 1441 (2002) المتعلق بالعراق - التي اتخذت أساساً لاحتلال العراق - قولها " يذكر في هذا السياق بأن مجلس الأمن حذر العراق مراراً وتكراراً بأنه سيواجه عواقب خطيرة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته ".

منها سياسية، على أن يظل قرار الطرد من عدمه بيد المنظمة الأممية، كون ذلك مسألة تحكمه اعتبارات سياسية¹.

على صعيد الممارسة الدولية، لم يسبق لمنظمة الأمم المتحدة أن فصلت عضوا أمعن في انتهاك مبادئ الميثاق، بيد أن ذلك لا يعني عدم وجود محاولات سابقة في هذا الشأن²، والواقع، أنه إذا كانت هناك دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة تستحق الطرد لإمعانها في انتهاك مبادئ الميثاق، فهي حتما إسرائيل، فهذه الدولة - منذ قيامها - لم تدع مبدأ إلا وانتهكته، بدء بقتل الكونت برنادوت، مروراً بالاستيلاء غير المشروع على أراضي الغير بالقوة، ورفض تنفيذ قرارات مجلس الأمن ومحكمة العدل الدولية ذات الصلة، وصولاً إلى جرائم الحرب والإبادة الجماعية وانتهاك أحكام القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، ولا تزال سلسلة الانتهاكات متواصلة في ظل عدم وجود إرادة دولية حقيقية لردعها وتطبيق الجزاءات الميثاقية عليها.

الفرع الثالث: جزاء عدم تسجيل المعاهدات الدولية

يعد هذا الجزاء من الجزاءات الموروثة عن صك العصبة، إذ أن ظهوره كان بهدف القضاء على الدبلوماسية السرية التي رسمت العلاقات القانونية آنذاك، فتم التنصيص عليه لأول مرة في المادة (18) من العهد، وسار ميثاق الأمم المتحدة على خطى سلفه فضمنه في المادة (102)، على أن أهم ما يلاحظ أن صياغة الميثاق جاءت أقل إحكاماً مقارنة بالعهد، سواء ما يتعلق منها بضرورة التسجيل أو ما يخص الآثار القانونية المترتبة على مخالفة هذا الحكم، والأكثر من ذلك، أنها انطوت على بعض الجوانب المبهمة، فلم تحدد ماهية الاتفاقات والمعاهدات الدولية الواجبة التسجيل بدقة، ولا الأثر المترتب على عدم تسجيلها.

بدراسة عابرة لنص المادة (102) من ميثاق الأمم المتحدة، يبدو أن هذا الإجراء ينصرف أثره إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية دون سواها، ولا يمتد نطاقه ليسري على ما عداها من صور الاتفاقات الدولية الأخرى، كالتصريحات والتعهدات الصادرة من جانب واحد، على أن استقراء التطورات العملية للمنظمة يقود إلى الاعتقاد بخلاف ذلك، ففي قرار الجمعية العامة رقم (97)

¹ راجع: الغنيمي طلعت، مرجع سابق، ص 909-910.

² في سنة 1961، حاولت الدول الإفريقية طرد جنوب إفريقيا من المنظمة الأممية بسبب سياسة التمييز العنصري التي انتهجتها، وعلى الرغم من نجاح هذه الدول في استصدار قرار من الجمعية العامة تطلب بموجبه من مجلس الأمن إصدار توصية بطرد جنوب إفريقيا من الأمم المتحدة، إلا أن ضغط وتأثير ومصالح الدول دائمة العضوية حال دون إصدار التوصية، وبالنتيجة فشلت الدول الإفريقية في مسعاها بطرد جنوب إفريقيا.

الخاص بقواعد التسجيل التنظيمية، أكدت المادة الأولى منه على أن أي معاهدة أو اتفاقية دولية أيا كان شكلها أو صفتها، يجب أن تكون محلا للتسجيل¹.

ومع ذلك، لم يحل هذا القرار جميع المسائل المبهمة، فأمام تعدد الآراء وتباين مواقف الدول، حاولت أمانة الجمعية العامة تقديم بعض الإيضاحات حول تحديد مفهوم "الاتفاقية" التي يجب تسجيلها، لتزيج الغموض وتقدم إجابات وتوضيحات لاستفسارات الدول في هذا الشأن²، فأكدت اللجنة الفرعية للجمعية أن المادة (102) تنطبق على أي اتفاق دولي، أيا كان نوعه، وأيا تكن أطرافه حتى وإن لم تكن أعضاء في الأمم المتحدة، كما تنطبق عليها جزاءاته، لتوضح أن الأمانة العامة لا تبحث في طبيعة الاتفاق المعروض للتسجيل ولا في أطرافه أو في مركزهم، ويقع على هذه الأخيرة الالتزام بنشر الاتفاق أو المعاهدة بأسرع ما يمكن ضمانا لعلانية الاتفاق وتمكين الأطراف وكل من له شأن من الاطلاع عليه والتمسك به أو الاعتراض عليه، كل من جانبه.

فيما يخص الجزاء المترتب على عدم تسجيل المعاهدة أو الاتفاق في الأمانة العامة، فإنه يتمثل في حرمان الدولة التي لم تسجل المعاهدة من الاحتجاج بها أمام أي فرع من أفرع الأمم المتحدة، وإن كان ذلك لا يمنع هذه الأخيرة لاسيما محكمة العدل الدولية من تطبيقها على مسألة أو نزاع معروض عليها ما لم يثرها أحد الأطراف أو يحتج بها، ففي هذه الحالة، ينبغي على المحكمة عن تمتع عن تطبيقها.

بالتالي، فعدم تسجيل المعاهدة أو الاتفاق لا يعدم أثره أو ينال من صحته ونفاذه، إلا أنه يقلل من نطاق تطبيقه ويحرم الأطراف من التمسك بأحكامه أمام أجهزة الأمم المتحدة، وإن كان ذلك لا يمنع الأجهزة الدولية الأخرى من تطبيق هذه المعاهدة أو الاتفاق³.

على صعيد الممارسة الدولية، أثير هذا الجزاء بشدة في أزمة الخليج، عند قيام المنظمة بتخطيط الحدود بين العراق والكويت، إذ اعتبر المستشار القانوني للمنظمة أن تخطيط الحدود ليس سوى تطبيق للاتفاق المنعقد بين الدولتين سنة 1963، والذي قامت الكويت بإيداعه لدى

¹ راجع قرار الجمعية العامة رقم (97) بتاريخ 14/12/1946، متوفر على الرابط: [https://undocs.org/fr/A/RES/97\(I\)](https://undocs.org/fr/A/RES/97(I))

² راجع في ذلك: الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 285-288.

³ الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 112.

الأمانة العامة للمنظمة¹، بينما اعترض العراق على الإيداع ليطعن في القوة القانونية للاتفاق، مشيراً إلى أنه لا يمكن أن يسري بسبب عدم مصادقة الجهات الدستورية العراقية عليه، مؤكداً أن العمل الدولي على مستوى المنظمة الأممية قد استقر على جواز قيام الدولة المعنية بإيراد جميع دفعاتها القانونية المتعلقة بالاتفاقية بعد نشرها².

الفرع الرابع: عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية المكتسبة عن طريق استخدام القوة

يضيف جانب من الفقه إلى الجزاءات القانونية، عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية المكتسبة عن طريق استخدام القوة المسلحة كنوع من أنواع الجزاء يرتبه القانون الدولي على التغيير في الأوضاع الإقليمية التي تقع مخالفة لقواعد القانون، بينما ينكر جانب آخر من الفقه ذلك، على الرغم من تأييده لهذا الإجراء، إلا أنه يعتقد أن تصنيفه كجزاء دولي " لا يزال في طي قالبه النظري والفقهية، ولم يرق بعد إلى مستوى التدوين الدولي، فضلاً عن تطبيقه العملي"³.

ولعل ما يقود إلى هذا الاستنتاج هو استقرار الواقع الدولي لعمل منظمة الأمم المتحدة، إذ يكشف هذا الأخير عن ثلاث ممارسات تحكم تعامل المنظمة الأممية تجاه حالات الضم غير المشروع للأقاليم باستخدام القوة المسلحة: الأولى، تسامح المنظمة وعض الطرف حيالها، مثل ضم إقليم غوا، إيربان الغربية، قبرص،.... إلخ.

الثانية، عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليمية المكتسبة عن طريق استخدام القوة المسلحة، لكن من دون اتخاذ التدابير الفعالة والمناسبة لاستعادتها وإعادة الأوضاع إلى نصابها، من ذلك، عدم اعتراف المنظمة بضم إسرائيل للجولان السوري والجزء الشرقي من القدس عقب حرب الستة أيام⁴

¹ نتيجة الانتقادات للفقهية الواسعة التي طالت المنظمة الدولية عقب إصدار القرار رقم 687 (1991) الذي من جملة ما تضمنه، تخطيط الحدود بين العراق والكويت، أصدرت هذه الأخيرة القرار رقم 833 الصادر بموجب الفصل السابع بتاريخ 27/05/1993، الذي اعتبرت فيه أنها من خلال عملية تخطيط الحدود لم تقم بإعادة توزيع الأراضي بين البلدين، وإنما مجرد إنجاز المهمة التقنية الضرورية للقيام بوضع تحديد دقيق لإحداثيات الحدود الواردة في محضر الاتفاق لسنة 1963، بوضع حد للخلاف الحدودي نهائياً، كما أكدت أن قرارات اللجنة (المنظمة) فيما يتعلق بتحديد الحدود قرارات نهائية.

راجع نص القرار 833 كاملاً على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/833\(1993\)](https://undocs.org/ar/S/RES/833(1993)).

² Mendelson Maurice et Hulton Susan, Les décisions de la Commission de démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweit, Annuaire français de droit international, volume 39, 1993, P184.

³ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 296.

⁴ على الرغم من إدانة المنظمة الدولية لقيام إسرائيل بالضم الضمني لكل من إقليمي الجولان السوري والجزء الشرقي من القدس، إلا أنها لم تتخذ أية تدابير جزائية حيالها، في حين قامت بتوقيع تدابير اقتصادية وعسكرية ضد العراق، الأمر الذي من شأنه أن يثير الشكوك حول حياد أولئك الذين يديرون الأسرة الدولية.

Verhoeven Joe, États alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Iraq et le Koweit, Annuaire français de droit international, volume 36, 1990, p 147.

الممارسة الثالثة، عدم الاعتراف بالضمّ مع اتخاذ تدابير المنع والقمع ضد المعتدي بغرض إعادة الإقليم إلى حالته الأصلية نذكر من ذلك قرار المنظمة الأممية رقم (662) بتاريخ 09 أوت 1990 الصادر بموجب الفصل السابع من الميثاق الذي اعتبرت فيه أن ضم العراق للكويت بأي شكل من الأشكال وبأي ذريعة كانت ليست له أية صلاحية قانونية، ويعتبر باطلا ولاغيا¹.

على ما يبدو، فإن مثل هذا الإجراء لوحده لا يشكل جزاء فعالا ما لم يشفع بتدابير إيجابية حقيقية ملموسة، صحيح أن المنظمة الأممية لم تعترف قانونا بضم الجولان السوري وباقي الأقاليم العربية المحتلة في إطار الحرب العربية الإسرائيلية، إلا أن عدم قيامها باتخاذ جزاءات قسرية ضد الدولة المعتدية جعل هذه الأقاليم تظل تحت سيطرة هذه الأخيرة عمليا، وبالتالي، ألا يعد ذلك اعترافا ضمنيا من المنظمة الدولية بالأوضاع المكتسبة عن طريق استخدام القوة بحكم الأمر الواقع!!².

المطلب الثاني: تدابير وجزاءات الفصل السابع من الميثاق

عندما يكيف مجلس الأمن مسألة ما بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه يكون بذلك قد اعترف أنه أمام وضع غير عادي، يستلزم اتخاذ تدابير عملية جبرية لردع المنتهك للنظام الدولي الاجتماعي واستقراره بفتح أبواب الفصل السابع أمامه، ليختار بحرية ووفقا لقناعاته، من التدابير والجزاءات الميثاقية ما يراه مناسبا، يتلاءم مع طبيعة النزاع المستهدف بها، وشدته وخطورته، ونتائجه.

وإذا ألقينا نظرة على هذه التدابير والجزاءات الميثاقية، وجدنا أنها تتراوح بين جزاءات قسرية ذات طبيعة غير عسكرية، وأخرى قمعية ذات طبيعة عسكرية، تتقدمها تدابير مؤقتة تهدف إلى تطويق النزاع واحتوائه لمنع تفاقمه، تمهيدا لحله أو لاتخاذ تدابير أكثر شدة وحزما.

¹ لم يكتف هذا القرار باعتبار الضم لاغيا وباطلا، بل طلب من الدول والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة عدم الاعتراف بالضم، والامتناع عن القيام بأي إجراء أو اتصال يمكن أن يفسر على أنه اعتراف ضمني بالضم.

راجع القرار رقم 662 في فقرتيه الأولى والثانية، على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/662\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/662(1990))

² يجد هذا الاستنتاج سنده أيضا في قرار مجلس الأمن رقم 1483 (2003)، الذي بخلاف كونه قد جاء بعنوان الحالة بين العراق والكويت، وهو ما لا يعكس مضمونه، عبر عن الحكومتين الأمريكية البريطانية بالدولتين القائمتين بالاحتلال واصفا إياهما بالسلطة، مضفيا على هذا الاحتلال مشروعية الأمر الواقع.

العنود كامل عبد خلف، مدى شرعية الاحتلال الحربي في القانون الدولي العام: دراسة في ضوء قرار مجلس الأمن الدولي 1483 (2003)، مجلة جامعة تكريت للعلوم، العراق، المجلد 18، العدد 6، 2011، ص 435-438.

الفرع الأول: التدابير المؤقتة

نصت المادة (40) من ميثاق الأمم المتحدة بقولها "منعا لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة (39) أن يدعو المتنازعين إلى الأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة. ولا تخل هذه التدابير بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم. وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين لهذه التدابير حسابه".

على ضوء نص هذه المادة، نستخلص ماهية التدابير المؤقتة، خصائصها، ترابطها مع نص المادة (39)، صورها، ومدى إلزاميتها، على النحو التالي:

أولا: ماهية التدابير المؤقتة

تتصرف التدابير المؤقتة إلى مجموعة الإجراءات التي يدعو مجلس الأمن الأطراف المتنازعة للأخذ بها عن طريق التوصية يهدف من خلالها إلى احتواء الوضع أو النزاع الناشئ ومنع تفاقمه تمهيدا لإيجاد حل له، ودون المساس بحقوق الأطراف المتصارعة وحقوقها، وهي بهذا المنظور تقترب كثيرا من التدابير التحفظية التي يمكن لمحكمة العدل الدولية النطق بها وتقريرها عن طريق أوامر، فهذه الإجراءات يقرها مجلس الأمن تقع في منطقة وسط بين تدابير التسوية السلمية والجزاءات القسرية، لذلك يمكن أن يوصى بهذه الإجراءات قبل التقرير النهائي لحالة تهديد السلم، كما يمكن أن يوصى بها بعد أن يقرر المجلس أنه أمام أحد الأوصاف الواردة في المادة 39 من الميثاق.

ولعلّ أهم خصيصة تنطوي عليها هي أنها لا تقصل في أصل النزاع وإنما تعمل على تطويقه ومنعه من التفاقم، وفي نفس الوقت، تعد كمهلة زمنية تمكن مجلس الأمن من دراسة الوضع وتقرير الإجراءات اللاحقة.

وقد علق الرئيس *BONCOUR* على المادة (40) خلال الأعمال التحضيرية للميثاق، معتبرا إياها خطوة متقدمة في نظام حفظ السلم الدولي مقارنة بعهد العصبة، قائلا " أنها تترك لمجلس الأمن الحرية في تحديد ما إذا كان الخطر تهديدا للسلم، أو إخلالا به، أو عدوانا، واعتمادا على درجة المخالفة التي تم ملاحظتها وتقرير وقوعها سيقوم مجلس الأمن، إمّا بإصدار

توصيات أو بتقرير أي من التدابير القسرية الواردة في الفصل السابع يجب تطبيقها، أو حتى قبل ذلك، أن يدعو الأطراف إلى الامتثال إلى التدابير المؤقتة " ¹.

وعلى ضوء هذا التعليق، يمكننا استخراج خصائص التدابير المؤقتة، ومدى ارتباطها بجزاءات المنع والقمع.

ثانياً: خصائص التدابير المؤقتة

تتميز التدابير المؤقتة بمجموعة من الخصائص، منها ما هو موضوعي، ومن هو إجرائي، نوجزها في:

أ- الخصائص الموضوعية:

أولاً، تتميز بكونها ذات طبيعة آنية مؤقتة وتحفظية، من حيث المبدأ، فهي إجراء مؤقت وعاجل يوصي بها مجلس الأمن قبل أن يتمكن من تحديد المعتدي من الضحية، يستهدف من خلالها تطويق النزاع وحصره بمنعه من الانتشار، ويمكن لمجلس الأمن أن يوصي به كإجراء وسطي يقع بين صدور قرار التكييف واللجوء إلى الإجراءات الردعية والعلاجية مما يتيح للطرف المعتدي فرصة للتراجع عن سلوكه العدواني غير المشروع.

ثانياً، تتخذ هذه الإجراءات عادة طبيعة وفاقية بين مجلس الأمن والأطراف المتنازعة، أي أن توصية مجلس الأمن تقترن بموافقة أطراف النزاع على هذه التدابير، وإن كان ذلك لا يمنع بأي حال مجلس الأمن من أن يتدخل انفرادياً ودون موافقة الأطراف، متى رأى ذلك ضرورياً.

ثالثاً، يكمن الغرض الأساسي من التدابير القسرية في احتواء النزاع ومنعه من الوصول إلى درجة تهدد السلم والأمن الدوليين، وعلى هذا الأساس، فإنه ينبغي لهذه التدابير، ألا تمس بأي حال، بحقوق الأطراف أو دعاوهم أو مراكزهم القانونية.

رابعاً، أن هذه التدابير ذات طبيعة حصرية فهي لا تخاطب سوى أطراف النزاع ولا تنطبق إلا عليهم، وبهذه الصفة، يمكن أن تصبح أساساً لتسوية النزاع حتى دون أن تلحق بإجراء آخر.

¹ Jean-Marc SOREL, L'article 40, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p 1175.

ب- الخصائص الإجرائية:

تندرج التوصية بالإجراءات المؤقتة ضمن المسائل الموضوعية التي يتعين لإقرارها موافقة تسعة أعضاء من مجلس الأمن تكون من بينها أصوات الدول دائمة العضوية مجتمعة أو على الأقل عدم معارضة أحدها.

وعلى الرغم من أن الطبيعة الوصائية لهذه الإجراءات تدفع للقول إبتداء بعدم إلزاميتها، نظرا لارتباطها بإرادة أطراف النزاع، إلا أنها تحوز قيمة أدبية لا يستهان بها، إذ أن لمجلس الأمن أن يؤسس حكمه في تحديد المعتدي على رفض الالتزام بالتوصية كعلامة لسوء نية أحد الأطراف، بل وقد يصل الأمر إلى استخدام الجزاءات العلاجية، ولعل هذا ما يفهم من الفقرة الأخيرة من المادة (40) " وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه ".

ثالثا: مدى الترابط بين نصي المادة 39 والمادة 40 من الميثاق

يثير موقع المادة (40) داخل الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة جدلا واسعا في الأوساط الفقهية، على اعتبار أن التدابير التي تنطوي عليها مشابهة ومرتبطة بالمواد 34، 36، 38 من الميثاق المتعلقة بآليات الحل السلمي للنزاعات، وهي بذلك، أقرب بل وتتلاءم من حيث طبيعتها مع الفصل السادس من الميثاق أكثر منه من الفصل السابع، ومن ثمة، فقد كان يفترض أن تسبق المادة (39) في الترتيب، كون التدابير التي تتضمنها لا تستدعي بالضرورة تكييف الموقف.

ويبدو من خلال الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة، أن المادة (40) وضعت كمقدمة لخطر وشيك، في حين أن المادة (39) ربما تكون أكثر تماشيا في إطار تجاوز هذا الخطر البسيط، فالتدابير المؤقتة كما تصورها عرابو الميثاق، أريد لها أن تكون جسر عبور بين أحكام الفصل السادس والفصل السابع من الميثاق¹.

بالعودة إلى الممارسة العملية لمجلس الأمن، يبدو أن هذا الأخير لم يستقر على إتباع منحى واضح في هذا الشأن، وما يؤكد هذا الطرح هو استقراء بعض قرارات مجلس الأمن في هذا الصدد.

¹ Jean-Marc SOREL, L'article 40, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, Op.cit, p 1174.

ففي قراره رقم (43) بتاريخ 1948/04/01 بشأن عقد اتفاقات هدنة في فلسطين¹، قام مجلس الأمن بدعوة الأطراف للامتثال للإجراءات المؤقتة دون أن يقوم بتوصيف الوضع وفقا للمادة (39) من الميثاق.

وفي موضع آخر، قرر بأن الوضع يشكل تهديدا للسلم أو إخلالا به طبقا للمادة (39)، وبناء على هذا التوصيف، دعا الأطراف المتنازعة للامتثال للتدابير المؤقتة، من ذلك، القرار (660) بتاريخ 1990/08/02 بشأن الحالة بين العراق والكويت، والذي صرح فيه مجلس الأمن بأنه يتصرف وفق المادتين (39) و(40) من الميثاق، فبعد أن أدان الغزو العراقي للكويت واعتبر إياه خرقا للسلم والأمن الدوليين، طالب العراق بأن يسحب جميع قواته فورا وبدون قيد أو شرط².

على أن التساؤل يثور حول ما إذا كان مجلس الأمن ملزما في حال إخفاق هذه التدابير في تحقيق الغاية التي فرضت من أجله باتخاذ إجراءات أشد حدة وقسوة؟ بمعنى أدق، هل أن مجلس الأمن ملزم بالانتقال إلى تدابير المنع والقمع؟

لا شك أن مسألة الانتقال من التدابير المؤقتة في حال فشلها أو ثبوت عدم كفايتها صوب الجزاءات الجبرية العلاجية تظل مسألة تقديرية خاصة بمجلس الأمن، ترتبط باعتبارات ومحددات سياسية وعملية أكثر منها قانونية، ولأن أي قرار ينبغي أن يتم اتخاذه بالتوافق بين الأعضاء الدائمين وما يسبقها من مشاورات ومحادثات، فقد توجد أغلبية في مجلس الأمن تدعم الإجراءات المؤقتة، لكنها لا تبلغ في موافقتها إلى حد إشفاها بجزاءات قسرية وردعية، هذا الوضع ينجم عنه بقاء عديد المواقف قابلة للتفجر والانتشار في أي لحظة، بفعل عدم إيجاد تسوية دائمة لها، ولعل هذا ما تدعمه الممارسة الدولية³.

رابعا: صور التدابير المؤقتة

لم تورد المادة (40) أي مثال عن التدابير التحفظية كما لم تبرز ملامحها على خلاف المادة (41)، واكتفت بالإشارة إلى ضوابطها وخصائصها، بأن تكون ضرورية ومرغوبة وتحفظية، تمنع

¹ راجع قرار مجلس الأمن رقم 43 بتاريخ 1948/04/01 المتعلق بالنزاع في فلسطين على الرابط: [https://undocs.org/S/RES/43\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/43(1948))

² راجع الفقرة الثانية من قرار مجلس الأمن رقم 660 (1990) المتعلق بالحالة بين العراق والكويت.

³ تكشف الممارسة الدولية أن اللجوء إلى التدابير المؤقتة دون إشفاها بجزاءات علاجية أو تسوية حقيقية ونهائية، يؤدي في أحيان كثيرة إلى إبقاء عدة مناطق بؤرا للتوتر، قابلة للتفجر في أي لحظة، نذكر من ذلك، النزاع الباكستاني الهندي حول إقليم كشمير، الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، النزاع الدائر في الجماهيرية الليبية،... الخ. وهذا يؤكد أن هذه التدابير ولطبيعتها المؤقتة قد تكون مفيدة لمنع الموقف من التصاعد لكنها غالبا لا تصلح لأن تكون تدبيرا دائما لتسوية النزاعات.

تدهور الموقف بين الأطراف المتنازعة، ولا تمس بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم، بينما تركت لمجلس الأمن الحرية في تقدير أعمال أي من التدابير التي تتوافق وطبيعة كل حالة من الحالات المعروضة أمامه، حيث تراوحت هذه الإجراءات بين وقف الأعمال العسكرية، والأمر بفصل القوات، الأمر بوقف إطلاق النار، الأمر بسحب القوات، الدعوة إلى إبرام هدنة ... الخ.

في سياق التطور العملي، أثبتت الممارسة الدولية أن لمجلس الأمن أن يستحدث من أنماط هذه التدابير ما يراه ملائماً من أنواع تتلاءم وطبيعة الحالة المعروضة أمامه، وأطرافها، ولا يرد على سلطته في اختيار واتخاذ هذه التدابير قيد، سوى عدم المساس بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم القانونية.

الفرع الثاني: الجزاءات الدولية القسرية غير العسكرية (تدابير القسر)¹

شرح ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن سلطة اتخاذ هذه الإجراءات والتدابير للرد على خرق سلامة النظام الاجتماعي الدولي واستقرار أمنه، حيث تخول له المادة (41) من الميثاق الحرية المطلقة في اتخاذ ما يراه ملائماً من بين تدابير، دون أن يخل ذلك بسلطته في استحداث أنماط أخرى، على أن لا تتضمن أو أن تصل إلى حدّ استخدام القوة المسلحة.

وبإمعان النظر في هذه المادة، تثار ثلاث ملاحظات: تتعلق الأولى، بسلطة مجلس الأمن في تقرير هذه الجزاءات وتنفيذها.

الثانية، أن هذه الجزاءات تتطوي على خصائص تجعلها متميزة عن غيرها من التدابير، فقد دلت الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة أن هذه الأخيرة تم تصورها في البداية على أنها إجراءات تتخذ كضمانة تنفيذ موجهة لإجبار الدولة المستهدفة على الامتثال لما تقرره قرارات مجلس الأمن من أحكام.

الملاحظة الثالثة، أن هذه التدابير تستهدف مباشرة المقومات الاقتصادية والسياسية والمالية في الدولة المخلة، على أن ذلك لا يمنع مجلس الأمن من أن يستحدث أنماطاً أخرى من التدابير من خارج هذه الفئات، متى بدا له ذلك ضرورياً لأداء مهامه.

¹ يلاحظ أن لا وجود لمصطلح "الجزاءات" أو حتى "العقوبات" في هذه المادة ولا في الميثاق عموماً، رغم وروده في الأعمال التحضيرية حيث اكتفى واضعو الميثاق باستخدام مصطلح "التدابير" أو "الإجراءات" كما جاء في نص المادة (39)، أو التدابير المشتركة الفعالة) مثل ما ورد في نص المادة الأولى في فقرتها الأولى، أو (التدابير التي لا تتضمن استخدام القوة المسلحة)، كما عبرت عنه المادة (41).

أولاً: سلطة مجلس الأمن في تقرير الجزاءات غير العسكرية وتنفيذها

استهل نص المادة (41) بالقول " لمجلس الأمن أن يقرر..."، وإيراد العبارة بهذا الشكل أن مجلس الأمن وحده من له سلطة اتخاذ القرار، فهذه المادة تضمن له الحصرية والتفرد في قرار الجزاءات هي نتيجة بالتبعية لسلطته في عملية التكييف، فبعد أن يقرر أنه أمام أحد الأوصاف الواردة في المادة (39)، فإنه يقرر أيًا من الإجراءات التي لا تتطلب استعمال القوة العسكرية يتعين اتخاذها لردع المنتهك واستعادة النظام العام الدولي.

تتضمن هذه المادة في طياتها أنواعا متعددة من التدابير الجزائية التي يمكن لمجلس الأمن أن يقرر أحدها، ولعل ما يفهم من منطوق المادة أن هذه التدابير إنما ورد ذكرها على سبيل المثال لا الحصر، وبالتالي، فإنها لا تقيد عمل مجلس الأمن الذي له أن يأخذ بأحدها أو أن يستحدث أنماطا جزائية من خارجها وهو التفسير الذي تدعمه الممارسة.

إذ أن المنتبج لمسار عمل مجلس الأمن يلاحظ جنوحا نحو استحداث وابتداع أنماط جزائية جديدة تتناسب والاستجابة للحالة المعروضة أمامه، ورائده في ذلك تحقيق السلم والأمن الدوليين، لذلك، فإنه بعد أن يقيم الوضع، فإنه يختار بحسب ظروف الحالة ما إذا كان ينبغي أن يبدأ بأقصى التدابير أو بأدناها ويتدرج تصاعديا، ويراقب مدى توافق إجراءات الدول الأعضاء مع الأحكام التي تتضمنها قراراته، وأخيرا، يقرر بحرية دخولها حيز التنفيذ أو تعليقها أو رفعها¹.

والملاحظ على صياغة المادة (41) استعمال الميثاق عبارة لمجلس الأمن " أن يقرر "، ذلك أن الإجراءات المتخذة وفق هذه المادة إنما تصدر بموجب قرارات ملزمة جبرية التنفيذ للمخاطب بأحكامها، خلافا لأسلوب التوصية التي يتوقف تنفيذها على إرادة الأطراف الموجهة إليهم، وعلى تعاون دولي طوعي لتأمين مقتضيات سريانها، ومن ثم فإن القرارات الصادرة باتخاذ تدابير معينة ملزمة التنفيذ لجميع الأطراف المخاطبة بها².

¹ Pierre Michel EISMAN, L'article 41, In: Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p 1208.

² من المفيد أن نشير هنا، إلى أن الدول لم تعد وحدها المكلفة بتطبيق وتنفيذ الجزاءات الدولية غير العسكرية، فهناك الأجهزة والمنظمات الدولية والوكالات الفنية المتخصصة التي يمكن الاستعانة بها، سواء بالتنفيذ المباشر أو الإسهام في ذلك، بل وقد تشارك في ذلك المؤسسات المالية الوطنية كالبنوك، شركات الاستثمار، عندما يتخذ الجزاء صورة الحجز أو تجميد أصول الدولة المستهدفة وأرصدها المالية.

يستثنى من ذلك حالة تكون فيها هذه الدول المخاطبة تعاني من مشاكل اقتصادية تمنعها من تنفيذ قرار مجلس الأمن، وفي هذه الحالة، يجاز لها أن تتذكر مع هذا الأخير لحل هذه المشكلة وفقا لما تنص عليه المادة (50) من ميثاق الأمم المتحدة.

ولأن منطق الجزاءات الميثاقية يقوم على اعتبارها وسيلة الهدف منها ردع المنتهك للنظام القانوني الدولي وليس المعاقبة أو الاقتصاص¹، فإنه يفترض على مجلس الأمن أن يتدرج في تقريرها تصاعديا، بحيث تخف وتزداد حدة وفق كل حالة، بحسب امثال المخاطبين بأحكامها للالتزامات التي يقرها، وبهذه الطريقة، فإنه على حد بعض الكتاب " يتوافق مع مبدأ الحكمة السياسية، وينحني في الوقت نفسه إلى المنطق الأصلي للفصل السابع، وهو الجزاء"².

ثانيا: خصائص الجزاءات الدولية غير العسكرية

تنصرف الجزاءات غير العسكرية إلى مجموع التدابير التي تنفذها الدول سواء الأعضاء في المنظمة أو غير الأعضاء تنفيذا لقرار صادر من مجلس الأمن وفق الفصل السابع من الميثاق، هذه التدابير قد تكون ذات طبيعة اقتصادية أو مالية أو اقتصادية أو سياسية، وإن كان لمجلس الأمن أن يقرّ إجراءات تستهدف التأثير على كل هذه المجالات، وله أن يستحدث أنماطا أخرى من خارجها، ولا يرد على سلطته التقديرية في هذا الصدد سوى قيد وحيد، ألا تتضمن استخدام القوة المسلحة، وإن أمكن يمكن استخدامها في حالات يقدر أنها ضرورية لدعم ومساندة الإجراءات التي يقرها وضمنا فعاليتها³.

وإذا كان مجلس الأمن يتمتع باختصاص أساسي في فرض الجزاءات غير العسكرية باعتباره النائب الميثاقية عن الدول الأعضاء، فلا يعد اختصاصه في هذا المجال مانعا، فقد كشفت الممارسة الدولية أن للجمعية العامة أيضا أن توصي بالتدابير غير العسكرية وحتى العسكرية،

¹ تقرير الأمين العام للمنظمة المعنون بـ "ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء منظمة الأمم المتحدة، بتاريخ 1995/01/25 مقدمة إلى الجمعية العامة في الدورة 50.

أنظر الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=ar>.

² الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 320.

³ قد يتطلب تنفيذ بعض الجزاءات غير العسكرية التي يقرها مجلس الأمن استخدام القوة المسلح، من ذلك، تفتيش السفن ومصادرتها ومنعها من المرور في الممرات الدولية أو الرسو في الموانئ الوطنية، الحصر البحري، التوقيف ... إلخ. وتزخر الممارسة الدولية ببعض التطبيقات، نذكر من ذلك، طلب مجلس الأمن من بريطانيا، عند فرض الجزاءات على روديسيا الجنوبية، توقيف ناقلات البترول المتوجهة إلى ميناء بيراء، ولو بالقوة عند الاقتصاص، كما طلب المجلس بموجب القرار 670 (1990) من الدول المتعاونة مع حكومة الكويت توقيف كل السفن المتوجهة أو القادمة إلى العراق والكويت للتأكد من حمولتها ووجهتها، وعدم مخالفتها لقرار الحظر.

وذلك وفق ظروف محددة وأحوال معينة، حددها قرار الاتحاد من أجل السلام، وكرسته الممارسة اللاحقة للمنظمة الأممية.

ثالثاً: أنواع الجزاءات الدولية غير العسكرية في المادة 41

غني عن البيان أن التدابير غير العسكرية المنصوص عليها في المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة، جاءت على سبيل المثال لا الحصر، يستدل على ذلك من خلال الأعمال التحضيرية للميثاق¹، ومن عبارة " .. ويجوز أن يكون من بينها "، إذ تؤكد هذه العبارة أن المجلس مخير بالأخذ بما يراه مناسباً من هذه الإجراءات، أو يأخذ ببعضها، أو يمتنع عن الأخذ بأي منها، أو يقرر استحداث أنماط جديدة من التدابير لتنفيذها.

على ضوء المادة (41) من الميثاق، سنبين في عجالة لأهم أنواع الجزاءات الدولية غير العسكرية والأكثر استخداماً في إطار منظمة الأمم المتحدة، والمتمثلة في الجزاءات الاقتصادية والسياسية، وكذلك القضائية التي ابتدعها مجلس الأمن للتصدي لانتهاكات النظام العام الدولي.

أ- صور الجزاءات الاقتصادية:

تتمثل الجزاءات الاقتصادية في مجموعة التدابير التي يتوخى منها الإضرار بالمصالح المالية والاقتصادية للدولة المستهدفة بحرمانها من التمتع ببعض المزايا بهدف جبرها على الامتثال للقانون، وتنفيذ هذه الإجراءات يتم بطرق مختلفة، ولا يختلف إثنان على أن هذه التدابير تعد الأقسى والأشد وقعا على الكيان المستهدف نظراً لحساسية القطاع الذي تستهدفه، بحيث تظهر آثارها مباشرة على الدولة بمختلف مكوناتها، وقد استل هذا النوع من الجزاء من عهد العصبة مع تنقيح في تصميمها لضمان فعالية أكبر. ولعل من أهم الصور، نذكر:

1- الحظر الاقتصادي:

إجراء قسري الغرض منه تطويق الطرف المستهدف به ومنعه من مباشرة تعاملاته الاقتصادية مع الدول الأخرى، بهدف حرمانه من الحصول على بعض المواد والمنتجات الاستراتيجية كالأغذية، الأدوية، المنتجات النفطية وغير ذلك من المجالات التي يمكن أن يطالها الحظر².

¹ يعود إدراج الجزاءات الدولية غير العسكرية في الميثاق إلى الاقتراح الأمريكي المقدم في مؤتمر دومبارتون أوكس، ورغم أن هذا الإجراء قد نال موافقة الأعضاء الخمسة من حيث المبدأ، فقد تحفظ المندوب السوفياتي على ورود النص بهذه الصيغة العمومية والفضفاضة، مطالباً بتوضيح صور هذه الجزاءات وتعدادها، ونزولاً عند رغبته، تم إيراد صور عن هذه الجزاءات على سبيل المثال لا الحصر، على أن يبقى لمجلس الأمن كامل الحرية في استحداث أنماط أخرى من الجزاءات غير التي تضمنتها هذا المادة.

² الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 454-455.

ويبلغ هذا الإجراء أقصى وأقصى درجات تأثيره على الدولة بجميع مكوناتها البشرية والسياسية، عندما ينصب توقيعه على جميع القطاعات.

ونظرا لتأثيره على النظام الاقتصادي للطرف المستهدف به وما يلعبه من دور في الضغط على نخب الدولة بما يؤدي إلى امتثالها لإرادة الجماعة الدولية، فقد حفلت الممارسة الدولية بحالات تطبيقه، نذكر من ذلك، قرار مجلس الأمن 1173 (1998) الذي أدان بموجبه الاتحاد الوطني للاستقلال التام لأنغولا (UNITA)، وحمل قيادتها مسؤولية عدم التنفيذ الكامل لالتزاماتها الواردة في " بروتوكول لوساكا"، حيث فرض القرار عليها مجموعة من التدابير من بينها، حظر بيع أو توريد مركبات آلية أو زوارق، أو قطع غيار لتلك المركبات أو خدمات للنقل البري أو البحري للأشخاص أو الكيانات الموجودة في المناطق التي لم تبسط فيها الإدارة الحكومية في أنغولا¹.

والحظر المفروض على روديسيا الجنوبية في الفترة (1965-1979) عقب إعلانها الاستقلال من جانب واحد عن بريطانيا، وعلى جنوب إفريقيا كذلك، بموجب قرار مجلس الأمن رقم 418 (1977) بسبب انتهاكها لسياسة التمييز العنصري، والحظر المفروض على ليبيا بموجب القرار رقم 748 (1992).

2- المقاطعة الاقتصادية

يتمثل إجراء المقاطعة الاقتصادية في قيام الدول بوقف وتعليق التعامل الاقتصادي، والعلاقات الاقتصادية والتجارية مع الدولة المستهدفة من خلال قطع كافة أشكال التجارة معها بغرض الضغط عليها والإضرار بها لإجبارها على الإذعان لمتطلبات قرارات مجلس الأمن، ولوقف تصرفاتها وأعمالها المخلة بالسلم والأمن الدولي.

ولعل أبرز مثال عن هذا الجزاء، يتجلى في قرار مجلس الأمن رقم 661 (1990) المتعلق بالوضع بين العراق والكويت، الذي فرض بموجبه مقاطعة اقتصادية شاملة ضد العراق، شملت منع تصدير واستيراد أي من السلع والمنتجات التي يكون مصدرها العراق أو الكويت، ومنع أية عمليات بيع أو توريد يقوم بها رعاياها أو تتم من أقاليمهما².

¹ راجع قرار مجلس الأمن رقم (1173) في فقرته الثانية عشر (12) على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/1173\(1998\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1173(1998))

² راجع قرار المجلس رقم (661)، لاسيما الفقرتين الثالثة والرابعة على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/661\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/661(1990))

ثم هناك أيضا جزاءات مرتبطة بالجزاءات الاقتصادية هي الجزاءات المالية والمصرفية، من صورها، تجميد الودائع والأرصدة المالية في البنوك الأجنبية، وقف المساعدات أو تقديمها بشروط، فرض رقابة على الواردات والصادرات والمبالغ وحركاتها... إلخ.

ب- صور الجزاءات السياسية أو الدبلوماسية

تتمثل في إجراءات الضغط ذات الطابع السياسي أو الدبلوماسي، وتعرف بأنها " الأثر ذو الطابع السياسي، والذي يوقعه أحد أشخاص القانون الدولي على شخص دولي آخر، نتيجة إخلال هذا الأخير بإحدى قواعد القانون الدولي"¹.

ومظاهر هذه الجزاءات عدة، فقد تتخذ طابع الاستتكار أو السخط في مواجهة دولة ما تقوم بخرق ما تقتضيه أحكام المجاملة الدولية أو انتهاك التزام قانوني دولي معين، كاستتكار بعض الدول قيام القوات الروسية بغزو أوكرانيا، وقد تتخذ شكل الاحتجاج على عدم مشروعية وضع أو تصرف معين تتسبب الدولة الموجه ضدها في إحداثه ويكون له تأثير على الحقوق والمصالح التي تهم المجتمع الدولي بأسره، كالاحتجاج على عدم مشروعية إقامة المستوطنات الاسرائيلية في الأراضي الفلسطينية.

أما صورته فهي الأخرى متعددة، فقد ينصب على تخفيض التمثيل الدبلوماسي في البلد المعني أو وقف العلاقات معه نهائيا، ولعلّ من المهم أن نشير إلى أن هذا الجزاء يميل لكونه إجراء يتم ما بين الدول أكثر من كونه إجراء يتخذ في إطار منظمة دولية، لأن طبيعته ومجال العلاقات التي يعنى بها وطبيعة عمل المنظمة الدولية نفسها القائمة على التعاون والتضامن وتحقيق الأهداف المشتركة لا تتوافق كثيرا مع أهداف المنظمة، وإن كان ذلك لا يمنع وجود سوابق في هذا الشأن وإن كانت نادرة، نذكر من ذلك توصية الجمعية العامة بقطع العلاقات الدبلوماسية مع جنوب افريقيا بسبب سياستها العنصرية².

ج- إنشاء المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة ad hoc

¹ ملتم إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 24.

² من بين الحالات النادرة التي استخدم فيها قطع العلاقات الدبلوماسية والسياسية كجزاء: توصية الجمعية رقم 1761 بتاريخ 06 نوفمبر 1962 للدول بقطع العلاقات الدبلوماسية مع حكومة جنوب إفريقيا بسبب انتهاجها سياسة التمييز العنصري، كذا التوصية رقم 2107 بتاريخ 1965/12/21 بقطع العلاقات الدبلوماسية مع البرتغال بسبب سياستها العدوانية تجاه مستعمراتها وكذا الدول المجاورة.

على إثر ازدياد جرائم الإبادة الجماعية والخروقات والانتهاكات الجسيمة لأحكام القانون الدولي التي شهدتها النزاعات المسلحة غير الدولية في عقد التسعينات، قرر مجلس الأمن لاستعادة السلم والأمن الدوليين إنشاء محاكم جنائية دولية مؤقتة بموجب الفصل السابع، بغرض متابعة ومحاكمة الأشخاص الذين ارتكبوا هذه الجرائم ومعاقتهم، حيث ثار جدل فقهي واسع حول صلاحية مجلس الأمن لاتخاذ مثل هذا الإجراء، وأساسه القانوني على اعتبار أنه لا يوجد في الميثاق ما يخول المجلس صراحة إمكانية إنشاء مثل هذه الهيئة، إذ اعتبر أن من شأن إنشائها الإسهام في إعادة السلم وصونه¹.

هذا التوجه من مجلس الأمن نحو إنشاء محاكم جنائية دولية مؤقتة لمعاقبة المتورطين في جرائم تمس السلم والأمن الدوليين لم يمر دون أن يطرح عديد المسائل والنقاشات، بين من يبارك هذا التوجه وينظر إليه على أنه إيذان بفتح عهد جديد على صعيد المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد، وبين من يتوجس من المسلك الجديد ليبيدي تساءله عما إذا كان الميثاق يجيز لمجلس الأمن من خلال تفسير مرن لأحكامه سلطة اتخاذ مثل هذا التدبير².

المؤكد أن إنشاء هذه المحاكم مؤسس على الفصل السابع من الميثاق، الذي تشكل إجراءاته رد فعل المجتمع الدولي على انتهاك أحد المصالح الأساسية التي يحرص على صونها وتحقيقها (حقوق الإنسان)، ما يعد منشأ لاختصاص مجلس الأمن الوظيفي.

في هذا الإطار يعتقد الأستاذ " *Condrelli* " " أن مجلس الأمن لا يفتقر إلى الاختصاصات لإنشاء قضاء جنائي، فالعمل المنشئ لهذه المحاكم يمكن أن يندرج تحت المادة 41 من الميثاق والتي من شأن تركيبها المفتوحة أن تسمح، لصالح اعتبارات السلطات الضمنية لمجلس الأمن، بإنشاء ما يراه مناسباً من الأجهزة الفرعية متى استدعت الضرورة ذلك، من أجل استعادة السلم والأمن الدوليين³.

¹ راجع الفقرة الثانية من ديباجة القرار 808 (1993) الصادر بتاريخ 1993/02/22، المتعلق بإنشاء محكمة دولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني التي ارتكبت في إقليم يوغسلافيا السابقة.

² طعن الدفاع في قضية " *Tadic* " في الأساس القانوني لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقاً، وفي شرعية مقاضاة موكله أمام هذه المحكمة، على اعتبار أن القضاء الوحيد المختص في الجرائم المتعلقة بانتهاكات القانون الدولي الإنساني، هو قضاء الدولة التي ارتكب الانتهاك فوق إقليمها، أي البوسنة والهرسك، في هذه الحالة.

Alain Ottan, la défense des accusés de Nuremberg à La Haye, l'exemple de l'affaire Tadic, (Le tribunal pénal international de La Haye: le droit à l'épreuve de la "purification ethnique), L'Harmattan, 2000, p 172.

³ LAGRANGE Evelyne, EISEMANN Pierre Michel, « Article 41 », op.cit, p 1220.

ومع ذلك، فإن جانباً فقهيًا يقيد إنشاء هذه الأجهزة القضائية الدولية بموافقة ضمنية للدول الأعضاء على الأقل " *consentement Tacite* " لأن مثل هذا القرار - بحسبه - لا يمكن ربطه لا بسلطة صريحة لمجلس الأمن ولا بسلطاته الضمنية¹.

قضاة دائرة الاستئناف في المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا من جهتهم، اعتبروا أن التدابير المنصوص عليها في المادة (41) من الميثاق هي مجرد أمثلة توضيحية، لا تحد بأي حال من سلطة مجلس الأمن في أن يتخذ تدابير أخرى، متى رأى ذلك ملائماً، فلا يوجد في هذه المادة ما يحدد التدابير التي تطبقها الدول، ولكن يبين ما عليها من عمل، فضلاً عن أن الفقرة الأولى منه تحمل وصفاً عاماً يتلاءم مع الوضع الإنشائي، وعمل الدول الأعضاء¹.

إن إنشاء المحاكم الجنائية الدولية يستند إلى تفسير حديث وموسع لنص المادة (41) التي تفتح أمام مجلس الأمن أبواب لا حصر لها من الإجراءات التي يمكن اتخاذها استجابة لتهديدات السلم الدولي، قد يكون من بينها إنشاء صندوق للتعويض عن الأضرار التي تتسبب بها الدولة المعتدية وهيئة إدارته²، إنشاء حساب ضمان مفتوح من قبل الأمم المتحدة يتولى إدارته الأمين العام للمنظمة لضمان تمويل البلد المستهدف بالمواد الضرورية، إنشاء المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة... إلخ³، هذه التدابير ابتدعت من خلال تبني مجلس الأمن تفسيراً حديثاً للمادة (41) أفرزته الضرورات العملية، يقوم على معيار الملائمة بالنسبة للهدف المتوخى، وبناءً على ذلك، تكون هذه الإجراءات ملائمة إذا قدر المجلس وفق الظروف المحيطة أن بوسعها ومن شأنها بلوغ هدف حفظ السلم والأمن الدوليين⁴.

وهكذا، يكون إنشاء محاكم جنائية دولية لمعاقبة كل من يثبت تورطه في القيام بأفعال تنتهك قواعد القانون الدولي الإنساني مستنداً على المادة (41) من الميثاق من منطلق أن مجلس الأمن يعتقد في إنشاء هذه المحاكم تدبيراً ملائماً في ظل الظروف القائمة، بوسعه إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما⁵.

¹ Ibidem.

² من المعلوم أن صندوق التعويضات الذي أنشأه مجلس الأمن لضمان قيام العراق بالتعويض عن الأضرار التي تسبب بها نتيجة عدوانه على الكويت يستند إلى المادة (41) من الميثاق، وإن كان هذا الإجراء سابقة في تاريخ الأمم المتحدة لم تتكرر، على الرغم من أن الحياة الدولية لا تتفك تشهد حالات عدوانية مشابهة، ولم يقرر حيالها مثل هذا الإجراء.

³ LAGRANGE Evelyne, EISEMANN Pierre Michel, « Article 41 », op.cit, p 1218-1219.

⁴ بخوش هشام، مدى مشروعية مجلس الأمن بخصوص إنشاء المحاكم الجنائية الدولية الخاصة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة 7، العدد 19، 2015، ص 50.

⁵ نفس المرجع، ص 51.

الفرع الثالث: الجزاءات الدولية العسكرية (تدابير القمع)

على الرغم من استخدام ميثاق الأمم المتحدة لعدة مصطلحات للدلالة أعمال القمع لم يتضمن هذا الأخير في ثناياه ولا في أعماله التحضيرية أي تفسير لأعمال القمع أو تحديدا لخصائصها، وإذا كانت محكمة العدل الدولية أوضحت في رأيها الاستشاري سنة 1962 بشأن نفقات الأمم المتحدة، بأن أعمال القمع لا توجد خارج الفصل السابع، وبالذات في المادتين 41 و 42، فإنها لم تضع تعريفا لهذه الأعمال واكتفت بالقول بأنها " تلك الأعمال التي يحتكر مجلس الأمن سلطة اتخاذها وفق الفصل السابع من الميثاق " ¹.

أولا: تعريف الجزاءات الدولية العسكرية

أمام خلو الميثاق من تعريف للجزاءات العسكرية، ذهب بعض الفقه إلى القول بأنه " العمل القسري الذي يتضمن استخدام القوة المسلحة للرد على عدوان بموجب المادة (42) أو مواجهة حالة تهديده أو الإخلال به " ².

يؤخذ على هذا التعريف أنه قصر استخدام الجزاء العسكري للرد على عدوان مسلح، صحيح أن أغلب حالات استخدام الجزاءات العسكرية تكون ردًا على عمل عدواني، لكن ذلك لا يمنع مجلس الأمن من تقريره كجزاء مترتب على مخالفة قد تكون أقل خطورة وجسامة من العدوان، علاوة على ذلك، فإنه لم يبين الجهة المخول لها فرضه وتنفيذه، مما يجعل هذا التعريف غير دقيق، لأن حالات استعمال القوة المسلحة للرد على العدوان متعددة، قد تكون في إطار فردي، كما قد تكون في إطار الدفاع الشرعي الجماعي.

اتجه آخر إلى تعريفها على أنها " الاستخدام المشروع للقوة المسلحة كأثر لانتهاك أحد أشخاص القانون الدولي للقواعد المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، شريطة إخفاق سائر الجزاءات الدولية الأخرى غير العسكرية " ³.

¹ يعني مصطلح " ACTION " وفق الأعمال التحضيرية للمادة (42) من الميثاق، اللجوء إلى القوة المادية، أما مصطلح " MESURES " فيستخدم للدلالة على حالات القسر الأخرى غير العسكرية. ويبدو أن الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية قد اتجه إلى تأكيد هذا المعنى حينما أوضحت أن كلمة " ACTION " تعني كل إجراء يقع ضمن اختصاص مجلس الأمن وحده، وهذا الإجراء لا يوجد خارج الفصل السابع.

PATRICK Daillier, L'article 42, In: Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p 1256.

² الحسيني زهير، مرجع سابق، ص 104.

³ السيد أبو عيطة، مرجع سابق، ص 397.

من مزايا هذا التعريف أنه وسع من دائرة الأشخاص المستهدفين بالجزاءات، توسع يتماشى مع التوسع الأفقي والعمودي الذي يشهده القانون الدولي من حيث أن الدول لم تعد وحدها المستهدف بالجزاء، وإنما أيضا الكيانات من غير الدول، بل حتى الأفراد يمكنهم أن يتسببوا بتهديد السلم، ما يستتبع توقيع الجزاءات عليها.

بينما يؤخذ على التعريف أنه لم يبين الجهة المخول لها تحديد نوع الانتهاك ووقوعه وتحديد المسؤول عنه، فالقواعد المتعلقة بحفظ السلم مصطلح واسع لا يوجد اتفاق بين الدول ولا الفقهاء بشأنه، ثم إن الصياغة بهذا الشكل تجعلنا نخلط بين أشكال أخرى من استخدام القوة المسلحة كالدفاع الشرعي الفردي.

أخيرا، فإن وقف استخدام القوة المسلحة على استنفاد سائر الجزاءات غير العسكرية وإن كان يبدو معقولا ومنطقيا من الناحية النظرية، إذا اعتبرنا أن الهدف من الجزاءات الميثاقية هو ردع المنتهك لقواعد النظام الدولي ودفعه إلى التراجع عن سلوكه غير المشروع، إلا أنه عمليا ومما درجت عليه الممارسة أن هذا الشرط غير مستوفا، إذ أن مجلس الأمن أمام حالة تهدد السلم له كل الصلاحيات في أن يلتزم بالتراتبية أو أن ينتقل مباشرة إلى التدبير الأقصى.

في رأينا، يمكن تعريف الجزاءات الدولية العسكرية الواردة في الفصل السابع على أنها تلك العمليات العسكرية التي تباشر بناء على قرار صادر من مجلس الأمن على وفق المادة (42) من الميثاق، ضد دولة أو كيان يثبت وفق تقديره أنه مسؤول عن تهديد السلم أو الإخلال به، أو عن عمل عدواني، على أن يكون هذا التدبير ضروريا وملائما ومتناسبا مع الغرض الذي فرض من أجله.

ثانيا: مجال تطبيق تدابير المادة 42 من الميثاق

صحيح أن المادة (42) قد نصت على الجزاءات الدولية العسكرية¹، بيد أنها لم تحدد الحالات التي تبرر وتستوجب توقيعها، على أنه وباستقراء أحكام الميثاق في هذا الشأن يمكننا استنباط ثلاث حالات:

¹ نصت المادة 42 من الميثاق بقولها " إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تف بالغرض، أو ثبت أنها لم تف به. جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي وإعادته إلى نصابه، ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات، والحصار، والعمليات الأخرى بطري القوات الجوية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة ".
 161

الأولى، أن يكون الانتهاك على قدر كبير من الخطورة والجسامة بحيث لا يمكن إستعادة السلم والأمن الدوليين دون اللجوء إلى الجزاءات العسكرية، وغالبا ما يكون ذلك في حالة الأعمال العدوانية المصاحبة لاستعمال مفرط للقوة المسلحة بما يؤدي إلى احتلال الإقليم أو حالة النزاعات المسلحة الداخلية ذات الأبعاد الدولية ... إلخ.

الثانية، فشل الجزاءات غير العسكرية في تحقيق الغاية منها، وهذه الحالة يمكن استنتاجها من قراءة فاحصة لأحكام المادة 41 من الميثاق التي تخول مجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة في اختيار الإجراء الملائم الذي لا يتضمن استخدام القوة المسلحة للاستجابة لحالة تهدد السلم الدولي، فجاء في منطوق المادة عند حديثه عن هذه التدابير (غير العسكرية) " ورأى أنها لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ".

يفهم من هذه العبارة أن المادة (41) احتوت على فرضين، إما أن يقدر مجلس الأمن وفق لظروف الحالة أن استخدام الجزاءات غير العسكرية لا طائل منه لأن الوضع يتطلب لمواجهة تدابير أكثر صرامة، وبالتالي، فإنه يقرر مباشرة استخدام القوة المسلحة.

وإما أنه يقدر بعد استنفاد الجزاءات غير العسكرية أن هذه الأخيرة لم تكن كافية لتحقيق الهدف المنشود منها، وهذا الحكم لا يتأتى بالطبع إلا من خلال الممارسة الواقعية¹. في هذه الحالة، فإنه يقرر العمل بالجزاءات العسكرية على اعتبار أن مهمته في النهاية تحقيق السلم والأمن الدوليين دون اعتبار للطريقة التي يحقق بها ذلك.

الثالثة: رفض الدولة تنفيذ حكم صادر عن محكمة العدل الدولية ضدها، حيث تتيح المادة (2/94) من الميثاق لمجلس الأمن بأن يتصرف في هذا الصدد - بالطبع بعد أن يلجأ الطرف الآخر إلى المجلس - بتقديم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم، من منطلق اعتبار مجلس الأمن الضامن لاستقرار العلاقات الدولية والحامي للنظام العام الدولي، فإن الميثاق يخوله اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية، وإن كان استخدام الجزاءات العسكرية لضمان هذا التنفيذ يظل في قلبه النظري، فلم يسبق عمليا أن رفضت دولة ما تنفيذ حكم لمحكمة العدل الدولية، ناهيك عن اللجوء إلى القوة العسكرية لتنفيذه.

¹ السيد أبو عيطة، مرجع سابق، ص 399.

من الجدير بالذكر، أن الفريق الرفيع المستوى المعني بالتحديات والتهديدات والتغيير اقترح في تقريره المقدم الموسوم بعالم أكثر أمنا مسؤوليتنا المشتركة لمشروعية إقرار مجلس الأمن باستخدام القوة العسكرية أو الإذن باستعمالها خمسة معايير أساسية يمكن إيجازها في: خطورة التهديد وجسامته، مشروعية الغرض من العمل العسكري، أن لا يكون إلا كمالاً الأخير بعد استنفاد جميع الخيارات غير العسكرية الأخرى المتاحة أو توافرت أسباب معقولة للاعتقاد بعدم جدوى التدابير الأخرى، أن تتناسب الوسائل المستخدمة مع مواجهة التهديد بحيث يمثل العمل العسكري الحد الأدنى اللازم لذلك، أخيراً، قياس توازن النتائج المترتبة عن العمل العسكري بمعنى، تقييم مدى توافر فرصة معقولة لنجاح العمل العسكري في مواجهة التهديد محل النظر، بحيث لا يكون من المرجح أن يترتب على العمل نتائج أسوأ من نتائج عدم اتخاذ أي إجراء¹.

على صعيد آخر، يثير التساؤل كيف يمكن لمجلس الأمن أن يتصرف تجاه حالة يكون فيها القائم بتهديد السلم (المنتهاك) دولة متطورة عسكرياً تمتلك الأسلحة والتكنولوجيا النووية؟ هل يمكن أن تكون هذه الأخيرة محلاً لتطبيق الجزاءات العسكرية؟.

تبدو الإجابة على هذه الإشكالية غامضة ومعقدة، حتى أن محكمة العدل الدولية نفسها لم تتخذ موقفاً واضحاً في رأيها الاستشاري بخصوص مشروعية استخدام الأسلحة النووية في سنة 1996، فمن جهة، اعترفت أن ميثاق الأمم المتحدة لا يحظر صراحة استخدام الأسلحة النووية ولا هو يبيحها، ومن جهة ثانية، اعتبرت أن السلاح الذي هو محرم سواء بموجب معاهدة أو عرف، لا يغدو مشروعاً بسبب كونه يستخدم لفرض مشروع بموجب الميثاق².

على الصعيد الواقعي والعملي، لا يبدو أن مجلس الأمن مستعد للمجازفة بحرب نووية تكون آثارها وخيمة على المجتمع الدولي، وقد تتسبب بفتنة بشرية، وفي نظرنا، فإن مثل هذه الدول النووية مستثناة من تطبيق المادة (42) بحكم الأمر الواقع، وإن كان لا يوجد ما يمنع من توقيع الجزاءات غير العسكرية عليها طبقاً للمادة (41) من الميثاق.

¹ مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة موجهة إلى الجمعية العامة بتاريخ 2004/12/02 في دورتها 59، تتضمن كتاب الإحالة المؤرخ في 01 ديسمبر 2004 الموجه إلى الأمين العام من رئيس الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، المعنون بـ "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة"، في الفصل (ب) المعنون بمسألة المشروعية، ص 77، الفقرة 207-208. راجع التقرير المشار إليه في الوثيقة: A/59/565.

² راجع الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بخصوص مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها لسنة 1996، لاسيما في فقرته 39، على الرابط: <https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-ar.pdf>.

ثالثاً: مدى الارتباط بين المواد 39 و 42 و 43 من الميثاق

أقر ميثاق الأمم المتحدة فكرة الجزاء الدولي العسكري وذلك في المواد من 42 إلى 50 من الميثاق، وبسبب عدم إبرام اتفاقات الواردة في المادة 43، ثار الجدل حول ما إذا كان تطبيق المادة 42 يعتمد على إبرام الاتفاقات العسكرية بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء، والتي هي موضوع المادة (43) من الميثاق.

في هذا الإطار، ذهب جانب من الفقه والدول إلى أن تطبيق المادة (42) يستلزم إبرام الاتفاقات الواردة في المادة (43) من الميثاق، حيث تمت الإشارة بشكل خاص إلى نص المادة (106) التي هي حكم انتقالي بسيط، وإلى قرار الجمعية العامة (2734) الصادر بتاريخ 16 ديسمبر 1970، كما تم تأكيده في قضية روديسيا في ماي 1966 أين اعتبر أنه بسبب عدم إبرام الاتفاقيات الواردة في المادة (43) من الميثاق، فإن مجلس الأمن لا يستطيع دعوة بريطانيا لاستخدام القوة ضد سلطة الأمر الواقع في روديسيا.

ورغم اعتقاده أنه لا يمكن لمجلس الأمن أن يقوم بنفسه بعمليات عسكرية بالمعنى المقصود في المادة (42) من الميثاق لأن الجيش الدولي المقرر إنشاؤه بموجب المادة (43) غير موجود، يعترف الأستاذ " شارل شومون " أن مجلس الأمن رغم كل شيء، وحده يمكنه أن يغطي بسلطته، من خلال تطبيق المادة (39) أو المادة (42)، التدابير المتخذة من قبل الدول الأعضاء مثلما فعل في الحرب الكورية¹.

أما الأستاذ " GUGGENEIM " فيذهب على العكس من ذلك، إذ يعتبر أن المادة 42 وبالنظر إلى المعنى العادي الممنوح لأحكامها لها الغلبة على المادة (106)، وفي كل الأحوال، فإن الالتزام القانوني باتخاذ إجراء أو عمل قانوني وفق المادة (42) من الميثاق موجود بغض النظر عن إبرام اتفاقيات المادة 43، وبالمثل يرى " SEYERSTED " على أساس الأعمال التحضيرية للميثاق ومبدأ السلطات الضمنية².

وفقاً لمقاربات أخرى، فإن تبعية المادة 42 للمادة 43 تبدو أنها متناقضة مع المواد (5/2)، 25، 39، 49 من الميثاق، وبحسب " كلسن " فإن المواد 39، 42، 47، 48 لا تمنع مجلس

¹ Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, op.cit, p 436-437.

² PATRICK Daillier, L'article 42, In: Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p 1246.

الأمن من إمكانية اتخاذ عمل قسري مسلح في حالة غياب اتفاقات المادة (43)، ونحن نميل إلى هذا الرأي الذي يبدو أنه يتوافق مع الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة لسنة 1962، والذي أكدت فيه أن " يجب أن يكون مجلس الأمن قادرا على التصرف وفقا لمادة أخرى من الميثاق (بخلاف المادة 43)، لا يمكن للمحكمة أن تقبل بهذا الرأي المحدد للسلطات التي يمتلكها المجلس بموجب الميثاق. ولا يمكن القول أن الميثاق قد ترك مجلس الأمن عاجزا أمام حالة طارئة في ظل عدم وجود الاتفاقات المنعقدة بموجب المادة 43 من الميثاق ".

المبحث الثاني: محددات فرض الجزاءات الدولية الميثاقية وضوابط شرعيتها.

من المسائل المتفق عليها أن السلطة اللا محدودة والاستقلالية التي يتمتع بها مجلس الأمن في التكيف ضرورية لتمكينه من التصدي بفعالية واقتدار للأخطار والمظاهر الجديدة التي تهدد السلم الدولي، إلا أن ارتباط التدابير التي يقرها بناء على هذا التكيف بمحددات سياسية، تثير خلافا عميقا حول مدى اعتبارها جزاءات بالمعنى القانوني الدقيق للمصطلح، بحكم أنها لم تشرع كرد فعل على انتهاك التزامات محددة ذات أهمية للمجتمع الدولي، الأمر الذي يدفع جانبا من الفقه إلى الاعتقاد بأن الإجراءات التي يتضمنها الفصل السابع من الميثاق، لا سيما الواردة في المادتين (41) و (42) ليست بجزاءات قانونية.

الأمر الذي يدفعنا إلى البحث في الطبيعة القانونية للجزاءات الدولية الميثاقية وآليات فرضها (المطلب الأول)، ومن ثم تحديد الضوابط القانونية الواردة على قرارات مجلس الأمن المتضمنة فرض جزاءات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للجزاءات الدولية الميثاقية وآليات فرضها

بعدما يكيف مجلس الأمن المسألة المعروضة عليه بأحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من الميثاق، فإنه ينتقل إلى أهم مرحلتين وهي تقرير الجزاء وتنفيذه، تثير هذه النقطة ملاحظتين: تتعلق الأولى، بآليات فرض الجزاءات الميثاقية ومحدداتها، إذ أن مجلس الأمن - الذي هو عبارة عن شخصية معنوية دولية وظيفية تعبر عن إرادتها عن طريق الدول دائمة العضوية - مخول له استنادا إلى المادتين (24) و(25) من الميثاق مباشرة التدابير الجماعية، ومن ثم، فإنه ينبغي على هذه الدول التي تتولى التعبير عن إرادته، وبحكم أنها تتصرف نيابة عن الدول الأعضاء، أن تلتزم بحدود الإنابة القانونية وتتوخى تحقيق المنفعة والصالح العام " *l'intérêt commun* " للمنتظم الدولي بأن تتجرد من المنفعة والمصلحية¹.

تتعلق الملاحظة الثانية، بالطبيعة القانونية للجزاءات الميثاقية، إذ لا يجب أن يغيب عن بالنا أن الممارسة الصحيحة للجزاءات تستوجب وجود قواعد قانونية مستقرة وواضحة، وأمام انعدام تعريف واضح لتهديد السلم والإخلال به والعدوان، وترك أمر تحديده وتقرير التدابير المقابلة لهذا التكيف وتوقيعها أو الامتناع عن ذلك رهنا بمشيئة مجلس الأمن وسلطته التقديرية، فإن من شأن

¹ شبل بدر الدين، ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الدولي الإنساني: دراسة في مدى توافق الأسس النظرية والممارسة العملية، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 03، أبريل 2015، ص 318-319.

ذلك أن يؤدي إلى حدوث خلل في نص التجريم الذي يعتبر من الأركان الأساسية للجزاء، وفي النص العقابي الذي يوقع وينفذ تارة ويرفع ويعفى أطواراً أخرى.

الفرع الأول: آليات فرض الجزاءات الدولية الميثاقية ومحدداته السياسية

إذا كان قد أريد للأمم المتحدة أن تكون منظمة دولية تتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء المشكلة لها، وأن تتصرف أجهزتها باسمها لا باسم أعضائها وفقاً لما ينص عليه ميثاقها، بالتالي انصراف آثار تلك التصرفات إلى المنظمة وأجهزتها لا إلى الأعضاء المشكلين لها¹، فإن المتأمل في نظام الميثاق يلاحظ أن هذا الأخير كرس استئثار الدول الخمس بامتيازات وواجبات تختلف عن تلك المقررة لباقي الدول الأعضاء، بحيث خصها بسلطة هامة تتمثل في احتكار عملية الجزاءات بأسرها في ظل وجود حق النقض المعترف لها به، إذ يتيح هذا الحق لأي من هذه الدول، شلّ وإجهاض أي قرار بالجزاء حتى في حال اتفاق جميع الأعضاء على أن حالة ما تستوجب رد فعل المنظمة، وهذا الإيقاف ينصب على جميع مراحل عملية الجزاء.

ويلحظ المتأمل في نظام الميثاق أن هذا الأخير يتجه من خلال منح هذه الدول حق الفيتو إلى جعلها وصية على أمن المجتمع الدولي، والحفاظ على هذا الوضع من خلال ربط عملية الجزاء بالموافقة الجماعية لها، أو على الأقل عدم معارضة أحدها، ومن ثم لا يتصور أن يقرر أحد مكانها لأن ذلك يعد تحدياً لها وللإنسانية²، وبهذا النظام فإنها تضمن عبر آليات محددة توجيه المجلس بما يتوافق ومصالحها، وأنها لن تكون أبداً ولا الدول التي تسير في فلكها، محلاً لفرض وتوقيع الجزاءات عليها.

أولاً: آلية عمل مجلس الأمن في اتخاذ قرار بفرض جزاءات

عندما يقرر مجلس الأمن أن المسألة أو الوضع يشكل تهديداً للسلم أو الإخلال به أو عدواناً فإن الجزاءات التي يتخذها في مواجهة هذه الحالة ليست بمنأى عن التأثير بتوجيهات الدول المشكلة له ومصالحها، في هذا الصدد، يرى الأستاذ "OTUNNU" أن ممارسات مجلس الأمن الأخيرة أدت إلى شفافية أقل ومشاركة أقل، بل وزادت من تعقيد القضايا التي أثارها عملية صنع

¹ عمر عبد الحميد عمر، حدود جزاءات مجلس الأمن الدولي بعد الحرب الباردة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك العراق، العدد 1، 2012، ص 242.

² عمير نعيمة، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006، ص 56.

القرار داخل المجلس¹، ووصف الأستاذ "REISMAN" أسلوب العمل هذا مشيراً إلى " أن القلق يأتي قبل كل شيء من حقيقة أن مجلس الأمن أصبح أكثر سرية مثلما أصبح أكثر كفاءة وقوة ". ويضيف " OTUNNU " أن "مجلس الأمن يحتوي أكثر من أي وقت مضى على " المجالس المصغرة " المقيدة والمحدودة لاتخاذ قرارات بسرية في دقائق معدودة، وقبل أن يجتمع المجلس في جلسة عامة للتشاور، تجتمع مجموعة الخمسة للتشاور في غرفة خاصة مجاورة لقاعة الاجتماعات، وقبل اجتماع الخمسة، تجتمع مجموعة الثلاثة... وهكذا، يبدو أن القرارات الأكثر تقدمية في تاريخ الأمم المتحدة تتخذها في الواقع مجموعات صغيرة من الدول تجتمع بالسر بشكل منفصل لتقرر مصير 196 دولة عضو من أعضاء المنظمة الأممية"².

آلية العمل هذه لم تكن سوى تجسيدا للتصور الذي وضعتة الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية لنظام عالم ما بعد الحرب، والقائم على ثلاث حقائق كفيلة برسم معالم الجزاء الميثاقية:

الأولى، تتعلق بالمركزية في صنع القرار، فعلى خلاف عهد العصبة أين كانت الدول تقوم منفردة بتقرير وقوع الانتهاك من عدمه وتقرر الجزاء تلقائياً في حال انتهاك أحد الالتزامات الواردة في العهد، اتجه ميثاق الأمم المتحدة إلى منع تلقائية رد الفعل الجماعي على انتهاك التزام دولي وربط قيامه بصدور قرار عن مجلس الأمن، وبالتبعية الدول دائمة العضوية فيه. هذه المركزية في التكييف القانوني للأفعال والوقائع تؤدي إلى تطبيق غير موضوعي للجزاءات تطبيق متأثر بالاعتبارات السياسية، وبالنتيجة، إلى انتقائية في استجابة المنظمة لحالات تهديد السلم³.

الثانية، تتعلق بآلية التصويت واتخاذ القرار، إذ يتيح حق الفيتو للدول دائمة العضوية وقف أو شل أي قرار بفرض الجزاءات، ومن ثم، لا يتصور أن تكون إحدى هذه الدول أو تلك التي تدخل في كنفها محلاً للجزاءات، حتى لو انتهكت القواعد المحمية بجزاءات الأمم المتحدة.

الثالثة، تتعلق بالسلطة اللا محدودة لمجلس الأمن في التكييف وتقدير وقوع الانتهاك وتقرير الجزاءات، هذه السلطة تمنح المجلس الحرية الكاملة في التصرف، بتجريم الأفعال التي يرى، بناء على ظروف الاقتناع الذاتي لأعضائه الدائمين أنها تهدد السلم، ومن ثمّ التصرف حيالها أو الامتناع عن ذلك.

¹ OTUNNU, Préserver la légitimité de l'action des Nations unies, Politique étrangère, n°3,1993, 58°, P 600.

² Idem, p 601.

³ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 24.

ولقد درج المجلس على عدم إتباع منحى واضح ومستقر سواء في التكييف، أو في تقرير الانتهاك، أو في توقيع الجزاءات، إلى درجة يمكن معه القول أن ليس كل انتهاك لالتزام دولي - حتى وإن كان الالتزام محل المخالفة ميثاقيا وذو أهمية للمجتمع الدولي - تهديدا للسلم، ولا يستتبع بالضرورة كل تقرير بتوافر أحد الأوصاف الواردة في المادة (39) من الميثاق توقيع الجزاءات الدولية، حتى لو كان الانتهاك على درجة من الخطورة والجسام، ولا يستوجب فشل الجزاءات غير العسكرية بالتبعية الانتقال صوب الجزاءات العسكرية حتى لو كانت الكلفة حلا مؤقتا يبقي الوضع قابلا للتفجر، وبالتالي، فإن هذه السلطة تجعل مجلس الأمن سيد قراره يتصرف وفق ما يراه مناسبا وفق ظروف كل حالة على حدة.

ثانيا: محددات اتخاذ القرار بفرض جزاءات

على الرغم من إمكانية تشابه مسألتين في خصائصهما وملامحهما العامة، إلا أن ردّ فعل مجلس الأمن على تهديد السلم واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة قد يختلف، وبحسب بعض الكتاب فإن " القواعد التي تمارس بها هذه الهيئة اختصاصها ينبع من اختيارها التقديري، فمجلس الأمن عندما يتخذ موقفا مبدئيا حيال مسألة ما، فإن هذا التوجيه يمنحه لنفسه ولا يلزمه فيما يتخذ من أفعال مستقبلا، ذلك أن الاستقلالية التي يتمتع بها تخوله أحقية تحقيق السلم، لكنها لا توجب عليه ضرورة الامتثال للقانون على اعتبار أن نشاطه سياسي قبل كل شيء"¹.

مع ذلك، يبدو من الضروري لمجلس الأمن إذا قرر المجلس اتخاذ قرار بفرض جزاءات ذات طبيعة عقابية أن يعزو الحالة إلى مواضيع محددة من القانون، ليحافظ بذلك إن لم يكن على حياده، على الأقل على موضوعيته².

وإذا كان هناك ما يعزى إليه هذه القواعد الخاصة التي تمارس بها هذه الهيئة اختصاصها فهو عمومية النص الميثاقى ومرونته، وفي ظل الاختصاص المعترف له به في تفسير المواد الميثاقية المتعلقة بوظائفه، فإن ذلك يدفعه إلى المغالاة في التفسير، الأمر الذي يؤدي به في مواضع عديدة إلى سوء تطبيق القانون والتدخل في اختصاصات الأجهزة الأخرى للمنظمة³، لا سيما في ظل عدم وجود هيئة تختص بالرقابة على أعماله وتفسيره للقانون، والأكثر من ذلك، افتقار

¹ عمير نعيمة، مرجع سابق، ص 54.

² Weckel Philippe, Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, op.cit, p 169.

³ بلمداني علي، إصلاح أزمة الشرعية الدولية في سياق رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن الدولي، حوليات جامعة الجزائر، العدد 31، الجزء الأول، 2015، ص 414.

المنظمة بل عدم تمكينها من الموارد والآليات اللازمة لإبقائها رهنا لإرادة الدول الكبرى، ما يجعلها فاعلا غير مستقل في العلاقات الدولية، لا يعدو دورها أن يكون مجرد إطار مؤسسي لتنظيم التفاعلات الدولية وفقا لآليات محددة يضفي المشروعية على أعمال الفئة المسيطرة¹، في تغليب واضح لمعيار المصلحة على ما دونها من الاعتبارات، القانونية والإنسانية والأخلاقية.

فكثير هي الحالات التي يظهر فيها تهديد السلم بشكل جلي إلا أن مجلس الأمن لا يتصرف حيالها، سواء لأن أحد أطرافها دولة متمتعة بحق الفيتو، أو لأن هذه الحالة ليست ذات أهمية بالنسبة للدول صاحبة الحل والعقد أو لأن مشاريع هذه القرارات يتم وأدها باستخدام حق النقض²، وفي أحسن الأحوال، فإنها تتجو من مواقف الدول الأعضاء في المجلس لتتحول إلى قرارات فعلية، إلا أن مجلس الأمن يجد نفسه عاجزا عن تفعيلها على أرض الواقع³، ليوافق بذلك إشكالية تنفيذ قراراته التي تعد أحد زوايا القصور في عمله.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجزاءات الدولية الميثاقية

منذ ميلاد منظمة الأمم المتحدة، كان استخدام مصطلح "الجزاءات" للدلالة على التدابير الجماعية الواردة في الفصل السابع من الميثاق محل جدل لاعتبارين: الأول، أن هذا المصطلح، لم يكن له قد توضحت معالمه القانونية والفنية في القانون الدولي،

أما الاعتبار الثاني، فينبثق من السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة لمجلس الأمن في تحديد الأفعال المجرمة، فعدم وجود قائمة بالأفعال غير المشروعة، وترك أمر تحديدها منوطا بمجلس الأمن⁴، بالتشكيك المقررة له، طبيعة عمله وسلطاته، وآليات اتخاذ القرار فيه، يدفع جانبا من الفقه إلى الاعتقاد بأن هذه التدابير ليست جزاءات بالمعنى القانوني للعبارة، بل أنها تدابير سياسية، يوقعها جهاز سياسي بناء على أسس واعتبارات سياسية، فضلا عن أنها لم تشرع للرد

¹ شبل بدر الدين، ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الدولي الإنساني: دراسة في مدى توافق الأسس النظرية والممارسة العملية، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 03، أبريل 2015، ص 318-319.

² إذا كانت الدول الكبرى قد تعهدت في مؤتمر سان فرانسيسكو بأن لا تستخدم حق النقض إلا في أضيق الحدود، فإن الممارسة الدولية قد أثبتت عكس ذلك، يكفي أن نشير إلى التجاوزات الخطيرة والأعمال العدوانية التي ترتكبها بعض الدول مثل إسرائيل، ومع ذلك، لم تكن أبدا محلا لتطبيق الجزاءات عليها، لكونها تحت حماية الولايات المتحدة التي هي مستعدة لإجهاد أي مشروع.

³ القرار 242 الصادر عن مجلس الأمن بتاريخ 1967/11/22 تحت عنوان إقرار مبادئ سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط.

لمى عبد الباقي العزاوي، الوسائل القانونية لإصلاح مجلس الأمن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 69-72.

⁴ فسرت الدول الكبرى عدم إمكانية وضع قائمة بالأفعال غير المشروعة التي تدخل مجلس الأمن، بالطبيعة المتغيرة للعلاقات الدولية، التي أثبتت استحالة وضع قائمة شاملة ومانعة تستوعب جميع هذه الأفعال، فضلا عن خشية بقاء مجلس الأمن عاجزا عن التصرف في حالة ظهور أفعال جديدة غير التي تضمنتها هذه القائمة.

على انتهاك التزامات محددة في الميثاق، فعدم تحديد ماهية تهديد السلم أو الإخلال به، والعدوان أدى إلى حدوث خلل في نص التجريم، وهو ما يتعارض مع القاعدة القانونية الأساسية " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"¹، بناء على ذلك، فإن الجزاءات الميثاقية تقتصر، بحسبه، على تلك الواردة في المواد 6، 19، 94، المتعلقة على التوالي بالطرد، الحرمان من التصويت، تنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية. أما التدابير الواردة في المادتين (41) و(42) فهي تدابير سياسية، لأن مجلس الأمن يمكنه طبقاً للمادة (39) من الميثاق، اتخاذ تدابير مؤقتة أو قسرية سواء عن طريق قرارات ملزمة أو توصيات اختيارية وهو أمر يتنافى مع طبيعة النص العقابي.

من الواضح أن عربي الميثاق قد تجنبوا عمدا استخدام مصطلح "الجزاءات" واستعاضوا بدله بمصطلحي "الإجراءات" و"التدابير" اقتداء بصك العصبة، ولأن هذا الأول لم يكن قد تموضع بعد كمفهوم محدد وواضح في القانون الدولي بطبيعته وخصائصه، ومميزاته المعروفة اليوم، إذ كانت الدول ترفض استعمال مصطلح الجزاء لأنها تعتبر بأنه يمس بمبدأ السيادة الذي لطالما كانت تتمسك به وتعتبره خطأ أحمر لا يمكن تجاوزه.

في الحقيقة، فإن تكييف التدابير الواردة في المادتين (41) و(42) من الميثاق ما إذا كانت جزاءات أم تدابير سياسية، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة عملية التكييف وتفسير المادة (39) في حد ذاتها، وهو ما يؤكد الجدال الفقهي الدائر في هذا الصدد، فالخلاف الأولي حول ماهية الأوصاف الواردة في هذه المادة، فقد يكون تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان، هو ما يقرره مجلس الأمن من خلال ممارسة سلطة تقديرية بحتة، كما قد تكون هذه الأوصاف (العدوان، تهديد السلم، الإخلال بالسلم) عبارة عن فئات محددة مسبقاً، تندرج تحتها الحالات التي يعترف مجلس الأمن الرد عليها، ويمكن كذلك أن يكون التكييف الذي يقوم به مجلس الأمن غير مرتبط تماماً بملاحظة وجود انتهاك للالتزامات الميثاقية أو قواعد القانون الدولي، وقد ترجع هذه الأوصاف الثلاث إلى ملاحظة وتبين انتهاك إن لم يكن بحكم الواقع، فبحكم القانون².

ظهرت ثلاث تفسيرات مختلفة لوصف تدابير المادة (41) من خلال الجمع بين هذه الافتراضات، الأولى، إذا اعتبرنا عملية التكييف التي يقوم بها مجلس الأمن عملية تقديرية بحتة، لا تتعلق ولا تتطلب تقرير وجود انتهاك لالتزام مسبق، فيمكننا أن نعتبر تدابير المادة (41) تدابير بوليس كلها سياسية، وبهذه الصفة (اعتبار هذه التدابير إجراءات بوليس)، فإنه يمكن

¹ فانتة عبد العال، مرجع سابق، ص 71.

² Pierre Michel EISMAN, L'article 41, op.cit, p 1195.

يستهدف بتدابيرها أي دولة عضو، كون المادة (39) مقترنة بالمادة (41) لا تتضمن أي تفصيل أو تحديد لمتلقي هذه التدابير أو المستهدفين بها، وهذا رأي الأستاذ كلسن¹.

بينما يرفض الأستاذ **Serge Sur** اعتبار تدابير الفصل السابع جزاءات، لكونها مبررة بمهمة البوليس الدولي يمارسها مجلس الأمن - لحفظ السلم والأمن الدوليين واستعادتهما - مما يعني ضمناً، أنها سلطة هرمية غير محددة في محتواها، وتنتهي بانتهاء المهمة الموكلة بها². كما أن التدابير التي يعتمدها لها طابع تنفيذي، تقوم فقط على مواجهة حالات تهديد السلم. وهو ما يخوله عدم التحرك في مواجهة بعض حالات انتهاك الميثاق، أو التصرف بصرامة وحزم في مواجهة انتهاكات أقل وضوحاً³.

الفرضية الثانية، إذا كان التكييف، على الرغم من كونه عملاً تقديرياً، يتزامن مع ملاحظة وجود خرق لالتزام دولي أو إذا كانت فئات المادة (39) محددة مسبقاً تتوافق مع الأفعال غير المشروعة دولياً، فإنه يمكن وصف تدابير المادة (41) بالجزاءات، باعتبارها تدابير ضغط، الغرض منها حمل الدولة المذنبة على تغيير سلوكها على النحو الذي يتطلبه مجلس الأمن. بهذه الصفة (أي إذا اعتبرناها جزاءات)، فإنه لا يمكن أن تستهدف سوى الدولة التي ينسب إليها انتهاك القانون، والذي يشكل فعلها تهديداً للسلم والأمن الدوليين⁴.

الفرضية الثالثة، إذا كانت فئات المادة (39) من الميثاق (تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان) محددة سلفاً لكنها متميزة عن فئات الأفعال غير المشروعة دولياً، فإن مجلس الأمن يمارس بالتأكيد وظيفة معيارية مشتقة ومحدودة، لكن من النوع الذي يستبعد فهمها كجزاءات، وتتطلب اعتبارها التزامات جديدة، التزامات أساسية⁵.

¹ Idem, p 1198-1200

² يستند الأستاذ **Serge Sur** في نفي صفة الجزاءات عن تدابير الفصل السابع، بالإشارة إلى إجراءات اتخاذها ومحتوى التدابير التي تتضمنها بالنسبة للأولى، فإن الجزاء بمعناه الفني الدقيق يفترض احترام بعض المبادئ مثل حقوق الدفاع، المعاملة العادلة، مبدأ الخصومة، وهذا تفتقده تدابير الفصل السابع، حتى وإن كان لمجلس الأمن دعوة الدولة المعنية بالتدابير للاشتراك في المناقشات، فإن هذه الدعوة لا تتضمن فتح مناقشة قانونية. فيما يتعلق بمحتوى التدابير، فهي ليست واضحة ومحددة خلاف ما يقتضيه الجزاء، بل هي مفتوحة وقابلة للتكيف كما يبدو من خلال المادة 41 من الميثاق، كما أن تنفيذها لا يرتبط بوجود مخالفة بالضرورة، ولا هي تتناسب مع طبيعة وجسامته الانتهاك المحتمل.

Sur Serge, La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe: Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix, Annuaire français de droit international, volume 37, 1991, Pp 40-41.

³ Ibidem.

⁴ Pierre Michel EISMAN, L'article 41, op.cit, p 1199.

⁵ Idem, p 1200-1201.

بالعودة إلى الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة، يمكن أن نلاحظ أنه وبعد أن تقرر منح مجلس الأمن دور القاضي الذي يبيت في تحديد الأفعال المهددة للسلم وتحديد المسؤول عنها وتقرير الجزاءات الملائمة حياله بذلت الدول الصغيرة كل ما بوسعها للحد من هذه السلطات الواسعة، بضبط اختصاصه وحصره في تحديد الأفعال المجرمة من خلال تعداد الأفعال غير المشروعة والجزاءات المقررة بشأنها، بيد أن الدول الكبرى كان لها رأي مخالف، بل وكانت لها الغلبة في رفض وضع قائمة بالأفعال المجرمة على اعتبار أنها قد تكون عائقاً أمامه للتدخل والتصرف حيالها في حال ظهور أفعال وتهديدات جديدة من خارج القائمة الموضوعية¹، والحقيقة أن الدول الكبرى لم تكن لتجازف بالتخلي عن مثل هذه الصلاحيات التي تسمح لها بالاستئثار بسلطة القرار وحرية التصرف²، بما يجعل قرار مجلس الأمن في النهاية سياسي المحتوى والمضمون والدافع³.

صحيح أن مجلس الأمن ليس بالهيئة القضائية، إلا أن القرار الذي يصدره قرار سياسي ذو طابع قضائي، سياسي، من حيث أنه يصدر عن جهاز سياسي بناء على اعتبارات تقديرية سياسية أكثر منها القانونية. وذو طابع قضائي، من حيث كونه نهائياً حائزاً لقوة الشيء المقضي

¹ تحول مجموعة الأسس التي يقوم عليها المجتمع الدولي دون وجود نصوص تجريبية وعقابية على النحو المنصوص عليه في القوانين الداخلية، فمبدأ المساواة بين الدول في السيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول يولد حالة من التردد للقانون الدولي، يبرر اختلاف طبيعة النص العقابي، إذ يتميز هذا الأخير بصياغته المرنة والعمومية ليلائم الطبيعة المتغيرة للمجتمع الدولي، في هذا الصدد يعتقد الأستاذ سامي عبد الحميد أنه لا يشترط في الجزاء أن يكون محدداً سلفاً بصورة واضحة ودقيقة (كما هو الشأن في قانون العقوبات)، فقد يترك تحديده للمختص بمناسبة كل إخلال على حدة، كما هو الشأن في قانون العقوبات الإسلامي، الذي اكتفى بتحديد العقوبات بدقة فيما يتعلق بخمس جرائم فقط (الحدود: حد السرقة، حد الزنا، حد القذف، حد المحاربة والخمر)، تاركاً للقاضي تحديد الجزاء الواجب توقيعه عند وقوع أي من الجرائم الأخرى.

محمد سامي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 89-128.

² في هذا الصدد، أورد الأستاذ بجاوي قولاً لوزير الخارجية فوستر دالاس يقول فيه " إن مجلس الأمن ليس هيئة سياسية تطبق ببساطة القانون الملائم، إن مجلس الأمن هو القانون نفسه " ويضيف أن " مجلس الأمن ليس هيئة تنفذ القانون المتفق عليه، إنه قانون نفسه، إذا اعتبر أية حالة بأنها تهدد السلم يمكنه تقرير أي التدابير يمكن أن يتخذ، ليست هناك مبادئ تقوده أو ترشده، إنه يقرر وفق ما يعتقد بأنه ملائم،...".

بجك باسيل يوسف، العراق وتطبيقاً للأمم المتحدة للقانون الدولي (1990-2005)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2006، ص 58.

³ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، 323.

فيه فلا يمكن الطعن فيه أمام أي جهة قضائية¹، ففي ظل الصياغة الحالية للميثاق، لا يمكن لهيئة أن تصف قرارات المجلس بلا شرعية².

كما يعد القرار ملزماً بالمقام الأول، تجاه كافة الدول الأعضاء في المنظمة استناداً إلى المادتين (24) و(25) اللتان بمقتضاهما تقبل الدول تفويض الدول مجلس الأمن للتصرف باسمها مع الامتثال لما يقضي به من أحكام وتنفيذها، وبالمقام الثاني تجاه الدول غير الأعضاء في المنظمة بموجب المادة (6/2) من الميثاق، بالمشاركة الإيجابية في تحقيق السلم على اعتباره كلا لا يتجزأ، والامتناع عن أي عمل من شأنه أن يعرقل مهمة الأمم المتحدة في تحقيق هذا المقصد.

المطلب الثاني: الضوابط القانونية لقرارات مجلس الأمن بفرض الجزاءات الدولية

بعد أن استعرضنا آليات اتخاذ قرارات بفرض الجزاءات الدولية ومحدداتها، وطبيعتها القانونية، بقي لا بد وأن نلقي نظرة على الأسس القانونية التي يستمد منها مجلس الأمن شرعية قراراته، ثم المعايير أو الضوابط القانونية الموضوعية والإجرائية التي يتعين عليه أن يتقيد بها عند قيامه بإصدار قرارات بفرض الجزاءات الدولية، والتي على ضوءها يمكن لنا أن نحكم بقانونية وشرعية هذه القرارات من عدمه.

الفرع الأول: الأساس القانوني لشرعية قرارات مجلس الأمن

على الرغم من أن مواد الميثاق لم تتضمن نصوصاً صريحة تقيد من سلطات مجلس الأمن في اتخاذ تدابير الفصل السابع، باستثناء ما ورد في الفقرة الثانية من المادة (1/24) من الميثاق، إلا أن الممارسة الدولية كشفت عن وجود مثل هذه الضوابط التي يمكن استنباطها من خلال دراسة فاحصة لمواد متفرقة من الميثاق والتي ينجم عن مخالفتها وسم قرارات مجلس الأمن بعدم الشرعية.

أولاً: ميثاق الأمم المتحدة

باعتباره الوثيقة المؤسسة للمنظمة الأممية، يعد ميثاق الأمم المتحدة الأساس الدستوري لكافة الصلاحيات التي تتمتع بها المنظمة، المبين لاختصاصاتها ووظائفها وأجهزتها الرئيسية والصانغ لمقاصدها وأهدافها والمحدد لضوابطها، ومجلس الأمن باعتباره جهازاً رئيسياً مشتقاً من المنظمة، فإنه يخضع للقواعد التي تضبط عمل هذه الأخيرة، فتكتسب أفعالها وقراراته وصف الشرعية متى

¹ Weckel Philippe, Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité, op.cit, p 176-179.

² بن سهلة ثاني بن علي، مرجع سابق، ص 95.

كانت تتفق ونصوص الميثاق المنشئ له فيما درج الفقه على التعبير عنه بمصطلح *The "Chartability of Resolution"*¹.

إن ميثاق الأمم المتحدة باعتباره القانون الأسمى للمنظمة وللنظام القانوني الدولي عموماً يعد السند المنشئ لشرعية أي فعل قانوني تأتية المنظمة، وكل تصرف يقع خرقاً لهذه الأحكام أو خروجاً عنها²، فإنه يعد عملاً يفتقد الشرعية، وبالتالي، يضحى قابلاً للإبطال.

في معرض تدليله على الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتحدة، يقول الأستاذ "الغنيمي" .. إن هذا القول الذي نقوله عن الدستور الخاص بالدولة، يطبق على الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية فهي (خالق الأجهزة الأخرى التي لها حق إصدار القرار أو اللائحة أو التوصية أو القيام بعمل ما...، ومن المنطقي أن تخضع الأجهزة (المخلوقة) بممارسة ما رسمه (خالقها) من قواعد وأصول"³.

إن قراءة فاحصة لأحكام المادة (24) مقترنة بالمادتين الأولى والثانية من الميثاق، تدفع - بلا جدال- إلى الاعتقاد أن مجلس الأمن لا يمكنه أن يتجاهل بأي شكل من الأشكال عند ممارسة اختصاصاته في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين مبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها، ولا يقتصر التزامه على ذلك فحسب، وإنما يمتد ليشمل سائر نصوص الميثاق الأخرى بغض النظر عما تقضي به من أحكام.

ولكونه مفوضاً عن الدول ونائباً عنها في تحمل تبعات وظيفة محددة تتمثل أساساً في الحفاظ على السلام العالمي، فإنه يتعين عليه أن يلتزم بحدود الإنابة القانونية التي من أهم مظاهرها أن يكون تكييف مجلس الأمن لحالة ما على أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين موقف يعبر ويعكس شعور غالبية الدول الأعضاء في المنظمة من هذا التهديد، بالتالي، إذا كان تصرف دولة ما لا يمثل تهديداً للسلم الدولي، فإن مجلس الأمن وبتبنيه تكييفاً مغايراً يكون خالف - ضمناً - أحكام المادة (24) من الميثاق!!⁴.

فالالاتفاق المبرم بين الدول والمنظمة هو من يضبط الإنابة القانونية الممنوحة لمجلس الأمن وحدودها، فإذا ما حدث وأن تم تجاوز هذا الإنابة عد تصرفه باطلاً.

¹ لمى عبد الباقي العزاوي، الوسائل القانونية لإصلاح مجلس الأمن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014، ص 80.

² أبو العلا أحمد عبد الله، مرجع سابق، ص 58.

³ الغنيمي طلعت، مرجع سابق، ص 494.

⁴ عمير نعيمة، مرجع سابق، ص 53.

ثانياً: قواعد القانون الدولي ومبادئه

لا تقتصر شرعية قرارات مجلس الأمن على مدى توافقها واتساقها مع ميثاق الأمم المتحدة فحسب بل ينبغي أن تتوافق أيضاً مع أحكام القانون الدولي العام ومبادئه، تجد هذه الفكرة أساسها وسندها في نص المادة (1/1) من الميثاق¹، التي جعلت من حفظ السلم والأمن الدوليين في طليعة مقاصد الأمم المتحدة، وربطت تحقيق هذه الغاية وباقي أهداف المنظمة العالمية بضرورة توافق واتساق التدابير الجماعية التي تتخذها مع مبادئ العدل والقانون الدولي، بشكل يفهم منه بأن التدابير التي تتخذ خلافاً لما تقضي به هذه المبادئ من أحكام، يتعين اعتبارها تدابير غير شرعية². ولعل هذا ما أشار إليه الأستاذ " بن حمو عبد الله " مؤكداً على ضرورة احترام مجلس الأمن لقاعدة الخضوع المزدوج³.

الممارسة الدولية من جهتها يبدو أنها تتجه نحو تكريس هذا الضابط، هذا ما يمكن الاستدلال عليه من قرار الجمعية العامة رقم (2145) لسنة 1966 القاضي بإنهاء انتداب جمهورية اتحاد إفريقيا على ناميبيا بسبب تقاعسها عن الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاق الانتداب⁴، إذ استند هذا القرار إلى نصوص خارج نطاق الميثاق تتمثل في المادة 22 من صك العصبة (اتفاق الانتداب) ونص المادة (60) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 التي تمنح لكل من طرفي المعاهدة الحق في إنهاؤها، في حال انتهاك أحد الأطراف لنصوصها⁵.

وهو ما أقرته محكمة العدل الدولية في إقرار منها بهذا القيد، خلصت في رأيها الاستشاري الصادر في 21 جوان سنة 1971 حول الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا رغم قرار مجلس الأمن 276 (1970)، ففي ردها على دفع جنوب إفريقيا أكدت المحكمة أن للجمعية العامة للأمم المتحدة، باعتبارها جهاز إشراف، الحق

¹ جاءت المادة (1/1) بقولها " مقاصد الأمم المتحدة هي: - حفظ السلم والأمن الدوليين وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم وتتنزع بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات التي تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها.

² هنداي حسام أحمد محمد، مرجع سابق، ص 136.

³ Ben Hammou ABDELLAH, le conseil de sécurité est-il soumis au droit international? Revue Algérienne de science juridique politique et économique, université d'Alger, vol 02, 1997, p 590.

⁴ لمى عبد الباقي العزاوي، مرجع سابق، ص 82.

⁵ جاء في المادة (60) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات حول انقضاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها نتيجة الإخلال بها: أ- الإخلال الجوهري بالمعاهدة الثنائية من قبل أحد أطرافها يخول الطرف الآخر الاحتجاج به كسبب لانقضائها أو لإيقاف العمل بها كلياً أو جزئياً.

في تطبيق مبادئ القانون الدولي التي تضمنتها اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، والتي تتعلق بإنهاء أي علاقة تعاقدية بسبب الإخلال بأحكامها حتى لو لم يعبر عن ذلك الحق¹.

ولعل من نافلة القول، التذكير بأن مبادئ العدل والقانون الدولي المشار إليها في المادة (1/1) السالفة الذكر هي قواعد القانون الدولي التي تجد مصادرها الرئيسية في: الاتفاقيات الدولية، العرف الدولي، والمبادئ العامة للقانون²، على أنه وإن سلمنا بإمكانية الاستناد على نصوص أخرى خارج نطاق الميثاق لتقييم شرعية قرارات مجلس الأمن، فإنه يبقى من الضروري التأكيد على أن هذه الأخيرة أيا كان مصدرها، وأيا كانت الالتزامات التي تتضمنها لا ينبغي أن تتعارض مع الالتزامات الناشئة بموجب الميثاق لأن الأولوية للالتزامات الميثاقية بمقتضى المادة 103 من الميثاق.

هذا ما أكدته محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في 1955/06/07 المتعلقة بإجراءات التصويت بشأن المسائل المتعلقة بالتقارير والالتزامات الخاصة بإقليم جنوب إفريقيا الغربية، أين كان على المحكمة أن تحدد إجراءات التصويت التي ينبغي على الجمعية العامة إتباعها أثناء الإشراف على إدارة انتداب هذا الإقليم، هل يتعين عليها اتخاذ قراراتها بالإجماع إعمالاً لنصوص العهد ومجلس العصبة، أم بأغلبية الثلثين وفقاً للمادة (2/18) من الميثاق؟³، بعبارة أدق، هل ينبغي على الجمعية العامة أن تمنح الأولوية لإتباع نصوص الميثاق أم للقواعد الدولية الخارجية؟ جاءت إجابة المحكمة حاسمة، بإعطاء الأولوية لنصوص الميثاق تأسيساً على أن الجمعية العامة تستمد أهليتها لممارسة مهامها الإشرافية من الميثاق، ولذا، فإنه يجب أن تجد في الميثاق القواعد التي تنظم اتخاذها لقراراتها فيما يتعلق بتلك المهام⁴.

وفي قضية "لوكريي"، أين امتنعت عن إقرار التدابير التحفظية التي طالبت بها الجماهيرية الليبية مستندة في حكمها إلى المادة (25) من الميثاق، التي تُلزم الدول الأعضاء باحترام قرارات

¹ راجع: موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1971/06/21، لاسيما الصفحة 115.

<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

² المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

³ تنص المادة (18) من الميثاق بالقول " تصدر الجمعية العامة قراراتها في المسائل العامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت، وتشمل هذه التوصيات: المسائل الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولي، ... انتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقاً لحكم الفقرة الأولى (ج) من المادة 86، ... المسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية، المسائل الخاصة بالميزانية ".

⁴ راجع الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1955/06/07، لاسيما الصفحتين 44 و 45 منه على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

مجلس الأمن، والمادة (103) التي تنص على أسبقية الالتزامات الناشئة عن الميثاق عن تلك الناشئة عن اتفاقية مونتريال¹.

الفرع الثاني : ضوابط شرعية قرارات مجلس الأمن

عند إصدار قراراته بموجب الفصل السابع من الميثاق، فإن على مجلس الأمن أن يلتزم بجملة من الضوابط الموضوعية والقيود الإجرائية لتغذو قراراته صحيحة وشرعية.

أولا : الضوابط الموضوعية

تتحدد الضوابط الموضوعية الواجب توافرها في قرارات مجلس الأمن بما يلي:

أ- ضرورة التقيد بالأهداف الخاصة بمجلس الأمن

حتى إذا كانت سلطات مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين واسعة فإن ذلك لا يعن بأي حال أنه مطلق اليد في إصدار ما يشاء من قرارات، إذ تتقيد سلطته في هذا المجال بتحقيق الأهداف المرسومة في الميثاق والتي أنشأت المنظمة من أجل تحقيقها، فإذا ما استهدفت قراراته تحقيق غايات أخرى مصلحة وخاصة، أمكن وسم قراراته بعدم الشرعية.

وقد سبق لمحكمة العدل الدولية أن أثارت هذا الشرط في رأيها الاستشاري بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة سنة 1962، حيث اعتبرت أن للقرارات التي تصدرها المنظمة الدولية علاقة وثيقة بتحقيق أهدافها، فنفقات المنظمة ينبغي أن تكون بغرض بلوغ وتحقيق أهدافها، بمفهوم المخالفة، فإن الإنفاق الذي يتم لتحقيق هدف لا يندرج ضمن أهداف الأمم المتحدة، فإنه لا يمكن اعتباره إنفاقاً للمنظمة الدولية². ثم واصلت لتؤكد في موضع آخر من الفتوى بأنه " إذا اتخذت المنظمة إجراءات لتحقيق الأهداف المعلنة للأمم المتحدة فإنه يفترض عندئذ أن هذه الإجراءات لا تتجاوز سلطات المنظمة " ³.

في الإطار نفسه، اعتبرت المحكمة في رأيها الاستشاري بخصوص ناميبيا سنة 1971، في ردّها على دفع جنوب أفريقيا، أن المادة (2/24) من الميثاق تخول لمجلس الأمن " لما يعتبره مسؤوليته الأولية في حفظ السلم والأمن سلطة إصدار قرارات، وتعتبر تصرفاته مشروعة لكونها "

¹ Mazon Florent, Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de Sécurité -Un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic, Revue Québécoise de droit international, volume 10, 1997, p 116.

² موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة الصادر بتاريخ 1962/07/20، ص 78-80.

³ نفس المرجع، ص 81.

اتخذت تماشياً مع أغراض الميثاق ومبادئه¹، وبالتالي، فإن مجلس الأمن كما يذهب جانب من قضاة محكمة العدل الدولية ملزم بالتقيد بمقاصد الأمم المتحدة أكثر من احترامه لخصوصية مادة أخرى من مواد الميثاق².

ب _ ضرورة التقيد باختصاصات مجلس الأمن

يتعين على مجلس الأمن الالتزام بحدود الاختصاصات التي حددها له ميثاق الأمم المتحدة صراحة أو ضمناً ولا يجوز له تجاوز هذه الاختصاصات، وإلا كان القرار الصادر عنه باطلاً أو مشوباً بعيب عدم الاختصاص، وبالنتيجة، عدم قابليته للتنفيذ قانوناً.

وقد سبق للجمعية العامة أن طلبت من محكمة العدل الدولية سنة 1950 فتوى بشأن انفرادها بقرار الفصل في مسألة إنضمام وقبول دولة في الأمم المتحدة، وما إذا كان رفض مجلس الأمن إصدار توصية بقبول طلب الانضمام يعد بمثابة توصية سلبية تندرج في نطاق مضمون المادة الرابعة في فقرتها الثانية من الميثاق؟.

أجابت محكمة العدل الدولية عن هذا التساؤل بالنفي مقررة أنه " لا يمكن التسليم بأن عدم وجود توصية هو بمثابة " توصية بعدم التأييد" تستطيع الجمعية العامة بناء عليها أن تقرر قبول الدولة وأن قبول عضو في الأمم المتحدة يتطلب أمران: توصية من مجلس الأمن، ومقرر من الجمعية العامة"³.

وهكذا أشارت المحكمة إلى أن صدور قرار من الجمعية العامة بقبول عضو في المنظمة دون توصية من مجلس الأمن يعد قراراً باطلاً لتجاوزه حدود السلطات المقررة لها في الميثاق، بمفهوم القياس، فإنه في حال إصدار مجلس الأمن توصية بقبول عضو جديد دون قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن توصيته تعد باطلة⁴.

أكدت محكمة العدل الدولية مرة أخرى على هذا القيد، وذلك في رأيها الاستشاري بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة لسنة 1962، فبعد أن اعترض كل من الاتحاد السوفياتي وفرنسا على شرعية

¹ راجع موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1971/06/21، لاسيما الصفحة 105.

<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

² الغنيمي محمد طلعت، مرجع سابق، ص 494.

³ موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة بتاريخ 03 مارس 1950 المتعلقة بأهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة، ص 12.

⁴ المجذوب محمد، مرجع سابق، ص 315.

قرار إنشاء قوة الطوارئ التابعة للأمم المتحدة ورفض الاشتراك في نفقاتها، بدعوى أن عمل هذه القوات يندرج ضمن الأعمال القمعية التي يمتلك مجلس الأمن وحده بموجب الميثاق سلطة تقريرها، كان للمحكمة وجهة نظر مخالفة، إذ اعتبرت أنه " لو كان لهذه القوات وصف " أعمال قمعية"، لتعين اعتبار قرار الجمعية العامة بتشكيل هذه القوات قرارا غير شرعي، وعليه، فإن قرار الجمعية العامة شرعي، ويندرج ضمن أهداف منظمة الأمم المتحدة " ¹.

على أن التساؤل يثور حول ما إذا كان مجلس الأمن ملزما بالاختصاصات المحددة له صراحة في الميثاق، أم له أن يخول لنفسه اختصاصات جديدة وفقا لنظرية الاختصاصات الضمنية؟.

لقد كانت قضية ناميبيا سنة 1971 مناسبة للتأكيد على اختصاصات مجلس الأمن الصريحة والضمنية، وكذا مناسبة لتقييم شرعية قرار الجمعية العامة المتعلق بوضع حد لانتداب جنوب إفريقيا على إقليم ناميبيا، حيث اعتبر القاضي " FITZMAURICE " في رأيه المستقل الملحق بالرأي الاستشاري، أن الاختصاصات الضمنية غير محددة أو معروفة، إلا أنها ترتبط بالمهام المحددة والمعروفة للأجهزة ².

ولعل هذا أيضا ما اتجه إليه قضاة غرفة الاستئناف بالمحكمة الجنائية الخاصة بيوغسلافيا سابقا في قضية *TADIC* حينما قررت المحكمة أن " لمجلس الأمن سلطة تقديرية واسعة في تحديد وجود تهديد للسلم أو إخلال به، أو وقوع العدوان، وأن هذه السلطة غير محدودة، غير أنها ينبغي أن تبقى في الحدود التي رسمها لها ميثاق الأمم المتحدة " ³.

¹ راجع الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، لاسيما الصفحات 78-81. على الرابط التالي:

<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

² جنحت محكمة العدل الدولية نحو تبني نظرية الاختصاصات الضمنية، وبمقتضاه يتعين تفسير موثيق المنظمات الدولية بالطريقة التي تخول لهذه المنظمات التمتع ليس فقط بالاختصاصات الممنوحة لها صراحة، وإنما كافة الاختصاصات الضمنية التي لم يرد ذكرها في الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية، إلا أنها تعد ضرورية لممارسة المنظمة لنشاطها وتحقيق أهدافها، وتقوم هذه النظرية على افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة، قررت لها في الوقت ذاته كل ما يلزم من اختصاصات وسلطات لكي تتمكن من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

لمزيد من التفاصيل حول الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية، راجع:

Nguyen Quoc Dinh, Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945, Annuaire français de droit international, volume 3, 1957, p 262-304.

³ " Le Conseil de sécurité exerce un très large pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression. Cependant ce pouvoir discrétionnaire n'est pas illimité et doit rester dans les limites constitutionnelles de la charte des Nations unies". Le procureur c/Dusco Tadic, décision de la chambre d'appel relative à l'exception préjudicielle d'incompétence soulevée par la défense, 02 octobre 1995, para28.

ثانيا : الضوابط الإجرائية

حتى تتسم قراراته بالشرعية، يتعين على مجلس الأمن - إلى جانب الالتزام بالضوابط الموضوعية في إطار إصدار قراراته - أن يلتزم باحترام القيود الإجرائية الخاصة بممارسة اختصاصاته المختلفة، ذلك أن الإخلال بهذه القواعد بإمكانه المساس بشرعية القرارات الصادرة عنه، ولعل من بين أهم هذه القواعد الإجرائية القواعد المتعلقة بالنصاب والتصويت، واستعمال حق النقض.

أُتيحت لمحكمة العدل الدولية الفرصة لإبراز أهمية التقيد بالضوابط الإجرائية عند تناولها الدفوع التي قدمتها جنوب إفريقيا والتي طعنت بموجبها في شرعية قرار مجلس الأمن رقم 276 (1970) الصادر بشأن مسألة جنوب غرب إفريقيا لمخالفته العديد من القواعد الإجرائية المنصوص عليها في الميثاق، وتتلخص أهم الدفوع في¹:

- أن القرار صدر على الرغم من غياب دولتين دائمتي العضوية وعدم تصويتيهما، وهو ما يخالف بحسبها نص المادة (27) من الميثاق في فقرتها الثالثة، التي تشترط صدور قرارات مجلس الأمن بأغلبية تسعة أعضاء يكون من بينهم بالضرورة جميع الأعضاء الدائمين.

- على مجلس الأمن دعوة أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة لا يتمتع بصفة العضوية في مجلس الأمن، أو أية دولة ليست عضوا في منظمة الأمم المتحدة للاشتراك في المناقشة المتعلقة به، دون أن يكون له الحق في التصويت وفق ما جاء في نص المادة (32) من الميثاق، متى كان أيًا منهما طرفا في النزاع المعروض على مجلس الأمن².

- ضرورة امتناع العضو الدائم في مجلس الأمن عن التصويت متى كان طرفا في النزاع المعروض ومتى كان القرار يجري اتخاذه إعمالا للفصل السادس من الميثاق عملا بأحكام المادة (27) في فقرتها الثالثة.

¹ لمزيد من التفاصيل حول الدفوع المقدمة من قبل جنوب إفريقيا بعدم شرعية قرارات مجلس الأمن، وموقف المحكمة منها، أنظر: موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، منشورات الأمم المتحدة، 1992، ص 103-107.

على الرابط: <https://www.ici-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

² نصت المادة 32 من الميثاق على أن "كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو في مجلس الأمن، وأية دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة إذا كان أيهما طرفا في نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه، يدعى إلى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق في التصويت، ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي ليست عضوا من أعضاء الأمم المتحدة." "

رفضت محكمة العدل الدولية هذه الدفوع الشكلية واعتبرت أولاً، أن الممارسة العملية لمجلس الأمن استقرت على إمكانية صدور قراراته بالرغم من تغيب أحد الأعضاء الدائمين، هذا ما يمكن استخلاصه من قرار "الاتحاد من أجل السلام" عام 1950 وممارسة المجلس اللاحقة في هذا الصدد.

ثانياً، اعتبرت المحكمة أن مسألة ناميبيا أدرجت في جدول أعمال مجلس الأمن بوصفها موقفاً دولياً وليس نزاعاً، وهذا ما يبرر اشتراك بعض الدول دائمة العضوية في المناقشة رغم كونها طرفاً في المسألة المعنية.

ثالثاً، أكدت المحكمة أن الطابع الأمر للمادة (32) من الميثاق لا خلاف عليه، إلا أن الالتزام المشار إليه يتوقف على تكييف مجلس الأمن للوضع أو المسألة، هل له طابع نزاع أم أنه مجرد موقف؟. وهنا لا بد من التأكيد أن هذا التكييف - كما أشير سابقاً - يخضع في تحديده وتقريره لسلطان مجلس الأمن التقديري.

المبحث الثالث: آليات تنفيذ الجزاءات الدولية الميثاقية ودور الدول في إعمالها

تكتسي مرحلة تنفيذ الجزاءات الدولية أهمية بالغة في حفظ وصيانة النظام القانوني الدولي الذي أرساه ميثاق الأمم المتحدة، لذلك يحرص واضعوه على تذليل جميع الصعوبات التي قد تعترض تطبيقه الحسن حتى لا تفشل المنظمة في تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله، فجاءت المواد (5)، (25)، (103) من الميثاق لتحديد أطرها العامة، بينما تكفلت المواد من (43) إلى (47) بتبيان أحكامها الخاصة فيما يتعلق بالجزاءات العسكرية، من تشكيل هذه القوات، طبيعتها وتنظيمها، إدارتها... إلخ، وألقت على عاتق الدول التزاماً بأن تقدم يد المساعدة والعون للمنظمة في أي عمل تتخذه وفق الميثاق، بأن تضع تحت تصرفه ما يلزم من القوات للقيام بهذه المهام.

ولأن مجلس الأمن لا يمكن أن يعمل من دون وسائل - كما أشارت إلى ذلك محكمة العدل الدولية- فقد أورد الميثاق حكمين: الأول، انتقالي، يمكن المجلس من تنفيذ الجزاءات لحين وضع إجراءات المادة (43) وما يليها موضع التنفيذ (المادة 106)¹، الحكم الثاني، ثانوي، يتيح بموجبه لمجلس الأمن بمقتضى المادة (1/53) أن يستخدم التنظيمات والوكالات الإقليمية، كلما استدعت الضرورة ذلك بشرط أن تخضع تصرفاتها لإشراف مجلس الأمن ورقابته، وأن لا تتصرف إلا بناء على إذن أو تفويض صريح منه.

كما حاول الميثاق تدارك مواطن الخلل الذي شهدها نظام الجزاءات في عهد العصبة، فأورد أحكاماً تنص على التزام الدول الأعضاء بالمعونة المتبادلة والتضامن في تقاسم الأعباء المترتبة عن تنفيذ الجزاءات، فحوّل الدول المتضررة حق التذاكر والتشاور مع مجلس الأمن لحل المشاكل الاقتصادية التي تعانيها من جراء تنفيذ الجزاءات عملاً بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

بناء على ما تقدم سنحاول الإلمام في هذا المبحث بتحديد الإطار القانوني لتنفيذ الجزاءات (المطلب الأول)، ثم دور الدول ومساهماتها في تنفيذ الجزاءات الميثاقية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني لتنفيذ الجزاءات العسكرية الميثاقية

يتطلب تحقيق الأهداف الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة التقيد بالإطار القانوني والتنظيمي لنظام الأمن الجماعي الذي أرساه الميثاق (الفرع الأول)، وسنرى أن مجموعة من الظروف

¹ هذا الحكم انتقالي، يتم إعماله ريثما يتم استكمال آليات الفصل السابع، حيث تتولى الدول الخمس الكبرى مهمة تنفيذ قرارات مجلس الأمن، إلى غاية أن يصير المجلس قادراً على مباشرتها.

والمستجدات التي طرأت ساهمت في خروج هذا النظام عن مساره، وهو ما كان له تأثير بالغ على النظام الجزائي الذي تم تصوره في سياق الحرب العالمية الثانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار التنظيمي لتنفيذ الجزاءات العسكرية

حرصا على الاطلاع بتبعات وظائفها، ألقى الميثاق على عاتق الدول التزاما بأن تضع تحت تصرفها وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة لحفظ السلام العالمي¹، وأن تقدم لها المساعدات الضرورية اللازمة والتسهيلات التي تطلبها بما يسهم في فاعلية نشاطها، حيث قصد صائغو الميثاق من خلال إشراك جميع الدول في هذه العمليات بالرغم من إدراكهم بفارق الإمكانيات المادية (العسكرية) والبشرية بينها تحقيق شرعية العمل العسكري بربطه ومواد الميثاق، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، تقاسم وتوزيع أعباء حفظ السلم كل بحسب قدراته.

ولأن السلم الدولي يعنى كافة دول العالم الأعضاء في المنظمة وغير الأعضاء فيها، فقد سعى الميثاق ليشرك هذه الفئة الثانية في هذه المهمة باعتبارها محكومة هي الأخرى بالتزامات تجاه الأسرة الدولية²، وليستفيد من إمكانياتها ووسائلها إذا ما قرر استخدام القوة³، إذ أجاز لمجلس الأمن أن يدعو أيا منها، إذا رأى ذلك مناسباً، للاشتراك في القرارات التي يصدرها فيما يختص باستخدام القوات المسلحة التابعة لهذا العضو⁴.

¹ تبرم هذه الاتفاقات بين مجلس الأمن وبين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، أو بين مجلس الأمن وبين مجموعة منها، وتصدق الدول الموقعة على هذا الاتفاقات وفق الأوضاع التي تقتضيها دساتيرها. ومن الواضح، أن مجلس الأمن هو من يختار الدول التي يعقد معها مثل هذه الاتفاقات، والتي تكون، على الأرجح، مع كل دولة على حدة، يراعى فيها، قوتها، الإمكانيات التي تحوزها، درجة تقدمها،... الخ، وبناء على ذلك يتحدد مجال مساهمتها، والتزاماتها تجاه المنظمة، والتزامات المنظمة تجاهها.

² الأكد أن هذه الالتزامات تتركز، بدرجة أولى، في القيام بما يمليه عليها النظام الدولي لحفظ السلم، بالقيام بكل عمل من شأنه المساعدة في تنفيذ الجزاءات، والامتناع عن تقديم المساعدة لدولة كانت محلاً لتطبيق الجزاءات، فضلا عن توفير الوحدات والقوات المسلحة، إذا ما أراد مجلس الأمن الاستعانة بقواتها وخدماتها، وفق الإطار الذي رسمته المادة 43 من الميثاق.

³ من المهم الإشارة إلى أن شروط ممارسة المادة 44 محددة في نص المادة " عندما يقرر مجلس الأمن اللجوء إلى القوة "، ومع ذلك، فقد كشفت الممارسة الدولية أن مثل هذا القرار الذي يأمر بالعمل المسلح للأمم المتحدة، لم يتخذ من قبل مجلس الأمن، فبمناسبة القضية الكورية، تدخل عن طريق التوصية لعدم قدرته على الاعتماد على الاتفاقات الخاصة، وفي أزمة الخليج سنة 1990، ورغم أنه تقرر استخدام القوة إلا أن تنفيذ العمليات المسلحة أفلت من سيطرة الأمم المتحدة، في غياب القوات المسلحة للمنظمة.

Marie Françoise FURET, L'article 44, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p1271.

⁴ تتشابه أحكام المادة (44) مع تلك الواردة في المادتين (31) و(32) من الفصل السادس من الميثاق فيما يتعلق بالدول غير الأعضاء، فتتيح المادة (31) لمجلس الأمن إمكانية بأن يشرك أي عضو من أعضاء المنظمة غير عضو في مجلس الأمن " قد تتأثر مصالحه لشكل خاص " في مناقشاته، وبنفس الكيفية تفتح المادة (32) هذه الإمكانية أمام كل دولة طرف في نزاع معروض

وبغرض ضمان السرعة في تنفيذ " عملية قسرية دولية مشتركة " أولى الميثاق أهمية كبرى لاستخدام القوات الجوية في الأعمال الحربية، حيث نص على أن " يضع أعضاء الأمم المتحدة وحدات وطنية من القوات الجوية يمكن استخدامها فوراً " ¹، ويبدو من عبارات المادة أن المسألة لم تعد - كما في المادة (43) - لجميع أعضاء الأمم المتحدة، من حيث أنها أخذت بالاعتبار فارق الامكانيات الموجود بين الدول، وبالتالي، من المنطقي أن معظم الجهد المطلوب ستقدمه بلا ريب الدول الأقوى، ويمكن القول أنه الثمن الذي تدفعه مقابل الامتيازات التي يعترف لها به الميثاق.

ولعل من المهم الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذه الوحدات تظل وحدات وطنية تابعة لدولها، لا تستخدم إلا في حال الحاجة لدعم عملية عسكرية دولية ².

ولتنسيق عملها وضبطه، أوكل ميثاق الأمم المتحدة بجهاز فني متخصص منشأ لهذا الغرض " لجنة أركان الحرب " مهمة " مساعدة مجلس الأمن في إعداد الخطط الضرورية لاستخدام القوة المسلحة " ³، فضلا عن التوجيه الاستراتيجي لأية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس، وبذلك، يكون اختصاص هذه اللجنة منصبا على مزولة نشاطين: الأول، باعتباره جهاز عمل، فإنه يمارس دورا استشاريا يتجلى في تقديم المشورة والمعونة للمجلس في جميع المسائل المتصلة بالوسائل والعمليات العسكرية اللازمة للنهوض بالتبعات الملقاة على عاتقه ⁴. فضلا عن دوره في التوجيه الاستراتيجي للقوات الموضوعة تحت تصرف المجلس.

على المجلس، حتى لو لم تكن ممثلة في المنظمة (عضوا فيها)، لكن هناك اختلاف جوهري بين هذه الأحكام وتلك الواردة في المادة (44).

فهذه الأخيرة تتضمن الإشتراك في القرارات التي يصدرها مجلس الأمن، بينما لا تمنح المواد 31 و32 للأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة حق التصويت، مع الإشارة إلى أن السلطة التقديرية لمجلس الأمن مقيدة في إطار المادة (44)، بالاتفاقات الخاصة.

¹ أنظر المادة (45) من ميثاق الأمم المتحدة.

² Marie françoise FURET, L'article 45, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p1274.

³ أنظر المادة (46) من ميثاق الأمم المتحدة.

⁴ من الجدير بالذكر أن لجنة الحرب قامت - بناء على دعوة من مجلس الأمن، كلفها بفحص أحكام المادة 43 من وجهة نظر عسكرية- بإعداد تقرير تناولت فيه كل ما يتعلق بالمبادئ الأساسية التي ينبغي أن تحكم تنظيم القوات المسلحة للأمم المتحدة، حيث وضعت النظام الأساسي لهذه القوات في 41 مادة، وقسمت إلى عشرة فصول، لتشريع أهم النقاط التي تهمها، ويشمل، تكوين واستخدام واستعداد هذه القوات، حقوقها على الطريق، تمركزها في وقت السلم، الاحتياجات اللوجستية وتوجيهها الاستراتيجي.

JEAN Claude MARTINEZ, L'article 47, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris , 2005, p1286.

بالنسبة لدورها الوقائي كجهاز منع، فإن هذه اللجنة تمارس وفق المادتين (1/47) و(26) من الميثاق، رقابة على الأسلحة، فتتولى مساعدة مجلس الأمن في تنظيم الأسلحة ونزعها، تخفيض التسليح وتنظيمه، وإمكانية نزع السلاح، ... الخ¹.

ولما كان نظام الأمن الجماعي الذي أرساه الميثاق منوطاً بإبرام الاتفاقات الواردة في المادة (43) منه التي تعد حجر الزاوية في هذا النظام، فإن عدم الوصول إلى حل توافقي بين الدول دائمة العضوية حول تشكيل هذه القوات ونوعها، ومقدار اشتراك كل منها، والمعيار الذي يتم على أساسه تحديد ذلك... وغيرها من المسائل، كل ذلك حال دون اكتمال آليات الفصل السابع من الميثاق ليولد نظام الأمن الجماعي مبتوراً.

في سنة 1948، قدمت لجنة أركان الحرب تقريرها إلى مجلس الأمن بينت فيه الأحكام التي تم التوصل إلى اتفاق بشأنها بين الدول دائمة العضوية²، وتلك التي أخفق أعضاء المجلس في الوصول إلى توافق بشأنها³، وهو ما أحدث صدعا في نظام الأمن الجماعي بدأت نتائجه تظهر بشكل جلي مع أولى الأزمات التي عالجتها المنظمة، فلم يتم تفعيل لجنة الأركان الأممية في الأزمة الكورية سنة 1950 والتي يعد الاتحاد السوفياتي أحد أعضائها، وإنما أخذ يتم اللجوء إلى إجراءات من خارج الميثاق بإنشاء " لجنة التدابير الجماعية"، وهكذا، اتجهت الممارسة الدولية

¹ لقد كان من الصعوبة بمكان وضع نظام لتنظيم التسليح قيد التنفيذ، فقد رفضت الدول المصدرة للأسلحة، كما رفضت الدول المستوردة له، المقترحات القليلة المتواضعة التي تهدف ببساطة إلى تسجيل جميع عمليات نقل الأسلحة في الأمانة العامة. مما يعني أن مجال عمل لجنة الأركان غير موجود، فقد توقفت أجهزة الأمم المتحدة عن المطالبة باتخاذ قرار بتطبيق المادتين 45 و 47.

² انعقد الاتفاق -بين الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن- على موضوع القوات المسلحة في حالة تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع عدوان. بالنسبة لتشكيل هذه القوات، توقعت اللجنة أن تقوم الدول دائمة العضوية بأغلبية التمويل. فيما يتعلق بوضع هذه القوات، أوصت اللجنة بتركهم تحت الولاية القضائية الوطنية.

³ يمكن إيجاز المسائل التي لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأنها في: (1) القوة الكلية لوحدات الجيش الدولي إذ ثار الخلاف حول قوام هذا الجيش وعتاده، (2) تشكيل الجيش، ففي حين دعم الاتحاد السوفياتي فكرة المساواة المطلقة بين الدول الأعضاء في تزويد المنظمة بالوحدات، دافعت الدول الأخرى عن فكرة التمايز، (3) أماكن تواجد الجيش الدولي، بين من يقول بضرورة وجودها في قواعد عسكرية مختلفة عن الدول المزودة لهذه القوات، وبين من يرى أن المكان الطبيعي لهذه الوحدات هي دولها، (4) المدة الزمنية التي ينبغي خلالها القيام بسحب هذه القوات، بعد قيامها بمهامها- فظهر في هذا الصدد، اتجاه يدافع عن تحديد الأجل لسحبها مقدما في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، رأى آخر أن تحديد سحب القوات يعد من صميم اختصاص مجلس الأمن، ولا يمكن ضبط هذا الاختصاص من خلال وضع أجندة لسحب هذه القوات.

JEAN Claude MARTINEZ, L'article 47, Op.cit, p 1288-1290.

نتيجة هذا الإخفاق - وابتداء من قرار الاتحاد من أجل السلام - إلى استحداث أجهزة وخلق هيئات بديلة للجنة أركان الحرب الميثاقية¹.

هذا لا ينف وجود محاولات سعت الدول من خلالها إلى إعادة بعث الروح في هيئة الأركان الأممية، إلا أن هذه المساعي لم تكلل بالنجاح، أو بالأحرى تم تعطيلها بسبب عدم رغبة بعض الدول في بذل الجهود الضرورية المقابلة للامتيازات الميثاقية التي تتمتع بها، وعدم تحمس الأمين العام للمنظمة لإحياء هذه الهيئة، وبحسب الأستاذ "غسان الجندي" فإن ذلك عائد إلى "خشية أن يقوم المجلس بتهديد الوظيفة الفنية للأمانة العامة بإدارة عمليات حفظ السلام محل الأمين العام الذي لعب هذا الدور منذ زمن سحيق"².

الفرع الثاني: عمليات حفظ السلام المستحدثة بديل لنظام الأمن الجماعي أم إجراء مدعم له أم موازي

من أهم النتائج المترتبة على شلل مجلس الأمن وعجزه عن تطبيق جزاءات الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، لجوء المنظمة الأممية إلى إنشاء قوات دولية لحفظ السلام. هذه القوات كما هو معلوم، لا تستند في إنشائها إلى أساس قانوني ميثاقية، وإنما فرض اللجوء إليها خطورة التهديدات وتعدد الأزمات، وكرستها الممارسة العملية لمنظمة لأمم المتحدة كآلية بديلة لمعالجة قصور منظومة الجزاء في التصدي لانتهاكات النظام القانوني الدولي.

وإذا كانت هذه القوات اتخذت في مراحلها الأولى نموجا تقليديا يهيمن على تدبيره الطابع السلمي، فإنه سرعان ما أخذت طبيعة هذه القوات في التبدل والتطور سواء من حيث الجهاز الأممي المنشئ لها أو من حيث كم هذه العمليات ونوعها وطبيعتها وظائفها، إذ اتسع حجمها وتعددت مهامها وتنوعت إلى درجة أصبحت "تشكل اليوم المحور الأساسي لتطبيقات السياسة الدولية الجزائية المعاصرة، والعنصر الأهم في مقوماتها"³.

¹ تكررت ظاهرة الاستبدال وخلق مؤسسات جديدة: في قرار الجمعية العامة بتاريخ 1956/11/03 الذي تقرر بموجبه إنشاء قوات الطوارئ الدولية، حيث اقترح الأمين العام تشكيل لجنة استشارية، مسؤولة عن الإجراءات الإدارية، والمسائل المتعلقة باستخدام القوة. كما تم إنشاء هيئة مماثلة أيضا ووضعها حيز التنفيذ في الكونغو سنة 1960 من قبل الأمين العام للمنظمة، وإن كانت هذه الهيئة الاستشارية الجديدة ظلت غير رسمية، فإن دورها في مساعدة الأمين العام على ما يبدو كان مهما.

² الجندي غسان، عمليات حفظ السلام الدولية، دار وائل للنشر، الأردن، ص 16.

³ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 613.

على أن هذه الممارسة لم تمر دون أن تثير مجموعة من التساؤلات والاشكالات تتعلق بالأساس القانوني لهذه القوات وأبرز سيماتها، طبيعتها المستحدثة، وهل يمكن اعتبارها بديلا لنظام الأمن الجماعي؟ أم كآليات مدعمة له؟.

أولا: الأساس القانوني لعمليات حفظ السلام

درجت الأمم المتحدة - ولا تزال - على إنشاء قوات لحفظ السلام كآلية لمواجهة تهديدات السلم الدولي، وإذا كان البعض ينظر إلى هذه القوات كوسيلة تصب في مسعى تحقيق السلام، فإن البعض الآخر ينظر إليها كآلية دخيلة على الميثاق، وهو ما يؤكد رفض بعض الدول الاشتراك في تسديد النفقات المترتبة عن العمليات التي تقوم بها، من هذا المنطلق، يثور الجدل حول شرعية استحداث هذه العمليات والأساس القانوني الذي يستند إليه إنشاؤها.

يذهب جانب من الكتاب إلى القول بأن إنشاء هذه القوات إنما يستند على نص المادة (22) من الميثاق، الذي تخول الجمعية العامة الحق في إنشاء ما تراه ضروريا من أجهزة لممارسة وظائفها، وبحسب أنصار هذا الموقف فإن هذه القوات يقع إنشاؤها في نطاق المادتين (10) و(14) من الميثاق، الأمر الذي يمكن الاستدلال عليه من حكم المادة (23) من الاتفاق المبرم بتاريخ 1956/02/08 بين منظمة الأمم المتحدة ومصر بشأن قوات الطوارئ¹.

فيما يتجه فريق ثانٍ للقول بأن قوات حفظ السلام تجد سند إنشائها في أحكام الفصل السادس من الميثاق على اعتبار أن تدابيرها تندرج في خانة الوسائل السلمية لتسوية النزاعات. بينما اقترح ثالث أساسا قانونيا مختلفا لإنشاء هذه القوات بالنظر إلى طبيعة تدابيرها التي تتعدى نوعا ما التسوية السلمية للنزاعات دون أن تبلغ حد استخدام القوة المسلحة، فهي تدابير تعمل على احتواء النزاع وتطويره والحيلولة دون تفاقمه، بالتالي، فقد أرجع أساس إنشائها إلى حكم المادة (40) من الميثاق التي تتوافق طبيعتها وهذه التدابير²، مع اختلاف بسيط هو أن هذه التدابير المؤقتة تنطوي على ضغوط قانونية لأنه وفق هذه المادة " في حالة عدم تنفيذ هذه التدابير " يراعي مجلس الأمن، على النحو الواجب، لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه"³.

وإذا كانت هذه الآراء منقسمة حول الأساس القانوني الذي يستند إليه إنشاء هذه القوات، فإن الإجماع بينها يكاد يكون منعقدا حول طابع هذه العمليات، من حيث أنها لا تندرج ضمن أعمال

¹ Charles CHAUMONT, La situations juridique des états membres à l'égard de la force d'urgence..., Op.cit, p 403.

² الموسى محمد خليل، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، عمان، 2004، ص 198.

³ الجندي غسان، مرجع سابق، ص 29.

البوليس الدولي، كما لا تعد من قبيل تدابير المنع أو القمع التي يتخذها مجلس الأمن وفقا للمادتين (41) و (42) من الميثاق، على الأقل فيما يتعلق بالجيلين الأول والثاني منها، وهو ما سنبينه من خلال استعراض السمات الأساسية لعمليات حفظ السلام.

ثانيا: السمات الأساسية لعمليات حفظ السلام التقليدية

تتميز عمليات حفظ السلام بتنوع مهامها، ويشترك أغلبها في الخصائص والسمات التالية:

أ- خاصية السلمية لعمليات حفظ السلام التقليدية

إن أهم خاصية تميز قوات حفظ السلام التقليدية هي السلمية، فهذه القوات أنشئت أول الأمر لمباشرة أعمال غير قسرية، تهدف في المقام الأول إلى تجميد الأوضاع في المناطق المضطربة واحتوائها، والعمل بالموازاة مع ذلك على خلق الظروف الملائمة لتحقيق السلم المستدام¹، وهي في سبيل تحقيق ذلك تتخذ أنماطا وصيغا عدة فقد تكتسي طابع تكليف مراقبين أو بعثات لمراقبة ورصد الوضع في منطقة ما وتزويد المنظمة بتقارير دورية بشأنها أو تتخذ شكل عمليات أمنية تعمل على مراقبة الحدود بين الأطراف المتنازعة وتأمين وقف إطلاق النار دون أن تباشر أعمال قتالية أو قمعية، وعموما، درجت المنظمة على تحديد مهام هذه القوات في القرارات التي تتضمن إنشائها.

ب- خاصية الرضائية لنشاط قوات حفظ السلام

يعد هذا العنصر أبرز سمة تتميز بها عمليات حفظ السلام عن أعمال المنع والقمع الواردة في الفصل السابع، فخلافا لهذه الأخيرة التي تتخذ تطبيقا لقرارات مجلس الأمن بهدف ردع المخالف للنظام العام الدولي وبذلك فإنها تتميز بالقسرية واللا رضائية، فإن عمليات حفظ السلم تقوم على التوافقية والرضائية بين أطراف النزاع.

بالنسبة للتوافقية، فإنها تقوم على إجماع الدول دائمة العضوية حيث أن إنشاء هذه القوات وتحديد ولايتها والمهام المنوطة بها، وتمديد بقاء هذه القوات يتوقف على توافق هذه الدول أو على الأقل عدم معارضة أحدها².

¹ فليج غزلان، المركز القانوني للأفراد أثناء اللا سلم في القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014، ص 160.

² من بين الأمثلة التي تزخر بها الممارسة العملية للأمم المتحدة، قيام الاتحاد السوفياتي بممارسة حق النقض ضد تجديد مهام خدمات قوات الأمم المتحدة للطوارئ² في مصر بتاريخ 1979/07/24، وهو ما أدى إلى إنهاء مهام هذه القوات. موسى محمد خليل، مرجع سابق، ص 200-201.

بالنسبة للرضائية، فإن إقرار عمليات حفظ السلام يشترط رضا وقبول الأطراف المتنازعة¹، هذا ما أوضحه الأمين العام للمنظمة في تقريره الخاص سنة 1967 حينما أشار إلى أن " موافقة الدولة التي تستضيف قوات السلام الدولية هي قاعدة أساسية طبقت في كل عمليات حفظ السلام الدولية"²، وهذا يعني أن هذه القوات تمارس عملها طالما لم يسحب أو يتراجع أحد الأطراف عن قبوله، وفي حال قيامه بذلك، فإن مهام هذه القوات تكون عرضة للإنهاء من قبل الأمم المتحدة³. ولعل من نافلة القول الإشارة إلى رضا الدول المعنية وحدها قد لا يكون كافياً، إذ يشترط أيضاً موافقة الدول الأعضاء المزودة هذه القوات بوحدة عسكرية على العمل في منطقة النزاع.

ج- حياد قوات حفظ السلام الدولية

إن قوات حفظ السلام الدولية لا تهدف إلى تسوية نهائية للنزاعات والاضطرابات ولا إلى معاقبة المعتدي أو المخالف لقواعد السلم والأمن الدوليين، لذلك فإنه لا يهتما تحديد المعتدي من الضحية وتقوية جانب هذا الأخير، وإنما ينصب عملها على احتواء الأزمات وتذليل الصعاب دون المساس " بحقوق الأطراف ومطالبها أو بمراكزها القانونية "، وهذا يقتضي أن تؤدي هذه القوات مهامها بحيادية ودون تحيز لأي طرف، لأن من شأن عدم التزام الحياد أن يضع هذه القوات في مواجهة مباشرة مع أحد أطراف النزاع وهو ما لا يتماشى مع الغرض الذي من أجله أنشئت.

د- حظر استخدام القوة إلا للضرورة

نظراً لطبيعة العمليات التي تقوم بها قوات حفظ السلام والتي تقوم على رضا أطراف النزاع وقبولهم، فمن المنطقي أن لا تمتلك هذه القوات -كأصل عام- استخدام القوة العسكرية لأن مهامها غير قسرية لا تتطلب منها ذلك، وإن كانت الضرورة تستوجب استخدام القوة لأغراض دفاعية، فإن ذلك ينبغي أن يتم في أضيق الحدود⁴.

¹ على إثر العدوان الثلاثي على مصر سنة 1956، تشكلت قوات حفظ السلام الدولية، حيث وافقت مصر على استقبال هذه القوات على إقليمها، فيما رفضت إسرائيل مرابطة هذه القوات على أراضيها، لذلك، رابطت قوات السلام الدولية على الأراضي المصرية فقط.

² الجندي غسان، عمليات حفظ السلام الدولية، دار وائل للنشر، الأردن، 2000، ص 100.

³ ولعل أبرز مثال عن ذلك، هو طلب الرئيس المصري من الأمم المتحدة سنة 1967 سحب قوات الطوارئ التابعة لها من الإقليم المصري مما أدى إلى إنهاء خدمات هذه القوات وخروجها من المنطقة.

⁴ يمنع على قوات حفظ السلام - كقاعدة عامة- استخدام الأسلحة، باستثناء حالتين: حالة الدفاع عن النفس، والحالة التي يجيز فيها مجلس الأمن استخدام القوة العسكرية متى رأى ذلك ضروريا لتحقيق الأغراض الذي أنشئت من أجله.

ثالثاً: مهام قوات حفظ السلام الدولية

من المعلوم أن عمليات حفظ السلام ما فتئت تشهد تطوراً وتغيراً سواء من حيث مهامها ووظائفها أو تشكيلها وطبيعة عملها أو من حيث الجهة المقررة لها، وعموماً، يقول الفقه بوجود أربع أجيال من عمليات حفظ السلام.

الجيل الأول، يرجع إقراره إلى سنة 1948 أين أنشأ مجلس الأمن هذه القوات لمراقبة وقف إطلاق النار بين الدول العربية وإسرائيل لتتوج بتوقيع اتفاق هدنة بين الفصيلين المتنازعين، ليتوالى بعدها إقرار هذه العمليات بشكل مطرد، تشكيلها غالباً ما يتكون من عدد محدود من الأفراد العسكريين الدوليين التابعين للدول الأعضاء، بينما مهامها محصورة ومقيدة سياسياً وميدانياً¹، نذكر منها، مراقبة انسحاب القوات المتحاربة من مواقع النزاع، ومراقبة وقف إطلاق النار، الإشراف على اتفاقيات الهدنة، ... إلخ.

الجيل الثاني، يعد كأحد النتائج المترتبة عن ظروف ومستجدات قرار "الاتحاد من أجل السلام"، إذ يعود إقراره لسنة 1956 تاريخ العدوان الثلاثي على مصر، بعد فشل مجلس الأمن في التعامل مع هذه الأزمة وإقرار الجزاءات الميثاقية في حق الدول المعتدية إعمالاً لنظام الأمن الجماعي، تدخلت الجمعية العامة بإقرار عمليات حفظ السلام لتبصم على ظهور الجيل الثاني، ويتميز هذا الجيل من العمليات بعدد الأفراد الكبير وبالمهام الواسعة التي يضطلع بها مقارنة بسلفه، فتتراوح مهامه بين مراقبة مناطق التوتر والفصل بين الأطراف المتنازعة الانتشار في المناطق التي تشهد نزاعات مسلحة داخلية ... إلخ.

ومما ينبغي الإشارة إليه أن منظمة الأمم المتحدة وبإقرارها هذه العمليات، تكون قد أنشأت نظاماً رديفاً لنظام الأمن الجماعي الميثاقية، من حيث أنها أقصت تطبيق التدابير الجزائية التي ينطوي عليها نظام الأمن الجماعي باستبدال الجهة التشريعية (استثنائياً) التي لا تملك قانونياً سلطة إقرار جزاءات ميثاقية ملزمة²، وبذلك، تكون قد استحدثت نظاماً موازياً لنظام الأمن الجماعي، يشرع لتحلل الدول عامة، ودائمة العضوية خاصة من تعهداتها والتزاماتها الميثاقية³.

¹ العقون ساعد، تطبيق القانون الدولي الإنساني على القوات التابعة للأمم المتحدة في إطار عمليات حفظ السلام الدولية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، ع 02، 2013، ص 100.

² راجع في هذا الإطار ما جاء حول تداعيات قرار الاتحاد من أجل السلام على نظام الأمن الجماعي.

³ حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 617.

الجيل الثالث، يمكن القول أن هذه العمليات تأتي كانعكاس للمقاربة الجديدة التي أرساها الأمين العام للمنظمة تحت مسمى " الدبلوماسية الوقائية " في تقريره المعنون بـ " خطة السلام " سنة 1992 والمعروض على الجمعية العامة¹، إذ تقوم على فكرة أن طبيعة الأزمات التي أضحت المنظمة مضطرة لمجابهتها تتميز بالتعقيد والتشابك والتداخل، وهو ما يستلزم انتهاز مقاربة متكاملة يتعدى نطاقها المجال الأمني البحت، مقارنة لا تكتفي فحسب بحفظ السلم وإنما تتعداه إلى صنعه وبنائه بما يضمن تحقيق سلم مستديم.

لذا، يلاحظ أن مهام قوات حفظ السلام تحولت من عمليات تسعى لحفظ السلم عن طريق تدابير أمنية بحتة إلى عمليات متعددة الأبعاد تشمل المجال الأمني، الاقتصادي، الإنساني، والإداري، ... وغيره، الغرض منها تأهيل المجتمعات بشكل متكامل بما يسهم في اندماجها من جديد في المجتمع الدولي²، بالتالي، تراوحت مهامها بين تعزيز الديمقراطية، الإشراف على الانتخابات، نزع سلاح الأطراف المتنازعة وإزالة الألغام، تقديم العون اللازم للاجئين، وقيادة عمليات المصالحة عقب النزاعات الداخلية المسلحة، إدارة الدولة وإعادة تشييد مؤسساتها حماية القوافل الإنسانية ... إلخ.

الجيل الرابع، مع نهاية الألفية أخذت الدعاوى الدولية تتصاعد نحو تبني مفهوم جديد لعمليات حفظ السلام تقوم على التضحية بأحد الخصائص والسمات المميزة لها، متمثلا في استخدام القوة المسلحة، فكان هذا التوجه نتيجة تلازمية لعجز هذه القوات عن التصرف في مواجهة الأحداث والمجازر التي عرفتها في سبرينيتشا، رواندا، والكونغو،... إلخ، التي اكتفت فيها بمعاينة انتهاكات حقوق الإنسان، لأن ولايتها وطبيعة مهامها لا تسمح لها بالتدخل واستخدام القوة المسلحة، فظهر نتيجة لذلك ما يعرف بعمليات حفظ السلام الردعية³.

حيث يمكن لهذه القوات ويسمح لها، في سبيل إنفاذ المهام الموكلة إليها بموجب قرار مجلس الأمن استخدام القوة المسلحة والدفاع عن وظائفها في مواجهة الأطراف التي تهدد نشاطاتها

¹ راجع تقرير الأمين العام المقدم عملا بالبيان الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن في 31/جانفي 1992، المعنون بـ " برنامج السلم " (الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم). على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/47/277>.

² بلهوارى سمية، دور قوات حفظ السلام في حفظ السلم والأمن الدوليين، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 04، 2018، ص 199.

³ زعادي محمد جلول، توظيف عمليات حفظ السلام الأممية الردعية في إطار القانون الدولي، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 36، العدد 01، 2022، ص 117-120.

وتحول دون الاضطلاع بها، أو تهدد باحباط جهود السلام. على أن يشترط لذلك، موافقة الدولة موضوع النزاع أي الدولة التي يكون النزاع دائراً في إقليمها، وترخيص مسبق من مجلس الأمن¹. وبذلك، فإنها تختلف عن عمليات " فرض السلام " التي تقوم بها قوات متعددة الجنسيات²، من حيث أن هذه الأخيرة لا تتطلب رضا الدولة موضوع النزاع كون أعمالها بطبيعتها قسرية الغرض منها ردع المنتهك، وإن كانت هي الأخرى تتطلب ترخيصاً مسبقاً من مجلس الأمن.

في تقريره المعنون بـ " أجندة السلام " أوصى الأمين العام السابق للأمم المتحدة " بطرس غالي " مجلس الأمن بأن يبدأ مفاوضات وفقاً للمادة (43) من الميثاق بدعم من لجنة الأركان العسكرية، معتبراً أن من المناسب النظر إلى لجنة أركان الحرب هذه في إطار الفصل السابع لا في سياق تخطيط عمليات حفظ السلام وتنفيذها³.

كما أكد في موضع آخر من هذا التقرير على الطبيعة التحفظية لقوات إنفاذ السلام بوصفها تدبيراً مؤقتاً طبقاً للمادة (40)⁴، مؤكداً أنه لا ينبغي الخلط بينها وبين القوات التي يمكن أن تشكل في نهاية المطاف طبقاً للمادة 43 للتصدي لأعمال العدوان⁵.

¹ نفس المرجع، ص 123.

² فيما يتعلق بفرض السلام، أشار الأمين العام بطرس غالي في أجدنته إلى أنه في حال فشل الوسائل السلمية، فعلى مجلس الأمن أن يستخدم القوة لفرض السلام، وفي ظل غياب الاتفاقات الخاصة الواردة في المادة (43) من الميثاق، اقترح الأمين العام للمنظمة في أجدنته إنشاء وحدات تدعى " وحدات فرض أو إنفاذ السلام " تتشكل من وحدات مقدمة من قبل الدول الأعضاء تكون متاحة عند الطلب، وتخضع في عملها لسلطة وسلطان مجلس الأمن الذي يتولى توزيعها وتحديد اختصاصاتها ومهامها بشكل مسبق، بينما تكون هذه القوات شأنها شأن قوات حفظ السلم، تحت إمرة الأمين العام للمنظمة الأممية.

راجع النقطة رقم 44 من تقرير الأمين العام المشار إليه آنفاً، فيما يتعلق بوحدات إنفاذ السلم، ص 16.

³ راجع تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالبيان الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن في 31/جانفي 1992، المعنون بـ " برنامج للسلم " (الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم)، النقطة 43، ص 16.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/47/277>.

⁴ أعلن الأمين العام للأمم المتحدة أن عمليات حفظ السلام لم تكن، بأي حال من الأحوال، لجوءاً إلى المادة (42) من الميثاق. من المعلوم - بحسب فتوى محكمة العدل الدولية- أن قوات حفظ السلم لا تتورط ولا تشارك في تدابير قسرية ضد دولة مذنبية بعمل عدواني أو انتهاك السلام، ولا يمكنها أن تعمل إلا بموافقة الدولة المعنية، هذا هو الحال، حتى عندما تهدف هذه العمليات إلى ضمان، بالقوة، تقديم المساعدات الإنسانية في النزاعات المسلحة غير الدولية.

⁵ من خلال ملحق خطة السلام لسنة 1995، يبدو أن الأمين العام للمنظمة قد تراجع عن تنفيذ ما هو موجود في أجندة السلام لسنة 1992، حين اعترف بصعوبة تكوين قوة عسكرية تابعة للمنظمة، لذلك، اقترح في الملحق سنة 1995، تكوين قوة انتشار سريع توضع تحت تصرف المجلس بصفة دائمة، على أن هذه الأخيرة هي الأخرى لم تر النور بسبب معارضة الدول.

رابعاً: عمليات حفظ السلام الدولية المستحدثة بديلاً للأمن الجماعي أم مدعماً له

لعل من أهم العمليات التي أخذت الأمم المتحدة تلجأ إليها في السنوات الأخيرة هي عمليات " فرض السلام" عن طريق قوات تحالفية متعددة الجنسيات، فهذه العمليات عسكرية بطبيعتها لا تشترك مع قوات حفظ السلام التقليدية سوى في آلية الإقرار التي يمتلكها مجلس الأمن، وبذلك يمكن القول أنها آلية خلافاً لكونها غير ميثاقية فإنه يصعب إدراجها في فئة عمليات حفظ السلام الدولية¹.

فتدابيرها وتشكيلها وتمويلها وطبيعتها عملها أقرب إلى المادة 43 من الميثاق منها إلى عمليات حفظ السلم كونها تخضع بصفة كلية لإرادة وسلطة الدول التي تتبعها، بينما يخضع أفراد هذه القوات في مسؤوليتهم التأديبية والجنائية الدول للتابعين لها، وبذلك، فإنها تجمع بين خصائص عمليات حفظ السلام ونظام الأمن الجماعي.

والواقع، أن أعمال هذه القوات لا يكاد يستجيب للمتطلبات القانونية فعادة ما تباشر دون ترخيص أو تفويض مسبق من مجلس الأمن، وأكثر ما يقوم به هذا الأخير إضفاء المشروعية على هذه العمليات ليدمج بذلك بين شرعية القوة وشرعية الميثاق²، ولعل أبرز مثال حديث عن ذلك العمليات العسكرية التحالفية ضد العراق سنة 2003 والتي تم تنفيذها دون صدور قرار من مجلس الأمن، فتحولت من قوات معتدية إلى قوات قائمة بالاحتلال ثم إلى سلطة تحالف مؤقتة مكلفة بإدارة العراق!!³.

فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام التقليدية فلا شك أنها أتت في سياق خدمة السلم الدولي وإن كان لا يمكن بأي حال أن تأخذ دور العمليات الردعية لأن لكل منها مجاله، فيمكن القول عموماً بأنها عمليات مدعومة لنظام الأمن الجماعي.

بينما عمليات فرض السلام التي تتم عن طريق قوات متعددة الجنسيات دون ترخيص مسبق من مجلس الأمن فإنها تقرر كبدائل لنظام الأمن الجماعي.

¹ هذه القوات تتشكل من وحدات عسكرية وطنية غير دائمة مزودة بأسلحة ومعدات ثقيلة ومتطورة، تزودها طواعية الدول الأعضاء في المنظمة في كل مناسبة، والتي تبدي استعدادها للتدخل، وتخضع - غالباً - لقياداتها الوطنية، إذ تحتفظ هذه القوات بطابعها الوطني وتظل خاضعة في جميع الأوقات للأنظمة المعمول بها في قواتها المسلحة الوطنية. على أن يظل لهذه الأخيرة الحق في سحب هذه القوات متى رأت ذلك مناسباً ويطلق جانب من الفقه على هذا النظام " التعاقد من الباطن ".

² حرب علي جميل، مرجع سابق، ص 618.

³ راجع قرار مجلس الأمن 1511 بتاريخ 2003/10/16 لاسيما المادة الأولى منه. رمز الوثيقة: (2003) S/Res/1511.

المطلب الثاني: دور الدول في وضع الجزاءات الميثاقية موضع التنفيذ

يقتضي نجاح أي منظمة في تحقيق أهدافها ضبط نظامها الجزائي وإحكامه واستعداد الدول الأعضاء في المنظمة ورغبتها في وضع قراراته موضع التنفيذ، وهذا يتطلب من الأعضاء التصرف بحسن نية، لذلك، جاء النظام الجزائي الذي تضمنه ميثاق الأمم المتحدة متميزا بالضبط والإحكام، فنجده يولي لتنفيذ الإلتزامات الناشئة عن القرارات والتوصيات التي تصدرها أجهزته الرئيسية أهمية كبرى سواء ما تعلق منها بقبول الدول الأعضاء وتنفيذها قرارات مجلس الأمن الجزائية (المادة 25)، أو ما يتعلق منها بتقديم المساعدة وكافة التسهيلات اللازمة وهي بسبيل تنفيذ أحكام الجزاءات (المادة 5/2).

وإيماننا منه بأن فاعلية الجزاءات منوط بتعاون الدول جميعها ومساهمتها كل بالقدر اللازم في تنفيذها، سواء الأعضاء أو غير الأعضاء في المنظمة، فقد حرص على إيلاء أهمية بالترام هذه الأخيرة بالجزاءات، وبالمقابل، فإنه يقدم وانطلاقا من مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، للدول المتضررة من تنفيذ الجزاءات إمكانية التذاكر مع مجلس الأمن من أجل حل المشاكل الاقتصادية الناجمة عن التزامها بالجزاءات، والحصول على التعويض.

الفرع الأول: التزام أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بالجزاءات.

يكفل الميثاق بموجب المادة (25) منه، لمجلس الأمن تحصيل تعهد عام ومسبق من الدول الأعضاء في المنظمة، بمقتضاه، يقع على هذه الأخيرة أن تمتثل للقرارات التي يتخذها وأن تنفذها بحسن نية.

على أن أول تساؤل يتبادر إلى الأذهان، ما هي القرارات المقصودة التي ينطبق عليها هذا التعهد؟ هل ينصرف نطاق التعهد بالتنفيذ إلى كل ما يصدر عن المنظمة من تصرفات أيا يكن الجهاز؟ أم أنه ينطبق فقط على الأفعال الصادرة عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق؟ ثم، هل أن الدول مطالبة بتنفيذ جميع قرارات المجلس بصرف النظر عن مدى توافقها مع أحكام الميثاق؟ وفي حال وجود التزامات قانونية سابقة، هل يجيز للدول أن تتحلل من تنفيذ القرارات الجزائية؟.

أولا: نطاق التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الجزائية

يختص مجلس الأمن قانونا بفرض جزاءات دولية على المخل بالنظام القانوني الدولي، حيث يملك في هذا الصدد سلطة تقديرية واسعة تخول له اتخاذ ما يراه ملائما من تدابير تتناسب

والواقعة المعروضة أمامه، فيقرر نوع الجزاء وشدته وحدته، وجميع التفاصيل المتعلقة به، والأهم من ذلك كله، الجهة التي يناط بها توقيعه، وإذا كان الأصل أن تشترك جميع الدول في التنفيذ إعمالاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء، فإنه استثناء، قد يقرر إسناد مهمة التنفيذ بشكل رئيسي إلى مجموعة دول أو إلى تنظيم إقليمي معين متى رأى ذلك ضرورياً ومناسباً. وإن كانت هذه الحالة تعنى في جانبها الغالب بالجزاءات العسكرية.

في حال ما قرر مجلس الأمن أن يسند بشكل أساسي تنفيذ الجزاءات غير العسكرية بمجموعة دول أو بتنظيم إقليمي معين، فإن تكليف المجلس لهذه الدول يكون ملزماً لها استناداً إلى المادة (25) من الميثاق، وللتنظيمات والوكالات الإقليمية بمقتضى المادة (53) من الميثاق، وإن كنا لا نر أن تكليف دول محددة أو تنظيمياً إقليمياً لوحده بمهمة تنفيذ الجزاءات أمراً مجدياً لأن فاعليته تقوم بدرجة كبيرة على مساهمة جميع الدول مما يسمح بسد أي ثغر قد تمكن الدولة المستهدفة من الالتفاف على الجزاءات والتهرب منها، ولعل ذلك ما يبرر ندرة الممارسة الدولية في هذا الصدد¹.

ففاعلية فكرة الجزاءات غير العسكرية صممت لتعمل على أساس التعاون الدولي والمشاركة الجماعية الواسعة للدول في التنفيذ، فالهدف منها عزل الدولة المستهدفة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً عن المجتمع الدولي لإجبارها على الامتثال للشرعية الدولية، ويوجد التزام الدول بالمشاركة الفعالة في تطبيق الجزاءات أساسه القانوني في كل من المواد (25) و(48) و(5/2) من الميثاق التي تضمنت علاوة على الإلتزام الإيجابي بالمشاركة الفعالة، التزاماً سلبياً بالامتناع عن مساعدة الدولة المستهدفة، حتى ولو كانت هنالك مصالح متبادلة بينهما أو التزامات تعاقدية سابقة تربطهما.

حرصاً من الميثاق على إحكام تدابير الجزائية وسد الثغر أمام كل محاولة للالتفاف عليها أو التخلص من الإلتزام بمضامينها، أكد على ضرورة " التضافر بين أعضاء الأمم المتحدة وتقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن"²، هذه المعونة تستهدف تطبيقاً أمثل للجزاءات المقررة، وتتخذ أشكالاً عدة، قد تأتي في صورة مساعدة تقنية أو إدارية تقدمها الدول لتطبيق أمثل للجزاءات المقررة، نذكر من ذلك، بعثات المساعدة الجمركية المرسلة إلى الدول المجاورة

¹ نذكر من ذلك، قرار مجلس الأمن رقم 221 (1966) بتكليف المملكة البريطانية بمنع وصول السفن التي يعتقد أنها تحمل البترول

عبر ميناء بيرا إلى روديسيا، ولو بالقوة عند الاقتضاء.

² المادة (49) من ميثاق الأمم المتحدة.

ليوغسلافيا سابقا، لمساعدتها على إحكام الجزاءات وتطبيقها بشكل فعال ضد هذه الأخيرة¹. كما قد تتخذ شكل مساعدات اقتصادية تقدم للدول المتضررة من تنفيذ الجزاءات على النحو الوارد في المادة (50) من الميثاق.

وإجمالا، فإن لمجلس الأمن أن يفرض الالتزامات ويقرر الجزاءات بأحد الصيغ المعروفة لدى الفقه الدولي، إما عن طريق التوصيات، وإما عن طريق القرارات، وإن كانت درجة الالتزام بين الأسلوبين مثار جدل في الفقه.

أ- القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن وتوصياته

تثير القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن وتوصياته اختلافا بينا على الصعيد الفقهي، فأغلب الكتاب وإن كانوا يتفقون على إلزامية القرارات الصادرة عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق، فإن الأمر غير ذلك بالنسبة لباقي التصرفات القانونية الصادرة عنه، لذا، سنحاول إبراز أهم المذاهب والاتجاهات الفقهية التي جاءت في هذا الصدد.

1- يرى فريق من الكتاب من أمثال الدكتور " مفيد شهاب"، أن قرارات مجلس الأمن وحدها من تتمتع بالقيمة القانونية الملزمة، بينما التوصيات فإنها تتمتع بدرجة أقل من حيث الإلزامية، وهو ما يؤكده الأستاذ **حامد سلطان** الذي يعتبر أن القرارات المتعلقة باستخدام الجزاءات العسكرية هي قرارات ملزمة تجاه جميع الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة استنادا إلى المادة (24)، بينما التوصية وإن كان لها تأثير معنوي وقيمة أدبية لا يمكن إنكارها، إلا أنها في النهاية تظل غير ملزمة للمخاطبين بأحكامها².

2- يذهب أنصار هذا الموقف إلى إسباغ صفة الإلزامية على كل ما يصدره مجلس الأمن من تصرفات قانونية سواء أصدرت بموجب الفصل السادس من الميثاق أو بموجب الفصل السابع، فبملاحظة دقيقة لصياغة المادة (25) من الميثاق، نرى أنها جاءت في سياق عام يوحي بانطباق مضامينها على كل ما يصدره مجلس الأمن من أعمال قانونية أيا كانت توصيات أم قرارات، فلا يوجد فرق بين الأسلوبين سوى من حيث الشكل، ويبقى في الأخير تحديد مدى إلزامية التصرف من عدمه متوقفا على إرادة مجلس الأمن على اعتبار أن له سلطة اختيار أحد الأسلوبين، وهكذا

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 23.

² أشار إليه: لمى عبد الباقي العزاوي، مرجع سابق، ص 116.

تكون التوصية إلزامية في مواجهة المخاطبين بمضامينها متى قرر مجلس الأمن منحها مثل هذه الصفة¹.

3- يميل اتجاه ثالث في التفرقة بين التوصية والقرار ومدى الزامية كل منهما إلى الأخذ بمفهوم جامد لأحكام الميثاق، فيعتبر أن القرارات التي تتمتع بالصفة الإلزامية تقتصر على التصرفات الصادرة بمقتضى المادة (24) من الميثاق، إضافة إلى نصوص الفصل السابع والمادة (53) من الميثاق، بينما لا تنسحب صفة الإلزام على القرارات الصادرة استنادا على المواد (2/33)، (36)، (2/37) و(38) من ميثاق الأمم المتحدة².

مما سبق، يمكن القول أن من الصعب الأخذ بمعيار شكلي محض لتحديد القيمة القانونية الإلزامية لقرارات مجلس الأمن وتوصياته، فإنكار الصفة الإلزامية لتوصيات المجلس على إطلاقها لا يتسق مع التفسير المقبول للميثاق، يكفي أن نشير إلى حكم المادة (40) من الميثاق الذي تجيز لمجلس الأمن أن يقدم توصياته لأطراف النزاع مع الأخذ بالحسبان عدم امتثال المتنازعين للتدابير التي يوصي بها، مما يعني أن التوصيات من حيث المبدأ غير ملزمة، لكن في ظروف وفي حالات معينة يقدرها مجلس الأمن تصبح ملزمة وليست مجرد وفاء بالتزام أدبي، بل قد يترتب عن الإخلال بها تطور الوضع وتوقيع جزاءات على المخالف لمضامينها.

وقد سبق لمحكمة العدل الدولية وأن أكدت في أكثر من موضع على القوة الإلزامية للتوصية، نذكر من ذلك فتاها بشأن أهلية الجمعية لقبول دولة في الأمم المتحدة، حين أكدت على عدم إمكانية قبول دولة عضو في الأمم المتحدة دون صدور توصية من مجلس الأمن³.

على الصعيد العملي، لا يبدو من خلال ممارسة مجلس الأمن ما يدفع إلى الاعتقاد بانفطار توصياته بصدد الجزاءات من القيمة القانونية الإلزامية، ولعل ما يميزها عن القرارات يتمثل في القيمة السياسية لكل منهما، من حيث أن القرار يحمل دعما وتأييدا من الدول دائمة العضوية لتنفيذه أو على الأقل عدم معارضتها، مما يمنح فرص تطبيقه مجالا أكبر على عكس " التوصية التي تعكس مقدما فرص التنفيذ الأقل نسبيا " ⁴.

¹ هندواي أحمد محمد حسام، مرجع سابق، ص 108-109.

² نفس المرجع، ص 113-117.

³ موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة بتاريخ 03 مارس 1950 المتعلقة بأهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة، ص 12.

⁴ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 399.

ثانيا: شرعية القرار كأساس للالتزام الدول بتنفيذه

انتهينا إلى أن الميثاق يفرض على الدول الأعضاء أن تلتزم بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بحسنة و أن تنزل عند أحكامه، وهذا الالتزام يجد أساسه القانوني في المادة (25) من الميثاق إضافة إلى مواد متفرقة أخرى.

على أن صدور قرار من مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق منازع في شرعيته، يطرح أكثر من إشكال حول مدى إمكانية التمسك بعدم شرعيته كمبرر يجيز للدول التحلل من التزاماتها الميثاقية بأن تمتنع عن تنفيذه انطلاقاً من فرض فحواه، أن الالتزام بتنفيذ قرار يتضمن انتهاكاً لقاعدة أمر من قواعد القانون الدولي من شأنه أن يثير المسؤولية الدولية للدولة المنفذة؟.

لا يبدو أن الفقه يقف على جانب واحد في إطار الإجابة على هذا التساؤل، لذلك، ظهر في هذا الصدد اتجاهين رئيسيين:

1- الاتجاه الأول، يعتقد أن الدول ملزمة في كل الأحوال بتنفيذ قرارات مجلس الأمن، حتى ولو لم تكن متوافقة مع مقتضيات الشرعية الدولية، هذا الالتزام بالتنفيذ مؤسس على قبول الدول بملى إرادتها الالتزامات المنصوص عليها في الميثاق، لاسيما المواد (5/2)، (24) و (25) من الميثاق، التي تلتزم الدول بمقتضاها وتتعهد بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الجزائية، وما يدعم هذا الطرح على صعيد الممارسة الدولية هو ما درج مجلس الأمن على اتباعه، من تضمين قراراته أحكاماً تعتبر قيام أي عضو بالامتناع عن تنفيذ مقتضيات قراراته الجزائية أو رفض تنفيذها إخلالاً بالمادة (25) من الميثاق¹.

هذا الموقف يتفق وواقع عمل مجلس الأمن، فلا يتصور أن تمتنع الدول عن تنفيذ قرار لمجلس الأمن بحجة عدم شرعيته، لأن من شأن ذلك أن يضعف من فعالية الجزاءات وأن يقود إلى الفوضى، بل وقد يعصف حتى بجوهر نظام الأمن الجماعي هذا جانب، من جانب آخر فإن ذلك يعني أن الدول تمنح لنفسها الحق في أن تقيم عمل مجلس الأمن، وبناءاً على حكمها بشرعيته من عدمه تقرر، إما تنفيذ الجزاءات أو رفض تنفيذها. وهذا من شأنه أن يعيدنا إلى نقطة البدايات (الجزء في عهد العصبة)، أين كانت الدول تقرر ما إذا كانت ستلتزم بتنفيذ قرار العصبة أو لا تلتزم، وهذا مما لا شك فيه أنه يتعارض مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة.

¹ راجع الفقرة الثالثة من قرار مجلس الأمن رقم 232 (1968).

2- الاتجاه الثاني، يعتقد أن مجلس الأمن باعتباره نائبا ميثاقيا عن الدول، فإنه ملزم عند إصدار قراراته بالتقيد بقيود وضوابط الشرعية، وأن يحترم حدود الإنابة القانونية بأن يعمل وفق مقاصد الميثاق ومبادئها على النحو الذي أوجبه المادة (24) من الميثاق، فإذا ما تعدى هذه الحدود وانحرفت قراراته عن متطلبات الشرعية لتتوخى أهدافا أخرى، أمكن للدول أن تتحلل من الالتزام بمضامين قراراته الجزائية سواء بالامتناع عن تنفيذها وتجاهلها أو برفض تنفيذها صراحة، أو اتخاذ فعل مناقض لما يتطلبه قرار المجلس، نظرا لأنها فقدت الأساس القانوني الذي تستمد منه شرعيتها والزاميتها في مواجهة الدول الأعضاء (المادة 25).

على الصعيد العملي، تحفل الممارسة الدولية بحالات امتناع دول ومنظمات عن تنفيذ الجزاءات الدولية بدعوى عدم تقيد مجلس الأمن في إصدارها بمقتضيات الشرعية، نذكر من ذلك امتناع كل من البرتغال وجنوب إفريقيا عن تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم 223 (1966)، لأنه صدر -وفق تقديرها- بغير إجماع أصوات الدول دائمة العضوية¹.

وكذلك، امتناع أعضاء جامعة الدول العربية ودول منظمة الوحدة الإفريقية (سابقا) عن تنفيذ قرار مجلس الأمن 748 (1992) و 883 (1993) ضد ليبيا والمتعلقة بقضية لوكربي، حيث وصل الأمر بمنظمة الوحدة الإفريقية لتعلن بتاريخ 10 جوان 1998 عن تحديها لمجلس الأمن بعصيان مدني جماعي ضد قراراته، وأنها لن تمتثل من هذا التاريخ فصاعدا للجزاءات المفروضة أو التي سيفرضها مستقبلا على ليبيا، ما لم تختار الدول المعنية حلاً من الحلول المقترحة لتسوية هذه الأزمة².

ثالثا: امكانية التمسك بالالتزامات الدولية للتحلل من أحكام الميثاق

لإحكام الجزاءات وضمان فعاليتها، أولى واضعو الميثاق أهمية لتنظيم مبدئين أساسيين يتعلق الأول بالحياد، والثاني، بأولوية وأولية الالتزامات الميثاقية على باقي الالتزامات الأخرى.

¹ تمسكت كل من البرتغال وجنوب إفريقيا بمخالفة قرار مجلس الأمن للمادة 3/27 من الميثاق، وبحسبها، فإن هذا القرار صدر بغير إجماع الأصوات الإيجابية للدول دائمة العضوية، وهو ما يتنافى مع المادة أنفة الذكر، في الواقع، فإن هاتين الدولتين قد استندتا على تفسير للمادة يعارض مع التفسير المتفق عليه لامتناع أحد الأعضاء الدائمين عن التصويت، فالقاعدة العرفية المستقرة في هذا الصدد، والتي بدأ تطبيقها ابتداء من سنة 1946 تقضي بإمكانية صدور القرار حتى لو امتنع كل الأعضاء الدائمين عن التصويت أو تغيبوا عن حضور الجلسة.

الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 456-457.

² Tshinbangou KALALA, La décision de l'O.U.A. de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'O.N.U contre la LIBYE: Désobéissance civile des Etats Africains à l'égard de l'O.N.U, revue belge de droit international, vol 02, ^{ed} Bruylant, Bruxelles, 1999, p 555-557.

أ- مدى انسجام نظام الجزاءات الدولية مع الحياد

يقضي المبدأ العام على الدول بأن تمتنع عن التذرع والتمسك بمبدأ الحياد كمبرر للتحلل من تنفيذ الجزاءات أيا كان نوعها، الناشئة عن قرار يصدر عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع يدين فيه صراحة قيام دولة أو كيان ما بارتكاب مخالفة جسيمة في حق النظام القانوني الدولي، ويجد هذا الالتزام أساسه القانوني في أحكام المادتين (2/25) و(2/6) من الميثاق.

والواقع، أن الحياد غالبا ما يرتبط بحالة الحرب والتي هي فرض غير متصور في الميثاق، على اعتبار أن هذا الأخير أقصى هذا المصطلح من قاموسه تماما، ومع ذلك، لم يمنع هذا من ظهور وضع مناقض يتمثل في ما يعرف بالحياد الموصوف¹.

يتيح الميثاق لمجلس الأمن بما يعترف له به من سلطة تقديرية واسعة، أن يحدد دولة بعينها أو دولا بذاتها لتنفيذ الجزاءات الميثاقية التي يقرها²، وإعفاء دولا أخرى كلها متى رأى ذلك مناسبا وضروريا، والواقع أن هذه " الطبيعة التمييزية لمجلس الأمن في اختيار أحوال تدخله، والحالات التي تستوجب منه اتخاذ إجراءات، وطرقها، ونطاقها تبرر باعتبارات عملية وقانونية، بأن مجلس الأمن أنشأ لحفظ السلم والأمن الدوليين لا لتحقيق دولة القانون، وهو ما يبرر في الأخير عدم التعامل بشكل منهجي مع جميع أعضاء الأمم المتحدة " ³.

¹ يقوم الحياد الموصوف في الحالات الآتية:

- إذا لم تدع الدولة من قبل مجلس الأمن للاشتراك في عمل القمع بموجب المادة (48) من ميثاق الأمم المتحدة.
- إذا قامت الدول الكبرى وحدها بالعمل المشترك نيابة عن المنظمة بموجب المادة 106.
- إذا عجز مجلس الأمن عن تقرير أحد الحالات الواردة في المادة 39، أو قررها دون أن يتمكن من إصدار قرار بفرض جزاءات حيالها.

راجع: الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 443-445.

² يهدف إسناد تنفيذ التدابير العسكرية لدولة محددة أو لعدة دول للسماح لمجلس الأمن بتلقي الدعم من قبل بعض الدول القوية بالأخص الأعضاء الدائمين - لضمان تنفيذ تدابير بشكل فعال، وتسمح في الوقت نفسه، المادة 48، للمجلس بإعفاء الدول الضعيفة من تنفيذ قرارات معينة. في هذا الصدد، يمكن أن نعتبر هذا الاستثناء أحد الحلول الموجهة للصعوبات الاقتصادية المنصوص عليها في المادة 50.

Olivier CORTEN, L'article 48, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris, 2005, p1297.

³S'agissant enfin du caractère discriminatoire de l'intervention du Conseil, on peut rappeler, même s'il faut le déplorer, que la Charte ne garantit pas une égalité de traitement des Etats ni même des situations sur la base de critères matériels. Il appartient au Conseil d'apprécier discrétionnairement (25) si une situation donnée constitue une menace ou une

rupture de la paix qui justifie une action, et quelles sont les modalités de cette action. En d'autres termes, la Charte institue au profit du Conseil un Etat de police et ne crée pas un Etat de droit.

Servege sur, op.it, p39.

ب- أولوية الالتزامات الميثاقية على باقي الالتزامات الأخرى

إن الامتثال لقرارات مجلس الأمن الجزائية والنزول عند أحكامها هو التزام قانوني يقع على عاتق جميع الدول الأعضاء في المنظمة، فإذا ما تجاهلت دولة هذا الالتزام أو أخلت به، فإن ذلك يعني أنها ارتكبت خطأ دولياً¹.

والحقيقة أن الكثير من الصعوبات تثار حول تنفيذ الالتزامات الميثاقية لكون الدولة المنفذة قد تكون مرتبطة بالدولة المستهدفة بعلاقات أو اتفاقيات سابقة، وبالتالي، تكون الدولة أمام حالة من تعارض الالتزامات بين ما يفرضه اتفاقها الثنائي وبين ما يفرضه الميثاق، وعليه، يتساءل الباحث هل يمكن للدولة المنفذة أن تتمسك بالالتزامات الناشئة عن معاهدة أو اتفاقية سابقة عقدتها مع الدولة المستهدفة كمبرر للتدخل من تنفيذ قرارات المجلس الجزائية؟.

تنص المادة (103) من الميثاق على أولوية وأسبقية الالتزامات الناشئة عن الميثاق على ما عداها من باقي الالتزامات الأخرى، وبإمعان النظر في هذه المادة، تثار مسألتين: الأولى، تتعلق بالآثار القانونية الناجمة عن تحلل الدول من التزاماتها التعاقدية نتيجة تنفيذ قرار مجلس الأمن، وتتعلق الثانية، بأثر التحلل من الالتزامات على المسؤولية الدولية.

فيما يتعلق بالمسألة الأولى، يعتقد بعض الكتاب أن أحكام المادة (103) من الميثاق، تكون قابلة للتطبيق فحسب على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ولا تنسحب بعد ذلك مقتضياتها لتتطبق على باقي الدول غير الأعضاء عملاً بمبدأ الأثر النسبي للمعاهدات.

إن الأخذ بوجهة النظر هذه ستقودنا إلى نتيجة مثيرة للجدل، مؤداها، أن قيام دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة بخرق التزاماته تجاه أحد الدول غير الأعضاء فيها تنفيذاً لقرار صادر عن مجلس الأمن وفق الفصل السابع يستتبع قيام مسؤوليته الدولية، حتى وإن كان قام بذلك امتثالاً للأولوية والأسبقية التي يحتفظ الميثاق بها للالتزامات المنظمة الأممية، فالدولة الضحية ليس لها من حيث المبدأ، الحق في طلب التعويض فحسب، بل يمكنها أيضاً اتخاذ التدابير المضادة ضد الدولة المنفذة لقرار مجلس الأمن².

¹ Le Conseil de sécurité... rappelle aux Etats membres que le fait pour l'un quelconque d'entre eux de ne pas appliquer ou de refuser d'appliquer la présente résolution constituera une violation de l'article 25 de la Charte.

² Jean-Marc THOUVENIN, L'article 103, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3 édition, Economica, Paris, 2005, p 2137.

إن التطبيق التلقائي لقانون المعاهدات وقانون المسؤولية الدولية من شأنه أن يؤدي إلى هذا الاستنتاج، وإن كان من الصعب قبوله عمليا، فالميثاق لا ينبغي أن يكون له الأسبقية فحسب، وإنما يتعين أيضا أن يقدم ضمانا قانونيا كافيا للمخاطبين بقراراته وتوصياته.

ولعل ذلك ما دفع لجنة الإجراءات الجماعية لأن تقترح في تقريرها المقدم للجمعية العامة سنة 1951 بأن يوجه كلا من مجلس الأمن والجمعية العامة خطابهما للدول الأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة، عندما يطلبان مساهماتهم في العمل الجماعي لحفظ السلم¹، وهذا ما درج مجلس الأمن على انتهاجه في قراراته الجزائية لاحقا.

أثيرت مسألة أولوية الالتزامات الميثاقية في أزمة " لوكربي " سنة 1992، فبعد أن طلبت الحكومة الليبية من محكمة العدل الدولية اتخاذ تدابير تحفظية، تدخل مجلس الأمن بإصدار القرار رقم 748 (1992) الذي اعتبر بمقتضاه المسألة تهديدا للسلم والأمن الدوليين، الأمر الذي حدا بالمحكمة إلى رفض الطلب الليبي تأسيسا على المادة (25) من الميثاق أولا، وعلى الالتزام الوارد في المادة (103) من الميثاق بالمقام الثاني، باعتباره يعطل ويوقف العمل باتفاقية مونتريال التي تنظم عملية محاكمة المشتبه في قيامهم بأعمال إرهابية ضد الطيران المدني التي نصت على اختصاص دولة الجنسية بذلك، مؤكدة على أن هذا الالتزام يسمو على باقي الالتزامات الدولية، بما في ذلك، اتفاقيات مونتريال لسنة 1971².

بناء على ما تقدم، نخلص إلى أن أهم الآثار المترتبة عن تطبيق المادة (103) من الميثاق في مجال تنفيذ الجزاءات الدولية، بالأخص غير العسكرية منها، يكمن في إمكانية تحلل الدولة من التزاماتها التعاقدية الأخرى نتيجة تنفيذ قرار مجلس الأمن، على خلاف القاعدة العامة التي

¹ درجت الممارسة العملية لمجلس الأمن في مرحلة سابقة بأن يدعو الدول غير الأعضاء ويطلب منها التصرف وفقا لقراراته، دون أن يفرض عليها احترامها. على أنه ومنذ انتهاء الحرب الباردة، توسعت دائرة المخاطبين بقراراته مع التوسع الأفقي والعامودي الذي يشهده القانون الدولي لتشمل الكيانات غير الحكومية، بل واتجه أيضا إلى تحديد الأفراد أو الفصائل السياسية أو حتى أطراف النزاع كمخاطبين بهذه القرارات.

² La CIJ, en déclarant que " La Libye et le Royaume-Uni, en tant que membre de l'organisation des Nations Unies, sont dans l'obligation d'accepter et d'appliquer les décisions du conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la charte; que la cour qui, à ce stade de la procédure, en est à l'examen d'une demande en indication de mesures conservatoires estime que cette obligation s'étend à la décision contenue dans la résolution 748(1992); et que, conformément à l'article 103 de la charte, les obligations des parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal ".

Tshinbangou KALALA

تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين، وبالنتيجة، انتفاء المسؤولية الدولية للدولة التي تنتج جراء هذا التنفيذ¹.

إذا سلمنا بأن تطبيق أحكام هذه المادة يؤدي إلى تحلل الدولة المنفذة من التزاماتها التعاقدية، فهل أن هذا التحلل دائم أم أنه مؤقت وظرفي؟ ثم ما هي الآثار القانونية للالتزامات المترتبة على ذلك؟².

باستقراء قرارات مجلس الأمن ذات الصلة، يبدو أن هذا الأخير لا يميل عادة إلى تحديد طبيعة هذا التحلل، على أنه ولضمان فاعلية الجزاءات وفعاليتها، قد يقوم في بعض الأحيان بتحديد الآثار القانونية للالتزامات التي تقع على عاتق الدولة المستهدفة من خلال توفير الضمانات الملائمة لحماية الدولة المنفذة والممثلة لقرارات مجلس الأمن³.

بالنسبة لطبيعة التحلل من الالتزامات هل هو مؤقت أم دائم؟ لا شك أن العقود المبرمة بعد دخول الجزاءات حيز التنفيذ تعد باطلة، وهذا ما أكدته السوابق القضائية بدءاً بالمحكمة العليا الفيدرالية لألمانيا، والتي أصدرت قراراً ببطلان عقد تأمين أبرمته شركة لحماية نفسها من مخاطر المصادرة المتعلقة بالصادرات المحظورة، معتبرة أن هذه العقود مخالفة للأخلاق الحميدة، وذلك بتاريخ 24 ماي 1962⁴.

تبقى المسألة الأهم هو مصير العقود المبرمة قبل دخول الحظر مرحلة النفاذ، هل يتم وقف تطبيقها، وما هو مصيرها؟.

بقراءة حرفية لنصوص الميثاق، سيكون الرد بالإيجاب، فهذه العقود غالباً ما تكون طويلة الأمد، بالتالي، فإن السماح وفتح المجال أمام تنفيذها من شأنه أن يؤخر نفاذ الجزاءات، وهو ما سينعكس بالسلب على فاعليتها.

ولعل هذا ما استقرت عليه الممارسة الدولية، إذ تلتزم في أغلب الأحيان التشريعات الوطنية للدول وتوافق على وضع الجزاءات قيد السريان الفوري بصرف النظر عن أي عقد مبرم أو

¹ Jean-Marc THOUVENIN, L'article 103, op.cit, p 2137-2140.

² Laurence LANDY-OSMAN, L'embargo des Nations Unies contre l'Irak et l'exécution des contrats internationaux, droit et pratique du commerce international, vol 17, N°4, Masson, Paris, 1991, p619-630.

³ راجع في هذا الإطار ما جاء في الفقرة 29 من قرار مجلس الأمن 687 (1991) المتعلق بالجزاءات المفروضة على العراق.

انظر الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/687\(1991\)](https://undocs.org/ar/S/RES/687(1991))

⁴ Dubouis Louis, L'embargo dans la pratique contemporaine, Annuaire français de droit international, volume 13, 1967, P 130.

ترخيص ممنوح قبل تاريخ هذا القرار كما هو الحال في المرسوم الدانماركي الصادر في 31 ماي 1967¹.

من حيث المبدأ، فإن الدول التي تنفذ الجزاءات - وإن تأخرت نوعاً ما بسبب القيود التي تفرضها أنظمتها الدستورية- لا ترتكب انتهاكاً للالتزامات الدولية، على أنه لا يجب أن نغفل حقيقة أن سريان التنفيذ الفوري للالتزامات يطرح إشكالات أخرى، يتمثل في تسوية العقود والمعاملات العالقة².

في قضية " *Société MANURHIN* " التي هي شركة مختصة في صناعة الذخائر ومشتقاتها، وتتخصص وقائعها في تسلم هذه الشركة طلبية من سوريا بمبلغ يقدر بـ 875 000 228 فرنك مقابل قيامها بتوريد وتزويد هذه الأخيرة بأجهزة تستعمل لصناعة الذخيرة، حيث قدم وزير الدفاع الفرنسي اعتماده المسبق لقبول تسليم هذه الطلبية كما تتطلبه الإجراءات.

غير أنه في سبتمبر 1956 وعلى إثر الاعتداء الثلاثي على مصر، أبلغت الشركة أن رخصة التصدير الخاصة بها تم رفضها، وهو ما دفعها إلى الاحتجاج بل وطلبت من الحكومة الفرنسية تعويضها عن الضرر الذي أصابها بسبب استحالة الحصول على أجر مقابل المواد المصنعة. وعلى الرغم من أن مفوض الحكومة خلص لصالح تعويض الشركة المعنية استناداً على خرق مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، إلا أن مجلس الدولة رفض منحها التعويض، على أساس أن هذه الأخيرة لا يمكنها تجاهل الخطر الذي ينطوي عليه هذا العقد بالضرورة، وبالتالي، يتعين عليها أن تتحمل المخاطر³.

ولعل من نافلة القول الإشارة إلى أن تصرف مجلس الأمن في الأزمة العراقية تجاه هذه العقود والمعاملات التجارية أخذ منحى جديداً عقابياً وانتقامياً، فعدا اعتبار العراق مسؤولاً عن

¹ Idem, p 131-132.

² يعتقد الأستاذ " *Verhoeven Joe* " أنه يجب تنفيذ الحظر على المواد والمنتجات الواردة في قرارات مجلس الأمن، على الرغم من إمكانية انطوائها على أحكام مخالفة قد تنجم عن العقود المبرمة أو التراخيص الصادرة مسبقاً قبل دخول الجزاءات حيز التنفيذ. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار هذه المحظورات ملغاة مباشرة بشكل تلقائي بسبب ما تفرضه بعض قيود النظام العام الدولي. يكفي أنه لا يمكن تعييلها طالما تم الإبقاء على الحظر سارياً، علاوة على ذلك، من الضروري المحافظة على العقد بأن لا يفقد كل سبب لوجوده نتيجة لذلك، وإلا سيكون للقانون الوطني المطبق أن يقرر أي طرف (الدائن أو المدين) يتحمل تكلفة عدم الأداء، وهذه النقطة بالذات ينبغي تحديدها مسبقاً وبشكل واضح لأن من غير المستبعد أن تؤدي بعض الإشكالات، على سبيل المثال، عندما يستفيد الطرف الأول (الدولة المستهدفة بالجزاء) من حيث المبدأ من سند أو ضمان غير قابل للنقض يحميه بشكل كامل ومطلق من عدم الأداء.

Verhoeven JOE, op.cit, p 161.

³ Dubouis Louis, op.cit, P 133.

جميع الأضرار والخسائر اللاحقة، المباشرة وغير المباشرة، فيما يتعلق بالكويت والدول الأخرى ومواطنيها ومؤسساتها، ودعوة جميع الدول لتقديم المعلومات المتعلقة بمطالبها ومطالب مواطنيها ومؤسساتها بغرض جبرها وتعويضها مادياً، فإنه في المقابل، حرم العراق من أي مطالبة من حكومة أو شخص أو هيئة فيما يتصل بأي عقد أو تعامل آخر تأثر أداؤه بسبب التدابير التي اتخذها مجلس الأمن¹.

الفرع الثاني: الأحكام الناظمة لقيام الدول بتنفيذ الجزاءات الدولية

لأن المنظمات الدولية لا تتمتع سوى بوجود قانوني، فإن القرارات التي تصدرها بحاجة إلى الدول الأعضاء التي تتولى إنفاذها، بيد أن هذه الأخيرة ترتبط بالقواعد الدستورية التي تنظم عملها على المستوى الداخلي، وعليه فإن أي قرار تصدره المنظمة الدولية بفرض جزاءات لا ينتج أثره مباشرة وتلقائياً، وإنما يتعين أن يتم إدماجه في التشريعات الداخلية للدول كل بحسب أوضاعها الدستورية.

أولاً: قرارات المنظمة المنشئة للقانون في النظام القانوني الدولي

على الرغم من أن المادة (38) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا تشير إلى الأعمال الانفرادية للمنظمات الدولية كمصدر من مصادر القانون، إلا أن من المسلم به اليوم أن قرارات المنظمات الدولية بإمكانها إنشاء التزامات قانونية على عاتق الدول، صحيح أن الأمر لا ينطبق على جميع القرارات فلا توجد قاعدة عامة في هذا الصدد، لذلك، يتعين البحث عن أساس الطبيعة الإلزامية المحتملة لمثل هذه التصرفات بالمقام الأول، في موافقة الدول، ما يقضي من الرجوع إلى الصك التأسيسي المنشئ للمنظمة لمعرفة ما إذا كانت الدول حقا تعترم إضفاء قيمة قانونية ملزمة على الأعمال والتصرفات الصادرة عن أجهزة المنظمة².

من المقبول اليوم أن المادة (103) من الميثاق لا تضمن فقط أولوية الالتزامات الميثاقية بالمعنى الدقيق للمصطلح، وإنما أيضاً أولوية وأسبقية القرارات التي يتخذها مجلس الأمن في مجال المحافظة على السلم والأمن العالميين، فالميثاق لا يفرض، في هذا الصدد، إنفاذ القرارات، وإنما يضمن أن التصرفات القانونية لأجهزته تقع في أعلى التسلسل الهرمي للالتزامات التعاهدية

¹ راجع الفقرة 29 من القرار 687 (1991) الصادر بتاريخ 1991/04/03 المتعلق بالحالة بين العراق والكويت.

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/595/39/IMG/NR059539.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/595/39/IMG/NR059539.pdf?OpenElement)

² Lanfranchi Marie-Pierre, La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité, Annuaire français de droit international, volume 43, 1997, P 31.

والعرفية الأخرى، ففي كثير من الأحيان يصدر مجلس الأمن قرارات تفرض على الدول الامتثال الصارم بمضامينها، على الرغم من وجود حقوق مكتسبة والتزامات مفروضة بموجب اتفاق أو معاهدة دولية، بحيث يظهر أن لهذه القرارات طبيعة فوق قانونية.

على سبيل المثال، كان على فرنسا أن تعلن عقب صدور القرار رقم 757 (1992) المتضمن فرض جزاءات على البوسنة والهرسك عن تعليق أحكام اتفاقية الضمان الاجتماعي المنعقدة بين فرنسا ويوغسلافيا بتاريخ 05 يناير 1950، على الرغم من أن ذلك يتعارض مع اللوائح الداخلية الناتجة عنه¹.

ثانيا: إجراءات الدول في تنفيذ الجزاءات على الصعيد الداخلي

عندما يقرر مجلس الأمن اتخاذ قرار بتوقيع الجزاءات ضد دولة ما، فإنه لا يقوم بذلك مباشرة، وإنما يترك للدول الأعضاء حرية التصرف واتخاذ الإجراءات المناسبة على الصعيد الداخلي، كل وفق ما تتطلبه أوضاعه الدستورية، ولعل السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو معرفة طبيعة هذه القرارات، وما إذا كانت تمنح الدول سلطة مباشرة لاتخاذ إجراءات التنفيذ، أم أن الأمر يتوقف برمته على اتخاذ إجراءات تشريعية أو إدارية معينة؟.

تقودنا الإجابة عن هذا التساؤل إلى تقديم ملاحظتين: الأولى، أن الآلية التي تنفذ بها الدول الجزاءات المقررة يتحدد بطبيعة المنظمة المنضوية تحت لوائها هذه الدول وميثاقها التأسيسي، فهناك فرق بين المنظمات ذات الطابع الاندماجي، والمنظمات القائمة على التنسيق والتعاون. الملاحظة الثانية، أن الإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء في المنظمة لتنفيذ هذه الجزاءات يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام الذي تتبعه، والذي من المرجح أنه لا يخرج عن أحد النظريتين: نظرية ازدواج القانون، أو نظرية وحدة القانون².

¹ Idem, p32-33.

² تتنازع في تحديد العلاقة بين النظام القانوني الدولي والنظام القانوني الداخلي نظريتان: نظرية ازدواج القانون، ونظرية وحدة القانون. بالنسبة لنظرية ازدواجية القانون، تقوم هذه النظرية على افتراض أن القانون الدولي والقانون الداخلي منفصلين ومستقلين عن بعضهما، وأن لكل منهما دائرة نفاذ خاصة به، وفي حالة تعارض قاعدة قانونية داخلية مع أخرى دولية، فينبغي للقاضي الوطني أن يغلب القاعدة الداخلية التي يستمد منها صلاحياته واختصاصاته، ويقع على عاتق الدولة بأن تعمل على جعل تشريعاتها الداخلية منسجمة مع القواعد الدولية.

بينما تقوم نظرية وحدة القانون على وجود قانون واحد، يعالج في شق منه القانون الدولي وفي الآخر المسائل الدولية، ويعمل وفق قاعدة التدرج الهرمي، بحيث أن كل قاعدة قانونية تستمد وجودها من القاعدة الأعلى منها، وفي حالة تعارض قاعدة داخلية مع قاعدة دولية، يذهب الفقه الراجح للوحدويين إلى تغليب القانون الدولي على اعتبار أن هذا الأخير مشتق من الأول. الخير قشي، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، ع 4، 1995، ص 12.

أ- أثر طبيعة المنظمة الدولية على التنفيذ التلقائي للجزاءات

على إثر الخلافات التي يشهدها تنفيذ الجزاءات على مستوى المنظمات الدولية، يثور التساؤل حول ما إذا كانت قرارات هذه الأخيرة قابلة للتطبيق التلقائي داخل الدولة العضو، أم يتعين اتخاذ إجراءات تشريعية وإدارية لوضعها موضع التنفيذ؟. للإجابة عن هذا التساؤل، ينبغي علينا تحديد أولاً طبيعة المنظمة وميثاقها التأسيسي.

بالنسبة لقرارات المنظمات ذات الطابع الاندماجي - الإتحاد الأوروبي على سبيل المثال - فإن هذه الأخيرة تسري بشكل تلقائي ومباشر في النظم القانونية للدول الأعضاء دون الحاجة إلى وضعها في قوالب تشريعية¹، بينما في المنظمات القائمة على التنسيق والتعاون مثل الإتحاد الإفريقي ومنظمة الأمم المتحدة، ولأنها لا تستفيد من أي نقل لاختصاصات ذات طابع فوق دولي *Supranational* من قبل الدول الأعضاء فإن سريان قراراتها يستلزم استقبال هذه القرارات في النظم القانونية الداخلية للدول عبر وضعها في قوالب تشريعية داخلية¹، سواء بتضمين الدستور نصاً عاماً يجعلها جزءاً من النظام القانوني الوطني أو عن طريق الإحالة، لتتطبق على أجهزة الدولة ومؤسساتها كافة.

على صعيد الممارسة الدولية، طرحت مسألة الانطباق التلقائي للوائح الصحية لمنظمة الصحة العالمية (OMS) أمام المحاكم الفرنسية، فقضت محكمة الاستئناف في باريس في حكمها الصادر بتاريخ 18 نوفمبر سنة 1967، بأن " اللوائح الصحية الدولية التي اعتمدها منظمة الصحة لا تنطبق تلقائياً على القانون الداخلي للدول الأعضاء في المنظمة المذكورة، وللقيام بذلك من الضروري اتخاذ تدابير تنظيمية داخلية في كل دولة من الدول الموقعة " ².

في سنة 1961، أثرت هذه المسألة في سياق تطبيق نظام الوصاية الدولي على النحو المنصوص عليه في المادة (86) من الميثاق، حيث قررت الجمعية العامة بموجب القرار رقم 1349 (1959) أن اتفاق الوصاية بين الأمم المتحدة وفرنسا بشأن الكاميرون سيتوقف نفاذه ابتداء من تاريخ 01 يناير 1960³.

¹ راجع في ذلك نص المادة 189 من معاهدة المجموعة الاقتصادية الأوروبية (سابقاً).

² Tshinbangou KALALA, op.cit, p 561.

³ راجع الفقرة الأولى من قرار الجمعية العامة المتعلق بمستقبل الكاميرون المشمول بالوصاية والموضوع تحت الإدارة الفرنسية،

الصادر بتاريخ 13 مارس 1959. على الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/207053>.

مفوض الحكومة اعتبر أنه "حتى في الحالة الاستثنائية التي يكون فيها لجهاز من أجهزة منظمة الأمم المتحدة صياغة قرار ملزم، فإن هذا القرار يظل ملزماً فحسب للدول الأعضاء التي بالتوقيع على الميثاق أخذت على عاتقها الالتزام بالامتثال له، بالتالي، فإنه لا يفرض بشكل مباشر على مواطني هذه الدول ولا على قضاة المحاكم الوطنية، وإنما يقع على عاتق الدولة المعنية الالتزام باتخاذ أي إجراء من تدابير القانون الداخلي اللازمة لتطبيق القرار الموجه إليها"¹. في ضوء هذه الاستنتاجات، اتخذ مجلس الدولة في 1961/03/03 قراراً مبهماً إلى حد ما، مشيراً إلى أن إنهاء اتفاقية الوصاية تم بقرار من الجمعية العامة، لكنه أضاف أن " هذا القرار تم اتخاذه بموافقة كاملة من الحكومة الفرنسية " ².

ب- التدابير التي تتخذها الدول لتنفيذ الجزاءات في الأنظمة القانونية الداخلية

غني عن البيان أن منظمة الأمم المتحدة عند قيامها بفرض جزاءات فإنها تترك للدول هامشاً واسعاً من الحرية في التصرف، فهي تعمل على ضمان فاعلية هذه الجزاءات دون أن تتدخل كأصل عام في النظام تتبعه الدولة في سبيل القيام بذلك، على أن التساؤل يثور في حالة ما إذا تعارضت قرارات مجلس الأمن بالجزاءات مع القواعد القانونية الوطنية للدول، ما هي الإجراءات التي يمكن أن تتخذها هذه الأخيرة لتنفيذ قرارات المنظمة الدولية؟.

تثير هذه الإشكالية مسألتين: المسألة الأولى، مكانة قرارات مجلس الأمن في الأنظمة القانونية الداخلية للدول، المسألة الثانية، الإجراءات التي تتخذها الدول لتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

فيما يتعلق بالمسألة الأولى، يبدو أنه قد تم البث فيها لصالح مقاربة براغماتية تنتهجها المنظمة، فالقاعدة الأساسية أن تخضع الدول للالتزامات التي تفرضها قرارات المنظمة، بجعل تشريعاتها الوطنية (الداخلية) متوافقة مع التزاماتها الدولية مع الأخذ بالاعتبار أن أي انتهاك لهذه الالتزامات من شأنها أن يثير مسؤوليتها الدولية، أي أن المنظمة لا تعبأ بالنظام الذي تنتهجه الدولة ولا بالطريقة التي يمكن من خلالها جعل التزاماتها موضع تنفيذ، فهذه المسائل لا تتدخل فيها شريطة أن تضمن الدولة المعنية التنفيذ الفعال والأمثل للجزاءات التي تقرر توقيعها.

¹ بدأ القضاء الفرنسي متردداً هذا الصدد، ففي القضية المتعلقة بملحقات اتفاقية شيكاغو التي اعتمدها مجلس منظمة الطيران المدني الدولي وفقاً للمادة (54) من الاتفاقية، انقسمت المحاكم الفرنسية، فأقرت محكمة النقض عام 1963 بالتطبيق المباشر لملحق الاتفاقية، لكن مجلس الدولة وفي حكم له سنة 1971 اتخذ منحا معاكسا ومغايرا.

Guillaume Gilbert, L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies prises en vertu du chapitre VII de la Charte, Revue internationale de droit compare, Vol 50, N°2, Avril-juin 1998, p544.

² Idem, pp 544-545.

ولمّا كانت فاعلية الجزاءات تعتمد بدرجة كبيرة على سرعة تنفيذها¹، فإن توقف التنفيذ على إجراءات روتينية طويلة ومعقدة من شأنه أن يضعف الجزاءات ويحد من فعاليتها².

فيما يتعلق بالإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدول لتنفيذ قرارات المنظمة الدولية، لا بدّ وأن نشير إلى أن الدول عادة ما تعتمد إلى الاعتماد على قوانين وطنية مختلفة تنظم المجال الذي تستهدفه جزاءات المنظمة³، أو تقوم بإدماج قرارات مجلس الأمن عبر أحد تقنياتها "الإدماج التلقائي"⁴، أو الإدماج غير المباشر" أو عن طريق منظمة دولية اندماجية مثل الاتحاد الأوروبي. والأكيد أن الدول ملزمة بتنفيذ قرارات المنظمة الدولية في جميع الأحوال، حتى وإن تعارضت مع تشريعاتها الداخلية⁵.

في قضية "*Dorsch consult*" المتعلقة بالضرر الذي تعرضت له هذه الشركة بسبب الحظر المفروض من قبل لائحة صادرة عن المجموعة الأوروبية تنفيذا لقرار صادر عن مجلس الأمن، قضت المحكمة الابتدائية للمجموعة الأوروبية بأنه "لا يمكن أن يُعزى الضرر الذي تم الاحتجاج به إلى اعتماد اللائحة رقم (90/2340) ولكن إلى قرار مجلس الأمن 661 (1990) المتضمن فرض حظر على العراق"⁶.

¹Guillaume Gilbert, op.cit, p545-547.

² Dubouis Louis, op.cit, P 146.

³ فاتنة عبد العال، مرجع سابق، ص 177.

⁴ الإدماج المباشر أو التلقائي: يعني إدماج قرارات المنظمة الدولية بصورة آلية في النظام الداخلي منذ توكونه على الصعيد الدولي، دون تغيير في خاصيتها الدولية.

بينما يتم الإدماج غير المباشر عن طريق التحويل، أي من خلال تحويل القرارات أو الالتزامات الدولية من القانون الدولي إلى قاعدة تشريعية وطنية (داخلية) وذلك عن طريق إصدار تشريع لإدراجها في منظومة القوانين الوطنية، وبالتالي، فإن تطبيقها يكون على اعتبار أنها قاعدة وطنية، يترتب على ذلك، الاعتراف للمشرع الوطني بالحق في تعديل هذه القواعد أو إلغائها باعتبارها قواعد داخلية.

بلمهدي سميحة، تطبيق العرف الدولي المتعلق بحقوق الإنسان في النظام الأنجلوساكسوني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة فرحات عباس، سطيف، 2012-2013، ص 49-50.

⁵ رغم أن المادة 493 من قانون الإجراءات الجزائية الليبية يحظر على ليبيا تسليم مواطنيها لمحاكمتهم في الخارج، فقد التزمت هذه الأخيرة بقرارات مجلس الأمن وسلمت مواطنيها المتهمين بتجيرات في قضية "لوكربي". كما قامت فرنسا بإصدار قانون لتكييف تشريعها مع أحكام القرار 827 (1993)، الذي أنشأ محكمة خاصة لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني المرتكبة في يوغسلافيا سابقا، إذ فرض هذا القرار على الدول، في فقرته الرابعة، أن تتخذ أية تدابير لازمة في إطار قانونها الداخلي لتنفيذ هذا القرار، دخل هذا القانون، الذي عدل الأحكام التشريعية السارية فيما يتعلق بالاختصاص القضائي، حيز التنفيذ في يناير 1995.

Guillaume Gilbert, op.cit, p546.

⁶ Jean-Marc THOUVENIN, L'article 103, op.cit, p 2137.

وعليه، خلصت المحكمة إلى أن مقدم الطلب لم يثبت وجود علاقة سببية مباشرة بين الضرر الذي تم الاحتجاج به واعتماد اللائحة. وعلى ذات النهج سارت محكمة العدل الأوروبية في عدة قضايا مماثلة.

وإذا كان الاجتهاد القضائي الأوروبي قد استقر بادئ الأمر على رفض الطعون المقدمة ضد المراسيم واللوائح التنفيذية الصادرة تطبيقاً لقرارات مجلس الأمن على اعتبار أنها من الأعمال السيادية للدولة المحصنة من الرقابة القضائية¹، فإنه وابتداءً من قضية " *Kadi et Al* " *Barakaat International Foundation* " سنة 2005 بتطوراتها ومستجداتها²، اعتمدت محكمة العدل الأوروبية مقاربة جديدة، إذ أصبح بإمكان القاضي الأوروبي تقييم اللوائح الثانوية المعتمدة تنفيذاً لقرار مجلس الأمن على ضوء توافقها مع المعايير الأوروبية لحقوق الإنسان³، أي أن رقابة القاضي لا تنصب على اللائحة أو القرار بحد ذاته، وإنما على الإجراء المطبق لوضعه موضع التنفيذ.

الفرع الثالث: حقوق الدول المتضررة من الجزاءات الدولية ضماناً للالتزام بالتنفيذ

تجيز المواد (39)، (41)، و(42) من ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن اتخاذ ما يلزم من تدابير قسرية بهدف وضع حد لتهديد السلم والأمن الدوليين أو إنهاء الوضع الذي يتم فيه تفويض السلم. هذه التدابير القسرية موجهة، من حيث المبدأ، للضغط على الدولة أو الكيان الذي هو أصل مثل هذه الحالة، غير أن ظاهرة الترابط التي تسود المجتمع الدولي من شأنها أن تجعل تأثير التدابير لا يتوقف نطاقه على المستهدف بها، وإنما يتعداه ليطال دولاً ثالثة تجاورها جغرافياً أو تربطها بالدولة المستهدفة مصالح وعلاقات اقتصادية ما يجعلها عرضة للآثار الجانبية للجزاءات.

¹ بالنسبة لفرنسا، فإن استنتاجات مفوض حكومة *PIVETEA* في قضية *Société- Héli-Union* في 12 ديسمبر 1997، اعتبر فيه مجلس الدولة أن المرسوم الصادر في 14/04/1992، المتضمن تطبيق الحظر على ليبيا، يشكل عملاً حكومياً. لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية: راجع:

Jean-Marc THOUVENIN, L'article 103, op.cit, p 2137-1240.

² سنرى لاحقاً أن هذه القضية بتطوراتها وتعقيداتها كانت سبباً مباشراً في فتح المجال أمام المراجعة القضائية للتدابير التي تتخذها الدول تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن الجزائية.

³ Neuwahl Nanette, L'union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies – contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'Organisation des nations unies, Revue Québécoise de droit international, volume 20-2, 2007. p 164.

وحرصاً من واضعي الميثاق على تحقيق فاعلية الجزاءات وفعاليتها، تمنح المادة (50) من الميثاق للدول (الأعضاء وغير الأعضاء) في المنظمة الدولية الحق في مراجعة والتذاكر مجلس الأمن¹، إذا هم وجدوا أنفسهم في مواجهة صعوبات اقتصادية خاصة ومعينة مترتبة عن تنفيذ الجزاءات التي قررتها المنظمة الأممية.

أولاً: مفهوم الدول المتضررة من الجزاءات الميثاقية

بالعودة إلى الأعمال التحضيرية للميثاق في سان فرانسيسكو، يلاحظ أن المادة (50) كانت محل مناقشات واسعة ومحتدمة بين الدول ومثار الجدل فيها يمكن إيجازها في نقط ثلاث، تتعلق الأولى بظروف إعمال الحكم الوارد في هذه المادة، وتتعلق الثانية بالجهة المانحة أو المقدمة للمساعدة، فيما تتمحور النقطة الثالثة بالأطراف التي يمكنها الاستفادة من هذا الحكم، وذلك قبل أن تستقر في الأخير على هذه الصياغة الحالية.

فيما يتعلق بإعمال الحكم الوارد في هذه المادة، قدمت فنزويلا في مؤتمر دومبارتون أوكس اقتراحاً، يهدف إلى جعل إعمال هذا الحكم التزاماً يقع على مجلس الأمن تطبيقه وليس مجرد حق في التذاكر والتشاور، بالتالي فقد طالبت بالاعتراف للدول الثالثة المتضررة من التدابير القسرية بالحق في الحصول على مساعدة حقيقية وملموسة من قبل هذه الهيئة.

من حيث الأطراف التي يمكنها الاستفادة من هذا الحكم، أدرج في هذه المادة ما يفهم منه أن الحكم الوارد فيها لا ينطبق على الدولة المستهدفة بالجزاءات ولا يمكنها بأي حال أن تستفيد منه، وقد تم تعديل النص وفقاً لذلك².

فيما يتعلق بالجهة المانحة للمساعدة، اقترحت بعض الدول كجنوب إفريقيا أن تتحمل الدولة الموجه ضدها التدابير القسرية، جميع النتائج والعواقب المباشرة وغير المباشرة لأفعالها³.

إن دراسة فاحصة لأحكام المادة (50) من الميثاق تمكننا من طرح ثلاث ملاحظات جديرة بالوقوف عندها، الأولى أن الميثاق وسع من نطاق الاستفادة من هذا الإجراء ليشمل الدول

¹ تنص المادة (50) من الميثاق بالقول " إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أي دولة تدابير منع أو قمع، فإن لكل دولة أخرى - سواء أكانت من أعضاء " الأمم المتحدة" أم لم تكن - تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحق في أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل ".

² تم تعديل المادة (50) الميثاق، بإضافة عبارة " إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أي دولة تدابير منع أو قمع، فإن لكل دولة أخرى.. تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحق في أن تتذاكر مع مجلس الأمن لحل هذه المشاكل ".

³ L'article 50, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3^e édition, Economica, Paris , 2005, p 1314.

الأعضاء وغير الأعضاء في المنتظم الدولي، والحكمة من ذلك تحقيق فعالية الجزاءات وفعاليتها من خلال ضمان أكبر مشاركة للدول في فرضها، وهذا الاعتراف للدول غير الأعضاء بالحق مباشرة هذا الإجراء يأتي كمكافأة أو إجراء تحفيزي، فما دام يفرض عليها الامتثال للإجراءات المتعلقة بحفظ السلم الدولي (المادة 6/2) من الميثاق، فمن المنطقي أن يعترف لها بالحق في التشاور مع مجلس الأمن حول المشاكل الاقتصادية التي تواجهها نتيجة لتنفيذ هذه التدابير.

الملاحظة الثانية تتعلق بعبارة "مشاكل اقتصادية خاصة" إذ أن أول ما يتبادر إلى الذهن، هو السؤال حول المقصود بهذه العبارة؟ هل تشمل جميع المشاكل المباشرة وغير المباشرة الناتجة عن تأثيرات الجزاءات؟ وما هو المعيار المعتمد للقول بوجود مشاكل اقتصادية، أو على أي أساس يمكن لدولة ما أن تطلب إعمال هذا الحق؟ من المخول له ليقدر ويقرر وجود هذه المشاكل من عدمه؟ مع ملاحظة عامة، أن اعتماد مفهوم واسع للمشاكل الاقتصادية من شأنه أن يجعل عدد الطلبات المقدمة إلى المجلس كبيراً.

الملاحظة الثالثة، أن الحق الممنوح للدول المتضررة بموجب المادة 50 من الميثاق لا يتجاوز حق التذاكر والتشاور مع مجلس الأمن الذي وحده من يمكنه أن يقرر إما، أن يقدم المساعدة والوعون أو أن يكتف بدراسة الطلب دون أن يصل إلى حد إرفاقه بإجراء عملي ملموس¹، ما يعني - عملياً وواقعياً - أنه لا توجد آلية مساعدة حقيقية مضمونة لمواجهة مثل هذه الصعوبات².

ثانياً: الشروط القانونية والعملية لقبول المطالب المتعلقة بالاستفادة من حكم المادة (50)

باستقراء أحكام المادة (50) من الميثاق، يمكن استنباط شروط الاستفادة من الحكم الوارد فيها، وهي:

لانطباق هذا الحكم يتعين بالمقام الأول، أن تكون الآثار الناتجة مترتبة عن الإجراءات المتخذة من قبل مجلس الأمن وفق المادتين (41) و(42) من الميثاق والتي تشير إلى المادة (50)، وإن

¹ في رأيها الاستشاري بشأن بعض نفايات الأمم المتحدة، تعرضت محكمة العدل الدولية إلى تفسير المادة (50) من الميثاق والمتعلقة بمساعدة الدول المتضررة جراء تنفيذ الجزاءات، حيث أكدت " أن مجلس الأمن هو من يقرر ما إذا كانت دولة ما قد لحقتها أضرار اقتصادية "خاصة" بسبب التدابير القسرية، بشرط أن تستخدم تلك الدولة حقها المقرر في الميثاق في التذاكر مع مجلس الأمن". على أن يبقى لهذا الأخير في النهاية، أن يقرر حجم المساعدات التي ينبغي أن تقدم لتلك الدولة ونوعها، والجهة المانحة لها، فقد يطلب المساعدة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي عملاً بالمادة (65)، أو أن يقرر اتخاذ ما يلزم من الإجراءات عن طريق الدول بالاستناد إلى المادة (49)، أو أن يقوم بذلك عن طريق المنظمات الإقليمية بموجب المادة (52) من الميثاق.

الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 323.

² فاتنة عبد العال، مرجع سابق، ص 178.

كان ذلك لا يمنع من أن ينصرف حق مباشرة هذا الإجراء ليشمل الآثار المترتبة عن الجزاءات التي تقرها الجمعية العامة عن طريق توصيات، هذا ما أكدته لجنة الإجراءات الجماعية المنشأة في إطار قرار "الاتحاد من أجل السلام"، إذ اعتبرت أن حق التذاكر مفتوح كذلك ومتاح للدول التي تعاني من تطبيق التدابير التي تتخذها الجمعية العامة في سبيل الحفاظ على السلم والأمن الدوليين¹.

بالمقام الثاني، يجب على الدولة مقدمة طلب العون أن تستمر في تنفيذ الجزاءات فلا يمكنها التذرع والتحجج بالمادة (50) لوقف تنفيذها، بل أن تنفذ الجزاءات هو شرط ضروري لا غنى عنه لفتح باب التشاور مع مجلس الأمن وحتى في حال التذاكر، فإن ذلك لا يعني تلقائياً أن تتوقف الدولة المعنية عن تنفيذ الجزاءات، إذ يظل للمجلس وحده أن يقرر إما تعليق، وإما إعفاء، وإما استمرار التنفيذ بسبب الوضع الخاص للدولة.

في هذا الصدد، يعتقد جانب من الكتاب أن شكوك مجلس الأمن حول مدى التزام الأردن بتنفيذ الجزاءات المفروضة على العراق وامتثالها لقراراته كان السبب في رفضه تقديم المساعدة لها على أساس المادة (50)²، على الرغم من اعتراف كل أعضاء مجلس الأمن بالصعوبات الاقتصادية الخاصة التي واجهتها هذه الدولة نتيجة تنفيذ الجزاءات³.

في المقام الثالث، يقتصر نطاق الاستفادة من هذا الحكم على الدول التي تعاني من التدابير الاقتصادية بشكل بالغ، والتي تصل إلى درجة من شأن استمرارها تهديد التوازن الاجتماعي أو الاقتصادي أو حتى السياسي للدولة المتضررة.

ثالثاً: تعويض الدول المتضررة من تطبيق الجزاءات في ضوء الممارسة الدولية

من المهم استعراض الجانب العملي لممارسة مجلس الأمن في مجال أعمال الإجراء الوارد في المادة (50)، المتعلق بتقديم المساعدة للدول التي تعاني من جزاء تطبيق الجزاءات الميثاقية من خلال ثلاث حالات كانت محلاً لطلبات المساعدة لتجاوز المشاكل الاقتصادية.

أ- إشكالية الدول المتضررة من تنفيذ الجزاءات في المسألة الروديسية

تعتبر تجربة الجزاءات الروديسية أولى هذه الحالات التي شهدت اللجوء إلى هذا الإجراء، إذ تلقى مجلس الأمن طلبات مساعدة على أساس المادة (50) من قبل عدة دول مجاورة لروديسيا،

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 75.

² Verhoeven JOE, op.cit, p 165.

³ Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 130-131.

كان هذا الحال بالنسبة للبرتغال (بصفتها قوة احتلال تمارس سيطرتها على إقليم الموزمبيق)، مالاوي وزامبيا، بوتسوانا، ... كانت محلا للدراسة على مستوى مجلس الأمن.

بالنسبة لزامبيا، فإن الأضرار الفادحة التي لحقت بها بسبب اشتراكها في تطبيق الجزاءات غير العسكرية التي قررها مجلس الأمن ضد روديسيا الجنوبية جاءت نتيجة العلاقات الاقتصادية والتجارية القوية بين البلدين، إذ ظلت زامبيا تعتمد بشكل كبير في استيراد متطلباتها الضرورية من زامبيا، لا سيما ما يتعلق منها بمسائل الطاقة والغذاء، المواد الخام ... إلخ، فضلا عن ذلك، أتاح لروديسيا موقعها الاستراتيجي بأن تكون مركز هام لمواصلات السكك في إفريقيا الجنوبية، وهو ما يفسر الأضرار التي طالت الدول المجاورة.

وإعمالا لهذا الإجراء، دعا مجلس الأمن في الفقرة (15) من القرار 253 (1968) المتضمن فرض جزاءات اقتصادية شاملة على روديسيا الجنوبية الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، الوكالات المتخصصة وباقي التنظيمات التي هي طرف في نظام الأمم المتحدة إلى تقديم العون لزامبيا كأولوية بغرض مساعدتها على حل المشاكل الاقتصادية الخاصة التي قد تواجهها نتيجة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن¹.

ثم أصدر مجلس الأمن قراره 327 في فبراير سنة 1973 الذي عبّر فيه عن ارتياحه لامتنثال زامبيا للجزاءات المفروضة ضد روديسيا مؤكدا على الصعوبات التي واجهتها في سبيل ذلك². ولتذليلها والحد من تداعياتها، عهد ببعثة خاصة منشأة لهذا الغرض مهام تقدير حاجات زامبيا وخسائرها، ودراسة نظم الاتصالات الجوية والبحرية والطرق ... إلخ. كما ناشد الدول المجاورة لتقديم العون لهذه البعثة ومساعدتها لأداء مهمتها، ليتوج عمل هذه البعثة بتقرير قُدّم إلى مجلس الأمن.

وبناء عليه، أصدر القرار 329 (1973)، دعا بمقتضاه جميع الدول الأعضاء لأن تقدم يد المساعدة بمختلف أنواعها (الفنية، والمالية، والمادية) إلى زامبيا حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها الميثاقية بالإبقاء على التنفيذ التام للنظام الجزائي المفروض، كما دعا المنظمات الدولية والوكالات

¹ اعتمد مجلس الأمن قرارا مماثلا بشأن الموزمبيق، حين أصدر قراره رقم 376 (1970)، وبعد ذكر المواد 49 و50 من الميثاق في المقدمة رحب المجلس بقيام الحكومة الموزمبيقية بقطع علاقاتها التجارية والاقتصادية بروديسيا، ودعا جميع الدول لتقديم المساعدة الفورية، المالية والتقنية والمادية للموزمبيق، بالكيفية التي تسمح لها بتطبيق برنامجها الاقتصادي التنموي، وتكون أكثر قدرة على تنفيذ الجزاءات بشكل أفضل.

Pierre KLEIN, L'article 49, Op.cit, p1309.

² راجع قرار مجلس الأمن على الرابط: ([https://undocs.org/S/RES/327\(1973\)](https://undocs.org/S/RES/327(1973))).

المتخصصة إلى مساعدة هذه الدولة في الميادين الموضحة في تقرير البعثة، وطلب كذلك من المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن ينظر مسألة المساعدة الاقتصادية لزامبيا بشكل دوري¹.

ب- إشكالية الدول المتضررة من تنفيذ الجزاءات في القضية العراقية

على إثر الجزاءات المفروضة على العراق عقب اجتياحه للكويت، أنشأت لجنة الجزاءات المنشأة بموجب القرار 661 (1990) فريق عمل لدراسة طلبات المساعدة المقدمة من بعض الدول على أساس المادة (50) من الميثاق، حيث أعلنت العديد من الدول للأمين العام للمنظمة صراحة أنها تواجه مشاكل وصعوبات اقتصادية²، بينما احتفظت دولتان بحق اللجوء إلى إجراءات هذه المادة³، ولإدراكه بالعدد الكبير والمتزايد لطلبات المساعدة، أصدر مجلس الأمن تعليماته للجنة الجزاءات بفحص جميع البلاغات وتقديم توصيات بشأنها (القرار 669).

والملاحظ أنه، على الرغم من كثرة الطلبات، فقد حظي الطلب الأردني بمعاملة خاصة لأن هذه الدولة كانت بالفعل تواجه صعوبات اقتصادية استثنائية، بسبب الآثار السلبية على اقتصادها الناجم عن قطع علاقاتها الاقتصادية الوثيقة مع العراق، وتدفق عدد كبير من اللاجئين إليها، لذلك، كانت توصية اللجنة في تقريرها خاص بتقديم المساعدة الدولية العاجلة والكافية لتمكين هذه الدولة من التغلب على هذه الصعوبات⁴.

تبعاً لذلك، تلقى الأمين العام للأمم المتحدة معلومات هامة حول التدابير التي اتخذتها الدول فرادى وفي إطار التنظيمات الإقليمية تنفيذاً للتوصية المشار إليها، فذكرت عدد من الدول أنها شاركت في عمل لجنة التنسيق الموجهة لتقديم المساعدة المالية للبلدان المتضررة من أزمة الخليج، أين ساهمت بجمع الأموال للبلدان الأكثر تضرراً⁵.

¹ جدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عدة مناسبات، من سنة 1973 إلى 1980، برنامج الأمم المتحدة لمساعدة زامبيا، وإذا كانت الموزمبيق قد استفادت من المساعدة أيضاً، فإنه على النقيض، لم تتم متابعة البلاغات المقدمة في نفس القضية من البرتغال ومالوي.

Martin-Bidou Pascale, Les mesures d'embargo prises à l'encontre de la Yougoslavie, Annuaire français de droit international, volume 39, 1993, p283.

² الدول التي أعلنت أنها تواجه صعوبات اقتصادية: بلغاريا، الهند، الأردن، لبنان، الفلبين، سيريلانكا، تونس، يوغسلافيا، رومانيا.

³ احتفظت كلا من السودان واليمن بحق اللجوء إلى المادة 50 من الميثاق.

⁴ Martin-Bidou Pascale, op.cit, p282.

⁵ أشارت بعض الدول النامية إلى أنه، وبسبب الوضع الاقتصادي الذي تعيشه، فهي غير قادرة على تقديم المساعدة، لكنها قد تفعل ذلك في المستقبل إذا ما سمحت لها الظروف بذلك، بينما قامت ألمانيا على الرغم من تعرضها لصعوبات اقتصادية بتقديم مساعدات معتبرة.

من جهتهم، أعلن وزراء دول الأوروبية باسم المجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها منح مساعدة مالية قصيرة المدى للبلدان الأكثر تأثراً بتطبيق الجزاءات¹، حيث تم تنفيذ هذا القرار بموجب لائحة المجلس رقم (3557/90) الصادرة بتاريخ 1990/12/04، أين قدمت لهذه الدول مساعدات غير قابلة للسداد، كما اقترحت اللجنة منح مساعدات متكافئة إلى الحكومة الإسرائيلية وإلى فلسطين المحتلة².

ج- إشكالية الدول المتضررة من تنفيذ الجزاءات في يوغسلافيا سابقا

تشير الفقرة (16) من مقدمة القرار رقم 757 (1992) المتعلقة بالحالة في البوسنة والهرسك، صراحة إلى المادة (50) من الميثاق، التي تمنح للدول التي تواجه صعوبات اقتصادية خاصة الحق في استشارة مجلس الأمن.

في إطار تفعيل هذا الإجراء، طلبت سبعة دول الاستعادة من الحكم الذي تضمنته المادة (50) من الميثاق³، واحتفظت دولتان بهذا الحق، بينما قدّمت أوغندا طلب مساعدة لتمكينها من مواجهة المشاكل الاقتصادية الناشئة عن توقف شركة يوغسلافية عن بناء طريق رئيسي تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن.

وللفصل في الاستعادة من هذا الإجراء، دعا مجلس الأمن جميع الدول التي قدمت طلبات في هذا الشأن لترسل مذكراتها وملاحظاتها تتضمن الصعوبات الاقتصادية التي واجهتها، وتفاصيل دقيقة بالخسائر التي تكبدتها وتقديراتها، لا سيما وأن عديد القطاعات تعرضت لأضرار جسيمة مثل: الطرق والنقل والأنهار التي بتطبيق الجزاءات، أضحت تعزل دولا معينة عن بقية دول القارة الأوروبية.

بتاريخ 13 أفريل 1993، طلب مجلس الأمن من لجنة الجزاءات الاجتماع للنظر في البلاغات الواردة من الدول التي تواجه صعوبات اقتصادية خاصة نتيجة تطبيق التدابير ضد يوغسلافيا الاتحادية بموجب القرار 843 (1993). ولهذه الغاية، أنشأت هذه اللجنة مجموعة عمل مفتوحة

¹ البلدان الأكثر تضررا من الجزاءات الدولية والتي اتخذ بشأنها قرارات بمد المساعدات هي: مصر، الأردن، تركيا.

² Verhoeven JOE, op.cit, p 168.

³ تتمثل هذه الدول في: ألبانيا، بلغاريا، المجر، رومانيا، سلوفاكيا، جمهورية مقدونيا السابقة، وكرواتيا. فبالنسبة لهذه الدول المجاورة، فإن يوغسلافيا تعد نقطة عبور إلزامية للعديد منها مثل بلغاريا، وقطع هذا المحور الحيوي جعل وضعها كارثياً، فقد تعين عليها التعامل مع زيادة البطالة واختلال نظامها الاقتصادي، علاوة على تفكك أسواق مجلس المساعدة المتبادلة السابق، فضلا عن أن بعض الدول قد عانت من تطبيق الجزاءات ضد الجماهيرية الليبية والعراق منذ زمن ليس ببعيد.

Martin-Bidou Pascale, op.cit, p281.

العضوية¹، لتقوم ببحث طلبات الدول وتقدم آراءها بشأن المتابعة التي ستمنح لها، حيث اعتمد فريق اللجنة في عمله نهجا شاملا، من خلال القيام بإجراء موحد لفحص الطلبات حالة بحالة، ودون إغفال الطابع الخاص لكل حالة، وهكذا، انتهى الفريق العامل بشأن بلغاريا، هنغاريا وأوغندا²، ورومانيا وأوكرانيا باعتماد اللجنة لقراراتهم دون اعتراض، كتوصيات تقدم إلى رئيس مجلس الأمن.

ولعل أبرز ما يثير الاهتمام هو أن التوصيات الستة الصادرة عن اللجنة متطابقة فيما بينها، أيا كانت الطلبات الخاصة التي قدمتها الدول، حتى أن اسم الدولة المعنية فقط من يتغير. فيما يتعلق بتقديم وتنفيذ المساعدة على النحو الوارد في المادة (50)، استجابت ستة عشر منظمة ومؤسسة متخصصة وحددت إجراءاتها وتدابيرها لمساعدة البلدان المتضررة³، كما اشترك عدد من الوكالات المالية الدولية والإقليمية كصندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي في تقديم المساعدات المالية لهذه الدول⁴.

ختاما، يمكن القول أن المادة (50) من الميثاق إنما هي استكمال للمادة (49) التي تعد كأساس لآلية تقاسم الأعباء والنفقات التي تتطلبها أعمال المنع والقمع⁵، وقد اتجه غالبية الفقه، بناء على الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية إلى اعتبار هذه النفقات والأعباء من النفقات

¹ رسالة مؤرخة في 02 جويلية 1993 موجهة من رئيس القائم بأعمال رئيس اللجنة إلى رئيس مجلس الأمن (S/26040).
² تميز طلب أوغندا عن الآخرين من حيث أنه لا يتعلق بالوضع العالمي، ولكن بأداء عقد معين، وقد أوقفت الشركة اليوغسلافية بناء الطريق بعد التصويت على القرار 757 (1992) بسبب عدم السداد الذي فرضه تنفيذ الجزاءات، فقد طلبت أوغندا الإذن بمواصلة الدفع حتى يتسنى استمرار البناء. إلا أن طلب أوغندا قوبل بالرفض.

Martin-Bidou Pascale, op.cit, p283.

³ استجابت الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة وبرامجها القطاعية، ولجان الأمم المتحدة الإقليمية الاقتصادية، وتمثلت مساعداتها في صرف المساعدات المباشرة وإرسال بعثات التقييم، وصياغة المشاريع لمساعدة الدول المعنية على التعامل مع تدفق الأجانب، ولاسيما إعادة تأهيلهم في البلاد (منظمة العمل الدولية)، وإعادة دمج أطفالهم بمساعدة طارئة للتعليم (اليونيسكو)، وكذا إرسال مساعدات غذائية طارئة إلى البلدان التي تعاني من الأعداد الكبيرة للوافدين (منظمة الأغذية والزراعة)... كما أرسلت هذه التنظيمات مستشارين وفنيين بغرض مساعدة الحكومات التي تواجه مشاكل في مجال التخطيط للأزمات وإدارتها.

Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 110.

⁴ تقتصر الاستفادة من مساعدات البنك الدولي على الدول الأعضاء فيها فحسب، على سبيل المثال لم يكن بإمكان البوسنة والهرسك الاستفادة من منح المساعدة المباشرة التي يقدمها البنك الدولي إلا بعد معالجة المسائل المتعلقة بعضويتها في البنك.

⁵ Pierre KLEIN, L'article 49, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article », 3^e édition, Economica, Paris, 2005, p 1309.

العادية للمنظمة¹، التي تتولى وتختص الجمعية العامة بتوزيعها على النحو الوارد في المادة (17) من الميثاق²، على أن استقراء تجربة الأمم المتحدة قد يقودنا إلى رأي مخالف.

ففي أزمة السويس سنة 1956، والكونغو عام 1960، اعتبرت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري أن نفقات أعمال حفظ السلام أعباء عامة للمنظمة³، بالتالي، ينبغي أن تتوزع على الدول الأعضاء، حيث رفض الموقف السوفياتي القائل بعدم شرعية هذه العمليات، وكذا موقفه وموقف فرنسا من الاشتراك في تحمل أعباء هذه العمليات.

هذا الموقف تمّ التراجع عنه في الأزمة بين العراق والكويت، أين تمّ تحميل العراق أعباء عمليات القمع، فضلاً عن مسؤوليته في التعويض عن الأضرار والخسائر التي لحقت بالدول الأخرى ومواطنيها وشركاتها ومصالحها من خلال إنشاء صندوق دولي لضمان التعويض المالي لمقدمي الطلبات ضد العراق، بما في ذلك اقتطاع نسبة من الناتج العراقي للبتروول لتمويل هذه العائدات.

ويبدو أن القرار 687 معاهدة سلام أقرب منه جزاءات، فهو يشكل عودة إلى المفاهيم التقليدية للقانون الدولي التي تركز حقوق المنتصر وشروطه التي يفرضها على المهزوم، بحسب الأستاذ *Verhoeven JOE* فإنه " ليس من المؤكد وفقاً للقواعد العامة للمسؤولية الدولية أن يتحمل الجناة بالكامل، أعباء ونفقات أعمال القمع"⁴.

¹ نشير في هذا الصدد إلى الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بخصوص نفقات الأمم المتحدة لسنة 1962، ورأي مستشار الأمم المتحدة للشؤون القانونية لسنة 1976.

² الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 443-445.

³ La Cour affirme que: " [l]a difficulté ou l'impossibilité de prévoir toutes les conséquences financières pour les Etats membres des mesures coercitives est même indiquée par les termes de l'article 50... Il semble donc que dans un cas pareil, le Conseil de sécurité pourrait décider que l'Etat ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière ; cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, constituerait clairement une partie des « dépenses de l'Organisation ».

CIJ, *Recueil* 1962, p166.

⁴ Verhoeven JOE, op.cit, p 153-154.

المبحث الرابع: تطبيق الجزاءات الدولية الميثاقية من خلال المنظمات الإقليمية ولجان الجزاءات

لا يتوقف تطبيق الجزاءات التي تقرها الأمم المتحدة على الدول فحسب، بصفتها الأشخاص الرئيسية في القانون الدولي، بل أن للمنظمة الأممية في إطار القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها أن تستعين بالمنظمات الإقليمية والوكالات الدولية المتخصصة (المطلب الأول)، وأن تنشئ من الأجهزة ما تراه ضروريا لتحقيق غاياتها (المطلب الثاني). ولعل من شأن هذا المطلب أن يلقي الضوء على دور هذه الأجهزة في تنفيذ الجزاءات الدولية.

المطلب الأول: إسهام المنظمات الدولية في تنفيذ الجزاءات الدولية

إدراكا من صائغي ميثاق الأمم المتحدة للدور الذي يمكن أن تلعبه التنظيمات والوكالات الإقليمية، لا سيما في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، أفرد الميثاق بهذه التنظيمات دورا هاما تمّ التوصيف عليه في المادتين (52) و(53) من الميثاق، لكن من دون أن تضع تحديدا دقيقا لمفهوم هذه الوكالات والتنظيمات، لذا، يبدو أن من المفيد العودة إلى الظروف التي أحاطت بصياغة الأحكام المتعلقة بها لإبراز الدور المتصور لها في نظام الأمم المتحدة (الفرع الأول)، واستقراء التطورات التي شهدتها عملها في مجال تنفيذ الجزاءات بالموازاة مع إخفاق المنظمة في وضع اتفاقات المادة (43) من الميثاق وما يتعلق بها موضع التنفيذ.

الفرع الأول: مكانة التنظيمات الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة

بداية، لا بد وأن نشير إلى أن اقتناع الدول المؤتمرة في سان فرانسيسكو بأهمية التنظيمات الإقليمية في نظام الأمم المتحدة لم يكن محل نقاش، وإنما الجدل ثار حول دور هذه التنظيمات في نظام الجزاءات الأممي، سيما ما تعلق منها بدورها في المحافظة على السلم والأمن الدوليين وبالنتيجة علاقتها بمنظمة الأمم المتحدة، حيث انقسمت مواقف الدول بين مؤيد للطابع الإقليمي لهذه المنظمات، وبين من يسعى للاعتراف لها بالطابع العالمي.

أنصار الطابع العالمي، ينطلقون من وحدة النظام القانوني كأساس لتبرير موقفهم، ووفقا لهذا الرأي، فإن منظمة الأمم المتحدة ينبغي أن تظل وحدها المنظمة المركزية العالمية التي تحتكر السلطة في مجال الجزاءات، فالقبول بتشكيل كتلات وتحالفات إقليمية عسكرية ومنح دور لها في مجال الجزاءات يعني التأسيس لكيان موازي للأمم المتحدة، ومن ثم لا يستبعد حالة التعارض

في مواقفهما من مسألة معينة، الأمر الذي من شأنه أن يهدد استقرار نظام الأمم المتحدة، بل وحتى استمراريته.

بالنسبة لأنصار الإقليمية، فإنه ينبغي منح دور فعال للتنظيمات الإقليمية سواء في مجال تسوية النزاعات الدولية أو في مجال فرض الجزاءات وتنفيذها، ومن ثم فسخ المجال لها لتكون البديل الأمثل في حال عجز الأمم المتحدة عن الاضطلاع بوظائفها في حفظ السلم والأمن الدوليين سواء بسبب الإخفاق في الوصول إلى إجماع بين أعضائها الدائمين بشأن مسألة تتطلب عملاً قسرياً أو لأي سبب آخر¹.

أمام اختلاف الرؤى وتباين وجهات نظر الدول، خلص المؤتمر إلى تبني حل وسط يوفق بين أنصار العالمية وأنصار الإقليمية من خلال صياغة غامضة ومرنة في آن للأحكام الخاصة بالفصل الثامن، حيث منح الأولوية للتنظيمات الإقليمية في التسوية السلمية للنزاعات الدولية في الإطار المحلي قبل عرضها على مجلس الأمن (المادة 52)، لكنه تضمن في المقابل أحكاماً تشير إلى سلطات مجلس الأمن قبل هذه التنظيمات واستثنائه بسلطة القرار، من خلال احتكار سلطة تقرير التدابير القسرية واستخدام هذه التنظيمات لتنفيذها تحت توجيهه وإشرافه، ومن دون ترخيص منه تفويض، لا يمكن لهذه الأخيرة أن تباشر أي إجراء قسري (المادة 53).

من الثابت أن ميثاق سان فرانسيسكو لم يسفر عن تعريف دقيق للتنظيم أو الاتفاق الإقليمي، على الرغم من الاقتراحات الكثيرة التي جاءت في هذا الصدد²، ويبدو أن ذلك عائد إلى المواقف المتباينة للدول، وإن كان ذلك لا يمنع من استنباط الشروط التي أشار إليها الميثاق لانطباق وصف التنظيم أو الوكالة الإقليمية على التكتل الدولي، فاشترطت المادة (1/52) في المنظمة الإقليمية:

(أ) أن تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما يكون العمل الإقليمي مناسباً فيها،

¹ كان من بين الاقتراحات التي نالت دعم الدول النامية، الاقتراح الأسترالي الذي يهدف لفسح مجال للعمل المستقل للتنظيم الإقليمي في حالة تقاعس مجلس الأمن عن القيام بالمهام الموكلة به. على أن هذا الاقتراح لم ير النور بسبب معارضة الدول دائمة العضوية.

Kodjo, E. et Gherari, H, « Article 52 », in J.-P.Cot, A.Pellet, et M.Forteau, *La Charte des Nations Unies*, Commentaire article par article, 3e édition, Paris, Economica, 2005, p 1369.

² تقدمت مصر في مؤتمر فرانسيسكو باقتراح يهدف إلى وضع تعريف دقيق للتنظيمات والاتفاقات الإقليمية، إلا أن هذا المقترح لم يبصر النور بسبب معارضة الدول الكبرى.

راجع: الجندي غسان، مرجع سابق، ص 127-129.

ب) أن يكون نشاط هذه التنظيمات متوافقا مع مبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها.

ج- استعداد التنظيم للعمل الإقليمي، وهذا الحكم له مظهرين داخلي وخارجي¹، فالتنظيم الإقليمي بالمعنى الوارد في الميثاق، ينبغي أن يخضع لسلطان الأمم المتحدة، وأن يعمل عند اتخاذ تدابير قسرية تحت إشرافها وتوجيهها وأن لا يلجأ إلى استخدام القوة المسلحة إلا بناء على إذن من مجلس الأمن أو تفويض منه (المادة 53).

الفرع الثاني: تطور التنظيمات الإقليمية في نظام الأمم المتحدة

في ملحق مذكراته " أجندة من أجل السلام" المقدم في 1995/01/25، اعتبر الأمين العام السابق للمنظمة " بطرس غالي " أن الأزمات التي يتعين على المنظمة مواجهتها والتصدي لها، تظهر أن مجلس الأمن يفقد القدرة على نشر وتوجيه وقيادة العمليات الموجهة ضد المسؤولين عن وجود أخطار تهدد السلم أو تخل به أو الأعمال عدوانية، وهذا السبب جعله يقترح تفويض سلطة مجلس الأمن للمنظمات الإقليمية بهدف تطبيق إجراءاته القسرية، والتوسيع من نطاقها².

أولا: التفسير المقيد لمفهوم الاتفاقات الإقليمية

أثيرت في أولى السنوات من عمر المنظمة العالمية مسألة تعريف الاتفاقات الإقليمية فذهب جانب من الفقه للقول بأن معاهدات المساعدة المتبادلة هي اتفاقات إقليمية بالمعنى المقصود في الفصل الثامن من الميثاق، هذه الأطروحة دافعت عنها فرنسا في سان فرانسيسكو وتبناها الاتحاد السوفياتي عند إنشاء حلف الأطلسي، لكن سرعان ما تخلى عن هذا النهج عقب إبرام ميثاق وارسو³.

بالنسبة لمؤسسي حلف الأطلسي، فإنه لا يمكن اعتبار معاهدتي بروكسل لسنة 1948 وواشنطن سنة 1949 المنشئتين لهذه المنظمة اتفاقيات إقليمية بالمعنى المقصود في المادة (52) من الميثاق، وذلك لأن الإجراءات التي تحكم عملها تختلف عن تلك التي تضبط عمل التنظيمات

¹ Robert KOLB « Article 53 », in Cot, J.-P. , Pellet, A. et Forteau, M., *La Charte des Nations Unies*, Commentaire article par article, 3e édition, Paris, Economica, 2005, p 1405.

² تقرير الأمين العام للمنظمة المعنون بـ "ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء منظمة الأمم المتحدة، بتاريخ 1995/01/25، الجزء (واو) الخاص بإجراءات النفاذ، ص 21، الفقرة 77.

أنظر الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=ar>.

³ بإبرام ميثاق وارسو، تراجع الاتحاد السوفياتي عن اعتبار معاهدات المساعدة المتبادلة اتفاقات إقليمية، فقد كان القصد من اعتباره ميثاق الأطلسي تنظيما إقليميا، هو ضمانه، بفضل حق النقض، التدقيق في نشاط هذه المؤسسة على أساس المادة 52 من الميثاق. Momtaz DJAMCHID, *La délégation par le conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales*, Annuaire français de droit international, vol 43, 1997, p 108.

الإقليمية المنصوص عليها في المادة (53) من الميثاق¹، أي أن حلف الأطلسي تنظيم دفاعي يستند في مباشرة مهامه إلى المادة (51) من الميثاق المتعلقة بالدفاع الشرعي ويخضع لإجراءاته وإخراج مؤسسي الحلف هذا التنظيم من دائرة اتفاقات المادة (52) يعود لرغبة هؤلاء في أن يتمتع بحرية أكبر في ممارسة مهامه، وأن يتحرر من ضوابط تدابير الأمن الجماعي، وبذلك، يكون الحلف مستقلا عن الأمم المتحدة لا يخضع عند استخدام القوة المسلحة في نشاطه - على عكس التنظيمات المنصوص عليها في الفصل الثامن - لشرط أو قيد الإذن أو التفويض المسبق².

في تكريس لمفهوم مقيد للتنظيمات الإقليمية، رفضت محكمة العدل الدولية الدفوع الأمريكية في مسألة الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغو وضدها بشأن اعتبار مجموعة كونتادورا من أجل السلام في أمريكا الوسطى اتفاقا إقليميا بالمعنى الوارد في الفصل الثامن من الميثاق، رغم أن هذا التنظيم يضم في تشكيله قادة دول المنطقة³.

على أنه وابتداء من تسعينيات القرن الماضي، أخذت الممارسة الدولية للمنظمة تميل نحو الأخذ بتفسير واسع لمفهوم الاتفاقات الدولية، تفسير لا يقوم في تحديد طبيعة التنظيم الإقليمي وما إذا كان يعمل بموجب المادة (53) من الميثاق على شكل المنظمة " *statut formel* " وإنما على المعيار الوظيفي، بمدى قدرة التنظيم على الاضطلاع بمهام حفظ السلم والأمن الدوليين من خلال ممارسة اختصاص يقع ضمن المجال المادي للمادة المعنية⁴.

ثانيا: التفسير الواسع لمفهوم الاتفاقات الإقليمية

منذ انهيار المعسكر الشرقي، تشهد أنشطة مجلس الأمن في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين تغييرات عميقة، زيادة في عدد العمليات التي تمّ تقريرها للتصدي للتهديدات والتحديات الجديدة، من نزاعات داخلية ذات بعد ديني وعرقي وسياسي، هذه النزاعات غالبا ما يصاحبها انهيار مؤسسات الدولة وبخاصة الأجهزة الحساسة مما يؤدي إلى شلل الحكم، وإلى انعدام الأمن نتيجة

¹ يشار إلى أن الأحلاف العسكرية قامت على أساس المادة (51) من الميثاق، وهي بذلك، لا تخضع لأحكام الفصل الثامن من الميثاق، فأعمالها حال وقوع العدوان، تكون فورية وتلقائية، ولا تخضع لإذن مجلس الأمن، لأنها تطبيق لحق أصيل للدول (الدفاع الشرعي).

² Momtaz DJAMCHID, op.cit, p 108.

³ موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، الحكم الصادر بشأن القضية المتعلقة بالأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغو وضدها بتاريخ 1984/11/26، منشورات الأمم المتحدة، 1992، ص 191. متوفر على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

⁴ Robert KOLB « Article 53 », op.cit, p 1408.

الفوضى والعنف التي يكون ضحاياها الرئيسيين المدنيين الأبرياء¹، وأمام عجز عمليات حفظ السلام عن مسايرة التهديدات واحتواء هذه الأوضاع، تعين على مجلس الأمن ليضطلع بمهامه أن يلجأ إلى تطبيق صيغة الاتفاقات أو التنظيمات الإقليمية بالمعنى الواسع².

وهكذا، خلال النزاع الداخلي المسلح الذي شهدته ليبيريا لم يتردد مجلس الأمن في الموافقة ودعم الحظر الذي قرره منظمة الاتحاد الاقتصادي لدول غربي إفريقيا على الأسلحة الموجهة إلى هذا البلد، بل وطلب من جميع الدول، احترام التدابير التي وضعتها هذه المنظمة من أجل التوصل إلى حل سلمي للنزاع في ليبيريا³.

وفي سياق الصراع الدموي المسلح الذي جرى في يوغسلافيا سابقا، ناشد مجلس الأمن مرار الدول بصفقتها الوطنية أو في سياق اتفاقات أو تنظيمات إقليمية تنفيذ قراراتها، بفرض حظر على دخول الأسلحة إلى إقليم هذا البلد، وفرض حصار جوي عليه لضمان احترام المناطق الأمنية التي أنشأها في البوسنة والهرسك مع إمكانية اللجوء إلى القوة المسلحة إذا تطلب الأمر⁴، وقد وجد هذا النداء صدى لدى الدول الأعضاء في حلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي بصفقتها الفردية وفي إطار هذه التنظيمات، وسارع مجلس الأمن إلى التأييد الضمني للعمل العسكري الذي قامت به رغم عدم وجود قرار صادر منه بالتدخل واستخدام القوة المسلحة⁵.

وهو ما يدفع إلى التساؤل حول الأساس القانوني الذي يبرر لجوء مجلس الأمن إلى تفويض منظمات إقليمية غير تلك التي تدرج تحت الفصل الثامن للقيام بتدابير قسرية؟

يمكن الإجابة على هذا التساؤل بالاستناد إلى نظرية السلطات الضمنية التي طورتها محكمة العدل الدولية، وفقا للرأي الاستشاري للمحكمة، فإنه " ينبغي الاعتراف للمنظمة بتلك السلطات

¹ تقرير الأمين العام للمنظمة المعنون بـ "ملحق لخطة للسلام، مرجع سابق، ص 03-08.

² بتطبيق المعيار الوظيفي، فإن أي منظمة أو تنظيم إقليمي له سلطات في المسائل المتعلقة بالجزاءات والتدابير العسكرية، فإنه يقع ضمن نطاق المادة 53 من الميثاق، وبذلك، يكون قد طمس بشكل ملحوظ، التفرقة القديمة بين التنظيمات الإقليمية بالمعنى الوارد في الفصل الثامن واتفاقات الدفاع الشرعي الجماعي التي يتصرف فيها تحت غطاء المادة 51 من الميثاق.

Robert KOLB « Article 53 », op.cit, p 1409-1410.

³ راجع قرار مجلس الأمن 788 (1992) لاسيما الفقرات 10، 09، 08 على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/788\(1992\)](https://undocs.org/ar/S/RES/788(1992))

⁴ راجع قرار مجلس الأمن 836 (1993) لاسيما الفقرة العاشرة (10) على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/836\(1993\)](https://undocs.org/ar/S/RES/836(1993))

⁵ Momtaz DJAMCHID, op.cit, p 110.

التي وإن كان الميثاق لم ينص عليها صراحة فإنها تعتبر ضرورية للمنظمة لممارسة وظائفها¹. ففي غياب الاتفاقات الواردة في المادة (43) من الميثاق " لا يمكن القول أن الميثاق ترك مجلس الأمن غير قادرا على التصرف أمام حالة طارئة " ²، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، يمكن أن توفر المادة (2/48) من الميثاق مقرونة بالمادة (1/53) الأساس القانوني لهذه السياسة. وفقا لتقدير مجلس الأمن ومتى رأى ذلك مناسبا، أن يعهد بتنفيذ قراراته إلى الدول الأعضاء في المنظمة مباشرة، وبطريق العمل في الوكالات والتنظيمات الإقليمية التي يكونون أعضاء فيها. يفهم من دراسة متمعنة لأحكام هاتين المادتين مقترنتين ببعض أن لمجلس الأمن عند تطبيق تدابير القسرية، إذا تبين له أن ذلك ملائم وضروري أن يكلف أو يفوض أي منظمة أو تنظيم يرغب في القيام بهذا العمل شريطة أن تكون أنشطته متوافقة مع متطلبات المادة (2/52) من الميثاق³.

ثالثا: العلاقة بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة في مجال أعمال القسر

تتناول المادة (53) من الميثاق الحالة المحددة للتدابير القسرية التي تندرج تحت الفصل السابع من ناحية، فإنها تفتح المجال أمام مجلس الأمن لامكانية الاستعانة بتلك التنظيمات والوكالات الإقليمية لتنفيذ التدابير التي يقررها، ومن ناحية أخرى، تكرس المادة المذكورة استثناء مجلس الأمن بسلطة قرار القمع، فمن دون ترخيص منه أو تفويض، لا يجوز أن تقوم باتخاذ أي إجراء تنفيذي قسري⁴.

وقبل أن نفصل في العلاقة بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة في مجال أعمال القسر، يبدو أن من المهم أن نبحث عن المقصود بمفهوم " التدابير القسرية "، هل تنصرف إلى جميع

¹ موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، فتوى بشأن بعض نفاقات الأمم المتحدة (الفقرة 2 من المادة 17) بتاريخ 1962/07/30، منشورات الأمم المتحدة، 1992، ص79. على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>

² نفس المرجع، ص 80.

³ Momtaz DJAMCHID, op.cit, p 111.

⁴ يفهم من قراءة المادة (53) من الميثاق، أنه لا يمكن للوكالات والتنظيمات الإقليمية، من حيث المبدأ، أن تتخذ من تلقاء نفسها أي تدبير قسري دون تكليف أو إذن من مجلس الأمن. يستثنى مما سبق، التدابير التي تتخذ ضد الدول الأعداء على النحو المنصوص عليه في المادة (107)، أو التدابير التي يكون المقصود بها في التنظيمات الإقليمية منع تجدد سياسة العدوان من جانب دولة من تلك الدول.

التدابير الواردة في الفصل السابع من الميثاق؟ أم أنها تقتصر فقط على تلك الإجراءات الواردة في المادة (42)، والمتعلقة بالعمل العسكري؟.

أ- المعنى الممنوح لعبارة " العمل القسري "

يبدو من خلال الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو أن نية صائغي الميثاق اتجهت نحو اعتبار الأعمال القسرية بمعناها الواسع - العسكرية وغير العسكرية - في نطاق الأعمال التي ينبغي لمباشرتها موافقة مجلس الأمن، وبذلك تكون التنظيمات الإقليمية خاضعة في ممارسة نشاطاتها لهذا الأخير، وسيتعين عليها قبل اتخاذ أي عمل قسري أن تطلب موافقته، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الأعمال ذات طبيعة عسكرية تنطوي على استخدام القوة المسلحة أم غير عسكرية¹.

هذه الأطروحة لا يبدو أنها تعكس الواقع الدولي، فالممارسة تكشف عن نشوء عرف مفسر لمفهوم "التدابير القسرية" الوارد في المادة (53) من الميثاق، بحيث ينصرف هذا المصطلح ليدل على معنيين، معنى مطابق لما جاء في الفصل السابع عندما يتعلق الأمر بالإجراءات التي يطلب مجلس الأمن من المنظمة الإقليمية القيام بها، ومعنى ضيق، عندما يتعلق الأمر بالتدابير التي يمكن للمنظمة الإقليمية أن تباشرها بشكل مستقل².

ولعل الاعتراف للمنظمات الإقليمية بمباشرة الأعمال غير العسكرية دون أخذ موافقة مجلس الأمن يستمد سنده من القانون الدولي، فمن المقبول اليوم وعلى نطاق واسع أن الإجراءات القسرية التي تتخذها الدول بمفردها ومن تلقاء نفسها ضد دولة أخرى، دون أن تنتهك مقاصد الميثاق ومبادئ القانون الدولي مثل وقف العلاقات الاقتصادية والدبلوماسية... وغيرها، أفعال مشروعة، وبالتالي، ألا ينصرف مبدأ المشروعية ليغطي نفس هذه الإجراءات عندما يتم اتخاذها بشكل جماعي في إطار منظمة إقليمية!!³.

¹ Momtaz DJAMCHID, op.cit, p 112.

² تم، من خلال مناقشات مجلس الأمن بشأن شكوى جمهورية الدومينيكان سنة 1960 والأزمة الكوبية سنة 1962، تفويض التفسير الواسع لمفهوم "العمل القسري"، ففي كلتا الحالتين، اعتبرت غالبية الدول أن اعتماد جزاءات اقتصادية في إطار منظمة إقليمية دون موافقة رسمية من مجلس الأمن أمر مشروع وقانوني، ولا يمكن اعتبار هذه الإجراءات بمثابة عمل قسري. كما تم التأكيد على هذا التوجه في عدة قضايا حديثة، نذكر منها: التدابير المتخذة من قبل المجموعة الاقتصادية الأوروبية ضد يوغسلافيا، تدابير منظمة الدول الأمريكية ضد هايتي سنة 1993، التدابير المتخذة من قبل المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا ضد ليبيريا (الحظر على الأسلحة) سنة 1992.

Robert KOLB « Article 53 », op.cit, p 1415-1416.

³ بودريالة صلاح الدين، مرجع سابق، ص 223.

يبقى التأكيد على أن التدابير التي تأتيها المنظمات الإقليمية والتي يتطلب تنفيذها استخدام القوة دون موافقة الدولة المستهدفة، يجب أن تعتبر ذات طبيعة قسرية، تستلزم الموافقة المسبقة لمجلس الأمن¹.

ب- تنفيذ المنظمات الإقليمية لأعمال القسر

يلاحظ المتتبع لمسار الجزاءات في نظام الأمم المتحدة أن أحكام الفصل الثامن قل ما تم اللجوء إليها في فترة الحرب الباردة، لأن ظروف هذه الحرب لم تكن لتسمح بنشاط التنظيمات الإقليمية وإن ساهمت في ظهور الأحلاف العسكرية، وهكذا، ظل استعادة السلم والأمن الدوليين يتطور في هذه الفترة من مصفوفة الأمم المتحدة.

إن انهيار الجبهة الاشتراكية والتحول الذي شهده النظام الدولي بإعلان قيام النظام العالمي الجديد وما صاحبه من توسع للقانون الدولي على مستوييه الأفقي والعامودي، كل ذلك كان له أثره البالغ على السلم، هذا ما أكده الأمين العام السابق للمنظمة " بطرس غالي " في تقريره المعنون بـ " أجندة من أجل السلام " والملحق المرفق به، أين خلص إلى أن عمليات حفظ السلام التقليدية لم تعد قادرة على مواجهة التحديات الجديدة التي يشهدها مفهوم السلم والأمن الدوليين²، لاسيما وأن تنفيذ التدابير القسرية التي تتطلب استخدام القوة المسلحة تستوجب وسائل أكبر بكثير من تلك التي تمتلكها قوات حفظ السلام التقليدية، لذا، اقترح الأمين تكليف وحدات إنفاذ السلام بهذا النوع من العمليات.

¹ الإجراءات التي قد تكون غير قانونية بموجب القانون الدولي العام، قد تحتاج إلى إذن من مجلس الأمن لجعلها قانونيا مشروعة. ومع ذلك يمكن القول إنه يمكن لمنظمة إقليمية أن تقوم بشكل مستقل، بتطبيق مثل هذه الجزاءات، على الأقل على الدول الأعضاء، لأنها وافقت عليها. (الأساس القانوني هو دستور المنظمة الإقليمية)، لكن، هل يمكن للمنظمة الإقليمية أن تتخذ مثل هذه الجزاءات أيضا ضد الدول غير الأعضاء دون إذن من مجلس الأمن؟ يبدو أنه في الحالة الأخيرة، قد تثار المسؤولية الدولية للهيئة الإقليمية عن الجزاءات التي قد تفرضها.

² أبرزت الممارسة العملية للمنظمة الأممية في كثير من القضايا محدودية عمليات حفظ السلام، وفي غياب الاتفاقات المشار إليها في المادة 43 من الميثاق، بدت المنظمة عاجزة عن التصرف تجاه تهديدات السلم، في ليبيريا سنة 1990، كان لابد لقوة التدخل التابعة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا استخدام القوة لطرده العصابات المسلحة للرئيس السابق تالور من مونروفيا، ثم في أكتوبر 1992، التدخل المسلح ضد قوات الجبهة الوطنية الليبيرية، التي رفضت وقف إطلاق النار.

وفي انتظار تشكيل هذه القوات لم يكن أمام المنظمة من خيار لتنفيذ قراراتها سوى اللجوء إلى الدول مجموعات أو فرادى مع ما يترتب على ذلك من تجاوز للأهداف المقررة والصعوبات المتصلة بالاشرف والرقابة، أو اللجوء إلى تفويض وتكليف المنظمات الإقليمية¹.

1- تكليف المنظمات الإقليمية بأعمال القسر

لمجلس الأمن عندما يقرر اتخاذ أعمال قمع عسكرية أو غير عسكرية ضد دولة ما أو كيان يهدد السلم، إذا رأى ذلك مناسباً، أن يكلف وكالة أو تنظيماً إقليمياً معيناً للاضطلاع بتبعات هذه المهمة، وبهذه الصفة، يكون التنظيم المعني قد أصبح بمثابة هيئة فرعية خاضعة لمجلس الأمن من حيث الإشراف والتوجيه، تمارس ولاية منحها هذا الأخير إياها، ويوجب الميثاق على الوكالة أو التنظيم الإقليمي المعني عند مباشرته إجراءات القسر إبلاغ مجلس الأمن بكل ما يتم اتخاذه من تدابير، وما يزمع على القيام به عملاً بنص المادة (54) من الميثاق.

وإذا كان مجلس الأمن ولا شك أنه يتمتع بسلطة وحرية واسعتين في التقدير واختيار المنظمة الإقليمية التي يعتمدها بتنفيذ أعمال القسر، فإن المنطق يقضي بأن يعهد بتبعات هذه المهمة للمنظمة التي تقع الدولة المستهدفة في نطاقها، أو تلك التي تعد الدولة المعنية طرفاً فيها.

ومع افتقار أغلب المنظمات الإقليمية للخبرة الفنية والقدرات العملية، وعدم رغبتها في أحسن الأحوال في الانخراط في العمليات العسكرية لسبب أو لآخر، قد يتعذر على مجلس الأمن إيجاد من يعهد إليه بتبعات تنفيذ قراراته الجزائية، فعلى سبيل المثال، لم يستطع المجلس بعد إصدار القرار رقم 1080 (1996) إيجاد أي دولة أو تنظيمي إقليمي يتولى وضعه موضع التنفيذ²، على الرغم من اعتبار المجلس أن الوضع في الزائير يستدعي استجابة عاجلة من المجتمع الدولي، واستخدام القوة المسلحة - إذا تطلب الأمر - لحماية المنظمات الإنسانية وتيسير عودتها للقيام بإيصال المعونة الإنسانية للمشردين واللاجئين والنازحين³. وربما هذا ما يبرر شخّ وانعدام حالات التكليف المباشر.

¹ راجع: تقرير الأمين العام للمنظمة المعنون بـ "ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء منظمة الأمم المتحدة، بتاريخ 1995/01/25 مقدمة إلى الجمعية العامة في الدورة 50.

أنظر الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=ar>.

² بودريالة صلاح الدين، مرجع سابق، ص 227.

³ راجع قرار مجلس الأمن 1080 الصادر بتاريخ 1996/11/15 المتعلق بالوضع في منطقة البحيرات الكبرى، لا سيما الفقرة 5.

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/323/30/PDF/N9632330.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/323/30/PDF/N9632330.pdf?OpenElement)

لذلك، فإن الممارسة الآنية لمجلس الأمن لتنفيذ قراراته تكشف عن جنوح صوب استخدام ما يعرف القرار التوصية "*Autorisation-recommandation*"، بحيث يوجه الخطاب إلى الدول والمنظمات الإقليمية عامة باستخدام القوة المسلحة دون أو ذكر لأي منها بالتحديد، من ذلك ما جاء في الفقرة الرابعة من القرار رقم 1973 (2011) بشأن الأزمة الليبية، والذي جاء فيه " يأذن المجلس للدول الأعضاء التي أخطرت الأمين العام، وهي تتصرف على الصعيد الوطني، أو عن طريق منظمات أو ترتيبات إقليمية، وبالتعاون مع الأمين العام، باتخاذ جميع التدابير اللازمة"¹.

2- قيام المنظمات الإقليمية بتنفيذ أعمال القسر على ضوء الممارسة

لقيام المنظمات الإقليمية بتنفيذ أعمال القسر، اشترط الميثاق توافر شرطين: الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الأمن، وأن تحيط التنظيمات الإقليمية المكلفة هذا الأخير بكافة الأعمال القسرية التي اتخذتها في إطار الإذن الممنوح لها، بحكم أن مجلس الأمن يظل المسؤول الرئيسي الأول عن حفظ السلام العالمي طبقاً للمادة (24) من الميثاق.

والحكمة من الموافقة المسبقة تكمن بسط في مجلس الأمن لسلطته الإشرافية والرقابية على ما يقوم به التنظيم الإقليمي المعني من أعمال قسرية بغرض ضمان توجيهها نحو تحقيق الأهداف التي يتوخاها والحيلولة دون أي تجاوز من قبل الدول المهيمنة في المنظمة المعنية، هذا جانب، ومن جانب آخر، يشكل الإذن المسبق ضماناً بأن نظام الجزاءات في الميثاق يعمل على النحو الذي تم تصميمه ليعمل وفقه، أي موافقة جميع الدول دائمة العضوية على أي عمل عسكري يقرره مجلس الأمن، إذ أن اشتراط الموافقة المسبقة يتيح لأي دولة من هذه الدول فرصة شلّ قرار الموافقة أو الإذن ومنعه من الصدور.

هذا النظام سرعان ما أثبت أنه لا يتسق مع الواقع الدولي، فالأخذ بالإذن المسبق يجعل التنظيم الإقليمي في كثير من الأحيان عاجزاً عن التصرف في مواجهة حالات عدوانية قد تكون بين أعضاء التنظيم نفسه، لذلك، يلاحظ المتمعن في الممارسة الدولية أن شرط الإذن المسبق لم يتم احترامه دائماً بالشكل المتطلب، وهذا بدوره أدى إلى ظهور أشكال من الأدون والتبريرات القانونية المتلقة بها.

¹ راجع قرار مجلس الأمن رقم 1973 المؤرخ في 2011/03/17 المتعلق بالتدخل لتحقيق المساعدة الإنسانية في ليبيا. على الرابط:

ففي سنة 1962 قامت منظمة الدول الأمريكية بدون ترخيص مسبق من مجلس الأمن بتوقيع تدابير اقتصادية وسياسية ضد كوبا بسبب مواقفها السياسية ما أثار جدلا واسعا حول مشروعيتها حيث تمسكت دول المنظمة الأمريكية بأن هذه الأعمال لا تتطلب موافقة من مجلس الأمن لأنها ليست إجراءات عسكرية، وبالتالي، فإنها ليست بأعمال قمع، وأنها اتخذت في إطار المادة (51) من الميثاق المتعلقة بالدفاع الشرعي الجماعي وليس إعمالا للفصل الثامن من الميثاق¹.

كان لهذه الممارسة تكريس فيما يتعلق بالقضية الليبيرية، إذ قررت المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا توقيع جزاءات على هذا البلد نفذتها قوات التدخل التابعة لهذه المنظمة، بينما اكتفت بإبلاغ مجلس الأمن بذلك بعد انتهاء الواقعة، والذي أثنى في قراره رقم 788 (1992) على جهود هذه المنظمة في إعادة السلم والاستقرار في ليبيريا²، وعلى عملها في حفظ السلم والأمن الدوليين عموما مبدئيا تأييده لهذه العملية في أكثر من قرار³، وهو يجعلنا نتساءل عما إذا كان عدم وجود إدانة من قبل مجلس الأمن ينبغي أن يفسر على أنه ترخيص أو موافقة ضمنية بأثر رجعي *post facto* .؟

في الواقع، يمكن قبول عدم الإدانة على أنه موافقة لاحقة لكن مع اشتراط ضوابط صارمة ينبغي تحققها، والحقيقة أن الترخيص المنصوص عليه في المادة (53) من الميثاق لا يرتبط

¹ أثارت القضية خلافا واسعا بين فريقين في مجلس الأمن، الأول، يعتقد أن الإجراءات التي اتخذتها منظمة الدول الأمريكية ضد الدومنيكان تمت على أساس المادة 8 من ميثاق "ريو" الخاصة بالجزاءات، ومن ثم، فإنها تعد أعمال قمع كان يتعين على المنظمة قبل توقيعها الحصول على إذن مسبق من مجلس الأمن وفقا لما تقتضيه المادة 53 من الميثاق، أما الثاني، فيذهب إلى أن هذه الإجراءات لا تعد عملا قمعيا، بالتالي، فإنها لا تحتاج إلى ترخيص من مجلس الأمن، ذلك أن عمل القمع الوحيد الذي يتطلب هذا الترخيص، هو استخدام القوة المسلحة. يشار إلى أن مجلس الأمن لم يتعرض إلى تحديد مفهوم أعمال القمع، وإنما أخذ علما بالإجراءات التي اتخذتها منظمة الدول الأمريكية دون أن يبيث في طبيعتها ومدى مشروعيتها، وبذلك اعتبرت بمثابة مخرج سياسي. الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 552-560.

² لم يكتف مجلس الأمن بتأييد هذه العملية وإنما تبنى الإجراءات القسرية التي اتخذتها هذه المنظمة، حيث طالب جميع الدول بأن تنفذ حظرا عاما وكاملا على جميع شحنات الأسلحة والمعدات العسكرية إلى ليبيريا، واستثنى من ذلك تلك الموجهة إلى الاستعمال من قبل قوات حفظ السلام التابعة للاتحاد الاقتصادي لدول غربي إفريقيا.

راجع القرار (788) المتعلق بليبيريا الصادر بتاريخ 19/11/1992، لا سيما الفقرات 1، 8، 9 منه على الرابط:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/010/44/IMG/N9301044.pdf?OpenElement>

³ راجع: الفقرة 6 من القرار 856 (1993)، الفقرات 3، 4، 7 من ديباجة القرار 866 (1993)، الفقرة 8 من القرار 911 (1994)،... إلخ.

بشكلىة معينة، يكف أن تظهر إرادة مجلس الأمن بوضوح من خلال موافقته وتأييده للعمل القسري، وأن يتشارك أعضاء مجلس الأمن جميعهم هذا التأييد والمصادقة¹.

ولعلّ من أحدث الأمثل نذكر، التدخل العسكري لدول مجلس التعاون الخليجي في اليمن سنة 2015 على الرغم من عدم وجود تفويض أو ترخيص من مجلس الأمن، إلا أن عدم إدانته عد بمثابة تفويض ضمني².

كذلك كان الحال في العمليات العسكرية (الاحتلال) الذي قامت به كل من الولايات المتحدة وبريطانيا ضد العراق، إذ تم تبريره بدعوى وجود ترخيص ضمني يمكن استنتاجه من حقيقة أن مجلس الأمن كيف الوضع على أساس الفصل السابع، وهذا يعني - بحسبهم - أن هناك تهديدا موضوعيا للسلم الدولي يستلزم التدخل بناء على هذا التكييف³.

على أننا لا نساند هذا الطرح الذي يبدو بعيدا عن الموضوعية وتكريسا لشرعية القوة، فعملية التكييف ليست سوى مجرد عمل تحضيري تسمح لمجلس الأمن باستخدام سلطاته وفق الفصل السابع، أما توقيع الجزاء فإنه يستلزم صدور قرار آخر يبين فيه تفاصيل الجزاء من حيث نوعه وشدته والجهات المخولة بتنفيذه.

الجدير بالذكر، أن هناك اتجاها فقهييا متناميا يعتقد بوجود حالات لا يمكن بالنظر لطبيعتها الطارئة وخطورتها الجسيمة أن تنتظر قرارا مسبقا من مجلس الأمن، تشمل هذه الطائفة حماية المصالح والأهداف المشتركة والتي تستلزم من المجتمع الدولي التدخل كحالات الإبادة الجماعية، التطهير العرقي، ... إلخ⁴.

المطلب الثاني: لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن كآلية إشراف ورقابة

بغرض تدعيم الجزاءات التي يفرضها والزيادة من فعاليتها، اعترف الميثاق لمجلس الأمن بصلاحيحة إنشاء ما يراه مناسبا من فروع ثانوية للاضطلاع بتبعات وظائفه على الوجه الذي يضمن سيرها الحسن، ولعل من أبرز هذه الهيئات التي درج على إنشائها تأتي لجان الجزاءات

¹ Momtaz DJAMCHID, op.cit, p 114-118.

² راجع قرارات مجلس الأمن 2140 (2014)، 2201 (2015)، 2216 (2015).

³ Robert KOLB « Article 53 », op.cit, p 1424.

⁴ زعادي محمد جلول، نظرية الترخيص الضمني بالآجوء إلى القوة الصادر عن مجلس الأمن الدولي في ضوء الشرعية الدولية - الغزو الأنغلو أمريكي للعراق عام 2003 نموذجًا - المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 10، 2015، ص 382.

في الطليعة¹، إلى درجة أنها أضحت جزءاً من البنيان التنظيمي لمجلس الأمن ترافق كل نظام جزائي يفرضه، والمحور الرئيسي لتنفيذه نظراً للدور التي تلعبه باعتبارها جهازاً يجمع بين مهام الإشراف والمتابعة والتنسيق.

لذا، من المهم أن نستعرض الإطار التنظيمي والعملي لهذه اللجان، صلاحياتها، مهامها وتشكيلها، ودورها في إضفاء الفعالية على نظام الجزاءات الأممي مع إبراز أهم مكامن الخلل التي تعتري عملها، وتأثيرها على مشروعية الجزاءات.

الفرع الأول: النظام الوظيفي لـ " لجان الجزاءات "

لجان الجزاءات أجهزة فرعية ينشؤها مجلس الأمن للإشراف على تنفيذ الجزاءات ومتابعتها ومراقبة تطبيقها وبهذه الصفة، فإنها تظل قائمة ما لم يتم حلها وهذا على خلاف " لجنة التنسيق " التي جاء بها عهد العصبة².

هذه اللجان يستند في إنشائها كما هو معلوم على نصي المادتين (29) من الميثاق و(28) من لائحة الإجراءات الداخلية لمجلس الأمن - اللتان تخولانه إنشاء ما يراه ضرورياً من هيئات وفروع ثانوية لأداء وظائفه - وتتميز بكونها منشأة حصراً للاضطلاع بتبعات نظام جزائي معين خلال فترة زمنية معينة يتولى تحديدها مجلس الأمن، وكأصل عام، فإن مهامها تقتضي برفع النظام الجزائي المخولة بالإشراف على تطبيقه ومتابعته³، كما قد تنتهي أيضاً بانقضاء المهام التي أنشئت لتضطلع بها، فيقرر المجلس أن لا طائل من وجودها⁴.

¹ أجاز ميثاق الأمم المتحدة لأجهزته الرئيسية بأن تنشئ من الفروع ما تراه ضرورياً لأداء مهامها طبقاً للمادة (2/7)، فنص في المادة 29 منه على أن " لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الضرورية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه ". وفي المادة 22 التي ورد فيها أن " للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها ".

وكذا المادة 68 التي جاءت بقولها " ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجاناً للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه ".

² خلال العقوبات المطبقة على إيطاليا، لم يتم في الواقع الإشراف على تنفيذ هذه التدابير من قبل أجهزة العصبة، وإنما من قبل لجنة أنشأت لهذا الغرض تدعى " لجنة التنسيق "، تضم ممثلي الدول المشاركة في فرض العقوبات، كما لم يتم تغطية النفقات من قبل العصبة، لذلك، يمكن القول أن هذه اللجنة، قانونياً، تقع خارج العصبة.

³ قدم القرار 1298 (2000) بشأن إثيوبيا وإريتريا ابتكاراً هاماً من خلال فرض جزاءات لمدة زمنية محددة (12 شهراً)، بعد ذلك سيكون من الضروري على مجلس الأمن لتمديد إصدار قرار جديد، وفي حالة عدم إصدار هذا القرار، سيتم إنهاء الجزاءات في نهاية العام الموالي لاتخاذ القرار 1298، حتى إذا لم يحدد المجلس ذلك، فإنه يجب أن ينتهي وجود اللجنة، في هذه الحالة، في نفس وقت رفع الجزاءات.

⁴ أنظر على سبيل المثال ما ورد في الفقرة الأخيرة من المبادئ التوجيهية للجنة المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن 1636 (2005) بشأن لبنان، حيث جاء فيها " ينتهي عمل اللجنة وأي تدابير لا تزال سارية... عندما تقدم اللجنة تقريراً إلى مجلس الأمن يشير إلى

فيما يتعلق بإنشاء هذه اللجان وتحديد مهامها، فإن لمجلس الأمن وحده أن يقرر زمن إنشاءها صلاحيتها، مدة عملها، وله أن يمدد آجالها أو يوسع اختصاصاتها، وبحكم كونها جهازا فرعيا لمجلس الأمن، فإنها تظل خاضعة له، ولا يمكنها أن تمارس من المهام - من حيث المبدأ - سوى ما حولها إياه القرار المنشئ لها، وعادة ما يكون نفسه القرار الذي ينص على فرض الجزاءات، وعملا بقاعدة توازي الأشكال " **parallélisme des formes** " فإن رفع وحل لجان الجزاءات كقاعدة عامة، يتم بنفس الفعل القانوني الذي فرضت بموجبه الجزاءات الدولية¹.

أولا: إجراءات تشكيل لجان الجزاءات

بإلقاء نظرة على تشكيلة لجان الجزاءات، فإننا نلاحظ أن أول لجنة أنشئت في هذا الصدد كانت بموجب القرار رقم 253 (1968) بشأن روديسيا الجنوبية، لجنة الجزاءات هذه لم تتضمن في ثنايا القرار المنشئ لها أي إشارة لتشكيلها ولا كيفية ذلك، الأمر الذي تكفلت بتوضيحه الممارسة العملية².

ابتداء من هذه اللجنة، استقرت الممارسة على أن تتشكل لجان الجزاءات من أعضاء مجلس الأمن السارية عهدتهم، بحيث يكون تشكيل لجنة الجزاءات نقلا مباشرا لتشكيل مجلس الأمن، حيث يتولى الأعضاء فيما بينهم إنشاء مكتب لمدة سنة، يتألف من رئيس يمارس مهامه بصفته الشخصية ونائبين يتم اختيارهما من الدبلوماسيين والمستشارين في بعثات الدول لدى الأمم المتحدة، ويعكس مثل هذا التشكيل جميع النتائج التي يفترضها الأساس الحكومي الدولي للجان، وبالتالي، فإن القرارات التي تتخذها تستند لاعتبارات سياسية لا قانونية.

أن جميع إجراءات التحقيق والإجراءات القضائية المتصلة بالعمل الإرهابي قد اكتملت، إلا إذا قرر مجلس الأمن عكس ذلك".
على الرابط:

https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/committeeguidelines_ar.pdf

¹ قد يتم إنشاء لجنة الجزاءات بقرار لاحق، مثل حالة روديسيا التي اعتمدت الجزاءات ضدها بموجب القرار 213 (1966) بينما أنشئت لجنة الجزاءات بموجب القرار (253) المؤرخ في 1968/05/29، كذلك الأمر بالنسبة لجنوب إفريقيا سنة 1977، ويوغسلافيا سابقا سنة 1991.

FARIDEH Shaygan, op.cit, p 295.

² لم يحدد القرار 253 (1968) تشكيل اللجنة، غير أنه وبعد شهرين من المشاورات، أعلن رئيس مجلس الأمن في 1968/07/29 أن اللجنة ستتألف من سبعة أعضاء هي: الجزائر، الولايات المتحدة، فرنسا، الهند، باراغواي، بريطانيا والاتحاد السوفياتي، على أنه واعتبارا من 1970/09/30 تم توسيع اللجنة لتشكّل من كل أعضاء مجلس الأمن، كما تم إرساء مبدأ التناوب على رئاسة اللجنة كل شهر، وبنفس الترتيب (الأبجدي الإنجليزي)، مثل الإجراء المتبع في رئاسة مجلس الأمن.

Note de président du Conseil de sécurité, Doc. S/9951 du 30/09/1970.

يشار إلى أن لجنة الجزاءات تراجعت عن هذا المبدأ، منذ سنة 1972، لصالح رئاسة لمدة سنة.

ويمكن الاستدلال على هذه النتيجة من خلال حيثيتين: كيفية اختيار مسؤولي هذه اللجان، والمكانة والأهمية السياسية لاختيار رؤساء لجان الجزاءات.

بالنسبة لاختيار مسؤولي اللجان الجزائية، أوضحت الفقرة (4/ب) من مذكرة مجلس الأمن S/1998/1016 أنه اعتباراً من سنة 1999، ستقوم كل لجنة من لجان الجزاءات بتعيين أعضائها بعد إجراء مشاورات بين أعضاء مجلس الأمن، إمّا في أول اجتماع لها إذا عقد هذا الاجتماع في يناير، أو خطياً بمبادرة من رئاسة المجلس في إطار إجراء عدم الاعتراض¹، وعليه، من غير المستبعد أن تحتل دولة عضو في مجلس الأمن منصب رئيس لجنة، ونائب رئيس في لجنة أخرى في الوقت ذاته، كما يمكن أن يكون أحد أعضاء هذه اللجان دولة مستهدفة بالجزاءات، أو دولة مشتبه في قيامها بانتهاك الجزاءات².

بالنسبة لاختيار رئيس اللجنة فإن له بعداً سياسياً من خلال نطاق التوجيه المستقبلي الذي يمنحه لعمل اللجنة لذلك، فإنه انتخابه بصفته الشخصية يعود إلى الرغبة في تجنب تعارض المواقف وتضاربها، والتي تنشأ من الروابط والعلاقات الوثيقة التي قد تكون بين الدولة التي يتولى ممثلها الرئاسة وتلك المستهدفة بالجزاءات.

ولعل من المهم الإشارة إلى أن الممارسة درجت على أن يعهد بالرئاسة والنيابة في لجان الجزاءات إلى الأعضاء غير الدائمين، بيد أن ذلك لا يعني بأي حال وجود قاعدة أو عرف مستقر يخول استبعاد الأعضاء الدائمين من رئاسة ونيابة مكتب اللجنة³.

ثانياً: المبادئ التوجيهية

يتعين على كل لجنة عقب إنشائها أن تقوم بإعداد واعتماد مبادئها التوجيهية، إذ تتضمن هذه المبادئ القواعد التي تضبط عملها واجتماعاتها، إجراءاتها... فضلاً عن مهامها الرئيسية، كما يمكن أن تشكل التوجيهات التي تنطوي عليها وثائق مرجعية تجعل من الممكن إعطاء تفسيرات

¹ راجع مذكرة مجلس الأمن المشار إليها أعلاه، على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/1998/1016>

² كشفت السوابق العملية أنه يمكن أن يمثل أحد أعضاء لجنة الجزاءات دولة مستهدفة بالعقوبات (رواندا 1994 بعد اتخاذ القرار 918)، أو دولة تم استرعاء انتباه لجان معينة بشأن قيامها بانتهاك العقوبات (حالة أوكرانيا سنة 2000 عقب اتهامها بتزويد سيراليون بالأسلحة).

ALABRUNE François, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, Annuaire français de droit international, volume 45, 1999, p 231

³ نظراً للاعتبارات السياسية التي تغطي في كثير من الأحيان على اختيار رئيس اللجنة، واجهت العديد من اللجان صعوبات في العثور على رئيس لها، كان الحال كذلك، بالنسبة للجنة المنشأة بموجب القرار 1267 في 15/10/1999 بشأن أفغانستان، حيث ظلت هذه اللجنة دون رئيس إلى غاية ديسمبر 2000، لعدم وجود مرشحين لتولي هذه الوظيفة.

وتقديم توضيحات بشأن التدابير التي يتضمنها قرار مجلس الأمن، أما جلساتها فقد جرت العادة على أن تكون سرية، وهو الإجراء الذي كرسته بعض اللجان صراحة عبر التصييص عليه في مبادئها التوجيهية¹، ومع ذلك لا يوجد ما يمنع من عقد اجتماعاتها بشكل علني شريطة أن يتفق أعضاؤها على ذلك، وإن كانت الممارسة تكشف جنوحا صوب تكريس سرية الاجتماعات الأمر الذي كان محل انتقاد شديد من الأوساط الدولية وحتى الفقهية.

ثالثا: آليات اتخاذ القرارات على مستوى لجان الجزاءات

يخضع اتخاذ القرارات في لجان الجزاءات إلى قاعدة التوافق بين الأعضاء بحيث يتمتع كل عضو في اللجنة بحق النقض على النحو الذي تتمتع به الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن وقاعدة التوافق هذه ليست قطعية فهي ليست مستمدة من الميثاق ومن قرارات مجلس الأمن، وإنما هي قاعدة عرفية درجت لجان الجزاءات على اعتمادها في مبادئها التوجيهية، إذ تنص مثلا الفقرة (5/أ) المبادئ التوجيهية للجنة المنشأة بموجب القرار رقم 1718 (2006) بشأن كوريا الشمالية بالقول " تتخذ اللجنة قراراتها بتوافق الآراء بين أعضائها، غير أنه ومتى تعذر التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مسألة معينة، يجوز لرئيس اللجنة، أن يجري ما قد يلزم من مشاورات إضافية لتيسير الاتفاق، أو يشجع على إجراء مشاورات ثنائية بين الدول الأعضاء، حسبما يراه مناسبا، لإيضاح المسألة قبل اتخاذ أي قرار"².

والحقيقة، أن هذه القاعدة وإن كانت تعبر فعلا عن مبدأ المساواة بين الدول، إلا أنها تطبقها في عمل لجان الجزاءات يخلق العديد من المشاكل والصعوبات، فيكف اعتراض أي عضو من الأعضاء الخمسة عشر لوقف عمل اللجنة ومنعها من اتخاذ أي قرار، وقد يتطلب الخروج من حالة الانسداد هذه تدخل مجلس الأمن بإصدار قرار لحسم الخلاف.

ويبرز الواقع العملي أن هذه القاعدة تتركس تفوق الدول دائمة العضوية وتعزز مركزها في اتخاذ القرار، من حيث أن معارضتها اقتراح ما يعني تلقائيا رفضه، بينما معارضة دولة عضو أقل نفوذا قد يكون محلا لجهود غير رسمية وراء الكواليس تسعى لإقناعه بالعدول عن موقفه³.

¹ Directives des comités créés par les résolutions 661 (Iraq), 748 (Libye) et 751 (Somalie).

² أنظر الفقرة (5/أ) من المبادئ التوجيهية للجنة المنشأة بموجب القرار 1718 (2006) بشأن كوريا الشمالية حول عملية اتخاذ القرار.

https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/guidelines_31_dec_14_arabic.pdf.

³ Koskenniemi MARTTI, le comité des sanctions crée par la Résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité, Annuaire français de droit international, vol 37, 1991, p121.

فيما يتعلق بكيفية اتخاذ القرار، يمكن القول بوجود إجراءين: الأول، هو اتخاذ القرارات خلال اجتماع رسمي بتوافق الآراء بين أعضاء اللجنة، الثاني، " الموافقة الضمنية" أو ما يدعى بـ "عدم الاعتراض الخفي"، مؤداه أن يقوم رئيس اللجنة أو الأمانة بتوزيع اقتراح بشأن مسألة معينة على أعضاء اللجنة مع منح مهلة زمنية معينة لتقديم اعتراضاتهم المحتملة بشأنها، وفي حال عدم تلقي أي اعتراض كتابي من قبل أحد الدول الأعضاء خلال المهلة الزمنية المحددة، يعد القرار موافقا عليه¹.

ولما كانت القاعدة المستقرة في أغلب المبادئ التوجيهية تنص على أن يقتصر حضور الجلسات على الدول الأعضاء في اللجنة فحسب، هل يمكن أن تشترك دولة من خارج مجلس الأمن في أعمال لجنة الجزاءات؟.

المؤكد أن هذه الاشكالية لطالما طرحت على مجلس الأمن وإن في سياق آخر، حيث انتقد جانب من الدول والفقهاء الآلية غير الوجيهة لعمل اللجنة، والتي تبني قراراتها غالبا على تقارير ومعلومات غير دقيقة أو مشكوك في صحتها بسبب عدم امتلاكها آليات خاصة بها للتحقق من صحة المعلومات المقدمة إليها.

ولتدارك هذا الخلل، شدد مجلس الأمن بموجب مذكرة من رئيسه سنة 1995 وشجعت الجمعية العامة في قرارها (242/51) على أن تقوم اللجنة بدعوة والسماح لممثلي البلدان غير الأعضاء في اللجنة والمنظمات الحكومية وغير الحكومية بالتقدم أمامها لتزويدها بالمعلومات والإيضاحات اللازمة بشأن الانتهاكات أو ادعاءات انتهاك الجزاءات.

في ختام الحديث عن الإطار الوظيفي للجنة الجزاءات، نشير إلى أن تشكيل لجنة الجزاءات وآلية اتخاذ القرار لم يسلم من نقد لاذع، فقاعدة توافق الآراء التي هي إجراء غير ديمقراطي على الرغم من أنه كان من بين أهم أسباب فشل العصبة، ومع ذلك تم الأخذ به كآلية مكرسة ومستقرة في عمل لجان الجزاءات.

فيما يتعلق بتشكيل هذه اللجان، فإنها لا تعدو أن تكون نسخة كربونية لتشكيلة مجلس الأمن، لذلك من المنطقي أن تعكس توجهاته في قراراتها.

¹ يمكن للأعضاء الرد في غضون المهلة الزمنية المحددة، إما للتعبير عن معارضتهم للاقتراح أو إبداء أسباب رفضهم إياه، وإما اقتراح تعديل وإما لطلب "تأجيل الاقتراح"، في الحالة الأخيرة، يتم تعليق القرار إلى أن تعلن الدولة التي طلبت التأجيل قرارها النهائي ضمن المهل الزمنية المحددة. ويمكن أيضا النظر في اقتراح "معلق" في اجتماع رسمي. الجدير بالذكر أن لرئيس اللجنة دور هام في التغلب على الخلاف إذا رغب.

وعلى الرغم من التحسينات في إجراءات اللجان التي عمل مجلس الأمن على إقرارها، ظلت هذه الأخيرة متحفظة على عملية صنع القرار على مستوى أجهزتها¹.

الفرع الثاني: مهام لجان الجزاءات ودورها في إضفاء الفعالية على الأنظمة الجزائية

تكشف الممارسة الدولية اعتباراً من الجزاءات المفروضة على إيطاليا سنة 1935 عن انتهاج تقنية موحدة تتمثل في وضع وتأسيس هيئة موجهة خصيصاً لمراقبة مدى امتثال الدول للجزاءات المقررة، وجرى العادة أن يحدد مجلس الأمن في قراراته الجزائية المتضمنة إنشاءها، الصلاحيات والمهام التي تضطلع بها وحدودها، غير أن تطور الأحداث وتعقدتها وظهور مستجدات جديدة قد يدفع مجلس الأمن إلى تعزيز الجزاءات وتقويتها، بتوسيع نطاق مهامها بقرارات لاحقة وزيادة من صلاحياتها أو بتمديد ولايتها.

تتمثل أبرز وظائف لجان الجزاءات في الإشراف على التدابير التي تتخذها الدول تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن الجزائية ومتابعتها وتوضيح الجوانب المبهمة فيها من خلال تفسير القرارات الجزائية المتعلقة بها، رصد الانتهاكات وإطلاع مجلس الأمن بها، وتقديم التوصيات فيما يتعلق بالحق في إعمال المادة (50) من الميثاق.

أولاً: الإشراف على الإجراءات التشريعية والعملية التي تتخذها الدول

رأينا فيما سبق، أن وضع الجزاءات موضع تنفيذ يستوجب من الدول إدراج هذه القرارات في أنظمتها الداخلية ووضعها في قوالب تشريعية كل بحسب أوضاعها الدستورية، وبعد انتهائها من هذه العملية، فإنها ترسل تقارير إلى لجنة الجزاءات توضح فيها الإجراءات التي اتخذتها مرفقة بالاحصائيات والوثائق ذات الصلة، وتأتي هذه الخطوة إدراكاً من مجلس الأمن لما في التأخير من اتخاذ الإجراءات اللازمة لدخول الجزاءات حيز التنفيذ من تأثير على فعاليتها².

¹ يكفي أن نشير إلى عمل لجنة الجزاءات المنشأة بالقرار رقم 661 (1990) بشأن المسألة بين العراق والكويت وآلية اتخاذ القرار فيها.

Koskeniemi MARTTI, op.cit, p 119-130.

² غالباً ما يطلب من الدول أن تقدم تقاريرها إلى لجان الجزاءات بشأن ما اتخذته من إجراءات تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن في زمن قياسي على سبيل المثال، طلب قرار مجلس الأمن 1306 (2000) بشأن سيراليون أن تقدم تقاريرها إلى لجنة الجزاءات في غضون 30 يوماً.

من هنا يأتي الدور الإشرافي للجان الجزاءات، التي تتولى فحص التقارير التي تقدمها الدول ومراجعتها وتقييم نسبة تقدمها¹، ومدى مطابقة الإجراءات التي اعتمدها مع القرار الجزائي، والاشكالات التي يمكن أن تواجهها. وعلى ضوء دراسة هذه التقارير، فإنها تشير للدول بما يلزم اتخاذها من إجراءات بغرض تعديلها وتصويبها بما يضمن زيادة فعالية الجزاءات.

ثانياً: رصد انتهاكات الجزاءات

يلاحظ المصطلح بالمبادئ التوجيهية الصادرة عن لجان الجزاءات بشأن الإجراءات التي تتبعها هذه الأخيرة للحصول على معلومات عن الانتهاكات المحتملة والرد عليها، أن هذه اللجان لا تملك موارد خاصة ولا مصادر معلومات مستقلة للتحقق من الادعاءات، ولا وسائل رادعة للمعاقبة عن الانتهاكات، ولعل المعلومات الوحيدة المتاحة أمامها والموضوعة تحت تصرفها، هي تلك التي توفرها لها الدول والمنظمات الدولية الإقليمية أو غير الحكومية أو فريق الخبراء، أو حتى الجرائد².

لذلك، هنالك مطالب جدية للسماح للدول والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، بل وحتى الأفراد المهتمين بالتقدم أمامها لتزويدها بمعلومات وإيضاحات بشأن الانتهاكات أو ادعاءات انتهاك الجزاءات³، وإن كان هذا لا ينف وجود تحسينات في هذا الصدد، إلا أنها تبقى بعيدة عن ما هو منشود⁴.

¹ على سبيل المثال، تلقى الأمين العام ردود الدول بخصوص القرار 661 (1990) بشأن الإجراءات المتخذة لتطبيق الجزاءات ضد العراق، حيث اعتمدت معظم الدول تدابير تشريعية لتنفيذ الجزاءات، ومن بين الدول التي لم تفعل ذلك، أعلن البعض منها أن القرار له أثر مباشر (ذاتي التنفيذ) **Self-Executing**، بينما اعتبر البعض الآخر أن ليس لديهم علاقات تجارية مع العراق أو الكويت.

Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 125.

² ظهرت معلومات في الصحافة خلال خريف 1990 تفيد بوجود خرق للحظر المفروض العراق، من قبل كل من ليبيا، اليمن والأردن، غير أن اللجنة المنشأة بموجب القرار 661 (1990) بشأن المسألة بين العراق والكويت، لم تدرس مزاعم الانتهاكات، وإن كانت قد وافقت على إرسال مجموعة تحقيق إلى الحدود الأردنية العراقية لتحديد ما إذا كانت الأردن قد انتهكت فعلاً الجزاءات.

³ تكشف الممارسة الدولية عن ممانعة بعض الدول الأعضاء هذا التوجه، مما ينجم عنه بالتبعية امتناع اللجان عن الاستماع لممثلي دول من غير الأعضاء في مجلس الأمن. كان هذا الحال، عندما رفضت اللجنة المنشأة بموجب القرار رقم 661 (1990) بشأن العراق، الاستماع إلى ممثلي كل من العراق وتركيا، بسبب ممانعة واعتراض كلا من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

Alabrune François, op.cit, p 234.

⁴ على سبيل المثال، طلب مجلس الأمن بموجب القرار رقم 1306 (2000) بشأن سيراليون، من لجنة الجزاءات المعنية الاستماع إلى ممثلي الدول والمنظمات الإقليمية وخبراء صناعة الماس. على الرغم من هذه التحسينات إلا أنها تتعلق بأنظمة جزائية دون أخرى.

راجع الفقرة 12 من القرار (1306) بتاريخ 2000/07/05 المتعلق بسيراليون. متوفر على الرابط:

في حال تلقي اللجنة لمعلومات أو ادعاءات تتعلق بانتهاكات محتملة للجزاءات¹، فإنها تقوم بتبليغ الحكومة المعنية بالمعلومات المقدمة إليها، كما تطلب منها إجراء تحقيق شامل لتأكيد هذه المزاعم أو نفيها مع ضرورة الالتزام بمتابعة المسألة إذا اقتضت الضرورة ذلك²، وفي حال قررت الحكومة المعنية تجاهل طلب اللجنة خلال فترة زمنية معينة، فإن لهذه الأخيرة أن تذكرها عن طريق إرسال، وإذا لم تستلم اللجنة أي رد بعد مرور شهر عن الإرسال التذكيري، حينها تأذن اللجنة بالتنسيق مع رئيس اللجنة بنشر اسم الحكومة المعنية في تقريرها مبينة أنها لم تتمكن من الحصول على أي رد من الحكومة المذكورة³.

ثالثا: تفسير الجوانب المبهمة من قرارات مجلس الأمن

تنيط المبادئ التوجيهية التي تعتمدها لجان الجزاءات بهذه الأخيرة تفسير الجوانب الغامضة لقرارات مجلس الأمن وتتولى توضيحها، كأن يتعلق الأمر مثلا بتحديد أنواع السلع المشمولة بالحظر وتلك التي تخرج من دائرة المحظورات⁴، تبيان الطريقة التي يمكن من خلالها للدول الأعضاء إبطال الوثائق الصادرة عن الدول المستهدفة بالجزاءات، أو أن يتعلق الأمر بشكاوى وإشكالات تتعلق بالتنفيذ، إذ لم تتوانى بعض الدول من إبداء ازعاجها من طريقة اعتراض سفن الشحن وأماكن التفتيش⁵، وتساءلت عما إذا كان تنفيذ القرار يتطلب مثل هذا العمل.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/516/99/PDF/N0051699.pdf?OpenElement>.

¹ لا يبدو أن اللجنة ملزمة بالتصرف في حال تلقيها لمعلومات تفيد بوجود انتهاكات محتملة للجزاءات، ويبدو أن الأمر برمته يتوقف على درجة نشاط هذه اللجنة وإرادة أعضائها الفاعلين. فقد نظرت اللجنة المنشأة بموجب القرار 751 (1992) بشأن الصومال، على سبيل المثال، في تقارير تتعلق بوصول أسلحة إلى هذه الأخيرة من جيبوتي، غير أن اللجنة لم تتخذ أي إجراء حيالها.

² على سبيل المثال، نظرت اللجنة المنشأة بموجب القرار رقم 918 (1994) بشأن رواندا، في بلاغ من الحكومة الرواندية يحيل تقريرا من منظمة غير حكومية، يشير فيه إلى توريد أسلحة من الصين وفرنسا، الزائر وجنوب إفريقيا. قررت اللجنة إحالة التقرير إلى الدول المعنية. حيث تلقت ردودا من فرنسا والصين نفتا فيها أي أساس لهذه المزاعم، بينما لم تورد الدولتان الأخريان أي رد. **S/AC.32/SR.4.**

هذه اللجنة تم حلها بموجب قرار مجلس الأمن (1823) الموجود على الرابط:

[https://www.undocs.org/ar/S/RES/1823\(2008\)](https://www.undocs.org/ar/S/RES/1823(2008)).

³ تواجه اللجنة، في بعض الحالات، صعوبات كبيرة عندما يتم انتهاك الجزاءات على نطاق واسع ومن عدد كبير من الدول، كان ذلك هو الحال بالنسبة للجزاءات المفروضة على ليبيا بموجب القرار 748 (1992)، حيث شهدت سنوات (1995-1998) زيادة حادة في حالات الانتهاكات، بسبب الرفض المتعمد للدول الإفريقية تطبيق الجزاءات، بما في ذلك عضو مجلس الأمن آنذاك (غامبيا).

Tshinbangou KALALA, op.cit, p 558-568.

⁴ من البديهي أن مجلس الأمن لا يمكنه تعداد جميع السلع المحظورة في قراراته، لذلك فإنه يترك توضيح هذا الجانب للجنة الجزاءات.

⁵ Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 131.

يزداد الأمر تعقيدا عندما لا يتفق أعضاء اللجنة أنفسهم حول تفسير القرار، كان الحال كذلك بمناسبة نظر اللجنة المنشأة بموجب القرار 1132 (1997) بشأن سيراليون في مسألة رفع حظر الأسلحة عن فريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا.

مثار الخلاف بين أعضاء اللجنة حول تفسير القرار تمثل في نطاق حظر الأسلحة، هل أن الحظر الوارد في القرار ينصرف أيضا إلى الإمدادات الموجهة لفريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا؟.

الفريق الأول، يأخذ بالتفسير الحرفي والضيق للقرار، وبحسبه، فإن عدم التصييص في القرار صراحة على استثناء يعني أن نية مجلس الأمن اتجهت نحو حظر شامل ينطبق كذلك على الامدادات الخاصة بفريق المراقبين العسكريين.

بينما يعتبر فريق ثان أن وجود فريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا في سيراليون ما دام أن مجلس الأمن من رخص به، فهذا يعني ضمنا أن القرار يستثنيه من حظر الأسلحة¹.

رابعا: تقديم تقارير دورية إلى مجلس الأمن

يضع مجلس الأمن التزاما على عاتق لجان الجزاءات بأن تقدم إليه دوريا عرضا كاملا لأعمالها وأنشطتها ومتابعتها تنفيذ الجزاءات والمعلومات التي بلغتها في هذا الإطار من الدول والمنظمات وغيرها، إذ يتضمن تقييما عاما عن مدى امتثال الدول للتدابير المفروضة في القرارات الجزائية يكشف فيه عن الخروقات والانتهاكات المحتملة للجزاءات والاستنتاجات التي تم التوصل إليها والتوصيات المقدمة في شأنها لمعالجة الخلل في النظام الجزائي إذا أمكن، وجعله أكثر فعالية مع القيام عند الإمكان بتحديد الدول والأشخاص والكيانات التي استرعي النظر إليها بشأن قيامها بانتهاك الجزاءات.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مجلس الأمن عند ملاحظته وجود محاولات للالتفاف على التدابير المنصوص عليها في قراراته، فإنه عادة ما يكتفي بتذكير الدول بضرورة الامتثال لالتزاماتها

¹ صاغ المستشار القانوني للأمانة والذي طلب رأيه، ردا يميل إلى الإعفاء الضمني (الرأي الثاني)، وعلى الرغم من ذلك، ظل أعضاء اللجنة منقسمين، ولم يتم فض هذا الخلاف إلا باعتماد القرار 1171 في 1998/06/05، الذي أعاد فرض حظر الأسلحة مع استثناءات صريحة للإمدادات للقوات الحكومية لسيراليون وفريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا.

وتعهداتها الميثاقية، وفي أسوأ الأحوال، فإنه يقرر النظر في "اتخاذ" تدابير لمنع هذه الجرائم والمخالفات¹، دون أن يذهب إلى أبعد من ذلك².

الجدير بالذكر أن رئيس مجلس الأمن وبغرض تعزيز الشفافية في عمل اللجان، أصدر عدة مذكرات يطلب من خلالها من رؤساء اللجان تقديم تقرير شفويا للأعضاء المعنيين في الأمم المتحدة عقب كل اجتماع، وأن يرفق التقرير السنوي الذي يقدمه مجلس الأمن أمام الجمعية العامة بتقارير سنوية عن أنشطة هذه اللجان³.

خامسا: معالجة المشاكل الاقتصادية على أساس المادة 50 من الميثاق

يناط بلجان الجزاءات من بين مهام أخرى، تلقي طلبات الدول المتضررة وفق ما تقضي المادة (50) من الميثاق لدراستها وتحليلها، ومن ثم اقتراح بما تراه مناسبا بشأنها من خلال توصية تقدمها إلى مجلس الأمن في هذا الصدد، والملاحظ أن الصعوبات التي تواجهها دولة ما نتيجة الجزاءات المفروضة لا يستتبع بالضرورة منحها العون والمساعدة المنصوص عليها في المادة (50).

على سبيل المثال، اعترف أعضاء اللجنة المنشأة بموجب القرار 661 (1990) بحقيقة الوضع الصعب الذي تعيشه الأردن، واعتبارها البلد الأكثر تضررا من الجزاءات المفروضة على العراق، غير أن ذلك لم يكن كافيا لمنحها المساعدة المقررة في المادة (50)⁴.

سادسا: الإشراف على الاستثناءات والإعفاءات الخاصة بالجزاءات

عادة ما تكون القرارات المتضمنة فرض جزاءات مصحوبة بإعفاءات واستثناءات تطل حالات معينة ومواد ومنتجات مختلفة مثل توريد السلع الضرورية والخدمات أو النقل الجوي أو البحري، وحركة الأشخاص،.. وغيرها التي يمكن منحها بشكل أساسي لأسباب إنسانية⁵، أو أن يقرها مجلس الأمن بناء على اقتراح من لجنة الجزاءات كشكل من أشكال المساعدة المقدمة للدول المتضررة على أساس المادة (50) من الميثاق، نذكر من ذلك، السماح لكل من الأردن وتركيا

¹ جاء في الفقرة 12 من قرار مجلس الأمن رقم 670 (1990) المتعلق بالمسألة بين العراق والكويت، "يقرر في حالة التهرب من أحكام القرار 661 (1990) أو هذا القرار من قبل إحدى الدول أو مواطنيها أو من خلال إقليمها، أن ينظر في اتخاذ تدابير موجهة نحو الدولة المذكورة لمنع هذا التهرب". متوفر على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/670\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/670(1990)).

² Verhoeven JOE, op.cit, p 165.

³ Alabrune François, op.cit, P.p 246-247.

⁴ Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 130-131.

⁵ استثنيت المواد الغذائية من الحظر الشامل الذي تم فرضه على روديسيا، على الرغم من أن اللجنة المنشأة بموجب القرار 253 لم تحصل على أي تفويض أو سلطة لاتخاذ القرار في هذا الصدد.

باستيراد كمية محددة من النفط العراقي ومشتقاته للتخفيف من الصعوبات التي تواجهها هاتين الدولتين في الحصول على مصادر أخرى للإمداد، خاصة التكاليف الإضافية التي تسببها هذه الجزاءات¹.

الفرع الثالث: الاستعانة بآليات مساعدة للجان الجزاءات

مع ازدياد أهمية اللجان الجزائية وزيادة مهامها وتعقدها، أدرك مجلس الأمن أنه بحاجة إلى استحداث آليات أخرى مساعدة وداعمة لها في عملها، وتعدّ فرق الخبراء ولجان التحقيق الدولية أبرزها.

أولاً: فرق الخبراء

غالباً ما ترد استشارة الخبراء في المبادئ التوجيهية للجان الجزاءات كأحد الأساليب المساعدة في الكشف عن الانتهاكات المرتكبة ضد الجزاءات، ومع ذلك لم تستخدم هذه الوسيلة فيما مضى إلا نادراً، ومع اللجوء إليها في سياق الجزاءات المفروضة على حركة يونيتا وإنشاء فرق الخبراء "PANELS" أخذت تتمتع بأهمية خاصة، إذ اعتمد مجلس الأمن القرار رقم 1237 (1999) بموجب الفصل السابع، الذي قرر بموجبه إنشاء مجموعة الخبراء.

من حيث إنشائها وهيكلتها وتمويلها، تعد مجموعة الخبراء آلية أممية منشأة لغرض مساعدة لجان الجزاءات في عملها، إذ تستمد تمويلها من خلال صندوق استئماني تابع للأمم المتحدة باعتبارها وجهاً من أوجه إنفاق المنظمة، وترتبط هذه الفرق مباشرة بلجان الجزاءات فيتولى الأمين العام تعيين أعضائها بالتشاور مع رئيس لجنة الجزاءات المعنية لفترة زمنية محددة²، على أن يتم تجديد ولايتها متى اقتضت الضرورة ذلك، ويتم اختيار هؤلاء الخبراء ممن يمتلكون الخبرة والكفاءة اللازمة وفقاً لطبيعة الجزاءات ذات الصلة³.

أما مهامها فهي متعددة ومختلفة تتمحور بشكل عام في جمع المعلومات الخاصة بالانتهاكات المحتملة للتدابير المفروضة، من خلال القيام بزيارات ميدانية إلى الدول ذات الصلة، وإجراء

¹ سنتناول مزيداً من التفصيل الاستثناءات والاعفاءات الانسانية كمهمة تقع على لجان الجزاءات إدارتها والإشراف عليها في الباب الثاني من هذه الأطروحة.

² راجع قرار مجلس الأمن 1237 (1999) بشأن أنغولا، على الرابط: ([https://undocs.org/ar/S/RES/1237\(1999\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1237(1999))).

³ على سبيل المثال، نص القرار 1306 (2006) بشأن سيراليون، على إنشاء فريق الخبراء لفترة أولية مدتها أربعة أشهر، ويتألف من خمسة أعضاء على الأكثر.

راجع الفقرة (19) من القرار على الرابط: ([https://undocs.org/ar/S/RES/1306\(2000\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1306(2000))).

اتصالات مع الجهات التي يرى الفريق أن من المناسب التواصل معها، بما في ذلك البعثات الدبلوماسية، وتقديم تقرير إلى مجلس الأمن عبر اللجنة، يتضمن ملاحظاتها وتوصياتها بشأن تعزيز آليات الرصد.

ثانياً: لجان التحقيق الدولية

قد يعتمد مجلس الأمن على ضوء الادعاءات العديدة والمتكررة بوقوع انتهاكات للتدابير القسرية التي قرر فرضها، فضلاً عن لجنة الجزاءات، إلى إنشاء لجان تحقيق دولية بغرض تعزيز فعالية الجزاءات والكشف عن الأفراد والهيئات والدول الضالعة في الانتهاك واتخاذ الإجراءات الملائمة حيالها، وتتشكل لجان التحقيق هذه من خبراء قانونيون وعسكريون وخبراء الشرطة، يتم تعيينهم من قبل الأمين العام من بين الخبراء المحايدين المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة لمدة زمنية محددة من أجل التحقيق في هذه الانتهاكات وصياغة التوصيات الضرورية لمجلس الأمن بشأنها ليتخذ من التدابير ما يراه مناسباً¹، نذكر من ذلك، لجنة التحقيق المنشئة بموجب القرار رقم 1013 (1995) بشأن رواندا.

كما يمكن لمجلس الأمن أن ينشأ لجنة تحقيق دولية مستقلة²، بناءً على طلب دولة ما مثلما حدث في لبنان عقب اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري سنة 2005، حيث أنيط بهذه اللجنة عدة مهام، نذكر منها تطوير الأدلة المجموعة من مسرح الجريمة بالاستناد إلى

¹ على سبيل المثال، صدر التقرير النهائي للجنة فرق الخبراء بشأن أنغولا بتاريخ 2000/03/14، والذي قدم مباشرة من رئيس اللجنة إلى مجلس الأمن في جلسة علنية، أين تضمن هذا التقرير قدراً من المعلومات التي تشير إلى تورط بعض الدول في انتهاك الجزاءات، كما انطوى على عدة توصيات تهدف إلى تعزيز آليات الرصد، وإلى تطبيق عقوبات جديدة على الدول المتهمه بانتهاك التدابير. والملفت للانتباه أن عدداً من الدول المتورطة طعنّت أمام مجلس الأمن في الأساليب المنتهجة من قبل فريق الخبراء للوصول إلى استنتاجاتهم، مشيرة إلى أن الفريق لم يأخذ تفسيراتهم بعين الاعتبار ووجه لهم تهماً لا أساس لها من الصحة (راجع بالخصوص كلمة المندوب الأوكراني، التونسي، الفرنسي).

راجع التقرير النهائي للجنة فريق الخبراء المعني على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/PV.4113>.

² من المهم أن نشير إلى أن اللجنة المنشأة، بناءً على طلب الحكومة اللبنانية، أول الأمر، كانت "بعثة لتقصي الحقائق" والبحث في أسباب وظروف اغتيال الحريري، أي تقديم المساعدة الفنية إلى النظام القضائي اللبناني فحسب، على أن تظل هذه البعثة، من حيث المبدأ، "تحت السلطة الحصرية للحكومة اللبنانية" وخاضعة لسيادتها، بيد أن التقرير الذي أعده رئيس هذه البعثة إلى مجلس الأمن، وأشار فيه إلى وجود عدد من الثغرات الخطيرة خلال مرحلة التحقيق التي قامت بها السلطات اللبنانية، لاسيما في جمع الأدلة والمحافظة عليها، وأن وجود هذه الثغرات تزامن مع التواجد الكثيف للمصالح السورية في لبنان، بشكل يثير الشكوك حول مدى استقلالية المحققين اللبنانيين، بناءً على ذلك، فقد اقترح تشكيل لجنة تحقيق دولية مستقلة. وهو ما قام به مجلس الأمن بموجب القرار 1595 (2005).

Lelarge Aurelia, Le Tribunal spécial pour le Liban, Annuaire français de droit international, volume 53, 2007, pp 400-401.

التحقيق والتحليل العدلي، التحقيق في الجناة المحتملين، جمع الأدلة المتعلقة بجوانب ارتباطات القضية¹.

ثالثاً: تقديم المساعدة الجمركية للدول المجاورة " L'assistance Douanier au voisins :

بغرض التنفيذ الفعال للجزاءات، يمكن لمجلس الأمن أن يطلب تقديم المساعدة الجمركية للدول المجاورة لتلك التي تستهدفها الجزاءات، كان ذلك الحال في حالة يوغسلافيا سابقاً، حيث أعربت الدول المجاورة لهذه الأخيرة، عن حاجتها إلى المساعدة الخارجية لتنفيذ التدابير المفروضة بموجب القرارين رقم 713 (1991) و 757 (1992)، وهو ما تم فيما بعد، بوضع بعثة من الخبراء الجمركيين بقيادة الو.م.أ والمجموعة الأوروبية وأعضاء آخرين في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، كما تم إنشاء مركز للتنسيق والاتصالات ببروكسل في 05 أكتوبر 1992 من قبل المديرية العامة للجمارك التابعة للمفوضية الأوروبية، التي قدمت التمويل، وتم نشر البعثات في بلغاريا ورومانيا والمجر. وتم تكملة هذه الآلية بإنشاء دوريات رقابة جمركية على نهر الدانوب في جوان 1993 بمبادرة من دول اتحاد غرب أوروبا والمجموعة الأوروبية، وحلف الأطلسي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا².

¹ أنيط بهذه اللجنة صلاحيات خطيرة تضمنها القرار 1636 (2005) لاسيما ما تعلق منها بعلاقتها مع سوريا، حيث جاء في الفقرة ب أن للجنة نفس الحقوق والسلطات المذكورة في الفقرة 3 من القرار 1595 (2005)، ويجب على سوريا أن تتعاون مع اللجنة بالكامل، ودون شرط استنادا إلى ذلك. كما ورد في الفقرة (ج) من القرار، أن يكون للجنة أن تقرر مكان وأساليب إجراء المقابلات مع المسؤولين والأشخاص السوريين الذين ترتئي اللجنة أن لهم صلة بالتحقيق، ويتعين على سوريا أن تعتقل المسؤولين أو الأشخاص السوريين الذي تعتبر اللجنة أنه يشتبه بضلوعهم في التخطيط لهذا العمل وأن تجعلهم متاحين للجنة بالكامل. يضاف ما تقدم، قيام اللجنة بتقديم تقرير لمجلس الأمن كل ثلاثة أشهر عن التقدم المحرز في التحقيق، بما في ذلك ما تلقاه من تعاون من جانب السلطات السورية ... لكي يتسنى للمجلس، إذا لزم الأمر، النظر في اتخاذ المزيد من الإجراءات. راجع قراري مجلس الأمن 1636 (2005)، 1644 (2005).

قرار مجلس الأمن 1636 (2005)، لاسيما الفقرة الثانية عشر (12) على الرابط:

[.https://undocs.org/ar/S/RES/1636\(2005\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1636(2005))

² Alabrune François, op.cit, p249.

الباب الثاني
الواقع الحمائي لحقوق الإنسان
من آثار الجزاءات الميثاقية

لا مندوحة في أن إحكام الجزاءات الميثاقية وتوجيهها ضد الدولة المنتهكة للنظام القانوني والاجتماعي القائم والمتسببة بعملها في تهديد السلم والأمن الدوليين من شأنه أن يؤثر على موقف هذه الأخيرة، ويضطررها إلى التراجع عنه، لكنه يمكن أن يحدث في المقابل أثارا جسيمة لا تقتصر آثارها على حكومة الدولة المستهدفة بالجزاءات فحسب، بل تمتد لتمس بدول ثالثة، وبحقوق الأساسية (لشعب الدولة المستهدفة بالجزاءات) للإنسان هذه الحقوق التي لطالما حرص ميثاق الأمم المتحدة وأجهزته، وشدد على ضرورة تعزيزها وحمايتها. الأمر الذي من شأنه أن يثير مسألة في غاية الأهمية، تتعلق بإشكالية التعارض والتناقض بين ولايتين يشكلان غايتي الأمم المتحدة وأهدافها، بل وسبب وجودها، حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة، وضرورة تعزيز احترام حقوق الإنسان من جهة أخرى.

ولما كانت الجزاءات الدولية وسيلة المنظمة الأممية وأداتها لحفظ السلم والأمن الدوليين، فإنه ينبغي عليها الالتزام بالقيود والضوابط التي يقضي بها ميثاقها، وتلك التي تملئها أحكام القانون الدولي باعتبارها أحد أشخاصه ذلك أن المبالغة في فرض الجزاءات والتعسف في تشديدها، من شأنه أن يفرز نتائج عكسية، وأن يحولها من آلية لحفظ السلم والأمن الدوليين إلى آلية لانتهاكه. وبالنتيجة، وقف انتهاك التزام دولي بانتهاك التزام دولي آخر، لذلك، يقع على عاتق المنظمة الأممية إيلاء أهمية أكبر للاعتبارات الإنسانية عند فرض الجزاءات.

وذلك من خلال إعادة النظر في الجزاءات على مستوى التصميم، وعلى مستوى السياسات المتبعة، والقانون المتعلق بتوقيع وتنفيذ الجزاءات، حيث أن المنظمة مطالبة أكثر من أي وقت مضى، بإيجاد صيغة توافقية، تقوم على التوافق المعياري بين فعالية الجزاءات التي تستهدف حفظ السلم والأمن الدوليين، والأخذ بعين الاعتبار حقوق الإنسان كمعيار أمر *Jus Cogens* والتزام دولي يقع على عاتق المنظمة وفي مواجهة الكافة *Erga omnes*.

بناء على ما تقدم، نتناول أهم النقاط المتعلقة بهذا الباب من خلال فصلين:

الفصل الأول: إشكالية تعارض الجزاءات الميثاقية مع حقوق الإنسان.

الفصل الثاني: الآليات والبدائل الكفيلة بالموازنة بين فعالية الجزاءات واحترام حقوق الإنسان.

الفصل الأول:

إشكالية تعارض الجزاءات الميثاقية مع حقوق الإنسان

بانتهاج الحرب العالمية الثانية وما خلفته من دمار وخراب وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ولقواعد القانون الدولي الإنساني، تزايد الاهتمام بحقوق الإنسان وتعزيزها باعتبارها موضوعاً إنسانياً عالمياً مشتركاً - يحتضن حقوق الإنسان أياً وجد، بغض النظر عن أي عرق أو دين ينتمي - يهدف إلى توفير الحماية القانونية لهذه الحقوق¹. كما غدا في نظر جزء متزايد من الرأي العام الدولي، أن التدخل واجب لحماية هذه الحقوق، كلما تم انتهاك كرامة الإنسان في ملجأ السيادة وحدود الدولة².

ومن المفارقة، أن هذا الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان وحياته على المستوى الدولي صاحبه تزايد في كم وأشكال الانتهاكات المرتكبة ضدها، والتي لم يعد مصدرها الحروب واستخدام القوة المسلحة في العلاقات الدولية وإنما الأنظمة الجزائية التي تفرضها منظمة الأمم المتحدة في إطار عملها في حفظ السلم والأمن الدوليين وما تخلفه من آثار، في الوقت الذي يفترض فيه أن تتولى حماية هذه الحقوق، بأن تتصرف في إطار القيام بتبعات وظائفها وفق المقاصد والمبادئ التي يفرضها الميثاق المنشئ لها، الأمر الذي يثير عدة تساؤلات تتعلق بالمنطق الذي تصوره صانعو الميثاق لعمل الجزاءات، وما إذا كان التناقض في صميم منطق الجزاءات نفسه فرضاً مقصوداً ومتصوراً؟ وهل يبرر حفظ السلم والأمن الدوليين انتهاك حقوق الإنسان؟.

سنحاول التطرق للنقاط السابقة والإجابة على الأسئلة المطروحة من خلال ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تجربة الجزاءات من خلال الممارسة الأممية وآثارها على السكان المدنيين.

¹ من المفيد الإشارة إلى الدور الذي يلعبه القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في توفير الحماية الدولية لحقوق الإنسان، في زمن السلم والحرب على التوالي، فالأول، بحسب المفهوم الكلاسيكي، يعنى بحماية حقوق الإنسان على الصعيد الوطني زمن السلم، أما القانون الدولي الإنساني، فإنه ينصرف، على حد تعبير محكمة العدل الدولية، إلى القواعد المتصلة بتسيير الأعمال العدائية، وكذلك القواعد التي تحمي الأشخاص الخاضعين لسلطة الطرف الخصم.

عبد الشافي عبد الدايم خليفة، مفهوم الحماية الدولية لحقوق الإنسان والمعوقات التي تواجهها، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 92، 2015، ص 562-572.

² Loulouwa Al Rachid, l'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'IRAK: La formule " le pétrole contre nourriture ", politique étrangère, N° 1, 2000, p 109.

المبحث الثاني: مدى إلزامية تقيّد مجلس الأمن بالحقوق الأساسية للإنسان في مجال الجزاءات.

المبحث الثالث: أهم حقوق الإنسان التي تتأثر بالجزاءات الميثاقية.

المبحث الأول: تجربة الجزاءات من خلال الممارسة الأممية وآثارها على السكان المدنيين.

تقتضي دراسة الجزاءات الدولية وأثرها على حقوق الإنسان استعراض تجربة الأمم المتحدة في هذا الصدد، إذ يسمح استقراء تطبيقات الجزاءات بإلقاء نظرة عن كثب لمدى استجابتها لنظام الضبط الدولي، وقدرة المنظمة الأممية على تحقيق أهدافها الرئيسية والموازنة بينها، كما تميّط اللثام على الجانب المظلم لها.

ولعل من شأن استعراض نماذج عن الجزاءات العسكرية وغير العسكرية على ضوء الممارسة كفيّل بتقديم فكرة أوضح عن المسألة.

المطلب الأول: فاعلية الجزاءات العسكرية وتداعياتها على السكان المدنيين

من المعلوم أن الجزاءات العسكرية لم توقع خلال المرحلة الأولى من نشأة المنظمة الأممية سوى في مناسبة وحيدة خلال الأزمة الكورية سنة 1950، على أنه وابتداء من نهاية الحرب الباردة، توسع مجلس الأمن في فرض هذه الجزاءات سواء في إطار تحالف دولي، أو في إطار المنظمات الإقليمية في إطار تفويض أو ترخيص صادر منه، وبصرف النظر عن مدى نجاح الجزاءات وفشلها في تحقيق الغاية التي فرضت من أجلها فإنها تشترك جميعها في التداعيات والآثار السلبية التي تخلفها على السكان المدنيين.

ومن شأن استعراض بعض القضايا، تقديم لمحة أوضح عن مدى فاعلية الجزاءات العسكرية في تحقيق الغرض الذي فرضت من أجله، والآثار والتداعيات السلبية الناجمة عنها.

الفرع الأول: فاعلية الجزاءات العسكرية على ضوء الممارسة

على الرغم من تعدد الانتهاكات الخطيرة لقواعد السلم والأمن الدوليين، إلا أن رد مجلس الأمن عليها باللجوء إلى الجزاءات العسكرية يظل نادرا، نظرا للظروف الحرب الباردة، غير أنه ومع انهيار المعسكر الشرقي تبدلت موازين القوى، حيث صاحب هذا التغير تطوّر في تعامل مجلس الأمن مع هذه الأزمات والانتهاكات، فأخذ هذا الأخير يلجأ بشكل متزايد ومكثف إلى الجزاءات العسكرية.

ولأن أزمة الخليج الثانية 1990 تعتبر أول اختبار لنظام الضبط الدولي ونظام الجزاءات في الأمم المتحدة بعد انهيار المعسكر الشرقي، يبدو من المفيد بحث هذه الأزمة وتداعياتها كونها تقدم تصورا واقعا لمدى فاعلية الجزاءات العسكرية في تحقيق الغرض الذي فرضت من أجله.

أولاً: وقائع أزمة الخليج الثانية لسنة 1990

تعود وقائع هذه القضية إلى 1990/08/02 عندما احتل العراق الكويت وأعلن ضمها معتبرا إياها المحافظة التاسعة عشر ليلحقها بإقليمه مزيلا عنها شخصيتها القانونية الدولية، لم ينتظر مجلس الأمن كثيرا ليصدر القرار رقم (660) يعلن فيه إدانته للغزو العراقي، ومطالباً إياه بسحب قواته فوراً ودون قيد أو شرط إلى المواقع التي كانت تتواجد فيها، داعياً كلا من البلدين إلى بدء مفاوضات مكثفة لحل خلافاتهما، أتبعه بحزمة من القرارات المتلاحقة في وقت قياسي وجيز، تضمنت في طياتها، من بين أمور أخرى، أحكاماً وجزاءات تتعلق بعدم الاعتراف بالضم وإعدام أثره القانوني¹، وفرض حصار اقتصادي وتجاري شامل وصل المجلس توقيعه بمخالفة العراق للالتزامات الميثاقية وانتهاكه أحكام القانون الدولي وإمعانه في ذلك²، ليستهدف مجلس الأمن بهذه الجزاءات تحقيق غايتين؛ ضمان امتثال العراق لطلب الانسحاب، واستعادة الكويت لسلطتها سيادتها واستقلالها³.

ولإدراك مجلس الأمن بأن نجاح الحظر الاقتصادي والتجاري والمالي الشامل في تحقيق هاتين الغايتين منوط باحترام جميع الدول للإجراء المفروض على المعاملات مع العراق، وفرض رقابة على امتثال الدول له من خلال تشديد التدابير التي تتغيا تحقيق هذا الهدف، قرر قطع وسائل الاتصال الجوي والبحري⁴، كما طلب من الدول أن تتخذ من التدابير - منعا من التهرب من الحظر أو التحايل عليه⁵ - ما يتناسب مع الظروف المحددة وحسب ما تقتضيه الضرورة في إطار سلطة مجلس الأمن⁶.

¹ قرر مجلس الأمن في قراره 662 (1990) أن ضم العراق للكويت وبأي شكل من الأشكال وبأي ذريعة كانت ليست له أية صلاحية قانونية ويعتبر لاغياً، كما طلب من جميع الدول والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة عدم الاعتراف بالضم والامتناع عن أي عمل أم معاملات يمكن أن تفسر على أنها اعتراف غير مباشر بالضم.

راجع الفقرات 1، 2، 3، من القرار على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/662\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/662(1990)).

² اعتبر مجلس الأمن أن استخدام العراق لرعايا الدول الأخرى المشاركة دولهم في العمليات ضدها كرهائن ودروع بشرية لمنعها من استخدام القوة المسلحة ضدها يتنافى مع القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، ومع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المبرمة بتاريخ 18/04/1961، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المنعقدة في 24/04/1963، وأن عليه أن يتحمل المسؤولية الكاملة فيما يتعلق بسلامة هؤلاء الرعايا ورفاههم.

راجع قرار مجلس الأمن 667 على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/667\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/667(1990)).

³ راجع الفقرة الثانية من ديباجة القرار 674 (1990) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/674\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/674(1990)).

⁴ راجع الفقرات 4، 5، 6، من القرار 670 (1990) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/670\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/670(1990)).

⁵ Philippe WECKEL, op.cit, p185.

⁶ راجع قرار مجلس الأمن 665 (1990) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/665\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/665(1990)).

وقد أثارت هذه العبارة جدلاً محتدماً أثناء مناقشات هذا القرار، إذ تساءل مندوبو بعض الدول حول ماهية الإجراءات التي تتناسب مع الظروف المحددة والتي تقتضيها الضرورة، ومن يقدر مدى توافر حالة الضرورة من عدمه، هل هي الدول؟ وهل تشمل الإجراءات الضرورية استعمال القوة المسلحة؟.

يبدو من صياغة القرار والمناقشات المحيطة به، أن نية الدول الكبرى صاحبة الحل والعقد في مجلس الأمن اتجهت نحو منح الدول الأعضاء سلطة تحديد نوعية التدابير المناسبة لإنفاذ الجزاءات¹، وتقرير الإجراءات الضرورية لمنع الانتهاكات المرتكبة ومعاينة منتهكيها²، بما في ذلك استخدام القوة عند الاقتضاء.

ثانياً: تنفيذ الجزاءات العسكرية ضد العراق

يمكن القول أن أولى الجزاءات العسكرية في أزمة العراق ترجع إلى التدابير التي اتخذتها الدول المتعاونة مع الكويت لإحكام فعالية الحظر، فبعد أن لاحظ مجلس الأمن تعدد الانتهاكات، قرر بموجب القرارين 665 و 670 (1990)، الترخيص للدول في المنطقة باستخدام القوة، إذا لزم الأمر، لتفتيش السفن التي يشتبه في انتهاكها للحظر واحتجازها، تحت سلطة مجلس الأمن.

ابتداءً من هذا القرار، سيكون للدول المتعاونة مع الكويت والتي تتصرف لحساب الأمم المتحدة حق اعتراض جميع السفن أياً كانت الأعلام التي ترفعها، كما سيفقد نشاط الدول المتحالفة عند تنفيذ الحظر طابعه الإرادي والعفوي، ليخضع للسلطة المباشرة لمجلس الأمن.

¹ انتقد المندوب الكوبي الصياغة الغامضة للقرار وأعلن توجيهه منها، حيث أشار إلى أن مجلس الأمن لم يقرر بعد أن هناك حاجة إلى اللجوء إلى الجزاءات العسكرية لتنفيذ أي من قراراته، ومع ذلك، فإن هذه القوات تم وزعها بالفعل، حتى قبل أن يحدد المجلس أن التدابير التي قرر سابقاً اتخاذها لم تثبت كفايتها، وحتى قبل أن يقدم الأمين العام التقرير الأول عن تنفيذ القرار 661 (1990) حسب ما اتفق أعضاء المجلس.

أنظر تدخلات الوفدين اليمني والكوبي، على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/PV.2938>.

² للتأكد من عدم انتهاك الحظر، رخص مجلس الأمن للدول التي لها قوات في المنطقة، والمتعاونة مع حكومة الكويت، بتوقيف كل السفن العراقية وغيرها، المتوجهة من وإلى العراق أو الكويت، للتأكد من وجهتها وحمولتها وأنها لا تخالف الحظر، دون أن يحدد هذه القوات، أو يبين المجال المكاني لمفهوم المنطقة، وقد انتقد المندوب الكوبي هذه الصياغة الغامضة، مشيراً إلى أن المنطقة قد تمتد إلى جميع أنحاء العالم. كما رخص المجلس للدول بتوقيف السفن العراقية واحتجازها أو منعها من دخول الموانئ دون أن يوضح ضد من ستعمل هذه القوات، ولا المسؤول عنها، والواضح أنها ستكون مسؤولة أمام قادتها العسكريين المباشرين، لكن مجلس الأمن يتحمل الآن مسؤولية مبهمة، حين يشير القرار في فقرته الأولى " في إطار سلطة مجلس الأمن "، علاوة على ذلك، لم يبين المجلس مصير السفن المحتجزة، وهل تعامل معاملة سفن العدو؟ لاقى مسلك مجلس الأمن هذا المتسم بالغموض في الصياغة انتقاداً شديداً، حيث ترك للدول الحرية في تفسير رخصة المجلس هذه كما تشاء.

الأشعل عبد الله، الأمم المتحدة والعالم العربي، مرجع سابق، ص 104.

والحقيقة، أن الترخيص باستخدام جميع الوسائل الممكنة لضمان الامتثال للحظر إجراء محل جدل، إذ يمكن إدراجه في فئة التدابير المنصوص عليها في المادة (41) من الميثاق، كما يمكن أيضا إدراجه في خانة التدابير القمعية ذات الطابع العسكري المنصوص عليها في المادة (42) من الميثاق، لكن كيف ذلك؟

من حيث المبدأ، فإن الحظر ما لم يتم استخدام القوة لتطبيقه فإنه يعد عملا يندرج ضمن تدابير المادة (41) من الميثاق، لكن في بعض الحالات قد يتطلب لفاعلية الحظر إرفاقه بحصر جوي وبحري والذي هو عمل من أعمال الحرب¹، في هذه الحالة، فإننا نكون أمام تدابير تشكل عملا من أعمال القمع على النحو الذي تضمنته المادة (42)².

لكن قد يجادل البعض أن مجلس الأمن لم يرخص للدول المتحالفة بحصار موانئ المعتدي، في هذه الحالة يمكن أن نرجع استخدام القوة المسلحة لضمان الامتثال إلى الحظر إلى نص المادة (51) المتعلقة بالدفاع الشرعي الجماعي³.

إن أهم نتيجة تترتب على حالة الحصار أن السفن المحتجزة تعامل معاملة سفن العدو، بحيث يجيز القانون الدولي مصادرتها والاستيلاء عليها، ولا يبدو من قرارات مجلس الأمن - في قضية الحال - ولا من المناقشات التي سبقت إقرارها، أن نيته اتجهت نحو تضمين هذا الحكم وفي نظرنا، فإن استخدام القوة سيوجه فحسب نحو السفن المشتبه في قيامها بانتهاك الحظر لتفتيش محتوياتها والتأكد من مقاصدها النهائية، فلو كان مجلس الأمن يقصد فعلا حالة الحصار لنص على ذلك صراحة، وهو ما يستدل من قراره رقم 820 (1993) بشأن البوسنة والهرسك،

¹ أشار المندوب الفرنسي إلى أن الحظر دون جزاءات ليس إلا وهما، لذلك، فإن استخدام الحد الأدنى من القوة، إذا ما استلزم الأمر قد يكون ضروريا لضمان مراعاة الحظر والامتثال له.

أنظر: مناقشات مجلس الأمن المتعلقة بمشروع القرار 665 (1990)، ص 31-32، على الرابط:

<https://undocs.org/ar/S/PV.2938>

² الأشعل عبد الله، الأمم المتحدة والعالم العربي، مرجع سابق، ص 104-105.

³ اعتبرت كلا من ال.وم.أ وبريطانيا أن من الممكن استخدام الإكراه فيما يتعلق بالسفن على أساس المساعدة المقدمة للكويت، وفي رأينا، فإن هذا الموقف يجانب الصواب، لأن اعتراض السفن المدنية لا ينطوي إلا على هدف قسري، لا تستطيع الدول المتحالفة الادعاء بالتصرف بهذه الطريقة نيابة عن الدولة ضحية العدوان دفاعا عن حقوقها الأساسية، فهذا الإجراء موجه ضد العراق ولا يخدم مباشرة هدف حماية الكويت، ونظرا لانتفاء العلاقة بين المباشرة بين الإجراء والمصلحة المدافع عنها، سيكون من غير الممكن الاحتجاج بالدفاع الشرعي الجماعي.

Philippe WECKEL, op.cit, p186.

حيث قرّر جواز مصادرة السفن ومركبات الشحن والطائرات وحمولاتها لصالح الدولة المحتجزة إذا تقرّر أنها انتهكت قرار الحظر¹.

على كل، كان لهذا الحصار الشامل أثره السلبي على العراق، وكان من الممكن أن يتحقق هدف خروجه من الكويت واستعادة هذه الأخيرة لحكومتها الشرعية، لو تم منح الوقت الكافي له، وتوفرت الإرادة السياسية الحقيقية التي تجعل رائدها في العمل القسري صيانة النظام القانوني الدولي، خصوصاً في بلد يعتمد اقتصاده بشكل شبه كلي على البترول كمصدر رئيسي لصادراته ووارداته، الأمر الذي لم يحدث، فأمام ضغط بعض الدول النافذة في مجلس الأمن، بدا جلياً أن استخدام القوة المسلحة ضد العراق هو مسألة وقت.

وهو ما كان عليه الحال على اختلاف وجهات النظر حول هذا الخيار، الأمر الذي عكسته المناقشات التي جرت في المجلس حول القرار 678 (1990)، حيث اعتبر المندوب الصيني " أن الخيار السلمي يستغرق وقتاً لكن كلفته ستكون أدنى وما ينجم عنه أخف مقارنة بالحل العسكري الذي سيؤدي لا محالة إلى عواقب خطيرة²، وأن استخدام القوة المسلحة يتعارض مع موقف بلاده الثابت في حل النزاعات سلمياً، وتعاطفت كولومبيا مع هذا التوجه، بينما أعرب الاتحاد السوفياتي عن اعتقاده بأن حسن النية يقتضي من مجلس الأمن منح العراق فرصة للتفكير، وأنه يحبذ إيجاد تسوية سياسية للأزمة³، وأن لا يكون استخدام القوة إلا كمالاً أخيراً، وشايعته في ذلك رومانيا.

أما فرنسا فقد طالبت المجتمع الدولي باللجوء إلى أعلى مستوى من الضغط لحمل المعتدي على التعقل، بينما أبدت اليمن خشيتها في أن يكون هذا القرار قرار الحرب⁴، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد أكدت على أن العراق مطالب بالامتثال للقرار رقم 660 (1990) وجميع القرارات اللاحقة، وأن هذا المطلب لا ينبع من سياستها الخاصة، وإنما يعبر عن موقف المجتمع الدولي ككل⁵.

¹ راجع القرار رقم (820) الصادر بتاريخ 1993/04/17 لاسيما الفقرتين 24 و 25.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/222/95/IMG/N9322295.pdf?OpenElement>

² راجع كلمة المندوب الصيني في المناقشات المتعلقة باعتماد القرار 678 (1990) المتعلق بالعراق، ص 61-63. على الرابط:

<https://undocs.org/ar/S/PV.2963>

³ نفس المرجع، ص 91-95.

⁴ نفس المرجع، ص 32-35.

⁵ نفس المرجع، ص 101-105.

في النهاية، صدر القرار بأغلبية (12) عضواً، بينما عارضت كلا من اليمن وكوبا القرار، في حين وقفت الصين على الحياد وامتنعت عن التصويت.

جاء في ديباجة القرار، أن "العراق، ورغم كل ما تبذله الأمم المتحدة من جهود، يرفض الوفاء بالتزامه بتنفيذ القرار 660 والقرارات اللاحقة ذات الصلة مما يعد استخفافاً صارخاً بمجلس الأمن، لذلك، قرر أن يمنح هذا الأخير فرصة أخيرة كلفتة تتم عن حسن النية للانسحاب من الكويت، وتنفيذ قرارات مجلس الأمن السالفة الذكر تنفيذاً كاملاً في أجل أقصاه 15 يناير 1991، تحت طائلة استخدام جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ القرار 660 (1990)، وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة في حالة عدم الامتثال"¹.

ولعل ما يستوقفنا في هذا القرار هي الملاحظات التالية:

أ- أشار القرار إلى أنه يتصرف وفق الفصل السابع من الميثاق دون أن يشير في طياته إلى مادة محددة، وهو ما استنكره اليمن مشيراً إلى أن القرار "واسع النطاق وغامض" ولا يوصي بمادة محددة، من جهتها انتقدت كوبا تخلي مجلس الأمن عن الإجراءات المنصوص عليها في الميثاق من خلال عدم الإشارة بدقة إلى المادة التي يستند عليها في تصرفه².

فذهب جانب من الكتاب إلى أن هذا القرار أقرب إلى المادة (51) في التطبيق المتعلقة بالدفاع الشرعي الجماعي³، منه إلى المادة (42)⁴، بينما رأى آخر أن القرار يستند إلى المادة (42) مقترنة بالمادة (48) التي تخول مجلس الأمن سلطة تفويض دولة أو دول معينة لتنفيذ قراراته، بيد أنه اشترط لذلك أن يكون الترخيص صريحاً على النحو الذي جاء في قراره 221 (1966)، حينما فوض المجلس بريطانيا استخدام القوة، لمنع السفن المتوجهة إلى روديسيا الجنوبية، والتي يعتقد أنها تحمل نفطاً من الوصول إلى ميناء ببيرا⁵.

¹ أنظر الفقرة الثانية من ديباجة القرار 678 (1990) بشأن العراق والكويت، على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/678\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/678(1990))

² راجع مناقشات مجلس الأمن بشأن مشروع القرار 678 (1990) بشأن العراق والكويت، ص 53.

³ أنكر جانب من الفقه مبدأ الدفاع الشرعي كأساس دستوري للقرار 678 (1990)، مشيراً إلى أن منطوق القرار انطوى على عبارة "يأذن للدول المتعاونة مع الكويت باستخدام جميع الوسائل اللازمة"، في حين من المعلوم، أن ممارسة الدفاع الشرعي الجماعي لا تحتاج إلى إذن أو ترخيص من الأمم المتحدة، يضاف إلى ذلك، أن الدفاع الشرعي ينبغي أن يكون رداً آنياً على عمل عدواني.

Verhoeven Joe, op.cit, p 171.

⁴ الأشعل عبد الله، الأمم المتحدة والعالم العربي، مرجع سابق، ص 110.

⁵ راجع الفقرة الخامسة من القرار 221 (1966) المتعلق بالوضع في روديسيا على الرابط:

[https://undocs.org/fr/S/RES/221\(1966\)](https://undocs.org/fr/S/RES/221(1966))

في كل الأحوال، وأياً كان الأساس الدستوري الذي استند عليه مجلس الأمن في فرض الجزاءات العسكرية على العراق، يكفي أن يشير إلى أنه يتصرف وفق الفصل السابع من الميثاق ليضفي الشرعية على الإجراءات التي يتخذها لاحقاً.

ب- لم يرد في منطوق القرار 678 (1990) أي ذكر لاستخدام القوة ولا إشارة إلى لجنة الأركان العسكرية أو الاستعانة بآلياتها على خلاف القرار (665)، الذي دعا الدول المعنية بغرض تنسيق أعمالها الرامية لإحكام الحظر، إلى أن تستخدم بالشكل المناسب آليات لجنة الأركان العسكرية، وهو ما يدفع إلى الاعتقاد لأول وهلة أن القرار (678) لا يتضمن إشارة صريحة لاستخدام القوة، على أن دراسة فاحصة للأعمال التحضيرية حول عبارة " كل الوسائل اللازمة"¹، ولمنطوق القرار المذكور سيقودنا إلى خلاف ذلك، ذلك أن استنفاد مجلس الأمن للجزاءات غير العسكرية، ووضع مهلة محددة لوفاء العراق بالتزامه بالانسحاب من الكويت كفيل بالاستنتاج أن المرحلة القادمة ستكون لا محالة استخدام تدابير أقصى وأشد وطئاً، وهي الجزاءات العسكرية.

الفرع الثاني: الآثار الإنسانية الناجمة عن تنفيذ الجزاءات العسكرية على العراق

أحدثت العمليات العسكرية ضد العراق آثاراً جسيمة طالت حياة السكان على مختلف الأصعدة الصحية منها والغذائية، الاجتماعية والاقتصادية، وواقع الأمر أن هذه الآثار لا تعز إلى التدابير العسكرية وحدها، بل أيضاً إلى الحظر الاقتصادي الشامل الذي كان له نصيبه، وتتمثل هذه الآثار في:

أولاً: آثار الجزاءات على النواحي الغذائية للسكان المدنيين:

لعل من أهم الآثار المترتبة عن الجزاءات العسكرية المعاناة والحرمان من الغذاء، إذ تؤدي هذه الأخيرة إلى ندرة المواد الغذائية وغلاء أسعارها، لاسيما وأن هذه الجزاءات سبقها حظر شامل بالأخص على النفط الذي يعد الشريان الرئيسي للعراق الذي يعتمد عليه بشكل شبه كلي في تمويل صادراته و وارداته، وأمام بلد يعتمد لتوفير حاجياته الغذائية على الاستيراد بشكل رئيسي²،

¹ راجع مناقشات مجلس الأمن بشأن مشروع القرار 678 (1990) بشأن العراق والكويت على الرابط

<https://undocs.org/ar/S/PV.2963>

² اتخذت الحكومة العراقية في سبتمبر 1990، إجراءات لتقنين أسعار بعض المواد الغذائية لتزويد العائلات بجزء بسيط من المواد الأساسية التي كانت ضرورية لهم، وبأسعار تضاهي تلك التي كانت قبل أوت 1990، وقد استمر هذا الإجراء إلى غاية 2003، والواقع، أنه ورغم هذه المحاولات لم يستطع الكثير من الأسر الحصول على جميع حصصها بسبب صعوبة النقل، ونقص الموارد الناتج عن تفشي البطالة.

لذلك أخذت الدول والمنظمات الحقوقية والانسانية تدق ناقوس الخطر وتحذر من تحول الجزاءات من آلية لحماية الإنسان وحقوقه إلى وسيلة لإبادته جماعيا بفعل سوء التغذية والمجاعة التي تخلفه تطبيقها¹، حيث وصف بعض المسؤولين في الوكالات الدولية في تعليقه على فظاعة الوضع بالقول أن " الندرة المخيفة للغذاء تسبب أضرارا لا يمكن معالجتها لجيل كامل من السكان وخصوصا الأطفال"².

إذ سجلت العمليات العسكرية سقوط آلاف الضحايا من المدنيين لاسيما من النساء والأطفال وهو ما يتعارض مع القانون الدولي الإنساني الذي يفرد لهذه الفئة حماية خاصة، وواقع الأمر، أن القصف وإن لم يؤدي إلى الوفاة المباشرة، إلا أنه يحدث ظروفًا إنسانية مأساوية تؤدي إلى الموت بطريقة غير مباشرة، فنقص الغذاء الجيد، عدم كفاية الرضاعة الطبيعية، طرق الفطام غير الملائمة ... إلخ، كلها نتائج تبعية غير مباشرة.

وما يزيد الأمر تعقيدا هو استهداف الحظر للوسائل والمقومات الأساسية للحياة، من منع استيراد المواد الأولية اللازمة والمعدات والآلات الضرورية للعمل الزراعي من بذور وأسمدة وأدوية حشرية³، مما يسهم في لتحرر من الفاقة والجوع، ليطوق بذلك مجلس الأمن العراق ويحرم عنه الغذاء عن طريق تدمير الزراعة.

ثانيا: آثار الجزاءات على النواحي الصحية للسكان

تشير جميع الإحصائيات أن العراق قبل توقيع الجزاءات يعد بلدا غنيا ببنية اجتماعية حديثة، بنظام صحي متطور، بالنظر إلى الخدمات الصحية التي يقدمها والهياكل الطبية التي يحوزها، إلا أن القصف العشوائي الذي طال معظم هياكلها كان له انعكاس كبير على تراجع وتدهور نظامه الصحي، فتشير الإحصائيات إلى أن نسبة الوفيات لدى الأمهات في تزايد كبير ومستمر منذ توقيع الجزاءات، كذلك الحال بالنسبة لوفيات الأطفال ما دون سن الخامسة الذي زاد بمقدار

¹ تقرير السيد أهنيساري بشأن الاحتياجات الإنسانية في العراق والكويت في أعقاب الأزمة مباشرة بتاريخ 1991/03/20. متوفر على الرابط:

<https://undocs.org/ar/S/22366>

² جيف سيمونز، التنكيل بالعراق (العقوبات والقانون والعدالة)، ترجمة ونشر مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1998، ص 11.

³ رسالة موجهة من الأمين العام إلى مجلس الأمن بتاريخ 1991/07/15 تتضمن تقريرا عن الاحتياجات الإنسانية في العراق، والمعد من قبل بعثة صدر الدين آغا خان، المندوب التنفيذي للأمم المتحدة، ص 34، الفقرة 53.

متوفر على الرابط: S_22799-AR.pdf

سته أضعاف مقارنة عما كان عليه قبل الجزاءات¹، ويعزى هذا الوضع بجانب كبير منه إلى العمليات العسكرية التي لا تميز بين الأهداف والأعيان المدنية والعسكرية فأنتت على المستشفيات والبنى التحتية ومراكز تخزين الأدوية ومخابر البحوث، ناهيك عن تدمير السدود وخزانات المياه وإتلاف قنوات الصرف الصحي، ما ينتج عنه تلوث المياه الصالحة للشرب، والذي يؤدي بدوره إلى انتشار الأمراض المعدية والأوبئة الفتاكة كالتفونيد، الكوليرا، الملاريا، الكزاز، التيفوس... الخ، علاوة على الأمراض الأخرى مثل السفلس والسيلان، السل، والحصبة².

بالتالي، يمكن القول أن منظومة القطاع الصحي للدولة العراقية تشهد قصورا فادحا في الهياكل الأساسية والبنى التحتية، خصوصا إذا ما علمنا أنه لم تجر أية عمليات لترميم المؤسسات والمراكز الصحية وإصلاحها، فحرمان العراق من مصادر التمويل وإحكام الجزاءات عليه يؤدي إلى استمرار تدهور منشآت الرعاية الصحية وعدم قدرتها على الاستجابة وتقديم الخدمات اللازمة بسبب النقص في إمدادات الطاقة والمياه³، وفي وسائل ومواد التعقيم والجراحة والمعدات الطبية بشكل عام، وحتى العمليات الجراحية فإن الكثير منها يجري في ظروف أقل ما يقال عنها أنها لا إنسانية، فضلا عن عدم امكانية تقديم العلاج الملائم أو على الأقل الوقاية من بعض الأمراض من قبيل التهاب السحايا، السرطان ... إلخ بسبب النقص الفادح للأدوية.

وهكذا، فإن تدهور المنظومة الصحية في الدولة المعنية يخلف مزيدا من الضحايا في صفوف المدنيين، والذين عادة ما يكون أغلبهم من الفئات الهشة كالأطفال⁴، النساء الحوامل والشيوخ.

ثالثا: آثار الجزاءات على النواحي الاقتصادية والاجتماعية

تقدم الجزاءات المفروضة على العراق توضيحا كاملا ومساويا لآثار الجزاءات العسكرية على مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إذ تسبب قصف دول التحالف العشوائي والمستمر في تدمير المنشآت القاعدية ومراكز الطاقة والمصانع، الجامعات والمدارس ومراكز البحث... إلخ.

¹ Farideh SHAYGAN, op.cit, p 91.

² جيف سيمونز، مرجع سابق، ص 184-186.

³ تقرير الفريق الثاني المنشأ عملا بمذكرة مجلس الأمن المؤرخة في 1999/01/30 بشأن الحالة الإنسانية الراهنة في العراق، ص 26، الفقرة 21، على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/1999/356>.

⁴ على سبيل المثال، سجل العراق ارتفاعا رهيبا في معدل الوفيات لدى الأطفال مقارنة بما كان عليه الوضع قبل فرض الجزاءات، فبعد أن كانت نسبة الوفيات لا تتعدى 65 لكل 1000 مولود حي قبل سنة 1990، إلى 129 لكل ألف عام 1995. لتفاصيل أكثر، راجع الرسالة المؤرخة في 27 مارس 1999، والموجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الأفرقة المنشأة عملا بمذكرة مجلس الأمن المؤرخة في 30 يناير 1999، بشأن الحالة الإنسانية الراهنة في العراق، ص 24.

على الرابط: [S/1999/356-AR.pdf](https://undocs.org/ar/S/1999/356-AR.pdf).

ونتيجة للحظر الفروض على النفط، الذي يشكل نسبة 90% من عائدات العراق من العملة الصعبة، انخفض الناتج المحلي الإجمالي بحوالي الثلثين وتلاشى معه وتدهور القطاع الصناعي والخدمات والاجتماعي.

على الصعيد الاقتصادي، مست الجزاءات بصورة مباشرة التجارة بشكل عام، الخارجية بشكل خاص، فطالت أهم موارد لمداخيله من العملة الصعبة ممثلا في النفط ومشتقاته وفي الإستثمار، الأمر الذي انعكس سلبا على الوضع العام الاقتصادي للبلد، إذ بات العراق مضطرا لتحقيق الموازنة في اقتصاده وتخطي الأزمة إلى تخفيض الميزانيات والموارد المخصصة للتعليم والصحة التشغيل، وعمليات التنمية الأخرى.

وبسبب الحظر الشامل المفروض عليه، لم يعد بإمكان هذا البلد إعادة بناء هياكله وبناء التحتية ولا تمويل مشاريعه ولا فتح الباب أمام الاستثمار الخارجي لتجاوز هذه الأزمة، كما لم يعد بإمكانه تحمل تكاليف إعادة صيانة محطات توليد الطاقة المائية أو شبكات نقل الكهرباء التي تم تدميرها بفعل الأعمال العدائية العسكرية¹، هذه الأوضاع كلها كان لها انعكاس خطير على الظروف المعيشية للسكان، تبتت مظاهرها في التصدّعات الاجتماعية، انتشار البطالة، تراجع قدرة الفرد الشرائية، ارتفاع معدلات التسرب المدرسي ... إلخ، كما نجم عن الحرمان المتواصل ظهور آفات اجتماعية من قبيل التسول والبيعاء، ارتفاع معدل جنوح الأحداث، تهتك الحياة الأسرية وتفككها².

المطلب الثاني: فاعلية الجزاءات الدولية غير العسكرية وتداعياتها على السكان المدنيين

انعكست ظروف الحرب الباردة على المنظومة الجزائية لمنظمة الأمم المتحدة، فلم يتم إعمالها طوال الخمس والأربعين سنة الأولى من وجود المنظمة سوى في مناسبتين، ضد روديسيا الجنوبية بموجب قرار مجلس الأمن رقم 232 (1966)³، وضد جنوب إفريقيا بالقرار 282

¹ تقرير الفريق الثاني المنشأ عملا بمذكرة مجلس الأمن المؤرخة في 1999/01/30 بشأن الحالة الإنسانية الراهنة في العراق، الفقرة 24.

² نفس المرجع، ص 26، الفقرة 22.

³ طلب مجلس الأمن من بريطانيا، بموجب هذا القرار، ولو بالقوة عند الاقتضاء، منع السفن من الوصول إلى ميناء بيرا، والتي يعتقد أنها تحمل النفط والمتجهة إلى روديسيا الجنوبية، واللافت للنظر، أن هذا الإجراء المطلوب من بريطانيا اتخاذه لم يسبق بتوقيع جزاءات على روديسيا.

راجع قرار مجلس الأمن على الرابط: [https://undocs.org/S/RES/221\(1966\)](https://undocs.org/S/RES/221(1966))

(1970)¹، جزء على إقدام هذين الكيانين على إقصاء ممنهج لحقوق السكان الأصليين لهذين الإقليمين في انتهاك صريح وصارخ لأحكام الميثاق وللإعلان العالمي لحقوق الإنسان².

مع زوال ظروف الحرب الباردة، اتخذ عمل مجلس الأمن منحى مغايرا، حيث بدأ نشاطه كثيفا بشكل غير معهود، ليفعل نظام الجزاءات ويفرضها بوتيرة متسارعة، دفعت البعض لوصف العشرية التي تلت نهاية الحرب الباردة "بعشرية الجزاءات"³، واللافت للاهتمام أن تغير عمل المجلس صاحبه تحول في نوع الجزاءات المفروضة والتي بدت أكثر حدة وأشد قسوة بفعل ما تسببه من أضرار بليغة بالسكان المدنيين، وإذا كانت هذه الجزاءات قد استحدثت لتكون بديلا عن الجزاءات العسكرية التي لطالما ساد الاعتقاد أنها وحدها المدمرة، فقد أثبتت الممارسة الدولية أن هذه الأخير بإمكانها هي الأخرى أن تحدث بالسكان المدنيين، لاسيما لدى الفئات الهشة، آثارا مدمرة توازي في جسامتها آثار الحرب.

الفرع الأول: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية على روديسيا الجنوبية

لتقييم مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية، من المفيد أن نتطرق إلى حالتين تم فيهما فرض هذه الجزاءات في مرحلتين زمنيتين مختلفتين: تتعلق الأولى بقضية روديسيا الجنوبية كنموذج عن فترة الحرب الباردة، وهائتي عن الجزاءات لفترة ما بعد الحرب.

أولا: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية في المسألة الروديسية

تعد الأزمة الروديسية من بين أولى القضايا التي شهدت تطبيق الجزاءات الأممية خلال فترة الحرب الباردة، ويبدو أن من شأن استعراض وقائعها، تقديم لمحة عن مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية في تلك الفترة.

أ- وقائع فرض الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية

تعود وقائع القضية إلى سنة 1899 حيث كانت روديسيا منطقة تقع تحت الإدارة الاستعمارية لبريطانيا، هذه الأخيرة، وبموجب دستور 1923، منحت روديسيا استقلالها داخليا لتصبح بذلك

¹ نشير في هذا الصدد إلى قيام مجلس الأمن سابقا بفرض حظر على الأسلحة بموجب القرارين 134 (1960) و 181 (1963)، لكن من دون أن يعتبر بأن الوضع ضمن يندرج أحد الحالات الواردة في الفصل السابع من الميثاق.

² راجع الفقرتين الثانية والثالثة من ديباجة القرار 232 (1970) على الرابط:

[.https://undocs.org/fr/S/RES/282\(1970\)](https://undocs.org/fr/S/RES/282(1970))

³ من الجزاءات المفروضة في هذه الفترة، نذكر: ضد العراق (1990)، ليبيا (1992)، يوغسلافيا (1992)، الصومال (1992)، ليبيريا (1992)، هايتي (1993)، أنغولا (1993)، رواندا (1994)، السودان (1996)، سيراليون (1997)، ... إلخ.

جزءاً من ممتلكاتها الحرة، وعلى الرغم من أن أغلبية السكان الأصليين إفريقية من ذوي البشرة السمراء، إلا أن مظاهر الاستقلال السياسي وممارسة الحكم تستأثر به الأقلية البيضاء من خلال التدابير التشريعية التمييزية التي تعتمدها ضاربة عرض الحائط حقوق الأغلبية¹.

لم تكف بذلك، بل أخذت في توطيد حكمها والعمل على تحصيل استقلالها تدريجياً عن التاج البريطاني من خلال إقامة علاقات مع الدول الاستعمارية بصفتها كيانات مستقلة وتدعيم سلطاتها على الصعيد الداخلي، وهو ما تكرر بشكل جلي في دستور 1961، مستغلة بذلك وجود عرف دستوري بمقتضاه، لا يشرع البرلمان البريطاني في المسائل الواقعة ضمن اختصاص الجمعية التشريعية لروديسيا الجنوبية، لكن مع ملاحظة أن الدستور نفسه يسمح لبريطانيا باستخدام حق النقض ضد بعض القوانين الروديسية².

بفوز حزب الجبهة الروديسية التي يتزعمه " أيان سميث " في الانتخابات سنة 1962، تصاعدت حدة الدعوات المنادية بإعلان استقلال الأقلية البيضاء³، في مقابل تزايد الوعي القومي للسكان الأصليين الذين أخذوا يطالبون بحقوق أكبر ومشاركة أوسع في الحياة السياسية.

موقف بريطانيا الثابت الراض لمنح الاستقلال لحكومة روديسيا التي تحتكرها الأقلية البيضاء جعلها تسعى إلى محاولة التوفيق بين الاتجاهين⁴، بتعديل الدستور بما يسمح بتمثيل الأغلبية الإفريقية بسرعة ودرجة أكبر مما تأمله حكومة روديسيا، لكن بوتيرة أقل مما يطلبه أنصار الحركة القومية الإفريقية.

أمام هذا الوضع المتأزم، سارعت حكومة الأقلية في روديسيا إلى القيام بخطوات تصعيدية حيث قررت قطع علاقاتها ببريطانيا، ثم أعلنت استقلالها من جانب واحد سنة 1965 عقب

¹ يكف أن نشير على سبيل المثال إلى الأحكام المتعلقة بالحق في التصويت والتي هي معقدة وتكرس حكم الأقلية الأوروبية، فالمنطلق وجود قائمتين، الأولى أ، وهي متاحة فقط للأفراد الذين يمتلكون دخلاً عالياً وممتلكات هامة، وبإمكانهم إثبات تمتعهم بمستوى تعليمي معين، وعدد هؤلاء الذين يظهرون في القائمة لا يتجاوز 100000 ناخب تتراوح نسبة الإفريقيين منها 2.5 %، يختار هؤلاء 50 عضواً من أصل 65 تتكون منهم الجمعية التشريعية.

Fischer Georges, Le problème rhodésien, Annuaire français de droit international, volume 11, 1965, p 45.

² Idem, p 45.

³ كان توجه " أيان سميث " يكرس النظرة العنصرية للأقلية البيضاء التي تسعى إلى تحقيق مصالحها والاستئثار بأكثر قدر ممكن من الثروة والنفوذ وتمتع بحقوق لا حصر لها، في مقابل أقلية ذات بشرة سوداء مهمشة ومقصاة من أبسط الحقوق، حيث رفض زيادة تمثيل الأفارقة في التصويت وفي الجمعية التشريعية، واعتبر في مفاوضاته مع ممثل الحكومة البريطانية أن الاستقلال مسألة حياة أو موت.

⁴ من المهم أن نشير إلى أن السياسة البريطانية تجاه مستعمراتها تقوم على منح الاستقلال فقط للأقاليم التي تحقق حكم الأغلبية.

استفتاء شعبي أسفر عن تأييد الأغلبية لهذا المسعى - في حين فضلت الأغلبية الإفريقية انتهاج المقاطعة- على الرغم من التحذيرات البريطانية التي أكدت أنها ستقابل هذا الإعلان بإجراءات صارمة.

بالنسبة للدول الإفريقية، فقد قررت حظرا اقتصاديا شاملا على روديسيا الجنوبية مؤكدة أن ما قامت به حكومة الأقلية يشكل انتهاكا صارخا وصريحا لقرار الجمعية العامة (1514) المتضمن منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة¹، وأن على بريطانيا باعتبارها القائمة بإدارة الإقليم التزام ومسؤولية ميثاقية تجاه الأغلبية ذات البشرة السمراء وتجاه المجتمع الدولي عموما، أن تتخذ التدابير الضرورية اللازمة، وبأنها على استعداد - في حال ما قررت خلاف ذلك- أن تعيد النظر في علاقاتها الاقتصادية والدبلوماسية معها.

أما مجلس الأمن فقد اعتبر المسألة نزاعا داخليا بين بريطانيا ومستعمرة تابعة لها عدت بإعلان استقلالها من جانب واحد متمردة، وعلى الرغم من تدويلها التدريجي بسبب توسع الصراع المسلح، ظل هذا الأخير محليا من حيث أبعاده والأطراف المباشرة المعنية به². لذلك، ترك للدولة القائمة بالإدارة مهمة إيجاد حل يتوافق مع مبدأ حق الشعوب في تقرير المصير.

ب- تنفيذ الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية

ظل مجلس الأمن مترددا بشأن التدخل لحل الأزمة معتبرا إياها في مرحلة أولى شأننا داخليا يندرج ضمن الإطار المحجوز للدول المنصوص عليه بالمادة (7/2) من الميثاق³، وأمام ضغط الدول الإفريقية أصدر القرار رقم 216 (1965)، استنكر فيه إعلان الاستقلال من جانب حكومة الأقلية غير الشرعية لروديسيا، معتبرا إياه عملا خطيرا لما له من تداعيات على السلم والأمن

¹ راجع الفقرات 1، 2، 5 من القرار (1514) الصادر في 1960/12/14 المتضمن منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. متوفر على الرابط:

<https://undocs.org/ar/A/RES/1514%28XV%29>

² Cadoux Charles, Naissance d'une Nation : le Zimbabwe, Annuaire français de droit international, vol 26, 1980, p 11.

³ على النقيض من مجلس الأمن، حرصت الجمعية العامة منذ بداية الأزمة على الإشارة إلى شرعية مطالب الأغلبية الإفريقية وضروة استرداد

حقوقها، فأصدرت القرار 1747 (1961) أقرت بموجبه بأن إقليم روديسيا الجنوبية هو إقليم غير متمتع بالحكم الذاتي، حسب مدلول الفصل الحادي عشر من ميثاق الأمم المتحدة. كما طلبت من السلطة القائمة بالإدارة العمل على عقد مؤتمر دستوري تشارك فيه كافة الأحزاب بغية وضع دستور جديد لروديسيا يحل محل دستور 1961، ويضمن حقوق أغلبية الشعب ... كما طالبها باتخاذ التدابير الفورية اللازمة لإقرار كافة حقوق السكان غير الأوروبيين....

القرار 1747 على الرابط: [https://undocs.org/ar/A/RES/1747\(XVI\)](https://undocs.org/ar/A/RES/1747(XVI)).

الدوليين لكن من دون أن يرفقه بإجراء قسري، وإنما طلب من بريطانيا باعتبارها القائم بالإدارة اتخاذ الإجراءات الملائمة لقمع التمرد وإعادة الشرعية في روديسيا الجنوبية¹.

أتبعه بالقرار 217 (1965)، الذي أعاد التأكيد على عدم شرعية اغتصاب السلطة من قبل أقلية عنصرية²، معتبرا أن إعلان الاستقلال من جانب واحد لا يعتد به قانونا، لذلك طلب، من بريطانيا، وضع حد لهذا التصرف واتخاذ الإجراءات الضرورية - بشكل عاجل - التي تسمح للشعب الروديسي بتقرير مستقبله على النحو الذي يقضيه قرار الجمعية العامة رقم 1514 (1960). ومن الدول، قطع علاقاتها الاقتصادية بروديسيا وعدم تقديم أي مساعدة أو دعم للنظام غير الشرعي، لا سيما الامتناع عن تزويده بالأسلحة والمعدات الحربية، وأن تفرض حظرا على النفط ومنتجاته³.

وإذا كانت أغلبية الدول امتثلت لقرار مجلس الأمن، فإن بعض الدول الأخرى مثل جنوب أفريقيا والبرتغال لم تلتزما بالحظر، لذلك لم يكن لهذا الإجراء أن يحقق النتيجة المرجوة منه، الأمر الذي دفع مجلس الأمن ليصدر القرار 221 (1966) معتبرا أن مواصلة إمداد النظام غير الشرعي بالنفط تشجعا له ومن شأنه الإبقاء على هذا النظام قائما لمدة طويلة وهو ما يتعارض مع أهداف المجلس، الأمر الذي يعد تهديدا للسلم الدولي، لذلك، طلب من البرتغال أن تعمل على عدم السماح بضخ النفط في أنابيب ببيرا بروديسيا، وأن تعمل على اتخاذ ما يلزم من تدابير للحيلولة دون حصول روديسيا على البترول من ميناء ببيرا.

ومن بريطانيا، بأن " تمنع وصول الناقلات التي يحتمل أنها تحمل النفط، بالقوة عند الاقتضاء، من ميناء ببيرا إلى روديسيا، وبالإستيلاء على الناقلات البترولية " جوانا " واحتجازها إذا خرقت قرار الحظر " ⁴.

¹ راجع القرار رقم 216 (1965) على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/216\(1965\)](https://undocs.org/fr/S/RES/216(1965)).

² راجع الفقرات 5، 7، 8 من القرار 217 (1965) على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/217\(1965\)](https://undocs.org/fr/S/RES/217(1965)).

³ تعد إيطاليا من أوائل الدول التي امتثلت لقرار المجلس من خلال حظر بعض المنتجات من روديسيا تلتها المغرب ومصر. وبينما أعلن عدد من الدول عدم اعترافها بنظام روديسيا الغير شرعي، وأنها لا ترتبط معها بأي علاقات دبلوماسية، وأنها حظرت، صراحة أو ضمنا، استيراد وتصدير المعدات الحربية، وافقت أخرى على الخفض التدريجي لعلاقتها معه، ولم يمتنع عن تطبيق الجزاءات سوى البرتغال وجنوب إفريقيا.

الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 695.

⁴ راجع الفقرات 3، 2، 4، 5، من القرار 221 (1966) متوفر على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/221\(1966\)](https://undocs.org/fr/S/RES/221(1966)).

بموجب القرار 232 (1966)، أعلن مجلس الأمن أنه يتصرف بمقتضى الفصل السابع من الميثاق، وعلى ذلك، اتخذ سلسلة من التدابير بغرض عزل روديسيا اقتصاديا، بوضع قائمة بالمواد المحظور استيرادها من هذا البلد، من بينها النحاس، السكر، التبغ، اللحوم... وغيرها¹، وحظر جميع الأنشطة والمعاملات التي يقوم بها رعاياها بصدد المنتجات السابقة، أو التي تجرى على إقليمها، وحظر إرسال أي من هذه المنتجات أو إليها عن طريق السفن أو الطائرات المسجلة عندها بعد تاريخ هذا القرار، كما يمنع كل نشاط يتعلق ببيع أو إرسال الأسلحة والذخائر والمعدات الحربية بكل أنواعها مع هذا البلد، وأن تلتزم كافة الدول بالامتناع عن تقديم أي عون مالي أو اقتصادي للنظام العنصري لروديسيا².

ولأن هذه التدابير لم تكن كافية لوضع حد للنظام المتمرد في روديسيا الجنوبية نتيجة عدم امتثال عدد من الدول للتدابير المفروضة انتهاكا منها لالتزاماتها بمقتضى المادة (25) من الميثاق³، أصدر مجلس الأمن القرار رقم 253 (1968) الذي أعاد التأكيد فيه على إدانة الممارسات اللا إنسانية للنظام المتمرد معتبرا إيها إهانة صارخة للضمير الإنساني يتوجب وقفها لذلك، طلب من بريطانيا باعتبارها المسؤولة بموجب الميثاق عن إدارة هذا الإقليم، اتخاذ إجراءات فعلية عاجلة لعزل هذا النظام العنصري وتمكين الشعب الروديسي من التمتع بكامل حقوقه على النحو الذي نص عليه الميثاق، ووفقا للأهداف التي نص عليها قرار الجمعية العامة رقم 1514 (1960)⁴.

ومن الدول، تفعيل أحكام الفقرات 4، 3، 6 من هذا القرار، واتخاذ كل الإجراءات الضرورية، بما في ذلك، حظر استيراد وتصدير أي سلع وأي منتجات من وإلى روديسيا بعد تاريخ هذا القرار، كما يحظر أي علاقات مالية أو تجارية مع هذا النظام وأي أنشطة مع رعاياها أو فوق إقليمها، وأن تمنع من دخول أقاليمها كل شخص يمتلك جواز سفر روديسي، ما عدا الحالات

¹ تلقى الأمين العام ردودا بشأن الإجراءات التي اتخذتها الدول لتطبيق القرار 232 (1966)، أعلن البعض منها أنه لا تربطه بروديسيا أية علاقات تجارية أو اقتصادية بروديسيا، وأكدت أخرى أنها اتخذت التدابير المناسبة والفعالة لتنفيذ لقرار الحظر، بينما اكتفت دول ثالثة بتقديم إجابات مبهمه، وامتنعت أخرى عن إرسال ردودها، ومن بينها الصين.

الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 616.

² راجع الفقرة 2، 5، من القرار 232 (1966) على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/232\(1966\)](https://undocs.org/fr/S/RES/232(1966)).

³ راجع الفقرة الخامسة من ديباجة القرار رقم (253) الصادر بتاريخ 1968/05/29 المتعلق بالحالة في روديسيا الجنوبية.

متوفر على الرابط:

[https://undocs.org/fr/S/RES/253\(1968\)](https://undocs.org/fr/S/RES/253(1968)).

⁴ أنظر قرار مجلس الأمن رقم 253 (1968) على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/253\(1968\)](https://undocs.org/fr/S/RES/253(1968)).

التي تقتضيها الضرورة الإنسانية، وأن تتخذ جميع التدابير اللازمة لمنع شركات الطيران من القيام برحلات من وإلى روديسيا، وأن تعمل على تنفيذ الأحكام الواردة في المواد 3، 4، 5، 6 من القرار دون اعتبار لأي عقد تم إبرامه أو ترخيص تم اعتماده في وقت سابق على دخول القرار حيز السريان، ولا شك أن هذا الجزاءات الشاملة والمتنوعة تستهدف حصار النظام غير الشرعي وتطويقه من كل جانب بغرض دفعه إلى الإذعان إلى مطالب المجتمع الدولي.

كما أجاز القرار للدول أن تتخذ أي إجراء لم ينص عليه القرار، على أن لا يتضمن استخدام القوة المسلحة¹.

نتيجة الانتهاكات التي شهدتها تطبيق القرار 253 (1968)²، اتجه مجلس الأمن إلى تشديد نظام الجزاءات من خلال إصدار القرار 277 (1970)³، الذي جاء فيه، من بين أمور أخرى، التأكيد على مسؤولية بريطانيا الرئيسية في تمكين الشعب الروديسي من حقه في تقرير مصيره ونيل استقلاله، وإدانة حكومتي جنوب إفريقيا والبرتغال لاستمرارهما في الاحتفاظ بعلاقات سياسية واقتصادية وعسكرية مع النظام غير الشرعي، كما طلب من جنوب إفريقيا السحب الفوري لقواتها من إقليم روديسيا، ومن الدول اتخاذ تدابير صارمة بغرض منع رعاياها من التحايل على قرارات مجلس الأمن، لاسيما القرارين 232 (1966)، و 253 (1968)⁴.

أكد القرار كذلك، بأن تقوم الدول بغرض إنهاء التمرد بالقطع الفوري لعلاقاتها الدبلوماسية والقنصلية والتجارية وغيرها إن وجدت مع نظام روديسيا غير الشرعي، وأن توقف فوراً جميع

¹ راجع القرارات 7، 9، 11 وما يليه من القرار 253 (1968).

² من المعلوم أن جنوب إفريقيا والبرتغال أعلنتا صراحة عدم امتثالهما للجزاءات المفروضة من قبل مجلس الأمن، حيث أصدر وزير خارجية البرتغال بيانا رسميا يؤكد فيه عدم امتثال بلاده للحظر، نظرا لتكامل اقتصاده مع الاقتصاد الروديسي، ولأن قرار المجلس صدر وفق الفصل السادس من الميثاق، فإنه غير ملزم. يشار إلى أن هذا الموقف كان عرضة لنقد شديد من قبل الدول الإفريقية، ومن قبل منظمة عدم الانحياز.

أنظر تدخل مندوب الهند، ص 02، في الفقرة الخامسة عشر على الرابط: [S_PV-1478-FR.pdf](#).

³ أعرب مجلس الأمن بموجب هذا القرار عن قلقه العميق جراء عدم امتثال جنوب إفريقيا والبرتغال القيام بما يلزم لوقف علاقاتها التجارية مع النظام غير الشرعي لروديسيا، ومن جراء استمرار تدهور الوضع بفعل اعتماد هذا الأخير تدابير جديدة، لاسيما الإعلان عن النظام الجمهوري الذي يهدف إلى قمع الشعب الإفريقي انتهاكا لقرار الجمعية 1514، كما أكد مجلس الأمن اعترافه بشرعية كفاح الشعوب الروديسي في سبيل التمتع بحقوقه على النحو الوارد في قرار الجمعية العامة السالف الذكر.

أنظر مقدمة القرار 277 (1970) على الرابط: [https://undocs.org/fr/S/RES/277\(1970\)](https://undocs.org/fr/S/RES/277(1970)).

⁴ راجع القرار 277 (1970)، لاسيما الفقرات: 1، 3، 6، 7، 8.

وسائل الاتصال من روديسيا وإليها، كما دعا القرار الدول الأعضاء إلى وقف عضوية النظام غير الشرعي لروديسيا في الوكالات المتخصصة، وفي التنظيمات الإقليمية، وعدم قبولها فيها. أخيراً، طلب من لجنة الجزاءات القيام بما يلزم من إجراءات بشأن التطبيق الفعال للجزاءات، والإشارة إلى الدول بالوسائل التي تمكن ذلك¹.

ثانياً: فاعلية الجزاءات غير العسكرية في الأزمة الروديسية

شهد تطبيق الجزاءات غير العسكرية ضد روديسيا الجنوبية منحى تصاعدياً، تدرجت خلاله الجزاءات من الانتقائية إلى الشمولية، ولعل المثير للاهتمام أن التزام الدول بتنفيذها ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالقوة الإلزامية للقرار المتضمن إياها، أو بالأحرى برغبة الدول الكبرى وإرادتها لإعطائه الفعالية اللازمة، وعلى العموم، لم تكن استجابة الدول لتطبيق الجزاءات جادة كما يبين التقرير الثاني للجنة الجزاءات الصادر بتاريخ 1979/12/21.

يكف أن نشير إلى أنه تم تسجيل إلى غاية 15 ديسمبر 1979، ما يقارب 421 حالة انتهاك للجزاءات²، للاستنتاج بأن الجزاءات ضد روديسيا لم تكن فعالة بالشكل المناسب.

ولما كانت فعالية الجزاءات تتوقف على عدم وجود ثغرات في التطبيق، فمن المهم مشاركة جميع الدول وهو ما لم يتوفر في قضية الحال، إذ يشير تقرير لجنة الجزاءات إلى أن غالبية الدول انتهكت بشكل أو آخر النظام الجزائي، فالبعض منها تردد في تطبيق تدابير لأسباب اقتصادية وسياسية³، وتحجج البعض الآخر لانتهاك الحظر بالاستثناءات الإنسانية، نذكر من ذلك أستراليا التي طلبت منها لجنة الجزاءات توضيحاً بشأن تصدير كمية هامة من القمح إلى روديسيا الجنوبية.

¹ أعدت اللجنة (12) تقريراً سنوياً، وعدداً من التقارير الخاصة المقدمة إلى مجلس الأمن، كما قدمت توصيات مختلفة بشأن التنفيذ الفعال للتدابير، وتم إطلاعها على المئات من الانتهاكات التي بلغت عنها الحكومات، لاسيما المملكة البريطانية، والمنظمات غير الحكومية، كما استعرضت بدقة التفاصيل التي أجرتها الأمانة العامة بشأن آثار الجزاءات على اقتصاد روديسيا الجنوبية. Koskeniemi Martti, op.cit, p 121.

² راجع التقرير الثاني للجنة الجزاءات الصادر بتاريخ 1979/12/21 على الرابط: [S_13750-FR.pdf](#).

³ لاحظ الفريق العامل زيادة المعاملات والمبادلات التجارية بين روديسيا وسويسرا، وأشار إلى أن هذه المبادلات زادت من حيث القيمة، لاسيما فيما يتعلق بالواردات السويسرية من التبغ ومنتجات اللحوم من روديسيا الجنوبية مشيراً إلى أن الأرقام الإجمالية تجاوزت بكثير من حيث القيمة متوسط المعاملات سنوات (1964-1966).

نفس المرجع، ص 166.

في معرض إجابتها على تساؤلات اللجنة، ذكرت أستراليا أن تطبيق الجزاءات لم يقصد به أبدا حرمان سكان روديسيا من المواد الغذائية الأساسية، مستغلة بذلك غموض النص¹.

البعض الثالث، زادت وارداته ومعاملته مع روديسيا عقب توقيع الجزاءات بشكل كبير، أما جنوب إفريقيا والبرتغال، فلم تكنيا بالامتناع عن قطع علاقاتهما الاقتصادية والتجارية والمالية بروديسيا وتقديم الدعم لها، بل كانتا تغطيان محاولات التحايل والتهرب من الجزاءات من خلال تقديم مستندات مزورة أو مستندات أصلية، غير أنها مستخدمة بطريقة احتيالية²، ما ساهم في فك الحصار الاقتصادي عليها، وبالنتيجة فشل الجزاءات في تحقيق الغرض الذي فرضت لأجله.

الفرع الثاني: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية ضد هايتي وتداعياتها على المدنيين

تقدم الجزاءات غير العسكرية المفروضة على هايتي توضيحا كاملا لمدى فعالية الجزاءات الدولية الشاملة في تحقيق الغرض الذي فرضت من أجله والآثار التي تخلفها نظرا لتعدد الجهات الموقعة لها، وتنوع التدابير التي تضمنتها.

أولا: الجزاءات غير العسكرية ضد هايتي

بعد سنوات طويلة من الحكم الديكتاتوري وعدم الاستقرار السياسي، تم انتخاب السيد "أريستيد" رئيسا لهايتي عقب أول انتخابات ديمقراطية في تاريخ هذا البلد في 1990/12/16 تحت إشراف الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية، غير أن ذلك لم يكن كافيا لإنهاء كابوس الانقلابات، فلم تمر سوى بضعة أشهر حتى عادت هايتي إلى دوامة الفوضى واللا استقرار السياسي بعد أن قاد مجموعة من الضباط العسكريين بقيادة "سيدراس" بعملية انقلاب ناجحة أطاحت بالرئيس المنتخب شرعيا ومكنته من الاستحواذ على السلطة.

أثار هذا التصرف ردود فعل إقليمية ودولية واسعة بين من يكتفي بإدانتته، وبين من يؤكد عدم مشروعيتها³، الجمعية العامة في قرارها رقم (7/46) الصادر بتاريخ 1991/10/11 أعلنت إدانتها

¹ على إثر وصول بلاغ عن قيام فرنسا بتزويد روديسيا الجنوبية بالسفن السريعة والطائرات المروحية والغواصات، طلبت لجنة الجزاءات من فرنسا توضيحات حول هذه المسألة، حيث جاء في معرض رد هذه الأخيرة، أن قرار الجزاءات لم يتجه إلى حرمان روديسيا من كافة الوسائل الحربية، وأنه ينبغي التمييز بين الوسائل المستعملة ضد المجموعات المحاربة الموجهة للحفاظ على نظام " التمييز العنصري " القائم، وبين الوسائل الثقيلة المستخدمة في الدفاع عن التهديدات الخارجية.

² نفس المرجع، ص 40-43.

³ أشار المندوب الفرنسي إلى أن "الأمم المتحدة لديها مسؤولية خاصة لتتحملها، لأنه يتم توجيه هجوم مباشر إلى سلطتها... (و) المنظمة التي قدمت مساعدتها أثناء إجراء الانتخابات، وضمنتها فيما يتعلق بإجراء الاقتراع وانتظام النتائج، لا يمكن أن تكون سلبية، بينما يتم ازدياد إرادة الناخبين الهايتيين اليوم ".

(S/PV. 3011 du 3 octobre 1991).

للإنقلاب واستعمال العنف والقسر العسكري، وأنها لن تعترف بأي هيئة تأتي نتيجة هذا التصرف غير الشرعي، كما أكدت على أن مطلب المجتمع الدولي يتمثل في "إعادة الرئيس الشرعي المنتخب ديمقراطياً والإعمال الكامل للدستور الوطني، وبالتالي المراعاة الكاملة لحقوق الإنسان في هايتي" ¹.

من جهتها، اعتمدت منظمة الدول الأمريكية قرارين، أوصت بموجبها الدول الأعضاء باعتماد تدابير تهدف إلى عزل السلطات الفعلية في هايتي دبلوماسياً، ووقف جميع الروابط التجارية والاقتصادية والمالية مع النظام غير الشرعي، باستثناء المساعدة الإنسانية البحتة ².

ومسايرة لقرارات منظمة الدول الأمريكية، وبناءً على رسالة موجهة من مندوب هايتي في الأمم المتحدة يطلب فيها من مجلس الأمن جعل الحظر التجاري الذي أوصت به المنظمة الأمريكية ضد هايتي عالمياً وإلزامياً، أصدر مجلس الأمن القرار 841 (1993)، فرض بموجبه على الدول حظر بيع أو نقل أو توريد النفط ومشتقاته أو الأسلحة أو العتاد الحربي، كما قرر تجميد أصول وممتلكات الحكومة والسلطات الفعلية لهايتي في الخارج.

والمثير في المسألة أن مجلس الأمن عند فرضه لهذه الجزاءات كان على دراية تامة بالوضع الإنساني السائد في هايتي الناشئ عن الحظر التجاري الذي فرضته منظمة الدول الأمريكية ³، ومع ذلك، قرر اتخاذ جزاءات اقتصادية ضد الشعب الهايتي بأسره، بل، وشدد على إحكامها في قراراته اللاحقة.

أمام هذا الوضع، ظهرت عدة محاولات لإيجاد تسوية مبكرة وشاملة وسلمية للأزمة في هايتي حيث أسفرت المحادثات الدبلوماسية عن توقيع اتفاق سنة 1993 بين الرئيس أريستيد والحكومة العسكرية تحت إشراف الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية يقضي من بين أمور أخرى، بعودة

¹ راجع الفقرة 1، 2، من قرار الجمعية بشأن حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في هايتي.

موجود على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/RES/46/7>

² Daudet Yves, L'ONU et l'O.E.A en Haïti et le droit international, Annuaire français de droit international, volume 38, 1992, pp 93-98.

³ أعرب مجلس الأمن في هذا القرار عن قلقه، من أن نشوب الأزمات الإنسانية، بما في ذلك عمليات التشريد الجماعي للسكان، أصبح يشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وأن استمرار هذه الحالة، يسهم في إيجاد مناخ من الخوف من الاضطهاد والتفكك الاقتصادي، مما يؤدي إلى تزايد نزوح اللاجئين إلى الدول المجاورة.

راجع الفقرات 9، 10، 11 من القرار 841 (1993) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/841\(1993\)](https://undocs.org/ar/S/RES/841(1993)).

الرئيس المنتخب إلى السلطة، ونشر بعثة دولية للأمم المتحدة في هايتي. وبالتوقيع على الاتفاق المذكور، قام مجلس الأمن بإصدار قرار بالتعليق الفوري للجزاءات الاقتصادية¹.

الترم الطرفان بداية بالاتفاق غير أن الخلاف شجر بينهما فيما تعلق بنشر بعثة الأمم المتحدة في هايتي، حيث رفضت الحكومة العسكرية السماح للجنود الأمريكيين والكنديين بالمشاركة في البعثة، كما تجددت أعمال العنف ضد مناصري الرئيس أريستيد من قبل الميليشيات العسكرية التابعة للسلطات الفعلية بهايتي.

وعلى ذلك، أصدر مجلس الأمن القرار 917 (1994) أعرب فيه عن قلقه الشديد لعدم امتثال السلطات العسكرية لالتزاماتها الواردة بالاتفاق، كما أدان الانتهاكات التعسفية لحقوق الإنسان، حيث طلب من الدول، القيام بحظر جوي يطال كافة الرحلات المتوجهة من وإلى هايتي باستثناء رحلات المسافرين التجارية المعتادة، وأن تمنع فوراً، جميع ضباط الجيش الهايتي وأفراد أسرهم، والمشاركين الرئيسيون في الانقلاب العسكري، وكل الأشخاص الذين تستخدمهم المؤسسة العسكرية الهايتية، من دخول أراضيها، وأن تقوم بتجميد أموالهم ومواردهم المالية².

قرّر على الدول كذلك، أن تمنع جميعاً، استيراد السلع والمنتجات التي يكون منشؤها هايتي والمصدرة منها، النفط أو المنتجات النفطية، بما في ذلك غاز البروبان اللازم للطهي، السلع والمنتجات الأخرى المأذون بها وفقاً لأحكام الفقرة 3 من القرار 873 (1993). على أن يستثنى من الحظر الاتجار بالمواد الإعلامية، بما فيها الكتب وغيرها من المنشورات اللازمة للتدفق الحر للمعلومات، وكذا اللوازم الموجهة خصيصاً للأغراض الطبية والمواد الغذائية، وكل السلع والمنتجات الأخرى اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية، وذلك بموافقة لجنة الجزاءات بموجب إجراء عدم الاعتراض³.

ثانياً: تقييم فعالية الجزاءات ضد هايتي

لا شك أن الجزاءات غير العسكرية المفروضة على هايتي لم تكن بكل المقاييس فعالة، فلا هي تمكنت من طرد قادة الانقلاب العسكري من هايتي ولا تمكنت من إقناعهم بالموافقة على حل

¹ قرار مجلس الأمن رقم 861 (1993)، لاسيما الفقرة الأولى. متوفر على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/861\(1993\)](https://undocs.org/ar/S/RES/861(1993))

² قرار مجلس الأمن رقم 917 (1994)، لاسيما الفقرات 2، 3، 4. على الرابط:

[https://undocs.org/ar/S/RES/917\(1994\)](https://undocs.org/ar/S/RES/917(1994))

³ الفقرات 6، 7، 8 من نفس القرار.

تفاوضي سلمي أو استطاعت إعادة الرئيس الشرعي المنتخب ديمقراطياً إلى سدة الحكم، كما لم تتوقف انتهاكات حقوق الإنسان في هذا البلد، بل العكس من ذلك، أثبتت التجربة أن مجلس الأمن لم يراع عند فرض الجزاءات غير العسكرية على هايتي البيانات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لهذا البلد، وهو ما أدى إلى فشل الجزاءات، وأثار القلق من تداعياتها الجانبية على السكان المدنيين.

فكثيرة هي التقارير التي تشير إلى ترسخ دوائر الفساد والتهريب في هذا البلد لسنوات عديدة، نتيجة التتابع السريع وغير القانوني للأنظمة، ونظراً لتحكم واستئثار النظام العسكري القائم وسلطات الأمر الواقع بهذه الدوائر وتحكمه بها، وسيطرته بالنتيجة على التجارة غير المشروعة والأسواق السوداء، فلم يجد إشكالا في الالتفاف على الحظر، والاستفادة منه بشكل خاص، فازداد نفوذه وثرأه بشكل جعله حريصاً على استمرار حالة الجزاءات لما يترتب عنها من تحقيق منافع خاصة، فازدادت معه الطبقية بشكل أدى إلى الإضرار بالتركيبة الاجتماعية والاقتصادية لهذا البلد، وتضاءلت معه قدرة المواطنين على التأثير وإحداث التغيير في سلوك النظام الحاكم¹.

في المقابل لم تقم هذه الجزاءات الشاملة سوى بمعاقبة شعب بأكمله عوض معاقبة المسؤولين عن الوضع القائم، لتساهم بذلك في تفاقم وضع السكان الذين عانوا قبلاً من انتهاكات ممنهجة من قبل النظام العسكري².

والواضح أن الحظر الشامل المفروض على هايتي لم يحمي سوى بتعزيز هذا الوضع ليتعارض بذلك مع الهدف المنشود، وعليه، يمكن القول أن الحظر الشامل في ظل هذه الأوضاع والظروف لم يكن الإجراء الأنسب لطرد القادة العسكريين الذين استولوا على السلطة بشكل غير شرعي. على العكس من ذلك، فإن النظام الذي سعى مجلس الأمن إلى إنهائه عن طريق الحظر، يبدو أنه ساهم في دعمه وتأسيسه بشكل غير قانوني ضد إرادة السكان المعبر عنها ديمقراطياً، وفي انتهاك لحقوق الإنسان³.

¹ في هذا المعنى راجع: مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصادية من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في دورتها 52، بتاريخ 2000/06/21، ص 14-15
أنظر الوثيقة المشار إليها على الرابط:

<https://digitallibrary.un.org/record/419880?ln=ar>

² Daudet Yves, op.cit, p 99.

³ Idem, p 100.

علاوة على التأثير غير الفعال للجزاءات غير العسكرية في زعزعة النظام العسكري الحاكم في هايتي، تسبب الحظر المزدوج (من قبل منظمة الدول الأمريكية ومجلس الأمن) في مزيد من الفوضى والاضطراب على الوضع العام لهذا البلد، امتدت آثاره لتتطال دول الجوار محدثة بذلك اضطرابات سياسية واجتماعية مردها التدفق الجماعي والمكثف للاجئين، والناجمة عن الظروف المعيشية التي تسببت بها الجزاءات، وهو ما خلصت إليه البعثة الفنية الإنسانية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية التي زارت هايتي في الفترة من 2 إلى 7 ديسمبر لتقييم الوضع الاقتصادي والاجتماعي والإنساني في أعقاب الحصار في تقريرها.

في الحقيقة، فإن توقيع الحظر الشامل ضد هايتي لم يكن مبرراً، لأن مجلس الأمن كان على دراية تامة بحالة الطوارئ الإنسانية الناجمة عن الجزاءات الاقتصادية التي فرضتها منظمة الدول الأمريكية، ولعل ذلك ما دفع ممثل نيوجرسي لأن يطلب " وضع حد للحظر الشامل والتدخل عسكرياً لطرد النظام العسكري غير الشرعي لهايتي، لأن الوضع الإنساني بلغ حداً أصبح فيه التدخل العسكري الحل " الأكثر إنسانية " ¹.

كان لهذا النداء صدى لدى مجلس الأمن، الذي قرر، عقب تجاهل نظام الأمر الواقع غير الشرعي في هايتي اتفاق جزيرة غفرنرز واتفاق نيويورك المتصل به، واستمراره في انتهاك الحريات المدنية بصورة منتظمة، إنشاء قوة متعددة الجنسيات، تحت قيادة وسيطرة موحدتين يخول لها استخدام كافة الوسائل الضرورية من أجل تيسير رحيل القيادة العسكرية عن هايتي، وتيسير العودة الفورية للرئيس المنتخب شرعياً وحكومته، وإرساء بيئة آمنة ومستقرة .. على أساس أن تتحمل الدول الأعضاء المشاركة تكلفة تنفيذ هذه العملية المؤقتة ².

بالإضافة على عودة الرئيس "أريستيد" إلى السلطة واستقالة سلطات الأمر الواقع ورحيلها، قرر مجلس الأمن أن الغرض من قرار الجزاءات تحقق، وبالتالي، بات من الضروري معه رفعها ³. وقرر كذلك بغرض حفظ السلم وتدعيمه، نشر بعثة للأمم المتحدة في هايتي تحل محل القوات المتعددة الجنسيات، تتولى مساعدة الحكومة على تهيئة بيئة تفضي إلى تنظيم انتخابات تشريعية حرة وعادلة.

¹ Farideh SHAYGAN, op.cit, p 107.

² أنظر القرار 940 بتاريخ 1994/07/31، لاسيما الفقرة الرابعة منه.

موجود على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/940\(1994\)](https://undocs.org/ar/S/RES/940(1994)).

³ راجع الفقرة الرابعة من القرار 944 بتاريخ 1994/09/29. على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/944\(1994\)](https://undocs.org/ar/S/RES/944(1994)).

واللافت للنظر من خلال استعراض قضيتي روديسيا الجنوبية وهايتي هو التعامل المزدوج لمجلس الأمن تجاه الأزميتين، ففي الحالة الأولى، لم يتصرف المجلس بحزم وجدية تجاه انتهاك حقوق السكان الأصلية، بدا ذلك جليا من خلال نوع التدابير التي قررها، وسياسات الدول الكبرى المشكلة له وتعاملها حيال الأزمة ورد فعل مجلس الأمن على حالات الانتهاك الواردة على هذه التدابير.

وعلى الرغم من اعترافه بفشل الجزاءات التي قررها في الإطاحة بحكومة الأقلية غير الشرعية في روديسيا، إلا أنه قرر استمرار العزل الاقتصادي متجاهلا بذلك الآثار والأضرار الشديدة الناجمة عن هذا الإجراء على الدول المجاورة وعلى الشعب الإفريقي لروديسيا الجنوبية، بل ووقف أمام كل قرار باللجوء إلى الجزاءات العسكرية، وهذا على خلاف تعامله مع أزمة هايتي¹.

وهذا يدل بشكل لا مراء فيه على أن فاعلية الجزاءات الدولية تتوقف بالدرجة الأولى، على اتجاه إرادة الدول الفاعلة في النظام الدولي على إكسابها مثل هذا الأثر.

إن تحديد مدى فعالية أي نظام جزائي ينبغي أن يأخذ بالاعتبار جانبين متميزين، لكنهما مرتبطين ببعضهما يتعلق الأول بمدى قدرة الجزاءات المفروضة على عزل الدولة المستهدفة، وهو ما يطلق عليه بالفعالية المادية "L'efficacité matérielle"، هذه الفعالية تعتمد على محتوى نظام الجزاءات المفروض أي نوع الجزاء الموقع ونطاقه ومدى التزام جميع أشخاص القانون الدولي به ككل، أما الجانب الثاني للفعالية فهو الفعالية السياسية، يتمثل في معرفة مدى تمكن الجزاءات من إجبار الطرف المستهدف على تعديل سلوكه وتغيير سياسته الماسة بالسلم والأمن الدوليين؟².

مما لا شك فيه، أن هذا الجانب أشد تعقيدا وأكثر صعوبة في التقييم كونه يعتمد على بعض خصوصيات الدولة المستهدفة، لاسيما تعلق منها بهيكلها وتركيبتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ودرجة استعداد النظام السياسي القائم لفرض معاناة طويلة الأمد على السكان، وتصميمه على انتهاج سياسة معينة دون اعتبار للثمن الذي يجب دفعه³.

¹ وقتت بريطانيا أمام كل مشروع قرار يتضمن اللجوء إلى استخدام القوة المسلحة للإطاحة بحكومة الأقلية البيضاء غير الشرعية في قضية روديسيا، وعلى النقيض من ذلك، لم تتوانى الولايات المتحدة عن العمل على للتدخل عسكريا في أزمة هايتي، بقيادة القوات المتعددة متعددة الجنسيات، واللافت للانتباه أن أية قوات يمكن أن تتشكل أو يأذن مجلس الأمن بانتشارها، أو يرخص بتدخلها إلا وكانت تحت قيادة أمريكية.

² Otunnu, op.cit, p 607.

³ Idem, p 608.

ثالثاً: التداعيات السلبية للجزاءات غير العسكرية على المدنيين في هايتي

كان للجزاءات غير العسكرية التي فرضها مجلس الأمن تداعيات سلبية على السكان المدنيين طالت جميع جوانب حياتهم، وسنكتفي بإيجاز باستعراض أهم هذه الآثار، من حيث النواحي الغذائية والصحية، والاجتماعية والاقتصادية. وما يهمنا بالدرجة الأولى هو إعطاء بعض الأمثلة المهمة من أجل تقديم فكرة واضحة ودقيقة عن آثار الجزاءات على السكان المدنيين، وبالتالي فهم أفضل للتطورات التي ستتبع.

أ- الآثار الصحية والغذائية

تدهور الوضع الصحي والغذائي في هايتي نتيجة الجزاءات المزدوجة من قبل الدول الأمريكية ثم مجلس الأمن ليسدل الستار على سلسلة الحصار الذي دام ما يزيد عن ثلاث سنوات، كان للحظر الجزئي للنفط فيها أثر بالغ في استمرار الأزمة¹، وعلى تداعياتها على السكان المدنيين، لا سيما على صعيد الصحة والحالة الغذائية.

إذ تشير الإحصائيات التي قدمتها مديرة اليونيسيف إلى تراجع الوضع الصحي والغذائي للأطفال نتيجة نقص الغذاء، فقد أدى الارتفاع الجنوني لأسعار الحليب في الأسواق إلى لجوء الأمهات إلى قطع الحليب الجاف بالماء كإجراء اقتصادي، كما نجم عن تقليص المغذيات المتاحة للاستهلاك الغذائي، وسوء النظافة وإمدادات المياه الملوثة آثار مدمرة طالت حالة التغذية بالنسبة للأطفال في هذا البلد².

وتفيد دراسة قدمتها **Elisabeth Gibbons** أن سوء التغذية المزمن للأطفال ينجر عنه نتائج تمس نموهم العقلي وقدرتهم على التعلم، خاصة وأن سوء التغذية هذا أثر بالفعل على أمهاتهم³. يعد نقص الوقود الناتج عن الحظر المفروض على النفط ومشتقاته، وانخفاض القدرة الشرائية من أهم العوامل التي ساهمت في تدهور الوضع الغذائي، فقد أدى ذلك، إلى منع الإمدادات إلى الأسواق بسبب نقص وسائل النقل، وفي أحسن الأحوال، توفر المواد الغذائية مع ارتفاع تكلفتها.

¹ من المعلوم أن الحظر لم يوقف واردات النفط تماماً، وإنما خفضها إلى حد كبير، لذلك، لم يؤثر تخفيض تصدير النفط على السلطات العسكرية غير الشرعية في هايتي، التي احتكرت عائداته واستغلتها، ما مكنها من الصمود والبقاء في السلطة، في المقابل ظهرت آثار هذا الحظر بشدة على السكان المدنيين.

Daudet Yves, op.cit, p 100.

² Farideh SHAYGAN, op.cit, p 110.

³ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 143.

وينطبق الأمر ذاته على الوضع الصحي، حيث تعطل بسبب نقص الوقود، إمدادات الأدوية وبرامج التلقيح بشكل خطير، في حين ازداد خطر الإصابات بالأمراض، لا سيما بسبب النقص المتزايد في المياه الصالحة للشرب¹.

ب- الآثار الاقتصادية والاجتماعية

تشير الدراسات إلى اعتماد الاقتصاد الهايتي بشكل كبير على الفلاحة، بالأخص على تصدير البضائع والسلع المجمعة، وتشكل نسبة العاملين في هذا القطاع ثلثي اليد العاملة، وتعد الولايات المتحدة الوجهة الرئيسية لهذه السلع، ويفرض الحظر الشامل على هايتي فقدت هذه الأخيرة أحد أهم عائداتها.

كان للحظر الذي طال النفط أثر بالغ في السقوط الحر لاقتصاد هايتي نظرا لاعتماده عليه بشكل مبالغ فيه تشير الإحصائيات الواردة في تقرير مهمة منظمة الدول الأمريكية، أن هايتي تستورد قبل الانقلاب ما يقارب 2.6 مليون برميل سنويا من النفط موزعة على الصناعة والنقل، واحتياجات السكان الأساسية كالإنارة والطهي، وإنتاج الطاقة الكهربائية الموجهة لتشغيل المعامل ومحركات البنزين²، ونتيجة للحظر على النفط، لم يعد بوسع المصانع العمل والإنتاج، وهذا بدوره يؤدي إلى تسريح آلاف الموظفين الناشطين في القطاعين الصناعي والخدماتي لأن الدولة لم يعد بإمكانها تحمل رواتبهم، فازداد معدل البطالة بشكل مرعب³.

على صعيد القطاع الفلاحي، تسبب الوضع الاقتصادي العام للدولة في انخفاض عائدات الفلاحين، واضطر العديد من أصحاب الحيازات الصغيرة إلى استهلاك مخزونهم من البذور والمحاصيل، وبيع ماشيتهم وآلاتهم، بل وحتى أراضيهم، كما أدى نقص الغاز المعبأ إلى اللجوء إلى قطع الأشجار، والاستعانة بدلا عنه بالفحم الخشبي الذي زاد سعره بأكثر من 50% فتسارعت

¹ Rapport de Secrétaire Générale de l'ONU sur La situation de la Démocratie et des droits de l'homme En Haïti, p14-15 para 46-47.

Disponible sur le lien: A_47_599-FR.pdf .

² Daudet Yves, op.cit, p 100.

³ جاء في الفقرة الثامنة من تقرير الأمين العام للأمم المتحدة " إن الاقتصاد الهايتي على حافة الانهيار، منذ الشهر الماضي، فقدت العملة المحلية 40 ٪ من قيمتها، ويزداد التضخم بشكل مطرد وتتفاقم نواح النقص. وارتفعت أسعار المنتجات الغذائية الأساسية إلى ما يزيد على الضعف، ويفيد الخبراء الاقتصاديون الدوليون بأن البطالة تشمل ما يقرب من أربعة أخماس السكان.

تقرير الأمين العام بشأن مسألة هايتي بتاريخ 1994/08/26.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/1994/1012>.

بذلك وتيرة إزالة الغابات لتزيد من حجم الكارثة البيئية التي عانت منها هايتي لعدة عقود، وتتسبب بأضرار لا علاج لها لحالة التربة ونظام الأمطار.¹

على الصعيد الاجتماعي، شهد النظام التعليمي صعوبات مالية شديدة دفعت بعض المدارس إلى إقفال أبوابها، كما تراجع معدلات الالتحاق بالهيكل التعليمية نتيجة الصعوبات الاقتصادية حيث تخلى الكثير من الأطفال عن الدراسة للمساعدة في إعالة أسرهم، وتشير التقديرات إلى أن ما لا يقل عن 135 ألف طفل تركوا المدرسة نتيجة للأزمة.²

فيما اضطرت عديد الأسر لضمان العيش إلى بيع ممتلكاتها، بينما لجأت بعض النساء جراء اليأس إلى امتهان الدعارة، أو إكراه بناتهن على امتهانها كوسيلة وحيدة لضمان بقاء أسرهم على قيد الحياة، وقد نجم عن هذا الوضع زيادة كبيرة في عدد أطفال الشوارع، إذ أحصت اليونيسيف ما لا يقل عن 4000 طفل، من بينهم الأقل حظاً، والذين وجدوا أنفسهم أمام هذه الظروف مضطرين إلى سلوك حياة إجرامية.³

كخلاصة لمدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية، يمكن القول أن مجلس الأمن يبدو أنه أخذ في تفسير المادة 41 من الميثاق وتطبيقها - عقب نهاية الحرب الباردة - بشكل يتسم بالمغالاة والتشدد على نحو قد لا يتوافق مع المعنى الحقيقي المراد لها، على اعتبار أنها تدابير الغرض منها بحسب ما يفهم من الميثاق وأعماله التحضيرية " منع انتهاك النظام القانوني الدولي وردع المخالف لقواعد السلم الدولي لا المعاقبة أو الاقتصاص منه على أي نحو آخر " ⁴.

تكشف دراسة السوابق أن الجزاءات اتخذت في العشرية الأخيرة من تسعينيات القرن الماضي طابعا عقابيا وانتقاميا، حيث أن فرض حظر اقتصادي شامل على الدولة المستهدفة يرقى في آثاره إلى حكم بالإعدام بصيغة الموت البطيء على شعبها البريء⁵، فممارسة ضغط شديد على

¹ Rapport de Secrétaire Générale de l'ONU sur La situation de la Démocratie et des droits de l'homme En Haïti, p14-15 para 45. Disponible sur le lien: A_47_599-FR.pdf

² Ibid, p 48.

³ Farideh SHAYGAN, op.cit, p 110.

⁴ تقرير الأمين العام للمنظمة، ملحق لخطة السلام، مرجع سابق، ص 19، الفقرة 67.

⁵ لأن الآثار المدمرة للحظر الاقتصادي الشامل على السكان المدنيين للدولة المستهدفة كانت معلومة، على الأقل منذ سنة 1919، حيث أشار إليها الرئيس الأمريكي وودر ولسن. يضاف إلى ذلك، ما جاء في الأعمال التحضيرية للميثاق، في مؤتمر دومبارتون أوكس تحديداً، لاسيما ما تعلق منها بالفصل السابع، والتي تقود إلى الاعتقاد بأن الجزاءات غير العسكرية تم تصميمها لأن تكون بديلاً إنسانياً للقوة المسلحة، وأن لا تتجه إلى إحداث آثار تضاهي في جسامتها آثار الحرب.

حسون خالد عكاب، طبيعة دور مجلس الأمن بعد نهاية الحرب الباردة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العراق، ع 03، د.س.ن، ص 07.

شعب هذه الدولة بالإنتقال من وطأة الجزاءات عليه، على أمل أن يقود ذلك إلى الثورة على حكومته ويثنيها عن سياستها ومواقفها المهددة للسلم الدولي يعد على وصف أحد الكتاب إغراقاً في السذاجة الفطرية¹.

تكشف التجارب السابقة عن عدم فعالية الجزاءات غير العسكرية الشاملة إذا ما قورنت بما يترتب عنها من معاناة إنسانية²، وأنها لم تعد تمثل ذلك البديل الإنساني السلمي للقوة المسلحة بالنظر لما تسببه من آثار ومعاناة للفئات الهشة - المشمولة بحماية القواعد الأساسية للإنسان - تضاهاي في جسامتها آثار الجزاءات العسكرية³.

فيما يتعلق بالجزاءات المفروضة على العراق نرى أن الآثار الإنسانية في آن، من شمولية التدابير (الحصار الاقتصادي الشامل والجزاءات العسكرية) التي أدت إلى تطويقه ومحاصرته، ومن مدتها الزمنية الطويلة، ومن الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لهذا البلد القائم على الاستيراد، وعلى النفط الشريان الرئيسي لاقتصاده.

وفي المقام الأول، من حرص مجلس الأمن على تطبيق جميع الدول لها ودرجة تنفيذها الفعال نظراً للأهمية السياسية لهذه المسألة بالنسبة للدول دائمة العضوية، في حين لم يكن للجزاءات ضد روديسيا نفس الفعالية والتأثير على السكان بسبب البطء في تطبيق الجزاءات الشاملة ووجود ثغرات في التنفيذ⁴، فضلاً عن إرادة الدول الفاعلة في مجلس الأمن التي اتجهت نحو إيجاد حل

¹ نفس المرجع، ص 07-08.

² أكدت شبكة المفاوضات الدولية (INN) التابعة لمركز كارتر، أن الجزاءات الشاملة ساهمت في إحداث ظروف صحية مروعة داخل البلدان المستهدفة، بينما لم تحقق سوى نتائج مشكوك فيها. وفي مائدة مستديرة نظمها المركز الكندي للأمن العالمي ودراسات الأمم المتحدة في جامعة "YALE" حول الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة، لاحظ المشاركون زيادة معدلات سوء التغذية ووفيات الرضع، وانتشار الأمراض المعدية والأوبئة الفتاكة، واعتبروا أن هذه الآثار السلبية لم يقصدها أعضاء مجلس الأمن، لكن كان بإمكانهم التنبؤ بها وتوقعها.

Michaël Lessard, Les sanctions économiques globales contre l'Irak (1990-2003) étaient-elles compatibles avec le respect effectif de la Charte de l'ONU, des droits humains et du droit international humanitaire?, Institut québécois des hautes études internationales, Mai 2004, p11.

³ عند تعرضه لموضوع الجزاءات الدولية، اعتبر الأمين العام السابق للأمم المتحدة " كوفي عنان " أن " الجزاءات قد تبدو في بعض الحالات أدوات فعالة، فإن أنواعاً معينة من الجزاءات، لاسيما الجزاءات الاقتصادية، هي أدوات قاسية تتسبب في معاناة شديدة للمدنيين، دون أن تمس القادة أو المتسببين الحقيقيين ".

⁴ شهدت النظام الجزائي المفروض على روديسيا الجنوبية انتهاكات جسيمة ارتكبتها عدد واسع من الدول والكيانات والشركات متعددة الجنسيات بما في ذلك الدول الفاعلة في مجلس الأمن.

سلمي للمسألة، على الرغم من توقيع جزاءات قسرية إلا أنها لم تكن سوى وسيلة للضغط وإجبار النظام العنصري على التفاوض¹.

فيما يتعلق بالجزاءات ضد هايتي، فإن مجلس الأمن وعلى الرغم من إدراكه للوضع الاقتصادي والاجتماعي المتدهور الناجم عن أعمال القمع والإرهاب والانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان التي كانت تمارسها السلطة العسكرية الحاكمة من جهة، والجزاءات المفروضة من قبل منظمة الدول الأمريكية من جهة أخرى، فإنه لم يتوان عن فرض حظر اقتصادي شامل على هذا البلد، ليزيد من معاناة المدنيين بدل أن يستهدف المسؤولين الحقيقيين عن تهديد السلم².

بل ربط تعليق هذه الجزاءات ورفعها باستجابة النظام الحاكم لما يفرضه من قرارات والتزامات كنوع من تحويل العصا إلى جزرة افتراضية³، معتمدا في ذلك على الدور الحاسم الذي من المفترض أن يلعبه الشعب في الثورة على نظامه الحاكم، والتأثير على قراراته لوقف هذه المعاناة. تقدم هذه الحالات توضيحا كاملا ومأساويا للتوترات والتناقضات في صميم منطق الجزاءات نفسه، بين المعايير المتعلقة بصون السلم والأمن الدوليين وتلك المتعلقة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، هل يمكن الاستمرار بالتضحية بالسكان ومعاينة شعب بأكمله لغرض الإطاحة بنظام غير شرعي ومعاقبته ووقف التهديد الذي يمثله؟ وهل المكاسب السياسية المتوقعة على هذا النحو تبرر الثمن الذي يدفعه المدنيون؟⁴ هذه التدابير كانت، ويفترض بها أن تكون، أداة لحماية حقوق الإنسان ووضع حد لانتهاكاتها، أضحت وسيلة لانتهاك هذه الحقوق، نظرا لعدم دقتها، ومساسها بالفئات التي لم يكن لها دور في إحداث الفعل المهدد للسلم، بل والأقل قدرة على إحداث التغيير في موقف حكوماتها. وهو ما اعترف به الأمين العام للأمم المتحدة صراحة⁵.

¹ Cadoux Charles, op.cit, pp 11-20.

² Selon Kofi ANNAN, " Si les sanctions peuvent dans certains cas apparaitre comme des outils performants certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes ".

Cité par: Carlos GOMEZ, Les sanctions internationales, ou la délicate mesure de l'efficacité, Presses de Sciences Po, coll. «Contester», Paris, 2015, p 146.

³ Serge sur, Op.cit, p 70.

⁴ Loulouwa Al Rachid, op.cit, p 109.

⁵ في ملحق تقريره " أجندة من أجل السلام " سنة 1995، ذكر الأمين العام السابق للأمم المتحدة " بطرس غالي " أن " الجزاءات، كما هو مسلم به عموما، أداة قليلة الفعالية. وهي تثير مسألة أخلاقية تتعلق بما إذا كانت المعاناة المفروضة على الفئات الضعيفة في البلد المستهدف وسيلة شرعية لممارسة الضغط على الزعماء السياسيين الذين ليس من المرجح أن يتأثر سلوكهم بمحنة رعاياهم".

تقرير الأمين العام، ملحق لخطة السلام، مرجع سابق، الفصل (هـ) المتعلق بالجزاءات، ص 29، الفقرة (70).

على أن التساؤل يثور حول الحماية المقررة، بموجب القانون الدولي لهذه الفئات من آثار الجزاءات، وما إذا كان الميثاق يجيز لمجلس الأمن بغرض حفظ السلم والأمن الدوليين أن يوقع تدابير تنتهك الحقوق الأساسية للإنسان؟ في حال الإجابة بالإيجاب، إلى أي مدى تلزم هذه الحقوق مجلس الأمن بمراعاتها؟

المبحث الثاني: مدى إلزامية تقييد مجلس الأمن بالحقوق الأساسية للإنسان في مجال الجزاءات

أولى المجتمع الدولي - ولا يزال - بمسألة حقوق الإنسان الأساسية وحياته اهتماما بالغاً، لاسيما عقب نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث تزامن تزايد الاهتمام بالفرد على المستويين الوطني والدولي بزيادة التهديدات التي أضحت السلم والأمن الدوليين عرضة لها، فبرزت الحاجة إلى جانب التنظيم القانوني لوضعية الفرد على المستوى الدولي، ضرورة تدخل الجماعة الدولية لوضع الأطر القانونية لتنظيم كل حالة من حالات السلم واللا سلم التي قد تمس المجتمع الدولي¹.

وعليه، شهد المجتمع الدولي نشوء فرعين متمايزين ومتكاملين من فروع القانون الدولي العام يعنيان بحماية الإنسان وكرامته²، ويشكلان معا العضد والسند الذي ينبغي على الضحايا العزل من المدنيين الارتكاز عليه في حماية حقوقهم³، وإذا كانت الحماية القانونية لحقوق السكان المدنيين من الجزاءات العسكرية مكفولة بمقتضى القانون الدولي الإنساني باعتبار تدابيرها، من حيث الواقع أعمال حرب⁴، فإن الوضع الحمائي القانوني من الجزاءات غير العسكرية لا يبدو منظماً بشكل واضح، على اعتبار طبيعة تدابيرها تختلف عن الجزاءات العسكرية وإن كانت آثارها متشابهة.

لذا، فإن التقييم القانوني المتعلق بالجزاءات غير العسكرية التي يوقعها مجلس الأمن يستوجب منا العودة إلى أحكام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان اللذان يعنيان بتنظيم الأحكام الحمائية للإنسان في حالتي السلم والحرب على السواء، ويعد أن نحدد النظام القانوني الذي ينطبق على الجزاءات غير العسكرية، نبحث ما إذا كان مجلس الأمن ملزماً بالامتثال للقواعد الأساسية للإنسان عند توقيع الجزاءات؟ وإلى أي مدى؟.

¹ غزلان فليج، المركز القانوني للأفراد أثناء اللا سلم في القانون الدولي، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2013-2014، ص 01.

² غني عن البيان أن حقوق الإنسان تتشكل من فئتين رئيسيتين: القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. فالأول يهتم بتنظيم سلوك الأطراف المتنازعة في الحالات العدائية، بينما يعنى الثاني، بحماية الحقوق الأصلية للأشخاص من إساءة استعمالات الحكومات للسلطة. ويهدف كلا القانونين إلى حماية الأفراد من الانتهاكات التي يواجهونها في زمني السلم والحرب.

³ Farideh SHAYGAN, op.cit, p 60.

⁴ هانز كوشلر، سياسة فرض العقوبات والقانون الدولي الإنساني، ترجمة إباد يونس الصقلي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 9، السنة العاشرة، ع 34، جانفي 2007، ص 322.

تأسيساً على ما تقدم، سنتناول هذا المبحث في مطلبين: **المطلب الأول**، الحماية المقررة من الجزاءات الدولية بموجب القانون الدولي الإنساني، وفي **المطلب الثاني**، مدى التزام مجلس الأمن بالموافاة بين عمله في حفظ السلم والأمن الدوليين واحترام حقوق الإنسان.

المطلب الأول: الحماية المقررة لحقوق الإنسان من الجزاءات بموجب القانون الدولي الإنساني
من المعلوم أن مجلس الأمن ملزم بالتقيد عند قيامه بإصدار قرارات وفق الفصل السابع من الميثاق ببعض الضوابط الإجرائية والموضوعية التي تنبثق من ميثاق الأمم المتحدة، لكن هذه الضوابط قد لا تكون كافية عندما يتعلق الأمر بالجزاءات العسكرية وغير العسكرية، وبالأخص، عند استعراض انعكاساتها السلبية على سكان الدولة المستهدفة، فالمسألة تقتضي بلا ريب الحاجة إلى ضوابط أكثر صرامة وأشدّ تقييداً، تحدّد من سلطات مجلس الأمن في فرض واختيار نوع التدابير القسرية بقصر نطاقها على ما تقتضيه الضرورة لتحقيق الهدف الذي فرضت من أجله، وجعل هذه الجزاءات أكثر إنسانية مع توجيهها نحو المتسببين الحقيقيين في تهديد السلم والإخلال به دون غيرهم على النحو الذي يلزم به القانون الدولي الإنساني الدول المصدقة على اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها الثلاثة، الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، وهو ما يعرف بالتقيد الإنساني.

على أن التساؤل يثور حول ما إذا كان هذا الالتزام بالامتثال للقانون الدولي الإنساني ينطبق كذلك على منظمة الأمم المتحدة التي لا تعد طرفاً في اتفاقيات جنيف الأربعة وبروتوكولاتها، مع العلم أن معظم الدول الأعضاء فيها مصادق على هذه الاتفاقيات؟ وإذا كانت الإجابة بالإيجاب، فما هو أساس هذا الالتزام؟، وما هي الحدود التي يفرضها هذا القانون على مجلس الأمن؟

سنبرز في المقام الأول، ما إذا كانت الأمم المتحدة تخضع فعلاً للقانون الدولي الإنساني، وبالمقام الثاني، مدى انطباق قواعد القانون الدولي الإنساني على الجزاءات غير العسكرية.

الفرع الأول: مدى التزام الأمم المتحدة بأحكام القانون الدولي الإنساني وأساسه

عنى القانون الدولي الإنساني (قانون الحرب وأعرافها) منذ ظهوره بتنظيم العلاقة بين الأطراف المتعادية¹، ومحاولة الحد والتخفيف من آثارها²، فجمعت أحكامه بين توفير الحماية

¹ تعود أولى الاتفاقيات إلى سنة 1864 أعقبها التوقيع على اتفاقيات لاهاي 1899 و 1907، واتفاقية جنيف 1906، وبعدها اتفاقيات جنيف الأربعة لسنة 1949 والبروتوكولات الإضافية الثلاث الملحقة بها.

² من المسلم به أن بدايات القانون الدولي الإنساني (قواعد الحرب وأعرافها) ظهرت كقواعد عرفية المنشأ، تقوم على تبني مجموعة من المبادئ العامة والقيم الأساسية التي يتعين على الأطراف المتحاربة الالتزام بها والامتثال لما تقتضيه عند مباشرة الأعمال

للأفراد المدنيين والمقاتلين الذي توقفوا عن المشاركة في الأعمال العسكرية، وكذا المصابين والجرحى والمرضى، وبين تقييد حرية الأطراف المتنازعة في اختيار وسائل القتال وأساليبه وقصرها على الضرورة الكافية لإخضاع العدو، وهكذا، فإن الغاية الأساسية من هذه القواعد هو حماية حياة الأشخاص، حيث ظهرت بادئ الأمر كمبادئ عرفية تقليدية قبل أن تنتظم في قوالب تشريعية في شكل اتفاقيات دولية عامة وتتطور تحت رعاية منظمة الصليب الأحمر.

وعلى الرغم من أهمية قانون الحرب وأعرافه في أسنة الحروب وأخلقتها وما يوفره من حماية للأفراد عامة، وللمدنيين خاصة، فلم تكن الأحكام المتضمنة في اتفاقياته تنطبق سوى على الدول الأطراف فيها، كان هذا هو الحال فيما يتعلق بقواعد المنازعات المسلحة، لا سيما اتفاقيات جنيف 1906 ولاهاي سنة 1899 و1907 التي احتوت شرطا يقضي بانطباق الأنظمة والأحكام المتعلقة بهذه الاتفاقيات متى كان كل الأطراف في النزاع المسلح أطرافا أيضا في الاتفاقية المذكورة، بينما إذا لم يكن أحد الأطراف المتعادية طرفا في الاتفاقية فلا يلزم الطرف في الاتفاقية بتنفيذ أحكامها في مواجهة الدولة غير الطرف، وإنما يسري على نزاعهما المسلح القواعد والأحكام العرفية على النحو المنصوص عليه في شرط "مارتينز" ¹.

بوضع اتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكولاتها الإضافية الثلاث، شهد نطاق الحماية المقدم لضحايا النزاعات المسلحة اتساعا في مجاله ليشمل تطبيق قواعده وأحكامه - بموجب المادة الثالثة المشتركة لاتفاقيات جنيف عام 1949- أي طرف في نزاع مسلح أيا كان نوعه دوليا كان أم داخليا، سواء أكانت الأطراف المتحاربة أطرافا في الاتفاقيات أم لم تكن كذلك، انطلاقا من فكرة وجود حد أدنى من الحقوق الإنسانية المحمية التي يتعين على أطراف النزاع الالتزام بضمانها في كل الظروف.

إذا كان الحال كذلك بالنسبة للدول، هل ينصرف هذا الالتزام ويمتد ليشمل تطبيقه المنظمات الدولية، لاسيما منظمة الأمم المتحدة، مع العلم أنها ليست طرفا في اتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكولاتها الإضافية؟.

الحربية، ثم تبلورت هذه القواعد وجرى تدوينها ووضعها في قوالب تشريعية في إطار اتفاقيات دولية مع تطويرها، وتعود أولى هذه الاتفاقيات إلى سنة 1864، أعقبها وضع اتفاقيات لاهاي لسنوات 1899 و1907 واتفاقية جنيف 1906، فاتفاقيات جنيف لسنة 1929، وأخيرا اتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 وبروتوكولاتها الثلاثة الإضافية الملحقه.

¹ إسحاق نغم زيا، مرجع سابق، ص 21.

أولاً: أساس التزام مجلس الأمن باحترام أحكام القانون الدولي الإنساني

بادئ ذي بدء، من المهم أن نشير إلى أننا سننطلق في تحديد أحكام القانون الدولي التي تنطبق على الأمم المتحدة من حقيقة أن هذه الأخيرة هيكل حكومي يجمع بين عدة دول، يخضع لنظام خاص ويتمتع بشخصية مستقلة عن الدول المنشئة له، وبالتالي، فإن منظمة الأمم المتحدة وإن افترضنا - من حيث المبدأ- أنها ملزمة بقواعد القانون الدولي، فإنها ليست ملزمة بجميع القواعد التي تلزم الدول الأعضاء المشكلة لها.

محكمة العدل الدولية وبصدد التفرقة بين حقوق والتزامات الدول وتلك الخاصة بالمنظمات الدولية في سياق الاعتراف بالشخصية القانونية لمنظمة الأمم المتحدة، أوضحت أن الدول وحدها الأشخاص الأساسية للقانون الدولي، وأن باقي الأشخاص الأخرى بما في ذلك المنظمات الدولية أشخاص مشتقة ووظيفية تخضع في عملها وأغراضها وفي حقوقها والتزاماتها إلى ميثاقها المنشئ، الذي هو في الأصل معاهدة دولية يبرمها عدد من الدول وهكذا، فإن اعتراف الدول للمنظمة الدولية ببعض السلطات والاختصاصات اللازمة للقيام بوظائفها، يستلزم الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية¹، مما يعني أن ما تملكه المنظمة الدولية ليس في النهاية سوى ما تعهد به إليها الدول المنشئة من سلطات " لا يتجاوز حدودها نطاق المصلحة العامة التي أوكل بها مهمة تحقيقها"²، وبالتالي، فإن قدرتها وسلطاتها تظل محدودة مستمدة ومشروطة بما تمنحه لها الدول.

وينطبق المنطق ذاته على خضوعها للقانون الدولي، فمنظمة الأمم المتحدة باعتبارها هيكلًا حكوميًا أنشأته الدول لممارسة وظائف معينة وجعلته شخصًا من أشخاص القانون الدولي، فإنها تخضع لهذا النظام القانوني لأن منشئها ومؤسسيها أرادوا ذلك³، ولأنها تتمتع بوجودها وشخصيتها

¹ نشير في هذا الصدد إلى أن محكمة العدل الدولية اعترفت لمنظمة الأمم المتحدة -على خلاف باقي المنظمات الدولية- بالشخصية القانونية الموضوعية، فجاء في قرارها أن " خمسين دولة تمثل أغلبية كبيرة من أعضاء المجتمع الدولي لها السلطة أو القدرة، وفقا للقانون الدولي، لأن تنشئ كيانا يتمتع بشخصية دولية موضوعية، ولا يعترف بها من قبل هؤلاء الدول وحدها " .

Réparation des dommages subis au service des Nations unies, Avis consultatif, [1949] CIJ , Rec, p 185.

² راجع فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة بتاريخ 1996/07/08 بشأن مشروعية استخدام دولة ما للأسلحة النووية في نزاع مسلح، ص 109.

متوفر على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1992-1996-ar.pdf>

³ Daniel Dormoy, Sanctions ciblées et respect des Droits de l'homme: Quelques réflexions sur la responsabilité des Organisations internationales et de leurs Etats membres, revue québécoise de droit international, 2015, N° 28, p 05.

القانونية وفق هذا النظام، فمن المنطقي أن تخضع للنظام القانوني الذي منحها واعترف لها بهذه الشخصية، هذا ما أكدته محكمة العدل الدولية حين ذكرت " أن المنظمة الدولية وبصفتها شخص من أشخاص القانون الدولي، فإنها تخضع لجميع الالتزامات المفروضة عليها بموجب دستورها أو القواعد العامة للقانون الدولي، أو الاتفاقات الدولية التي هي طرف فيها " ¹.

نخلص من خلال حكم محكمة العدل الدولية إلى أن منظمة الأمم المتحدة تتمتع بشخصية قانونية مستقلة ومنفصلة عن الدول الأعضاء المشكلة لها، مما يعني أنها ليست ملزمة من حيث المبدأ، بجميع قواعد القانون الدولي التي تلزم الدول الأعضاء فيها، تظل خاضعة للالتزامات التي يفرضها ميثاقها المنشئ والذي يمكن تعديله من خلال الممارسة اللاحقة المتسقة المقبولة من جميع الدول الأعضاء باعتبارها عرفاً معدلاً، وبالقواعد ذات الصلة للمنظمة التي تشمل "الصكوك المنشئة والقرارات والمقررات وغير ذلك من الأعمال التي تتخذها المنظمة في تنفيذ أحد وظائفها، وبذلك، تتصرف عن طريقه " ².

ثانياً، أن خضوع المنظمة الأممية للالتزامات المفروضة بموجب القواعد العامة للقانون الدولي يستتبع إمكانية خضوعها إلى قواعد عرفية عامة غير التي شاركت في تشكيلها، ما لم يرد في دستورها ما يمنع ذلك، ونشير في هذا الصدد إلى قواعد القانون الدولي الإنساني.

ثالثاً، أن الأمم المتحدة ملزمة بالامتثال للاتفاقات الدولية التي هي طرف فيها، وهذا إعمال للمبدأ الشهير المنصوص عليه في قانون المعاهدات " العقد شريعة المتعاقدين " .

وعليه، حتى إذا كانت الدول الأعضاء في المنظمة ملزمة بأحكام القانون الدولي الإنساني باعتبارها أطرافاً في الصكوك والاتفاقيات الدولية ذات الصلة، فإن هذا الالتزام لا يمتد ليشمل المنظمة الأممية التي لا تعد طرفاً فيها ولا يمكن أن تكون - على الأقل حالياً - على اعتبار أن شروط الانضمام لا تتسحب سوى على الدول ³، وبالتالي، فإنها تعد أطرافاً ثالثة عملاً بمبدأ

¹ راجع فتوى محكمة العدل الدولية بشأن تفسير اتفاق الصادر بتاريخ 1951/03/21 بين منظمة الصحة العالمية ومصر بتاريخ 20 ديسمبر 1980، ص 89، الفقرة 37.

² أنظر المادة 2 الفقرة (ب) من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً سنة 2011.

³ نشير في هذا الصدد إلى أن المحكمة الابتدائية للمجموعة الأوروبية في قضية " قاضي " اعتبرت أن المجموعة الأوروبية وإن لم تكن نفسها طرفاً في ميثاق الأمم المتحدة، إلا أنها ملزمة بالامتثال للالتزامات الناشئة عنه، بنفس الطريقة التي تلزم بها الدول الأعضاء بموجب المعاهدة المنشئة لها .

Couzigou Irène, Le Conseil de Sécurité doit-il respecter les droits de l'Homme dans son action coercitive de maintien de la paix? Revue Québécoise de droit international, volume 20-1, 2007, p108.

الأثر النسبي للمعاهدات، مما يعني أن الالتزامات والحقوق التي تتضمنها لا تتصرف كأصل عام إليها ولا تلزمها، ما لم توافق هذه الأخيرة على هذه القاعدة أو تقبل بها كقاعدة عرفية، أو أن تعتبرها قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي.

ففي هذه الحالة، لا يمكن لها ولا للدول ولا لأشخاص القانون الدولي الأخرى التملص من تطبيقها، لأنها تعد من قواعد النظام العام الدولي التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها وهكذا، أشارت المحكمة الابتدائية للمجموعة الأوروبية في قضية " قاضي " خلال نظرها في الطعن المقدم من قبل هذا الأخير ضد اللائحة التنفيذية للاتحاد الأوروبي المتعلقة بفرض جزاءات تقييدية عليه بأن " هناك نظاما عاما دوليا يفرض على جميع أشخاص القانون الدولي، والذي يستحيل التملص من التقيد به " ¹.

في هذا السياق، يعتقد الأستاذ " *Eric DAVID* " أنه " لا يوجد أدنى تلقائية في الارتباط الذي يوحد الأمم المتحدة بالقانون الدولي الإنساني، فالقانون الدولي الإنساني التعاهدي لا يلزم الأمم المتحدة إلا لأن هذه الأخيرة تقبل بحرية وطوعية المبادئ الأساسية، فقط هذه المبادئ، أي القواعد التي يمكنه تطبيقها عمليا وماديا " ².

على الرغم من رجاحة هذا الموقف إلى حد ما، إلا أننا نرى أن التركيز على القانون الدولي الإنساني التعاهدي يتجاهل حقيقة التطورات الدولية التي كرستها الممارسة المقبولة من قبل الدول الأعضاء، فالكثير من أحكام هذا القانون أضحت تتمتع بطبيعة عرفية.

ثانيا: التزام الأمم المتحدة بالقانون الدولي الإنساني

انتهينا إلى أن تطبيق منظمة الأمم المتحدة لقواعد القانون الدولي الإنساني يتوقف على قبول هذه الأخيرة الطوعي له أو اعتبار هذه القواعد من قبيل المبادئ العامة للقانون الدولي أو القواعد العرفية، وسنحاول لتوضيح هذه الفكرة أن نبحت تطور هذه الأحكام وطبيعتها القانونية.

أ- الأمم المتحدة والقبول الطوعي لقواعد القانون الدولي الإنساني

من المسلم به أن القانون الدولي الإنساني لم يكن من اهتمامات الأمم المتحدة التي ظلت تنظر إليه على أنه يتناقض والغرض الذي أنشئت من أجله المنظمة، فلم يكن من المستساغ أن تهتم المنظمة بأحكام قانون الحرب وهي التي أنشئت على أمل منعها وإنقاذ البشرية من ويلاتها.

¹ Alexandre Vandepoorter, « L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité », A.F.D.I., 2006, Pp 104-128.

² Eric David, Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Bruylant, 1999, à la page p155.
Cité par: Daniel Dormoy, op.cit, p 07.

على أنه وابتداء من المؤتمر العالمي المنعقد بطهران حول حقوق الإنسان سنة 1968، تغيرت نظرة الأمم المتحدة تجاهه¹، وتحولت ممارستها العملية نحو القبول الإرادي والطوعي بتطبيق أحكامه على النقيض، فلم تعد تكتف بالحرص على تعزيزه وتشجيع الدول على الامتثال له وتكريس مبادئه في أنظمتها الداخلية، بل أضحت تعمل على إنفاذه وإجبار الدول على احترامه²، معتبرة انتهاكه عاملاً منشئاً لاختصاص مجلس الأمن الوظيفي وسبباً يجيز له التدخل باستخدام جزاءات الفصل السابع من الميثاق، والأكثر من ذلك أخذت المنظمة وبشكل خاص مجلس الأمن يتجه صوب إرفاق جميع تدابيرها القسرية بإعفاءات واستثناءات إنسانية لصالح السكان المدنيين إدراكاً منه بالحدود التي تفرضها قواعد هذا النظام، وهو ما دفع جانباً من الفقه إلى القول بوجود التزام على الأمم المتحدة باحترام القانون الدولي الإنساني ناتج عن ممارسة عرفية³.

ب- الطابع العرفي لقواعد القانون الدولي الإنساني

توصلنا فيما سبق إلى أن الأمم المتحدة لا يمكنها أن تتضمن إلى الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، وبالتالي لا يمكن إلزامها بأحكام هذه الاتفاقيات بقاعدة الأثر النسبي للمعاهدات، لذا، يبدو من الملائم البحث في طبيعة قواعد القانون الدولي الإنساني وما إذا كانت تتميز بالطابع العرفي، ذلك أن اعتبار قاعدة ما عرفية يترتب عنه توسيع نطاق الحماية التي تكفلها لتشمل بذلك الأطراف التي لم تصادق على هذه الاتفاقيات.

¹ صدر أول قرار من قبل الجمعية العامة 2444 (1968)، أكدت فيه على ضرورة أن تسود المبادئ الإنسانية في كل النزاعات المسلحة، وعلى المبادئ التي يتعين مراعاتها، من الآن فصاعداً، من قبل السلطات الحكومية وغيرها والتي تكون مسؤولة عن تسيير العمليات في النزاعات المسلحة، وهذه المبادئ هي:

(أ) - أن حق أطراف أي نزاع في اعتماد الوسائل الضارة للعدو ليس حقاً غير محدود.

(ب) - أن من المحظور شن هجمات تستهدف السكان المدنيين بصفتهم هذه.

(ج) - أن من الواجب إجراء التفرة دائماً بين الأشخاص المشتركين في الأعمال العدائية والسكان المدنيين، بغية تجنب هؤلاء الأخيرين الضرر قدر الإمكان.

لمزيد من التفاصيل حول الأمم المتحدة والقانون الدولي الإنساني راجع:

Cordula Droege, *Droits de l'homme et droit humanitaire: des affinités électives?* revue internationale de la Croix- Rouge, N° 871, September 2008, p 04-10.

² أصدر مجلس الأمن عديد القرارات التي يطلب فيها من الدول احترام اتفاقيات جنيف 1949، نذكر من ذلك، القرار 237 (1967) المتعلق بالنزاع العربي الإسرائيلي، القرار 681 (1990) بشأن الحالة في الأراضي العربية المحتلة، قراري مجلس الأمن 670 و 674 (1990) حول الحالة بين العراق والكويت ... إلخ، كما اتخذت جزاءات ضد الدول التي تنتهك القانون الدولي الإنساني، نذكر منها، إنشاء محاكم جنائية في كل من يوغسلافيا بالقرار 827 (1992)، رواندا بالقرار 955 (1994) لمحاكمة ومعاينة الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني، توقيع جزاءات عسكرية ضد النظام الليبي سنة 2011 لقيامه بانتهاكات جسيمة ضد شعبه في انتهاك للقانون الدولي الإنساني.

³ Couzigou Irène, op.cit, p117-119.

سنبحث عما إذا كانت أحكام القانون الدولي الإنساني تتمتع بالطابع العرفي، وذلك من خلال إثبات قابليتها للتطبيق وإلزاميتها لجميع الدول حتى لو لم تكن طرفاً في هذه الاتفاقيات، مع إشارة باختصار لكيفية تحول وتشكل القواعد العرفية.

محكمة العدل الدولية في أولى قراراتها لم تتوان عن الإشارة إلى الطابع العرفي للقانون الدولي الإنساني، وإن بشكل غير مباشر، ففي قرارها المتعلق بقضية قناة كورفو 1949، وعند تناولها للمسؤولية الدولية لألبانيا الناشئة عن إخلالها بالتزام دولي بمقتضى اتفاقية لاهاي سنة 1907 بشأن زرع ألغام التماس الآلية بالغواصات¹، رأت المحكمة أن " الحكومة الألبانية كانت ملزمة بتحذير السفن الحربية البريطانية بوجود حقل ألغام، وأن هذا الالتزام ليس بموجب هذه الاتفاقية فقط، إنما هو عائد إلى مبادئ عامة مقررة ومعترف بها وهي الاعتبارات الأولية للإنسانية"²، وبذلك، تكون المحكمة اعترفت ضمناً بالطبيعة العرفية لاتفاقية لاهاي باعتبارها مبدأ عالمياً يقوم على ممارسة دولية واسعة ومتسقة ومعترف بها من قبل الدول كقانون.

وهكذا، تكون المحكمة قد أشارت ضمناً إلى العوامل التي تشكل القواعد العرفية وتكريسها³، فوفقاً للمحكمة، فإن الممارسة المنتظمة والمتسقة فيما يتعلق بقاعدة ما المقترنة باعتقاد قانوني بإلزاميتها يعتبر كافياً للإقرار بوجود هذه القاعدة وتكريسها كقاعدة عرفية ملزمة، هذا هو الحال بالنسبة لقواعد القانون الدولي الإنساني التي اعتبرت المحكمة العسكرية لنورمبورغ في انتهاكها أساساً قانونياً لمعاقبة مجرمي الحرب العالمية الثانية، فذكرت في قرارها أن " القواعد الإنسانية المتضمنة في اتفاقيات جنيف ولاهاي المقبولة من جميع الدول المتمدنة والتي ينظر إليها كتعبير مقنن لقوانين وأعراف الحرب"⁴، وهكذا، أقرت المحكمة بالطابع الراسخ لاتفاقيات لاهاي لسنة 1907 في القانون الدولي العرفي.

في السياق ذاته، أكدت محكمة العدل الدولية على الطابع العرفي لاتفاقيات لاهاي 1907 وجنيف 1949 واتفاقية الإبادة الجماعية من خلال ممارسات الدول، فجعلت من نطاق الانضمام الواسع الطوعي والإرادي إلى هذه المعاهدات والاعتقاد القانوني بإلزاميتها قرينة على طابعها

¹ تتضمن اتفاقية لاهاي الثامنة لسنة 1907 التزاماً على الدول بإنذار السفن بوجود حقول الألغام زمن السلم.

² قرار محكمة العدل الدولية بخصوص قضية " قناة كورفو " بين المملكة البريطانية وألبانيا بتاريخ 1949/4/9.

³ لمزيد من التفاصيل حول القانون الدولي الإنساني العرفي، نشأته وتشكله وإلزاميته، أنظر: جون ماري هانكرتس ولويز دوز والد بك القانون الدولي الإنساني العرفي، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 2005، ص 12-200.

⁴ نفس المرجع، ص 37.

العرفي، فاعتبرت أن انضمام معظم دول العالم إلى اتفاقيات جنيف لسنة 1949¹، وامتناع الدول عن تفعيل شروط الانسحاب من صكوك التدوين هذه أو نقضها، قد وقر على حدّ قول المحكمة " للمجتمع الدولي، مجموعة من القواعد التعاهدية القائمة التي أصبحت عرفية في أغلبها، والتي تتوافق مع أكثر المبادئ الإنسانية المعترف بها عامة " ².

وفيما يتعلق بالبروتوكول الإضافي الأول لسنة 1977، ذكرت محكمة العدل الدولية أن "جميع الدول ملتزمة بهذه القواعد ... التي كانت عند اعتمادها تعبيراً عن القانون العرفي الذي كان قائماً قبلها" ³.

وهكذا، تكون محكمة العدل تادولية قد أكدت على عالمية قواعد القانون الدولي الإنساني التي تشهد على طابعها العرفي ومحتواها الملزم ⁴.

ج- الطبيعة غير القابلة للانتقاص لقواعد القانون الدولي الإنساني

تلقي اتفاقيات جنيف لسنة 1929 على عاتق الدول الأطراف السامية المتعاقدة التزاماً بالعمل بالحكم الذي يرد في مادتيها (25) و(82) " في جميع الأحوال " ⁵.

إن عبارة " في جميع الأحوال " تعني أن الامتثال لما تفرضه هاتين المادتين من أحكام التزام شخصي، لا يتوقف على سلوك الطرف الآخر ولا على موضعه من هذه الاتفاقية سواء أكان طرفاً فيها أم لم يكن كذلك، فالامتثال لما تقضيان به من أحكام يقع التزاماً على عاتق كل دولة

¹ يشير تقرير اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن عدد الدول الأطراف في اتفاقيات جنيف 1949 إلى غاية 24-09-2021، هو 196 دولة، ويبلغ عدد الدول المصادقة على البروتوكول الأول 174 دولة، وعلى البروتوكول الثاني 169 دولة، وعلى البروتوكول الثالث 68 دولة.

بالنسبة للجزائر فقد صادقت على اتفاقيات جنيف الأربعة لسنة 1949 بتاريخ 20-06-1960، وعلى البروتوكولين الإضافيين الملحقين الأول والثاني بتاريخ 16-08-1989، وعلى الإعلان المتعلق بقبول اختصاص اللجنة الدولية لتقصي الحقائق المنصوص عليه بموجب المادة 90 من البروتوكول الإضافي الأول، بينما لم تصادق إلى اليوم على البروتوكول الثالث المتعلق بالشارات المميزة.

راجع تقرير وإحصائيات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، على الرابط: [IHL_and_other_related_Treaties.pdf](#).

² Louise Doswald-Beck, International humanitarian law and the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons, International Review of the Red Cross, N° 316, 1997, p 36.

³ Idem.

⁴ ذكرت محكمة العدل الدولية في قضية الأسلحة النووية أن "الغالبية العظمى من أحكام اتفاقيات جنيف لعام 1949 تمثل قانوناً عرفياً ملزماً.

جون ماري هانكرتس ولويس دوز والد بك، مرجع سابق، ص 37.

⁵ راجع المادة (25) من اتفاقية جنيف المتعلقة بتحسين حال الجرحى والمرضى من أفراد القوات المسلحة في الميدان، والمادة (82) من اتفاقية جنيف الخاصة بمعاملة أسرى الحرب لسنة 1929.

بصرف النظر عن مسلك الطرف المعادي، وبذلك، تكونان قد وضعتا أسس ما يعرف في القانون الدولي الإنساني بمبدأ " عدم جواز مبدأ المعاملة بالمثل في الانتهاك "، هذا المبدأ مؤداه، أن الاحتجاج بسلوك الأطراف المعادية لانتهاك أحكام القانون الدولي الإنساني يقع باطلا، فلا يجوز التذرع بمبدأ المعاملة بالمثل للتملص من الالتزام باحترام القانون الدولي الإنساني، حتى لو صدر الانتهاك من الطرف الخصم ابتداء.

ثم جاءت المادة الأولى المشتركة من اتفاقيات جنيف سنة 1949 لتكرس هذا المبدأ وتمنحه بعدا ومجالا أوسع بتطعيمه بالالتزام إضافي بمقتضاه، يفرض على الدول " احترام وكفالة احترام أحكام هذه الاتفاقيات في جميع الأحوال "، وهكذا، فإن الالتزام القانوني الأول يفرض على الدول أيا كانت، مصادقة على هذه الاتفاقيات أم لم تكن كذلك الامتثال للأحكام التي تتضمنها وكفالة احترامها في خروج عن المبدأ الشهير العقد شريعة المتعاقدين، وهذا الالتزام تتحمله كل دولة علنيا أمام المجتمع الدولي بأسره¹.

إنّ الالتزام باحترام القانون الدولي الإنساني " في جميع الأحوال " يعني أنه لا يوجد مبرر لانتهاكها وتحت أي ظرف كان، فلا يجوز التمسك بالدفاع الشرعي مثلا أو بقبول الدولة للفعل غير المشروع للإخلال بأحكام هذه القواعد، فالظروف النافية لعدم المشروعية وإن كانت تسقط المسؤولية عن أفعال غير مشروعة ابتداء وفقا لقانون مسؤولية الدول²، إلا أن أعمالها فيما يتعلق بأحكام القانون الدولي الإنساني يقع باطلا، فهي ليست عقد مبادلة يتوقف تنفيذها على وفاء الآخر بها، وإنما هي سلسلة من الالتزامات تتحملها كل دولة بمفردها ولا يحق لها أن تعفي نفسها أو غيرها من التقيد بها، لذلك، فإنها تظل سارية وواجبة التنفيذ في كل الأوضاع والأوقات فلا يجوز المساس بالحقوق التي تضمنها هذه الاتفاقيات أو الانتقاص من تحت أي ظرف ووفق أي مبرر كان، الأمر الذي تؤكد أحكام المادة السابعة من اتفاقية جنيف الأولى³.

¹ كنوت دورمان وخوسيه سيرالفو، المادة المشتركة (1) بين اتفاقيات جنيف والالتزام بمنع انتهاكات القانون الدولي الإنساني، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، 2014، العدد 895، ص 711.

² أنظر: قرار الجمعية العامة رقم 83/56 بتاريخ 2002/01/28 المتخذ بناء على تقرير اللجنة السادسة حول مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، الدورة 56، متوفر على الرابط: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/RES/56/83>.

³ في تعليقه على هذه المادة، اعتبر " بيكتيه" أن عبارة " في جميع الأحوال"، تعني أنه لا يمكن لسلطة خاضعة أن تمنح لنفسها ذريعة صالحة ومقبولة، قانونية أو غير ذلك، لعدم احترام الاتفاقية ككل، يظل تطبيق هذه الاتفاقيات ملزما في كل الأحوال، ولا يمكن أن يضير تكييف النزاع (احتلال، نزاع دولي أو داخلي مسلح... إلخ) على الحماية أو المعاملة التي يجب أن تمنح للأشخاص المحميين.

أشار إليه: الأعوج علي ناجي صالح، مرجع سابق، ص 514.

الالتزام القانوني الثاني، يفرض على الدول إلى جانب التزامها الرئيسي بالامتثال لأحكام القانون الدولي الإنساني، كفالة احترام قواعد هذا القانون في كل الأحوال.

وفق اللجنة الدولية للصليب الأحمر فإنه "في حال تقصير إحدى القوى في الوفاء بالتزاماتها يجوز، بل ويجدر بالدول الأخرى المتعاقدة (المحايدة أو المتحالفة أو المعادية) أن تبذل كل الجهد لكي تعيدها إلى وضعية احترام الاتفاقية"¹.

نفس التفسير جاءت به المادة (89) من البروتوكول الأول الملحق باتفاقيات جنيف 1949 صراحة، إذ اعتبرت أن كفالة احترام الالتزامات التي وردت في اتفاقيات جنيف يفرض على الدول العمل والتدخل بصورة انفرادية أو جماعية في إطار الأمم المتحدة لمواجهة الانتهاكات الجسيمة التي قد تطل الحقوق التي تحميها هذه الاتفاقيات وتكفلها، مما يعني أن الاستجابة لحماية هذه الحقوق لم يعد يقع فحسب على عاتق الدولة المتضررة بشكل مباشر من الانتهاك، وإنما هو التزام بل وواجب يقع على عاتق المجموعة الدولية بأسرها²، وهو المبدأ الذي وجد له تكريس في الممارسة الدولية اللاحقة³.

من جهتها، محكمة العدل الدولية ما فتئت في عديد قراراتها وفتاها تؤكد على ضرورة كفالة احترام اتفاقيات القانون الدولي الإنساني منوهة إلى أن هذا الالتزام يقع في مواجهة الكافة، ففي قرارها بشأن قضية برشلونة للجبر والإنارة والطاقة المحدودة سنة 1970 أقرت المحكمة بأن " هذه الالتزامات لا تتبثق من القواعد الدولية التي تحرم أعمال العدوان وإبادة الجنس البشري فحسب، وإنما أيضا من المبادئ والقواعد المتعلقة بالحقوق الأساسية للإنسان، بما في ذلك حمايته... بل أن بعضا من هذه الحقوق قد أصبحت جزءا من القواعد الدولية العامة، طبقا لما جاء في الفتوى

¹ كنوت دورمان وخوسيه سيرالفو، مرجع سابق، ص 715.

² في ديباجته، ذكر المؤتمر الدولي المنعقد بإيران سنة 1968 حول حقوق الإنسان جميع الدول "باتخاذ الخطوات الضرورية لكفالة احترام هذه القواعد الإنسانية في جميع الأحوال من الدول الأخرى، حتى وإن لم تكن هذه الأخيرة منخرطة بنفسها في نزاع مسلح".

³ ناشد مجلس الأمن في عديد قراراته الدول الثالثة بكفالة الامتثال للقانون الدولي الإنساني، نذكر من ذلك، القرار 674 (1992) بشأن النزاع بين البوسنة والهرسك، القرار 955 (1994) المتعلق بالوضع في رواندا، من جهتها أصدرت الجمعية العامة عديد القرارات طلبت بموجبها من جميع الدول الأطراف في الاتفاقيات جنيف "تماشيا مع التزامها بموجب المادة 1 من الاتفاقية... أن تضمن احترام إسرائيل... لهذه الاتفاقية في جميع الظروف"، من ذلك القرار 69/45 الصادر في ديسمبر 1990 بشأن الانتفاضة الفلسطينية، وقرارها 68/82 في ديسمبر 2013.

أنظر القرار على الرابط:

الصادرة عن محكمة العدل سنة 1951 المتعلقة بالتحفظات على معاهدة تجريم إبادة الجنس البشري " ¹.

كرّرت المحكمة موقفها الثابت من إلزامية أحكام القانون الدولي الإنساني، وهذه المرة بالتأكيد على الطبيعة الإلزامية للالتزام بكفالة الاحترام، ففي قرارها بشأن الأنشطة العسكرية بنيكاراغو وضدّها سنة 1986. وعلى الرغم من أنها خلصت إلى أن الولايات المتحدة الأمريكية ليست طرفاً في الأحداث المسلحة غير الدولية التي شهدتها نيكاراغو، فقد رأت مع ذلك أنه يقع على الولايات المتحدة التزام " باحترام " الاتفاقيات، بل وحتى بـ " كفالة احترامها "، وهي بذلك ملزمة بعدم تشجيع الأشخاص أو الجماعات المشتركة في النزاع في نيكاراغو على انتهاك أحكام المادة الثالثة، وهذا الإلزام مستمد من المبادئ العامة للقانون الدولي الإنساني الذي لا تعدو الاتفاقيات على أن تكون تعبيراً محدداً عنه " ².

د- الطبيعة الآمرة لبعض قواعد القانون الدولي الإنساني

إن القواعد الآمرة "*jus cogens*" هي تلك القواعد التي تحمي القيم الأساسية العليا المشتركة للإنسانية وتنظم المجتمع الدولي وتضبطه، إذ يتعين الحفاظ عليها باعتبارها من النظام العام الدولي، وقد عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 بأنها " القاعدة المقبولة والمعترف بها من قبل المجتمع الدولي بأسره على أنها قاعدة لا يسمح بأي خروج عنها، ولا يمكن تعديلها إلا بقاعدة لاحقة من القواعد العامة للقانون الدولي لها ذات الصفة ".

وبهذا المعنى، يمكن القول أن القواعد الآمرة تنطوي ضمناً على نوع من تراتبية القواعد، فالقاعدة الآمرة تقع في الهرم نظراً لأهميتها للمجتمع الدولي، وبذلك يكون لها الأعلوية والأسبقية على أي حكم تعاهدي مخالف لها، فيعد لاغياً ويقع باطلاً كل اتفاق أو معاهدة تتعارض معها. وتبدو المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف الأربع لسنة 1949 على درجة من الأهمية في هذا الصدد، إذ تقضي بأنه " لا يجوز لأي طرف متعاقد أن يتحلل أو يحل طرفاً متعاقد آخر

¹ العكليي عدنان زيد وأحمد غالب محي، حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان (أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية)، مجلة الأستاذ، جامعة النهدين، العراق، العدد 209، المجلد الأول، 2014، ص 793.

² راجع قرار المحكمة المشار إليه، ص 219 على الرابط:

فيما يتعلق بالمخالفات المشار إليها في المادة السابقة " 1، فالالتزامات التي تتضمنها عامة النفاذ وشاملة التطبيق، وقد اعتبرت لجنة القانون الدولي في مشروعها المتعلق بمواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة أن القواعد القطعية من القواعد النافية لعدم المشروعية، مؤكدة أن الالتزامات ذات الطابع الإنساني وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان من الالتزامات التي لا يجوز أن تكون محلاً للتدابير المضادة².

على الرغم من الجدل الذي لا يزال يشهده مفهوم القواعد الآمرة في القانون الدولي³، لا سيما ما يتعلق بنطاقه ومضمونه الدقيقين والشروط اللازمة لأن ترقى قاعدة دولية إلى مرتبة القواعد الآمرة، إلا أن المقبول اليوم وعلى نطاق واسع أن لهذا المفهوم مكانته في القانون الدولي باعتباره تجسيدا للقيم العالمية المشتركة للإنسانية، بالتالي، فإنه لا يمكن التشكيك فيه أو الطعن في وجود مثل هذه القواعد التي تعد من النظام العام الدولي، ولعل هذا ما يجعل لجنة القانون الدولي تدرجه في مشاريع موادها، لتكرسه محكمة العدل الدولية من خلال فتاويها واجتهاداتها.

فاعتبرت في رأيها الاستشاري المتعلق بمشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها أن " القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني تشكل مبادئ لا يمكن انتهاكها في القانون الدولي العرفي " 4، وإن كانت لم تصل حد الإشارة الصريحة إلى طبيعة هذه القواعد لأسباب معينة يغلب عليها الطابع السياسي⁵، ومع ذلك، فإن هذا لم يقف حائلاً أمام بعض القضاة الذين لم يتوانوا في

¹ يقصد بها المخالفات الجسيمة الواقعة على الأشخاص المحميين أو الممتلكات المحمية بموجب هذه الاتفاقيات، ومن بين هذه المخالفات نذكر القتل العمد، المعاملة اللا إنسانية والمهينة، تعمد إحداث آلام شديدة بالسلامة البدنية ... إلخ، والوردة في المادة 50 من اتفاقية جنيف الأولى.

² راجع نص المادة 53 من مشروع مسؤولية المنظمات عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011 والمرفقات المتعلقة بها من تعليقات الأعضاء.

³ على الرغم من عدم معارضة فرنسا لفكرة القواعد الآمرة من حيث المبدأ في مؤتمر فيينا سنة 1966، إلا أنها ألحت على ضرورة تحدي فكرة القواعد الآمرة بوضوح، فذكرت أن " جوهر القواعد الآمرة هو ما يعبر بشكل لا يمكن إنكاره عن الضمير العالمي، وهو القاسم المشترك لما يعتبره البشر من جميع الجنسيات أمراً مقدساً، ألا وهو احترام حقوق الإنسان وحمايتها ". تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والستون (02 ماي - 10 جوان و 04 جويلية - 12 أوت 2016)، التقرير الأول عن القواعد الآمرة المعد من قبل المقرر الخاص داير تلادي، ص 27.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/CN.4/693>.

⁴ CIJ, Recueil 1996, p 257, § 79.

⁵ أتيحت لمحكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها والصادرة في 08 جويلية 1996، الفرصة للإشارة إلى انطباق قواعد القانون الدولي الإنساني على الأخطار الناجمة عن الأسلحة النووية، تهديدها واستخدامها، باعتبار هذه الأخيرة تتنافى مع الطابع الإنساني للقواعد المعنية، إلا أن المحكمة اعتبرت أن الحالة الراهنة للقانون الدولي لا تسمح بإعطاء إجابة واضحة.

آرائهم المرفقة في الإشارة إلى الطبيعة القطعية لقواعد القانون الدولي الإنساني، فذكر القاضي محمد بجاوي أن "الدفاع عن النفس حق مشروع، وإذا مورس في ظروف قصوى يكون فيها بقاء الدولة ذاته معرضاً للخطر، فإنه لا يمكن أن ينشئ حالة تعفى فيها الدولة من واجب احترام قواعد القانون الدولي الإنساني" التي لا يجوز انتهاكها¹.

من جهته أشار القاضي *Guillaume* في سياق حديثه عن المبادئ الأساسية التي تشكل نسيج القانون الدولي الإنساني وتضبط نظامه والتي من شأن استخدام الأسلحة النووية (مبدأ التمييز، مبدأ التناسب) أن ينتهكها، معتبراً أن هذه القواعد مطلقة².

وذهبت محكمة العدل الدولية إلى أبعد من ذلك، فذكرت في قرارها بشأن المسائل المتصلة بالحاكمة والتسليم بين السنغال وبلجيكا الصادر سنة 2012، أن الالتزام بمنع وقوع أعمال التعذيب يشكل التزاماً ذاتي حجية مطلقة اتجاه الكافة، وأن "حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة يشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي، وأنه أصبح يعتبر قاعدة أمرة (*jus cogens*)، ويستند هذا الحظر إلى ممارسة دولية واسعة النطاق، وإلى الاعتقاد بالإلزام من جانب الدول مع الأخذ في الاعتبار أنه يرد في العديد من الصكوك الدولية السارية عالمياً، وقد أدرج في القوانين الداخلية لجميع الدول تقريباً، وأنه يجري التنفيذ بانتظام بأعمال التعذيب في المنتديات الوطنية والدولية"³.

وبالنظر للصفة الأمرة لقواعد القانون الدولي الإنساني، فإنه لا يجوز انتهاكها، وكما ذكرت المحكمة الابتدائية للاتحاد الأوروبي "يوجد هناك نظام عام دولي ملزم لجميع الأشخاص الخاضعين للقانون الدولي، بما في ذلك هيئة الأمم المتحدة، والذي من المستحيل الإعفاء من التقيد به"⁴.

وهكذا، يبدو أن الأمم المتحدة قد اعترفت أخيراً ورسمياً بانطباق المبادئ والقواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني على قوات الأمم المتحدة المضطلة بعمليات تحت قيادة المنظمة وسيطرتها، وذلك في منشور أصدره الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 1999/08/06، بعنوان

¹ راجع رأي القاضي "محمد بجاوي" في الصفحة 119-120 على الرابط:

² Louise Doswald-Beck, International humanitarian law and the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons, International Review of the Red Cross, N° 316, 1997, p 38.

³ راجع قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 2012/07/20 بين السنغال وبلجيكا، ص 325 وما يليها، على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-2008-2012-ar.pdf>

⁴ Daniel Dormoy, op.cit, p 06.

تقيد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي¹، أقر فيه بضرورة التزام هذه القوات بالقواعد العامة والصكوك الدولية المتعلقة بحماية الإنسان، وبأن يخضع الأفراد العسكريون التابعون لقوات الأمم المتحدة للمحاكمة في محاكمهم الوطنية في حال قيامهم بانتهاك القانون الدولي الإنساني، كما فرض على هذه القوات التزاما بالتمييز وفي كل الأوقات بين المدنيين والمقاتلين، والأهداف المدنية والعسكرية، وأن تتخذ قدر الإمكان من الاحتياطات الممكنة ما يمنع الخسائر في أرواح المدنيين أو إصابتهم بجروح أو الإضرار بممتلكاتهم².

كما كرّس مجلس الأمن هذا التوجه، حيث أعلن في قراره رقم 1327 (2000) أن " أي عملية من عمليات السلام ينبغي أن تستوفي الحد الأدنى من الشروط اللازمة... بما في ذلك الامتثال لمبادئ القانون الدولي وقواعده، ولا سيما القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان واللاجئين"³. وهكذا تكون الأمم المتحدة قد أقرت رسميا انطباق أحكام القانون الدولي الإنساني على الجزاءات غير العسكرية.

الفرع الثالث: انطباق قواعد القانون الدولي الإنساني على الجزاءات غير العسكرية

يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية للأمم المتحدة تمتعها بإرادة مستقلة ومنفصلة عن إرادة الدول الأعضاء المشكلة لها، وباعتبار مهمتها الأساسية هي حفظ السلم والأمن الدوليين، فلها أن تقرّر في إطار مهامها فرض جزاءات ضد المعتدي وتطلب من الدول عملا بنص المادتين (25) و(103) من الميثاق تنفيذها.

فالجزاءات العسكرية التي تقررها المنظمة وإن كانت لا تعد من الناحية القانونية حربا أو نزاعا مسلحا داخليا، وإنما عملا جبريا جماعيا في إطار مؤسسي يستهدف استعادة النظام القانوني، ومع ذلك، فإن أغلب الفقه يقول بانطباق القواعد الإنسانية التي تطبق في الحروب والنزاعات المسلحة عليها، وعلى كل نزاع مسلح دوليا كان أم داخليا، يصل درجة العنف فيه مبلغا معيناً، وهذا ما يعني أن قوات الأمم المتحدة تخضع في عملها وتطبق عليها أحكام القانون الدولي الإنساني ومبادئه الأساسية⁴.

¹ جاء هذا المنشور تقريبا لاتفاقية أمن موظفي الأمم المتحدة التي تم إقرارها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم 44/59 الصادر بتاريخ 1995/11/17، والذي بدأ نفاذه في جانفي 1999.

² راجع نشرة الأمين العام للأمم المتحدة الموسومة بتقيد قوات الأمم المتحدة بالقانون الإنساني الدولي بتاريخ 1999/08/06، لاسيما البنود 3، 4، 5، 6، 7، متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/ST/SGB/1999/13>.

³ راجع قرار مجلس الأمن رقم 1327 (2000). على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/1327\(2000\)](https://undocs.org/ar/S/RES/1327(2000)).

⁴ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 350-351.

إذا كان هذا هو الوضع فيما يتعلق بالجزاءات العسكرية، فلنا أن نتساءل على النظام القانوني الذي ينطبق على الجزاءات غير العسكرية، لاسيما وأن تدابير هذه الأخيرة تعد من حيث الأصل لا عنفية وسلمية، وبالتالي، فإنها لا تبلغ درجة العنف تستوجب معها تطبيق قانون الحرب؟.

لاشك أن الآثار المدمرة التي تحدثها الجزاءات غير العسكرية - كما رأينا - على جميع الأصعدة، الصحية والغذائية والإنسانية والاقتصادية... إلخ، أثبتت - ولا تزال - أنه وعلى الرغم من اختلافها عن الجزاءات العسكرية من حيث الطبيعة، إلا أن الآثار المترتبة عنهما متشابهة، بل ويمكن أن تحدث آثارا أشد فتكا وأكثر تدميرا، فهذه الجزاءات وإن اعتبرت سلمية، فهذا يعود للتكاليف الإنسانية الناجمة عنها بالنسبة للهيئة الموقعة، لا سلمية لما تخلفه من آثار على سكان الدولة المستهدفة بها، ولعل هذا الطرح هو ما ساهم في غموض التقييم القانوني لهذه الجزاءات.

فإذا كانت القواعد المعيارية للقانون الدولي الإنساني تنطبق على الجزاءات العسكرية أليس من باب القياس أن تنطبق هذه القواعد أيضا على الجزاءات غير العسكرية ما دامتا تشكلان من حيث الواقع، في النهاية وسيلتين أو استراتيجيتين من استراتيجيات الحرب¹، بآثارهما المتشابهة!. وسيتعين بعد ذلك النظر إلى هذه التدابير كأسلوب قتالي أو هجوم مسلح².

إن عدم وجود نظام محدد يضبط الحماية من الجزاءات غير العسكرية هو ما يدفع مجلس الأمن إلى تطبيق المعايير الإنسانية المطبقة على النزاعات المسلحة كأحد الحلول التي تسهم في حماية السكان المدنيين من آثاره على اعتبار أنهم ضحايا لانتهاك مزدوج، وعليه، طالما لم يظهر نظام معين يحكم هذه التدابير، سيظل تطبيق هذه المعايير الإنسانية صالحا على كثير من الأوضاع المشابهة.

وفي هذا الإطار، فإن شرط "مارتينز" يبدو على درجة كبيرة من الأهمية، من حيث أنه يسد الفراغ القانوني القائم في المسائل المرتبطة بقوانين وأعراف الحرب وما شابهها³، ويضمن القدر الأدنى اللازم من التمتع بالحماية الإنسانية طالما لم تظهر قواعد مفصلة تنظم مسألة معينة من قانون الحرب، فينص على "أن يبقى السكان المدنيون والمحاربون تحت حماية وحكم مبادئ

¹ هانز كوشلر، مرجع سابق، ص 323.

² Farideh SHAYGAN, op.cit, p118.

³ نكرت محكمة الو.م. الأمريكية في نورمبرغ في قضية كروب سنة 1948 أن شرط مارتينز "أكثر من إعلان، إنه شرط عام يجعل العادات المستقرة بين الأمم المتحضرة وقوانين الإنسانية وما يمليه الضمير العام جزءا من المقاييس القانونية التي يجب تطبيقها إذا لم وعندما لا تغطي أحكام الاتفاقية حالات معينة ...".

Louise Doswald-Beck, op.cit, p 37.

قانون الأمم، وتتأتى هذه القواعد عن طريق قيام الشعوب المتمدنة بالاستخدام المتكرر لها، ومن النص عليها في القوانين الإنسانية، واملاءات ما يقضي به الضمير العام¹.

وإذا كان الاتجاه العام في الفقه يتفق على ضرورة تطبيق أحكام القانون الدولي الإنساني على الجزاءات المفروضة في زمن النزاعات المسلحة²، فإن الوضع ليس كذلك بالنسبة لتطبيق قواعد هذا النظام القانوني على الجزاءات المفروضة وقت السلم، إذ يرفض جانب من الفقه ذلك على اعتبار أن هذا الفرع من القانون تم تطويره لتوفير الحماية للفئات الهشة في زمن النزاعات المسلحة لا حمايتها وقت السلم، ولأن اللجوء إلى القياس لتطبيق القانون، لا يتم إلا عندما نكون بصدد معالجة حالة معينة لا تشملها النصوص القانونية بالضبط والتنظيم، وفي المسألة قيد النظر، فإن المدنيين يتمتعون بحماية كافية من آثار الجزاءات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان واتفاقية الإبادة الجماعية³.

على كل حال، نخلص مما تقدم إلى أن مجلس الأمن ينبغي عليه أن يأخذ بعين الاعتبار عند فرض وتنفيذ الجزاءات - علاوة على الضوابط الإجرائية والموضوعية الواردة على سلطته - مبادئ القانون الدولي الإنساني الناتجة عن تفاعل مفهومي: الضرورة والمتطلبات الإنسانية، واللدان ينبثق عنهما مجموعة من القواعد الاتفاقية الأخرى، نتطرق إليها بإيجاز، فيما يلي:

أولاً: مبدأ التمييز

يعد مبدأ التمييز من أهم المبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني التي يتعين على مجلس الأمن أخذها بالحسبان عند قيامه بفرض وتنفيذ الجزاءات الدولية، وقد ورد هذا الحكم في المادة (48) من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف، مستهدفاً بأحكامه حماية السكان والأعيان المدنية.

¹ هانز كوشلر، مرجع سابق، ص 324.

² شهد موقف الأمم المتحدة ابتداء من المؤتمر المنعقد بطهران سنة 1968 تحولاً جذرياً، إذ قبلت هذه الأخيرة، من حيث المبدأ، تطبيق قواعد حقوق الإنسان في النزاعات المسلحة، وعلى إثر تقريرين قدمهما الأمين العام للمنظمة إلى الجمعية العامة، شددت هذه الأخيرة في قرارها رقم 2675 (1970) بشأن المبادئ الأساسية التي تحكم حماية السكان المدنيين في أوقات النزاع المسلح على أن "حقوق الإنسان الأساسية على النحو المعترف به في القانون الدولي والمنصوص عليه في الصكوك الدولية، تظل قابلة للتطبيق بالكامل في حالة النزاع المسلح، كما اعترف البروتوكولين الإضافيين لسنة 1977 صراحة بتطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان أثناء النزاعات المسلحة. وقد قبلت اللجنة الدولية للصليب الأحمر بأن تظل حقوق الإنسان قابلة للتطبيق في أوقات النزاع المسلح بطريقة متزامنة مع القانون الدولي الإنساني. وهو ما كرسته في زمن لاحق الممارسة الدولية وأعدت التأكيد عليه من خلال قرارات مجلس الأمن، الجمعية العامة، لجنة حقوق الإنسان... .

Pour plus d' information sur ce sujet: Voir, Cordula DROEGE, op.cit, p 04-06.

³ Farideh SHAYGAN, op.cit, p162.

في الواقع أن هذا الحكم يقترن بقواعد كثيرة تنبثق من هذا المبدأ، نذكر من بينها: القواعد التي تحدد مركز المقاتل وغير المقاتل، وأفراد الخدمات الطبية، حظر توجيه الهجمات ضد المدنيين، حظر تجويع السكان المدنيين، حظر استعمال الأسلحة العشوائية ... إلخ¹.

ويلاحظ أن الجزاءات غير العسكرية التي يفرضها مجلس الأمن تتسم بالعشوائية وتنتهك مبدأ التمييز، إذ تستهدف بالجزاء جميع الأشخاص من سكان مدنيين ومتسببين رئيسيين في تهديد السلم على السواء، كما تنتهك الأحكام الواردة في المادة (33) من اتفاقية جنيف الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في زمن الحرب لسنة 1949، المتعلقة بعدم جواز فرض عقوبات جماعية، والمادة (54) من البروتوكول الإضافي الأول التي تحظر تجويع السكان المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب².

وقد سبق محكمة العدل الدولية وأن أعلنت في فتاها المتعلقة بالأسلحة النووية أن مبدأ عدم التمييز هو أحد المبادئ الرئيسية في القانون الدولي الإنساني وأحد "مبادئ القانون الدولي العرفي التي لا يجوز انتهاكها".

ثانياً: مبدأ الضرورة

من الثابت أن الهدف من المبادئ الأساسية التي تشكل نسيج القانون الدولي هو تقليل التدمير غير الضروري للقيم البشرية والمادية، لذلك، سلمت اتفاقيات جنيف الأربع وبروتوكولاتها الملحقة بمبدأ الضرورة كمبرر يجيز لأطراف النزاع التحلل من تطبيق بعض أحكامها عندما يتطلب تحقيق الميزة العسكرية المؤكد ذلك³، فيتيح مبدأ الضرورة على سبيل المثال: ترحيل

¹ جاء في قرار محكمة العدل الدولية بشأن مشروعية استخدام الأسلحة النووية أنه " يجب على الدول أن لا تجعل المدنيين هدفاً للهجوم مطلقاً ولا بد بالتالي، ألا تستخدم الأسلحة التي لا تستطيع التمييز بين الأهداف المدنية والعسكرية ". بقياس هذا الحكم على التدابير التي يفرضها مجلس الأمن، يبدو جلياً أن الجزاءات غير العسكرية الشاملة لا تستجيب بطبيعتها لهذا القيد، كونها تتميز بالعشوائية، بحيث لا تميز بين السكان المدنيين والعسكريين، وهو ما يحظره الحكم الوارد في المادة (51) من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف 1949.

² حتى إسرائيل التي تعد من أكثر الدول انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني على مدار نشأتها، فقد اعترفت محكمتها العسكرية في " قضية قاسم " سنة 1969 في رام الله بحصانة السكان المدنيين ضد الهجمات المباشرة كإحدى القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني.

لمزيد من التفاصيل حول مبدأ التمييز، أنظر: جون ماري هانكرتس ولويس دوز والد بك، مرجع سابق، ص 4-40.
³ اشترطت القاضية هينغز في رأيها الاستشاري المتعلق بتهديد الأسلحة النووية عند الحديث عن الضرورة أن " تكون الميزة العسكرية تتصل ببقاء الدولة نفسه، أو تجنب وقوع معاناة واسعة النطاق وشديدة (سواء بسلاح نووي أو بأسلحة أخرى) بين سكانها، ولا توجد وسيلة أخرى متاحة للقضاء على التهديد أو الهدف العسكري ".

السكان قسراً¹، وتدمير الأعيان والممتلكات والاستيلاء عليها...²، غير أن هذا المبدأ لا يرد فيما يتعلق بالانتهاكات التي تمس السلامة البدنية للأفراد، إذ تنص المادة (32) من اتفاقية جنيف الرابعة على " أن يمنع اتخاذ أي تدبير من طبيعته أن يسبب ألماً جسمانياً... أو يتسبب في إبادتهم، وأن هذا المنع لا ينطبق فقط على جرائم القتل والتعذيب بمختلف أشكاله... بل يشمل أيضاً كل تدابير القسوة الأخرى ..".

يفرض هذا المبدأ على مجلس الأمن قبل أن يقرر الاستجابة لحالة ما تشكل تهديداً للسلم أن يقيم الإجراء الذي يزمع على اتخاذه من منظور فعاليته، وتداعياته الإنسانية المحتملة في سبيل تحقيق هدفه المنشود، وأن يختار أقل التدابير تكلفة من حيث الأضرار والتأثيرات على السكان المدنيين، فالعمل الذي يتخذه مجلس الأمن وعلى الرغم من كونه ضرورياً لاستعادة السلم، إلا أنه يتوجب أن يكون في إطار أهداف ومبادئ المنظمة الأممية.

بمعنى آخر، لا ينبغي أن يكون الإجراء الذي يتخذه مجلس الأمن بهدف استعادة السلم على حساب انتهاك المصالح والغايات الأخرى للأمم المتحدة إلى حدّ يصير فيه غير متناسب مع الهدف المتوخى، وتقدّم قضية العراق التي خضعت إلى نظام جزاءات شديد - بتعديده وتدابيره - على السكان المدنيين وتعدد أهدافه وتغيرها - توضيحاً كاملاً ومأساوياً لعدم تقييد مجلس الأمن بمبدأ الضرورة، فلا يبدو أن استمرار الجزاءات الشاملة بشدتها ومدتها الزمنية الطويلة وتأثيرها الشديد على السكان المدنيين كما رأينا، مما تقتضيه الضرورة لاستعادة السيادة الإقليمية للكويت والقضاء على تهديد السلم الناجم عن امتلاك العراق للأسلحة النووية، على فرض أنه يمتلكها.

ثالثاً: مبدأ التناسب

تقوم قاعدة التناسب على علاقة توازن بين مصلحتين متعارضتين، الأضرار العرضية الناجمة على السكان المدنيين، والميزة العسكرية الناتجة عن استخدام أسلوب حربي معين، فيحظر مبدأ التناسب الهجوم على الأهداف العسكرية الذي قد يتوقع منه أن يسبب بصورة عارضة خسائر في أرواح المدنيين أو أضرار بالأعيان المدنية أو مجموعة من هذه الخسائر والأضرار، ويكون مفرطاً في تجاوز ما ينتظر أن يسفر عنه من ميزة عسكرية ملموسة ومباشرة".

¹ تمنع المادة (17) ترحيل السكان قسراً باستثناء حالتين: لاعتبارات أمنية كالتهديد الذي يترصد السكان المدنيين، أو عندما تقتضي الضرورة العسكرية ذلك.

² يعتبر النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تدمير ممتلكات العدو " كجريمة حرب ما لم يكن هذا التدمير " مما تحتمه الضرورة"، وقد اعتبر بيان سان بترسبورغ سنة 1968 أن " الأسلحة التي تجعل الموت حتماً تتجاوز ضرورات الحرب ".

بمعنى آخر، يحظر الهجوم حتى على الأهداف العسكرية إذا كانت الإصابات الجانبية التي تمس السكان مفرطة مقارنة مع الهدف العسكري المتوخى.¹

وقد اتخذ النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية موقفا صارما تجاه احترام هذا المبدأ، فاعتبر أن "تعمد شنّ هجوم مع العلم بأن مثل هذا الهجوم سيسبب خسائر عرضية في أرواح المدنيين أو إصابات بين صفوفهم، أو أضرار بالأعيان المدنية... ويكون إفراطه واضحا بالقياس إلى مجمل الميزة العسكرية المتوقعة الملموسة والمباشرة" يشكل جريمة حرب في النزاعات المسلحة الدولية.²

من جهتها، محكمة العدل الدولية وفي معرض إجابتها حول ما إذا كان استخدام الأسلحة النووية يتوافق مع القانون الدولي الإنساني أم لا، أقرت بانطباق مبدأ التناسب، وذكرت أن "على الدول أن تأخذ الاعتبارات البيئية في الحسبان عند تقييم ما هو ضروري ومتناسب في تنفيذ الأغراض العسكرية المشروعة".

في تعليقه على هذا فتوى المحكمة فيما يتعلق بمبدأ التناسب، ذكر الأستاذ " Louise Doswald-Beck " أنه يتعين التخلي عن الهجوم على هدف عسكري إذا كان تأثيره على البيئة يتجاوز قيمة الهدف العسكري.³

وعلى ذلك، فإن مجلس الأمن مدعو لياخذ بالحسبان عند قيامه بتصميم نظم الجزاءات ورصدها، إقامة توازن بين الإجراء الذي يقرره لتحقيق السلم والأمن الدوليين وتأثيره على السكان المدنيين وحقوقهم الأساسية، ولعل من المفارقة بمكان، أن بعض أنظمة الجزاءات التي فرضت من أجل احترام حقوق الإنسان، أضحت ومن خلال التدابير التي تضمنتها تنتهك هذه الحقوق.

المطلب الثاني: العلاقة بين حفظ السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان.

من الثابت أن نتائج الحرب العالمية الثانية كان لها تأثير كبير على واضعي الميثاق على المستويين المادي والبشري، وأن هذا التأثير انعكس بشكل مباشر على ميثاق الأمم المتحدة الذي

¹ اعتبر بعض الكتاب أن الميزة العسكرية المتوقعة والملموسة، يقصد بها الميزة الجوهرية المحكمة إلى حد ما، وبالتالي، ينبغي استبعاد الميزة التي يكون احتمال تحققها ضئيلا نسبيا، علاوة على ذلك، فرضت المادة (57) من البروتوكول الإضافي الأول على أطراف النزاع التزاما بالحرص على تفادي إصابة الأشخاص والسكان المدنيين، والأعيان المدنية، واتخاذ جميع الاحتياطات لتجنب الخسائر في أرواح المدنيين أو الأعيان المدنية أو إصابتهم بصورة عارضة، وتقليلها إلى الحد الأدنى. ويبرز هذا التوجه في تقييد مبدأ التناسب والتشديد على شروط تطبيقه جنوح المجتمع الدولي صوب تغليب الاعتبارات الإنسانية على حساب الضرورة العسكرية.

² جون ماري هانكرتس ولويس دوزوالد بك، مرجع سابق، ص 42.

³ Louise Doswald-Beck, op.cit, p 52.

نص على غايتين مقدستين ولدتا من رحم هذه الحرب واللتين تشكلان الإطار العام للنظام الميثاقى، الأولى، إقرار نظام الأمن الجماعي بغرض تأمين سلم الدول وأمنها. والثانية، تعزيز كرامة الإنسان وحياته الأساسية وحمائتها، دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين. على الرغم من ترابط هاتين الغايتين وأهميتهما، إلا المتمعن في الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن وفق الفصل السابع، يلاحظ جنوحاً صوب جعل مسألة حقوق الإنسان في درجة أدنى من الأمن بإعطاء الأولوية القصوى لحفظ السلم والأمن الدوليين على حساب حقوق الإنسان¹، وحتى التضحية بها عند الضرورة لفائدة الأولى. الأمر الذي يقود إلى التساؤل حول طبيعة العلاقة بين حفظ السلم والأمن الدوليين وحقوق الإنسان، وما إذا كانت العلاقة بينهما علاقة ترتيب وتدرج؟ وهل أن مجلس الأمن ملزم عند فرض الجزاءات وتنفيذها، بالأخذ في الحسبان، احترام حقوق الإنسان؟.

للإجابة على هذه الأسئلة، ينبغي علينا البحث أولاً في المكانة التي أفردتها الميثاق بحقوق الإنسان على ضوء علاقته بحفظ السلم والأمن الدوليين (الفرع الأول)، ومن ثم سنبحث ما إذا كان مجلس الأمن ملزماً بمراعاة حقوق الإنسان عند فرض وتوقيع الجزاءات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مكانة حقوق الإنسان في الميثاق وعلاقته بحفظ السلم والأمن الدوليين

سنبرز أولاً الأحكام الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان، ومن ثم سنبحث في علاقتها بحفظ السلم والأمن الدوليين، وما إذا كانت العلاقة بينهما علاقة ترتيب للأولوية أم علاقة تدرج.

أولاً: الأحكام الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان

نصت المادة الأولى من الميثاق على قائمة الأهداف والمقاصد التي تسعى الأمم المتحدة لتحقيقها، في مقدمتها، حفظ السلم والأمن الدوليين، (2) إنماء العلاقات بين الأمم على أساس المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، (3) تحقيق التعاون الدولي في حل المشاكل الدولية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والفكري أو الإنساني من خلال تطوير وتشجيع احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية دون تمييز بسبب العرق أو الجنس، أو اللغة، أو الدين.

¹ قمودي سهيلة، مكافحة الإرهاب واتفاقيات حقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، 2014، ص 153.

تم التأكيد على هذه الأهداف جميعها في مواد متفرقة من الميثاق، بموجب المادتين (55) و(56)، وكذا المادة (13) من الميثاق، التي عهدت بالجمعية العامة مهمة القيام بدراسات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حدود سلطتها بغرض مساعدة " وتسهيل التمتع بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية للجميع، دون تفرقة بسبب العرق، الجنس، اللغة أو الدين " .

يضاف إلى ذلك المادة (2/62) التي قدمت دورا مشابها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والذي عهد به " تقديم توصيات فيما يختص إشاعة احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية للجميع ومراعاتها " .

أخيرا، المادة (76) من الميثاق التي عدت الأهداف الأساسية التي تؤمل من خلال نظام الوصاية، يأتي في طليعتها تشجيع احترام حقوق الإنسان والحرية الأساسية للجميع " ¹ .

على الرغم من الإشارة المتعددة إلى " حقوق الإنسان " في الميثاق، إلا أن أهم ما يثير النظر هو السياق العام الذي جاءت فيه، فصياغة المواد المتعلقة بها اتسمت بالعمومية والمرونة حتى أننا لا نجد في الميثاق ما يحدد معنى حقوق الإنسان ولا ماهية هذه الحقوق، ثم، العبارات المستعملة عند الحديث عن هذه الحقوق والتي توحى بعدم إلزاميتها للمنظمة ²، فتضمنت مصطلحات من قبيل " تشجيع "، " تعزيز "، " تسهيل " احترام وتعزيز حقوق الإنسان، وهو ما يجعلها مجرد أمان وتطلعات أقرب منها أهدافا ومقاصدا يقع على الأمم المتحدة تحقيقها ³ .

وما يدعم هذا الطرح، هو رفض مقترح تعديل المادة الأولى من الميثاق والتي تفرض على مجلس الأمن، عند قيامه باتخاذ الإجراءات المشتركة الفعالة، بأن يتصرف وفق مبادئ العدالة والقانون الدولي.

على أن قراءة فاحصة للأحكام سالفه الذكر -والتي هي غير قابلة للانفصال- بالاقتران مع المادة (2/24) من الميثاق قد تقودنا إلى استنتاج مغاير، مؤداه، أن تشجيع وتعزيز الاحترام

¹ راجع نص المادة (76) من ميثاق الأمم المتحدة.

² ينكر جانب من الفقه من بينهم "Kelsen" على النصوص المتعلقة بحقوق الإنسان الواردة في الميثاق وديباخته، قانونيتها وإلزاميتها، وحثه في ذلك، أن الميثاق لم يحدد هذه الحقوق بدقة وتفصيل، ولم يبين الوسائل الكفيلة بضمانها، علاوة على أنه لم يفرض على الدول التزام محدد، لذلك، فإن هذه المواد ليس لها سوى قيمة أدبية، وفي أحسن الأحوال تمثل نوعا من التوجيه العام.

شليبي أحمد إبراهيم، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، بيروت، 1986، 191-194.

³ محمد يوسف علوان، محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، دار الثقافة، الأردن، الجزء الثاني، 2007، ص 25.

الفعال لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية أكثر من مجرد أمان وتطلعات، وإنما هو التزام يقع على عاتق مجلس الأمن في إطار تحمل تبعات مسؤولياته الميثاقية تحقيقه.

وتبقى مسألة معرفة ما إذا كان هذا الالتزام يظل قائماً حتى عند قيام مجلس الأمن بالتصرف بفرض إجراءات قسرية بموجب الفصل السابع من الميثاق، مسألة مرتبطة من بين أمور أخرى، بالعلاقة بين حفظ السلام العالمي وحقوق الإنسان، وبالتطورات الدولية العملية لمفهوم هذه الحقوق على ضوء الممارسة العملية للأمم المتحدة لها.

ثانياً: العلاقة بين حقوق الإنسان وحفظ السلم الدولي على هدي الميثاق

عدد ميثاق الأمم المتحدة في المادة الأولى منه، المقاصد والأهداف التي يتعين على الأمم المتحدة أن تسعى إلى تحقيقها، ف جاء في مقدمتها حفظ السلم والأمن الدوليين كأولى الأهداف، وفي المقام الثاني، إنماء العلاقات بين الأمم على أساس التسوية في الحقوق بين الشعوب، ثالثاً، تطوير وتشجيع احترام حقوق الإنسان الأساسية.

في حين أن من المعلوم أن الأحكام التي انطوت عليها هذه المادة تعد من بين القيود القليلة التي ترد على سلطة مجلس الأمن في فرض وتنفيذ الجزاءات، يثور التساؤل حول ما إذا للمجلس أن يعتمد تدابير تؤثر على حقوق الإنسان؟ وهل أن إدراج مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين في طليعة الأهداف التي ترنو الأمم المتحدة لتحقيقها تكريس لوجود علاقة تدرجية وهرمية بين هذه المقاصد، بحيث يكون لحفظ السلم الأولوية والأعلوية على باقي أهداف المنظمة، أم أنه لا يعدو كونه ترتيباً لا يفيد الهرمية بقدر ما يفيد الترابط بين هذه الحقوق؟.

قبل الإجابة على هذه التساؤلات، من الأهمية بمكان أن نبحث في العلاقة التي رسمها الميثاق بين مقصدي حفظ السلم والأمن الدوليين واحترام حقوق الإنسان، وعلى ضوء هذه العلاقة سنبرز ما إذا كان لمجلس الأمن أن يعتمد تدابير قسرية ينجم عنها تداعيات سلبية على حقوق الإنسان.

بقراءة عابرة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، لا يبدو أن فيها ما يشير صراحة إلى وجود علاقة بين مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين واحترام حقوق الإنسان، على أن دراسة فاحصة للطريقة التي صيغت بها ديباجة الميثاق، والتي ربطت حتمية تقاضي الحروب، بضرورة توفير الظروف التي تخدم الاستقرار وإقامة مجتمع دولي يكرس حقوق الإنسان، ولنص المادة الأولى وأعمالها التحضيرية مقترنة بالمادة (2/24) من الميثاق، كفيل باستخلاص مثل هذا الرابط.

فعلى الرغم من رفض مقترحات كل من الهند والأوروغواي بشأن لتعديل هذه المادة¹، إلا أن المقترحات التي تقدمت بها تتم عن إدراك ووعي مشترك من الدول المؤتمرة في سان فرانسيسكو بالترابط الموجود بين هذه الأهداف، وأن تحقيق كل منها مطية لتحقيق باقي الأهداف الأخرى، هذه الأهداف مترابطة فيما بينها ولا يمكن فصلها عن بعضها.

وعلى الرغم من اعترافه بأهمية تحقيق هذه المقاصد، يعتبر جانب من الفقه أن مقصد حفظ السلم الدولي يعلو على باقي أهداف المنظمة الأخرى، بدليل وروده في الطليعة، وكذا رفض كل مقترحات التعديل في مؤتمر سان فرانسيسكو، التي من شأنها أو يحتمل أن تعطل تحقيق هذا المقصد، بما في ذلك، ربط اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة بمبادئ العدل والقانون الدولي، وهو ما يدل بشكل لا مراء فيه على أن جميع المقاصد الأخرى تخضع للانفعال الرئيسي لوضعي الميثاق، ألا وهو حفظ السلم والأمن الدوليين، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان التي تعتبر جزءا من القانون الدولي².

على أن هذا الرأي وإن كان ينطوي على جانب من الصواب، إلا أنه يتجاهل حقيقة التطورات الدولية، صحيح أن مقصد حفظ السلم الدولي جاء في طليعة المقاصد التي ترنو الأمم المتحدة إلى تحقيقها، غير أن ذلك لا يعن بأي حال أن له الأولوية والأعلوية على باقي المقاصد الأخرى فإدراجها في الطليعة يشير إلى الإجراءات التي يكون اتخاذها ضروريا لاستعادة السلم وتحقيق هذه الغايات، ثم إن هذه المقاصد المشار إليها مترابطة فيما بينها وكلا منها وسيلة لتحقيق باقي الأهداف الأخرى، وإيرادها بهذا الشكل يثبت إدراك واضعي الميثاق لأهمية الترابط والتكامل بين الأبعاد الهيكلية والأمنية للسلام، بالتالي، فإن الأمم المتحدة ليست بحاجة إلى التخلي أو التنازل عن هدف للحفاظ على، أو لتحقيق آخر³.

¹ اقترح مندوبي الأوروغواي والهند أن يدرج هدف تحقيق السلم والأمن الدوليين في آخر مرتبة، على اعتبار أن تحقق باقي الأهداف سيؤدي بالضرورة إلى تحقق السلم الدولي، وليس العكس. وعلى الرغم من رفض هذا المقترح، إلا أنه ينم عن إدراك ووعي الدول بترابط هذه الأهداف مع بعضها وعدم قابليتها للجزئية، وأن احترام حقوق الإنسان وتوفير الظروف الملائمة للاستقرار وتعزيز الأمن العام شرطان ضروريان للحفاظ على السلم الدولي واستدامته.

² Selon Anna Vradenburgh, " One may argue that subsequent conventions and treaties have elevated human rights to an international concern, placing human rights within the purview of the United Nations. Nonetheless, the drafters' refusal to amend Article 1 to restrict collective measures to those taken in accordance with international law substantiates the fact that all other purposes in the Charter are subordinate to the drafters' primary concern of maintaining peace and security, because human rights law is subsumed by international law ".

Cite par: Djacoba Liva Tehindranarivelo, p 229.

³ Farideh SHAYGAN, op.cit, p178.

علاوة على ذلك، فإن الفكرة القائلة بأن الميثاق لا يضع التزاما محددًا على عاتق مجلس الأمن باحترام حقوق الإنسان عند رصد وتنفيذ الجزاءات - لأن الألفاظ والعبارات المستعملة للدلالة عليها صيغت بعمومية، فلم تبين الكيفية والوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، على عكس مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين - على الرغم من حجبتها، إلا أنه يمكن الرد عليها بالقول أنه لا ينبغي تجاهل السياق العام للميثاق الذي يجعل من حماية واحترام هذه الحقوق أحد الدعائم الرئيسية لتجنب الأجيال اللاحقة ويلات الحروب، فضلًا عن القيد الذي تفرضه المادة (2/24) من الميثاق على مجلس الأمن¹، بأن يتصرف وفق مبادئ وأهداف المنظمة الواردة في الفصل الأول.

يضاف إلى ما تقدم، أن التذرع بعمومية الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان لإنكار إلزاميتها والتملص من التقيد بما تفرضه من أحكام أمر تعوزه الدقة، ذلك أن الطابع العام وغير المحدد لحكم ما لا يشكل عائقًا لطابعه الإلزامي. يكفي العمل اللاحق لبيان ماهية هذه الحقوق ويحدد تفاصيلها ويضفي عليها القوة الإلزامية².

أخيرًا، إذا لم يكن الميثاق قد نص بشكل صريح على التزام المنظمة باحترام حقوق الإنسان، فهذا لأن واضعيه لم يتصوروا أن تقوم المنظمة التي يفترض بها حماية هذه الحقوق بانتهاكها، لا لأن مثل هذه الانتهاكات جائزة، فأعلوية الإنسان وأسبقيته باعتباره المستهدف النهائي بالقيم

¹ في قراره المتضمن اعتماد تقرير الأمين العام للمنظمة بشأن ملحق خطة السلام بتاريخ 1997/09/26، في المرفق الثاني منه، الموسوم بمسألة الجزاءات التي تفرضها الأمم المتحدة، رأيت الجمعية العامة أنه " يجب التقيد في تنفيذ الجزاءات بأحكام قرارات مجلس الأمن المنطبقة. وفي هذا السياق، يجب أن يتصرف المجلس وفقا للفقرة 2 من المادة 24 من الميثاق...". راجع قرار الجمعية العامة، ص 07، الفقرة 02.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/RES/51/242>.

² على الرغم من محاولات إدراج الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في الميثاق، إلا أن ضيق الوقت حال دون صياغة الإعلان المشترك. ومع ذلك، تواصلت الجهود واستطاع المجتمع الدولي وضع أحكام الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تتألف بالإضافة إلى الإعلان، من العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذين عرضا على التوقيع والتصديق والانضمام في سنة 1966 ودخلا حيز النفاذ في 1976/03/26. والبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم الشكاوى من قبل الأفراد، الذي بدأ بالنفاذ سنة 1979، والبروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد ذاته، المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام.

Couzigou Irène, op.cit, p112.

العالمية التي يجب حمايتها، تفرض على المنظمة أن تأخذ بالحسبان عند رصد وتطوير أي أنظمة للجزاءات كرامة الإنسان وقدره¹.

الفرع الثاني: مدى التزام مجلس الأمن بمراعاة حقوق الإنسان عند رصد وتنفيذ الجزاءات

في ظل استحالة انضمام منظمة الأمم المتحدة إلى الاتفاقيات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان في ظل الوضع الراهن للقانون الدولي، وخلق الميثاق من نص صريح يفرض التزاما حقيقيا على عاتق المنظمة الأممية باحترام حقوق الإنسان، كيف يمكن تبرير التزام مجلس الأمن باحترام حقوق الإنسان باعتباره أحد أهداف المنظمة؟ وما هي الإجراءات المطلوبة للموازنة عند تطوير أنظمة الجزاءات، بين حفظ السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان.

أولا: أساس التزام مجلس الأمن بالامتثال لحقوق الإنسان

للحديث عن الأساس القانوني لالتزام مجلس الأمن باحترام حقوق الإنسان، من المفيد أن نعرض في عجالة على دور الوثائق الدولية الأساسية لحقوق الإنسان باعتبارها بلورة وتطويرا لنظرة واضعي الميثاق لهذه الحقوق.

أ- دور الوثائق الأساسية لحقوق الإنسان في إبراز منظومة حقوق الإنسان

اكتفى ميثاق الأمم المتحدة باعتباره الدستور المنشئ لمنظمة الأمم المتحدة، بوضع التصور الفكري والإطار النظري العام للنظام الميثاقى التعاوني الذي رسمه واضعوه -على غرار الدساتير في الأنظمة الداخلية - فحدد سلطاتها وصلاحياتها، وأبرز مقاصدها وغاياتها، والمبادئ التي تقوم عليها، بينما فسح المجال لضبط أحكامها وتفسيرها وتبيان الوسائل الكفيلة بتحقيقها للممارسة

¹ مع دخول الألفية الثالثة، أخذ اتجاه قوي في القانون الدولي يتبلور ويتجه نحو إيلاء أهمية كبرى بالفرد على الصعيد الدولي، حيث كان لهذا التوجه صداه في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أصدرت عديد القرارات تكرر أولوية وأسبقية الإنسان وأهمية حماية حقوقه وحرياته، نذكر من ذلك، القرار رقم 101/55 بتاريخ 02 مارس 2001، المعنون بـ "احترام المقاصد والمبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق التعاون على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحرية الأساسية والتشجيع على ذلك، وعلى حل المشاكل الدولية ذات الصبغة الإنسانية"، والذي جاء في الفقرة الثالثة من ديباجته، أن "تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحرية الأساسية يجب أن ينظر إليهما باعتبارهما هدفا ذا أولوية من أهداف الأمم المتحدة وفقا لمقاصدها ومبادئها ...".

راجع القرار على الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/429006?ln=en>

الدولية¹، وإلى فتاوى محكمة العدل الدولية وأحكامها كونها الهيئة القضائية الرئيسية للمنظمة والضمير العالمي للإنسانية².

وتعتبر الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، بما حوته من اتفاقيات وأحكام في هذا الصدد، انعكاساً حقيقياً لنظرة الميثاق لمسألة حقوق الإنسان، فعلى الرغم من أن صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تم في شكل توصية بسيطة تخلو من حيث المبدأ من القوة الإلزامية³، إلا أنها تتطوي على ميزة مهمة، إذ تعتبر وصفاً مفصلاً لأحد أهداف الميثاق التي يتعين تحقيقها، ألا وهو تطوير وتشجيع احترام حقوق الإنسان وأحكامه ذات الصلة.

وبصدور هذه التوصية بالإجماع، فإنها ذلك يجعلها تكتسب قيمة أدبية وسياسية كبيرة، فتعد تعبيراً عن الرؤى المشتركة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة بشأن هذه الحقوق، ولعل أحد أهم الطرق المساعدة في تفسير أحكام ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقيات الدولية بصفة عامة ممارسات الدول اللاحقة المنتظمة والمنشئة للقواعد الدولية العرفية⁴، فيعد القبول الواسع لمعظم الأحكام الواردة في الإعلان، اعترافاً بالطابع القانوني العرفي الملزم لهذه الأحكام.

¹ من المسلم به أن الدساتير الوطنية للدول لا تتطرق بالتفصيل لكل الأحكام، وإنما تتناول فقط الخطوط العريضة، مبينة الإطار العام، المبادئ والمقاصد التي تقوم عليها، والنظام الذي تتبعه، الحقوق والحريات ... إلخ. بينما تترك مسألة التفصيل للقوانين والمراسيم، كذلك الحال بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة، مع الفارق بين القانون الدولي والقانون الداخلي.

² لعل من أهم القضايا التي ربطت فيها محكمة العدل الدولية بين الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان الواردة في الميثاق وتلك الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948، في قضية احتجاز الرهائن الأمريكيين بطهران، فذكرت أن " حرمان البشر تعسفاً من حريتهم وإخضاعهم إلى شروط مهنية وإكراه بدني، لا يتوافق مع أحكام الميثاق، والمبادئ الأساسية المنصوص عليها في الإعلان العالمي ".

موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، منشورات الأمم المتحدة، متوفر على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>.

³ اختلف الفقه في القيمة الملزمة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رأى البعض فيه خطوة هامة في تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان، لكونه مصدراً هاماً وثيقة توجيهية لعمل المنظمة الأممية والدول، وذهب آخر، إلى الاعتراف للإعلان بقوة القانون الدولي العرفي، بينما نظر ثالث إلى هذه الوثيقة على أنها إعلان عن النوايا، بالتالي، فقد أنكر عليها صفة الإلزامية، واعتبر رابع، أن الإعلان وثيقة منقوصة لصدوره في صيغة التوصية، ما يجعله يفتقد للقوة الإلزامية.

الطاهر مختار علي سعد، مرجع سابق، ص 106.

⁴ أشرنا عمداً إلى ممارسات الدول اللاحقة في المقام الأول، كون الدول الأشخاص الرئيسية للقانون الدولي وهي وحدها من يملك اختصاصات أصلية، ولأن الميثاق يعد من جهة معاهدة، فإن الأحكام المتضمنة في اتفاقية فيينا لسنة 1969 الخاصة بقانون المعاهدات تنطبق عليه، وتعد المادة (31) من الاتفاقية في هذا الصدد غاية في الأهمية، إذ أن أحد الطرق المتبعة في التفسير، أي تعامل لاحق في مجال تطبيق المعاهدة يتضمن اتفاق الأطراف على تفسيرها، أو الاتفاق اللاحق بين الأطراف بشأن تفسير المعاهدة أو سريان نصوصها... بالتالي، يمكن القول أن توصية الجمعية العامة تفسير لأحد أهداف الميثاق، تطوير وتشجيع احترام حقوق الإنسان وحياته دون تمييز.

من جهتها، لم تتوان المنظمة الأممية في منح الاتساق للقواعد المتعلقة بحقوق الإنسان، بانتظام موقفها تجاه هذه الحقوق منذ بداياتها نحو الاهتمام بها واتخاذ خطوات عملية حقيقية لتكريس حمايتها، بدءاً برعاية الاتفاقيات والصكوك الدولية التي رفعت حقوق الإنسان إلى مرتبة الاهتمام الدولي¹، وانتهاءً بجعل هذه الحقوق في نطاق اختصاص مجلس الأمن الوظيفي، إذ أخذ هذا الأخير يؤكد من خلال قراراته على ضرورة تعزيزها وحمايتها من خلال حث الدول على احترام هذه الحقوق بالانضمام إلى الاتفاقيات ذات الصلة وإدانة انتهاكها، واعتبار المساس بها تهديداً للسلم والأمن الدوليين يستوجب تدخله بتوقيع جزاءات جبرية ضد المخالف لردعه.

وبالتالي، يمكن القول أن التوجه العام للمنظمة أضحى ينظر لهدف تعزيز وتطوير احترام حقوق الإنسان وحمايتها على أنه التزام²، هذا ما يؤكد الأستاذ " نورماند " الذي يعتقد بوجود التزامين يقعان على عاتق مجلس الأمن في هذا الصدد:

إجرائي، يكمن في العمل والحرص على دفع الدول بأن تعمل على تعزيز احترام هذه الحقوق وحمايتها واتخاذ الإجراءات المقابلة والمناسبة لإنفاذها.

وموضوعي، يفرض على مجلس الأمن عند قيامه بعملية قسرية أو المشاركة فيها، أن يضمن بأن لا تؤدي أنشطته وتدبيره القسرية إلى المساس بهذه الحقوق وانتهاكها³.

ب- أساس التزام الأمم المتحدة بالامتثال لحقوق الإنسان

من المعلوم أنه لا يوجد في ميثاق الأمم المتحدة ما يلزم صراحة مجلس الأمن بالامتثال لحقوق الإنسان عند قيامه بفرض وتوقيع الجزاءات، وأن جل ما تضمنه من أحكام حول هذه المسألة لا يتجاوز الالتزام بتطوير والترويج لاحترام حقوق الإنسان، بوضع ورعاية الصكوك التي

¹ ساهمت الأمم المتحدة في صدور عدد كبير من الوثائق والاتفاقيات الدولية التي تعنى بحقوق الإنسان، نذكر على سبيل المثال: اتفاقية منع ومعاقبة جريمة إبادة الجنس البشري سنة 1948، اتفاقية القضاء على التمييز العنصري سنة 1965، اتفاقية مناهضة التعذيب لسنة 1984، إعلان ستوكهولم المتعلق بالبيئة البشرية لسنة 1972، إعلان الحق في التنمية لسنة 1972... إلى جانب قرارات الجمعية العامة، كالقرار رقم 1514 الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 1960 المتضمن إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، ومن قبيل العمل الملموس أيضاً، عمليات حفظ وفرض السلام التي تستهدف حماية حقوق الإنسان، وإنشاء المحاكم الجنائية لمتابعة ومعاقبة الأفراد المتسببة في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وتقدم هذه المساهمة توضيحاً عملياً للتطور الذي شهده حقوق الإنسان في أجيالها.

² Couzigou Irène, op.cit, p 114.

³ Cite par: Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, p 232.

تنظم حماية هذه الحقوق، وحث الدول للتصديق عليها، مع ترك الحماية الفعالة لها للدول وحدها¹.

بالنسبة لـ "*Couzigou*" فإن احترام حقوق الإنسان ينبع من التزام الدول الأعضاء في العقد المنشئ للمنظمة والمنظمة نفسها بتفسير ميثاق الأمم المتحدة بحسن النية كمبدأ متأصل في قانون المعاهدات لسنة 1969، إذ يقتضي تطبيق هذا المبدأ في أبسط مفاهيمه التزام المنظمة وأجهزتها الرئيسية بتفسير معقول للميثاق، يراعى فيه نوايا الدول المشاركة في إعداد الميثاق والظروف المحيطة بصياغته.

بتطبيق هذا المبدأ، يمكن القول أن الالتزام الواقع على عاتق المنظمة بتعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان يشمل أيضا منظمة الأمم المتحدة بأجهزتها الرئيسية، بما في ذلك مجلس الأمن، فالمنطقي أن تتوقع الدول من المنظمة احترام والامتثال للحقوق الأساسية للإنسان والتي تطلب منها هذه الأخيرة بل وتفرض عليها احترامها².

أما الفقيه "*Angelet*" فقد أسس التزام منظمة الأمم المتحدة باحترام حقوق الإنسان على الطبيعة القطعية لهذه القواعد وإلى إرادة الدول المنشئة للمنظمة، مؤكدا أن المنظمة باعتبارها شخصا مشتقا من أشخاص القانون الدولي، فإنها لا تملك سوى ما تعهد به إليها الدول المنشئة من سلطات، وبالتالي، فإنها ملزمة بالامتثال لهذه الحقوق طالما أن الدول المنشئة تريد ذلك³.

أما "*Clapham*" فقد أسس التزام الأمم المتحدة باحترام حقوق الإنسان على الطبيعة العرفية لهذا القانون، وبحكم أن الأمم المتحدة ليست طرفا في الوثائق الأساسية لحقوق الإنسان، فإن هذا الالتزام يقع بشكل أكبر على الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، بحكم توقيعهم على البروتوكول الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والثقافية⁴، بينما يجادل ثالث بأن على مجلس الأمن احترام حقوق الإنسان أكثر من الدول فرادى، بحكم طبيعة سلطته وسلطانه الأخلاقي الذي خصته به الدول الأعضاء، وأن الأمم المتحدة باعتبارها موكلة "بمراقبة الاحترام

¹ جاء في بيان الأمين العام سنة 2002 أن " حماية حقوق الإنسان ليست المسؤولية الأساسية لمجلس الأمن، إنها مسؤولية هيئات الأمم المتحدة، التي لا يجب أن يكرر عملها عمل مجلس الأمن، لكن يجب أن تأخذ في الاعتبار خبرة هذه المنظمات، وأن تضمن أن الإجراءات التي اتخذها المجلس لا تعيد حقوق الإنسان دون داع".

² Couzigou Irène, op.cit, p 115.

³ Cite par: Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, p 235.

⁴ Ibid, p 232.

العملي والفعلي لحقوق الإنسان¹، وكونها المحرك في الترويج وتطوير الأدوات والآليات والمؤسسات المتعلقة بحماية هذه الحقوق فإنه ينبغي عليها أن تمتثل لها وأن لا تتجاهل منتجاتها. وكمحصلة لما سبق، يمكن القول أن مجلس الأمن ملزم باحترام القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان، وهذا الإلزام مستمد من الدستور المنشئ للمنظمة الأممية، ومن الطبيعة الآمرة والملزمة لبعض هذه الحقوق، ومن دور الأمم المتحدة في الترويج المعياري لها، ويبدو أن الأهمية التي أولها المجتمع الدولي المعاصر بهذه الحقوق باعتبارها تراثاً عالمياً مشتركاً للإنسانية، والانضمام الواسع للدول إلى الصكوك المتعلقة بها، هو ما أصبغ عليها الطابع الأمر والملزم ورسخ سلطة الالتزامات في مواجهة كافة لهذه الأحكام.

ثانياً: تدابير مجلس الأمن بين الاعتبارات الأمنية والشواغل الإنسانية

رأينا فيما سبق، أن الكثير من الأنظمة الجزائية التي فرضت استجابة لتهديد السلم والأمن الدوليين والتي بدأت بحسن نوايا يمكن أن تلحق ضرراً بالغا وجسيماً بالأشخاص الذين تم التدخل لصالحهم، ففي هايتي مثلاً، تسبب فرض الحظر الشامل على هذا البلد بزيادة معاناة الفئات الأكثر هشاشة دون أن تمس التدابير الأشخاص المستهدفين بها، ووصل الحرمان من الحقوق الأساسية للسكان المدنيين حدّاً لم يبلغه إبان خضوعهم للنظام العسكري الحاكم، ما حدا بالبعض للقول بوجود تناقض صارخ لحقوق الإنسان.

فهذه الإستراتيجية التي أريد لها أن تكون وسيلة لوضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان، أضحت بنفسها تنتهك هذه الحقوق، نظراً لما تسببه من وفيات، أمراض، مجاعة، بطالة... إلخ.

أكثر من ذلك، فقد أهملت الأمم المتحدة هذه الحقوق بشكل متزايد، حينما فرضت حظراً شاملاً ولأمد طويل على استيراد وتصدير البترول من وإلى العراق، على الرغم من إدراكها بما يمثله هذا المورد من أهمية في تمويل الاقتصاد العراقي لتحرمه بذلك من مصدر عيشه، في تجاهل صارخ لحقوقه الأساسية من حق في الحياة، حق في الغذاء، في العمل، في التعليم، في مستوى معيشي لائق... ومن المفارقة أن الأمم المتحدة، الراعي لاحترام حقوق الإنسان والحاضن لها، أضحت بفعل التدابير التي تفرضها تخل وتعوق احترام هذه الحقوق، بل وتهدد بفشل الأهداف التي عهد

¹ يبدو أن هذا الرأي يتوافق مع ما ذهب إليه محكمة العدل الدولية في فتاوها بشأن آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، أين خلصت هذه الأخيرة إلى أن على الأمم المتحدة واجب إنشاء محكمة إدارية، فنكرت أن "ترك منظمة الأمم المتحدة لموظفيها دون حماية قضائية أو تحكيمية لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بينها وبينهم، لا يتوافق مع الأغراض الضمنية للميثاق، الذي يقر بالحرية والعدالة لجميع البشر ...".

ميثاق الأمم المتحدة بالمنظمة تحقيقها، لاسيما تلك الواردة في الفقرتين الأولى والثانية من المادة (1) والمادة (55) من الميثاق، لتنتهك بذلك مقتضيات أحكام دستورها التأسيسي، وتخل بالمبادئ التي يفترض بها وبالذول حمايتها¹.

وذهب ممثل في الأمم المتحدة إلى أبعد من ذلك حين وصف الجزاءات على العراق بأنها "تقتيل جماعي وجريمة إبادة، وأن الأطفال ضحايا سوء التغذية وانعدام الأدوية والعتاد الطبي بسبب الجزاءات المفروضة على العراق"².

ومع ذلك، اعتبر بعض الفقه أن استبعاد والإخلال بحقوق الإنسان الناجم عن الجزاءات التي يوقعها مجلس الأمن مبرر، طالما تم ذلك من أجل تحقيق أهداف غاية في الأهمية للمجتمع الدولي كصد العدوان، أو إذا تطلب نجاح عملية حفظ واستعادة السلم والأمن الدوليين ذلك، لأن مجلس الأمن يتمتع في ظل هذه الظروف بشرعية استثنائية تجيز له التحلل من قيود الشرعية العادية، وهذه الشرعية الاستثنائية يمكن مقارنتها بتلك الموجودة في أغلب النظم القانونية الوطنية والدولية. وعلى ذلك فإن الأمم المتحدة مطالبة باحترام حقوق الإنسان طالما أن ذلك يتوافق مع التزامها الأولي بحفظ السلم العالمي³.

لذا، ينبغي على مجلس الأمن أن يواءم بين ولائتيه، حفظ السلم الدولي والأمن الدوليين واستعادتهما من جهة واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية من جهة ثانية⁴، وذلك بضمان اتساق أنظمة الجزاءات التي يضعها مع الغرض الذي فرضت من أجله باختيار التدابير التي تتلاءم مع أهمية تهديد السلم أو العدوان المتوخى قمعه والرد عليه، وإدارتها بصورة تجعل منها

¹ أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بشأن الآثار القانونية بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا، رغم قرار مجلس الأمن رقم 276 (1970) أن "تطبيق أعمال التمييز والاستثناء والتقييد والتحديد القائمة حصرا على أساس العرق أو اللون أو المنحدر أو الأصل الوطني أو العرقي، يشكل إنكارا لحقوق الإنسان الأساسية، وأن هذا انتهاك فادح لأغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه".

موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1991)، منشورات الأمم المتحدة، ص 106. متوفر على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>.

² خلفان كريم، مرجع سابق، ص 71.

³ Couzigou Irène, op.cit, p 127.

⁴ نوه الأمين العام السابق للأمم المتحدة بصعوبة التوفيق بين ولايتي مجلس الأمن حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة، واحترام حقوق الإنسان من جهة أخرى، قائلا "ينبغي على المجتمع الدولي أن لا يندفع نفسه، لأن أهداف السياسة المتعلقة بالشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان، يصعب التوفيق بينها وبين أهداف نظام الجزاءات".

إستراتيجية لتحقيق السلم واستعادته لا وسيلة لخلق مشكلات جديدة¹، فإذا كان لمجلس الأمن أن يتجاهل عند قيامه بفرض وتنفيذ جزاءات بغرض حفظ السلم واستعادته بعض حقوق الإنسان، فذلك يكون فقط في حالة ما إذا كانت هذه التدابير ضرورية لفعالية هذا الإجراء.

في هذا السياق، تساءل الأستاذ " Paul Tavernier " حول ما إذا كان ينبغي لحقوق الإنسان أن تتحني أمام الشرعية الدولية التي يفترض بالجزاءات الدولية أن تحميها وتؤمنها؟ وهل ينبغي أن يكون المجتمع الدولي مجتمع قانون كما نتحدث عن دولة القانون؟ أم أنه مجرد مجتمع قائم على القوة وعلاقات القوة؟².

في النهاية، حتى وإن سلمنا بأن مجلس الأمن ملزم باحترام حقوق الإنسان عند قيامه بوضع أنظمة الجزاءات وتنفيذها، فإن هذا الالتزام يظل مرنا ومشروطا بتوافق أفعاله وجزاءاته مع حقوق الإنسان، بالأخص تلك الواردة في الصكوك الدولية المكرسة من قبل الأمم المتحدة، وهذه المرونة تتيح له المجال واسعا لتقدير الطريقة والكيفية التي يضمن ويحقق بها هذه الموازنة، بما في ذلك طبيعة الحقوق التي يستبعدوها، على أن ذلك لا يعن بأي حال إمكانية إخلال مجلس الأمن باحترام حقوق الإنسان القطعية والأمرة التي تظل ملزمة لمجلس الأمن في جميع الحالات والظروف، ولا يمكن الاعتداد بحالة الضرورة لاستبعادها من نطاق التطبيق.

وهكذا أشارت المحكمة الابتدائية للمجموعة الأوروبية³، وكذا محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر بشأن الأنشطة المسلحة بالكونغو في 03 فبراير 2006، في سياق حديثها عن الحقوق القطعية والأمرة أن " المبادئ التي تقوم عليها اتفاقية (الإبادة الجماعية) مبادئ تقرر الأمم المتحدة بأنها ملزمة للدول حتى في غياب التزام تعاهدي"، ويترتب على هذا التصور الاعتراف " بالطابع العالمي لإدانة الإبادة الجماعية من جهة، والتعاون اللازم من أجل تحرير البشرية من هذه الآفة البغيضة، ومن ثم، فإن الحقوق والالتزامات المكرسة في الاتفاقية هي حقوق والتزامات في مواجهة الكافة " ⁴.

¹ خولة محي الدين يوسف، مرجع سابق، ص 353.

² Paul Tavernier, Sanctions Economiques et droits de l'homme, Edition publisud, paris, 1993, p 22.

³ Le tribunal de première instance de l'Union européenne souligne qu' il existe « un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger ».

Cité par: Daniel Dormoy, op.cit, p 06.

⁴ موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (2003-2007)، منشورات الأمم المتحدة، ص 172، على

الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-2003-2007-ar.pdf>

وساير الأستاذ "هانز بيتر غاسر" هذا التوجه مؤكدا أن الالتزامات الناشئة عن القواعد القطعية لحقوق الإنسان هي حقوق مطلقة، ولا تلزم الدول فرادى - فحسب - باحترامها والامتثال لها، ولكن أيضا مجلس الأمن¹.

¹ H-P-Gasser, collective Economic sanctions and International Humanitarian law, HJIL, vol 56, N⁰ 4, 1996, p 881.
Cité par: Farideh SHAYGAN, op.cit, p197.

المبحث الثالث: أهم حقوق الإنسان التي تنتهكها الجزاءات الدولية

لا يخفى على المتمعن في أنظمة الجزاءات ما لهذه الأخيرة من تأثير على حقوق الإنسان وحرياته، والتي تطال جميع فئاته على اختلافها، وإذا ألقينا نظرة على أهم هذه الحقوق التي تتأثر بالجزاءات، فإن نلاحظ أن هناك بعضا منها يتأثر أكثر من غيره، وأنها لا تندرج ضمن فئة محددة.

ولنميط اللثام على أهم هذه الحقوق، فإننا سنقسم هذا المبحث إلى حقوق فردية وحقوق جماعية وتضامنية، وإن كان ذلك لا يعن بأي حال أن هاتين الفئتين من الحقوق منفصلتين عن بعضهما، فالثابت اليوم أن الحقوق المحمية بموجب الصكوك الدولية، لاسيما السرعة الدولية لحقوق الإنسان والعهديين الدوليين، عالمية ومتكاملة فيما بينها وغير قابلة للتجزئة، وسنرى في قادم البحث أن ثمة هناك صورا من التداخل والاعتماد فيما بين أجيال وفئات هذه الحقوق، وإذا اخترنا هذا التقسيم، فذلك مما تقتضيه ضرورة البحث ويفرضه التوجه المعاصر¹.

المطلب الأول: الحقوق الفردية التي تتأثر بالجزاءات الدولية²

بداية، سنتصب دراستنا في تناول الحقوق التي تتأثر بشكل مباشر من الجزاءات في فرعين: نخصص الأول للحقوق التي يطلق عليها مسمى الحقوق الأساسية والتي تشكل الحد الأدنى للإنسانية، ونخصص الفرع الثاني: للحقوق الأخرى التي تعد ضرورية للإنسان، وإن لم تصل بعد لمرتبة الحقوق الملزمة للكافة.

من التقسيمات السائدة لحقوق الإنسان تقسيمها إلى حقوق أساسية وأخرى غير أساسية، فالفئة الأولى تشير إلى الحقوق التي تشكل الحد الأدنى للإنسانية التي وإن كان كمها موضع خلاف بين الاتفاقيات الدولية³، إلا أن هناك حد أدنى من الاتفاق بينها على هذه الحقوق التي لا يجوز

¹ جرت العادة أن يتم تقسيم الحقوق إلى أجيال: الحقوق المدنية والسياسية (الجيل الأول)، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الجيل الثاني)، الحقوق الجماعية كالحق في البيئة، في التنمية... إلخ (الجيل الثالث)، وكل جيل يعبر عن تطور مقارنة بسالفه، ويبدو أن هذا التقسيم محل النظر، لأنه يعطي الانطباع بأن الجيل اللاحق يهيمن على سابقه، وربما قد يجعله لاغيا، وواقع حال حقوق الإنسان غير ذلك، فما زالت الحقوق المدنية والسياسية الأكثر هيمنة على الخطاب القانوني المعاصر، ومع ذلك، ما برحت الخلافات التي تشوب كيفية تطبيقها.

محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، مرجع سابق، ص 11.

² من المفيد أن نذكر بأن تقسيم الحقوق إلى فردية وجماعية ضرورة اقتضتها الدراسة، لأن المسلم به على نطاق واسع أن الحقوق الجماعية والفردية متداخلة فيما بينها، حتى أن من الصعب الحديث عن حق جماعي خالص بمعزل عن الحقوق الفردية.

³ لا يوجد هناك اتفاق عام حول كم الحقوق غير القابلة للمساس في الاتفاقيات الدولية، ففي العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية هي سبعة، وفي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تقدر بخمسة حقوق، وفي اتفاقية الدول الأمريكية لحقوق الإنسان تبلغ أحد عشر،

تعليقها أو تقييدها تحت أي ظرف كان، حتى بالنسبة لمجلس الأمن عند قيامه بوضع أنظمة الجزاءات وتنفيذها، ثم هنالك حقوق الإنسان الأخرى، التي على الرغم من أهميتها، إلا أن لا وجود لاتفاق عام على بلوغها مرتبة الحقوق الغير قابلة للانتقاص، وإن كان ذلك لا يقلل من كونها ضرورية، لذا سندرس المدى الذي يمكن فيه لمجلس الأمن تقييد ومنع التمتع بهذه الحقوق.

الفرع الأول: الحقوق الأساسية التي تتأثر بالجزاءات غير العسكرية

على الرغم من إيراد العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (7) حقوق تدرج ضمن طائفة الحقوق الأساسية الغير قابلة للانتقاص إلا أن أغلب الاتفاقيات المشار إليها تشترك في أربعة حقوق: هي الحق في الحياة، تحريم التعذيب وغيره من ضروب المعاملة اللا إنسانية أو المهينة، تحريم الرق والعبودية، عدم رجعية القوانين الجزائية، على أننا في دراستنا سنقتصر على تناول الحق في الحياة، والحق في تحريم التعذيب باعتبارهما الأكثر توافقاً مع بحث تأثير الجزاءات الدولية على حقوق الإنسان.

أولاً: المساس بالحق في الحياة

يعد الحق في الحياة (البقاء) من أقدس الحقوق الفطرية المتأصلة في الإنسان والملتصقة به، بدونها لا يمكن الحديث عن باقي حقوق الإنسان الأخرى، فهذا الحق من الحقوق الأساسية التي لا يجوز تعليقها أو تقييدها أو التصرف فيها، أو التنازل عنها تحت أي ظرف أو وضع كان، فهي حق مطلق يسري في زمن السلم، وفي زمن الحرب أو النزاعات المسلحة على السواء، وباعتباره الحق الأساسي لمباشرة باقي الحقوق الأخرى، فقد تصدر طليعة الحقوق من خلال النص عليه في المادة الثالثة (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذا في المادة السادسة (6) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية¹، التي فرضت التزاماً على الدول بحمايته، بسن تشريعات تجرم الاعتداء على الحق في الحياة، والأهم من ذلك، العمل على اتخاذ الإجراءات الفعلية واللازمة لضمانه، بمنع وقوع الاعتداء عليه والحيلولة دون ما يعوق التمتع به، بل ويقع على عاتق الدولة التزام إضافي بإجراء تحقيق فعال عند انتهاك مثل هذا الحق.

وفي الميثاق العربي لحقوق الإنسان هي خمسة عشر، أما الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب فإنه لا يتضمن أي نص يجيز تعطيل أو تقييد ممارسة الحقوق المحمية بموجبه.

¹ تنص المادة السادسة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالقول " تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون، أو اللغة أو الجنس، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

وإذا كان الأخذ بحق الإنسان في الحياة - من الناحية الأخلاقية - كضابط يرد على سلطة مجلس الأمن في وضع وتنفيذ أنظمة الجزاءات لا يثير إشكالا، فإن تطبيق وإعمال هذا الحق من الناحيتين القانونية والعملية غير ذلك، فجانبا من الكتاب يعتقد أن " الحق في الحياة " لا يحمي سوى من الحرمان التعسفي من الحياة كالإعدام الاختفاء القسري، التعذيب، الإبادة ... وما إلى ذلك، لكنه لا يشمل الحرمان من الحياة عن طريق التجويع أو عدم توفير الحاجيات الأساسية والمستلزمات الضرورية من الغذاء والرعاية الطبية والأدوية ... إلخ¹.

على أن قراءة متأنية بالاستناد على ما تضمنته المادة (30) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وما جاء في تعليق لجنة حقوق الإنسان على المادة السادسة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كفيل بدحض هذا الموقف، فالمادة (30) من الإعلان تشير إلى أن الحقوق المذكورة بموجبه، ينبغي أن تفسر بطريقة لا تقضي إلى هدم أي من الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه، مما يعني الأخذ بالتفسير الواسع لهذه الحقوق، بعدم استبعاد أي حق يشكل مكونا أساسيا لإعمال وتطبيق الحق في الحياة. بالمحصلة، فإن وضع أي نظام جزائي ينبغي أن لا يحرم السكان من الحد الأدنى للسلع والخدمات الضرورية لبقائهم على قيد الحياة.

ويجد هذا المعنى سنده في تعليق لجنة حقوق الإنسان، التي أعربت عن أملها بأن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الممكنة للقضاء على سوء التغذية والأوبئة، مؤكدة على التزام الدول بموجب العهد بالعمل على منع كل ما يعوق ويقف حائلا دون تمتع الإنسان بحقه في الحياة، ولأن حقوق الإنسان مرتبطة ومتكاملة فيما بينها، وغير قابلة للتجزئة، فإن إعمال هذا الحق يحتاج إلى إعمال الحق في الغذاء، لاسيما التحرر من الجوع والفاقة، بعبارة أخرى، فإن إعمال الحق في الحياة الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية ينبغي إعماله بالاقتران مع أحكام المادة (11) من العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية².

¹ يوسف أمال، العقوبات الاقتصادية في إطار نظام الأمم المتحدة، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة مستغانم، العدد 01، 2013، ص 105.

² نصت المادة (11) بالقول " تعترف الدول الأطراف في العهد بحق كل إنسان بمستوى معيشة مقبول له ولأسرته، بما في ذلك الغذاء الكافي والملبس، وكذا حقه في التحسين المستمر لظروف معيشته، وينبغي على الدول أن تتخذ الخطوات المناسبة لإقرار هذا الحق.

ولأن الحق في الحياة من الحقوق الموضوعية والأساسية التي لا يجوز مخالفتها أو التحل منها أو تعليقها أو تقييدها مهما كانت الظروف والأوضاع¹، فإنها تنشئ التزاماً في مواجهة الكافة **obligation d'erga omnes** بحمايتها والمحافظة عليها، وهذا الالتزام لا يقتصر نطاقه على الدول فقط، بل يمتد ليشمل الأمم المتحدة.

وعلى ذلك، فإن الجزاءات الشاملة التي فرضتها الأمم المتحدة ضد العراق وهائتي، يبدو جلياً أن تنتهك الحق في الحياة، فالنسبة العالية للوفيات التي عرفتتها العراق جراء نقص الغذاء والرعاية الصحية اللازمة، وعدم تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان بفعل تماطل لجنة الجزاءات في منح التراخيص، وبالنتيجة، عرقلة وصول المواد الأساسية، كل ذلك من بين أمور أخرى، خلف أوضاع مزرية تسببت في زيادة نسبة الوفيات، لاسيما بالنسبة للفئات الهشة من الأطفال والنساء والشيوخ، إلى حد دفع بمسؤول أممي لتشبيه ما خلفته هذه التدابير " بالإبادة الجماعية " ²، واعتبر آخر، أن انتهاك الحق في الحياة الناجم عن التدابير التي فرضها مجلس الأمن يستوجب إثارة مسؤولية الأمم المتحدة لاختيارها وفرضها هذا الإجراء، على الرغم من إدراكها لآثاره، والدول الأعضاء في المنظمة أيضاً لقيامهم بتنفيذ هذا الجزاء، في تحلل من التزاماتهم بحماية وضمان الحق في الحياة، الذي يعد من الحقوق الغير القابلة للمساس **Droits Intangibles**.

ثانياً: انتهاك الحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية والمهينة

يعد تحريم التعذيب والتعريض لمعاملة قاسية ومهينة من الحقوق المتممة للحق في الحياة، إذ تم النص عليه بموجب عدد من الصكوك الدولية³، بما في ذلك نص المادة السابعة من العهد

¹ أقرت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان - قبل اندثارها- بالطابع الموضوعي لأحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وحيثياته الأساسية بالقول أن " الدول بإبرامها للاتفاقية لم ترغب في إنشاء حقوق والتزامات متقابلة خاضعة لمبدأ المعاملة بالمثل... وأن التزامات الدول الأطراف المتعاقدة بمقتضى الاتفاقية هي ذات طابع موضوعي، وهي تهدف في الحقيقة إلى حماية الحقوق الأساسية للأفراد في مواجهة تعسف الدول وتدخلاتها أكثر مما تسعى إلى إنشاء حقوق شخصية أو متقابلة بين الأطراف المتعاقدة ". وهكذا اعتبرت اللجنة أن من حق أي دولة طرف في الاتفاقية تقديم شكوى ضد دولة أخرى متعاقدة تخرق الاتفاقية حتى ولو لم يكن المتضرر مواطنيها، لأن شكوى الدولة - بحسبها- يقدم باسم النظام العام الأوروبي، وليس دفاعاً عن حقوقها الخاصة أو مصالحها الشخصية.

نقلا عن: محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 34-35.

² جيف سيمونز، مرجع سابق، ص 85.

³ ورد النص على تحريم التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية والمهينة في (المادة 5) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي (المادة 3) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، والاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة التي اعتمدت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1984/12/10، ودخلت حيز النفاذ في 1987/06/26.

الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، فوصف إعلان الجمعية العامة بشأن حماية جميع الأشخاص من التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو الحاطة بالكرامة المؤرخ في 1975/12/9، التعذيب بأنه " امتهان للكرامة الإنسانية"، وعرفته الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب في مادته الأولى بأنه " أي عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد، جسدياً كان أم عقلياً..."، دون أن تخل هذه المادة بأي صك دولي أو تشريع وطني يتضمن أو يمكن أن يتضمن أحكاماً ذات تطبيق أشمل.

وبذلك تكون الاتفاقية قد جعلت من نطاق الحق في تحريم التعذيب واسعاً جداً، وهو ما يستفاد أيضاً من تعليقات المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بمسألة التعذيب¹.

واتخذ مجلس اللوردات البريطاني موقفاً عملياً في حكمه الصادر في قضية بيونشييه في 1999/3/24 بتوسيع نطاق حظر التعذيب من خلال تفسير مفهوم التعذيب تفسيراً نشطاً يأخذ بالحسبان مستجدات الحياة الاجتماعية، حيث أسس مسؤولية النظام التشيلي على قدرته على إمكانية التنبؤ بمعاناة عائلات الضحايا الناجمة عن اختفاء أقاربهم دون معرفة مصيرهم (التعذيب المعنوي)، وهكذا اعتبر المجلس أن التعذيب المعنوي والذهني يندرج هو الآخر ضمن مفهوم التعذيب المحظور بموجب الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب لسنة 1984.

وحذت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان حذو سالفها، فقضت في قضية "لوايسا تامايو" بأنه " حتى في حالة عدم وجود إصابات جسدية، يجوز اعتبار الألم النفسي والمعنوي المصاحب بإزعاج نفسي...معاملة لا إنسانية " ².

وعليه، فإن تحريم التعذيب لا يتعلق فحسب بالأفعال التي تسبب آلاماً ومعاناة جسمانية للضحايا، وإنما أيضاً بتلك الأفعال التي تسبب معاناة ذهنية وعقلية³، وهكذا، فإن الجزاءات

¹ أوضح المقرر الخاص للجنة أن نطاق تحريم التعذيب واسع جداً، حيث رد على التقارير التي تستهدف تضيق نطاقه، مؤكداً أن التعريف الوارد في الاتفاقية لا يمكن أن يغير حسب الأحداث أو وفقاً لإرادة أو مصلحة الدول، وأن الحظر ينطبق بصورة متساوية على التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة.

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها (59)، بتاريخ 2004/09/1، ص 7.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/59/324>

² نفس المرجع، ص 08.

³ أشار المقرر الخاص بلجنة حقوق الإنسان أن التعذيب هو " الانتهاك الذي ما بعده انتهاك لسلامة البدن والنفس المترابطين بشكل لا انفصام له لدى الكائن البشري. وغالباً ما يحدث التمييز بين التعذيب النفسي والتعذيب البدني، إلا أن هذا التمييز يبدو أكثر اتصالاً بالوسائل التي يمارس بها التعذيب منه بطابع التعذيب، ويترك التعذيب على الدوام تقريباً أثراً بدنياً أياً كانت الوسيلة التي

الشاملة التي فرضها مجلس الأمن على العراق ينطبق عليها وصف جريمة التعذيب نظرا لآثارها على السكان المدنيين، لاسيما الفئات الهشة فالآثار الناجمة عن الحرمان الاقتصادي ألا تعد تعذيبا لبيكولوجية السكان المدنيين؟ ألا تعد معاينة الفضائع الإنسانية من آلام لا حصر لها، ووفيات بالجملة بسبب ندرة الغذاء والأدوية معاملة لا إنسانية؟ كيف يمكن للمرء أن يستسيغ مشاهد البؤس المتكررة، من آباء عجزوا عن إطعام أولادهم وعاشوا معاناتهم بسبب ندرة الغذاء المفضية إلى الوفاة غالبا، وأهالي عايشوا موت ذويهم قهرا بسبب الافتقار إلى المعدات الطبية والرعاية الصحية اللازمة، وآخرون اضطروا إلى إجراء عمليات جراحية دون تخدير¹، ألا يعد معايشة الأطفال اليومية لمشاهد البؤس تعذيبا نفسيا؟ ألا يعد اضطراب بعض الأهالي لإرسال فتياتهم لممارسة البغاء، عندما تكون السبيل الوحيد لبقاء العائلة على قيد الحياة، تعذيبا نفسيا ومعاملة قاسية ومهينة؟.

يبدو واضحا أن الآثار الناتجة عن الجزاءات الشاملة التي فرضها مجلس الأمن انتهاك لحق الأفراد في عدم التعرض للتعذيب والمعاملة القاسية واللا إنسانية الذي هو من قبيل الحقوق القطعية الآمرة²، مع ذلك، قد يحتاج فريق بأن هذه الآثار منتجات ثانوية لعمل مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، وأنه لم يقصد إحداثها.

ومع ذلك، لا يمكن أن يعفيه التمسك بهذه الحجة من مسؤوليته عن انتهاك الحق في عدم التعرض للتعذيب، فمجلس الأمن كان على علم تام بهذه الآثار التي وثقتها تقارير وكالات الأمم المتحدة وأجهزتها والمنظمات غير الحكومية والإنسانية، إلا أنه لم يتخذ موقفا جادا لوقف

يكون قد مورس بها، وحتى عندما تستخدم أكثر وسائل التعذيب وحشية، فإن آثارها في الأجل الطويل قد تكون نفسية في المقام الأول".

نفس المرجع، ص 17.

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 142.

² لم تتوانى الصكوك الدولية والأجهزة القضائية العالمية بالتذكير والتأكيد على الطابع الأمر والقطعي على تحريم التعذيب واعتباره جريمة دولية تذكر من ذلك، قرار المحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا، الذي جاء فيه أن "القاعدة التي تحرم التعذيب من القواعد الآمرة"، وكذا ما ورد في الحكم الصادر عن الغرفة الكبرى للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية العدساني سنة 2001، والتي أكدت بموجبه " أن تحريم التعذيب هو من القواعد الآمرة في القانون الدولي".

محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 62.

الانتهاكات، واكتفى بإقرار إعفاءات واستثناءات إنسانية لا ترق إلى مستوى تطلعات المجتمع الدولي لوقف خرق حقوق الإنسان التي لطالما دعا الدول لاحترامها¹.

الفرع الثاني: تأثير الجزاءات غير العسكرية على حقوق الإنسان الضرورية²

من المؤكد أن حقوق الإنسان مرتبطة ومتراصة فيما بينها، فلا يمكن الحديث عن إعمال بعض الحقوق دون الأخرى، ومع ذلك، فإن الخطاب السياسي الذي يطغى في كثير من الأحيان على الخطاب القانوني يكرس فكرة وجود حقوق يمكن للدول عموماً وللأمم المتحدة خصوصاً في ظل ظروف استثنائية، تقيدها ومنع التمتع بها ولأن قائمة هذه الحقوق طويلة لا يكف المقام لاستعراضها جميعها، فإننا سنقتصر في دراستنا على جانب منها، نذكر: الحق في الصحة، الحق في الغذاء ومستوى معيشي لائق، الحق في العمل، الحق في التعليم والثقافة.

أولاً: المساس بالحق في الصحة

تضمنت العديد من المواثيق والصكوك الدولية النص على الحق في الصحة كأحد الحقوق التي يتعين على كل إنسان أن يتمتع بها باعتبارها أساسية لا غنى عنها في ممارسة باقي حقوقه الأخرى³، فأكدت المادة 12 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على "حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه".

في تعليقها على هذه المادة، ذكرت اللجنة أن الحق في الصحة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإعمال حقوق الإنسان الأخرى، لاسيما الحق في الغذاء، المسكن، العمل، والتعليم، الكرامة الإنسانية،

¹ خلصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها رقم 8 (1997) بشأن العلاقة بين الجزاءات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن الاستثناءات الإنسانية محدودة جداً في نطاقها.

راجع قرار اللجنة في الفقرة الخامسة، على الرابط: <https://undocs.org/ar/E/C.12/1997/8>

² نشير إلى أنه وإن قسمنا حقوق الإنسان التي تتأثر بالجزاءات غير العسكرية إلى أساسية، وحقوق أخرى، فلا يعنى ذلك بأي حال بأن هذه الفئة الثانية غير ضرورية، فالحقوق الأساسية أطلق عليها هذه التسمية لكون هناك اتفاقاً عاماً على اعتبارها تشكل الحد الأدنى الإنساني، أما الحقوق الأخرى فهي بالطبع ضرورية، وإن لم يكن هناك إجماع بشأنها، فلا يمكن لأي أحد أن ينكر أهميتها، فالواقع يدل، بشكل لا مراء فيه، على ترابط جميع حقوق الإنسان وتكاملها مع بعضها، فلا يمكن إعمال الحق في الحياة دون أن يتم إعمال وتطبيق الحق في الغذاء وفي الصحة، وإذا كان هناك تقسيم لحقوق الإنسان إلى أساسية وأخرى غير أساسية، فذلك يعود في رأينا إلى اختلاف نظرة المجتمعات والدول إلى هذه الحقوق، والتي غالباً ما تكون انعكاساً لهيمنة الخطاب السياسي بشأن إعمال هذه الحقوق وتطبيقها على الخطاب القانوني.

³ ورد النص في الحق في الصحة بموجب: المادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965، والمادتين 11 و12 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة سنة 1979، وفي المادة 24 من اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، والمادة 16 من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981، واعتبره نص المادة 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كحق لا غنى عنه في تحقيق مستوى معيشي لائق.

والحق في الحياة... إلخ، وأن بلوغ "أعلى مستوى من الصحة والجسمية" لا يمكن أن يتحقق بتقديم الرعاية الصحية المناسبة في حينها فحسب بل ينبغي تهيئة الظروف الملائمة للأفراد لأن يعيشوا حياة صحية بتوفير المقومات الأساسية للصحة مثل الغذاء والتغذية، الحصول على مياه الشرب المأمونة، العمل في ظروف وبيئة صحيين¹. وبالتالي، ينبغي أن يؤخذ مفهوم الحق في الصحة، بمعناه الواسع، باعتباره مجموعة من المرافق والسلع والخدمات، والظروف الضرورية اللازمة لبلوغ والتمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة.

وباعتبار الحق في الصحة من الحقوق الأساسية للإنسان، فإنه يتعين على كل دولة أن تتخذ فرادى أو بصورة جماعية جميع الإجراءات والخطوات اللازمة لإعمال هذا الحق أو ضمان المستوى الأساسي الأدنى على الأقل² وينصرف هذا الالتزام كذلك إلى مجلس الأمن، المطالب بعدم فرض جزاءات أو فرض ظروف تؤدي إلى ظهور الأمراض وانتشارها، وإلى سوء التغذية وتدهور أنظمة الصحة أو تعيق الحصول على المياه الصالحة للشرب، هذا هو حال الجزاءات التي فرضت ضد كل من العراق وهايتي، وليبيا ويوغسلافيا، والتي تضمنت انتهاكات صارخة لهذه الحقوق.

فالأعداد الكبيرة للوفيات في صفوف السكان المدنيين التي شهدتها العراق، يعزى جانب كبير منها إلى تدهور النظام الصحي الناتج عن الجزاءات الشاملة التي فرضها مجلس الأمن، فنجمت هذه الوفيات بالمقام الأول، من انتشار الأمراض المعدية مثل الإسهال، والكوليرا... وغيرها، بسبب اختلاط مياه الشرب المأمونة بمياه الصرف الصحي مع انعدام فرص استبدال قنوات

¹ تجميع للتعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، في التعليق العام رقم 14: الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (2000)، وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة بعنوان الصكوك الدولية لحقوق الإنسان بتاريخ 12 ماي 2004، ص 81-82. متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/HRI/GEN/1/Rev.7>.

² أكدت اللجنة على مجموعة من الالتزامات الأساسية الواجب على الدول توفيرها، نذكر من ذلك:

- أ- تأمين حق الاستعادة من المرافق الصحية والحصول على السلع والخدمات الصحية، خصوصا للفئات الضعيفة والمهمشة.
- ب- تأمين التوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية.
- ت- كفالة الرعاية الصحية الإنجابية والرعاية الصحية للأمومة (في أثناء الحمل وبعد الولادة) وللطفولة.
- ث- توفير التحصين ضد الأمراض المعدية الرئيسية التي تحدث في المجتمع.
- ج- اتخاذ تدابير للوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة ومعالجتها ومكافحتها.

نفس الوثيقة السابقة، ص 90-91.

الصرف الصحي وتطويرها أو تعقيمها على أقل تقدير نتيجة الجزاءات. وفي المقام الثاني، من نقص وسوء التغذية الناجم عن استمرار الحظر الشامل¹.

وفي المقام الثالث، من نقص وشح المواد والتجهيزات الطبية، وافتقار الأنظمة الصحية للحد الأدنى من المتطلبات الضرورية للاستشفاء، ومن المواد واللوازم الضرورية لمعالجة تلوث المياه، على الرغم من تقرير استثناءات وإعفاءات لأسباب إنسانية، إلا أن طريقة إدارة لجنة الجزاءات لها كان له بالغ الأثر في استمرار معاناة السكان، لاسيما لدى الفئات الضعيفة والهشة كالشيوخ والأطفال والنساء المحميين بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وبالتالي، حرمانهم من حقوقهم الأساسية، لاسيما الحق في الحصول على كمية من الماء تكون كافية ومأمونة ومقبولة².

فعلى الرغم من معرفة الأمم المتحدة بالتلوث الواسع للمياه في العراق، إلا أنها لم تتخذ إجراءات فعلية ولملوسة لضمان التمتع بهذا الحق أو على الأقل السماح والترخيص بدخول المواد والمنتجات المستعملة للتعقيم ومعالجة المياه القذرة مثل الكلور، وبالنتيجة، انتهاك مجلس الأمن لالتزاماته - الواردة في المادتين (55) و(56) من الميثاق وفي الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان - بصون الكرامة الإنسانية، لاسيما حق جميع الأفراد في التمتع بالصحة³.

¹ ذكرت اللجنة في تعليقها الثامن أن الجزاءات تسبب اضطرابا في توزيع الأغذية والأدوية والإمدادات الصحية، وتهدد نوعية الطعام وتوافر مياه الشرب النظيفة، وتتدخل بصورة قاسية في تشغيل الأنظمة الصحية والتعليمية الأساسية، وتقوض الحق في العمل. راجع التعليق العام رقم 8: حول العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نفس الوثيقة، ص 47.

² اعتبرت اللجنة أن الحق في الحصول على كمية كافية ومأمونة من الماء يعد من الحقوق الأساسية للإنسان، وأن هذا الحق لا يمكن فصله عن الحق في أعلى مستوى من الصحة الجسمية يمكن بلوغه. التعليق العام رقم 15: الحق في الماء (2002)، ص 98-99.

³ فيما يتعلق بالكيفية التي أدارت بها لجنة الجزاءات المتعلقة بالعراق المواد والأدوية المعفاة من الحظر، نشير إلى أن اللجنة اعتبرت أن كل دواء أو مادة يحتوي على نترات، فإنه لا يدخل في نطاق الأدوية المعفاة، ونتيجة لهذا التفسير الضيق والمقيد لقرارات مجلس الأمن، واجهت المستشفيات صعوبات في إجراء العمليات الجراحية، لأن أغلب مواد التخدير تحتوي على نترات، وبالتالي، فقد منع استيرادها كونها لا تندرج ضمن الأدوية المعفاة من الحظر، وتكرر الأمر نفسه بالنسبة للكلور، الذي يستخدم لمعالجة المياه، فتم حظره من قائمة المواد المعفاة لأن له استعمالا مزدوجا، حيث تدرعت اللجنة بخشيتها في أن يتم استخدامه لصنع المتفجرات واستخدامه كسلاح.

والأمر ذاته ينطبق على الجزاءات المفروضة على هايتي وليبيا، أين أدى تعليق السفر وغلق المجال الجوي والبحري والبري من وإلى هاتين الدولتين إلى زيادة معاناة المرضى المصابين بأمراض خطيرة نتيجة عدم تمكنهم من السفر إلى الخارج لتلقي العلاج.

ثانياً: المساس بالحق في الغذاء وفي التمتع بمستوى معيشي لائق

أثبتت تجارب الجزاءات غير العسكرية الشاملة في كل من هايتي ويوغسلافيا والعراق... وغيرها، ما يمكن أن تحدثه هذه الأخيرة من معاناة وبؤس لدى السكان، ومساساً بحقوقهم الأساسية المنصوص عليها في الاتفاقيات والصكوك الدولية¹، والتي يفترض بالدول عموماً، وبمنظمة الأمم المتحدة خصوصاً حمايتها، لاسيما الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، بما يتطلبه ذلك من حق في الغذاء والملبس والعمل والمسكن المحترم، وتبرز التجارب الدولية -يوماً بعد يوم- أن هذه الحقوق مرتبطة ومترابطة فيما بينها، وأن تحقيق كلا منها يتوقف على إعمال باقي الحقوق الأخرى، فلا يمكن الحديث عن التمتع بمستوى معيشي لائق وحق كل شخص ولعائلته في تحسين ظروف معيشتهم، بمعزل عن إعمال الحق في الغذاء أو في الصحة، أو الحق في المسكن اللائق.

فالجزاءات غير العسكرية الشاملة تشكل بلا ريب عائقاً أساسياً يحول دون إعمال الحق في الغذاء الذي يعد من بين الحقوق الأساسية المرتبطة بالكرامة المتأصلة في الإنسان، التي من دونها لا يمكن ممارسة باقي حقوق الإنسان الأخرى، فيرتبط الحق في التحرر من الجوع وسوء التغذية بالحق في البقاء، والحق في الصحة، ويمثل نقص الأدوية وتدهور شبكة المياه والعناية بالنظافة وعدم تأمين الغذاء الكافي أسباباً مباشرة لسوء التغذية.

تتفق أغلب المواثيق الدولية التي تناولت الحق في الغذاء على أن الغاية النهائية من إعماله هو تأمين الغذاء وتوفيره لجميع البشر، ونعني بذلك، توفر وكفاية الغذاء بكمية ونوعية تكفيان لتلبية الاحتياجات التغذوية للأفراد واستدامته، بحيث يمكن الحصول عليه حاضراً ولأجيال المستقبل على المدى الطويل.

¹ نجد إشارات في عدة صكوك ومواثيق دولية إلى حق كل فرد في التمتع بمستوى معيشي لائق، نذكر من ذلك: ميثاق الأمم المتحدة في المادة (55) منه، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته (25)، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، لاسيما المادة (11)، التي تقر بموجبه الدول الأطراف " بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروف المعيشة ".

ولتحقيق ذلك، فرض العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على عاتق الدول عدة التزامات: أولاً، التزام بالحماية، بأن تتخذ ما يلزم من التدابير لمنع أي كان من حرمان الأفراد من الحصول على الغذاء الكافي، فمن المقبول اليوم وعلى نطاق واسع أنه يحظر التصرف بطريقة تؤدي إلى التسبب بالجوع وحرمان الأفراد من الغذاء¹.

ثانياً، التزام باحترام السبيل المتوفر للحصول على الغذاء الكافي، وذلك بالامتناع عن اتخاذ أي تدابير أو ممارسات تسفر عن الحيلولة دونه، أو سن تشريعات أو اعتماد سياسات تتعارض بشكل واضح مع الالتزامات القانونية القائمة المتصلة بالحق في الغذاء.

ويبدو أن قرارات مجلس الأمن المتضمنة توقيع جزاءات غير عسكرية شاملة يتعارض مع الحق في الغذاء²، بل ويشكل عائقاً أمام إعماله، فالحظر الشامل المفروض على العراق طال الكثير من المنتجات الغذائية ولم يتوقف نطاقه عند هذا الحد، بل امتد ليشمل منع استيراد الآلات والمعدات الفلاحية والمواد اللازمة للزراعة من أسمدة وبنور وعلف... وما إلى ذلك، متسبباً بتجويع السكان وحرمانهم من الغذاء، وبالمحصلة، إحداث وفيات بالجملة لاسيما لدى الأطفال والنساء الحوامل³، بما يعد خرقاً صارخاً لكرامة الإنسان وانتهاكاً لحقه في الحياة، وفي التمتع بمستوى معيشي لائق.

¹ يميز بعض الفقه بين التحرر من الجوع والحق في الحصول على الغذاء الكافي، فالأول يتمثل بحماية الإنسان من المجاعة بتوفير المتطلبات الأساسية لبقائه على قيد الحياة بحيث يقع على الدول الأطراف الالتزام بضمانه، وعند الضرورة المجتمع الدولي بعمومه، فالالتزام بالحماية من المجاعة يرتبط بالحق في الحياة ويعتبر إعماله واجباً، ويشكل التحرر من الجوع المستوى الأدنى المطلوب من الدول إعماله في إطار التزامها بوضع الحق في الغذاء موضع التطبيق.

محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 338-339.

² لاشك أن من المقبول وعلى نطاق واسع أن استخدام الغذاء كسلاح سياسي فعل تجرّمه المواثيق الدولية وكذا أحكام القانون الدولي العرفي.

³ خلصت دراسة أجرتها اليونيسيف سنة 1999 عن وفيات الأطفال والأمهات في العراق إلى أن الأطفال ما دون سنة الخامسة في الأجزاء المكتظة بالسكان في هذا البلد، يموتون بمعدل يزيد عن ضعف المعدل الذي كان سائداً قبل عشر سنوات، وأرجع بعد الخبراء نسبة الوفيات المفرطة إلى عدة أسباب، نذكر منها: عدم وجود أغذية رفيعة الجودة، الرضاعة الثديية غير الكافية، ممارسات الفطام الرديئة... إلخ.

مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصادية من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسون بتاريخ 21 جوان 2000، ص 18، متوفر على الرابط:

<https://undocs.org/pdf?symbol=ar/E/CN.4/Sub.2/2000/33>

كما يتصل الحق في مستوى معيشي لائق بالحق في العمل، وفي مسكن ملائم، فالجزاءات غير العسكرية الشاملة غالباً ما يكون لها آثار خطيرة وغير مرغوب فيها على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وحتى الثقافية.

في حالة بوروندي، أثرت الجزاءات الشاملة بشكل واضح على الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، من خلال الزيادة الحادة التي شهدتها أسعار المواد والمنتجات الأساسية بفعل التضخم، وانخفاض القدرة الشرائية للأفراد في مقابل ارتفاع معدل البطالة¹، وهو ما انعكس سلباً على المستوى المعيشي للسكان.

في حالة العراق، اتخذت تداعيات الجزاءات الشاملة بعداً اجتماعياً وأسياً، وانعكست آثارها بشكل جلي على الحق في المعيشة اللائقة، فبسبب العوز وانتشار شبح البطالة اضطرت آلاف الأسر والعائلات إلى بيع منازلها وممتلكاتها لشراء الأغذية ما نجم عنه فقدان المسكن والمأوى². بينما أجبرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية بعض الفتيات لامتهان الدعارة لإعالة أسرهن بمنع المجاعة وتوفير ما يلزم من متطلبات الحياة.

ثالثاً: الحق في العمل

مما لا شك فيه أن الحق في العمل يعد من بين الحقوق الأساسية للإنسان، بالنظر إلى الدور الذي يلعبه في الحفاظ على كرامة الأفراد المتأصلة فيهم، فالأجر الذي يتقاضاه الإنسان له دور مهم في ضمان التمتع بمستوى معيشي ملائم، لذا، ورد النص عليه في عدد معتبر من الوثائق الدولية³، مبينة سمات هذا الحق ومكوناته، كما فرضت لإعماله، التزاماً على عاتق الدول باتخاذ التدابير اللازمة، يأتي في طليعتها المساواة في العمل، وتوفير الظروف والشروط العادلة والمرضية لممارسته، علاوة على ضمان الحريات النقابية والحق في الإضراب.

اعتبرت اللجنة الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الجزاءات غير العسكرية الشاملة لها دائماً تداعيات محسوسة على الحقوق التي يعترف بها العهد، وأنها تقوض

¹ مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصادية من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 23.

² خولة محي الدين يوسف، مرجع سابق، ص 373.

³ ورد الإشارة إلى الحق في العمل في عدد من المواثيق والصكوك الدولية، نذكر: المادة (55) من ميثاق الأمم المتحدة، المادة السادسة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

الحق في العمل¹، نظرا لما تنطوي عليه من وقف وتقييد الصلات الاقتصادية للدولة المستهدفة بما يؤدي إلى ندرة في مناصب العمل وإلى التضخم وفي ظل الحاجة إلى توفير المواد الأساسية، يصبح من الصعب القدرة على تأمين شروط عمل عادلة ومرضية².

في تقرير الأمين العام عن تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 917 (1994) المتعلق بهاييتي، والذي عرض من خلاله الآثار المترتبة عن الجزاءات ضد هذا البلد، أوضح هذا الأخير أن الاقتصاد الهايتي يقارب الانهيار نظرا لفقدان العملة المحلية 40% من قيمتها، وازدياد نسبة التضخم وارتفاع أسعار المنتجات الغذائية بشكل جنوني، مما ينذر بتقشي البطالة لتشمل ما يقرب من أربعة أخماس السكان³.

ولا يخفى على المتمعن أن آثار الجزاءات الشاملة على الحق في العمل تتسع تداعياتها وتمتد لتمس جانبا من الحقوق الأساسية الأخرى، فحرمان شريحة كبيرة من السكان المدنيين من مصدر عيشهم، يؤثر على حقهم في الحياة، في الصحة، في التغذية... إلخ. والمؤكد أن الجزاءات التي تؤدي إلى تدني مستوى معيشة السكان إلى ما دون مستوى الكفاف، تنتهك مقتضيات المادة (55) من ميثاق الأمم المتحدة.

رابعاً: الحق في التعليم والثقافة

أولت الصكوك والمواثيق الدولية أهمية كبرى بالحق في التعليم والثقافة كأحد حقوق الإنسان إيماناً منها بأهمية هذا الحق في تحقيق التنمية الكاملة لشخصية الإنسان والشعور بكرامته، وبوصفه وسيلة لا غنى عنها لإعمال باقي حقوق الإنسان الأخرى، فورد النص على هذا الحق في المادة (26) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذا المادتين (13) و(14) من العهد الدولي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللتين أقرتا بحق كل فرد في التربية والتعليم، وتعد هاتان المادتان من أكثر المواد شمولاً وأبعدها مدى في تناول مسألة الحق في التعليم.

¹ راجع البند (3) من التعليق العام رقم 8: حول العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ص 47.

² المادة (23) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

³ راجع الفقرة الثامنة (8) من قرار مجلس الأمن المشار إليه أعلاه، على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/1994/1012>

ونظرا لأهميته في تمكين الفرد من المشاركة الحيوية والفعالة في مجتمعه، واعتباره شرطا أساسيا في تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية، وحماية البيئة والحد من نمو السكان¹، وتطوير العلاقات الودية بين الشعوب بما يسهم في ضمان وصون السلام العالمي، فقد حرص المجتمع الدولي على كفالة حق التعليم بإلقاء التزامات على عاتق الدول بتهيئة الظروف والبيئة المناسبين لإعماله، سواء بتوفير المؤسسات التعليمية وضمان عمل خدماتها وبرامجها من الناحية الكمية ومجانيتها²، أو بتيسير التحاق جميع المواطنين بالمؤسسات دون تمييز، أو بتحسين الأوضاع المادية للعاملين في قطاع التعليم، واتخاذ التدابير الكفيلة بحماية التمتع به³، فهناك حد أدنى من الالتزامات الفورية في مجال التعليم التي لا يجوز المساس بها أو الخروج عنها.

والجزاءات الشاملة بلا شك تقف عائقا أمام التمتع بهذا الحق، وحتى توفير الحد الأدنى منه، فالخطر الشامل الذي طال المنتجات لم يستثن -عند فرض وتوقيع الجزاءات على العراق ويوغسلافيا- أدوات ومستلزمات التعليم الموجهة للاستعمال في المدارس الابتدائية وغيرها من المؤسسات التربوية⁴، فطال الألواح والأقلام والطباشير والكراريس، والكتب والمجلات العلمية، أجهزة الحواسيب، وكذلك الآلات المخبرية، كما امتد ليشمل المستلزمات والمعدات الأساسية لعمل المؤسسات التربوية من زجاج النوافذ والأجهزة، واللواحق الالكترونية اللازمة لإصلاح وترميم المدارس، الكهرباء، الغاز، والوقود، وغيره.

بينما انقطع عديد الأطفال عن الدراسة في سن مبكرة بسبب الأوضاع الاقتصادية المزرية التي أجبرتهم على الانخراط في الحياة العملية لكسب قوتهم، وإعالة أسرهم في توفير الغذاء والمستلزمات الضرورية للحياة، وفي أحسن الأحوال، البقاء في المنازل لعدم قدرة عائلاتهم على توفير تكاليف الدراسة والتنقل⁵.

¹ أنظر التعليق العام رقم 13 (1999) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشار إليه سابقا، ص 65.

² لا يقع على عاتق الدول الالتزام بتوفير مجانية التعليم فحسب، وإنما هي مطالبة أيضا بتوفير الكتب والمواصلات، وتقديم المنح والإعانات للمواطنين غير القادرين على متابعة تعليمهم.

³ نذكر من ذلك ما خلصت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التي اعتبرت أن الوالدين اللذين يرفضان التحاق ابنهما بالتعليم المجاني لا يمكنهما المطالبة بأي مزايا تنص عليها القوانين السائدة والمعمول بها.

محمد يوسف علوان ومحمد خليل الموسى، مرجع سابق، ص 310-311.

⁴ أنظر قرار مجلس الأمن 661 (1990) بشأن الحالة بين الكويت والعراق، والقرار 757 (1992) بشأن الحالة في جمهورية يوغسلافيا سابقا لاسيما الفقرات 4، 5، 7 من القرار.

⁵ Examen du rapport initiale présenté par le Gouvernement Iraquien au comité des droits de l'enfant, à la dix-neuvième session, 24 septembre 1998, disponible sur:

وانعكس الوضع الاقتصادي العام للبلاد على المستوى المعيشي للأساتذة، فأدى نقص الإنفاق الحكومي إلى انخفاض الدخل الفردي، وبالتالي، تدهور القدرة الشرائية ما دفع عددا كبيرا منهم في سبيل تأمين متطلبات حياته الرئيسية إلى الاستقالة، واضطر البعض الآخر إلى مزاوله وظيفتين، وهو ما كان له أثر بالغ على المردود العلمي والفكري والثقافي.

فيما يتعلق بالجزاءات على يوغسلافيا سابقا، لم يقف الحظر الشامل على أدوات ومستلزمات التعليم، فعلاوة على تقييد الملاحة الجوية والبحرية والبرية لسكان هذه الدولة، وما يمكن أن ينجم عنه من عزلة، تجله بعيدا وغير قادر على الاطلاع أو مجارة التطورات والتوجهات العلمية والتكنولوجية الحديثة في جميع الميادين، قرر مجلس الأمن تشديد التدابير، بتعليق التعاون العلمي والتقني والتبادل الثقافي والزيارات التي يشارك فيها مواطنوها لحسابها أو تحت رعايتها، ومنع بعثات هذا البلد من المشاركة في الأنشطة الرياضية التي تجرى فوق أقاليم دول المنظمة¹.

ومثل هذه الجزاءات تتعارض بلا شك مع ميثاق الأمم المتحدة، ومع أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومقتضيات المادة (13) و(14) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعد خرقا صارخا لأحكام المادة (28) من اتفاقية حقوق الطفل التي تعتبر جميع الدول في المنظمة أطرافا فيها.

المطلب الثاني: آثار الجزاءات على الحقوق الجماعية (التضامنية)

لا تمس الجزاءات غير العسكرية الشاملة بحقوق الإنسان الفردية فحسب، بل أن تأثيرها يمتد ليطال عددا من الحقوق الجماعية أو ما يعرف بحقوق التضامن، هذه الحقوق ظهرت كتطور تدريجي لمعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان -ابتداء من سبعينيات القرن الماضي- أشخاصها هم الجماعات وليس الأفراد، وتأثير الجزاءات على هذه الحقوق يختلف عن تأثيرها على الحقوق الفردية، ولعل أبرز الحقوق التضامنية التي من المرجح أن تتأثر بالجزاءات غير العسكرية هي: الحق في تقرير المصير، الحق في التنمية.

الفرع الأول: تأثير الجزاءات على حق الشعوب في تقرير مصيرها وسيادتها على مواردها

يعد حق تقرير المصير من أحدث المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الدولي المعاصر، إذ ورد النص عليه في طليعة الأهداف التي ترنو الأمم المتحدة إلى تحقيقها في المادة

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCRC%2FSR.484&Lang=en

¹ أنظر الفقرة الثامنة من القرار 757 (1992) على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/ar/S/RES/757(1992))

الأولى من الميثاق، وفي أماكن متفرقة منه¹، وأكدت عليه عديد المواثيق وقرارات المنظمات الدولية، نظراً لأهميته الخاصة في تحقيق وتعزيز احترام حقوق الإنسان الفردية، واعتباره شرطاً لا غنى عنه لإعمال باقي حقوق الإنسان الأخرى.

وعلى ذلك، فإننا نتناول أولاً، مضمون حق تقرير المصير بشقيه السياسي والاقتصادي، وثانياً: آثار الجزاءات غير العسكرية الشاملة على التمتع بحق تقرير المصير.

أولاً: مضمون حق الشعوب في تقرير المصير

من المؤكد أن تقرير المصير مر منذ نشأته بتغيرات وتطورات عدة، أسهمت في بلورته ورسم معالمه، وإبراز كيفية ممارسته، لذا، قبل توضيح مضمون حق الشعوب في تقرير مصيرها، من المهم بمكان أن نستعرض في عجلة التطور التاريخي لحق تقرير المصير، لاستيعاب الإشكالات التي يطرحها إعمال هذا الحق.

أ- إضاءة على مبدأ حق الشعوب في تقرير المصير

يعزو بعض الكتاب ظهور أولى بوادر حق تقرير المصير إلى الإعلان الأمريكي للاستقلال عن بريطانيا سنة 1776، ثم تكرر في إعلان الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1791 الذي جاء فيه أن الثورة الفرنسية ستمنح الأخوة والعون لجميع الشعوب التي ترغب في استعادة حريتها، كما أعلن الرئيس الأمريكي " مونرو " عام 1923 تبنيه لمبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها مبدياً رفضه لأي تدخل أجنبي في شئون القارة الأمريكية، وسار على خطى سلفه كل من " لينين " سنة 1917، والرئيس " ولسن " أثناء الإعداد لصك العصبة، في النقطة الخامسة من مبادئه الأربعة عشر، فذكر أنه " لا يمكن تسوية أية خلافات دون مراعاة حق الشعوب في تقرير مصيرها"².

على الرغم من الإشارات المتعددة إلى حق تقرير المصير في هذه الفترة، إلا أن جميع الدلائل والحقائق تشير إلى أن الدول المستعمرة لم تكن تنظر إلى هذا الحق سوى كوسيلة لكسب وتأييد الشعوب، وفي أحسن الأحوال كمبدأ سياسي يخص إعماله الأمم المتميزة عرقياً أو لغوياً أو ثقافياً³، بالتالي، لا يجوز التمسك به كمبدأ قانوني.

¹ وردت الإشارة إلى حق الشعوب في تقرير مصيرها في المادة (55) من الميثاق، وفي الفصل الحادي عشر الذي يطلق عليه ميثاق تصفية الاستعمار، والفصلين الثاني عشر والثالث عشر من ميثاق الأمم المتحدة.

² حاج محمد صالح، حدود استخدام القوة في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 85-87.

³ محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، مرجع سابق، ص 369.

وما يعزز هذا الفرض، ما خلصت إليه لجنة الفقهاء المكلفة بدراسة نزاع "جزر الأند" في قرارها¹، الذي ذكرت فيه أن " ليس للشعوب الحق في أن تحرر نفسها من الدول التي استعمرتها، حتى لو كانت لا تنتمي إليها " ².

بإقرار ميثاق الأمم المتحدة سنة 1945، تم الاعتراف رسمياً بمبدأ تقرير المصير على الصعيد الدولي كحق قانوني، يعنى جميع الشعوب التي تزرع نير المستعمر والخاضعة للاحتلال الأجنبي، بعد أن ظل لفترة طويلة مجرد مبدأ سياسي، على أن الميثاق وإن نص على هذا الحق، فإنه لم يبين كيفية ممارسة وإعماله، ولم يفرض على عاتق الدول التزاماً بتحقيقه، ما يدفعنا إلى بحث ذلك على ضوء التطورات الدولية لعمل للأمم المتحدة.

ب- حق تقرير المصير على ضوء التطورات الدولية:

اعترف ميثاق الأمم المتحدة بحق الشعوب في تقرير مصيرها بموجب المادتين (1) في فقرتها الثانية، كمبدأ مرشد للأمم المتحدة في سبيل إنجاز سياستها، وتحقيق أهدافها الرامية إلى تنمية علاقات الصداقة بين الشعوب وتوطيد السلم والأمن الدوليين وتقويته، وكذا المادة (55)، التي جاءت بقولها " رغبة في تهيئة دواعي الرفاهية والاستقرار الضروريين لقيام علاقات سلمية وودية بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ... " ³.

بالعودة إلى الأعمال التحضيرية للميثاق فيما يتعلق بحق الشعوب في تقرير مصيرها، يتضح جلياً أن النص على هذا المبدأ كان مثار جدل بين مندوبي الدول المؤتمرة في سان فرانسيسكو، بين من يخشى بروز نزاعات انفصالية، والتي ستكون بعيدة عن توطيد السلام وغير متوافقة مع الحفاظ عليه، وبين من ينكر تصرفات القوى الاستعمارية غير المشروعة المتسمة بالاستغلالية

¹ "جزر الأند" هي جزر واقعة بين السويد وفنلندا، وينتمي شعبها إلى أصل سويدي، تخلت عنها السويد في بداية القرن 19 لصالح روسيا، التي ألحقتها بدورها بفنلندا - التي كانت خاضعة للسيادة الروسية - وعند حصول فنلندا على استقلالها عقب الحرب العالمية الأولى، خشي شعب هذه الجزر أن لا يكون لهم أي دور في حياة البلاد لذا قاموا بتنظيم استفتاء تلقائي سنة 1919 بغرض المطالبة بالانضمام إلى السويد.

² بوسلطان محمد ويكاي حمان، القانون الدولي العام وحرب التحرير الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 57.

³ اقترح المندوب السوفياتي إجراء تعديلين، على نص المادة الأولى في فقرتها الثانية بإضافة عبارة " إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ". وعلى المادة (55) بإدراج عبارة " ... علاقات تقوم على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ".

أنظر: سعد الله عمر، تقرير المصير السياسي للشعوب، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 57.

والاستحواذ على ثروات الشعوب وإنكار حقوقها، وللتوفيق بين الموقفين، احتفظ ميثاق الأمم المتحدة بنسخة معتدلة من هذا الحق¹.

أدى هذا الموقف إلى بروز جدل بين الفقهاء حول الطبيعة القانونية لهذا الحق، فاعتبر جانب أن حق تقرير المصير لا يعدو أن يكون مجرد مفهوم سياسي خال من أية قيمة قانونية بدليل أن الميثاق لم يفرض على عاتق الدول الأعضاء التزامات لإعماله²، وسأيره في ذلك آخر، غير أنه اتخذ حجة مغايرة، فاعتبر أن مواد الميثاق لم تعالج حق تقرير المصير بذاته، وإنما تناولت مسألة الاحترام الواجب للسيادة القومية، وأنه لا يجب النظر إلى حق تقرير المصير سوى من شقه الداخلي المتعلق بحق الشعوب في اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي، دونما النظر إلى الجانب الخارجي المتعلق بالسعي للاستقلال وإقامة دولة ذات سيادة، لأن أعمال هذا الجانب ينطوي على بذور صراع ودمار للدولة والأمة، لذا، وجب حصر نطاق تطبيقه في أضيق الحدود³.

على النقيض من ذلك، ذهب فريق ثان إلى الرد على الادعاء القائل بأن المواد المتعلقة بحق الشعوب في تقرير مصيرها ليست ملزمة وغير قابلة للتطبيق لأنها وردت في سياق عام ولم تورد التزامات محددة تجاه الدول بالقول، أن الطابع العام وغير المحدد لحكم ما لا يشكل عائقاً لطابعه الإلزامي، وأن وجود صعوبات في تطبيق مبدأ معين لا يعني استحالة تنفيذه، فتضمن هذا الحق في الميثاق اعتراف بكونه مبدأ عاماً مقبولاً من أغلبية الأعضاء الممثلين للأسرة الدولية، والتأكيد عليه بموجب المادة الأولى المشتركة للعهدين الدوليين بشأن الحقوق السياسية والمدنية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو تكريس لاعتباره حقاً من حقوق الإنسان وهدفاً رئيسياً تسعى الأمم المتحدة لتحقيقه.

وإذا كان النص عليه قد جرى بصياغة عامة ومرنة، فقد سمحت الممارسة الدولية اللاحقة بتوضيحه وتفسيره على ضوء التطورات الدولية، بالتأكيد على طابعه الإلزامي والملزم⁴.

¹ Antonio CASSESE, " l'article 1 para 2 ", in Allain PELLET et Jean.P.COT, la Charte des Nations Unies " Article par article ", Economica, Paris, 1991, p 43.

² بوسلطان محمد ويكاي حمان، مرجع سابق، ص 59.

³ واصل سامي جاد عبد الرحمان، إرهاب الدولة في إطار قواعد القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 315.

⁴ نشير في هذا الصدد إلى عدد من قرارات الجمعية العامة التي تولت التأكيد على الطابع الإلزامي لحق تقرير المصير باعتباره أحد المقاصد والأهداف التي تسعى الأمم المتحدة لتحقيقها، نذكر من ذلك، (1) القرار 1514 الصادر بتاريخ 1960/2/14 الخاص بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. (2) القرار 2621 المؤرخ في 1970/10/12 الذي تضمن موافقة الجمعية العامة على "

في تعليقها على المادة الأولى المشتركة من العهدين الدوليين، اعتبرت لجنة حقوق الإنسان أن هذه الأخيرة تركز حقا غير قابل للتصرف لجميع الشعوب، تكون بمقتضاه حرة "في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي". هذا الحق وهذه الالتزامات المترتبة عليه والمتعلقة بتنفيذه، لا يمكن فصلها عن أحكام أخرى للعهد وقواعد القانون الدولي¹.

وتؤكد المادة الأولى من العهد في فقرته الثانية جانبا خاصا من المحتوى الاقتصادي لتقرير المصير، وهو حق الشعوب في إطار سعيها إلى بلوغ أهدافها الخاصة في "التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دونما إخلال بأي التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على المنفعة المتبادلة، وعن القانون الدولي، ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة".

بينما تفرض هذه المادة في فقرتها الثالثة التزامات محددة تجاه الدول الأطراف في العهد²، باتخاذ تدابير إيجابية - لا حيال شعبيها فقط، وإنما أيضا تجاه جميع الشعوب التي تسعى إلى تقرير مصيرها أو التي تعاني الاحتلال الأجنبي - لتسهيل التمتع بهذا الحق واحترامه، والامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يؤثر سلبيا على حق تقرير المصير.

ثانيا: آثار الجزاءات غير العسكرية الشاملة على التمتع بحق تقرير المصير

أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق بالآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، وفي أكثر من قرار، على الالتزام القائم على عاتق الدول الأطراف بتيسير تمتع الشعوب بحقها في تقرير مصيرها³، وأن هذا الحق أضحي مبدأ قانونيا

برنامج العمل من أجل التنفيذ التام لإعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. (3) القرارين 2787 الصادر في 1971/8/6 والقرار 2955 بتاريخ 1972/12/12 أكدت الجمعية بموجبهما حق الشعوب في تقرير مصيرها، وحقها في النضال بما يتفق والميثاق، وحقها في تلقي الدعم المادي والمعنوي.

حاج محمد صالح، حدود استخدام القوة في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 90-91.

¹ أنظر التعليق العام رقم 12: المادة 1 (حق تقرير المصير) (1984) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان، ص 126.

² تنص المادة الأولى المشتركة من العهدين الدوليين في فقرتها الثالثة بالقول "على الدول الأطراف في العهد، بما فيها الدول التي يقع على عاتقها مسؤولية إدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والمشمولة بالوصاية، أن تعمل على تحقيق حق تقرير المصير، وأن تحترم هذا الحق وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة".

³ تكررت محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن الجدار العازل أن "مبدأ تقرير المصير للشعوب قد ورد في ميثاق الأمم المتحدة، وكررت تأكيده الجمعية العامة في القرار 2625 (1970)، ووفقا لما جاء به "كل دولة عليها واجب الامتناع عن أي إجراء قسري يحرم الشعوب من الحق في تقرير المصير". كما أن المادة 1 المشتركة بين العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية،

من المبادئ التي يقوم عليها التنظيم الدولي، بل ويعد من القواعد الآمرة¹، التي تنشئ التزاماً تجاه الكافة بتعزيزه واحترامه²، وعلى ذلك، فإن الأمم المتحدة لا يمكنها فرض واعتماد قرارات يترتب على تطبيقها حرمان الشعوب من وسائل عيشها، أو من حقها في اختيار نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وهكذا، فإن الجزاءات الشاملة المفروضة على العراق، وليبيا، هايتي،... وغيرها، من الواضح أنها تنتهك حق الشعوب في تقرير مصيرها، فحرمان الشعب العراقي من التصرف في ثرواته الطبيعية، لاسيما النفط، مورده الأساسي ومصدر عيشه، أعاق دورة إنتاجه على الصعيدين الوطني والدولي وحال دون جذب الرساميل الأجنبية اللازمة للاستثمار، ما عطل عمليات التنمية، وأثر بالتالي على حقوقه الجماعية، وبالتبعية على التمتع بباقي حقوقه الفردية الأخرى.

الفرع الثاني: آثار الجزاءات غير العسكرية على الحق في التنمية

يعد الحق في التنمية من حقوق الجيل الثالث ضمن منظومة حقوق الإنسان، والذي ظهر ليعكس مرحلة جديدة من مسيرة تطور هذه المنظومة، فبعد أن كان حق تقرير المصير السياسي

والاقتصادية والثقافية والاجتماعية تكرر حق الشعوب في تقرير المصير، وتضع على كاهل الدول الأطراف الالتزام بتعزيز أعمال ذلك الحق واحترامه وفق أحكام ميثاق الأمم المتحدة".
الرأي الاستشاري لمحكمة العدل المتعلق بالآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة بتاريخ 09 جويلية 2004، ص 44، الفقرة 88.

على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ar.pdf>

¹ أعلن القاضي عمون نائب الرئيس في رأيه المستقل في فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب افريقيا في ناميبيا، رقم قرار مجلس الأمن (1970) 276 أنه " ... يعتبر عن حق أن استخدام القوة بهدف إحباط الحق في تقرير المصير عمل عدواني، يزداد خطورة نظراً لأن حق تقرير المصير هو قاعدة لها طبيعة القواعد الآمرة لا يسمح بالخروج عنها تحت أي ظرف من الظروف".

أشار إليه: التقرير الأول عن القواعد الآمرة المعد من قبل المقرر الخاص السيد داير تلامي، المقدم إلى لجنة القانون الدولي في دورته الثامنة والستون، بتاريخ 08/03/2016، ص 36.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/CN.4/693>.

² رأت محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن القضية المتعلقة بتييمور الشرقية (البرتغال ضد أستراليا) في 30/06/1995 أن " ادعاء البرتغال بأن حق الشعوب في تقرير مصيرها على النحو الذي تطور به من خلال ميثاق الأمم المتحدة وممارستها، يتسم بحجية مطلقة تجاه الكافة أمر لا مرأ فيه، فمبدأ تقرير مصير الشعوب أقره الميثاق والاجتهاد القضائي للمحكمة، وهو مبدأ من المبادئ الأساسية في القانون الدولي المعاصر".

موجز الأحكام والأوامر والفتاوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1992-1996)، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، 1998، ص 102.

متوفر على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1992-1996-ar.pdf>

الشغل الشاغل لمعظم شعوب العالم، أدركت هذه الأخيرة أن استقلالها السياسي والاقتصادي والاجتماعي سيكون منقوصا ما لم يصطبح بالحق في التنمية.

على الرغم من المقبول الواسع للحق في التنمية كأحد الحقوق الفردية والجماعية في آن واحد، إلا أن علاقته بالجزاءات غير العسكرية الشاملة تثير عدة نقاط جديرة بالوقوف عندها، فهذا الحق وعلى خلاف باقي حقوق الإنسان التي تطرقنا إليها غير مكرس في أي صك قانوني ملزم ذو نطاق عالمي، وحتى الصكوك التي أشارت إليه، فإنها لم تبين صاحب هذا الحق، ولا الجهة التي يقع على عاتقها مسؤولية إعماله وتحقيقه، لذا، ينبغي أولا بحث البوادر الأولى للحق في التنمية، ثانيا، مضمون هذا الحق وأساسه القانوني، وعلى هدي مضمون الحق في التنمية سندرس جوهر التناقض بينه وبين الجزاءات غير العسكرية الشاملة.

أولا: البوادر الأولى للحق في التنمية

يعزو جانب من الكتاب أولى بوادر الحق في التنمية إلى إعلان فيلادلفيا بشأن أهداف وأغراض منظمة العمل الدولية، والذي تم إقراره بتاريخ 1944/05/10¹، بينما يرجع استخدام مصطلح الحق في التنمية إلى القاضي السينغالي Keba M'Bayé في محاضرة ألقاها في المعهد الدولي لحقوق الإنسان سنة 1972، بعنوان " الحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان"، والتي اعتبرت الشرارة لانطلاق حملة تعبئة عالمية حول الحق في التنمية كحق ينتمي إلى الجيل الثالث، يشمل علاوة على هذا الحق، الحق في السلم، والحق في بيئة صحية ومتوازنة، الحق في الإفادة من الإرث المشترك للإنسانية².

على مستوى الأمم المتحدة، ترجع بوادر الحق في التنمية إلى قرار الجمعية العامة 1161 بتاريخ 26 نوفمبر 1957، الذي جاء فيه أن " التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة والمتكاملة، من شأنها أن تساعد على تعزيز والمحافظة على السلم والأمن، والتقدم الاجتماعي وتطور المستوى المعيشي، وكذا الاعتراف بحقوق الإنسان وحياته الأساسية للجميع واحترامها.

¹ أكد إعلان فيلادلفيا على " حق البشر جميعهم بغض النظر عن الجنس أو العقيدة أو النوع في متابعة السعي وراء رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظل ظروف قوامها الحرية والكرامة والاستقلال الاقتصادي وتكافؤ الفرص، وأن الفقر في أي مكان يشكل خطرا على الازدهار، وأن الحرب ضد الحاجة في داخل كل أمة، وبالجهود الدولية المنسقة تنطبق بشكل كامل على كل الشعوب في كل مكان ... ".

زرارقة عيسى وولد عمر الطيب، إعمال الحق في التنمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 979.

² محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، مرجع سابق، ص 408.

تم التأكيد على هذه المقاربة بشكل أكثر تفصيلاً في المؤتمر العالمي المنعقد بطهران سنة 1968 حول حقوق الإنسان، إذ أعلنت الجمعية العامة عن وجود ارتباط متأصل بين التمتع بحقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية¹.

وكان من نتائج ذلك، أن قررت لجنة حقوق الإنسان سنة 1977، لفت الانتباه بشكل خاص إلى الصعوبات التي تعترض التحقيق الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لاسيما في الدول النامية، وفي الوقت نفسه، أوصت المجلس الاقتصادي والاجتماعي بدعوة الأمين العام للمنظمة بالتعاون مع اليونيسكو والوكالات المتخصصة الأخرى لإجراء دراسة عن الأبعاد الدولية للحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان وعلاقته بباقي الحقوق الأخرى القائمة على التعاون الدولي، بما في ذلك الحق في السلم، مع الأخذ في الحسبان متطلبات النظام الاقتصادي الدولي الجديد والحاجيات الإنسانية الأساسية²، خلصت في تقريرها الصادر في 11 ديسمبر 1978، إلى أن ممارسة الحق في التنمية يرتبط بسواد السلم، وقيام نظام اقتصادي دولي جديد تسوده العدالة والمساواة والتضامن بين الشعوب والدول، كما شدد التقرير على ضرورة التزام كل الدول الأعضاء فرادى أو مجتمعين بتهيئة الظروف الملائمة لإعمال الحق في التنمية.

وفي 11 مارس 1981 اتخذت لجنة حقوق الإنسان قراراً عملياً بإنشاء فريق عمل حكومي يناط به دراسة نطاق ومضمون الحق في التنمية وكذا الوسائل الكفيلة بضمان إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع الدول³، الواردة في مختلف الصكوك القانونية الدولية، لتتوصل الجمعية العامة بعد ذلك إلى إقرار الإعلان العالمي المتعلق بالحق في التنمية بتاريخ 04 ديسمبر 1986.

ثانياً: مضمون الحق في التنمية ونطاقه

قبل الخوض في مضمون الحق في التنمية ونطاقه، يبدو أن من المهم بمكان أن نقدم لمحة عن هذا المفهوم والتطورات التي شهدتها، والتي واكبت تطور الحياة البشرية.

¹ جاء في إعلان طهران 1968 قوله " نظراً لكون حقوق الإنسان وحياته الأساسية غير قابلة للتجزئة، فإنه يستحيل التحقيق الكامل للحقوق المدنية والسياسية من غير التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ".

² Azzouz KERDOUN, le droit au développement en tant que droit de l'homme: portée et limites, Revue Québécoise de droit international, 2004, p 76.

³ يشار إلى أنه قد تم إنشاء العديد من الأفرقة العملية في هذا الإطار في مراحل مختلفة وبمهام متفرقة، فعهد بالأولى (1981-1989) مهمة الإعداد لمشروع الإعلان عن الحق في التنمية، وبالتالي (1993-1996)، مهام البحث عن العقبات التي تحول دون وضع الإعلان موضع التنفيذ، وللثالثة المكونة من خبراء حكوميين، مهمة التفكير والإعداد لاستراتيجية لتنفيذ إعلان الحق في التنمية (1996-1997)، بينما عنت الرابعة المنشأة سنة 1998، بألية متابعة التقدم المحرز لتعزيز وتنفيذ الحق في التنمية.

أ- إضاءة على مفهوم التنمية ومراحل تطورها

مما لا شك فيه أن محاور التنمية وأبعادها المختلفة متداخلة فيما بينها ومتفاعلة مع بعضها، ونتيجة للتفاعل تعددت محاولات تعريف التنمية وتباينت كل من زاوية نظره إليها، فيربطها البعض بالمجال الاقتصادي، ويربطها آخر بالجانب الاجتماعي، فيما ينظر إليها ثالث من الجانب الثقافي، ورغم تعدد الرؤى والزوايا التي ينظر منها إلى التنمية إلا أن الأكد أن التنمية عملية شاملة تنطوي على جميع الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، هذه الجوانب والأبعاد متداخلة فيما بينها ومترابطة مع بعضها، بالتالي، لا يتصور تنمية اقتصادية بوجود تخلف إداري أو ثقافي أو سياسي أو اجتماعي¹.

في محاولة لتعريف التنمية، يذهب جانب من الفقه إلى القول بأنها " امتياز معترف به لكل فرد ولكل شعب للتمتع بمقدار من السلع والخدمات المنتجة بفضل مساعي التضامن لأعضاء المجتمع " ². ويعرفها آخر بأنها "تحول في الهياكل الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية، والتي عادة ما تكون مصحوبة بالتقدم أو الإزدهار" ³. فيما يعتبر ثالث أن مفهوم التنمية ينصرف للتعبير عن " حق الشعوب في كافة أنحاء العالم وكل مواطن بالتمتع بكافة حقوق الإنسان ".

من كل التعاريف المقدمة يمكن القول، أن التنمية عملية تراكمية شاملة أو نقلة نوعية وكمية تستهدف تحسين الأوضاع الحياتية للأفراد والشعوب في جميع المجالات، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية الإيكولوجية والتكنولوجية وغيرها من الحالة الآنية إلى وضع أحسن وأكثر رفاهية.

وإذا كانت عملية التنمية قد ظهرت في ستينيات القرن الماضي مرادفا للنمو الاقتصادي، بحيث يتم التعويل على العوامل الاقتصادية لتحقيق التنمية، والتركيز على بناء القدرة الانتاجية للاقتصاد الوطني لتحقيق مستويات أعلى من الدخل القومي والفردى، ومستويات أعلى للمعيشة والحياة الاجتماعية، ومن ثم الوصول إلى أعلى مستوى من الرفاه المعيشي، فقد أثبتت التطورات الدولية أن الاهتمام بهذا الجانب وحده غير كاف، وأنه ينبغي إعادة النظر في مدلول التنمية بإيلاء أهمية أكبر بالتنمية الاجتماعية، والتركيز على مشكلات الفقر، البطالة، اللامساواة...

¹ رحالي حجيلة، التنمية في ظل المتغيرات العالمية (من التنمية الاقتصادية إلى التنمية المستدامة)، مجلة معارف، جامعة البويرة، العدد 17، 2014، ص 156.

² زرارفة عيسى وولد عمر الطيب، أعمال الحق في التنمية، مرجع سابق، ص 977.

³ Azzouz KERDOUN, op.cit, p 77.

وغيرها، ومعالجتها من خلال وضع استراتيجيات الحاجات الأساسية وإشراك المواطنين في إعداد خطط التنمية وتنفيذها ومتابعتها¹.

كانت هذه المقاربة السبب والدافع لظهور ما يعرف بالتنمية الشاملة، التي اتجهت للاهتمام بجميع جوانب ومجالات حياة الإنسان المادية والمعنوية، فقد تأكد أن عملية التنمية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها ما لم تتداخل عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والقانونية لتتفاعل وتتصهر في بوتقة واحدة، فجميع جوانب عملية التنمية متداخلة مع بعضها ومتكاملة فيما بينها، يشكل كل منها - وإن بدرجة متفاوتة- عاملا مستقلا وتابعا في آن واحد².

ولعل من أحدث المفاهيم المستجدة لهذا المدلول ما يدعى بالتنمية المستدامة أو المستديمة³، الذي ظهر كفلسفة تنموية جديدة تستهدف مواجهة المشكلات البيئية، لاسيما التدهور واسع النطاق للبيئة الطبيعية⁴، والآثار الناجمة عنها، فيشير هذا المدلول إلى عمليات التنمية القائمة على مبدأ التناسق بين الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية، الموجهة لتلبية وإشباع الحاجات الأساسية الإنسانية للأجيال اللاحقة والمقبلة، بعقلنة استغلال الموارد الطبيعية وتسيير المحيط البيئي على نحو يضمن تحسن نتائج عمليات التنمية دون أن يمس بقدرة البيئة على الاستجابة

¹ لمزيد من التفاصيل حول مراحل تطور مفهوم التنمية، راجع: رحالي حجيلة، مرجع سابق، 157-159.

² لعل بوكميش، الحق في التنمية كأساس لإعمال حقوق الإنسان والشعوب والدول، مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة أدرار، العدد 03، جويلية 2004، ص 148.

³ عرف برنامج الأمم المتحدة للتنمية سنة 1992 التنمية المستدامة بأنها " المسار الذي من خلاله توضع السياسات الاقتصادية والتجارية، المالية، الطاقوية، الزراعية والصناعية، بهدف إقامة تنمية تكون مستدامة اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا ".

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain 1992 : Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial, Economica, Paris, 1992, p 19.

وعرفها التقرير الموسوم بـ " مستقبلنا المشترك " الصادر سنة 1987 كجزء من التقرير النهائي للجنة العالمية للبيئة والتنمية،

بأنها " تلك التنمية التي تلي حاجات الحاضر دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجاتهم ".

⁴ أكد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المشهور بقمة الأرض المنعقد بربو دي جانيرو سنة 1992، على عمق الصلة بين التلخف التنموي والتدهور البيئي، تمخض عن هذا المؤتمر ثلاث صكوك دولية، لعل أهمها إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي تضمن مجموعة من المبادئ الرامية إلى النهوض بالتنمية المستدامة عبر إقامة صلة بين مقتضيات التنمية وضرورة الحفاظ على البيئة، كما تم التأكيد على هذه المبادئ في اتفاقية باريس بشأن مكافحة التصحر المنعقدة سنة 1994.

نفاذي حفيظ، تداعيات العقوبات الاقتصادية الدولية على الحق في التنمية المستدامة، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة مستغانم، المجلد 1 العدد 2، 2013، ص 291-292.

لها، بمعنى آخر، فإن هدف التنمية المستدامة هو التوفيق بين متطلبات التنمية الاقتصادية، وضرورة المحافظة على البيئة لتلبية حاجات الأجيال المقبلة¹.

ب- مضمون الحق في التنمية وأساسه القانوني

يستمد الحق في التنمية أساسه القانوني من ميثاق الأمم المتحدة، فنجد في المادتين (55) و(56) إشارة إلى هذا الحق بالنظر لما تضمنته من أحكام، فقد نوهت إلى شروط الاستقرار والرفاهية الضروريين للوصول إلى مستوى معيشي لائق ومعقول والعمالة الكاملة، كما أكدت على شروط التقدم والتنمية في النظام الاقتصادي والاجتماعي، فربطت بين التنمية والسلام، وهذين المقصدين يشكلان إلى جانب حقوق الإنسان أهداف مترابطة ومتكاملة فيما بينها، بل أن تحقيق كل منها وسيلة لتحقيق الأخرى، فجميع الدلائل تشير إلى أن لا وجود للتنمية من دون سلام، ولا سلم في ظل وجود انتهاك منهجي لحقوق الإنسان.

كما نجد كذلك إشارة إلى الحق في التنمية في كل من المادة (22) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين اللذين اعترفا ضمناً بالترابط الموجود بين حقوق الإنسان والتنمية، وأكد عليه صراحة المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد بطهران سنة 1968²، وإعلان التنمية لسنة 1986 الذي يعد أول صك دولي يتناول الحق في التنمية كأحد حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف³، مؤكداً أن تكافؤ الفرص في التنمية حق للأمم ولأفراد الذين يكونون الأمم على السواء⁴.

إلى جانب ما جاءت به إعلان التنمية لسنة 1986 من أحكام، تستهدف تصحيح الاستراتيجيات المتبعة في إطار حقوق الإنسان وفقاً لإرادة المجتمع الدولي لاسيما إزالة التفرقة

¹ فريدة حموم، حقيقة التنمية الإنسانية المستدامة والحديث عن التنمية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، العدد الثالث، ديسمبر 2018، ص 37.

² جاء في إعلان طهران سنة 1968 أنه " ونظراً لكون حقوق الإنسان وحرياته الأساسية غير قابلة للتجزئة، فإنه يستحيل التحقيق الكامل للحقوق المدنية والسياسية من غير التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ".

³ اعتمدت الجمعية العامة إعلان الحق في التنمية بتاريخ 1968/12/04، ولم تصوت ضده سوى الولايات المتحدة الأمريكية، بينما امتنعت ثمانى دول عن التصويت.

⁴ جاء في المادة الأولى من إعلان الحق في التنمية قولها " الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابلة للتصرف، وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحرريات الأساسية إعمالاً تاماً "، لتضيف " ينطوي حق الإنسان في التنمية أيضاً على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، ممارسة حقها غير القابل للتصرف في ممارسة سيادتها التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية ".

الكلاسيكية القائمة منذ سنة 1966، والدمج بين الحقوق الواردة في العهدين الدوليين من جهة، وحقوق الشعوب والدول والمبادئ التي تحكم العلاقات الدولية من جهة أخرى¹، فقد جاءت صياغتها لتعكس التوفيق بين اتجاهين متعارضين: الأول، تنزعه الدول الغربية، وتتادي بقبول الحق في التنمية، لكن كحق فردي فحسب، حيث تعتبر أن الاعتراف به كحق جماعي ينطوي على خطر جسيم، بينما يرفض الاتجاه الثاني، وهي الدول النامية هذا الموقف مؤكداً على أن هذا الحق مكفول للأفراد وللشعوب والدول على السواء، وأن التطورات الدولية بينت أن حقوق الإنسان مترابطة فيما بينها، وأنها غير قابلة للتجزئة².

بالعودة إلى ما جاءت به المادة الأولى من إعلان التنمية، أوضحت هذه الأخيرة أن الحق في التنمية مكفول " لكل إنسان"، و" لجميع الشعوب"، و" للدول"، فالإنسان باعتباره الموضوع الرئيسي والمركزي في هذه العملية ينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منها، ليكون بذلك الهدف والوسيلة، في آن واحد، لإتمام هذه العملية التي تقتضي تضافر كل الجهود باعتبارها مسؤولية البشر جميعاً، فردياً وجماعياً، ذلك أن البعد الجماعي للتنمية مكمل لبعده الفردي، وهكذا، يقر غالبية الفقه بترباط الحقوق الفردية مع الحقوق الجماعية وأن الحق في التنمية ببعده الفردي يفقد معناه ما لم يرفق بالحق في التنمية ببعده الجماعي³.

في هذا الإطار، من المهم أن نشير إلى التطور الذي شهده مدلول التنمية، ما أفضى إلى بلورة مفهوم جديد يدعى بالتنمية البشرية، حمل لوائه تقرير الأمم المتحدة الإنمائي والذي يجعل من الإنسان جوهر عملية التنمية فبعد أن كانت مؤشرات التنمية تقوم على الرفاه الاقتصادي والانتاج المادي والمواد الخام، ركزت المقاربة الجديدة للتنمية على مؤشرات مختلفة من قبيل العمر المتوقع عند الولادة، مؤشر الديمقراطية والمشاركة السياسية، العدالة الاقتصادية، التحصيل العلمي، سلم وأمن الأفراد.

¹ لعلى بوكميش، مرجع سابق، ص 147.

² كان لهذا التوجه الأخير تكريس في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد بفيينا سنة 1993، حيث قضت الفقرة العاشرة من الإعلان بأن الحق في التنمية حق أصيل وأنه جزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان الأساسية، وأن إحرار تقدم دائم نحو أعمال الحق في التنمية يتطلب سياسات إنمائية فعالة على الصعيد الوطني، ويتطلب علاقات اقتصادية منصفة وبيئة اقتصادية مواتية على الصعيد الدولي، واعتبر أن تخفيف الدين الخارجي الملحق على عاتق الدول النامية والانتشار الفقر المدقع على نطاق واسع من أهم التحديات التي تحول دون التمتع بالحق في التنمية.

³ Azzouz KERDOUN, op.cit, p 80.

بينما أوضح الإعلان في مادته الثانية، الدور الذي يلعبه المجتمع ككل في تحقيق التنمية الكاملة للإنسان، من خلال تعزيز وحماية النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي المفضي إلى التنمية، مؤكداً على التوازن والترابط الضروريين بين الرفاه الفردي والجماعي. فيما يتعلق بحق الشعوب في تقرير مصيرها، من الواضح أن هذا الحق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في التنمية، فإعمال كليهما يتطلب السيادة التامة على الثروات والموارد الطبيعية، التي تعد مكوناً متأسلاً في حق تقرير المصير وفي الحق التنمية¹، بعبارة أخرى، فإن هذين الحقين متكاملين، ولا يمكن تحقيق التنمية من دون الاعتراف بالحق في تقرير المصير².

ولأن الاعتراف بالحق في التنمية يستوجب تحديد الأطراف، من حيث صاحب الحق والجهة التي يناط بها مسؤولية وضعها موضع التنفيذ، فقد جاء في المادة (3/2) من الإعلان أن " من حق الدول ومن واجبها، وضع سياسات إنمائية وطنية ملائمة تهدف إلى التحسين المستمر لرفاهية جميع السكان وجميع الأفراد... على أساس مشاركتهم النشطة والحرّة والهادفة في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها ". مما يعني أن يضع الإعلان على عاتق الدول الالتزام بتهيئة الأوضاع الوطنية والدولية المواتية لإعمال الحق في التنمية، وهو ما يتطلب منها جملة من الالتزامات على الصعيدين الوطني والدولي.

فعلى الصعيد الوطني، يقع على عاتق الدولة الالتزام بضمان تكافؤ الفرص للجميع للوصول إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية، الغذاء، الإسكان والعمل، والتوزيع العادل للدخل، وتشجيع المشاركة الشعبية.

على الصعيد الدولي، يتعين على الدول تعزيز تنمية البلدان النامية على نحو أسرع، بتهيئة الظروف المواتية لضمان التمتع الفعلي والكامل بحقوق الإنسان والقضاء على الانتهاكات الواردة عليها وعلى أسبابها، وإزالة العقبات التي تحول دون التمتع بهذه الحقوق، من خلال التعاون الدولي الفعال، وتقديم التسهيلات والوسائل اللازمة لتنميتها الشاملة، وحل المشاكل الدولية ذات الطابع الاقتصادي والثقافي والاجتماعي والانساني، وينصرف هذا الالتزام أيضاً إلى الأمم

¹ ذكر القاضي " فيريشتشتين " في رأيه المستقل المرفق بقرار محكمة العدل الدولية بشأن تيمور الشرقية (البرتغال ضد أستراليا) سنة 1995، أن " حق تقرير المصير وحق السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية حقان ذو حجية مطلقة تجاه كافة، يتمتع بها شعب تيمور الشرقية ".

راجع القرار المشار إليه، ص 104، على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1992-1996-ar.pdf>

² Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 270-271.

المتحدة المطالبة ليس فقط باتخاذ الوسائل الكفيلة بتعزيز أعمال هذا الحق، وإنما أيضا الامتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يعرقل تحقيق التمتع به كولاية وهدف من أهداف المنظمة التي يتعين عليها تحقيقها¹، في إطار قيامها بمهامها المتمثلة أساسا في حفظ السلم والأمن الدوليين. صحيح أن الحفاظ على السلام العالمي يعد الهدف الرئيس للمنظمة، غير أن تحقيقه لا ينبغي أن يكون على حساب باقي أهدافها الأخرى، لاسيما الالتزام باحترام حقوق الإنسان وتعزيزها، بما في ذلك الحق في التنمية.

ثالثا: آثار الجزاءات غير العسكرية على الحق في التنمية

أولى المجتمع الدولي بالحق في التنمية أهمية بالغة، يشهد عليها الكم الهائل من المواثيق والصكوك الدولية الصادرة في شأنها، بل وذهب البعض إلى المناداة بجعله أحد الركائز الأساسية لنظام الأمن الجماعي الجديد، نظرا لما يترتب عن عدم إعماله من انتشار للفقر واللامساواة مما ينشئ ميدانا خصبا لانفجار الأزمات، لذلك، جاءت معظم المواثيق لتؤكد على العلاقة الترابطية وغير القابلة للتجزئة بين الحق في التنمية وبين السلم والأمن العالميين².

ومن المفارقة أن الأمم المتحدة التي يفترض بها أن تكون الهيئة التي توحد الجهود المشتركة للدول بغرض تحقيق هذا المقصد وأن تسهر على تعزيز التضامن الدولي وإزالة العقبات التي تعترض إعماله، أضحت بفعل الجزاءات غير العسكرية التي تفرضها تنتهك هذا الحق.

فالتجارب الدولية تؤكد بشك لا مرأى فيه ما للجزاءات من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ولعل الحق في التنمية يعد أبرزها لما له من تأثير على باقي الحقوق الأخرى في الدولة المستهدفة، فأنظمة الجزاءات عادة ما تؤدي إلى الإضرار باقتصاد الدولة المستهدفة وبناءها الاجتماعية، والتأثير على الصحة العامة، فيزداد عدد الفقراء بها، وبالنتيجة، تراجع التنمية فيها ما يشكل انتهاكا جسيما لحقوقهم الفردية والجماعية، هذا ما أشار إليه الأمين العام السابق للأمم المتحدة " بطرس غالي " في " ملحق خطته للسلام " حين ذكر أن " الجزاءات أداة قليلة الفعالية

¹ من بين الأهداف والمقاصد الأساسية للمنظمة تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية، وتعزيز احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية دون تفرقة، ولتحقيق هذا الهدف، تعمل المنظمة على تحقيق مستوى أعلى من المعيشة، وتوفير الاسباب للنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

² Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 280.

... ويمكن أن تتعارض مع الأهداف الإنمائية للمنظمة، وأن تلحق أضراراً طويلة الأمد على القدرة الانتاجية للبلد المستهدف، وتولد آثاراً وخيمة على البلدان المجاورة " ¹.

فالجزاءات غير العسكرية التي تفرضها الأمم المتحدة تمس الحق في التنمية بأبعادها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والايكولوجية، والبشرية، فيما يتعلق بالبعد الاقتصادي والاجتماعي، فإن الجزاءات غالباً ما تؤدي إلى الإفقر والتخلف والانهيار الاقتصادي.

ففي السودان، أدى الحرمان من التحويلات المالية إلى تسجيل عجز في ميزان المدفوعات، وفي ظل الحرمان من الحصول على تمويل من صندوق النقد أو البنك الدولي، تدهورت القدرة الشرائية للمواطنين، وتقلصت الموارد المالية المخصصة لتحديث القطاعات الصناعية والزراعية، والصحية، النقل،... وغيرها.

أما العراق، فقد نجم عن حرمانه من التصرف في ثرواته النفطية وإنكار حقه في السيادة الدائمة على الثروات الطبيعية، تراجع مستويات التنمية فيها، وقد ظهر ذلك من خلال عدة مؤشرات من قبيل انهيار اقتصاده الوطني وانخفاض الناتج المحلي وتراجع المستوى المعيشي للسكان فيها، صاحبه انتشار للبطالة والتخلف على نطاق واسع، وتنامي الفقر وفقدان التماسك النفسي والاجتماعي، ناهيك عن هجرة الأدمغة والكفاءات التي تعد الموارد البشرية الثمينة للتنمية وقوتها الديناميكية.

بينما نجم عن الجزاءات المفروضة على ليبيا، زيادة المديونية الخارجية لهذا البلد لتبلغ 4340 مليون دولار، أي ما يعادل 18 % من الناتج الإجمالي، في حين بلغت خدمة الديون ما يعادل 10% من مجموع الصادرات الليبية ²، لتكون الأمم المتحدة بهذه الجزاءات التي تفرضها قد ساهمت في خلق وتفاقم مشكلة الديون التي تعاني منها البلدان النامية بدل حلها، وهي التي أبدت في مناسبات كثيرة حرصها على معالجتها، معتبرة إياها أحد العوائق التي تحول دون تفعيل الحق في التنمية.

¹ راجع الفصل (هـ) المتعلق بالجزاءات، في الفقرة (70) من ملحق لخطة السلام، تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الخمسون، بتاريخ 25 يناير 1995، ص 29.

متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/50/60>.

² محمد سعادي، أثر العقوبات الاقتصادية الدولية على حقوق الإنسان في الدولة المستهدفة وامتدادها الى الأشخاص الأجانب الموجودين فيها والدول الغير، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة الأغواط، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص 245.

فيما يتعلق بالبعد الإيكولوجي، تتسبب الجزاءات في الإضرار بالبيئة على نطاق واسع، فنتيجة للحظر الذي طال البترول ومشتقاته والمنتجات الطاقوية، اضطر السكان في هايتي إلى القطع الكثيف لسلسلة الأشجار وذلك لاستخراج الفحم واستعماله بدل الوقود في التدفئة والطهي، ولا يخفى على أي كان ما لهذا العمل من تداعيات على البيئة على المدى الطويل، من حيث التسبب في التصحر والجفاف والإضرار بالمناخ، بالمحصلة، التنمية المستدامة في البلد المستهدف.

علاوة على ذلك، تتسبب الجزاءات في عرقلة الجهود المبذولة لمعالجة تلوث البيئة البحرية وتلوث الهواء، فنقص المارد المالية غالبا ما يحول دون معالجة الأوبئة والأمراض والقضاء عليها.

هذه الآثار التي تتسبب بها الجزاءات على الحق في التنمية، دفعت الكثير من الدول والمنظمات الحقوقية والإنسانية إلى استنكار طابعها العقابي الذي يتناقض مع القانون الدولي والقواعد الأساسية لحماية لإنسان¹، نظرا لما يترتب عنها من حرمان للدولة المستهدفة من مواردها الطبيعية، وبالمحصلة، عرقلة السياسات التنموية المختارة في انتهاك صارخ لحقوق الإنسان والشعوب ولأحد أهم الأهداف الرئيسية التي يتعين على الأمم المتحدة تحقيقها.

لذا، يتعين على الأمم المتحدة البحث عن سبل للمواءمة بين ولايتها في حفظ السلم والأمن الدوليين وغايتها المتمثلة في احترام حقوق الإنسان وتعزيزها وحمايتها²، بأن تضمن أن لا تؤدي مشاركتها في أعمال قسرية إلى القيام بأنشطة تنتهك هذه الحقوق، سواء من قبلها أو من قبل الدول التي تتصرف باسمها ولحسابها، ووضع حد فوري لانتهاك هذه الحقوق في حال حصولها،

¹ صرح الأمين العام السابق للأمم المتحدة "بترس غالي" أن " الحظر لا يخدم السلم والأمن، فيجب قبل كل شيء حماية حقوق الإنسان، ومن ثم وقف معاناة الشعب العراقي، وهو ما يمثل قمة التناقض مع الأهداف الأولى للأمم المتحدة، هدفي التنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان " .

قرودح رضا، مرجع سابق، ص 198.

² يصطدم إحداث الموازنة والمواءمة على الصعيد العملي بين ولايتي الأمم المتحدة حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة واحترام حقوق الإنسان من جهة ثانية بعائتين: يأتي الأول، من طبيعة السلطة التقديرية اللامحدودة التي يتمتع بها مجلس الأمن وعدم وجود آلية للرقابة على قراراته، يأتي الثاني، من طبيعة هذه القواعد التي تقوم على مبدأ التناسب، والتي تخول مجلس الأمن سلطة المساس ببعض الحقوق والحريات الأساسية وبالتالي، حتى إذا سلمنا أن مجلس الأمن ينبغي له أن يلتزم في تصرفاته وقراراته بقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي الإنساني، فإن هذا الالتزام يظل مرنا، بحيث أنه يفسح مجالا واسعا لتقدير المجلس للطريقة التي يضمن بها هذه الموازنة والمواءمة، ومشروظا باحترام هذه الحقوق طالما أن ذلك يتوافق مع التزامه الأولي بحفظ السلم والأمن الدوليين.

باتخاذ الإجراءات الضرورية الملائمة للحد من تداعياتها على السكان المدنيين، بإدراج بعد إنساني في تصميم وتنفيذ ومراقبة تطبيق الجزاءات¹، مع ضمان استهدافها للأشخاص الحقيقيين المتسببين في تهديد السلم الدولي دون غيرهم، وتطوير أنظمة الجزاءات وتعديلها وتنقيحها بما يسهم في تحقيق التكامل والتواءم بين هاتين الغايتين وتعزيزهما.

¹ أبدى مجلس الأمن بداية من سنة 1999، حرصه على إيلاء أهمية خاصة بحماية السكان المدنيين وحقوقهم لاسيما فئة الأطفال، ابتداء من القرار 1261 الذي تعهد فيه " بإيلاء اهتمام خاص لحماية الأطفال ورفاههم وحقوقهم، عندما يتخذ تدابير تهدف إلى تعزيز السلم والأمن ". كما أكد على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عند اتخاذ تدابير بموجب المادة 41 من الميثاق، أثر هذه التدابير على الأطفال بغية النظر في تقرير الاستثناءات المناسبة.

راجع القرار 1261 الصادر بتاريخ 30 أوت 1999، لاسيما الفقرات 7، 9، 10، 16، 17.

ويبدو أن هذه القرارات لم تعد تهدف إلى معالجة حالة الأطفال أو السكان المدنيين في دولة معينة، بل ولم تعد كرد فعل على حالة معينة وإنما أصبحت الأحكام التي تتضمنها ذات طابع شبه تشريعي عام، تنطبق على جميع أنظمة جزاءات الأمم المتحدة. بدليل أنها أصبحت بنودا مستقرة في أعمال مجلس الأمن بعنوان: الأطفال والصراع المسلح، أنظر على سبيل المثال القرارات: 1539 (2004)، 1612 (2005)، 1674 (2006)، 2068 (2012)، 2143 (2014)، 2225 (2015).

حماية المدنيين في النزاعات المسلحة، راجع: تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة (2012) S/RES/376، قرارات مجلس الأمن 2175 (2014)، 2222 (2015).

الفصل الثاني:

السبل الكفيلة بتفادي انتهاك الجزاءات حقوق الإنسان

إن إدراك مجلس الأمن للآثار والتداعيات السلبية للجزاءات الشاملة على السكان المدنيين، ووعيه بالحدود التي يفرضها عليها ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان¹، يفرض عليه ضرورة التوفيق والموازنة - في إطار القيام بوظائفه - بين ولائتيه، صون واستعادة السلم والأمن الدوليين من جهة، وتعزيز احترام حقوق الإنسان من جهة أخرى، لذا، فإنه يبدي عند رصد أي نظام جزائي وتوقيعه حرصه على محاولة التخفيف من تداعياته على سكان الدولة المستهدفة، بإقرار إعفاءات واستثناءات إنسانية لصالح الفئات المحمية بحماية القانون الدولي الإنساني مع ضمان أن لا يترجم هذا الجهد لإضفاء الطابع الإنساني على الجزاءات إلى تخفيف الضغط عن النخب المستهدفة، ومن ثم، فإنه يجمع بين اعتبارات الأمن الدولي وتلك المتعلقة بالنظام الإنساني التي تهدف إلى حماية الحقوق الأساسية للسكان في الدولة المستهدفة.

وامتدادا لهذه السياسة، يحاول مجلس الأمن باستمرار تحت ضغط المنظمات الإنسانية والحقوقية تجاوز الآثار التي تحدثها أنظمة الجزاءات التي يفرضها، باستحداث آليات أو سياسات جزائية جديدة أو تعديلها أو تحسينها بما يتلاءم وطبيعة عمله، سواء بتقديم المساعدة الإنسانية للسكان ضحايا الجزاءات - لاسيما الفئات الهشة - أو تسهيل الإمدادات الأساسية وتوفيرها بفاعلية، أو باستهداف ومعاينة الأشخاص الحقيقيين المتسببين بتهديد السلم والأمن العالمي دون المساس بحقوق السكان الذين ليس لهم دور في إحداث مثل هذا التهديد.

إن التكاليف الباهضة على المستوى الإنساني لبعض أنظمة الجزاءات الناجمة تارة عن طبيعة التدابير التي يتم توقيعهما، وتارة أخرى عن الكيفية التي تدار بها، يدفع بشكل متزايد - وسط دعوات دولية - إلى المطالبة بإصلاحات شاملة تطال نظم الجزاءات الدولية وأساليب عملها - كجزء من المطالب الداعية لإصلاح نظام الأمم المتحدة ككل - يجعلها أكثر اعتدالا وإنسانية

¹ يترتب على خضوع مجلس الأمن للميثاق وللواعد المتصلة بحماية الإنسان وحقوقه عند رصد أنظمة الجزاءات وتطبيقها بروز التزامين يقعان على عاتق المجلس، وعلى الدول المكلفة بالعمل باسمه ولحسابه، الأول، مراعاة حقوق الإنسان عند تطوير أنظمة الجزاءات بإنشاء آلية للتنبؤ بآثار الجزاءات ورصدها، والالتزام بالمراقبة الفعالة للتمتع بحقوق الإنسان طوال مدة الجزاءات، الثاني، العمل على معالجة المعاناة غير المتناسبة التي تلحق بالفئات الضعيفة في البلدة المستهدفة.

واتساقا مع الشرعية الدولية، وتمثيلا لموقف المجتمع الدولي بما يسهم في التشجيع على الالتزام بها مستقبلا.

بناء على ما تقدم، نتناول هذا الفصل في مبحثين:

المبحث الأول: أسس أنظمة الجزاءات الأممية بين الفعالية واحترام حقوق الإنسان.

المبحث الثاني: الجزاءات الذكية كتصميم أكثر إنسانية وإشكالات الشرعية التي تواجهها

المبحث الأول: أسننة أنظمة الجزاءات الأممية بين الفعالية واحترام حقوق الإنسان

لا شك أن التداعيات الخطيرة التي عرفتها أنظمة الجزاءات على الحقوق الأساسية للسكان المدنيين، وعلى اقتصاد وسكان الدول المجاورة، لا سيما في حالة العراق، كان لها أثر بالغ في تصاعد حدة الدعاوى والمطالب بأسننة أنظمة الجزاءات وأخلقتها للتخفيف من حدة وطأتها على السكان المدنيين باعتبارهم أبرياء مشمولين بحماية القانون الدولي الإنساني.

وعلى الرغم من أن مجلس الأمن كان درج - ولا يزال - منذ أولى قراراته المتضمنة فرض جزاءات على إقرار إعفاءات واستثناءات إنسانية بأشكالها وأساليب عملها وتعميداتها كآلية للتخفيف من تداعياتها على سكان الدولة المستهدفة دون الإخلال باعتبارات الأمن العالمي¹، إلا أن هذه الأخيرة قد لا تكون لوحدها كافية وكفيلة بالاستجابة الفعالة للاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين، خصوصا إذا أدركنا الوضع العام الذي تحدثه مثل هذه التدابير، بحيث يصبح من الصعب على المنظمات الإنسانية تقديم المساعدة الضرورية نظرا للظروف غير الملائمة التي تعمل فيها، وهو ما تكشفه الممارسة الدولية (المطلب الأول).

إن التكاليف الإنسانية الباهضة الناجمة عن استمرار مفاعيل التدابير القسرية في السريان في بعض الأنظمة الجزائية، على الرغم من أن جميع الدلائل تشير إلى زوال مبررات فرضها وتحقيق أهدافها، تؤدي إلى تصاعد النداءات وتوالي الدعوات من داخل الأمم المتحدة ومن خارجها المطالبة مجلس الأمن بصقل سياسته الجزائية وتنقيحها، لا سيما ما يتعلق منها بآلية الرفع والتعليق، باقتراح إرساء تلقائية معينة تربط رفع الجزاءات بتحقيق أهدافها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدى فعالية الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية كآلية لتجاوز آثار الجزاءات.

يلاحظ المتأمل في الأنظمة الجزائية أن مجلس الأمن غالبا ما يقوم عند رصد الجزاءات وفرضها باستثناء بعض المواد والمنتجات الأساسية وإعفائها من الحظر وذلك تلبية للاحتياجات الأساسية لسكان الدولة المستهدفة بالجزاء، والحقيقة أن إقرار الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية إنما هي إقرار من المجلس بالحدود التي يفرضها عليه القانون الدولي الإنساني، هذه الآلية استحدثت لتكون وسيلة توفيقية تجمع بين اعتبارات الأمن العالمي والاعتبارات ذات الطابع

¹ يشير الأستاذ " فيليب ويكل " إلى التناقض بين الغرض الإنساني لقانون السلام كما تم التعبير عنه في موضع آخر من الميثاق، والقمع التأديبي الذي يؤثر على الحقوق الأساسية للسكان"، ويخلص في الأخير إلى أن " لأعضاء مجلس الأمن قبول هذا التناقض في النهاية، والذي لا يمكن التغلب عليه، والاختيار من بين أهون الشرين من بين الحلول المقبولة.

الإنساني التي تملئها حماية الإنسان وكرامته - باعتباره الشخص الأساسي والمستهدف الرئيسي بالقيم التي يحميها القانون - ترمي إلى التخفيف من آثارها السلبية على المدنيين وحقوقهم¹.

ولتقييم مدى نجاح هذه الوسيلة في تحقيق الغرض الذي استحدثت من أجله، من الضروري أن نبين في الفرع الأول، مفهوم هذا النظام وآلية عمله، وكيفية إدارة مجلس الأمن له وتأثيره، وعلى ضوء برنامج " النفط مقابل الغذاء " كسابقة في هذا المجال، سنقيم مدى نجاح نظام الإعفاءات في التخفيف من الآثار الجانبية للجزاءات على السكان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نظام الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية وآلية عملها

قبل الخوض في آلية عمل نظام الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية وكيفية إدارتها، والجهة المسؤولة عن ذلك من المفيد أن نوضح أولاً، مفهوم الاستثناءات والإعفاءات والإنسانية وإجراءات عملها، ثم نبين العوائق التي تواجه تنفيذ الاستثناءات الإنسانية بالتركيز على تأثير تشكيلة لجنة الجزاءات وطبيعتها السياسية على عملها.

أولاً: مفهوم الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية وإجراءات عملها

ينصرف مفهوم الإعفاءات الإنسانية " *exemptions humanitaires* " والاستثناءات الإنسانية " *exceptions humanitaire* " إلى تلك المنتجات والمواد والأنشطة التي يتم استبعادها عند فرض الجزاءات من نطاق الحظر، أو التي يتم السماح بتوريدها بشكل استثنائي، وغالباً ما تكون من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية لسكان الدولة المستهدفة، فالإعفاءات الإنسانية تشير إلى تلك المواد والمنتجات المعفاة، من حيث المبدأ، من الحظر، وهي لا تتطلب عادة ترخيصاً من لجنة الجزاءات، أما الاستثناءات الإنسانية فإنها تشمل المنتجات والمواد المحظورة ابتداءً، والتي يستلزم لتوريدها ترخيصاً من لجنة الجزاءات.

ويعرفها " مارك بوسويت" في تقريره بأنها " وسيلة لاخترق بعض البضائع والخدمات الإنسانية حاجز الجزاءات"². ويستمد مفهوم الإعفاءات الإنسانية سنده القانوني من أحكام

¹ يبرز مسلك مجلس الأمن في فرض جزاءات تمس حقوق الإنسان في الوقت الذي يتعين عليه فيه حماية هذه الحقوق، وجود توتر صارخ بين معايير السلم والأمن الدوليين، وتلك المتعلقة باحترام حقوق الإنسان، وهذا التوتر متأصل في أي نظام جزائي، من حيث أن جوهر الجزاء الذي يتجلى في الحظر له وظيفة إلحاق الضرر بالدولة الموجه ضدها، ومع ذلك، فإن مجلس الأمن ولأنه ينبغي أن يخضع في عمله للمادة (2/24) من الميثاق، بأن يحترم " مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة " التي تشمل على وجه الخصوص حل المشاكل الدولية ذات الطابع الإنساني، يجب أن يأخذ هذا التوتر في الحسبان ويحله بأفضل الطرق التي لديه.

² مارك بوسويت، ما للجزاءات من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 15.

القانون الدولي الإنساني وقواعد حقوق الإنسان اللذين يعترفان للمدنيين بالحق في تلقي المساعدة، ويفرضان على منظمة الأمم المتحدة التزاماً بتقديمها عند فرض الجزاءات لحماية السكان المدنيين من آثارها سواء بتوفير الاحتياجات الأساسية لهم من غذاء وعلاج ... وما إلى ذلك¹، أو الترخيص والسماح بحرية بمرور الإمدادات وشحنات الإغاثة²، لا سيما تلك الموجهة للأطفال والشيوخ والنساء الحوامل والأمهات على النحو الذي تم التأكيد عليه في دليل " سان ريمو " .

والواقع، أن فكرة الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية ليس بالجديدة على ممارسة الأمم المتحدة، فقد درج مجلس الأمن على إرفاقها بأي نظام جزائي يوقعه، غير أن ما يجب التنويه إليه هو تطور الممارسة الدولية في هذا الشأن، سواء من حيث الفئة الموجه إليها، أو من حيث أنماطها والإجراء المتبع لإعمالها.

أ- تطور الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية من حيث الفئة الموجه إليها

إن الإعفاءات والاستثناءات وإن كانت تقرر من حيث المبدأ لأسباب إنسانية، إلا أنها قد لا توجه بالضرورة لصالح سكان البلد المستهدف بالجزاءات، فقد أفرزت الممارسة الأممية عن وجود بعض الاستثناءات، وإن كان شاغلها بدرجة أولى أمنياً، إلا أنه يغلب عليها الطابع الإنساني، هذا هو الحال بالنسبة للترخيص الذي منحه مجلس الأمن لموظفي الأمم المتحدة وممثلي وسائل الإعلام والعاملين في المجال الإنساني في أفغانستان لاستيراد الملابس والخوذات العسكرية والسترات الواقية من الرصاص كاستثناء على حظر على الأسلحة المفروض ضد هذا البلد³.

الحالة الثانية، قد يتم إقرار استثناءات إنسانية تهدف إلى تحقيق منفعة وصالح المجموعة الدولية، فعلى سبيل المثال، أبدت لجنة الجزاءات المتعلقة بالعراق موافقتها - رغم الحصار البحري المفروض- على الترخيص بإزالة حطام السفن العراقية المدمرة المتواجدة في شمال

¹ جاء في المادة 59 من اتفاقية جنيف الرابعة " تلزم الدول ... بالعمل على توفير المواد الغذائية لأهالي وسكان الإقليم المحتل، حتى لو أدى الأمر إلى جلبها من خارج الإقليم، كما تلتزم الدولة المحتلة بعدم الاستيلاء على المواد الغذائية الموجودة في الإقليم إلا لحاجة قوات الاحتلال شريطة ألا يؤثر ذلك على احتياجات السكان المدنيين بالنسبة لهذه المواد ". وكذا المادة 23 التي تفرض على الدول الالتزام بكفالة حرية مرور الأدوية والبعثات الطبية وأي إمدادات من الأغذية الضرورية والملابس والمقويات للأطفال والنساء الحوامل والأمهات والترخيص بذلك.

² جاء في المادة 59 من اتفاقية جنيف الرابعة أن على الدول "إذا كان سكان الأراضي المحتلة أو قسم منهم تتقصه المؤن الكافية، وجب على دولة الاحتلال أن تسمح بعمليات الإغاثة لمصلحة هؤلاء السكان، وتوفر لها التسهيلات بقدر ما تسمح به وسائلها ... ". وإذا كان هذا الالتزام يشير بالتحديد إلى الدول القائمة بالاحتلال، فمن باب أولى أن تنطبق هذه الالتزامات على الأمم المتحدة.

³ راجع الفقرة السادسة من قرار مجلس الأمن رقم 1333 (2000) بشأن الجزاءات على طالبان.

الخليج كاستثناء لصالح المجموعة الدولية، بعد أن قدرت واعتبرت أن الإبقاء على حطام هذه السفن يمكن أن يشكل تهديدا للبيئة البحرية ولحرية الملاحة في المنطقة المتاخمة¹.

أخيرا، قد تكون هنالك استثناءات تتداخل وتمتج فيها اعتبارات السلم الدولي مع الاعتبارات الإنسانية، نذكر من ذلك القرار 1390 (2002)²، الذي يطلب من الدول الأعضاء في المنظمة عدم التقيد بقرار حظر دخول أعضاء تنظيم طالبان إلى أقاليمها أو المرور عبرها كاستثناء خاص من الحظر، عندما يكون ذلك ضروريا لمباشرة أو للإيفاء بعملية قضائية كحاكمة الأجانب المتهمين بالضلوع في أعمال إرهابية أو بالتواطؤ فيها.

وفي السياق نفسه، درج مجلس الأمن كذلك على السماح للنخب الحاكمة وقادة الدول والكيانات المستهدفة بالجزاءات بالسفر والتنقل كاستثناء، للمشاركة في الاجتماعات والمفاوضات المتعلقة بالتسوية السلمية لنزاع ما أو في مؤتمر دولي أو قضية دولية يرى حضورها ضروريا.

ب- تطور الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية من حيث أنماطها

إذا كان مفهومي الاستثناءات والإعفاءات الإنسانية قد ظهرا كمفهومين مختلفين، من حيث أن الأول يتطلب لتطبيقه ترخيصا مسبقا من مجلس الأمن أو لجان الجزاءات كاستثناء خاص، يجيز بموجبه توريد مواد ومنتجات وأنشطة محددة خاضعة من حيث الأصل لنظام الحظر، في حين أن الثاني لا يتطلب - من حيث المبدأ- مثل هذا الإذن، على اعتبار أن الإعفاء يتم التنصيص عليه صراحة في أم القرار المتضمن فرض الجزاءات³، فإن الممارسة الدولية وما كرسه لجان الجزاءات، ابتداء من اللجنة المنشأة بالقرار 661 المتعلقة بالعراق، أخذ يسفر عن طمس لهذه التفرقة وهذا الاختلاف.

وواقع الأمر، أن مجلس الأمن نفسه لم يخطط منحى واضحا - في قراراته- في تحديد ما يدخل ضمن نطاق الإعفاءات الإنسانية وما يخرج عنها ليندرج في إطار الاستثناءات، فعدا المواد واللوازم الطبية التي أعفيت تقريبا من الحظر في جميع قراراته، فإن باقي المواد والمنتجات

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 220.

² راجع نص القرار 1390 (2002) بشأن الجزاءات على تنظيم طالبان.

³ درج مجلس الأمن في مختلف القرارات المتضمنة فرض جزاءات على إعفاء منتجات وسلع بعينها من نطاق الحظر، نذكر على سبيل المثال القرار 253 (1968) الذي أعفى فيه المجلس من الحظر " الإمدادات الطبية البحتة، أجهزة التعليم والأدوات والمواد الموجهة للاستخدام في المدارس والمؤسسات الطبية والمنشورات والمواد الإعلامية ". راجع الفقرة الثالثة من القرار 253 (1968) المتعلق بالوضع في روديسيا الجنوبية.

والخدمات والسلع الإنسانية الأخرى كانت محلاً للإعفاء في أنظمة جزائية دون أخرى، وبالتالي، ظلت خاضعة للإجراءات الخاصة بالاستثناءات (التراخيص).

في أولى قراراته المتضمنة فرض جزاءات على روديسيا، اعتبر مجلس الأمن، بخلاف الأدوية وأجهزة التعليم والمنشورات العلمية، أن كل المنتجات والأنشطة مشمولة من الحظر، بما في ذلك المواد والمنتجات الغذائية، ما لم " الظروف الإنسانية الخاصة ذلك " ¹.

نفس الصياغة تكررت بعد ذلك في القرارات المتضمنة فرض جزاءات غير عسكرية على العراق، فلم يتم الترخيص بالإمدادات الغذائية إلا بعد الحالة الكارثية التي آل إليها الوضع الإنساني في هذا البلد، عندها تحقق عقب تقرير السيد " أهتيساري " توفر " الاعتبار الإنسانية الملحة " التي تبرر ذلك بحسب مجلس الأمن.

والواقع، أن الأهمية السياسية للمسألة العراقية جعلها تأخذ في كثير من الأحيان منحى عقابياً وانتقامياً، فبعد صدور القرار رقم 661 (1990) ثار الجدل حول طبيعة المواد المستثناة من الحظر ²، فدافعت كلا من كوبا واليمن على الرأي القائل بأن الحكم الوارد في القرار رقم 661 (1990) يستبعد من نطاق الحظر جميع شحنات المواد الغذائية التي بحكم تعريفها تعد " إنسانية "، بما يفترض أن التصريح بها يكون تلقائياً، بينما عارض كل من الولايات المتحدة وبريطانيا هذا الاستنتاج، مؤكدة أنه لا يتفق مع القراءة الدقيقة والحرفية للفقرة التي تتطلب صراحة " وجود ظروف إنسانية ملحة " كشرط مسبق لأي شحن للمواد الغذائية، وبالنتيجة، فإن إمداد المواد الغذائية تخضع لمصادقة لجنة الجزاءات وفق إجراءات الموافقة المسبقة شأنها في ذلك شأن جميع الاستثناءات الإنسانية ³.

هذا الموقف المتضارب لأعضاء اللجنة حال دون وصولها إلى توافق في الرأي حول تفسير الفقرة المذكورة ما جعلها غير قادرة على البت في طلبات الإمداد بالمواد والمنتجات الغذائية. لم يتم تسوية هذا الشلل الذي أصاب عمل اللجنة إلا بعد تقرير السيد " أهتيساري " الذي دفع هذه

¹ بخلاف لجنة الجزاءات المتعلقة بروديسيا الجنوبية التي لم يعهد إليها قرار مجلس الأمن بشكل صريح مهمة إدارة الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية، فإن جميع لجان الجزاءات المنشأة بعدها تضمنت قرارات نشأتها مهمة إدارة الاستثناءات والإعفاءات الإنسانية، ولعل هذا ما يفسر عدم ظهور إشكالات كبيرة تتعلق بتنفيذها.

² استثنى القرار 661 (1990) بشأن الحالة بين العراق والكويت من نطاق الحظر " الإمدادات الموجهة للاستخدامات الطبية البحتة، والغذاء في الحالات التي تبررها الاعتبارات الإنسانية ".

³ Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 126.

الأخيرة للإقرار بتحقيق " الظروف الإنسانية الملحة "، ليسمح للعراق باستيراد المواد الغذائية باعتماد إجراء الإخطار البسيط¹.

وهكذا، كان هذا القرار بمخرجاته وتعقيدهات والآثار المترتبة عنه سببا في إدخال تعديلات وتحسينات على مستوى الإجراءات المعمول بها لتنفيذ الإعفاءات والاستثناءات الانسانية، بإدراج المنتجات الغذائية في جميع قراراته اللاحقة في فئة المواد المعفاة من الحظر، التي لا تتطلب ترخيصا من لجنة الجزاءات².

بالنسبة لباقي المنتجات والسلع الأخرى، فإن إعفاءها من الجزاءات يتفاوت من نظام جزائي إلى آخر، بحسب كل حالة على حدة، وبحسب الأهمية السياسية للمسألة المعنية بالنسبة للدول دائمة العضوية، ففي الجزاءات الموقعة على روديسيا الجنوبية وهايتي أعفيت المنشورات والمجلات العلمية والأجهزة الموجهة للتعليم، بينما تم الإبقاء عليها والاحتفاظ بها في الجزاءات المفروضة على العراق لتطال حتى الأقلام والطباشير المدرسية.

في هايتي كما رأينا، فإن الوضع الإنساني الملح لاستخدام غاز البروبين للطهي جعل مجلس الأمن يستثنيه من الحظر، على أن يظل في الحدود الضرورية اللازمة المحددة في القرار الجزائي، حيث تتولى لجنة الجزاءات التحقق ومراقبة ما إذا كان الاستعمال موجها للأغراض المنزلية أو لأغراض أخرى غير التي حددها قرار مجلس الأمن، عموما، فإن الأمر يتوقف في تقدير ذلك على الكمية المقتناة والوسيلة المستخدمة للتخزين³.

علاوة على المنتجات والسلع، يتجه مجلس الأمن في كثير من الأحيان إلى إقرار إستثناءات على بعض الأنشطة كالطيران الجوي مثلا، وذلك لأسباب مختلفة ومتعددة، قد تكون إنسانية، من

¹ بموجب هذا الإجراء، يطلب من الموردين مسبقا إخطار اللجنة بالمواد المزمع والمراد شحنها إلى العراق، وفي حالة تقديم جميع المعلومات المطلوبة ووفقا لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة وما تتطلبه الإجراءات الخاصة للجنة الجزاءات، تقوم اللجنة بكتابة إشعار باستلام هذه الإخطارات في رسائل موقعة من قبل رئيس اللجنة.

² الجدير بالذكر أن رئيس مجلس الأمن في مذكرته المتعلقة بتحسين أعمال لجان الجزاءات صرح بناء على موافقة جميع أعضاء المجلس بأنه ستستثنى من الحظر " المواد الغذائية والمواد الصيدلانية واللوازم الطبية من نظم جزاءات الأمم المتحدة. وتستثنى أيضا المعدات الطبية والزراعية الأساسية أو العادية، أو المواد التعليمية العادية. وينبغي النظر في إمكانية وضع قائمة لهذا الغرض. راجع: مذكرة رئيس مجلس الأمن حول تحسين أعمال لجان الجزاءات المؤرخة في 29 يناير 1999، في فقرتها السادسة عشر.

³ Daudet Yves, op.cit, p 98.

ذلك نقل المواد والمنتجات ذات الطبيعة الإنسانية¹، مثلما جاء في القرار 1127 (1997) المتعلق بالجزاءات ضد حركة يونيتا بأنغولا، أو السفر بداعي العلاج أو الإجلاء على النحو الذي جاء به القرار 670 (1990) المتعلق بالعراق.

كما قد يكون لأسباب دينية لتأدية الالتزامات والشعائر الدينية كالحج والعمرة، مثل القرار الصادر 1267 (1999) المتعلق بالنظام الجزائي المفروض على تنظيم طالبان².

يضاف إلى ما تقدم نوع أخير، يتمثل في الإستثناءات المتعلقة بالمعاملات المالية، ففي أحيان كثيرة يقرر مجلس الأمن استثناءات على تجميد الأموال أو الودائع المالية وغالبا ما يكون ظاهر المسألة المسحة الإنسانية، نذكر من ذلك ما حمله القرار رقم 778 (1992) الذي أقر استثناءا على حظر الإفراج عن الممتلكات العراقية، يكمن في الإفراج عن الممتلكات والأموال التي تدخل في حساب الضمان المعلق، المفترض به أن يوجه لتموين وتزويد السكان العراقيين بالاحتياجات الأساسية³.

ج- التطور من حيث الإجراءات المتبعة لتنفيذ الإعفاءات الإنسانية:

تسبق كل عملية توريد أو تصدير أو تنفيذ لاستثناءات إنسانية قيام الدولة المعنية بإخطار لجنة الجزاءات ممثلة برئيسها بهذه العملية المزمع إجرائها، على أن انطلاق أي عملية تنفيذ لا يمكن أن تتم ما لم توافق اللجنة على مضمونها.

تكشف الممارسة الدولية عن تباين في أنماط الإخطار بين لجان الجزاءات، وعموما، فإنها تتوقف على طبيعة النظام الجزائي ودرجة إحكامه، وطبيعة المواد المستثناة من الحظر، فتتطلب بعض اللجان لتقديم التصريح طلبا خطيا مرفقا بمعلومات عامة عن الطلب، بينما يشترط البعض الآخر مجرد الإخطار البسيط، وقد يتطلب ثالث معلومات وتفاصيل دقيقة، نذكر من ذلك اللجنة المنشأة بالقرار 1591 (2005) المتعلقة بالسودان والتي تشترط لمنح الترخيص بالسفر إستثناء من الحظر، تقديم طلب يتضمن إسم ومقصد وجنسية ورقم جواز سفر الشخص، الغرض من السفر، المواعيد المقترحة لمغادرة البلد والعودة إليه، خط السير الكامل لرحلة السفر، تفاصيل

¹ يشار إلى أن الإخطار أو طلبات الترخيص بالرحلات الإنسانية ينبغي أن تتضمن معلومات مفصلة حول الرحلة، موعد انطلاقها، خط سيرها الموعد المفترض للوصول، السلع أو المنتجات التي تحملها، كما يتم تفتيشها بمجرد وصولها والتحقق منها من قبل ممثلين عن الأمم المتحدة، أو السلطات الوطنية المختصة.

² راجع الفقرة الرابعة من القرار 1267 (1999) المتعلق بالجزاءات المفروضة ضد حركة طالبان.

³ راجع الفقرة 11 من القرار 778 (1992) المتعلق بالوضع بين العراق والكويت.

وسائل النقل المستخدمة بما في ذلك، رقم الحجز ورحلات الطيران وأسماء السفن مع بيان يتضمن ترخيصاً خاصاً للإستثناء المطلوب¹.

فيما يتعلق بتنفيذ الاستثناءات، كان التقديم المباشر لطلبات الإمدادات والمواد المستثناة من الحظر أمام لجنة الجزاءات في بداية الأمر، مخولاً للدول والمنظمات الدولية فحسب، فيما استبعدت الكيانات الفرعية والمنظمات غير الحكومية²، أجبر هذا الوضع الشركات الخاصة أن تمر عبر الدول التي تتبعها برابطة المقر لتباشر هذا الإجراء وأن تقدم الطلب نيابة عنها، الأمر الذي ترتب عنه كثرة وكثافة في حجم الطلبات التي ينبغي على اللجنة أن تبت فيها في مقابل بطة عملية الدراسة.

لذلك، كان على مجلس الأمن إيجاد وسائل للتخفيف من هذا الإجراء البيروقراطي بفتح المجال أمام المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة بأن تعرض طلبها مباشرة أمام لجنة الجزاءات المعنية، وهو الإجراء الذي عملت به لجنة الجزاءات المتعلقة بتنظيم طالبان، أين أكدت على امكانية هذه المنظمات التقدم المباشر أمامها للحصول على تصريح بالرحلات الجوية الإنسانية، ومع ذلك، ظل هذا الإجراء يستثني المنظمات غير الحكومية التي يظل يتعين عليها لتقديم طلبها المرور عبر دولة مقر الإقليم³.

وإذا كان الأصل العام أن يتم إرسال المواد والمنتجات المعفاة صراحة بقرار من مجلس الأمن بحرية ودون تقييد، فإن الممارسة العملية تكشف ولأسباب عملية تتعلق بضمان فاعلية الجزاءات وفعاليتها، أن هذا الإجراء أصبح بمثابة استثناء إنساني، حيث تفرض لجان الجزاءات مراقبة الإمدادات لأن الدول - بحسبها - لا يمكن أن تقيم بنفسها وتقدر محل اللجنة ما إذا كان منتج ما يندرج ضمن المواد المعفاة من الحظر أم أنه غير ذلك، وأيضا لجمع معلومات مسبقة حول التحايل المحتمل الذي قد يكون على الجزاءات.

¹ أنظر المبادئ التوجيهية للجنة الجزاءات المتعلقة بالسودان المنشأة عملاً بالقرار 1591 الصادر بتاريخ 2005/03/29. على الرابط:

<https://www.un.org/securitycouncil/ar/content/resolutions-adopted-security-council-2005>

² بالنسبة للإجراء المتبع من قبل المنظمات غير الحكومية الرغبة في إرسال إمدادات إلى الدولة المستهدفة، أوضحت اللجنة الخاصة بالعراق أن على هذه الأخيرة أن تطلب من الدول المتواجدة فيها مقراتها إرسال الإخطارات المطلوبة أو طلبات الترخيص إلى لجنة الجزاءات عوضاً عنها، ويقع على عاتق الدول مقدمة الطلب التحقق مسبقاً من أن الشحنات التي قدمت للمنظمات غير الحكومية طلباً بشأنها تمثل لقرارات مجلس الأمن وتوجيهات لجان الجزاءات.

³ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 235.

لتبسيط وتسهيل الإجراءات على أنفسهم، درج الموردون على إخطار لجنة الجزاءات المتعلقة بالعراق بجميع المواد واللوازم الطبية التي يعتزمون توريدها إلى هذا البلد، على الرغم من كونها معفاة من الحظر، وذلك بغرض الحصول على إشعار باستلام هذه الإخطارات موقعا من رئيس اللجنة¹، حيث يسمح الإشعار الموقع من رئيس اللجنة لصاحبه بتسهيل عملية توريد هذه المواد، نظرا لإمكانية طلبه سواء من قبل السلطات الجمركية في حال عبورها أقاليم دول أخرى، أو من قبل القوات المحاصرة في حال ما إذا كانت الجزاءات مصحوبة بحصار أو من قبل هيئات التفتيش والتحقيق التابعة للأمم المتحدة والمتواجدة في أماكن تسليم هذه المواد².

ويبدو أن الممارسة الدولية تتجه صوب التوسع في مجال الإخطار الطوعي والإرادي إلى حد ينعدم فيه التمييز بين الاستثناءات والإعفاءات الإنسانية، ففي الجزاءات ضد يوغسلافيا، لم تكثف الدول فحسب بإرسال إمداداتها إلى بعثاتها الدبلوماسية للتأكد مما إذا كانت الجزاءات لا تمس بهذه الإمدادات، وبالنتيجة، الحصول على رسالة إشعار بالاستلام، بل اتجهت لإخطار لجنة الجزاءات طواعية بكل إمداداتها، بما في ذلك المواد غير المحظورة والتي لم يطلب مجلس الأمن إخطارا بشأنها صراحة³.

ثانيا: إشراف لجنة الجزاءات على تنفيذ الاستثناءات الإنسانية وعوائقها

غني عن البيان أن من بين أبرز المهام التي تقع على عاتق لجان الجزاءات هي إدارة الاستثناءات الإنسانية نظرا لأهميتها المفترضة في أنسنة الجزاءات والتخفيف من تداعياتها، وغني عن البيان أيضا أن هذه المهام عرفت، فيما يتعلق بإدارة الاستثناءات الإنسانية، تطورا مطردا سواء من حيث صلاحياتها، أو سلطاتها، أو من حيث إجراءات عملها، عكست حرص وإرادة مجلس الأمن على تحسين إدارتها من خلال تدارك المثالب التي وقعت فيها اللجان السابقة، فتطورت بزيادة مهامها اليومية وأهميتها إجراءات استجابتها لطلبات الترخيص.

¹ لا شك أن هذا الإجراء يعد ميزة لأجهزة الأمم المتحدة وللجان الجزاءات، فهو يتيح لها التحقق من أن المواد والمنتجات التي يعتزم توريدها من قبل الدول تظل في الحدود التي يمنحها مجلس الأمن، سواء من حيث وقوعها في فئة المواد المعفاة من الحظر أو من حيث استخدامها.

² Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 228.

³ أفرزت التطورات العملية اندثار التمييز بين الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية، وفسح المجال أمام السلطة التقديرية للجنة الجزاءات لتحديد الإجراءات الواجب اتباعها في كلتا الحالتين، بالتالي، لم يعد للتمييز بين هذين المصطلحين أهمية عملية.

إن أول خطوة في طريق تنفيذ الإستثناءات الإنسانية هي إخطار لجنة الجزاءات أو تقديم طلب الترخيص¹، إذ يتم إرسال الطلب إلى رئيس اللجنة من قبل الدولة المعنية والذي يقوم بعرضه على اللجنة لدراسته²، بموجب إجراء "الإخطار المسبق" أو إجراء أو "المصادقة المسبقة"³ بحسب الحالة، ومن ثمة تقوم اللجنة بإصدار حكمها - الذي لا يتم تسببيه عادة أو شرح أسباب رفض منح الترخيص - وتقديمه في رسالة مؤشر عليها من قبل رئيسها إلى مقدم الطلب، وهنا لا بد من التنويه إلى أن أحكام هذه الهيئة تمتع بالحصانة من الرقابة على غرار قرارات الهيئة المنشئة لها، ولا يمكن سوى لهذا الأخير (مجلس الأمن) أن ينظر في شرعيتها.

في حال الإجابة بالإيجاب، فإنه يقع على عاتق الدولة مقدمة الطلب مسؤولية التنفيذ الصحيح للعملية بغض النظر عما إذا كانت عمليات التصدير المستثناة تمت فعلا على النحو الذي تتطلبه أم لا، تظل مسألة الوصول الفعلي للإمدادات المرخص بها إلى وجهتها المفترضة مسألة نسبية في ظل عدم امتلاك اللجنة آلية للتحقق.

إن أهم ما يسترعي الانتباه في هذا الإجراء هي السلطة الواسعة التي تتمتع بها لجنة الجزاءات سواء من حيث التقدير أو من حيث صلاحية تفسير قرارات مجلس الأمن⁴، والتي تمكنها من الإشراف والسيطرة على تنفيذ الاستثناءات الإنسانية، بما تحمله من عيوب تتلخص في إجراءات

¹ درجت ممارسة الدول على الإخطار المسبق لإمداداتها إلى لجنة الجزاءات حتى لو لم يطلب مجلس الأمن منها صراحة ذلك، وهذا لسبب عملي، أن الإخطار المسبق يعد شكلا من أشكال الرقابة الإيجابية على تجارة الدولة المستهدفة، وإخطار اللجنة المعنية يضمن التوافق الكلي مع قرارات مجلس الأمن، وبالتالي، فإن لجان الجزاءات لا يمكنها قانونيا أن ترفض الإخطار أو ترفض شروطا على نقل المواد المخطر بها، لذلك، لم يتم فرض أي أجل لصلاحية الإشعار بالاستلام.

Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 328.

² يشار إلى أنه لا يشترط أن يكون مقدم الطلب الدولة المعنية نيابة عن شركاتها الخاصة أو العامة أو ممثلا لمنظمة دولية غير حكومية يقع مقرها فوق إقليمها، فقد يكون مقدم الطلب أيضا دولة مستهدفة بالجزاءات، كما هو الحال مع ليبيا التي قدمت طلبات من أجل رحلات الإجلاء الطبي سنة 1998، كما قد تتولى أحد وكالات الأمم المتحدة أو مكاتبها تقديم الطلب في حالات معينة. خولة محي الدين يوسف، مرجع سابق، ص 433-444.

³ يعمل إجراء "عدم الاعتراض" بإرسال طلبات تصدير المواد بصفة فردية من قبل رئيس لجنة الجزاءات إلى جميع الأعضاء، مع تحديد أجل نهائي للاعتراض، وفي حال معارضة معلقة، تدخل الدولة مقدمة الطلب في مشاورات ثنائية مع الدولة المعارضة لتوضيح العناصر محل الطلب، ولا يمكن منح الترخيص ما لم يتم رفع الاعتراض، أما في حالة المعارضة الحازمة، فلا يتم أيضا منح الترخيص بل يدرج الاعتراض في جدول أعمال الاجتماع التالي للجنة، حيث يحدد العضو المعارض أسباب اعتراضه وتعلق القضية.

⁴ الجدير بالذكر أنه لا يوجد ما يعهد صراحة بلجان الجزاءات مهمة تفسير قرارات مجلس الأمن، غير أن الممارسة العملية والمبادئ التوجيهية المعتمدة من قبل بعض اللجان درجت على الإشارة لإمكانية ممارسة مثل هذا الاختصاص.

François ALABRUNE, op.cit, p 235.

عملها وآلية اتخاذ القرار بها، يشمل ذلك منح التصريح بالترخيص أو الإشعار باستلام الإخطار بالتصدير¹، فالأول محدد بأجل صلاحية وإن كان يمكن تمديدتها بشروط²، فإنها تبقى بيد اللجنة صلاحية رفض هذا الطلب أو قبوله، وبالنتيجة، فرض الشروط التي ترى أنها مناسبة، بينما الثانية غير محددة الأجل.

توضح استقراء ممارسة اللجان أن البضائع والسلع التي تنص قرارات مجلس الأمن على إعفائها من الحظر والموجهة لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المدنيين، لا يعني بالضرورة الإعفاء العام والكامل لها، فبعض فئات السلع والأنشطة مستثناة من الحظر، لكنها تخضع لموافقة اللجنة، لتظل من حيث الأصل محظورة³، هذا هو الحال بالنسبة للإمدادات الموجهة لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان العراقيين، حيث تبنى بعض الأعضاء النافذين في اللجنة لأسباب سياسية تفسيراً شديداً للتقييد لمصطلح "مساعدات إنسانية طارئة"، مستخدمين - في ظل العمل بإجراء المصادقة على الطلبات حالة بحالة كنتيجة لعدم التناسق داخل اللجنة - حقهم في الاعتراض لمنع تسليم عناصر غير تلك المذكورة في تقرير السيد "أهتيساري"، وبالتالي، عارضوا إرسال أي مادة أو منتج لا يعتبرون أنه يدخل في نطاق "الإحتياجات الإنسانية الأساسية" أو أنه يحتمل أن يستخدم استخداماً مزدوجاً⁴.

علاوة على ذلك، نتج عن الطريقة التي اعتمدها اللجان في دراسة الطلبات - في بعض الأحيان - عدم منح التراخيص لاستيراد بعض المنتجات الأساسية رغم الحاجة الإنسانية الملحة لها، إما بسبب الطابع التقني والمعقد لبعض السلع والمنتجات، وإما لعدم وجود آلية للرقابة على الاستعمال النهائي لهذا المنتج كما هو الحال بالنسبة لعدم الترخيص باستيراد الوقود لاستخدامه في التدفئة من قبل لجنة الجزاءات الخاصة بيوغسلافيا⁵، وإما لاعتماد مقارنة " الحد الأدنى من

¹ التصريح بالترخيص عادة ما يتم منحه في حالة الاستثناءات الإنسانية، أما الإشعار باستلام الإخطار بالتصدير فيتم تسليمه عند إخطار لجنة الجزاءات بالإمدادات المعتمز إرسالها أو توريدها حتى تلك التي لم يطلبها مجلس الأمن صراحة (المعفاة من الحظر).
² وضعت اللجنة المنشأة بموجب القرار 661 (1990) بشأن العراق، 120 يوماً كأجل لصلاحية التصريح بالترخيص مبررة هذا الإجراء بمنع أي محاولة لتقليد المنتج، على أن يمكن تمديد التصريح بشرط تقديم طلب يحدد فيه أسباب الأجل الإضافي المطلوب.
³ يكفي أن نشير إلى أن الاعتراف لمادة أو منتج معين بصفته يندرج ضمن الأدوية أو المواد الغذائية، وبالتالي، تصنيفه في خانة الإحتياجات الضرورية ذات الأولوية يخضع لمصادقة اللجنة. في هذا الإطار، راجع طلب دول عدم الإنحياز في مجلس الأمن المتعلق بنقل بعض المواد الخاضعة لإجراء عدم المعارضة إلى فئة تلك التي تتطلب إخطاراً بسيطاً.

Koskeniemi MARTTI, op.cit, p 134.

⁴ Ibid, idem.

⁵ François ALABRUNE, op.cit, p 261.

الضروريات"، التي تعكس موقف بعض الدول النافذة في اللجنة¹، وإما بسبب إمكانية الاستخدام المزدوج لهذه المنتجات²، وإما بسبب انعدام وسائل الرقابة الفعلية على تسليم وتوزيع المواد والسلع المعنية إلى المستهدفين بها. وبالمحصلة، التضحية بالغرض الإنساني لضمان فعالية وفعالية الجزاءات.

الفرع الثاني: برنامج النفط مقابل الغذاء نظام إنساني أم آلية مقايضة

يعد برنامج النفط مقابل الغذاء أو ما يطلق عليه البعض "برنامج الأمم المتحدة الإنساني في العراق" برنامجاً فريداً من نوعه في سجلات الأمم المتحدة، نظراً لاعتماده كجزء من نظام الجزاءات المفروض على العراق من جهة، ولطول مدته وتعقد إجراءاته وضخامة المبلغ المرصود لتنفيذه وإدارته، وتعدد الجهات المكلفة بتنفيذه من جهة أخرى، ناهيك عن غرضه الذي يسعى للجمع بين معالجة التداعيات الإنسانية الناجمة عن الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن والتأكيد على المسؤولية الدولية للعراق والنتائج المترتبة عنها.

ولعل ما يهنا في دراسة هذا البرنامج بدرجة أولى، معرفة مدى نجاحه في أسنة الجزاءات وتجاوز تداعياتها السلبية على المدنيين باعتباره شكلاً مستحدثاً لفكرة الاستثناءات والإعفاءات الإنسانية، ثم ما مدى تأثيره على تطور فكرة الإستثناءات الإنسانية نفسها.

أولاً: إضاعة على مضمون برنامج "النفط مقابل الغذاء" وإجراءات تنفيذه

بين الوضع في العراق أن إدراج الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية بموجب القرار رقم 661 (1990) غير كافٍ للسماح لهذا البلد بالتصرف لمواجهة التداعيات واسعة النطاق للأزمة الإنسانية الناجمة عن الجزاءات العسكرية وغير العسكرية على التوالي، مما استدعى أمام تحذيرات المنظمات الدولية الإنسانية والحقوقية، وتوالي النداءات لمواجهة هذه الآثار التدخل بتوسيع نطاق الإستثناءات الإنسانية بموجب قرار مجلس الأمن 687 (1990)³، الذي خول لجنة الجزاءات سلطة الموافقة على الاستثناءات من الحظر المفروض على الواردات العراقية،

¹ Ibid, p 262

² رفضت لجنة الجزاءات المتعلقة بالعراق طلباً باستيراد مواد التخدير المستعملة في العمليات الجراحية، بحجة أن هذه المواد تحتوي على نترات والتي يمكن استخدامها في صناعة الأسلحة ذات التدمير الشامل، كما رفضت لجنة الجزاءات الخاصة بيوغسلافيا توريد الطائرات المروحية من ألمانيا، حيث اعتبرت اللجنة أن استعمالها يمكن أن يتم لغرض مدني كما يمكن أن يكون لغرض عسكري.

³ يطلق البعض على هذا القرار تسمية "القرار الأم" كونه المرجع والمحدد للإطار القانوني للأزمة العراقية في جميع جوانبها، ويشبهه البعض بالفلك الذي تدور حوله باقي القرارات.

وذلك لتمكينه من الحصول على الأموال المطلوبة لشراء المواد الغذائية واللوازم الطبية وغيرها¹.

على هذا الأساس، قدم العراق عدة طلبات للسماح له بتصدير البترول للاستفادة من عائداته في اقتناء المواد الضرورية لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان، حيث تم رفضها من قبل لجنة الجزاءات لعدم توفر الإجماع بين أعضائه، وقد برر البعض ذلك بالشكوك -التي غذتها مخابرات الدول الغربية- حول امتلاك العراق لاحتياطات كافية من الذهب والعملات الأجنبية وإمكانية استعمالها لهذا الغرض، فضلا عن عدم وجود آلية عملية للتحقق مما إذا كانت هذه الأموال ستخصص بالفعل للاستخدام المعلن².

أمام هذا الشلل ولمعالجة الأزمة الإنسانية، ظهرت الحاجة إلى آليات أكثر كفاءة وفعالية، وهو ما تمثل في صيغة " النفط مقابل الغذاء " كبرنامج إنساني بمسحة سياسية خالصة³، هذا البرنامج الذي شهد أولى محاولات تطبيقه بموجب القرارين (706) و(712) باءت بالفشل⁴، بسبب رفض العراق للآلية التي تضمنها القرارين باعتبارها تقوض سيادته وحريته فيما يتعلق بتخصيص ومصادرة ثروته النفطية⁵.

¹ صيغة "النفط مقابل الغذاء" وإن كانت تتشابه مع هذا الإجراء من حيث استجابتها للتداعيات الإنسانية، إلا أنها تختلف معه من حيث المحل، فتتصب صيغة النفط مقابل الغذاء على النفط العراقي ومشتقاته، بينما تستهدف الفقرة 23 من القرار 687 (1991) المواد الأساسية والمنتجات ذات المنشأ العراقي. من حيث أهدافها، فهي لا تستهدف فقط تمويل المساعدة الإنسانية، وإنما أيضا تمويل التعويضات الناتجة عن نظام الجزاءات الوارد في القرار 687. أخيرا، فإن شروط تنفيذ هاتين الآليتين مختلفة، فصيغة النفط مقابل الغذاء تنص على برنامج إلزامي للعراق، لا يمكن تنفيذه من دون تعاونه.

Forteau Mathias, La formule « pétrole contre nourriture » mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien? Annuaire français de droit international, volume 43, 1997, p 136.

² Koskenniemi MARTTI, op.cit, p 135.

³ الجدير بالذكر أن فكرة " النفط مقابل الغذاء " ظهرت من خلال التوصيات التي قدمها فريق المبعوث الأممي إلى العراق " آغا خان"، حيث رأى أن المساعدات الدولية على المدى القصير لا يمكنها أن تمول الاحتياجات الكبيرة للسكان المدنيين في العراق، لذلك، أوصى باللجوء إلى الموارد الخاصة لهذا البلد لتمويل حاجياته، بالإفراج عن ممتلكاته وأرصده المالية المجمدة في الخارج، أو إنتاج وبيع النفط في السوق الدولية.

Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 235.

⁴ أكدت التقارير الدولية المختلفة أن الوضع الإنساني في العراق جد متدهور، وأمام عدم إمكانية وضع هذين القرارين موضع التنفيذ، أصدر مجلس الأمن القرار رقم 778 (1992)، الذي قرر بموجبه تمويل حساب الضمان الوارد في القرارين (706) و(712) من العائدات العراقية وأرصده المالية المجمدة لدى الدول الأعضاء، غير أن التقارير بينت عدم كفايتها لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان، وعلى ذلك، قرر مجلس الأمن إعادة بعث المحادثات والمفاوضات من جديد بغرض الاتفاق على صيغة نهائية لبرنامج " النفط مقابل الغذاء ".

⁵ Al Rachid, L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak : la formule "pétrole contre nourriture", Politique étrangère, n°1, 2000 - 65^eannée, p 111.

تواصلت المحادثات بعد ذلك بين الحكومة العراقية والأمم المتحدة دون جدوى بسبب تمسك العراق بمطلبه في مواجهة التعنت الأمريكي، لاسيما داخل لجنة الجزاءات، وفي نهاية مفاوضات دبلوماسية طويلة ومريرة تم اعتماد القرار (986) بتاريخ 14 أبريل 1995، الذي قدم نسخة جديدة لصيغة "النفط مقابل الغذاء"، لتجرى بعد ذلك مفاوضات تتعلق بتنفيذه، توجت بتوقيع مذكرة التفاهم بين الحكومة العراقية والأمانة العامة بتاريخ 20 ماي 1995، غير أنها لم تدخل حيز التنفيذ سوى في 09 ديسمبر سنة 1996، وتجددت باستمرار منذ ذلك الحين إلى غاية جوان بعد احتلال العراق وصدور قرار مجلس الأمن 1483 (2003) ¹.

جاء القرار (986) ليشكل الإطار القانوني لبرنامج "النفط مقابل الغذاء"، حيث يسمح بمقتضاه للعراق بتصدير كمية محدودة من النفط ومشتقاته وإجراء المعاملات المالية وغير المالية المتصلة مباشرة بذلك، لتوفير عائد مالي، على لا يتجاوز مجموعه 2 مليار دولار لكل مرحلة مدتها ستة أشهر قابلة للتجديد من أجل تمويل مشتريات سكانه الأساسية من أدوية وغذاء.... وغيرها، وصرفها في الأغراض المبينة في القرار ².

كما شهد هذا البرنامج عدة تعديلات طالته كما ونوعا، فمن حيث الكم، تم رفع سقف المبيعات بموجب القرار رقم 1159 (1998) ليلبغ 5.256 مليار دولار عن كل مرحلة، وبشكل استثنائي إلى 8 مليار دولار من جوان إلى نوفمبر سنة 1999 لمسايرة التطورات التي شهدتها سعر النفط في الأسواق العالمية، قبل أن يتم رفع هذا التحديد نهائيا بموجب قرار مجلس الأمن 1284 (1999) ³.

بالنسبة للتعديلات النوعية، كان لتقارير الخبراء والمنظمات الإنسانية دور بارز في تبني مقاربة أكثر شمولية متعددة القطاعات والأهداف، تهتم علاوة على تحسين الظروف المعيشية للسكان المدنيين، بدعم النظام الصحي بتزويد المستشفيات وقاعات العلاج بالمعدات والأجهزة الطبية، ودفع عجلة الاقتصاد وإصلاح البنى التحتية من خلال إعادة تأهيل المنشآت البترولية للعمل بتوفير قطع الغيار اللازمة لسير محطات التنقية، وتطهير قنوات الصرف الصحي، ناهيك عن الاهتمام بالتعليم ⁴.

¹ Forteau Mathias, op.cit, p 137.

² راجع نص المادة الأولى من القرار 986 (1995).

³ راجع الفقرة الخامسة عشر (15) من قرار مجلس الأمن 1284 الصادر بتاريخ 1999/12/17.

⁴ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 238.

فيما يخص إجراءات البيع والتسليم، فقد اشترط القرار لضمان شفافية كل صفقة واتفاقها مع الأحكام الأخرى لهذا القرار، موافقة اللجنة على كل عملية شراء عقب قيام الدولة بتقديم طلب تويده حكومة العراق، وتبدأ عملية البيع بالتوقيع على عقد يتضمن معلومات يدرج فيها سعر الشراء، كمية المنتج، مدة العقد ووجهة التصدير¹، وفتح اعتماد يسدد إلى حساب الضمان الذي ينشئه الأمين العام لهذا الغرض، والملاحظ أن هذه الإجراءات كلها تستهدف ضمان الرقابة على أموال الحكومة العراقية ووجهتها.

أما الدفع فيتم مباشرة في حساب ضمان ينشئه الأمين العام لدى بنك باريس الوطني بنيويورك²، على أن هذه الواردات -كما أشرنا سابقاً- لا توجه كلها لتمويل السكان بالاحتياجات الضرورية من السوق الدولية، وإنما فقط ما نسبته 66% من عائدات المنتج، بينما تؤخذ نسبة 30% لصندوق الأمم المتحدة للتعويضات، و 2,2% لتغطية التكاليف الناجمة عن تنفيذ هذا البرنامج، في حين خصص ما نسبته 0,08% من العائدات للعمليات المرتبطة بالتفتيش ونزع أسلحة العراق، أخيراً، نسبة 1% للرسوم المصرفية لإدارة حساب الضمان.

ولعل من المهم الإشارة إلى أن هذا البرنامج أنيط إدارته بهيئة سياسية تتمثل في لجنة الجزاءات، في حين يفترض ما دام أنه ذو طابع إنساني أن يوكل بمهمة إدارته إلى هيئة متخصصة لها ذات الطابع كإدارة الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية مثلاً.

على كل، فإن مهمتها الرئيسية تتمثل في البت في عقود تصدير النفط، بينما يتولى مشرفون مستقلون يعينهم الأمين العام للمنظمة مهمة التحقق من سعر شراء النفط والمنتجات النفطية المصدرة من العراق، كميته، وطريقة وكيفية تحميله، فضلاً عن وجهته على النحو الذي نصت عليه المادة السادسة من القرار³.

أما تنفيذه، فيتم من قبل المراكز الإنسانية للأمم المتحدة المتواجدة في مختلف المناطق العراقية، حيث يضم كل مركز أعوان مدنيين وموظفين دائمين لوكالات الأمم المتحدة كبرنامج الأغذية العالمي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منظمة الأغذية والزراعة، منظمة الصحة العالمية، منظمة الأمم المتحدة للطفولة،...إلخ.

¹ أنظر الجزء (أ) من الفقرة الأولى للقرار 986 الصادر بتاريخ 14/04/1995، بشأن الحالة بين العراق والكويت. رمز الوثيقة:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/86/PDF/N9510986.pdf?OpenElement>.

² راجع الفقرة الأولى من الجزء (ب) لقرار مجلس الأمن 986 (1995).

³ أنظر الفقرة السادسة من نفس القرار.

يشار إلى أن الحكومة العراقية لا تتولى جميع عمليات الشراء والتوزيع في جميع الأقاليم، فمثلا في كردستان تعمل UNOHCI كإدارة مدنية حقيقية مسؤولة عن تنفيذ البرنامج الإنساني في هذه المحافظة، من حيث القيام بعمليات البيع والشراء والتوزيع، ما دفع بأحد الدبلوماسيين للتعليق على هذا البرنامج بالقول بأنه صيغة " النفط مقابل الوصاية"¹.

ثانيا: تأثير تجربة " النفط مقابل الغذاء " على تطور فكرة الإستثناءات الإنسانية

لا شك أن التجربة العراقية كانت محطة هامة لاستخلاص النتائج وإدخال تعديلات وتحسينات على فكرة الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية. وقبل الخوض في هذه المسألة، من المهم أن نقيم بإيجاز مدى نجاح تجربة " النفط مقابل الغذاء" في تحسين الوضع الإنساني في العراق.

أ- مدى نجاح برنامج " النفط مقابل الغذاء " في أنسنة الجزاءات

الأكيد أن برنامج " النفط مقابل الغذاء" على الرغم من العوائق والصعوبات الكثيرة التي طالت تنفيذه، كان له أثر في التخفيف إلى حد ما من معاناة السكان المدنيين ومنعها من التدهور أكثر، إلا أن ذلك لا يجب العيوب الكثيرة التي اعترت تصميمه وتطبيقه، ناهيك عن فضائح الفساد التي عرفه، فالمؤشرات الرئيسية للوضع العام في البلد (الفقر، سوء التغذية، تلوث المياه ...) تظل مثيرة للقلق، فضلا عن الآثار التي يصعب تحديدها كما، ويستدعي التعافي منها أمدا طويلا².

والواقع، أنه منذ انطلاق برنامج " النفط مقابل الغذاء" كان المرجح أن يكون تأثيره على الظروف المعيشية للسكان المدنيين محدودا جدا، يكفي أن نشير إلى أن المبلغ المعتمد والمرصود عند انطلاق البرنامج (02 مليار دولار لكل ستة أشهر) يقدم ما مقداره 0.4 دولار للفرد الواحد في اليوم، ولنا أن نتصور ما يمكن لهذا المبلغ أن يحدثه من تغيير في بلد منهك على جميع الأصعدة !!

علاوة على ذلك، لم يتبنى البرنامج نهجا عاما وشاملا لتعزيز جميع القطاعات، فهو يؤكد على مقارنة الإنقاذ في حالة الطوارئ، وهو ما أوضحتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر مؤكدة أن برنامج " النفط مقابل الغذاء " يسمح بالتصرف فقط في لتوفير الحاجة من الغذاء والأدوية، دون أن يمتد نطاقه إلى حد تهيئة الوسائل اللازمة للنهوض بالاقتصاد وبالحياة الاجتماعية والصحية، فهو يسعى لرفع البلد من حالة الطوارئ فحسب، والإبقاء عليها في الحدود الإنسانية الدنيا، وهو

¹ Al Rachid,op.cit, p 114.

² Idem, p 115.

ما تبينه الوسائل المخصصة والتي لا تتناسب البتة مع حجم الاحتياجات، الأمر الذي تؤكدُه احصائيات وتقديرات وكالات الأمم المتحدة المتخصصة ودراسات مجموعات الخبراء¹.

على الرغم من أن الهدف المساق من برنامج " النفط مقابل الغذاء " ظاهره إنساني، هدفه توفير الاحتياجات الضرورية للسكان، إلا أن تصميمه وواقعه وخلفياته يؤدي إلى الاعتقاد بخلاف ذلك، فهذا البرنامج - بحسب جانب من الكتاب - " جزء من نظام جزاءات يدعي أنه يخفف من تداعياته على السكان، لكنه في الواقع ليس بمساعدة إنسانية ولا خطة لإعمار العراق، لأنه ممول بالكامل من قبل الجهة المتلقية له (العراق)، بما في ذلك شراء المنتجات وشحنها، بل وحتى النفقات المتصلة التي تباشرها أجهزة المنظمة لمراقبة وصول المنتجات وتوزيعها " ².

أكثر من ذلك، فإن النسبة المخصصة للأغراض الأخرى غير الإنسانية تبلغ ما يقارب 34% من عائدات البرنامج، وإذا ما قارنا هذه النسبة مع المبلغ المرخص به، فلا شك أنها كبيرة، ومن بين 66% الموجهة لاقتناء السلع والمشتريات الأساسية الإنسانية، تستثنى نسبة 13% التي تتكفل الأمم المتحدة بإدارتها لصالح سكان إقليم كردستان، بالتالي، فإن نسبة العائدات التي تديرها الحكومة العراقية لا تتجاوز 53%، ومع ذلك، فهي موضوعة تحت رقابة الأمم المتحدة سواء من حيث البيع الذي يصب عائده في حساب ضمان تحت إدارة الأمين العام، أو من حيث شراء المواد وحتى توزيعها، علاوة على ذلك، فإن التجديد الروتيني لهذا البرنامج ينم بأكثر من طريقة عن استراتيجية للإبقاء على الجزاءات لإجبار العراق على الامتثال لمعاهدة السلام التي تضمنها القرار 687 (1990)، وبالمحصلة، يمكن القول أن هذا البرنامج هو وسيلة للضغط على العراق³.

ب- تأثير برنامج النفط مقابل الغذاء على تطور فكرة الاستثناءات الإنسانية

أدت التداعيات المأساوية للجزاءات على العراق إلى استحداث إجراء "الموافقة المعجل أو المسرع" للاستجابة لطلبات الاستثناءات والإعفاءات بموجب القرار 1284 (1999)⁴، كتطور

¹ على سبيل المثال، قدرت منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة لتغطية الاحتياجات الأساسية للسكان العراقيين من المواد الغذائية وحدها، في الفترة الممتدة بين 1995-1996 بـ 2.7 مليار دولار، وهذا المبلغ يفوق ما رصد لبرنامج النفط مقابل الغذاء عند انطلاقه.

² Al Rachid, op.cit, p 112.

³ Djacobal Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 239.

⁴ راجع الفقرة 17 من القرار 1284 المؤرخ في 1999/12/17 المتعلق بالحالة بين العراق والكويت.

يندرج ضمن إطار برنامج النفط مقابل الغذاء، حيث يقوم هذا النظام على قائمة مصادق عليها من قبل لجنة الجزاءات مسبقاً¹، تتضمن المواد والأجهزة التي لا تستوجب لتوريدها موافقة اللجنة باستثناء تلك المحظورة بموجب القرار 1051 (1996)، المتعلقة بالإمدادات الموجهة للاستعمال المزدوج، مدني وعسكري².

في حالة ما تعلق الإمدادات بأحد المواد أو الأجهزة الواردة في القائمة، يتم إخطار الأمين العام للمنظمة بها، الذي يتولى بدوره إبلاغ لجنة الجزاءات في وقت مناسب بجميع الإخطارات التي تلقاها في هذا الصدد والإجراءات التي تتخذ حيالها، على أن تقوم اللجنة بالإعلان عن كل الطلبات المتعلقة بالإمدادات الإنسانية والتموينات ذات الأولوية للسكان في أجل لا يتعدى يومين، تبدأ من وقت استلامها من قبل الأمين العام. كما تم توسيع هذا الإجراء ومراجعته بموجب القرار 1409 (2002)³.

يبدأ إجراء الموافقة المعجل بطلب أو إخطار لشحن السلع يقدم أمام مكتب برنامج العراق، حيث ينبغي أن يتضمن الطلب عدداً من المواصفات الفنية المطلوبة في استمارة الطلب الموحد والترتيبات المبرمة، ومعلومات أخرى ذات الصلة، بما في ذلك ما إذا كان الطلب يتضمن أي صنف مشمول بقائمة استعراض السلع، وذلك لتقرير ما إذا كان الطلب يتضمن أي صنف له صلة بالسلع والمنتجات العسكرية، أين يقوم مكتب برنامج العراق باستعراض الطلب وتسجيله في غضون 10 أيام عمل.

في حال تبين للمكتب وجود قصور فني في الطلب الموجه، يجوز أن يطلب معلومات إضافية قبل إحالة الطلب على لجنة الأمم المتحدة للرصد والتفتيش والتحقيق والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وإذا قرر المكتب في غضون 90 يوماً أن المعلومات المطلوبة لم يتم تزويده بها، حينها يعتبر الطلب خاملاً من ناحية المورد ولن يتخذ أي إجراء إضافي بشأن الطلب ما لم تقدم

¹ الجدير بالذكر أن إجراء الموافقة المعجل تم بناء على توصية لجنة تقييم الوضع الإنساني بالعراق، إذ طلب مجلس الأمن من لجنة الجزاءات بموجب الفقرة 17 من القرار 1284 (1999) " الموافقة على أساس اقتراح من الأمين العام، على قوائم بالإمدادات الإنسانية، بما في ذلك الأغذية والمواد الصيدلانية والأجهزة الطبية.."، حيث وافقت اللجنة على أول مجموعة من القوائم الخاصة بالمواد الغذائية وأدوات التعليم بتاريخ 2000/02/22، وبدأ العمل بإجراء الموافقة المعجل في 2000/03/01.

² راجع قرار مجلس الأمن رقم 1051 (1996) بشأن الوضع بين العراق والكويت.

³ تصميماً منه على تحسين الحالة الإنسانية في العراق، قرر مجلس الأمن في 2002/05/14 وبموجب الفقرة الثانية من القرار رقم (1409) اعتماد قائمة استعراض السلع المنقحة (S/2002/515) والإجراءات المرفقة المنقحة لتنفيذها كأساس للبرنامج الإنساني في العراق على النحو المشار إليه في القرار 986 (1995).

المعلومات، في حال مرور 90 يوماً أخرى دون ورود المعلومات للمكتب سيسقط الطلب. وينبغي على هذا الأخير أن يخطر خطياً البعثة أو وكالة الأمم المتحدة مقدمة الطلب بأي تغيير في وضع الطلب.¹

بعد أن يقوم مكتب برنامج العراق بتسجيل الطلب، يتولى خبراء تقنيون من لجنة الرصد والتفتيش والتحقيق والوكالة الدولية للطاقة الذرية تقييم كل طلب لتحديد ما إذا كان يتضمن أي صنف له صلة بالسلع والمنتجات العسكرية في أجل 10 أيام من استلام الطلب، ويجوز للجنة الرصد والتفتيش والتحقيق والوكالة الدولية للطاقة الذرية أن تطلب من البعثة أو الوكالة مقدمة الطلب معلومات إضافية مطلوبة في غضون 90 يوماً، ومتى تلقت اللجنة المذكورة هذه المعلومات، فإنه ينبغي عليها أن تقيم الطلب في ظرف 10 أيام عمل.

في حال قررت لجنة الرصد والتفتيش والتحقيق والوكالة الدولية للطاقة الذرية أن البعثة أو الوكالة مقدمة الطلب لم تقدم المعلومات المطلوبة منها في غضون 90 يوماً، سيعتبر الطلب خاملاً من جانب المورد ولن يتخذ أي إجراء إضافي ما لم تقدم ما هو مطلوب منها، وإذا لم تقدم المعلومات المطلوبة منها في أجل 90 يوماً أخرى سيسقط الطلب.

أما إذا استلمت لجنة الرصد والتفتيش والتحقيق والوكالة الدولية للطاقة الذرية الطلب لتقييمه ولم تقم باتخاذ أي إجراء خلال 10 أيام عمل، حينها سيعتبر الطلب موافقاً عليه.²

كما جاء هذا القرار في إطار تنقيح الإجراءات المعجلة، ليتيح للأمين العام رهناً بموافقة اللجنة إصدار توجيهات تتعلق بالطلبات التي لا تتضمن أي منتج محظور أو ذو استعمال سكني مزدوج، حيث يمكن للمكتب المكلف ببرنامج العراق في هذه الحالة الموافقة عليها دون العودة إلى هيئة الرقابة.³

هذا النظام تم تنقيحه وتطويره، هذه المرة فيما يتعلق بالمواد ذات الاستعمال المزدوج والتي تم إدخال تعديلات على القائمة المتضمنة إياها وإجراءات تطبيقها بموجب القرار رقم 1454 (2002)، حيث يباشر إجراء الموافقة المعجل أمام الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بعد إحالة هذا

¹ راجع الفقرتين 2، 3 من القرار 1409 المؤرخ في 14/05/2002 المتضمن إجراءات المرفقة المنقحة لتنفيذ قائمة استعراض السلع.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/381/13/PDF/N0238113.pdf?OpenElement>

² الفقرة 6 من نفس القرار.

³ راجع الفقرة الرابعة من الإجراءات المنقحة الواردة في الوثيقة: (S/2002/515).

المنتج الموجود في طلبات التوريد من قبل المكتب المكلف ببرنامج العراق، ويتعين على الوكالة أن تفصل في هذا المنتج في أجل 10 أيام، وفي حال صمت هذين الجهازين خلال هذا الأجل، يعد ذلك بمثابة مصادقة.

أما إذا اعتبر المنتج ذو استعمال عسكري، فيحال الطلب الذي اعتبر من قبل هذين الجهازين أنه يحتوي على منتجات ذات استعمال مزدوج على لجنة الجزاءات التي قد تصادق عليه، أو توافق بتحفظ مشروط، أو ترفض تسلم هذا المنتج أو تطلب معلومات تكميلية¹.

وفي حال عدم قيام لجنة الجزاءات باتخاذ أي قرار خلال أجل 10 أيام، يعد طلب التوريد موافقا عليه، ويقوم المكتب المكلف بإخطار مقدم الطلب.

يشار إلى أنه تم اعتماد قائمة جديدة فيما يتعلق بالمواد "الإنسانية الأساسية" مكونة من 6000 مادة، ودخل الإجراء الجديد للموافقة على المواد الواردة فيها حيز التنفيذ في 01 نوفمبر 2002، وبموجبه يعود للمكتب المكلف ببرنامج العراق التحقق ما إذا كان طلب شحن ما يندرج ضمن المواد التي تظهر صراحة في قائمة 6000 مادة المشمولة بإجراء الموافقة المعجلة، وأنها تطابق الوصف الوارد في القائمة ولا يوجد عنصر من خارجها فيها، في هذه الحالة يتم المصادقة على الطلب، أما إذا اكتشف وجود مواد خارج القائمة، فيتم إرسال الطلب إلى لجنة التفتيش والوكالة الدولية للطاقة الذرية للتحقق وفق الإجراء الوارد أعلاه².

ختاماً، على الرغم من التطور الذي عرفته فكرة الاستثناءات الإنسانية، سواء من حيث كم المواد المدرجة في فئة "الأساسية للإنسان" أو من حيث تسهيل إجراءات الشحن، تظل هذه الفكرة عاجزة عن توفير شبكة أمان حقيقية كافية من التمزق الاجتماعي والاقتصادي، وبدلاً من مجرد محاولة رأب صدع السفينة الغارقة بواسطة الاستثناءات الإنسانية على حد تعبير "مارك بوسويت"³، ينبغي إعادة النظر في نظام الجزاءات كلياً بتتقيحه وصلفه بما يؤدي إلى تدارك آثاره المأساوية على حقوق الإنسان.

المطلب الثاني: أئسنة الأنظمة الجزائية على ضوء تعديل إجراء الرفع والتعليق

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 241-243.

² Ibid, idem.

³ مارك بوسويت، ما للجزاءات من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 15.

رسم واضعو ميثاق الأمم المتحدة لجزاءات الفصل السابع أهدافا معينة¹، وربطوا مباشرتها وتنفيذها بضرورة وجود أحد الحالات الواردة في المادة (39) من الميثاق (تهديد السلم، الإخلال بالسلم، العدوان)، بحيث يترتب على تحقق أحدها، تدخل مجلس الأمن بفرض تدابير قسرية تستهدف وقف التصرف القانوني غير المشروع، على أن تتوقف هذه التدابير بتحقيق الهدف المتوخى منها أو بتغيير الوضع المبرر لفرضها (زوال تهديد السلم).

والملاحظ أنه وعلى الرغم من الخطورة الشديدة لإجراء رفع وتعليق الجزاءات والنتائج المترتبة عنه، لم يحدد الميثاق للتدابير القسرية مجالا زمنيا معيناً في إطار وصولها إلى هدفها المنشود، بل ولم يورد أي حكم أو نص صريح بشأن القواعد والإجراءات المتعلقة برفع الجزاءات الموقعة في إطار الأمن الجماعي²، وإنما اكتفى برسم الإطار العام لها في الأحكام المتعلقة بفرض التدابير القسرية³، فاسحا المجال أمام مجلس الأمن ليحدد بحرية في قراراته، وعلى ضوء كل حالة، أهداف الأنظمة الجزائية ومعايير رفعها.

أدى غموض أهداف بعض الأنظمة الجزائية وعدم دقتها إلى انحرافها عن هدفها الجوهرى بالإبقاء على سريان مفاعيلها لفترة زمنية طويلة بالرغم من أن جميع الدلائل تشير إلى تحقق أهدافها واختفاء مبررات استمرارها لتتخذ طابعا عقابيا. وفي ظل عدم وجود قواعد وإجراءات متعلقة برفع الجزاءات، يظل مجلس الأمن بحكم الصلاحيات المعترف له بها بموجب الميثاق هو القانون نفسه⁴، بالنظر لاستثنائه بسلطة لا محدودة في وضع هذه القواعد وتفسيرها، وفي تقييم وتقدير مدى تحقق شروط الرفع في كل حالة، وفي الطريقة التي يقرر بها ذلك.

¹ ربط الميثاق تدابير الفصل السابع بتحقيق الهدف الوارد في المادة الأولى في فقرتها الأولى، " منع وإزالة تهديد السلم والإخلال به ووقوع الأعمال العدوانية "، بحيث يخول لمجلس الأمن اعتماد هذه التدابير كأداة لإنفاذ قراراته وإعطائها أثرا فعالا، من خلال توجيهها نحو الدول والكيانات المتسببة في تهديد السلم أو الإخلال به، بغرض إجبارها على وقف سلوكها غير المشروع، بمعنى أدق، فإن هذه التدابير تعد بمثابة ضمانة تنفيذ موجهة لتعديل السلوك السياسي للكيان المستهدف وإجباره على الامتثال لمتطلبات المجتمع الدولي.

² إن إدراج نص واضح في الميثاق بشأن رفع الجزاءات كان سيمنع استمرار مفاعيل بعض الأنظمة الجزائية طويلة الأمد بما تسببه من آثار جانبية بإنهائها مسبقا، ولأمكن تجنب المعاناة والضرر المفرط الذي لا داعي له للسكان المدنيين للدولة المستهدفة ودول الجوار.

³ جعل الميثاق منطق الرفع مرتبط بتحقيق أهداف الميثاق على النحو الذي يحددها مجلس الأمن في قراراته الجزائية.

⁴ أدى غياب نص واضح وصريح بشأن الإجراءات المتعلقة برفع الجزاءات إلى استثثار مجلس الأمن بسلطة وضع وتطوير قواعد وإجراءات لرفع الجزاءات ناتجة عن الممارسة (هذا إن أمكن الحديث عن وجود قواعد حقيقية للرفع)، لذلك، من المهم استعراض هذه الأخيرة لاستخراج بعض القواعد المتعلقة بالرفع، لاسيما بعض العوائق التي تمنع تحقيقه في بعض الأنظمة الجزائية.

وأمام عدم تطوير معايير موضوعية واضحة للرفع، يظل من الصعب الاتفاق بشأن الوقت الذي يمكن فيه اعتبار أن الأهداف تحققت، وبالتالي ينبغي رفع الجزاءات.

إن التطورات التي بات يشهدها القانون الدولي المنبثقة عن الأنظمة القانونية الداخلية، بالأخص سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، لاسيما جانبها الإجرائي، عزز بشكل غير مباشر في النظام القانوني الدولي فكرة أن أي جزء أو إجراء غير موات للمرسل إليه لا يمكن أن يضرب هذا الأخير بشكل عشوائي وتعسفي، بل يجب وضع قواعد للعبة.

من هذا المنطلق، تصاعدت الانتقادات وتوالت الدعوات مطالبة مجلس الأمن بتتقيح سياسته الجزائية وتوفير أقصى قدر ممكن من الشفافية في عمله، إذا ما أراد الاحتفاظ بالتأييد العام للجزاءات كوسيلة فعالة لمواجهة تهديدات السلم والأمن الدوليين، لاسيما على مستوى الإجراءات المتعلقة بالرفع والتعليق.

بناء على ما تقدم نتناول هذا المطلب في فرعين، نبين في الفرع الأول، الإجراءات والقواعد المتعلقة برفع وتعليق الجزاءات، وفي الفرع الثاني، تطورات إجراء الرفع والتعليق على ضوء الممارسة اللاحقة لمجلس الأمن.

الفرع الأول: الإجراءات والقواعد المتعلقة برفع وتعليق الجزاءات

بداية، من الضروري أن نشير إلى أن الميثاق لم يحدد بوضوح ودقة هدف الجزاءات الميثاقية، كما لم يورد في ثناياه نصا واضحا وصريحا بشأن القواعد والإجراءات المتعلقة برفع التدابير القسرية المفروضة من قبل مجلس الأمن، فهذه الأخيرة هي نتاج الممارسة.

رسم الميثاق من خلال أحكامه الإطار العام لهدف جزاءاته (استعادة السلم الدولي أو حفظه بحسب الحالة) ومنح مجلس الأمن في مواجهة حالة تمس بالسلم، سلطة تقديرية واسعة في التصرف في أي وقت، وبالطريقة التي يراها مناسبة دون أن يحدد ما هو مشروع القيام به لبلوغ هذا الهدف، شرط مراعاة مقاصد ومبادئ الميثاق. وتحت الهدف الواسع للميثاق الذي يتعين بلوغه، يعمل مجلس الأمن على تحقيق أغراض أخرى في إطار خدمة الهدف العام، تتجلى هذه الأهداف في الطلبات الموجهة إلى الدولة المستهدفة والواردة في قراراته الجزائية. ففي حال عدم امتثال هذه الأخيرة لهذه الطلبات، تتدخل التدابير القسرية كأداة وضمانة تنفيذ موجهة لتعديل السلوك السياسي للدولة أو الكيان المستهدف بغرض إجباره على الامتثال لمتطلبات القرار¹.

¹ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, Annuaire français de droit international, volume 51 2005, p 59.

وعليه، يمكن القول أن مجلس الأمن عندما يحدد في قراراته الجزائية الغرض من توقيع الجزاءات (أهدافها)، فإنه يفترض أنه يحدد في نفس الوقت شروط رفعها.

أولاً: إضاءة على شروط رفع الجزاءات في ضوء الآراء الفقهية

على الرغم من أهمية شروط رفع الجزاءات وخطورتها بالنظر إلى الآثار المترتبة عنها، فلم تلق هذه المسألة اهتماماً فقهياً مناسباً قبل تسعينيات القرن الماضي، ولعل من المساهمات القليلة في تلك الفترة ما كتبه الأستاذ " قودريتش " الذي يعتبر أن مجلس الأمن " إذا قرر استخدام تدابير المادتين (41) و(42) من الميثاق، فإنه يتعين عليه لاحقاً أن يحدد الشروط التي يتم بموجبها إنهاء إجراءات الإنفاذ " ¹.

بالنسبة للأستاذ " كومباكو "، فإن إبطال وإلغاء عمل الجزاءات ينتج بتعديل الحالة التي استند عليها لمباشرة التدابير القسرية، أي أن الحالة التي كانت تبرر الجزاء إذا تغيرت ولم يعد بالإمكان الاستناد عليها للإبقاء على سريان التدابير، فعلى الأمم المتحدة إلغاء عمل الجزاء الذي لم يعد له أساس قانوني شرعي، وحالة الإبطال أو الإلغاء هذه، تعكس حالة اختفاء المبرر القانوني الذي تم الاحتجاج به لتوقيعها ².

إن أي نظام جزائي ينبغي أن يركز في فرضه على مبرر ملائم ويسعى إلى تحقيق هدف معين، وهذين العنصرين محددين في أحكام الميثاق المتعلقة بفرض الجزاءات ³، ففي حال توقف السلوك المكيف من قبل مجلس الأمن على أنه تهديد للسلم أو إخلال به وامتنال الدولة المستهدفة للطلبات والأهداف المحددة في قرارات المجلس الجزائية، فإن هذا لا يدع مجالاً للشك أنه ينبغي رفع الجزاءات لأنها فقدت كل مبرر أو أساس قانوني لاستمرارها ⁴.

على أن ترفع أيضاً أية جزاءات يقدر أنها جائرة أو عديمة الفعالية، أو أنها تتعارض مع القواعد القطعية في القانون الدولي أو أنها تنتهك الحقوق الأساسية للإنسان ⁵.

¹ L. M. Goodrich, A.P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Brookings Institution, 1955, p 491.

Cité par: Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 263.

² Idem, p 264.

³ حددت المادة 39 من الميثاق الحالتين التي يستند عليهما مجلس الأمن في فرض الجزاءات، وبمفهوم المخالفة، ينبغي أن ترفع الجزاءات في حال عدم تحققهما، الحالة الأولى، اختفاء المبرر (زوال تهديد السلم)، الثانية، في حال تحقق الهدف (تم استعادة السلم أو حفظه مثلاً).

⁴ Forteau Mathias, *La levée et la suspension des sanctions internationales*, op.cit, p 59.

⁵ مارك بوسويت، مرجع سابق، ص 7-8.

لكن، كيف يتم رفع الجزاءات؟ ومن هي الجهة المخول لها ذلك؟ وهل يحتاج رفع الجزاء إلى قرار جديد، أم أنه يمكن أن يستنتج من صمت مجلس الأمن وعدم تطبيقه.

إن تغيير الوضع أو الحالة المكيفة على أنها تهديد للسلم أو إخلال به الناجم عن الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن في إطار الأمن الجماعي (إختفاء التهديد مثلاً)، يقود إلى إعادة النظر في ضرورة استمرار سريان هذه التدابير وإمكانية رفعها، وتقدير تغيير الوضع أو الحالة تقوم به الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة بما في ذلك أعضاء مجلس الأمن بصفة فردية أو جماعية أو في إطار مؤسسي¹، بحيث تقوم بعملية تكييف ذاتي "Auto-qualification" وتقدير ما إذا كان المبرر القانوني للإبقاء على الجزاءات قد اختفى أو لا يزال قائماً، لتبلغه إلى مجلس الأمن الذي يتخذ قراره جماعياً (وفق آلية التصويت المنصوص عليها في الميثاق) بوضع حد للجزاءات أو بالإبقاء عليها²، وبالتالي، يمكن القول أن العمل الرسمي للإلغاء يحتكر تقريره وتفعيله مجلس الأمن المخول له ذلك قانوناً³، إذ تقضي قاعدة توازي الأشكال بأن تقوم الهيئة المخول لها تقرير وتوقيع الجزاءات برفعه بنفس الفعل القانوني⁴.

وباعتبار جزاءات المادة (41) من الميثاق من الناحية الفنية، مجرد التزامات تفرض على الدول الأعضاء بتبني عدد من الإجراءات، فإن قرار إلغاء الجزاء قد لا يكف وحده لوضع حد للتدابير القسرية، لأن هذا الأخير لا يزال بحاجة إلى قيام الدول بتفعيله من خلال اتخاذ التدابير اللازمة المقابلة، وعليه، فإن موضوع الإلغاء ليس الجزاء نفسه، وإنما قرار فرضه لأن إلغاء التدابير عملياً يظل من اختصاص الدول الأعضاء⁵.

وفي ظل خلو الميثاق من نص صريح يتعلق بالقواعد والإجراءات المتعلقة برفع الجزاءات، وارتباط شروط الرفع بتحقيق أهداف قرارات مجلس الأمن الجزائية، فإنه يفترض لمعرفة مدى

¹ لعل من بين أبرز الأمثلة نذكر حالة الجزاءات الموقعة على ليبيا (1992-2003)، إذ طلبت عديد الدول من مجلس الأمن فردياً وجماعياً وفي إطار مؤسسي (منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً)، منظمة الدول العربية، دول عدم الانحياز، ... رفع الجزاءات على ليبيا بعد أن كفت وقدرت ذاتياً أن الجماهيرية الليبية، بتسليم المشتبه في قيامهم بتفجير طائرة لوكربي، والانضمام إلى المعاهدات المتعلقة بمكافحة الإرهاب تكون قد امتثلت لمتطلبات قرار مجلس الأمن رقم 748 (1992)، وبالتالي، لم يعد هناك ما يبرر استمرار الجزاءات، ومع ذلك، قرر مجلس الأمن خلاف ذلك.

² سيتضح أن القرار الجماعي من أبرز العوائق التي تمنع رفع الجزاءات، إذ أن معارضة عضو دائم لقرار الرفع كافية لاستمرار سريان التدابير القسرية إلى أجل غير مسمى، وبالتبعية، استمرار آثارها الجانبية على السكان المدنيين.

³ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 252.

⁴ سنرى لاحقاً أن ممارسة مجلس الأمن لا تتجاوز دائماً مع هذا النمط، حيث أن إلغاء الجزاءات قد لا يتم بقرار جديد، وإنما بحكم جديد.

⁵ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 74.

تحقق شروط الرفع - إن كنا نتحدث عن وجود إجراءات وقواعد فعلية وحقيقية للرفع - أن تكون أهداف الجزاءات واضحة ومحددة. ليس هذا هو الحال مع قرارات مجلس الأمن التي غالبا ما تتسم بالغموض وعدم الدقة والتغير بمرور الزمن، مما ينعكس بالتبعية على شروط الرفع، وهذا يجعل من الصعب الاتفاق على متى يمكن اعتبار الأهداف تحققت، وبالتالي يجب رفع الجزاءات ولعل من شأن استعراض بعض الحالات تقديم صورة أوضح.

ثانيا: غموض شروط رفع الجزاءات من خلال الممارسة الدولية تكريس لسلطة مجلس الأمن¹

لا يبدو أن من شأن استقرار الممارسة الدولية لمجلس الأمن استخلاص شروط واضحة ومحددة لرفع الجزاءات ببساطة لأن أهداف القرارات (شروط الرفع) غالبا ما يتم إدراجها بشكل غامض وفضفاض، ما يمنح المجلس مجالا واسعا للمناورة في تقييم وتقدير ما إذا كانت الأهداف المنشودة قد تحققت، وفي تكييف أهداف قراراته عند الضرورة مع الظروف (تغيير الأهداف بمرور الزمن) ولعل من شأن استعراض عدد من الحالات توضيح الفكرة.

أ- رفع الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية

لا يبدو أن الشروط التي على أساسها رفعت الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية محددة بدقة ووضوح، فلا منطوق القرارين 232 و 253 (1968) المتضمنين فرض الجزاءات وتشيدها على هذا الكيان، ولا أحكام القرار رقم 460 (1979) الذي بموجبه تم رفع الجزاءات عنه²، يمكننا من أن نستنبط بدقة معايير رفع الجزاءات، وإن كان السياق العام وما نحا إليه أغلب الفقه يشير إلى أن منطوق الرفع في هذه القضية ارتبط بتحقيق الأهداف المصرح بها في القرار 253 في فقرته الثالثة " وضع حد للنظام المتمرد في روديسيا والسماح للأغلبية الإفريقية بالتمتع بحقوقها على النحو الوارد في الميثاق ووفقا لأهداف قرار الجمعية العامة رقم 1514 (1960)"، وهو ما أمكن استنتاجه من القرار القاضي بإنهاء الجزاءات، إذ ربط وضع حد لهذه التدابير بإبرام اتفاق

¹ إن عدم اتساق الممارسة الدولية فيما يخص شروط رفع وتعليق الجزاءات هو ما دفع -على ضوء الآثار المساوية للجزاءات غير العسكرية الشاملة - للمطالبة بتحديد الأهداف بوضوح، وتحديد مدة زمنية للإجراءات القسرية (احترام القيود الشكلية والإجرائية) لتجنب الممارسات التعسفية كجزء أو مرحلة من مراحل إصلاح أنظمة الجزاءات، جعلها توافق بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإنسانية.

² جاء في الفقرة الثانية من القرار 460 (1979) أن مجلس الأمن "يقرر، على ضوء الاتفاق الذي تم التوصل إليه في مؤتمر لانكستر هاوس دعوة جميع الدول الأعضاء إلى رفع الإجراءات المتخذة ضد روديسيا الجنوبية...".

لانكستر هاوس الاتفاق الذي بمقتضاه تم الإعلان عن تأسيس دولة زيمبابوي كدولة حرة ومستقلة تخضع لحكم الأغلبية¹.

ب- معايير رفع الجزاءات ضد جنوب إفريقيا

جاءت الجزاءات المفروضة بموجب قرار مجلس الأمن رقم 282 (1970) في سياق عام وفضفاض، فحظر الأسلحة الموقع ضد جنوب إفريقيا دون حد زمني لم يمنح أساساً أكثر وضوحاً، أما القرارات اللاحقة وإن أدرجت في طياتها بعض الأهداف إلا أنها ذات طبيعة متنوعة وغير دقيقة، ومع ذلك، فإن هذا لا يمنع من الاستنتاج من خلال الطلب الموجه من مجلس الأمن بوضع حد، وبشكل فوري، لأعمال العنف ضد الأغلبية ذات البشرة السوداء واتخاذ الإجراءات الضرورية لقمع نظام التمييز العنصري، أن هذه الطلبات هي الأغراض التي لأجلها فرض النظام الجزائري، واستند في رفعها إلى تحققها، بعد إجراء أول انتخابات جامعة للأجناس ومتعددة الأحزاب وإقامة حكومة متحدة وديمقراطية وغير عنصرية في جنوب إفريقيا بتاريخ 1994/05/10².

وقد علق بعض الكتاب على معيار رفع الجزاء بالقول " تبين أن الأسباب التي استند إليها مجلس الأمن في رفع الحظر على جنوب إفريقيا سنة 1994 كانت في نهاية المطاف محدودة أكثر من الأهداف المشار إليها في البداية " ³.

ج- رفع الجزاءات ضد العراق: شروط متغيرة بمرور الزمن

تعد الجزاءات الموقعة على العراق من أهم وأطول الأنظمة الجزائية زمناً وأقساها بالنظر لتداعياتها الإنسانية وبالنظر لما انطوت عليه من غموض وتعقيدات، وإبراز لبعض العوائق التي تمنع رفع الجزاءات، كانت منطلقاً لدعوات لأنسنة الأنظمة الجزائية، لاسيما على مستوى قرار الرفع.

تقدم الجزاءات ضد العراق عرضاً مأساوياً لغموض أنظمة الجزاءات وتغير أهدافها، وانحرافاً جلياً عن هدفها الجوهرى، فعلى إثر احتلال الكويت للعراق أصدر مجلس الأمن قراره 661 (1990) الذي حدد الهدف المباشر الأول الذي هو إنسحاب العراق الفوري والملا مشروط من الكويت واستعادة حكومتها الشرعية، هذا الهدف أكدت عليه القرارات 650 و 670 (1990)،

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 269-270.

² راجع ديباجة القرار رقم 919 الصادر بتاريخ 25 ماي 1994 المتعلق برفع الجزاءات على جنوب إفريقيا.

³ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 68.

ولوضعها موضع التنفيذ " يرخص مجلس الأمن للحكومات المتعاونة مع الكويت استخدام كل الوسائل اللازمة لبلوغ هذا الهدف".

والملاحظ أن هذا القرار الأخير أضاف إلى جانب الهدفين الجوهريين هدفاً آخر هو استعادة السلم والأمن الدوليين في المنطقة.

بعدما تم استعادة السيادة الإقليمية والإستقلال السياسي للكويت واستعادة حكومته الشرعية على النحو الذي حدده القرار 687 (1991) لماذا لا يتم رفع الجزاءات ما دام أن الهدف المعلن في القرار قد تحقق؟¹.

ليس هذا هو الإجراء الذي يسلكه مجلس الأمن²، بل على العكس من ذلك، فهو يسعى للإبقاء على هذه التدابير استناداً على ضرورة تحقيق هدف آخر فضفاض " ضمان النية السلمية للعراق واستعادة السلم والأمن الدوليين في المنطقة " ³. وبالتالي، لم تعد الجزاءات كرد على العدوان العراقي على الكويت، وإنما كضمانة تنفيذ قسرية موجهة لإجبار النظام العراقي على الامتثال للمتطلبات الجديدة التي يفرضها مجلس الأمن بموجب قراراته اللاحقة⁴، وبعبارة أوضح، تقرير المسؤولية القانونية الدولية للعراق بما يترتب عليها من نتائج، لاسيما ضمان قيام العراق بإصلاح وجبر الأضرار الناجمة عن انتهاك التزاماته الدولية (العدوان)⁵.

والملاحظ أن هذا القرار ينشئ عملية ديناميكية ومرنة تربط رفع الجزاءات بتنفيذها، بمعنى أنه يضع مجموعة من الالتزامات على عاتق العراق، وعلى ضوء السياسة التي يتبعها، سيتم تحديد

¹ Serge SUR, op.cit, p 68.

² هل كان ينبغي على مجلس الأمن أن يرفع الجزاءات ما دام الهدف منها قد تحقق وأن يعيد فرضها إذا استدعى سلوك العراق ذلك مرة أخرى لاشك أن الاعتبارات السياسية تلعب الدور الأكبر في تحديد الأهداف وتفسير معايير رفع الجزاءات، فالولايات المتحدة فضلت الحفاظ على التصرف المكتسب ولم تجازف بالتخلي عنه، بمعنى الإبقاء على الجزاءات القسرية سارية المفعول بحيث يشترط لإدخال أي تعديل عليها أو إلغائها صدور قرار إيجابي لا يمكن اعتماده إلا بموافقة جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين، أما في الحالة المعاكسة، أي لو تم رفع هذه التدابير بعدما تحقق الهدف الجوهري المعلن، فإن إعادة فرضها من جديد سيتطلب من مجلس الأمن اتخاذ قرار إيجابي جديد يصدر بموافقة جميع أعضائه الدائمين، أو على الأقل عدم اعتراض أحدها، وبذلك يمكن لأي عضو دائم أن يعترض على الجزاءات الجديدة ويحمي العراق.

³ جادل كل من المندوب النيمي والكوبي في مجلس الأمن أنه ينبغي على هذا الأخير رفع جميع التدابير القسرية المفروضة على العراق، لأن هذه الجزاءات فرضت في ظروف محددة ولأسباب معينة ... لم تعد موجودة.

⁴ Koskenniemi Martti, op.cit, p 225.

⁵ فرض مجلس الأمن بموجب القرار 687 (1991) حزمة من الالتزامات على العراق، وربط رفعها بامتثال العراق لها جميعاً، واللافت للانتباه أن هذه الالتزامات (المتطلبات) واسعة وفضفاضة، وكل منها يحتمل تضاعفاً في وجوه تدابيرها، مما يعني الإبقاء عليها إلى أجل غير مسمى.

ما إذا كانت هناك حاجة لتعليق أو رفع بعض المحظورات " نوع من تحويل العصا إلى جزرة افتراضية "، والمثير للانتباه أن تقدير استصواب رفع الجزاء من عدمه ليس له آلية محددة ولا يبني على معايير موضوعية وقانونية ثابتة¹، وإنما على اعتبارات سياسية، بالتالي، فإن رفع الجزاءات ليس متوقفاً على احترام العراق وامتثاله لمتطلبات مجلس الأمن على النحو الوارد في القرار (687)، وإنما على تحقيق أهداف القرار -كما يفهمها الأعضاء الدائمون- أي أن هذه الأهداف ليست واضحة تماماً، ناهيك عن تضاعف وجوه تدابيرها، وهو ما يمكن أن يشكل أساساً - أو ذريعة- للحفاظ على هذه التدابير إلى أجل غير مسمى².

على الرغم من زوال جميع المبررات التي أدت لفرضه، استمر النظام الجزائي على العراق لمدة 13 سنة، ولم ترفع تدابير الإحتلال البريطاني والأمريكي للعراق وصدور القرار (1483) سنة 2003، ليغلق فصلاً من المعاناة الإنسانية ويفتح باباً جديداً، في قرار يعد الأغرب في تاريخ المنظمة الأممية³.

واللافت للانتباه أن قرار الرفع صدر بعنوان الحالة بين العراق والكويت، في حين أن لا علاقة للكويت بالقرار، بل ولم يرد ذكرها في أي جزء منه، كما لم يشر القرار في ديباجته ولا في طياته إلى أي مبرر قانوني لفرض الجزاءات، ولم يلاحظ تحقيق وانتهاء أحد الأهداف المشار إليها في قراراته السالفة المتضمنة توقيع الجزاءات⁴.

وهكذا، تكون الجزاءات ضد العراق قد كرست الإطار العام لشروط رفع الجزاءات من خلال ممارسة مجلس الأمن، والتي اتسمت بالغموض، ليظل هذا الأخير يحتفظ في هذه العملية برمتها بالاختصاص الحصري الأهم والأخطر " وضع شروط الرفع وتفسيرها وتقدير مدى تحققها " .

¹ من المهم أن نشير في هذا الصدد إلى أن الفقرة 21 من القرار 687 (1991)، نصت على إجراء مراجعة من قبل مجلس الأمن كل ستين (60) يوماً للممارسة والسياسة التي تنتهجها الحكومة العراقية ومدى استجابتها لمتطلبات القرار، والتقييم على ضوء ذلك ما إذا كان العراق قد استوفى التزاماته، وبالنتيجة، رفع الحظر أو تخفيفه. راجع الفقرة 21 من القرار 687 (1991) الصادر بتاريخ 02 أبريل 1991.

² Serge SUR, op.cit, p 69.

³ مكامن الغرابة في القرار رقم 1483 (2003) تتجلى في تناقضه ومغالطاته، أولاً، صدوره تحت عنوان الحالة بين العراق والكويت، ثانياً أول مرة تعترف المنظمة بسلطة الإحتلال في حين كان من المفترض أن يتم إدانته وعدم الاعتراف به كجزء مترتب عن عمل غير مشروع دولياً (العدوان) شرعنة الإحتلال.

ثالثاً، عدم التنصيص على الحق في الدفاع الشرعي في القرار، رابعاً، التناقض الفاضح، من جهة يؤكد القرار على سيادة العراق وسلامته الإقليمية، ومن جهة ثانية يسلم بالصلاحيات والمسؤوليات والالتزامات المحددة بموجب القانون الدولي المنطبق على هاتين الدولتين، بوصفهما قائمتين بالإحتلال تحت قيادة موحدة (السلطة).

⁴ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 230.

د- تعليق الجزاءات المفروضة على هايتي: إجراء تحفيزي بديل للرفع

على إثر الإطاحة بنظام الرئيس " أرسيتيد "، أصدر مجلس الأمن قراره 841 (1993)، يدين فيه الانقلاب العسكري وتداعياته على الوضع في هايتي، من خلال بث الخوف والاضطهاد والتفكك الاقتصادي، وما يترتب عن ذلك من زيادة عدد اللاجئين إلى الدول المجاورة، ويشجب عدم إعادة تنصيب حكومة " أرسيتيد " الشرعية على الرغم من الجهود الدولية المختلفة، لذلك، قرر توقيع حظر تجاري على بعض المواد والأنشطة بالاتفاق مع الحظر الذي فرضته منظمة الدول الأمريكية، معربا في الوقت ذاته عن استعداده لإعادة النظر في هذه التدابير بغية رفعها، في حال تلقي أدلة ثابتة من الأمين العام تفيد بأن السلطات الفعلية في هايتي قد وقعت اتفاقا لإعادة تنصيب الرئيس المخلوع وحكومته الشرعية وبدأت في تنفيذه بإخلاص¹.

بتاريخ 1993/07/03 تم عقد اتفاق جزيرة غفرنرز بين الرئيس " أرسيتيد " والنظام العسكري الفعلي ينص على عودة " أرسيتيد " إلى السلطة. وعلى إثر تلقي مجلس الأمن تقريرا من الأمين العام يفيد بإقرار تعيين رئيس وزراء هايتي وتوليه منصبه كخطوة أولية تمهيدية، قرر مجلس الأمن تعليق التدابير القسرية المفروضة كإجراء تحفيزي للالتزام بالاتفاق المذكور، تحت طائلة الوقف الفوري لإنهاء العمل بالتدابير المشار إليها في حال عدم وفاء، أحد طرفي اتفاق جزيرة غفرنرز أو أيا من السلطات الأخرى في هايتي بالتزاماته الواردة في الاتفاق بحسن نية، على أن يتم الرفع النهائي للجزاءات بعد أن يقوم الأمين العام بإبلاغ المجلس بأنه تم تنفيذ الأحكام المتعلقة باتفاق جزيرة غفرنرز تنفيذا تاما².

على إثر تلقي تقرير من الأمين العام يبلغ فيه مجلس الأمن أن السلطات العسكرية في هايتي لم تلتزم بحسن نية بالاتفاق المذكور، قرر المجلس إنهاء تعليق الجزاءات واستئناف التدابير الاقتصادية المفروضة بالقرار 841 (1993)، ولم ترفع هذه الأخيرة نهائيا إلا بموجب القرار 944 الصادر بتاريخ 1994/09/29، بعد أن لاحظ استعادة السلطات الشرعية لحكومة هايتي وعودة الرئيس المنتخب شرعيا " أرسيتيد " إلى السلطة³.

¹ راجع قرار مجلس الأمن 841 الصادر بتاريخ

² راجع الفقرتين 2 و 3 من القرار 861 الصادر بتاريخ 27 أوت 1993.

رمز الوثيقة: S/RES/861 (1993).

³ راجع الفقرة 4 من القرار 944 الصادر بتاريخ 1994/09/39.

رمز الوثيقة: S/RES/944 (1994).

هـ - رفع الجزاءات على ليبيا: شروط الرفع غير ملزمة لمجلس الأمن¹

بالرغم من امتثال الحكومة الليبية لمتطلبات مجلس الأمن بتسليم مواطنيها المشتبه في قيامهما بتفجير طائرة مدنية في إقليم لوكربي، بغرض محاكمتها أمام محكمة اسكتلندية على النحو الذي تطلبه قراري المجلس 732 و 748 (1992)، لم يتم هذا الأخير برفع الجزاءات، وإنما قرر بموجب القرار 1192 (1998) في فقرته الثامنة تعليقها في حالة تحقق شرطين، الأول، تلقي تقرير من الأمين العام يفيد بوصول المتهمين إلى هولندا بغرض محاكمتها، الثاني، أن يخلص التقرير إلى أن الحكومة الليبية قدمت إلى السلطات الفرنسية أدلة مقنعة فيما يتعلق بتفجير طائرة اتحاد النقل الجوي (UTA 772)².

كما أعاد هذا القرار التأكيد على شروط رفع الجزاءات الواردة في الفقرة 16 من القرار 883 (1993) مشيراً إلى أن مجلس الأمن مستعد لرفع الجزاءات على الفور، في حال تلقيه تقريراً من الأمين العام في غضون (90) يوماً من قرار التعليق، يفيد بامتثال ليبيا للمتطلبات والمقررات الواردة في أحكام قراره 731 و 748 (1992).

بتاريخ 1999/04/05، عرض التقرير الأول المشار إليه على مجلس الأمن، خلاص فيه إلى أن الشروط الواردة في الفقرة الثامنة من قرار مجلس الأمن 1192 (1998) تم الوفاء بها³، وعلى إثر ذلك، تم على الفور تعليق التدابير المحددة في القرارين 748 (1992) و 883 (1993)، وذلك في بيان صحفي⁴.

في الواقع، فإن تعليق الجزاءات في بيان صحفي يطرح مسألة قانونية هامة، فما دام توقيع الجزاء يتم من خلال قرار، ألا يقتضي مبدأً توازي الأشكال أن يتم التعليق بنفس العمل القانوني⁵؟

¹ نظراً لأن وقائع القضية قد تم التطرق لها سابقاً، فإننا ولتفادي التكرار سنركز على المرحلة الممتدة بين التعليق والرفع.

² راجع الفقرة 8 من القرار 1192 الصادر بتاريخ 1998/08/27.

³ ذكر رئيس مجلس الأمن في بيان بتاريخ 1999/04/08 أنه باستلام رسالة الأمين العام المؤرخة في 1999/04/05 تم الوفاء بالشروط المحددة في الفقرة 8 من القرار 1192 (1998) من أجل التعليق الفوري للتدابير الواردة في القرارين 748 (1992) و 883 (1993)، ووفقاً للقرار 1192 (1998)، علقت التدابير الواردة في القرارين فور استلام الرسالة.

راجع بيان رئيس مجلس الأمن بتاريخ 1999/04/08 على الرابط: S/PRST/1999/10.

⁴ نفس المرجع، ص 02.

⁵ أثار هذا الإجراء جدلاً واسعاً، حيث رأته مجموعة الدول الإفريقية وحركة عدم الانحياز أن إنفاذ التعليق ينبغي أن يكون من خلال قرار رسمي يتخذه مجلس الأمن " لكي تكون المسألة قائمة على أساس قانوني ".

أنظر: تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالفقرة 16 من قرار مجلس الأمن 883 (1993) والفقرة 8 من القرار 1192 (1998) المؤرخ في 30 جوان 1999. على الرابط: S/1999/726

يبدو أن تعليق التدابير في هذه القضية يستند إلى الشرط الذي وضعه مجلس الأمن في قراره 1192 (1998) والذي يقرن التعليق بتلقي تقرير يفيد باستيفاء متطلبات الفقرة 8 من نفس القرار. ومع ذلك، اعتبر مجلس الأمن أن توضيحا من قبله يبدو مهما لإزالة الغموض. والحقيقة، أن في ظل عدم وجود إجراءات محددة، فإن مجلس الأمن يظل يستأثر بسلطة تقديرية واسعة في تحديد الطريقة التي يتم بها التعليق، وفي تحديد الوقت الذي يبدأ فيه سريانه.

بعد 90 يوما من تعليق الجزاءات، عرض التقرير الثاني على مجلس الأمن والذي أبلغ فيه أن المتطلبات المتعلقة بالتعاون مع الحكومة الفرنسية تم الوفاء بها في مجموعها، وأن السلطات الفرنسية تتوقع من ليبيا أن تقي بالالتزام المترتب عليها بموجب الحكم الذي أصدرته المحكمة الفرنسية.

أما فيما يتعلق بالتعاون الكامل مع المحكمة الاسكتلندية بلاهاي والامتثال لقرار المحكمة، أوضح التقرير أنه لا يمكن تقديم معلومات موضوعية بهذا الصدد نظرا لإرجاء المحاكمة، ومع ذلك، يشير إلى قيام السلطات الليبية بتقديم تأكيدات على التزامها بالتعاون مع إجراءات التحقيق والمحاكمة في حدود التشريعات والقوانين السائدة بها " ¹.

فيما يتعلق بدفع التعويضات، أوضح التقرير أنه لما كانت المحكمة الاسكتلندية لم تفرغ بعد من نظر الدعوى أو تجد أن ليبيا مسؤولة عن عملية التفجير، فسيكون مما يتعارض مع أهداف القرار 1192 (1998) استباق الأمور والقول أن على ليبيا تقبل المسؤولية وأن تدفع التعويض إلى عائلات الضحايا " Pan AM 103 " قبل انتهاء المحاكمة، ومع ذلك، أبرزت هذه الأخيرة استعدادها، كما صرحت علنا وفي أكثر من مناسبة، الامتثال لقرارات المحكمة مهما كانت، وأنها ستدفع التعويضات اللازمة إذا اقتضى الأمر ذلك ².

وبخصوص نبذ الإرهاب ذكر التقرير ببعض البيانات الصادرة عن ليبيا، والتي تعبر فيها عن نبذها الكامل للإرهاب بشتى صورته ومهما كان مصدره، وتعهدت بقطع صلاتها مع كافة المنظمات والجماعات الضالعة في الإرهاب الدولي من أي نوع، مع التأكيد على عدم وجود معسكرات لتدريب الإرهابيين أو وجود منظمات أو جماعات إرهابية على أراضيها ³.

¹ نفس المرجع، ص 06.

² نفس المرجع، ص 07.

³ نفس المرجع، ص 08-09.

على الرغم من أنه كان يمكن الاستنتاج، في ضوء التقدم الكبير المسجل على مستوى شروط الرفع، أن هذه الأخيرة تم استيفائها¹، وبالتالي ينبغي وضع حد نهائي للتدابير القسرية المفروضة، إلا أن مجلس الأمن قرر خلاف ذلك، فبعد أن ذكر بقراره تعليق التدابير الواردة في القرارين 748 (1992) و 883 (1993)، اكتفى بتأكيد عزمه من جديد على رفع تلك التدابير في أقرب وقت ممكن وفقا للقرارات ذات الصلة².

ويبدو أن مجلس الأمن وعلى الرغم من ارتياحه للتقدم المحرز من قبل ليبيا في الامتثال لقرارات مجلس الأمن والالتزام بالوفاء بتعهداتها، على النحو الوارد في تقرير الأمين العام، إلا أنه اعتبر أن هذا التقدم ليس كافيا لرفع الجزاءات.

اللافت للانتباه أن أغلب الدول كانت تتشارك فكرة استيفاء ليبيا لشروط رفع الجزاءات، ومع ذلك، فإن قرار الرفع لم يكن ليتم قانونيا³، بسبب تهديد بعض الدول دائمة العضوية باستخدام حق الفيتو، هذا ما جعل النظام الجزائي المفروض على ليبيا يفقد في نظر أغلب المجتمع الدولي مشروعيته⁴.

استمر الوضع على هذا الحال ولم يتخذ أي عمل رسمي بخصوص الرفع إلى غاية 2003/09/12، أين صدر القرار رقم (1506) الذي تقرر بمقتضاه رفع الجزاءات على ليبيا بأثر فوري⁵.

¹ رأت دول عدم الانحياز أن الحكومة الليبية تعاونت تعاونا كاملا ووفت بجميع متطلبات قرار مجلس الأمن، بما يكفل قيام هذا الأخير بإصدار قرار يقضي برفع الجزاءات على ليبيا رفعا كاملا. وإلى نفس الموقف اتجهت كلا من جامعة الدول العربية ومجموعة الدول الإفريقية. ويبدو أن هناك شبه إجماع على استيفاء ليبيا لمتطلبات الرفع.

² راجع بيان رئيس مجلس الأمن المؤرخ في 1999/07/09 في الوثيقة: S/PRST/1999/22.

³ أثبتت الممارسة أن استخدام حق الفيتو من أبرز العوائق التي تحول دون رفع الأنظمة الجزائية على الرغم من تحقق أهدافها واستيفاء شروط رفعها، صحيح أنه قانونيا لا يمكن رفع الجزاءات في حال استخدام أحد الدول الدائمة حق الفيتو ضد قرار الرفع، لكن عمليا وفعليا يمكن ذلك لأن قرار الرفع يحتاج إلى إجراءات لتفعيله على أرض الواقع، والقيام بهذه التدابير والإجراءات هو من اختصاص الدول التي يمكنها أن تقرر من جانب واحد عدم تطبيق الجزاءات لأنه كان ينبغي رفعها، وفي حالة ما قررت ذلك، فليس لمجلس الأمن ما يمكن له فعله لمنعها.

⁴ من المهم أن نشير إلى أن هذه الممارسات ينبغي شجبها لأنها تمس بشرعية النظام الجزائي، وتؤدي بالمقابل إلى عدم التقيد بقرارات مجلس الأمن، يكفي أننا وقفنا على حجم انتهاك التدابير القسرية من قبل الدول الإفريقية في الجزاءات المفروضة على ليبيا، والأسوأ من ذلك كله، أن تصل هذه الدول إلى درجة تحدي مجلس الأمن بعدم تنفيذ قراراته مستقبلا.

Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 272.

⁵ راجع الفقرة الأولى من القرار 1506 (2003) على الرابط: (2003) RES/1506

تعكس تفاصيل الجزاءات المفروضة على الحكومة الليبية استنثار مجلس الأمن بسلطة لا محدودة، في تقدير ما إذا كانت شروط رفع التدابير المقررة بموجب الفصل السابع تم استيفائها، أم أن هنالك حاجة للإبقاء على سريانها للوصول إلى الأهداف المنشودة، في تحديد الوقت الذي يتم فيه الرفع، وبالطريقة التي تتم بها ذلك.

ونظراً لأن الميثاق يضع الحد الوحيد لنشاطه بأن يعمل على حفظ السلم واستعادته، يبدو من المستحيل لهذا السبب إلزام مجلس الأمن برفع التدابير القسرية أو تعليقها حتى لو تم استيفاء الشروط الأولية لتعليقها ورفعها، بمعنى آخر، فإن قرار الرفع أو التعليق لا يعتمد في الواقع على الشروط المحددة للرفع، وإنما على سلطة مجلس الأمن الذي دائماً ما يكون سيد الثواني¹.

الجدير بالذكر أنه، في حالة ما إذا قرر مجلس الأمن تعليق الجزاءات، فإن قراراً أو حكماً جديداً من جانبه يبدو ضرورياً، سواء لوضع حد لهذه التدابير ورفعها نهائياً²، أو بإعادة فرضها من جديد، فلا يمكن أن يستنتج بشكل أحادي من صمته أو من عدم تطبيقها، رفعها وإنهاؤها.

كمحصلة لما سبق، يمكن القول أن عدم وضوح الأهداف المعلنة للأنظمة الجزائية يدفع إلى عدم اليقين بشأن أهدافها الحقيقية، وفي ظل عدم وجود آلية فعلية وحقيقية أو معايير موضوعية لرفع التدابير القسرية، سيظل من الصعب الاتفاق بشأن الوقت الذي يمكن فيه اعتبار أن هذه الأهداف تحققت، وبالتالي، ينبغي رفعها.

الفرع الثاني: الجوانب القانونية المتعلقة بتنقيح الأنظمة الجزائية على ضوء الممارسة

نجم عن غموض أهداف بعض الأنظمة الجزائية واستنثار مجلس الأمن بسلطة تقديرية لا محدودة -في ظل عدم وجود آلية محددة يجري اتباعها للتعليق أو الرفع- في تفسير هذه الأهداف وتقدير مدى تحققها، انحرافها عن أهدافها الحقيقية المنشودة بتمديد سريان تدابيرها القسرية رغم تحقق أهدافها وزوال المبررات الموجبة لفرضها وبالتبعية إطالة أمد تداعياتها على

¹ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 73.

² يتشابه إجراء تعليق الجزاءات غير محددة الأجل عن إجراء الرفع من حيث النتائج المترتبة عن كل منهما، وبالأخص في جزئيتين، الأولى، يترتب عن التعليق غير المؤقت وعن الرفع وقف سريان التدابير القسرية، الثانية، أن إعادة فرض الجزاءات من جديد يستلزم صدور قرار جديد لا يصدر إلا بموافقة أغلبية 09 أعضاء تكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة. يكمن الفرق بينهما في الطابع غير المحدد لانتهاؤ الحظر، ففي حالة التعليق تستمر وقف سريان التدابير القسرية إلى أن يقرر مجلس الأمن رفعها النهائي.

السكان المدنيين لتتخذ طابعا عقابيا¹، ما دفع الفقه والدول إلى انتقاد السياسة الجزائية لمجلس الأمن باعتبارها غامضة وموجهة لخدمة أهداف غير معلنة لبعض الأعضاء الدائمين.

من هذا المنطلق، ولحد من انحراف الجزاءات عن أهدافها المتوخاة والتقليل قدر الإمكان من آثارها الجانبية على حقوق السكان المدنيين، تصاعدت النداءات وتوالى الدعوات والتوصيات مطالبة بتأطير عمل مجلس الأمن والحد من سلطاته في مجال رفع وتعليق الجزاءات، بفرض قواعد أكثر صرامة على تدابير القسرية عبر تطويقه بقيود الشكل والإجراءات، بدعوته إلى تحديد وتوضيح أهداف جزاءاته، بما يؤدي إلى إرساء تلقائية معينة تربط رفع الجزاءات بتحقيق الأهداف المنشودة.

اتساقا على ما تقدم، نتناول أهم التوصيات المقدمة لمجلس الأمن لصقل الأنظمة الجزائية (أولا)، ثم نقيم هذه التوصيات على ضوء الآراء الفقهية (ثانيا)، أخيرا، نبين مدى استجابة مجلس الأمن لهذه التوصيات على ضوء الممارسة.

أولا: التوصيات المقدمة لمجلس الأمن لصقل الأنظمة الجزائية

كان الأمين العام السابق للأمم المتحدة " بطرس غالي " من الأوائل الذين أبدوا انشغالهم وقلقهم من الطبيعة العقابية للجزاءات الإلزامية وما تقضي إليه من آثار، في تقريره المعنون "أجندة من أجل السلام " سنة 1995، وبعد أن ذكر أن " الجزاءات تهدف إلى تعديل سلوك الطرف المهدد للسلام والأمن الدوليين وليس المعاقبة أو الاقتصاص على أي نحو آخر"، لفت الانتباه إلى الصعوبات المتصلة بأهداف الجزاءات وآثارها غير المقصودة، واستنتج من خلال الممارسة أن " الأهداف التي من أجلها فرضت أنظمة معينة للجزاءات لم تكن دائما محددة وواضحة، بل يبدو أنها في بعض الأحيان تتغير بمرور الوقت، وهذا المزيج من عدم الدقة والتغيير يجعل من الصعب على مجلس الأمن أن يتفق بشأن الوقت الذي يمكن فيه اعتبار أن

¹ أكد رئيس مجلس الأمن على الطابع التحفيزي الردعي واللاعقابي للجزاءات الميثاقية في بيانه المؤرخ في 1995/02/22، حيث ذكر أنه "يوافق على أن الهدف من الجزاءات الاقتصادية ليس المعاقبة. وإنما تغيير سلوك البلد الطرف الذي يشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين".

أنظر: بيان رئيس مجلس الأمن في جلسته المنعقد بتاريخ 1995/02/22، ص 04. أنظر: S/PRST/1995/9. ويبدو من خلال تدخلات أغلب الوفود عند مناقشة المسائل العامة المتعلقة بالجزاءات أن هذه الأخيرة تتفق على الطابع التحفيزي واللاعقابي للجزاءات الميثاقية، بشكل يقودنا للحديث عن تفسير معاصر ومنطور لغرض تدابير الفصل السابع من الميثاق.

أنظر: جلسة مجلس الأمن رقم 4128 بتاريخ 2000/04/17 المتعلقة بمسائل عامة تتصل بالجزاءات. راجع الوثيقة:

S/PV.4128.

الأهداف قد تحققت، وأنه يمكن رفع الجزاءات " ¹. وعلى الرغم من اعترافه بأن مجلس الأمن هيئة سياسية وليس جهازاً قضائياً، إلا أنه اعتبر أن من الأهمية بمكان " عندما يقرر فرض جزاءات، ينبغي له في الوقت ذاته أن يحدد معايير الأهداف لكي يمكن بها تقرير أن الغرض من تلك الجزاءات قد تحقق"، ليخلص في الأخير ويدق ناقوس الخطر " إذا ما أريد الاحتفاظ بالتأييد العام لاستخدام الجزاءات كوسيلة فعالة، ينبغي الحرص على تجنب إعطاء الانطباع بأن الغرض من فرض الجزاءات هو المعاقبة وليس تعديل السلوك السياسي، أو أنه يجري تغيير المعايير لخدمة مقاصد غير المقاصد التي كانت هي الدافع إلى اتخاذ القرار الأصلي بفرض جزاءات " ². من جهتها، تبنت الجمعية العامة موقف الأمين العام للمنظمة في قرارها رقم 242/51 لسنة 1997 الذي صدر بتوافق الأعضاء ³.

وبدوره اعتمد الاتحاد البرلماني في دورته المنعقدة بجاكارتا في 20/10/2000 قراراً يطلب فيه أن تكون جزاءات الأمم المتحدة " محددة بوضوح وواقعية، بما يضمن أن تكون معايير هدف الرفع الجزئي أو الكلي للجزاءات محدد من البداية "، ولإعطاء انطباع لمشروعيتها، ذكر أن هذه الجزاءات " ينبغي أن تقرض لمدة محددة، لضمان أن الحفاظ عليها يرتكز على نفس الأغلبية التي قررتها في مجلس الأمن ".

¹ تقرير الأمين العام عن أعمال الأمم المتحدة، ملحق لخطة السلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام إلى الجمعية العامة في دورتها 50 بتاريخ 1995/01/25، ص 19، الفقرة 68. موجود على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/50/60>.

² نفس المرجع، ص 68.

³ اعتمدت الجمعية العامة النص المتعلق بمسألة الجزاءات التي تقرضها الأمم المتحدة، والذي يتضمن مجموعة من التوصيات، أهمها:

أ- أن الجزاءات يجب أن لا يلجأ إليها إلا بحذر فائق، عندما تكون الخيارات السلمية الأخرى المنصوص عليها في الميثاق غير كافية.

ب- ينبغي إنشاء الجزاءات بحيث تكون متطابقة تماماً مع الميثاق، بحيث تكون لها أهداف واضحة، وبحيث يكون هناك نص على استعراضها بصفة منتظمة، وبحيث تكون هناك شروط دقيقة لرفعها. ويجب التقيد في تنفيذ الجزاءات بقرارات المجلس المنطبقة.

ج- ينبغي أن يكون الوضوح غاية فيما يتعلق بصياغة قرارات مجلس الأمن التي تقرض جزاءات. وينبغي أن تحدد بدقة الخطوات التي يلزم اتخاذها من جانب البلد المستهدف لكي ترفع عنه الجزاءات.

د- يمكن لمجلس الأمن أيضاً اتخاذ ما يلزم من تدابير لفرض جزاءات يمكن رفعها جزئياً، في حالة امتثال البلد أو الطرف المستهدف للشروط المحددة سابقاً التي تقرضها قرارات محددة ويمكن أيضاً أن ينظر في إمكانية الأخذ بسلسلة من الجزاءات ورفعها تدريجياً مع تحقيق كل هدف.

راجع قرار الجمعية العامة في الوثيقة: A/51/242.

فيما ذهب " بوسويت" في تقريره الصادر سنة 2000 إلى أبعد من ذلك، حيث شكك في قانونية الأنظمة الجزائية التي تنتهك القواعد الإنسانية، وفي شرعية استمرار الجزاءات التي يثبت عدم فعاليتها بعد مدة طويلة من توقيعها أو تلك التي يستمر سريانها بعد انتهاء الفعل غير المشروع الذي أوجب فرضها، نظرا لما تخلفه من أثر (العبء الآجل الذي لا معنى له)، ودعا إلى الرفع الفوري لها¹.

كما شدد مضيئا أن " الجزاءات التي تفرض بطريقة شرعية ستغدو غير شرعية إذا ما تم تطبيقها لمدة طويلة دون أن ينتج عنها أثرا فعالا"، لذلك، لا بد من استعراض دوري لأنظمة الجزاءات يتم على فترات منتظمة على أن لا تزيد عن ستة أشهر².

وبالمجمل العام، يمكن تلخيص أهم التوصيات المقدمة إلى مجلس الأمن في النقاط التالية:

أ- لا بد من تفسير الحالات التي يصبح فرض الجزاءات مسألة مجددة تفسيرا صارما، ولا ينبغي استخدام تدابير المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة إلا من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما.

ب- من الضروري تقييم الجزاءات طوال سريانها بصفة منتظمة، وتعديلها على أساس التطورات التي تطرأ على الأوضاع السياسية التي فرضت الجزاءات لتصحيحها.

ج- لأن الهدف من الجزاءات تقويمي وليس عقابي، فينبغي على مجلس الأمن أن يحدد معايير واضحة مسبقا، يؤدي الالتزام بها إلى تخفيف الجزاءات، وأن يشجع الدولة أو الكيان المستهدف على تعديل سلوكه بمنحه حافزا للامتثال لمتطلبات مجلس الأمن، الذي ينبغي عليه، وعلى أعضائه الدائمين، أن لا يترك انطبعا مؤادا، أن الجزاءات تظل سارية المفعول بغض النظر عن السلوك الذي تتبعه الدولة المعنية³.

د- ينبغي إقرار الجزاءات لفترة محددة، وعلى مجلس الأمن وللحيلولة دون قيام عضو بعرقلة رفعها أن يدرج في القرار المتضمن توقيعها حكما ينص على دعوة مجلس الأمن لدى انتهاء هذه

¹ مارك بوسويت، ما للجزاءات من آثار ضارة على حقوق الإنسان، ص 07، الفقرات 24.

² نفس المرجع، ص 28، الفقرة 104.

³ بالرغم من أن لا أحد ينازع بأن العراق امتثل منذ سنة 1990 لبعض التزاماته، إلا أن مجلس الأمن لم يبحث على الإطلاق بصورة جادة إمكانية تخفيف الجزاءات المفروضة على هذا البلد، على الرغم من أن نص الفقرة (21) من القرار 687 (1991) ينص على ذلك.

الفترة إلى اتخاذ قرار جديد لتجديد الجزاءات، على أن يتم التجديد أو الرفع بالتصويت بأغلبية موصوفة (12) عضوا دون استعمال حق الفيتو.

و- من الضروري قبل فرض الجزاءات قياس أثارها الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المدنيين ومراجعتها دوريا بصفة منتظمة.

الأکید أن معظم هذه التوصيات التي تشاركتها مختلف الجهات هي خلاصة للانتقادات الموجهة لممارسات مجلس الأمن السابقة، وتهدف بالأساس إلى تقليص - تحت غطاء القيود الشكلية والإجرائية- من مجال السلطة التقديرية لمجلس الأمن انطلاقا من فكرة أن " الإجراءات الشكلية تشكل مع التحديد الدقيق للاختصاصات الشرط الرئيسي للنظام والاعتدال في ممارسة السلطة"¹.

ثانيا: تقييم التوصيات المقدمة لمجلس الأمن

تصاعدت الانتقادات الموجهة إلى الممارسة الجزائية لمجلس الأمن على أكثر من مستوى، منددة بانحرافها الناجم من ناحية، عن غموض أهداف تدابيرها القسرية، وعن عدم وجود معايير موضوعية للرفع والتعليق، من ناحية أخرى، ما أدى إلى تمديد سريان التدابير القسرية، وبالنتيجة، استمرار المعاناة الإنسانية والمصاعب التي ترافق هذه التدابير.

ولم تتوانى بعض الدول عن عبور الجدل، والتعبير صراحة عن توجسها من سياسة مجلس الأمن، فذكر ممثل بنغلاديش قائلا "... وما لا ينكر أن ثمة شعورا عاما بعدم الارتياح حيال تطبيق الجزاءات اليوم، فمصادقية مجلس الأمن تكون محل شك إذا لم تنفذ الجزاءات بطريقة صحيحة وإذا كان لها أثر قليل. والأسوأ من ذلك، إذا بقيت تخلف آثارا خاطئة وغير مقصودة على الأبرياء"².

من هذا المنطلق، وللتقليل قدر الإمكان من انحرافات مجلس الأمن ودفع وتشجيع الدولة المستهدفة على الامتثال لقرارات هذا الأخير، كانت هناك مطالب بإدخال تحسينات على شروط الرفع والتعليق من خلال دعوة مجلس الأمن من ناحية، إلى تحديد أهداف جزاءاته ومعايير رفعها أو تعليقها بدقة ووضوح، ومن ناحية أخرى، حظر اعتماد تدابير غير محددة زمنيا سواء بالتحديد الزمني لها أو بإنشاء آلية مراجعة دورية منتظمة.

¹ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 60.

² جلسة مجلس الأمن رقم 4128 بتاريخ 2000/04/17 المتعلقة بمسائل عامة تتصل بالجزاءات، ص 06. راجع الوثيقة: S/PV.4128.

أ- أهمية التحديد الواضح والدقيق لشروط تعليق أو رفع الجزاءات

أولت الجمعية العامة في قرارها اهتماما خاصا بهذا المعيار، مؤكدة أن قرارات مجلس الأمن لا بد وأن تصاغ بوضوح، وأن التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدولة المستهدفة لرفع الجزاءات ينبغي أن تكون محددة بدقة¹.

كما أكدت اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وتعزيز دور المنظمة في تقريرها سنة 2004، أن توقيع التدابير القسرية ينبغي أن يكون متماشيا مع أحكام الميثاق وقواعد القانون الدولي، وأن تكون ذات أهداف واضحة ومحددة، وأطر زمنية محدودة، وأن يخضع لاستعراض دوري،... وأن تكون مشفوعة بشروط واضحة لرفع الجزاءات².

لا شك أن تحديد أهداف الجزاءات ومعايير رفعها بدقة ووضوح مطلب لا يمكن التنازل عنه، نظرا للمزايا والآثار المترتبة عن الالتزام به، سواء بالنسبة للدولة المستهدفة أو للمجتمع الدولي، فتوضيح أهداف الجزاءات وأساس فرضها، وتبيان الأفعال التي ينبغي على الدولة الخاضعة للجزاءات القيام بها لوضح حد للتدابير القسرية مع التأكيد على رفع التدابير عند استيفاء هذه المتطلبات - نتيجة إدراج في كل قرار ما يعرف بشروط الخروج "Clause de sortie"³ - يجعل من هذه الأخيرة محور القرار.

بمعنى أن وضع حد للأضرار التي تخلفها هذه التدابير سيتوقف على مدى استجابة الدولة أو الكيان المستهدف للأفعال المطلوبة منه، فمعرفته المسبقة وتيقنه من رفع الجزاءات في حال استيفاء متطلبات قرار مجلس الأمن، سيقوده لا محالة إلى الامتثال. وبذلك فإننا نكون نرسي تلقائية معينة تربط رفع الجزاءات بضرورة تحقق الأهداف.

¹ راجع قرار الجمعية العامة في الوثيقة: A/51/242.

² تقرير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة إلى الجمعية العامة في دورتها التاسعة والخمسون، بتاريخ 8 أبريل 2004، في الفصل المتعلق بصون السلم والأمن الدوليين، في الجزء "ب" المعنون بـ "إعلان بشأن الشروط الأساسية والمعايير الموحدة لتوقيع الجزاءات وغيرها من التدابير القسرية وتنفيذها، ص 26.

³ يعود ما يعرف بشروط الخروج "Clause de sortie" إلى عملية أنترلاكن وبون برلين، حيث وضعت هاتين الأخيرتين مجموعة من العناصر أو الإجراءات التي ينبغي أن تتوفر في كل قرار بفرض جزاءات، وتتطوي على مجموعة من الخطوات المحددة للخروج من الأنظمة الجزائية، هذه الشروط تستند أولا إلى الهدف الذي يقوم القرار نفسه بالإشارة إليه باعتباره أساس التدابير القسرية المفروضة، ثانيا يحدد الأفعال الملموسة المطلوب من الدولة الخاضعة للجزاءات القيام بها مع أسباب التعليق المحتمل للجزاءات، والتحديد بشكل صريح أن الجزاءات سيتم رفعها عند استيفاء هذه الأفعال.

Djacobina Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 273.

من جهة أخرى، يسمح التحديد الواضح لمعايير الرفع والتعليق بتقوية جانب المشروعية، فاطلاع الدول الأخرى على أهداف الجزاءات ومعايير رفعها أو تعليقها يسهل عليها تقدير مدى مشروعيتها، وبالنتيجة دعمها والالتزام بتدابيرها، وهكذا، كما أشار بعض الكتاب " من منظور التنفيذ، فإن الفعالية ليست من جانب السلطة، ولكن من جانب الإنضمام " ¹.

على أنه وإن سلمنا بمشروعية هذا المعيار، إلا أنه واقعيًا يصطدم بجملة من العراقيل، فطبيعة عمل مجلس الأمن تتطلب منه السرعة في التصرف لمواجهة حالات تتميز بتعقدها واتساع نطاقها وتعدد الأطراف المشتركة فيها. من المشكوك فيه، في ظل الطبيعة الخاصة لعمل مجلس الأمن، أنه يمكن اتخاذ قرارات تتسم بوضوح الأهداف، ناهيك عن تحديد شروط رفعها بدقة.

صحيح أن نمذجة قرارات المجلس من شأنها أن تؤدي إلى تلافي العديد من المشكلات المتعلقة بتفسير الأهداف، وتحد من تعسف بعض الدول دائمة العضوية لقرار الرفع إلى تمديد النظام الأنظمة الجزائية من الرفع أو التعليق، غير أن المدى الذي يجب أن يخضع فيه مجلس الأمن للضغوط الشكلىة والإجرائية ينبغي أن يتماشى مع مهمته الأساسية المتمثلة في حفظ السلم والأمن الدوليين واستعادتهما.

ب- عدم اعتماد جزاءات غير محددة المدة (زمنياً)

مما لا شك فيه أن معارضة أحد الدول دائمة العضوية لقرار الرفع يؤدي إلى تمديد النظام الجزائي والإبقاء على سريان مفاعيله، وبالتبعية، تمديد آثاره الجانبية على حقوق السكان. من هذا المنطلق، وللحيلولة دون قيام مجلس الأمن باستخدام الجزاءات كأداة سياسية، ظهرت فكرة الجزاءات محددة المدة (الزمن) كوسيلة عملية واقعية بديلة لتجنب التعسف في استعمال حق الفيتو لمنع رفع الجزاءات ².

إن فرض جزاءات محددة المدة يؤدي - كأصل عام - إلى انتهاء سريان مفاعيلها بانتهاء المدة المقررة دون أن يقوم مجلس الأمن بتمديدتها أو تجديدها، إذ تقوم هذه الفكرة على منطق معاكس للجزاءات غير محددة المدة فالقاعدة العامة فيها، أن الجزاءات ترفع بتحقيق الأهداف

¹ Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 60.

²E. LAGRANGE et P.M. Eisemann, « Article 41 », in J.-P. Cot et A. Pellet (dir.), M. Forteau, La Charte des Nations Unies « Commentaire article par article », Paris, Économica, 2005, vol. I, p. 1209.

المنشودة من فرضها خلال مدة زمنية معينة، وفي حال ما إذا قرر مجلس الأمن أن هذه الأخيرة لم تتحقق بانتهاء هذه الفترة، فيمكنه تجديدها.

على أن أي تجديد للجزاءات عند انقضاء أجلها المقرر، ينبغي أن يتم بموجب قرار جديد من مجلس الأمن يصدر بأغلبية 09 أعضاء تكون من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقة أو على الأقل عدم معارضة أحدها ما يضمن أن استمراريتها يستند إلى نفس الأغلبية التي فرضتها، وهو ما يعزز مشروعيتها ويشجع الدول على الالتزام بها. بالتالي، يمكن القول أن رفع التدابير القسرية محددة المدة في نهاية الفترة المقررة شبه تلقائي. أي أن فشل مجلس الأمن بإصدار قرار بتجديد الجزاءات عند انقضاء الفترة المحددة يعني رفعها تلقائياً¹.

انتقد جانب من الفقه والدول فكرة الجزاءات محددة المدة بحجة أنها غير واقعية وتؤدي إلى نتائج عكسية إذا ما تم مقارنتها بفكرة الاستعراض الدوري للجزاءات²، ولعل أهم الانتقادات على صعيد الفقه، جاءت على لسان الأستاذة " Szurek " التي أوضحت في كتابها " سيراليون، دولة تنتظرا سلماً دائماً " أن تحديد الجزاءات بمدة زمنية محددة يوقع المجتمع الدولي في تعسف آخر (مقارنة بالجزاءات غير المحددة زمنياً)، فهذه الجزاءات توقع قطرة بقطرة، مما يفسح المجال أمام المستهدفين بها للتغلب على عقارب الساعة على حساب الحد الأدنى من حسن النية³.

أي أن بإمكان الدولة الخاضعة للجزاءات، ما دامت على يقين بأن سياسة المجلس ستؤدي في النهاية إلى الرفع، تحمل التدابير القسرية مع التظاهر بالامتثال لمتطلبات مجلس الأمن إلى غاية انقضاء الفترة المنصوص عليها، ومن ثم التعويل على الخلافات التي تطرأ بين الأعضاء الدائمين أثناء التصويت على قرار جديد لتمديد نظام الجزاءات القائم.

¹ يشار إلى أن تقنية شروط الإنقضاء " *sunset clauses* " جرى استخدامها أيضاً من قبل الكونغرس الأمريكي فيما يعرف بأحكام الإنهاء التلقائي للبرامج الحكومية أو برامج الوكالة ... وما إلى ذلك، في حال انقضاء فترة زمنية محددة ولم تتم المصادقة عليها من قبل المشرع.

Idem, p 70.

² تقرير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسون بتاريخ 22 ماي 2000، في الفصل المتعلق بصون السلم والأمن الدوليين، الجزء " ب " الخاص بالنظر في ورقة العمل المنقحة المقدمة من الاتحاد الروسي المعنونة بـ " الشروط الأساسية والمعايير الموحدة لتوقيع الجزاءات وغيرها من التدابير القسرية وتنفيذها "، ص 14. رمز الوثيقة: A/55/33.

³ S.SZUREK, « Sierra Leone: un État en attente de " paix durable " La Communauté internationale dans l'engrenage de la paix en Afrique de l'Ouest », Annuaire 2000, p 199.

Cité par : Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, op.cit, p 65.

ولعل ذلك من بين أهم الحجج التي استندت عليها كل من الولايات المتحدة وبريطانيا لرفض فكرة الجزاءات محددة المدة على اعتبار أنها تحمل سياسة مكشوفة، في حين أن عمل مجلس الأمن يتطلب قدرا من غموض النوايا كاستراتيجية للضغط على الدولة أو الكيان المستهدف، وعلى ذلك، فقد رافعتا لصالح جزاءات غير محددة المدة مع إرفاق الحالة بألية مراجعة دورية.

على النقيض من ذلك، رأى أغلب الدول والفقهاء أن وضع حد زمني للجزاءات مطلب لا يمكن التنازل عنه¹، لأنه لا يمكن فرض تدابير قسرية بلا حدود ولا فترة زمنية معروفة تبدأ وتنتهي بعدها، ذلك أن فكرة الحد الزمني للتدابير القسرية تسمح بتقادي استمرار الأنظمة الجزائية إلى ما لا نهاية بسبب تعسف أحد الدول دائمة العضوية في استعمال حق الفيتو ضد قرار الرفع، لأن مصالحها تتطلب ذلك، بالتالي فإن وضع حد زمني للجزاءات يظل البديل العملي الأكثر قابلية للتطبيق على الأقل في الوقت الراهن لأن الحل الحقيقي يكمن في إلغاء حق الفيتو².

علاوة على ذلك، فإن عرض الجزاءات عند انقضاء المدة المقررة على مجلس الأمن للتصويت عليها بغرض تجديدها، سيضمن في حالة الموافقة أن الجزاءات تحظى بتأييد أغلبية أعضائه، مما يضمن تحقيق أقصى قدر من المشروعية، وبالنتيجة الفعالية.

ولعل من شأن التوفيق بين هذين الاتجاهين أن يؤدي إلى تجاوز سلبيات الجزاءات محددة المدة والاستفادة من إيجابياتها، من خلال الجمع بين الجزاءات محددة الزمن والمراجعة الدورية المنتظمة، فعند ربط رفع التدابير القسرية - محددة المدة - بتحقيق أحداث أو شروط معينة، أو على أساس ملاحظة تطورات على الأوضاع السياسية التي فرضت الجزاءات لتصحيحها، فإن التقييم المنتظم لها خلال الفترة المقررة يسمح بالتعجيل لوضع حد لهذه التدابير، وبالمقابل، فإنه يسمح بتدارك سلبيات جزاءات محددة المدة، من خلال تجنب مماطلة الدولة المستهدفة في تنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها، وانتظار انقضاء المدة المقررة لتجديد الجزاءات.

¹ من المفيد في هذا الصدد الإشارة إلى كلمة مندوب البحرين في المناقشات المتعلقة بالتصويت على القرار 883 (1993) ضد ليبيا، والتي جاء فيها " أن فرض الجزاءات لا يمكن أن يتم بلا حدود وبلا غرض وبلا فترة زمنية معينة لأن ذلك يعرض مواطني البلد الذي يفرض عليه الحظر لمعاناة تزداد حدتها مع مضي الزمن، ومن هنا، يكون للجزاءات أثر رادع إذا حدد الحظر بغرض وزمن معينين ".

أنظر كلمة مندوب البحرين في الصفحة 12 من الوثيقة: S/PV.3920.

² تقرير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسون بتاريخ 22 ماي 2000، مرجع سابق، ص 15.

تبقى مسألة الفصل فيما إذا كانت هذه التوصيات تعد فعلا الحدود القانونية المفروضة على السلطة التقديرية لمجلس الأمن أم أن هذه الأخيرة لا تعدو مجرد مبادئ توجيهية سياسية تحفظ لهذا الجهاز أكبر قدر من الحرية في عمله مع زيادة فعاليتها، تظل مرهونة بممارسة مجلس الأمن اللاحقة.

ثالثا: مدى استجابة مجلس الأمن لهذه التوصيات على ضوء الممارسة.

يبدو من خلال استقراء الممارسة أن مجلس الأمن حريص على الامتثال للقيود الإجرائية والشكلية، لاسيما فيما يتعلق بالتحديد الواضح لشروط الرفع والتعليق، وحريص في الوقت ذاته على الاحتفاظ لنفسه بمجال واسع للمناورة، هذا ما يمكن ملاحظته بوضوح من خلال النظام الجزائي المفروض على ليبيريا بموجب القرار 1521 (2003) المعدل لأحكام القرار رقم 1343 (2001)¹، حيث قرر مجلس الأمن على إثر حدوث بعض المستجدات تعديل النظام الجزائي²، بالإبقاء على أغلب التدابير القسرية³، لكن مع تحديد أهداف جديدة.

ولعل المميز في هذا القرار أنه يربط بكل هدف على حدا شروط رفعه، فربط رفع الحظر المفروض على تجارة الماس بموجب الفقرة (06) من القرار، بتلقي تقرير من لجنة الجزاءات يفيد

¹ خلص فريق الخبراء المرسل من قبل مجلس الأمن إلى سيراليون، إلى أن الماس لاسيما الاتجار غير المشروع به له دور بارز في تأجيج الصراع في هذا البلد، لكونه يعد مصدرا رئيسيا وأوليا من مصادر دخل الحركات المسلحة، وأن القدر الأكبر من ماس تلك الجهة يخرج عن طريق ليبيريا بتواطؤ من مسؤولي حكومة هذا البلد الذين أذنوا بمثل هذه التجارة غير المشروعة، وأن هناك أدلة دامغة على أن الحكومة لليبيريا تدعم فعليا الجبهة المتحدة الثورية على جميع المستويات، الأمر الذي اعتبره مجلس الأمن تهديدا للسلم الدولي، وبناء عليه طلب من الحكومة الليبيرية التوقف الفوري عن دعم الجبهة المتحدة الثورية وغيرها من الجماعات المتمردة المسلحة من خلال القيام بمجموعة من الأفعال، كما قرر أن يفرض على ليبيريا بموجب الفقرة (5) من القرار، حظرا شاملا على الأسلحة والمعدات ذات الصلة، والفقرة (06) منع الاستيراد المباشر وغير المباشر لجميع أصناف الماس الخام من ليبيريا، الفقرة (07)، حظر السفر والتنقل على كبار المسؤولين الحكوميين والضباط العسكريين الليبيريين وعائلاتهم... إلخ. على أن تسري التدابير المفروضة بموجب الفقرتين (06 و 07) لمدة 12 شهرا، وأن يقرر المجلس في نهاية هذه الفترة ما إذا كانت الحكومة الليبيرية قد امتثلت للأحكام، وما إذا كان سيتمدد سريان هذه التدابير لفترة أخرى بنفس الشروط.

راجع أحكام القرار 1343 المؤرخ في 07 مارس 2001، لاسيما الفقرات من 01-11.

² تتمثل أهم المستجدات في رحيل الرئيس الأسبق تشارلز تايور المتهم بمساعدة ودعم الجبهة المتحدة الثورية وغيرها من الجماعات المتمردة المسلحة في المنطقة، وتشكيل الحكومة الوطنية الانتقالية في ليبيريا، فضلا عن التقدم المحرز في عملية السلام في سيراليون، الأمر الذي يقتضي مراجعة قرار المجلس التصرف بموجب الفصل السابع بشكل يعكس تغير هذه الظروف.

³ يمكن أن نوجز أهم التدابير القسرية المفروضة في: أ) الحظر على الأسلحة الأعددة المتصلة بها من ذخيرة ومركبات عسكرية وشبه عسكرية ب) منع استيراد الماس الخام بجميع أشكاله من ليبيريا ولبيها، سواء كان منشؤه ليبيريا أم لا، ج) منع استيراد جميع الجذوع المستديرة والمنتجات الخشبية التي يكون منشؤها ليبيريا، منع كبار أعضاء حكومة الرئيس السابق وزوجاتهم وأعضاء القوات المسلحة السابقة من السفر والتنقل.

بأن الحكومة الليبيرية قد أنشأت نظاما شفافا وفعالاً وقابلاً للتحقق منه دولياً لشهادات المنشأ للماس الخام¹.

كما اشترط لوضع حد لحظر استيراد الجذوع المستديرة والمنتجات الخشبية التي يكون منشؤها ليبيريا، بسط الحكومة الوطنية الانتقالية سلطتها وسيطرتها الكاملتين على مناطق إنتاج الخشب، واتخاذ الخطوات الضرورية لضمان عدم استخدام الإيرادات المتأتية من صناعة الخشب في تأجيج الصراع، أو فيما يشكل انتهاكا لقرارات مجلس الأمن، واستخدامها بدلا من ذلك لأغراض مشروعة في صالح الشعب الليبيري.

أخيرا، اشترط لرفع الحظر على الأسلحة والأعتدة ذات الصلة من ذخيرة ومركبات ومعدات عسكرية وشبه عسكرية... أن يقرر مجلس الأمن أنه يجري تنفيذ أحكام اتفاق السلام الشامل تنفيذا كاملا، وأن هناك تقدما كبيرا محرزاً في تهيئة الاستقرار والمحافظة عليه في ليبيريا والمنطقة دون الإقليمية².

على أن يتم إبقاء مسألتي منع استيراد الماس ومنع استيراد الجذوع والمنتجات الخشبية الواردتين في الفقرتين (6) و(10) على التوالي، قيد الاستعراض بصورة منتظمة من أجل إنهاء العمل بها في أقرب وقت ممكن حالما يتم استيفاء الشروط المشار إليها أعلاه.

بموجب القرار 1698 (2006) قرر مجلس الأمن رفع الحظر على الأخشاب بعد أن اعتبر أن متطلبات الفقرة (06) من القرار 1531 (2003) قد تم الوفاء بها، وعلى تجارة الماس بموجب القرار 1753 (2007)³، وعلى تدابير حظر السفر والتدابير المالية بموجب القرار 2237 (2015)، بيد أن إنهاء العمل بنظام الجزاءات نهائياً وكليا على ليبيريا لم يتم سوى بمقتضى القرار 2288 (2016)⁴.

تبرز الممارسة الأخيرة لمجلس الأمن جنوحا صوب اللجوء إلى الجزاءات محددة المدة نظرا لما تتطوي عليه من إيجابيات، سيتم من الآن فصاعداً - بفضل إدخال بنود الانقضاء - وضع حد للتدابير القسرية المفروضة في حال انقضاء الفترة الزمنية المقررة لسريان مفاعيلها دون أن

¹ أنظر الفقرة الثامنة من القرار 1531 (2003).

² أنظر الفقرة الرابعة في الجزء (ج) من القرار 1531 (2003).

³ راجع الفقرة الأولى من القرار 1753 المؤرخ في 27 أبريل 2007. رمز الوثيقة: S/RES/1753 (2007).

⁴ راجع الفقرة الأولى من القرار 2288 الصادر بتاريخ 25 ماي 2016.

يقوم مجلس الأمن بتمديدتها أو تجديدها، هذا هو الحال بالنسبة لأغلب الأنظمة الجزائية المفروضة حديثاً.

ففي الجزاءات ضد إثيوبيا وإريتريا، لم يتوانى مجلس الأمن في هذا النزاع عن تحديد أهداف هذه التدابير وشروط رفعها¹، فقرر بموجب القرار 1298 (2000) فرض حظر على الأسلحة والأعتدة ذات الصلة ضد هذين البلدين لمدة اثني عشر (12) شهراً، وأن يقرر بعد انتهاء هذه الفترة ما إذا امتثلت حكومتا إثيوبيا وإريتريا للفقرات 2 و3 و4 من القرار (شروط الانقضاء)، وبناءً على ذلك، سيقدر ما إذا كان سيمدد هذه التدابير لفترة أخرى، كما يقرر وضع حد لهذه التدابير في حال تلقي بلاغ من قبل الأمين العام للمنظمة يفيد بالتوصل إلى تسوية سلمية دائمة للصراع (شروط الخروج).

وهكذا، جمع هذا القرار بين وضوح الأهداف والجزاءات محددة المدة، وبعد أن لاحظ مجلس الأمن أن اتفاق وقف الأعمال الحربية واتفاق السلام الملحق المبرم بين الطرفين، الموقعين في الجزائر²، يتماشيان مع الفقرات من 2، 3، 4 من القرار 1298 (2000)، لم يمدد المجلس التدابير المفروضة بعد 16 ماي 2001، مما يعني تلقائياً أن هذه التدابير تم رفعها³.

ويمكن أن نورد حالة أخرى تخص الجزاءات محددة المدة، يتعلق الأمر بالجزاءات المفروضة على الكونغو حيث قرر مجلس الأمن - بموجب الفقرة 20 من القرار 1493 (2003) - على إثر الأحداث التي شهدتها هذا البلد، " أن تقوم كل الدول، بما في ذلك جمهورية الكونغو الديمقراطية لفترة مبدئية تقدر بإثني عشر شهراً اعتباراً من تاريخ اتخاذ هذا القرار، ما يلزم من تدابير لمنع توريد أو بيع أو نقل أي أسلحة أو أدوات ذات صلة بالأسلحة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو تقديم أي مساعدة أو مشورة إلى جميع الجماعات الأجنبية والكونغولية

¹ جاءت أهم المطالب الموجهة من قبل مجلس الأمن إلى كل من إثيوبيا وإريتريا على النحو التالي:

(أ) القيام وعلى الفور، بوقف جميع العمليات العسكرية والامتناع عن مواصلة استعمال القوة (الفقرة 2).

(ب) سحب قواتهما من الاشتباك العسكري والامتناع عن القيام بأي إجراء يزيد حدة التوتر (الفقرة 3).

(ج) استئناف محادثات السلام الجوهرية في أقرب وقت ممكن وبدون شروط مسبقة ... حتى تنتهي بتسوية سلمية دائمة للصراع.

راجع قرار مجلس الأمن رقم 1298 الصادر بتاريخ 17 ماي 2000. رمز الوثيقة: (S/RES/1298 (2000)

² تم التوقيع على اتفاق وقف الأعمال الحربية بين الحكومتين الإثيوبية والإريتيرية بتاريخ 2000/06/18 (S/2000/601)، كما تم

توقيع اتفاق السلام اللاحق المبرم بين الطرفين بتاريخ 2000/12/12، بالجزائر (S/2000/1183).

³ راجع بيان رئيس مجلس الأمن بتاريخ 2001/05/15.

رمز الوثيقة: S/PRST/2001/14.

المسلحة والمليشيات المسلحة التي تعمل في إقليم كيفو الشمالية ... وإيتوري، وإلى الجماعات التي ليست طرفا في الاتفاق العام الشامل".

في 2004/6/27، اعتمد المجلس القرار 1552 (2004)، وبعد أن لاحظ استمرار وجود القوات المسلحة والمليشيات الأجنبية في غرب جمهورية الكونغو، وبالنظر لحركة الأسلحة الشرعية، قرر "على ضوء حقيقة فشل الأطراف في الوفاء بالتزاماتها والاستجابة لمتطلبات مجلس الأمن الواردة في القرار 1493 (2003) " تجديد جميع التدابير إلى غاية 2005/07/31.

واستمر التمديد الدوري لها كل إثني عشر شهرا بموجب القرار 1616 (2005)، ثم بموجب القرار 1698 (2006) إلى غاية 2007/07/31، حيث اعتبر مجلس الأمن أن الأطراف لم تمتثل لمتطلباته.

ولم يتقرر إنهاء التدابير المفروضة بموجب المادة 20 من القرار 1493 (2003) إلا بموجب القرار 1807 (2008)، وإن كان تقرر إعادة فرضها من جديد، لكن بشروط وأهداف مختلفين. على الرغم من أنه لا يمكن إنكار دور التحسينات المدخلة على عملية الرفع والتعليق في تأطير عمل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع من الميثاق، والحد من العواقب الجانبية للجزاءات التي يفرضها على السكان المدنيين، إلا أن الممارسة الدولية تؤكد عدم كفاية هذا المنهج في تجاوز الآثار السلبية على حقوق الإنسان، وأن هنالك حاجة إلى وضع تدابير أكثر استهدافا¹.

¹ في هذا الإطار، ذكر مندوب بنغلاديش في مجلس الأمن عند النظر في المسائل ذات الصلة بالجزاءات، أنه "مما لا شك فيه، أن ثمة شعورا عاما بعدم الارتياح حيال تطبيق الجزاءات اليوم. فمصادقية المجلس تكون موضع شك إذا لم تنفذ الجزاءات بطريقة صحيحة وإذا كان لها أثر قليل، أو الأسوأ من ذلك، إذا بقيت تخلف آثارا خاطئة وغير مقصودة على الأبرياء، فإن ذلك يدعو بقوة إلى صقل الجزاءات".

جلسة مجلس الأمن رقم 4128 بتاريخ 2000/04/17 المتعلقة بمسائل عامة تتصل بالجزاءات، ص 06. راجع الوثيقة: S/PV.4128.

المبحث الثاني: الجزاءات الذكية كتصميم أكثر إنسانية وإشكالات الشرعية التي تواجهها

على الرغم من الإصلاحات والتنقيحات التي أدرجها مجلس الأمن في سياسته الجزائية، إلا أنها لم تكن كافية، حيث كان هنالك مطالب بإصلاح الأنظمة الجزائية على مستوى التصميم، وهو ما توج باستحداث نظام أكثر إنسانية، يجمع بين ميزتي الاستهداف والانتقائية ما جعل البعض يطلق عليه وصف " الجزاءات الذكية " لكونه يجمع بين تعزيز فعالية الجزاءات والتقليل آثارها الجانبية إلى الحد الأدنى، من خلال استهداف القيادات والتنظيمات الأمنية المسؤولة فعلا - بحسب مجلس الأمن- عن تهديد السلم والأمن الدوليين دون غيرها، وانتقاء السلع والخدمات والأنشطة التي تشكل المصدر الرئيسي لتمويلهم.

وإذا كان تصميم عمل هذه الآلية الجديدة في ظاهره جذابا بالنظر لتجاوز مكامن الخلل في فكرة الجزاءات التقليدية (على الأقل نظريا) والجمع بين الاستهداف والإنسانية، فإن التقييم الحقيقي لها بالأخص، من حيث نجاعتها، ومن حيث آثارها الجانبية على حقوق الإنسان يمكن استخلاصه من خلال التطبيق العملي للاستجابة للتهديدات الإرهابية، والتي يبدو أنها وضعت الجزاءات الذكية على المحك.

المطلب الأول: الجزاءات الذكية آلية مصممة للتوفيق بين الفعالية والأنسنة

أمام النتائج المتباينة للجزاءات غير العسكرية ونجاعتها المحدودة بالنظر لما ينجم عنها من تكلفة إنسانية عالية وتداعيات سلبية على اقتصادات الدول الثالثة. وتحت ضغط الدول والمنظمات الإنسانية والحقوقية، أخذ مجلس الأمن يتجه نحو تعديل سياسته الجزائية باعتماد آلية جديدة، تقوم على استهداف الجزاءات الدولية بشكل أفضل المسؤولين الرئيسيين المتسببين في تهديد السلم الدولي مع التقليل من كلفتها الإنسانية، وبالنتيجة، الجمع بين زيادة الفعالية وأنسنة الجزاءات.

مع تصاعد حدة التهديدات الإرهابية وتزايد أخطارها وأشكالها، أتيح لمجلس الأمن فرصة لتجربة الجزاءات الذكية واختبار فعاليتها، وأهم الإشكالات التي تثيرها، ومدى اعتبارها بديلا أكثر إنسانية.

على ذلك، نتناول هذا المطلب في فرعين: نبين في الفرع الأول مفهوم الجزاءات الذكية والإشكالات التي تواجهها، وفي الفرع الثاني، مدى استجابة إجراء التسجيل والرفع من القوائم الإرهابية لمتطلبات حقوق الإنسان.

الفرع الأول: مفهوم الجزاءات الذكية والاشكالات التي تواجهها

أدت التكاليف الإنسانية غير المتناسبة والعشوائية الأثر للجزاءات غير العسكرية الشاملة، والفاعلية المحدودة لفكرة الاستثناءات والإعفاءات الإنسانية عن ميول مجلس الأمن صوب تنقيح ومراجعة سياسته الجزائية، فاتجه بمساعدة الدارسين والخبراء إلى البحث عن وسائل تزيد من الفعالية السياسية لجزاءاته، وتخفف بالموازاة مع ذلك من تداعياتها الإنسانية المأساوية، الأمر الذي توج باعتماد فكرة الجزاءات المستهدفة أو الذكية كآلية تستهدف معاقبة المسؤولين السياسيين والعسكريين المتسببين بتهديد السلم الدولي عوض معاقبة الدولة ككل، وبالتالي، التوفيق بين الجزاءات والإعتبارات الإنسانية.

للإلمام بفكرة الجزاءات الذكية، يتعين أن نبين أولاً، ماهية هذه الجزاءات وتطورها ببحث أهم الجهود الدولية التي أفضت إلى تبنيها، ثانياً، أهم الاشكالات التي تواجه أعمالها.

أولاً: ماهية الجزاءات الذكية وتطورها على ضوء المؤتمرات والممارسة العملية

إن نعت الجزاءات الذكية بهذا الوصف يعود للأهداف التي ينتظر أن تحققها مقارنة بالجزاءات الشاملة، فهي تتسم بالتمييز والانتقائية -على خلاف الجزاءات الشاملة التي تتسم بالعشوائية وعدم التناسب- مما يسهم في جعلها أحسن فعالية، وأكثر إنسانية بالنسبة لسكان الدولة أو الإقليم المستهدف بالجزاءات، وعدالة بالنسبة للدول الثالثة من حيث الالتزامات الواقعة عليها والملزمة بتنفيذها.

أ- بؤادر فكرة الجزاءات الدولية الذكية على ضوء الممارسة السابقة لمجلس الأمن

في الواقع، أن فكرة الجزاءات الذكية - من حيث المبدأ - ليست بالجديدة، إذ نجد لها بؤادر في ممارسات مجلس الأمن السابقة، ففي الجزاءات المفروضة على روديسيا الجنوبية، قرر المجلس فرض حظر على بعض المنتجات والسلع، كالأسلحة والطائرات والسفن، النفط ومنتجاته... إلخ، وقد اعتبر بعض الكتاب أن اختيار بريطانيا (القائمة بإدارة الإقليم الروديسي) حظر النفط - كإجراء يندرج ضمن التدابير الذكية - يكمن في محاولة هذه الأخيرة إبراز وتحديد الكيان الذي ينسب إليه حالة تهديد السلم، والذي ينبغي أن توجه ضده الجزاءات، ما يسمح لمجلس الأمن بتوقيع تدابير ضده وليس ضد روديسيا ككل¹.

¹ الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 624.

علاوة على حظر المنتجات والسلع، طلب مجلس الأمن من الدول أن تستهدف بالحظر من السفر إلى الخارج فئة معينة من الأفراد، وهم بحسب القرار " الأشخاص الذين يعتقد بأنهم يقيمون عادة في روديسيا الجنوبية والذين يعتقد أنهم فضلوا أو شجعوا، أو من المحتمل أن يؤيدوا ويشجعوا الأعمال غير القانونية للنظام الروديسي، أو أي نشاط يهدف إلى التهرب من إجراء تم النص عليه في القرار 232 (1966) " ¹.

على أن تحديد هؤلاء الأشخاص ترك لكل دول من الدول الأعضاء لتقرر بحرية، فلم تتولى لجنة الجزاءات وضع قائمة بالأسماء المطلوب منعها من السفر، كما سيتم لاحقاً.

وفي الجزاءات المفروضة على أنغولا، قرر مجلس الأمن فرض حظر على مواد ومنتجات محددة، بالأخص الماس والخشب، معتبراً أن من شأن منع التعامل بها قطع مصدر التمويل على الجماعات المتمردة، وبالنتيجة الحد من قدرتها على الصمود أمام مطالب المجموعة الدولية، فطال الحظر الأسلحة والنفط والمنتجات البترولية ضد حركة الأنويتا L'UNITA، حيث أكد مجلس الأمن مراراً أن التدابير تستهدف التنظيم المتمرد فقط، وليس الدولة بكاملها ².

تكرّر الأمر بالنسبة للجزاءات المقررة ضد هايتي، فاستهدف القرار 917 (1994) السلطات العسكرية الهايتية (منفذي الانقلاب) وعائلاتهم بالمنع من السفر إلى الخارج، كما دعا القرار الدول الأعضاء في المنتظم الدولي إلى تجميد أصولهم وممتلكاتهم ومواردهم المالية ³.

والملاحظ على جميع هذه القضايا، أن التدابير المستخدمة فيها اتخذت فئتين: الاستهداف، بحيث تم توجيهها نحو أشخاص محددين في السلطة، أو اتسمت بالانتقائية، بحيث ينصب الحظر فيها على مواد وأنشطة معينة يعتبرها مجلس الأمن ضرورية لضبط السلوك الذي فرضت الجزاءات بسببه ولاستعادة السلم والأمن الدوليين.

والملاحظ أيضاً أن هذه التدابير ظهرت كإجراءات أولية لمعالجة هذه الأزمات لترفق فيما بعد بجزاءات شاملة، أي أنها جاءت كجزء من التدابير الموجهة لاستعادة السلم الدولي، ولتتطور فيما بعد وتضحى تدابير أساسية يتم اعتمادها بانتظام وبشكل مستقل، أين ساهمت الدراسات وأعمال المؤتمرات في تنقيح وصقل السياسة الجزائية لمجلس الأمن الذي تبني أغلبها.

¹ راجع الفقرة الخامسة من القرار 253 (1968) المؤرخ بتاريخ 29 ماي 1968.

² راجع الفقرة 19 من قرار مجلس الأمن رقم 864 الصادر بتاريخ 13/09/1993.

³ أنظر الفقرة 3 و 4 من قرار مجلس الأمن رقم 917 الصادر بتاريخ 6 ماي 1994.

ب- تطور فكرة الجزاءات الذكية على ضوء العمليات الدولية وممارسة مجلس الأمن اللاحقة

ساهمت ممارسة مجلس الأمن السابقة، علاوة على توصيات المؤتمرات والعمليات الدولية، في تشييد الصرح المفاهيمي والعملي لفكرة الجزاءات الذكية، ابتداءً من عملية اختيار الهدف (الاستهداف) في أعمال الجزاءات الدولية التي كرستها أشغال مؤتمر أنترلاكن¹، والتي عبر أعضاء مجلس الأمن عن ارتياحهم تجاه توصياتها الأمر الذي عكسته استجابته لتهديدات السلم².

فلم يعد يوجه تدابيره إلى الدول فحسب، الفاعل الرئيسي في العلاقات الدولية والمخاطب الأساسي بأحكام الميثاق والتزاماته، وإنما تبنى مقاربة جديدة تقوم على تفسير واسع للمادتين (39) و(41) من الميثاق، تتيح له توجيه جزاءاته نحو الأشخاص الطبيعية والمعنوية (مستهدفين مباشرة) بحرمانهم من بعض الحقوق والمزايا، كتجميد الأصول والممتلكات، الحد من حريتهم في السفر والتنقل إلى الخارج برفض منحهم التأشيرة أو تصاريح الإقامة.... إلخ³.

هذه المقاربة فرضتها التطورات الدولية، كما أشار الأستاذ " Eisemann " فإن " تطور الشبكات الدولية، وانهيار وانحلال هياكل بعض الدول، والنقد الراديكالي للمسلمة الكامنة وراء التدابير القسرية الكلاسيكية المجسدة لمسؤولية المجتمعات بسبب أن السلطات العامة تستحوذ عليها الجماعات القمعية، دفع مجلس الأمن لصقل هذا التوجه، من خلال سن تدابير زجرية ضد الأفراد الذين تساهم أفعالهم في إحداث تهديدات ضد السلم الدولي " ⁴.

¹ كرس عملية أنترلاكن الأول المنعقد بسويسرا سنة 1998 لدراسة الجوانب التقنية والفنية الخاصة بالجزاءات المالية، وتحديد الشروط الضرورية اللازمة لفعالية الجزاءات المستهدفة كالتحديد الواضح للهدف والقدرة على تحديد ومراقبة التدفقات المالية، علاوة على العمل على تعزيز أدوات وجزاء المنظمة. أما مؤتمر أنترلاكن الثاني المنعقد سنة 1999، فتركز عمله حول السبل الكفيلة بنجاعة استهداف جزاءات الأمم المتحدة، من خلال تطوير النصوص الخاصة بما حقق الوضوح والاتساق في صياغة المصطلحات الفنية لمجلس الأمن الخاصة بالجزاءات المالية، علاوة على وضع تشريع وطني نموذجي " Model Law " ينبغي على الدول اعتماده، بهدف التطبيق الكامل والمتناسق لقرارات مجلس الأمن المتضمنة فرض جزاءات مالية.

خولة محي الدين يوسف، مرجع سابق، ص 464-465.

² تم عرض نتائج عملية أنترلاكن في 22-25 أكتوبر سنة 2001 في مجلس الأمن في دورته 4394 الخاصة بـ" المسائل العامة المتعلقة بالجزاءات "، يمكن الاطلاع عليها من خلال الرابط: Doc. S/PV. 4394.

³ لم تتوانى محكمة العدل الدولية في الإشارة والتأكيد على أن ميثاق الأمم المتحدة يعترف للمنظمة الأممية بمباشرة اختصاصات غير واردة في الميثاق (ضمنية)، إلا أنها ضرورية لأداء وظائفها وتحقيق أهدافها عملاً بنظرية الاختصاص الضمنية، وأن لمجلس الأمن خصوصاً ولأجهزة الأمم المتحدة عموماً، أن تنشئ وتفسر من نصوص الميثاق ما يتعلق بمجال اختصاصها، والتي تكون ضرورية لأداء مهامها وتحقيق أهدافها عملاً بمبدأ اختصاص الاختصاص.

⁴ Eisemann, article 41, op.cit, p 1215.

بمعنى أن مجلس الأمن لم يعد يأخذ بالمقاربة الكلاسيكية لوحدة الدولة السيادية، التي تقوم على التماهي بين أجهزة الدولة وصناع القرار، بحيث يستلزم توقيع الجزاء ضد أي فعل يقرر مجلس الأمن أنه تهديد للسلم، توقيع الجزاءات على الدولة كاملة، لأن الفعل المخل بالسلم الذي وقع من قبل المسؤولين وصناع القرار يعد عملاً من أعمال أجهزة الدولة لأنه وقع بمناسبة أداء وظيفتهم ولأن هذا الفعل تم باسم ولصالح الدولة. بالتالي، لم يعد بإمكان النخبة الحاكمة والمسيطرة التذرع والاختباء وراء حجاب جهاز الدولة للتخلص من المسؤولية¹.

ويبدو أن هذه المقاربة تتسق مع التوجه الدولي المعاصر نحو الاعتراف بالمسؤولية الجنائية لأفراد وأعوان الدولة الذي يرتكبون جرائم دولية، والواضح أن هذا التوجه يتوافق مع المكانة التي أضحت يتبوأها الفرد في النظام القانوني الدولي، صحيح أن ذلك لا يمكن أن يعني بأي حال أنه أصبح شخصاً من أشخاصه، إلا أنه حامل للحقوق التي يقررها ومطالب بالوفاء بالالتزامات التي يفرضها، لاسيما الامتناع عن تهديد السلم².

ثم جاءت عملية بون-برلين سنة 1999، لصقل وتنقيح فكرة الجزاءات الذكية³، حيث تضمنت في ثناياها توصيات وأحكام، تهدف إلى انتقاء (الانتقائية) واختيار بعض الأنشطة التي يعتبر المساس بها ضرورياً للتأثير على القادة والنخب الحاكمة، لثنيها عن السلوك أو السياسة التي تعتبرها المجموعة الدولية شائنة أو غير مقبولة كمنع السفر، فرض قيود على حركة الملاحة الجوية من خلال إغلاق مكاتب الخطوط الجوية، وفي هذا الإطار لا بد من الحرص على إيلاء أهمية لمنح مهلة زمنية كافية لعودة الطائرات المشمولة بالحظر إلى بلدها، لتجنب العوائق الإنسانية مثلما جرى في أزمة الخليج الثانية، أين لم يستطع مواطنو الدول الثالثة مغادرة العراق.

يضاف إلى ما تقدم، بحث مسألة حظر السلاح بكافة أنواعه وبمختلف أشكاله، سواء من حيث تعزيز الآليات والوسائل المساعدة على مراقبة تنفيذ الحظر، أو من حيث زيادة الإجراءات التي تسهم في الحد من التهرب من تطبيقه، وبالنتيجة، زيادة فاعليته وفعاليته لما في تنفيذه من آثار في الحد من تداعياته على احتواء الوضع، وهو ما كشفته الممارسة الدولية.

¹ Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 434.

² فليج غزلان، مرجع سابق، ص 15.

³ من بين أهم ما جاءت به عملية بون-برلين: ضرورة الاتفاق على لغة نموذجية للقرارات، بما يسهم في منع التحايل على أحكامها، وإغلاق المنافذ أمام تعدد التفسير، إضافة إلى ضرورة التحديد الدقيق للفئة المستهدفة بالجزاءات.

ولعل من أهم ما تضمنته عملية بون - برلين التشديد على أهمية الدقة في تحديد الفئات المستهدفة بالجزاءات، مع التأكيد على أهمية إتاحة آليات المراجعة والتقاضي لمن تدرج أسماؤهم في قوائم المشمولين بالجزاءات¹.

وهذا العنصر الأخير مهم كما سوف نرى، لأنه سيكون إحدى المثالب التي تعترى نظام الجزاءات الذكية.

أخيرا مبادرة استوكهولم لسنة 2002، التي تناولت مسألة تنفيذ الجزاءات الذكية، حيث تضمنت توصيات بما يهدف ويكفل تنفيذ هذه الجزاءات التي يقرها مجلس الأمن بفاعلية وفعالية مع تجنب التداعيات السلبية التي قد تنجم عنها²، بالتركيز على اللغة الفنية للقرارات وضرورة وضوحها بما يخلق نوعا من التوافق بين الدول حول الالتزام بتنفيذها، علاوة على التأكيد على أهمية دور الأمانة العامة للمنظمة في تأمين المعلومات للدول عن الجوانب ذات الأهمية للجزاءات، بما يسهم في إنشاء قاعدة بيانات خاصة بكل حالة³.

لا شك أن هذه المبادرات الدولية كان لها أثر بالغ في تطور عمل الجزاءات الدولية، إذ أصبح مجلس الأمن يلجأ إليها اعتياديا وبانتظام كآلية لاستعادة السلم والأمن الدوليين، ويبدو أن وصف الذكاء الذي اقترن بهذه الجزاءات ينبثق من أسلوب عملها المعتمد على الإحاطة بجميع جوانب النخب الحاكمة وصناع القرار، من خلال الجمع بين فئتي الجزاءات: الانتقائية والاستهدافية (الموجهة).

فتوجه إلى النخب الحاكمة والمتسببين الرئيسيين في تهديد السلم الدولي بصفة مباشرة بتدابيرها الإكراهية كحظر السفر والتنقل، الحرمان من الأموال والممتلكات وتجميدها في الخارج ... إلخ، وتعمل أيضا من خلال انتقاء بعض المواد الاستراتيجية والقيمة كالنفط ومنتجاته الماس، الخشب، الأسلحة... أو الأنشطة كالطيران أو التدريب العسكري لتضعها في خانة المحظورات، وبالتالي، فهي لا تكتف بالاستهداف المباشر للمسؤولين، وإنما تعمل أيضا على تجفيف المصادر التي تسمح لهم بتمويل أعمالهم أو سياساتهم غير المقبولة.

¹ خولة محي الدين يوسف، مرجع سابق، ص 466-467.

² تمحورت عملية مؤتمر ستوكهولم بشكل عام، حول آليات تحسين تنفيذ الجزاءات على مستوى المنظمة الأممية، وتقديم توصيات فيما يتعلق بتحسين تنفيذ قرارات المنظمة على الصعيد الوطني، لاسيما البحث عن الكيفيات والآليات التي تحول دون قيام الدول بالتحايل على الجزاءات والالتفاف حولها.

³ نورة سعداني، العقوبات الدولية الذكية: الماهية وفعالية التطبيق، مجلة القانون الدولي للدراسات البحثية، المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والسياسية، برلين، جويلية 2019، ص 16.

ثانياً: أهم أنواع الجزاءات الذكية والإشكالات التي تواجهها

لا شك أن للجزاءات الذكية أنواع عديدة، إلا أن دراستنا سنتصب على أهمها، مع التركيز على أبرز الإشكالات التي تعترى تطبيقها.

أ- أهم أنواع الجزاءات الذكية:

يمكن أن نوجز أهم الجزاءات الذكية التي درج مجلس الأمن على اتخاذها وتطبيقها في:

1- الحظر على الأسلحة:

يعد الحظر على الأسلحة من أهم التدابير الانتقائية وأكثرها بساطة والتي درج مجلس الأمن على تقريره، نظراً لأهميته في الحد من تفاقم الأزمات والتقليل من شدة النزاعات، بفضل دوره المزدوج الذي يجمع بين العمل على إجبار القيادات وصناع القرار على الامتثال لمتطلبات المجموعة الدولية بحرمانهم من أهم أداة لاستمرار سلوكهم المشين أو سياستهم غير المقبولة، وفي تجنيب السكان المدنيين مضار الحرمان الاقتصادي¹.

ويلاحظ المتتبع للممارسة الدولية أن هذا الإجراء انصب في المراحل الأولى من عمر المنظمة على توجيهه نحو الدول كتدبير مؤقت، قبل أن يمتد تطبيقه في ظل الجزاءات الذكية ليشمل الكيانات غير الدول والمؤسسات والأفراد، وكل من يشتهه في علاقته معهم.

ويبدو من خلال الممارسة الدولية أن مجلس الأمن يعمد باستمرار وبانتظام على فرض الحظر على الأسلحة وإن كان غالباً ما ينص عليه بعبارات واسعة دون أن يبين المقصود به أو كيفية تطبيقه بالتحديد.

ولتلافي الثغر التي قد تعترى تفسيره وتنفيذه أوصت ندوة تعزيز الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن والمنعقدة باليونان بإدخال تحسينات على صياغة قرارات حظر الأسلحة، بجعل اللغة المستخدمة فيها وثيقة الصلة بتلك المستعملة في القوانين الوطنية السارية على مراقبة تصدير الأسلحة، وأن تتضمن تعليمات واضحة بشأن السلع ذات الاستخدام المزدوج من خلال الإشارة إلى المواصفات الفنية المدرجة في الاتفاقات المتعددة الأطراف مثل اتفاق واسينار².

¹ قردوح رضا، مرجع سابق، ص 72.

² راجع الرسالة الموجهة من قبل الممثل الدائم لليونان لدى الأمم المتحدة إلى الأمين العام بتاريخ 12 ديسمبر 2007، تتضمن التقرير النهائي الصادر عن ندوة تعزيز الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن المنعقدة باليونان، لاسيما الصفحة 08. رمز الوثيقة: S/2007/734.

من جهتها، دعت لجنة الجزاءات الدول الأعضاء إلى الأخذ بالمفهوم الواسع لحظر توريد الأسلحة ليشمل جميع المعدات والأجهزة العسكرية بمختلف أشكالها وتنوع عملياتها، من بيع ومنع التوريد أو البيع أو النقل المباشر أو غير المباشر، بل وحتى الخدمات المتصلة به كالتدريب العسكري، تقديم المشورة الفنية، المساعدة... إلخ.

وعلى الرغم من أهمية الحظر على الأسلحة كتدبير ذكي، إلا أن نجاحه في تحقيق الغرض الذي فرض من أجله يتوقف بالدرجة الأولى على الإرادة السياسية للدول الأعضاء الدائمة، وبدرجة ثانية على باقي العوامل الأخرى كالتعجيل في تطبيقه، واعتماد آلية لمراقبة تنفيذه على أرض الواقع،... إلخ.

فالممارسة الدولية تؤكد أن نجاح وفعالية " الحظر على الأسلحة" في عزل الدولة المستهدفة يمكن أن يتحقق في حال ما تم فرضه في أوانه وبقي البلد المستهدف محروم تماما من إمدادات السلاح من الخارج¹.

2- حظر بعض المواد والمنتجات بصفة انتقائية

قد ينصب الحظر على بعض المواد أو تكنولوجيا ذات الأهمية بالنسبة للكيان أو الدولة المستهدفة بالجزاءات سواء باعتبارها مصدرا مهما من ثرواته ودعامة أساسية من دعائم اقتصاده لاغنى عنه، مثل حظر النفط والمنتجات النفطية في الجزاءات الموقعة على العراق، أو باعتبار هذه المواد تشكل موردا ومصدرا رئيسيا يستغل في تمويل أعمال السلطة الحاكمة أو الجماعات المتمردة في دولة ما، مثل فرض قيود على تصدير الماس والخشب في الجزاءات المفروضة على ليبيريا²، أو أنها تمثل مصدر الأزمة أو أحد أسبابها الرئيسية كالحظر المفروض على

¹ على الرغم من الخرق المتكرر لحظر الأسلحة في القضية الصومالية سنة 1992 لمدة طويلة، إلا أن مجلس الأمن لم يتصرف حيالها سواء بوقف الخرق المتكرر أو معاقبة الدول المنتهكة رغم معرفته بهويتها، التي حددتها تقارير بعثة الخبراء المتعلقة بالصومال.

Farideh SHAYGHAN, op.cit, p 449-450.

² بعدما أعلن مجلس الأمن في ديباجة قراره 1521 (2003) وجود صلة بين الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية مثل الماس والخشب، والاتجار غير المشروع بها وانتشار الأسلحة باعتبارها مصدرا رئيسيا لتأجيج الصراعات ونفاقمها في غرب أفريقيا، قرر منع الاستيراد المباشر وغير المباشر للماس الخام بجميع أشكاله من ليبيريا، ودعا إلى اتخاذ خطوات عاجلة لإنشاء نظام فعال لشهادات المنشأ للتجارة في الماس.

راجع قرار مجلس الأمن رقم 1521 الصادر بتاريخ 2003/12/22 بشأن ليبيريا.

تصدير التكنولوجيا النووية والمعدات والمواد والمنظومات، وكل ما يتعلق بزيادة الأنشطة النووية إلى إيران¹.

3- حظر السفر:

يعتبر حظر السفر على الأفراد الذين تحددهم لجان الجزاءات من بين أهم التدابير محددة الهدف ذات الدلالة القسرية، التي تستهدف تقييد حركة كيانات أو شركات أو أشخاص معينين²، باعتبارهم -بحسب مجلس الأمن- مسؤولين عن الحالة التي يكيفها في خانة تهديد السلم والأمن الدوليين أو مشتركين في إحداثها أو مساهمين في تأجيجها³.

وإذا كانت الممارسة الدولية قد أفضت في السابق إلى تقريره كإجراء إضافي وتكميلي يرفق عادة بالحظر على الأسلحة أو يلحق به⁴، نظرا لما له من قدرة على الجمع بين الفعالية والإنسانية، فإنه أضحى اليوم تدبيرا رئيسيا يلجأ مجلس الأمن إلى فرضه بانتظام وبشكل مستقل. وتتصرف هذه الجزاءات كذلك إلى عمليات النقل الجوي، فيكون حظرها شاملا ينصب على جميع الرحلات كما يمكن أن يكون مستهدفا وانتقائيا، يركز على خدمات الطيران المملوكة أو المشغلة أو المستأجرة أو العاملة باسم ولحساب الأفراد والكيانات والشركات المستهدفة⁵.

¹ نصت المادة الثالثة من القرار 1737 (2006) بشأن الأنشطة النووية لإيران على أن " تتخذ الدول جميع التدابير الضرورية للحيلولة دون توريد جميع الأصناف والمواد والمعدات والسلع والتكنولوجيات التي من شأنها أن تسهم في أنشطة إيران المتصل بالتخصيب أو إعادة المعالجة أو المتعلقة بالماء الثقيل، أو في تطوير منظومات إيصال الأسلحة النووية إلى إيران أو بيعها لها أو نقلها إليها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة انطلاقا من أراضيها أو بواسطة رعاياها، أو باستخدام السفن والطائرات التي تحمل أعلامها أو لاستخدامها فيها أو استفادتها منها ...".

أنظر القرار 1737 (2006) المتعلق بالجزاءات الموقعة على إيران.

² حظر قرار مجلس الأمن رقم 1521 (2003) الصادر بتاريخ 2003/12/22 بشأن ليبيريا، السفر - علاوة على الأشخاص الذين تحددهم لجنة الجزاءات - على " كبار أعضاء حكومة تشارلز تايلور السابقة وزوجاتهم، وأعضاء القوات المسلحة الليبيرية السابقة الذين يحتفظون بصلاتهم مع الرئيس السابق تايلور ...".

راجع القرار 1521 (2003) المشار إليه.

³ قرر مجلس الأمن توقيع الجزاءات ضد الأفراد الذين كان لهم دور في تأجيج الصراع الداخلي المسلح في ليبيريا بموجب قراره رقم (1521) الصادر بتاريخ 2003/12/22.

⁴ يفرض مجلس الأمن أحيانا الحظر على سفر بعض الأفراد والجماعات كإجراء إضافي وتكميلي، علاوة على تجميد الأصول المالية، لتحقيق هدفين: احتواء الوضع، وتشديد الضغط والخناق على المتسببين الرئيسيين في تهديد السلم، نذكر من ذلك، القرار رقم 1556 (2004) بشأن الوضع في إقليم دارفور الذي حظر توريد الأسلحة على جميع الكيانات غير الحكومية، ثم أتبع بالقرار رقم 1591 (2005) الذي تضمن في الفقرتين (د) و (هـ) من المادة الثالثة، فرض حظر على سفر الأفراد الواردة أسماؤهم في قائمة لجنة الجزاءات وتجميد مواردهم المالية.

⁵ مارك بوسويت، ما للجزاءات من آثار ضارة على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 05.

4- الجزاءات المالية المستهدفة

تتعلق الجزاءات المالية بالقضايا النقدية، حيث ازداد اللجوء إليها في الآونة الأخيرة نظراً لما تتمتع به من مزايا، فعلاوة على عدم تأثيرها على السكان المدنيين على المدى القصير، فإنها تعمل على الضغط على الأفراد والحكومات المستهدفة مباشرة بضرب مصالحهم المالية والتجارية وحرمانهم من وسائل تمويل نشاطاتهم ودعمها ويقع في مقدمة التدابير التي درج مجلس الأمن على توقيعها تجميد الأصول والممتلكات، ويراد به منع التصرف في الأموال والممتلكات أو نقلها أو تحويلها أو استغلالها، وعادة ما يرفق هذا الإجراء بمنع السفر أو يلحق به، مما يؤدي إلى الإحاطة بالمستهدفين من كل الجوانب، وبالنتيجة، امتثالهم لمتطلبات المجموعة الدولية.

ب- أهم التحديات التي تواجه نجاح تطبيق الجزاءات الذكية

على الرغم من أهمية الجزاءات الذكية كأداة تجمع بين الاعتبارات الإنسانية والسياسية (الفعالية)، إلا أن هنالك تحديات تعترض تطبيقها وتنفيذها السليم، وبالتالي نجاحها، يأتي في مقدمتها تحديد الهدف، سواء من حيث الأشخاص المستهدفين بتدابيرها (الإدراج في القائمة السوداء)، أو من حيث تحديد الأموال التي يملكها الأفراد والحكومات والشركات المستهدفة، وتعاملها معها.

1- الإشكالات التي تواجه نجاح الجزاءات المالية والتجارية المستهدفة

على الرغم من المزايا العديدة التي تنطوي عليها الجزاءات المالية المستهدفة، لا سيما السرعة في التنفيذ والقدرة على إصابة الهدف مباشرة في الصميم، إلا أن تطبيقها صعب ويصطدم ببعض الإشكالات التقنية والعملية، في مقدمتها التخطيط والتصميم الاستراتيجيين الذي يتطلبه مثل هذا النوع من الجزاءات، وفي ظل محدودية تجربة الأمم المتحدة في هذا المجال، فإن ذلك يرهن أو يقلل نسبة نجاحها.

إن أهم ميزة لنجاح نظام الجزاءات المالية المستهدفة تكمن في سرعة التنفيذ، وهذه الميزة مهددة في ظل نظام عمل مجلس الأمن القائم على وجود فاصل زمني بين اتخاذ القرار وتطبيقه، والذي يقتضيه ضرورة إدماج قرارات مجلس الأمن في الأنظمة الداخلية للدول لتنفيذها، وضرورة مناقشة الآثار الإنسانية المسبقة للجزاءات المقررة قبل وضعها موضع التطبيق، كل ذلك من شأنه أن يتيح أمام المستهدفين بالجزاءات الوقت لاتخاذ الاحتياطات الضرورية للتهرب والتملص منها.

يضاف إلى ذلك، التطور التكنولوجي الذي تشهده المعاملات المالية والمصرفية والتي تمكن المستهدفين بها من إمكانية إخفاء الأصول والممتلكات أو نقلها، لا سيما في ظل وجود بنوك سرية تعرف بـ "المراكز الخارجية" على النحو الموجود في جزر كايمان وبرمودا¹، وإمكانية استخدام أسماء وهمية وواجهة الوسيط.

وفي ظل افتقار الدول الأعضاء إلى هياكل وآليات رقابية على درجة من الكفاءة والتمرس لتعقب الأصول والحسابات الخاصة والتحويلات المالية على النحو الذي يباشره مكتب الأصول الأجنبية التابع لوزارة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية²، سيظل من الصعب على مجلس الأمن ضمان نجاح هذه الجزاءات وسيضطر إلى الاستعانة بتقارير ومعلومات صادرة عن أجهزة استخبارات بعض الدول مع ما يشكله ذلك من مساس بمصداقية عملها، لذا فإن نجاح الجزاءات المالية المستهدفة يتوقف على التصميم الدقيق لها في كل مرحلة من مراحلها.

فيما يتعلق بحظر المواد الاستراتيجية والقيمة بالنسبة للفئة المستهدفة أو بعض الأنشطة لاسيما تلك المتعلقة بخدمات النقل الجوي، لا بد على مجلس الأمن أن يولي أهمية للاعتبارات الإنسانية عند فرضها، وأن يتم تطبيقها بدقة وحذر شديدين لأن هذه التدابير يمكن أن تؤدي إلى حظر تجاري فعلي.

فحظر النفط كما رأينا في الجزاءات ضد هايتي، أدى إلى إحداث نقص في الوقود مما جعل نقل البضائع والسلع صعبا، وبالتبعية، التأثير على توزيع المساعدات الإنسانية.

نفس الأمر ينطبق على حظر الطيران، عندما يمس طائرات الشحن التي تحمل المواد الأساسية من أغذية والمواد الأساسية، في هذا الإطار، تظهر الإعفاءات الإنسانية كحل حقيقي لحماية السكان المدنيين.

2- الإشكالات المتعلقة بتحديد الأشخاص المستهدفين بالجزاءات

لا شك أن من بين أهم الإشكالات التي تعترى تنفيذ الجزاءات الذكية هي كيفية تحديد الأشخاص والكيانات والمؤسسات المسؤولة عن تهديد السلم والأمن الدوليين أو الاشتراك والمساهمة في إحداثه، إذ أن افتقار المنظمة الدولية لميكانيزمات أو أجهزة خاصة بها تتولى الاستعلام والتحقيق وتتميز بالاستقلالية والنزاهة والحياد، يدفع مجلس الأمن إلى الاستعانة

¹ قردوح رضا، مرجع سابق، ص 149.

² نفس المرجع، ص 151.

باستمرار بالتقارير التي يقدمها الدول الأعضاء لاسيما القابضة على مفاصل النظام الدولي، ولا يخفى على أحد ما تنطوي عليه هذه التقارير من مغالطات كونها تستند إلى معلومات استخباراتية لا إلى أدلة واقعية وحقيقية لإدانة الأفراد والكيانات، فضلا عن أنها موجهة لخدمة مصالحها الخاصة ومصالح حلفائها. وما يزيد الوضع خطورة أن التدابير القسرية توقع لمجرد الاشتباه، وفي حال ما إذا أراد أحد الضحايا (المشتبه فيهم) تقديم الدلائل على تبرئته، فإن المنظمة الدولية لا تملك آليات داخلية تمكنه من ذلك، وهو ما سنبينه بالتفصيل في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: عيوب الجزاءات الذكية من الناحية الإنسانية وسبل تجاوزها

غني عن البيان أن الجزاءات الذكية أضحت أسلوب عمل مجلس الأمن المفضل للتعامل مع تهديدات السلم الدولي عقب نهاية الألفية الثانية، وأن لجان الجزاءات بتشكيلتها وآلية عملها وتعميقاتها ظلت الحجر الأساس في تنفيذ ورصد أي نظام جزائي يفرضه مجلس الأمن.

ومع هذا التوجه الجديد أضحت مهامه تتوسع وتبدل نسبيا، فعهد إليها - إلى جانب مهامه التقليدية- وضع قوائم بأسماء الأفراد والكيانات والمؤسسات المشتبه في قيامها بأفعال تهدد السلم والأمن الدوليين، أو تربطها علاقة معها، إنطلاقا من جوهر فكرة الاستهداف التي تقوم عليها الجزاءات في شكلها الجديد (الذكية).

بيد أن إجراء التسجيل والشطب في هذه القوائم ومنها، يشوبه العديد من الشوائب ليس فقط بسبب آلية عمل اللجان التي تقوم على اتخاذ القرارات بتوافق الآراء، وإنما العملية برمتها بدءا بعملية التسجيل (الاستهداف) بحد ذاتها والتي لا تبنى على معلومات موثوقة المصدر، مروراً بالآثار المترتبة عليها بالنسبة للمدرجين في هذه القوائم، من حيث التطبيق المباشر للتدابير القسرية بمجرد ورود أسمائهم في القوائم الجزائية، دون أن يتاح لهم إمكانية للدفاع عن أنفسهم، وانتهاء بعملية الشطب التي لا يبدو أنها تستند على معايير موضوعية، مما يشكل انتهاكا لحقوق الإنسان الأساسية وحرياته.

ورغم استجابة مجلس الأمن للانتقادات الموجهة إليه في هذا الصدد بإدخال تحسينات وتعديلات على هذا الإجراء، إلا أنه لا يبدو أنه يستجيب لمتطلبات حقوق الإنسان.

من هذا المنطلق، ظهرت أولى البوادر القضائية على يد القضاء الأوروبي للموازنة بين ضرورات حفظ السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان وحرياته.

أولا: عيوب إجراء التسجيل والشطب من قوائم الجزاءات

عهد مجلس الأمن بلجان الجزاءات مهمة وضع قوائم بأسماء الأفراد والجموعات والكيانات والمؤسسات التي تتسبب بتهديد السلم والأمن الدوليين أو يشتبه في قيامها بذلك، سواء بصفة مباشرة أو بحكم صلتها بالمستهدفين لتوقيع التدابير القسرية عليها والتي قد تتمثل في تجميد الأصول والممتلكات، الحظر على السفر والتنقل.. وغيرها.

واللافت للانتباه أن استراتيجية الاستهداف (التسجيل) لا تقوم على أسس قانونية وموضوعية، وإنما على عوامل انتقائية وعشوائية يغلب عليها الطابع السياسي، يكفي أن نشير إلى أن عملية الإستهداف والتسجيل في القوائم لا تتولى القيام به هيئة محايدة ومستقلة بناء على معلومات موثوقة وضمانات قضائية مكفولة للمشتبه فيهم، وإنما يتم بناء على طلب من الدول¹، والأكثر من ذلك، أن هذه الأخيرة ليست مجبرة على تقديم الأدلة والوثائق التي تثبت وجود صلة بين الفرد أو الكيان المطلوب إدراجه، ومدى استيفاء معايير الإدراج، بل أنها ليست مجبرة حتى على الكشف عن أنها وراء إدراج إسم ما².

والأخطر من ذلك، أن معايير الإدراج قد لا تكون موجودة أصلاً، وإن وجدت فهي واسعة وفضفاضة، فعلى سبيل المثال جاء القرار 1267 (1999) لينص على تطبيق الجزاءات ضد حركة طالبان وتنظيم القاعدة، وضد كل من يشتبه في ارتباطه بهذين التنظيمين، واللافت للانتباه أن مجلس الأمن لم يحدد في قراره معيار الارتباط بالتنظيمين المشار إليهما كقرينة للتجريم إلا في 2005/07/29 بموجب القرار (1617)³، مما يعني أن تجريم وإدانة الأفراد والكيانات ووصفها بالارتباط بالتنظيم المحظور بين هاتين المدتين كان عشوائياً وانتقائياً، ولم يكن بالاستناد إلى معايير موضوعية، وإنما إلى أهواء وتقدير الدول صاحبة الحل والعقد في مجلس الأمن.

عند تقديم طلب من قبل الدولة لتسجيل شخص ما في القوائم الجزائية، فإنه يشترط لقبوله توافق أعضاء لجنة الجزاءات، ففي حال قبول الطلب، يتم إخطار البعثة الدائمة لبلد الجنسية أو

¹ يمكن لأي دولة تقديم اقتراح بوضع إسم فرد أو مؤسسة ما على القائمة، مرفقاً بالمعلومات وبيان مفصل بالأسباب الداعية إلى ذلك، ويمكن كذلك نشر بيان الأسباب بناء على طلب يقدم في هذا الشأن، باستثناء العناصر التي تعتبرها الدولة سرية، كما يمكن للدولة صاحبة طلب الإدراج في القائمة أن تطلب عدم الإفصاح عن كونها مقدمة الطلب.

لمزيد من التفاصيل: راجع الفقرات 11 و 12 وما يليها من قرار مجلس الأمن (1904) المؤرخ في 2009/12/17.

² عادة ما يتم وضع معايير تتسم بالمرونة والاتساع بشكل يصعب معه تحديد ما إذا كان الفرد أو الكيان أو المؤسسة المعنية المراد إدراجه في القائمة يستوفي حقا شروط الارتباط، وبالتالي، فإنه يخضع للسلطة التقديرية للبلد مقدم طلب الإدراج.

³ تم التأكيد على هذه المعايير بموجب قرارات مجلس الأمن: (1617)، لاسيما الفقرات 2، 3، وكذا القرار 1822 (2008)، والقرار 1904 (2009).

الإقامة بالتسجيل في القائمة، أما في حال الرفض، فيتم إعلام الدولة مقدمة الطلب بأسباب الرفض.

في حال تم قبول تسجيل فرد أو كيان ما في القائمة السوداء، فإن هذا يعني الانطلاق المباشر لتنفيذ التدابير التقييدية بحقه واستمرارها إلى أجل غير مسمى¹، بما ينجم عنها من تداعيات وتقييد لحقوقه المدنية والسياسية التي قد تطال حقه في الملكية بتجميد أمواله وممتلكاته، وما ينجر عن ذلك من تبعات تؤثر على تمتعه بباقي الحقوق الأخرى²، وحقه في حرمة الحياة الخاصة بمنعه من التنقل والسفر...إلخ.

والأخطر من ذلك التأثير على حقه في الدفاع، وفي المثل أمام محكمة عادلة ومستقلة كضمانة ضرورية للبحث في إدانته كونه مناط التمتع بباقي الحقوق الأساسية الأخرى، مما يوضح طبيعة التسجيل في القائمة الذي وإن أشير إلى طابعه الإداري الوقائي، إلا أن النتائج المترتبة عنه تبيين - وبشكل لا مرأى فيه - أنه تدبير ذات طابع جنائي يرقى في نتائجه إلى التحقق الكامل لـ "التهمة الجنائية" - التي يفصل في أسسها الموضوعية قاض - بالمعنى الوارد في المادة (14) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية³.

ومما يزيد الوضع سوءاً، أن لا إجراءات التسجيل في القائمة ولا الشطب منها ذات طابع قضائي⁴، فالفرد أو الكيان المدرج في القائمة قد لا يعلم بأسباب إيداعه ولا الوقائع والتفاصيل

¹ من أخطر النتائج المترتبة عن التسجيل في القوائم الجزائية، أن التدابير التقييدية تظل سارية في حق المدرجين في هذه القوائم إلى أن يتم شطبهم النهائي منها من قبل لجنة الجزاءات، أو أن يصدر حكم من القضاء الوطني للدولة ببراءتهم، ومن ثم تباشر الدولة إجراءات شطبهم من قائمة اللجنة.

² قد يؤدي الحظر على أموال وممتلكات المؤسسات والأفراد المشتبه فيهم إلى التأثير على باقي حقوقهم الأساسية الأخرى وحررياتهم، فقد يؤدي مثلاً، إلى المساس بالحق في الغذاء عندما تكون الأموال المجمدة المصدر الرئيسي لإعالة أسر المشتبه فيهم، أو الحق في الصحة في حال العجز عن التنقل للعلاج في الخارج، كما قد يؤثر الحرمان التعسفي من الممتلكات إلى المساس بالحق في العمل، وفي معيشة لائقة، وهذا بدوره قد ينعكس سلباً على ممارسة الحقوق الجماعية.

³ Irène Couzigou, op.cit, p 121.

⁴ في هذا الإطار تساءل السيد **Nigel Rodley** الخبير في لجنة حقوق الإنسان في قضية **SAYADI** " ليس من السهل أن نرى لماذا بعد أكثر من سبع سنوات على اعتماد مجلس الأمن أول قرار - القرار 1267 (1999) - وعدة سنوات بعد 11 سبتمبر 2001، لم يتم مجلس الأمن بتطوير إجراءات تكون أكثر مطابقة مع القيم الأساسية لحقوق الإنسان من نزاهة، مسؤولية، وتقييم محايد ومستقل للوقائع".

Cité par ; Marie ROTA, Les sanctions individuelles prises par le Conseil de sécurité et les exigences du droit à un procès équitable, Civitas Europa, Université de Lorraine, N°41, 2018/2, p 93.

المتعلقة بإدانتها والتي عادة ما تستقى من مصادر غير رسمية¹، كما لا يمكنه أن يمثل أمام لجنة الجزاءات ليقدم أدلة براءته²، أو أن يطعن في قرار تسجيله لعدم وجود آلية حقيقية وفعالية على مستوى منظمة الأمم المتحدة في هذا الصدد³، والمثير للدهشة أن طلب الشطب من القائمة يفصل فيه من قبل لجنة الجزاءات، أي نفس الجهاز الذي قرر قبلا إدراج اسم الفرد أو الكيان في القائمة⁴، ما يجعل منها في آن الخصم والحكم.

وهذا يعني أن هذا الإجراء يفترق للجوازية والمعقولية من حيث الأحكام، إذ أن تنفيذ التدابير القسرية لمجرد الاشتباه ولمدة زمنية غير معلومة دون أن يتاح للمشتبه به حق الدفاع يتنافى مع حقوق الإنسان وحياته، ومع أبسط ضمانات المحاكمة العادلة المعترف بها بمقتضى القانون الدولي العرفي والاتفاقي⁵.

¹ جاء في قرار الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي حول القوائم السوداء (الجزاءات) لمجلس الأمن والاتحاد الأوروبي المعتمد سنة 2008 أن "... حتى أعضاء لجنة الجزاءات أنفسهم، المكلفة بقرار إدراج شخص ما في القائمة السوداء لا يعلمون جميع الأسباب والمبررات الكامنة وراء إيداع طلب الإدراج من قبل عضو، فالشخص أو الكيان المعني لا يتم إخطاره غالبا بهذا الطلب ... ولا يتم سماع ما إذا كان يرغب، ولا يتم إبلاغه حتى بالقرار المتخذ أحيانا حتى يحاول عبور الحدود أو استعمال حساب بنكي". Daniel DORMEY, Op.cit, p 13.

² لم يكن يحق للأفراد الذين تظهر أسماؤهم على القائمة تقديم طلباتهم مباشرة أمام اللجنة لمراجعة حالاتهم، حيث كانت عملية الشطب من القائمة تتوقف على الحماية الدبلوماسية الواسعة التي تمارسها الدولة، والتي تشمل مواطنيها والأفراد المقيمين في إقليمها، على أنه وباعتماد القرار 1730 المؤرخ في 2006/12/19 الذي أعلن مجلس الأمن فيه التزامه بكفالة وضع إجراءات عادلة وواضحة لإدراج أسماء الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات ورفعها منها، تم إنشاء " مركز التنسيق وتلقي الطلبات"، وأدخل تعديل جديد على إجراء طلب الشطب يقضي بالسماح للأشخاص الطبيعيين والمعنويين تقديم طلباتها والتماساتها عن طريق المركز أو عن طريق الدولة التي يقيمون فيها أو تلك التي يحملون جنسيتها، ثم أدخل تعديل ثان باستحداث مكتب أمين المظالم محل " مركز التنسيق وتلقي الطلبات " بموجب القرار 1904 (2009)، إذ صار بإمكان الأفراد أو الكيانات تقديم التماساتهم وطلباتهم أمام أمين المظالم مباشرة دون المرور بدولة الجنسية أو بدولة الإقامة.

³ أهابت الجمعية العامة في قرارها رقم 1/60 الصادر بتاريخ 2005/09/16 كجزء من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لرؤساء الدول والحكومات، بمجلس الأمن أن " يكفل بدعم من الأمين العام، وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية ". أنظر الصفحة 35، الفقرة 109 من القرار: A/RES/60/1.

وقد وجد هذا النداء صدى لدى المجلس الذي قام بإنشاء " مركز التنسيق وتلقي الطلبات" ثم " مركز أمين المظالم" محل الأول، وعلى الرغم من التطورات التي شهدتها عمل آلية الإدراج والشطب، إلا أنها تظل غير كافية كضمانة حقيقية فعالة واضحة ونزيهة، في ظل اعتماد هذا الإجراء برمته في النهاية على توافق أعضاء لجنة الجزاءات ومجلس الأمن، بمعنى حتى وإن تم تبرئة المشتبه فيه من قبل القضاء الوطني أو من الدولة التي طلبت تسجيله، فإن شطبه وحذفه من القائمة يتوقف على قبول وموافقة لجنة الجزاءات ومجلس الأمن (بآلية التصويت المتمثلة في الإجماع).

⁴ Irène Couzigou, op.cit, p 122.

⁵ Marie ROTTA, op.cit, p

على أن هذا لا يعن بأي حال أنه لا يجوز تقييد بعض الحقوق والحريات في جميع الحالات، فالأكيد أن مثل هذا التقييد يمكن اعتباره مشروعاً في حال الاستجابة لتهديد يترصد السلم والأمن الدوليين، والأكيد أيضاً ومنعاً للتعسف في استخدامه، أن للمحكمة سلطة منازعته وتقدير مدى ضرورته وتناسبه مع الخطر كضمانة ضرورية في مجتمع قائم على سيادة القانون.

إن مبدأ شرعية الجزاءات يقضي بأن أي تقييد للحقوق ينبغي أن يتم على أساس قانوني، وأن يكون لصالح المجتمع الدولي مع مراعاة مبدأ التناسب، وعليه، فإن أي تدبير قسري لا يمكن أن يكون محلاً للتنفيذ ما لم يتح أمام المشتبه فيه إجراءات قانونية تمكنه من سبل انتصاف فعالة ومحاكمة عادلة.

على الرغم من التحسينات التي قررها مجلس الأمن - استجابة لهذه الانتقادات - بدءاً من إنشاء مكتب أمين المظالم بموجب القرار رقم 1904 (2009)، مروراً بتعزيز صلاحياته الاستشارية، والتي ساهمت إلى حد ما في تحسين العملية، من حيث الشفافية وعلى المستوى الإجرائي¹، لاسيما من حيث التخفيف من المدة الزمنية لمعالجة طلبات الشطب وإخطار المعنيين بقرار اللجنة²، إلا أن هذه التعديلات في مجملها لم تجعله أقل تعسفاً وأكثر مصداقية، فلم تضيف شيئاً على مستوى الانصاف، إذ ظلت استقلالية أمين المظالم وحياده موضع تساؤل في ظل الصلاحيات البسيطة المخولة له³، لاسيما فيما يتعلق بنطاق تدخله في قرار الشطب⁴،

¹ راجع القرار رقم 2161 الصادر بتاريخ 2014/06/17، في الوثيقة (S/RES/2161(2014)).

² لمزيد من التفاصيل حول الإجراءات وتطورها، مهام "مركز تلقي الطلبات" و"أمين المظالم" وصلاحياتها: أنظر Mouangué kobila James, Dixième anniversaire des attaques du 11 septembre 2001: bilan de la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité des Nations Unies, Revue Québécoise de droit international, volume 24-1, 2011, P 393-397.

³ لمزيد من التفاصيل حول صلاحيات ومهام "أمين المظالم" راجع القرار 1904 (2009)، وكذا القرار 2161 (2014) المعدل للقرار رقم 1904 (2009).

⁴ تكف دراسة عابرة لهذه التعديلات للوقوف على سطحياتها، أولاً، عندما توصي أمانة المظالم لجنة الجزاءات بالنظر في رفع اسم مقدم الطلب من القائمة، يمكن للجنة خلال فترة 60 يوماً المتعلقة بالنظر في التقرير الشامل الذي يقدمه أمين المظالم بتوافق الآراء إبقاء تلك المطالبة قيد النظر، ثانياً، في حال عدم التوصل إلى اتفاق في الآراء، يقوم الرئيس بناء على طلب من أحد أعضاء اللجنة بعرض مسألة البت في رفع اسم الفرد أو المؤسسة أو الكيان على مجلس الأمن لكي يبت فيها في غضون فترة 60 يوماً، بعد ذلك تقوم اللجنة بإبلاغ أمين المظالم بما إذا كان سيجري الإبقاء على هذه التدابير مع إبداء الأسباب.

والذي يبدو أن الإجراء الذي يحكمه يخضع لدرجة عالية من الإشراف والتسييس¹، لدرجة أن من المشكوك فيه أنه يمكن لأمين المظالم أن يصدر توصية حقيقية.

ولعل هذا ما أوضحتها أمينة المظالم في تقريرها سنة 2017، حين ألمحت إلى أن بعض الدول تجعل من الجزاءات (الإدراج في القائمة والشطب منها) أداة عقابية، من خلال معارضة رفع بعض الأفراد والكيانات من القائمة لشواغل سياسية وبحجج تتعلق بالأمن القومي الوطني، فذكرت " أن بعض الدول أبدت قلقها من عدم إيلاء الأمانة اعتبار لآراء الدول، حيث ردت على ذلك، منوهة إلى أن هذا القلق يكشف شواغل متكررة وسوء لفهم دور أمينة المظالم واستقلاليتها، ويبدو أن عدم الارتياح ينجم عن الحالات التي تكون فيها دولة واحدة أو عدة دول قد أعربت عن رأيها بلزوم الإبقاء على اسم مقدم الطلب في قائمة الجزاءات، على الرغم من أن أمينة المظالم أوصت في نهاية المطاف اللجنة بالنظر في رفع اسم مقدم الطلب من القائمة " ².

ومع ذلك، حتى لو افترضنا عبثاً أن أمين المظالم يمكنه أن يصدر توصية حقيقية، فإن اتخاذ قرار الأخذ بهذه التوصية من عدمه يتم على مستوى لجنة الجزاءات بتوافق الآراء، بالتالي، يمكن لأي دولة أن تعارض رفع اسم الشخص أو الكيان من القائمة لإبطال العملية مما يؤكد الطبيعة السياسية والإدارية لإجراء الإدراج والشطب من قوائم الجزاءات، وهكذا، خلص بعض الكتاب في النهاية إلى أن " صلاحيات أمين المظالم لا تعادل تلك التي تتمتع بها محكمة تمارس الرقابة القضائية، من الممكن دائماً أن يجعل الاعتبارات السياسية تسمو على التقييم المحايد للأدلة، وعلى المخاوف المتعلقة بالإنصاف واحترام الإجراء " ³. مما يعني أن الحد الأدنى من ضمانات الإنصاف في الإجراءات الإدارية أو القضائية أبعد ما يكون من التحقق ⁴.

¹ يقع على اللجنة عند دراسة الطلب أن " تأخذ الاعتبار الواجب رأي الدولة أصل الحالة المعروضة، ودول الإقامة، ودولة الجنسية... " وينبغي على اللجنة أن تمتثل كذلك إلى هذا الرأي والذي لا يمكن تحليله فقط كراي ملزم، وإنما كراي مطابق ينبغي الامتثال له.

² رسالة مؤرخة في 07 أوت 2017 موجهة من أمينة المظالم إلى رئيس مجلس الأمن، ص 10، الفقرة 33 وما يليها. **S/2017/685**

³ Daniel Dormoy, op.cit, p 14.

⁴ اعتبر الأمين السابق للأمم المتحدة " كوفي أنان " أن الجزاءات محددة الهدف يمكن أن تكون أداة فعالة تستخدم لمواجهة التهديدات ومحاربة الإرهاب، إلا أن هذه الجزاءات تفقد فائدتها ما لم تثبت فعاليتها، وينظر إليها باعتبارها جزاءات مشروعة، وذكر أن المشروعية تتوقف على عدالة الإجراءات وتوافر سبيل الإنصاف للأشخاص الذين يلحق بهم الضرر ظلماً من جراء إدراج أسمائهم في هذه القوائم.

راجع الوثيقة: A/63/69_S/2008/270 لاسيما الصفحتين 27 و28.

في ظل إمتناع مجلس الأمن عن وضع آلية على مستوى منظمة الأمم المتحدة لمراجعة القرارات التي يتخذها والتدابير الموقعة تنفيذا لها، يظل إجراء التسجيل في القوائم الجزائية تعسفاً بالكامل ودون مصداقية، كونه ينتهك الحقوق والحريات الأساسية بطريقة لا تتناسب مع التهديد الذي يواجهه، فالأكيد أنه لا يوجد معايير تبرر فرض تدابير قسرية تقيد حريات وحقوق شخص أو كيان ما لمدة زمنية غير معلومة لمجرد الاشتباه فيه، دون أن يتاح له إمكانية للدفاع عن نفسه وتقديم أدلة براءته، وهذا يدفعنا إلى التساؤل عما إذا كان هناك آلية قضائية في هذا الصدد.

ثانياً: البوادر القضائية لتكريس الحق الدفاع كآلية موازنة بين تحقيق السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان

تصدت المحاكم الأوروبية للعديد من المسائل المتعلقة بالقرارات الصادرة عن مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق والإشكالات التي يثيرها تنفيذها على مستوى دول الاتحاد الأوروبي - بالنسبة للمستهدفين بها أو للأطراف الثالثة الأخرى - لاسيما من منظور مدى توافقها مع الحقوق والحريات الأساسية المحمية بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبالنتيجة، حل التعارض الذي قد ينشأ بين التزامات الدول بموجب الميثاق والتزاماتها بموجب الدستور المنشئ لمنظمة الاتحاد الأوروبي والاتفاقيات المتصلة به، على اعتبار أن أي قرار من مجلس الأمن يستوجب لتنفيذه قبلاً، قيام المجموعة الأوروبية بتحويله ونقله إلى نظامها الداخلي.

ولعل ما يهمننا بالدرجة الأولى في هذا الصدد، هي القضايا التي كرس فيها قرارات هذه المحاكم الضمانات الإجرائية - لاسيما الحق في الدفاع وفي طرق انتصاف فعالة - لتكون بديلاً عن عدم توفير ضمانات المحاكمة العادلة لضحايا الجزاءات على مستوى الأمم المتحدة، على الأقل على المستوى الإقليمي، وهو ما قد يدفع مجلس الأمن ربما مستقبلاً لوضع آلية انتصاف مركزية فعالة لصالح ضحايا الجزاءات المستهدفة على مستوى المنظمة بما يضمن تحقيق السلم الدولي مع مراعاة احترام حقوق الإنسان وحرياته.

تعد قضية ياسين عبد الله القاضي ومؤسسة البركات الدولية من أهم القضايا التي كان لها تأثير بارز على القضاء الأوروبي¹، نظراً لحساسية المسائل التي كان ينبغي على القاضي الأوروبي إثارتها وحسمها للوصول إلى وضع معايير لتكريس ضمانات المحاكمة العادلة.

¹ تعد هذه القضية الأبرز نظراً لتداعياتها اللاحقة على الضمانات الإجرائية، وإن كان ذلك لا يعنى عدم وجود حالات مثارة قبلاً، فقد تعين على المحكمة الأوروبية أن تنظر في شرعية تدبير إيرلندي صدر تنفيذاً للاتحة المجموعة التي اتخذت لتطبيق قرار مجلس

فقد تعين على القاضي أن يعبر الجدل القانوني حول طبيعة العلاقة بين النظام القانوني للاتحاد الأوروبي كمنظمة اندماجية ومنظمة الأمم المتحدة، لاسيما عندما تكون الدول الأعضاء في الاتحاد مطالبة بتنفيذ قرارات صادرة بموجب الفصل السابع من الميثاق لا تتوافق مع التزاماتها الناشئة عن الدستور المؤسس لمنظمة الاتحاد الأوروبي¹، والاتفاقيات المتصلة بها، بمعنى خضوع التدابير المتخذة تنفيذا لهذه القرارات إلى مراجعة قضائية مع إمكانية عدم إلغائها. تعود تفاصيل هذه المسألة إلى قيام لجنة الجزاءات بإدراج اسم السيد " قاضي " في القائمة (1267) بعد الاشتباه في ارتباطه بحركة طالبان وتنظيم القاعدة الإرهابيين، ولتنفيذ الجزاءات المترتبة عن هذا الإدراج أصدر مجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية كل منهما لائحة، وبناءا عليهما، قامت الدول الأعضاء بحظر الممتلكات والأموال والموارد الأخرى للمشتبه فيه السيد قاضي.

على إثر ذلك، تقدم هذا الأخير بطلب الإلغاء الفوري لهاتين اللائحتين أمام المحكمة الابتدائية للمجموعة الأوروبية، بدعوى أن التدابير الجزائية المطبقة عليه تنتهك حقوقه وحرياته الأساسية من حق في الملكية، والحق في الدفاع بما يشتمل عليه من حقوق (الحق في مراجعة قضائية، والحق في نظر مسألة إدانته أمام محكمة مستقلة وعادلة... إلخ)، وبدعوى أن الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية لا يمكنها أن تتخذ تدابير تتعارض مع الحقوق الأساسية المحمية، ليس فقط بموجب دساتيرها الوطنية، وإنما بمقتضى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تعد طرفا فيها، وكذلك الميثاق المؤسس للمجموعة الأوروبية ذاتها، إذ اعتبر أن آلية الإدراج

الأمن 820 (1993) الذي قرر مصادرة السفن وطائرات الشركات التي تقوم بأنشطة تجارية مع يوغسلافيا سابقا (على الرغم من أنها تحت الحظر)، أين خلصت إلى أن المصادرة الإيرلندية للطائرات التي انتهكت الحظر تتوافق مع الاتفاقية المجموعة الأوروبية. مؤكدة على أنه لتحديد نطاق اللائحة، من الأحسن أن لا يتم الاستناد فقط على مصطلحاتها، وإنما أيضا تقدير مضمونها وهدفها. وبالتالي، فإن اللائحة أو التدبير لا يقوم سوى بتطبيق وتنفيذ قرار مجلس الأمن.

Alexander VANDEPOORTER, L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité, *Annuaire français de droit international*, volume 52, 2006, 108.

¹ كان لهذه القضية دور في إعادة بعث الجدل حول العلاقة بين النظام القانوني للمجموعة الأوروبية والنظام القانوني الدولي، لاسيما ما تعلق منها بإشكالية الحدود بين السياسة الخارجية المشتركة لدول الاتحاد الأوروبي وتنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادرة بموجب الفصل السابع من الميثاق، فقد يضطر قضاء المجموعة الأوروبية في أن يفصل بين ما إذا كان ينبغي أن يمنح الحصانة القضائية لعمل يعتمد لخدمة حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة، ولكن، يمكن أن يتعارض مع المبادئ العامة الأساسية التي تقوم عليها المجموعة والتي هي "مجتمع قانون".

Alexander VANDEPOORTER, *op.cit*, p 106.

في القوائم السوداء على مستوى منظمة الأمم المتحدة لا ولم تتح له سبيلا للانتصاف يمكنه من الطعن في الأدلة المستند إليها لإدراجه في القائمة¹.

المحكمة الابتدائية وعند النظر في القضية، اعتبرت أن المجموعة الأوروبية وإن لم تكن طرفا في منظمة الأمم المتحدة، فإنها مجبرة على الامتثال للالتزامات الناشئة بنفس الطريقة التي تلزم الدول الأعضاء فيها بموجب ميثاقها المنشئ، وأن اللاتحتين ما دام أنهما قد صدرتا تنفيذا للالتزامات الدول بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة²، فإن الدول الأعضاء ملزمة بالامتثال لها والتقيد بها حتى لو تعارضت مع التزاماتها الدولية الأخرى طبقا للمادة (103) من الميثاق، بما في ذلك تلك الناشئة عن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وأن اللاتحتين المذكورتين ما دامتا تتوخيان هدفا مشروعاً (حفظ السلم والأمن الدوليين)، فإنهما تتشأن أثراً لشرعية التدابير " **Effet de licéité** "، أي انتفاء عدم المشروعية عن الإجراءات التي تباشرها الدول منفردة أو في إطار تنظيمات إقليمية، تنفيذا لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة.

عند النظر في مدى مطابقة اللائحة مع معايير المجموعة الأوروبية التي تحمي الحقوق الأساسية، صرحت المحكمة أنها غير مختصة، وأن فحص المسألة على هذا النحو سيقودها بالضرورة إلى تقييم شرعية قرار مجلس الأمن، وهو ما لا يخول لها القيام به، على أن هنالك حالة وحيدة يمكن أن يكون فيها الأثر الملزم لقرار مجلس الأمن محل نظر وربما إلغاء، وهي حالة تعارضه مع إحدى القواعد القانونية الآمرة " **Jus Cogens** " التي لا يمكن للدول ولا لأجهزة الأمم المتحدة التملص من احترامها، لأنها تشكل مبادئ وقواعد النظام العام الدولي³.

¹ Neuwahl NANETTE, L'union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies – contrôle de la légalité en vertu des droits de l'homme et autonomie de l'Organisation des nations unies, Revue Québécoise de droit international, volume 20-2, 2007, P 168.

² راجع نص المادة 48 من ميثاق الأمم المتحدة.

³ نكرت المحكمة بأن تجريد الأصول لا يشكل انتهاكا للحقوق الأساسية التي تحميها قواعد آمرة، لأن الجزاءات تسمح ببعض الاستثناءات لتغطية النفقات الأساسية بناء على طلب الأطراف المعنية، وأنه نظرا لأهمية مكافحة الإرهاب الدولي، فإن التجريد الاحترازي والمؤقت للأموال مع السماح باستثناءات لتغطية النفقات الأساسية لا يتعارض بشكل تعسفي أو غير ملائم مع الحق في الملكية، وفيما يتعلق بحق الدفاع، رأت أن القواعد الآمرة لا تفرض أن يستمع مجلس الأمن إلى الأطراف الخاضعة للجزاءات شخصيا، لاسيما وأن في وسع المدعين تقديم طلب إلى اللجنة، من خلال سلطات بلدانهم، لحذف أسمائهم من القائمة....

أنظر: تقرير منسق فريق الدعم التحليلي ورصد الجزاءات المنشأ عملا بقرار مجلس الأمن رقم 1526 (2004) إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأ عملا بالقرار 1267 (1999) بشأن تنظيم القاعدة وحركة طالبان وما يرتبط بهما من أفراد وكيانات، ص 62.

رمز الوثيقة: S/2006/154.

من خلال الرقابة المحدودة التي مارستها، اعتبرت المحكمة الابتدائية أن قيام اللائحتين بنقل قرار مجلس الأمن حرفيا يعني أن أجهزة المجموعة الأوروبية تتصرف بموجب اختصاص مقيد *Compétence liée* " لا يمنحها هامشا للمناورة، فلا يمكنها أن تعدل بشكل مباشر أو تغير من محتوى القرارات المعنية، ولا أن تضع آلية يرجح أن تحدث مثل هذا التعديل، والذي ربما كان سيسمح بمراجعة حالة المدعي والتحقيق في الوقائع التي أدت إلى تسجيله في قائمة المشتبه في قيامهم بالأعمال الإرهابية، ومنح الضحايا آليات للدفاع قبل أن تكون ممتلكاتهم محل حظر¹.

لتخلص إلى أن غياب رقابة قضائية على مستوى الأمم المتحدة لا يعد عائقا أمام شرعية الأحكام التي تمس تدابيرها الأفراد المعنيين، لأن بإمكان الأفراد مباشرة الإجراءات القانونية من خلال الحماية الدبلوماسية التي تفردها الدول الأعضاء بمواطنيها، سواء بالعمل على دفع أجهزة الأمم المتحدة لاحترام حقوق الإنسان، أو على الأقل مباشرة إجراء الرفع من قائمة الأفراد المشتبه في قيامهم بأعمال إرهابية أمام لجنة الجزاءات، ومن ثم حماية حقوقهم، وهكذا، انتهت المحكمة الابتدائية في قرارها إلى عدم وجود انتهاك للحقوق الأساسية للإنسان وحرياته².

والملاحظ أن ذات المحكمة ذهبت على النقيض من ذلك، في قرارها المتعلق بالمنظمة الإيرانية للمجاهدين (OMPI) الصادر سنة 2006، إذ اعتبرت أن المؤسسات الأوروبية قد أخلت - عند قيامها بإدراج هذه المنظمة في القوائم الجزائية وتجميد ممتلكاتها - بضمانات الحق في الدفاع، من حيث أنها لم تبلغ هذه الأخيرة بجميع الأدلة والمبررات التي أفضت إلى تسجيلها في القائمة، مما أخل بحقها في المحاكمة العادلة المحمي بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

وقد أسست المحكمة قرارها على السلطة التقديرية الممنوحة للمؤسسات الأوروبية في تحديد الأفراد والكيانات التي يشتبه في انتمائها للإرهاب، والتي ينبغي فرض التدابير التقييدية عليها، لأنها ليست محددة من قبل مجلس الأمن نفسه، لذلك، كان ينبغي على هذه المؤسسات أن تمتثل إلى المعايير الخاصة بنظامها القانوني عند مباشرة إجراءات التسجيل، لاسيما احترام الحقوق الأساسية للأشخاص المسجلين، وبالمحصلة، فإنها لم تكن تمارس اختصاصا مقيدا، كما لم تكن مجبرة على القيام بتجميد ممتلكاتهم دون أن تراعي حقهم في الدفاع على النحو الذي تضمنه

¹ Alexander VANDEPOORTER, op.cit, p 118.

² Neuwahl NANETTE, op.cit, p169.

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كون مجلس الأمن منحها هامشا من الحرية في هذا الصدد، وهو ما لم تلتزم به المجموعة الأوروبية في هذه القضية¹.

اعتبر المدعي العام في قضية " قاضي " أن المحكمة الابتدائية لم تأخذ بعين الاعتبار بالشكل الكافي الحقوق الأساسية التي يضمن الاتحاد الأوروبي حمايتها²، لذلك، طلب من محكمة العدل الأوروبية إلغاء قرار المحكمة الابتدائية الذي أكد شرعية التدابير المتخذة تنفيذا لقرار مجلس الأمن.

ويبدو أن محكمة العدل الأوروبية أخذت حجته بالحسبان، حيث قررت في حكمها الصادر بتاريخ 2008/09/03 إبطال قرار المحكمة الابتدائية، وكذا الإلغاء الجزئي لللائحة رقم (CE) N°881/2002 محل النزاع، بعد أن انتهت إلى أن اللائحة المذكورة تنتهك حق مقدم الطلب في الدفاع³. إذ اعتبرت المحكمة أن عدم حصول مقدمي الطلب على النحو الواجب على المعلومات المتعلقة بإدراجهم في قائمة الجزاءات خلال مدة زمنية معقولة، وحرمانهم من الأدلة المستعملة ضدهم والتي أفضت إلى توقيع التدابير التقييدية عليهم يشكل انتهاكا لحقهم في مراجعة قضائية⁴ وأن التطبيق العام لتدابير التجميد ومدتها الزمنية غير المحدودة يشكل خرقا لحق مقدمي الطلب في الملكية، لاسيما في ظل عدم وجود آلية قضائية حقيقية للنظر والتثبت في حقيقة الإدانة⁵.

كما وجدت المحكمة أن التحسينات التي أنشأها مجلس الأمن بإنشاء آلية التنسيق وأمين المظالم على التوالي، وإن كانت تسهم في الحد من خرق الحقوق الإجرائية والموضوعية لمقدمي

¹ Alexander VANDEPOORTER, op.cit, p 120.

² Neuwahl NANETTE, op.cit, P 164.

³ راجع تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة عشر، بتاريخ 2010/12/15، ص 12، الفقرة 23. رمز الوثيقة: A/HRC/16/50.

⁴ نكرت المحكمة في هذا الصدد أن " فحص طلبات الشطب لا يستجيب نهائيا للمعايير الدنيا لإجراء قضائي عادل، ... وأن قرار الرفع لا يعتمد على إجراء يتسم بالشفافية والخصومة ... وهذا يدفع المحكمة لأن تعتبر أن الإجراء أمام لجنة الجزاءات يظل بشكل أساسي ذو طبيعة دبلوماسية بين الدول، ومن الواضح أنه لا يقدم ضمانات قضائية ".

Szymczak David et Touzé Sébastien, Cour européenne des droits de l'homme et droit international général, Annuaire français de droit international, volume 59, 2013, p 288.

⁵ جاء في قرار الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبي حول القوائم السوداء (الجزاءات) لمجلس الأمن والاتحاد الأوروبي المعتمد سنة 2008 أن " لا توجد تدابير تنص على مراجعة مستقلة للقرارات المتخذة من قبل لجنة الجزاءات أو تعويض عن انتهاكات الحقوق التي يعاني منها الأفراد أو المؤسسات المشتبه فيها، لذلك، فإن مثل هذا الإجراء تعسفي تماما، وبدون أي مصداقية (...). إن المعايير التي تبرر استخدام الجزاءات المستهدفة واسعة وغير دقيقة، فيمكن فرض جزاءات على أساس مجرد الشك ... ".

Daniel Dormoy, op.cit, p 13.

الطلبات، إلا أنها لا يمكن أن تكون معادلة لتوفير إجراء قضائي فعال لمراجعة قرارات لجنة الجزاءات¹. وهي الاعتبارات التي أبدتها المحكمة الأوروبية العامة في قرارها الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 2010².

المحكمة الأوروبية أسست موقفها بالتأكيد على أن الحقوق الأساسية للأفراد وحياتهم من المبادئ الدستورية للمجموعة الأوروبية المنبثقة عن المعاهدة المنشئة للاتحاد الأوروبي، وأن عجز لجنة الجزاءات واللائحة محل النزاع عن توفير ضمانات لحماية قضائية - للأفراد المشتبه فيهم - معادلة ومكافئة للضمانات التي توفرها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، يفرض على القاضي الأوروبي التزاما بإجراء مراجعة لمشروعية التدابير التي يتم اتخاذها تنفيذًا لقرارات مجلس الأمن الصادرة وفق الفصل السابع من الميثاق بغرض ضمان عدم مساسها بالحقوق الأساسية المذكورة³.

وهكذا، فإن أي تدبير أو إجراء يتخذ تنفيذًا لقرارات مجلس الأمن الإلزامية على مستوى المجموعة الأوروبية ينبغي أن يتم فحص وتقييم مشروعيتها على ضوء المعايير الأوروبية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية بغرض ضمان توافقه معها، انطلاقًا من أن أي التزامات يفرضها اتفاق دولي لا ينبغي أن تخل آثاره بالمبادئ الدستورية التي تحميها الاتفاقية الأوروبية، وهذا يظهر حرص القضاء الأوروبي على تحقيق الاتساق القانوني بين التزامات الدول الناشئة عن عضويتها في المجموعة الأوروبية والتزاماتها بموجب ميثاق الأمم المتحدة، من خلال استبعاد أي إجراء من شأنه المساس بالمبادئ الدستورية المنصوص عليها في الميثاق التأسيسي للاتحاد الأوروبي⁴.

¹ La CE estime que " [...] les compétences de l'Ombudsman ne sont pas équivalentes à celles d'une juridiction qui exerce un contrôle juridictionnel. Il reste toujours possible de faire prévaloir les considérations politiques sur une appréciation neutre des éléments de preuve et sur les préoccupations d'équité et de respect de la procédure (...)"

Cité par: Daniel DORMEY, op.cit, p 14.

² راجع القضية T-85/09 قاضي ضد المفوضية الأوروبية، المحكمة الأوروبية العامة (الدائرة السابعة)، 2010/09/30، الفقرة 128.

³ خلصت محكمة العدل الأوروبية في قرارها إلى أن عدم وجود آلية حقيقية لمراجعة قضائية فعالة على مستوى الأمم المتحدة، يضع على عاتق أجهزة المجموعة الأوروبية التزامًا بإجراء هذه المراجعة في النظام القانوني للمجموعة، فجاء في منطوق القرار أن " هناك سببا يدعو إلى اعتبار الحق في مراجعة قضائية غير مضمون على مستوى الأمم المتحدة، وبالنتيجة فإن أجهزة المجموعة الأوروبية لا يمكنها الاستغناء عن ممارسة مراجعة قضائية على النحو الواجب أثناء تنفيذ قرارات مجلس الأمن المعنية في النظام القانوني للمجموعة".

Neuwahl NANETTE, op.cit, P 164.

⁴ في هذا الصدد، يذكر JACQUELINE DUTEIL أنه " منذ فترة بعيدة لم تقم الأمم المتحدة بوضع آلية لمراجعة قضائية مستقلة، والتي تضمن، في القرارات المتخذة من قبل مجلس الأمن ولجان الجزاءات، احترام حقوق الإنسان الأساسية وحياته. إن

خلاصة لما سبق، نقول أن القضاء الأوروبي يساهم بشكل بارز في تكريس احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، على الأقل في إطار المجموعة الأوروبية، لاسيما في جانبها الإجرائي، من خلال توفير آلية مراجعة قضائية للتدابير التي تتخذها الدول على مستوى المجموعة الأوروبية تنفيذا للقرارات الصادرة وفق الفصل السابع من الميثاق، على أمل أن يقود ذلك مجلس الأمن إلى تطوير آلياته وأشكال عملها، لضمان أحسن حماية ممكنة للأفراد ضد الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان الناجمة عن الجزاءات التي يقرر توقيعها.

وفي انتظار وضع مثل هذه الآلية، تظل حقوق الإنسان الإجرائية والموضوعية عرضة للانتهاك تحت طائلة الفصل السابع من الميثاق بدعوى حفظ السلم والأمن الدوليين، الأمر الذي يدفع يوما بعد يوم إلى إحياء الجدل حول الحدود القانونية لهذا الجهاز في إطار ممارسة اختصاصه، وما إذا كانت أعماله محصنة من كل رقابة؟ وهل بالإمكان مراجعة أعماله، لاسيما تلك الصادرة بموجب الفصل السابع من الميثاق؟ وكيف يمكن إجباره على الالتزام عند فرض جزاءات قسرية، باحترام الحقوق الأساسية للإنسان وحرياته؟ وإلى أي مدى يمكن إثارة المسؤولية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة عن الإخلال بهذه الحقوق؟.

المطلب الثاني: شرعية أعمال مجلس الأمن ضمانا لأنسنتها

إن استنثار مجلس الأمن بسلطة تقديرية واسعة في التعامل مع الحالات المهددة للسلم والأمن الدوليين، في اختيار الكيفية والتدابير التي يراها ملائمة للاستجابة لهذه التهديدات، من حيث شدتها وحدتها، ومدتها الزمنية، والأشخاص المستهدفة بها، وفي تقدير مدى تحقق أهدافها واستيفاء شروط تعليقها أو رفعها دون أن تختص هيئة معينة بالرقابة على أعماله ومراجعتها، يدفعه إلى التعسف في أداء وظائفه.

بل وتكشف الممارسة يوما بعد يوم وجود توتر صارخ - عند القيام بمهامه - بين ولائته، الحرية والأمن كقيمتين عالميتين يحميهما الميثاق ويضمن تحقيقهما، وهذا التوتر ناجم عن المقاربة التي ينتهجها مجلس الأمن في تعامله مع التهديدات التي قد تعترض السلم الدولي¹،

قضاء المجموعة الأوروبية ينبغي أن يفحص مطابقة الحقوق الأساسية على النحو المعترف بها في النظام القانوني للمجموعة الأوروبية مع التدابير المعتمدة من قبل أجهزة هذه الأخيرة لوضع قرارات مجلس الأمن موضع التنفيذ ."

Cité par : Mouangué kobilá James, op.cit, p 396.

¹ لا شك أن خصوصية البنين القانوني والتنظيمي للمنظمة الدولية وطبيعة عمل مجلس الأمن الخاصة والسلطات اللامحدودة المعترف له بها بموجب ميثاق الأمم المتحدة من شأنها أن تدفعه عند القيام بأداء وظائفه الميثاقية المنوطة به إلى التعسف في استعمال سلطاته الجزائية، ففي ظل الاعتراف له بسلطة تقديرية واسعة في تقرير التدابير الضرورية، وإخضاعها في حال قرر

القائمة على تغليب الاعتبار الأمني على ما عداه من الاعتبارات الأخرى، بما في ذلك الاعتبارات القانونية والأخلاقية والإنسانية، هذا الأخير الذي يعد السبب والغاية من وجود القانون بحد ذاته.

إن التأثير على حقوق الإنسان والمساس بحرياته الأساسية أضحي السمة الغالبة التي تطبع الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن بغرض إزالة تهديدات السلام العالمي، وهذا الخرق للحقوق والحريات ناجم في آن، من المقاربة التي ينتهجها المجلس في ظل الطبيعة الخاصة لعمله والسلطات المعترف له بها، والتي تتيح إخضاع التدابير التي يقرر توقيعها وفق الفصل السابع لمشروعية استثنائية، تجيز له التضحية وحتى التتصل - إذا ما استدعت الضرورة - من بعض مبادئ الميثاق ومقاصده في سبيل تحقيق الهدف الرئيس المتمثل في حفظ السلم والأمن الدوليين.

ومن افتقار البنيان التنظيمي والهيكلية لمنظمة الأمم المتحدة لآلية رقابية، تخضع الأعمال التي تأنيتها أجهزتها لمراجعة قضائية على غرار تلك الموجودة في الأنظمة الداخلية للدول، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول الآليات القانونية المتاحة التي من شأنها أن تدفع مجلس الأمن لأن يأخذ بالحسبان عند قيامه بفرض تدابير قسرية بموجب الفصل السابع من الميثاق حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وما إذا كان بإمكان الضحايا التي تكون حقوقها وحرياتها محل إخلال بفعل التدابير التي يقررها، إثارة المسؤولية الدولية للمنظمة الأممية كوسيلة للحد من تعسف مجلس الأمن وكضمانة لأن تتوافق تدابير المتخذة وفق الفصل السابع من الميثاق لتحقيق السلم الدولي وتتناسب مع التزامه بتعزيز احترام حقوق الإنسان وحمايتها؟.

للإجابة على هذه الاشكالية، نقسم هذا المطلب إلى فرعين: **الفرع الأول:** الآليات القانونية المتاحة لدفع مجلس الأمن لاحترام حقوق الإنسان عند فرض جزاءات ردعية، ثم في **الفرع الثاني:** إثارة المسؤولية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة عن الإخلال بحقوق الإنسان الأساسية.

الفرع الأول: الآليات القانونية المتاحة لدفع مجلس الأمن لاحترام حقوق الإنسان عند فرض جزاءات ردعية

التصرف بموجب الفصل السابع لمشروعية استثنائية، تخول له اتخاذ الإجراءات التي يرى أنها ملائمة، في نوعيتها، شدتها وحدتها، ومدتها، حتى لو كانت تداعياتها الجانبية على حقوق الإنسان مأساوية، طالما أنها موجهة لخدمة الهدف الأساسي حفظ السلم والأمن الدوليين. والأهم من ذلك، عدم وجود آلية رقابية ميثاقية تتولى مراجعة الأعمال التي تتخذها هذه الهيئة مع إمكانية إلغائها، أو مساءلتها في حال الإخفاق في أداء المهام المنوطة بها أو عند إخلالها بمبادئ الميثاق ومقاصده التي تعد القيد الصريح الوحيد على سلطته.

إن دراسة متمعنة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة واجتهادات الأجهزة القضائية الدولية كفيل للتوصل بأن الحدود القانونية الصريحة الوحيدة التي يمكن أن ترد على سلطة مجلس الأمن في التصرف وفق الفصل السابع هي مبادئ الميثاق ومقاصده، ومع ذلك، لا نرى كيف يمكن إجبار مجلس الأمن على الامتثال لهذه القيود في ظل عدم التنصيص في الدستور التأسيسي للمنظمة الدولية على هيئة دستورية معينة يناط بها مهمة الرقابة على شرعية أعماله ومراجعتها، ولما كان الميثاق لم يمنع إمكانية ممارسة مثل هذه الرقابة ولا هو يجيزها، فإن دراسة فاحصة لأحكامه من شأنها أن ترشدنا إلى إمكانية ممارسة هذه المهمة على مستويين: الرقابة عن طريق هيئة سياسية، والرقابة عن طريق هيئة قضائية.

أولاً: الرقابة السياسية على شرعية أعمال مجلس الأمن من قبل الجمعية العامة

غني عن البيان أن الميثاق لم يختط لمجلس الأمن منحي محددًا حول ما يتعين عليه القيام به لأداء وظائفه وما يعد خارج دائرة القانون بالنسبة لاختصاصه، وأمام غياب التحديد القانوني لسلطاته في التصرف، قد يبدو من الصعب الحديث عن رقابة - بالمعنى القانوني الدقيق للمصطلح - على عمل هذا الجهاز، لا سيما وأن الميثاق نفسه لا يضع قيودًا على نشاطاته باستثناء احترام مبادئ الميثاق ومقاصده، ولا يتضمن ما يشير إلى إمكانية محاسبته أو قيام هيئة دستورية بالرقابة على أعماله.

غير أن ذلك لا يعن بأي حال أنه حر من كل قيد، فالجمعية العامة للمنظمة - باعتبارها المنتدى الديمقراطي الأوسع تمثيلاً والمنبر العالمي الذي تلتقي فيه مختلف التوجهات - وبما تتمتع به من سلطات وآليات قانونية موضوعة تحت تصرفها، بإمكانها أن تمارس دوراً رقابياً لا يستهان به على عمل مجلس الأمن.

أ- توصيات الجمعية العامة عند النظر في التقرير السنوي آلية للرقابة على شرعية عمل مجلس الأمن

يحتفظ الميثاق للجمعية العامة بسلطات هامة تخولها فحص ومناقشة أية مسألة تدرج في مجال اختصاص أحد أجهزة المنظمة ووظائفها أو تتعلق بمسألة أو نزاع يندرج في إطار الميثاق - بما في ذلك تلك المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين - وإصدار توصيات بشأنها، ولا يرد على

هذا الاختصاص سوى مانع وحيد، أن لا يكون النزاع قيد النظر مطروحا على مجلس الأمن، وأن لا تصدر بشأنه أية توصية ما لم يطلب منها هذا الأخير ذلك¹.

على أن الممارسة الدولية قد كشفت عن عرف معدل لهذه القاعدة يتمثل في قيام هذين الجهازين بفحص النزاع أو المسألة توازيا²، مع منح الأفضلية لمجلس الأمن فيما يتعلق بالجوانب المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين، بينما تنظر الجمعية العامة في المسألة أو النزاع من زاوية أوسع من خلال بحث جوانبه الاقتصادية والإنسانية³.

بالمثل، يمكن للجمعية العامة باستخدام سلطتها في التوصية أن تمارس دورا رقابيا غير مباشر على أعمال مجلس الأمن، ويعتبر النظر في التقارير السنوية التي يقدمها هذا الأخير للجمعية العامة المتضمنة قراراته وأنشطته على النحو المنصوص عليه في المادة (15) من الميثاق، فرصة مناسبة لتقييم الطريقة التي يقوم بها بتنفيذ التفويض الممنوح له من قبل الدول ونظر فعاليتها⁴، فغالبا ما يسبق اعتماد هذه التوصيات مناقشات وتعليقات مستفيضة، تبدي فيها الدول علنا مواقفها وانتقاداتها إزاء السياسة العامة التي ينتهجها مجلس الأمن في عمله⁵، أو إزاء

¹ راجع نص المادة (12) من ميثاق الأمم المتحدة.

² عمدت الجمعية العامة إلى فحص العديد من المسائل والنزاعات في الكونغو، قبرص، جنوب افريقيا، البوسنة والهرسك ... إلخ، واعتبرت أن من حقها اعتماد توصيات بشأنها على الرغم من أن هذه المسائل كانت لا تزال مدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن، وهو ما لاحظته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري مشيرة إلى وجود ميل متزايد لأن تتناول الجمعية العامة ومجلس الأمن المسألة ذاتها وفي الوقت نفسه، معتبرة أن ممارسة الجمعية العامة هذه تتفق مع نص المادة (12) من الميثاق.

³ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 381.

⁴ ألحت العديد من الوفود في تدخلاتها، عند استعراض التقرير السنوي لمجلس الأمن أمام الجمعية العامة، على مطلب تحسين الشفافية وجعله أسلوب العمل في مجلس الأمن، من خلال تعزيز المشاورات الواسعة، وإشراك الدول غير الأعضاء وإطلاعهم بما يجري داخل المجلس، وكذا العمل على تحسين ممارساته بتعديل أساليب عمله وجعلها أكثر شفافية، بعقد اجتماعاته بشكل علني كما تقتضيه نص المادة (48) من نظامه الداخلي المؤقت، والتخلي عن الاجتماعات السرية والمغلقة.

التقرير السنوي المقدم من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة في الدورة 56، الجلسة العامة 28، بتاريخ 16 أكتوبر 2001، أنظر تعليقات كلا من: مندوب المكسيك، ص 03، يوغسلافيا ص 07، كازاخستان ص 09.

رمز الوثيقة: A_56_PV.28-AR.pdf.

⁵ قد تتعلق التوصيات المقدمة بانتقادات الدول ومواقفها من السياسة التي ينتهجها مجلس الأمن وتعامله مع تهديدات السلم الدولي، ومن ثم الإشارة عليه بالطريقة التي ينبغي أن يضطلع بها بمسؤولياته الرئيسية، أو لفت انتباهه نحو المشاكل والتداعيات الجانبية التي تحدثها سياسته الجزائية، لا سيما على المستويين الاقتصادي والإنساني، ومن ثم دعوته إلى تعديلها بما يتماشى والقواعد المتعلقة بحماية الإنسان البشري.

سياسته الجزائية بالخصوص، أو تجاه نظام جزائي معين¹، وتنتهز الفرصة لتميرير مقترحات وتقديم توصيات عامة حول آلية الجزاءات الميثاقية المنشودة، تصميمها، وكيفيات عملها... إلخ. وعلى الرغم من أن التوصيات التي تعتمدها الجمعية العامة في قراراتها تقنقد، من حيث المبدأ للقوة الإلزامية، إلا أنه لا يمكن لأي أحد أن ينكر قيمتها السياسية والأدبية الكبيرة، بوصفها تعبيراً عن توجه معظم دول العالم وانعكاساً للإجماع العام للمجتمع الدولي بأسره من مسألة ما، وبالتالي، من غير المرجح أن يمكن لمجلس الأمن تجاهلها تماماً.

هذه التوصيات عادة ما تعبر عن التعديلات التي تتشدها الدول في جوانب معينة من الجزاءات وبهذا المنظور، يمكن اعتبارها أداة ضغط، إما للتخلي عن سياسة جزائية أو تدابير قسرية معينة لم تعد مقبولة بنظر أغلب الدول نظراً لثبوت فشلها وعدم فعاليتها أو المشاكل الإنسانية التي تثيرها كالجزاءات غير العسكرية الشاملة، وإما وسيلة للتأثير على مجلس الأمن وإجباره على الامتثال للقواعد المتعلقة بحماية الإنسان البشري²، وإما أداة توجيهية لدفع المجلس نحو تبني استراتيجية جديدة أو نمط جزائي معين يحظى بإجماع عام دولي كالجزاءات الذكية، ولعل أبرز مثال عن هذه التوصيات: قرار الجمعية العامة 242/51 المؤرخ في 26 سبتمبر 1997 الذي تعرضنا إليه سابقاً.

على الرغم من أن الثقل السياسي والأدبي لآلية الرقابة التي تنظمها أحكام المادة (15) من الميثاق في تقويم تصرفات مجلس الأمن، إلا أن تأثيرها يظل محدوداً لاعتبارين: الأول، أن الميثاق يفسح للمجلس حرية اختيار المعلومات والحالات التي يتضمنها تقريره السنوي، ولأن الدراسة والمناقشة لا تخرج عن الإطار الذي يرسمه هذا الأخير في تقريره، فإن الانتقادات ستكون على الأرجح موجهة.

¹ راجع كلمة المندوب العراقي بمناسبة مناقشة الجمعية العامة للتقرير السنوي المقدم من مجلس الأمن، والتي انتقد فيها السياسة الجزائية التي انتهجها مجلس الأمن لتسوية الأزمة العراقية، لا سيما موضوع الحصار وآثاره الخطيرة على السلم والأمن الدوليين، وتداعياته الإنسانية السلبية وتعامل المجلس حيالها، وكذا السرية التامة والاجتماعات المغلقة التي تجرى فيها مناقشات المجلس ولجانته الفرعية، رغم كونها تتعلق بحياة ومصير شعب بأكمله.

التقرير السنوي المقدم من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة في الدورة 56، الجلسة العامة رقم 28، بتاريخ 16 أكتوبر عام 2001، ص 09.

رمز الوثيقة: A_56_PV.28-AR.pdf.

² من الواضح أن إعادة التوافق حول الهدف من الجزاءات الميثاقية هي أول خطوة للتأثير على مجلس الأمن وإجباره على الامتثال، عند قيامه بفرض تدابير تستهدف صون السلام العالمي، القواعد الإنسانية بعين الاعتبار.

الاعتبار الثاني، أن الجمعية العامة لا تملك من الناحية الدستورية سلطة رقابية على تصرفات مجلس الأمن، وإذا ألقينا نظرة متمعنة على المادتين (15) و(24) من الميثاق¹، فإننا نلاحظ أن التقرير المقدم من المجلس لا يعتمد في صلاحيته على الموافقة الرسمية للجمعية العامة من عدمه، فلا تملك هذه الأخيرة سوى صلاحية النظر في التقرير دون أن تمتد سلطتها إلى حق الموافقة أو الرفض، فلا يترتب على عدم العمل بتوصياتها أي أثر قانوني، وإذا كان مجلس الأمن قد درج على الأخذ ببعض هذه التوصيات، فلا يعني ذلك بأي حال أنها ملزمة له. وبالتالي، يمكن القول أن الرقابة التي تفرضها الآلية الواردة في المادتين (15) و(24) من الميثاق بالجمعية العامة من خلال التوصية هي رقابة غير مباشرة ومحدودة.

ب- تدخل الجمعية العامة في تشكيل مجلس الأمن آلية للرقابة على شرعية تصرفاته

تستأثر الجمعية العامة بمقتضى المادة (23) من ميثاق الأمم المتحدة²، باختيار الأعضاء غير الدائمين في تشكيلة مجلس الأمن ولا يخفى على أحد تأثير هذا الاختيار في تقويم تصرفات هذا الأخير والرقابة على شرعية أعماله، فيكفي أن يعترض تسعة أعضاء منها (غير دائمين) على أي قرار في مجلس الأمن ينظر إليه على أنه تعسفي أو أنه لا يلتزم بالحدود القانونية لسلطة المجلس، أو أنه يخل باحترام الحقوق الأساسية للإنسان وحرياته، للحيلولة دون صدوره، حتى لو كان محل إجماع بين الأعضاء الدائمين، وهكذا، فإن الجمعية العامة ومن خلال ممارسة اختصاصها في اختيار الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن بإمكانها وقف وتعطيل صدور أي قرار يعتبر بحسبها غير شرعي.

على أن هذا الاستنتاج وإن ظل صحيحاً نظرياً، فإنه عملياً قد يصعب تحقيقه، نظراً لأنه ليس من السهل أن تتوافق توجهات ما يزيد عن 196 دولة داخل الجمعية العامة وتتوحد في مواقفها حول مسألة حفظ السلم والأمن الدوليين عموماً³، ناهيك عن التوافق حول شرعية قرار متعلق

¹ جاء في المادة (15) من الميثاق قولها " تتلقى الجمعية العامة تقارير سنوية وأخرى خاصة من مجلس الأمن وتتنظر فيها، وتتضمن هذه التقارير بياناً عن التدابير التي يكون مجلس الأمن قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولي ". كما جاء في منطوق المادة (24) في فقرتها الثالثة " يرفع مجلس الأمن تقارير سنوية، وأخرى خاصة، إذا اقتضى الحال إلى الجمعية العامة لتتنظر فيها ".

² نصت المادة (23) من الميثاق بقولها " يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً من الأمم المتحدة، وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس. ويراعى في ذلك بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين وفي مقاصد الهيئة الأخرى، كما يراعى أيضاً التوزيع الجغرافي العادل.

³ كيف أن نشير إلى اختلاف توجهات الدول وتعدد مواقفها من تهديدات السلم والأمن الدوليين على سبيل المثال في الجلسة المنعقدة بتاريخ 1992/1/31 على مستوى مجلس الأمن.

بنظام جزائي معين وشرعية التدابير التي يقرها وتنفيذها، فلا يجب أن يغيب أن بالنسبة للحسابات السياسية الخاصة التي تلقي بظلالها على الحياة الدولية وتعد عاملا رئيسيا في رسم مواقف الدول، وتوجهات الأجهزة التي تعد أعضاء فيها بالتبعية.

ختاما، يمكن القول أن رقابة الشرعية التي يمكن أن تباشرها الجمعية العامة على تصرفات مجلس الأمن -من خلال مناقشة التقرير السنوي أو من خلال اختيار الأعضاء غير الدائمين- ليست سوى رقابة سياسية محدودة أو سلطة موازنة، لا يتعدى مجالها الضغط على مجلس الأمن والتأثير عليه بهدف دفعه إلى تغيير سياسته بما يتماشى مع ما ينشده المجتمع الدولي بأسره.

ثانيا: محكمة العدل الدولية كآلية لمراجعة أعمال مجلس الأمن

إذا تمعنا في منظومة الأمم المتحدة، لا يبدو أن في ميثاقها المنشئ ما ينص على نظام للرقابة على أعمال هيئاتها السياسية على النحو السائد في الدساتير الوطنية للدول فيما يتعلق بأعمال سلطاتها التنفيذية، هذا النظام كان من الممكن أن يتولى إجراء رقابة مطابقة لأعمال هذه الهيئات مع الميثاق التأسيسي للمنظمة، وبذلك يمكن للجهاز القضائي المختص إصدار قرار بإلغاء أي تصرف غير شرعي تأتيه أحد الأجهزة المعنية للمنظمة.

لم يتضمن الميثاق الأممي صراحة مثل هذه الرقابة ولا هو كذلك منعها، وإن كان يمكن أن يستنتج من الأعمال التحضيرية جنوحا صوب رفض فكرة الرقابة بهذا المنظور خشية ثني مجلس الأمن عن أداء وظائفه¹، وإذا كان هناك هيئة قضائية يمكن أن تراجع قرارات الهيئات السياسية للمنظمة فلا شك أن محكمة العدل الدولية تعد المنتدى الأنسب باعتبارها الجهاز القضائي الرئيسي لمنظمة الأمم المتحدة ولتمتعها باختصاصين: استشاري وقضائي.

إن مراجعة أعمال مجلس الأمن عن طريق محكمة العدل الدولية المقصود في دراستنا ليس البحث عن إلغاء قرار صادر وفق الفصل السابع على النحو الذي تمارسه الرقابة القضائية في النظم القانونية الداخلية للدول وبعض المنظمات الدولية الإقليمية، وإنما تكمن المراجعة المقصودة في محاولة إرساء ثقل موازن " **Contre-pouvoir** " للدول في مواجهة قرار لمجلس الأمن لا يتقيد بمبادئ الميثاق وروحه، وبحقوق الإنسان الأساسية وحياته.

¹ الأكد أن جانبا كبيرا من الفقه يرفض فكرة الرقابة القضائية المباشرة والمطلقة على تصرفات مجلس الأمن لأنها تتنافى مع الطبيعة الخاصة والخالصة لصلاحيات هذا الأخير - التي يغلب عليها الطابع السياسي - ووظائفه.

بودريالة صلاح الدين، استخدام القوة المسلحة في إطار أحكام ميثاق الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص 115-120.

فالهدف من هذه الرقابة دفع مجلس الأمن ليقوم تلقائياً بتعديل وتصحيح فعله غير المشروع الذي يتنافى مع الشرعية الدولية، وذلك بالحصول، وإن بطريقة عرضية وغير مباشرة من محكمة العدل الدولية على ملاحظة بعدم مشروعية قرار ما، من خلال حكم قضائي أو رأي استشاري¹. بالعودة إلى مؤتمر سان فرانسيسكو، ورد اقتراح من طرف بعض الدول يهدف إلى ربط محكمة العدل الدولية بمهمة مزدوجة، مراقبة شرعية أعمال جميع أجهزة المنظمة، وإخضاع النزاعات المتعلقة بتفسير نصوص الميثاق والتي قد تثور بين أجهزة المنظمة الأممية للفصل فيها، غير أن هذا الاقتراح لم يبصر النور، حيث ارتأت أغلب الدول أن يختص كل جهاز من أجهزة المنظمة بتفسير أجزاء الميثاق المنطبقة على وظائفه خاصة عملاً بمبدأ " اختصاص الاختصاص"².

وهو الموقف ذاته الذي تبنته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بشأن نفقات الأمم المتحدة، وفي أكثر من قرار مؤكدة أن قرارات أجهزة منظمة الأمم المتحدة المعتمدة بشكل صحيح والمتخذة لتحقيق أهداف المنظمة يفترض فيها الصحة، وأنها غير مختصة بالرقابة على أجهزة منظمة الأمم المتحدة، بما في ذلك مجلس الأمن، فذكرت " أننا نجد في أغلب الأنظمة القانونية للدول إجراء لتحديد صلاحية ومشروعية كل عمل تشريعي أو حكومي، لكننا لا نجد في هيكل الأمم المتحدة إجراء مماثلاً"³.

وعند النظر في الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا رغم قرار مجلس الأمن 276 (1970)، خلصت المحكمة إلى أن " من المهم أن تشير إلى أنه ليست لها سلطة الرقابة القضائية ولا الاستئناف فيما يتعلق بالقرارات المتخذة من قبل أجهزة منظمة الأمم المتحدة"⁴.

وإذا كان عدم اختصاصها في الرقابة القضائية تم تبريره باعتبارات عملية خاصة بطبيعة عمل مجلس الأمن فإن المحكمة لم تتوانى في تناول الجوانب القانونية للقضايا المعروضة عليها

¹ Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, op.cit, p 383.

² FARIDEH shaygan, op.cit, p 529.

³ الفتوى الصادرة بتاريخ 20 جويلية 1962 بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة (الفقرة 2 من المادة 17 من الميثاق)، موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، منشورات الأمم المتحدة لسنة 1992، ص 78-81.

متوفر على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>.

⁴ راجع الفتوى الصادرة بتاريخ 1971/06/21 بشأن الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب إفريقيا في ناميبيا رغم قرار مجلس الأمن 276 (1970)، نفس المرجع، ص 103-107.

رغم كونها محل مناقشة ونظر في مجلس الأمن، حيث أكدت أن اختصاص هذا الأخير لا يمنعها من استعراض نفس المسألة في الوقت ذاته في شقها القانوني، وهو ما كرسته الممارسة اللاحقة¹.

فيما يخص الاختصاص المنازعاتي لمحكمة العدل الدولية، سيكون من الصعب الحصول على قرار بعدم شرعية تصرف ما صادر عن مجلس الأمن، لأن هذا الاختصاص مفتوح فقط أمام الدول عملاً بنص المادة 34 من النظام الأساسي للمحكمة، وإذا كان هناك ما يعول عليه للحصول على قرار بعدم الشرعية فهو حالة قيام دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة بتنفيذ قرار لمجلس الأمن يترتب عنه انتهاك لحقوق الإنسان الأساسية أو لقواعد القانون الدولي الآمرة " jus cogens"، وهذه المسألة سنأتي إليها لاحقاً.

وهكذا، فإن الشق المنازعاتي لمحكمة العدل الدولية - في ظل الحالة الآنية للقانون الدولي - قد لا يكون الإطار الأنسب لمراجعة أعمال مجلس الأمن بسبب النتائج التي يمكن أن تترتب عن وسم أعماله بعدم الشرعية، ناهيك عن اختصاصها المحدود للتقاضي، إذ أنه يختص بالنظر في المسائل والدعاوى التي يكون أطرافها دولاً فحسب (المادة 34 من الميثاق التأسيسي لمحكمة العدل الدولية)، لذلك، يبدو من الأهمية بمكان تعديل النظام الأساسي للمحكمة ليواكب التطورات الدولية، ويمكن هذه الأخيرة من لعب دور أكبر في مجال تسوية النزاعات الدولية بمد اختصاصها وفتح باب التقاضي - إلى جانب الدول - أمام المنظمات الدولية الحكومية، وحتى الشركات متعددة الجنسيات، لا سيما في ظل اتساع نشاطها ومجالات تدخلها وزيادة المنازعات المترتبة عنها².

بالنسبة للاختصاص الاستشاري، تعترف المادة (96) من الميثاق للجمعية العامة وللمجلس الأمن بالحق في طلب آراء وفتاوى من محكمة العدل الدولية بشأن أي مسألة قانونية، ولعل أهم ميزة تنطوي عليها المحكمة في هذا الشأن هي أنها تمثل مجموعة الأنظمة القانونية الدولية ما

¹ نظرت محكمة العدل الدولية في عديد القضايا وبشكل متزامن مع مناقشتها في مجلس الأمن، نذكر من ذلك: القضية الجرف القاري في بحر إيجه (1978)، القضية المتعلقة بموظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران، قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية بنيكاراغو وضدها (1986)، قضية لوكربي (1992)، تطبيق الاتفاقية المتعلقة بمنع وقمع الإبادة الجماعية (1993).

² بن سهلة ثاني بن علي، المساعدة الإنسانية بين شرعية التدخل والتعارض مع سيادة الدولة، مجلة الشريعة والقانون، كلية الحقوق، جامعة الإمارات، السنة 26، العدد 49، يناير 2012، ص 110.

يجعلها محل مصداقية¹، وإن كان التساؤل يظل قائماً حول القيمة القانونية أو مدى إلزامية الرأي الاستشاري الذي تصدره المحكمة لمن يطلبه ولمن يشمل.

أوضحت محكمة العدل الدولية في أكثر من موضع، أن الفتوى التي تقدمها ذات طابع استشاري فحسب، وهي بذلك ليس لها قوة الإلزام². ففي رأيها الاستشاري المتعلق بالتحفظات بشأن اتفاقية مكافحة جريمة الإبادة الجماعية ومعاقبة مرتكبيها، ذكرت المحكمة أن "الهدف من طلب الفتوى هو توجيه الأمم المتحدة فيما يتعلق باضطلاعها بأعمالها"³.

وفي معرض فتواها المتعلقة بالآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة سنة 2004، لاحظت المحكمة أن "الفتوى المطلوب منها إصدارها توفر للجمعية العامة عناصر ذات طابع قانوني تفيدها في تناولها المستقبلي"⁴.

والملاحظ أنه على الرغم من إشارة محكمة العدل الدولية للطابع غير الإلزامي لفتاواها، إلا أن أجهزة الأمم المتحدة - كما تبين الممارسة - لطالما كانت حريصة على الامتثال والأخذ بعين الاعتبار فتوى المحكمة، سيما عندما تلاحظ هذه الأخيرة في آرائها الاستشارية عدم تطابق أعمال أجهزة المنظمة مع الميثاق وعدم سلامة الإجراء المتخذ.

ويمكن أن نشير على سبيل المثال إلى فتواها بشأن تفسير اتفاق 25 مارس 1951 بين منظمة الصحة العالمية ومصر، الفتوى الخاصة بأحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بشأن الشكاوى الموجهة ضد اليونيسكو سنة 1956، والذي خلصت فيه إلى عدم مشروعية قرار المدير العام لليونيسكو بعدم تجديد عقود بعض الموظفين، الفتوى المتعلقة بعدم تطابق تشكيل لجنة السلامة البحرية التابعة للمنظمة الحكومية الدولية البحرية مع دستورها التأسيسي،... إلخ⁵.

¹ Benhamou Abdallah, op.cit, p584 .

² مذكرة الأمين العام للمنظمة إلى الجمعية العامة بتاريخ 2004/07/13، تتضمن فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، ص 28، الفقرة 47.

³ أنظر فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة بتاريخ 1951/05/18 المتعلقة بتحفظات بشأن اتفاقية مكافحة الإبادة الجماعية ومعاقبة مرتكبيها، ص 23-25. على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf> .

⁴ راجع فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة بتاريخ 13 جويلية 2004، على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ar.pdf> .

⁵ FARIDEH shaygan, op.cit, p 544-546.

وهو ما يسلط الضوء بشكل جيد على الدور الذي يلعبه الاختصاص الافتائي للمنظمة في مطابقة أعمال أجهزة الأمم المتحدة مع ميثاق المنظمة.

لذلك، يعتقد بعض الكتاب أنه إذا تم احترام الوظيفة الاستشارية لمحكمة العدل الدولية كقرينة لمطابقة القرارات، فإنه قد يكون من الممكن تطوير رقابة على أعمال مجلس الأمن على هذا النحو، فالحالة الآنية للقانون الدولي تدفع إلى الاعتقاد أن الرقابة على الشرعية سلطة لا يمكن تطبيقها إلا في إطار الاختصاص الاستشاري للمحكمة.

أما قبول رقابة قضائية مباشرة عن طريق المنازعات، فيجب أن تضع في الحسبان العوائق التي تعترض تطبيقها، بدءا بتشكيل محكمة العدل الدولية الذي يطرح مشاكل لا حلول لها، والنتائج القانونية المترتبة في حال التوصل إلى عدم شرعية قرار أو إجراء ما، بحيث يتم إلغاء القرار والحكم بالتعويض على من يصدر القرار ضده، الأمر يبدو تطبيقه مستحيلا¹.

الفرع الثاني: إمكانية إثارة مسؤولية الأمم المتحدة عن انتهاك جزاءاتها لحقوق الإنسان

نتيجة الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية وباختصاصات واسعة على صعيد العمل الدولي، قد تقوم المنظمات الدولية عند مباشرة أنشطتها، شأنها في ذلك شأن الدول، بعمل غير مشروع دوليا أو تنتهك التزاما دوليا يترتب عنه أضرار تصيب الأشخاص الأخرى للقانون الدولي ما قد يستتبع إثارة مسؤوليتها الدولية، هذا هو الحال بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة عندما تقوم بأنشطة أو تصدر قرارات تستهدف حفظ السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما.

والحقيقة أن الأمر ليس بهذه البساطة لاسيما عندما يتعلق الأمر بمنظمة الأمم المتحدة، إذ أن هناك محددات أخرى تخضع لها المسؤولية الدولية للمنظمات تختلف عن الدول، يتعلق الأمر بالمقام الأول، بنطاق الالتزامات التي يترتب عن انتهاكها قيام مسؤولية المنظمة الأممية.

في المقام الثاني باختلاف البنيان القانوني أو التنظيمي للمنظمات الدولية عن ذلك الخاص بالدول، ونقصد بالتحديد، عدم وجود آلية على مستوى المنظمة تمكن الأفراد والكيانات المنتهكة حقوقها من عرض مطالباتها الدولية عليها لتسويتها - على غرار ما هو موجود في الأنظمة الداخلية للدول - لا سيما في ظل عدم اختصاص محكمة العدل الدولية، وتمتع المنظمة بالحصانة في مواجهة القضاء الوطني.

¹ Mazon Floren , Le contrôle de l'égalité des décisions du conseil de sécurité : un bilan après les ordonnances LOCKERBIE et l'arrêt TADIC , R.Q.D.I , vol10 , 1997 , p 135.

وفي المقام الثالث، الشخصية القانونية الخاصة والتميزة المعترف بها لمنظمة الأمم المتحدة، وفي ظل عدم وجود ضابط يتم إعماله لوضع حدود فاصلة بين مسؤولية المنظمة الدولية والدول الأعضاء فيها، يظل من الصعب معرفة متى يمكن إسناد التصرف غير المشروع المثير للمسؤولية الدولية إلى منظمة الأمم المتحدة بمفردها، ومتى يمكن إسناده إلى الدول الأعضاء المشكلة لها، ومتى تكون المسؤولية مشتركة، ومتى تكون المسؤولية مشتركة وتضامنية.

على هدي مواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة، نستعرض الإطار العام لمسؤولية المنظمات الدولية، ثم أركانها (ثانياً)، ثم نبين أخيراً مدى إمكانية إثارة مسؤولية الأمم المتحدة عن انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن الجزاءات الذكية التي يفرضها مجلس الأمن.

أولاً: الإطار العام لمسؤولية المنظمات الدولية

يترتب على الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الاعتراف لها بمباشرة الحقوق اللازمة لأداء مهامها بما في ذلك أهلية التقاضي، وبتحمل الالتزامات والأضرار الناجمة عن ممارسة وظائفها.

والواقع، أن الاعتراف بهذه الشخصية، كما تشير محكمة العدل الدولية اقتضتها الضرورة العملية، فلا يمكن تصور في حال تكبد المنظمة ضرراً ناجماً عن انتهاك التزام دولي أن يقوم جميع الأعضاء بتقديم مطالباتهم الدولية - باستثناء الدولة المدعى عليها - للتعويض عن الأضرار التي تسببت بها هذه الدولة للمنظمة، هذا الحال لو لم يتم الاعتراف لهذه الأخيرة بالشخصية القانونية الدولية.

على أن هذا لا يعن بأي حال، أنها تملك اختصاصات أصلية أو شخصية مشابهة لتلك التي تحوزها الدول، بالرغم من أنها تتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الدول المشكلة لها، فإن المنظمة الدولية لا تملك في الحقيقة سوى ما تعهد به إليها الدول المنشئة من سلطات لا يتجاوز نطاقها الاختصاص الوظيفي، بالتالي، فشخصيتها أقل كمالاً من تلك التي تتمتع بها الدول، غير أنها قادرة على تمديد اختصاصاتها بما يسمح لها بالقيام بوظائفها وبلوغ أهدافها الأساسية (الاختصاصات الأصلية والمشاركة)¹.

¹ Daudet YVES, la responsabilité des Nations Unies, p 250. Disponible sur ce site : www.cedroma.usj.edu.

من جهة أخرى، يتميز البنيان التنظيمي للمنظمات الدولية بالاعتلال إذا ما قورن بالبنيان القانوني للدول، من حيث أنه يفنقد لآليات حقيقية لمراجعة الطلبات الدولية التي يقدمها الأفراد أو أشخاص القانون الدولي الأخرى فإذا ما استثنينا الاتفاقات التي تقوم بها المنظمة مع الدول المضيفة، والمفاوضات والتحكيم بدرجة أقل، يظل من الصعب رؤية كيف يمكن للأفراد والكيانات الذين يكونون ضحايا لانتهاك حقوقهم الأساسية، في ظل الاعتراف للمنظمات بالحصانة أمام القضاء الوطني، تقديم مطالبهم واقتضاء التعويض.

تضمن نص المادة الأولى من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة نطاق انطباق مشاريع هذه المواد، والتي تجلت في: أولاً، المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية عن الفعل غير المشروع دولياً. ثانياً، المسؤولية الدولية للدولة عن الفعل غير المشروع دولياً المتعلق بتصرف صادر عن منظمة دولية. مما يعني أن المنظمة الدولية لا تتحمل بمفردها تبعات الفعل غير المشروع المستتبع لمسؤوليتها الدولية في جميع الأحوال، فقد يحدث وأن تتحمل تبعاتها لوحدها، كما يمكن أن تتحمل أعباءها بالاشتراك مع دولة أو منظمة أخرى، وكحالة أخيرة، يمكن أن تتحلل تماماً من المسؤولية لتقع على عاتق دولة أو مجموعة من الدول أو على منظمة دولية أخرى.

ثانياً: أركان المسؤولية الدولية للمنظمة عن الفعل غير المشروع دولياً

لترتيب المسؤولية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة عن فعل غير مشروع دولياً، يتعين تحقق مجموعة من الأركان أو الشروط، تتمثل في:

أ- وقوع فعل غير مشروع منسوب للمنظمة الدولية:

لإمكان الحديث عن مسؤولية المنظمة الدولية يجب أن ترتكب المنظمة أو أحد موظفيها وأعاونها تصرفاً غير مشروع دولياً، ومناطق شرعية الفعل من عدمه مرتبط بمدى توافقه مع القانون الدولي، فيعتبر الفعل غير مشروع إذا شكل انتهاكاً لالتزام دولي على المنظمة بصرف النظر عن

منشأ هذا الالتزام، أو طابعه، أو نطاق سريانه¹، سواء أكان متمثلاً في القيام بعمل أو الامتناع عن إتيان عمل ما، أو شكل انتهاكا على المنظمة تجاه أعضائها بموجب قواعد المنظمة².

ويتخذ التصرف غير المشروع للمنظمات الدولية عادة صورتين: الأولى، تتمثل في إصدار قرارات منازع في شرعيتها - لاسيما بموجب الفصل السابع من الميثاق - لمساسها بأحد المبادئ الأساسية المعترف بها بموجب القانون الدولي كقرار مجلس الأمن 1483 (2003) الذي اعترف بمقتضاه بالولايات المتحدة وبريطانيا دولتين قائمتين باحتلال العراق.

أو دعمها سلوكا ينطوي على خرق قاعدة قانونية دولية آمرة " *jus cogens* " مثل قرار مجلس الأمن 713 (1992) الذي منع - من خلال فرض الحظر على الأسلحة - البوسنة والهرسك من مزاوله حقها الطبيعي في الدفاع الشرعي، أو انطوائها على خرق لحقوق الإنسان المحمية بموجب القانون الدولي العرفي أو الاتفاقي، مثل قرارات مجلس الأمن بإدراج الأفراد والكيانات في القائمة الموحدة دون وجود أدلة موضوعية على الإدانة، ودون أن يتيح لها آلية نزيهة ومحايدة تمكنها من التقاضي والدفاع عن نفسها.

الصورة الثانية، تتمثل في الأفعال التي يباشرها أعوان المنظمة وموظفيها، وكل من تفوضه المنظمة للتصرف باسمها (دول أو منظمات إقليمية) في أداء مهامها ووظائفها، بالأخص ما تعلق منها بحفظ السلم والأمن الدوليين واستعادتهما، إذ يحدث وأن يرتكب هؤلاء عند تنفيذ قرارات أجهزة المنظمة أفعالا غير مشروعة تلحق ضررا بالأطراف الثالثة، مما يستوجب إثارة مسؤولية المنظمة التي يتصرفون لحسابها.

وتظهر هذه الصورة بشكل جلي في العمليات العسكرية الخاصة بحفظ السلم الدولي وفرضه، التي كثيرا ما تشهد تجاوزات من قبل الوحدات التي تضعها الدول تحت تصرف أجهزة المنظمة، لاسيما انتهاك حقوق الإنسان وقواعد القانون الدولي الإنساني، مما يلحق بالأفراد والكيانات

¹ راجع المواد 10، 11، 12، 13، من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة لسنة 2011.

تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة في الدورة 63 (26 أبريل-03 جوان) و(04 جويلية - 12 أوت 2011) حول مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا، ص 87-225. أنظر الوثيقة: A/66/10.

² يقصد بمصطلح " قواعد المنظمة " بصورة خاصة، الصكوك المنشئة والقرارات والمقررات، وغير ذلك من الأعمال التي تتخذها المنظمة في تنفيذ أحد وظائفها، وبذلك تتصرف المنظمة عن طريقه.

أنظر: المادة 2 الفقرة (ب) من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا لسنة 2011.

وأشخاص القانون الدولي الأخرى أضراراً جسمانية أو مادية، تتجاوز الحدود التي يقرها القانون الدولي.

ب- إلحاق ضرر بالأشخاص الأخرى للقانون الدولي:

يتعين لإثارة مسؤولية منظمة الأمم المتحدة، أن يترتب على الفعل غير المشروع المنسوب لهذه الأخيرة ضرر فعلي يلحق أحد أشخاص القانون الدولي (دول، منظمات) بمكوناتها البشرية، نتيجة الإخلال بحق أو بمصلحة مشروعة لأحد هذه الأشخاص، وأن يبلغ الضرر حداً من الجسامه بحيث يتوافق وطبيعة المهمة الملقاة على عاتق المنظمة الأممية، ويستوي في ذلك أن يكون الضرر مادياً أو جسمانياً.

ج- نسبة الفعل غير المشروع لمنظمة الأمم المتحدة

لكي ينسب التصرف غير المشروع للمنظمة ويثير مسؤوليتها الدولية، فإنه ينبغي أن يكون صادراً عن جهاز تابع لهذه الأخيرة¹، بغض النظر عن وضعه في بنيانها التنظيمي، وأن يتولى القيام به وكيل المنظمة أو العون المكلف من قبلها² - في تنفيذ إحدى وظائفها أو المساعدة في ذلك - بالتصرف باسمها ولحسابها. على أن يكون هذا التصرف قد صدر عن جهاز المنظمة الدولية بهذا الوصف³.

يترتب على ذلك أن تكون مسؤولية المنظمة الأممية عن كل تصرف غير مشروع مثارة، متى كان هذا الفعل صادراً عن أحد أجهزتها، وارتكب من طرف موظفيها أو وكلائها، بمناسبة قيامهم بالمهام المناطة بهم في إطار عمل المنظمة عموماً، "فما دام الضرر ناجماً عن الأفعال

¹ لأغراض مشاريع هذه المواد، يقصد بمصطلح "جهاز منظمة دولية" أي شخص أو كيان له تلك الصفة وفقاً لقواعد المنظمة". راجع: نص المادة الثانية في الفقرة (ج) من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة لسنة 2011.

² يبدو أن محكمة العدل الدولية قد أخذت بمصطلح "Agent" في رأيها الاستشاري بشأن بعض نفاقات الأمم المتحدة سنة 1962، إذ اعتبرت أن هذا الأخير ينصرف في معناه الواسع إلى كل موظف مدفوع الأجر أو لا، مستخدم بصفة دائمة أو لا، مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للقيام، أو المساعدة في القيام بأحد وظائف هذه الأخيرة، باختصار، أي شخص تتصرف المنظمة عن طريقه". وهو تقريباً نفس التعريف الذي أخذت به لجنة القانون الدولي في المادة (02) الفقرة (د) من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة، لكن بمصطلح آخر "وكيل المنظمة"، والذي يشير إلى "كل موظف أو شخص أو كيان آخر، غير الجهاز، تكلفه المنظمة بتنفيذ أو المساعدة في تنفيذ إحدى وظائفها، وبذلك، تتصرف المنظمة عن طريقه".

³ هندواي أحمد حسام، مرجع سابق، ص 239.

المرتكبة من قبل منظمة الأمم المتحدة أو من قبل أعوانها في إطار القيام بمهامهم الرسمية (...). فإن الأمم المتحدة بالتأكيد ستتحمل نتائج العواقب الضارة لهذه الأفعال " ¹.

بل أنها تتحمل جميع العواقب الضارة لأفعال أعوانها ووكلائها وكل الأشخاص الذي يتصرفون لحسابها، حتى لو وقعت بالمخالفة للتعليمات التي يتلقونها من هذه الأجهزة، وتجاوز التصرف حدود سلطاتهما ² هذا ما أشارت إليه محكمة العدل الدولية في فتاها المتعلقة ببعض نفقات منظمة الأمم المتحدة، حين ذكرت أن " اتصاف الفعل بطابع تجاوز حدود السلطة لا يعني المنظمة من تحمل النفقات التي تنجم عن ذلك " ³.

على أن مسألة إسناد المسؤولية عن التصرف غير المشروع ليست بالسهولة المتصورة، إذ أنها تفترض وجود ضابط عملي يجري اتباعه لتحديد ما إذا كانت مسؤولية المنظمة عن التصرف حصرية، أم أنها بالاشتراك مع أحد أشخاص القانون الدولي ساهم في إحداث الضرر، وهذا يفترض بدوره وجود اتفاق مسبق بين جهاز المنظمة والوكيل، علاوة على آلية تمكن الأفراد والكيانات من تقديم طلباتهم *Les réclamations internationales*.

وواقع الحال يشير إلى أن ممارسة منظمة الأمم المتحدة في هذا الصدد لا تبدو متنسقة، فحتى في حال تحقق جميع هذه الشروط والأركان، فإن ذلك قد لا يفضي بالضرورة إلى قبول مسؤولية المنظمة الدولية، أو التعويض عن الأضرار، ولعل من شأن استعراض السوابق تقديم فكرة أوضح عن المسألة.

د- المسؤولية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة عن الفعل غير المشروع دوليا من زاوية السوابق أثرت في السنوات الأولى من عمر المنظمة قضية مسؤولية الأمم المتحدة عن الأفعال التي ارتكبتها القوات الأممية في كوريا الشمالية، والتي تحدثت أضرارا للأشخاص الأخرى للقانون الدولي، فقد طالبت كل من الصين والاتحاد السوفياتي من الولايات المتحدة تعويضا عن الأضرار التي لحقت بهما جراء قيام قواتها بقصف أهداف واقعة على إقليميهما عن طريق الخطأ في إطار العمليات العسكرية لمنظمة الأمم المتحدة لصد العدوان الكوري سنة 1950.

¹ نفس المرجع، ص 245.

² لوكال مريم، مواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011: ترسيم الحدود الفاصلة بين مسؤولية المنظمات والدول حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الثاني، جوان 2018، ص 35-36.

³ راجع الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المتعلق ببعض نفقات الأمم المتحدة، مرجع سابق.

لم تمنع الولايات المتحدة دفع التعويض عن الأضرار التي تسببت بها هذه القوات، لكنها رفضت أن يكون هي من يدفع التعويض، لأن المسؤولية في نظرها مسؤولية الأمم المتحدة وهي من يقع عليها عبء تحمل التعويض لأن الأضرار التي نتجت كانت في إطار مهام ووظائف المنظمة في مجال حفظ السلم الدولي.

صحيح أن النصاب الأكبر من القوات المشتركة كان أمريكيا، وأن هذه القوات كانت تحت إمرة وقيادة الولايات المتحدة، لكن هذا لا يعفي كونها موضوعة تحت رقابة مجلس الأمن، فالعبرة ليست بمعرفة مصدر هذه القوات ومن أين تأتي، وإنما تحت أي سلطة عامة تم وضعها¹.

أعيد طرح مسألة مسؤولية الأمم المتحدة وهذه المرة عن عمليات حفظ السلام، وذلك في عدة مناسبات، فيما يتعلق بقوات الطوارئ الدولية في الشرق الأوسط سنة 1956، خلصت محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن "بعض نفقات الأمم المتحدة" أن هذه القوات بمثابة جهاز ثانوي للأمم المتحدة².

أما عمليات حفظ السلم في الكونغو سنة 1960 والتي تمت بناء على طلب من حكومة البلد المعني، فقد اعتبر الأمين أن هذه القوات ذات طبيعة مزدوجة، فهي جهاز موضوع تحت تصرف الحكومة لحفظ النظام وحماية الحياة الإنسانية³، وفي الوقت ذاته، جهاز من أجهزة المنظمة يخضع في قيادته والإشراف عليه لمنظمة الأمم المتحدة حصرا ممثلة بالأمين العام، تحت رقابة مجلس الأمن، وتبعاً لذلك، فإن الأضرار التي يمكن أن تلحق الأفراد أو الكيانات نتيجة هذه العمليات يفترض منطقياً أن تتحملها منظمة الأمم المتحدة والحكومة الكونغولية كل بحسب مسؤوليته الخاصة⁴.

ولعل هذا ما خلص إليه الأمين العام عند استعراض المطالبات الدولية التي قدمتها بلجيكا وبعض الدول بشأن الأضرار التي لحقت بمواطنيها الناتجة عن الأفعال غير المشروعة لأفراد

¹ رفض الاتحاد السوفياتي أن يتم اقتطاع مبلغ التعويض عن الأضرار التي تسببت بها وحدات هذه العملية من منظمة الأمم المتحدة، مؤكداً أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تمارس القيادة والرقابة على هذه القوات، وبالتالي، ينبغي أن تكون هي من يدفع التعويض.

Daudet YVES, la responsabilité des Nations Unies, p 254.

² CIJ, avis consultative de 20 juillet 1962 concernant certains dépenses des Nations unies, p 165.

³ يبين تقرير الأمين العام للمنظمة أن قوات حفظ السلام تعد جهازاً ثانوياً من أجهزة المنظمة، وفي الوقت ذاته، تعتبر جهازاً من أجهزة الدولة وهذا المزيج بين الصفتين، يجعل مسألة إسناد التصرف غير المشروع غير واضحة بدقة.

Premier Rapport du Secrétaire Général sur la mise en application de la résolution S/4387 du Conseil de Sécurité, en date du 14 Juillet 1960, p 03-05. Disponible sur : S/4389.

⁴ هندواي أحمد حسام، مرجع سابق، ص 227.

قوات حفظ السلام الدولية، إذ أكد أن " منظمة الأمم المتحدة لا يمكنها أن تتهرب من مسؤوليتها الأخلاقية في حال ثبت أن أعوانها تسببوا بضرر غير مبرر للأبرياء"¹.

وهكذا، اعتبر أن مسؤولية الأمم المتحدة في هذه المسألة تقوم من جهة، من تولي هذه الأخيرة مهمة القيادة والإشراف على هذه القوات، ومن الاتفاق الذي انعقد بين حكومة البلد المضيف والأمين العام السابق للمنظمة الأممية، من جهة ثانية.

على أن تطور أنشطة الأمم المتحدة على صعيد نظام الجماعي الناجم عن تحرر مجلس الأمن من القيود التي فرضتها ظروف الحرب الباردة، واللجوء المتكرر والمتزايد إلى جزاءات الفصل السابع، دفع إلى بعث الجدل من جديد حول مسؤولية منظمة الأمم المتحدة²، بالأخص، مدى إمكانية إسناد المسؤولية لهذه الأخيرة عندما تقوم بالتفويض أو الترخيص أو الإذن لمجموعة دول أو لمنظمة ما باستخدام القوة المسلحة، هل تسأل المنظمة عن الأضرار التي تقتربها هذه القوات بحكم أنها تتصرف تنفيذا لقرارات المنظمة؟ وعلى أي أساس؟³.

إن افتقار منظمة الأمم المتحدة لقوات عسكرية خاصة بها، يدفعها باستمرار لأن تطلب من الدول أو من أحد المنظمات أن تضع تحت تصرفها جهازا من أجهزتها، وهذا يجعل من الصعب عند قيام هذه الأخيرة بتصرفات غير مشروعة، معرفة متى ينسب الفعل غير المشروع للدولة التي يعد الجهاز تابعا لها، ومتى ينسب للمنظمة؟ أو بالأحرى، لمن تسند المسؤولية، هل للدولة التي يعد الجهاز تابعا لها، أم إلى المنظمة الدولية؟.

يبدو أن المشروع المتعلق بمواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011 قد أشار وإن بطريقة عرضية، إلى أن منظمة الأمم المتحدة لا تتحمل المسؤولية الدولية عن التصرفات التي تأتيها الدول والمنظمات الدولية المرخص أو المأذون لها من قبل مجلس

¹ نفس المرجع، ص 228.

² أثرت هذه المسألة بمناسبة الأضرار التي خلفها التدخل العسكري في كوسوفو، ما جعل يوغسلافيا ترفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية ضد دول الأعضاء في حلف الأطلسي مطالبة إياها بالتعويض، هذا الحكم الذي كان ينتظر في حالة الفصل فيه أن يحدث ثورة في النظام الدولي وفي القانون الدولي خصوصا، سيما في الشق المتعلق بالمسؤولية الدولية كون التدخل تم دون صدور قرار صريح من مجلس الأمن، إلا أن المحكمة وبعد سنوات أصدرت حكمها بعدم الاختصاص.

³ يعارض السيد غايا فكرة أن تسند المسؤولية عن التصرف غير المشروع الذي تقتربه الدول المأذون لها، في حال قيام المنظمة الدولية بمنح إذن لها باستعمال القوة المسلحة لهذه الدول، على أساس أن ذلك يعني أنه لا تسند أي مسؤولية معتبرة إلى المنظمة. أما الأستاذ "بيليه" فإنه يوضح أنه يجب التمييز بين مسؤولية المنظمة لكونها أوصت أو أذنت باللجوء إلى القوة على نحو يخالف الميثاق - وهو أمر لا يقع إلا بافتراض حدوث انتهاك للميثاق أو لقاعدة قطعية- ومسؤولية الدولة التي ارتكبت فعلا غير مشروع بتنفيذها إننا من هذا النوع. وفي هذه الحالة يصعب فهم فكرة " الفاعل المعنوي" فالأكيد أن الدولة هنا من يتحمل المسؤولية.

الأمن باستخدام القوة المسلحة ما دامت خارج إطار تسلسلي قيادي يربط تلك القوات بالأمم المتحدة ولا يوجد اتصال عضوي معها¹.

ومن الواضح، أن قوات حفظ السلام لا تطرح صعوبات أقل فيما يخص إسناد المسؤولية عن التصرفات غير المشروعة التي قد تقتربها، على الرغم من اعتبار هذه القوات جهازا من أجهزة المنظمة موضوعة تحت تصرفها، إلا أن الدولة المساهمة تظل تحتفظ حيالها بالسلطة التأديبية وباختصاص حصري في الأمور الجنائية، مما يعني وجود رقابة مزدوجة عليها.

وإذا كان موقف المنظمة يميل من حيث المبدأ، نحو تبني المسؤولية الدولية عن الأفعال التي ترتكبها قوات حفظ السلام²، انطلاقا من افتراض ممارسة الرقابة الحصرية على هذه الوحدات فذلك يعني أن قرينة الإسناد (الرقابة الحصرية) قابلة للدحض، وعكس الافتراض بما يثبت أن الدولة المساهمة تمارس رقابة على وحداتها في قضية معينة³، من شأنه أن يعفي المنظمة من المسؤولية⁴.

لذلك، ينحو أغلب الفقه والقضاء الدولي عند وضع جهاز أو وكيل تحت تصرف المنظمة الدولية إلى الأخذ بمعيار "درجة السيطرة الفعلية" " *le degré de contrôle effectif* " التي تمارس على التصرف المعني، وهو ما انتهجه الأمين العام فيما يتعلق بالعمليات المشتركة للمنظمة، واستقر عليه اجتهاد محكمة العدل الأوروبية لحقوق الإنسان وبعض المحاكم الوطنية⁵.

¹ Mme Charlotte BEUCILLON, Responsabilité : O.N.U et/ou Etat membres ? deux décisions de la cour supreme des Pays-Bas, annuaire française du droit international, Vol 60, 2014, P 24.

² ذكر المستشار القانوني للمنظمة في رسالة له بتاريخ 2004/02/03 " يكون الفعل الذي تقوم به إحدى قوات حفظ السلام مسندا، من حيث المبدأ، إلى الأمم المتحدة باعتبار هذه القوة جهازا فرعيا للمنظمة، فإن شكل ذلك الفعل انتهاكا لالتزام دولي، فإنه يستتبع مسؤولية الدولية للمنظمة وكذا مسؤوليتها عن دفع التعويضات ".
أنظر الوثيقة: A/CN.4/454

³ انتهت لجنة التحقيق المرسله إلى الصومال للتحقيق في الهجمات المسلحة على أفراد عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال التي أدت إلى وقوع خسائر في الأرواح بينهم، إلى أن قائد قوة عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال لم تكن له سيطرة فعلية على مختلف الوحدات الوطنية التي أصرت، وإن بدرجات متفاوتة، على التماس الأوامر من السلطات التابعة لها في بلدانها قبل تنفيذ أوامر قائدة القوة. وكان الكثير من العمليات التي اضطلع بها تحت علم الأمم المتحدة في الصومال خارج نطاق قيادة وتحكم الأمم المتحدة.

راجع التقرير المشار إليه المؤرخ في 1994/06/01، لاسيما الفقرات 243 و 244. على الرابط: A/1994/653.

⁴ Mme Charlotte BEUCILLON, Responsabilité : O.N.U et/ou Etat membres ? deux décisions de la cour supreme des Pays-Bas, annuaire française du droit international, Vol 60, 2014, pp 27-30.

⁵ ترجع وقائع قضية *Behrami* إلى سنة 2000، أين كان مجموعة من الأطفال البوسنيين يلعبون في منطقة *Mitrovika* حين وجدوا قنابل عنقودية غير متفجرة ألقتها قوات حلف الأطلسي عند قصف يوغسلافيا سنة 1999، ولعدم إدراكهم بخطورتها قام أحد الأطفال بإلقائها لتفجر مخلفة وفاة أحدهما وإصابة الآخر، حيث أجري تحقيق من قبل بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في

يبدو أن القضاء الدولي -ويشايه في ذلك أغلب الفقه- يتجه نحو الأخذ بفكرة الإسناد المزدوج لنفس السلوك إلى أكثر من شخص من أشخاص القانون الدولي كتطور في قانون المسؤولية الدولية مصمم تقليدياً نحو إسناد حصري للمسؤولية لشخص واحد في القانون الدولي¹، ولعل هذا ما نحت إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية " *EL DJEDAH* "، حين اعترفت ضمناً بإمكانية الإسناد المزدوج لنفس الفعل غير المشروع دولياً مع مسؤولية حصرية للمملكة المتحدة².

كوسوفو *MINUK*، انتهى إلى أن القوة الأمنية *KFOR* كانت على علم بوجود قنابل لم تتفجر، إلا أنها اعتبرت أن إزالتها لم يكن يشكل أولوية، على ذلك، قام أهالي الضحايا بتقديم شكوى ضد فرنسا باعتبار الوحدات الدولية المنتشرة في المنطقة المعنية فرنسية، لكن تم رفضها سنة 2003. ما دفع السيد " بهرامي " إلى رفع قضية أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مدعياً مسؤولية الوحدات الفرنسية الموجودة في عين المكان عن الحادث، والناجم عن تقاعسها عن رصد وتحديد الذخائر التي لم تتفجر، وباعتبارها الموجهة للقوة الأمنية الدولية، ما يجعلها قد انتهكت اتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تحمي الحق في الحياة. نظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في مسألة الاختصاص الشخصي للمحكمة فيما يتعلق بتصرف القوات التي وضعت في كوسوفو تحت تصرف الأمم المتحدة (*MINUK*) أو التي أذنت بها الأمم المتحدة (*KFOR*)، إذ رأت أن العنصر الحاسم هو تحديد من له السلطة على الوحدات المدعى عليها، هل منظمة الأطلسي أم الأمم المتحدة، بمعنى آخر، هل كان مجلس الأمن محتفظاً بالسلطة والسيطرة الأخيرتين بحيث لم يتم بتفويض سوى سلطة التشغيل *Commandement Opérationnel*، في الواقع، استندت المحكمة في حكمها على القرار 1244 (1999) فانتهت إلى أن " مجلس الأمن هو من فوض قانوناً، القوة الأمنية الدولية لممارسة صلاحياته بموجب الفصل السابع، بحيث، يسند، مبدئياً الإجراء المطعون فيه إلى الأمم المتحدة التي تمارس السلطة والسيطرة النهائية *L'autorité et le contrôle Ultime* "، " وأن هذا الشكل من التفويض يقدم بديلاً عن اتفاقيات المادة 43 التي لم يتم إبرامها".

Klein Pierre, Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle

de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati, Annuaire français de droit international, volume 53, 2007, pp. 47-58.

¹ نذكر على سبيل المثال قيام منظمة الأطلسي بقصف الإقليم اليوغوسلافي سنة 1999، هذه العملية التي أسالت الكثير من الحبر لاسيما فيما يتعلق بإسناد هذا التصرف، هل يسند إلى منظمة الأطلسي أم إلى الدول الأعضاء فيها، والواقع، أن هذه المسألة كانت مثار جدل واسع حتى على مستوى محكمة العدل الدولية، وكحل ممكن للمسألة بصرف النظر عن مضمونها الواقعي، يمكن إسناد التصرف المعني إلى منظمة الأطلسي وإلى دولة أو أكثر من الدول الأعضاء في آن واحد، على سبيل المثال لاشتراكها في التخطيط للعملية العسكرية أو في تنفيذها.

² La Cour considère que « « La Cour considère que l'autorisation donnée dans la Résolution 1511 n'a pas eu pour effet de rendre imputables aux Nations Unies les actes des soldats de la force multinationale ni – aspect plus important aux fins de la présente affaire – de mettre fin à leur imputabilité aux États fournisseurs de contingents ».

Cité par: Mme Charlotte BEAUCILLON, Responsabilité : O.N.U et/ou Etat membres ? deux décisions de la cour supreme des Pays-Bas, annuaire française du droit international, Vol 60, 2014, pp 27-30.

وربما يكون الأمين العام قد توقع في تقريره سنة 2004 هذا التوجه صوب الإسناد المزدوج، حيث اعتبر أن مسؤولية الأمم المتحدة والدول المساهمة بقوات ينبغي تقييمها على أساس " درجة السيطرة الفعلية" الممارسة على هذه القوات " *le degré de contrôle effective* ".

هذا المعيار وجد أول تطبيقاته القضائية من قبل المحكمة العليا لهولندا في قضيتي "نيهاتوفيتش" و "موستافيتش"¹، وإن كانت بواده ترجع إلى قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية بهرامي.

ثالثاً: المسؤولية الدولية للدولة عن الفعل غير المشروع دولياً المتعلق بتصرف صادر عن منظمة دولية.

قد تثار المسؤولية الدولية لدولة عن فعل غير مشروع صادر عن منظمة دولية، هذا الموقف تبنته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في أكثر من قضية إلا أن أشهرها كانت " *Bosphorus* " والتي أرست بموجبها المحكمة نظرية "الحماية المعادلة" مؤداها، أن الدول الأعضاء في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تكون دائماً مسؤولة عن التدابير التي تتخذها، حتى وإن كانت مجبرة على اعتمادها بسبب العضوية في منظمة دولية والتي تفوض إليها جزءاً من سلطاتها السيادية، فلا يمكن اعتبار هذه التدابير مبررة إلا إذا كانت المنظمة المعنية تبسط وتفرد للحقوق والحريات حماية مكافئة ومعادلة لتلك التي تضمنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وفي هذه الحالة، تعتبر المحكمة أن الحماية تمارس من قبل الاتحاد الأوروبي.

في قضية **الدليمي خلف**، التي تعد من أحدث القضايا التي طورت فيها محكمة الأوروبية نظرية جديدة حيث أعتبرت أن سويسرا مسؤولة عن الأضرار التي لحقت بالمدعي تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن.

تعود وقائع هذه القضية إلى سنة 2004، حيث أن الدليمي هو رعية عراقي مقيم في الأردن اعتبره مجلس الأمن مسؤولاً مالياً في نظام صدام حسين، بالتالي، فقد أدرج اسمه في قائمة الأشخاص والكيانات المستهدفة بتدابير الحظر، إذ قام المجلس الفيديرالي السويسري باعتماد أمر بمصادرة الأملاك المجمدة ونقلها إلى صندوق التنمية العراقي.

¹ تعد قضية " نيهاتوفيتش " و " موستافيتش " من بين السوابق القضائية النادرة التي يطبق فيها القاضي الوطني قواعد القانون الدولي المتعلقة بإسناد سلوك للدول أو للمنظمة العالمية في سياق عمليات حفظ السلام، وتعود وقائعها إلى سنة 1997.

ورغبة منه في تقديم طلب الشطب من قائمة الجزاءات طلب من المعهد الفيدرالي السويسري تعليق إجراء المصادرة، لكن بعد انهيار المحادثات سنة 2006 بين المعني ولجنة الجزاءات تمت مصادرة أملاكه.

طلب المدعون من المحكمة الفيدرالية إبطال قرار المعهد الفيدرالي، إلا أن استئنافه رفض بتاريخ 23 يناير 2008، ثم أرسل طلب الشطب في إطار الإجراءات الواردة في القرار 1730 (2006)، إلا أن طلبه لم يتم قبولة سنة 2009، بعد ذلك، تقدم أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اشتكى فيها قيام سويسرا بانتهاك حقه بمصادرة أملاكه في غياب أي إجراء مطابق للمادة 6 من الاتفاقية الأوروبية، قامت على إثره سويسرا بوقف أوامر المصادرة إلى حين صدور الحكم. انطلقت المحكمة الأوروبية من أن الآلية الأممية للجزاءات المستهدفة لا تقدم للأفراد ضمانات معادلة لتلك الناشئة عن الاتفاقية الأوروبية، ومع ذلك، رفضت أن تطبق على الأمم المتحدة " افتراض الحماية المعادلة "، لكنها اعتبرت نفسها مخولة للتحقيق في ما إذا كانت سويسرا قد انتهكت عند تنفيذ قرارات مجلس الأمن الاتفاقية.

أسست سويسرا دفاعها على عدم وجود مجال للمناورة، وعلى الأعلوية المطلقة للالتزامات الناتجة عن ميثاق الأمم المتحدة على أي التزام آخر، كما ذكرت أن الانتهاكات المدعاة لحقوق المطالبين تجد أساسها في قرارات مجلس الأمن فهي لم تقم سوى بتطبيق قرارات المجلس، لذلك لا يمكن للمدعين الاستفادة من أي حق بالمعنى الوارد في الاتفاقية، علاوة على ذلك، فإن الإجراء المتخذ كان يسعى لتحقيق هدف مشروع حفظ السلم والأمن الدوليين امتثالاً للقرار 1483 (2003) الذي جاء في سياق الحفاظ على الممتلكات العراقية بتحويل أموال النظام السابق إلى صندوق التنمية العراقي بغرض ضمان أن يستفيد منه شعب هذا البلد.

المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وبعد أن ذكرت أن الاتفاقية الأوروبية لا تمنع الدول الأعضاء فيها من نقل سلطاتها السيادية إلى منظمة دولية بغرض التعاون في بعض المجالات، عادت لتذكّر من جديد، أن هذه الدول تكون مسؤولة بالنظر للاتفاقية عن أي عمل أو امتناع من أجهزتها، كما تعتبر أن الأمر لا يتعلق عند اعتماد القرار 1483 (2003) بالاستجابة لتهديد إرهابي وشيك، ولكن بإعادة تثبيت واستقرار الحكومة العراقية وضمن تمتع الشعب العراقي بالحق

في تحديد مستقبله السياسي بحرية، والرقابة على موارده الطبيعية"، بالتالي، فإن تدابير أكثر تمايزا واستهدافا تبدو أكثر مقبولة ببساطة، ومتوافقة مع التنفيذ الفعال للقرارات.

لتخلص في الأخير، إلى أنه "ما دام لا يوجد مراجعة قضائية مستقلة على مستوى الأمم المتحدة ولمشروعية إدراج الأفراد والكيانات في قوائمها، سيكون من الضروري للأفراد والكيانات المستهدفة أن تطلب من المحاكم الوطنية مراجعة أي تدبير متخذ لتطبيق الجزاءات " ¹.

وهكذا، فإن منظمة الأمم المتحدة تكون مطالبة أكثر من أي وقت مضى بعدم الإختباء وراء ستار الشخصية المعنوية، وأن تعمل على تطوير آلياتها وأشكال عملها لضمان حماية أحسن للأفراد ضد الانتهاكات المحتملة لحقوق الإنسان، إذا ما أرادت التمتع باستمرار التأييد العام للجزاءات كآلية لحفظ السلم والأمن الدوليين.

¹ Szymczak David, Touzé Sébastien, Cour européenne des droits de l'homme et droit international général, Annuaire français de droit international, volume 59, 2013, P 298.

الختامة

بناء على ما تقدم في هذه الدراسة المفصلة حول مفهوم الجزاءات الدولية وآثارها على حقوق الإنسان، حاولنا الإحاطة بفكرة الجزاء وضوابطها وخصائصها كمنهجية استقر عليها ميثاق الأمم المتحدة في إطار نظام الأمن الجماعي للاستجابة للتهديدات التي تعترض تحقيق غايات وأهداف النظام القانوني التعاوني الذي أسسه، فبينما أن آلية الجزاء برمتها تقوم وترتهن بمعايير ومحددات سياسية أكثر منها قانونية موضوعية، وتخضع في تقريرها وتنفيذها إلى سلطان مجلس الأمن وسلطاته التقديرية.

ولما كان ميثاق الأمم المتحدة قد أرسى نظام الأمن الجماعي على استراتيجية قائمة على بعدين مترابطين ومتكاملين: الأول أمني، والثاني هيكلي، فقد بينت الدراسة أن هيمنة البعد الأمني على عمل مجلس الأمن جعل من الجزاءات وسيلة علاجية ذات دلالة عقابية موجهة ضد الدولة المخلة بقواعد النظام القانوني الدولي بجميع مكوناتها السياسية والبشرية، وبالتالي، لم يكن مفاجئاً أن لا يولي الميثاق بالسكان المدنيين حماية خاصة من الجزاءات التي يفرضها، إذ اعتبر أن تحقيق الأهداف السياسية للمنظمة يبرر المساس بباقي أهدافها الأخرى ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وحتى التضحية بها ومصادرتها لصالح الهدف الرئيس.

إن تغليب المعيار الأمني لم يؤدي سوى إلى نتائج عكسية، فالجزاءات التي يفترض أن تكون وسيلة لحماية النظام العام الدولي من الانتهاك، أضحت بفعل ما يترتب عنها من آثار ومآسي إنسانية أداة لخرق قواعد النظام العام المشمولة بحمايتها (حقوق الإنسان)، وطالما لا يوجد مخرج وحل حقيقي مرضي لمعضلة الآثار الجانبية للجزاءات، فإن المنظمة تظل حلبة صراع بين مختلف القيم والمبادئ التي يقع على عاتقها حمايتها، في الوقت الذي أنشئت لتكون مركز لتنسيق الجهود نحو تحقيق المصلحة المشتركة للدول.

إن أول خطوة لتحقيق الانسجام والتناغم عمليا بين مختلف الأهداف والغايات التي نهضت المنظمة من أجل تحقيقها، ونقصد الحفاظ على السلم والأمن العالميين، من جهة، والتأسيس لعالم أكثر عدالة وأمنا على الصعيد الاقتصادي والإنساني من جهة أخرى، تتمثل في إدخال البعد الإنساني على الجزاءات من خلال الالتزام بقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي الإنساني، إذ تفرض قواعد هذين القانونين على مجلس الأمن أن يفرض جزاءات تأخذ بالحسبان الاعتبارات الإنسانية وتولي أهمية بالغة للسكان المدنيين من آثارها.

وإذا كانت مسيرة مجلس الأمن نحو تحسين الجزاءات وتنقيحها قد بدأت مع التطورات الكمية والنوعية التي شهدتها مفهوم الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية، فقد أبانت التجارب الدولية

أن هذه الأخيرة لوحدها غير كافية للتصدي لآثار الجزاءات، وأن وضع نهج حمائي متكامل ومتجانس لمعضلة التداعيات الجانبية لهذه الجزاءات، وإن كان أسهم في التخفيف من نطاقها وحدتها، إلا أنه لم يجعلها أكثر إنسانية وأقل تعسفاً، إذ ظلت آلية رفعها وتعليقها مرهونة بالأهواء السياسية لأعضاء مجلس الأمن.

إن لجوء مجلس الأمن إلى الجزاءات الذكية كآلية أكثر إنسانية للموازنة بين الشواغل الأمنية واعتبارات حقوق الإنسان أثبت أنها لا تثير صعوبات أقل، على الرغم من الترويج للطابع الوقائي والردعي لهذه الجزاءات، إلا أن الواقع أكد أنها في حقيقة الأمر تدابير ذات طابع جنائي، وأنها تنتهك الحقوق الإجرائية للأفراد وضمانات الحق في محاكمة عادلة والتي تعد مناط التمتع بباقي حقوق الإنسان الأخرى.

إن ميل مجلس الأمن صوب رفض وضع حل نهائي وحقيقي لمشكلة الآثار الجانبية، واستمراره في إنكار حقوق الأفراد المتضررة من الجزاءات وعدم توفير سبل انتصاف وأشكال مراجعة قضائية فعالة ونزيهة، يؤكد الطابع العلاجي والعقابي لجزاءات الفصل السابع، كما يؤكد هيمنة مقصد حفظ السلم والأمن الدوليين على باقي الاعتبارات الأخرى.

وعليه، خلصنا من دراستنا هذه إلى النتائج التالية:

➤ خلل البنيان الهيكلي لنظام الأمن الجماعي وارتهان عملية الجزاء بتوافق أعضاء مجلس الأمن الدائمين أدى إلى اللجوء إلى تقنيات جديدة مؤقتة لإحلال السلام من خارج الميثاق لتغدو عملياً بفعل الممارسة المطردة والمتواترة إجراءات دائمة مدعمة بل وحتى بديلة لنظام الأمن الجماعي الذي رسمه الميثاق.

➤ من أهم العوامل التي كرس المآسي الإنسانية التي شهدتها بعض الأنظمة الجزائية أسلوب العمل داخل لجنة الجزاءات القائم على التوافق بين الأعضاء الدائمين. إذ يتيح هذا النظام للدول دائمة العضوية التحكم في الأنظمة الجزائية ومنع الاستفادة من ظروف الاستثناءات والاعفاءات الإنسانية.

➤ إن مفتاح تحقيق الموازنة بين الشواغل الأمنية والاعتبارات الإنسانية يكمن في احترام قواعد القانون الدولي الإنساني وأحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والامتثال لها.

➤ الرقابة على شرعية قرارات مجلس الأمن ومراجعتها ضماناً لأنسنتها وشرعيتها.

وبناء على النتائج السابقة يمكن تقديم بعض الاقتراحات لإضفاء شرعية أكبر على الجزاءات وضمن توافقها مع حقوق الإنسان، نذكر منها:

➤ ضرورة فتح باب التقاضي أمام الأفراد والكيانات والمؤسسات المنتهكة حقوقها بفعل الجزاءات وتمكينها من رفع دعاويها أمام محكمة قضائية عادلة وتبسيط الإجراءات أمامها عوض الهيئات الإدارية الدولية أو السياسية.

➤ تبسيط إجراءات رفع وشطب الأفراد والكيانات من القوائم الجزائية والحد من السلطة التقديرية التعسفية للجان الجزاءات من خلال إرساء تلقائية معينة تربط تحققها بتوافر شروط الخروج أو بنود الانقضاء.

➤ إعادة النظر في إجراءات عمل لجان الجزاءات وآليات اتخاذ القرار بها، لا سيما ما تعلق منها بنظام التصويت بتوافق الآراء، حيث يكرّس هذا النظام سيطرة الدول النافذة بمجلس الأمن، فتربط الموافقة على رفع الأنظمة الجزائية بالاستفادة من المكاسب السياسية.

➤ إن إصرار مجلس الأمن على عدم تطوير آلياته وأشكال عملها، لا سيما ما تعلق منها بتقديم ضمانات حقيقية لمحاكمة عادلة وسبل انتصاف فعالة، ينطوي على خطر جسيم يتربص بنظام الجزاءات الأممي، ففي ظل تمتع المنظمة بالحصانة القضائية أمام القضاء الوطني، فإن الأفراد والكيانات المنتهكة حقوقها بفعل الجزاءات لن تجد سوى الدول الأعضاء لرفع دعاواها.

وقد سبق للقضاء الأوروبي وأن أقر بمسؤولية الدولة العضو عن الأفعال غير المشروعة التي تأتيها المنظمة الدولية كمقابل للحصانة الذي تتمتع به في مواجهة الأفراد والكيانات، على أن المساءلة المتعددة والمتكررة للدولة عن الأضرار التي تتسبب بها المنظمة نتيجة الجزاءات من شأنه المخاطرة بامتناع الدول الأعضاء برفض تنفيذ الالتزام بتنفيذ الجزاءات مستقبلاً تملصاً من التعويض.

قائمة المراجع

➤ القرآن الكريم

• باللغة العربية:

❖ أولاً: الكتب والمراجع

1. أبو العلا أحمد عبد الله، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005.
2. أبو ستيت إبراهيم سعود عبد الحميد، الجزاءات الدولية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، 2016.
3. السيد أبو عطية، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2004.
4. الأشعل عبد الله، النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولي، د.د.ن، القاهرة، 1997.
5. الأشعل عبد الله، الأمم المتحدة والعالم العربي في ظل تحول النظام الدولي، د.د.ن، القاهرة، 1997.
6. بلقاسم أحمد، الوجيز في قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
7. بوزنادة معمر، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
8. بن عامر تونسي، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي المعاصر، منشورات دحلب، الجزائر، 1995.
9. بيار ماري دويوي ترجمة صاصيلا محمد وحداد سليم، القانون الدولي العام، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.
10. الجندي غسان، عمليات حفظ السلام الدولية، دار وائل للنشر، الأردن، 2000.
11. الحديدي طه محمد جاسم، الجزاءات الدولية في ميثاق الأمم المتحدة، دار الكتب القانونية، مصر، 2013.
12. حرب علي جميل، نظام الجزاء الدولي: العقوبات الدولية ضد الدول والأفراد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

13. حسام محمد أحمد هنداوي، حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالمي الجديد، د.د.ن، 1994.
14. الحسيني زهير، التدابير المضادة في القانون الدولي العام، منشورات قار يونس، بنغازي، 1988.
15. حمدي أحمد صلاح الدين، العدوان في ضوء القانون الدولي (1919-1977)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
16. الخطابي عبد العزيز رمضان علي، الدفاع الوقائي في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
17. خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية المتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
18. سعادي محمد، قانون المنظمات الدولية (منظمة الأمم المتحدة نموذجا)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
19. محمد يوسف علوان، محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، دار الثقافة، الأردن، الجزء الثاني، 2007.
20. السيد أبو عطية، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 2004.
21. الصاوي محمد منصور، أحكام القانون الدولي العام المتعلقة بمكافحة الجرائم ذات الطبيعة الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، د.س.ن.
22. عبد العال فاتنة، العقوبات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
23. عطا الله عماد الدين، التدخل الإنساني في ضوء مبادئ وأحكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، مصر، 2007.
24. غضبان مبروك، المجتمع الدولي: الأصول والتطور والأشخاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
25. غضبان مبروك، التنظيم الدولي والمنظمات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر دون سنة النشر.

26. الغنيمي محمد طلعت، الأحكام العامة في قانون الأمم: قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1973.
27. لمى عبد الباقي العزاوي، الوسائل القانونية لإصلاح مجلس الأمن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
28. المجذوب محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.
29. محمد إبراهيم ملتيم، الجزاءات الدولية ودورها في إدارة الأزمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
30. محمد سامي عبد الحميد ومحمد السعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
31. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: القاعدة القانونية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
32. محمد يوسف علوان ومحمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان (الحقوق المحمية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
33. الموسوي أحمد خليل، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، عمان، 2004.
34. الهميم عبد اللطيف، العلاقات الدولية في الشريعة والقانون في السلم والحرب، دار عماد للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 24.

❖ ثانياً: الرسائل والمذكرات

أ- الرسائل:

1. الأعوج علي ناجي صالح، الجزاءات الدولية في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة القاهرة، 2004.
2. بودريالة صلاح الدين، استخدام القوة المسلحة في إطار أحكام ميثاق الأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.
3. حساني خالد، حدود سلطات مجلس الأمن في تطبيق أحكام الفصل السابع من الميثاق، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

4. حمر العين لمقدم، الدور الإصلاحي للجزء الجنائي، رسالة دكتوراه في القانون الخاص كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015.
5. شابو وسيلة، أبعاد الأمن الجماعي في ظل القانون الدولي المعاصر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
6. عمير نعيمة، ديمقراطية منظمة الأمم المتحدة، دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2006.
7. فليج غزلان، المركز القانوني للأفراد أثناء اللا سلم في القانون الدولي، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014.
8. قمودي سهيلة، مكافحة الإرهاب واتفاقيات حقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.
9. نبيلة أحمد بومعزة، المواجهة الدولية لمخاطر أسلحة الدمار الشامل، أطروحة دكتوراه في القانون الجنائي الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2017.

ب- المذكرات:

1. بلمهدي سميحة، تطبيق العرف الدولي المتعلق بحقوق الإنسان في النظام الأنجلوساكسوني، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة فرحات عباس، سطيف، 2012-2013.
2. بوبكر عبد القادر، السلم والحرب في الإسلام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1992.
3. حاج احمد صالح، حدود استخدام القوة في التنظيم الدولي، مذكرة ماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015.
4. خلفان كريم، حفظ السلم لأسباب إنسانية، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1999.
5. قردوح رضا، العقوبات الذكية مدى اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية في علاقتها بحقوق الإنسان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011.

❖ ثالثا: البحوث والمقالات والملتقيات

أ- البحوث والمقالات

1. أبو زهرة محمد، نظرية الحرب في الإسلام، المجلة المصرية للقانون الدولي، مصر، المجلد 14، 1958.
2. إيمانويل ديكو، تعريف الجزاءات التقليدية: نطاقها وخصائصها، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 90، ع 870، جوان 2008، ص 31-40.
3. بخوش هشام، مدى مشروعية مجلس الأمن بخصوص إنشاء المحاكم الجنائية الدولية الخاصة، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، السنة السابعة، ع 19، 2015، ص 45-64.
4. بلمداني علي، إصلاح أزمة الشرعية الدولية في سياق رقابة محكمة العدل الدولية على قرارات مجلس الأمن الدولي، حوليات جامعة الجزائر، العدد 31، الجزء الأول، 2015، 310-334.
5. بلهاري سمية، دور قوات حفظ السلام في حفظ السلم والأمن الدوليين، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، العدد 04، 2018، ص 198-232.
6. بن داود إبراهيم، الانسحاب من اتفاقيات حظر الاستخدام النووي وفق قواعد القانون الدولي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الثامن، 2013، ص 29-48.
7. بن سهلة ثاني بن علي، المساعدة الإنسانية بين شرعية التدخل والتعارض مع سيادة الدولة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات، العربية المتحدة، ع 49، يناير 2012، ص 85-121.
8. بويحيى جمال، إصلاح هيئة الأمم المتحدة بين الدوافع العملية وتمنع الإرادة الدولية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 15، ع 01، 2017، ص 59-70.
9. جون ماري هانكرتس ولويس دوز والد بك، القانون الدولي الإنساني العرفي، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 2005، ص 12-200.
10. الخير قشي، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، ع 04، 1995، ص 11-34.

11. رحالي حجيلة، التنمية في ظل المتغيرات العالمية (من التنمية الاقتصادية إلى التنمية المستدامة)، مجلة معارف، جامعة البويرة، العدد 17، 2014، ص 152-176.
12. رسول حسين علي الجميلي، التنظيم الدولي بين سياسة توازن القوى ونظام الأمن الجماعي، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، العدد 18، 2011، ص 192-202.
13. زرارة عيسى وولد عمر الطيب، إعمال الحق في التنمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 07، العدد 02، 2020، ص 974-993.
14. زعادي محمد جلول، توظيف عمليات حفظ السلام الأممية الردعية في إطار القانون الدولي، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 36، العدد 01، 2022، ص 117-120.
15. زعادي محمد جلول، توظيف عمليات حفظ السلام الأممية الردعية في إطار القانون الدولي، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 36، العدد 01، 2022، ص 115-134.
16. شبل بدر الدين، ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الدولي الإنساني: دراسة في مدى توافق الأسس النظرية والممارسة العملية، مجلة صوت القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، ع 03، أبريل 2015، ص 309-332.
17. طلعت جياذ لجي ومظهر قاسم جعفر، مشروعية تدخل الأمم المتحدة لإحلال النظام الديمقراطي، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العراق، ع 16، 2017، ص 01-29.
18. العقون ساعد، تطبيق القانون الدولي الإنساني على القوات التابعة للأمم المتحدة في إطار عمليات حفظ السلام الدولية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، ع 02، 2013، ص 98-114.
19. العكيلي عدنان زيد وأحمد غالب محي، حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان (أحكام وفتاوى محكمة العدل الدولية)، مجلة الأستاذ، جامعة النهريين، العراق، ع 209، المجلد الأول، 2014، ص 783-804.

20. عمر عبد الحميد عمر، حدود جزاءات مجلس الأمن الدولي بعد الحرب الباردة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك العراق، ع 01، 2012، ص 235-298.
21. العنكود كامل عبد خلف، مدى شرعية الاحتلال الحربي في القانون الدولي العام: دراسة في ضوء قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1483 (2003)، مجلة جامعة تكريت للعلوم، العراق، المجلد 18، ع 06، 2011، ص 427-448.
22. فريدة حموم، حقيقة التنمية الإنسانية المستدامة والحديث عن التنمية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، العدد الثالث، ديسمبر 2018، ص 34-55.
23. فطحيزة التيجاني بشير، واجبات الدول في الدفاع الشرعي بين مبادئ الميثاق وقواعد القانون الدولي والممارسة الدولية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ع 04، 2010، ص 245-279.
24. كنوت دورمان وخوسيه سيرالفو، المادة المشتركة (1) بين اتفاقيات جنيف والالتزام بمنع انتهاكات القانون الدولي الإنساني، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، 2014، ع 895، ص 707-736.
25. لوكال مريم، مواد مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعالها غير المشروعة لسنة 2011: ترسيم الحدود الفاصلة بين مسؤولية المنظمات والدول حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، الجزء الثاني، جوان 2018، ص 31-62.
26. المحاميد وليد فؤاد والخليلية ياسر يوسف، موقف مجلس الأمن من الإرهاب في ضوء القرارات (731، 748، 1368، 1373)، جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، ع 01، 2010، ص 105-130.
27. محمد سعادي، أثر العقوبات الاقتصادية الدولية على حقوق الإنسان في الدولة المستهدفة وامتدادها الى الأشخاص الأجانب الموجودين فيها والدول الغير، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة الأغواط، المجلد 03، ع 02، 2020، ص 224-258.

28. محمود خليل جعفر، ممارسات مجلس الأمن الدولي في تجريم انتهاكات القانون الدولي الإنساني أثناء النزاعات المسلحة غير الدولية، مجلة العلوم القانونية، المجلد 29، ع 01، 2014.
29. مهداوي عبد القادر، من هيروشيما إلى فوكوشيما القانون الدولي والاستخدام الآمن للطاقة النووية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 5، 2011، ص 265-278.
30. نغم إسحاق زيا، الأمن الدولي بين ميثاق الأمم المتحدة ومفاهيم حقوق الإنسان، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، ع 33، 2007، ص 285-318.
31. نفاذي حفيظ، تداعيات العقوبات الاقتصادية الدولية على الحق في التنمية المستدامة، مجلة القانون الدولي والتنمية، جامعة مستغانم، المجلد 1 العدد 2، 2013، ص 289-300.
32. هانز كوشلر، سياسة فرض العقوبات والقانون الدولي الإنساني، ترجمة إياد يونس الصقلي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 9، ع 34، ديسمبر 2007، ص 321-326.

ب- الملتقيات الوطنية والدولية

1. خلفان كريم، التدخل من أجل إقرار الديمقراطية مظهر من مظاهر العولمة السياسية، مداخلة في إطار الملتقى الوطني لحقوق الإنسان والتحول الديمقراطي، جامعة يحيى فارس المدية، 2012-2013.

❖ رابعا: النصوص القانونية

أ- المواثيق والقرارات والأعمال الدولية

▪ المواثيق الدولية:

1. ميثاق الأمم المتحدة الموقع بتاريخ 1945/07/26 والذي دخل حيز السريان بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1945.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1948/12/10.
3. العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 1966/12/16 ودخل حيز السريان في 23 مارس سنة 1976.

4. اتفاقيات جنيف الأربعة المنعقدة بتاريخ 12/08/1946 والبروتوكولين الإضافيين الملحقين بها لسنة 1977.
 5. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللا إنسانية أو المهينة والتي اعتمدت من قبل الجمعية العامة بمقتضى قرارها رقم 46/39 المؤرخ في ديسمبر 1984.
 6. الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المنعقدة بروما سنة 1950 والتي دخلت حيز التنفيذ في 03/09/1950.
- **القرارات والأعمال الدولية:**
- ✓ **قرارات مجلس الأمن:**
1. قرار مجلس الأمن رقم 43 بتاريخ 01/04/1948 المتعلق بالنزاع في فلسطين، متوافر على الرابط: [https://undocs.org/S/RES/43\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/43(1948))
 2. قرار مجلس الأمن رقم 38 لسنة 1948، المتعلق بالنزاع بين الهند وباكستان حول إقليم كشمير، متوفر على الرابط: [https://undocs.org/S/RES/38\(1948\)](https://undocs.org/S/RES/38(1948))
 3. قرار مجلس الأمن رقم 674 (1990) المتعلق بالحالة بين العراق والكويت. متوفر على الرابط التالي: [https://undocs.org/ar/S/RES/674\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/674(1990)).
 4. قرار مجلس الأمن رقم 667 (1990) المتعلق بالحالة بين العراق والكويت، موجود على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/667\(1990\)](https://undocs.org/ar/S/RES/667(1990)).
 5. قرار مجلس الأمن رقم 687 (1991) الصادر بتاريخ 03/04/1991 المتعلق بالجزاءات المفروضة على العراق، متوفر على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/687\(1991\)](https://undocs.org/ar/S/RES/687(1991)).
 6. قرار مجلس الأمن رقم 833 (1993) المتضمن ترسيم الحدود بين العراق والكويت، موجود على الرابط التالي: [https://undocs.org/ar/S/RES/833\(1993\)](https://undocs.org/ar/S/RES/833(1993)).
 7. قرار مجلس الأمن رقم 940 بشأن الوضع في هايتي على الرابط: [https://undocs.org/ar/S/RES/940\(1994\)](https://undocs.org/ar/S/RES/940(1994))
 8. قرار مجلس الأمن رقم 808 (1993) الصادر بتاريخ 22/02/1993، المتعلق بإنشاء محكمة دولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني التي ارتكبت في إقليم يوغسلافيا سابقا.

9. قرار مجلس الأمن رقم 1973 المؤرخ 2011/03/17 المتعلق بالتدخل لتحقيق المساعدة الإنسانية في ليبيا. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/37/PDF/N1126837.pdf?OpenElement>
10. القرار 1904 (2009) المنشئ لمركز " أمين المظالم " وكذا القرار 2161 (2014) المعدل للقرار رقم 1904
11. جلسة مجلس الأمن رقم 4128 بتاريخ 2000/04/17 المتعلقة بمسائل عامة تتصل بالجزءات، راجع الوثيقة S/PV.4128.
12. مناقشات مجلس الأمن بشأن مشروع القرار رقم 678 (1990) بشأن العراق والكويت. موجود على الرابط <https://undocs.org/ar/S/PV.2963>
- ✓ أعمال أجهزة الأمم المتحدة الأخرى:
1. قرار الجمعية العامة المتعلق بمستقبل الكاميرون المشمول بالوصاية والموضوع تحت الإدارة الفرنسية، الصادر بتاريخ 13 مارس 1959. على الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/207053>
2. راجع قرار الجمعية العامة رقم (162/36) الصادر بتاريخ 1981/12/14 بخصوص إدانة الأنظمة النازية والفاشية والفاشية الجديدة. موجود على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/RES/36/162>
3. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/63/179 بتاريخ 26 مارس 2009، والموسوم بـ"حقوق الإنسان والتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد".
4. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن حالة الديمقراطية وحقوق الإنسان في هايتي، متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/A/RES/46/7>
5. البند المدرج في أعمال الجمعية العامة بشأن تعزيز فعالية مبدأ الانتخابات الدورية والنزاهة رقم 150/45 و 151/45. متوفر على الرابط التالي: <https://undocs.org/fr/A/RES/45/150>
6. تقرير السيد أهتيساري بشأن الاحتياجات الإنسانية في العراق والكويت في أعقاب الأزمة مباشرة بتاريخ 20 مارس 1991. متوفر على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/22366>

7. رسالة موجهة من الأمين العام للمنظمة إلى مجلس الأمن بتاريخ 15/07/1991 تتضمن تقريراً عن الاحتياجات الإنسانية في العراق، والمعد من قبل بعثة صدر الدين آغا خان،

المنسوب التنفيذي للأمم المتحدة، متوفر على الرابط: [S_22799-AR.pdf](#)

8. رسالة مؤرخة في 27 مارس 1999، موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الأفرقة المنشأة عملاً بمذكرة مجلس الأمن المؤرخة في 30 يناير 1999، بشأن الحالة الإنسانية الراهنة في العراق. متوفر على الرابط: [S/1999/356-AR.pdf](#).

9. تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالبيان الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن في 31 جانفي 1992، المعنون بـ "برنامج للسلام" (الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم). الرابط: <https://undocs.org/ar/A/47/277>.

10. تقرير الأمين العام للمنظمة المعنون بـ "ملحق لخطة للسلام: ورقة موقف مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء منظمة الأمم المتحدة، بتاريخ 25/01/1995 مقدمة إلى الجمعية العامة في الدورة 50. أنظر الرابط: <https://digitallibrary.un.org/record/168325?ln=ar>

11. رسالة موجهة إلى الأمين العام بتاريخ 17/08/2000 تتضمن تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام. رمز الوثيقة: [A/55/305 S/2000/809](#).

12. مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة موجهة إلى الجمعية العامة بتاريخ 02/12/2004 في دورتها 59، تتضمن كتاب الإحالة المؤرخ في 01 ديسمبر 2004 الموجه إلى الأمين العام من رئيس الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، المعنون "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة"، متوفر في الوثيقة: [A/59/565](#).

13. مارك بوسويت، ما للجزءات الاقتصادية من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في دورتها 52، بتاريخ 21/06/2000. متوفر على الرابط:

<https://digitallibrary.un.org/record/419880?ln=ar>

14. المبادئ التوجيهية للجنة المنشأة بموجب القرار 1718 (2006) بشأن كوريا الشمالية حول عملية اتخاذ القرار.

https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/guidelines_31_dec_14_arabic.pdf

14. راجع التقرير الثاني للجنة الجزاءات المتعلق بالجزاءات ضد روديسيا الجنوبية الصادر بتاريخ 1979/12/21 على الرابط: [S_13750-FR.pdf](#).
15. التقرير النهائي للجنة فريق الخبراء المعني بشأن أنغولا على الرابط: <https://undocs.org/ar/S/PV.4113>
- ✓ أعمال لجنة القانون الدولي:
1. وثائق الأمم المتحدة، حولية لجنة القانون الدولي سنة 2001، منشورات الأمم المتحدة، جنيف ونيويورك، 2007.
 2. تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة في الدورة 63 (26 أبريل-03 جوان) و(04 جويلية - 12 أوت 2011) حول مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً، أنظر الوثيقة: [A/66/10](#).
 3. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والستون (02 ماي- 10 جوان و04 جويلية-12 أوت 2016)، التقرير الأول عن القواعد الآمرة المعد من قبل المقرر الخاص داير تلادي. متوفر على الرابط: <https://undocs.org/pdf?symbol=ar/A/CN.4/693>
- ب- أحكام محكمة العدل الدولية وآرائها الاستشارية
1. راجع فتوى محكمة العدل الدولية بشأن تفسير الاتفاق الصادر بتاريخ 1951/03/21 المنعقد بين منظمة الصحة العالمية ومصر بتاريخ 20 ديسمبر 1980، ص 89.
 2. موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، فتوى متعلقة بأهلية الجمعية العامة لقبول دولة في الأمم المتحدة الصادرة بتاريخ 1950/03/03، ص 12.
 3. موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية (1948-1992)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة الصادر بتاريخ 1962/07/20، ص 78-80. على الرابط: <https://www.icj-cij.org/public/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf>
 4. الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية بشأن مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها سنة 1999، الرابط: <https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-1996-ar.pdf>

5. الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المتعلق بالآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار

في الأرض الفلسطينية المحتلة بتاريخ 09 جويلية 2004. على الرابط:

<https://www.icj-cij.org/public/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ar.pdf>

باللغة الأجنبية:

1. Ouvrage :

1. Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, Les sanctions des Nations Unies et leurs effets secondaires, Graduate institute publication, Genève, 2005.
2. Farideh SHAYGHAN, La compatibilité des sanctions Economiques du Conseil de Sécurité avec les Droit de l'homme et le Droit international humanitaire, Bruylant, Bruxelles, 2008.
3. L. Cavaré, l'idée de sanction en droit international public, RGDIP, 1937.
4. M.VIRALLY, l'organisation mondiale, Armand colin, Paris, 1972.
5. Martin M.Pierre , Droit international public, Masson, Paris, 1995 .
6. P. Marie Dupuy, Droit international public, Dalloz, paris, 10^{ed}, 2008.
7. Paul Barandon, Le système Juridique de la société des Nations pour la prévention de la guerre, A. Pedone, Paris, 1933 .

2- Revues et Recueil :

1. Al Rachid Loulouwa, L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak : la formule "pétrole contre nourriture", Politique étrangère, n°1, 2000 - 65^eannée, Pp 109-121.
2. Alabrune François, La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990, Annuaire français de droit international, volume 45, 1999, pp 226-279.
3. Alexander VANDEPOORTER, L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité, Annuaire français de droit international, volume 52, 2006, Pp 102-136.
4. Azzouz KERDOUN, le droit au développement en tant que droit de l'homme: portée et limites, Revue Québécoise de droit international, 2004, Pp 73-96.
5. BEN HAMMOU Abdellah, Le conseil de sécurité est-il soumis au droit international? Revue Algérienne de science juridique politique et économique, université d'Alger, vol 02, 1997, Pp 584-591.
6. Boustany Katia, La protection des personnes dans le cadre du D.I.H. : limites de l'intervention humanitaire dans les conflits intraétatiques, Revue Québécoise de droit international, volume 8-1, 1993, Pp 03-13.
7. Boutros-Ghali, Le Secrétaire général des Nations unies : entre l'urgence et la durée, Politique étrangère, n°2, 1996, 61^eannée, pp 407-414.

8. Cadoux Charles, Naissance d'une Nation : le Zimbabwe, AFDI, vol 26, 1980, Pp 09-29.
9. Casses Antonio, L'article 51 In: Cot, J. pierre et Allain Pellet, La charte des Nations Unies " commentaire article par article", 2^{ed}, Economica, Paris, 1991, p783.
- 10.Castillo Maria, L'opération Alba : une réussite pour l'O.N.U: un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'U.E.O, Annuaire français de droit international, vol 44, 1998, Pp 243-261.
- 11.Ch.Chaumont, l'équilibre des organes des Nations Unies et la crise de l'organisation, Annuaire français de droit international, vol 11, 1965, p 428-446.
- 12.Chaumont Charles, La situation juridique des Etats membres à l'égard de la force d'urgence des Nations Unies, Annuaire français de droit international, volume 4, 1958, p 399-440.
- 13.Cordula Droege, Droits de l'homme et droit humanitaire: des affinités électives? revue internationale de la Croix- Rouge, N^o 871, September 2008, Pp 01-45.
- 14.Couzigou Irène, Le Conseil de Sécurité doit-il respecter les droits de l'Homme dans son action coercitive de maintien de la paix? Revue Québécoise de droit international, volume 20-1, 2007, Pp107-135.
- 15.Daniel Dormoy, Sanctions ciblées et respect des Droits de l'homme: Quelques réflexions sur la responsabilité des Organisations internationales et de leurs Etats membres, revue québécoise de droit international, 2015, N^o 28, pp 01-26.
- 16.Decaux Emmanuel, La Résolution 598 (1987) du Conseil de Sécurité et les efforts de paix entre l'Iran et l'Irak, Annuaire français de droit international, volume 34, 1988. pp 63-90.
- 17.Dubouis Louis, L'embargo dans la pratique contemporaine, Annuaire français de droit international, volume 13,1967, Pp 99-152.
- 18.FATMA RAACH, la compétence externe du conseil de sécurité ou les forces nouvelles des droit international, Anuario Mexicano de derecho internacional, vol 5, 2010, p 407-431.
- 19.Fischer Georges, Le problème rhodésien, Annuaire français de droit international, volume 11, 1965, Pp 41-69.
- 20.Forteau Mathias, La formule « pétrole contre nourriture » mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien? Annuaire français de droit international, volume 43, 1997, p 132-150.
- 21.Forteau Mathias, La levée et la suspension des sanctions internationales, Annuaire français de droit international, volume 51, 2005, Pp 57-84.
- 22.Franck Latty, La santé en tant qu'élément de sécurité collective», in SFDI (Guillaume Le Floch, Thibaut Fleury Graff, dir.), *Droit*

- international et santé*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, Pp 73-85.
23. Giorgio GAJA, Réflexions sur le rôle du conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondiale, revue générale de droit international public, Editions A. Pedone, Paris, n^o3, 1993.
24. GUILHAUDIS Jean, considération sur la pratique de l'union pour le maintien de la paix, Annuaire français de droit international, vol 27, 1981, Pp 382-392.
25. Guillaume Gilbert, L'introduction et l'exécution dans les ordres juridiques des États des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies prises en vertu du chapitre VII de la Charte, Revue internationale de droit compare, Vol 50, N^o2, Avril-juin 1998, Pp 539-549.
26. Hervé CASSAN, L'article 12, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article » , 3 édition , ECONOMICA , Paris , 2005.
27. Jaques LEPRETTE, Le conseil de sécurité et la résolution 377 (1950), annuaire français de droit international, vol 34, 1988, p 424-435.
28. JEAN Claude MARTINEZ, L'article 47, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article » ,3 édition, Economica, Paris , 2005, p 1283-1287.
29. Jean Marc THAOUVAIN, le jour le plus triste pour les Nations Unies, Les frappes anglo-américaines de décembre sur l'Iraq, AFDI, vol 44, 1998, Pp 209-231.
30. Jean-Marc SOREL, L'article 40, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article » ,3 édition, Economica, Paris , 2005, Pp 1171-1195.
31. Jean-Marc THOUVENIN, L'article 103, Cot. J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La Charte des Nations Unies « commentaire article par article » ,3 édition, Economica, Paris , 2005, Pp 2133-2147.
32. JONAHAN COHEN Gérard , L'article 39, In : La charte des Nations Unies ,COT . J .Pierre, ALAIN pellet, La charte des Nations Unies "commentaire article par article" , 2 édition, Economica, Paris ,1991, p 658 .
33. Kamto Maurice, Les communautés européennes et les sanctions internationales, Revue Québécoise de droit international, vol 8-2, 1993, pp 265-288.
34. Klein Pierre, Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati, Annuaire français de droit international, vol 53, 2007, pp 43-64.

- 35.LAGRANGE Evelyne, EISEMANN Pierre Michel, « Article 41 », In: J.P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU La Charte des Nations unies, Commentaire article par article, Tome 1, 3ème édition, Economica, Paris, 2005, Pp 1195-1242.
- 36.Lanfranchi Marie-Pierre, La valeur juridique en France des résolutions du Conseil de sécurité, Annuaire français de droit international, volume 43, 1997, Pp 31-57.
- 37.Laurence LANDY-OSMAN, L'embargo des Nations Unies contre l'Irak et l'exécution des contrats internationaux, droit et pratique du commerce international, vol 17, N°4, Masson, Paris, 1991,Pp 619-630.
- 38.MAHIOU AHMED, L'article 2&6, In : Cot . J. Pierre et Allain Pellet et Mathias FORTEAU, La charte des Nations Unies « commentaire article par article » , 3 édition , ECONOMICA , Paris , 2005.
- 39.Marcel MERLE et Alain PELLET : La Charte des Nations-Unies, " Commentaire article par article ", 2ème éd, Economica, Paris,1991, p 24.
- 40.Marie ROTA, Les sanctions individuelles prises par le Conseil de sécurité et les exigences du droit à un procès équitable, Civitas Europa, Université de Lorraine, N°41, 2018/2, Pp 93-110.
- 41.Mazeron Florent, Le contrôle de légalité des décisions du Conseil de Sécurité -Un bilan après les ordonnances Lockerbie et l'arrêt Tadic, Revue Québécoise de droit international, vol 10, 1997, Pp 105-136.
- 42.Mendelson Maurice et Hulton Susan, Les décisions de la Commission de démarcation de la frontière entre l'Iraq et le Koweit, Annuaire français de droit international, vol 39, 1993, Pp 178-231.

الفهرس

1	المقدمة.....
12	الفصل التمهيدي: الإطار العام لفكرة الجزاء في القانون الدولي.....
14	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لفكرة الجزاء في القانون الدولي.....
14	المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الدولية.....
15	الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية بشأن الدور الممنوح للجزاء في القاعدة القانونية... ..
16	أولاً: الاتجاه المنكر لفكرة الجزاء في القانون الدولي.....
17	ثانياً: الاتجاه القائل بوجود الجزاء في القانون الدولي.....
19	الفرع الثاني: إضاءة على فكرة الجزاء الدولي.....
19	أولاً: ماهية الجزاء في القانون الدولي.....
19	أ- تعريف الجزاء الدولي.....
21	ب- التأصيل القانوني لفكرة الجزاء الدولي:.....
23	ثانياً: ضوابط الجزاء الدولي.....
23	أ- مقتضيات ممارسة الجزاء الدولي.....
26	ب- خصائص الجزاء الدولي.....
27	ج- أهداف الجزاء الدولي.....
28	المطلب الثاني: تمييز الجزاءات الدولية عن الإجراءات المشابهة لها.....
30	الفرع الأول: مفهوم للتدابير المضادة " contres-mesures ".....
30	أولاً: تعريف التدابير المضادة.....
31	ثانياً: التدابير المضادة في أعمال لجنة القانون الدولي.....
33	الفرع الثاني: أهم صور الإجراءات المضادة.....
33	أولاً: الدفاع الشرعي.....
34	ثانياً: الأعمال الانتقامية " REPRESAILLES ".....
36	ثالثاً: التدابير المقابلة أو الرد بالمثل.....
41	المبحث الثاني: التطور التاريخي لفكرة الجزاء الدولي.....
41	المطلب الأول: الجزاءات في الفترة السابقة على قيام الدولة بمفهومها الحديث.....
42	الفرع الأول: بؤادر الجزاء في الحضارات القديمة.....
42	أولاً: الجزاءات في حضارات الشرق القديم.....
43	ثانياً: الجزاءات في الحضارات الأوربية القديمة.....

- 45 الفرع الثاني: البوادر الجزائية في العصر الوسيط
- 45 أولاً: البوادر الجزائية في ظل الديانة المسيحية
- 46 ثانياً: البوادر الجزائية في ظل الإسلام
- 47 المطلب الثاني: وضع الجزاءات الدولية في ظل القانون الدولي التقليدي
- 48 الفرع الأول: البيئة الدولية عقب النظام الويستيفالي
- 50 الفرع الثاني: الجزاءات الدولية في المرحلة اللاحقة على النظام الويستيفالي
- 50 أولاً: الحرب كأهم صور الجزاء في ظل القانون الدولي التقليدي
- 51 ثانياً: الجزاءات الأخرى في ظل القانون الدولي التقليدي
- 51 أ- الحرمان من حماية القوانين والنظم الاجتماعية:
- 51 ب- الجزاءات القانونية:
- 52 المطلب الثالث: الجزاءات في أولى مراحل عصر التنظيم الدولي
- 53 الفرع الأول: لمحة عن نظام الجزاءات في عهد العصبة
- 53 أولاً: موقف عهد العصبة من الحرب كنمط جزائي
- 53 أ- ضوابط اللجوء إلى الحرب في عهد العصبة
- 56 ب- صور التدابير القسرية في صك العصبة
- 61 الفرع الثاني: التطورات التي لحقت بنظام الجزاء قبل سريان ميثاق الأمم المتحدة
- 61 أولاً: الجهود المبذولة من الدول داخل العصبة
- 62 ثانياً: الجهود المبذولة من الدول خارج العصبة
- 62 أ- مشروع معاهدة الضمان المتبادل سنة 1923
- 62 ب- بروتوكول جنيف 1924:
- 63 ج- اتفاقات لوكارنو سنة 1925 والجزاءات الدولية
- 63 د- نظام الجزاءات في ميثاق باريس سنة 1928 أو Briand- Kellog
- 64 ثالثاً: مظاهر تطبيق الجزاءات في عهد العصبة
- 64 أ- غزو إيطاليا لجزيرة كورفو التابعة لليونان 1923 :
- 64 ب- النزاع حول إقليم Chaco بين بوليفيا والأورغواي 1928:
- 65 ج- الغزو الياباني لإقليم منشوريا الصيني (1933):
- 65 د- الاحتلال الإيطالي للحبشة 1936:

68	الباب الأول: نظام الجزاءات الدولية في ميثاق الأمم المتحدة
71	الفصل الأول: مركز مجلس الأمن في نظام الجزاءات الميثاقية
73	المبحث الأول: علاقة الجزاءات بحفظ السلم الدولي من خلال ميثاق الأمم المتحدة
73	المطلب الأول: فكرة السلم والأمن الدوليين في الميثاق
74	الفرع الأول: إضاءة على فكرة السلم والأمن الدوليين
76	الفرع الثاني: علاقة السلم الدولي بباقي المفاهيم الأخرى
77	أولاً: من خلال الأعمال التحضيرية
78	ثانياً: من خلال التطورات الدولية
80	المطلب الثاني: الجزاءات الدولية وسيلة لتحقيق نظام الأمن الجماعي
81	الفرع الأول: أصل مفهوم الأمن الجماعي وتطوره
81	أولاً: التطور التاريخي لنظام الأمن الجماعي
83	ثانياً: تعريف الأمن الجماعي الميثاقية
85	الفرع الثاني: أهم المقومات الموضوعية لنظام الأمن الجماعي
85	أولاً: المقومات الوقائية لنظام الأمن الجماعي
85	أ- حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية
86	ب- ضرورة فض النزاعات الدولية بالسبل السلمية
87	ج- نزع السلاح وتنظيم التسليح
90	ثانياً: منهجية عمل الأمن الجماعي في ميثاق الأمم المتحدة
92	المبحث الثاني: سلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات الميثاقية
93	المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطات مجلس الأمن في تقرير الجزاءات
93	الفرع الأول: مظاهر سلطات مجلس الأمن في الميثاق الأممي
95	الفرع الثاني: سلطات مجلس الأمن تجاه الأجهزة الرئيسية الأممية
95	أولاً: سلطات مجلس الأمن تجاه الجمعية العامة
96	ثانياً: سلطات مجلس الأمن تجاه باقي الأجهزة
97	الفرع الثالث: سلطات مجلس الأمن إزاء الدول
99	المطلب الثاني: نطاق سلطات مجلس الأمن وآلية ممارسة سلطاته الجزائية
99	الفرع الأول: نطاق سلطات مجلس الأمن الجزائية

101	الفرع الثاني: آلية ممارسة مجلس الأمن لسلطاته الجزائية
102	أولاً: تحديد المسألة والتفرقة بين المسائل الإجرائية والموضوعية
103	ثانياً: التمييز بين النزاع والموقف:
105	المطلب الثالث: سلطة مجلس الأمن في تكيف الحالات الموجبة للجزاء .
106	الفرع الأول: السلطة التقديرية لمجلس الأمن في تكيف الوقائع
107	أولاً: عملية التكيف
108	ثانياً: اختصاص مجلس الأمن بالتكيف
111	ثالثاً: طبيعة عملية التكيف
	الفرع الثاني: مدى صلاحية الجمعية العامة في تكيف الحالات المهددة للسلم
113	الدولي
115	أولاً: نشأة القرار 377 (1950) المعروف بالاتحاد من أجل السلام
116	ثانياً: إضائة على مضمون القرار رقم 377
117	ثالثاً: المسائل القانونية التي يثيرها القرار رقم 377
122	المبحث الثالث: مقتضيات توقيع الجزاءات الدولية وموجباته المستحدثة
122	المطلب الأول: مقتضيات تطبيق الجزاءات الدولية
123	الفرع الأول: العدوان
125	الفرع الثاني: الإخلال بالسلم
128	الفرع الثالث: تهديد السلم
130	المطلب الثاني: الموجبات المستحدثة للجزاءات الدولية
131	الفرع الأول: النزاعات المسلحة غير الدولية وإنفاذ القانون الدولي الإنساني
132	الفرع الثاني: إحلال الأنظمة الديمقراطية
135	الفرع الثالث: الإرهاب الدولي
140	الفصل الثاني: أنواع الجزاءات الميثاقية وآليات تنفيذها
141	المبحث الأول: أنواع الجزاءات في ميثاق الأمم المتحدة
141	المطلب الأول: الجزاءات النظامية أو القانونية وأنواعها
142	الفرع الأول: جزاء الوقف أو الحرمان من ممارسة حقوق ومزايا العضوية
142	أولاً: جزاء الوقف الكلي

143	..... ثانيا: جزاء الوقف الجزئي
144	..... الفرع الثاني: جزاء الطرد أو الفصل من المنظمة الأممية
146	..... الفرع الثالث: جزاء عدم تسجيل المعاهدات الدولية
148	..... الفرع الرابع: عدم الاعتراف بالأوضاع الاقليمية المكتسبة عن طريق استخدام القوة
149	..... المطلب الثاني: تدابير وجزاءات الفصل السابع من الميثاق
150	..... الفرع الأول: التدابير المؤقتة
150	..... أولا: ماهية التدابير المؤقتة
151	..... ثانيا: خصائص التدابير المؤقتة
151	..... أ- الخصائص الموضوعية:
153	..... ب- الخصائص الإجرائية:
153	..... ثالثا: مدى الترابط بين نصي المادة 39 والمادة 40 من الميثاق
154	..... رابعا: صور التدابير المؤقتة
155	..... الفرع الثاني: الجزاءات الدولية القسرية غير العسكرية (تدابير القسر)
156	..... أولا: سلطة مجلس الأمن في تقرير الجزاءات غير العسكرية وتنفيذها
157	..... ثانيا: خصائص الجزاءات الدولية غير العسكرية
158	..... ثالثا: أنواع الجزاءات الدولية غير العسكرية في المادة 41
158	..... أ- صور الجزاءات الاقتصادية:
160	..... ب- صور الجزاءات السياسية أو الدبلوماسية
160	..... ج- إنشاء المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة ad hoc
163	..... الفرع الثالث: الجزاءات الدولية العسكرية (تدابير القمع)
163	..... أولا: تعريف الجزاءات الدولية العسكرية
164	..... ثانيا: مجال تطبيق تدابير المادة 42 من الميثاق
167	..... ثالثا: مدى الارتباط بين المواد 39 و 42 و 43 من الميثاق
169	..... المبحث الثاني: محددات فرض الجزاءات الدولية الميثاقية وضوابط شرعيتها.
169	..... المطلب الأول: الطبيعة القانونية للجزاءات الدولية الميثاقية وآليات فرضها
170	..... الفرع الأول: آليات فرض الجزاءات الدولية الميثاقية ومحدداته السياسية
170	..... أولا: آلية عمل مجلس الأمن في اتخاذ قرار بفرض جزاءات

- 172 ثانيا: محددات اتخاذ القرار بفرض جزاءات
- 173 الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجزاءات الدولية الميثاقية
- 177 المطلب الثاني: الضوابط القانونية لقرارات مجلس الأمن بفرض الجزاءات الدولية
- 177 الفرع الأول: الأساس القانوني لشرعية قرارات مجلس الأمن
- 178 أولا: ميثاق الأمم المتحدة
- 179 ثانيا: قواعد القانون الدولي ومبادئه
- 181 الفرع الثاني: ضوابط شرعية لقرارات مجلس الأمن
- 181 أولا: الضوابط الموضوعية
- 181 أ- ضرورة التقيد بالأهداف الخاصة بمجلس الأمن
- 182 ب- ضرورة التقيد باختصاصات مجلس الأمن
- 184 ثانيا: الضوابط الإجرائية
- 186 المبحث الثالث: آليات تنفيذ الجزاءات الدولية الميثاقية ودور الدول في أعمالها
- 186 المطلب الأول: الإطار القانوني لتنفيذ الجزاءات الدولية العسكرية
- 187 الفرع الأول: الإطار الميثاقى التنظيمى لتنفيذ الجزاءات الدولية العسكرية
- الفرع الثاني: عمليات حفظ السلام المستحدثة بديل لنظام الأمن الجماعى أم إجراء
- 190 مدعم أم موازى
- 191 أولا: الأساس القانونى لعمليات حفظ السلام
- 192 ثانيا: السمات الأساسية لعمليات حفظ السلام التقليدية
- 192 أ- خاصية السلمية لعمليات حفظ السلام التقليدية
- 192 ب- خاصية الرضائية لنشاط قوات حفظ السلام
- 193 ج- حياد قوات حفظ السلام
- 193 د- حظر استخدام القوة إلا للضرورة
- 194 ثالثا: مهام قوات حفظ السلام الدولية
- رابعا: عمليات حفظ السلام الدولية المستحدثة بديلا للأمن الجماعى أم مدعما
- 197 له
- 198 المطلب الثاني: دور الدول فى وضع الجزاءات الميثاقية موضع التنفيذ
- 198 الفرع الأول: التزام أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بالجزاءات

- أولاً: نطاق التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن الجزائرية 199
- أ- القيمة القانونية لقرارات مجلس الأمن وتوصياته 200
- ثانياً: شرعية القرار كأساس لالتزام الدول بتنفيذه 202
- ثالثاً: إمكانية التمسك بالالتزامات الدولية للتحلل من أحكام الميثاق 204
- أ- مدى انسجام نظام الجزاءات الدولية مع الحياد 204
- ب- أولوية الالتزامات الميثاقية على باقي الالتزامات الأخرى 205
- الفرع الثاني: الأحكام الناظمة لقيام الدول بتنفيذ الجزاءات الدولية 209
- أولاً: قرارات المنظمة المنشئة للقانون في النظام القانوني الدولي 209
- ثانياً: إجراءات الدول في تنفيذ الجزاءات على الصعيد الداخلي 210
- أ- أثر طبيعة المنظمة الدولية على التنفيذ التلقائي للجزاءات 211
- ب- التدابير التي تتخذها الدول لتنفيذ الجزاءات في الأنظمة القانونية الداخلية 212
- الفرع الثالث: حقوق الدول المتضررة من الجزاءات الدولية ضماناً للالتزام بالتنفيذ 215
- أولاً: مفهوم الدول المتضررة من الجزاءات الدولية 215
- ثانياً: الشروط القانونية والعملية قبول المطالب المتعلقة بالاستفادة من الحكم الوارد في المادة (50) 217
- ثالثاً: تعويض الدول المتضررة من تطبيق الجزاءات في ضوء الممارسة الدولية 218
- أ- إشكالية الدول المتضررة من الجزاءات في المسألة الروديسية 218
- ب- إشكالية الدول المتضررة من الجزاءات في القضية العراقية 219
- ج- إشكالية الدول المتضررة من الجزاءات في يوغسلافيا سابقا 220
- المبحث الرابع: تطبيق الجزاءات الدولية الميثاقية من خلال المنظمات الإقليمية ولجان الجزاءات 224
- المطلب الأول: إسهام المنظمات الدولية في تنفيذ الجزاءات الدولية 224
- الفرع الأول: مكانة المنظمات الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة 224
- الفرع الثاني: تطور المنظمات الإقليمية في نظام الأمم المتحدة 226
- أولاً: التفسير المقيد لمفهوم الاتفاقات الإقليمية 226
- ثانياً: التفسير الواسع لمفهوم الاتفاقات الإقليمية 227

- 229 ثالثا: العلاقة بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة في مجال أعمال القسر
- 230 أ- المعنى الممنوح لعبارة " العمل القسري "
- 231 ب- تنفيذ المنظمات الإقليمية لأعمال القسر
- 235 المطلب الثاني: لجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن كآلية إشراف ورقابة
- 236 الفرع الأول: النظام الوظيفي لـ " لجان الجزاءات "
- 237 أولا: إجراءات تشكيل لجان الجزاءات
- 238 ثانيا: المبادئ التوجيهية
- 239 ثالثا: آليات اتخاذ القرارات على مستوى لجان الجزاءات
- الفرع الثاني: المهام الرئيسية للجان الجزاءات ودورها في إضفاء الفعالية على الأنظمة
الجزائية
- 241 أولا: الإشراف على الإجراءات التشريعية والعملية التي تتخذها الدول
- 242 ثانيا: رصد انتهاكات الجزاءات
- 243 ثالثا: تفسير الجوانب المبهمة من قرارات مجلس الأمن
- 244 رابعا: تقديم تقارير دورية إلى مجلس الأمن
- 245 خامسا: معالجة المشاكل الاقتصادية على أساس المادة 50 من الميثاق
- 245 سادسا: الإشراف على الاستثناءات والإعفاءات الخاصة بالجزاءات
- 246 الفرع الثالث: الاستعانة بآليات مساعدة للجان الجزاءات
- 246 أولا: فرق الخبراء
- 247 ثانيا: لجان التحقيق الدولية
- 248 ثالثا: تقديم المساعدة الجمركية للدول المجاورة
- 249 الباب الثاني: الواقع الحمائي لحقوق الإنسان من آثار الجزاءات الدولية
- 251 الفصل الأول: إشكالية تعارض الجزاءات الميثاقية مع حقوق الإنسان
- المبحث الأول: تجربة الجزاءات من خلال الممارسة الأممية وآثارها على السكان المدنيين
.....
- 253 المطلب الأول: فاعلية الجزاءات الدولية العسكرية وتداعياتها على السكان المدنيين .
- 253 الفرع الأول: فاعلية الجزاءات الدولية العسكرية على ضوء الممارسة
- 254 أولا: وقائع أزمة الخليج الثانية لسنة 1990
- 255 ثانيا: تنفيذ الجزاءات العسكرية ضد العراق

- 259 الفرع الثاني: الآثار الإنسانية الناجمة عن تنفيذ الجزاءات العسكرية على العراق ..
- 259 أولاً: آثار الجزاءات على النواحي الغذائية للسكان المدنيين:
- 260 ثانياً: آثار الجزاءات على النواحي الصحية للسكان
- 261 ثالثاً: آثار الجزاءات على النواحي الاقتصادية والاجتماعية
- المطلب الثاني: فاعلية الجزاءات الدولية غير العسكرية وتداعياتها على السكان المدنيين
- 262 الفرع الأول: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية على روديسيا الجنوبية
- 263 أولاً: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية في المسألة الروديسية
- 263 أ- وقائع فرض الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية
- 263 ب- تنفيذ الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية
- 265 ثانياً: فاعلية الجزاءات غير العسكرية في الأزمة الروديسية
- 269 الفرع الثاني: مدى فاعلية الجزاءات غير العسكرية ضد هايتي وتداعياتها على المدنيين
- 270 أولاً: الجزاءات غير العسكرية ضد هايتي
- 270 ثانياً: تقييم فعالية الجزاءات ضد هايتي
- 272 ثالثاً: التداعيات السلبية للجزاءات غير العسكرية على المدنيين في هايتي
- 276 أ- الآثار الصحية والغذائية
- 276 ب- الآثار الاقتصادية والاجتماعية
- 277 المبحث الثاني: مدى إلزامية تقيد مجلس الأمن بالحقوق الأساسية للإنسان في مجال الجزاءات
- 282 المطلب الأول: الحماية المقررة لحقوق الإنسان من الجزاءات بموجب القانون الدولي الإنساني
- 283 الفرع الأول: مدى التزام الأمم المتحدة بأحكام القانون الدولي الإنساني وأساسه ...
- 283 أولاً: أساس التزام مجلس الأمن باحترام أحكام القانون الدولي الإنساني
- 285 ثانياً: التزام الأمم المتحدة بالقانون الدولي الإنساني
- 287 أ- الأمم المتحدة والقبول الطوعي لقواعد القانون الدولي الإنساني
- 287 ب- الطابع العرفي لقواعد القانون الدولي الإنساني
- 288

- ج- الطبيعة غير القابلة للانتقاص لقواعد القانون الدولي الإنساني 290
- د- الطبيعة الآمرة لبعض قواعد القانون الدولي الإنساني 293
- الفرع الثالث: انطباق قواعد القانون الدولي الإنساني على الجزاءات غير العسكرية 296
- أولاً: مبدأ التمييز 299
- ثانياً: مبدأ الضرورة 300
- ثالثاً: مبدأ التناسب 301
- المطلب الثاني: إشكالية المواءمة بين ضرورة حفظ السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان 302
- الفرع الأول: مكانة حقوق الإنسان في الميثاق وعلاقته بحفظ السلم والأمن الدوليين 302
- أولاً: الأحكام الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان 303
- ثانياً: العلاقة بين حقوق الإنسان وحفظ السلم الدولي على هدي الميثاق 304
- الفرع الثاني: مدى التزام مجلس الأمن بمراعاة حقوق الإنسان عند رصد وتنفيذ الجزاءات 307
- أولاً: أساس التزام مجلس الأمن بالامتثال لحقوق الإنسان 307
- أ- دور الوثائق الأساسية لحقوق الإنسان في إبراز منظومة حقوق الإنسان 307
- ب- أساس التزام الأمم المتحدة بالامتثال لحقوق الإنسان 309
- ثانياً: تدابير مجلس الأمن بين الاعتبارات الأمنية والشواغل الإنسانية 311
- المبحث الثالث: أهم حقوق الإنسان التي تنتهكها الجزاءات الدولية 315
- المطلب الأول: الحقوق الفردية التي تتأثر بالجزاءات الدولية 315
- الفرع الأول: الحقوق الأساسية التي تتأثر بالجزاءات غير العسكرية 316
- أولاً: المساس بالحق في الحياة 316
- ثانياً: انتهاك الحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية والمهينة 318
- الفرع الثاني: تأثير الجزاءات غير العسكرية على حقوق الإنسان الضرورية 321
- أولاً: المساس بالحق في الصحة 321
- ثانياً: المساس بالحق في الغذاء وفي التمتع بمستوى معيشي لائق 324
- ثالثاً: المساس بالحق في العمل 326

- 327 رابعا: المساس بالحق في التعليم والثقافة
- 329 المطلب الثاني: آثار الجزاءات على الحقوق الجماعية (التضامنية)
- الفرع الأول: تأثير الجزاءات على حق الشعوب في تقرير مصيرها وسيادتها على
- 329 مواردنا
- 330 أولا: مضمون حق الشعوب في تقرير المصير
- 330 أ- إضاءة على مبدأ حق الشعوب في تقرير المصير
- 331 ب- حق تقرير المصير على ضوء التطورات الدولية:
- 333 ثانيا: آثار الجزاءات غير العسكرية الشاملة على التمتع بحق تقرير المصير
- 334 الفرع الثاني: آثار الجزاءات غير العسكرية على الحق في التنمية
- 335 أولا: البوادر الأولى للحق في التنمية
- 336 ثانيا: مضمون الحق في التنمية ونطاقه
- 337 أ- إضاءة على مفهوم التنمية ومراحل تطورها
- 339 ب- مضمون الحق في التنمية وأساسه القانوني
- 342 ثالثا: آثار الجزاءات غير العسكرية على الحق في التنمية
- 346 الفصل الثاني: السبل الكفيلة بتفادي انتهاك الجزاءات حقوق الإنسان
- 348 المبحث الأول: أسس أنظمة الجزاءات الأممية بين الفعالية واحترام حقوق الإنسان
- المطلب الأول: مدى فعالية الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية كآلية لتجاوز آثار
- 348 الجزاءات
- 349 الفرع الأول: نظام الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية وآلية عملها
- 349 أولا: مفهوم الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية وإجراءات عملها
- 350 أ- تطور الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية من حيث الفئة الموجه إليها
- 351 ب- تطور الإعفاءات والاستثناءات الإنسانية من حيث أنماطها
- 354 ج- التطور من حيث الإجراءات المتبعة لتنفيذ الإعفاءات الإنسانية:
- 356 ثانيا: إشراف لجنة الجزاءات على تنفيذ الاستثناءات الإنسانية وعوائقها
- 359 الفرع الثاني: برنامج النفط مقابل الغذاء نظام إنساني أم آلية مقيضة
- 359 أولا: إضاءة على مضمون برنامج " النفط مقابل الغذاء " وإجراءات تنفيذه
- 363 ثانيا: تأثير تجربة " النفط مقابل الغذاء " على تطور فكرة الاستثناءات الإنسانية

- أ- مدى نجاح برنامج " النفط مقابل الغذاء " في أنسنة الجزاءات 363
- ب- تأثير برنامج النفط مقابل الغذاء على تطور فكرة الاستثناءات الإنسانية . 364
- المطلب الثاني: أنسنة الأنظمة الجزائية على ضوء تعديل إجراء الرفع والتعليق 367
- الفرع الأول: الإجراءات والقواعد المتعلقة برفع وتعليق الجزاءات..... 369
- أولاً: إضائة على شروط رفع الجزاءات على ضوء الآراء الفقهية 370
- ثانياً: غموض شروط رفع الجزاءات وتحقيقها من خلال الممارسة الدولية تكريس
لسلطة مجلس الأمن 372
- أ- رفع الجزاءات ضد روديسيا الجنوبية 372
- ب- معايير رفع الجزاءات ضد جنوب إفريقيا 373
- ج- رفع الجزاءات ضد العراق: شروط متغيرة بمرور الزمن 373
- د- تعليق الجزاءات المفروضة على هايتي: إجراء تحفيزي بديل للرفع 376
- هـ- رفع الجزاءات على ليبيا: شروط الرفع غير ملزمة لمجلس الأمن 377
- الفرع الثاني: الجوانب القانونية المتعلقة بتعديل الأنظمة الجزائية وتكريسها على ضوء
الممارسة 380
- أولاً: التوصيات المقدمة لمجلس الأمن لتتقيح الأنظمة الجزائية 381
- ثانياً: تقييم التوصيات المقدمة لمجلس الأمن 384
- أ- أهمية التحديد الواضح والدقيق لشروط تعليق أو رفع الجزاءات 385
- ب- عدم اعتماد جزاءات غير محددة المدة (زمنياً)..... 386
- ثالثاً: مدى استجابة مجلس الأمن لهذه التوصيات على ضوء الممارسة. 389
- المبحث الثاني: الجزاءات الذكية كتصميم أكثر إنسانية وإشكالات الشرعية التي تواجهها 393
- المطلب الأول: الجزاءات الذكية آلية مصممة للتوفيق بين الفعالية والأنسنة 393
- الفرع الأول: مفهوم الجزاءات الذكية والاشكالات التي تواجهها 394
- أولاً: ماهية الجزاءات الذكية وتطورها على ضوء المؤتمرات والممارسة العملية .. 394
- أ- بؤادر فكرة الجزاءات الدولية الذكية على ضوء الممارسة السابقة لمجلس الأمن
394
- ب- تطور فكرة الجزاءات الذكية على ضوء العمليات الدولية وممارسة مجلس
الأمن اللاحقة 396

- ثانيا: أهم أنواع الجزاءات الذكية والإشكالات التي تواجهها 399
- أ- أهم أنواع الجزاءات الذكية: 399
- ب- أهم التحديات التي تواجه نجاح تطبيق الجزاءات الذكية 402
- الفرع الثاني: عيوب الجزاءات الذكية من الناحية الإنسانية وسبل تجاوزها 404
- أولا: عيوب إجراء التسجيل والشطب من قوائم الجزاءات 404
- ثانيا: البوادر القضائية لتكريس الحق الدفاع كآلية موازنة بين تحقيق السلم الدولي واحترام حقوق الإنسان 410
- المطلب الثاني: شرعية أعمال مجلس الأمن ضمانة لأنسنتها 416
- الفرع الأول: الآليات القانونية المتاحة لدفع مجلس الأمن لاحترام حقوق الإنسان عند فرض جزاءات ردعية 417
- أولا: الرقابة السياسية على شرعية أعمال مجلس الأمن من قبل الجمعية العامة 418
- أ- توصيات الجمعية العامة عند النظر في التقرير السنوي آلية للرقابة على شرعية عمل مجلس الأمن 418
- ب- تدخل الجمعية العامة في تشكيل مجلس الأمن آلية للرقابة على شرعية تصرفاته 421
- ثانيا: محكمة العدل الدولية كآلية لمراجعة أعمال مجلس الأمن 421
- الفرع الثاني: إمكانية إثارة مسؤولية الأمم المتحدة عن انتهاك جزاءاتها لحقوق الإنسان 426
- أولا: الإطار العام لمسؤولية المنظمات الدولية 427
- ثانيا: أركان المسؤولية الدولية للمنظمة عن الفعل غير المشروع دوليا 428
- أ- وقوع فعل غير مشروع منسوب للمنظمة الدولية: 428
- ب- إلحاق ضرر بالأشخاص الأخرى للقانون الدولي: 429
- ج- نسبة الفعل غير المشروع لمنظمة الأمم المتحدة 429
- د- المسؤولية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة عن الفعل غير المشروع دوليا من زاوية السوابق 431
- ثالثا: المسؤولية الدولية للدولة عن الفعل غير المشروع دوليا المتعلق بتصرف صادر عن منظمة دولية. 435

439	الخاتمة
443	قائمة المراجع
460	الفهرس



الملخص:

تبحث هذه الأطروحة مسألة الجزاءات الدولية وتأثيرها على حقوق الإنسان، فهذه الآلية التي وضعت تحت تصرف منظمة الأمم المتحدة كوسيلة لوقف انتهاك النظام القانوني الدولي واستعادته عند الاقتضاء، أضحت وبفعل الآثار المترتبة عنها تنتهك الحقوق التي تتدخل من أجل فرض احترامها، وهو ما يثير إشكالية مدى قدرة المنظمة على تحقيق الانسجام عمليا بين أهدافها وغاياتها، حفظ السلم والأمن الدوليين من جهة، والتأسيس لعالم قائم على العدالة واحترام حقوق الإنسان من جهة ثانية.

الكلمات المفتاحية: الجزاءات الدولية، حقوق الإنسان، السلم، مجلس الأمن، ميثاق الأمم المتحدة، القانون الدولي الإنساني.

Résumé:

Cette thèse examine la question des sanctions internationales et son impact sur les droits de l'homme. Ce mécanisme, qui a été mis à la disposition des Nations Unies comme un moyen pour arrêter la violation du système juridique international et de le rétablir quand nécessaire, est devenu, par les conséquences qui en résultent, violant des même droits qu'il intervient pour imposer leur respect. Ce qui pose la question sur la capacité des Nations Unies à s'harmoniser entre ses buts et objectifs : le maintien de la paix et de la sécurité internationale d'une part, et l'instauration d'un monde fondé sur la justice et le respect des droits de l'homme, d'autre part.

Mots-clés: sanctions internationales, droits de l'homme, paix, Conseil de sécurité, Charte des Nations Unies, droit international humanitaire.

Abstract:

This study investigates the issue of international sanctions and its impact on human rights. This mechanism was placed at the disposal of the United Nations in order to stop the violation of the international legal system and its restoration when necessary. The mechanism became, due to the auto-effects, violating the rights set for imposing their respect. This raises the problem of the organization's ability to achieve the in-fact harmony between maintaining international peace and security on one hand, and establishing a world based on justice and respect for human rights on the other hand.

keywords: International sanctions, human rights, peace, Security Council, United Nations Charter, International Humanitarian Law.