العقوبات الاقتصادية الدولية في نظام الأمم المتحدة

د.غنية سطوطح

المركز الجامعي عبد الله مرسلي بتيبازة

ملخص

ظهرت العقوبات الاقتصادية الدولية نتيجة لتطور تنظيم المجتمع الدولي الذي شهد الكثير من الصراعات الدموية، وتعد نشأة الأمم المتحدة خطوة أولى لوضع أساس قانوني لهذه العقوبات بدءا بعهد العصبة ثم ميثاق الأمم المتحدة من خلال الفصل السابع منه، حيث منح بموجب هذا الفصل صلاحية لمجلس الأمن باتخاذ تدابير لا تستخدم فيها القوات المسلحة مع جواز اقترانها بقطع الصلات الاقتصادية والمواصلات مهما كان نوعها على الدول التي تنتهك الأمن والسلم الدوليين. ويمكن أن تأخذ العقوبات الاقتصادية الدولية شكل مقاطعة اقتصادية أو حصار اقتصادي أو شكل القوائم السوداء على سبيل المثال لا الحصر.

Abstract

International economic sanctions have emerged as a result of the development of the international community, which has witnessed many bloody conflicts. The emergence of the United Nations is a first step towards establishing a legal basis for these sanctions, beginning with the era of the League and then the Charter of the United Nations through Chapter VII. In which the armed forces are not used, with the possibility of associating them with severing economic ties and communications of any kind to States that violate international peace and security. International economic sanctions can take for example the form of economic boycotts, economic blockade or blacklists ,.

مقدمة

لقد كان تاريخ البشرية حافلا بالصراعات والنزاعات منذ القدم وكانت الدول المتضررة من أعمال غير مشروعة ارتكبتها دولة أخرى تتخذ التدابير المضادة وتلجأ إلى معاملة الدولة المعتدية بالمثل، غير أن تطور الفكر البشري وإدراكه للآثار السلبية للحروب

التي قد تطال حتى الدول التي شنتها، وكذا إدراكه لأهمية العلاقات الاقتصادية الدولية، كان سببا في التفكير في إرساء بدائل سلمية وقسرية في ذات الوقت للقوة والسلاح، وتم الاهتداء إلى الضغوطات بالوسائل الاقتصادية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة التي لا يمكن أن تتحقق باستعمال القوة العسكرية ذاتها.

إن وسائل الضغط الاقتصادية ظهرت كنتيجة للتنظيم الدولي للمجتمع الدولي وتطورت بتطور هذا الأخير ومحاولته إرساء قواعد كفيلة بالمحافظة على الأمن والسلم الدوليين، وقد كان لميلاد الأمم المتحدة أثر في إيجاد ما سمي بالعقوبات الاقتصادية حيث حمل عهد العصبة في طياته نظاما للعقوبات الدولية كأحد أول وأهم الآليات في القانون الدولي لحل النزاعات الدولية، غير أن فشل عصبة الأمم، والنتائج الكارثية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية جعلت من المجتمع الدولي يعمل على تغيير ذلك الواقع المأساوي من خلال منظمة الأمم المتحدة لتجنيب العالم الحروب، ولتحقيق هذه الغاية حرص واضعو الميثاق على تضمينه نظاما للأمن الجماعي أكثر تقدما من الذي عرفه عهد العصبة، وذلك بتضمين الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة آليات ضغط وردع ملزمة للدول المنتهكة لأحكام القانون الدولي وأنيط بمجلس الأمن صلاحية فرض هذه العقوبات لحفظ السلم والأمن الدوليين.

تكمن أهمية هذا الموضوع في أن العقوبات الاقتصادية الدولية باعتبارها عقوبات غير عسكرية أصبحت تحظى باهتمام واسع في القانون الدولي المعاصر، وإن كانت وسائل عقابية لا تستخدم فيها القوات المسلحة إلا أنه قد يكون لها أثر كبير على الحياة السياسية والاجتماعية للدول المطبقة عليها بعدما تنخر اقتصادها.

وتطلق على العقوبات الاقتصادية الدولية عدة مسميات ومنها الجزاءات الاقتصادية، المقاطعة الاقتصادية، الحظر الاقتصادي، الحرب الاقتصادية، العدوان الاقتصادي والعقوبات الاقتصادية وترجع هذه الاختلافات في المسميات إلى تداخل

المضامين السياسية والاقتصادية والقانونية لتعريفها واستعملنا في هذا البحث مصطلح " العقوبات الاقتصادية" لأنها تحمل لفظ العقاب باعتباره مصطلحا قانونيا.

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مفهوم العقوبات الاقتصادية الدولية والكشف عن مدى شرعيتها والجهات المخول لها توقيعها، ومعرفة مدى إسهام هذا النوع من الجزاءات في الحفاظ على أمن وسلم المجتمع الدولي.

وقد تم طرح الإشكالية التالية: **إلى أي مدى يمكن تحقيق الموازنة بين مساهمة العقوبات الاقتصادية في تغيير سياسة الدول المنتهكة لأحكام القانون الدولي المتعلقة بالأمن والسلم الدوليين، والحفاظ على حقوق الإنسان في الدول المعاقبة؟**

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي بإتباع خطة البحث مكونة من مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: مفهوم وأنواع العقوبات الاقتصادية الدولية

المبحث الثاني: الأساس القانوني لفرض العقوبات الاقتصادية والهيئات المؤهلة بتوقيعها

المبحث الأول: مفهوم وأنواع العقوبات الاقتصادية الدولية

العقوبات الاقتصادية الدولية نوع من العقوبات غير العسكرية المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، وقد أقر القانونالدولي العام العقوبات الاقتصادية وتبناها ميثاق الأمم المتحدة كآلية قانونية يلجأ إليها مجلس الأمن درءا للتعدي على الأمن والسلم الدوليينوالمحافظة عليهما في حالة وجود أي تهديد بشأنهما. ولمعرفة هذه العقوبات وأسبابها قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، وتناولنا في المطلب الأول مفهوم العقوبات الاقتصادية الدولية، وتناولنا في المطلب الثاني أسباب توقيع هذه العقوبات.

المطلب الأول: مفهوم العقوبات الاقتصادية الدولية

بالرجوع إلى هذا ميثاق الأمم المتحدة نجده لم يستعمل مصطلح العقوبات الاقتصادية وإنما استعمل عبارات أخرى تفضي إلى نفس المعنى كاتخاذ التدابير التي لا

تتطلب استخدام القوات المسلحة ووقف الصلات الاقتصادية، كما استخدم غالبية فقهاء القانون الدولي العام مصطلح الجزاء للتعبير على العقوبات الدولية ومنها الاقتصادية[1]. وللتعرف أكثر على هذه العقوبات قسمنا هذا المطلب إلى فرعين وتطرقنا في الفرع الأول إلى تعريف العقوبات الاقتصادية وتطرقنا في الفرع الثاني إلى خصائصها.

الفرع الأول: تعريف العقوبات الاقتصادية الدولية

لا يوجد تعريف جامع مانع للعقوبات الاقتصادية الدولية في المواثيق الدولية، سواء في عهد عصبة الأمم أو في ميثاق الأمم المتحدة ويرجع الباحثون ذلك أساسا إلى تطور المجتمع الدولي وتطور الوسائل التي يستخدمها للضغط على الدول المنتهكة حيث يصعب جمعها وحوصلتها في مجموعة واحدة[2]. أما القضاء الدولي فقد استخدم مصطلح" أعمال قمع" إذ أكدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري بشأن نفقات الأمم المتحدة على أن أعمال القمع لا توجد خارج الفصل السابع وبالذات في المادتين (41-42) لكنها لم تضع تعريفا لذلك[3].

في غياب التعريف القانوني للعقوبات الاقتصادية الدولية ظهرت اجتهادات فقهية لبعض الباحثين من أجل تعريف هذه العقوبات وبطبيعة الحال مادام أن هناك طرف ضاغط (موقع الجزاء -بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) وطرف مضغوط عليه (الدولة التي انتهكت الأمن والسلم الدوليين أو تهدد وجودهما) فإن التعريف يتغير بحسب الطرف الذي يقوم بها.

فإن كان الطرف الضاغط هو الذي عرف العقوبة الاقتصادية فيبني تعريفه على أساس أن هذه العقوبات هي تدابير سلمية قسرية لا تستخدم فيها القوات المسلحة وتوقع على الدولة التي أخلت بالتزامها الدولي في الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين[4].أما الطرف المضغوط عليه فيرى أنها وسيلة ضغط اقتصادية لتحقيق غاية سياسية خارجية[5].

ويرى الفقيه (كالفوريسكي) وهو كاتب قانوني وسياسي في المملكة المتحدة أن توقيع العقوبات الاقتصادية يتم طبقا لقرار سياسي اقتصادي في إطار قانوني[6].

ومن التعريفات الأقرب للدقة نجد هذا التعريف الذي ذهب صاحبه إلى أن:"العقوبات الاقتصادية هي إجراء اقتصادي يهدف إلى التأثير على إرادة دولة في ممارسة حقوقها لحملها على احترام التزاماتها الدولية".

فهذا التعريف قد أضاف تحديدا لفكرة العقوبات الاقتصادية، حيث حدد الهدف من وراء العقوبات وهو التأثير على الدولة لحثها على احترام قواعد القانون الدولي[7].

ويرى الباحثون في القانون الدولي العام أن عدم وضع تعريف محدد للعقوبات الاقتصادية سواء في عهد عصبة الأمم أو في ميثاق الأمم المتحدة هو توجه واضعيهما من البداية إلى تسييس مواد العهدين أكثر من إصباغهما بالصبغة القانونية، لأنه إذا نص على العقوبة أو الجزاء، فمعنى ذلك إذا ما خرقت أحكام الميثاق أو المبادئ القانونية الدولية، فسوف تكون الخطوة الثانية هي تطبيق العقوبات، أما إذا لم ينص صراحة عليها فتبقى القضايا معلقة، ويكون المجال في حسمها متوقف على الأهواء والاتجاهات السياسية[8].

الفرع الثاني: خصائص العقوبات الاقتصادية الدولية

تتميز العقوبات الاقتصادية كعقوبات غير عسكرية بمجموعة خصائص نوجزها في النقاط التالية:

أولا– هي عقوبات غير عسكرية: إن العقوبات الاقتصادية هي عقوبات غير عسكرية بمعنى لا يتم فيها اللجوء إلى استخدام القوات المسلحة[9].

ثانيا–تسري العقوبات الاقتصادية من وقت إقراراها: هذا إن لم يعين لها في ذات القرار وقت آخر على خلاف عقوبات المادة (42) من ميثاق الأمم المتحدة التي يلزم لها فترة زمنية قد تطول وقد تقصر حتى يتسنى الانتقال بها من مجرد قرار إلى فعل مادي[10].

ثالثا– إجراء دولي اقتصادي: أي أنه تصرف دولي، تقوم به منظمات دولية أو الدول في مجال العلاقات الدولية الاقتصادية خدمة لمصالح الدول التجارية والصناعية.

رابعا– هي إجراء قسري: بمعنى أنه يطبق على الدولة الهدف بشكل إجباري حيث يحمل أذى وينال من المصالح الاقتصادية لهذه الدولة.

خامسا– تطبيق العقوبة الاقتصادية الدولية لمواجهة الإخلال بالالتزامات القانونية الدولية: أي أن يكون نتيجة لوقوع عدوان أو تهديد بالعدوان على العلاقات الدولية سواء السياسية أو الاقتصادية.

سادسا– تستهدف العقوبة الاقتصادية إصلاح سلوك الدولة العدواني في حماية مصالح الدول الأخرى والحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وبهذا يمكن تمييز العقوبات الاقتصادية الدولية على مختلف الضغوطات الاقتصادية التي تستهدف الدولة لتحقيق مصالحها والتأثير على سياسات الدول المغايرة لها[11].

سابعا– العقوبات الاقتصادية الدولية وسيلة من وسائل الحل السلمي للنزاعات الدولية: لأنها ليست غاية بذاتها ولكنها وسيلة لكي يتجنب أطراف النزاع اللجوء إلى استخدام القوة العسكرية، فهي لا تعد الحل لموقف النزاع بل وسيلة ضغط للتوصل إليه[12].

نشير إلى أن العقوبات الاقتصادية قد تطبق وحدها وقد تكون مصحوبة بعقوبات عسكرية كما جاء في المادة 42 من الميثاق في حالة تعنت الدولة المستهدفة للامتثال لأوامر هيئة الأمم المتحدة.

المطلب الثاني: أنواع العقوبات الاقتصادية الدولية

تتخذ العقوبات الاقتصادية الدولية عدة صور ونتناولها من خلال التطرق إلى المقاطعة الاقتصادية في الفرع الأول، الحصار الاقتصادي في الفرع الثاني، ونظام القوائم السوداء في الفرع الثالث.

الفرع الأول: المقاطعة الاقتصادية

تعد المقاطعة الاقتصادية من أهم العقوبات الاقتصادية الدولية التي توقعها دولة أو مجموعة دول ضد الدولة التي يراد الضغط عليها، لكون هذه العقوبة تشدد الخناق على الطرف المعتدي حتى يتم تحقيق الهدف المرجو منها[13]، لا سيما ما تستطيع أن تلحقه من أضرار اقتصادية، كتراجع المبيعات والصادرات وما يترتب عن ذلك من آثار سياسية واجتماعية خاصة لما لعاملي المال والاقتصاد من بالغ الأثر في العالم المعاصر[14].

لقد وجدت اجتهادات فقهية لتعريف المقاطعة الاقتصادية ومنها ما وسعت ومنها ما ضيقت في تعريف هذه العقوبة.

جاء في الموسوعة البريطانية المقاطعة هي:" قيام الدولة بوقف علاقاتها الاقتصادية والمالية مع دولة أخرى ورعاياها بهدف إجبار هذه الدولة على الإذعان لمطالب الدولة الأولى"[15].

كما عرفت على أنها:" رفض منهجي وامتناع طوعي على استهلاك منتجات شركة أو دولة ما، أو إقامة أية علاقة اقتصادية معها، للضغط عليها أو إرغامها على الاستجابة لمطالب محددة، كتغيير مواقفها أو سياستها اتجاه بعض القضايا، كحقوق الإنسان أو إنهاء احتلال أرض ما، أو وقف العدوان على بلد ما"[16].

إن المقاطعة الاقتصادية لدولة ما تنصرف عموما إلى حظر وارداتها من المواد والأسلحة الضرورية وعرقلة صادراتها والحد من نشاطها الدولي، وقد يصل إلى حد تجميد الأرصدة المالية الخارجية بما يؤدي إلى تحقيق الهدف من المقاطعة بغض النظر فيما إذا كان سياسيا أو غير سياسي[17].

غير أن حجم تأثير المقاطعة الاقتصادية مرتبط بالقدرة على التعبئة الجماهرية الواسعة وعلى طول النفس، كما يرتبط تأثيرها بقوة الطرف الآخر وقابليته للرضوخ[18].

ومهما كانت أهداف المقاطعة الاقتصادية ومدى تحقيقها تبقى شكلا من أشكال النضال السلمي للتعبير عن موقف وقناعة واستثمار لحق تكفله جميع القوانين في اختيار ما نستهلكه وما نمتنع عن استهلاكه في سبيل قضية نؤمن بها[19].

الفرع الثاني: الحصار الاقتصادي

الحصار الاقتصادي السلمي- ويطلق عليه الحظر الاقتصادي- كنوع من أنواع العقوبات الاقتصادية هو حصار تجاري يهدف إلى إخضاع الدولة المستهدفة لشروط معينة عن طريق قمع جميع الطرق التجارية لإضعاف قوتها وعزلها عن الأسواق العالمية،[20] وليس الغرض منه فقط منع البضائع من الوصول إلى الدولة المستهدفة بل أيضا منعها من التصدير إلى العالم الخارجي ومنعها من تعزيز اقتصادها الحربي[21].

لقد أقرت المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة أن لمجلس الأمن أن يتخذ التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته وأجازت أن يكون من بين هذه التدابير وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا.

قد يكون الحصار الاقتصادي حصارا بحريا ويقصد به" منع دخول وخروج السفن إلى ومن موانئ وشواطئ دولة معينة قصد حرمانها من الاتصال بالدول الأخرى عن طريق البحر"[22]. وقد لا يقتصر الحصار على الإجراءات البحرية فقط بل يدعم في غالب الأحيان بالحصار الجوي وذلك بمنع طائرات الدول المعتدية من التحليق والهبوط في دول أخرى فيعتبر بذلك تطويقا اقتصاديا للدولة المستهدفة – وقد يمتد حتى إلى حدود الدول المجاورة لها- بقصد تعديل قراراتها وسياستها المخالفة لقواعد القانون الدولي[23].

ويتخذ الحصار الاقتصادي شكلين قد يكون جزئيا مقتصرا على بعض مرافئ الدول المحاصرة، وقد يكون الحصار كليا شاملا لجميع سواحل ومرافئ الدولة، بشرط احترام أحكام القانون الدولي ومواثيقه التي تمنع أن يستهدف بالحصار فئات السكان

المدنيين، ولا حتى ما يتصل باحتياجات الدولة المستهدفة بالجزاء لنشاطها وأعمالها في الجوانب الإنسانية[24].

ويرى الباحثون أن هناك شروط يجب الالتزام بها عند توقيع الحصار السلمي وهي:

- إعلان حالة الحصار من طرف السلطات المختصة بحيث يحدد الإعلان (تاريخ ابتداء الحصار، الحدود الجغرافية للحدود المحصورة، الأجل الذي تتمكن فيه المراكب المحايدة من الخروج من منطقة الحصار).
- الإخطار بتوقيع الحصار وذلك بعد الإعلان عنه، ويوجه الإخطار إلى السلطات المحلية للمنطقة المحصورة والدول المحايدة كما يوجه أيضا إلى السفن التي تقترب من نطاق الحصر.
- وجوب أن يكون الحصار وافي الغرض بحيث تتولاه قوات كافية لتحول دون خروج أو دخول السفن من وإلى المنطقة المحصورة[25].

الفرع الثالث: القوائم السوداء

القائمة السوداء وتعرف بالإنجليزية (Black List)" هو تعبير يشار من خلاله إلى تلك القائمة من الأشخاص أو الكيانات أو المنظمات الذي وجب نبذها ومنعها من ممارسة نشاط ما في بلد معين أو مجموعة بلدان، كإشارة إلى خطرهم أو إلى عدم الثقة بهؤلاء"[26].

كما يقصد بالقائمة السوداء "إدراج أسماء الأشخاص أو الشركات الذين لهم علاقات مع الدولة المعتدية في قوائم خاصة تعرف بالقوائم السوداء، ويترتب على ذلك اعتبار هؤلاء الأشخاص أو الشركات في حكم الدولة المتعدية وبالتالي تطبيق كل إجراءات المقاطعة عليهم"[27].

لقد استعملت عدة دول آلية القوائم السوداء كجزاء لأشخاص ودول، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية التي استخدمت هذا الإجراء قبل دخولها الحرب العالمية الثانية للحيلولة دون قيام الشركات والأفراد والمؤسسات في دول أمريكا اللاتينية من شحن

البضائع لدول المحور، حيث أصدرت الحكومة الأمريكية في جويلية 1941 قائمة بأسماء 800 شخص ومؤسسة حظر على الأمريكيين التعامل التجاري معهم[28].

إن العقوبات الاقتصادية مهما كان نوعها وإن كانت تنطلق من مبدأ الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين إلا أن هذا لا يمنع من أن تكون وسيلة في يد الدول القوية تهيمن بها على الدول الضعيفة، كما أن الآثار السلبية لهذه العقوبات على حقوق الإنسان في الدول المعاقبة قد تكون نتائج لا تبرر هذه الوسيلة.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لفرض العقوبات الاقتصادية والهيئات المؤهلة بتوقيعها

حتى تكون العقوبات الاقتصادية الدولية مشروعة لابد أن تكون مستندة إلى أساس قانوني يضبطها ويحدد حالات توقيعها والجهات المختصة التي تقوم بتنفيذها. وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين حيث نتناول في المطلب الأول الأساس القانوني لفرض العقوبات الاقتصادية في نظام الأمم المتحدة، ونتناول في المطلب الثاني الهيئات المؤهلة بتوقيع العقوبات الاقتصادية.

المطلب الأول: الأساس القانوني لفرض العقوبات الاقتصادية في نظام الأمم المتحدة

إن منظمة الأمم المتحدة هي أهم المنظمات الدولية الحريصة على تنظيم المجتمع الدولي وحفظ أمنه وسلمه نظرا لكونها تضم في عضويتها أغلبية الدول وعليه يعد ميثاق الأمم المتحدة أهم صك في الصكوك الدولية المعول عليه في التنظيم القانوني للمجتمع الدولي والذي يخول للمنظمة الإشراف على الدول ومراقبتها في تنفيذ التزاماتها الدولية ومنحها الآلية الفعالة في تسوية المنازعات، وفي تطبيق الجزاءات على الدول المخلة باستقرار المجتمع الدولي[29].

تعد المواد 39 و40 و41 من ميثاق الأمم المتحدة التي تضمنها الفصل السابع منه تحت عنوان(فيما يتخذ من أعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع

العدوان) القواعد القانونية المحورية التي تستند إليها العقوبات الاقتصادية الدولية، هذه القواعد التي حرص من خلالها واضعو الميثاق إلى جنب فقهاء القانون الدولي على وضع ضوابط للعقوبات الاقتصادية مهما كان نوعها حتى لا يقع الخلط بينها وبين أشكال أخرى لاستخدام القسر في العلاقات الدولية(30).

نصت المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي:" 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 و42 لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه".

لقد منحت هذه المادة لمجلس الأمن سلطة إصدار القرارات والتوصيات بشأن الأعمال التي تهدد الأمن والسلم الدوليين، كما منحته سلطة إصدار ما يراه مناسبا من تدابير غير عسكرية لوقف تلك الأعمال.

وقد بينت المادة 39 الأفعال التي تشكل انتهاكا للأمن والسلم الدوليين وهي تهديد السلم، الإخلال بالسلم، وأعمال العدوان.

- **تهديد السلم**: يتحقق تهديد السلم عندما تعلن دولة ما عن نيتها في القيام بعمل من أعمال التدخل في شؤون دولة أخرى، أو القيام بأي عمل من أعمال العنف ضد دولة أخرى، حتى ولو لم يستصحب تلك النوايا القيام بتلك الأعمال بصورة فعلية(31).
- **الإخلال بالسلم**: هو مرحلة تتوسط تهديد السلم ووقوع عمل من أعمال العدوان، ويصعب في أغلب الحالات التمييز بين أعمال العدوان والإخلال بالسلم لأنه من النادر أن يوجد إخلال بالسلم لا يكون مترتبا عن عمل عدواني(32).
- **أعمال العدوان**: يشكل العدوان حسب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أحد أخطر الحالات المهددة للسلم والأمن الدوليين والتي تستدعي اتخاذ التدابير القمعية لمواجهتها، وقد ترك الميثاق لمجلس الأمن السلطة في تكييف حالات العدوان وتقرير

التوصيات والتدابير الكفيلة بحفظ الأمن والسلم الدوليين وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا في 14 سبتمبر 1974 عرفت من خلاله العدوان وجاء فيه:" العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد سيادة ووحدة الأراضي الإقليمية والاستقلال السياسي لدولة أخرى، أو بأية طريقة لا تتماشى مع ميثاق الأمم المتحدة، كما هو محدد في هذا التعريف"[33].

- ونصت المادة 40 من الميثاق على:" منعا لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة 39، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه".

إن التدابير المنصوص عليها في المادة 40 من الميثاق هي تدابر مؤقتة والهدف من اتخاذ هذه التدابير هو التصرف" منعا لتفاقم الموقف". وهذه المادة وإن لم تذكر صراحة أنواع التدابير التي يمكن بالطبع الافتراض بأنها تقع في نطاق أحكامها، والتي تختلف عن التوصيات التي تقدم بموجب الفصل السادس من الميثاق، تشمل سحب القوات المسلحة والكف عن الأعمال العدائية، والتوصل إلى وقف إطلاق النار أو مراعاته، أو إيجاد الظروف الضرورية لتقديم المساعدة بدون عائق[34].

وتفيد المادة 40 أنه لا بد من أن يتخذ مجلس الأمن كل ما يمكن اتخاذه من تدابير مؤقتة لحل النزاع سلميا قبل توقيع أية عقوبة اقتصادية على الدولة المخلة بالتزاماتها الدولية في حفظ السلم والأمن الدوليين.

ونصت المادة 41 من الميثاق على ما يلي:" 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 جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية".

تهدف المادة 41 المذكورة إلى معالجة الخطأ وتقويم سلوك الدولة المستهدفة[35] والملاحظ أن هذه المادة تتضمن تدابير ذات طبيعة عقابية، وإن لم يصل العقاب إلى حد استعمال القوة العسكرية[36]، وتعد هذه المادة أساسا قانونيا يخول مجلس الأمن اتخاذ هذه التدابير، مباشرة أو أن يطلب تطبيقها من أعضاء الأمم المتحدة.

المطلب الثاني: الهيئات المؤهلة بتوقيع الجزاءات الاقتصادية في ميثاق الأمم المتحدة

إن حفظ الأمن والسلم الدولي هو من أهم المبادئ التي تأسست من أجلها هيئة الأمم المتحدة والمقصد الأول من مقاصدها والتي نص عليه ميثاقها وأن الأعمال المادية والقانونية في الميثاق قائمة على تأمين الهدف واستخدام التدابير اللازمة لتحقيقه وحمايته، وتحقيقا له لا بد من اتخاذ التدابير المشتركة لإزالة الأسباب التي تهدده، وتتذرع الهيئة بالوسائل السلمية، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها[37].

تتولى أجهزة هيئة الأمم المتحدة مهام تنفيذ العقوبات العسكرية وغير العسكرية ومنها العقوبات الاقتصادية للحفاظ على أمن وسلامة الدول. وبناء على ما تقدم نتناول صلاحية مجلس الأمن في توقيع العقوبات الاقتصادية في الفرع الأول، وصلاحية الجمعية العامة في توقيع العقوبات الاقتصادية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: صلاحية مجلس الأمن في توقيع العقوبات الاقتصادية

يوفر الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الإطار الذي يجوز فيه لمجلس الأمن الإنفاذ، وهذا المجلس هو الجهاز التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة، فهو الذي يضع القرارات موضع التنفيذ عن طريق اللجان التي يشكلها، ولمجلس الأمن دور أساسي في تكييف الأعمال التي تمثل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، ويتكون من خمسة عشر عضوا من بين الأعضاء دائمي العضوية[38].

لمجلس الأمن دور في تطبيق العقوبات الاقتصادية من خلال سلطته في إلزام الدول الأعضاء في المنظمة بتطبيق هذه العقوبات وهذا ما سنتناوله أولا، كما له أن ينشأ لجانا خاصة لضمان تنفيذ هذه العقوبات وهذا ما سنتناوله ثانيا.

أولا– إلزام الدول الأعضاء بتطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية:

بموجب المواد(25-48-103) من ميثاق الأمم المتحدة، فإن مجلس الأمن يلزم الدول الأعضاء بتطبيق العقوبات الاقتصادية[39]، وللمجلس صلاحية تقرير إسناد مهمة تطبيق هذه العقوبات إلى دولة بذاتها أو دول محددة، متى رأى في ذلك ميزة خاصة، وأن هذه الميزة كافية لتحقيق الهدف من العقوبات الاقتصادية وهو حفظ السلم والأمن الدوليين، وهذا ما جاء في القرار رقم (2134) الصادر بتاريخ 28 جانفي 2014 الذي فوض فيه مجلس الأمن الإتحاد الأوربي تنفيذ عقوبات في جمهورية إفريقيا الوسطى تضمن حظر السفر وتجميد الأصول المالية والموارد الاقتصادية[40].

كما يمكن للمجلس إلزام الدول غير الأعضاء بتطبيق غير مباشر في إطار المنظمات الإقليمية التي ينتمون إليها[41]طبقا للمادة (06/02) التي تنص على عمل هيئة الأمم المتحدة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على مبادئ الميثاق بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي.

غير أنه بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها مجلس الأمن خاصة في إطار الفصل السابع لاسيما في مجال العقوبات الاقتصادية الدولية، إلا أن وجود آلية الاعتراض (حق الفيتو) عند التصويت على قرارات المجلس والتي تتخذها الدول الخمس العظمى الأعضاء في المجلس يهدد وجود قرار العقوبة وتنفيذه إذ يكفي أن تعترض إحدى هذه الدول على القرار ليتم رفضه وعدم تمريره بشكل نهائي، حتى وإن كان مقبولا من باقي الدول الأربعة عشر الأعضاء في مجلس الأمن[42].

ثانيا– لجنة الجزاءات الدولية:

لم يكن ظهور لجان الجزاءات الدولية إلا في السنوات الأخيرة وقد نصت المدة 29 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي:" لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه"، تعتبر هذه المادة الأساس القانوني الذي يمنح سلطة لمجلس الأمن في إنشاء هذا اللجان، وهذه الأخيرة ليست دائمة وإنما هي لجان مؤقتة بكل قضية على حدة وينتهي عملها بمجرد رفع العقوبات عن الدولة المستهدفة، ويتم إنشاء لجان لحالات أخرى كلما اقتضت الضرورة ذلك(43).

الفرع الثاني: صلاحية الجمعية العامة في توقيع العقوبات الاقتصادية

تعتبر الجمعية العامة الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة والمهيمن على نشاط باقي الأجهزة وبهذه الصفة منحت حق مناقشة واتخاذ القرارات والتوصيات في كل المسائل التي تدخل في اختصاص منظمة الأمم المتحدة(44).

غير أن الاختصاص الشامل للجمعية العامة قد فُرِض عليه قيد مهم لفائدة مجلس الأمن ورد في المادة 12 من الميثاق والذي يمنع الجمعية من إصدار توصية بشأن نزاع ما إذا باشر مجلس الأمن العمل عليه، كما حصر مقرراتها في إطار إصدار توصيات لا تحمل طابع الإلزامية مما يجعل من التدابير التي تتخذها مجرد تدابير سلمية تدخل في إطار الفصل السادس ولا ترقى بالتالي إلى مرتبة التدابير القسرية المنصوص عليها في الفصل السابع مما يفسح المجال لمجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصلي للانفراد باتخاذ القرارات أو التوصيات في جميع الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين إلا أن كثرة استعمال حق الفيتو إبان الحرب الباردة بسبب الخلافات بين المعسكرين الغربي والشرقي جعل دور المجلس باهتا في حل الأزمات الدولية، الشيء الذي دفع بعض الدول للبحث عن نظام بديل، وهذا ما تجسد مباشرة بعد اندلاع الأزمة الكورية حيث قامت الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق وزير خارجيتها آنذاك " دين اتشيسون" بتقديم مشروع قرار شهير وافقت عليه الجمعية العامة في 03 نوفمبر 1950 عرف باسم قرار" الاتحاد من أجل

السلم"، حيث أقر هذا القرار بحق الجمعية العامة في الحلول محل مجلس الأمن في حالة فشله في حل النزاع المعروض عليه، وكان هذا القرار محل مناقشة فمنهم من قال بشرعية ومنهم من قال بأنه خرق لأحكام الميثاق التي تجعل من مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصيل والحصري في اتخاذ القرارات والتوصيات المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدولي، خاصة وأن الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها طبقت هذا القرار في منازعات دون أخرى(45).

خاتمة

يعتبر الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة المرجعية القانونية لتطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية التي تعد آلية في يد منظمة الأمم المتحدة تمارسها عن طريق مجلس الأمن صاحب الاختصاص الأصيل بهدف تعديل وتقويم سلوك الدول المنتهكة لأحكام القانون الدولي المتعلقة بالأمن والسلم الدوليين في إطار تجنب اللجوء إلى القوة العسكرية واستعمال السلاح واعتماد الحل السلمي للنزاع.

غير أن الواقع أظهر أن العقوبات الاقتصادية تترتب عنها نتائج فتاكة بشعوب الدول المستهدفة من خلال تجويعها وتجهيلها وتدهور الجوانب الصحية فيها أخطر مما ينجر عن النزاعات المسلحة ذاتها مما يشكل بطريقة أخرى خرقا للمواثيق الدولية الصادرة بشأن حماية حقوق الإنسان، وما حدث في العراق وليبيا لخير دليل على ذلك.

غير أن نجاح آلية العقوبات الاقتصادية الدولية يعتمد أساسا على عدم تعسف المنظمة في تطبيق هذه العقوبات لا سيما بالشكل الذي يخدم مصالح بعض الدول خاصة الدول العظمى الأعضاء في مجلس الأمن، والتي غالبا ما تستعمل آلية الاعتراض (حق الفيتو) لتمرير قراراتها التي تهدف إلى الإضرار بالدول المستهدفة من خلال ضرب اقتصادها لأسباب سياسية لا تمت بصلة لانتهاك الأمن والسلم الدوليين باعتماد طريقة ضرب الحكومات بشعوبها.

وعليه فإن نجاح آلية العقوبات الاقتصادية الدولية في نظام الأمم المتحدة مرهون بحياد المنظمة والتزامها الضوابط القانونية في توقيع العقوبة مع مراعاة الجوانب الإنسانية في الدول المستهدفة، وجعل قرارات مجلس الأمن في مجال العقوبات الاقتصادية مرنة تحفظ على الأقل الحد الأدنى من حقوق الإنسان لا سيما فيما يتعلق بالغذاء والصحة.

الهوامش

(1)د. عبد الغفار عباس سليم، مستقبل العقوبات الدولية بالأمم المتحدة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 10.

(2)قردوح رضا، العقوبات الذكية ومدى اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية في علاقتها بحقوق الإنسان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة باتنة، الجزائر، 2010-2011، ص10

(3)نوال زياني، العقوبات غير العسكرية في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتطبيقها على العراق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، فرع القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة المدية، الجزائر، 2014-2015، ص 36.

(4)المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة.

(5)جمال محيي الدين، العقوبات الاقتصادية للأمم المتحدة، الدار الجامعية الجديدة، 2009، 68 وما بعدها.

(6)خلف بوبكر، العقوبات الاقتصادية في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 09.

(7)د. فاتنة أحمد عبد العال، العقوبات الدولية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 24. وكذا تبينة عادل، العقوبات الاقتصادية الدولية، بين الشرعية والاعتبارات الإنسانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون دولي عام، جامعة بسكرة، الجزائر، 2011-2012، ص 15.

(8)خلف بوبكر، المرجع السابق، ص 33.

(9) المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة.

(10) نوال زياني، المرجع السابق، ص38.

(11)جمال محيي الدين، المرجع السابق، ص71.

(12)نوال زياني، المرجع السابق، ص 39.

(13)خلف بوبكر المرجع السابق، ص 44.

(14)المقاطعة الاقتصادية حرب بلا سلاح، على الموقع www.aljazeera.net.

(15)نقلا عن نوال زياني، المرجع السابق، ص94.

(16)المقاطعة الاقتصادية حرب بلا سلاح، المرجع السابق.

(17)عادل تبينة، المرجع السابق، ص 44.

(18)المقاطعة الاقتصادية حرب بلا سلاح، المرجع السابق.

(19)المرجع نفسه.

(20)نوال زياني، المرجع السابق، ص 97.

(21)قردوح رضا، المرجع السابق، ص30.

(22)خلف بوبكر، المرجع السابق، ص 45.

(23)نوال زياني، المرجع السابق، ص 97.

(24)المرجع نفسه، ص 99.

(25)علي صادق أو هيف، القانون الدبلماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 799.

(26)القائمة السوداء على الموقع https://arwikipedia.org.

(27)خلف بوبكر، المرجع السابق، ص 50 و51.

(28)عادل تبينة، المرجع السابق، ص 60.

(29)بلحسان هواري، الأساس القانوني لتوقيع العقوبات الاقتصادية الدولية بمنظمة الأمم المتحدة، مقال منشور بمجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 9، العدد 1، لسنة 2016، جامعة غرداية، الجزائر، ص 106-131.

(30)المرجع نفسه.

(31)بلحسان هواري، المقال السابق.

(32)الإطار القانوني لممارسة الأمم المتحدة لوظيفتها السلمية زمن الحرب الباردة، على الموقع، www.blog.saeeed.com.

(33)الإطار القانوني لممارسة الأمم المتحدة لوظيفتها السلمية زمن الحرب الباردة، المرجع السابق.

(34)التدابير المتخذة في حالات تهديد السلم والإخلال به، ووقوع العدوان (الفصل السابع)، على الموقع www.un.org.

(35)بلحسان هواري، المرجع السابق.

(36)الإطار القانوني لممارسة الأمم المتحدة لوظيفتها السلمية زمن الحرب الباردة، المرجع السابق.

[37]التدابير المتخذة في حالات تهديد السلم والإخلال به، ووقوع العدوان (الفصل السابع)، المرجع السابق.

[38]التدابير المتخذة في حالات تهديد السلم والإخلال به، ووقوع العدوان (الفصل السابع)،

[39] يمكن للدول أن تلجأ إلى تطبيق هذه العقوبات بشكل فردي ودون حاجة إلى صدور قرار من مجلس الأمن وصورته الحظر الأحادي الجانب الذي طبقته الولايات المتحدة الأمريكية والمجموعة الأوربية على العراق. راجع نوال زياني، المرجع السابق، ص47 و 111.

[40]نوال زياني، المرجع نفسه، ص 47.

[41]قردوح رضا، المرجع السابق،ص47.

[42] عادل تبينة، المرجع السابق، ص 105.

[43]نوال زياني، المرجع السابق، ص 49.

[44]المادة 10 من ميثاق الأمم المتحدة.

[45]الإطار القانوني لممارسة الأمم المتحدة لوظيفتها السلمية زمن الحرب الباردة، المرجع **السابق.**