

مجلس الأمن: الأدوار الجديدة في ظل التحولات الدولية الراهنة

الدكتور نور الدين حتوت

أستاذ محاضر "أ"

جامعة بسكرة (الجزائر)

hathout@yahoo.fr

ملخص:

تُحاول هذه الورقة دراسة أثر التطورات الدولية الحاصلة بعد الحرب الباردة على التطبيقات الحديثة لنظام الأمم الجماعي من خلال مسؤوليات مجلس الأمن في ظل النظام العالمي الجديد انطلاقاً من الفصل السابع من الميثاق، ويظهر ذلك جلياً في دور المجلس من خلال مجموعة من الأزمات كأزمة الخليج الثانية، وفي الصومال و مشكلة البوسنة، وفي حالة ليبيا والقرار 1973 وكذا في سوريا، وهو ما يعبر على امتداد اختصاصاته فيما يخص تحقيق السلم والامم الدوليين استجابة للمتغيرات الجديدة وعلى النشاط الموسع للمجلس في استخدام تدابير الفصل السابع، وعليه تحاول هذه الورقة النظر في مدى مشروعية هذه الممارسات على ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة؟ وما إذا كانت تنطوي على تطوير عرفي لها يستجيب لقواعد النظام العالمي الجديد؟

Abstract :

This paper attempts to examine the impact of international transformations occurring after the cold war to modern applications of the system of collective security with the security council in light of the new world order based on chapter seven of the charter, This is evident in the role of the Council through a series of crises such as the second Gulf crisis, Somalia, Bosnia, Libya and 1973, as well as in Syria. This reflects the extension of its mandate to international peace and security in response to new changes and activity. The Council is therefore trying to consider the legitimacy of such practices in the light of the provisions of the Charter of the United Nations. And whether it involves a customary development that responds to the rules of the new world order?

لقد أدت التحولات التي لحقت بالنظام العالمي منذ 1990 إلى إحداث نوع من التطور والتغيير الذين طالا أداء مجلس الأمن، انعكس على معالجته للأزمات الدولية اللاحقة، الأمر الذي صاحبه تغييرات عدة في نظام الأمن الجماعي من حيث التوسع في استخدام تدابير الفصل السابع منذ أزمة الخليج الثانية، أو من حيث بسط أو امتداد مدلول الأخطار التي من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين ليشمل مسائل حقوق الإنسان، مع التضييق في تفسير الموضوعات التي كانت تعد من صميم الشؤون الداخلية للدول، بحيث أسس لنفسه مهام تتناسب وطبيعة التحولات الراهنة وتغير موازين القوى الدولية التي عبر عنها ميثاق الأمم المتحدة والذي أرست أسسه الدول المنتصرة في الحرب الباردة والذي يفرض عليها قيود بل ولا تستجيب للمتغيرات الجديدة بمساواته بين الدول، وعليه أضحت مواضيع مثل التدخل الدولي في شؤون الدول تأخذ منحى جديد بعد انتهاء الحرب الباردة، تختلف بصيغها ومبرراتها عن تلك التدخلات السابقة المستندة في غالبها لتدخلات عسكرية بقصد الاحتلال والحاق أجزاء من أقاليم الدول لصالحها، وكذا في أسسها بحيث أضحت التدخل الدولي يخضع لنظام قانوني نشأ في مجمله من الاتفاقيات الدولية في ظل المنظمات الدولية والإقليمية قصد التأثير في توجه الدول إلى إدراجها - ولو بعضها - في دساتيرها الوطنية بطريقة تُعبّر وتراعي توزيع القدرات على المستوى الدولي، ومع ذلك ظلت الانتهاكات التي يتعرض لها الإنسان في دوله المستقلة مستمرة من قبل حكوماته دون ضابط ولا رادع، متحصنين بمبدأ السيادة وعدم جواز التدخل في شؤونها الداخلية. فما مدى مشروعية هذه الممارسات الجديدة للأمم المتحدة من خلال مجلس الأمن والمتمثلة في أساليب استخدام القوة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتحدة نفسه؟

الأمم المتحدة والتدخل لأغراض إنسانية:

مع تأكيد ميثاق الأمم المتحدة على منع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية إلا في حالات جد محدود، أصبح تنفيذ التدخلات الدولية الإنسانية يتم بصفة أساسية من خلال اللجوء إلى التدابير غير المسلحة، إلا أنه يمكن القول باختلاف الوسائل التي تلجأ إليها كل من الدول والمنظمات الدولية في مجال تنفيذ هذه التدخلات وقد تعددت صور وأنماط تدخل الأمم المتحدة في شؤون الدول لأغراض إنسانية عبر هيئاتها أو أجهزتها المختلفة.

أولا - التدخل الدولي الإنساني غير المسلح:

تعتبر منظمة الأمم المتحدة المنظمة الدولية الأساسية في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، وقد كان لها دور في هذا الشأن من خلال مجموعة أجهزتها المختصة منها بمجال حقوق الإنسان وأهمها:

1- التدخل بواسطة الجمعية العامة:

فالجمعية العامة من أكثر أجهزة المنظمة اهتماما بهذا الموضوع، ذلك أن مشاكل حقوق الإنسان تخرج بالنسبة إليها عن نطاق المجال المحجوز للدول الأعضاء، على اعتبار أنها مختصة بمناقشة أية مسألة تكون في نطاق الميثاق أو تتصل بسلطات أي فرع من فروع المنظمة.¹

تشير مقاصد الأمم المتحدة إلى تعزيز احترام حقوق الإنسان، ووضع هذه المقاصد موضع التنفيذ، وهي لا تجد حرجا في إصدار القرارات التي تعبر من خلالها على مدى اهتمامها بالموضوع كلما قدرت أن ثمة انتهاكا خطيرا لحقوق الإنسان، وذلك إعمالا لسلطاتها المنصوص عليها في الفصل 12 من الميثاق، وحين يصل الانتهاك حد تهديد السلم والأمن الدوليين فإن للجمعية العامة إصدار القرارات الخاصة باتخاذ التدابير المناسبة لوضع نهاية لمثل هذا الانتهاك.

غير أن توصيات الجمعية العامة تفتقر إلى القوة القانونية الملزمة، فهي لا تعدو كونها مجرد واجبات أدبية للدول حرية الأخذ بها من عدمه.² ويترتب على ذلك أن قرارات الجمعية بشأن حقوق الإنسان لا تعد تدخلات في الشؤون الداخلية للدول، إضافة إلى ذلك خروج حقوق الإنسان من المجال المحجوز للدولة حين خول الميثاق الجمعية العامة مهمة تعزيز حقوق الإنسان³، وهو ما يقطع الطريق على الدول للتخندق وراء مبدأ عدم التدخل في شؤونها الداخلية، ما جعل الجمعية العامة مهتمة منذ إنشائها بواقع حقوق الإنسان مصدره في ذلك الكثير من القرارات بشأن حقوق الإنسان في المستعمرات البرتغالية

¹ - يمكن مراجعة المادة 15 من الميثاق.

² - في معنى البيان يمكن مراجعة قرار الجمعية العامة رقم 57/43 في 6 ديسمبر 1988 بشأن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، والقرار 77/46 في 9 ديسمبر 1991 بشأن تقرير اللجنة المعنية بالتحقيق في الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان لسكان الأراضي المحتلة.

³ - غيث مسعود مفتاح، التدخل الدولي المتذرع باعتبارات إنسانية، رسالة ماجستير، (قسم العلوم السياسية: جامعة القاهرة)، 2004، ص 84 وما بعدها.

والروسية وفي ناميبيا والصحراء الغربية وحول التمييز العنصري بجنوب إفريقيا وفي إسرائيل، فقد استمرت بالضغط عبر القرارات الدولية والإدانة إلى أن تم القضاء على نظام الفصل العنصري بجنوب إفريقيا عام 1993¹. كما تعاملت أيضا الجمعية العامة مع المشكلة الفلسطينية، واعترافا من الأسر الدولية بحقيقة الحركة الصهيونية، أصدرت الجمعية العامة مجموعة من القرارات منها القرار رقم 3379 بتاريخ 1975/11/10 والذي يعتبر الحركة شكل من أشكال العنصرية، كما طالبت من خلال قراراتها مجلس الأمن باتخاذ التدابير اللازمة لتوفير الحماية الدولية للمدنيين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة². ورغم أن تدخل الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان عن طريق جمعيتها العامة يندرج في إطار ممارسة صلاحيتها، ما يعد استثناء يرد على مبدأ عدم التدخل الوارد في نص المادة 7/2، وكذا على الاختصاصات المنوطة بمجلس الأمن، إلا أنه تجب الإشارة إلى أن تطبيق القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان يعود بصفة أساسية لكل دولة في نطاق ممارسة سيادتها الوطنية، فإذا عجزت الدولة يصبح لزاما تدخل المجتمع الدولي، وعلى هذا الأساس تصدر الجمعية العامة قراراتها وتوصياتها بخصوص الانتهاكات الجسمية لحقوق الإنسان في الدول الأعضاء³.

2- التدخل بواسطة المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

تبين المادة 3/32 من الميثاق اختصاص المجلس بالتدخل لدى الدول الأعضاء لاعتبارات إنسانية، من خلال ما يقدمه من توصيات فيما يخص إشاعة احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتهما، ويمارس اختصاصه هذا من خلال لجنة حقوق

¹ - تنص المادة 3/1 على: " تحقيق التعاون على حل المسائل الدولية ذات الصلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا، والتشجيع على ذلك إطلاقا بدون تمييز بسبب الجنس أو الدين أو اللغة ولا تفرقه بين الرجال والنساء ".

² - في هذا السياق يمكن مراجعة قرارات الجمعية العامة رقم 57/43 في 6 ديسمبر 1988 بشأن وكالة الأمم المتحدة لتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، القرار 77/46 في 9 ديسمبر 1991 بشأن تحقيق اللجنة المعنية بالتحقيق في الممارسات الإسرائيلية التي تمس حقوق الإنسان لسكان الأراضي المحتلة.

³ - فؤاد الباطنية، الأمم المتحدة: منظمة تبقى نظام يرحل، ط1، (المؤسسة العربية للدراسات: الأردن)، 2003، ص 55 وما بعدها.

الإنسان، وقد أشار إلى إنشائها في الميثاق في المادة¹ 68. كما يتلقى المجلس بانتظام تقرير من الوكالات المختصة عما تم تنفيذه من توصياته.²

لقد توافقت الجهود الدولية في إقرار لجنة حقوق الإنسان ببحث الانتهاكات الجسمية لحقوق الإنسان، وعلى ما ينتهي إليه بحث اللجنة التي تصدر العديد من القرارات التي تتبع من خلالها واقع حقوق الإنسان في الدول الأعضاء، مع التوجيه بما ينبغي اتخاذه من إجراءات لوضع نهاية لما قد يلحق بهذه الحقوق من اعتداءات وانتهاكات. وقد كانت لجنة حقوق الإنسان منذ أن اعترف لها المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام 1967 بالنظر في انتهاكات حقوق الإنسان، جاهزة باستمرار للتدخل في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان في الدول الأعضاء، عن طريق ما تصدره من قرارات تعالج تلك المسائل مع التوصية بما يجب إتباعه لتعزيز هذه الحقوق في الدول، ولا تعتبر قرارات اللجنة تدخلا في الشؤون الداخلية للدول لدى كثير من آراء الفقه الدولي الحالي، نظرا لافتقارها إلى الأمر والإلزام، فهي لا تتضمن سوى نوع من التوصية.³

للمجلس أهمية بالغة في إدراك مقاصد الأمم المتحدة واضطلاعها بأعبائه ومهامه الأساسية من خلال لجنة حقوق الإنسان، وقد أصدرت اللجنة تبعا لذلك العديد من القرارات في هذا الشأن حول المستوطنات الإسرائيلية وفي كمبوديا وهايتي وفي ليبيا واليمن وسوريا وغيرها.

كما شارك المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بواسطة اللجنة الدولية لحقوق الإنسان في الكثير من التدخلات الإنسانية عن طريق اللجوء إلى إصدار القرارات التي تمثل تدخلا غير مشروع في الشؤون الداخلية للدول في نظر جانب من الفقه الدولي، رغم افتقارها لعنصر الإكراه وتبنيها لفكرة إنقاذ البشرية من الظلم والاضطهاد.⁴ وعليه يمكننا القول بأن أجهزة المنظمة تلجأ من أجل اتخاذ جملة من التدابير غير العسكرية إلى القرارات، إلا أن قراراتها لا تحتوي عنصر الإكراه والإلزام كما هو الحال

¹ - تنص على انه: "ينشئ المجلس الاقتصادي لجانا للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد تحتاج إليها لتأدية وظائفه.

² - غيث مسعود مفتاح، مرجع سبق ذكره، ص 87.

³ - جابر إبراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي المعاصر والشريعة الإسلامية، (دار وائل، عمان)، ط1، 1999، ص 70.

⁴ - عبد القادر بوراس، التدخل الدولي الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية، (دار الجامعة الجديد، الأزاريطة)، 2009، ص 252.

بالنسبة للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، إذ أنه في غالب الأحيان تؤخذ أعمالها في مجال حقوق الإنسان وحمايتها والعمل على إشاعتها شكل التوصية أو اللوائح، أي أنها لا تعدو كونها انتقادات أو نصائح توجيهية في شأن الدول التي ينسب إليها الانتهاك الجسيم والمتكرر لحقوق الإنسان، ولكن الأمر يختلف عندما يلجأ الجهازين لمجلس الأمن من أجل إخطاره وتحميله المسؤولية الدولية للاهتمام بهذا الشأن، خاصة منها تلك التقارير التي تقدمها اللجنة الدولية لحقوق الإنسان ليقرر بشأنها ما يراه مناسباً، كما كان الأمر مع تقرير اللجنة حول الأوضاع الإنسانية في سوريا.

ثانياً - التدخل الدولي الإنساني المسلح:

بالإضافة للتدابير غير العسكرية، يمكن تنفيذ التدخل الدولي باللجوء إلى القوة المسلحة أو التدخل العسكري، في الحالات التي ينسب فيها للدول الانتهاك الجسيم والمتكرر لحقوق الإنسان ويعد أن تُحجم عن تنفيذ ما صدر من قرارات في هذا الشأن، ويظهر دور الأمم المتحدة في هذا المجال باهتمامها الواسع بمهام الإنسانية، بعد أن كانت مهامها التقليدية تنحصر في القيام بمهام المراقبة والإشراف على وقف إطلاق النار، والفصل بين القوات المتحاربة. غير أن منظرو الأمن الجماعي من أصحاب النظرية النقدية، يقرون بأن الأمن الجماعي الحالي يهدف إلى إيجاد نظام أكثر فاعلية لعملية الموازنة المؤسسية المنظمة، أي أن الأمن الجماعي سيساهم في إيجاد نظام دولي مقبول مقارنة بالأنظمة السابقة.¹

ويضطلع مجلس الأمن بمسئوليات في هذا الشأن مستنداً في ذلك إلى أعمال أحكام الفصل السابع من الميثاق، باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير العقابية أو القمعية من أجل ضمان حفظ السلم والأمن الدوليين، وانطلاقاً من ذلك قام المجلس بإنشاء عمليات لحفظ السلم والأمن في كثير من الحالات، قصد التأكد من تنفيذ القرارات في هذا الشأن.²

1- تدابير الفصل السابع وأولويات العمل الأمني الدولي:

المعلوم في أدبيات القانون الدولي أن اختصاصات مجلس الأمن وسلطاته وفقاً للفصل السابع تتحصل في تقرير العدوان، واتخاذ التدابير المؤقتة لمنع تفاقم الخطر وفقاً للمادة

¹ - جون بيليس وستيف سميت، عولمة السياسة العالمية، ترجمة: (مركز الخليج للأبحاث: دبي)، 2004، ص 433.

² - عبد القادر بوراس، مرجع سبق ذكره، ص 210.

40، وسلطاته في اتخاذ إجراءات غير عسكرية من المادة 41، وأن يتخذ وفقا لنصوص المواد 42 و47 من التدابير ما يراه ضروريا بما فيها استعمال القوة¹.

يعتبر حفظ السلم والأمن الدوليين الإختصاص الأساسي الذي أشارت إليه المادة 24 من الميثاق، عندما عهدت إلى المجلس بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين، ويباشر المجلس هذا الإختصاص بوسائل مختلفة بدءا من اتخاذ إجراءات تساهم في منع قيام المنازعات الدولية بمقتضى المادة 37، إلى سلطة التدخل المباشر متى كان من شأن استمرار النزاع تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر انطلاقا من الفصل السادس، أو يدخل في نطاق حالات تهديد السلم أو الإخلال به، أو وقوع عمل من أعمال العدوان من خلال الفصل السابع.

وعليه وإن كان كلا الفصلين السادس والسابع يدوران حول اختصاصات المجلس في حفظ السلم والأمن الدوليين، غير أن الفصل السابع يمنح المجلس اختصاصات واسعة في أحوال تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان، تخوله إصدار قرارات ملزمة بحسب المادة 39 من الميثاق، وهنا تكمن أهمية أحكام الفصل السابع، وتبرز مظاهر تلك الأهمية أنه ومع الإقرار بمبدأ عدم اختصاص الأمم المتحدة بالتدخل في الشؤون الداخلية للدول، إلا أن المادة 7/2 لا تخل بتطبيق تدابير القمع المنصوص عليها بالفصل السابع، بمعنى أنه إذا كان المجلس بصدده اتخاذ إجراء من إجراءات القمع لحفظ السلم والأمن، فإنه لا يجوز الدفع بكون المسألة من صميم اختصاص الدولة بمقتضى المادة السابقة، بل إن للمجلس سلطة تقديرية مطلقة في تقرير أن ما وقع يمثل تهديد للسلم أو إخلال به أو يعد من أعمال العدوان (المادة 39)، وله أن يضع ما يراه من المعايير لتحديد أحوال تدخله، وهو ما بدا في رؤية المجلس للأزمة الليبية، ولذلك يتواتر العمل على النظر في كل حالة على حدة، ولم يضع المجلس ضوابط معينة بشأن تكييف ما يعرض عليه من وقائع، بالإضافة لسلطته التقديرية فيما يخص الإجراءات المناسبة لوقف تهديد السلم والأمن الدوليين،

¹ - من الضروري توضيح أن أعمال المجلس تخص طائفتين من المسائل التي يمكن أن تطرح عليه: مسائل إجرائية والتي تتطلب تصويت تسعة أعضاء كما تنص عليه المادة 2/27، بينما تقتضي المسائل الأخرى كافة تصويت تسعة أعضاء ومن بينهم كل الأعضاء دائمة العضوية بالضرورة، وهو ما تنص عليه المادة 3/27 من الميثاق، غير أن المشكلة تتمثل في عدم تحديد المادة لعيار التمييز بين الطائفتين من المسائل، وإن كان الأمر مستقر للمجلس ذاته في تحديد طبيعة ما يعرض عليه من مسائل، بشرط امتناع من كان طرفا في النزاع من التصويت في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل 06 والمادة 3/53.

سواء بالإجراءات غير العسكرية التي تحددها المادة 41¹، أو المنصوص عليها وفقاً للمواد 42 و47، وهذا يفترض أن القوّة التي تشكل لهذا الغرض تكون تحت تصرف المجلس وتحت قيادته، وذلك قصد ضمان الحياد في هذه القوات، ولتمكين المجتمع الدولي مراقبة تقييد هذه القوات المسلحة بالهدف الذي نشأت لأجله، وعليه يكون من غير المقبول تفويض المجلس لدولة أو مجموعة دول بعينها في استعمال القوّة بحجة حفظ السلم والأمن الدوليين كما حدث مع تفويض مع العراق وليبيا، أو لقمع عدوان، لما في ذلك من مخالفة صريحة لنص المادة 42 ولروح نظام الأمن الجماعي الذي أرساه الميثاق².

وحتى تكون عملية اتخاذ أي قرار ذو طبيعة إكراهية أو عسكرية استناداً للمادتين 41 و42 متفقاً والميثاق وتفرض التزام على الدول بالتنفيذ، لا بد وأن يكون القرار متفقاً وروح الميثاق وبالتحديد مع السياق والتسلسل والشروط والمتطلبات التي نص عليها الميثاق دون انتقاص منها، وتفصيل ذلك، أنه استناداً للمادة 39 من الفصل السابع يجتمع المجلس ابتداءً لتشخيص الحالة على أنها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين أو إخلالاً به أو عدوان، وبذلك يكون قد تشكل الأساس القانوني للانتقال للخطوة التالية، وبالطبع فإن أي إخلال بالسلم أو عدوان يقع إنما يأتي كتطور لنزاع قائم يعالج سابقاً في إطار الفصل السادس، وفي ضوء ذلك يبدأ المجلس بوضع هدف واضح ومشروع لا يتخطى إزالة الحالة القائمة وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه، وذلك بتمهيد الطريق لأطراف النزاع من أجل تسوية ضمن آليات الميثاق السلمية لتسوية النزاعات وهي آليات الفصل السادس، وعليه فإن استخدام القوّة ليس هدفاً بحد ذاته، ولا كوسيلة لتسوية النزاعات أو فرض واقع جديد، وإنما هو وسيلة أخيرة لإزالة العدوان الذي وقع، ولحمل الأطراف على تسوية النزاع. وبعد تقرير المجلس بوجود تهديد للسلم وتحديد الهدف، يباشر حينها التصرف مبتدئاً بالاستناد للمادة 40 من الفصل السابع، وذلك قصد استنفاد كل الجهود والمساعي السلمية ويعطي مجالاً كافياً لذلك، وبعد استنفاد كل السبل والإجراءات السلمية الواردة في المادة لإعادة الوضع، يجتمع المجلس ويقوم استناداً للمادة 41 بإصدار قرار يفرض

¹ - تحتوي المادة 41 مجموعة من التدابير العقابية، السياسية والتجارية وغيرها من دون استخدام القوّة المسلحة، في حين تتضمن المواد 42 و47 مجموعة من الإجراءات التي يتم بمقتضاها تشكيل وتنظيم قوّة جماعية تحت قيادة مجلس الأمن.

² - تنص المادة 42 على أنه: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض، فإن له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادة الوضع إلى ما كان عليه...".

بموجبه تدابير أو عقوبات على الدولة، لا تتطلب استخدام القوات المسلحة كالعقوبات التجارية والاقتصادية والدبلوماسية، مع مطالبة الدول بتطبيق ذلك، فإذا لم تنجح تلك العقوبات في إنهاء حالة الإخلال بالسلم، عندها يجوز للمجلس بمقتضى المادة 42 استخدام القوّة العسكرية بالشروط التي حددها الميثاق.¹

لم يقف تطبيق الفصل السابع عند هذا التطور، فرغم أن محاولات تطوير الأمم المتحدة كانت عملية مستمرة منذ إنشائها بما كانت تسمح به الظروف الدولية، بعد أن كان لجوء الدول إلى المنظمة في مرحلة سابقة يقتصر على محاولة إضفاء الشرعية على مواقفها، فيما أطلق عليه آنذاك بمرحلة السعي وراء الشرعية الجماعية، وكان من يرغب في حث المنظمة على اتخاذ تدابير معينة يسعى جاهدا وراء تطبيق الفصل السابع، في الحين الذي كان فيه مجلس الأمن يحجم عن استخدام الصلاحيات المقررة في ذات الفصل، إلا أن الوضع انقلب بعد عام 1990 بظهور تيار جديد يناهز لمواجهة مختلف الحالات عن طريق إصدار قرارات في إطار الفصل السابع.²

كثيرا ما يشير المجلس في قراراته إلى فصل معين، غير أنه يتجاوز ذلك في أخرى، وكأن قراراته تخضع لقالبين متميزين، فهو يميز الطائفة الأولى من حيث الأهمية والجدية للقرار، رغم أن قراراته وتحت أي فصل تكون وطبقا للميثاق على نفس الدرجة من الإلزام، وفي ذلك تخلى عما جاء في المادة 25 من الميثاق، وابتدع بدلا منه نوعين من القرارات من حيث القوّة الإلزامية وهدف الإصدار، فنوع يصدر مع آليات تنفيذه ويعبر المجلس على ذلك، وآخر يصدره المجلس دون آلية تنفيذ للاستهلاك الآتي أو لسبب ما ويتغاضى عن تنفيذه وعن التزام الدولة المعنية بذلك، وعليه فإن الفصل السابع لا علاقة له من الناحية القانونية بمصادقية قرارات مجلس الأمن ولا يقيم أو يكرس أنواعا لها. إن هذه الممارسة تتيح للمجلس إذن استخدام وسائل الإكراه والقوّة مستفيدا مما ورد في المادة 39، والتي تمنح المجلس مجالاً للانتقائية وحرية التفسير لإجبار دولة ما على تنفيذ

¹ - من هذه الشروط استخدام القوات العسكرية بموجب خطة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان حرب وليس دول، وتبين المادة= 47 شروط تشكيل هذه القوات، وأن يتم استخدام القوّة في حدود التزام حفظ السلم والامن واعادته إلى نصابه كما تنص المادة 42، بمعنى التوقف عن استخدامها بمجرد تحقق الهدف. انظر في هذا؛ فؤاد البطانية، الأمم المتحدة منظمة تبقى ونظام يرحل، ط1، (دار الفارس للنشر؛ عمان)، 2003، ص 154.

² - أحمد عبد الله ابو الوفا، تطور دور مجلس الامن في حفظ السلم والامن الدوليين، (دار الجامعة الجديدة؛ الاسكندرية)، 2008، ص 207.

قرار وارد بمقتضى الفصل السابع، في حين يمنح نفسه ذريعة للتوصل من تنفيذ قرارات أخرى تصدر دون إشارة للفصل، كما يمنح في نفس الوقت الدولة المعنية المجال للتخلص من تنفيذ تلك القرارات الصادره بحقها.¹

تظهر التطورات السابقة إذن تطبيقا حديثا لنظام الأمن الجماعي، في ظل النظام العالمي الجديد انطلاقا من الفصل السابع من الميثاق، ويظهر ذلك جليا في دور مجلس الأمن من خلال أزمة الخليج الثانية، وفي الصومال ومشكلة البوسنة، وفي حالة ليبيا والقرار 1973، وهو ما يعبر عن عدم مشروعية هذه الممارسات الإنتقائية والتي تستجيب لمتطلبات النظام العالمي الجديد الذي أرست أسسه الدول المنتصرة في الحرب الباردة أكثر منها تعبيرا عن قيود نظام دولي لا تستجيب للمتغيرات الجديدة بمساواتها بين الدول، وهي المعادلة التي أثرت على قواعد أسلوب اتخاذ القرار وتحديد أدوات ووسائل التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحدود ذلك التدخل، وهو ما يتضح في الأزمات المذكورة سابقا ومواقف مجلس الأمن فيها، والتي تعبر بشكل أو بآخر على النشاط الموسع للمجلس في استخدام تدابير الفصل السابع.²

2- السلم والأمن الدوليين: التوسع في تحديد المفهوم:

لم يُعرف الميثاق ماهية الأعمال التي تنطوي على تهديد للسلم أو إخلال به، ولم يضع مجلس الأمن ضوابط يتعين اتباعها في تكييف ما يعرض عليه من مسائل، فالضوابط تعني القيود، ويبدو أن دول المجلس تحبذ فكرة السلطة التقديرية على حساب الضوابط. فمفهوم تهديد السلم والأمن في إطار المادة 39 يتحقق عند دخول دولة في حرب مع غيرها، أو عند اتخاذها عملا من أعمال التدخل في شؤون تلك الدولة، أو حين تهدد باستخدام إحدى صور العنف ضدها، ويتحقق معنى التهديد ولو لم يتبع ذلك استخدام فعلي للعنف، كما يمكن أن يحدث التهديد للسلم في الحالات التي يقع فيها صدام داخل إقليم الدولة بصورة يتم فيها استخدام للقوة والعنف إلى الحد الذي يعرض مصالح الدول الأخرى للخطر.

ثم إن ما يقرره مجلس الأمن من اعتبار العمل ينطوي على تهديد للسلم أو إخلال به، إنما يقرره بكل حرية دون أن يكون للدولة الحق في الطعن على قراراته بحسب المادة

¹ - فؤاد البطانية، مرجع سبق ذكره، ص 250، 251

² - حسين حنفي عمر، التدخل في شؤون الدول بذريعة حماية حقوق الإنسان، ط1، (دار النهضة العربية: القاهرة)، 2004.

35، وعليه تكون فرصة تغليب الإعتبارات السياسية على القانونية واردة باستمرار في تحديد طبيعة العمل بوصفه تهديد للسلم ويخضع من ثم لسلطات المجلس.

وبالإعتماد على سلطاته الواسعة والمستمدة من المادة 39، توسع المجلس في بيان العوامل التي تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، من خلال بيان المجلس في القمة المنعقدة بتاريخ 1992/01/31¹، فلم يعد يقصرها على المنازعات بين الدول وأعمال القتال واسعة النطاق داخل حدودها، وإنما اتسع لتشمل الحالات التي يقع فيها قمع للأقليات، الأعمال التي توصف بأنها إرهابية، مع ما يثيره المصطلح من إشكاليات، والمآسي الإنسانية الناجمة عن الإقتتال الداخلي، بل وحتى التنكر للمبادئ الديمقراطية، أي أنه بات من الضروري التركيز على ما يسمى بالأخطار الجديدة في نظر المجلس، والتي تشير إلى العنف الناجم عن عدم الإستقرار الاقتصادي والاجتماعي، العنف، مسائل النزوح لملايين الأشخاص في العالم، وهي حالات تحمل من المخاطر ما يقتضي تعاون دولي في شأنها لحفظ السلم والأمن الدوليين.²

وتتضح أبعاد هذا المفهوم الجديد من واقع القرارات التي أصدرها المجلس في خصوص أزمات ما بعد الحرب الباردة، كما في حالة العراق من خلال القرار 688 بتاريخ 1991/4/5، حين شخص أزمة أكراد العراق على أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين، نتيجة مشكلة النزوح والتي تثير بعض الصدمات الحدودية، وهو نفسه ما كان وراء تصنيف مشكلة هايتي على أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين، وكذا في حالة ليبيا والقرار 748 في 1992/3/31 حين أقر بأن أي عمل إرهابي دولي يشكل تهديدا للسلم الدولي.

وعليه يترتب على توسيع مفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين، زيادة قدرة المجلس على التدخل وامتداد سلطاته إلى حد بعيد، وهو ما أعاد طرح التساؤل حول مدى حريته في السماح باتخاذ إجراءات قمعية، وكيف يمكن تحديد ما يمثل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، وحول الحدود والضوابط التي تنظم نوعية ومدى الإجراءات التي يمكن أن

¹ - عبر البيان الختامي عن الفكرة الجديدة لتوسيع المفهوم كما يلي: "...إن غياب الحروب والمنازعات العسكرية بين الدول لا يعني بالضرورة استتباب الأمن والسلام العالميين، لقد أصبحت المصادر غير العسكرية كعدم الإستقرار تشكل تهديدا فعليا للسلم والأمن الدوليين، تلك المصادر تتمثل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والبيئية...".

² - Mohamed El Habib Berrada. Une évaluation de la participation des forces armées royales dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkan. (Centre d'Etudes stratégiques de L'Université Mohamed 5. 11/2011. P21

يتخذها المجلس، وإن كان التعامل مع ما يهدد السلم والأمن الدوليين محصور في تدابير الفصل السابع.

قد لا يكون التوسع في المفهوم سوى إطلاق ليد الدول الكبرى اعتبارا للمصالح لا لجسامة التهديد، وهو ما تؤكد الشواهد من خلال تفعيل صلاحياته في أزمة معينة، كما كان عليه الحال في الأزمة الليبية، وعدم الالتفات لأخرى كمشكلة الشيشان، أو عجزه عن التصرف كما في الحالة السورية، فإن كان هناك تغيير ما قد حدث في موقف الأمم المتحدة إزاء ما يعد مساسا بالسلم والأمن الدوليين، فقد أضى على التهديد معنى واسع يجعله يشمل وقائع وأحداث تبرر اللجوء إلى القوة، لم تكن معروفة في القانون الدولي التقليدي.

3 - التدخل الدولي من خلال الإكراه:

تتوقف شرعية ممارسات مجلس الأمن السابقة في ضوء المبادئ التي أقرها القانون الدولي المعاصر، على مدى إعماله لفكره الإكراه عند أي تطبيق عملي لهذا الحق، فكلما احتوى التدخل على الإكراه كان انتقاصا من شرعيته، وذلك لمخالفته في هذه الحالة قاعدة حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية، كقاعدة أمره في القانون الدولي تضمنتها المادة 4/2 من ميثاق الأمم المتحدة.

وعلى الرغم من استقرار الفقه المعاصر على ذلك، إلا أن هناك اختلاف في تحديد طبيعة الإكراه وما يحتويه من ممارسات، فكثيرا ما يستخدم القانون الدولي تعبيرات متعددة وإن كانت تشير في مجملها إلى ذات المعنى من مثل الردع والجبر والقمع والقسر والإلزام، وهو ما يشكل خرقا من الناحية القانونية للمادة 4/2 والتي يفهم منها أن الإكراه لا يتحقق باستخدام القوة فقط، بل إن لجوء الدول إلى التدابير غير العسكرية كالإقتصادية والسياسية والدبلوماسية وغيرها يعتبر إعمالا للفكرة.¹

وبما أن الأعمال العسكرية تحوي معنى الإكراه والإلزام، فإن الدول ستخضع حتما لإرادته هذه الدول المتدخلة، وبالتالي فإن شرعية التدخلات المسلحة تتوقف على مدى اندراج الحقوق التي يدعى بانتهاكها في إطار المجال المحجوز للمنظمات أو الدول المتدخلة، حق التدخل عسكريا في حالة انتهاك هذه الحقوق، ولا يمكن الإدعاء حينئذ بأنه تدخل غير شرعي.

أما حيث يتقدم هذا الإتفاق فإن التدخل يكون غير مشروع، وعليه يتفق الفقه على شرعية التدخل الانساني العسكري الذي تقوم به الدول لاعتبارات انسانية، باعتبار أنه

¹ - عبد القادر بوراس، مرجع سبق ذكره، ص 233

استثناء يرد على المادة 4/2 من الميثاق، غير أن كثرة اللجوء إلى استخدام القوة بطرق تخالف أحكام المادة فتره الحرب الباردة وبعدها، قد أفقد المادة قيمتها القانونية، خاصة مع عجز مجلس الأمن من ممارسة الإختصاص في كثير من الحالات لاعتبارات المصلحة السياسية، ما أدى لانحلال الدول من التزامتها المنبثقة من المادة 4/2، بالإضافة إلى كثرة الخروقات التي نالت من المادة والتي جردتها من محتواها بعد نهاية الحرب الباردة، واللجوء المستمر للقوة لتسوية الخلافات داخل وبين الدول، وهو ما جعل الكثير من التدخلات تحرص على التأكيد أثناء لجوءها للإكراه على أن تدخلها لا يعد على قبيل الإعتداء على السلامة الإقليمية ولا الإستقلال السياسي للدولة، وكذا الحرص على تأكيد استخدام القوة بالقدر الكافي فقط لتحقيق الأهداف الإنسانية المعلنة، ما يضي عليه شرعية دولية.¹

إن ضمان احترام حقوق الإنسان يمثل هدف أساسي وكافي لتبرير الإكراه عن طريق اللجوء للتدخل العسكري والذي إن كان يشكل خرقا لمسألة حفظ السلم والأمن الدوليين، إلا أنه يرتبط بهما، ذلك أن الحفاظ على هذه الحقوق من شأنه المحافظة على السلم والأمن، وهي الرخصة التي استخدمها مجلس الأمن في كثير من الحالات التي تعرضت فيها حقوق الإنسان لانتهاك جسيم ومتكرر، لتنفيذ تدخلات مسلحة ضد الدول التي نسب إليها ذلك⁽²⁾، ما يكشف أن التدابير المتخذة إعمالا لمقتضيات الفصل السابع تبقى الحالة الوحيدة التي تستطيع من خلالها الدول المساهمة في تدخلات مسلحة لأغراض إنسانية، ذلك أن قرارات المجلس تمثل الفضاء الشرعي لمثل هذه التدخلات، على خلاف تدخلات الدول ولو لأغراض إنسانية يبقى خارج هذه الشرعية.

خاتمة:

يبدو أنه ومع بداية تشكل نظام دولي جديد عقب انهيار الإتحاد السوفيتي، شهد مبدأ عدم التدخل وعبر سياسة الدول المنتصرة فيها سعيًا لتطويع القواعد القائمة بما يعكس واقع توزيع القدرات وإحلالها بقواعد جديدة تسمح لها بالتعبير عن قيمها ومصالحها، وأهمها إرساء مبدأ التدخل الدولي لاعتبارات إنسانية بصفته مبدأ جديد في العلاقات الدولية وذلك عبر الممارسة الدولية، وإذا كانت هذه المحاولات تعمل على تكريس ما يسمى الحق في التدخل الإنساني نزولا على مقتضيات المصالح السياسية والإقتصادية

¹ - عبد القادر بوراس، مرجع سبق ذكره، ص 236

² - عماد جاد، التدخل الدولي بين الإعتبارات الإنسانية والأبعاد السياسية، مرجع سبق ذكره. ص 25.

للقوى المسيطرة في النظام الدولي، فقد أضحى ظاهرة التدخل الدولي من بين القضايا الأكثر جدلاً في العلاقات الدولية الراهنة، بحيث تختزل طبيعة الأزمات التي يعيشها النظام الدولي بعد الحرب الباردة، ذلك النظام الأحادي القطبية والذي تحكمه مبادئ ومؤسسات نظام متعدد الأقطاب، وهو ما يفسر السعي الحثيث لتعديل ميثاق الأمم المتحدة وتطوير القواعد القانونية التي تشرّع حق التدخل من ناحية، والتحرك العملي من أجل إرساء أسس مفهوم حق التدخل واقعيًا أي عبر التجارب من ناحية أخرى، سواء باستغلال قرارات دولية والتحرك في ظلها ثم تجاوزها إلى شؤون داخلية لم ترد في مضمون تلك القرارات، أو باستغلال قرارات دولية كحالة كوسوفو، وإذا لم يتوافر كل ذلك فقد تكتفي بخلق علاقة جديدة بين أجهزة الأمم المتحدة والمضامين الجديدة التي أخذتها بعض المفاهيم من قبيل التوسع في تفسير مفهوم الأمن الدولي وحقوق الإنسان، بدلا من السعي وراء إصلاح مؤسسات هذا النظام الموروث، وعليه لا يكاد يخفى تحول مجلس الأمن إلى أداة بيد القوى الكبرى في حال كان يخدم مصالحها، وإلا فإن لديها من البدائل ما يمكنها من الإستغناء على دوره، كما حدث في الحالة الليبية ومن قبلها كوسوفو باستخدام حلف الناتو.¹

¹ - جون بيليس وستيف سميت، مرجع سبق ذكره، ص 638