دور هيئة الأمم المتحدة في تجسيد مبادئ و أحكام القانون الدولي الإنساني

محمد بركة

جامعة سيدي بلعباس

إن هذا العالم بكل ما يحويه من تعقيدات و هموم ليس مهما بالنسبة لأغلبية البشرية، فقد يبدو غامضا بالنسبة للمنهمكين في روتين الحياة اليومية، حتى أنه أحيانا قد يبدو لنا مجرد تصورات لا تدوم طويلا، و نرغب أن يتركنا هذا العالم كلية، و أحيانا أخرى يبدو لنا مهما و كأننا جزء منه، و نود أن يكون هذا العالم أكثر اتساعا و حضورا في واقعنا المعاش، و نشعر فجأة أننا نؤثر في تغيراته و تطوره و نستفيد من وجوده.لقد مضى عهد من الزمن، سعى فيه جيل آخر – أفزعته فضائع الحرب و الإمكانات الطليقة العنان لتدمير الإنسان نفسه – إلى تأمين مستقبل متحرر من الخوف و متحرر من الحاجة، و حاول قدر الإمكان إضفاء طابع الإنسانية على النزاعات المسلحة، و التي شهدت تطورا هائلا في الآونة الأخيرة.

و كانت نتيجة هذا الجهد الاتفاق على مجموعة من القواعد تسعى – لأسباب إنسانية – الحد من تأثيرات النزاعات المسلحة، و من هنا نشأ القانون الدولي الإنساني.

لهذا تعهد هذا الجيل على نفسه أن "ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف"[1]، و أكد على "إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان"، و على ضم "قوانا كي نحتفظ بالسلم و الأمن الدولي"[2].أما اليوم، و في ضل حاجة بالدرجة نفسها و بالإلحاح نفسه، و مع إدراك متزايد لدى الشعوب لما يتهدد المستقبل من أخطار، ينبغي للإنسانية أن تبذل هذا الجهد مجددا.

لقد قامت منظمة الأمم المتحدة منذ إنشائها عام 1945 بوضع نظام للحد من انتهاكات القانون الدولي الإنساني، ركيزته عدد لا بأس به من المواثيق و الصكوك التي تعتمد من

أجل تنفيذها نوعين من الآليات تعاهدية و غير تعاهدية. و مازال هذا النظام في تطور مستمر من أجل تفعيل هذا الآليات و الوصول بها إلى المبتغى.فهل نجحت هذه المنظمة الأممية الواسعة النطاق في الحد من انتهاكات القانون الدولي الإنساني؟

لقد كتب عن الأمم المتحدة الكثير و الكثير جدا حتى الآن، بل و تملك الأمم المتحدة نفسها جهازا إعلاميا ضخما لديه مكاتب و خبراء منتشرون في كل أنحاء العالم، و مع ذلك فإن تصور المواطن العادي عن الأمم المتحدة و طريقة إدراكه لها ما تزال مشوشة إلى حد كبير.نص ميثاق الأمم المتحدة على ستة أجهزة رئيسية تكون البنيان العضوي للأمم المتحدة، هذه الأجهزة ورد ذكرها على سبيل الحصر بحيث لا يمكن نزع أو إضافة جهاز آخر إلا بتعديل الميثاق نفسه، هذه الأجهزة الرئيسية هي : الجمعية العامة، مجلس الأمن الدولي، مجلس الوصاية، محكمة العدل الدولية، المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و الأمانة العامة، كلها تعني بمسألة القانون الدولي الإنساني لكن بدرجات متفاوتة، و حسب نطاق تخصصها.

تعد الاختصاصات الممنوحة لمجلس الأمن الدولي من أكثر الاختصاصات اتساعا و شمولا بالمقارنة إلى تلك التي تملكها الأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة كالجمعية العامة التي يظل دورها ذا أثر ضعيف بسبب سلطتها المقتصرة على إصدار توصيات غير ملزمة، فلقد حمل مؤسسو الأمم المتحدة مجلس الأمن مسؤولية رئيسية عن صون السلام العالمي.هذا الهيكل المؤلف من خمسة عشر عضوا منهم خمسة دائمون عينهم ميثاق الأمم المتحدة بالاسم و هم فرنسا، المملكة المتحدة، الصين، روسيا و الولايات المتحدة الأمريكية، أما بقية الأعضاء العشرة فهم أعضاء يتم انتخابهم بصفة دورية من جانب الجمعية العامة لمدة سنتين[3].

كان الغرض من إنشاء مجلس الأمن هو تمكين الهيئة العالمية من التصرف بحزم لمنه التهديدات و إزالتها، و قد أنشئ مجلس الأمن الدولي ليكون هيئة مسئولة، لا تمثيلية فحسب، هيئة لديها القدرة على اتخاذ إجراءات حاسمة. فمسؤولية مجلس الأمن الدولي

ليست في خلق الأحوال المواتية للسلم، و إنما أن يضمن حفظ السلم فعلا. لذلك منح الأعضاء الخمسة الدائمون حق النقض و لكن كان يتوقع منهم أيضا تحمل عبء إضافي في تعزيز الأمن العالمي.

و يعترف لمجلس الأمن بنوع من الإجراءات عندما يتعلق الأمر بنزاع دولي يخشى معه تعكير صفو العلاقات الودية بين الدول، أو كان من شأنه أن "يعرض حفظ السلم و الأمن الدولي للخطر" و عليه عندئذ أن يقوم بحل هذه المنازعات حلا سلميا عن طريق المفاوضة و الوساطة و التوفيق و التحكيم و التسوية القضائية، أو أن يلجأ إلى الوكالات و التنظيمات الإقليمية[4].

كما تضمن الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة النصوص التي تحدد اختصاصات و سلطات مجلس الأمن الدولي في سبيل "حل المنازعات حلا سلميا".لكن ماذا إذا أصبحت التهديدات البعيدة الحدوث وشيكة ؟ أو إذا أصبحت التهديدات الوشيكة تهديدات فعلية ؟ أو إذا أصبح تهديدا غير وشيك مع هذا تهديدا حقيقيا تماما، و بدا أن التدابير بخلاف استعمال القوة المسلحة قليلة الحيلة في وقف هذا التهديد؟لمجلس الأمن أيضا سلطات و اختصاصات يمارسها عندما يتحقق من وجود تهديد فعلي للسلم و الأمن الدوليين، أو وقوع العدوان. و عندئذ أجاز له ميثاق الأمم المتحدة اتخاذ تدابير أشد صرامة، و هي إجراءات عقابية قد تصل إلى حد استعمال القوة لمنع خطر تهديد الأمن و السلم الدوليين أو قمع العدوان، و هذا ما تضمنته نصوص الفصل السابع من الميثاق.

إن مجلس الأمن من خلال هذه الصلاحيات يلعب دورا هاما في استتباب الأمن و الاستقرار الدوليين و منذ سقوط جدار برلين، ما لبث مجلس الأمن الدولي يكثف الجهود من أجل إدماج القانون الدولي الإنساني في عمليات صنع السلام. و تعود بدايات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام إلى عصر الحرب الباردة يوم كانت وسيلة لحل النزاعات بين الدول عبر نشر أفراد عسكريين من عدد من البلدان، غير مسلحين أو يحملون أسلحة

خفيفة و يعملون بقيادة الأمم المتحدة، كان يتم نشرهم عموما عندما ينفذ وقف إطلاق النار و تعطي أطراف النزاع موافقتها. فقوات الأمم المتحدة تراقب الحالة على أرض الواقع و ترف تقارير محايدة حول الالتزام بوقف إطلاق النار. و سرع انتهاء الحرب الباردة في إحداث نقلة جذرية في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام و عمليات حفظ السلام المتعددة الأطراف. و انطلاقا من روح التعاون الجديدة، أنشأ مجلس الأمن الدولي بعثات لحفظ السلام أكبر و أكثر تعقيدا، بهدف المساعدة في غالب الأحيان على تنفيذ اتفاقات السلام الشاملة بين أطراف النزاعات الداخلية.

لذلك صارت عمليات حفظ السلام التي أنشأها مجلس الأمن الدولي لا تعني مباشرة بوقف إطلاق النار بين الأطراف المتنازعة، بل تعدته إلى المساهمة و المساعدة التقنية في مجال القانون الدولي الإنساني و تطويره و الحد من انتهاكاته، كعمليات حفظ السلام في ناميبيا، السلفادور، كمبوديا، يوغسلافيا سابقا و غواتيمالا، حيث تم خلال هذه العمليات لحفظ السلام بمهام عديدة، كالمساعدة التقنية و الرقابة و التحقيق في انتهاكات القانون الدولي الإنساني، و أحسن مثال على ذلك الدور المتميز الذي نهضت به عناصر عمليات حفظ السلام في كمبوديا، حيث شجعت السلطات الكمبودية على الانضمام إلى المعاهدات الدولية الخاصة بالقانون الدولي الإنساني، و هذا ما تحقق عام 1992 حيث صادقت على العديد من الاتفاقيات.لكن إن كان التدخل الإنساني قد لقي تأييدا من بعض المواقف الدولية، إلا أنه يشكل معارضةصريحة لميثاق الأمم المتحدة، فضلا عن الممارسات الانتقائية الأحادية القطب التي أكدت عدم مشروعيته و الشواهد على ذلك كثيرة كالصومال(1992)[5] ، كوسوفو، موزمبيق(1992)[6] يوغسلافيا، رواندا (1994،1993).

كما عاشت عمليات حفظ السلام حالات فشل، لاسيما مجزرة سريبرينيتشا عام 1995 في البوسنة و الهرسك، و الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994.و لم يتوقف مجلس الأمن الدولي عند ذلك، بل خاض تجربة جديدة في مجال تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، حيث تجاوز نظريتي التدخل الإنساني و العقوبات الاقتصادية، ليدخل مجال

القضاء الجنائي الدولي، و ذلك بمحاولاته في إرساء القضاء الجنائي الدولي المؤقت بتشكيله للمحاكم الجنائية الدولية المؤقتة، حيث قام بإنشاء محكمتين جنائيتين، عرفت الأولى بالمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا سابقا وفقا للقرار 803 لعام 1993 و القرار 827 لعام 1993، و عرفت الثانية بالمحكمة الجنائية لرواندا وفقا للقرار 935 لعام 1994 و القرار 955 لعام 1994.

كما حاول مجلس الأمن الدولي تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني من خلال جهوده في إرساء القضاء الجنائي الدولي الدائم، و ذلك في إطار علاقته بالمحكمة الجنائية الدولية، باعتبارها أول محكمة جنائية دولية ذات طابع دائم.إلا أن وضع مثل هذه الآليات يخضع دائما للإرادة السياسية للدول الخمس الكبرى و إلى المصالح الحيوية لهذه الدول، و إلا كيف يسكت عن الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني في بعض دول العالم، و كيف يسكت عن الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي الإنساني في فلسطين، و كيف لحد الآن لم يشخص هذا الوضع على أنه يهدد السلام و الأمن الدوليين، و لماذا لم ينشئ مجلس الأمن الدولي محكمة جنائية دولية لمحاكمة مجرمي الحرب في الأراضي الفلسطينية المحتلة على غرار ما فعله في يوغسلافيا سابقا و رواندا.و هذا ما يعكسه François Bruguière :

« L'ONU ne représente plus le monde d'aujourd'hui. Son conseil de sécurité, inspiré des puissances issues de la seconde guerre mondiale, pose désormais plus de problèmes qu'il n'en résout. La guerre en Iraq, sa reconstruction, le conflit israélo-palestinien, sont des exemples qui montrent la division du monde sur ce sujet »[(7)].

لكن التطور الذي شهدته عمليات حفظ السلام قد أسفر عن مشكلات جديدة حيث تحولت مهمتها شيئا فشيئا من تقديم المساعدة و الدعم إلى ممارسة السيطرة المباشرة على الأراضي و ذلك على مستويات مختلفة. و هذا الاستهداف للقوات الدولية يطرح تساؤلات حول فعاليتها في ظل النزاعات المتصاعدة في مناطق مختلفة، من تيمور الشرقية إلى

أفغانستان، مع غياب ملحوظ للأمم المتحدة في العراق و التي أخذت مكانها القوات المتعددة الجنسيات بقيادة أمريكية.

هذا فيما يخص الجانب الإيجابي إن صح القول لأعمال منظمة الأمم المتحدة، لكن يمكن أن تكون هذه المنظمة الأممية سببا في انتهاك قواعد القانون الدولي الإنساني، و هذا من خلال العقوبات الاقتصادية التي يفرضها مجلس الأمن الدولي.في السنوات الخمس و الأربعين الأولى من إنشاء منظمة الأمم المتحدة، لم تصدر قرارات من مجلس الأمن الدولي بشأن العقوبات الاقتصادية إلا في حالتين هما روديسيا (1966) و جنوب إفريقيا (1977).
و منذ انتهاء الحرب الباردة لجأ مجلس الأمن الدولي – بصورة متزايدة – إلى العقوبات الاقتصادية الجماعية، فقد فرضت عقوبات على العراق، يوغسلافيا سابقا، هايتي، الصومال، ليبيا، ليبيريا، أنغولا، رواندا و السودان. و كما نلاحظ من هذه الأمثلة، فإن عقوبات الأمم المتحدة يمكن أن تفرض في زمن السلم كما في أوقات النزاع المسلح.

و في السنوات الأخيرة، أصبحت العقوبات خاصة التجارية الشاملة منها، تثير قلق المنظمات الإنسانية، بما فيها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، بسبب ما يترتب على هذه العقوبات من آثار إنسانية، ذلك أن العقوبات قد لا تؤثر سلبا على الأوضاع الإنسانية لسكان الدولة المستهدفة فحسب، و إنما قد تؤثر أيضا على تقديم المساعدة الإنسانية.
يمكن لمجلس الأمن الدولي أن يدعو إلى فرض عقوبات اقتصادية جماعية بمقتضى المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة[8]، هناك من يقول بأن مجلس الأمن الدولي ليس ملزما بتنفيذ القانون الدولي الإنساني عندما يفرض عقوبات اقتصادية مستندين على نص المادة 41 من الميثاق التي يبدو أنها تعطي مجلس الأمن الدولي سلطة غير مقيدة فيما يتعلق بفرض عقوبات اقتصادية، على أن هذه الحجة لم تكتب لها الغلبة، و من الواضح و المقبول بصفة عامة أن مجلس الأمن الدولي ملزم بمراعاة القانون الدولي الإنساني عند تصميم نظم العقوبات و رصدها و مراجعتها.

عند وضع الحدود القانونية لفرض عقوبات اقتصادية في أوقات النزاع المسلح، لابد من النظر إلى أحكام القانون الدولي الإنساني، و استنادا إلى الاعتبارات الأولية للإنسانية ذهب كثير من الكتاب إلى أن نظام العقوبات ينبغي ألا ينزل بمستوى معيشة شريحة كبيرة من السكان إلى ما دون مستوى الكفاف [9].

لا يشير القانون الدولي الإنساني إلى العقوبات الاقتصادية بالتحديد، على أنه عندما تفرض العقوبات في سياق نزاع مسلح دولي كان أو داخلي، تطبق القواعد العامة المتعلقة بحماية المدنيين من آثار العمليات العسكرية، و هكذا فإن أي قرار بفرض مثل هذه التدابير ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار القانون الدولي الإنساني، و خاصة القواعد المتصلة بالإمدادات الطبية و الغذائية [10].

إن الهدف المعلن لنظام العقوبات هو – عادة – تغيير سلوك الدولة المستهدفة، على أنه من المهم أن نتذكر أنه قي يكون هناك هدف غير معلن أو نتيجة غير مقصودة للعقوبات تتمثل في تغيير التركيب السياسي للدولة المستهدفة، و لذلك يصبح من الضروري أيضا – عند النظر في نظام العقوبات – أن نأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن العقوبات قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي أو إلى التوترات أو العنف، فضلا عن نقص إمدادات الغذاء و الإمدادات الطبية و المشكلات في نظام الصحة العامة، فقد يكون من المناسب النظر في تأثير العقوبات على النسيج الاجتماعي و على البيئة التحتية للمجتمع.فيتعين على نظام العقوبات أن يعترف بقدرة الدول و الوكالات الإنسانية على تقديم المساعدة الإنسانية في أوقات النزاع المسلح حيثما يسمح بذلك القانون الدولي الإنساني.

ففي عام 1933، و من خلال القرارين 841 و 873 فرض مجلس الأمن الدولي على هايتي حظرا محدودا يشمل الأسلحة و البترول و تجميد الأرصدة الأجنبية، و في القرار رقم 917 لعام 1994، وسع نطاق الحظر ليشمل كل السلع و المنتجات باستثناء الإمدادات الموجهة فقط للأغراض الطبية و المواد الغذائية و غيرها من السلع و المنتجات اللازمة للاحتياجات الإنسانية الضرورية التي توافق عليها لجنة العقوبات.

يبدو اللجوء إلى العقوبات الاقتصادية الآن، جزءا مقررا من رد المجتمع الدولي على الأوضاع التي تنطوي على العنف، و مثل هذه العقوبات قانونية من وجهة نظر القانون الدولي، بشرط أن تلتزم بقواعد القانون الدولي الإنساني، و هذا يعني أن نظم العقوبات ينبغي أن يصاغ بطريقة لا تمثل خطرا على حياة سكان الدولة المستهدفة أو صحتهم، و لابد أن يتضمن استثناءات إنسانية للحد من معاناة السكان المدنيين.

لقد واجهت دول كثيرة أزمات تتعلق بقدرة الدولة و شرعيتها، اتضحت في زيادة الحروب الداخلية بوصفها الشكل السائد للحرب في النصف الثاني من القرن العشرين. و مع دخولنا القرن الحادي و العشرين لم تنته هذه الصراعات بعد. فأكثر من بليون[11] نسمة لا يمكنهم الحصول على المياه النقية، و ما يربو على بليوني نسمة لا يحصلون على رعاية صحية كافية و أكثر من ثلاثة ملايين نسمة يموتون كل عام من الأمراض المتصلة بالمياه. و يموت أربعة عشر مليون نسمة بمن فيهم ستة ملايين طفل كل سنة من الجوع.

إن القصد من هذه المقال ليس دفع الاتهامات عن الأمم المتحدة أو توجيه المزيد منها إليها. و لكن الهدف هو مساعدة الباحث العربي على فهم هذه المنظمة العالمية فهما صحيحا و واعيا يعينه على إدراك طبيعة هذه المؤسسة و أسلوب عملها و مظاهر قوتها و ضعفها و ميادين نجاحاتها أو إخفاقاتها و أهم سلبياتها و إيجابياتها و المقترحات و الأفكار الرامية إلى تطويرها أو إصلاحها.

لكن من الواضح تماما أن العالم ليس مستعدا في الأمد المباشر و القصير لإحداث نقلة متقدمة في إدارة العلاقات الدولية من خلال الأمم المتحدة و القانون الدولي، و ليست هناك حالة ثقافية أو مزاج عالمي يناسب تحقيق وثبة في نوعية العلاقات الدولية لم تكن أسوأ مما هو عليه الآن، عصر آل إلى هيمنة القوة الأعظم و أصبحت الاعتداءات ميزة العصر و فلسفة السياسة، و من المتوقع أن تستمر هذه الحالة لفترة مقبلة في المستقبل.

الإحالات :

[1] ديباجة ميثاق الأمم المتحدة

(2) نفسه.

(3) المادة 23 من ميثاق الأمم المتحدة : "يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضواً من الأمم المتحدة، و تكون جمهورية الصين، و فرنسا، و اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية، و المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و أيرلندا الشمالية، و الولايات المتحدة الأمريكية أعضاء دائمين فيه. و تنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس. و يراعى في ذلك بوجه خاص و قبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم و الأمن الدولي و في مقاصد الهيئة الأخرى، كما يراعى أيضاً التوزيع الجغرافي العادل".

(4) محمد السعيد الدقاق. التنظيم الدولي. طبعة ثانية. 1982. الدار الجامعية للطباعة و النشر. بيروت. ص302

(5) أنظر Michel BELANGER, droit international humanitaire,Gualino éditeur, Paris, 2003,P. 94

(6) DUROSELLE Jean-Baptiste, KASPI André,Histoire des relations internationales de 1945 à

(7) Bruguière F., Réforme du C.S. de L'ONU, jeune indépendant, 2003-2004.

(8) المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة : " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء "الأمم المتحدة" تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية".

(9) لقد أثبتت تجربة العقوبات الاقتصادية على العراق فشلها الذريع حيث تم من خلالها انتهاك المنظومة القانونية التي وضعها القانون الدولي الإنساني، فلم تتأثر أنظمة الحكم، و إنما دفع الفاتورة أبناء الشعوب الذين ماتوا بسبب نقص الغذاء و الدواء و الرعاية الصحية إلى أن حتى كاد أن يشكل الأمر إبادة جماعية، بل و أكثر من ذلك فحتى البيئة كانت ضحية لفرض مثل هذه العقوبات و هو ما يتنافى مع أحكام القانون الدولي الإنساني.

(10) أنظر : L.F. Damrosch, The civilian impact of economic sanctions, vol. 3, 1996, pp. 89-96.

(11) ألف مليار تسمى عند الاقتصاديين كذلك باسم تريليون، و ألف تريليون تسمى بليون.