

دور الجزاءات الذكية الصادرة عن مجلس الأمن في مواجهة التنظيمات الإرهابية من غير الدول

دريسي عبد الله (1)

(1) طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: abdou-dricidroit@outlook.com

الملخص:

نسعى من خلال هذه المقالة إلى تبيان الدور الأساسي الذي تقوم به الجزاءات الدولية الذكية الصادرة عن مجلس الأمن في تقييد تزايد التنظيمات الإرهابية الدولية، باعتبارها ظاهرة إجرامية دولية تهدد السلم والأمن الدوليين المنصوص عليها في المادة 39 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة. وتعتبر الجزاءات الدولية الذكية نوع من التدابير القسرية الموجهة ضد الأفراد والكيانات والتنظيمات الإرهابية، والتي يسعى مجلس الأمن من خلالها تقييد حركة الأسلحة ورؤوس الأموال والسلع الأساسية التي تقع تحت سيطرة هذه التنظيمات وتقييد حركة تنقلاتهم إلى إضعاف قدرة هذه التنظيمات والسيطرة عليها من أجل تحقيق السلم والأمن الدوليين، ولكن تبقى هذه التدابير قاصرة إذا ما قوبلت برفض وتقاوس دولي مع هذه التنظيمات، مما يزيد قدرتها على زعزعة استقرار الدول وهذا ما حدث في عدة دول كالعراق وسوريا.

الكلمات المفتاحية:

الجزاءات الذكية الدولية، الاستهداف، التنظيمات الإرهابية الدولية، السلم والأمن الدوليين.

تاريخ إرسال المقال: 2018/05/12، تاريخ قبول المقال: 2019/04/14، تاريخ نشر المقال: 2019/07/31.

لتهميش المقال: دريسي عبدالله، " دور الجزاءات الذكية الصادرة عن مجلس الأمن في مواجهة التنظيمات الإرهابية من غير الدول"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، 2019، ص 307-322.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: دريسي عبدالله، abdou-dricidroit@outlook.com

The role of Security Council smart sanctions against non-state terrorist organizations

Summary:

We seek through this article to demonstrate the essential role played by the intelligent international sanctions issued by the Security Council in order to curb the proliferation of international terrorist organizations, which are increasingly taking the form of an international criminal phenomenon, threatening international peace and security as provided for in Article 39 of the United Nations Charter.

Intelligent international sanctions are a kind of coercive action against terrorist individuals and entities, by which the Security Council seeks to restrict the flow of arms, capital and goods under the control of those organizations, limit their movement, and weaken the capacity of these organizations to achieve peace and international security.

However, these measures may be limited if they face an international rejection and inaction against these organizations, which will increase their ability to destabilize states like the case of Iraq and Syria.

Keywords:

International Smart Sanctions, Targeting, International Terrorist Organizations, International Peace and Security.

Le rôle des sanctions intelligentes émanant du Conseil de sécurité face aux organisations terroristes non étatiques

Résumé:

Nous cherchons à travers cet article à clarifier le rôle essentiel joué par les sanctions internationales intelligentes émises par le Conseil de sécurité dans le but de freiner la prolifération des organisations terroristes internationales, qui prennent de plus en plus la forme d'un phénomène pénal international, menaçant la paix et la sécurité internationale comme prévu à l'article 39 de la Charte des Nations-Unies.

Les sanctions internationales intelligentes constituent une sorte de mesures coercitives à l'encontre des personnes, entités et organisations terroristes, par lesquelles le Conseil de sécurité vise à restreindre la circulation des armes, des capitaux et des marchandises qui sont sous le contrôle de ces organisations, limiter leur mouvement, et affaiblir la capacité de ces organisations afin de parvenir à la paix et la sécurité internationale.

Toutefois, ces mesures peuvent être limitées si elles se heurtent à un rejet international et à l'inaction face à ces organisations, ce qui augmentera leur capacité à déstabiliser les Etats comme dans le cas de l'Irak et de la Syrie.

Mots clés:

Sanctions intelligentes internationales, ciblage, organisations terroristes internationales, paix et sécurité internationales.

مقدمة

لم تأخذ ظاهرة إجرامية جدلاً واسعاً على المستوى السياسي والقانوني وفي المحافل الدولية كما أخذته الظاهرة الإرهابية، خاصة بعد صدور القرار الدولي 1373 لسنة 2001 عن مجلس الأمن جراء العمليات الإرهابية التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية في 11 أيلول/سبتمبر 2001 والظاهرة الإرهابية لم تكن وليدة هذا القرار، بل وجدت قبل هذا التاريخ بكثير إلا أنّ أحداث أيلول 2001 كشفت عن تعاضد الخطر الإرهابي على السلم والأمن الدوليين، ولذلك سعى مجلس الأمن لمواجهة هذه الظاهرة وتنظيماتها عن طريق قرارات صادرة عنه بموجب الفصل السابع، تهدف إلى محاربة هذه التنظيمات باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين دون استهداف الدول بهذه القرارات وهو ما يعرف بالجزاءات الذكية أو المستهدفة التي من خلالها يفرض مجلس الأمن مجموعة من الجزاءات تستهدف صناعات القرار والتنظيمات الإرهابية التي تعتبر مصدر تهديد للسلم والأمن الدوليين دون استهداف الدول بهذه القرارات، وذلك تماشياً مع أسس الجزاءات الدولية وعدم تعارضها مع مصالح الدول سواء الاقتصادية والإنسانية منها.

والإشكالية التي تطرح نفسها: كيف لمجلس الأمن أن يستهدف من خلال الجزاءات الدولية الذكية تنظيمات إرهابية لم ترقى لمصاف الدول؟

ونتبعها بمجموعة من التساؤلات أهمها.

ما هي أهم المرتكزات التي تقوم عليها الجزاءات الدولية الذكية والتنظيمات الإرهابية؟

ما هي الأسس القانونية التي يعتمدها مجلس الأمن في إستهدافه للتنظيمات الإرهابية من غير الدول؟

هل هذه الجزاءات لها فعالية على تزايد وتنامي الظاهرة الإرهابية على المستوى الدولي؟

للإجابة على هذه الإشكالية لا بد علينا أن نتطرق إلى المفهوم العام للجزاءات الذكية والتنظيمات الإرهابية الدولية، لنعرّج بعد ذلك إلى دور مجلس الأمن الدولي في مواجهة التنظيمات الإرهابية عن طريق التطرق للتبريرات القانونية التي يعتمدها في مواجهة هاته الكيانات، والبحث في بعض التطبيقات التي قام بها مجلس الأمن قبل وبعد صدور القرار 1373 لنرى مدى فعاليتها في الحدّ من تزايد الظاهرة الإرهابية الدولية.

أولاً: الإطار العام للجزاءات الذكية والتنظيمات الإرهابية الدولية

يعتبر موضوع الجزاءات الذكية والتنظيمات الإرهابية الدولية من بين المواضيع المستحدثة على مستوى القانون الدولي العام، ولنتمكن من فهم سلطات مجلس الأمن في تطبيقه للجزاءات الذكية على التنظيمات الإرهابية الدولية لابد علينا أن نحيط بمفهوم الجزاءات الذكية، ونبحث في تطور الظاهرة الإرهابية كظاهرة تهدد السلم والأمن الدوليين.

أولاً/1- مفهوم الجزاءات الذكية

تعتبر الجزاءات الدولية الذكية نوعاً مستحدثاً من الجزاءات الدولية والتي يقوم مجلس الأمن بتطبيقها بهدف الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، لذلك سنرى مفهوم هذه الجزاءات من خلال البحث في خصائصها ومرتكزتها التي تؤهلها لمواجهة كيانات وتنظيمات من غير الدول أعمالها تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين.

أ- تعريف الجزاءات الدولية الذكية

الجزاءات الدولية الذكية هي صورة مستحدثة عن العقوبات الاقتصادية الدولية، وهي الجزاءات التي تستهدف الفئات الحاكمة وصناع القرار في دولة الهدف وتجنّب المحكومين (المدنيين) من استهدافهم بهذه العقوبات، والهدف منها تجنّب الدول الأثر السلبية للجزاءات، من خلال تركيز وتوجيه الضغوط الإكراهية إلى النخب الحاكمة والمسؤولين والكيانات في الدول عن طريق تقييد حركتهم وتنقلاتهم وتجميد أصولهم⁽¹⁾.

والجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات ليس لها مفهوم مستقل عن الجزاءات التي يفرضها على وفق ما هو مشار إليه في ميثاق الأمم المتحدة وفي الفصل السابع على وجه التحديد⁽²⁾، وهذا ما يمكننا من القول أنّ الجزاءات الذكية لمجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول هي جزاءات مستهدفة، قد برزت في السنوات الأخيرة كنتيجة للأثار السلبية التي خلفتها العقوبات الاقتصادية على الفئات الضعيفة للبلدان المستهدفة بالعقوبة⁽³⁾.

ب- خصائص الجزاءات الدولية الذكية

باستقراءنا لتعريف الجزاءات الدولية الذكية بوجه عام نجد بأنّه يقوم على خاصيتين أساسيتين تمنحانه القدرة على توجيه الجزاءات نحو كيانات من غير الدول، وتجنبه الأزمات الإنسانية والاقتصادية ألا وهما:

(1)- سوزان اسماعيل عبدالله بنديان، دور العقوبات الذكية في إدارة الأزمات الإنسانية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص57.

(2)- عبدالله عبو، جزاءات مجلس الأمن ضد الأفراد والكيانات من غير الدول، دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 15، العدد 55، السنة 17، 2012، ص193.

(3)- حساني خالد، إشكالية تطبيق الجزاءات الدولية الذكية لمجلس الأمن على الكيانات من غير الدول، مداخلة أقيمت في الملتقى الدولي حول: من الجزاءات الدولية الشاملة إلى الجزاءات الدولية المستهدفة: أية فعالية؟، يومي 22-23 نوفمبر 2015، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص04.

- عنصر الإستهداف

بحيث أنّ الجزاءات الذكية تهدف إلى تحديد النخب وصناع القرار والمسؤولين عن السياسات المفروضة دولهم ومن لهم القدرة على تغييرها، ولتحقيق ذلك يقوم مجلس الأمن عن طريق لجانه بتحديد قوائم الأفراد المعنيين بقرار الجزاء وتحديد أصولهم المالية ومواردهم، كما يسعى لتقييد بيع الأسلحة وتقييد تحركاتهم وبهذا إلحاق الضرر بالكيانات والتنظيمات التي تعتبر تهديدا للسلم والأمن الدوليين⁽¹⁾.

إذن فمبدأ الجزاءات الذكية هو مبدأ بسيط يقوم على أساس استهداف الأصول المالية وتقييد تحركات التنظيمات الإرهابية وتحركات الأسلحة الداخلة والخارجة، وذلك بغية التأثير عليهم للرجوع عن قراراتهم وبغية السيطرة على الوضع وتجنيد البلدان المستهدفة لأزمات إنسانية⁽²⁾.

- تجنيد الدول الأزمات الإنسانية والاقتصادية

كان الدافع الأساسي وراء التحول من العقوبات الاقتصادية الدولية إلى الجزاءات الذكية، هو تجنيد الدول الأزمات الإنسانية الناتجة عن التطبيق الشامل للعقوبات، وكذلك تسبب العقوبات الاقتصادية الشاملة لأزمات اقتصادية كنتيجة لتقييد حركة السلع والمنتجات تقييدا شاملا، وعلى العكس فإنّ الجزاءات الذكية تستهدف أفرادا وتنظيمات وكيانات معينة عن طريق تجميد أصولهم المالية وتحركاتهم فيكون أثرها أخف على الإنسانية⁽³⁾.

ج: أهم أنواع الجزاءات الذكية

تتعدد الجزاءات الدولية الذكية وتختلف بحسب محتواها أو بالنظر إلى الجهة المطبقة لها، وما يهمنا نحن هنا هو النظر في محتوى الجزاءات الذكية ومن أهم أنواع هذه الجزاءات بحسب محتواها نذكر:

1- الحظر على الأسلحة

تعتبر عقوبة الحظر على الأسلحة من بين أكثر الجزاءات الذكية استخداما، لأنها تستهدف إضعاف القوة العسكرية للبلد المستهدف دون المساس بأمن المدنيين⁽⁴⁾، وتعتبر عقوبة الحظر على الأسلحة فكرة جديدة تدخل في نطاق الجزاءات الذكية الانتقائية، تشمل معدات حربية بدلا من تطبيقها على سلع ومنتجات المجتمع

(1)- قردوح رضا، العقوبات الذكية ومدى اعتبارها بديلا للعقوبات الاقتصادية التقليدية في علاقاتها بحقوق الإنسان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص54.

(2)- فاتنة عبدالعال أحمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص09.

(3)- سوزان اسماعيل عبدالله بنديان، دور العقوبات الذكية في إدارة الأزمات الإنسانية، مرجع سابق، ص57.

(4)- Cortright David, Lopez George, *Smart sanctions, Targeting Economic Statecraft* Rowman And Little field Publisher, New-York, 2002, P109 .

الدولي ليس في غنى عنها، ويوجه هذا النوع من الجزاءات ضد جماعات متطرفة مرتبطة بأعمال عنف قد تمس السلم والأمن الدوليين.

2- الحظر على السفر

إنذ عقوبة الحظر على السفر تدخل في نطاق الجزاءات الذكية، لأنها تهدف على وجه الخصوص تقييد حركة الأفراد والتنظيمات المستهدفة، وباعتبار أنّ السفر ضروري للقادة والسياسيين في علاقاتهم الدولية فتقييد تحركاتهم يؤدي بالضرورة إلى إضعاف الهدف دون المساس بالمدنيين. ويختلف الحظر عن السفر باختلاف النزاع المعروض على مجلس الأمن، فقد يكون شاملا لجميع الرحلات كما يمكن أن يكون مركّزا على التجارة والطيران المملوكين من طرف الأفراد والجماعات المستهدفة، وهذا مرتبط بمدى دقة العقوبات على الأفراد المستهدفين حتى لا تتعطل مصالح الدول⁽¹⁾.

3- الحظر التجاري للسلع الأساسية

تتناسب عقوبة الحظر التجاري على السلع الأساسية مع الجزاءات الذكية، بحيث يتم فيها تقييد حركة السلع الأساسية كالبنترول والذهب وبعض المواد التي تقوم عليها اقتصاد الدول المستهدفة، دون المساس بالمواد الأساسية التي تقوم عليها حياة الفئات المدنية. والحظر التجاري يكون مستهدفا لسلع يسيطر عليها الهدف في المناطق المستهدفة، والتي ينجم عن تقييدها ضعف الطرف المستهدف وخسارته لموارده التي منحته القوة⁽²⁾، كما حدث مع تجارة النفط المطبقة على تنظيم الدولة في العراق والشام " داعش " والهدف منه تقييد موارد الحركات الإرهابية وإضعافها.

(1)- Djacoba Liva, *Les sanctions des Nations-Unies et leur effets secondaires : Assistance aux victimes et voies juridiques de prévention*, 1^e édition, Presses universitaires de France, Paris, 2005, p. 248.

(2)- فاتنة عبدالعال أحمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، مرجع سابق، ص386.

4- العقوبات المالية المستهدفة

تعتبر من أهم أنواع الجزاءات الدولية الذكية والذي عكف مجلس الأمن على تطبيقها، وتستهدف العقوبات المالية بالدرجة الأولى الأفراد والتنظيمات المالية لها ومحاولة إضعافها من خلال تقييد مواردها المالية، وتعتبر كإجراء مكمل للحظر على السلع الأساسية وحظر التجارة للأسلحة، فبتقييد حركة السلع الأساسية وتجارة الأسلحة وإضافة تقييد حركة رؤوس الأموال الجماعات المستهدفة يؤدي بالضرورة إلى إضعافها⁽¹⁾.
بعدما تمكنا من إعطاء مفهوم دقيق للجزاءات الدولية الذكية، لا بد علينا أن نتطرق إلى مفهوم الظاهرة الإرهابية كظاهرة دولية جديدة أصبحت تهدد السلم والأمن الدوليين.

أولاً/2- الإطار العام للتنظيمات الإرهابية

لنتمكن من الإحاطة بمفهوم التنظيمات الإرهابية ككيانات، لا بد علينا أن نتطرق إلى تعريف هذه التنظيمات وتطورها وأهم الخصائص التي تتميز بها.

أ- تعريف التنظيمات الإرهابية

هناك عدة تعريفات مختلفة للتنظيمات الإرهابية الدولية و كلها تركز على أنها: مجموعة من الأشخاص يرتكبون العنف ضد المدنيين ويهدف إلى إضعاف الروح المعنوية عن طريق إرهاب المدنيين، فنجد الإرهاب يستهدف الطائرات المدنية والسكان المدنيين وغيرها⁽²⁾، وقد أصبح الإرهاب الدولي في العقدين الأخيرين أحد المصادر غير التقليدية البارزة لتهديد السلم والأمن الدوليين، وتساعد خطره منذ أحداث 11 سبتمبر 2001 وتنامي التهديد الذي تمثله العديد من التنظيمات الإرهابية مثل تنظيم القاعدة و " داعش" في سوريا والعراق، ورغم أنّ مجلس الأمن الدولي عدّ الإرهاب في قراره 1269 الصادر عام 1999 كأحد مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين، وقد تميزت التنظيمات الإرهابية بعدة سمات رافقت تطور هذه الظاهرة على المستوى الدولي، لذلك سنتطرق إلى تطور الظاهرة الإرهابية بشكل وجيز ونعدّد أهم السمات التي أصبحت هذه الظاهرة تتميز بها.

ب- تطور التنظيمات الإرهابية الدولية

تحولّ الإرهاب الدولي بعد انتهاء الحرب الباردة إلى ظاهرة دولية واضحة، ولم يعد يقتصر على أعمال فردية محدودة، بل أصبح عالمياً خاصة منذ أحداث 11 سبتمبر 2001، بل إنّ الإرهاب الدولي كان سبباً رئيسياً في اندلاع العديد من الحروب، حيث أدت هذه الهجمات إلى انطلاق حرب عالمية على الإرهاب التي

(1)- خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المتخذة من مجلس الأمن، منشورات حلي الحقوقية، لبنان، 2013، ص455.

(2)- أمير فرج يوسف، مكافحة الإرهاب، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2011، ص 35.

قاداتها الولايات المتحدة الأمريكية، ونجم عنها حرب أفغانستان وإسقاط نظام طالبان، ثم الحرب الأمريكية على العراق وإسقاط نظام صدام حسين، كما شن التحالف الدولي الحرب على تنظيم داعش في العراق والشام. وقد أخذ الإرهاب طابعا دوليا هو وتنظيماته، وأصبح السمة الأساسية من سمات النظام الدولي الجديد، فبعد انتهاء النظام الدولي ثنائي القطبية وانحسار الشيوعية، ظهر تيار فكري يرى أنّ النظام الدولي أحادي القطبية الذي ميّز فترة التسعينيات قد تغير إلى ثنائي القطبية مرة أخرى بعد أحداث 11 سبتمبر، حيث تمثل الو.م.أ وحلفائها أحد أقطابه، أما القطب الثاني فيمثلته التنظيمات الإرهابية الدولية، وأبرزها تنظيم القاعدة، ثم حل تنظيم داعش في سوريا والعراق محل تنظيم القاعدة في مواجهة الو.م.أ وحلفائها⁽¹⁾، وأدى ذلك لنشوء نمط جديد من الصراع العالمي، أصبح فيه أحد أطراف الصراع لأول مرة في السياسة الدولية تنظيما وليس دولة، في مواجهة تحالف من القوى الكبرى تقوده الو.م.أ وحلفائها⁽²⁾.

ج- سمات التنظيمات الإرهابية الجديدة

يحمل الإرهاب الدولي الجديد وتنظيماته الذي ميزت فترة التسعينيات من القرن العشرين خصائص جديدة تميزه عن الإرهاب القديم، الذي ميّز فترة الحرب الباردة والنظام الدولي ثنائي القطبية وتتجسد هذه السمات في:

- صعوبة مراقبة الإرهاب ومنع انتشاره: كما أنه يتسم بأنه أكثر عنفا ويأخذ صورة شبكية تتكون من الخلايا الخفية المنفصلة والتي تربطها أساليب خاصة في الاتصال من أجل ضمان أقصى مرونة هجومية ممكنة، ومن أجل تحقيق أمنها الخاص من خطر القوى المضادة⁽³⁾.
- شمولية المجال: حيث يتسم الإرهاب باتساع ساحته لتشمل العالم كله، وبالتالي فإنّ أهداف الإرهاب لم تعد تقتصر على دول أو مناطق بعينها، بل شملت الدول المتقدمة والنامية، كما اتسعت المواجهة العالمية مع التنظيمات الإرهابية مثل تنظيم القاعدة وتنظيم داعش وغيرها، لكي تكون على اتساع العالم بأسره من أفغانستان حتى الو.م.أ ذاتها مروراً بالعراق وسوريا واليمن وليبيا⁽⁴⁾.
- صعوبة المواجهة: ويرجع ذلك لاستعمال التنظيمات الإرهابية لوسائل التكنولوجيا الحديثة، مثل الانترنت والبريد الإلكتروني، وبالتالي يمكن القول بأنّ العولمة ساعدت في انتشار الإرهاب وتطوره، حيث أصبحت هذه

(1)- أحمد السيد أحمد، مجلس الأمن... فشل مزمّن وإصلاح ممكن، مركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، القاهرة، 2010، ص231.

(2)- محمد السيد سليم، تطور السياسة الدولية في القرنين التاسع عشر والعشرون، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص702.

(3)- محمد قدرى سعيد، الإرهاب بدون قيادة.. العالم والإرهاب الجديد، التقرير الاستراتيجي العربي، 2004-2005، مركز الأهرام للدراسات الإستراتيجية، ص82.

(4)- محمد السيد سليم، تطور السياسة الدولية في القرنين التاسع عشر والعشرين، مرجع سابق، ص703.

التنظيمات تستخدم الوسائل التكنولوجية الحديثة في الاتصالات مما يشكل صعوبة في تعقبها، كما أصبحت تستخدم الأسلحة الحديثة خاصة بعد سقوط النظام في ليبيا واستيلائها على أسلحة الجيش الليبي والعراقي والسوري، فأصبحت التنظيمات الإرهابية لها القدرة في مواجهة جيوش نظامية، كما أنّ استيلائها على منابع النفط ضمن لها الأموال الكافية لتمويل عملياتها⁽¹⁾.

- **تزايد ضحايا الإرهاب:** فضحايا الإرهاب باتوا يفوقون ضحايا الحروب التقليدية عدداً، فأحداث 11 سبتمبر أوقعت ثلاثة آلاف قتيل في أقل من نصف ساعة، كما أنّ ضحايا الإرهاب في العراق وسوريا ومصر وفرنسا وبريطانيا تجاوزت عشرات الآلاف إضافة إلى ملايين اللاجئين والمهجرين، ونهب الإرث الثقافي للدول كما حدث في سوريا وتدمير البنية الأساسية للدول⁽²⁾.

وبالتالي أصبح الإرهاب يشكل أحد المصادر الخطيرة لتهديد السلم والأمن الدوليين، وأضحى الموضوع الرئيسي في تفاعلات النظام والعلاقات الدولية، خاصة في العقد الأخير مما دفع بمجلس الأمن للتصدي لهذه الظاهرة باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين وهذا ما سنتطرق إليه.

ثانياً: سلطات مجلس الأمن في تطبيق الجزاءات الذكية في مواجهة التنظيمات الإرهابية

تعتبر ظاهرة تنامي التنظيمات الإرهابية الحدث البارز في عالمنا هذا، لذلك سعى مجلس الأمن للحدّ من تنامي الظاهرة باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال البحث في التبريرات القانونية التي يعتمدها مجلس الأمن في مواجهته للتنظيمات الإرهابية باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدولي، لنتطرق بعدها إلى أهم القرارات الصادرة عن مجلس الأمن في مواجهته لهذه التنظيمات عن طريق الجزاءات الذكية المستهدفة.

ثانياً/1- التبريرات القانونية لمجلس الأمن في مواجهة التنظيمات الإرهابية عن طريق الجزاءات الذكية

بتحليلنا لنصي المادتين 39 و 41 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة، نجد بأنّ نص المادة 39 من الميثاق قد منحت مجلس الأمن الدولي سلطة تكييف الوقائع المعروضة عليه وتصنيفها إن كانت تعتبر تهديداً للسلم والأمن الدوليين أو تعتبر من أعمال العدوان، وتتص المادة 39 على سلطات مجلس الأمن في اتخاذ التدابير اللازمة

(1)- توفيق الحاج: القرار 1373 والحرب على الإرهاب، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2013، ص196.

(2)-T.G. weiss.(Eds), Terrorism and the UN , Before And After september 11 and boulden Bloomington, Indiana university press, 2004, p.86.

طبقاً لأحكام المادتين 41 و 42 من الميثاق وذلك لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه⁽¹⁾، وكما جرت العادة فمعظم تصنيفات مجلس الأمن للأعمال الإرهابية وذلك انطلاقاً من القرار 748 لعام 1992، والذي وصف فشل ليبيا في أن تظهر بأعمال ملموسة بتخليها عن الإرهاب كنوع من أنواع تهديد السلم والأمن الدوليين، وقد أثار هذا القرار إشكالية مدى مشروعية استناده للفصل السابع وتكييف العملية الإرهابية بأنه تهديد للسلم والأمن الدوليين⁽²⁾، كما توالى القرارات الأممية على هذا التصنيف واعتبار الأعمال الإرهابية التي تقوم بها هذه التنظيمات هي أعمال تهدد السلم والأمن الدوليين، ولعل أبرز هذه القرارات القرار 1373 لسنة 2001 والذي فتح المجال لمجلس الأمن لمحاربة هذه الظاهرة، وذلك باتخاذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 41 و 42 من الميثاق.

وبتحليلنا لنص المادة 41 من الميثاق نرى بأن: 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...⁽³⁾، وهنا فتح الميثاق المجال لمجلس الأمن في تكييف التدابير اللازمة لمواجهة التنظيمات الإرهابية باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين، ومن بين هذه التدابير نجد الجزاءات الذكية التي تستهدف التنظيمات الإرهابية عن طريق تجميد رؤوس أموال هذه التنظيمات وتقييد تحركاتهم وتقلاتهم، وكذلك تقييد حركة الأسلحة لإضعافهم وتقييد حركة السلع الأساسية كالبنترول والماس وذلك لإضعاف قوة هذه التنظيمات وحرمانها من قوتها.

وكذلك بتحليلنا لنص المادة 51 من الميثاق فنجد بأنها تمنح جميع أعضاء الأمم المتحدة حق الدفاع الشرعي في حالة تعرضها لهجمات مسلحة وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين⁽⁴⁾، وهذا ما استثمرت فيه الو. م. أ عن طريق شنّها الحرب الاستباقية في إطار حربها على الإرهاب، وهذا ما أكد عليه مجلس الأمن من خلال قراره 1373 لسنة 2001 والقرار 1368 لعام 2001 من خلال تفعيله لحق الدفاع عن النفس ضد أي تهديد مسلح، وهذا ما اعتبرته الولايات المتحدة الأمريكية إطاراً مرجعياً في شنّها الحرب على الإرهاب الدولي.

ومن هنا كان لمجلس الأمن أن يستعمل الجزاءات الذكية على التنظيمات الإرهابية الدولية باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين، متى ما رأى ذلك مفيداً للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وقد ظهرت عدة تطبيقات لمجلس الأمن للجزاءات الذكية الدولية الموجهة ضد التنظيمات الإرهابية الدولية، لعل أبرزها حركة

(1)- نص المادة 39 من الميثاق، وقع ميثاق الأمم المتحدة في 26 حزيران/ يونيو 1945 في سان فرانسيسكو، وأصبح نافذاً في 24 تشرين الأول/ أكتوبر 1945.

(2)- انظر في ذلك، قرار مجلس الأمن رقم 748 لسنة 1992-31 March 1992 / Res / 748 S

(3)- نص المادة 41 من الميثاق.

(4)- نص المادة 51 من الميثاق.

طالبان وتنظيم القاعدة في أفغانستان وكذلك ضد تنظيم داعش في العراق والشام، وذلك من خلال تقييد حركة تنقلاتهم وحركة الأسلحة والسلع الأساسية كالبتروول والذهب وكذلك تجميد رؤوس الأموال وإدراج أسمائهم في القوائم السوداء المشمولة بالجزاءات الذكية.

ثانياً/ 2- مجلس الأمن وتطبيقاته للجزاءات الذكية ضد التنظيمات الإرهابية

أثر الإرهاب الدولي بشكل كبير في دور مجلس الأمن في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، حيث تميزت معالجة المجلس لهذه القضية بالتوسع في استخدام الفصل السابع الذي يتضمن تدابير قسرية ضد الدول والجماعات التي ترعى الإرهاب، وقد تم توظيف مجلس الأمن من قبل القوى الكبرى لاستصدار عشرات القرارات المرتبطة بظاهرة الإرهاب، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال:

1- تطبيق مجلس الأمن للجزاءات الذكية على التنظيمات الإرهابية قبل أحداث 11 سبتمبر

بدأ مجلس الأمن بالتعامل بجدية مع الظاهرة الإرهابية كتهديد للسلم والأمن الدوليين منذ بداية التسعينات من خلال القرار 748 لعام 1992 الذي وصف فيه فشل ليبيا في أن تظهر بأعمال ملموسة بتخليها عن الإرهاب، وبالرغم من الجدل الواسع الذي خلفه هذا القرار، وذلك في مدى مشروعية استناد القرار للفصل السابع وتكليف العملية الإرهابية على أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين، فقد أعاد المجلس التأكيد على هذا القرار في قراره 883 لعام 1993 كما اتخذ مجلس الأمن موقفاً مماثلاً في القرار 1044 لعام 1996 المتعلق بمحاولة اغتيال الرئيس المصري حسني مبارك.

وقد اتسم تعامل مجلس الأمن الدولي في البداية مع الظاهرة الإرهابية بالجزئية وبمنظور حالة بحالة، وليس وفق رؤية شاملة وكلية للظاهرة كما برز في القرار 1267 لعام 1999 الذي أنشأ لجنة كأحد الأجهزة الفرعية التابعة لمجلس الأمن، تقوم برصد الجزاءات ضد طالبان والقاعدة والتي ركزت على إيجاد قوائم بأسماء الأشخاص أو المجموعات التي على صلة بتنظيم القاعدة أو بحكومة طالبان، وكانت هذه أبرز الحالات التي طبق فيها مجلس الأمن الفصل السابع ضد تنظيمات إرهابية والتي اعتبرها تهديداً للسلم والأمن الدوليين⁽¹⁾.

(1)- نهي علي بكر، مشروعات إصلاح مجلس الأمن، دراسة سياسية مقارنة في ضوء أزمات ما بعد الحرب الباردة، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2007، ص103.

2- تطبيق مجلس الأمن للجزاءات الذكية على التنظيمات الإرهابية بعد أحداث 11 سبتمبر

أدت أحداث 11 سبتمبر لعام 2001 إلى نقلة نوعية في نمط تعامل مجلس الأمن مع ظاهرة الإرهاب الدولي، وذلك من خلال شجب الأعمال الإرهابية وفرض آليات ملزمة للدول في مواجهة الظاهرة الإرهابية وبناء قدرات حكومية للتعامل مع التنظيمات الإرهابية وفرض عقوبات على الدول المصدرة للإرهاب، وبعد أسبوعين من أحداث 11 سبتمبر أصدر مجلس الأمن قراره 1373 الذي فعّل فيه آليات لمكافحة الإرهاب، حيث دعا الدول الأعضاء فيه إلى منع وقمع تمويل الإرهاب، والامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم للكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية وعدم توفير الملاذ الأمن لمن يمولون الأعمال الإرهابية أو من يدبرونها أو يدعّمونها أو يرتكبونها⁽¹⁾.

كما أنّ هذا القرار وإن كان لا يعرف الظاهرة الإرهابية فإنّه يلزم الدول بموجبات تتعلق فقط بسلوك الأفراد، والهيئات والشبكات، ثم أنشأ مجلس الأمن لجنة مكافحة الإرهاب لرصد تنفيذ القرار 1373 والتي سعت إلى تعزيز قدرة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على منع وقوع الأعمال الإرهابية داخل حدودها وفي المناطق التي تقع فيها على حد سواء، كما توالى القرارات ولعل أبرزها القرار 1452 لعام 2002 الذي عدّل أحكام المجلس المتعلقة بالأرصدة المجمدة لحركة طالبان وأعضاء تنظيم القاعدة، كما أصدر المجلس قراره 1455 لعام 2003 لتحسين التدابير المتخذة ضد طالبان وأعضاء منظمة القاعدة، وذلك من خلال تجميد أموال طالبان وأسامة بن لادن ومساعديه، وفرض حظر على الأسلحة وإجراءات السفر وتحسين التنسيق بين اللجنة المنشأة بالقرار 1267 ولجنة مكافحة الإرهاب⁽²⁾.

كما أصدر مجلس الأمن القرار 1540 لعام 2004، الذي أوضح فيه قلق المجتمع الدولي من تمكن الفاعلين غير الدوليين المنصوص عليهم في قرار مجلس الأمن 1267 لعام 1999 والقرار 1373 لعام 2001 من حيازة وتطوير ونقل الأسلحة الكيماوية والنووية والبيولوجية بما يهدد السلم والأمن الدوليين، ويستوجب تقوية التعاون والتنسيق الجهود على المستويين الدولي والإقليمي، وقيام الدول بالسيطرة الكاملة الفعالة على ما يمر من حدودها وإصدار القوانين لذلك، كما تم إنشاء لجنة لمراقبة تنفيذ القرار 1540 والمغزى من هذا هو منع وصول أسلحة الدمار الشامل إلى الإرهابيين لاستخدامها في عملياتهم⁽³⁾.

(1)-انظر قرار مجلس الأمن الدولي 1373 الصادر بتاريخ 28 سبتمبر 2001. S/Res/ 1373(2001).

(2)- عبدالله الأشعل، القانون الدولي لمكافحة الإرهاب، مؤسسة الطوبجي، القاهرة، مصر، 2003، ص743.

(3)- نهي علي بكر، مشروعات إصلاح مجلس الأمن، مرجع سابق، ص105.

3- تطبيق مجلس الأمن للجزاءات الذكية على التنظيمات الإرهابية في فترة ما بعد الربيع العربي

أدت حالة انهيار الدولة في بعض بلاد الربيع العربي إلى إيجاد بيئة مواتية لنمو التنظيمات الإرهابية، وقيامها بالعديد من العمليات داخل تلك البلاد وخارجها، مما أدى إلى تركيز الأجندة الدولية وتفاعلات مجلس الأمن على مواجهة تلك الظاهرة، وقد أصدر المجلس العديد من القرارات التي تعالج الظاهرة الإرهابية، واتسمت بأنها إما تتناول أفعال التنظيمات الإرهابية مثل داعش أو غيره، أو تتناول الأوضاع المتدهورة في دول الربيع العربي مثل سوريا والعراق واليمن وليبيا وإدانة الأفعال الإرهابية فيها، أو اتخاذ إجراءات جماعية دولية بشأن الظاهرة الإرهابية، ومنها التحالف الدولي لمواجهة تنظيم داعش في سوريا والعراق⁽¹⁾.

ومن أبرز قرارات مجلس الأمن بشأن الظاهرة الإرهابية بعد عام 2011 القرار رقم 2017 لسنة 2013 الذي عدّ تنظيم الدولة مجموعة إرهابية، وطالب بمكافحتها وأكد أنّ تنظيم الدولة في العراق والشام تخضع للحظر من الأسلحة وتجميد الأصول المفروضة بموجب قرار مجلس الأمن 1267 لعام 1999، والقرار 2083 لعام 2012 ويشدّد أهمية التنفيذ الفوري والفعال لهذه التدابير.

واتخذ مجلس الأمن قراره 2170 في 15 أغسطس 2014 بشأن فرض العقوبات على داعش، كما أدرج المجلس في 19 نوفمبر 2014 تنظيم أنصار الشريعة الليبي على القائمة السوداء للتنظيمات الإرهابية بسبب ارتباطه بتنظيمي القاعدة و داعش، كما أدان في 28 فبراير 2015 ما وصفه بالأعمال الإرهابية البربرية التي ارتكبتها مسلحو تنظيم الدولة ومن ضمنها تدمير الآثار التاريخية والثقافية⁽²⁾.

وبعد أيام من تعرض باريس لهجمات إرهابية، أصدر مجلس الأمن في 20 نوفمبر 2015 القرار رقم 2249 الذي دعا فيه الدول إلى القيام بكل ما في وسعها لمضاعفة وتنسيق جهودها لمنع وإحباط الأعمال الإرهابية التي يرتكبها على وجه التحديد تنظيم داعش وجبهة النصرة، ويحث القرار الدول على تكثيف جهودها لوقف تدفق المقاتلين الإرهابيين إلى العراق وسوريا ومنع إحباط تمويل الإرهاب.

واتخذ مجلس الأمن الدولي القرار 2253 في 17 ديسمبر 2015 بالإجماع، والذي يلزم الدول بمكافحة تمويل الإرهاب ومنع تقديم أي مساعدة أخرى لتنظيمي داعش والقاعدة وأي شخص أو مجموعة أو شركة أو منظمة مرتبطة بهما، ويطلب القرار الملزم للجميع المستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، كذلك بالتجميد الفوري لموارد التنظيمين وأرصدهما المالية، ولا يسمح بتوريد " مباشر أو غير مباشر" للسلاح لهما،

(1)- عبدالحسين شعبان، الإرهاب الدولي وحقوق الإنسان، رؤية عربية، دراسة منشورة على موقع التجديد العربي على الانترنت: www.arabrenewal.com

(2)- خير الله داود، في تعريف الإرهاب وشرعية وسائل القضاء عليه، دراسة منشورة على موقع العرب نيوز، www.arabnews.com

ويدعو كذلك إلى اتخاذ تدابير نشطة وجذرية لوقف تدفق الأموال والأصول المالية الأخرى، والموارد الاقتصادية الموجهة للأفراد والتنظيمات⁽¹⁾.

ومن هنا فقد تزايد استعمال مجلس الأمن للجزاءات الذكية الموجهة ضد الأفراد والتنظيمات الإرهابية، وذلك بهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين دون المساس بأمن الدول اقتصادياً وإنسانياً، فالهدف من الجزاءات الذكية هو استهداف التنظيمات الإرهابية والأفراد والكيانات المشاركة في هذه العمليات دون استهداف المدنيين وأمنهم ولا الدول واقتصادهم.

4- مدى فاعلية مجلس الأمن في مجابهة التنظيمات الإرهابية بالجزاءات الدولية الذكية

لا تقاس فاعلية مجلس الأمن الدولي فقط بمؤشر تدخله في الصراعات والأزمات الدولية وإصدار القرارات الخاصة بها، ولكن أيضاً بمدى قدرته على تسويتها وحلها سلمياً، ومنع اندلاعها أو تجددتها وهنا نجد عدم فاعلية مجلس الأمن في مواجهة التنظيمات الإرهابية لعدة عوامل:

- صعوبة تعريف الإرهاب الدولي: فلا يوجد تعريف مانع جامع له وذلك نظراً لتباين وتعارض وجهات نظر الدول المختلفة حول تعريف الإرهاب، فما تعدّه بعض الدول حق المقاومة المشروعة تعدّه الدول الكبرى خاصة الو.م.أ إرهاباً، وهذا الاختلاف في التعريف يؤدي إلى إحداث إشكاليات أساسية في مواجهة الظاهرة الإرهابية⁽²⁾.

- عدم وجود ضوابط وآليات للمساءلة عن الأعمال التي تقوم بها الدول في الرد على الأعمال الإرهابية، وعدم خضوع الرد على الأعمال الإرهابية للقانون الدولي الإنساني.

- الخلط ما بين المفهوم السياسي والقانوني للتنظيمات الإرهابية: حيث أثرت سيطرة مصالح الدول الكبرى وتناقضها سلباً في فاعلية مجلس الأمن في مواجهة الظاهرة الإرهابية، بل أنّ الدول الغربية ونمط تعاملها مع الظاهرة الإرهابية والجماعات الإرهابية قد أسهم في نمو الإرهاب وتنامي هذه الجماعات، كما هو الحال مع تنظيم داعش حيث أخفقت المواجهة الأمريكية والغربية والروسية في القضاء عليه⁽³⁾.

- غياب الحلول السياسية الشاملة للأزمات العربية والدولية بحسبانها الحل الأفضل لتخفيف الظاهرة الإرهابية، فالاعتماد على الحل العسكري لم يؤدي إلى القضاء على التنظيمات الإرهابية.

(1)- أنظر القرار رقم 2253 الصادر في 17 ديسمبر 2015. S/Res/2253(2015)

(2)- مصطفى علوي، قضايا الأمن العالمي، قضايا ومشكلات عالمية معاصرة، الجامعة العربية المفتوحة، الكويت، 2005، ص211.

(3)- أحمد سيد أحمد، مجلس الأمن... فشل مزمن وإصلاح ممكن، مرجع سابق، ص231.

- غياب الشفافية: حيث يتخذ مجلس الأمن قراراته، ويجري مداولاته في شكل حلقات نقاش أو مشاورات غير رسمية، الأمر الذي حرم كثيرا من الدول المعنية بتلك القرارات من حق المشاركة أو الاستماع والرد، وأدى بفضل استخدام حق الفيتو إلى تكريس سلطة الدول الأعضاء حول عدد من الموضوعات التي يزداد الاهتمام بها دوليا كموضوع الإرهاب.

خاتمة

أصبح الإرهاب الدولي سمة عالمية وإحدى أبرز خصائص النظام الدولي الجديد، وبالرغم من تعامل مجلس الأمن بصورة قانونية مع الإرهاب الدولي عن طريق الجزاءات الدولية الذكية كأحد التدابير القسرية الموجهة ضد التنظيمات الإرهابية، إلا أنّ ذلك أدى إلى تقاوم هذه التنظيمات وتوزعها على المستوى الدولي وذلك كنتيجة حتمية لانفراد القوى العظمى بمواجهة التنظيمات الإرهابية وحشد الدول الأخرى مع سياساتها، والقيام بممارسات في ردها على الأعمال الإرهابية تخالف القانون الدولي وتهدم قواعده التقليدية، بل أدت تلك الممارسات إلى المزيد من الفوضى وتهديد السلم والأمن الدوليين، وهو ما يجب مراعاته لمجلس الأمن في عملية الإصلاح المنتظرة.

ومن بين النتائج التي نستشفها من خلال ورقتنا بحثية والمتأولة لاستهداف مجلس الأمن بواسطة الجزاءات الذكية للتنظيمات الإرهابية الدولية نذكر:

- تعتبر الجزاءات الدولية الذكية بجميع أنواعها أهم التدابير الردعية التي يطبقها مجلس الأمن، والتي تتلاءم مع خصائص التنظيمات الإرهابية الحديثة، التي تتميز بصعوبة الرقابة عليه وتوسع مجالاته ليفوق النطاق الداخلي للدول، ويصل في توسعه إلى النطاق العالمي وتهديده لاستقرار السلم والأمن الدوليين.
- يجد مجلس الأمن تبريراته في تطبيقات الجزاءات الدولية الذكية على كيانات وتنظيمات من غير الدول في نص المادة 39 التي منحت مجلس الأمن سلطات واسعة في تكييف الحالات المعروضة عليه والتعامل معها بالتدابير التي يراها مناسبة للوقائع التي هو في صدد معالجتها، ولتأتي بعد ذلك نص المادة 41 لتؤكد على هذا المفهوم من خلال تعدادها للتدابير التي يراها مناسبة في مواجهة الحالات المعروضة عليه ولم تحصرها، بل فتحت الباب لمجلس الأمن في الاجتهاد وذلك بقولها: "من بينها..." وهذا ما فسر على أنه أساس ومبرر قانوني لمجلس الأمن لتطبيقه للجزاءات الدولية الذكية على كيانات وتنظيمات إرهابية من غير الدول، تسعى من خلال أعمالها إلى تهديد السلم والأمن الدوليين.

أما عن أهم التوصيات التي نراها مناسبة في هذا الموضوع فهي:

- ضرورة تحديد المصطلحات القانونية بدقة كمصطلح الإرهاب الدولي، حتى لا يستغل كحق في تطبيقه في غير محله، وهذا ما نراه منتشرًا في وقتنا الحالي خلط حق المقاومة وتقرير المصير بمفهوم الإرهاب الدولي لحرمان الشعوب من حقوقها بإسباغها صبغة الإرهاب الدولي.
- ضرورة تقييد سلطات مجلس الأمن في تكييفه للوقائع من خلال تحديد مجال كل من تهديد السلم والإخلال به والعدوان، حتى لا يفسر على أنه اعتداء من طرف مجلس الأمن على حق الدول بالمقاومة عن طريق الحركات التحررية.
- ضرورة استئثار مجلس الأمن بتطبيقه للجزاءات الدولية الذكية على التنظيمات الإرهابية من غير الدول بنفسه وعدم توكيل مهمة ذلك لأعضائه، حتى لا تستغل لتحقيق مصالح خاصة من وراء ذلك وهذا ما أكدته حالة طالبان وما بعدها من تطبيقات.