الفصل الأول

النظـرية العامة للجزاء في القانون الدولي (*)
والامم المتحـدة

تمهـيد

الجـــزاء :

هو رد الفعـل ازاء فعـل آخـر وقد يكون ردا على فعـل سـلبى أو على فعل ايجابى ولذلك فان الجزاء لغة ينصرف الى الثواب أو العقاب أو كليهما ، أما الجزاء اصطلاحا فهو رد الفعل ازاء انتهـاك لقاعدة أو لحق من حقوق الافراد أو المجتمع ويعد في القانون الداخلى ركنا أسـاسيا من أركان القاعدة القانونية ويعرف بأنه استخدام القسر عن طـريق السلطة العامة وفى حالة انتهاك القاعدة القانونية لا يكتمل لها هذا الوصف الا بتوفر عنصر الجـزاء .

وقد ثار جدل طويل حول مدى توفر صفة القـانون في القانون الدولى ما دام الجزاء ليس عنصرا اساسيا فيه وسبب الخلط والجدل هو القياس بين القانونين الدولى والداخلى علما بأن القـانون الدولى يختلف اختلافا بينـا عن القـانون الداخلى من حيث أن القـانون الدولى يتـوقف على ارادة الدول وما دام عنصر الارادة هو الصفة الغالبة في القـانون الدولى وهو صفة مفقودة في القـانون الداخلى فان الاثنين يفترقان ويترتب على

(*) للاطلاع على النظرية العامة للجزاءات في القانون الدولى والمنظمات الدولية ، يرجى الرجوع الى كتابنا بهذا العنوان ، القاهرة ١٩٩٤ .

ذلك نتـــائج عديدة لا مجال لتفسيرها ، ومن الناحية التاريخية فقـــد عرفت المجتمعات القديمة والحديثة أنواعا متعددة من الجزاءات وهى فى مجملهـــا تتوقف على الطبيعة الاجتماعية والنفسية لكل مجتمع فمن الجزاءات ما يكون له أثر هام فى مجتمع ولا يكون له ذات الاثر فى مجتمع آخر ومن ثم كان الطابع الاجتماعى أو ما يسمى بقواعد الضبط الاجتماعى مكانة هامة فى دراســـة نظرية الجزاءات ، وفى مجال العـــلاقات الدولية يختلط الجـــزاء بعـــدد آخر من المسميات القريبة منه بعضها مشروع وبعضها غير مشروع وفقـــا للقـــانون الســـائد فى كل مرحلة ولكن القاسم المشترك بين المجموعتين هو أنها رد على فعل يعد فى نظر الدولة الثانية انتهاكا لقـــاعدة قانونيـــة أو أخلاقية أو اجتماعية كقواعد المجاملة ، وعندما نشـــأت المنظمات الدولية والتجمعات الاقليمية والعالمية والمحادثات السياسية اكتملت نظرية الجزاء فى القانون الدولى وتختلف المنظمات الدولية فى أخذها بنظـــرية الجـــزاء وفقا لعدد من الاعتبارات فعندما تكون المنظمة الدولية ضعيفة لا تأخـــذ بفكرة الجزاء على اطلاقها كما يحدث ذلك اذا كانت المنظمة حريصة على جمع أكبر عدد من الاعضاء ، واذا القينا نظرة عامة على المنظمات الدولية القـــائمة وجدنا أن الجامعة العربية وهى تحاول أن تكون تجسيدا للفكرة القومية قد خلت من نص على الجزاءات سوى جزاء الطرد والذى جاء عاما وغير منضبطا ومتأثرا بجزاء الطرد فى عهد عصبة الامم ، أما منظمة الوحدة الافريقية فقد خلا ميثاقها من أى جزاء وكذلك الحال بشـــأن منظمة الدول الامريكية ومجلس التعاون الخليجى واتحاد المغرب العربى ، والسبب فى شيوع ظاهرة ضعف أو غياب الجزاءات فى المنظمة الاقليمية هو العلاقات الاجتماعية غير المتماسكة بين شعوبها وحرص هذه الجماعات على استقطاب جميع الدول فى المنظمة .

المبحث الأول

نظـــام الجزاءات فى ميثـــاق الامم المتحدة

عند اعداد ميثاق الامم المتحدة حدث صراع بين اتجاهين :

الاتجـــاه الاول :

يدعو الى عالمية المنظمة الدولية بحيث رفض أنصار هذا الاتجاه التشدد فى شروط العضوية والنص على حق الانسحاب وتضمين الميثاق أى جزاءات.

الاتجـــاه الثـــانى :

حاول أن يجعل المنظمة الدولية تجمعا للدول التى تتوفر فيها خصـــائص معينـــة وأن يتم ضبط ســـلوك هذه الدول اذا أخلت بالالتزامات الواقعـــة عليها فى الميثـــاق ، ولذلك جاءت صياغة الميثاق توفيقا بين الاتجاهين حيث تمت صياغة شروط العضوية بشـــكل غامض يسمح بالتصرف فى المواقف المختلفة وهو ما عكسته المادة الثالثة فى الميثـــاق كمـــا تم ادخـــال نظـــام للجزاءات فى المراحل الاخيرة من مؤتمر الامم المتحـــدة وتم ربطـــه بنظـــام الضمان الجماعى فى الميثاق فصـــار لنظـــام الجزاءات وظيفة أساسية وهى تحقيق الضمان الجماعى والمحافظة على الســـلم والامن الدوليين ، وتجدر الاشـــارة الى أن حفظ السلم والامن الدوليين كانا الشغل الشاغل لواضعى الميثـــاق وهو ما بدا فى ديباجة الميثاق حيث تعاهدت شعوب الامم المتحـــدة بأن تقى الاجيال المقبلة من ويلات الحروب أما منهج الميثاق فى المحافظة على الســـلم فقد تدرج فى أربعة أســـاليب :

الاســـلوب الاول :

هو ترقية الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية بحيث اتضح لواضعوا الميثاق العـــلاقة الوثيقة بين تدهور الاحوال الاقتصادية والاجتماعية وبين تهديد الســـلم والامن الدوليين .

الاسلوب الثانى :

هو حظر استخدام القوة أو التهديد بها بالشكل الذى يمس السلامة الاقليمية أو الاستقلال السياسى للدول وحصر الميثاق الاستخدام المشروع للقوة فى أمرين اثنين هما :

— حق الدفاع الشرعى عن النفس الفردى والجماعى .

— أجراءات القمع أو المنع المنصوص عليها فى الفصل السابع .

الاسلوب الثالث :

هو ما يطلق عليه بشكل عام الدبلوماسية الوقائية وتشمل التسوية السلمية للمنازعات وادارة الصراع والتسوية القضائية وتنشيط الوظيفة الدبلوماسية فى أوقات الازمات والتوترات الدولية .

الاسلوب الرابع :

وهو نظام الجزاءات الدولية .

أنواع الجزاءات فى الميثاق :

تنقسم الجزاءات فى الميثاق الى الانواع التالية :

١ — الجزاءات النظامية :

أى التى تتعلق بالعضوية وحقوقها وتنقسم بدورها الى ثلاثة أنواع :

الاول : الطرد :

أى الاستبعاد الكامل من المنظمة الدولية وقد وجد هذا النوع معارضة شديدة لانه يتناقض مع مبدأ العالمية الذى كان آباء الميثاق يحرصون عليه ، ويتعين لفصل أو طرد الدولة العضو وفقا للمادة ٦ من ميثاق الامم المتحدة أن تكون هذه الدولة قد أمعنت فى عدم تنفيذ أحكام الميثاق وقرارات الامم المتحدة واسند الى مجلس الامن مهمة القول الفصل فى ذلك ويصدر قراره فى هذه المسألة الخطيرة بأغلبية ٩ أصوات من بينها أصوات

الدول الخمس الدائمة مجتمعة ، وجدير بالذكر انه ابتداء من عام ١٩٥٠ لم يعد من الضروري اجتماع اصوات وانما يكفى الا تعترض احدى الدول الخمس وهذا هو التفسير الذى استقر منذ احداث الازمة الديجولية حتى هذه اللحظة ، ونظرا لصعوبة توفر النصاب اللازم لطرد الدولة العضو فلم يتم طرد أى دولة منذ قيام الامم المتحدة حتى الان غير أن عدد من المحاولات قد بذلت لطرد اسرائيل وجنوب أفريقيا وقد حاولت ليبيا عندما عجزت عن الغاء حق الفيتو وعن التفكير فى طرد الولايات المتحدة فى نقل مقر المنظمة من الولايات المتحدة .

الثانى : الوقف الكلى :

ويعنى وقف حقوق العضوية وقفا كاملا وقد أشار الميثاق فى المادة الخامسة الى الوقف الكلى باعتباره جزاءا تبعيا لا يطبق الا عندما تخضع الدولة لاجراء من اجراءات القمع أو المنع ، ولم يحدث فى تاريخ الامم المتحدة أن طبقت المادة الخامسة على هذا النحو غير أن دول العالم الثالث تمكنت عام ١٩٧٤ من استصدار قرار من لجنة فحص أوراق الاعتماد بعدم مشروعية أوراق اعتماد وفد جنوب أفريقيا على اساس أن حكومة جنوب أفريقيا العنصرية لا تتمتع بالشرعية القانونية الدولية وبالتالى لا يجوز لممثليها أن يشتركوا فى اجتماعات الجمعية العامة والحق أن هذا الاجراء قد أحدث انشقاقا كبيرا بين الفقهاء الغربيين وغيرهم والسبب فى الجدل حول هذه النقطة هو انه تم حرمان جنوب افريقيا من المشاركة فى الجمعية العامة دون توفر شروط تطبيق هذا الوقف وفقا للمادة الخامسة كما أن أصحاب هذا الرأى قد انتقدوا هذا القرار على أساسين آخرين :

— الاساس الاول :

انه يتجاوز سلطات لجنة فحص أوراق الاعتماد .

— الاساس الثانى :

أن هذا القرار يعد تدخلا صارخا فى الشئون الداخلية لجنوب أفريقيا .

الثـــالث : الوقف الجـــزئى :

ويعنى حرمان الدولة العضو من حق التصويت فقط وقد نصت عليـــة المادة ١٩ من الميثـــاق فى حالة تخلف الدولة العضو عن دفع مستحقاتهـــا المالية لعامين ماليين متتابعين ولم يطبق هذا الجـــزاء ســـوى مرة واحـــدة ولعـــدة ســـاعات على هايتى وكاد أن يطبق على الاتحاد السوفيتى لان الجمعية العـــامة هى المختصة بتطبيق هذا الجزاء .

٢ — الجـــزاءات القـــانونية :

ويعنى بطـــلان التصرفات ويشمل ميثاق الامم المتحدة من هذا النوع جـــزاءات ثلاثة :

الجـــزاء الاول :

الخاص بالتسجيل فقـــد تطلبت المادة ١٠٢ من الميثاق أن تبـــادر الدول الى تسجيل الاتفاقات الدولية لدى الامانة العامة للامم المتحـــدة أما جـــزاء الاتفاقية غير المسجلة فهو عدم قدرة الدولة المعنية على الاعتداد بهـــا أو إثارتها أمام أجهـــزة الامم المتحـــدة ، وتجدر الاشـــارة الى أن المادة ١٨ من عهـــد عصبة الامم كانت تتطلب التسجيل وكانت تضع جزاءا لعـــدم التسجيل يتمثل فى أن الاتفاقية غير المسجلة تعـــد اتفاقية غير شرعية أى أن التسجيل كان ركنا أساسيا من أركان ومراحل اجراء وابرام المعاهدات والسبب فى تشـــدد عهد العصبة فى مسألة التسجيل للمعاهدات هو شيوع اعتقـــاد ســـاد بعد الحرب العالمية الاولى مؤداة أن الاتفاقيات السرية كانت السبب فى نشـــوب الحرب وأنه لا مفر من اللجوء الى الدبلوماسية العلنية ومن تطبيقاتها تسجيل المعـــاهدات لدى المنظمة الدولية .

الجـــزاء الثـــانى :

عدم الاعتراف بالاوضاع الاقليمية غير المشروعة وكذلك بالحكومات التى تأتى للسلطة عن طريق غير مشروع ، ورغم أن ذلك غير منصوص عليه فى الميثاق الا أن ممارسات الامم المتحدة كانت تسير فى هذا الاتجاه وسوف نرى

تطبيقـــات كثيرة لهذه الصورة من صور الجزاء فى أزمة الخليج وفى الصراع العـــربى ــ الاسرائيلى .

الجـــزاء الثـــالث :

الجزاء المترتب على استخدام القوة بشـــكل يتناقض مع مبدأ الحظـــر الوارد فى المادة ٢ فقرة ٤ وأبرز تطبيق لهذا الجزاء هو الفقرة الاولى من قرار مجلس الامن ٢٤٢ والتى تقضى بحظر الاعتراف بالاستيلاء على أراضى الغير بالقوة ولكن اسرائيل التى تقبل النص فى اجماله أخرجتـــه بتفســـيرها عن مضمونه حيث ميزت بين الاستخدام المشروع وغير المشروع للقوة وأحيت مرة اخرى نظرية كانت قد ازدهرت فى العصور الوسطى ثم اندثرت فى ظل القانون الدولى الحديث وهى التمييز بين الحرب العادلة وغير العادلة .

جـــزاءات عدم الاعتراف فى العـــلاقات الدولية :
Non Recognition Sanction

عرفت العلاقات الدولية عددا من صور عدم الاعتراف نجملها فيما يلى :

١ ــ النظـــرية الامريكية فى عدم الاعتـــراف :

وقد بدأتها الولايات المتحدة فى أمريكا اللاتينية بنظرية عدم الاعتراف بالحكومات غير الدستورية أو الحكومات الانقلابيـــة ثم أضيف اليهـــا عدم الاعتراف بالاوضاع الاقليمية وهى نظـــرية (STIMSON) (وزير الخارجية الامريكى) عندما رفض الاعتراف باستيلاء اليابان على اقليم منشوكو .

٢ ــ النظـــرية الصينيـــة :

المعروفة بنظـــرية ماو وهى النظرية الوحيدة التى لا تزال قائمة حتى اليوم ومؤدى هذه النظرية انه لا يجوز الاعتراف بكل من الصين الشـعبيـــة والصين الوطنية فى وقت واحد فقـــد أصر الزعيم الصينى « ماو » على ضرورة أعتراف الدول بالصين الشعبية وحدها وقد أدت هذه النظرية الى احـــلال الصين الشعبية محل الصين الوطنية فى المنظمات الدولية منذ عام ١٩٧١

ولا تزال الصين الشعبية تصر على محاربة الاتجاه الذى يتجدد من حين الى آخر نحو الجمع بين دولتى الصين سواء من الناحية السياسية أو من الناحية التجارية والاقتصادية وقد ظهرت محاولة أخيرة فى أواخر عام ١٩٩٢ خصوصا بعد حادث ميدان « تيان آن مين » (السلام السماوى) تهدف الى الاعتراف بالصين الشعبية من الناحية السياسية والاعتراف بالصين الوطنية كقوة اقتصادية وتجارية وتصدت الصين الشعبية بشدة للمحاولات الفرنسية والامريكية فى هذا الاتجاه ، وقد شهدت بدايات عام ١٩٩٤ بعض المرونة فى الموقف الصينى حيث تحاول بكين الفصل بين الاعتبارات القانونية السيادية الجامدة ، واعتبارات التعاون الاقتصادى فيما يعرف (*) Vocation Diplomacy

٢ ـ النظرية الالمانية :

وتسمى نظرية « هالشتين » وتقضى هذه النظرية بأنه لا يجوز الاعتراف بكل من المانيا الغربية والشرقية فى وقت واحد وكانت هذه النظرية أحد أدوات صراع الحرب الباردة التى تهدف الى استبعاد المانيا الشرقية من الساحة القانونية ، أما الاساس الفلسفى لهذه النظرية فهو اعتقاد المانيا الغربية بأنها الوريث الوحيد للدولة الالمانية بحدودها عام ١٩٢٧ أى قبل الحرب وضم الاقاليم غير الالمانية والتقسيم ولذلك قامت المانيا الغربية بالتعهد بدفع كافة التعويضات المترتبة على السياسات النازية ومن بينها اتفاقية بروكسل الخاصة بالتعويضات لاسرائيل وقد انتهت هذه النظرية فى ١٩٧٢ بابرام ما سمى باتفاقية الدولة بين شطرى المانيا حيث تم اعتراف كل منهما بالاخرى ثم انضمت الدولتان بعد ذلك بعضوية مستقلة الى الامم المتحدة عام ١٩٧٢ .

(*) انظر للتفاصيل مقالة

Micael deiles. Tarisau Anhrdil Szeriae in vacatin Dipinety Menald Taisse. 1; 2 1694. p 6

٤ — النظـرية العربيـة :

وقد تبنتهـا مصر وتعنى قطـع العـلاقات مع الدول التى تعتـرف باسرائيل وتدخل هذه النظرية فى اطار المقاطعة العربية لاسرائيل وتهدف الى عزل اسرائيل دبلوماسيا وقد حدث صدام حاد بين النظريتين العربية والالمانية عام ١٩٦٥ بمناسبة اعتراف مصر بألمانيا الشرقية ردا على تهـديد ألمانيـا الغربية بالاعتراف باسرائيل وقد أدى هذا الصدام الى انهيار النظرية العربية والى فشـلها .

٥ — النظـرية المغربيـة :

وقد تبنتهـا المغـرب لكى تمنع الدول الاخرى من الاعتراف بالجمهورية الصحراوية وقد أدى ذلك الى أزمة فى العلاقات الدبلوماسية بين المغـرب والدول الاخـرى خصوصـا بعـد اعتراف دول هامة بالجمهورية الصحراوية وهى يوغوسلافيا والهنـد وقـد بلغ عدد الدول التى اعترفت بالجمهورية ما يربو على ٩٠ دولة وتعـد سياسة عدم الاعتـراف المغربية جـزءا من الدبلوماسية المغربية التى ترى أنهـا نجحت فى وقف الاندفاع نحو الاعتراف بالجمهورية الصحراوية ، والمعلوم أن ذلك كان صراعا دبلوماسيا محمـوما بين المغـرب والجزائر وأثبتت فيه الجزائر تفوقا بمقاييسها على المغـرب بينمـا اعتبر المغـرب موقفه نجاحا لسياسة عدم الاعتراف ، وفى النهـاية فان سياسـة عدم الاعتراف تتوقف فاعليتها على قوة الطـرف الذى يتبناها وعلى نصيبه من أدوات القوة الاخـرى تجاه الدول الاخـرى وعلى طبيعـة القضية محل النزاع فقـد ثبت أن عـددا كبيرا من الدول التى اعترفت باسرائيل كانت تعامل الجانب الغربى وكانت توازن فى مواقفها بين مكاسبها وخسائرها فى المنطقة العربيـة من جراء الاعتراف باسرائيل ، كمـا يلاحظ أن المغـرب لم يحـاول لاسباب مفهومة أن يجعل قضية الصحراء فيمـا يتعلق بعـدم الاعتراف قضية عربية يجب أن يقف العالم العربى معه فيها ، أما تحليل سبب فشـل النظرية المغربية فى الصراع العـربى — الاسرائيلى فهو يحتاج الى سياق آخر ، وتختلف القيمة الفعلية لعـدم الاعتـراف باختلاف

الاطـراف التى تستخدمه والاطراف التى يوجه اليها عدم الاعتراف وباختلاف البيئـة الدولية التى يعمل فيهـا هذا الجـزاء .

٢ ـ اجـراءات القمـع :

تضمن الفصل السـابع من ميثاق الامم المتحدة نوعين من اجـراءات القمـع أو المنـع .

أولا ـ اجـراءات القمـع غير العسـكرية :

وتشمل قطـع الاتصـالات السلكية واللاسلكية وقطـع العـلاقات الدبلوماسية والقنصلية وقطـع العـلاقات التجارية والثقافية والاقتصادية ومنع انتقالات الافراد والسـلع ورأس المال وقد تضمنت المادة ٤١ من الميثاق نمـاذج فقط على الاجـراءات غـير العسـكرية أى الاجـراءات التى لا تنطوى على استخدام القـوة العسكرية ، وسوف نلاحظ انه فى ازمة الخليج قرر مجلس الامن عددا من الاجـراءات التى اعتبرها ضمن جزاءات المادة ٤١ ولكن تنفيذها كان يتطلب استخدام القـوة العسكرية وأهم هذه الاجراءات هو الحصر البحرى للسفن التى تخرج أو تتجه نحو الكويت والعراق كمـا قرر المجلس عددا آخر من الاجراءات التى تعتبر من قبيل الاعمـال الحربية وهى اعمال لا تتخذ الا فى حالات الحـرب مثـل تفتيش السفن ، الزيارة ، التوقيف ، مصادرة السفن ومنعها من المرور فى الممرات الدوليـة أو الرسو فى الموانى الوطنية او تقـديم الخدمات اليهـا وينطبق ذلك ايضا على وسـائل النقل الجوية التى اشـار اليهـا القرار رقم ٦٧٠ ، وينفرد مجلس الامن باتخاذ الاجراءات غير العسكرية وقد حاولت الجمعية العـامة أن تنقل هذا الاختصاص اليها عندما يتعذر على المجلس ممارسـة هـذا الاختصاص ابان مرحلة الحرب الباردة والمبالغة فى استخدام الفيتو فأصدرت الجمعية العامة القرار المسمى (قرار الاتحاد من اجل السـلام) فى يونيـو ١٩٥٠ بمناسبة الازمة الكورية ، واذ كان مفهوما الاسباب السياسية التى دعت الولايات المتحـدة الى نقل مركز الثقـل فى مسـألة الجزاءات من

المجلس الى الجمعية فى ذلك الوقت فلابد أن يكون مفهوما أيضا أصرار الولايات المتحدة الان على ان ينفرد مجلس الامن دون الجمعية العامة بالسلطات الخطيرة الواردة فى الفصل السابع ، وهكذا نرى أن التنقل بين المجلس والجمعية فى مسألة الجزاءات كان يتوقف دائما على مصلحة الطرف الاقوى فى النظام الدولى ، ومعلوم أن مجلس الامن يتخذ قرار الجزاءات غير العسكرية بأغلبية ٩ أصوات من بينها أصوات الدول الخمس مجتمعة وهذا النص هو الذى يفسر لنا ندرة الحالات التى أستخدم فيها قبل انتهاء الحرب الباردة رسميا ١٩٩٠ وهى حالات تعد على أصابع اليد :

الحالة الاولى :

المسألة الاسبانية ١٩٤٢ عندما اتهم نظام فرانكو بالتعاون مع هتلر أثناء الحرب العالمية الثانية وكان طبيعيا أن يصدر القرار من الجمعية العامة التى كان للولايات المتحدة فيها سلطة هائلة ولم يكن للمجلس دور فى ذلك بسبب الفيتو السوفيتى وقد تقرر بشأن أسبانيا قطع العلاقات الدبلوماسية معها وحرمانها من الانضمام للامم المتحدة وقد رفعت هذه الجزاءات بعد أن انضمت أسبانيا الى حلف الاطلنطى .

الحالة الثانية :

هى المحاولات المتقطعة لتطبيق الجزاءات على جنوب أفريقيا وخاصة بعد بدء موجة استقلال الدول الافريقية واصرار النظام العنصرى فيها على سياسة « الابرتايد » بصفة رسمية وتضمنت الجزاءات ضد جنوب أفريقيا حظر بعض المبادلات التجارية والاقتصادية والاستثمار ثم أضيف اليها الحظر الخلص بالاسلحة والمعدات العسكرية عام ١٩٨٧ بضغط شديد من الكونجرس ولم يكن وقت الجزاءات غير العسكرية حاسما بسبب تلاعب الدول الاوربية وعدم اخلاصها فى التنفيذ وربما كان الاثر الحاسم الذى أسهم فى تغيير الاوضاع فى جنوب أفريقيا هو استبعاد جنوب أفريقيا من المنظمات والوكالات الدولية تقريبا مما ادى الى عزل النظام العنصرى عزلا نفسيا وجعله يشعر بوطأة الجزاءات الدولية ضده (انظر التفصيل دراسة للمؤلفة

بعنوان جنوب أفريقيا والنظـام الدولى الجديد — كراسـات استراتيجية — مركز دراسات الاهرام — مايو ١٩٩٢ ، كذلك ورقة باللغـة الانجليزية قدمت الى ندوة « جنوب أفريقيا بعد الابرتايد **South Africa After Aparthied** مارس ١٩٩٢ — معهد الدراسـات الدبلوماسية — وزارة الخارجية) ، عنوانها

International Sanctins and the changes in South Africa

الحـالة الثـالثة :

وهى تطبيق الجزاءات غير العسكرية على النظام العنصرى فى روديسيا الجنوبية (نظـام « ايان سميث » **Ian Smith**) وقد نجحت هذه الجزاءات لسبب واحد وهو أن بريطانيا هى التى تزعمت المجتمع الدولى فى تقريرها وتنفيذها كمـا تحملت مسئولية خاصة فى ذلك لانهـا كانت تعتبـر النظام العنصرى نظـاما متمردا عليها حتى أن بعض الدارسـين قد ذهب الى أن هذه المشكلة كانت مشكلة بريطانية داخلية وليست مشكلة دولية وانه كان يتعين تسـوية هذه المشكلة وفقـا للقـانون البريطانى (انظر التفاصيل لهذه المشكلة وتطبيقاتها ، دراسة للمؤلف حول الامم المتحدة والجزاءات ضد روسيا — المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٧٥ ، وكذلك كتاب النظرية العامة للجزاءات فى القانون الدولى والمنظمات الدولية — دراسة فى مصادر الالتزام فى القـانون — القـاهرة ١٩٩٢) .

الحـالة الرابعـة :

هى أزمة الخليج وسوف نفرد لها دراسة خاصة ويكفى فى هذا المقام أن نلفت نظر القارىء الى الفروق الجوهرية السياسية والقانونية بين هذه النماذج الاربع وأهم هذه الفروق هى اختـلاف أطراف كل حالة واختـلاف القضية موضع النزاع واختلاف البيئة الدولية السـائدة وقت نظر القضية .

وتجـدر الاشـارة الى أنه لكى يقـرر مجلس الامن أيا من جزاءات الفصـل السـابع فلابد أن يسبق ذلك قيـام المجلس بتحديد الطبيعـة

السياسية للموقف أو الطرف أو الاثر الذى يمس النزاع الذى يستدعى تطبيق هذه الجزاءات ، بعبارة أخرى فان مجلس الامن لابد أن يقرر فى البداية أن عملا معينا يعد من أعمال العدوان أو أن هذا العمل يهدد السلم والامن الدوليين أو يعكر صفو السلام وقد قصد بهذه الصيغة المرنة أن تترك فرصة واسعة لمجلس الامن للتصرف ، كما تجب الاشارة الى أنه لا معقب على مجلس الامن وقد حاولت الدول الصغيرة فى مؤتمر سان فرانسيسكو أن تضع بعض القيود على هذه السلطة المطلقة للمجلس وظهرت عدة اقتراحات من مصر والفلبين والهند وغيرها لكى تجعل للمحكمة كلمة فى قرارات المجلس أو أن يكون للجمعية سلطة المراجعة أو الاشراف أو أن يتم الحد من سلطات المجلس دون الرقابة عليها وقد فشلت هذه الجهود جميعا وجاء نص المادة ٢٤ من ميثاق الامم المتحدة موقفا بين هذه الاتجاهات جميعا وسوف نقدم تحليلا وافيا لهذه المادة عند دراستنا للازمة الليبية — الغربية فيما أطلقنا عليه نظرية الوكالة فى القانون الدولى .

ثانيا الجزاءات العسكرية :

وهى مجموعة الاجراءات التى نصت عليها المادة ٤٢ من ميثاق الامم المتحدة والتى تنطوى على استخدام القوة المسلحة بكل أنواعها ويتطلب استخدام هذه الجزاءات نفس الشروط الخاصة بالجزاءات غير العسكرية فالمجلس ليس ملزما فى أن يتدرج فى مسألة الجزاءات فيبدأ بغير العسكرية ثم ينتهى بالعسكرية ، واذا كان الواقع يشهد بأن هذا هو الذى تم الا أن الميثاق لا يقيد المجلس فى ذلك حيث يستطيع أن يبدأ فورا بالجزاءات العسكرية ، ومن الناحية التاريخية هناك اختلافا بين الشراح حول مدى اعتبار الحرب ضد كوريا الشمالية تطبيقا صحيحا للجزاءات العسكرية ، واذا كنا نرى أن العمليات العسكرية ضد العراق لاخراجه من الكويت كانت تعد تطبيقا صحيحا للجزاءات العسكرية فان غيرنا لا يقر ذلك ومن الاهمية أن يظل لخلاف الرأى سندا موضوعيا علميا وليس سندا سياسيا وعاطفيا وذلك على ضوء التحليل الذى سوف نقدمه لهذه الازمة فى المبحث الثالث فى هذه الدراسة .

تقـــدير الجـــزاءات فى العـــلاقات الدوليـــة :

كان الاتجاه فى الدراسات القانونية والسياسية قبل عام ١٩٩١ اى ازمة الخليج هو ان الجزاءات لها قيمة متواضعة فى تحقيق الهدف منها من حيث انهـــا وسيلة الى غاية وليست غاية فى ذاتها حتى أن البعض قد أوصى بعدم استخدامها أصـــلا فى العلاقات الدولية ، وطالب بالتركيز بدلا من الجزاءات الدولية النظـــامية على استخدام الجزاءات بين كل أو مجموعات من الدول ضد دولة تعتبر خارجة فى نظرهم على الاعراف الدولية وبدأ يشيع فى أواخر عام ١٩٩٠ مصطلح جديد فى الدراسات الدولية أطلق عليه الاجراءات المضـــادة **Counter Measures** وكان يشـــار عادة كمثال الى الاجراءات التى تطبقها الجماعة الاوربية ضد ايران ، وتخشى أن يتخذ البعض نموذج الخليج سابقة للتدليل على فاعلية الجزاءات الدولية ونحن نرى أن الجزاءات الدولية ســـواء النظامية أو التى تتخذها مجموعات اقليمية تتوقف دائمـــا على العناصر التى اشرنا اليها وهى :

١ — الدولة الموجـــه اليهـــا الاجـــراء .

٢ — نوعية الاجراءات المفروضة ومدى اهميتها وحساسيتها لهذه الدول ودورها فى التاثير على قرارها .

٣ — نقـــاط تطبيق هذه الاجراءات ونوعية الدول التى تقوم بتطبيقهـــا .

٤ — واخيرا مدى جدية هذه الدول فى تطبيق هذه الاجراءات والغاء الثغرات التى تؤدى الى فشلها ، وسوف نرى أن تفاوت حماس المجلس الدولى فى تنفيذ الجزاءات وفق الحالة المعينة قد انشـــأ حالة فى العـــلاقات الدولية أطلق عليها سياسة المعايير المزدوجة التى تخل بفكرة الشرعية الدولية والعدالة التى يطمئن اليها المجتمع .

المبحث الثانى

تطور السياسة الجزائية للامم المتحدة (*)

ويثير تطـــور تكاتف مجلس الامن تأمل الباحثين فى مجمـــل السياســـة الجزائية فى الامم المتحدة . فقد حدث تحول ملحوظ فى دور المنظمة الدولية وبشـــكل خاص دور مجلس الامن بحيث صـــار واحدا من الاجهـــزة والادوات الفاعلة فى علاقات النظـــام الدولى الجديد . والمعلوم أن دور المجلس فى اطار النظـــام الجديد الذى انتهت فيه الحرب الباردة واختفى فيه الاتحـــاد السوفيتى يختلف جذريا عن دوره فى اطار الحرب الباردة فى أمر هام وهو اطلاق يد المجلس التى شلتها صراعات الشرق والغرب من خلال الفيتو ، والانسجام الطبيعى بين معظم الاعضاء الدائمين (الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا) واستئناس العضوين الاخرين وهما روسيا الاتحادية التى ورثت بعد الاتحاد السوفيتى ، والصين الشعبية . وقد ساعد على التغلب على عقبة الفيتو استقرار قاعدة عرفية فى أعمـــال المجلس تقضى بأن امتنـــاع العضو الدائم أو تغيبه لا يؤثر فى صدور القـــرار .

فالسياسة الجزائية للامم المتحدة ، وهى رد فعل المجتمع الدولى من خلال مجلس الامن وطبقا لسلطاته فى الميثاق على انتهاك احكام الميثاق أو تهـــديد السلم والامن الدوليين ، فى النظامين الدوليين : الحـــرب الباردة والنظـــام الجديد ، قد تجمدت فى ظل الحرب الباردة وحلت محلها فى أغلب الاحوال سياسة وعمليات حفظ الســـلم .

(*) انظر للتفاصيل والحالات

The Development of the Security Council functions,

السياسة الجزائية في ظل نظـام الحـرب البـاردة :

لما كان قرار المجلس بتوصيف الموقف وفق احكام المادة ٣٩ من الميثاق على انه عدوان أو تهـديد للسـلم أو اخلال به من سلطات المجلس المطلقة والخطيرة ، فان صدوره يتطلب اجماع الدول الدائمة العضوية فيه بالاضافة الى اربعة فقط من الدول الغير دائمة العضوية ، ولم يكن هذا الاجمـاع ميسورا في ظل الحرب الباردة ، ولذلك ادى هذا الوضع الى امرين :

الاول : التوسع في عمليات حفظ السلام التي تهـدف الى الفصـل بين المتحاربين أو الفرقاء بوجه عام بواسطة القوات أو المراقبين وهما معـا ، وقد عرفت مرحلة الحرب الباردة ١٦ عملية من هذا النوع بدءا بعملية ايران الغربية في اواخر الاربعينـات ومرورا بالشرق الاوسـط وقبرص والكونغو حيث خص الشرق الاوسط بالنصيب الاوفى من هذه العمليات اذا أضفنا اليه ايرا ن والعراق . وقد تنوعت عمليات حفظ السـلم في أوضاعها والجهـاز المقرر لهـا ونفقاتها وترتيبها واهدافها ، ولكنها على الجملة كانت مكلفة وحققت معظمها أهدافه ، وتقررت جميعها تقريبا بمعرفة مجلس الامن عدا قوات الطوارىء الدولية في سيناء (١٩٥٦ — ١٩٦٧) التي صدرت فيهـا قرارات الجمعية العامة (١٠٠١ — ١٠٠٣) وكان ذلك اول تطبيق لقرار الاتحاد من أجل السلام الذي تولت فيه الجمعية مهمة حفظ السـلم بدلا من المجلس الذي شـله الفيتـو .

الامر الثاني : هو اللجوء بحذر واقلال الى سياسة الجزاءات :

تقررت سياسة الجزاءات في ظل الحرب الباردة في ثلاث حـالات ولكل خصوصية تجعل من الصعب الحديث عن سياسة عامة للجزاءات . فالحالة الاولى ضد اسبانيا حيث قررت الجمعية العـامة عـام ١٩٤٦ عددا من الجزاءات الدبلوماسية أساسا وهي قطع العـلاقات الدبلوماسية ، وسحب البعثات من مدريد ، واعاقة انضمام اسبانيا للامم المتحدة . والواقع أن هذه الجزاءات كانت استمرارا للحرب العالمية الثانية لان هدف هذه الجزاءات كان هدفا تأديبيا يختلف عن الهـدف الاسـاسي لجـزاءات المنظمة الدولية

وهو انهـــاء الموقف غير المشروع ، فسبب اتخاذ هذا الموقف ضد أسبانيا هو اتهـــام حكومة فرانكو الدكتاتورية بمساندة هتلر فى الحرب الثانية . ولا شك أن معاداة الدول الخمس الدائمة العضوية لهتلر وتميزها فى الميثاق سلطات خاصة ضد الدول الاعداء فى الحـــرب عند تجدد عمليـــات هذه الحرب ، هو السبب فى الاتفاق العام ضد فرانكو .

اما الحالة الثانية فهى اتخاذ مجلس الامن لعدد من الجزاءات الدبلوماسية والاقتصادية والتجارية ضد حكومة ايان سميث العنصرية التى أعلنت من جانب واحد استقلالها بروديسيا الجنوبية عام ١٩٦٥ . ولما كان ذلك ضد بريطانيا فقـــد قادت بريطانيا حملة الجزاءات الدولية ضـــد النظـــام المتمرد، كما أن الاتحاد السوفيتى أيد هذه الجزاءات مجاملة للدول الافريقية التى أعتبرت هذا الاستقلال من جانب البيض تحديا لمصالح الاغلبية الافريقية فى زمبابوى الحالية . فالحرب الباردة رغم شئمها فى منتصف الستينات ، لم تعق المجلس الاسباب السالف ايضاحها عن اجمـــاع أعضائه الدائمين — لدوافع مختلفة — على قرارات الجزاءات ضد النظـــام العنصرى الابيض .

وأما الحالة الثالثة فكانت الجزاءات ضد جنوب افريقيـــا والتى بدأت عمليا منذ عام ١٩٦٢ حين تكاثر عدد الدول الافريقيـــة المستقلة التى قادت الحملة الدولية المناهضة لسياسة الابارتهيد التى أعلنتها حكومة الحـــزب الوطنى فى جنوب افريقيا سياسة رسمية فى الداخل منذ عام ١٩٤٨ . وقد تنوعت الجزاءات ضـــد جنوب افريقيا (سياسية — دبلوماسية — اقتصادية — تجارية فى مجالات التعامل والتعاون بما فى ذلك فى مجال الاسلحة والذخائر) وقد اتهمت جنوب افريقيا بتهمتين **الاولى** أن سياستها الداخلية ضد الافارقة جريمة ضـــد الانسانية واهدار لمواثيق حقوق الانسان التى تؤكد المساواة بين بنى البشر وترفض دعاوى التفوق العنصرى ، **والثانية** هى تحولها من سلطة ادارة لاقليم ناميبيا الى سلطة احتلال . وقد اشتركت الجمعية العامة ومجلس الامن كلّ على حده فى تقرير الجزاءات ضد جنوب افريقيا . ورغم أنهـــا ركن هام فى الاستراتيجية الغربية وأن اضعافهـــا يضر بالمصـــالح

الاستراتيجية الغربية فى اطار الصراع الايديولوجى العـــالمى ، الا أن الجانب الاخلاقى الغـــلاب للسياسة العنصرية اضطر الدول الغربية الى مساندة سياسة الجزاءات ضدها ، وان اكتنفة التطبيق الكثير من المرونة والثغرات، خاصة وأن جنوب افريقيا وسياساتها فى القارة الافريقية قد أسهمت بدورها فى مكافحة الوجود الشيوعى فى افريقيا ، كما أدى تعاونها مع اسرائيل الى تحقيق الكثير من الاهداف الغربية فى القارة .

ونلاحظ على الجزاءات فى الحالتين الثانية والثالثة أنهـــا فى افريقيـــا ولصالح الشعوب الافريقية ومســـاندة نضـــالها ضد العنصرية والسياسية الاستيطانية ، وأن التمرد الابيض فى روديسيا ، والابارتهيـــد فى جنـــوب أفريقيا قد اعتبرت تهديدا للسلم والامن الدوليين يستوجب مواجهته بسياسة الجزاءات ، بقطع النظر عن دور هذه الجزاءات فى هذه المواجهة .

أما محاولات فرض الجزاءات خارج دائرة اتفاق المصـــالح الغربيـــة والسوفيتية فقد باءت بالفشـــل وأبرز مثل لذلك المحاولات العربية لفرض أية جزاءات ضـــد اسرائيل بسبب مخالفاتها واعمالها فى انتهاك أحـــكام الميثاق ، بل أن الدول الغربية الثلاث (أمريكا وبريطانيا وفرنسا) كانت تعيق بفيتو ثلاثى أى مشروع لتشـــديد الجزاءات ضد جنوب افريقيا .

واخيرا هناك حالة كوريا التى يختلف الفقهـــاء حول مدى اعتبارها عملا من أعمال الامم المتحدة الجزائية ، ونحن لا نعتبرها كذلك .

ثانيا : السياسة الجزائية للامم المتحدة فى النظام الدولى الجديد :

تطورت مهام حفظ السلم فى الامم المتحدة منذ انتهـــاء الحرب البـــاردة عمليا ورسميا ، وتتابعت انشطة مجلس الامن فى مجال الجزاءات حيث أصبح لدينا ثلاث حالات للجزاءات فى أقل من عامين بالمقـــارنة بالحـــالات الثلاث التى شهدتها مرحلة الحرب الباردة طوال ٤٤ عاما ، فضـــلا عن الفـــارق الهـــائل بين حالات الحرب الباردة ، وحالات النظام الحالى .

وقد كان من نصيب العالم العربى حالتان هما العراق وليبيا ، وهما حالتان معروفتان للقارىء العربى **اولاهما** تتصل بعدوان العراق السافر والسادر على الكويت ورفض الانسحاب مما تتطلب فرض كافة انواع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية ضده بل وملاحقته داخل اراضيه وممارسة سياسات واوضاع متصلة من قريب أو بعيد بجريمته الاصلية وهى العدوان والالتهام والضم وكانت ازمة الخليج هى أول اختبار لانطلاق مجلس الامن بسياسة الجزاءات التى صارت من المعالم الاساسية للنظام الجديد ، كما انها كانت شهادة بانتهاء الحضور السوفيتى السياسى والدبلوماسى خلال مرحلة احتضاره التاريخى .

اما الحالة الثانية فاصلها الاعم هو الارهاب الدولى وهو مرادف للعدوان ، واما سببها المباشر اتهام **ليبيا الدولة** بالضلوع فى تفجير الطائرة الامريكية فوق لوكربى عام ١٩٨٨ . فى حالة العراق كان هدف الجزاءات غير العسكرية اقناعه بالانسحاب ، فلما لم يستجب استخدمت القوة لازاحته ، اما فى حالة ليبيا فان الجزاءات هدفها الضغط لتسليم المتهمين الليبيين والتعاون فى مقاومة الارهاب ، وقد اثمرت هذه السياسة — وحتى كتابة هذه السطور — فى مسألة التعاون ، دون أن تحرز أى تقدم فى موضوع التسليم .

وفى الحالتين كانت الدول الموجهة ضدها الجزاءات دول عربية ، وفى جرائم لا يدافع عنها احد وهى العدوان والارهاب ، مما قد يعطى الانطباع بأن العدوان والارهاب بضاعة عربية يتعين مواجهتها بالجزاءات الدولية، وفى هذا الانطباع من الضرر ما يسىء اساءة بالغة للامة العربية ويضر بقضاياها خاصة وأن هناك المتربصين المستعدين لانتهاز هذه الفرصة الثمينة .

واما الحالة الثالثة من الجزاءات فكانت موجهة ضد شعب ابيض وهو العرب للمرة الاولى فى تاريخ المنظمة الدولية . وقد يقال ان الجزاءات ضد اسبانيا كانت هى الاخرى ضد شعب اوربى ابيض ، ولكن

الجزاءات ضد أسبانيا لم تكن ضد الشعب وانما ضد حكومته والتى اتضح بعد ذلك أن لهذه الجزاءات أهدافا أبعد ، فهى استمرار لموجة العداء ضد فرانكو منذ الحرب الاهلية الاسبانية الشهيرة ١٩٣٧/٣٦ ، كما أنها استهدفت الضغط على فرانكو حتى ينضم الى حلف الناتو الذى تأسس فيما بعد والسماح بمنح قواعد عسكرية أمريكية فى أراضيه والاندماج فى الاستراتيجية الغربية الجديدة ضد الاتحاد السوفيتى . والحق أن الجزاءات ضد الصرب تأخرت كثيرا كما أنها ليست شاملة ثم أنها غير فعالة ، مما جعل الصرب أكثر عدوانية بعد هذه الجزاءات، وما دام عمل الصرب عدوانا وابادة ضد شعب أغلبه مسلم فقد فسر البعض هذه الثغرات فى الجزاءات بتحيز الغرب ضد المسلمين أو عدم حمايته للمذابح ضدهم ، ثم أن المراقبين يرون أن عدوان الصرب يماثل عدوان العراق ، فلماذا لا يقرر المجلس اتخاذ عمل عسكرى ضد الصرب ما دام العدوان فى الحالتين له نفس الاثر وهو الابادة البشرية ، وطمس الهوية الوطنية للبوسنة والهرسك ؟ لا تزال هذه الملاحظة تحتاج الى ردها أن كانت صادرة عن ظن غير مبرر ، فلا شك أن ظلال الشكوك كامنة فى النفوس عندما يتعلق الامر بالشرعية الدولية والمصالح العربية والاسلامية ، ولا زلنا فى حاجة الى عمل يقنع هؤلاء المراقبين بأن حقوق الانسان لكل انسان بما فى ذلك العرب والمسلمين ، وألا يقتصر تعريف الانسان على الانسان الاوربى الذى نشأ القانون لحمايته وحده . أو عدوانى فى أى مكان ، لكنه فى حالة ليبيا يلاحظ أن الامر مجرد اتهام لم يتأكد بعد بنى عليه موقف دولى تصاعد الى حد فرض الجزاءات ضد شعبها ، وأن المسألة لم تأخذ حظها من التحقق والوقت مما اثار الريبة فى جدية هذه الاجراءات ، وكما انه لاحظ مجاملة

هذه الاجراءات لروح الحكمة السياسية ، فقد تشكك فى سلامة صدورها وفق أحكام الميثاق ، فكان رد فعله فى الازمة الليبية مختلفا عنه فى أزمة الخليج .

وهناك اعتبار آخر يكيف عادة موقف الرأى العام العربى ، وهو ما يلمسه من الحاجة الى اعمال حكم القانون فى الحقوق العربية فى الصراع العربى الاسرائيلى وتطبيق معايير الشرعية على الجميع .

تطـور عمليـات حفظ السـلام
وأبعـادها الامنيـة والاقتصـادية

عندما قامت الحرب العالمية الثانية عام ١٩٣٩ أدرك العـالم أن عصبة الامم التى نشـأت كأول منظمة عالمية لحفظ السـلم فى أعقـاب الحـرب العالمية الاولى قد فشـلت فى أداء رسالتها . ثم كانت أهوال السنين الست للحرب العالمية الثانية وفقـدان العـالم للايين الضحايا ومعاناة البشرية من هذه الاهوال التى يعجز عنها الوصف سببا فى أن يصر العـالم مـرة أخـرى على اقامة منظمة عالمية جديدة هى الامم المتحدة ، وأن يؤكد واضعوا ميثاقها عام ١٩٤٥ على هدفها الرئيسى وهو حفظ السـلم والامن الدوليين ويتم ذلك بطريق مباشر وهو نظـام دقيق للامن الجمـاعى .

كمـا يتقرر بشكل غير مبـاشر عن طريق تهيئة مناخ التعاون وتحسن الظروف الاقتصادية وحقوق الانسـان وأحوال المستعمرات وتسوية المنازعات بالطرق السلمية وحظر استخدام القوة او التهـديد بها فى العلاقات الدولية باستثناء حق الدفاع الشرعى الفردى والجمـاعى .

وفى هذا الشـأن فسيتم الاشـارة الى عمليات حفظ السلام فى اطار الامم المتحدة من زاويتين :

الاولى : مضـامين حفظ السـلام .

الثانية : اقتصـاديات حفظ السـلام .

أولا — مضـامين حفظ السـلام :

بعـد توقيع ميثـاق الامم المتحدة وسريانه بأشهر قليلة تغير الموقف الدولى تماما حيث كان حلفـاء الامس فى الحـرب ضـد النازية قد جمعوا صفوفهم لهذا الغرض وحده وتصوروا امكانية استمرار هذا المنـاخ بعد انتهاء الحرب ، ولكن توقفت الحـرب السـاخنة فى ميـادين القتـال لتبـدأ حرب

أخرى لها أوضاع وقواعد وميادين جديدة هى الحرب الباردة التى استمرت من ١٩٤٦ حتى انهيار الاتحاد السوفيتى عام ١٩٩١ .

لقد عهد ميثاق الامم المتحدة الى مجلس الامن بالمهمة الاولى والرئيسية فى حفظ السلم والامن الدوليين بحيث زوده الميثاق بسلطات واسعة لتسوية المنازعات ، وتحديد المعتدى واتخاذ الاجراءات المختلفة العسكرية وغير العسكرية لردعه ، اى أن المجلس هو الجهاز المختص بتطبيق نظام الامن الجماعى الذى يقضى بأن المجتمع الدولى وحدة واحدة برد المعتدى بيد واحدة ويكفل الامن للجميع ، ولكنه يبيح بشروط وأوضاع معينة حق الدول فرادى وجماعات فى استخدام القوة على سبيل الدفاع الشرعى عن النفس .

وقد عرفت اجراءات حفظ السلم والامن الدوليين أو اجراءات الامن الجماعى **باجراءات القمع** ينفرد المجلس باتخاذها .

ونظرا لخطورة الاجراءات الجماعية التى يتخذها مجلس الامن ، فقد تشكل المجلس من ١٥ دولة خمس منها دول دائمة العضوية ، وعشر منها تتمتع بعضوية مؤقتة لمدة عامين بحيث يتاح لبقية الدول الاعضاء فى الامم المتحدة فرصة عضوية المجلس والمساهمة فى مسئولية حفظ السلم .

أما الدول الدائمة العضوية فهى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى (السابق) . وبريطانيا وفرنسا والصين ، ولهذه الدول صوت خاص عند التصويت فى المجلس بحيث لا يصدر قرار فى مجال حفظ السلم الا اذا وافق عليه ٩ اعضاء من بينها الدول الخمس الدائمة ، ثم صار بوسع أى دولة دائمة أن تمتنع عن التصويت أو تتغيب عن حضور الجلسات ولا يعوق ذلك صدور القرار ما دامت هذه الدولة الدائمة لم تعترض صراحة على مشروع القرار المعروض أمام المجلس ويسمى حق الاعتراض هذا بحق الفيتو . وقد أبدت دول العالم الثالث اعتراضا مستمرا على تمييز الدول الدائمة بحق الفيتو وطالبت بتعديل الميثاق والغائه دون جدوى

خاصة وأنه كان دائما أداة لخدمة الاهـداف الخاصة بالدول الدائمة ، ولم يستخدم لصـالح الامن الجماعى الدولى .

ومن المفيد ايضـاح موقف كل من الاتحاد السوفيتى بعد انهياره وموقف الصين . فقد تقرر أن تحل روسيا الاتحادية أكبر خلفـاء الاتحاد السوفيتى فى المقعـد الدائم المخصص للاتحاد السوفيتى لاعتبارات عملية أهمهـا أن تكون روسيا مسئولة امام المجتمع الدولى عن آثار الثورات بعد اختفاء الاتحاد السوفيتى ، وعن المسائل النووية خاصة وأن بروسيا القسط الاكبـر من ترسـانة الاسـحة النووية السوفيتية .

واما الصين فقـد قامت فيها ثورة شيوعية عام ١٩٤٩ وانقسمت بسبب ذلك الى قسمين : القسم الاعظم ارضا وسكانا وعاصمته بكين وهو الصين الشعبية ، والقسم الاصغر وهو تايوان وعاصمته تايبيه ، وتسمى تايوان بالصين الوطنية . وظلت الصين الوطنية تحتل مقعد الصين الدائم حتى عام ١٩٧١ عندما غيرت واشنطون والغرب الموقف وطردت الصين الوطنية .

ونظرا لاهمية موضوع الامن الجماعى فى الامم المتحدة ، فسوف نعـالج ثلاثة موضوعات أساسية فيه على التوالى :

الموضوع الاول : عمليات حفظ السلم والدبلوماسية الوقائية التى جعلت للجيوش الوطنية وظيفة عبر الحدود غير تقليدية .

الموضوع الثانى : هو الجزاءات الدولية العسكرية وغير العسـكرية

الموضوع الثالث : هو ضبط التسلح أو بشكل عام قضـايا التسلح .

واهمية هذا الموضوع الاخير ترجـع الى أن نظـام الضمان الجماعى يعنى أن السلطة المركزية فى المجتمع الدولى هى التى تحتكر وسائل القوة وهى التى تقرر أوضاع استخدامها بشـكل جماعى مقـابل اطمئنان الدول الاعضاء فى المجتمع الى ذلك دون خوف من ضعف أو تحيز أو تميز يعيب هذه السلطة المركزية ، وسوف نرى كيف يسير نظـام الضمان الجماعى هنايا .

ثانيا — اقتصاديات حفظ السلم :

قامت الامم المتحدة أساسا لحفظ السلم والامن الدوليين ، والتمست ذلك بمختلف الوسائل المباشرة كحظر استخدام القوة وتأكيد الضمان الجماعى وتسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وغير المباشرة مثل تهيئة المناخ الدولى الملائم لتقليل فرص الصراع والتوتر فى العلاقات الدولية وذلك بالعمل على تصفية الاستعمار وتأكيد حقوق الانسان وحرياته الاساسية والتعاون الدولى والاقتصادى السياسى .

وقد رسم الميثاق معالم نظام متكامل للضمان الجماعى فى احوال تعكير صفو السلام أو تهديده أو أعمال العدوان ، وكان على مجلس الامن أن يتكفل بأعمال هذا النظام الذى يتلخص فى احتكار قرار استخدام القوة ووسائل القوة العسكرية فى الاحوال السابقة ولكن الحرب الباردة شلت وظيفة مجلس الامن اذ عمدت القوتان العظميان الى استخدام الفيتو بشكل متبادل ، فاستحدثت الامم المتحدة نظاما بديلا ناقصا هو عمليات حفظ السلم التى كانت تعنى تدخل الامم المتحدة عن طريق الممثلين السياسيين والمراقبين العسكريين وقوات حفظ السلم بين الاطراف المتنازعة ولكن على أراضيها وبموافقتها دون أن يكون لهذه القوات من وظيفة سوى رصد سلوك الطرفين ورقابته دون أن يكون لها حق منع العدوان أو انتهاك اتفاقيات وقف اطلاق النار .

وبعد انتهاء الحرب الباردة اتجهت الامم المتحدة الى توسيع دورها فى مجال حفظ السلم فى مراحله المختلفة ودعم دور الدبلوماسية الوقائية ، وصار من الممكن قياس العمليات السابقة على تفاقم النزاع أو وقوعه أصلا كما هو الحال فى مقدونيا ، وبين بناء السلام كما هو الحال فى المواقع التى حفلت بالنزاعات المسلحة مثل كمبوديا وغيرها ، وبين صيانة السلام الذى أرسى بالفعل وشاع فى اللغة الدبلوماسية المعاصرة عدد من المصطلحات

المألوفة وهى حفظ السلم Peace-Keepiny وصيانة السلم ace maintaininy و بناء السلام peace-makiny-Buildiny ، كما أنشئت معاهد متخصصة لبحوث ودراسات السلام Pelenology . ولعبت الجمعية العامة ثم مجلس الامن دورا هاما فى انشاء هذه العمليات وفقا لحالة الحرب الباردة أو الوفاق بين القطبين . وقد غطت عمليات حفظ السلم مساحات واسعة من العالم الثالث عبر خمسة وأربعين عاما (١٩٤٨ — ١٩٩٣) بدأت فى يونيو ١٩٤٨ بهيئة رقابة الهدنة التابعة للامم المتحدة (والهدنة هنا هى Truce التى فرضت على العرب خلال الجولة العربية — اليهودية الاولى لتمكين اليهود من الحصول على الاسلحة وتحسين مواقفهم ، وهى تختلف عن الهدنة التى عقدت بين اسرائيل والدول العربية الاربع فى رودس باليونان من يناير — يوليو ١٩٤٩ وتسمى بالانجليزية Armistice) وتبعت هذه العملية مجموعة مراقبة الامم المتحدة بين الهند وباكستان ١٩٤٩ . وقد حظى الشرق الاوسط والعالم العربى بنصيب الاسد من هذه العمليات بصدد الصراع العربى الاسرائيلى ، وصراعات الخليج العربى (الحرب العراقية الايرانية وأزمة الخليج) واليمن والصومال والصحراء الغربية . واذا كانت عمليات حفظ السلم التى امتدت الى قبرص وأمريكا الوسطى قد بدأت فى فلسطين ، فان آخر واحدث هذه العمليات قد انشئت فى الصومال ولا تخلو الى البداية والنهاية من دلالة واضحة بصدد مشاكل العالم العربى .

وقد أشارت بيانات الامم المتحدة الى أن عملية حفظ السلام التى بدأت منذ ٤٥ عاما قد بلغت ثمانية وعشرين عملية بخلاف مبعوثى الامين العام وهو ما يمكن أن يرفع هذا العدد الى الضعف اذا أخذنا بالتعريف الواسع لعمليات حفظ السلم الذى قدمناه .

وقد خدم تحت راية الامم المتحدة خلال هذه الفترة ستمائة ألف جندى ومدنى توفى منهم تسعمائة فردا .

ولعل السؤال الذى تحاول هذه المقالة أن تطرحه هو : ما هو الثمن الاقتصادى للسلام وبعبارة أخرى هل تعد هذه العمليات اقتصادية

بالمعنى الاقتصادى على أساس العائد السياسى مقابل مجمل النفقات المادية والجهد البشرى المخصص لهذه العمليات ؟

وهذا السؤال ليس من قبيل الترف الفكرى وانما لمله ضرورة عملية وهى أن التوسع فى هذه العمليات قد تطلب أموالا باهظة فى ظل أزمة مالية طاحنة توشك أن تهدد هذا الاتجاه ان لم تهدد وجود المنظمة الدولية ذاته.

ونود الاشارة الى أن عملية حفظ السلام التى أظهرت بديلا لاجراءات الضمان الجماعى فى فترة الحرب الباردة قد سارت فى توسعها بعد انتهاء هذه الحرب جنبا الى جنب مع الحالات المتعددة من الجزاءات التى قررتها الامم المتحدة فى أحوال كثيرة منذ انتهاء هذه الحرب بينما كان يعتقد ان هذه الجزاءات هى النتيجة الطبيعية لتحرر مجلس الامن من شلل الحرب الباردة بحيث تختص عمليات حفظ السلم التقليدية وان يكتفى بالجهود الدبلوماسية للامين العام ومثليه .

وعلى أية حال فان ميزانية حفظ السلم خلال عامى ٩٣/٩٢ قد تضاعفت خمس مرات منذ انشاء هذه العمليات اذ قفزت هذه الميزانية من ستمائة مليون دولار عام ١٩٩١ الى ٢ر٨ بليون دولار عام ١٩٩٢ ثم قفزت مرة اخرى عام ١٩٩٣ الى ٤ر٣ بليون دولار مما أدى الى تفاقم وتزايد المتأخرات التى يتعين على الدول الاعضاء دفعها حيث وصلت هذه المتأخرات الى حوالى ٥ر١ بليون دولار .

وقد أوضح الامين العام للامم المتحدة فى خطته من أجل السلام التى قدمها الى الجمعية العامة لتطوير الامم المتحدة عام ١٩٩٢ أن تقييم الانفاق المالى لعمليات حفظ السلم يجب أن يتضمن المقارنة بين ثمن السلام وتكاليف الحرب اذ بلغت الميزانيات العسكرية فى العالم فى نهاية الثمانينات تريليون دولار فى العام أى بمعدل مليونا دولار فى الدقيقة الواحدة . ولذلك قررت الجمعية العامة أن تنشىء تحت اشراف الامين العام صندوقا

احتياطيا يحتوى على ١٥٠ مليون دولار سائلة لمواجهة الاحتياجات العاجلة لعمليات حفظ السلام .

صحيح أن تكاليف السلام أقل بكثير من نفقات الحرب من الناحية المالية على الاقل ، ولكننا يجب أن ننظر الى تكاليف عمليات حفظ السلم فى ضوء اعتبار آخر وهو أن البديل لهذه العمليات ليس دائما هو الحرب فلا يتصور أن هذه العمليات تمنع نشوب الحرب بالضرورة كما لا يتصور أن زوالها يمكن أن يؤدى بالضرورة أيضا الى نشوب القتال وحسبنا أن نلقى نظرة تفصيلية على هذه العمليات فى كل حالة على حدة لندرك أنه يمكن التوفيق بين متطلبات حفظ السلم بأقل قدر ممكن من النفقات وبين محاولة تطوير أغراض استخدام هذه الاموال من أجل تعزيز مناخ السلام بدلا من الاكتفاء بانفاق هذه الاموال الطائلة على هذه العمليات . كذلك يمكن اجراء تخفيضات جوهرية فى اعداد القوات والمراقبين فى ضوء الوظيفة المحددة لها . فهل يعقل أن ٢٢٤ مراقبا عسكريا بين اسرائيل والدول العربية المجاورة التى تتكلف واحد وثلاثين مليون دولار هى التى تمنع اندلاع الحرب بين الطرفين المتصارعين أم أن هناك موازين أخرى تحول دون ذلك ؟ وينطبق نفس الشيء على قوة المراقبة فى الجولان والتى تتكلف ستة وثلاثين مليونا والقوة المؤقتة فى جنوب لبنان التى تتكلف ١٤٦ مليونا ومطلوب زيادتها الى ٢٥٩ مليونا . وما بالنا بما يسمى بقوة الامم المتحدة للجماعات التى تتخذ من زغرب فى كرواتيا مقرا لها وكان يؤمل أن تقوم بحماية المناطق الامنة فى البوسنة والهرسك ويعمل فيها ٢٤ الف فردا وتتكلف أكثر من مليار دولار فى العام ومع ذلك فان هذه القوة لا تستطيع أن تحمى نفسها من عدوان الصرب .

فاذا انتقلنا الى كمبوديا وجدنا ٢٢ الفا من الافراد المدنيين والعسكريين بتكلفة قدرها مليار وستمائة الف مليون دولار خلال العامين الماضيين .

أما فى موزمبيق حيث يعمل حوالى ثمانية آلاف فردا فى تسوية الصراع بين الحكومة ومعارضيها فى جبهة رينامو تتكلف الامم المتحدة سنويا ٢١٠

مليون دولار دون أية نتيجة ملموسة نحو تطبيق اتفاقية روما بين الطرفين. وينطبق نفس الشيء على انجولا وان كانت التكلفة أقل حيث بلغت حوالى ١٧ مليون دولار سنويا .

وأما محنة الصومال فبالاضافة الى تفاقمها وتعقدها وأخطاء المنظمة العالمية والولايات المتحدة وتخبطهما فيها ، فقد بلغ عدد قوات الامم المتحدة فى عمليتى الصومال الاولى والثانية حوالى ٣٧ ألفا من الافراد بتكلفة سنوية تقدرها قرابة مليارين من الدولارات .

ولا شك أن هذه الارقام الفلكية فى الافراد والتكاليف لا تتناسب على الاطلاق مع الفشل المزرى الذى منيت به الامم المتحدة فى الصومال .

فى ضوء ما تقدم فاننا نعتقد ان عمليات حفظ السلام تحتاج الى اعادة نظر فى جوانبها المتعددة خاصة من زاوية اقتصاديات هذه العمليات على أساس عائد السلام الذى يتحقق بانفاق كل دولار من هذه الاموال، ولا يتصور أن يثمر هذا المعدل غير الاقتصادى من الانفاق على هذه العمليات فى ضوء تضخم ميزانية المنظمة العالمية فى أنشطتها الادارية ، وتقاعس بعض الدول الاعضاء عن الانتظام فى دفع مساهماتها ، وأخيرا فى ضوء حساب الولايات المتحدة للعائد السياسى للامم المتحدة برمتها مقابل دعمها المادى لها ، ودورها فى خدمة المصلحة القومية الامريكية ، ولكننى لا أعتقد أن التوسع فى هذه العمليات وهذه الانفاقات هو أنسب السبل لخدمة هذه المصلحة الامريكية أو العالمية .

أما اذا كان انفاق كل هذه الاموال أمرا ضروريا فليكن الانفاق فى وجوه تتمتع بعائد اقتصادى سياسى أعلى ، بحيث تخصص هذه الموارد التخصيص المناسب الذى يعود بالنفع على مجمل أوضاع الاستقرار وانعاش الاقتصاديات المتعثرة ، والاستثمار فى مشروعات عالية ربحية سياسيا .