جامعـة دمشق
كلّية الحقـوق



العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المُتَّخَذة من مجلس الأمن

وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان

بحث علميّ قانونيّ أعد لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدوليّ

إعداد الطالبة
خولة مُحيّ الدين يوسف

إشراف الدكتورة
أمل يازَجيّ

١٤٣٣هـ - ٢٠١٢ م

جامعـة دمشق
كلّية الحقـوق

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة
المُتَّخَذة من مجلس الأمن
وانعكاسـات تطبيقها على حقوق الإنسان

بحث علميّ قانونيّ أُعد لنيل درجـة الدكتوراه في القانون الدوليّ

إعداد الطالبة
خولة مُحيّ الدين يوسف

لجنة الحكم:

د. أمل يازَجيّ:	الأستاذ المساعد في فسم القانون الدولي بكلّية الحقوق، جامعة دمشق	عضواً مشرفاً
د.ماهر ملندي:	الأستاذ المساعد في فسم القانون الدولي بكلّية الحقوق، جامعة دمشق	عضواً
د.رضوان الحاف:	الأستاذ المساعد في فسم القانون الدولي بكلّية الحقوق، جامعة حلب	عضواً
د. حسن الجوني:	المدرس في فسم القانون الدولي بكلّية الحقوق، الجامعـة اللبنانيّة	عضواً
د.إبراهيم درّاجي:	المدرس في فسم القانون الدولي بكلّية الحقوق، جامعة دمشق	عضواً

١٤٣٣هـ - ٢٠١٢ م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَعَلَّمَكَ مَا لَمْ تَكُن تَعْلَمُ ۚ وَكَانَ فَضْلُ ٱللَّهِ عَلَيْكَ عَظِيمًا ﴾

صدق الله العظيم

[سورة النساء: الآية ١١٣]

إهداء

تمرُ لحظات عديدة يجد المرء نفسه فيها حائراً . . . . يُفتش عن كلماتٍ تُعبر عن ما يدور في خلده. . . .ولعل اللحظة التي خُطت فيها هذه السطور خيرُ مثالٍ على ذلك. . . . . .

فما من كلماتٍ تصف ما يتملكني من مشاعر إزاء من كانوا دائماً إلى جانبي في مختلف مراحل حياتي، مقدمين كل العون والرعاية . . . . . أسرتي الغاليّة:

والدي. . .والدتي. . .أخي حسن. . .أختي هدى. . . . . .

إليهم أهدي هذا العمل، فلولاهم لما أبصر النور

خولة

كلمة شكر

في بداية صفحات هذا البحث أتقدّم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى **الدكتورة أمل يازَجيّ**، إذ لطالما كانت خير مثالٍ يحتذيه المرء، بعلمها وشخصيتها الأكاديميّة المتفرّدة، وحرصها على متابعة إنجاز هذا البحث بتفاصيله كافة، وبكل أمانةٍ وإخلاصٍ، فكان العمل بإشرافها تجربةً غنيّةً، صقلت ما اكتسبته خلال سنوات دراستي الجامعيّة، وأضافت أفقاً جديداً إلى مسيرتي العلميّة.

كما أتوجه بالشكر الجزيل **إلى السادة أعضاء لجنة الحكم** لتفضلهم بقبول مناقشة هذا البحث والحكم على قيمته العلميّة، وإنه لموضع فخرٍ أن يستأثر هذا البحث بجزءٍ من وقتهم الثمين، فملاحظاتهم القيّمة ستزيده عمقاً وثراءً، وستظل منارةً أهتدي بها في كل خطوةٍ على درب البحث العلمي، فلجهودهم كل التقدير.

ويشرفني أن أعبر عن كل الفخر والاعتزاز بجميع **أساتذتي في قسم القانون الدوليّ في كليّة الحقوق بجامعة دمشق**، والذين اعتبر ما حصّلته من علمٍ ومعرفةٍ بفضلهم من أثمن ما اكتسبته في حياتي.

Abbreviations

الدوريـ ـات:

AJIL: American Journal Of International Law.

ASIL: Ameriacn Society Of International Law.

EJIL: European Journal Of International Law.

MJIL: Michegan Journal Of International Law.

MPYBUNL: Max Planck Yearbook Of United Nations Law.

HHRJ: Harvard Human Rights Journal.

CJIL: Connecticut Journal Of International Law.

FLR: Fordham Law Review.

AJPH: American Journal Of Public Health.

OJ L: Official Journal Of The European Union, Legislation Series.

TYIR: The Turkish Yearbook Of International Relations.

N Y B I L: The Netherland Yearbook Of International Law

W P: World Politics.

VJIL: Virginia Journal Of International Law.

اختصـارات أخـرى:

CFSP: Common Foreign And Security Policy Of The European Union.

DHA: United Nations Department Of Humanitarian Affairs**.**

ESIL: European Society Of International Law.

EU: European Union.

ECJ: European Court Of Justice.

EC: Eouropean Commission.

FAO: Food And Agricultural Organization.

GATS: General Agreement On Trade And Services.

GATT: General Agreement On Trade And Tarrifs.

GEP: Global Environment Facility.

GSP: General System Of Preference.

GSP: The Generalized System Of Preference.

HRBA: Human Rights Based Approaches To Development.

IBRD: International Bank For Reconstruction And Development.

ICAO: International Civil Aviation Organizations.

ICC: International Criminal Court.

ICJ: International Court Of Justice.

ICRC: International Committee Of The Red Cross.

ICTY: International Criminal Tribunal For Yougeslavia.

IEEPA: Iternational Emergency Economic Power Act.

IIC: International Investigation Committee.

IIL: Institute For International Law And Justice, New York University - School Of Law.

ILC: International Law Committee.

ILO: International Labour Organization.

IMF: International Monetary Fund.

Interpol: International Police Organization.

ITU: International Telecomunication Union.

OCHA: Office For The Coordination Of Humanitarian Affairs**.**

OFFP: Oil For Food Program.

MFN: Most Favoured Nation.

NAFTA: North American Free Trade Agreement.

R2P: Responsibility To Protect.

TEC: Treaty Establishing The European Community.

UNCC: United Nations Compensation Commission.

UNICTAD: United Nations Conference On Trade And Development

UNICEF: United Nations Children Fund

UNIDO: United Nations Industrial Development Organization.

UNDP: Unitad Nations Development Program.

UPU: Universal Postal Union.

WHO: World Health Organization.

WMO: World Meteorlogical Organization

WTO: World Trade Organization.

المقدمـــة

يُعد الجانب الاقتصاديّ من العلاقات الدوليّة محوراً رئيسـاً في بنيـان هـذه العلاقات، فمنذ مراحلها المبكّرة، عندما تمثّلـت خليتـها الأولى بأضـيق صـيّغ التجمعات البشريّة، كالقبيلة أو المدينة، إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن مـن تطورٍ وتنظيمٍ، شكّلت التغيرات التي يشهدها هذا الجانب دليلاً على أي تحسّن أو تراجع في مستوى مجمل العلاقات بين طرفين دوليّين أو أكثر.

إن هذا المركز الذي امتلكته الروابط الاقتصاديّة جعل منها وسيلةً هامةً للتعبير عن مواقفَ دوليّةٍ معينةٍ، فيترافق الانفتاح أو الانفراج الذي تشـهده العلاقـات الدوليّة بازدهار هذه الروابط، في حين أن أي تعثرٍ في العلاقات الدوليّة يـنعكس على ركود هذه الروابط أو على الأقل وضع قيود على مسيرتا الاعتياديّة.

ومع حلول عصر التنظيم الدوليّ المعاصر لم تغب هذه الفكرة عن بال القائمين على مؤسساته، بل على العكس فقد استُلهمت منها وسائل هامة لضبط العلاقات الدوليّة التي أتت هذه المؤسسات لتنظيمها، متراوحةً بين المقاطعة الاقتصاديّة وغيرها مـن أنمـاط العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في مواجهة من يخرج عن مبادئها أو يُعيق تحقيق أهدافها.

وكان تأثير العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة قد ظهر جلياً في عهد عصبة الأمـم ومن بعده ميثاق الأمم المتّحدة، وذلك إلى جانب ما تتخذه الدول منفـردةً مـن إجراءات في هذا الإطار، حيث تبنّى كل من هاتين المنظمتين فكـرة اسـتهداف الروابط الاقتصاديّة مع دولةٍ ما عضو فيها، وذلك إثر ارتكاب هذه الأخيرة فعـلاً يُصنفُ كأحد المخاطر التي تمسّ السّلم والأمن الدوليّين، ليأتي ذلك كخيار ضـمن مجموعةٍ من التدابير ذات الطابع المتنوع، العسكريّ وغير العسكريّ، والتي شهدت

تطبيقاً فعلياً في عصر منظمة الأمم المتّحدة كأحد سبل تحقيق هدفها الرئيسيّ المتمثل في حفظ السّلم والأمن الدوليّين أو إعادتما إلى نصابما.

ولقد عقد المجتمع الدوليّ آمالاً عريضةً على هذه التدابير؛ كونها تتعدى مجرد كلمات الشجب أو الإدانة أو الاحتجاج الدبلوماسيّ في مواجهة الدول التي تخرق منظومة السّلم والأمن الدوليّين، في حين تبتعد في تنفيذها عن المخاطر التي ينطوي عليها اللجوء إلى وسائل ذات طابع عسكريّ، وبالتالي كان من المنتظر منها تحقيق الفعاليّة من جهة وتجنب الآثار الكارثيّة التي تنجم عادةً عن اللجوء إلى السلاح من جهة أخرى. إلاّ أن الواقع كثيراً ما يدحض صحة النظريات الوردة، وهذا كان الحال مع هذه التدابير، إذ بدأت آثارها السلبيّة بالظهور على مستوياتٍ متعددةٍ خاصةً فيما يتعلق بمختلف جوانب حياة شعب الدّولة المستهدفة بها، لتجد الأمم المتّحدة نفسها إزاء هذه العقوبات بين خيارين، فإمّا الاستمرار في نجها الذي درجت عليه في استخدام هذه العقوبات، وتحمّل آثار هذا النهج بما قد يعود سلباً عليها حيث ستجد نفسها في تناقضٍ بين تحقيق هدفها المتعلق بحماية السّلم والأمن الدوليّين من جهة، وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من جهةٍ أخرى، وإمّا أن تجد حلولاً إصلاحيّةً لهذا الواقع.

هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تسليط الضوء على أحد التحديات الحقيقيّة التي واجهت منظمة الأمم المتّحدة أثناء عملها في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين أو إعادتها إلى نصابما، والمتمثّل في مواجهة الانعكاسات السلبيّة الناجمة عن لجوئها، ممثلةً بمجلس الأمن، إلى خيار العقوبات الاقتصاديّة، التي قد تطال جوانب متعددة من حقوق الإنسان بالنسبة لشعب الدّولة التي تُفرض هذه العقوبات بحقّها، حيث سيتبين ذلك من خلال عرض وجهين من أوجه العلاقة بين مفهومي العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وحقوق

الإنسان، أولهما يتمثّل بأن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة استُخدمت كوسيلة لوقف انتهاكات حقوق الإنسان، وثانيهما يظهر عندما أصبحت هذه العقوبات وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان نتيجة الطريقة التي تم استخدامها فيها، مما أدى إلى تناقضٍ حقيقي في عمل الأمم المتّحدة، وانتكاسة جديدة في مصداقيتها.

إشكالية البحث:

إن إدراك الهدف من هذا البحث يتطلب معالجة إشكاليّة جوهريّة ترتبط بالتوصل إلى معرفة السبب الحقيقي الكامن وراء ما ينجم عن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من آثارٍ على حقوق الإنسان، فهل يكمن السبب في بنيّة العقوبات الاقتصاديّة كفكرة مجردة، أم يرتبط بثغراتٍ في آليّة تطبيق مجلس الأمن لهذه الفكرة؟

إن الإجابة على ذلك تتطلب تحليل العديد من النقاط المرتبطة بالجانبين النظري والعملي لفكرة العقوبات الاقتصاديّة في معرض إعمالها من قبل مجلس الأمن، لمعرفة إذا ما كانت آثارها السلبيّة على حقوق الإنسان أمرٌ لا مناص منه، أم أن تداركها أمرٌ ممكن.

مناهج البحث:

إن تعدد حالات لجوء مجلس الأمن إلى العقوبات الاقتصاديّة وتنوع المبررات التي بُنيت عليها كلّ منها والأساليب التي اتّخذتا، وبالتالي تفاوت الآثار الناجمة عن كل حالة من الحالات، يفرض اتباع عدة مناهج علميّة لتحقيق الهدف من هذا البحث وذلك في محاولةٍ لإغنائه والإلمام بتفاصيله كافة، والإجابة على العديد من التساؤلات التي ترتبط به، وعليه فقد تمّ اتباع المناهج البحثيّة الآتيّة:

المنهج القانوني التحليلي: يندرج في إطار تبنّي هذا المنهج دراسة كلّ من الآتي:

- وثائق الأمم المتّحدة، من قرارات وإعلانات ودراسات وتقارير، إلى جانب

وثائق عدد من المنظمات الدوليّة الأخرى.

- أحكام المحاكم الدوليّة والإقليميّة والوطنيّة.
- دراسات وأبحاث وتقارير صادرة عن جهات حكوميّة وغير حكوميّة، أو مشتركة.
- نتاج عمل أساتذة القانون الدوليّ في مؤلفاتهم.

المنهـج التطبيقـيّ: يعود السبب في الاعتماد على هذا المنهج إلى الرغبة في تعرّفِ الاختلافات في منهج عمل مجلس الأمن في فرض وتنفيذ عقوباته الاقتصاديّة، من خلال طرح أمثلة متنوعة من واقع عمل المجلس، وهنا لا بدّ من الإشـارة إلى الابتعاد عن تبنيّ أسلوب دراسة الحالة الذي عمدت من خلاله العديد من الأبحاث إلى مناقشة المسائل كافة والمتعلقة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من خلال تنـاول حالة محددة من حالات هذه العقوبات، بل على العكس تم تبنيّ أسلوب التركيـز على طرح الأفكار وتقديم أمثلة تنسجم معها، مما يُساهم في إغناء البحث وتوسيع الرؤية حول العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

المنهـج المقـارن: حيث ستتم مقارنة المناقشات كافة والتي تُعرض بشـكلٍ يؤدي إلى استخلاص أبرز الأفكار التي شهدتها مسيرة دراسة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، وتبنيّ رأي خاص مع بيان الأسباب التي يقوم عليها هذا الرأي.

المنهـج التاريخـيّ: اقتضى الأمر في بعض الأحيان العودة إلى عرض التطوّر التاريخيّ لبعض الأفكار لتعرّفِ السياق الذي أدى إلى وصولها إلى ما هي عليه الآن.

تقسيم البحث:

انطلاقاً من عنوان البحث المتمثل بـ " العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المتخذَة من مجلس الأمن، وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان"، فإن الترتيب المنطقي لعرض الأفكار المعبّرة عن هذا العنوان يقتضي أن يأتي في شقين، أولهما: يتناول مجموعة مـن

المفاهيم العامة المرتبطة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وآليـات فرضـها وتنفيـذها. وثانيهما: انعكاساتا السلبيّة على حقوق الإنسان، وذلك عبر التقسيم الآتي:

فصـلٌ تمهيـديّ: يُمكن اعتباره نقطة ارتكاز في البحث، من خـلال مـا يقدمه من إضاءة على المفاهيم العامة المرتبطة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، حيث سيسعى إلى تعريف هذه العقوبات في ظل ما شهدته الأبحاث ذات الصلة با مـن تعدد في المصطلحات دون أن تعبّر بدقةٍ عن الإطار القانونيّ والتنظيميّ الذي تفرض من خلاله. وفي هذا السياق يتطرق هذا الفصل إلى مسألةٍ هامةٍ تتجلى في الـدور الذي يُمكن أن تكون هذه العقوبات قد لعبته في إرساء نظريّة الجزاء الدوليّ، حيث شهدت قواعد القانون الدوليّ خطواتٍ متتاليّة في مسيرةٍ هدفها تكـوين منظومـة قانونيةٍ دوليّةٍ جزائيةٍ وضبط أحكامها.

ينتقل هذا الفصل بعد ذلك إلى عرض الأنماط العامة التي تتخذها هذه العقوبـات، ليصل إلى تمييزها عن بعض المفاهيم التي تتقاطع معها في بعض الخصائص.

فصـلٌ أول: يتناول هذا الفصل المسائل المتعلقة بفـرض وتنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة، فيتنقل بين الجانبين النظري والعملي ليوضح القواعد التي تحكم عمل مجلس الأمن والتحديـات التي تعترضه في كل من هاتين المرحلتين الهامتين.

فصـلٌ ثانٍ: يعرض هذا الفصل للانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصـاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان، والتي كشف عنها وضعها حيّز التنفيذ، حيث يُبـيّن كيفيّة تحقق هذه الانعكاسات وماهيّة حقوق الإنسان التي قد تطالها، لينتهي بعرض الحلول التي قدمت لإيجاد مخرج من هذه الانعكاسات ومدى فعاليّـة هذه الحلول.

على أمل أن يسهم هذا البحث في تعريف قضيةٍ لن يُسفر الإمعان في إغفـال معالجتها إلاّ عن تكريس فقدان مصداقيّة الأمم المتّحدة.

الفصـ ـلُ التمهيـ ـدي

الإطار العام لمفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

الفصـلُ التمهيـدي

الإطار العام لمفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

برزت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة كإحدى الوسائل العديدة الـتي تمتلكهـا الأمم المتّحدة في سعيها لتحقيق أهدافها وإرساء مبادئها. واحتلّت مركزاً تزايدت معه أهميتها، وعُقدت العديد من الآمال عليها، والتي ارتكزت إلى اعتقادٍ مفاده أنه رغم تخطي هذه العقوبات حدود الطرق السّلميّة البحتة، لكنّها لا تصل إلى حـدّ إحداث الآثار الكارثيّة لاستخدام القوّة المسلّحة. كما أن أساليبَ تطبيقهـا قـد تنوّعت وأثبتت قدرتا على التكيف وفقاً للحالة التي تدعو إلى فرضها.

وقد شهدت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تداخل بعض عناصرها مع مفـاهيم مشابة لها، كالعقوبات الانفراديّة، وهو ما كان قد أسفر عن وجود قدرٍ من عدم الوضوح يُحيط بالدراسات المختصّة بذلك. ومن هنا فإن البدء بدراسة تفاصـيل جوهريّةٍ وأوليّةٍ في مكونات هذا المفهوم أمرٌ لا مناص منه لإزالة اللّبس الذي قـد يُحيط ببعض جوانبه وذلك من خلال المباحث الآتيّة:

المبحـث الأول: ماهيّة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

المبحـث الثاني: مضمون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

المبحـث الثالث: التمييز بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وبعض المفـاهيم المشابة.

المبحـث الأول

ماهيـّة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

يُعدّ هذا المبحث خطوةً أولى على درب الإحاطة بمفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؛ ففيه السعي للتوصل إلى تعريف هذا المفهوم عبر إلقاء نظرةٍ على أبرز نقاط الجدل التي شهدها. وسنرى إنْ كان للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة دوراً تقوم بـه ضمن مفهوم الجزاء في القانون الدوليّ العام. وإلى أيّ مدى يمكن اعتبارها خطوةً في سبيل تعزيز وجوده. كما سنعرض للتنوع الـذي شـهدته أهـداف العقوبـات الاقتصاديّة مما يؤدي إلى تكوين فكرةٍ عامةٍ عن بعض ملامح التطـور التـاريخيّ للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، الأمر الذي سيُشكل أرضية تؤسس عليهـا هـذه الأطروحة.

وسيتم طرح الأفكار السابقة من خلال المطلبين الآتيين:

المطلـب الأول: تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومركزها ضمن نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ العام.

المطلـب الثاني: تطوّر أهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

المطلـب الأول

تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومركزها ضمن نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ العام

هل هناك اتفاق حول المصطلح المُستخدَم للتعبير عن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟ وهل ثمة اتفاقٌ حول مضمون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟ وهل للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة دورٌ في نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ العام؟

تساؤلاتٌ قد يكون من المناسب البدء في الإجابة عنها من خلال هذا المطلب بفرعيه.

الفرع الأول

تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

يعترضُ الباحثَ في مجال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة جدلٌ واسعٌ في ميـدان فقه القانون الدوليّ حول صياغة تعريف محدد منضبط المعالم لهذا المفهوم، صـحيحٌ أن ذلك شأن كلّ المفاهيم التي يسعى الباحثون المهتمون بـا إلى تعريفها، لكـن في ميدان العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يشتدّ الجدل حول ما يمكن أن يشـمله هـذا التعريف من إجراءاتٍ اقتصاديّةٍ على اختلاف أنواعها ودرجاتـا، تلجأ إليها الدول كوسيلةٍ من وسائل تحقيق أهداف سياستها الخارجيّة، أو تطبّقها المنظمات الدوليّة خاصّةً منظمة الأمم المتّحدة عبر مجلس الأمن والتي هي موضوع هذا البحث.

من هنا تأتي أهمية استعراض بعض التعاريف المتداولة فقهياً وتحليلها للوصـول إلى ركائز يُمكن الانطلاق منها في هذا البحث، حيث سيُلاحظ وجود صيغٍ مختلفةٍ للتعريف؛ فمن الفقه من أعطى تعريفاً **للعقوبات الدوليّة**. ومنهم من تحدّث عـن **العقوبات الاقتصاديّة** سواءً الجماعيّة أم الانفراديّة، والبعض الآخر نـراه يعـرّف **العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة**. بينما اسـتخدم بعضـهم مصـطلح **الجـزاءات الاقتصاديّة**؛ ***فهل ثمةُ اختلافٌ بين هذه المفاهيم أو أن القواسم المشتركة فيمـا بينها تفوق نقاط الاختلاف؟***

إن الجدل القائم حول هذه المفاهيم جعل دراسة العقوبات الاقتصاديّة بشكلٍ عام معقّدة، مما أسفر عن عدم الاتفاق حول تفاصيل آليّة عملها وآفاق نجاحهـا[١]، وفيما يلي جانبٌ من هذه التعاريف.

أولاً- العقوبات الاقتصاديّة:

بالنظر إلى التعاريف التي استخدمت هذا المصطلح نجد أن جانباً مـن فقهـاء القانون الدوليّ يذهب إلى إعطاء تعريفٍ موسّعٍ للعقوبات الاقتصاديّة على أنهـا: (تصرفٌ سياسي يحمل أذى أو إكراه تقوم به الدّولة في سياستها الخارجيّة)[٢].

يُلاحظ أن هذا التعريفَ أبرزَ **الطابعَ السياسيّ** للعقوبات كوسـيلةٍ لتحقيـق أهداف السياسة الخارجيّة لدولةٍ ما، إلى جانب خلوّه من أية ضوابط تحكم عمـل هذه الوسيلة.

1- R. Michael Smith, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Glenville State College, Department of Political Sience, Midwest political sience, Chicago IL, April 2008, p.1.

٢- منهم هؤلاء مارغريت دوكسي Margaret Doxey، انظر في ذلك د. فاتنة عبد العـال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٢٤.

يلتقي هذا التعريف مع ما ذهب إليه جانبٌ من الفقه الغربي بأن العقوبـات الاقتصاديّة يجب أن يندرج ضمن أهدافها تحقيق غايةٍ أو هدفٍ سياسيّ؛ فمن أجل وصف إجراء ذي طابع اقتصاديّ كعقوبة اقتصاديّة، يجب أن يسعى لتحقيق مثـل تلك الغاية[١]. ويوضّح هؤلاء وجهة نظرهم كالتالي: إن استخدام إجراءات اقتصاديّة لإجبار دولة ما على تغيير سياساتها المتعلقة بمسألة ذات طابع سياسيّ، يُعدّ عقوبـة اقتصاديّة. بينما استخدام الإجراء نفسه لإجبار الدّولة ذاتها على احترام التزاماتهـا القانونيّة المتعلقة بالملكيـّة الفكريـّة على سبيل المثال، يندرج ضـمن مفهـوم مختلفٍ يتمثل بالحرب التجاريّة (Trade War)[٢]، حيث ينطوي هذا النـوع مـن الحروب على فرض دولة ما قيوداً على استيراد منتجات دولة ما، للحصول علـى مزايا في منازعاتها القانونيّة التجاريّة[٣].

لذا فمن المنطقي أن لا تُحصر أهداف العقوبات الاقتصـاديّة بـالنواحي السياسيّة، إذ من الممكن أن نشهد حالاتٍ يكون هدفها ثني الدّولة عن اتّبـاع نهج اقتصاديّ أو اجتماعيّ معـين دون أن يسـلب ذلـك العقوبـة طابعهـا الاقتصاديّ.

1- R. Michael smith, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Op.cit., p.11-12.

2- R. Michael Smith, Ibid., p.3.

٣- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة أمام لجنة حقوق الإنسان، اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقـوق الإنسـان، الدورة الثانية والخمسون، البند ١٢ من جدول الأعمال المؤقت، وثيقة الأمـم المتّحـدة E/CN.4/Sub.2/2000/33 تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢١، ص١٢.

وفي تعريفٍ آخر نقرأ ما يلي:

"العقوبات الاقتصاديّة هي أي قيدٍ يُفرض من قبل أيّة دولة مستخدمةٍ للعقوبات (The Sender) على التجارة الدوليّة مع دولةٍ أخرى، هي الدّولة المستهدفة بالعقوبات (The Target)، من أجل إقناع حكومتها بتغيير سياسةٍ ما"[1].

إن هذا التعريف يخرج عن المفهوم الذي يُركّز عليه هذا البحث لسببين:

أولهما: أنه يحصر الطرف الذي يستخدم العقوبات الاقتصاديّة بالدول، بينما يتناول هذا البحث العقوبات الاقتصاديّة التي تفرضها منظمة الأمم المتّحدة عبر مجلس الأمن. وهو ما يجعل هذا التعريف يدخل ضمن مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة، وسيتم بيان الفرق بين هاتين الفئتين لاحقاً.

أما ثانيهما: فهو تحديد الهدف من العقوبات الاقتصاديّة بتغيير سياسةٍ ما، بينما ستكشف المراحل اللاحقة من هذا البحث أنه ليس الهدف الوحيد للعقوبات الاقتصاديّة.

وفي تعريفٍ آخر تظهر العقوبات الاقتصاديّة على أنها "ردٌ على فعلٍ اعتبر غير مقبولٍ في **السياسة الخارجيّة أو الداخليّة،** يُمكن لدولةٍ معينةٍ أن تُظهر من خلاله شجبها باتخاذ عقوبةٍ اقتصاديّةٍ معينةٍ تتمثل بقطعٍ أو تهديدٍ بقطع العلاقات الماليّة أو التجاريّة مع الدّولة المستهدفة والذي يجري بحثه وإقراره على الصعيد الرسمي".

1- Robert P. O' Quinn, A User's Guide To Economic Sanctions, The Heritage Foundation, 1997, p.4, available at:
«http//www.heritage.org/research/national security/BG1126.cfm»

ووفقاً لهذا التعريف لا بد لهذه العقوبة من أن تُسفر عن إلحاق الضرر بالدّولة الهدف، إمّا عبر فقدان امتيازٍ كانت تتمتع به، أو بتردي الأوضاع فيها في ظل عدم وجود مثل هذه الامتيازات السابقة[١].

لن يُكرر ما تمت الإشارة إليه في التعريف السابق فيما يخصّ مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة، **لكن العنصر الخطير** في **هذا التعريف** هو إمكانية استخدام العقوبات الاقتصاديّة للردّ على سياسات دولةٍ ما تجدها دولة أخرى غير مقبولة حتى لو كانت تندرج ضمن سياستها الداخليّة.

ومن الفقه من يعد العقوبات الاقتصاديّة **إحدى وسائل السياسة الاقتصاديّة الدوليّة** (International Economic Policy)؛ فيعرفها على أنها "إحدى أدوات السياسة الاقتصاديّة الدوليّة الرامية إلى تحقيق أهداف اقتصاديّة وسياسيّة واجتماعيّة معينة"، لتندرج تحت نطاق أساليب إدارة شؤون الدولة (State Craft)، التي تستخدمها في تحقيق سياستها الخارجيّة، حيث تسعى هذه الوسيلة إلى محاولة الضغط المتعمّد من خلال استخدام الموارد الاقتصاديّة[٢].

ما يُميز هذا التعريف **هو توسيعه لنطاق الأهداف** التي تسعى الدول لتحقيقها عن طريق العقوبات الاقتصاديّة لتشمل أهدافاً سياسيّةً و اقتصاديّةً واجتماعيّة أيضاً.

١- ماري هيلين لابيبه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، ترجمة حسن حيدر، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٩٦، ص١٣.

٢- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ: دراسة لمحددات النجاح"، مركز الدراسات السياسيّة والاستراتيجيّة- الأهرام، كراسات استراتيجيّة "٧٩"، السنة التاسعة، القاهرة، ١٩٩٩، ص٤.

ويذهب جانبٌ من الفقه إلى أن العقوبات الاقتصاديّة هي "الانسحاب الـذي تقوم به حكومة دولة ما، أو التهديد بالانسحاب، من منظومة العلاقات التجاريّـة أو الماليّة ذات الطابع العرفيّ (Customary) بين بلدين"[١].

من الملاحظ أن التعاريف السابقة قد قصرت مفهوم العقوبات الاقتصـاديّة على العلاقة بين دولتين، لكن تلك الواردة فيما يلي توسع نطاق أطراف هـذه العلاقة ليشمل أطرافاً متعددةً وأهدافاً أكثر تنوعاً.

فمن الفقهاء من يعرّف العقوبات الاقتصاديّة على أنها: "وسيلة من وسـائل تحقيق أهداف الدبلوماسيّة العالميّة والمحافظة على الأمن والسّـلم في العـالم ضـد العدوان أو خرق السلام أو تديده، وهي كذلك مرحلة من مراحل الضغط الدوليّ على دولة أو مجموعة دول، قد تصاحبها أو تسبقها إجراءات مثل قطع العلاقـات الدبلوماسيّة، تخفيض التمثيل الدبلوماسيّ، وقد تتلوها أنواع أخرى من العقوبـات مثل توجيه أعمال عسكريّة ضد الدّولة المعتدّية"[٢].

وبذلك يخرج هذا التعريف بالعقوبات الاقتصاديّة إلى النطاق الدوليّ الواسع من خلال الأهداف التي حددها، حيث أدرج ضمنها المبررات التي حددها ميثاق

١- وبّين الفقهاء أصحاب هذا التعريف أن القصد بالعلاقات ذات الطابع العرفيّ تلك الواقعـة خارج إطار التعاقد، أي التي لا تنظمها علاقة عقديّة، وتتمثل هذه العلاقات بمسـتويات النشاط التجاريّ أو الماليّ التي يمكن أن تكون موجودة بين البلدين في غياب العقوبـات، لمزيد من التفاصيل حول هذا الاتجاه انظر:

Gary Clyde Haufbauer-Jeffry J.Schoott- Kimberly Ann Elliott- Barbara Oegg, "Economic Sanctions Reconsidered", 3rd edition, Petrson Institute for International Economics, Washington, 2007, p.3.

٢- إبراهيم نوّار، "الحصار والتنميّة: تأثير العقوبات على التنميّة في ليبيا والعراق والسـودان"، مركز الدراسات السياسيّة والاستراتيجيّة، القاهرة، ١٩٩٧، ص٥.

الأمم المتّحدة في مادته (٣٩)[١]، كما أوضح أن فرض العقوبات الاقتصـادّية قـد يسبقه أو يلحقه أو يترافق معه إجراءات ذات طبيعة أخرى وهـو الأمـر الـذي اتسمت به الكثير من حالات فرض العقوبات.

ثانياً- العقوبات الدولّية:

استخدم بعض الفقهاء هذا المصطلح مبيناً معناه كالآتي:

"تفرض العقوبات ضد دولةٍ ما إذا لم تحترم التزاماتا الدولّية، أو عندما تسلك سلوكاً ينتهك أو يهدد النظام العالميّ العام، فهي وسيلة إجبار قد تكون سياسّية أو اقتصادّية أو عسكرّية، تتراوح بين حظر الأسلحة أو الحصص الاستيرادّية، أو قطع العلاقات الدبلوماسّية، وقد تفرضها دولة ضد دولة أخرى؛ فتسمى عقوبات مـن طرف واحد أو تفرضها عدة دول في إطار منظمةٍ دولّيةٍ، مثـل الأمـم المتّحـدة وتسمى عقوبات مشتركة"[٢].

يشمل هذا التعريف كلّ أنواع العقوبات الدولّية سواءً من حيث مضمونا اقتصادّياً أو عسكرّياً أو دبلوماسّياً، أم من حيث الجهة التي تستخدمها، دولةً كانت أم منظمةً دوليةً، لذلك لا يمكن لهذا التعريف أن يكون ركيزةً يُمكن الاعتماد عليها في هذا البحث.

١- نصت المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتّحدة على ما يلي: (يقرّر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تديد للسلم أو إخلال به، أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدّم في ذلك توصياته أو يقرّر ما يجب اتخاذه طبقاً لأحكام المادتين ٤١ و٤٢ لحفظ السّـلم والأمـن الدوليّ أو إعادته إلى نصابه)

٢- فرانسوا بوشيه سولينيه، "القاموس العمليّ للقانون الإنسانيّ"، ترجمة محمد مسـعود، دار العلم للملايين، ط١، لبنان، ٢٠٠٦، ص٣٩٦.

ثالثاً- الجزاءات الاقتصاديّة:

يُفضّل جانبٌ من الفقه استخدام هذا المصطلح، فيرى كل من الباحثين (Zief, Alton, Balo) بأنها تنجم عن سلوكٍ غير شرعي لدولةٍ ما، وتعكس جهود المجتمع الدوليّ الجماعيّة لإجبار الدّولة التي تنتهك القانون على الإذعان والخضوع لقواعد القانون الدوليّ وذلك عندما تفشل الوسائل الدبلوماسيّة لتسوية النزاع[١].

ومن الفقه من يعرّفها على أنها "إجراءٌ مشروعٌ تقوم به منظمةٌ دوليّةٌ أو مجموعةٌ من الدول ضد دولةٍ أو مجموعةٍ من الدول ذات السيادة، بسبب انتهاك القانون الدوليّ لإجبار هذه الدّولة على الالتزام بالأنماط المقبولة من السلوك الدوليّ".

يُركّز هذا التعريف على **شرعيّة الهدف** الذي يكمن وراء اللجوء إلى هذه التدابير، والمتمثل في جعل سلوك الدّولة المستهدفة منسجماً مع قواعد القانون الدوليّ الأمر الذي يميزها عن غيرها من الإجراءات التي لا تتسم بالشرعيّة كالتدخّل الاقتصاديّ الذي تمارسه بعض الدول تجاه دولٍ أخرى، وهو ما سيتم شرحه لاحقاً في مكان آخر من هذا البحث[٢].

وفي تعريفٍ آخر نجد أن الجزاءات الاقتصاديّة هي "مجموعة الإجراءات التي تعتمد على الأدوات الاقتصاديّة وتأخذ بها الحكومات بشكلٍ منفردٍ أو ثنائيٍ أو جماعي، أو من خلال إحدى المنظمات الإقليميّة أو الدوليّة ضد دولة أو مجموعة من

1- R.Michael smith, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Op. cit.,p.9

٢- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١، ص ١٧٧، وانظر ما سيأتي حول العقوبات الانفراديّة، ص١٣٤، وما بعدها.

الدول ذات السيادة بسبب انتهاك القانون الدوليّ، وذلك في محاولةٍ لإجبار هـذه الدّولة على العودة للالتزام بالأنماط المقبولة من السلوك الدوليّ"[١].

من الملاحظ أن **انتهاك القانون الدول**يّ هو العنصر الحاضر دائماً في هذه التعاريف.

رابعاً- الجزاءات الدوليّة:

تميل البروفيسورة Margaret Doxy إلى هذا المصطلح لتُعبر عن العقوبـات التي يُهَدد بها، أو تُفرض كنتيجة معلنة لإخفاق الدّولة المستهدفة في الالتزام بالمعايير الدوليّة أو تنفيذ التزاماتها الدوليّة[٢].

المميز في هذا التعريف هو أن "الجزاءات الدوليّة" كما تفضل Doxy تسميتها يرتبط تطبيقها بإخفاق دولة ما في القيام بالتزاماتها الدوليّة، وهذا كان حال لجنة القانون الدوليّ التابعة للأمم المتّحدة في تعريفها الذي أضافت فيه إلى جانب ذلك ارتباط تطبيقها بأداء الأمم المتّحدة لوظيفتها المتمثلة بالحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين[٣].

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦٥٧.

2- R.Michael smith, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Op. cit., p.10.

٣- قدمت لجنة القانون الدوليّ التعريف التالي:

"Reactive measures applied by virtue of a decision taken by an international organization following a breach of an international obligation having serious consequences for the international community as a whole, and in prticular…. Certain measures which the United Nations is empowered to adopt, under the system established by the charter, with a view to the maintenance of international peace and security."
[1979] 2 Y.B Int' L Comm'n, pt. 2, at 121, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1979/Add.1 (pt.2); and Gaetano Arangio- Ruiz, Third Report on State Responsibility, UN Doc. A/CN.4/440, at 7(1991).

ومن قراءة وثائق الأمم المّتحدة ذات الصلة يُلاحظ ميلها إلى استخدام هذا المصطلح[١]، وهذا لا يمنع من البحث عن مصطلحٍ نراه أنسب للتعبير عن الفكرة الجوهريّة في هذا البحث.

خامساً- العقوبات الاقتصاديّة المتخذة من قبل منظمة عصبة الأمم و منظمة الأمم المّتحدة:

قدّمت لجنة العقوبات الدوليّة التابعة لعصبة الأمم عام ١٩٣١ التعريف التالي: "الإجراءات ذات الطابع الاقتصاديّ التي تطبقها الدول على دولة معتدية إما لمنعها من ارتكاب عمل عدوانيّ أو إيقاف عمل عدوانيّ كانت قد بدأته"[٢].

ويبدو أن محور الاهتمام كان قد انحصر هنا في الهدف من العقوبات ليكـون منع الدول من ارتكاب سياسات عدوانية ضد الدول الأخرى.

ونبقى في مرحلة عصبة الأمم؛ إذ وضع جانبٌ من الفقه الدوليّ آنذاك التعريف التالي: "عقوبات جماعية يتم فرضها بواسطة الدول الأعضاء في المنظمـة الدوليّـة المسؤولة عن السلام والأمن الدوليّين، وتُفرض ضد هـؤلاء الـذين يخرقـون أو يتجاوزون التزاماتهم طبقاً لميثاق العصبة"[٣].

ليبرز بذلك الطابع الجماعيّ والدوليّ للعقوبات الاقتصاديّة، وهما العنصران البارزان اللذان يستند إليهما هذا البحث في دراسته للعقوبات الاقتصاديّة.

١- انظر الرابط الخاصّ بلجان الجزاءات التابعة لمجلس الأمن، والذي يحوي غالبية هذه الوثائق، الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees»

٢- د.فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٢٥.

٣- إبراهيم نوّار، "الحصار والتنميّة"، مرجع سابق، ص٥.

وكان جانب من التعاريف قد اقتصر على عقوبات الأمم المتّحدة، كما في تعريف الدكتور هاني خضر إلياس الحديثي الذي جاء تعريفه كالتالي: "التدابير الجماعيّة التي تُقرر المنظمة الدوليّة فرضها استناداً إلى صلاحيتها وفق ميثاق الأمم المتّحدة، وتُفرض ضد الدّولة التي تنتهك ميثاق المنظمة، أو تُمارس أعمالاً عدوانيّةً ضد دولةٍ أخرى، من شأنا تديد السّلم والأمن الدوليّين. ويعد هذا الأسلوب النوع الأول من الإجراءات التي يعتمدها مجلس الأمن قبل الانصراف إلى النوع الثاني وهو التدابير ذات الطابع العسكريّ فيما لو أن النوع الأول، وهو التدابير غير العسكريّة، لم يفِ بالغرض الذي هو حفظ حالة السّلم والأمن الدوليّين أو إعادتما إلى نصابما"[١].

مما سبق يُمكن التوصل إلى نتيجةٍ مفادها أن جانباً من الفقه قد ركّز في تعريفه على الهدف من العقوبات، بينما ذهب فريقٌ آخرُ إلى التركيز على طبيعة السلوك بحدّ ذاته، بينما ينطلق آخرون من طبيعة الطرف المستخدم للعقوبات. أما المصطلحات المستخدمة فقد تنوعت، وإن كان المضمون قد يتطابق في بعض الأحيان.

وبعد هذا العرض لمجموعة التعاريف السابقة، لا بدّ من اختيار المصطلح الذي سيتم اعتماده في إطار هذا البحث. حيث يُفضّل استبعاد مصطلح العقوبات الاقتصاديّة، كونه سيؤدي إلى الخلط بين العقوبات الانفراديّة والعقوبات التي تتخذها الأمم المتّحدة أو غيرها من المنظمات على اختلاف مستوى عملها. ولكن يتمّ اختيار مصطلح العقوبات الدوليّة، كون هذا المفهوم ينطوي إلى جانب

١- هاني خضر إلياس الحديثي، (آثار العقوبات والحصار على حقوق الإنسان في الوطن العربيّ: دراسة حالتي العراق وليبيا)، مجلة شؤون عربية، العدد ٩٨، ١٩٩٩، ص١٣.

العقوبات ذات الطابع الاقتصاديّ على مجموعةٍ أخرى من العقوبات ذات طبيعـة مختلفة كالعقوبات الدبلوماسّية أو الثقافّية.

أما الجزاءات الاقتصادّية أو الدولّية فهما بدورهما من غير المجدّ استخدامهما كون مصطلح الجزاء، سواءً بالمعنى اللغوي أم القانونيّ، ينطوي على شق إيجابي هو الثواب وشق سلبي هو العقاب. لذا حرص الكثير من الفقهاء في دراستهم للعقوبات الاقتصادّية، إمّا على تجنب استخدام هذا المصطلح أو التنويه بأن الشق السلبي مـن مفهوم الجزاء، أي العقاب، هو المقصود وليس الشقّ الإيجابيّ أو الحوافز التشجيعية، كالوعد بتقديم مساعداتٍ معّينةٍ في حال اّتباع الدول لسلوك ما أو الكف عن القيام بسلوك معين[١].

من هنا نستطيع أن ندرك مدى اختلاف وجهات النظر حول تعريف العقوبات الاقتصادّية الدولّية، وعدم وضوح المصطلحات المستخدمة في **التعبير عنها، وهو ما يجعل هذا المفهوم يختلط مع غيره، ويبدد وضوح مضمونه.**

ولبدايةٍ صحيحةٍ لهذا البحث لابدّ من اختيار مصطلح يتم اعتماده ضمنه ويعبر عن جوهره. والمصطلح الأفضل ُيمكن أن يكون العقوبات الاقتصادّية الدولّية كونه يعكس الملامح الأساسية للمفهوم الذي يأمل هذا البحث أن يحيط بجوانبه **كافةً والمتمثلة بالآتي:**

- الطابع الدوليّ الجماعيّ: إذ تتخذ منظمة دولّية عالّية هذه العقوبات لتعكس من خلالها الإرادة الجماعّية للمجتمع الدوليّ، والهدف منها هو الحفاظ

1- Gary Clyde Haufbauer & others , "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit.,p.10.

على السّلم والأمن الدوليّين، وبالتالي مواجهة حالات العدوان أو تديد السّلم والأمن الدوليّين أو خرقهما.

- الطابع الاقتصاديّ: وذلك عبر استهداف المصالح الاقتصاديّة للدولة.

- الطابع القسريّ: كون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تحمل صفة الإلزام، ويتخذها مجلس الأمن وفقاً لصلاحيته بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة[١].

ويمكن أن نخلص إلى أن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة التي سيتناولها هذا البحث هي:

مجموعة التدابير القسريّة الّتي يتخذها مجلس الأمن بموجب المادة (٤١) من ميثاق الأمم المّتحدة، في سياق ممارسته لمهامه في حفظ السّلم والأمن الـدوليّين، مستهدفاً البنيان الاقتصاديّ للدولة التي ترتكب عملاً يُعدّ خرقاً للسلم والأمن الدوليّين أو تديداً لهما أو عملاً من أعمال العدوان.

ويبقى من أهم ما يميز العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عملها في منطقة متوسـطة بين مجرد الاحتجاج الدبلوماسيّ أو الشـجب لسـلوك معين، وبين اسـتخدام القوة المسـلّحة. أو كما يرى كل من Gorge.A.Lopes & David Cortright :

"Btween Words And War"[٢]؛ فآثارها تنتج بشكلٍ تدريجي وغير مباشـر

١- وسيتبين لاحقاً كيف أن جانباً من الفقه نفى الصفة القسريّة عن هذه التدابير، انظـر مـا سيرد في الفصل الأول من هذا البحث، ص ٢٤٨.

2- David Cortright and Gorge.A.Lopes, (Are Sanctions Just? The Problematic Case Of Iraq), The Journal Of International Affairs, Spring 1999,52,no. 2, p.12.

وأقل وضوحاً من استخدام الوسائل العسكريّة[١]، وبالوقت نفسه هي أقـل إثـارة للمشكلات والخسائر الناجمة عن استخدام القوة العسكريّة.

وأي تحديد للملامح الأساسيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة لن يكتمـل دون تحديد موقع هذا المفهوم من نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ.

1- Iraq Sanctions: Humanitarian And Implications And Options For The Future, A Research Prepeared By A Group Of Ngos, p.10, Available At Global Policy Forum Web Site:
«http//:www.globalpolicy.org/component/content/article/170/41947.html»
وانظر في ذلك أيضاً:

- Joy Gordon, Economic Sanctions And Just War Doctrine And The Fearful Spectacle Of The Civilian Dead, available at:
«http//www.crosscurrent.org/gordon.htm»

الفرع الثاني

مركز العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

من نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ العام

أثارت فكرة الجزاء جدلاً واسعاً في مجال القانون الدوليّ؛ إذ احتدم الخلاف فيما إذا كان القانون الدوليّ يعرّف فكرة الجزاء أم لا. وحول مدى لزومه لوصف قاعدة سلوكيّة معيّنة على أنها قاعدة قانونيّة[١]، وبالتالي فإن خلافاً كهذا، قد استهدف جوهر الطبيعة القانونيّة لقواعد القانون الدوليّ العام. فالجزاء عنصرٌ من عناصر فعاليّة قواعد نظام قانونيّ معين، يُطبّق لضمان الامتثال للقانون كونه يُفرض في حالة انتهاك إحدى قواعده[٢]. أما أهدافه فتتفاوت بين عقاب المذنب

١- د. محمد طلعت الغنيمي، "الوسيط في قانون السّلام"، منشأة المعارف للكتب القانونيّة، د.م.ن، ١٩٨٩، ص٦٥.

٢- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١٧.
ويرى الدكتور محمد السعيد الدقاق أن الجزاء لكي يؤدي دوره في حماية النظام القانونيّ المعني لا بدّ أن تتوافر فيه سمتان أساسيتان: أولهما أن يكون شرعياً ومشروعاً، فالشرعيّة تعني أن يكون الجزاء مطابقاً لقواعد النظام القانونيّ من ناحية، ومتخذاً من قبل الأجهزة التي أرساها هذا النظام وأسند إليها هذا الاختصاص. أما المشروعية؛ فهي انسجام الجزاء مع مجموعة المبادئ والقيم السائدة في مجتمع معيّن سواء تم تكريسها بموجب قواعد القانون الوضعي أم لا. أما السمة الثانية فهي أن يكون الجزاء فعّالاً وفعلياً. والجزاء الفعّال هو ذلك الذي يتضمن تدابير من شأنها ردع كل من يريد انتهاك قواعد النظام القانونيّ، أما صفة الفعلية؛ فتعني إمكانية توقيع الجزاء في مواجهة كل حالة يقع فيها انتهاك للقواعد المحميّة فيه. د. محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة: دراسة لنظريّة الجزاء في القانون الدوليّ"، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٧١.

أو حمايـة النظـام العـام أو ضمـان عـدم تعـرض قواعـده للانتهـاك مجـدداً[١].

أولاً- الخلاف الفقهي حول مضمون الجزاء بشكلٍ عامٍ:

إن **مضمون الجزاء** بحدّ ذاته، كـان محلاً لخـلافٍ فقهي ناهيـك عن وظيفتـه في النظام القانونيّ؛ إذ ينصرف **معناه اللغويّ** للدلالة على الثواب أو العقـاب[٢].

وفي القرآن الكريم نجد للجزاء هذين المعنيين، كما في قوله تعالى في الآيـات الكريمة: وكذلك نَجزي المحسـنين [٣]، هنا دلالة على معنى الثواب. أمّا في قوله تعالى في كتابه الكريم: وكذلك نَجزي الظالمين [٤] وقوله تعالى وكذلك نَجزي المفترين [٥]، فيُلاحظ هنا المعنى السلبي للمصطلح أو معنى العقاب.

وإذا كان المعنى اللغوي قد انطوى على جانبين فإن **المعنى القانونيّ** يُمكـن أن يُشير بدوره إلى ذات الدلالة. فقد يكون سلبياً لو اقتصر على تحقيق الامتثال لقاعدةٍ أو حكمٍ معيّنٍ عن طريق التهديد بعقوبةٍ تلحق المخالف، وقد يكون إيجابياً عنـدما يتمثل بحوافزَ أو مكافآتٍ تُشجّع على الامتثال لهذه القاعدة أو الحكم[٦].

١- فرانسوا بوشيه سولينيه، "القاموس العملي للقانون الإنسانيّ"، مرجع سابق، ص٤٠٠.
٢- د. عبد الله الأشعل، (الجوانب القانونيّة لأزمة الخليج ونظام الجزاءات)، مجلـة السياسـة الدوليّة، العدد ٩٩، سنة ١٩٩٠، ص٨٧.
٣- سورة الأنعام "٨٤"، سورة يوسف "٢٢".
٤- سورة الأعراف "٤١".
٥- سورة الأعراف "١٥٢".
٦- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، الطبعة الأولى، د.د.ن، القاهرة، ١٩٩٧، ص١١.

لقد انقسم الفقهاء بين مؤيدٍ ومعارضٍ لكل من هذين النوعين من الجزاءات:

١- الاتجاه الأول:

ومنهم الأستاذان كالسن وأوستين حيث وجدا أن الجزاءات السلبّية، هي وحدها الكفيلة بتحقيق احترام النظام القانونيّ، فلو اقتصر تطبيق الجزاء على من يتبع القاعدة، فإن ذلك سيجعل اتباعها غير ملزمٍ وسيترك للمخاطبين بها حرّية اختيار ذلك من عدمه. أمّا من الناحية اللغوية؛ فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن الجزاء مرادفٌ للكلمة اللاتينية "Pain" والتي تعني الألم، وبالتالي لا يميّز أصحاب هذا الاتجاه بين الجزاء و العقوبة[١].

٢- الاتجاه الثاني:

يُعد الفقيه بنتام من أبرز أعلامه، ويرى أن الجزاء المرتبط بالقاعدة القانونيّة لا ينحصر مفهومه بالأثر المترتب على مخالفتها، بل يُمكن أن يكون أيضاً أثراً لاتّباعها والالتزام بها، كالحوافز التشجيعية أو المكافآت التي يكفي وجودها ليخلق الرغبة في اتّباع القواعد القانونيّة أملاً في الحصول عليها[٢].

١- يؤكد كالسن أنّ القاعدة القانونيّة لا تستحق هذا الوصف ما لم تقرن بجزاء سلبيّ، فيرى أن العقاب كان سائداً في المجتمعات البدائيّة التي كانت تمتثل للأعراف السائدة خوفاً من بطش القوى الخفية للطبيعة، أما الأمل بالثواب؛ فكان دوره ثانوياً في أكثر الديانات تطوراً حيث يتحقق الردّع بالخوف من عقاب الآخرة أكثر من الطمع بثوابها. لمزيد من التفاصيل انظر د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٥.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٤.

إذاً فالاتجاهان السابقان متفقان على أهمية الدّور الذي يلعبه الجزاء في **كفالة احترام قواعد النظام القانونيّ لكنّهما** مختلفان في **طبيعته.**

وقد تبنّى غالبية الفقه القانونيّ الاتجاه الأول كونه الأكثر إقناعاً وانسجاماً مع قواعد المنطق القانونيّ السليم. لذلك تمّ تعرّيف الجزاء تعرّيفاً وظيفّياً على أنـه "رد فعل يصدر ضد انتهاك النظام القانونيّ" أو "إجراء اجتمـاعيّ يسـتهدف تطبيـق القاعدة القانونّية عن طريق قمع كل من يُقدم على انتهاكها"[١].

وفي هذا السياق قدّم جانبٌ من الفقهاء تعريفاً للجزاء ينطوي علـى معنـاه السلبيّ. حيث عرّفه جانب من الفقه على أنه "أيّ لونٍ من ألوان الضرر تلحقه الفئة المسيطرة على الجماعة بعضوٍ من أعضائها بسبب إخلاله بإحدى قواعد القانون التي تلزمه بالانصياع لأحكامها، ويستوي في هذا المال أن ينصرف الضرر إلى الكيان الذاتي للمخاطب بالقاعدة، أو إلى ذمته الماليّة أو ما يجريه من تصرفات قانونّية"[٢].

ومهما اختلفت تعريفات أصحاب هذا الاتجاه إلاّ أنه سيُلاحظ أن ثلاثة عناصر أساسّية تتوافر فيها. ألا وهي: وجود قاعدة قانونّية، ووجود انتهاك لهذه القاعـدة، وإجراء قسريّ يطبق على المخل بذه الأحكام[٣].

١- د. عبد الله الأشعل، المرجع السابق، ص١٣.

٢- د. محمد طلعت الغنيمي ود. محمد السعيد الدقاق، "القانون الدوليّ العام"، دار المطبوعات الجامعّية، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص٦٦ – ٦٧.

٣- يعرّف د. عبد العزيز سرحان الجزاء بأنه: "رد الفعل الاجتماعيّ الذي يعّبر عـن اسـتياء المتمع تجاه أحد أعضائه الذين ارتكبوا ما يخالف مضمون إحدى القواعد القانونّية السارية في هذا المتمع"، د.فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدولّية الاقتصاديّة"، مرجع سـابق، ص١٧.

وقد سبق تبني هذا الاتجاه لدى الحديث عن تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؛ ففكرة العقوبة ركيزة أساسيّة في النظام القانونيّ. ومن المتعارف عليه أن الالتزام بالقواعد القانونيّة قد يكون طوعياً كونه يحقق مصلحة المجتمع ككلّ، ولكن وجود مجتمع بهذا الكمال غير ممكن، وبالتالي لا بدّ من وجود أداة لمعالجة انتهاكات القواعد القانونيّة وردع الخارجين عن النظام القانونيّ تتمثل بمفهوم العقوبة، دون أن ننكر أن المكافآت والحوافز التشجيعية يُمكن أن يكون لها دورها الهام في خلق الرغبة بالالتزام بالقاعدة القانونيّة، لكن تبقى مساحة حرّية اختيار الالتزام القانونيّ من عدمه واسعة بحيث لا تضمن الخضوع التام لقواعد نظام قانونيّ ما.

ثانياً- الخلاف الفقهي حول وجود الجزاء في القانون الدوليّ:

إذا كان الجزاء في القانون الداخليّ يتميز بالوضوح والتحديد لاعتماده على قانون وضعه المُشرع الوطنيّ، مؤكداً على اقتران الجزاء بالقاعدة القانونيّة بحيث يقع الجزاء على من ينتهكها، وفقاً للنموذج القانونيّ الذي رسمه المشرع لها[١]. إلاّ أن فكرة الجزاء في القانون الدوليّ كانت من أكثر القضايا القانونيّة إثارةً للجدل بين مؤيدٍ ومعارضٍ لوجود هذه الفكرة في نطاق هذا القانون، إذ يُعدّ وجود نظام للجزاءات ركنٌ من أركان فعاليّة نظام قانونيّ معينّ؛ من شأنه أن يجعل القاعدة القانونيّة حقيقة واقعة، وإنكاره يُشكك في طبيعتها القانونيّة.

وقد برزت اتجاهات فقهية متعددة حول فكرة الجزاء في القانون الدوليّ، أبرزها هو الآتي:

١- د.إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٥٨٣.

١- الاتجاه الأول:

نجد فيه عدد كبير من فقهاء القانون الداخليّ الذين يَرون أن غياب الجزاء في القانون الدوليّ العام يستند إلى حداثة عهد قواعده مقارنةً بالقانون الداخليّ[١]، إلى جانب غياب وجود سلطةٍ حقيقيةٍ عليا تسهر على تنظيم المجتمع الدوليّ. أضف لذلك الانتهاكات العديدة التي تتعرض لها قواعد هذا القانون دون أن تقابل بأيّ جزاء. فالصفة القانونيّة لقواعد أيّ نظام قانونيّ تظهر من خلال مدى الالتزام بها وقدرة المجتمع الذي وجدت ضمنه على ضبط سلوك أفراده من خلالها[٢].

ترجع جذور هذا الاتجاه إلى القرن التاسع عشر؛ حيث ساد التمسك بالخصائص التقليديّة للقانون، فغياب الجزاء يُسقط ركناً هاماً من أركان النظام القانونيّ[٣]، وأيّة قاعدة لا تكتسب الطبيعة القانونيّة إلاّ بتوافر عدة شروط تتمثل في صدورها عن سلطةٍ تشريعيةٍ ذات سيادة قادرة على تنفيذ هذه القواعد عن طريق القضاء، فضلاً عن إمكانية تدخّلها لفرض الجزاءات المنظمة بحقّ كل من يخرج على أحكامها[٤]، بل يذهب أصحاب هذا الاتجاه أبعد من ذلك، فيصفون

١- من أبرز رواده الفقيه Jon Astin إلى جانب بعض فقهاء القانون مثل أوبنهايم الذي وصف القانون الدوليّ بأنه مجرد نظام أخلاقيّ. ووترلنج ادموندز وTandon وL.delpez، انظر في ذلك: د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٥٨٥.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، المرجع السابق، ص٥٨٦.

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١٩.

٤- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق،٢٠٠١، دمشق، ص٣٦.

قواعد القانون الدوليّ بأنها مجرد قواعد أخلاقيّة أو قواعد للمجاملات الدوليّة تطبقّها الدول في علاقاتها المتبادلة دون أن تكتسب صفة الإلزام[١].

٢- الاتجاه الثاني:

بعضُ الفقهاء، من أمثال الأستاذ كالسن، مع تأييدهم العام للاتجاه السابق إلاّ أنهم لا يتفقون كلياً معه. بل يتبنون اتجاهاً متوسطاً، فينظرون إلى النظام القانونيّ الدوليّ على أنه نظامٌ بدائي. وتبعاً لذلك فإنه يعرف أشكالاً بدائيّةً من "الجزاءات" تتجلى بأسلوب المساعدة الذاتيّة (Self Help) وذلك نظراً لعدم ترسخ مفهوم السلطة المركزيّة العليا في المتمع الدوليّ[٢]. ويتماشى هذا الرأي مع ما كان سائداً في ظل القانون الدوليّ التقليديّ، حيث رأى الأستاذ كالسن أن الدول يمكن أن تمارس مهمة توقيع الجزاء مباشرةً، ودون الحاجة لوجود من ينوب عنها في ذلك[٣].

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٥٨٧.

٢- د. محمد السعيد الدقاق، عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة، مرجع سابق، ص٦٧. إن إجراءات المساعدة الذاتية (Self Help) هي مجموعة الإجراءات القسريّة التي تتخذها دولة ضد دولة أخرى ارتكبت بحقها عملاً يُعدّ مخالفاً لقواعد الماملة في المتمع الدوليّ أو مجافياً لقواعد نظامه القانونيّ العام، أو انتهاكاً للعلاقات الثنائيّة التعاقدية، حيث تتولى الدّولة المتضررة مهمة تحديد الخطأ وآثاره وإجراءات مواجهته. ويُعدّ الانتقام من أقدم صور هذا الأسلوب، حيث تطورت وتنوعت أشكال هذا الأسلوب كقطع العلاقات الدبلوماسيّة، الردّ بالمثل، القصاص، الحظر، انظر في هذا المال كل من: د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣١.
وانظر كذلك: د. الخير قشي، "تنفيذ أحكام المحاكم الدوليّة بين النص والواقع"، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٠، ص ٢١٣.

٣- من المؤيدين لهذا الاتجاه هيجل وهوبز.

كما رأى بريرلي وجوزيف كونـز أنه يمكن أن يوجد في القانون الدوليّ بعـض صور الجزاء لكن تبقى مشكلتها عدم التنظيم.

ويمكن القول إن تطور المجتمع الدوليّ أدى إلى الاتجاه نحو الحدّ مـن إعطـاء الدّولة فرصة استخدام وسائل المساعدة الذاتيّة لصالح تولي سلطة عليا، تجلّت بسلطة المنظمات الدوليّة، مهمة فرض "الجزاءات" على أمل أن تُمارَس هذه السلطة بتجرد وحياد[١].

٣- الاتجاه الثالث:

وهو اتجاه مؤيد لوجود فكرة الجزاء في النظام القانونيّ الدوليّ، وينطلق أنصار هذا الاتجاه في الدفاع عن رأيهم من التأكيد بدايةً على أن عدم وجود جزاء منظّم تمارسه سلطة تنفيذيّة مختصة لا ينفي عن قاعدة ما صـفتها القانونيّـة، والقـانون الداخليّ نفسه يعرف نظيراً لهذه الحالات، سواءً تلك التي تُفلت من الجزاء الـذي تفرضه قواعد القانون أم تلك التي يصعب حمايتها بجزاءٍ منظمٍ؛ كبعض الـدعاوى الإداريّة التي يعتمد تطبيق الجزاء فيها أو عدمه على شرف الدّولـة[٢]، فالإحسـاس بالالتزام قد ينفصل عن وجود العقوبة[٣].

١- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٢.

٢- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص٣٧.

٣- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنـها"، مرجـع سابق، ص٥٨٨. وفـي هـذا الإطـار يـرى جـانب من الفقـهاء، منهم الدكتور محمد طلعت الغنيمي و FL kirgis: أنّ للعقوبة حتى في المجتمعات الداخليّة دوراً محـدوداً كون المواطنين يلتزمون بأحكام القانون أملاً في الحصول على المزايا التي يمنحها لهم هـذا الالتزام بالعيش ضمن مجتمع منظم، انظر في ذلك، د.فاتنة عبد العال أحمـد، "العقوبـات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٢١.

وإن كان أصحاب الاتجاه الأول قد أنكروا وجود الجزاء في القانون الدوليّ، أو وصفه أصحاب اتجاه آخر بالبدائيّة. فإن هذه النظرة لم يعد لها وجود مع الوضـع الراهن الذي وصل إليه النظام القانونيّ الدوليّ. فلقد شكل ظهور المنظمات الدوليّة نقطة تحولٍ جوهريّةٍ في تطور الجزاء الدوليّ[١]. وهذه المنظمات سـعت إلى تنظـيم سلوك الدول وإقامة علاقات سلميّة فيما بينها عن طريق تضمين أحكامها ثلةً من العقوبات تُفرض على الدول المخالفة لتلك الأحكام، سعياً لحثّ الدول على الوفاء بالتزاماتها، ووصولاً إلى الاستقرار في العلاقات الدوليّة وتحقيق الصالح العام الدوليّ، وحماية الأمن الجماعيّ الدوليّ. وهي الفكرة التي قامت على أساسـها المنظمـات الدوليّة[٢]، حيث ارتبط تطوّر نظام الجزاءات الدوليّة وفعاليته بتطور نظـام الأمـن الجماعيّ. فكلّما زادت سلطة المجتمع الدوليّ وأُحْكِم نظام الأمن الجماعيّ ترسّـخ مفهوم الجزاء الدوليّ وازدادت فعاليته[٣].

ولا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار أن **طبيعة الجزاء تختلف بـاختلاف المنـاخ القانونيّ الذي يعيش ضمنه**، لذلك يُلاحظ اختلاف الدور الذي يلعبه الجـزاء في شتّى فروع القانون. وهو ما يدفع إلى التسليم باختلاف طبيعة الجزاء في القـانون الدوليّ عن بقية فروع القانون. وهذا الاختلاف لا يعني عدم وجود الجزاء[٤]، **فمن الأخطاء الشائعة التي قد يقع فيها بعض الباحثين في مجال القانون الدوليّ، هـي مقارنته بقواعد القانون الداخليّ والقياس عليه الأمر الذي لن يسفر عن نتـائج**

١- محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سـابق، ص٦٧.

٢- د.فاتنة عبد العال أحمد، " العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١٨.

٣- د.عبد الله الأشعل، (الجوانب القانونيّة لأزمة الخليج ونظام الجزاءات الدوليّـة)، مرجـع سابق، ص٨٩.

٤- د. محمد طلعت الغنيمي، "الوسيط في قانون السّلام"، مرجع سابق، ص٦٥.

قانونيةٍ سليمةٍ. فالقانون الدوليّ قانون ذو طبيعة خاصّة، وتكوين حقوقيّ مميّز عن قواعد القانون الداخلي سواءً من حيث مواضيعه أم أشخاصه أم من حيث طبيعة العلاقات التي ينظمها[١].

في هذا السياق يرى الدكتور محمد طلعت الغنيمي أن التطورات المتلاحقة التي شهدها القانون الدوليّ، قد أسفرت عن وجود صور للجزاء يعرفها القانون الداخلي، كالجزاء الذي يقع على شخص المنتهك للقاعدة القانونيّة، والمحاكمات الجنائيّة الدوليّة خيرُ مثالٍ على ذلك. والجزاء الذي يستهدف الكيان الاقتصاديّ للدولة المخالفة لقاعدة قانونيّة كالعقوبات الاقتصاديّة، وحتى جزاء البطلان الذي يتمثل في بطلان التصرف الذي ينعقد خلافاً للقانون[٢]، وإلى جانب ذلك نجد في القانون الدوليّ صوراً للجزاء لا يمكن أن توجد في القانون الداخليّ، كونا ناجمة عن طبيعته الخاصّة كقطع العلاقات الدبلوماسيّة[٣].

إذاً فقد لعب ظهور المنظمات الدوليّة دوراً في وضع الجزاءات الدوليّة في إطارها القانونيّ الصحيح، لتكون وسيلة لكفالة احترام النظام القانونيّ الدوليّ. فالتدابير العقابيّة التي تضمّنها عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتّحدة من بعده هي بمثابة عملٍ عقابي دوليّ يرتكز على نقطتين: وجود قواعد قانونية مستقرّة في المجتمع

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٥٩٠.

٢- تنص المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتّحدة على مايلي: (إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتّحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع اي التزام دوليّ آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق).

٣- انظر حول وجهات النظر هذه: د. محمد طلعت الغنيمي، "الوسيط في قانون السّلام"، مرجع سابق، ص ٦٥.

الدوليّ من جهة، وثبوت مسؤولية أحد أفراده عن انتهاك إحدى قواعـد نظامـه القانونيّ من جهةٍ أخرى[١].

وفي ميثاق الأمم المتّحدة ينطوي الفصل السابع على مجموعة من الإجـراءات التي تعكس وجود فكرة الجزاء وتُثَبِت دعائمها وذلك في المادة (٤١) التي تـنص على مجموعة من التدابير غير العسكريّة، أيّ التي لا تنطوي على استخدام القـوة المسلّحة، وتتراوح بين الطابع السياسيّ والطابع الاقتصاديّ. والمـادة (٤٢) الـتي تتضمن تدابير ذات طابع عسكريّ، وتُفرض هذه التدابير في سبيل حفظ السّـلم والأمن الدوليّين.

وبالعودة إلى الجدل الذي طُرح مسبقاً حول معنى الجزاء ووجود جانبين لـه سلبيّ وإيجابيّ، فإن هذه التدابير تندرج ضمن الشقّ السلبيّ للجزاء أيّ ضمن مفهوم العقوبة.

وفي إطار دراسة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة كإحدى صور الجزاء الـدوليّ يُلاحظ أن جانباً من الفقه، قد أكّد على ضرورة وجود المفهوم الإيجابيّ للجزاء، أيّ الثواب، في نطاق القانون الدوليّ؛ فمثلاً Baldwin يرى أن المفهوم السلبيّ والإيجابيّ للجزاء هما وجهان لعملة واحدة، طالما أن الهدف واحد؛ وهو ضمان احترام قواعد

١- د. هويدا عبد المنعم، "العقوبات الدوليّة وأثرها على حقوق الإنسان"، الناشر: المؤلـف، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٦- ٣٤. ولا يقتصر الأمر على منظمة الأمم المتّحدة وسـابقتها عصبة الأمم؛ فدستور معظم المنظمات الدوليّة، ولو كانت ذات اختصاصات محـددة أو ذات طبيعة إقليمية، يتضمن تدابير تكفل مواجهة حالات انتهاك أحكام هذه المنظمة. انظر في عرض بعض الأمثلة على هذه التـدابيـر: د. عبد الله الاشـعل، " النظريّـة العامـة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٠.

القانون الدوليّ[١]. كما أكّد الممثل الدائم لليونان لدى الأمم المتّحدة في رسالته الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن والمتضمنة التقرير النهائيّ الصادر عن ورشة عمل بعنوان "**تعزيز تنفيذ الجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن**"، والتي عُقدت برعاية الوفد الدائم لليونان لدى الأمم المتّحدة، على ضرورة أن تشمل "الجزاءات الدوليّة" مفهوم الثواب والعقاب، وأن تقدم ميزات تدفع للانصياع لمتطلبات المجتمع الدوليّ[٢]. فأي امتثال جزئيّ أو كامل يجب أن يعقبه التخفيف من العقوبات المفروضة أو رفعها وهذا ما يعرف في إطار العلاقات الدوليّة باسم **سياسة العصا والجزرة (Carrot And Stick Policy)**. فإمّا أن ينطوي الجزاء على مفهوم العقوبة بسبب عمل عُد غير مقبول؛ فُيحكى عندئذ عن "العصا". وإمّا أن ينطوي على مفهوم الثواب أو المكافأة؛ فُيحكى حينذاك عن "الجزرة"، والتي تتخذ شكل المكاسب الاقتصاديّة[٣].

لكن ميثاق الأمم المتّحدة يخلو من أيّ أساس قانونيّ يمكن الاستناد إليه لفرض حوافز كهذه، وهنا يثار التساؤل التالي: *هل يمكن اعتبار الوعد بتخفيف العقوبات الاقتصاديّة أو رفعها عن بعض الحالات المستهدفة لها أو تعليقها، الأمر الذي شهدته العديد من حالات فرض العقوبات[٤]، مندرجاً ضمن هذا السياق؟*

1- R.Michael Smith, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Op. cit., p.5

٢- انظر وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/2007/734 تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٣ المتضمّنة رسالة موجهة من الممثل الدائم لليونان في الأمم المتّحدة إلى رئيس مجلس الأمن.

٣- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١١.

٤- انظر كل من القرارين S/RES/1432(2002) – S/RES/1421(2002) الصادرين عن مجلس الأمن والمتضمَنين تعليق العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المتخذة بحق أنغولا وذلك بدف تعزيز عمليّة السّلام والمصالحة الوطنيّة فيها.

إن رفع العقوبات أو تخفيفها في حال إذعان الدّولة لمتطلبات قرارات مجلـس الأمن المتضمنة نظام العقوبات أو الكفّ عن القيام بالسلوك الذي كـان دافعـاً لفرضها نتيجةٌ قانونيّةٌ منطقيّةٌ لضرورة أن ينأى الهدف من العقوبة عن الانتقـام. وبالتالي لا بدّ من ربط استمراريّة فرض العقوبات بمدى تجاوب الدّولة مـع إرادة المجتمع الدوليّ والتي يُفتَرَض أن تُعبّر عنها قرارات المجلس.

وفي نهاية هذا العرض المختصر لبعض الآراء التي أثيرت حول الجزاء في القانون الدوليّ؛ فإنه من غير الممكن إنكار وجوده في نطاق هذا القانون، مع التأكيد على خصوصيته وضرورة عدم محاولة التطبيق الحرفيّ لنظريات القانون الداخليّ في نطاق القانون الدوليّ. إذ تشكل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ركناً هاماً في إرساء نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ ودليلاً على تطورها، حيث منحت المجتمع الدوليّ وعـبر منظمة الأمم المتّحدة ممثلةً بمجلس الأمن وسيلةً للردّ على حالات تهديـد السّـلم والأمن الدوليّين أو خرقهما أو الأفعال ذات الطبيعة العدوانية، وإنـزال العقـاب بالدّولة أو مجموعة الدول التي تُقْدِم على سلوكيات كهـذه باسـتهداف كيانـها الاقتصاديّ. ولعلّ دورها هذا سيزداد أهميةً في حال توجه مجلس الأمن إلى تبنّـي مفهوم العقوبات ذات الأهـداف الموجهـة (Targeted Sanctions) أو العقوبات الذكيّة (Smart Sanctions) الّتي يتجه المجلس من خلالها إلى تفعيل مبدأ المسؤوليّة الدوليّة الفرديّة على النحو الذي سيتم توضيحه لاحقاً في إطـار هذا البحث[١].

١- انظر حول هذه العقوبات ما سيرد لاحقاً، ص٥٢٤ وما يليها.

المطلـب الثاني

تطوّر أهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

خَلُصَ الباحثون في مجال العقوبات الاقتصاديّة إلى وجود مجموعةٍ من الأهداف التي تُعتبر عاملاً مشتركاً بين أشكال هذه العقوبات كافة، سواءً فُرِضَت من قبل دولـةٍ أم مجموعةٍ من الدول أم عبر جهازٍ دولي معيّنٍ، وتتجلى هذه الأهداف بما يلي[١]:

- **تحقيق تغيير نسبي** في **سياسات الدّولة المستهدَفة:** حيث يُنتظر تحقيق تحولٍ محدودٍ ومتواضعٍ في سياسة دولةٍ ما تجاه بعض القضايا، كقضايا انتـهاك حقـوق الإنسان، أو دفع دولة ما إلى المساهمة في جهود مكافحة الإرهاب، أو منع الانتشار النوويّ، أو التوقف عن مساعدة متمردي دولة ثالثة. أي أن هذا الهدف ينصـب على جانب معيّن من جوانب سياسة الدّولة المستهدَفة الداخليّة أو الخارجيّة[٢].

١- انظر حول هذه الأهداف العامة كلّ من:

- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٩.

- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢١.

- بيتر رودلف، "العقوبات في السياسة الدوليّة: نظرة على نتائج الدراسات والأبحـاث"، ترجمة عدنان عباس علي، دراسات عالميّة ٦٥، مركز الإمارات للدراسـات والبحـوث الاستراتيجيّة، أبو ظبي، ٢٠٠٧، ص١٢.

-Robert P.O'Quinn , A User's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.5.

-Gary Clyde Haufbauer & Others , "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p. 52.

٢- مثال ذلك فرض الولايات المتّحدة والاتحاد الأوروبيّ عقوبات علـى كـل مـن الهنـد والباكستان عام ١٩٩٨ بسبب قيامهما بإجراء تجارب نوويّة.

- **زعزعة استقرار حكومة الدّولة المستهدَفة:** ينطوي هذا الهدف على تحقيق عدم الاستقرار في هيكلّية حكومة دولة معينة، واستهداف جوانب معينة من بنيان الدّولة بقصد التأثير على خطط وسياسات هذه الحكومة بحيث يعمل هذا الهدف في سياق الجهود الرامية للإطاحة بها[١].

- **وضع حد لعمل عسكريّ معّين:** قد تلجأ دولة ما إلى حل نزاعٍ ما مع دولةٍ أخرى عن طريق القيام بعملٍ عسكري تأديبي بدلاً من اللجوء إلى الوسائل السّلمية لحلّ النزاع، وهنا يأتي دور العقوبات الاقتصاديّة التي تُفرض على الدّولة المعتدية حتى ترجع عن عدوانها[٢].

- **إضعاف القوة العسكريّة لبلد ما:** الهدف هنا ذو طابع وقائيّ، إذ يمكن أن يتم استخدام العقوبات الاقتصاديّة "لتقليم أظافر" الدّولة المستهدفة بالعقوبات، ومنعها من بناء قدراتها العسكريّة تمهيداً للقيام بأعمالٍ عسكريّةٍ من جديد. وهذه الفرضية تتضمن وجود دولة ذات سجل ملئ بالأعمال أو الطموحات العسكريّة.

- تحقيق تغيير **جوهريّ وجذريّ** في **النهج السياسيّ لدولة ما**[٣]: إن كانت الأهداف السابقة تؤدي إلى الدخول في متاهات السياسة الدوليّة، والتي قد يُبعِد التوغل فيها هذا البحث عن طابعه القانونيّ، خاصّةً وأن جوهره يتمحور حول

١- كالعقوبات التي فرضت من الولايات المتّحدة الأمريكيّة واستهدفت فيها الحكومات ذات الايديولوجيات المختلفة، مثل حكومة كاسترو في كوبا، انظر ما سيأتي حول عقوبات الولايات المتحدة الأمريكية على كوبا ص ١٤٨، وما يليها.

٢- مثال ذلك العقوبات الاقتصاديّة التي فرضتها الصين على فيتنام عام ١٩٧٨ لسحب قواتا من كمبوديا.

٣- مثال: عقوبات الأمم المتّحدة على جنوب إفريقيا منذ عام ١٩٦٢ بقصد إحداث تحول جوهري في سياسة هذه الدّولة تتجلى في التخلي عن سياسة الفصل العنصريّ (Apartheid)، انظر حول هذه العقوبات ما سيرد ص٥٠، وما يليها.

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة التي يتخذها مجلس الأمن، والتي تدف لتحقيق هدف محدد هو حفظ السّلم والأمن الدوليّين أو إعادتما إلى نصابما، إلاّ أنه سـيُلاحظ لدى دراسة حالات فرض العقوبات الاقتصاديّة في ظلّ الأمم المّتحدة أن هـدفاً أو أكثر من الأهداف السابقة سيكون مستتراً وراء قرار مجلس الأمن بفـرض هـذه العقوبات، لاسيما في ظلّ النفوذ الكبير الذي تمتلكه دولاً معينة في هذه المنظمـة. وهو ماُيعطيها القدرة في بعض الأحيان على تسخيره لتحقيق أهدافها الخاصّة.

إن ما سبق يدفع إلى القول إن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة غالباً ما تحمل أهدافاً واضحةً علنيّةً، وأخرى غامضةً مستترةً. لذلك لا بدّ من عرض الملامـح العامة لأهداف العقوبات الاقتصاديّة، رغم أن الإحاطة بتاريخ هـذه الوسـيلة والقيام بعرض حالات تطبيقها كافة في هذا البحث أمـرٌ شـاقٌ إن لم يكـن مستحيلاً.

الفرع الأول

أهداف العقوبات الاقتصاديّة قبل عصر التنظيم الدوليّ

عرف التمع الدوليّ منذ نشأته المبكّرة، ودخوله في علاقاتٍ متشعبةٍ مفهـوم العقوبات الاقتصاديّة، وطبّقه بصيغٍ مختلفةٍ لتحقيق أهدافٍ متنوعةٍ تطورت وتغيّرت متأثرةً بالعديد من العوامل الدوليّة. فالتبادل الاقتصاديّ كان ولا يزال عصب حياة الشعوب، به تستمر وتحصل عن طريقه على حاجاتا وتُصرف منتجاتا للعيش من مردودها. ومن هنا كانت الوسيلة المثلى الّتي قد يتمّ اللجوء إليها لعقاب الدّولة هي قطع خطوط التبادل الاقتصاديّ منها وإليها.

وُيعد فرض العقوبات الاقتصاديّة موغلاً في القدم، وعلى الرغم من عدم شيوع هذا المصطلح في مراحل تاريخيّةٍ مبكّرةٍ، إلا أن بعض حالات اتخاذ إجراءات ذات طابع اقتصاديّ آنذاك، يدفع إلى تصنيفها ضمن هذا المفهوم فيما لو أُتخـذت في الوقت الحالي.

وبحسب المراجع التي تمت الاستعانة بها أثناء كتابة هذا البحث، فإن استخدامها يعود للعام ٤٣٢ **قبل الميلاد**. عندما قامت أثينا بفرض عقوبـاتٍ ضـد ميغـارا (Megara) رداً على تعاونا في أحد النزاعات المسلّحة مع أعداء أثينا مسـتخدمةً أسلوب حظر التجارة بينهما[١]. فكان المرسوم الميغاري الذي صـدر في اليونـان القديمة من أشهر الأمثلة المبكّرة لاستخدام العقوبات الاقتصاديّة، حيـث أصـدره بيركليس في التاريخ آنف الذكر رداً على خطف ثلاث نساء إسبازيات[٢].

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجـع سـابق، ص٢.

٢- يذكر ثيوسيدس هذا المرسوم في كتاب الحرب البيلوبونيزيّة. أمّا أرسـتوفاينس فـرأى في مسرحيته الكوميديّة "الأخرانيئون" أن هذا المرسوم كان عاملاً هامـاً في تـأجج تلـك الحرب، فذكر في أحد مقاطعها: "وأمر بيركليس بألاّ يكون الميغاريون على أرضـنا أو في سوقنا أو على بحرنا أو في قارتنا". وقد أحدثت العقوبات تأثيراً كـبيراً سـبّب حرمـان الميغاريين من ضرورات الحياة، وهو ما أدى إلى اندلاع تلك الحرب. انظر في ذلك: جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق: العقوبات والقانون والعدالة"، الطبعة الثانية، مركز دراسـات الوحدة العربيّة، بيروت، ١٩٩٨، ص٢١٤. والحرب البيلوبونيزيّة: هي حرب بين أثينـا وإسبارطة وحلفائهما ٤٣١ – ٤٠٤ ق.م، نشبت بسبب مخاوف إسبارطة من تعاظم قوة أثينا وامبراطوريتها البحريّة، انتهت بانتصار الإسبارطيين واحتلالهم لأثينا بعـد معركـة إيغوسبوتاموس البحريّة الحاسمة، ويذهب المؤرخون إلى أن هذه الحرب كانت بداية سقوط الحضارة اليونانيّة.

وشهدت **فترة ظهور الإسلام** وبداية انتشاره تطبيق بعض العقوبـات الـتي انطوت على جانبٍ اقتصاديّ، كانت تلك العقوبات المفروضة من قبيلة قريش ضد أسرة رسول الله محمد (صلى الله عليه وسلم) في صحيفة المقاطعة؛ التي أقامت حلفاً بين أفراد قريش على مقاطعة بني عبد الله وبني هاشم مقاطعةً تامةً "فلا ينكحـون منهم ولا ينكحونم، ولا يبيعونم شيئاً ولا يبتاعون منهم"، وعُلّقت هذه الصحيفة في جوف الكعبة تأكيداً وتسجيلاً لها[١].

وفي **العصور الوسطى** كان الهدف الرئيسيّ الذي يدعو لاسـتخدام بعـض أشكال العقوبات الاقتصاديّة، هو تجويع العدو لإنهاك قواه قبل البـدء بالعمليـات العسكريّة[٢].

ومتابعة البحث في مراحل أخرى وجدت فيها العقوبات الاقتصاديّة نجـد أن **مشروع بيير ديبوا**[٣] تضمن نظاماً للعقوبات هدفه الوقوف في وجه مـن يـرفض تنفيذ أحكام التحكيم أو أحكام البابا. وتميّزت هذه العقوبات بأنها تضمّنت فئتين فئة ذات طابع دينيّ، والأخرى ذات طابع دنيويّ. وتميّز هذا المشروع بترجيحـه لفعاليّة العقوبات ذات الطابع الاقتصاديّ[٤].

١- د. عبد الله الأشعل، " النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٦٠.

٢- جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٢١٧.

٣- يُعدّ مشروع بيير ديبوا من الإرهاصات الأولى لقيام الجماعة الأوروبيّة، إذ أصـدر عـام ١٣٠٦ مؤلفاً عن معاودة غزو الأراضي المقدسة واستبعد في مشروعه البابا كممثل للسلطة الدينيّة، لكنه جعل له القول الفصل في قرارات التحكيم الفاصلة في النزاعات بين الـدول الأوروبيّة. انظر لمزيد من التفاصيل في هذا المال: د.جاسم محمد زكريا، مفهوم العالميّة في التنظيم الدوليّ المعاصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠١، ص٨٠.

٤- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٧٣.

وفي **مرحلة القانون الدوليّ التقليديّ** بشكلٍ عام نجد بعض حالات تطبيـق العقوبات الاقتصاديّة، إلاّ أنه وكما ذُكر في المطلب السابق كانت مشكلتها الرئيسة غياب فكرة التنظيم الدوليّ، الكفيلة بوضعها في إطارٍ قانوني محـددٍ. لأن الهـدف الأساسيّ منها. إمّا حمل الطرف المدين على الوفاء بديونه، أو حمل أحد أطـراف اتفاقيةٍ ما على احترامها، أو تحقيق أهدافٍ سياسيّةٍ خاصّةٍ، أو دفع دولـة مـا إلى الامتثال لقرارات محاكم التحكيم وذلك عن طريق عزل الدّولة التي ترفض مثل هذه الأحكام اقتصاديّاً[١].

ويرى مارسيل سيبر أن حقبة القانون الدوليّ التقليديّ لم تشهد سوى محاولاتٍ متفرقةٍ سعت لإرساء بنيان نظري للعقوبات الاقتصاديّة في القانون الدوليّ[٢]، ولكنها اتسمت بطابع العصر الذي وجدت به؛ وهو شرعيّة استخدام القوة. وبالتالي فقد ارتبطت العقوبات بمفهوم القوة العسكريّة وذلك إمّا باستخدامها كعقوبة تكميليّة لإضفاء الفعاليّة على العمليات العسكريّة أو باستخدام القوة العسكريّة لإحكـام العقوبات الاقتصاديّة[٣].

١- خلال الحرب العالميّة الأولى فرضت عقوبات اقتصاديّة على كل من ألمانيا واليابان أهم ما انطوت عليه تقييد استيراد ألمانيا تقييداً واسعاً، وفرض قيود على القوة العاملـة والنقـل، وإعاقة جهود التسلح. انظر في ذلك: جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سـابق، ص٢٢٣.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٨٢.

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٤٩.

الفرع الثاني

أهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في عصر التنظيم الدوليّ

بالانتقال إلى عصر التنظيم الدوليّ، يُلاحَظ أن تجربة عصبة الأمم كانت مختلفةً عن تجربة الأمم المتّحدة في مجال العقوبات الاقتصاديّة. حيث تميّزت تجربة الأخيرة بالتنوّع، ودخول مجالاتٍ متعددةٍ لم تعرفها سابقتها. ولكن ما يجمع بين التجربتين هو السعي **لإيجاد آليّة قانونيةٍ لفرض هذه العقوبات ومتابعة تنفيذها على الصعيد الدوليّ،** وقد كان واضعوا كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتّحدة على درايةٍ بأهمّيّة الدور الذي لعبته العقوبات الاقتصاديّة في الكثير من النزاعات الدوليّة[١]، فكانت أهداف العقوبات في كل مرحلةٍ على النحو الآتيّ:

أولاً- عصبة الأمم:

تبنّى عهد عصبة الأمم مفهوم العقوبات الاقتصاديّة في مادته السادسة عشرة التي اعتبرها بعض الفقهاء، من أمثال أوتوبورك، مدونةً عقابيّةً (Code Penal) تُطبق على من ينتهك النظام القانونيّ الذّي أقامه العهد، علماً أنه لم يرد في هذه المادة لا مصطلح عقوبة ولا جزاء. وكان الجنرال (Smuts) قد اقترح مصطلح (المقاطعة الاقتصاديّة) للدلالة على هذه التدابير، وأكّد على ضرورة إدراجها في عهد العصبة، أمّا اللورد سيسيل فقد استخدم مصطلح الحصار (Blockade) للدلالة عليها[٢]. في حين أكّد الرئيس الأمريكيّ ودرو ويلسون

١- جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٢٢٤.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٠٩.

على أهمّية العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة واصفاً إيـاها بالعـلاج الفظيـع (Terrible Remedy). ويُرجع جانبٌ من الفقه الجدل القائم حـول جـدوى العقوبات الاقتصاديّة بشكلٍ عامٍ والدوليّة منها بشكلٍ خاصٍ إلى تصريح ويلسـون عام ١٩١٩ في تعليقه على أهوال الحرب العالميّة الأولى التي جلبت الكـثير مـن المآسي والويلات للبشريّة[١].

وكان الدافع وراء تضمين فكرة العقوبات الاقتصاديّة في عهد العصبة، هـو إعطاء المنظمة أداةً تمكّنها من تطبيق أحكامها المتعلقة بمواجهة لجوء أحد الأعضـاء للحرب، وتنكّره لالتزاماته الدوليّة. واعُتبرت تجربة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في عهد العصبة انعكاساً للمناخ الدوليّ السائد آنذاك، إذ كشفت موقف الـدول إزاء هذه المنظمة الدوليّة الذي تميّز بفقدان الأمل، وانعدام الثقة با تارةً، وتمسّك الدول بالمصالح الأنانيّة الضّيقة تارةً أخرى.

وعلى الرغم من أن فترة العصبة قد شهدت سلوكيّاتٍ عدوانيّةٍ من عدة دول تجاه دولٍ أخرى. إلاّ أن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة لم تطبّق إلاّ في الأزمة الحبشية الإيطاليّة[٢]، نتيجة تحدي إيطاليا لقرارات العصبة بشأن هذه القضية. ورغم معانـاة

١- متحدثاً في إنديانا بوليس عام ١٩١٩، قال الرئيس الأمريكيّ الأسبق ويلسون ما يلي:

"A nation that is boycotted is a nation that is slight of surrender, apply this economic peaceful silent remedy, and there will be no need for force, it's a terrible remedy, it doesn't cost a life out side the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation, which is in my judgement no modern nation could risit".

Gary Clyde Haufbauer & Others, "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p.1.

٢- بدأ النزاع بين إيطاليا والحبشة "إثيوبيا حاليـاً" عـام ١٩٣٤ وفي ١٩٣٦/٥/٩ دخلـت القوات الايطاليّة الحبشة وضمتها نائياً إلى ممتلكاتا. وكان إمبراطور الحبشة قد لجـأ إلى عصبة الأمم أملاً في وضع حد لسلوك ايطاليا العدواني ضد بلاده. كما أثـيرت مسـألة

إيطاليا من بعض نتائج العقوبات السلبيّة لكنّها لم تُغيّر سياستها، وبالتـالي فقـد كانت النتائج التي حققتها العقوبات محدودةً إلى أبعد حدّ، إن لم نقل إنهـا ذات آثـار عكسـ ـيّة[1]. فرغم فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على إيطاليا عـام ١٩٣٥ حيث أكّد خمسون من أعضاء العصبة، البالغين آنذاك اثنين وخمسين[2]، على تطبيق العقوبات، أعلن موسوليني في ١٩٣٦/٥/٩ ضمه للحبشة نهائياً. مـا دفـع وزير الخزانة البريطانيّة آنذاك، تشمبرلين، إلى القول بأن أيّة فكرة باستمرار هـذه العقوبات على أمل مساعدة الحبشة هي "محض جنونٍ"، وكانت نيوزلندا وجنوب إفريقيا وحدهما تؤيدان استمراريّة نظام العقوبات هذا[3].

تطبيق العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من قبل عصبة الأمم بصـدد عـدة حـالات ففـي ١٩٢٠/١٠/٢٦ طلبت ليتوانيا تطبيق إجراءات المادة (١٦) ضد بولندا لأن جنرالاً بولندياً متمرداً كان قد استولى على مدينة فلنا، لكن التمرد لم يعمر طويلاً، وبالتالي لم تفسح هذه الحالة المجال لتطبيق اية عقوبات اقتصاديّة. د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٧٤ – ١٧٧.

وقد تمّ التهديد بفرض عقوبات اقتصاديّة لإنهاء النزاع بين يوغسلافيا وألبانيا وذلك للحـدّ مـن المحاولات اليوغسلافيّة للاعتداء على الحدود الألبانيّة. كذلك طبقت عقوبات اقتصاديّة لتهدئـة الحرب التي اندلعت بين بوليفيا وباراغواي عام ١٩٢٨ حول إقليم تشاكو لكنّها اعتبرت مندرجة تحت المادة (١٥) من عهد العصبة. د. عبد الله الأشعل، المرجع السابق، ص١٧٦.

1- Robert Strausz – Hupe Stefen – T.Possony – MC. Graw, "International Relations In The Age Of Conflict Between Democracy And Dictatorship", First Edition, Hill book company inc, , New york, Toronto, London, 1950, p.533.

٢- بلغ عدد أعضاء العصبة كحد أعلى في عام ١٩٣٢ إذ وصل إلى ستين دولة، في حين هبط إلى أربع وأربعين دولة فقط في عام ١٩٣٩ غداة اندلاع الحرب العالميّة الثانية. د. محمـد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص٢٨٨.

٣- جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٢٢٥.

بتاريخ ١٩٣٦/٦/٣٠ أصدرت جمعية العصبة توصيةً للجنة تنسيق العقوبـات التابعة للمس العصبة التي كانت قد أُنشِئَت للإشراف على نظام العقوبـات ضـد إيطاليا. ومضمون هذه التوصية هو إلغاء هذه العقوبات. وبتاريخ ١٩٣٦/٧/١٥ أصدرت اللجنة بدورها توصيتها بإلغاء هذا النظام الذي استمر ثمانيـة أشـهر[١]، وذلك نتيجة انياره فعلّياً لعدة أسباب منها تحدي إيطاليا لقرارات العصبة، خاصّةً أن العقوبات كانت جزئّيةً غير شاملةٍ. وبالتالي لم تحمل هذا الضرر الكبير للاقتصاد الإيطالي، إلى جانب تراخي الدّول بالالتزام بالتطبيق الفعّال لهذه العقوبات رغم أن عدداً كبيراً من الدول أعضاء العصبة أعلن نظرياً التزامه با، واتخذ كـثيرٌ منـهم إجراءات تشريعية لتنفيذها على الصعيد الوطنيّ[٢]. يضاف إلى ذلك بعض الأحداث على الصعيد الدوليّ كاحتلال هتلر للراين ورغبة بريطانيا وفرنسا في كسـب ود إيطاليا ضد ألمانيا[٣].

١- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٥٦.
تضمن نظام العقوبات ضد إيطاليا فرض حظر على تصدير الأسلحة والذخيرة والتجهيزات الحربية الأخرى إلى إيطاليا، وتقييد المعاملات الماليّة معها وفرض حظر على استيراد السلع من إيطاليا مع بعض الاستثناءات "الكتب، المطبوعات، الذهب، الفضة، النقود المعدنيّـة، السلع بموجب العقود السارّية، والسلع ذات المنشأ الإيطالي، والتي أضيف إليهـا ميـزات أخرى عن طريق التصنيع في بلد آخر" منع تصدير حيوانات النقل، المطاط وبعض أنـواع المعادن وعدد كبير من السلع المعاد تصديرها. لمزيد من التفاصيل انظر: جيف سـيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٢٢٥.

٢- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٥٤.

٣- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القـانون الـدوليّ"، مرجـع سـابق، ص١٨٣.

وصفوة القول إن المشكلة الرئيسة كانت في تطبيق الدول لهذه العقوبات وفق مشيئتها ومصالحها الخاصّة بالدرجة الأولى[١]. وثمة إجماعٌ بين جانب كبير من الفقه الدوليّ على أن فشل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة التي اتخذتا العصبة في وضع حدّ للعدوان الإيطالي على الحبشة شكّل النهاية الحقيقية للعصبة[٢]. والتساؤل الذي طرحته هذه التجربة لم يكن يتعلق بذه العقوبات بحدّ ذاتا، بقدر تعلقه بجوهر وجود العصبة[٣].

ويُمكن رد فشل عصبة الأمم وما أتت به من نظام للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، إلى الظروف السياسيّة الدوليّة السائدة آنذاك، وتخلي الدول الكبرى عن دعم بنيان العصبة وتوجهها للعودة إلى نظام توازن القوى رغبةً في دعم مصالحها الذاتيّة[٤].

١- د. حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بين النظريّة والتطبيق: دراسة سياسيّة في ضوء تطور النظام الدوليّ"، عالم الكتب الحديث، أربد، جدار للكتاب العالميّ، عمان، ٢٠٠٥، ص٩٩.

٢- جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٢٢٦.

٣- وهذا ما أكّده إمبراطور الحبشة في حديثه أمام جمعيّة العصبة بتاريخ ١٩٣٦/٦/٣٠ عندما قال:

"I assert that the problem submitted to the assembly today is a much wider than of the situation created by Italy's agression, It's the very existence of the league of nations."

ورد في د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٨٣.

٤- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٥٨.

ولمزيد من التفاصيل حول أسباب فشل عصبة الأمم انظر كلّ من:

- د. محمد الذوب، "التنظيم الدوليّ"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٥٧.

- د. محمد عزيز شكري و د. ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٠، ص٤٧.

ثانياً- الأمم المّتحدة:

إن امتداد فشل تجربة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على إيطاليا إلى حدّ مساهمته في زعزعة وجود عصبة الأمم، لا ينفي حقيقة كونا خطوةً مهمةّ لتستفيد منـها منظمة الأمم المّتحدة في سبيل تطوير نظام العقوبات الذي تضمنه ميثاقها. فإن كان نجم عصبة الأمم قد أفل إلاّ أن التمع الدوليّ لم ينتظر طويلاً حتى ابتكر خليفةً لها تمثّلت في الأمم المّتحدة. هذه المنظمة التي كُتِب الكثير في تقييمها وتحليل دورهـا والغاية منها وصولاً إلى الاتفاق على ضرورة إصلاحها وإعادة النظر في هيكليتـها وأسلوب عملها.

ويرى جانبٌ من الفقه أن عقوبات الأمم المّتحدة الاقتصاديّة، ينبغي أن توضع في إطار ما اصطلح على تسميته بالنظام العالميّ الجديد الذي ولد عقـب تفككـك الاتحاد السوفيتي ونهاية الحرب الباردة، بكل ما حملته من انقساماتٍ داخل المنظمة، أدّت إلى غياب أرضيةٍ مشتركةٍ تُعطي الفرصة لاتخاذ إجراءاتٍ من هذا القبيـل[١]. فمع حلول عام ١٩٩٠ الذي شكّل بداية مرحلةٍ جديدةٍ من عمر التمع الدوليّ بما حملته من تحولاتٍ دوليّةٍ عدة، لوحظ توجُّهٌ جديدٌ في لجـوء مجلـس الأمـن إلى استخدام هذه الوسيلة؛ فمنذ نشأة الأمم المّتحدة وحتى عام ١٩٩٠ لم يتم اللجوء إليها إلاّ في حالتين إزاء كلّ من جنوب إفريقيا وروديسيا الجنوبيّة. لكن بحلول عام ١٩٩٠ فُتحت صفحة جديدة من صفحات عمل الأمم المّتحدة بموجب الفصـل السابع تجلت بتصاعد الارتكاز إلى المادة (٤١) من ميثاقها.

١- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط: العراق – ليبيا – السودان"، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، ٢٠٠١، ص١٤.

وباستعراض دوافع مجلس الأمن في اتخاذه لقراراته بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة سنجد أنها متنوعة:

١- العقوبات على روديسيا الجنوبيّة[١]:

كانت أولى الحالات التي تصدت لها الأمم المتّحدة باتخاذ عقوباتٍ اقتصاديّةٍ دوليّةٍ مدفوعةً بتنكر الأقليّة الحاكمة، التي تشكّل نسبة ٦% من السكان، للحقوق السياسيّة للغالبيّة ذات الأصول الإفريقيّة، التي تُشكّل نسبة ٩٤% من السكان[٢]. وجوهر الخلاف سببه عدم تمثيل هذه الأغلبيّة في البرلمان الروديسيّ. وكانت الجمعيّة العامة قد أصدرت توصيتها رقم (١٦٥٤) عام ١٩٦٢ بتشكيل لجنةٍ خاصّةٍ لبحث هذه المشكلة. ثم أصدرت الجمعيّة العامة القرار رقم (١٤٧٤) القاضي بتحميل بريطانيا مسؤولية الوضع غير المشروع في روديسيا[٣]، وذلك كونا مازالت إقليماً غير مستقل. أمّا التحدي الكبير للمجتمع الدوليّ فقد تمثل في إعلان أيان سميث رئيس الحكومة القائمة آنذاك وزعيم حزب الجبهة الروديسيّة الاستقلال

١- روديسيا الجنوبيّة مستعمرة بريطانية منحت عام ١٩٢٣ الاستقلال الذاتي بموجب تصريح ذي طبيعة دستورية صادر عن بريطانيا. ومنحت بذلك الحقّ في ممارسة بعض مظاهر الأهليّة الدوليّة مثل التمثيل في بعض المنظمات الدوليّة أو المشاركة ببعض نشاطاتا. انظر في ذلك: د.محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سابق، ص٣٧.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٥٨٥.

٣- لكن بريطانيا أعلنت بدورها أنه لا يجوز لها التدخّل في الشؤون الداخلية لروديسيا كونا تعتبرها مستقلة. انظر في ذلك: د.محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سابق، ص٣٧.

التام من جانب واحد[١]. وقد اعُتبر هذا التصرف انتهاكاً لموعتين من القواعد تتمثل الأولى بأحكام القواعد الدستورية البريطانية، كونا كانت لا تزال جزءاً من التاج البريطاني. أما الثانية: فهي أحكام القانون الدوليّ، وهو ما استندت إليه الأمم المّتحدة في ممارسة دورها بصدد هذه الحالة. ففي القرار (1965) S/RES/216 رأت الأمم المّتحدة في حكومة أيان سميث نظام أقلّيةٍ عنصريّةٍ[٢].

وقد مرّت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بشأن هذه القضية بأربع مراحل:

- مرحلة رصد نتائج العقوبات الاقتصاديّة التي كانت بريطانيا قد بدأت بتطبيقها.

- مرحلة العقوبات الاختياريّة من حيث التزام الدول الأعضاء بها، والتي أتت لدعم الجهود البريطانية، وذلك عن طريق قرار مجلس الأمن (1966) S/RES/221.

- مرحلة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة الانتقائيّة من حيث الأصناف التي شملتها وذلك بالقرار (1966) S/RES/232.

١- د. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليّين"، دار الكتب القانونيّة، مصر، ٢٠٠٥، ص١٤٦.

٢- د. محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سابق، ص٤٣.
وقد كان رد الحكومة البريطانية الأول متمثلاً بفرض عقوبات اقتصاديّة "تجلت بالطرد من منطقة الإسترليني حظر المعاملات الماليّة، حظر على ٩٥% من استيراد السلع المارة عبر إقليمها، حظر معظم الصادرات البريطانية إليها وحظر نقل البترول إلى روديسيا من الرعايا البريطانيين". وفي عام ١٩٦٦ تمّ تشديد هذه العقوبات بفرض المزيد من القيود على التجارة بين البلدين. وفي مؤتمر الكومنولث الثامن عشر عام ١٩٦٦ تمّ تشكيل لجنة لمتابعة هذه الجزاءات. د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٥٨٥ – ٥٨٦.

- مرحلة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة الشاملة والإلزاميّة التي بدأت مع القرار S/RES/253 (1968) وشُدِدَت بالقرار S/RES/277 (1970)[١].

مما سبق نخلص إلى أن القضية التي فُرضت بصددها هذه العقوبات تتعلق **بحقوق الإنسان**؛ إذ كان الهدف منها هو إنهاء حكم الأقليّة البيضاء، وتمكين شعب روديسيا الجنوبيّة من ممارسة حقوقه السياسيّة[٢].

٢- العقوبات على جنوب إفريقيا:

تصدى مجلس الأمن لإتباع سياسة الفصل العنصري (Apartheid) من قبل حكومة جنوب إفريقيا والتي ظهرت فعلياً مع العام ١٩٤٨[٣]، وأتسم دوره هنا

١- د. عبد الله الأشعل، " النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٥٨٦. وانظر كذلك: د. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص١٤٧.

٢- يرى الدكتور محمد السعيد الدقاق: أن الأمم المتّحدة طبقّت نظام العقوبات هذا في مواجهة نشوء أوضاع إقليميّة غير مشروعة. إذ يرى أنّ العقوبات الاقتصاديّة ما هي إلاّ نتيجة للجزاء الأصلي المتمثل بعدم الاعتراف بذلك الوضع الإقليميّ غير المشروع. د. محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سابق، ص٤٤.

٣- وصل المستوطنون الهولنديون المعروفون بالبوير إلى جنوب أفريقيا في القرن السابع عشر، بينما وصل البريطانيون بعدهم بمئتي عام. وفي مستهل القرن العشرين هزم البريطانيون الهولنديين، وضموا المستعمرات الأربع (ترنسفال وولاية أورانج الحرة، وكيب كولوني، وناتال) إلى اتحاد جنوب أفريقيا عام ١٩١٠. ومنذ ذلك الحين أصبح الأفارقة تحت حكم "الرجل الأبيض" في المنطقة، وواجهوا ما تفرضه السلطات الاستعمارية من قيود، ولكن السياسة المحددة للفصل العنصري لم تبدأ حتى عام ١٩٤٨، وفي السنوات التاليّة أقرت الحكومة عدد من القوانين التمييزية التي تطلب من "السود" العيش في مناطق معينة وإنكار العديد من حقوقهم وحرياتهم المدنيّة. لمزيد من التفاصيل حول ذلك انظر:
ميلفن أيز أوروفسكي، "قراءات أساسيّة في الديمقراطية الأمريكيّة"، ترجمة د. شحدة فارع، دار البشير، عمان، ١٩٩٨، ص٤٥٣.

بأنه كان محدوداً مقارنةً مع دوره في قضايا أخرى[١]. ويرجع ذلك إلى عدة عوامل أبرزها:

- العلاقات السياسّية الواسعة والعميقة التي تربط بين دولة جنـوب إفريقيـا وكثير من الدول التي حرصت على استمرار هذه العلاقات، خاصّةً أن من بينـها أعضاءً دائمين في مجلس الأمن، تربطهم بجنـوب إفريقيـا علاقـات اقتصـاديّة واستثماريّة.

- الاختلاف بين مواقف الدول صاحبة العضوّية الدائمة في المـجلس نتيجـة أجواء الحرب الباردة، والتي أعاقت اللجوء لإعمال الفصل السابع من الميثاق.

- حساسّية الموضوع بحدّ ذاته جرّاء اعتباره من قبل جنـوب إفريقيـا مـن المواضيع التي تتعلق بالاختصاص الداخليّ للدولة[٢].

اتّخذ مجلس الأمن مجموعةً من القرارات بصدد هذه القضية، ولا سّيما بعـد تصاعُد اهتمامه بـا منـذ مذبحـة شـاربفيل عـام ١٩٦٠[٣]، فأصـدر القـرار S/RES/134 (1960) حذّر فيه من خطورة الوضـع في جنـوب إفريقيـا. وفي ١٩٧٠/٦/٢٣ أصدر مجلس الأمن القرار S/RES/282 (1970) وبموجبه فـرض حظراً عسكرياً على جنوب إفريقيا، وتوالت قرارات مجلس الأمن بخصوص هـذه

١- د. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الـدوليّين"، مرجـع سابق، ص١٥٦.

٢- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٢٥٢.

٣- ذهب ضحية هذه المذبحة ٦٩ شخص؛ عندما فتحت الشرطة النار على متظـاهرين مـن الأغلبية السوداء.

القضية وصولاً إلى القرار S/RES/569 (1985) بفرض عقوبات اقتصاديّة شاملة، لكنّ هذه العقوبات تميّزت بأنها غير إلزاميّة؛ أيّ أن الدول تنفذها طواعيةً[١].

استمرّت هذه العقوبات حتّى نجاح المفاوضات بين الحزب الحاكم ومثلي حزب المؤتمر الوطنيّ الإفريقي[٢]، بغية التوصل إلى حل سلمي شامل. وأجريت انتخابات حرّة نزيهة بدعم من الأمم المتّحدة وبوجود مراقبين تابعين لها، أفضت إلى انتخاب نيلسون مانديلا رئيساً لدولة جنوب إفريقيا عام ١٩٩٤[٣].

وبذلك تكون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة قد شكلّت وسيلةً ساهمت في تحقيق تغيير جذري في سياسة حكومة الدّولة المستهدفة[٤].

١- وذلك نتيجة امتناع فرنسا عن التصويت إلى جانب اعتراض اثنين من الأعضاء الدائمين على هذه العقوبات "الولايات المتّحدة الأمريكيّة وبريطانيا".

٢- قاد حزب المؤتمر الوطنيّ الإفريقي برئاسة نيلسون مانديلا المعارضة ضد سياسات الحكومة العرقيّة. وأمضى العديد من قادته سنوات عديدة داخل السجن، وعلى رأسهم مانديلا الذي أمضى (٢٧) عاماً في السجن. ميلفن ايز أوروفسكي، "قراءات أساسية في الديمقراطيّة الأمريكيّة"، مرجع سابق، ص٤٥٤.

٣- من أجل المزيد من التفاصيل حول ذلك انظر: د. بطرس غالي، "الأمم المتّحدة والتمييز العنصريّ"، الكتاب الأزرق، الأمم المتّحدة، ١٩٩٤.

٤- لا يمكن إغفال الدور الذي لعبته الحملة الدوليّة لمناهضة هذه السياسة التي انطلقت منذ عام ١٩٦٦ وضمّت منظمات حكوميّة وغير حكوميّة وأفراد ومؤسسات مختلفة، إذ أثمرت هذه الجهود الدوليّة المتواصلة إلى إيجاد وجهة نظر دوليّة واحدة تجاه هذه السياسة إلى حدّ جعل الدول الأعضاء في مجلس الأمن تتخلى عن مصالحها الاقتصاديّة مع جنوب إفريقيا. انظر في ذلك: د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٢٤٣.

إذاً فالحالتان المبكرتان لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من قبل مجلس الأمن قد استُخدِمتا في مواجهة التنكّر للقواعد الدوليّة المتعلّقة بحقوق الإنسان، خاصّةً ذات الصلة بممارسة الحقوق السياسيّة، وكان الهدف من هذه التدابير تغيير نهج الحكومات القائمة على مثل هذه السياسات.

٣- العقوبات على العـراق:

بالانتقال إلى **حقبة التسعينات** التي شهدت العديد من حالات فرض مجلـس الأمن للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، نجد أن **العراق** كان أول الدول المستهدفة بـا. حيث فرض مجلس الأمن عقوباتٍ اقتصاديّةً دوليّةً إلزاميّةً وشاملةً عليه، بدأت مـع القرار S/RES/661 (1990) تاريخ ٦/٨/ ١٩٩٠ وما بعده من القـرارات ذات الصلـة[١]، دافعه الرئيسيّ في ذلك هو التصدي للغزو العراقي للكويت، حيث أكّد

١- أهم هذه القرارات:
S/RES/662(1990) تاريخ ٩/٨/١٩٩٠- S/RES/664(1990) تاريخ ١٨/٨/١٩٩٠- S/RES/665(1990) تـ ـ ـاريخ ٢٥/٨/١٩٩٠- S/RES/666(1990) تـ ـ ـاريخ ١٣/٩/١٩٩٠- S/RES/667(1990) تـ ـاريخ ١٦/٩/١٩٩٠- S/RES/669(1990) تاريخ ٢٤/٩/١٩٩٠- S/RES/670(1990) تاريخ ٢٥/٩/١٩٩٠- S/RE/674(1990) تـ ـ ـاريخ ٢٩/١٠/١٩٩٠- S/RES/677(1990) تـ ـ ـاريخ ٢٨/١١/١٩٩٠- S/RES/678(1990) تـ ـ ـاريخ ٢٩/١١/١٩٩٠- S/RES/686(1991) تـ ـ ـاريخ ٢/٣/١٩٩١- S/RES/687(1991) تاريخ ٣/٤/١٩٩١- S/RES/700(1991) تـاريخ ١٧/٦/١٩٩١.

القرار السابق ذكره في ديباجته على تصميم مجلس الأمن على إنهاء غزو العراق للكويت واحتلاله لها، واستعادة سيادة دولة الكويت واستقلالها وسلامتها الإقليميّة[١].

وجاء ردّ المجتمع الدوليّ حاسماً وسريعاً في مواجهة العدوان العراقي برفض هذا السلوك، وإدانته والكشف عن بطلانه، وعدم شرعيّة آثاره وصولاً إلى اتخاذ مجموعة من التدابير بموجب المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة[٢].

وقد أُضيف إلى الهدف الرئيسيّ من نظام العقوبات الذي عبّر عنه القرار S/RES/661 (1990) وما تلاه من قرارات أهدافاً أخرى تجلّت في تدمير القدرات العراقيّة الكيماويّة والنوويّة المزعومة، وذلك عبر إدخال العراق في متاهات التفتيش الدوليّ تحت إشراف الوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة. وكان واضحاً من تجربة العراق أن الولايات المتّحدة الأمريكيّة التي سخّرت الأمم المتّحدة كوسيلةٍ لإخفاء أهدافها الحقيقية، قد نجحت في إرساء نظام العقوبات على قاعدةٍ دائمةٍ تتخطى تحقيق العراق للمتطلبات المحددة بقراراته، فقد عبّر العديد من الشخصيات الأمريكيّة في أكثر من مناسبة عن أن العقوبات ستبقى حتّى يرحل "النظام العراقي"، وتُدمَر قدرته العسكريّة التقليديّة[٣].

١- خاصةً بعد الرفض العراقي لتنفيذ قرار مجلس الأمن S/RES/660(1990) والذي أدان مجلس بموجب الغزو العراقي للكويت مطالباً بانسحابه الفوري غير المشروط لجميع القوات العراقيّة للمواقع التي كانت تتواجد فيها في ١٩٩٠/٨/١، بسام محمد وجيه المرهج، "منظمة الأمم المتّحدة وأزمة السّلام في الخليج العربيّ في حقبة التسعينات"، د.د.ن، دمشق، ١٩٩٩، ص١٦٠.

٢- جيف سيمونز، "التنكيل بالعراق"، مرجع سابق، ص٨٠.

٣- جيف سيمونز، المرجع السابق، ص١٠٢.

٤- العقوبات على ليبيـا:

كانت تجربة ليبيا مع عقوبـات الأمم المّتحدة حالةً خاصّةً؛ فلم تتضمن مسـألةً داخلّيةً، ولم تتضمن كذلك عدواناً على بلدٍ آخر، إنما هي نتيجة عدم الإذعان لطلب مجلس الأمن في تسليم المتهمين في **قضيّة لوكيربي،** الّتي شهدت ردود فعـل دولّيـة متعاقبة[١]، قادت فيها كلّ من الولايات المّتحدة وبريطانيا حملة الاتامات الموجهة ضد ليبيا مطالبةً إياها بعدة طلبات، تمثّلت بتسليم المتهمين في القضية سابقة الذكر ونبـذ الإرهاب، والكفّ عن دعمه ودفع تعويضات للدول المتضررة وأسر الضحايا[٢]، حيث انضمت فرنسا إلى هذه الحملة المضادة لليبيا إثر قضّية طائرة "OTA"[٣].

استمرّت الأزمة بين تمسك الدول الثلاث بذه الطلبات، ورفض ليبيـا لهـذه الاتامات، وتأكيدها على عدم وجود ما يلزمها بتسليم المـواطنين، لا بموجـب القانون الدوليّ ولا قانونا الداخليّ. ومطالبتها بإجراء تحقيقٍ دولي ومحاكمةٍ دولّيـةٍ

1- A Brief Overview Of Security Council Applied Sanctions, An Informal Background Paper Preapared By The United Nations Secretariat, Department Of Political Affairs, 1999, p.6.

٢- انفجرت طائرة ركاب مدنّية أمريكية "بوينج ٧٤٧" تابعة لشركة بان أمريكان فوق بلدة لوكيربي الاسكتلندية بعد إقلاعها من مطار هيثرو في لندن بأقل من سـاعة ممـا أدى إلى مصرع ٢٧٠ شخص من ركاب الطائرة وعدد من أهـالي بلـدة لـوكيربي. وجـاءت التحقيقات التي أجرتا الشرطة البريطانية لتكشف أنّ السبب الذّي أدّى لانفجار الطـائرة هو وجود عبوة ناسفة في حقائب المسافرين في الجزء المخصص لشحن الأمتعة. د. إبراهيم العناني، "المشكلة الغربية الليبية: قوة القانون أمام قانون القوة"، ورد في كتـاب "النظـام القانونيّ الدوليّ في مفترق طرق: مجلس الأمن و قضية لوكيربي"، مركز دراسـات العـالم الإسلامي، سلسلة الكتب القانونّية، مالطا، ١٩٩٢، ص٦٩.

٣- انضمت فرنسا إلى هذه الحملة الاتامّية بعد اتامها ليبيا بحادثة تفجير طائرة الركاب المدنّية التابعة لشركة OTA الفرنسية فوق صحراء النيجر الأمر الذي أسفر عن مقتـل (١٧٠) شخصاً.

عادلةٍ نزيهةٍ، وتصاعدت فصول هذه الأزمة وصولاً إلى اتخاذ مجلس الأمن القـرار S/RES/748 (1992) الذي شكّل بداية العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على ليبيا.

ولا يمكن فصل هذه العقوبات عن الخلفيّة التاريخيّة للعلاقة بـين الولايـات المتّحدة الأمريكيّة وليبيا؛ فقد كانت ليبيا عرضةً لعقوباتٍ أمريكيـةٍ منـذ عـام ١٩٧٨[١] بسبب اتهامها بدعم جماعاتٍ إرهابيةٍ، ونمت المواجهة بين ليبيا والولايات المتّحدة الأمريكيّة في عقد الثمانينات[٢]، وشهدت مناوشات عسـكريّة وضـغوط اقتصاديّة عديدة مثال ذلك شمول ليبيا بعقوبات قانون داماتو[٣].

ويُنظر إلى نظام العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المتخذ بحقّ ليبيا على أنه تنفيـذ لأمر أمريكي بمعاقبة الشعب الليبيّ على تهمةٍ لم تثبت، وحكمٍ لم يصدر عـن أي محكمة، كما يرى جانبٌ من الفقه أن ليبيا وإنْ كانت قد سلّمت المتهمين ضـمن المهل المحددة لها، فإنها لم تكن لتتجنب العقوبات، لأن هدفها آنـذاك، لم يكـن محاكمة متهمين ولا حتّى معالجة مشكلة قضائيّة دوليّة[٤].

عادت ليبيا إلى خارطة عقوبات مجلس الأمن إثر الأحـداث الداخليـة الـتي شهدتا مع حلول ٢٠١١/٢/١٧، وانطوت على مواجهاتٍ بين الحكومة الليبيـة ومعارضين، أبرز ما أسفرت عنه تطوراتا وجود دوليّ على مقربة من منابع النفط

١- إبراهيم نوّار، "الحصار والتنمّية"، مرجع سابق، ص١٢.

٢- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٢٣.

٣- في ١٩٩٦/٨/٥، صادق الرئيس الأمريكيّ بيل كلينتون على قانون كان الكونغرس قـد أقـره ومشروع هذا القانون تقدم به عضو مجلس الشيوخ الجمهوري ألفونس داماتو وينص القانون على فرض عقوبات على الشركات غير الأمريكيّة التي تستثمر في كل من ليبيا وإيران مبالغ تزيد على ٤٠ مليون دولار في السنة. إبراهيم نوّار، "الحصار والتنمّية"، مرجع سابق، ص١٦.

٤- نداء صباغ، "محاكمة شعب"، دار الصداقة، بيروت، ١٩٩٢، ص١١٧.

الليبية، حيث رأى المس أن الحكومة الليبية "اقترفت انتهاكاتٍ ممنهجةً لحقـوق الإنسان ترقى إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانيّة"، وكانت العقوبات هذه المرة مـن نوعٍ آخر؛ حيث استهدفت أفراد محددين من الحكومة الليبّية[١].

٥- العقوبات على هايتي:

كان الغرض من الإجراءات المّتخذة تجاه هايتي هو عودة المؤسسات الديمقراطية في البلاد، والعودة الفوريّة للرئيس المنتخب شرعياً جان برتراند أرستيد من منفاه[٢]، وإلزام السلطات العسكريّة في هـايتي بالوفـاء بالتزاماتـها بموجـب اتفـاق (Governers Island Agreement) ووقف نشاطات الحكومة العسكريّة الـتي عُدت انتهاكاً لحقوق الإنسان[٣].

١- انظـر قـراري مجلـس الأمـن (S/RES/1970(2011 تـاريخ ٢٠١١/٢/٢٦- S/RES/1973(2011) تاريخ ٢٠١١/٣/١٧.

٢- هذه الأزمة كانت قد بدأت نتيجة انتخاب جان برتراند أرستيد رئيساً لهايتي في ١٩٩٠/١٢/١٦ وأدائه القسم في ١٩٩١/٢/٧ بعد هزيمة مرشح الولايات المّتحدة الأمريكيّة المفضل "Marc Baz". وكان ذلك نتيجة انتخابات ديموقراطية جرت تحت مراقبة منظمة الدول الأمريكيّة، ولم يمـض حوالي ثمانية أشهر حّتى تمّت الإطاحة بأرستيد ونفيه من قبل القوات العسكريّة الهايتية التي نفذت انقلاباً عسكرياً بزعامة مايكل فرانكوس رئيس شرطة هايتي آنذاك والذي تسانده الطبقة الغنيـة ذات النفوذ في البلاد. كان ذلك عام ١٩٩١، وهنا طلب أرستيد المعونة من منظمـة الـدول الأمريكيّة والأمم المّتحدة مع تأكيده على رفض اي تدخل عسكريّ.

Richard. E. Hull, "Imposing International Sanctions: Legal Aspects And Enforcement By Military", March, 1997, available at:
«http//www.ndu.edu/inss/books/books_1997»

3- Danesh Sarooshi, "The United Nations And The Development Of Collective Security", CI- Arendon press, Oxford, 1999, p.208.

علماً أن هذا الاتفاق قد عُقد برعاية الأمم المّتحدة ومنظمة الدول الأمريكيّة بين الأطراف المتنازعة في هايتي وينصّ على عودة أرستيد إلى هايتي في ١٩٩٣/١٠/٣٠.

وبعد تأرجح الأزمة بين الأمم المتّحدة ومنظمة الدول الأمريكيّة أصـدر مجلـس الأمن القرار S/RES/841 (1993) تاريخ ١٩٩٣/٦/١٦، تبنّـى فيـه العقوبـات الاقتصاديّة المفروضة من قبل منظمة الدول الأمريكيّة لتصبح عالميّة وإلزاميّة. فقد اعتبر المجلس في قراره هذا أن استمرار هذه الأزمة يولّد مناخاً مـن الخـوف والتفكـك الاقتصاديّ، إلى جانب تصاعد مخاطر أزمة اللجوء نتيجة تزايد أعداد الهايتيين الهاربين إلى الدول المجاورة طلباً للجـوء[١]. لـذلك اتجـه مجلـس الأمـن في قـراره S/RES/917 (1994) إلى استهداف أفراد الفئة العسكريّة الحاكمة في هايتي[٢]. وهذا الأسلوب في فرض المجلس للعقوبات بتركيزه على أشخاصٍ أو هيئاتٍ معينةٍ يعـرف باسم (Targeted Sanctions) أيْ العقوبات ذات الأهداف الموجهة وستتم مناقشته في وقتٍ لاحقٍ من هذا البحث، كأحد الأساليب الحديثة في عمل المجلس.

إذاً فقد استُخدمت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة كوسيلةٍ هامةٍ في السعي لحفظ النظام الدستوريّ وعودة الحكومة الشرعيّة لهايتي[٣].

٦- العقوبات على السـودان:

فُرضت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على السودان بدايةً بموجب قرار مجلـس الأمن S/RES/1054 (1996) إثر حادثة محاولة اغتيال الرئيس المصـري السـابق حسني مبارك في أديس أبابا، العاصمة الإثيوبية، أثناء تواجده فيها لحضور مؤتمر قمة

١- انظر ديباجة القرار S/RES/841(1993) بشأن العقوبات على هايتي.

٢- انظر القرار S/RES/917(1993) الفقرات (٣) و(٤) و(٥).

٣- رفع مجلس الأمـن هـذه العقوبـات بموجـب قـراره S/RES/944(1994) تـاريخ ١٩٩٤/٩/٢٩، على أن يبدأ سريان إنهاء العقوبات في اليوم التالي لعودة جـان برتـران أرستيد إلى هايتي. انظر الفقرتين (٤- ٥) من القرار المشار إليه.

منظمة الوحـدة الإفريقيـة[١]. وكـان مجلـس الأمـن قـد وجـه في قـراره S/RES/1044 (1999) مجموعة من الطلبات إلى السودان، والتي تُعـدّ أساسـاً لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. هذه الطلبات تجلّت بشجب **الإرهاب الدولي بكافة أشكاله،** والالتزام باتفاقيّة منع الجرائم المرتكبة ضد الأشـخاص المتمـتعين بحمايةٍ دوليّةٍ والمعاقبة عليها، والكفّ عن دعم هذه الأنشطة وتوفير الملجأ للعناصر الإرهابيّة، والتقيد التام بميثاق الأمم المتّحدة وميثاق منظمة الوحدة الإفريقيّة، ومـا صدر عن الجهاز المركزي لهذه المنظمة من طلباتٍ بشأن هذه القضية[٢].

وقد شهد السودان، ولا يزال، حقبةً جديدةً من العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة إثر الأزمة في **دارفور** وتفاقم نتائجها. فقـد حمّـل مجلـس الأمـن في قـراره

١- جمال حمود الضمور، "العقوبات الدوليّة ضد السودان"، دار البيارق، بيروت، ٢٠٠١، ص١١.
وقد حمّل الرئيس المصري السابق فور عودته للقاهرة السودان المسؤوليّة عن هذا الحادث، وترافق هذا الاتام مع حملة إعلاميّة مصريّة بتوجيه التهم إلى السودان، على الـرغم مـن الإدانة الشديدة لهذا الحادث من قبل الرئيس السوداني ووزير خارجيته، مما جعل إثيوبيـا تطالب بوقف هذه الحملة كي لا تؤثر على مجرى التحقيق لديها والـذي توصـل إلى أن الجناة هم ثلاثة من حملة الجنسية المصرية وينتمون إلى الجماعة الإسلاميّة المصريّة، وثلاثـة منهم يتواجدون في السودان. وقد بدأت إثيوبيا معالجة هذه الأزمة بإرسالها مذكرة تسليم للسودان وفقاً لاتفاقية تسليم المرمين الفارين الموقّعة بين البلدين عام ١٩٦٤ ومصـادق عليها عام ١٩٦٦. أما السودان فباشر بدوره تحقيقاته الخاصّة لعدم اقتناعه بالأدلة المقدّمة من الجانب الإثيوبي. انتقلت الأزمة بعد ذلك إلى منظمة الوحدة الإفريقية عـبر الجهـاز المركزي لفضّ المنازعات ثم وصلت أخيراً إلى الأمم المتّحدة عقب إصرار إثيوبيـا علـى إخراج هذه الأزمة من نطاقها الإقليميّ. جمال حمود الضمور، المرجع السابق، ص١١٢.

٢- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/1044(1999).

S/RES/1556 (2004) حكومة السودان المسؤولية الرئيسة عن احترام حقـوق الإنسان والحفاظ على القانون والنظام وحماية السكان الموجودين داخل إقليمها[١].

ويمكن إرجاع جذور هذه الحملات المتتالّية من العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة التي تعرّض لها السودان إلى عام ١٩٨٩ وهو التاريخ الذي شهد تغيّراً في السياسة السودانيّة، لاسيّما السياسة الخارجيّة، منذ الانقلاب العسـكريّ الـذي شـهده السودان وأدى إلى وجود حكومةٍ سودانيّةٍ جديدةٍ تعاني إلى حد ما مـن العزلـة الدوليّة. فقد أوقفت الولايات المتّحدة الأمريكيّة مساعداتا الاقتصاديّة إلى السودان بعد ١٩٨٩/٦/٣٠، وحذت حذوها دول الموعة الأوروبيّة آنذاك[٢].

٧- العقوبات على كوريا الشماليّة:

فُرضت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عليها بسبب سعيها لامـتلاك **أسـلحة نوويّة**، وإعلانا الانسحاب من معاهدة عدم انتشار السـلاح النـوويّ "NPT". وإجراء اختبار نووي في ٢٠٠٦/١١/٩ متحدّيةً قرارات مجلس الأمن السابقة ذات الصلة[٣]، لكنّها كانت عرضةً لعقوباتٍ اقتصاديّةٍ بشكلٍ مسبقٍ من قبل الولايـات المتّحدة الأمريكيّة التي قادت الجهود الدوليّة لعزل هذه الدّولة على الصعيد الدوليّ. حيث فرضت الولايات المتّحدة عقوباتا تحت ذرائع عدّة أبرزها تديـد كوريـا الشماليّة للأمن القوميّ الأمريكيّ، وتصنيفها من قبل وزارة الخارجيّـة الأمريكيّـة

١- انظر ديباجة قرار مجلس الأمن S/RES/1556(2004).

٢- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجـع سـابق، ص٢٩.

٣- انظر بشكل خاص القرار S/RES/1695(2006).

كدولة راعية للإرهاب الدوليّ، وحيازتا لأسلحة الدمار الشامل، إضافة للاختلاف الإيديولوجي القائم بين الدولتين[١].

٨- العقوبات على إيـــران:

هدفت العقوبات المفروضة على إيران من قبل مجلس الأمن إلى وضـع حـدّ للقدرات النوويّة الإيرانيّة التي روّجت أطرافٌ دوليةٌ لمخالفتها لالتزاماتـا وفقـاً لمعاهدة عدم انتشار السلاح النووي (NPT) والنظام الأساسيّ للوكالة الدوليّـة للطاقة الذريّة. وهذه العقوبات لا يُمكن الفصل بين وصولها إلى المرحلة الدوليّـة، وما مرّت به علاقة إيران ببعض الدول، وعلى رأسها الولايات المتّحدة الأمريكيّة، فالتوتر في العلاقات بدأ يتصاعد بين البلدين منذ الثمانينات، على أثـر اتامـات أمريكية بالتورط الإيرانيّ بعدة حوادث؛ أبرزها الوقوف وراء تفجير قاعدة عسكريّة بحريّة في بيروت عام ١٩٨٣، وهو ما أسفر عن إدراجها في العام التـالي ١٩٨٤ على ما يُعرف باسم (لائحة الدول الراعيّة للإرهاب)، بما تخولّه هذه اللائحة مـن فرض قيود على الصادرات فيما يتعلق بالتجارة مع الدول المشمولة با. وتعاقبـت

1- Dianne E.Rennack, North Korea: Economic Sanctions, A Report for Congress, 24 January 2003. The library of congress, congressional research service, available at:
«http://www.loc.gov/»
يُذكر أنّ كوريا الشماليّة كانت قد صادقت على معاهدة عدم انتشار السلاح النوويّ عام ١٩٨٥ لكنّها لم تسمح بأي عمليات تفتيش على مواقعها النوويّة، لأنّها لم توقع اتفاقيات الضمان التي تسمح للوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة من التحقق من عدم استعمال القـدرات النوويّة لأغراض عسكريّة، وانسحبت عام ١٩٩٣ من المعاهدة. انظر في ذلك د. ثقل سعد العجمي، (سلميّة الطاقة النوويّة وقواعد القانون الدوليّ العام (مع إشارة خاصـة للأزمـة الإيرانيّة النووية الحاليّة))، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة والعشـرون، يونيـو ٢٠٠٥، الكويت، ص١٨٥.

الإجراءات الأمريكيّة العقابيّة تجاه إيران في السنوات التالّية، ونذكر منها على سبيل المثال تطبيق الرئيس الأمريكيّ ريغان عام ١٩٨٧ للجزء رقم ٥٠٥ من قانون

(International security and development cooperation Act)

الصادر عام ١٩٨٥، وحظره كلّ الواردات من إيران، ومنع تصـدير أربـع عشرة سلعة إليها، مما أدى إلى تناقص صادرات النفط الإيرانيّ إلى الولايات المّتحدة لتصل إلى حدّ الصفر.

وبموجب قانون (Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act)

عام ١٩٩٢ تمّ فرض عقوبات على تسع شركاتٍ صينّيةٍ وواحدةٍ هندّيةٍ لبيعها مواد محظورة إلى إيران. أما عام ١٩٩٥ فقد أصدرت إدارة الـرئيس الأمريكـيّ الأسبق بيل كلينتون أمراً تنفيذّياً يمنع بموجبه الشركات والمواطنين الأمريكّيين مـن تمويل أو إدارة أو الإشراف على مشاريع تطوير النفط في إيران[١].

وإلى جانب قانون داماتو عام ١٩٩٦، السابق الإشارة إليه[٢]، أقـرّ الـرئيس كلينتون عام ٢٠٠٠ قانون (Iran Missile Proliferation Sanctions) الـذي يفرض على الرئيس الأمريكيّ إرسال تقارير إلى الكونغرس، يُحدد فيهـا الـدّول والهيئات التي تساعد إيران في نشاطها النووي، مع صلاحية فرض عقوباتٍ ثانوّيـةٍ

١- وافق مجلس الشيوخ الأمريكـيّ عـام ١٩٩٥ علـى القانون المسـمى (Iran Foreign Oil Sanctions Act) الذي يُطالب بعقوبات أمريكية على الشـركات الأجنبّية التي تستثمر بما يزيد عن ٤٠ مليون دولار في النفط الإيراني:

Case Studies Index, Peterson Institute For International Economics, Available At The Following Link:

«http//www.piie.com/research/topics/sanctions/casestudy.cfm»

٢- انظر ما ورد حول هذا القانون ص ٥٦.

على من يقوم بمثل هذا النشاط. وفرضت الولايات المتّحدة الأمريكيّة وفقاً له عام ٢٠٠٤ عقوباتٍ على خمس شركاتٍ صينيّةٍ إلى جانب شـركات مـن روسـيا ومقدونيا وكوريا الشماليّة وتايوان والإمارات العربيّة المتّحدة وبيلاروسيا.

وتصاعدت هذه الأزمة ولقيت أبعاداً دوليّةً، حتّى وصولها إلى الوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة، إثر الحديث عن نشاطات إيرانيّة نوويّة غير مصرح بها. إلى أنْ قـرّر مجلس محافظي الوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة إحالة الأمر إلى مجلـس الأمـن عـام ٢٠٠٦[1]، ليفرض المجلس أول عقوباته مع القرار (2006) S/RES/1737، والّتـي أتى في مقدمتها تجميد الأموال والأصول الماليّة والموارد الاقتصـاديّة ذات الصـلة بأشخاصٍ وكياناتٍ إيرانيةٍ، ومطالباً إيران باعتماد نهج شفاف في نشاطاتها النوويّة، وتصديق البروتوكول الإضافيّ الملحق بمعاهدة عدم الانتشار النـووي، إضـافةً إلى وقف تخصيب اليورانيوم. ورغم أن معاهدة عدم انتشار السلاح النوويّ (NPT) لا تمنع تخصيب اليورانيوم لأغراض سلميّة، لكنّه طُلب من إيران كتدبير لبناء الثقة تجاه المجتمع الدوليّ[2].

وبالتالي يظهر الترابط من حيث النتيجة بين عقوبات مجلس الأمن، والعقوبات الاقتصاديّة التي فرضت مسبقاً بشكلٍ منفردٍ من الولايات المتّحدة الأمريكيّة، الّتي لا تزال تتجدد بصيغٍ وتسمياتٍ مختلفةٍ، والّتي شكّلت دافعاً حقيقياً لانتقال العقوبات الاقتصاديّة إلى صيغتها الدوليّة.

1- Bernard Sitt and others, Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations, International Group on Global Security IGGS, Geneva Papers (NO.16), Geneva Centre for Security Policy, 2010, p.79.

2- Bernard sitt & others, Ibid., p. 86- 87- 88.

٩- العقوبات على بعض دول غرب إفريقيـا:

ارتبطت العقوبات هنا بإعادة الاستقرار والسّلام لهذه الدول، بعد أن أنكتها **النزاعات الداخلية** والّتي نشأت تحت ذرائع مختلفة، وتشابكت فيها عوامل متعددة داخلّية وخارجّية كما في حالة ليبيريا وسيراليون وأنغولا[١].

١٠- العقوبات المرتبطة بجريمة اغتيال الرئيس الحريري:

في سياق التحقيقات الدولّية المتعلقة بجريمة اغتيال رئيس الوزراء اللبناني الأسبق رفيق الحريري فرض مجلس الأمن مجموعةً من التدابير تمثّلت بحظر السفر، وحظـر الأصول المالّية والأموال والموارد الاقتصادّية الأخرى بحق الأفراد الذين يُشـتبه في تورطهم، من قبل لجنة التحقيق الدولّية المستقلّة أو الحكومة اللبنانّية، في التخطيط أو التنظيم أو التمويل أو الارتكاب لهذه الجرائم. فكان الغرض من هذه العقوبات أن تكون خطوة **لدعم مسار التحقيق** في هذه الجريمة دون المساس بما سيصدر مـن أحكامٍ قضائيةٍ بشأنا بعد انتهاء فترة التحقيق[٢]. ولم يّتم إدراج أيّ اسم حّتى الآن على القائمة الخاصّة بذه العقوبات، ربما سبب ذلك ما تشهده أعمال هذه اللجنة من تجاذباتٍ، لاسّيما في الفترة الأولى من عملها الذي كان أبعد ما يكـون عـن المصداقّية القانونّية، على أمل ألاّ تكلل أعمالها أو أعمال المحكمة الدولّية الخاصّـة

1- A Brief Overview Of Security Council Applied Sanctions, Op. cit.,p.30.

٢- أصدرت لجنة التحقيق المستقلة بشأن هذه الجريمة أحد عشر تقريراً، في الفترة الواقعة فقط ما بين عامي (٢٠٠٥- ٢٠٠٨)، متوفرة على الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/SC/committees/1636/reports.shtml»

بذه الجريمة بنتائج تُعتبر انتكاسةً جديدةً لمصداقيّة العمـل القـانونيّ والقضـائيّ الدوليّ[١].

في نهاية المطاف لا بدّ من التأكيد على أن العقوبات الاقتصاديّة هي ظاهرة جذورها ضاربة في التاريخ، وغالباً ما حملت أهدافاً متنوعة قد تكون صريحة أو مستترة. و هذا هو حال قرارات مجلس الأمن بفرض العقوبـات الاقتصـاديّة الدوليّة، إذ تتضمن هذه القرارات في بعض الأحيان أهدافاً معينةً، لكن البحث في خلفيات هذه القرارات يكشف عن وجود أهداف أخرى شديدة الارتبـاط بالمناخ الدوليّ السائد، وقد تختلف عما هو معلن في هذه القرارات.

١- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/1636(2005) تاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣١.

المبحث الثاني

مضمون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

الغرض من هذا المبحث هو التعرّف على كيفيّة استهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة لاقتصاد الدّولة التي تُفرض عليها، والمجالات التي يُمكن أن تطالها. أي الأنماط التي تتجلى عبرها هذه العقوبات والتي تتم صياغتها لتتلاءم مع الغاية التي تريد تحقيقها، والظروف المحيطة بعمليّة فرضها. وإن كانت عقوبات الأمم المتّحدة ذات الطابع الاقتصاديّ تتشارك مع بقية أنواع العقوبات الاقتصاديّة في بعض السمات العامة، إلاّ أن الأمم المتّحدة استطاعت صياغة وتطوير نماذج معينةٍ من تلك العقوبات وفقاً لما أرادت الوصول إليه في كل حالةٍ على حدة. وسنرى ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً لآليّة عملها.

المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً للمجالات التي تتناولها.

المطلـب الأول

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً لآليّة عملها

يمكن أن يتمّ تقسيم العقوبات الاقتصاديّة بشكلٍ عامٍ بحسب آليّة عملـها إلى ثلاثة أنماطٍ رئيسيةٍ تتمثل في الحظر والمقاطعة والحصار. ***فما المقصود بكل من هذه المفاهيم وكيف عملت الأمم المتّحدة على تطبيقها ؟***

وسُيقدم هذا المطلب خلال فروعه الثلاثة إجابة على هذه التساؤلات.

الفرع الأول

الحظر (Embargo)

مر استخدام الحظر بمراحل عدة، تطوّر من خلالها واتخذ أنماطاً متنوعةً، ولم يعد يقتصر استخدامه على الدول، بل أضحى أحد الأنماط التي تتخذها عقوبات مجلس الأمن الاقتصاديّة، وهو ما يستدعي إلقاء الضوء على التطوّر التاريخي الذي مرّ به، وعرض بعض تطبيقاته العمليّة، وصولاً إلى معرفة كيف يُمكن أنْ يُطبق في إطار الأمم المتحدة.

أولاً- التطور التاريخيّ لمفهوم الحظر:

انبثق التعريف التقليديّ للحظر من نطاق الحقوق البحريّة للدول؛ فقد كـان يُقصد بذا المصطلح وضع اليد على المراكب الأجنبيّة للضغط على الدّولة التي ترفع علمها[١]. وبالعودة إلى الأصل اللغوي لمصطلح (Embargo) نجد أن الدراسات التي

١- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٤.

تسنى لنا الاطلاع عليها لدى إعداد هذا البحـث نُشـير إلى أنـه يعـود إلى كلمـة (Embarger) الإسبانّية التي تحمل معنى يقبض أو يعتقل. فمع نهاية القرن السادس عشر نقل الإنكليز هذا المصطلح من الإسبانية واستخدموه للدلالة على احتجاز السفن بما فيها من تّجارٍ وسلعٍ. كما شاع استخدام هذا المصطلح للإشارة إلى الحالات التي يتمّ فيهـا منع عمليّة دخول وخروج السفن التابعة لدولةٍ أجنبيةٍ معينةٍ إلى ومن موانئ الدّولة المعادّية وهو ما عُرف بـ (Prohibitary Order) أو أمر المنع[١].

إذاً فقد كان الحظر يُعد آنذاك أحد أساليب المساعدة الذاتّية (Self Help) التي تمتلكها الدول، ونوعاً خاصّاً من الأعمال الانتقامّية[٢] الهادفة لاحتجاز السفن تمهيداً لمصادرتها في حال رفضت الدّولة المسيئة العدول عن سلوكها الخاطئ[٣].

وقد مرّ مفهوم الحظر بمراحل عديدةٍ واستُخدِم بدلالاتٍ متنوعةٍ إلى أنْ أصبح يدلّ في الوقت الراهن على العقوبة الاقتصادّية المتضمنة منع التصدير إلى الدّولة أو الدول المستهدفة[٤]. حيث عرفه الدكتور محمود حسني على أنه " قيام حكومة دولة

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤولّية القانونّية الدولّية عنـها"، مرجـع سابق، ص٦٥٨.

٢- انظر حكم محكمة التحكيم في حادثة نوليلا والذي يعود له الفضل في تحديد معالم نظرّية الأعمال الانتقامّية التي كانت شائعة في ظل القانون الدوليّ التقليديّ، د. محمد باء الدين باشات، "المعاملة بالمثل في القانون الدوليّ الجنائيّ: الأعمال الانتقامية وفكـرة العقـاب الدوليّ"، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٧٨.

٣- وقد شهدت تلك المرحلة تطبيقات عديدة للحظر؛ فبعض الدول كانت تلجأ لاحتجـاز السفن عندما يلوح في الأفق احتمال نشوب حرب مع تلك الدّولة التي ترفع السفن علمها مما يسهل الاحتفاظ بها كغنائم حرب. بينما لجأت دول أخرى إلى إرسال سفنها إلى أعالي البحار لتنفيذ الحظر على السفن. انظر في ذلك جيرهارد فان غلان، "القانون بين الأمم"، تعريب عباس العمر، الطبعة الثانية، منشورات دار الجيل، بيروت، ١٩٧٠، ص ٢٥٣.

٤- انظر حول ذلك باسم كريم سويدان الجناني، "مجلس الأمن والحرب على العراق ٢٠٠٣: دراسة من واقع النزاع ومدى مشروعّية الحرب"، دار زهران، عمان، ٢٠٠٦، ص ٤٣.

أو منظمة إقليميّة أو دوليّة بفرض حظر على التجارة بشكل عام أو على واحد أو أكثر من جوانبها المختلفة على الدّولة أو الدول المستهدفة بالعقوبـة". وفي هـذا السياق يُشير الدكتور حسني في شرحه لمفهوم الحظر موضحاً أن الهدف من هـذا الإجراء هو حرمان الطرف المستهدف من الحصول على بعض المـواد والمعـدات الاستراتيجيّة أو المنتجات النفطية أو المواد الغذائية وغير ذلك من المجالات التي يمكن أن تشملها بنود قرار الحظر[١].

ثانياً- أنماط الحظر:

الحظر قد يكون **عاماً كلياً** بحيث تُمنَع من خلاله أيّة عمليّة تصدير للهـدف مهما كان مضمونا أو أسلوبا، وقد يكون **جزئياً أو محدداً** بفئةٍ معينةٍ من المواد[٢]. وعادةً ما يتمّ اختيار هذه المواد الممنوع تصديرها بحيث تخدم الهدف من الحظر.

من الأمثلة على الحظر ترد **التدابير النفطية العربيّة المتخذة عـام ١٩٧٣**[٣]، حيث وجد العرب في النفط وسيلةً فعالةً لدعم جهودهم العسـكريّة في حـرب

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٥. انظر أيضاً حول تطور مفهوم الحظر جيرهارد فان غلان، القانون بين الأمم، مرجع سـابق، ص٢٥٤. ويرى الدكتور ياسر الحويش أن الحظر بمعناه العام هو سلوك يقوم بـه شـخص دوليّ لمنع الاتجار بشكل عام أو منع واحد أو أكثر من الجوانب المختلفة للتجارة تجاه الدّولة المستهدفة د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص ١٧٩. أما الدكتور وضاح زيتون فيعرفه على أنه "إجراء متعلق بايقاف تصدير سلعة، أو عدد من السلع أو جميع السلع إلى دولة معينة كعقوبة لهـا أو كوسـيلة للضـغط عليهـا. وتستعمل الحظر دولة واحدة، أو مجموعة دول، أو المنظمات الإقليميّة أو الدوليّة، ويمكن أن يتمّ الحظر تنفيذاً لقرارات هيئة دولية". انظر في ذلك د. وضاح زيتون، "المعجم السياسـيّ"، الطبعة الأولى، دار أسامة ودار المشرق، عمان، الأردن، ٢٠٠٦، ص٢١٠.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنـها"، مرجـع سابق، ص٦٥٨.

٣- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص ١٨٠.

تشرين التحريريّة. وجاءت القرارات الصادرة عن مؤتمرات وزراء النفط العرب في منظمة الدول العربيّة المصدّرة للنفط (أوابك) بتبني هذا الحظر، لتعقبها مقـرارت القمة العربيّة السادسة في ١٩٧٣/١١/٢٨ التي أكّدت على قرارات وزراء الـنفط العرب في مواجهة الدول التي أمدّت "إسرائيل" بالمعـدات الحربيّـة، والمقصـود الولايات المتّحدة الأمريكيّة أو الدول التي سمحت باستخدام أقاليمها لعبور هـذه المعدات كهولندا والبرتغال[١].

وما يميّز حظر تصدير النفط العربيّ هو الغاية المشـروعة الـتي اسـتُخدم لتحقيقها، وهي دعم الجهود الحربي في مواجهة "إسـرائيل" لإجبارهـا علـى الانسحاب من الأراضي العربيّة واستعادة الحقوق العربيّة، ووضع حدّ لاستمرار بعض الدول في تشجيع "إسرائيل" في ممارساتها غير المشروعة وبالتـالي فـرض احترام قواعد القانون الدوليّ الداعمة لهذه المبادئ.

ولا يوجد ما يشوب قانونيّة هذه التدابير العربيّة؛ فما من عرفٍ دولي مستقرٍ، يُنكر حقّ الدول في استخدام القيود على الصادرات لتحقيق أهـداف مشـروعة كهذه. وليس هنالك من التزامات تعاقديّة على عاتق الدول العربيّة تحول دون هذه

١- عقد وزراء البترول العرب اجتماعاً عقب حرب عام ١٩٧٣ واتخذوا قـراراً بـالتخفيض الفوري للناتج البترولي لكلّ دولة عربية مصدرة للبترول بنسبة شهرية متكررة بحـد أدنى ٥% من رقم الإنتاج الفعلي لشهر ايلول ١٩٧٣ بغية الضغط على الدول مـن أجـل الضغط على "إسرائيل"، وفي اجتماعهم المعقود بتاريخ ٩/ ١١ / ١٩٧٣ تمّ رفع نسـبة التخفيض إلى ٢٥% ، مؤكدين على أن حظر البترول الخام والمنتجات البترولية وسـائر المواد الهيدروكربونية إلى الولايات المتّحدة الأمريكيّة وهولندا بطريقـة مباشـرة أو غـير مباشرة، انظر في ذلك: د.محمد عبد الحميد أبو زيد عبد الغني، "قوانين ومبادئ المقاطعـة العربيّة لإسرائيل"، الطبعة الأولى، جامعة الملك سعود، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٣. ص١٤٥- ١٤٦.

التدابير. فبالنسبة للاتفاقيات الجماعيّة ليس هنالك سوى اتفاقية (GATT47) يُمكن على ضوئها تقييم حظر النفط العربيّ في ذلك الوقت. والمادة (٢١) من هذه الاتفاقية والمتعلقة بما يعرف بالاستثناء الأمنيّ تنصّ على حقّ كل طرف متعاقد في اتخاذ الإجراءات الضروريّة لحماية أمنه الأساسي في حالة الحرب أو ما شبهها في العلاقات الدوليّة[١].

أمّا عن الاتفاقيات الثنائيّة فقد ارتبطت كلّ من السعودية والعراق وعُمان باتفاقيّات تجاريّة مع الولايات المتّحدة الأمريكيّة، تضمّنت كلّ منها شرط الدّولة الأولى بالرعاية بصيغٍ مختلفةٍ. لكن مع وجود استثناءات تبرر تبنّي هذه الدول لتدابير الحظر، فالمعاهدة الأمريكيّة - السعوديّة للعام ١٩٣٣ نصّت على استثناء يتعلق باعتبارات الأمن القوميّ والنظام العام ذات الطابع الدوليّ. أمّا العراق فربطته مع الولايات المتّحدة الأمريكيّة اتفاقية عام ١٩٣٨ انطوت مادتا الرابعة على استثناء قائم على احترام التدابير المتعلقة بالحياد أو بالحقوق والالتزامات الناشئة من عهد عصبة الأمم. أمّا عن عُمان فقد نصت المادة (١١-د) من معاهدة عام ١٩٥٨ التي ربطتها بالولايات المتّحدة الأمريكيّة على أن "هذه المعاهدة لا تمنع تطبيق التدابير اللازمة للوفاء بالتزامات أحد الطرفين من أجل صيانة السلام والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما، أو تطبيقاً للحماية اللازمة لمصالح أمنه الأساسية"، حتّى أن الولايات المتّحدة الأمريكيّة نفسها لم تُثر مسألة مخالفة التدابير النفطيّة العربيّة لهذه الاتفاقيّات التي كانت قد طبّقتها بشيءٍ من المرونة، وأعطت مزايا خاصّة لكندا وفقاً لنظامها الخاصّ بحصص استيراد البترول دون أن تُقيد حريتها بذه الاتفاقيّات مع أنها قامت بذلك في ظروفٍ دوليّةٍ طبيعيّةٍ لا تنطوي على حالة حرب[٢].

١- إبراهيم شحاتة، "حظر تصدير النفط العربيّ: دراسة قانونيّة سياسيّة"، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ط١، ١٩٧٥، ص ٥٥.

٢- إبراهيم شحاتة، المرجع السابق، ص ٥٥ وحتى ٦١.

وإن كان إعلان مبادئ القانون الدوليّ المتعلقة بالعلاقات الودّية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المّتحدة، والصادر بقرار الجمعّية العامة للأمم المّتحدة عـام ١٩٧٠ قد أشار في ديباجته إلى واجب الدول بالامتناع في علاقاتا الدولّية عـن ممارسة **الإكراه العسكريّ أو السياسيّ أو الاقتصاديّ** أو غير ذلك من أشـكال الإكراه ضد الاستقلال السياسيّ أو السلامة الإقليمّية للدولة. فـإن قـراءة هـذا الإعلان بشكلٍ متكاملٍ تؤكد أن المبادئ التي احتواها هذا الإعلان من شأنا إدانة الممارسات العدوانّية كتلك التي وقعت على الأراضي العربّية[١].

وفي ضوء ما سبق نؤكّد مشروعية تدابير حظر النفط العربيّ؛ فالدول العربّية التي تبّنت هذه التدابير لم تُخل بالتزاماتا لا بمقتضى العرف الدوليّ، ولا بمقتضى الالتزامات الدولّية التعاقدّية. ولعل أبرز أسس هذه المشروعية تأتي من الغرض الذي استخدمت من أجله، ومن كونا تُمثّل استخداماً لحقّها السياديّ في التصرف بمواردها الطبيعّية بشكلٍ يخدم حقوقها المشروعة بموجب قواعد القانون الدوليّ. الأمر الذي جعل من هذه التدابير نموذجاً يجب أن يُحتذى به في توحيد كلمة العرب وإعلاء شأنم على الصعيد الدوليّ.

إذاً فالحظر يعمل على منع الصادرات في المعادلة الاقتصادّية بين الطرفين، أيّ أنه يعمل باتجاهٍ واحدٍ نحو الدّولة المستهدَفة.

١- من أجل المزيد من التفاصيل انظر: نصوص الإعلان المتعلقة بمبدأ عـدم التـدخّل، مبـدأ تساوي الشعوب، حقّ تقرير المصير، المساواة في السيادة. وكذلك المادة الثانية منه التي تمنع تأويل نصوصه بشكلٍ يُخل بأحكام ميثاق الأمم المّتحدة وحقوق الشعوب المقررة بمقتضاه. وقارن هذه الأفكار مع ما سيأتي حول شرعّية مثل هذه التدابير المتخذة خـارج نطـاق منظمة الأمم المّتحدة من قبل دولة تجاه دولة أخرى، ص١٣٤ وما يليها.

وبالحديث عن الحظر كعقوبة اقتصاديّة دولية نجد أنه يتمثّل بالتدابير الـتي يتضمنها قرار مجلس الأمن بفرض منع بيع أو تصدير، أو أيّ شكل من أشكال نقل سلعٍ معينـةٍ إلى دولـة مـا. وهـذا المعـنى نجـده واضـحاً في القـرار S/RES/841 (1993) والمتعلق بالأزمة التي مرّت بـ**هايتي**؛ فقد تضمن هذا القرار منع كل الدول من عمليات البيع أو النقل أو التوريد للنفط والمنتجات النفطيّـة، إضافةً إلى كل أنواع الأسلحة والذخائر والمركبات والمعدات العسكريّة وقطع الغيار الخاصّة بـ، مهما كانت الوسيلة التي يتمّ بـ نقلها إلى هايتي. ومن خلال هذا القرار ركّز مجلس الأمن على بعض السلع الّتي من شأن استمرار تدفقها إلى هايتي تعزيز سلطة القادة العسكريّين الذين نفذوا الانقلاب على حكومة جان برتراند أرستيد[١].

كذلك كان حال القرار S/RES/1173 (1998) والذي انـدرج ضـمن سلسلة قرارات استهدفت **الاتحاد الوطنيّ للاستقلال التام لأنغولا (UNITA)**؛ والذي تضمن مجموعةً من التدابير من بينها حظر بيع أو توريد المعدات المستخدمة في عمليات التعدين والمركبات الآليّة، أو الزوارق وقطع الغيار الخاصّـة بـا، أو لخدمات النقل البحري أو البري، طالما كانت عمليّة توريـدها تـتمّ لأشـخاص وكيانات متواجدة خارج نطاق سيطرة الإدارة الحكوميّة لأنغولا[٢].

ولإضفاء الفاعليّة على الحظر؛ فعادةً ما يُقرن بإجراءاتٍ قانونيةٍ تحـول دون حدوث عمليات التصدير إلى الدّولة المستهدفة عبر الموانئ والمطـارات والحـدود البرية، إلى جانب إمكانية فرض حصارٍ سلمي للحيلولة دون خرق الحظر[٣].

١- انظر الفقرة (٥) من القرار S/RES/841(1993).

٢- انظر الفقرة (١٢/ج- د) من القرار S/RES/1173(1998).

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٣٧.

الفرع الثاني

المقاطعة (Boycott)

إنْ كان الحظر يعمل باتجاهٍ واحدٍ فيمنع البيع والتصدير، أو أي شكل من أشكال نقل السلع إلى الجهة المستهدفة، فإن المقاطعة تذهب أبعد من ذلك، وهو ما سيظهر من خلال عرض تطبيقاتا على اختلاف مستوياتا وصولاً إلى عرض تجربة الأمم المتّحدة.

أولاً- ظهور مصطلح المقاطعة:

يعود أصل المصطلح (Boycott) إلى الإيرلنديين الذين استخدموه في القـرن التاسع عشر ضد مُلاّك الأراضي البريطانيين[١]. وكان من بين هؤلاء المُلاّك مـدير الأملاك البريطاني Les C. boycott الذي اشتُهر باستخدامه أساليب قاسـية في جمع إيجارات الأراضي الزراعية من الإيرلنديين. وإثر رفضـه لطلبـات هـؤلاء المستأجرين عام ١٨٨٠ بتخفيض قيمة الإيجارات في وقتٍ تعرّض فيـه المحصـول لأزمةٍ، تمّت مواجهته بأسلوبٍ يعتمد على عزله بشكلٍ كاملٍ من جانب مستأجري الأراضي، اتخذ من اسمه عنواناً. ومنذ ذلك الوقت شاع اسـتخدام المصـطلح في العديد من لغات العالم للدلالة على المقاطعة كعقوبة اقتصاديّة[٢]، يُراد با القيام بعملٍ مشتركٍ ضد شخص أو شركةٍ أو دولةٍ عن طريق مجموعةٍ من الإجراءات الهادفـة للعزل بطريقة غير عنيفة، تعبيراً عن رفض تصّرفات الجهة المستهدَفة بذه المقاطعة[٣]،

1- Robert Strausz – Hupe Stefan T. possony Mc Graw, "International Relations In The Age Of Conflict Between Democracy And Dictatorship", Op. cit., p.542.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنـها"، مرجـع سابق، ص٦٦٣.

٣- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٥.

وبدف ممارسة الضغط عليها حتى تنصاع إلى قواعد السلوك المقبولة من وجهة نظر الطرف المستخدِم لهذه الوسيلة[١].

وتُعد المقاطعة الاقتصاديّة من أخطر أساليب العقوبات ذات الطابع الاقتصاديّ. كونا تنطوي على تعليق التعامل الاقتصاديّ بأشكاله كافة مع الدّولة المستهدَفة[٢]، عن طريق عدم إتاحة المال لاستيراد المواد الضرورية لها، إضافةً إلى عرقلة صادراتا والحدّ من نشاطها الدوليّ الاقتصاديّ بصفة عامة. خاصّةً أن الدول ترتبط في العصر الحالي بعلاقاتٍ اقتصاديّةٍ متشابكةٍ تستدعي نشوء حالة من الاعتماد المستمر على التعاون الاقتصاديّ والعلاقات التبادليّة بين الدول[٣].

ثانيـاً- مستويات المقاطعة:

ثمة مستويان لتنفيذ المقاطعة:

١- المستوى الشعبيّ:

عن طريق قيام أفرادٍ أو تنظيماتٍ شعبيّةٍ برسم وتنفيذ إجراءاتا، دون تـدخل

١- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص١٧٩.

٢- باسم كريم سويدان الجناني، "مجلس الأمن والحرب على العراق ٢٠٠٣"، مرجع سابق، ص ٤٢.

٣- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجـع سـابق، ص٦٦٤. هذا ويصر جانب من الفقه الدوليّ على تمييز الحظر عن المقاطعة كوسيلتين للعقوبـات الاقتصاديّة، بحيث تشير المقاطعة إلى منع استيراد البضائع من الدّولة أو الدول المسـتهدفة، بينمـا يختص الحظر بالدلالة على منع تصدير البضائع للدولة المفروض عليها هذا الحظر. انظر في ذلك:

Willem J. Mvan Gen Ugten, Gerard A. De Groot, United Nations Sanctions: Effectiveness And Effects Especially In The Field Of Human Rights, Inter Sentia Oxford 1999. p.135.

لكن الاتجاه الغالب في الفقه الدوليّ يرى في المقاطعة الاقتصاديّة مفهوماً أعمّ من السابق ذكره سـواء من حيث حركة تبادل السلع أم من حيث السلع المشمولة به وهو الرأي الذي نؤيده.

من الدّولة[١]. مثال ذلك ما شهدته الدول العربيّة والإسلاميّة من حملات مقاطعة للبضائع الدانماركية جرّاء نشر إحدى الصحف الدانماركية رسوماً مسيئةً لرسول الله محمد (صلى الله عليه وسلّم)[٢].

٢- المستوى الرسميّ:

عندما تنطوي على مجموعة إجراءات رسمية صادرة عن السلطات الحكوميّة بالدّولة وتتولى بنفسها تنسيقها. كمقاطعة الصين للبضائع اليابانية عام ١٩٣١ إثر غزو اليابان لمنشوريا؛ إذ أيدت الحكومة الصينية المقاطعة رسمياً وحثّت الدول

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٥. ويعرّف الدكتور محمد عبد الوهاب الساكت المقاطعة الاقتصاديّة على أنّها (قيام الدّولة بنفسها أو من خلال رعاياها بوقف العلاقات الاقتصاديّة والماليّة والاجتماعيّة مع دولة أخرى ورعاياها بهدف ممارسة الضغط على هذه الدّولة لتحقيق الأهداف المرجوة من ممارسة هذه المقاطعة)، وبالتالي فالمقاطعة قد تكون إما رسميّة أو شعبيّة. د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص١٨٠.
أما الدكتور عبد المعز عبد الغفار نجم فيورد تقسيماً خاصاً للمقاطعة الاقتصاديّة على الشكل الآتي:
أ- مقاطعة أوليّة: تمتنع الدول بمقتضاها، وتمنع مواطنيها من الاتجار مع الدّولة المستهدفة ومواطنيها، وقد تمتد هذه المقاطعة إلى خارج إقليم الدّولة المقاطعة بحيث تمنع كل مواطنيها في الخارج من التعامل مع الدّولة المستهدَفة.
ب- مقاطعة ثانويّة: تتضمن امتناع الدّولة ومنع مواطنيها من التجارة تحت اي شكل مع مواطني الدّولة المستهدفة أو اي شكل آخر للعلاقة معها، ويمكن أن تصبح هذه المقاطعة ممتدة من خلال رفض العلاقات الاقتصاديّة مع الأشخاص الذين يمارسون التجارة بأنفسهم مع دولة أو أشخاص يتأثرون بالمقاطعة الثانوية، ومن أنصار هذا التقسيم Lowenfeld. د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص١٨١.

٢- سعد بن مطر العتيبي، (المقاطعة الاقتصاديّة للدانمارك من الناحية القانونيّة)، مقال منشور عبر شبكة الإنترنت، موقع اللجنة العالميّة لنصرة خاتم الأنبياء، الرابط التالي:
«http//www.icsfp.com/AR/contents.aspx?aid=138pagenum=14»

الصديقة على اتخاذ إجراءات مماثلة ضد اليابان. وقد كانت لجنة التسعة عشر الـتي تأسست في ظل عصبة الأمم لدراسة تقرير لجنة (Lytton) لتحقق في ملابسـات غزو اليابان لمنشوريا، قد صنّفت تدابير المقاطعة الصينية على أنها عملٌ من أعمال الانتقام (Retaliation)، لكن طالما أنها مؤسسة على عملٍ غير شرعي من جانب الدّولة المستهدفة، أي اليابان، فإنا تعتبر شرعيّة[١].

ومن الأمثلة على المقاطعة الرسميّة **المقاطعة العربيّة لإسرائيل** التي عبّرت عـن رفض وجود هذا الكيان في المنطقة العربيّة، ومثّلت أسلوباً جديداً لمواجهته.

كانت أول معالم هذه المقاطعة قد ظهرت مع بدايات الهجـرة اليهوديّـة إلى فلسطين[٢]. وفي ظل الاستعمار البريطاني بقيت المقاطعة سلاحاً اعتمده العرب، ومع عام ١٩٢٩ بدأ تشكيل لجانٍ لتنفيذها انتشرت في المناطق الفلسطينيّة كافة، أمّا في عام ١٩٣١ فقد طالبت اللجنة التنفيذية العربيّة العامّين العربيّ والإسـلاميّ بتـبني المقاطعة، وتصاعد العمل إلى أن اتخذت بُعدًا جديدًا بعد تبنيها من قبـل جامعـة الدول العربيّة، وتشكيل هيكلٍ تنظيمي للإشراف عليها، يتـألف مـن مكاتـب للمقاطعة مهمتها تنسيق خطط وتدابير تنفيذ المقاطعة. إلى جانب إقـرار الـدول العربيّة للقوانين اللازمة لإعمال أحكام المقاطعة[٣]، وكان مجلس جامعة الدول العربيّة

١- جيرهارد فان غلان، "القانون بين الأمم"، مرجع سابق، ص٢٥٧.

٢- شهد عام ١٩١٠ دعوة إلى مقاطعة البضائع اليهوديّة ردّاً على المقاطعة للبضائع وللأيـدي العاملة العربيّة، د.محمد عبد الحميد أبو زيد عبد الغني، "قوانين ومبادئ المقاطعة العربيّـة لإسرائيل"، مرجع سابق، ص٦٨.

٣- انظر بشكل خاص قرارات جامعة الدول العربيّة:
(ق ١٦/دع ٢/ج١١) الصادر بتاريخ ١٩٤٥/١٢/٢: المتضمن تبني المقاطعة العربيّة على "إسرائيل".
(ق ٣٥٧/دع ١٤/ج٤) الصادر بتاريخ ١٩٥١/٥/١٩: بشأن إنشاء مكتب مركـزيّ للمقاطعة مقره دمشق يرأسه مفوض عام يعينه الأمين العام للجامعة، إضافةً إلى المكاتـب الموجودة في الدول العربيّة، انظر حول القرارات الصادرة عن الجامعة العربيّة بشأن المقاطعة العربيّة لإسرائيل: "المبادئ العامة لمقاطعة إسرائيل"، جامعة الدول العربيّة، الأمانة العامـة، المكتب الرئيسي لمقاطعة "إسرائيل"، أيار ١٩٨٦.

قد أقرّ في دورته الثانية والعشرين بتاريخ ١٩٥٤/١٢/١١ **مشروع القانون الموّحد لمقاطعة إسرائيل** الذي حدد الجرائم التي تُقترف بالمخالفة لأحكامه والأشـخاص والهيئات المحظور التعامل معها والعقوبات التي ترد على مخالفي نصوصه، ووافقـت الدول الأعضاء عليه[١].

يُشار إلى أن أبرز القضايا التي اعترضت مسيرة المقاطعة العربّية منـذ بدايتـها كانت مسألة التوفيق بين متطلبات فعالّية المقاطعة، ودعم صمود الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة من حيث مساعدته في إيجاد بديلٍ عن المنتجات الإسرائيلية[٢].

١- د. محمد عبد الحميد أبو زيد عبد الغني، "قوانين ومبادئ المقاطعة العربّية لإسرائيل"، مرجع سابق، ص١٩٢، وقد نصت المادة الثانّية من القانون الموحد والمبادئ العامة للمقاطعة على ما يلي: "يُحظـر دخـول أو الإتجـار في البضـائع والسـلع والمنتجـات بأنواعهـا كافة..... وتعتبر إسرائيلية البضائع والسلع المصنوعة في إسرائيل أو التي دخل في صناعتها جزء أياً كانت نسبته من منتجات إسرائيل على اختلاف أنواعها سـواءً وردت من إسرائيل مباشرة أو بطريق غير مباشر". ورد في د.فؤاد حمدي بسيسو، (الوطن المحتـل بين متطلبات دعم الصمود والتزامات المقاطعة العربّية لإسرائيل)، مجلة شؤون عربّية، العدد ٤٢، حزيران،١٩٨٥، ص٣٥-٣٦.

٢- وهو ما جعل فريق العمل الذي شكله الأمين العام لجامعة الدول العربّية برئاسة الأمين العام المساعد للشؤون الاقتصادّية يُسخّر اجتماعاته المتتالّية في تونس ودمشق وعمـان لبحـث التوفيق بين هاتين المسألتين. ويصدر توصـيات تمّ تقـديمها إلى المجلـس الاقتصـاديّ والاجتماعيّ في اجتماعاته التي عُقدت في نهاية شهر شـباط ١٩٨٥. انظـر في ذلـك: د.برهان الدجاني، (تجربة المقاطعة العربّية لإسرائيل)، مجلة شؤون عربيـة، العـدد ٤٢، حزيران،١٩٨٥، ص٤٥.
تضمّنت هذه التوصيات دعم صمود المواطنين في الأراضي العربّية المحتلة وتكليـف الإدارة العامة للشؤون الاقتصادّية بتقديم تقرير سنوي، كلما دعت الحاجة حول العقبات التي تحدّ من قدرة المنتجات الزراعية في الأراضي المحتلة على منافسة المنتجات المماثلة في الأسـواق العربّية وإنشاء آلّية معّينة من أجل تسويق منتجات الضفة والقطاع بدعم ماليّ من الجامعة

أما موقف "إسرائيل"؛ فقد تجلّى في حشد جهودها، ولاسيما الإعلاميّة منـها والدبلوماسيّة، للتقليل من فعاليّة المقاطعة، عبر التوجه نحو الرأي العام الـداخليّ أو العربيّ أو العالميّ، أو عبر الالتفاف على المقاطعة لإيجاد مخرج لمنتجاتها من قيودها، أو عن طريق الطعن في قانونيتها وممارسة ضغوطٍ وإغراءاتٍ للشـركات بمنحهـا تعويضاً عن الخسائر الناجمة عن تطبيق أحكام المقاطعة العربيّـة عليهـا في حـال استمرّت في تعاملها مع "إسرائيل"[١].

انتقلت "إسرائيل" لتُصعّد جهودها في مواجهة المقاطعة العربيّة بعد عام ١٩٧٣ وتزايد أهمية النفط العربيّ، وما شكّله العرب من قوةٍ شرائيةٍ أصبحت الشـركات الأجنبيّة تخشى فقدانها. مما دفع بهذه الشركات إلى الانصياع لشـروط المقاطعـة، الأمر الذي حمل "إسرائيل" على الطلب من الدول الصديقة لها العمل على إصدار تشريعاتٍ مضادةٍ للمقاطعة العربيّة[٢].

العربيّة. كما ناقش الفريق العديد من النقاط ذات الصلة بتحقيق التوازن بين دعم الصمود وتفعيل المقاطعة منها على سبيل المثال مسألة استفادة "إسرائيل" من أسواق الضفة والقطاع وتسويق منتجاتها. د. فؤاد حمدي بسيسيو، (الوطن المحتل بين متطلبات دعـم الصـمود والتزامات المقاطعة العربيّة لإسرائيل)، مرجع سابق، ص٣٥- ٣٦.

١- د.برهان الدجاني، (تجربة المقاطعة العربيّة لإسرائيل)، مرجع سابق، ص٤٦.

٢- وكانت أبرز تلك القوانين ما صدر في الولايات المتّحدة الأمريكيّة من خلال تعديلات أُدخلـت على بعض القوانين المعمول بها كتعديل قانون المساعدات الخارجيّة، عام ١٩٦٠، ليكون هدفـه النيل من المقاطعة العربيّة بشكلٍ غير مباشرٍ بانتقاده لوسائل الحصار والمقاطعة بشكل عام، وبحلول عام ١٩٦٩ ظهر قانون إدارة التصدير (Export Administration Act). لكّن أحكامه وقفـت عند حدّ مطالبة الشركات برفض الاستجابة لما يُقدّم لها من طلباتٍ تتعلق بالتعاون مـع أجهـزة المقاطعة وتقديم تقارير بذلك إلى وزارة التجارة الأمريكيّة. وفي عام ١٩٧٦ صدر قانون الإصلاح الضريبيّ، (Tax Reform Act) وأُدخل في القسم (٩٩٩) من مدونة الـدخل القـوميّ (Internal Revenue Code). وفي فرنسا تمت إضافة فقـرتين إلى قـانون العقوبـات

وقد اختلفت الآراء في **تقييم مدى فاعليّة المقاطعة العربيّة**، وتقدير الآثار التي ألحقتها بمختلف المجالات. فالبعض عدّها قد حقّقت نتائج هامة في جعل "إسرائيل" منطقة معزولة عن محيطها، واعتبر البعض الآخر أن هذا التقييم ينطوي على المبالغة؛ فقلل من شأن المقاطعة إلى حدّ التشاؤم والتشكيك في نتائجها، بينما رأى فريقٌ ثالثٌ أن المقاطعة حقّقت قدرًا من النجاح النسبي كون "إسرائيل" استطاعت اختراق المقاطعة والتحايل عليها بوسائل متعددة. وإلى جانب ما تمّ ذكره سابقاً يُمكن أن يُضاف إلى معوقات المقاطعة مجموعةً من عقبات الفعاليّة تمثّلت باتفاقية السلام المصرية- الإسرائيلية، وما تلاها من اتفاقياتٍ مماثلةٍ، وافتتاح بعض الدول العربيّة لممثليات لها في "إسرائيل"، إلى جانب وجود منطقة التجارة الحرة بين الولايات المتّحدة و"إسرائيل" وما تتلقاه هذه من مساعداتٍ ومعوناتٍ خارجية،

الفرنسي عام ١٩٧٧ في مادتيه ١٨٧و ٤١٦ اعتُبرتا بمثابة نصوصٍ مضادةٍ للمقاطعة العربيّة. أما في هولندا فقد أُجريت عام ١٩٨١ تعديلات على ما يُعرف بقانون محاربة التمييز العنصري بهدف الحدّ من آثار المقاطعة عن طريق منع المؤسسات الهولنديّة من منح شهاداتٍ لمواطنيها العاملين في الأقطار العربيّة تؤكد أن أصولهم لا علاقة لها "بإسرائيل". ولعلّ من أهم ما نجم عن تلك القوانين على اختلاف مكان صدورها حجب المعلومات عن الأجهزة التي تتولى متابعة المقاطعة العربيّة، إذ كانت تتعرف من تواصلها مع بعض الشركات الأمريكيّة على العلاقة بين الشركات الأمريكيّة ببعضها بعضاً وعلاقتها مع شركات أجنبيّة أخرى، هذا إلى جانب القضاء على المقاطعة الثانويّة والتي تتمثل بقيام شركات أجنبية بمقاطعة شركات أخرى، بتوجيه أو دونه من أجهزة المقاطعة العربيّة. كما أنّ بعض هذه القوانين قد أسفر عن تغيير تبني المقاطعة العربيّة لشهادة المنشأ السلبيّة إلى مفهوم شهادة المنشأ الإيجابية، أي التي لا تتضمن النفي القاطع لصلة البضاعة بإسرائيل. انظر في ذلك د.أحمد السمدان: (التشريعات الأجنبيّة المضادة للمقاطعة العربيّة لإسرائيل)، مجلة شؤون عربية، العدد ٤٢، حزيران، ١٩٨٥، ص٥١- ٦٢- ٦٥-٨٠.

ناهيك عن عيوب اعترت نظام المقاطعة نفسه تمثّلت في أداء أجهزتـها والآليـات القانونيّة اللازمة لاتخاذ القرار وتطبيقه[١].

وإن كان جانبٌ من الفقه الدوليّ قد حاول مسـاندة الحمـلات المناهضـة للمقاطعة العربيّة عبر تأكيده مخالفتها للقانون الدوليّ، لاسيّما أحكامه الخاصّة بتنمية العلاقات الوديّة بين الدول وتحقيق التعاون الدوليّ فيما بينها. إلاّ أن الفقه العـربيّ اجتهد في **تعزيز الأسس القانونيّة** الّتي تقوم عليها؛ فمن جهة للدول مطلق الحرية في اختيار علاقاتها سواءً الاقتصاديّة أم غيرها، كما يُمكـن الاسـتناد إلى عـدم الاعتراف العربيّ "بإسرائيل"، وعدم شرعيّة الاحتلال "الإسرائيلي" للأراضي العربيّة لجعلها أحد وسائل الدفاع الشرعيّ عن النفس. والأهم من ذلك أن المقاطعة تـأتي ردّاً على سلوكٍ غير مشروعٍ لذلك فإن أيّة شبهةٍ بأنها عملٌ غير وديٌ يبرره وجود ذلك[٢]. ورأى جانبٌ من الفقه العربيّ أنه في ظل الظروف الراهنة فـإن الأسـاس الأخير هو ما يُمكن استمرار الارتكاز عليه لتبرير المقاطعة العربيّة، أي اعتبارها من التدابير المضادة التي من شأن الدول العربيّة كافة استخدامها، مهما كانت طبيعـة علاقتها "بإسرائيل"؛ لأنها تأتي ردّاً على عمل غير مشروع من قبل "إسرائيل" يتمثل باستمرار احتلالها للأراضي العربيّة وتنكّرها لقرارات الأمم المتّحدة ذات الصلة.

إن تجربة المقاطعة العربيّة "لإسرائيل" كإحدى تجارب المقاطعة التي تتخذ بعداً رسمياً تكشف عن أهمية البعد الشعبيّ، بل وأولويته. هذا البعد الذي لا

١- د.نور الله نور الله: (معوقات المقاطعة العربيّة لإسرائيل ووسائل دعمها)، شؤون عربيـة، حزيران، العدد ٤٢، ١٩٨٥، ص٨٥- ٩١.

٢- د. محمد عبد الحميد أبو زيد عبد الغني، "قوانين ومبادئ المقاطعة العربيّة لإسرائيل"، مرجع سابق، ١٨٥- ١٨٦.

يعتمد على أيّ تشريع أو قانون، بل ينطلق من القناعة الشعبيّة بخطورة التعامل مع البضائع والخدمات للجهة المستهدفة بالمقاطعة.

يرد في هذا السياق تجربة جديدة تهدف إلى إحياء المقاطعة العربيّة "لإسرائيل" لكن عبر نشر ثقافة المقاطعة الشعبيّة، ألا وهي تجربـة **الهيئـة العالميّـة الشـعبيّة للمقاطعة**، وهي شبكة عالمية تهدف إلى دعم وتنسيق جهود هيئات غير حكوميّـة وناشطين مدنيين بهدف تحديد الشركات العالميّة الداعمـة "لإسـرائيل" وتنظـيم حملات لمقاطعتها اقتصاديّاً. وقد أطلقت الهيئة أولى نشاطاتها في الشهر الثالث مـن عام ٢٠١٠ والمتمثلة بمقاطعة شركات كوكاكولا للمشروبات الغازية وسلسـلة مقاهي ستاربكس وشركة موتورولا لأجهزة الاتصالات وذلك بهدف تثقيف الرأي العام بدور هذه الشركات بدعم "إسرائيل" اقتصاديّاً ومقاطعتها[١].

إن أهمية التمييز بين نوعي المقاطعة، الشعبيّة والرسميّة، تبرز في تحديد مسؤولية الدّولة عن أعمال المقاطعة، ولاسيّما في ظل وجود معاهدة تجارية ثنائية أو متعددة الأطراف تُقيّد حريّة الدّولة في اتخاذ مثل هذه التدابير.

إن المقاطعة الشعبيّة لا تثير مسؤوليّة الدّولة، طالما أنهـا لا تلقـى دعمهـا. فالحالات التي تترتب فيها مسؤوليّة الدّولة عن أعمال الأفراد العاديين من رعاياهـا

١- تمّ إنشاء هذه الهيئة بعد لقاءاتٍ بين عدد من المهتمين حول العـالم، واعُتمـد نظامهـا الأساسيّ في ٢٠٠٩/١٠/٢٤ في اجتماع لجنتها المؤسِسة في بيروت، وتضم الهيئة أعضاء من المجتمع المدني ينتمون إلى خلفياتٍ فكريّةٍ مختلفةٍ من أكثر من خمس عشرة دولة عربيّـة وإسلاميّة يجمعها الاهتمام بنصرة القضية العادلة للشعب الفلسطينيّ.
انظر الروابط التاليّة على موقع الهيئة العالميّة الشعبيّة للمقاطعة:
«http://www.ipbcnet.com/who-are.html»
«http://www.ipbcnet.com/companies.html»

محددة بإثبات إهمال أو تقصير من جانب الدّولة في اتخاذ الحيطة اللازمة لتوخي هذه الأعمال. ومثل هذه الحالات ترتبط بأعمال العنف أو المظاهرات أو حالـة قيـام ثورة، وذلك لا يتضمن إمكانية إجبار الدّولة لمواطنيها على شراء أو ترك سلع معينة تابعة لدولة ما[١]. ثُمّ إن **المبادئ التوجيهيّة لحمايّة المستهلك** الصادرة عن الجمعيّـة العامة للأمم المتّحدة بالقرار A/RES/39/248 لعام ١٩٨٥ تـدور في جوهرهـا حول ضمان حرّية المستهلك في اقتناء حاجاته[٢]. أمّا في حال اتخاذ الدّولة لإجراءات على الصعيد الرسميّ دعماً للمقاطعة فهنا يمكن إثارة مسؤولية الدّولـة لمخالفتـها لالتزاماتا الدوليّة في حال ارتباطها بمعاهدة يترتب عليها عدم الإتيان بمثـل هـذا السلوك.

وعليه فالمقاطعة الاقتصاديّة عندما تُفرض كعقوبة دولية عن طريق الأمـم المتّحدة يُمكن القول إنها تدل على مجموعة الإجراءات التي يتضمنها قرار مجلس الأمن، ويدعو من خلالها إلى فرض نوع من العزل الاقتصاديّ تجـاه الدّولـة الهدف، بحيث لا ينشأ معها أيّ نوع من العلاقات التبادليـة بكافـة أسـاليبها وأشكالها، ومهما كانت السلع التي تتضمنها هذه النشاطات[٣].

وأبرز مثـال يتجلّـى فيـه هـذا المفهـوم هـو قـرار مجلـس الأمـن S/RES/661 (1990) والذي عمل فيه المجلس على استهداف العراق على ثلاثـة مستويات رئيسية: مستوى الاستيراد ومستوى التصدير ومستوى تحويل الأمـوال

١- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص١٦٤.

٢- انظر القرار رقم ٢٤٨/٣٩ الصادر عن الجمعيّة العامة للأمـم المتّحـدة عـام ١٩٨٥، وبالتحديد المادة (٢) من الإعلان الذي تضمنه هذا القرار.

٣- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنـها"، مرجـع سابق، ص٦٦٤.

ليحكم بذلك الطوق على الاقتصاد العراقيّ عبر أولى قراراته المتعلقة بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عليه[١].

الفرع الثالث

الحصار (Blockade)

تطوّر مفهوم الحصار واختلفت الغاية التي استُخدم لتحقيقها. لكن ***ما هي الصلة بين الحصار والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟ وهل يشكّل الحصار أحد أنماط هذه العقوبات؟ أو أن هناك رابطاً آخَر يدفع إلى تناوله في هذا السياق؟***

بدايةً لا بدّ من توضيح بعض ملامح تطوّر الحصار، فيمكن القول إن استخداماته الأولى كانت بوصفه إحدى وسائل المساعدة الذاتيّة (Self help) للدول[٢]، وارتبط اللجوء إليه في بعض الأحيان بوجود حالة الحرب. فكانت الدول

١- مستوى الاستيراد: فمنع هذا القرار استيراد السلع والمنتجات التي يكون مصدرها العراق أو تكون مصدرة منه، وأي أنشطة سواء قام بها رعايا الدول الأعضاء في الأمم المتّحدة أو تمت في أقاليم هذه الدول تؤدي إلى تعزيز عمليات التصدير، وأي تعاملات سواء عبر رعاياها أو عبر السفن التي تحمل أعلامها أو تتم في إقليمها وذلك فيما يتعلق بالسلع والمنتجات ذات المنشأ العراقي أو الكويتي أو التي تكون مصدرة منها.
- مستوى تحويل الأموال: منع أي تحويل للأموال إلى العراق والكويت للقيام بالنشاطات المذكورة أعلاه، سواءً لحكومة العراق أو لأية مشاريع في العراق أو الكويت مهما كانت طريقة توفير مثل هذه الموارد ومهما كانت المشاريع المخصصة لها أو الجهات التي تتلقاها.
- مستوى التصدير: منع بيع وتوريد اي سلع ومنتجات "بما في ذلك الأسلحة والمعدات العسكريّة"، وكذلك النشاطات التي من شأنها تعزيز عمليات البيع والتوريد هذه. انظر حول ذلك القرار S/RES/661(1990).

٢- جيرهارد فان غلان، "القانون بين الأمم"، مرجع سابق، ص٢٤٤.

تُنفذ الحصار قبل نشوب الحرب لينتهي تنفيذه بانتهائها[١]، وكان مجال الملاحة البحرية هو المال الأرحب لتطبيقه نتيجة الدور الذي لعبه النقل البحري فيما مضى، وذلك عن طريق تدابير تتضمن إغلاق الموانئ والسواحل بواسطة القوات المسلّحة لمنع دخول وخروج السفن، سواء أكانت حربيّة أم تجاريّة، بُغية الحدّ من الموارد التي تعتمد عليها الدّولة المفروض عليها الحصار[٢].

أولاً- أنواع الحصار:

١- الحصار السلمّي:

هو وسيلة لتسوية نزاعٍ معينٍ عن طريق إجراءاتٍ تلجأ إليها دولةٌ ما، يقوم با أسطولها الحربيّ، لمنع الوصول إلى مرافئ دولةٍ أخرى، لكن دون إعلان حالة الحرب، للضغط عليها وحملها على تنفيذ التزاماتا الدوليّة[٣]. استُخدِم هذا النموذج من قبل إيطاليا عام ١٨٩٨ إثر قضية تحكيم Cerruti؛ فبعد أن أصدر الرئيس الأمريكيّ Grover Cleveland حكمه، بوصفه محكماً في هذه القضية، وكان لصالح إيطاليا ضد كولومبيا، رفضت الأخيرة تنفيذ المادة (٥) من حكم التحكيم.

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٦٧٤، وانظر في ذلك أيضاً: د. محمد عبد الحميد أبو زيد عبد الغني، "قوانين ومبادئ المقاطعة العربيّة لإسرائيل"، مرجع سابق، ص١٧٧.

٢- د. هويدا عبد المنعم، "العقوبات الدوليّة وأثرها على حقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص٣٧.

٣- جيرهارد فان غلان، القانون بين الأمم، مرجع سابق، ص ٢٥٨. د. سموحي فوق العادة، " معجم المصطلحات الدبلوماسيّة والشؤون الدوليّة"، مكتبة لبنان، بيروت، ٢٠٠٤، ص٤٥.

فلجأت إيطاليا إلى تنفيذ حصارٍ بحري على السواحل الكولومبيّة لدفعها للالتـزام بذا الحكم[١].

ثارت مسألة مدى شرعيّة لجوء الدّولة إلى الحصار البحريّ لاقتضاء حقوقها في قضية أفضليّة المطالب المقدّمة ضد فنـزويلا. ففـي شـتاء ١٩٠٢ – ١٩٠٣ نفذّت بريطانيا وألمانيا وإيطاليا حصاراً بحريّاً على سواحل فنـزويلا لإجبارها على الوفاء بالتزاماتا المتعلقة بديون رعاياها، وكان لدول أخرى (بلجيكـا، فرنسـا، المكسيك، إسبانيا، النرويج، السويد) المطالب نفسها دون أن تنضم لتنفيذ عمليات الحصار والذي اضطرت فنـزويلا على إثره إلى إبرام ثلاثة بروتوكولات مع الدول المنفذّة له، كان أحد مواضيعها الرئيسة إحالة النـزاع إلى المحكمة الدائمة للتحكيم التي أقرت بأولوية مطالب الدول الثلاث على غيرها من الدول التي لم تشـارك في الحصار، وما هذا إلا إقرار بشرعيّةِ الحصار البحريّ وآثاره آنذاك[٢].

وقد قسّم جانبٌ من الفقه الدوليّ الحصار السّلمي تقسيماً فرعياً وفقاً للهدف منه على النحو الآتي:

- حصار سلميّ قانونيّ: هدفه هو ضمان تنفيذ الدول لالتزاماتا الدوليّة.

- حصار سلميّ إنسانيّ: الهدف منه هو وضع حد لانتهاك دولة معينة للمبادئ الإنسانيّة العامة.

- حصار سلميّ سياسيّ: يهدف لتحقيق أغراضٍ سياسيّةٍ[٣].

١- انظر في تفاصيل قضية تحكيم Cerruti د . الخير القشي، "تنفيذ أحكام المحاكم الدوليّة بين النصّ والواقع"، مرجع سابق، ص٢٨٨.

٢- د. الخير القشي، المرجع السابق، ص٢٧٧.

٣- د. هويدا عبد المنعم، "العقوبات الدوليّة وأثرها على حقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص٣٨.

وصفوة القول إن هذه الأنماط الثلاثة قد تجتمع عندما تكون الغاية من الحصار الضغط على دولةٍ لوضع حد لانتهاكها لمبادئ الإنسانيّة المحمية بقواعـد قانونيـة، ويترافق ذلك مع تحقيق غاية سياسية للدولة أو الدول التي تنفذه.

٢- الحصار الحربيّ:

إن مفهومه العام يُشير إلى أنه إحدى أقدم الوسائل الحربيّة التي سـجّلها التـاريخ، كونه يهدف إلى إقامة نطاق من القوات المسلّحة حول موقعٍ معيّنٍ كمدينةٍ أو معسـكرٍ أو قلعةٍ بغية إجبار المحاصَرين على الاستسلام بعد انتهاء الذخائر أو المواد الغذائيّة[١].

اتخذ الحصار في بدايته الطابع البحريّ، الذي يتشارك بـدوره مـع الحصـار السلميّ في تنفيذه من قبل الأسطول البحريّ، وفي سعّيه للحيلولـة دون دخـول وخروج السفن إلى ومن سواحل الدّولة المحاصرة، لكن هنالك نقطتين هامتين تجعل المفهومين مختلفين:

- الحصار السلميّ لا يتضمن إعلان حالة الحرب، وما يترتب عليها من آثار لاسيّما فيما يتعلق بالحياد.

- الحصار السلميّ لا يُطبق إلاّ على سفن الدّولة المحاصَرة، أما الدول الأخرى فلا تتأثر بالحصار. في حين أن الحصار الحربي يُطبّق على جميع السفن مهما كانت طبيعة أو جنسيّة السفينة التي تحاول خرق الحصار[٢].

١- د. سموحي فوق العادة، "معجم المصطلحات الدبلوماسيّة والشؤون الدوليّة"، مرجع سابق، ص٤٤.

٢- د. هويدا عبد المنعم، "العقوبات الدوليّة وأثرها على حقوق الإنسان"، مرجـع سـابق، ص٣٧.

تعود جذور المفهوم الحديث لهذا النموذج من الحصار إلى القرن السادس عشر عندما أعلنت الأقاليم الهولنديّة الثائرة عام ١٥٨٤ أن موانئ فلاندرز التي كانت تحت السيطرة الإسبانيّة موانئ محاصرة، وتطوّر نطاقه في الحروب النابليونية من استهدافه لمدن ومواقع معينة ليشمل كلّ سواحل العدو[١]، وقد كانت شرعيّة الحصار في ظل القانون الدوليّ التقليديّ محكومة بشرطين:

- إعلان الحصار: فالدّولة التي ستُنفذه يجب أن تُعلن ذلك، مضمّنةً ذلك تاريخ بدء الحصار والحدود الجغرافيّة للمنطقة المحاصرة، والنقاط التي يُسمح فيها للسفن المحايدة بالخروج من المنطقة المحاصرة.

- فعليّة الحصار: أي أنه يجب ألاّ يكون "مجرد حصار على الورق" أو حصار رمزيّ غير فعّال، إذا كانت الدول المحايدة ستلتزم به. ولا يتطلب الحصار الفعّال فرض سلطة الدّولة التي تُنفذ الحصار فحسب، بل يتطلّب إلى جانب ذلك وجود قوات كافية للحفاظ على فعاليته. وقد طُرحت هذه المشكلة عندما زعمت سفينة حربيّة تابعة للحلفاء إبان حرب القرم أنها فرضت حصاراً على ميناء ريغا الروسيّ، فيما كانت متمركزة على بعد ١٢٠ ميل بحريّ من الطريق البحريّة الوحيدة المؤدية إلى الميناء، الأمر الذي أسقط عن هذا الحصار شرط الفعاليّة[٢].

أما **دليل سان ريمو بشأن القانون الدوليّ المطبّق** في **النزاعات المسلّحة** في **البحار** فقد نصّ على الحصار كأحد أساليب الحرب مؤكداً على ضرورة إعلانه وفعليته. لكنّه أكّد على ضرورة مراعاة البعد الإنسانيّ في تنفيذ الحصار من خلال حظر استخدامه في الحالات الآتيّة:

١- جيرهارد فان غلان، " القانون بين الأمم"، مرجع سابق، ص١٥٨.

٢- جيرهارد فان غلان، المرجع السابق، ص١٦٠.

- إذا كان الغرض الوحيد المتّوخى منه هو تجويع السكان المدنيين أو منعهم من الوصول إلى المواد الأخرى الضرورية لبقائهم.

- إذا كانت الأضرار التي تلحق السكان المدنيين مفرطة أو يتوقع أن تكون مفرطة مقارنةً بالفائدة العسكريّة الملموسة والمباشرة من الحصار[١].

وبين هذين المفهومين جاءت الولايات المتّحدة الأمريكيّة بمفهوم جديد للحصار نفذته على السواحل الكوبيّة عام ١٩٦٢ خلال إحدى مراحل تفاعل أزمة الصواريخ الكوبيّة مستخدمةً مصطلح **(الحجْر)**؛ إذ كان حصاراً سلمياً من حيث عدم وجود حالة حرب، لكنّه كان من ناحية أخرى يحمل معالم الحصار الحربي لأنه طُبّق في مواجهة سفنٍ روسيةٍ[٢].

ثانياً- التطبيقات الحديثة للحصار:

لم يعد يقتصر الحصار في تطبيقاته الحديثة على استخدام القوات البحريّة، بل امتّد ليشمل القوات البرّية والبحريّة والجوّية كافة للسيطرة على منافذ الهدف بشكلٍ كاملٍ، وهو ما يتجسد في **الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة**، الذي يتّسم بأنه **حصارٌ شاملٌ، بريّ بحريّ جويّ.** فقد شمل المعابر الستة التي تُشكل متنفساً للقطاع ومخرجاً وحيداً لسكانه[٣]. أمّا مطار غزة الدوليّ الذي تأسس عام ١٩٩٨

١- كما نص على ضرورة توزيع إمدادات المواد الضرورية لبقاء السكان أو السماح بمرور هذه الإمدادات من الدّولة المحاصرة. انظر المواد (٩٣-١٠٤) من دليل سان ريمو الذي تمّ اعتماده عام ١٩٩٤.

٢- جيرهارد فان غلان، "القانون بين الأمم"، مرجع سابق، ص٢٦٢.

٣- هذه المعابر هي:

بموجب اتفاق أوسلو فقد تمّ إغلاقه عام ٢٠٠٠، وتم قصف وتدمير المهبط الوحيد للطائرات في القطاع خلال العدوان الإسرائيلي على قطاع غـزة عـام ٢٠٠٨، وبتدمير هذا المطار يكون القطاع قد فقد صلة الوصل الجوّية بالعـالم الخـارجي، لتحكم "إسرائيل" سيطرتا الكلّية على المال الجوي للقطاع. أما المناطق الساحلّية فتبعاً لاتفاق أوسلو والوثائق المرتبطة به، تمّ تحديد منطقة صيد الأسماك بعشرين ميل بحري بموجب المادة الرابعة عشرة من الملحق الأول المعنون "بروتوكول حول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية" والملحق بالاتفاقية الأساسية لاتفاق أوسلو والوثـائق المرتبطة به، تمّ تحديد منطقة صيد الأسماك بعشرين ميل بحريّ، ولكن "إسـرائيل" عملت منفردةً على تحديد هذه المسافة بستة أميالٍ بحرّيةٍ، ثم عملت على تضـييقها إلى ثلاثة أميال بحرية فقط في بدايات عام ٢٠٠٩. الأمر الذي دفع تقرير بعثة الأمم المّتحدة لتقصي الحقّائق بشأن النزاع في غزة "تقرير القاضي ريتشارد غولدسـتون"

- معبر بيت حانون"ايريز": يقع في شمال القطاع وهو بمثابة بوابة لمرور العمال إلى الضفة الغربية وبقية الأراضي الفلسطينية، بعد عام ٢٠٠٧ تم إغلاقه تماماً ولم يتمّ السماح بالمرور عبره إلا لمؤسساتٍ أجنبيةٍ وحالاتٍ صحيةٍ حرجةٍ.

- معبر ناحل عوز: يقع في شرق غزة، ومن خلاله يتمّ مرور الوقود والغاز إلى القطاع.

- معبر المنطار"كارني": يقع كذلك في شرق غزة، وهو المعبر التجاريّ الرئيسيّ للقطاع.

- معبر صوفا: يقع في جنوب القطاع، من خلاله يتم استيراد مواد البناء وقد تم تخصيصه للأغراض التجاريّة الأخرى بدلاً من معبر المنطار لكن باستخدام محدود.

- معبر كرم أبو سالم" كيرم شالوم": يقع في جنوب القطاع، من خلاله يـتم اسـتيراد البضائع من مصر عبر إسرائيل، تمّ اعتماده بعد تشديد الحصار عام ٢٠٠٧ لإدخال جزئي بمعدل ١٧ شاحنة يومياً.

- معبر العودة "رفح": يقع في جنوب القطاع ويربطه بمصر وهو مخصص لحركة الأفـراد إلى خارج القطاع ومجهز لنقل البضائع. انظر في ذلك معاناة قطاع غزة تحـت الحصـار الإسرائيلي، تقرير معلومات (١)، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، إعداد قسم الأرشيف والمعلومات، ٢٠٠٩، ص٢٠- ٢١.

إلى وصف هذا الحصار بأنه نموذجٌ لسياسة العقاب الجماعيّ، التي حرّمها القانون الدوليّ بشكلٍ عامٍ والقانون الدوليّ الإنسانيّ بشكلٍ خاصٍ[١].

وإذا كان القانون الدوليّ في عصر التنظيم الدوليّ قد حدد موقفه بتحريم تلك الأعمال الفردّية التي كانت سائدة في ظل القانون الدوليّ التقليدي[٢]؛ فإن الخلاف الفقهي يدور حالياً حول تكييف أعمال الحصار التي تلجأ إليها الأمم المّتحدة بغية مراقبة تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة التي فرضت من قبلها، حيث أضحى الحصـار وسيلةً لضمان فعالّية الحظر والمقاطعة[٣].

ويرى جانبٌ من الفقه الدوليّ أن الحصار يستند لنص المادة (٤٢) من ميثـاق الأمم المّتحدة التي تتضمن التدابير التي تُنفذ عن طريق القوات الجوّيـة والبحرّيـة والبرّية، والتي يمكن أن تتناول وفق النص الحرفيّ لهذه المـادة مـا أسمتـه الحصـر

١- انظر حول الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة:
- تقرير بعثة الأمم المّتحدة لتقصي الحقّائق بشأن النزاع في غزة "تقرير القاضي ريتشـارد غولدستون"، انظر وثيقة الأمم المّتحـدة: A/HRC/12/48(ADVANCE 1) تـاريخ ٢٣/ايلول/٢٠٠٩، بشكل خاص الفقرة (١٩٣٤) من التقرير.
- معاناة قطاع غزة تحت الحصار الإسرائيلي، تقرير معلومات(١)، مرجع سابق.
- البيان الصحفي الصادر عن اللجنة الدولّية للصليب الأحمر " لا لاستمرار الإغلاق سنة أخرى" تاريخ ٢٠١٠/٦/١٤، متوفر على الموقع الإلكتروني للجنة على الرابط التالي:
«http://www.icrc.org/web/ara/sitearao.nsf/htmlall/palestine-update-140610?opendocument»

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤولّية القانونّية الدولّية عنـها"، مرجـع سابق، ص٦٧٦.

٣- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدولّية"، مرجع سابق، ص ١٥.

(Blockade)، أما المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة التي تتعلق بالتدابير التي لا تتضمن استخدام القوات المسلّحة، فمن المستبعد تكييف الحصار وفقاً لها[١].

لكنّ جانباً آخرَ من الفقه الدوليّ يرى ضرورة عدم التمسك بالنص الحرفيّ للمادة (٤٢) فيما يتعلق بالحصار، فينظر هؤلاء إلى كيفية استخدام هذه القوات العسكريّة في حالة تطبيقه، والتي لا تتماثل مع ما تتضمنه حالة الحرب[٢]، بل تتمّ بشكلٍ سلبي وبغرض التثبت من تنفيذ الحظر والمقاطعة، واستخدام القوة المسلّحة لتحقيق هدفٍ كهذا هو أمرٌ سيؤدي إلى تجنب الحرب وليس إلى البدء بها أو تصعيدها، طالما أن تنفيذ الحظر أو المقاطعة قد يؤدي إلى عودة الدّولة المستهدفة عن سلوكها المخالف للقانون الدوليّ[٣].

ويمكن الذهاب إلى أن وجود الحصار في سياق العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يجعله ذا طبيعةٍ خاصّةٍ. فمن جهة لا يمكن التمسك المطلق بحرفية نص المادة (٤٢) والقول بأن الحصار هو عملٌ عسكري بحتٌ، كذلك لا يمكن التسليم بأن الحصار شأنه شأن الحظر والمقاطعة وله الطبيعة الاقتصاديّة الخالصة، بل إن الحصار هو من الإجراءات التكميليّة لإحكام الضغط على الدّولة الواقعة تحت العقوبات الاقتصاديّة بغية حرمانها من أيّة فرصة للالتفاف على هذه العقوبات.

١- جيرهارد فان غلان، "القانون بين الأمم"، مرجع سابق، ص٢٦٥.

٢- يعرّف الدكتور محمد عزيز شكري حالة الحرب على أنها: "الحالة القانونيّة التي ينظمها القانون الدوليّ والناجمة عن اصطراع مسلّح بين دولتين بقصد فرض إحداها أو مجموعة منها لوجهة نظرها بالقوة على الدّولة أو الدول الأخرى"، د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص ٤٩٧ .

٣- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٦٧٥.

وقد استخدمت الأمم المتّحدة الحصـار في قرارهـا S/RES/665 (1990) لضمان فعاليّة العقوبات الاقتصاديّة المفروضة علـى العـراق بموجـب القـرار S/RES/661 (1990) ، فطالب المجلس في قراره S/RES/665 (1990)[1] الـدول الأعضاء التي تتعاون مع حكومة الكويت والتي لديها قوات بحريّة في المنطقة، أن تتخـذ من التدابير، ما يتناسب مع الظروف وحسب ما تقتضيه الضرورة وفي إطار سلطة مجلس الأمن، لإيقاف جميع عمليات الشحن البحريّ القادمة والخارجة بغيّة تفتيش حمولاتهـا ووجهاتها، ولضمان التنفيذ الصارم لأحكام القرار S/RES/661 (1990).

أثار هذا القرار خلافاً فقهياً حول الأساس القانونيّ الذي يستند إليه، ولعـلّ استعراض وجهات النظر حوله من شأنه الكشف عن الطبيعة القانونيّة للحصـار المنفذ من قبل الأمم المتّحدة، حيث رأى مجموعة من الفقهاء، منهم الدكتور محمد عبد العزيز سرحان، أن القرار S/RES/665 (1990) يندرج في إطار المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة، وبالتالي لا يخّول استخدام تدابير عسكريّة ضد العـراق، والأعمال التحضيريّة لهذا القرار تُفيد بذلك. فالولايات المتّحدة كانـت تسـعى لصياغة هذا القرار بما يخّول استخدام الإجراءات العسكريّة المناسبة لكن لم تنجح في ذلك، واستُخدِمت فيه عبارة "الإجراءات المناسبة" فقط. لكنّ الدكتور عبد العزيز سرحان عاد ليغير رأيه ويذهب إلى استناد هذا القرار إلى نصّ المادة (٤٢) مع بقائه مشوباً من الناحية القانونيّة كونه صدر قبل استنفاذ تدابير المادة(٤١)[2].

١- الفقرة (١) من القرار S/RES/665 (1990).

٢- انظر في عرض هذا الرأي: د. جميل محمد حسين، تطور ممارسات الأمن الجماعيّ الـدوليّ في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتّحدة، ورد في "الأمم المتّحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدوليّ"، تحرير د. حسن نافعـة، مركـز البحـوث والدراسات الاستراتيجيّة، جامعة القاهرة، ١٩٩٤، ص ٧١.

بينما يرى فريقٌ فقهي آخرُ أن هذا القرار هو بمثابة تفويض باستخدام القـوة للدول التي تتوافر فيها الشروط المذكورة ضمنه، وبالتالي يُمكن لهـذه الـدول أن تستخدم القوة فعلياً، أو تكتفي بالتهديد بـا من أجل القيام بعمليّة التحقـق مـن حمولات السفن ووجهاتـا وضمان تنفيذ أحكام القرار S/RES/661 (1990)[1].

ويُمكن القول: إن الحصار في **هذه الحالة وإن تضمّن استخدام القـوات العسكريّة؛ فإن هذا الاستخدام** مختلفٌ في **مضمونه ونطاقه عمـا نشـاهده** في قرارات أخرى مثل القرار S/RES/678 (1990) الذي يُعـد تجسـيداً **واضـحاً**

وقد كانت الولايات المتّحدة الأمريكيّة قد بدأت الحديث عن أنّها وبشكل انفراديّ وبدون الرجوع إلى مجلس الأمن ستقوم بتنفيـذ حصـار لضـمان تنفيـذ عقوبـات القـرار S/RES/661(1990) وذلك منذ اليوم الذي تلا هذا القرار، مستندةً إلى ديباجـة القـرار S/RES/661(1990) التي تضمنت الإشارة إلى المادة (٥١) من الميثـاق حـول الـدفاع الشرعيّ الجماعيّ "والذي لا تتوافر شروطه طبعاً في هذه الحالة". وهذا ما أعلنته الحكومة الأمريكيّة في رسالة إلى قيادات الكونغرس في ١٧/آب/١٩٩٠ لإعلامه رسمياً بالبدء بتنفيذ هذا الحصار مؤكّدةً أن قواتا لن تستخدم القوة المسلّحة إلاّ في حالة الضرورة لمنع خـرق القرار S/RES/661(1990). وفي الولايات المتّحدة الأمريكيّة لم يعد مصطلح Blockade شائعاً بل يفضل استخدام مصطلح Interdiction أو interception غير المعمول بما في القانون الدوليّ وذلك لتجنب أي إيحاء للدولة المستهدفة بالحرب وكل النتائج القانونيّـة والسياسيّة الناجمة عن ذلك، انظر في ذلك:

Richard E.Hull, "Imposing International Sanctions", Op. cit., p.3- 4- 6.

١- ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن القرار S/RES/665(1990) قد ساهم في نشوء عرف دوليّ يمكّن مجلس الأمن من تفويض دولٍ معنيةٍ باستخدام القوة وذلك كون هذا القرار صدر مع عدم وجود اعتراضات جدية ضده، ولعلّ مرد هذا الجدل إلى خلو القرار مما يفيد إسـناده إلى مادة محددة من مواد الميثاق. انظر في عرض هذه الآراء: د.جميل محمد حسين، "تطور ممارسات الأمن الجماعيّ الدوليّ في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتّحدة"، مرجع سابق، ص٧٣.

للتدابير التي تُتخذ بموجب المادة (٤٢) [١]**.** ثم **إن القـرار** S/RES/665 (1990) **قد أوضح أن الهدف الأساسيّ من الإجراءات** التي **تضمنها هو "الإنفاذ الصارم" للقرار** S/RES/661 (1990)**، إلى جانب دعوة الدول الأعضاء كافةً** إلى **التعاون حسب اللزوم لضمان الامتثال لأحكام هذا القرار، واستخدام التدابير السياسيّة والدبلوماسيّة** إلى **أقصى حد ممكن للوصول** إلى **هذه الغاية. وبالتالي كلّ مـا** في **هذا القرار** يشير إلى **أنه يدور** في **فلك القرار** S/RES/661 (1990) **ويسعى** إلى **ضمان تنفيذه.**

وبذلك نكون قد عرضنا للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً للآليّة الـتي يـتم عبرها العمل. لننتقل إلى تصنيفٍ آخرَ لهذه العقوبات وفقاً للمجالات التي يُمكن أن تستهدفها.

١- انظر بشكل خاص الفقرة (٢) من القرار التي أذن با المس للدول المتعاونة مع الكويت في حال عدم تنفيذ العراق لمتطلبات القرارات السابقة بشكل كامل بتاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٩١/ أو قبله استخدام كافة الوسائل اللازمة من أجل ذلك.

المطلب الثاني

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً للمجالات التي تتناولها

من خلال دراسة قرارات العقوبات الاقتصاديّة الصادرة عن مجلس الأمن يُلاحظ تنوع نطاق هذه القرارات؛ فمجلس الأمن يدرس كلّ حالة من الحالات التي ستُفرَض هذه العقوبات بصددها. ويعمل على تصميم قراراته، مراعياً استهداف النواحي التي يُمكن أن تُحدث أكبر تأثيرٍ في سلوك الدّولة، لذلك يُلاحظ أن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تتنوع وتختلف من حالةٍ لأخرى سواء من حيث المضمون أم من حيث التطبيق، فتأتي مندرجةً تحت إحدى الفئات التي سيرد فيما يلي ذكرها.[١]

١- انظر حول ذلك كلّ من:

- إبراهيم نوّار، "الحصار والتنمّية"، مرجع سابق، ص٧.

- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٣٤.

- Robert P.O'Quinn, A user's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.4

-William H.kaemlfer and Anton D.lowenberg, Targeted Sanctions: Motivating policy change, Harvard International Review, Fall 2007, p.71.

الفرع الأول

عقوبات دولّية ذات طبيعة اقتصاديّة أصيلة

تتميز هذه العقوبات بطابعها الاقتصاديّ الأصيل، سواءً من ناحية مضمونا أم طريقة وضعها حّيز التنفيذ، وتتمثل بما يلي:

أولاً: العقوبات ذات الطابع التجاريّ:

يتمثل أبرز ما قد تتضمنه هذه العقوبات بالآتي[١]:

١- وضع حصص على الواردات والصادرات السلعّية أو الخدمّية.

٢- تطبيق نظام التراخيص الإجبارّية على الصادرات والواردات.

٣- فرض حظر أو مقاطعة على الصادرات والواردات.

٤- تعليق أو إلغاء المزايا التجارّية التفضيلية.

٥- تعليق أو إلغاء المشروعات المشتركة.

٦- تعليق أو إلغاء الاتفاقيات التجارّية واتفاقّيات التعاون الاقتصاديّ والفنّي.

٧- تقييد أو إلغاء حقوق الصيد في المياه الإقليمّية.

٨- إنشاء قوائم سوداء بالأشخاص والشركات التي تُتـاجر مـع الدّولـة المستهدفة.

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدولّية والعالم العربّي"، مرجع سابق، ص٣٤.

وبالعودة إلى قرارات مجلس الأمن نجد نموذجاً لهذه العقوبات بما تضمنه القـرار S/RES/917 (1994) الصادر بصدد سعي المس لإعادة الحكومة المنتخبة ديمقراطياً في **هايتي**، وضمـان الامتثال لاتفـاق جزيـرة غفـرنرز (Governer Island) على النحو الذي تمت الإشارة إليه في سابقاً[١]، إذ جاء في فقرتيه السادسة والسابعة ليفرض على الدول الامتناع عن استيراد السلع كافة التي يكون منشـؤها هـايتي والامتناع عن بيع أو توريد أي من السلع والمنتجات إلى هايتي أينما كان منشؤها. إضافةً إلى الامتناع عن النشاطات كافة التي من شأنا تشجيع أي من العمليتين[٢].

إلاّ أن مجلس الأمن قد يُركز في عقوباته على مادةٍ معينةٍ إيماناً منه بأهمية الدور الذي تلعبه إيرادات التجارة با في تأجيج نزاعٍ معينٍ، لاسّيما إذا ما تعلـق الأمـر ببعض الموارد الطبيعية، كما في العقوبات التي فرضها مجلس الأمن علـى **ليبيريـا**. حيث ربط المس بين محاولته لحل النـزاع الداخليّ الدائر في ليبيريا، ومحاولته لحلّ النـزاع في منطقة غرب إفريقيا ككلّ. وذلك في ظلّ الدور الذي لعبته حكومـة ليبيريا في دعم بعض الجماعات المسلّحة، كالجبهة المّتحدة الثورية في سيراليون. وهو ما ساهم في تأجيج النـزاع لاسّيما في المنطقة الحدودية بين غينيـا وسـيراليون وليبيريا[٣]. حيث طالب مجلس الأمن في قراره S/RES/1408 (2002) جميع الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمنع استيراد أصناف الخشب المسـتدير كافـة ومنتجـات الأخشاب ذات المنشأ الليبيري[٤]. جاء ذلك بعد أن وجد المس أن إيرادات هـذه المنتجات تُستخدم خارج نطاق الأغراض الاجتماعيّة والإنسانيّة والإنمائيّة، وبشكلٍ

١- انظر ما ورد ذكره حول العقوبات على هايتي ص ٥٧، ويليها.

٢- ما عدا السلع المستثناة في الفقرة (٧) نفسها من هذا القرار.

٣- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/1408(2002).

٤- الفقرة (١٧/أ)، أما الفقرتان الفرعيتان (ب) (ج) فتحددان النطاق الزمني لسريان هـذه التدابير ومدى قابليتها للتجديد.

مخالفٍ لقراراته بشأن الوضع في غرب إفريقيا وليبيريا. كما طالب الحكومة الليبيرية بأن تقوم بعمليّة مراجعة حساب شفافة تخضع لمراجعة دوليّة لإثبات أن إيـرادات صناعة الأخشاب لا تُستخدم من قبل الحكومة الليبيرية في دعم حركات التمـرّد المسلّحة التي تعمل على زعزعة استقرار المنطقة[١].

وفي إطار العقوبات التي استهدفت الموارد الطبيعيّة تندرج تلك التي فُرضـت على التجارة بالماس في بعض دول غرب إفريقيا كليبيريا[٢] وسيراليون[٣]. حيث أراد مجلس الأمن عبر عقوباته وضعَ حد للاستغلال غير القانونيّ للماس الخـام الـذي يُشكّل كنـزاً طبيعياً تزخر فيه بعض بلدان تلك المنطقة، وذلك عن طريق منـع استيراده مهما كان منشؤه، ومهما كانت وسيلة استيراده. فقد مثّلت الإيـرادات الناجمة عنه مصدراً رئيسياً لدعم نشاطات الجماعات المسلّحة، والانتشـار غـير القانونيّ للسلاح، وهو ما ساهم في تفاقم حالة عدم الاستقرار في تلـك المنطقـة. وإيماناً من اللس بالدور الاقتصاديّ الهام الذي يُمكن أن يلعبه المـاس في تحقيـق الاستقرار والإعمار لتلك البلدان التي تعاني من النـزاعات المسلّحة[٤]، فقد حرص على التأكيد أن الماس المستهدف هو ذلك الذي يكون محلاً للإتجار غير المشـروع

١- ديباجة القرار(S/RES/1408(2002 والفقرة (١٠) منه.

وانظر كذلك حول العقوبات على الأخشاب الليبيرية:

Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Daniel Strandow, Sanctions For Peace Building And Conflicts Preventions: Lessons Learned From Cote D'Ivoire And Liberia , Department Of Peace And Conflict Research, Uppsala University, 2006, p.22, Available At:

«http://pcr.uu.se/publications/reports.htm»

٢- القرار (S/RES/1521(2003 الفقرة (٦).

٣- القرار (S/RES/1306(2000 الفقرة (ألف/ف).

٤- ديباجة قرار مجلس الأمن (S/RES/1306(2000.

فقط، كان ذلك واضحاً من خلال دعوته لكل من حكومة ليبيريا[١] وسيراليون[٢] إلى تبنّي نظام فعّال لشهادات المنشأ، يكون قابلاً للمراجعة الدوليّة من قبل لجان العقوبات التي أنشأها المجلس[٣]. إضافةً لدعوته هذه الدول للانضمام **لعمليّة كيمبرلي** لتنظيم شهادات المنشأ للماس الخام[٤].

١- الفقرة (٧) من القرار S/RES/1521(2003).

٢- الفقرة (٥) و(٢) من القرار S/RES/1306(2000) .

٣- يلاحظ هنا تداخل العقوبات المفروضة على كلّ من ليبيريا وسيراليون، ويبدو ذلك في القرار (١٣٤٣) عام ٢٠٠١ الذي تضمن عقوبات الماس بالنسبة لسيراليون، وفئات أخرى من العقوبات على ليبيريا. نتيجة ما أثبته تقرير فريق الخبراء الآنف ذكره من ضلوع أعضاء بارزين في الحكومة الليبيرية في تعزيز الإتجار غير المشروع بالماس في سيراليون وتسهيل مروره عبر الأراضي الليبيرية، انظر وثيقة الأمم المتّحدة S/2000/1195.

٤- عمليّة كيمبرلي (Kimberley Process - Kp) هي مبادرة فيها شقّ حكوميّ وشقّ غير حكوميّ يتمثل بمنظمات مدنيّة، إلى جانب اتحاد الماس العالميّ. والهدف منها تنظيم تجارة الماس بحيث تكافح الماس المستخدم في تمويل النزاعات المسلّحة، من خلال إصدار شهادات المنشأ (The Kimberley Process Certification Scheme) تُفرض متطلبات على شحنات الماس لا بدّ من تلبيتها لإثبات عدم ارتباطها بأهداف كهذه. عام ٢٠٠٨ بلغ عدد الأعضاء ٤٨ عضواً يُمثلون ٤٩ دولة ومثلاً واحداً لدول الاتحاد الأوروبيّ:

«http://www.Kimberleyprocess.com/faqs/index_en.html»

وهنالك بند خاص على جدول أعمال الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة بعنوان دور الماس في تأجيج الصراع تم تقديمه من بريطانيا وإيرلندا في الدورة ٥٥ لتبحثه على التوالي الدورات المتلاحقة للجمعيّة:

«http://www.un.org/arabic/ga/63/plenary/A»

ثانياً- العقوبات ذات الطابع الماليّ:

هذه العقوبات بدورها يُمكن أنْ يكتفي مجلس الأمن بفرضها منفردةً. لكنّها غالباً ما تترافق مع عقوباتٍ من نوعٍ آخرَ، مثل العقوبات ذات الطابع التجاريّ. وتتخذ هذه العقوبات أحد الأنماط الآتيّة[١]:

١- تخفيض أو إلغاء المعونات سواء أكانت عسكريّة أم غذائيّة أم غيرها.

٢- تخفيض أو تعليق التسهيلات الائتمانيّة.

٣- تجميد الأرصدة والودائع المصرفية التي تخصّ الدّولة المستهدَفة أو شركاتها أو رعاياها.

٤- فرض حظر على الفائدة وغيرها من المدفوعات التمويليّة.

٥- تقييد أو وقف حركة رأس المال من وإلى الدّولة المستهدَفة.

٦- وضع قيود على إعادة تمويل الدين أو إعادة جدولته.

٧- منع حصول الدّولة المستهدَفة على قروض أو مساعدات.

٨- تطبيق معاملة ضريبية محدودة على معاملات الدّولة المستهدَفة ورعاياها.

من أمثلة هذه العقوبات ما جاء في قرار مجلس الأمن S/RES/661 (1990) الصادر بشأن **العراق**، وهو نموذجٌ واضحٌ على المزج بين العقوبات التجاريّة

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجع سابق، ص٣٤.

والماليّة[١]. وهناك ما تضمنه القرار S/RES/1747 (2007) والذي طالب المجلس بموجبه جميع الدول والمؤسسات الماليّة الدوليّة بعدم الدخول في التزاماتٍ جديدةٍ لتقديم منحٍ أو مساعداتٍ ماليّة أو قروضٍ تساهليّةٍ مع **الحكومة الإيرانيّة** إلاّ ما يُخصص منها للأغراض الإنسانيّة والتنمويّة[٢].

إلاّ أن تجميد الأموال والموارد الاقتصاديّة والأصول الماليّة (Assets Freeze) قد أصبح أكثر الأساليب رواجاً في إطار قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. ويُعدّ أحد الأساليب الذي حاول مجلس الأمن بواسطته تطبيق نظريّة العقوبات الذكيّة (Smart Sanctions) أو ذات الأهداف الموجهة (Targeted Sanctions)[٣]، إذ يُلاحظ الاختلاف في صياغة النصوص المتعلقة بهذه العقوبات بطريقة تميّزها عن غيرها من التدابير العقابية، بحيث تستهدف أشخاصاً أو كيانات محددة مع إعطاء دورٍ هامٍ للجان العقوبات. ناهيك عن شبكة متفرعة من الإجراءات التي يتمّ وفقاً لها تطبيق هذه العقوبات[٤]. لذلك من الأفضل أن يتم بحثها لدى الوصول إلى المرحلة التي يتم فيها مناقشة تلك النظريّة، لتُدرس بشيءٍ من التفصيل[٥].

١- الفقرة (٤) من القرار S/RES/661(1990).

٢- الفقرة (٧) من القرار المشار إليه.

3- Gary Clyde Haufbauer & others , "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p.45.

٤- مثال هذه العقوبات: تلك المفروضة على الكونغو الديمقراطية الفقرة (١٥) من القرار S/RES/1596(2005)، وبشأن كوريا الشمالية الفقرة (٨/د) من القرار S/RES/1267(1999).

٥- انظر ما سيرد حول هذه العقوبات ما سيرد ص ٥٢٤، وما يليها.

ومن المفيد هنا ذكر بعض الميزات التي رأى الباحثون في المال الاقتصاديّ أنها تميّز العقوبات الماليّة عن التجاريّة والتي تمثّلت بالنقاط الآتيّة[1]:

- المال الماليّ أكثر قابلية للضبط والمراقبة من المال التجـاريّ، فـالأطراف الأساسيّة العاملة في مجال النشاطات الماليّة الدوليّة أكثر تحديداً مـن ذوي الصـلة بالنشاطات التجاريّة الدوليّة. خاصّةً أن الأسواق الماليّة العالميّة تتجه لتكون أكثـر تنظيماً من أسواق السلع التجاريّة.

- العقوبات الماليّة أكثر فعاليّة، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن قابلية إيجاد بـدائل للسلع المشمولة بالعقوبات التجاريّة أو الاستغناء عنها بالنسبة للدولـة المسـتهدَفة أكبر مقارنةً بالعقوبات الماليّة.

الفرع الثانـي

عقوبات دوليّة ذات طبيعة اقتصاديّة مشتقة

إن كانت بعض العقوبات تستهدف سلعاً أو خدماتٍ معينـةً، قـد تـوحي بابتعادها عن تصنيفها كعقوبات اقتصـاديّة، كالسـلع ذات الطـابع الـتقنيّ أو العسكريّ. إلاّ أن الرابط الوثيق بين آثار هذه العقوبات واقتصاد الجهة المسـتهدَفة بـا من ناحية، أو الآليّة التي تُطبّق بـا هذه العقوبات من حيث استهدافها لعمليّـة اقتصاديّة في طبيعتها تنطوي على بيع أو شراء من ناحيّة أخرى يجعل من الصـعب التنكر لطابع العقوبات الاقتصاديّ. وعليه يُمكن الحديث عن أنماط جديدة مـن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تتمثّل بالآتي:

1- Gary Clyde Haufbauer & Others , "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p.14.

أولاً- عقوبات متعلقة بالمواصلات والاتصالات:

هي مجموعة التدابير التي يكون موضوعها تقييد أو وقف أو تعليق حركة المواصلات، أو وسائل الاتصال مع الدّولة الهدف. ويمكن أن تتمثّل هذه العقوبات بالآتي[١]:

١- إلغاء أو تعليق أو وضع قيود على حركة السفن أو الطيران من وإلى الدّولة المستهدَفة.

٢- إلغاء أو تعليق أو وضع قيود على المواصلات البرّية كافة بما فيها السكك الحديدّية من وإلى الدّولة المستهدَفة.

٣- تقييد أو وقف الاتصالات الهاتفّية أو الاتصالات البريدّية.

وبمراجعة قرارات مجلس الأمن نلاحظ أن المجلس استخدم بعضاً من هذه العقوبات بشكلٍ منفردٍ، بينما استُخدم البعض الآخر لإضفاء الفاعلية على عقوباتٍ أخرى. ولعلّ أكثر العقوبات المندرجة تحت هذه الفئة استخداماً العقوبات ذات الصلة بالملاحة الجوية والتي يمكن أن يتم تطبيقها بإحدى الطريقتين:

– تركيز العقوبات على **حركة الملاحة الجوّية للدولة المستهدَفة**: كما في القرار S/RES/1070 (1996) الذي عمل مجلس الأمن بموجبه على منع حركة الملاحة الجوية السودانّية بشكلٍ كاملٍ، وطالب الدول أن تمتنع عن منح الإذن بالإقلاع من أراضيها أو النزول فيها أو التحليق فوقها للطائرات المسجلة في السودان. أو تلك التي تمتلكها أو تستأجرها أو تشغلها شركة الخطوط الجوّية السودانّية أو حكومة السودان أو سلطاته العامة. أو الطائرات التابعة لأّية هيئة أينما

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصادّية الدولّية والعالم العربّي"، مرجع سابق، ص٣٥.

كان مقرها ومكان تنظيمها، متى كانت الخطوط الجوية السـودانّية أو الحكومـة السودانّية أو سلطاتا العامة تمتلك جزءاً كبيراً منها أو تتحكم فيه[١].

– استهداف نشاط **شركة الطيران الحكوميّة**: يأتي هذا الإجراء عادةً تعزيـزاً للإجراءات العامة المتخذة حيال حركة الملاحة الجوّية، كما في حالـة **الخطـوط الجوّية الأفغانّية (أريانا)**، والتي وجد مجلس الأمن أنها تقع تحت سـيطرة حركـة طالبان التي تعمل على توفير الدعم لتنظيم القاعدة. فبعد أن طالب مجلس الأمن في قراراه (S/RES/1267 (1999 جميع الدول بعدم السماح لأيّةِ طائرةٍ بـالإقلاع أو الهبوط في أراضيها إذا كانت تمتلكها أو تستأجرها أو تشغّلها حركة طالبان أو أي طـرفٍ يعمـل لصالحها[٢]، طالب في قراره (S/RES/1333 (2000 الدول كافة بإغلاق جميع مكاتب الخطوط الجوية الأفغانّية (أريانا) داخل أقاليمها[٣]، ثم عـاد في قراره (S/RES/1388 (2002 ليستثني (أريانا) من التدابير كافة والمفروضة بحقّهـا بعد أن وجد أنها لم تعد تملكها أو تديرها أو تؤجّرها بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ حركة طالبان، ولم تعد مواردها المالّية متصلة بأيّة صورةٍ بذه الحركة[٤].

وهنا لا بدّ من التمييز بين هذه الأنماط من العقوبات وفرض مجلس الأمن لمنطقة **حظر طيـران.** حيث يعمل مجلس الأمن في هذه الحالة على تقييد جميع الرحلات الجوّية في المال الجويّ للدولة المستهدَفة، أي يُغلق مجالها الجوي، ليُشكّل بذلك أحد أنماط الحصار، وله الطبيعة ذاتا. ويبرز هذا الفرق بشكلٍ واضحٍ في قرار

١- الفقرة (٣) من القرار S/RES/1070(1996).

٢- الفقرة (٤/أ) في القرار S/RES/1267(1999). هذا وقد أعطيت اللجنة المنشأة بموجب هذا القـرار صلاحية التحقق من انطباق هذا الشرط (أي الصلة بين حركة طالبان والطائرة).

٣- الفقرة (٨/ب) من القرار S/RES/1333(2000).

٤- الفقرة (١) و(٢) من القرار S/RES/1388(2002).

مجلس الأمن رقم S/RES/1973/2011 تاريخ ٢٠١١/٣/١٧ الذي فرض من خلاله على ليبيا حظراً على الرحلات الجوّية من جهة، ومنطقة حظر طيران من جهةٍ أخرى[١].

ويُذكر في هذا السياق ما طرحه مجلس جامعة الدوّل العربيّة في سياق مناقشته للاعتداءات الإسرائيلية المتكررة على قطاع غزة، حول تكليف المجموعة العربيّة في الأمم المتّحدة بالتحرك للعمل على فرض منطقة حظر طيـران فوق قطاع غـزة، فيما يتعلق بالطيران الإسرائيليّ، وذلك بدف حماية المدنيين في القطاع[٢].

وإذا كانت تلك هي العقوبات ذات الصلة بالمواصلات فثَمة عقوبات متعلقة بالاتصالات، لكن نادراً ما نراها متداولة لدى مجلس الأمـن. كمـا في قـراره S/RES/1221 (1999) الذي أعرب فيه عن استعداده لاتخاذ تدابير إضافية مـن بينها تدابير تتعلق بالاتصالات السلكيّة واللاسلكيّة تعزيزاً لعقوباته المفروضة مسبقاً على **الاتحاد الوطنيّ للاستقلال التام لأنغولا (UNITA)**[٣] معتمداً في ذلك على خبرة الهيئات والوكالات الدوليّة المتخصصة بما في ذلك الاتحاد الدوليّ للمواصلات

١- انظر الفقرات (٦- ١٢) حول منطقة حظر الطيران، والفقرات (١٧- ١٨) حول حظـر الرحلات الجوّية)، من القرار المشار إليه أعلاه.

٢- انظر البيان (١٤٢- د.غ.ع- ٢٠١١/١٠/٨) الصادر عن مجلس جامعة الدول العربيّـة على مستوى المندوبين الدائمين في دورته غير العادية بشأن الاعتداءات الإسرائيلية علـى قطاع غزة.

٣- فرضت هذه العقوبات بموجـب القـرارات(S/RES/864(1993، S/RES/1127(1997)، S/RES/1173(1998).

السلكيّة واللاسلكيّة[١]. وبقيت هذه العقوبات عند حدّ التهديد ولم تتخطَ ذلك ليتمّ فرضها فعلياً.

ولا يمكن تناول العقوبات المتعلقة بالمواصلات والاتصالات بمعزل عن تلـك التي تتعلق بمنع **السفر (Travel Ban)** والتي هي مجموعة من التدابير الهادفة لتقييد حركة الجماعات أو الأفراد؛ الذين يتحملون المسؤولية عن السلوك الذي أدى إلى فرض العقوبات، ومسؤولية التغيير الذي يسعى المجلس إلى تحقيقه عبر عقوباته وفقاً لرؤية مجلس الأمن[٢].

لقد لعبت تدابير منع السفر العقابية _ وإلى حدٍ ما التدابير المتعلقة بالملاحـة الجوّية- دوراً بارزاً في انتقال مجلس الأمن إلى تبني نظريّة العقوبات الذكيّة أو ذات الأهداف الموجّهة، لذلك سيؤجَل بحثها، أسوةً بتلك المتعلقة بتجميد الودائـع، إلى حين دراسة هذه النظريّة[٣].

ثانياً- عقوبات ذات طابع تقنيّ:

من خلال متابعة قرارات مجلس الأمن يُلاحظ أنه يسعى عبر هذه العقوبات إلى إيقاف الدعم التقنيّ لمالٍ معينٍ. إمّا لأنه يرى أنه يُستخدم، سواءً هو أو الإيرادات الناجمة عنه، لأغراضٍ مخالفةٍ للقانون الدوليّ، أو لأن اقتصاد الجهة المستهدَفة يرتكز عليه إلى حدّ كبير مما يؤثر في جعلها تفكّر في تغيير سلوكها.

١- الفقرة (٨) S/RES/1221 (1999).

2- Michael Brzoska, Results Of The Bonn-Berlin Process, A Report by Bonn International Center for Conversion "BICC" in cooperation with the German Foreign Office and the United Nations Secretariat, Bonn, 2001, p.10.

٣- وذلك في الفصل الثاني من هذا البحث على النحو الذي سيرد ص٥٢٤ وما يليها.

إن خصوصية هذه السلع جعلها تكون كياناً خاصاً باُ يُميّزها عن العقوبـات التجاريّة، فأبرز ما يمكن لهذه العقوبات أن تتجلّى عبره[١]:

١- منع تصدير سلع استراتيجيّة معينة، مثل المواد المستخدمة في المفـاعلات النووية والوقود النوويّ.

٢- منع التزويد بالطائرات وقطع الغيار الخاصّة بـا.

٣- منع التزويد بتقنيات الأقمار الفضائيّة.

٤- منع التزويد بمعدات استخراج النفط والغاز الطبيعيّ.

٥- تخفيض أو إلغاء برامج المعونة الفنّية والتدريب.

مثال ذلك ما أقره مجلس الأمن في قراره (S/RES/1737 (2006 من عقوباتٍ استهدفت الحدّ من النشاطات النوويّة في **إيران،** فمن أجل أن يضمن تحقيق هـذا الهدف عمل على صياغة توليفةٍ من العقوبات من شأن الالتزام بتطبيقهـا وضـع حاجزٍ بين إيران وكلّ ما من شأنه أن يساعدها على تطوير تلك النشاطات، بدءاً بمطالبة الدّول باتخاذ تدابير لمنع تزويد إيران بمجموعة من المواد والمعدات والسـلع التكنولوجيّة، مهما كانت الطريقة التي تصل فيها إلى إيران ومهما كان مصدرها[٢]، مروراً باتخاذ ما يلزم لمنع حصول إيران على أيّة مساعدةٍ تقنيّةٍ أو ماليّة أو خدميّـةٍ

١- د. محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجـع سـابق، ص٣٥.

٢- الفقرة (٣-٤) من القرار (S/RES/1737(2006.

تساهم في نقل مثل هذه الأصناف[١]، ليصل إلى مطالبة الدول بمنع تدريس رعايـا إيرانيين تخصصات من شأنا المساهمة في مثل هذه النشاطات وتطويرها[٢].

بدورها **ليبيا** كانت هدفاً لمموعة عقوبات تندرج تحت هذه الفئة. فبعد أنْ فـرض مجلس الأمن على ليبيا عقوبات تتعلق بالطيران، سواءً من حيث حركة الملاحة الجوّيـة أم من حيث مطالبة الدول بإغلاق مكاتب الخطوط الجوّية العربّية الليبّية، ومنع أيّة تعـاملات تجاريّة معها، ذهب إلى أبعد من ذلك ليطال كل ماله صلة بقطاع الطيران في ليبيا. وليـتمّ عمليّة خنق هذا القطاع الحيويّ والحيلولة دون تزويده بكل ما هـو ضـروري فقـط لاستمراريته دون تطويره؛ فتناولت العقوبات إلى جانب ما سبق ذكره:

- منع الدخول في أية ترتيبات، أو تجديد لترتيباتٍ سابقةٍ، تدف لتزويد ليبيا بأيّة طائراتٍ أو أجزاء طائراتٍ أو توفير الخدمات الهندسية وخـدمات الصـيانة للطائرات الليبّية وأجزائها[٣].

- الحيلولة دون تشييد أو تحسين أو صيانة المطارات الليبية العسكرّية والمدنّية عن طريق منع تزويد ليبيا بأية مواد أو معداتٍ أو خدماتٍ تسـتخدم في ذلـك[٤]، ومنع تقديم المشورة والمساعدة والتدريب للطيارين أو مهندسي الطيران الليبيين أو لفرق صيانة الطائرات والمطارات[٥].

١- الفقرة (٦) من القرار S/RES/1737(2006).

٢- انظر القرار S/RES/1737(2006).

٣- الفقـرة (٤/ب) مـن القـرار S/RES/748(1992)، و الفقـرة (٦/ج) مـن القـرار S/RES/883(1993).

٤- استثنى هذا القرار معدات الطوارئ والمعدات والخدمات المرتبطة مباشرة بمراقبة الحركـة الجوّية المدنّية، انظر الفقرة (٦/د) من القرار S/RES/883(1993).

٥- فقرة (٦ /هـ) من القرار S/RES/883(1992).

وإلى جانب ذلك كان لقطاع النفط في ليبيا نصـيبه مـن العقوبـات الـتي استهدفت معدات الصناعة النفطيّة سواءً من حيث تزويد ليبيا بـا أم مـن حيـث منحها تراخيص لصناعتها، أم من حيث صيانة مثل هذه المعدات المتمثلة بمعـدات نقل النفط الخام والغاز الطبيعي، وإقامة محطات تصدير النفط الخـام، ومعـدات التكرير وقطع الغيار لكلّ ما سبق ذكره[١].

ولا بدّ من التمييز في هذا السياق بين العقوبات على معدات استخراج النفط، وبين تلك التي تفرض على النفط بحدّ ذاته أو المنتجات النفطيّـة (Oil Embargo) والـتي فُرضت على العديد من الدول[٢]. ويُلاحظ أن مجلس الأمن لم يفرض قيوداً على بيع النفط الليبيّ بسبب معارضة الدول الأوربية التي تعتمد إلى حدٍ كبيرٍ على اسـتيراده، خاصّـةً إيطاليا وألمانيا وإسبانيا. لذلك لم تكن مشكلة ليبيا مع تلك العقوبات بقدرتا على تصدير نفطها، بل بمدى قدرتا على الإبقاء على مستوى صادراتا النفطيّة في ظلّ هذه العقوبات التي أثّرت على فعاليّة قطاع النفط في ليبيا والمعدات اللازمة لتطويره[٣].

ثالثاً- حظر السلاح:

هو إحدى الوسائل الهامة التي يلجأ إليها مجلس الأمن، للعمل على منع أو الحدّ مـن تدفق الأسلحة والمواد والخدمات المرتبطة بـا لهدفٍ معينٍ[٤]. هذا الهدف يُمكن أن يكـون دولة، كما في حالة حظر السلاح المفروض بموجب القرار S/RES/1298 (2000) على

١- انظر الفقرة (٥) من القرار المشار إليه أعلاه ومرفق القرار التابع لهذه الفقرة.

٢- مثلاً هايتي في القرار من االقرار(٨٧٣) عام ١٩٩٣ ، والعراق ضمن العقوبات الشاملة التي فرضت بالقرار (٦٦١) عام ١٩٩٠.

٣- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص١٦٩.

4- Ken Epps, International Arms Embargoes, Working Paper Published By Project Plaughshares, Waterllo, Canada, 2002, p.3.

كلّ من **إثيوبيا وأرتيريا**[١] سعياً لوضع حدّ للنـزاع المسلّح الدائر بين الـدولتين. أو قـد يستهدف منطقةً معينةً أو جماعةً أو أفراداً معينين أينما وجدوا كحظر السلاح علـى جماعة **الطالبان** بموجب القرار S/RES/1333 (2000)[٢].

والمتابع لقرارات حظر السلاح يُلاحظ أنه غالباً ما يترافق مع غيره من العقوبـات، كالتجاريّة أو الدبلوماسيّة، وفي أكثر تطبيقاته تمّ توظيفه في إطار جهود مجلـس الأمـن الرامية لإدارة نزاع مسلّح أكثر من استخدامه في تحقيق غاياتٍ أخرى[٣].

أما عن ماهيّة الأسلحة التي يمكن أن تندرج ضمن الحظر فليس هنالك اتفـاق حول ماذا يفهم من عبارةٍ كعبارة (منع توريد الأسلحة والمعدات العسـكريّة) في حال وردت عامة بذا الشكل، أيّ دون أن يورد مجلس الأمن تفصـيلاً للفئـات المشمولة بمثل هذا الحظر. إلا أنه من المتفق على أنها تشمل الأسـلحة الصـغيرة والخفيفة وما شمله سجل الأمم المّتحدة للأسلحة التقليديّة بفئاته السبع[٤].

١- الفقرة ٦ (أ) (ب) من القرار المشار إليه أعلاه.

2- Ken Epps, United Nations Arms Embargoes: Their Impact On Arms Flows And Target Behaviour, International Peace Research Institute, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, 2007, p.21.
وانظر كذلك الفقرة (٥) من القرار المشار إليه.

3- Ken Epps, Op. cit., p.21.

4- Ken Epps, United Nations Arms Embargoes, Op. cit., p.4.
أما عن الفئات السبع المشمولة بسجل الأمم المّتحدة للأسلحة التقليدية فهي:
دبابات القتال، مركبات القتال المصفّحة، منظومات المدفعية الثقيلة، الطائرات العمودّيـة الهجوميّة، الطائرات المقاتلة، السفن الحربّية، القذائف والقاذفات.
انظر بذا الشأن تقارير الأمين العام للأمم المّتحدة حول هذا السجل بدءاً من وثيقة الأمم المّتحدة (A/48/344).

وبالنظر إلى حالة حظر السلاح على **الصومال** كحالة نموذجيّة نجد أن منهجية مجلس الأمن تمثّلت بعدة خطوات؛ فالبداية كانت مع فرض حظر عام على كافة الأسلحة والمعدات العسكريّة بموجب القرار S/RES/733 (1992)[١]، ليعود في قراره S/RES/1356 (2001) فيستثني الملابس والسترات الواقية التي تدخل إلى الصومال، ليتمّ استخدامها من قبل أفراد الأمم المتّحدة وممثلي وسائل الإعلام والعاملين في الحقّلين الإنسانيّ والإنمائيّ والأفراد المرتبطين بهم لاستخدامهم الشخصي[٢]، مما يدل على أن المجلس في قراره S/RES/733 (1992) كان قد شمل السترات الواقية من الرصاص والخوذات العسكريّة بمفهوم الأسلحة والمعدات العسكريّة. وأخيراً عمل مجلس الأمن بموجب قراره S/RES/1425 (2002) على **تشديد حظر السلاح** ليشمل منع عمليات التمويل الماليّ أو التدريب والمشورة التقنية المرتبطة بالأنشطة العسكريّة[٣].

يُشار هنا إلى أن مجلس الأمن قد وسّع نطاق حظر السّلاح المفروض على الصومال ليشمل إريتيريا بحجة تقديمها السلاح إلى جماعات مسلّحة في الصومال الأمر الذي يُساهم في زعزعة أمنه واستقراره[٤].

وقد أثارت طبيعة حظر السلاح نقاشاً لا يُمكن إغفاله، ***فهل هو ذو طبيعة اقتصاديّة أو عسكريّة؟*** ظهر ذلك جلياً في الموقف الذي اتخذته سويسرا حيال العقوبات التي فرضت على إيطاليا تحت مظلة عصبة الأمم. حيث تم تشكيل لجنة تنسيق بغرض دراسة مسألة فرض العقوبات على إيطاليا، وانبثق عنها لجنةً مصغرةً بغرض وضع عدة

١- الفقرة (٥) من القرار المشار إليه أعلاه.

٢- الفقرة (٢) من القرار المشار إليه أعلاه.

٣- الفقرة (١) و(٢) من القرار المذكور أعلاه.

٤- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/1907(2009) تاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٣.

مقترحاتٍ حول ما سيتم فرضه من عقوبات على إيطاليا. كان أولها فرض حظرٍ فوري على السلاح والذخيرة والمعدات الحربيّة على إيطاليا. وهنا أعلنت سويسرا أنها ستطبق هذا الحظر على طرفي النـزاع، إيطاليا و إثيوبيا، الأمر الذي أثار انتقادات تلك اللجنة، مما دفع المندوب السويسريّ إلى التأكيد على أن التدابير المطلوب تنفيذها ذات طبيعـة عسكرية وليست اقتصاديّة، وموقفها هذا منسجم مع كونا دولة محايدة[١].

وإذا بحثنا عن المستند القانونيّ لهذا الموقف لوجدناه في اتفاقية لاهـاي لعـام ١٩٠٧ الخاصّة بحقوق وواجبات الدول المحايدة والأشخاص المحايـدين في حالـة الحرب البرّية. فالمادة (٧) من هذه الاتفاقية تنص على أنه: (لا تكون الدّولة المحايدة ملزمة بمنع تصدير، أو نقل أسلحة، أو ذخيرة حربية، لصـالح أحـد الأطـراف المتحاربة، أو أي شيء آخر قد يصلح لجيش أو أسطول).

أما المادة (٩)، فتنص على مايلي: (تطّبق على كلا الطرفين المتحاربين جميـع إجراءات التقييد والحظر التي تتخذها الدّولة المحايدة ضد مرتكبي الأعمال المشـار إليها في المادتين ٧ – ٨ دون تمييز) كما تنصّ على ضرورة ضمان الدّولة المحايـدة احترام هذه القواعد من قبل الأشخاص والشركات التابعة لها.

يُفسر ذلك على أن الدّولة المحايدة من حيث المبدأ لا يترتب عليها التزام بمنـع تصدير الأسلحة والذخيرة أو أيّة مواد حربيّة أخرى، أو منح قروض لهذا الغـرض بواسطة شركات أو مؤسسات خاصّة، لكن إن هي أرادت ذلك، فعليها أن تطّبق تلك الإجراءات على كلا الطرفين دون تمييز[٢].

١- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٧٨.

٢- لا تزال تتبنى هذا الموقف وفق ما أكّده السيد بول زيغر، مدير إدارة القـانون الـدوليّ في وزارة الخارجيّة السويسريّة، في ندوةٍ صحفيةٍ عقدها في ٢٠٠٧/١٠/١٨ بمناسبة مـرور

ومهما كان الموقف الذي تتخذه الدول المحايدة أو بعض الفقهاء مـن حظـر تسليح جماعة أو دولة فإن ذلك لن يؤثّر في أمرين:

- اندراج حظر السلاح تحت التدابير المتخذة بموجب المادة (٤١) من الميثاق[١].

- حظر السلاح إنما يستهدف عمليات تجارية (بيع، استيراد، تصدير، تمويل) لكن المختلف هنا هو السلع موضوع هذه العمليات.

لذلك ورغم خصوصية هذه السلع فإن ذلك لا يلغي الجانب الاقتصاديّ في **مثل تلك العمليات.**

في **نهاية عرض كافة الحالات التي يُمكن أن تتناولها العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّة لا بدّ من الإشارة إلى أنّ مجلس الأمن قد يفرض عقوباته بشكلٍ يشـمل هـذه الـحالات كافـة، فتُسـمى عندئـذٍ بالعقوبـات الشـاملـة (Comprehensive Sanctions)، أو يكتفي بجانبٍ منها، فتُسمى عندئـذٍ بالعقوبات الانتقائيّة (Selective Sanctions).**

---

١٠٠ عام على معاهدتي لاهاي الخاصّتين بالحياد. إذ أشـار إلى أن (معاهـدتي لاهـاي تسمحان للمؤسسات الخاصّة – وليس الحكوميّة – التابعة للدولة المحايدة ببيع الأسلحة إلى دول مشاركة في الحرب)، ويوضح أنّه في حال إقدام الدّولة المحايدة على فرض تحديد على بيع الأسلحة لمنطقة صراع، فعليها أن تفرض ذلك الحظر بشكل متساو على كل الجهات المشاركة في ذلك الصراع).

(الحياد السويسري بعد ١٠٠ عام على معاهدتي لاهاي):

«http://www.swissinfo.ch/araindex.html?cid=368356»

1- Gary Clyde Haufbauer & Others, "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p.28-29.

المبحث الثالث

التمييز بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وبعض المفاهيم المشابة

الهدف الأساسيّ من هذا المبحث هو الإضاءة على بعض أنواع العقوبات الاقتصاديّة الخارجة عن الموضوع الرئيسيّ لهذا البحث، والتعرف على بعض نقاط اختلافها ولاسيما فيما يتعلق بالعقوبات الانفراديّة. الأمر الذي سيساعد على اكتمال الصورة العامة عن عقوبات مجلس الأمن الاقتصاديّة، ويُمهد للدخول في واقع عمل هذه العقوبات، وذلك عبر مطلبيه:

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة.

المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة.

المطلب الأول

العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة

نُميز ضمن هذه الفئة من العقوبات تلك التي تُفرض خارج إطار المنظمات الدوليّة، إلى جانب ما يُفرض منها في إطار منظمةٍ دوليّةٍ، وهنا سنتناول تجربة منظمات دولية أخرى غير الأمم المتّحدة.

الفرع الأول

العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة خارج إطار المنظمات الدوليّة

ويُقصد بالعقوبات الاقتصاديّة التي تعمل مجموعة من الدول على استخدامها ضد دولة أو مجموعة أخرى من الدول، تحقيقاً لهدفٍ معينٍ تتلاقى حوله إراداتها دون وجود أيّ شكلٍ من أشكال التنظيم الدوليّ كإطارٍ لهذا العمل.

من الأمثلة الحديثة على هذه العقوبات تلك التي فرضتها الهند واستراليا ونيوزلندا على فيجي، في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٨٧-٢٠٠١. إذ وجدت هذه الدول فيها وسيلةً لاستعادة "الديمقراطية"، وتعديل الدستور لحماية حقوق الأقليات في فيجي. والعقوبات التي فرضتها الولايات المتّحدة وبلجيكا وفرنسا على زائير لمبررات تتعلق بتحقيق "الديمقراطية"، وذلك في الفترة الواقعة ما بين ١٩٩١-١٩٩٧. وتلك التي فرضتها الولايات المتّحدة وهولندا على إندونيسيا، لأسبابٍ ترتبط بقضية تيمور الشرقية بين ١٩٩١-١٩٩٧. ولعل التبرير الأكثر شيوعاً لمثل هذه الحالات وفقاً لما توصلت إليه الأبحاث في مجال علم العلاقات الدوليّة، وعلم

الاقتصاد هو أن الدول تلجأ عادةً إلى حشد الجهود والتنسيق فيما بينـها سـعياً **لخفض التكاليف** التي يمكن أن يُسفر عنها استخدامها للعقوبات بشكلٍ منفردٍ. أمّا من الناحية السياسيّة فالدول تسعى إلى تعزيز مصداقيتها عن طريق الظهور بمظهـر الدّولة التي تنتهج **نجاً يلقى دعماً ومؤازرةً دوليةً**، ناهيك عمّا يوفره ذلك مـن ميزةٍ إضافيةٍ لإحكام الضغط على الجهة المستهدفة. إذ يرى الجانب الأغلب مـن الفقه أن درجة فعاليّة العقوبات الاقتصاديّة ترتبط بشكلٍ وثيقٍ بعدد الـدول الـتي تساهم فيها[١].

وكان مجموعة من الفقهاء هم كـلّ مـن Hufbauer وElliot و Schott وKaempfer وLowenberg قد عارضوا في النتائج التي توصلوا إليها في أبحـاثهم التي تناولت العقوبات الجماعيّة الفرضيات المبنية على ترجيح كفة نجاح العقوبات الجماعيّة، منطلقين من إمكانيـّة الاختلاف في المصالـ ـح الـذي يُمكـن أن تشـهده، ولاسيما في مرحلة تنفيذها. وهو ما أطلقوا عليه اسم هشاشة التحالف (Fragility of Coalition) الناجم عن إمكانيّة الاختلاف في المصالح والأهداف[٢]. كذلك أكّد الفقيهان Miers و Morgan أنه ولكي تتسم العقوبـات الجماعيّـة بالفعاليّة، لابدّ من التنسيق بين الدول للتركيز على هدفٍ معيّنٍ، وإلاّ سنكون أمام جهودٍ مبعثرةٍ وفقاً للمصالح الخاصّة بكل دولة[٣].

1- Lucie Spanihelova, How States Decide Between Unilateral And Multilateral Sanctions, a Research Published by Department of Political Sience, Suny Binghamton "ISA" Annual conference, San Diego, CA, 22-26 March, 2006, p.1, available at:

«http// www.allacademic.com/meta/p98812_index.html»

2- Lucie Spanihelova,Ibid., p.6 -7.

٣- د.محمود حسن حسني، "العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ"، مرجـع سـابق، ص١٢.

وُيمكن القول: إن وجود مثل هذا النوع من العقوبات الجماعيّة قد تضاءل مع تعدد المنظمات الدوليّة، وتنوع أشكالها ونطاق عملها، حيث أصبحت هذه المنظمات الإطار الذي تُصاغ وتُفرض من خلاله العقوبات الاقتصاديّة، علماً أن أي عقوبات جماعيّة تُفرض خارج إطار منظمة دوليّة، من شأنا أن تُثير ذات الإشكالات القانونيّة الناجمة عن العقوبات الانفراديّة على النحو الذي سنتناوله فيما بعد[١].

الفرع الثاني

العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة في إطار المنظمات الدوليّة

تتجلى أهميّة المنظمات الدوليّة في هذا المجال في دورها الهام في حل مشاكل التنسيق والتنفيذ في العقوبات الاقتصاديّة إلى حدٍ ما. فالالتزامات التي تفرضها دساتير هذه المنظمات تحكم سلوك الدول الأعضاء فيها[٢]، وضمن هذا السياق نتناول نموذجين من هذه العقوبات.

أولاً- عقوبات المنظمات الدوليّة ذات الطابع الإقليميّ:

لهذه المنظمات بشكلٍ خاصٍ تجارب متعددة في مجال فرض العقوبات الاقتصاديّة، وهنا يأتي الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتّحدة ليفرض نفسه على ما تتخذه هذه المنظمات من أعمالٍ في سبيل حفظ السّلم والأمن الدوليّين، الأمر الذي يعني

١- انظر ما سيرد حول العقوبات الانفراديّة، ص١٣٤، ومايليها.

٢- لمزيد من التفاصيل انظر:

Lucie Spanihelova, How States Decide Between Unilateral And Multilateral Sanctions, Op. cit., p.6-7.

ضرورة انسجام هذه الأعمال مع أهداف ومبادئ الأمم المتّحدة[١]. مع الأخـذ بعـين الاعتبار القيد الوارد في المادة (٥٤) القاضي بأن يكون مجلس الأمن على علمٍ تامٍ بما تقوم به، أو ما تعتزم هذه المنظمات القيام به من أعمالٍ لحفظ السّلم والأمن الدوليّين[٢].

كما تنصّ المادة (٥٣) في فقرتها الأولى على ضرورة أن تكون أعمال القمـع المتخذة من قبل هذه المنظمات مصحوبةً بإذن مجلس الأمن[٣]. وقد أيدت التفسيرات الواردة في محاضر مؤتمر سان فرانسيسكو حول المادة (٥٣) شمول عبارة أعمـال القمع (Enforcement Actions) كل ما ورد في المـادتين (٤١) و(٤٢) مـن الميثاق، الأمر الذي يعني خضوع العقوبات الاقتصاديّة المتخذة من قبل المنظمـات الإقليميّة للقيود السابق ذكرها[٤].

أُثيرت هذه المسألة عام ١٩٦٠ عندما دعا الاتحاد السوفييتي مجلس الأمن للنظر في التوصية الصادرة عن الدورة السادسة لمؤتمر وزراء خارجيـة منظمـة الـدول الأمريكيّة، والداعية إلى اتخاذ تدابير اقتصاديّة جماعيّة ضد جمهورية الدومنيكان. فقد كانت وجهة النظر السوفييتية في هذا الشأن تدعم ضرورة إقرار مجلس الأمن لهذه التدابير. أمّا الولايات المتّحدة الأمريكيّة والدول المؤيدة لها في مجلس الأمن، فقـد اتخذت موقفاً آخر مضمونه أن هذا العمل هو من "أعمال حفظ السّلم وليس مـن أعمال القمع" مما يلزم إعلام مجلس الأمن فقط دون الحاجة إلى إقراره لها. وانتـهى

١- انظر المادة (٥٢) الفقرة (١) من ميثاق الأمم المتّحدة.

٢- انظر المادة (٥٣) من ميثاق الأمم المتّحدة، وهو ما خالفه الاتحاد الأوروبيّ في عقوباته التي فرضها على سورية، انظر ص١٢٦.

٣- مع استثناء تلك التي تتخذ ضد أية دولة من الدول المشمولة بمصطلح "دول الأعداء" الذي تفسره الفقرة (٢) من المادة (٥٣).

٤- د.عزيز شكري ود.ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢٣٣.

الموضوع بحل وسطٍ ذي طبيعةٍ سياسيةٍ، مفاده أخذ العلم من قبل اللس بما أقـرّه وزراء خارجيّة الدول الأمريكيّة من تدابير اقتصاديّة ضد جمهورية الدومنيكان[١].

وتدل ممارسات هذه المنظمات في مجال العقوبات الاقتصاديّة على احترامهـا لالتزاماتا بموجب القانون الدوليّ. فغالباً ما نراها تؤكد على ذلك كمنظمةٍ دوليّةٍ متكاملةٍ، وهذا ما نلمحه في **عقوبات الاتحاد الأوروبيّ الاقتصاديّة** التي شـكّلت ركيزةً أساسيّةً في عمله وفي سعيه لتحقيق أهدافه، وتناغمت في كثيرٍ من الأحيـان مع تلك المفروضة من قبل الأمم المتّحدة وتطورت بتطورها.

كانت أولى العقوبات التي فرضتها الجماعة الأوروبيّة، هي حظر الحبوب على الاتحاد السوفييتي عام ١٩٨٠ نتيجة غزوه لأفغانستان. ثُم تتالت بعدها حـالات عديدة إلى أن كانت نقطة التحول التي دفعت الاتحاد الأوروبيّ إلى تـبني سياسـة العقوبات ذات الأهداف الموجهة. وتمثّلت في العقوبات الاقتصاديّة علـى العـراق عقب غزوه للكويت، حيث بدأت بشكلٍ مسبقٍ على الأمم المتّحدة، بما خلفته من آثارٍ إنسانيّةٍ كارثيّةٍ ترافقت مع ما أُطلق من دعواتٍ على صعيد الأمـم المتّحـدة لتلافيها؛ فكانت أول تجربة للاتحاد الأوروبيّ مع مثل هذا النوع من العقوبات تلك التي فُرضت على يوغسلافيا السابقة في مرحلة تفككها[٢]. أمّا أول عقوبات للاتحاد

١- د.عزيز شكري ود.ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّـة"، مرجـع سـابق، ص٢٣٣- ص٢٣٤.

2- Prof.Iain Cameron, (Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms And Eu/Un Sanctions: State Of Play), European Community, Brussels, 2008, p.12.

انظر في ذلك أيضاً وثائق الاتحاد الأوروبيّ التالية:

-Common position 2004/293/CFSP – (OJL 94,31.3.2004) P65.

-Common position 2000/696/CFSP – (OJL 287,14.11.200) P1.

-Council regulation (EC) No 2488/2000 (OJL 287,14.11 2000) p.19.

الأوروبيّ في استهدافه لكيانات غير حكوميّة فكانت عام ٢٠٠١ تنفيذاً لقرار مجلس الأمن S/RES/1373 (2001)[١].

وبالعودة إلى الوثائق الصادرة عن الاتحاد الأوروبيّ، نجد أن كلاً من مصطلحي العقوبات (Sanctions) والتدابير التقييديّة(Restrective Measures) يُستخدمان على حدٍ سواء للدلالة على المفهوم نفسه. إذ تعتبر هذه العقوبات إحدى الوسائل الهامة لتنفيذ **السياسة الخارجيّة المشتركة والمتعلقة بقضايا الأمن (Common Foreign And Security Policy) (CFSP)**[٢]، وتندرج ضمن سياسة عامة شاملة تتضمن الحوار السياسيّ والحوافز وتطبيق مبدأ المشروطيّة (Conditionality)، وكملاذ أخير اللجوء إلى استخدام التدابير القسريّة بأنواعها كافة بما يتلاءم مع ميثاق الأمم المتّحدة[٣].

1- Prof.Iain Cameron, (Respecting Human Rights and Fundemental Freedoms), Op.cit., P13. See also: Common position 2001/930/CFSP – 2001/931/CFSP 27 .12,2001,(OJL 344,28.12.2001) p.90

ولا تخرج عقوبات الاتحاد الأوروبيّ من حيث أنواعها مع ما ذكر سابقاً بخصوص العقوبات الصادرة عن الأمم المتّحدة، فنجد القيود المفروضة على استيراد وتصدير بضائع معينة التي قد تصل إلى قطع العلاقات التجاريّة بشكل كامل. وهنالك العقوبات ذات الطابع الماليّ وحظر السلاح ومنع السفر أو القيود على التأشيرات الخاصّة بالسفر إلى جانب بقية أنواع العقوبات الأخرى غير الاقتصاديّة.

2- Guidelines on implementation and evaluation of restrective measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy, the Council of the European Union, 15579/03, Brussels, 3/12/2003.

3- Basic Principles On The Use Of Restrictive Measures (Sanctions), the Council of the European Union, 10198/1/04 REV, Brussels, 7/6/2004. p.2.

يُشار في هذا السياق إلى أن الاتحاد الأوروبيّ يستبعد من سياساته العقابيّة مسألتين:

الأولى: أن تُفرض في سبيل تحقيق أهدافٍ ذات طابعٍ اقتصاديّ بحتٍ.

الثانية: أن ينطوي تنفيذها على تطبيق تشريعات دولةٍ ما خارج حدود اختصاصها الإقليمي (Extraterritorial Application)، كون ذلك يُشكل خرقاً للقانون الدوليّ[١].

ويُمكن القول: إن الإطار القانونيّ العام لهذه العقوبات تتداخل فيه ثلاثة أنظمة قانونيّة:

أولها القانون الدوليّ إذ لم يغب عن بال مشرعي الاتحاد الأوروبيّ التأكيد في كل مرة تُذكر فيها هذه العقوبات على ضرورة انسجامها مع قواعد القانون الدوليّ والالتزامات الدوليّة للاتحاد والأعضاء فيه، بخاصّة الالتزامات المنبثقة عن ميثاق الأمم المتّحدة واتفاقيّات حقوق الإنسان الدوليّة منها والإقليميّة، والقانون التجاريّ الدوليّ، والاتفاقيات التي تتضمن قواعده[٢]. فلقواعد القانون التجاريّ الدوليّ مساحةً

1- Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrective Measures (Sanctions) In The Framework Of The Eu Common Foreign And Security Policy, The Council Of The European Union, 15114/05, Brussels, 2/12/2005, p.5- p.16.

2- Basic Principles On The Use Of Restrictive Measures (Sanctions), the Council of the European Union, 10198/1/04 REV, Brussels, 7/6/2004.

واسعةً ضمن سياسة العقوبات في الاتحاد الأوروبيّ ولاسيما فيما يتعلق باتفاقيـات منظمة التجارة العالميّة (WTO)[١].

أما ثاني هذه الأنظمة القانونيّة؛ فهو مجموعـة **اتفاقيـات الاتحـاد الأوروبيّ** والنصوص الواردة فيها. وتشكّل المادة (١١) مـن اتفاقيـة الاتحـاد الأوروبيّ (Treaty On European Union) حجـر الأسـاس في فـرض العقوبـات الاقتصاديّة، هذه المادة التي تتعلق بالسياسة الخارجيّة المشتركة الخاصّة بالأمن، والتي تُبيّن أن من أهدافها تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان، وحفظ الأمن الدوليّ بمـا يتلاءم مع مبادئ وأهداف ميثاق الأمم المتّحدة، وبالتالي فإن العقوبات الاقتصاديّة تُفرض في سبيل تحقيق هذه الأهداف[٢].

ومن الملاحظ أنه باختلاف طبيعة العقوبات الاقتصاديّة والجهة المستهدفة بـا تختلف الأسس القانونيّة التي يستند إليها الاتحاد الأوروبيّ. ففي حالة العقوبات التي تنطوي على قطع العلاقات الاقتصاديّة، أو تخفيض مستواها، يقوم مجلس الاتحـاد الأوروبيّ بالعمل وفقاً للمادة (٣٠١) من الاتفاقية المنشأة للجماعة الأوروبيّة، أمّا المادة (٦٠) من الاتفاقية نفسها فتطبّق في حالة الإجراءات الضرورية والعاجلة الخاصّة بتقييد

١- ولاسيّما فيما يتعلق بالمادة (XXI) من اتفاقية "GATT" التي تسمح بفرض القيود على الصادرات والواردات من الأسلحة والمواد العسكريّة، والتي يتمّ فرضها تنفيذاً لعقوبـات الأمم المتّحدة والمتعلقة بحفظ السّلم والأمن الدوليّين. والمادة (XIV) من اتفاقية "GATS" والتي تتضمن نصاً مماثلاً. فأيّة عقوبات لا تندرج تحت هذين النصين يجب أن تلبي الشروط التي تتضمنها المادة (XX) من "GATT" والمادة (XIV) من "GATS". انظـر حـول ذلك:

Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrective Measures (Sanctions) In The Framework Of The Eu Common Foreign And Security Policy, The Council Of The European Union, 15579, brussels, 3/12/2003.

2- Prof.Iain Cameron, (Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms), Op. cit., p.9.

رؤوس الأموال[١]. وأمّا في حالة فرض عقوبات تستهدف أشخاصاً أو جماعاتٍ معينةً؛ فيتمّ تطبيق المواد (٦٠)[٢] و (٣٠١) و (٣٠٨) من الاتفاقيّة المنشـأة للجماعـة الأوروبيّـ ـة (Treaty Establishing The European Community-TEC)[٣].

وبالانتقال إلى المحور القانونيّ الثالث الذي يتدخل في عقوبات الاتحاد الأوروبيّ الاقتصاديّة نجد أن القوانين الداخلية للدول الأعضاء تلعب دوراً هاماً ولاسـيما في مرحلة التنفيذ فعلى سبيل المثال تتوزع إجراءات تنفيذ حظر السلاح على مستويين، تتولى قوانين الدول الأعضاء الجانب المتعلقّ بالمواد المشمولة بالحظر وفقاً للقائمـة

1- Guidelines on implementation and evaluation of restrective measures (sanctions) in the framework of the EU common foreign and security policy, the Council of the European Union, 15114/05, Brussels, 2/12/2005, p.6

٢- تنصّ الفقرة (٢) من المادة (٦٠) على أنّ للدولة العضو ولأسبابٍ سياسيةٍ جادةٍ، وعلـى أساس حالة الضرورة اتخاذ تدابير انفراديّة ضد الدّولة الطرف الثالث، وذلك فيما يتعلـق بحركة رأس المال والمدفوعات، إذا كان المجلس لم يتخذ اية إجراءات تنفيذاً للفقرة (١) من هذه المادة ويجب إبلاغ المفوضية والدول الأعضاء بذه التدابير على الأقل لدى دخولهـا حيّز التنفيذ، ويمكن للمجلس الاتحاد الأوروبيّ وبناءً على اقتراح المفوضيّة أن يقرر أنّ الدول الأعضاء المعنية ستعدّل أو تلغي هذه الإجراءات، ويقوم المجلس بإبلاغ قراره هذا للبرلمـان الأوروبيّ.

3- Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrective Measures (Sanctions) In The Framework Of The Eu Common Foreign And Security Policy, The Council Of The European Union, 15114/05, Brussels, 2/12/2005, p.5 – 26

وفي بعض الحالات يتم فرض العقوبات الاقتصاديّة بالتوافق مع نظام قـانونيّ، أو تشـريع موجود مسبقاً كالنظام 2368/2002 الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبيّ والمتعلق بحظـر الماس على ساحل العاج تطبيقاً لعمليّة كيمبرلي والوثائق القانونيّة الصادرة عـن الاتحـاد الأوروبيّ بشأنا.

العامة للاتحاد للمعدات العسكريّة، وفيما يخص الجانب المتعلق بتقييد المساعدات الفنيـة والماليّة المرتبطة بذا الحظر يُنفذ عن طريق إجراءات قانونية على مستوى الاتحاد[١].

ولابدّ في هذا السياق من التمييز بين العقوبات أو التدابير التقييديّـة وتعليـق المساعدات أو الاتفاقيات التجاريّة، أو بعض النصوص ذات الطابع الاقتصاديّ من اتفاقيات الشراكة (Association Agreement) التي يُمكن أن تربط الاتحاد بدولةٍ من الدول. ففي اتفاقيات الشراكة أو الاتفاقيات الأخرى يتمّ إدراج ما يُعرف ببند العناصر الجوهرية (Essential Elements Clause) لإنشاء نوع من الضـمانات المتعلقة بحقوق الإنسان، وأعطى هذا البند كلّ طرفٍ الحقّ القانونيّ بتعليق الاتفاق كلياً أو جزئياً عندما يُقدّر وجود مخالفات تتعلق بالديمقراطية أو حقوق الإنسان.

أما الاتفاقيّات الخاصّة بالمساعدات؛ فتحتوي بدورها على نصـوص تشـكّل الأساس القانونيّ لتعليق المساعدات أو تحويلها من قطاع لآخر[٢].

وبذلك يكون الاتحـاد الأوروبيّ قادر على تعليق المساعدات أو الاتفاقيّـات التجاريّة أو اتفاقيّات الشراكة دون أن يُشكل ذلك نوع من أنواع العقوبـات[٣].

1- Prof.Iain Cameron, (Respecting Human Rights and fundemental freedoms), Op. cit., p.9.

2- Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms And EU/UN Sanctions: State Of Play, Op. cit., p.11.

٣- أبقت اتفاقية لشبونة للعام ٢٠٠٨ على التمييز بين تعليق المساعدات والاتفاقيات التجاريّة، أو اتفاقيات الشراكة من جهة والعقوبات من جهة أخرى؛ فنصت المـادة (٢١٥) علـى العقوبات الماليّة والتجاريّة التي تستهدف الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين مـن غـير الدول، أما المادة (٢٧٥) فتضمنت إمكانية المطالبة أمام محكمة العدل الأوروبيّة من نتيجة الأضرار التي يمكن أن تنجم عن تطبيق الموقف العام (Common Position) القاضـي بفرض العقوبات.

ومن المفاهيم المعمول بها في نطاق الاتحاد الأوروبيّ نظـام التفضيـلات العـام(General System Of Preference - GSP) الذي يتمّ على أساسه منح مزايا تفضيليّة تضمن الدخول إلى أسواق دول الاتحاد الأوروبيّ، على أن يتمّ الالتزام بتنفيذ الالتزامات القانونيّة المنبثقة من اتفاقياتٍ معينةٍ، كالاتفاقيات الخاصّة بحقوق العمال التي نشأت في إطار منظمة العمل الدوليّة بحيث يكون وقف هذه المزايا رداً على خرق هذه الالتزامات لا أحد أشكال العقوبات[١].

وبذلك يكون الاتحاد الأوروبيّ قد تمكّن من صياغة نظام العقوبات الخاصّ به لاستخدامه في **خدمة أهدافه الخاصّة المتعلقة بالسياسة الخارجيّة المشتركة والمتعلقة بالأمن، وبانسجامٍ مع عقوبات الأمم المتّحدة** في **الوقت ذاته.**

إلاّ أن هذا الانسجام ما هو إلاّ انسجامٌ مفترضٌ؛ فهذه العقوبات لم **تسـرْ بالتوافق مع عقوبات الأمم المتّحدة دائماً.** وخير دليلٍ على ذلك العقوبات الـتي فرضها الاتحاد الأوروبيّ على **سـورية** على خلفيّة الأحداث الداخليّة التي شهدتا مع حلول منتصف شهر آذار عام ٢٠١١[٢]. فبعد فشل مسـاعي بعـض الـدول الأوروبيّة لاستصدار قرار في مجلس الأمن بفرض العقوبات على سوريّة، سـلكت هذه الدول الطريق الأوروبيّ، لتحشد تأييداً كافياً لفرض عقوبات تضمنت منـع سفر مجموعة من الشخصيات الرسميّة والاقتصاديّة السـوريّة، وتجميـد الأصـول والموارد الماليّة العائدة إليهم. إضافةً لمنع تصدير بعض المواد العسكريّة والتكنولوجيّة إلى سورية، ومنع تقديم الدعم الماليّ لبعض النشاطات والمشاريع وقطاعات العمـل

1- Prof.Iain Cameron, (Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms), Op. cit., p.13.

٢- انظر ما سيأتي ذكره حول هذه الأحداث ص ٢٣٥، وما يليها.

التي وصفها الاتحاد على أنها ذات صلة بسلوك الحكومة السـورية تجـاه هـذه الأحداث[١].

قدّم الاتحاد الأوروبيّ توصيفه الخاصّ لهذه الأحداث، وقرر ونفـذ بشـأنا، لتخرج عقوباته عن الصورة المثاليّة المفترضة من قراءة القيود العديدة التي أحاطهـا الاتحاد با، ليضمن انسجامها مع القانون الدوليّ ومبادئ وأهداف الأمم المّتحدة، ولتكشف عن أنا ما هي إلا إجراءات غير ودّيـة في إدارة العلاقـات الدوليّـة، تستهدف دولة مستقلة ذات سيادة غير عضو في الاتحاد الأوروبيّ، وذلك خـارج إطار الأمم المّتحدة، ولتتماثل بذلك مع ماُيفرض من عقوبـات خـارج إطـار المنظمات الدوليّة، سواء من قبل دولة أم مجموعة دول. ولتخالف نصّ المادة (٥٣) من ميثاق الأمم المّتحدة التي توجب أن تكون أعمال القمع المتخـذة مـن قبـل التنظيمات الإقليميّة بإذن من مجلس الأمن[٢].

١- انظر وثائق الاتحاد الأوروبيّ:

- 2011/273/CFSP تاريخ ٢٠١١/٥/٩.

- 2011/302/CFSP تاريخ ٢٠١١/٥/٢٣.

- Regulation NO 442/2011 تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣.

وانظر آخر تطورات العقوبات المـُتخذة من الاتحاد الأوروبي الرابط التالي علـى الموقـع الإلكتروني للاتحاد:

«http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf»

«http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm»

وفي كلمته خلال افتتاح أعمال الدورة (٦٦) للجمعيّة العامة للأمم المّتحدة، وصف السيد وزير الخارجية السوري وليد المعلم هذه العقوبات بأنا أحد أشكال التـدخل بالشـؤون الداخليّة، وبأنا تتناقض مع المبررات المتعلقة بحقوق الإنسان التي فُرضت تحت ذريعتـها، انظر الكلمة باللغة الإنكليزية على الرابط التالي في موقع الأمم المتحدة الإلكتروني:

«http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/sy_en.pdf»

٢- انظر الفقرة (١) من المادة (٥٣) من ميثاق الأمم المّتحدة.

وفي نهاية الحديث عن عقوبات المنظمات الإقليميّة، لابدّ من الإشـارة إلى أن جامعة الدول العربيّة لا تمتلك تجربة مستقلة في هذا الإطار؛ فدورها انحصر في تأييد أو انتقاد خيار الأمم المتّحدة في اللجوء إلى العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وذلك في الحالات التي تخصّ الدول العربيّة[١].

ثانياً- عقوبات المنظمات الدوليّة ذات الطابع الاقتصاديّ:

إن هذه المنظمات تمتلك فلسفةً خاصّةً في فرض عقوباتها التي تراوح وصـفها بين الطابع الاقتصاديّ والطابع التنظيميّ[٢]. وتتميز هذه العقوبات بأنهـا تُنفـذ في الإطار الداخليّ للمنظمة، وتوجه ضد الدول الأعضاء التي ترتكب سلوكاً ينتـهك القواعد التي تقوم عليها فتتضمن إيقاف العضوية أو الحرمان من بعـض مزاياهـا، والطرد منها وقطع الروابط الاقتصاديّة مع الدّولة المستهدَفة، أو وقف أداء التزامات الدول تجاهها.

وإن كانت بعض هذه العقوبات ذات طبيعة تنظيميّة إلاّ أن جانباً من الفقـه يذهب إلى اعتبارها ذات طبيعة اقتصاديّة نتيجة ما تخلّفه من آثارٍ على اقتصاد عضو المنظمة المستهدَف بها[٣].

١- انظر على سبيل المثال حول موقف الجامعة العربيّة من العقوبات على ليبيا: تيم نبلـوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص١٦٨. وحول موقفها مـن العقوبات على العراق إثر غزو الكويت: د.عبد العزيز سرحان، "العرب والمسلمون في ظل النظام الدوليّ الجديد والشرعيّة الدوليّة وأثره على العالم العربيّ: دراسة في ضوء النظريّـة العامة للمنظمات الدوليّة"، دار النهضـة العربيّة، د.م. ن، ١٩٩٨، ص ٣٥- ٣٦.

٢- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١٥٤.

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، المرجع سابق، ص ١٢٢- ١٤٨.

مثال ذلك عقوبات البنك الدوليّ للتعمير والتنميّة (IBRD) الـذي تتخـذ عقوباته شكل القرارات الإداريّة المؤثّرة على العضويّة، كإيقافها أو الحرمان مـن بعض مزاياها، أو تلك التي تؤثر على استخدام الدّولة لمصادر البنـك التمويليّـة، كحبس المدفوعات من البنك أو رفض منح القروض، وما هـذه الإجـراءات إلاّ وسيلةٌ للضغط على دولةٍ ما لإجبارها على تغيير بعـض سياسـاتا الاقتصـاديّة، كالسياسات التأميميّة المخالفة لقواعد التأميم المستقرة في القانون الدوليّ[١].

ويمكن القول: إن إعطاء بعض هذه العقوبات الصفة الاقتصاديّة، لا يعني أنها ذات صفة اقتصاديّة أصيلة، بل مشتقة من الطبيعة الاقتصاديّة للمنظمة بحدّ ذاتـا والنشاطات التي تشكل مجال عملها.

أما في إطار منظمة التجارة العالميّة (WTO)، فثمّة ما يعرف بالتدابير المضادة (Counter Measures) المندرجة في إطار تفاهم تسوية المنازعات الـذي يقـدّم نظاماً للتنفيذ الجبريّ، اُعتبر ثورةً في القانون الدوليّ وواحداً من أهم نظم التنفيـذ الجبريّ فيه[٢].

بموجب هذه الآليّة شبه القضائيّة يعترف جميع أعضاء المنظمة بالاختصاص الإلزامـيّ المطلق لجهاز تسويّة المنازعات سعياً لإزالة أي سلوك قد يتعارض مع قواعدها[٣]. وقد يـتم اللجوء إلى التدابير المضادة بعد سلسلةٍ من الإجراءات تُتخذ في مواجهة الطرف الخاسر في النزاعات التي تنظر فيها فرق التسوية المنبثقة عن هذا الجهاز جراء رفضه تنفيذ التوصـيات

١- د. فاتنة عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص١٢٣.

٢- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سـابق، ص ٥٦٠.

٣- د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٥٥٠.

الصادرة عن هذه الفرق[١]، والتي قد تُطالب الطرف الخاسر بتعديل سلوكه سواءً بشكل فوريّ، أو خلال مدة معقولة تحدد بالاتفاق، أو باللجوء إلى التحكيم. الأمر الذي يؤدي إلى المطالبة بتعويضٍ مالي أو برفع بعض القيود التجاريّة، لكن عدم الاتفاق على هذا التعويض يُتيح للطرف الرابح إمكانيّة الطلب من جهاز تسوية المنازعات منحه ترخيصاً (Authorization) لاتخاذ ما يُعرف بالتدابير المضادة (Counter Measures)، التي تتسم بالآتي[٢]:

- هي قيود تجاريّة تُفرض على البضائع الواردة من إقليم الطرف الخاسر.

- صاحب الحقّ في اتخاذها هو العضو الرابح، لذلك فهو يتحمل نتائجها من خسارةٍ أو ربحٍ.

١- خالد محمد الجمعة، "آليّة تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالميّة"، دراسات استراتيجية"٦٤"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، أبو ظبي، ٢٠٠١، ص ٩٤.

٢- انظر حول سمات هذه التدابير المضادة د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص٥٦١- ٥٧٧- ٥٨١. وانظر كذلك خالد محمد الجمعة، "آليّة تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالميّة"، مرجع سابق، ص ٩٨. هذا وتنصّ المادة (٢٣) من تفاهم تسوية المنازعات على ما يلي: (عندما يسعى الأعضاء للتعويض عن انتهاك الالتزامات أو بقية أنواع الضرر، أو الإفساد للمزايا المشمولة باتفاقيات منظمة التجارة العالميّة، أو السلوك الذي يُعدّ عقبة في وجه تحصيل اي هدف للاتفاقيات المشمولة، فإنّهم يجب أن يظلوا في إطار القواعد والإجراءات المنصوص عليها في هذا التفاهم).
أما المادة (٢/٢٣(ج)؛ فتنصّ على اتّباع الإجراءات الواردة في المادة (٢٢) من تفاهم تسوية المنازعات لتحديد مستوى تعليق التنازلات أو الالتزامات الأخرى والحصول على ترخيص من جهاز تسوية المنازعات بالتوافق مع هذه الإجراءات قبل تعليق التنازلات أو الالتزامات الأخرى المشمولة باتفاقيات منظمة التجارة العالميّة كاستجابة لفشل العضو المعني بتطبيق توصيات وأحكام جهاز تسوية المنازعات ضمن فترة معقولة.

-لا يُمكن منع اتخاذها إلاّ في حالة وجود إجماع ضد إعطاء هذا الترخيص الصادر عن جهاز تسوية المنازعات.

- الأصل أن يتم تنفيذ التدابير المضادة في المجال نفسه الذي تمّ فيه الخرق، فإن كان ذلك غير فعّال يمكن أن يتمّ في مجالاتٍ أخرى، لكن ضمن الاتفاقية التي حصل الخرق في إطارها. وإن لم يكن ممكناً يُمكن أن يشمل التنفيذ اتفاقيةً أخرى من اتفاقيات منظمة التجارة العالميّة.

- يُشترط أن تكون موازية لمستوى الإلغاء، أو التعطيل الناجم عن سلوك العضو الخاسر. وفي حال عدم الاتفاق على المقدار الذي ستنفذ بموجبه هذه التدابير يمكن إحالة الأمر إلى التحكيم بموجب نصوص تفاهم تسوية المنازعات.

- هذه التدابير ذات طابعٍ مؤقتٍ، والهدف منها إعادة التوازن الاتفاقي الذي أخل به سلوك أحد الدول الأعضاء، وتُعتبر أحد وسائل مواجهة مشكلة عدم الامتثال بتقديمها التزاماً قانونياً ثانوياً (Secondary Legal Obligation).

إن السمات العامة لهذه التدابير تدفع إلى التساؤل الآتي: إلى أيّ حد تتوافر الصفة العقابيّة في هذه التدابير؟

وهو ما يتضح من خلال متابعة أعمال فرق التسوية العاملة في نطاق تفاهم تسوية المنازعات والتي تكشف عن أن هذه الفرق قد قررت أن التدابير المضادة لا تكتسب هذه الصفة دائماً. ففي قضية الطائرة البرازيليّة بين كندا والبرازيل، رفض المحكمون ادعاءات البرازيل بأن التدابير المضادة الكنديّة ذات طبيعة عقابيّة، وتمّ التمييز بين التدابير التي تقف عند حدّ جعل الطرف الخاسر يعود لتأدية التزاماته

القانونيّة في إطار منظمة التجارة العالميّة والتدابير التي تحمل بعداً إضـافيّاً يتمثـل بمعاقبته[١].

ويرى جانبٌ من الفقه أن هناك حالتين يُمكن وفقاً لهما إدراج التدابير المضادة تحت فكرة العقاب، تتمثل أولاهما في إمكانيّة وجود إطار جماعيّ لنظـام التنفيـذ الجبريّ في منظمة التجارة العالميّة تندرج ضمنه هذه التدابير. والحالة الثانية فهـي اتخاذ هذه التدابير تنفيذاً لعقوبات الأمم المتّحدة، وذلك عملاً بالاستثناء الوارد في الفقرة(ج) من المادة (٢١) من اتفاقية (GATT94/47)[٢].

ويبدو أنه لا يُمكن حصر الهدف من هذه التدابير بمجرد تحقيـق الامتثـال للالتزامات القانونيّة في إطار منظمة التجارة العالميّة، لأن الاسـتثناءات المـذكورة أعلاه توفّر إمكانيّة اتخاذ هذه التدابير بعداً عقابيّاً، الأمر الذي يُقربا من العقوبات الاقتصاديّة خاصّةً عندما تتخطى مقدار السلوك الذي أتت في مواجهته.

بذلك نكون قد تطرقنا لبعض أنواع العقوبات الاقتصاديّة التي تتلاقى مع عقوبات الأمم المتّحدة بالصفة الجماعيّة، لكنها تختلف عندما يأتي الأمر إلى الإطار الذي تُفرض وتُنفذ فيه.

1- Thomas M. Franck, (On Proportionality Of Countermeasures In International Law), AJIL, Vol. 102, 2008, p.745.
-Andrea Bianchi and Lorenzo Gradani and Melanie Samson, Developing Countries, Countermeasures And "WTO" Law: Reinterpreting The "DSU" Against The Background Of International Law ICTSD Dispute Settlement And Legal Aspect Of International Trade, December 2008, p.11.

٢- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّـة، مرجـع سـابق، ص٥٨٠.

فإذا كانت دساتير المنظمات الدوليّة تحرص على التأكيد على وجوب تلاؤم ما تتخذه من عقوباتٍ سواءً مع التزاماتها كمنظمة أم مع التزامات الدول الأعضاء فيها بموجب قواعد القانون الدوليّ؛ إلاّ أن الأمر يختلف بالنسبة للعقوبات الجماعيّة التي تفتقر لإطار تنظيمي يضمن عدم خرقها لهذه القواعد، الأمر الذي يثير إشكالاتٍ قانونيّةً تتماثل مع تلك الناجمة عن العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة على النحو الذي ستتم معالجته فيما يلي.

المطلـب الثاني

العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة

تستند هذه الفئة إلى الإرادة المنفردة للطرف الذي يفرض العقوبات ويمكن أن تتجلى بنموذجين، عقوبات اقتصاديّة انفراديّة على مستوى الدّولـة، وعقوبـات اقتصاديّة انفراديّة تُفرض على المستوى المحلي. وسُيلقي هذا المطلب الضوء على كلّ من هذين النموذجين.

الفرع الأول

العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة على مستوى الدّولة

أثارت هذه العقوبات انتقاداتٍ قانونيةٍ واسعةٍ انتقلت مناقشتها إلى أروقة الأمم المتحدة، فأدانتها ودعت الدول إلى الامتناع عن اللجوء إليها، ومع ذلك لا تزال تُطبق على نطاقٍ واسعٍ في العلاقات الدوليّة، وهو ما سيتضح من خلال تقييم هذه العقوبات من وجهة نظر القانون الدولي، ومن ثم عرض حالاتٍ تُبيّن أنا لا تزال تشهد رواجاً في خيارات الدول كوسيلة لإدارة علاقاتا الدوليّة.

أولاً- مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة:

تُشكّل العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة إحدى الاتجاهات المفضّلة في السياسـة الخارجيّة لبعض الدول؛ وعلى رأسها الولايات المتّحدة الأمريكيّة. هذه العقوبـات تنطوي على استخدام دولة ما للإمكانيات الاقتصاديّة، بقصد ممارسة الضغوط على غيرها من الدول، لا شيء يدفعها في ذلك سوى مصالحها الذاتيّة المسـتقلّة عـن

الإرادة الدوليّة، الأمر الذي يجعلها تُشكّل تديداً لمستقبل العلاقات الدوليّة بشكلٍ عام والعلاقات الدوليّة الاقتصاديّة بشكلٍ خاص[١].

من خلال هذه العقوبات تلجأ الدّولة لاستخدام علاقاتها الاقتصاديّة مع دولة أخرى لتحصل منها على بعض التنازلات في مجالٍ معيّن أو لتعبّر عن شجبها لسلوكٍ أبدته هذه الدّولة سواءً في سياستها الخارجيّة أو الداخليّة[٢]، لذلك يصفها جانبٌ من الفقه بأنها تنطوي على نوعٍ من العلاقة التفاوضية بين دولتين[٣].

ثانياً- العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة كأحد أشكال الأعمال الانتقاميّة:

عمل الفقه الدوليّ على تحليل العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة وفقاً للسياق الذي تُفرَض ضمنه، ولطبيعة السلوك الذي تتصدى له. فلو صدر حكم محكمة تحكيم لصالح دولةٍ ما، وانعدمت وسائل التنفيذ الجبريّ الثانويّ التي تُمكن هذه الدّولة من تحصيل حقّها وتنفيذ الحكم، ***ألا يُمكن لهذه الدّولة اللجوء لاتخاذ عقوباتٍ اقتصاديّةٍ، كحظر تصدير سلعةٍ معينةٍ للدولة التي تنكّرت لحكم المحكمين؟*** إن كان القانون الدوليّ المعاصر قد حَرَمَ على الدول استخدام أيّ شكل من أشكال القوة المسلّحة لاقتضاء حقوقها فإن الأمر يختلف بالنسبة للتدابير ذات الطابع الاقتصاديّ التي تشكل ردّ فعل على سلوكٍ ضارٍ أو غير مشروعٍ صادرٍ عن دولةٍ أخرى لحملها على مراعاة التزاماتها كونه لم يطالها مثل هذا التحريم[٤].

١- د. عماد حبيب، "القانون الاقتصاديّ الدوليّ"، نينوى للدراسات، دمشق، ٢٠٠١، ص١١٦.

٢- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٣.

3- Lucie Spanihelova, How States Decide Between Unilateral And Multilateral Sanctions, Op. cit., p.11.

٤- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٤٢٥. وانظر أيضاً: د. عماد حبيب، "القانون الاقتصاديّ الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٧١.

وبالعودة إلى قواعد المسؤوليّة الدوليّة والمتعلقة بالأعمال الانتقاميّة التي تُتخذ ضد تصرفٍ دولي غير مشروعٍ والتي وضعتها لجنة القانون الدوليّ التابعة للأمم المتّحدة، نجد أنها تؤكّد على أن تصرف الدّولة غير المتطابق مع التزام يربط الدّولة بدولةٍ أخرى يفقد صفته غير الشرعية، متى شكّل ذلك التصرف إجراءً مضاداً شرعياً طبقاً لقواعد القانون الدوليّ ضد تلك الدّولة الأخرى كنتيجة لتصرفٍ دولي خاطئٍ قامت به هذه الأخيرة[١]. وبذلك تكون اللجنة قد أقرّت مبدأ عام يتعلّق بجواز اتخاذ إجراءاتٍ غير شرعيّة بحدّ ذاتها، لمخالفتها لالتزام دولي، لكنّها تستقي مشروعيتها من اتخاذها في مواجهة أعمالٍ غير شرعية[٢]. ولم تُغفل اللجنة وضع مجموعةٍ من القيود على استخدام هذا النصّ، أبرزها ألاّ ترقى هذه التدابير إلى حدّ الإكراه الاقتصاديّ والسياسيّ المفرط، حيث فسّرت اللجنة هذا الإكراه بما يهدد الوحدة الإقليميّة والاستقلال السياسيّ للدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع[٣]. كما يجب أن تتسم هذه التدابير بالتناسب مع السلوك الذي تُتخذ في مواجهته[٤].

١- انظر حول التدابير المضادة وشروطها نص المادة (٢٢) والمواد (٤٩- ٥٤) من قواعد مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليّاً التي صدرت عن لجنة القانون الدوليّ في دورتا (٥٣) عام ٢٠٠١، والمتوفرة ضمن الكتاب السنوي للجنة:
Yearbook Of The International Law Commission, 2001, vol.II (part two).

٢- د. الخير قشي، "تنفيذ أحكام المحاكم الدوليّة بين النصّ والواقع"، مرجع سابق، ص٢٤٥.

٣- يضاف إلى ذلك مجموعة من القيود أهمها ما يتعلق بحقوق الإنسان والقواعد الآمرة في القانون الدوليّ. د. الخير قشي، "تنفيذ أحكام المحاكم الدوليّة بين النصّ والواقع"، مرجع سابق، ص ٢٤٧- ٢٤٨.

٤- انظر حول هذه الشروط المواد (٤٩- ٥٤) من قواعد مسؤوليّة الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليّاً، لجنة القانون الدوليّ، ٢٠٠١، مرجع سابق.

المشكلـ ـة في مثل هذه الحالة تبقى في عدم وجود جهةٍ مخولةٍ بتحديد طبيعة السلوك الذي يُمكن الاستناد على عدم مشروعيته لاتخاذ تدابير انفراديّة مما سيُفسح المال مجدداً للتأويلات الخاصّة بكل دولة حول هذه المسألة[١].

بالتالي يُمكن أن تشكّل هذه العقوبات الاقتصاديّة نموذجاً للأعمال الانتقاميّة التي لا تنطوي على استخدام القوة المسلّحة[٢].

ثالثاً- العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة والتدخّل الدوليّ الاقتصاديّ:

يختلف الأمر عما سبق ذكره عندما تسعى دولة ما لاستهداف اقتصاد دولـةٍ أخرى، دون أن يكون ذلك مرتبطاً بسلوكٍ سابقٍ غير مشروعٍ أبدته، بـل سـعياً لتحقيق أهداف خاصّة تدعي ارتباطها بأمنها القوميّ، أو لفرض نظامٍ اقتصاديّ أو سياسي معيّنٍ يتلاءم ومصالحها[٣].

إن أول مبدأ من مبادئ القانون الدوليّ، يُمكن في ظلّه تحليل مثل هذا السلوك، هو مبدأ عدم التدخّل في الشـؤون الداخليّـة، الذي أرساه ميثاق الأمم المتّحـدة في الفقرة السابعة من مادته الأولى[٤]. ***فإلى أيّ مدى يُمكن اعتبار مثل هذا السلوك أحد أوجه التدخّل بشكلٍ عام والاقتصاديّ بشكلٍ خاص***؟

١- د. عماد حبيب، "القانون الاقتصاديّ الدوليّ"، مرجع سابق، ص ١٧٣.

٢- د. محمد باء الدين باشات، "المعاملة بالمثل في القانون الدوليّ الجنائيّ"، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

3- Robert P.O'Quinn, A user's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.5-6.

٤- يعرف الدكتور علي إبراهيم التدخّل بأنه: (سلوك أو عمل صادر عن دولة ما تبحث عن التسلل داخل النطاق المقصور على دولة أخرى، بدف مساعدتا على تنظـيم شـؤونا الخاصّة با، أو الحلول محلّها وتنظيمها بدلاً منها أو تنظيمها بشكل معيّن حسب هـوى ورغبة الدّولة الأولى). مصطفى أبو الخير، "المبادئ العامة في القانون الدوليّ المعاصـر"، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٦، ص٣١٣.

على الرغم من أن هذا المفهوم ليس واضحاً نتيجة عدم الاتفاق الدوليّ على عناصره، إلاّ أن جهوداً حثيثةً بذلتها عدة أطراف دوليّة على رأسها الدول الناميّة لإدراج الممارسات التدخّليّة ذات الطابع الاقتصاديّ ضمن مفهوم التدخّل[١]. ويمكن وصف التدخّل الاقتصاديّ بأنه سلوكٌ ينطوي على ضغطٍ تُستخدم فيه الوسائل الاقتصاديّة للتأثير على الشؤون الداخليّة للدول الأخرى[٢]. **من هنا يُمكن تكييف سلوكٍ معيّنٍ على أنه تدخلٌ اقتصاديّ وفقاً لمعياريّ الوسيلة والهدف؛ فنراه يتحقق عندما تستخدم دولة ما، وسائل اقتصاديّة لتحقيق هدف ما، أو عندما تسعى لتحقيق أهداف اقتصاديّة عن طريق سلوك تدخّلي، لكنّه لا يحمل الطابع الاقتصاديّ كقطع أو تخفيض مستوى العلاقات الدبلوماسيّة لإجبار الدّولة على اتباع نهجٍ معيّنٍ في اقتصادها.**

١- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص ١٧٤.وتجدر الإشارة إلى جهود حركة عدم الانحياز في هذا المال فقد نصّ الإعلان السياسيّ للمؤتمر الرابع لحركة عدم الانحياز المنعقد في الجزائر عام ١٩٧٣على أنّ (السّلام والأمن الدوليّين لن يكونا شاملين، إلاّ إذا تضمنا أبعاداً اقتصاديّة تساعد جميع البلاد على تأمين حقها في وضع برامج تنميتها وفق مصلحتها وبعيدة كل البعد عن أشكال الضغوط الاقتصاديّة). أمّا الإعلان الاقتصاديّ للمؤتمر نفسه فقد تضمّن (حقّ كلّ دولة في اختيار نظامها الاقتصاديّ بعيدة كلّ البعد عن اي ضغط أو تديد خارجيّ).

٢- د.ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ١٧٤. ويرى جانب من الفقه الدوليّ أن التدخّل الاقتصاديّ يمكن أن يتخذ أحد النموذجين الآتيين:

أولاً- فرض شروط مجحفة من خلال المنظمات الدوليّة الاقتصاديّة على الدول التي يحتاج اقتصادها لدعم هذه المنظمات.

ثانياً- ممارسة ضغوط اقتصاديّة من خلال العلاقات الثنائيّة المباشرة بين الدول المتفاوتة في مستوى التقدم الاقتصاديّ عبر اتفاقيات تكّرس هذا التدخّل. مصطفى أبو الخير، "المبادئ العامة في القانون الدوليّ المعاصر"، مرجع سابق، ص٣١٦.

وعلى الرغم من تماثل عناصر كلّ من التدخّل الاقتصاديّ والعقوبات الاقتصاديّة، من حيث انطواء كلّ منهما على تدابير اقتصاديّة تهدف لإلزام الدول بالامتثال لما يُطلب منها، إلاّ أن بعضاً من الفقه الدوليّ قد فرّق بينهما على أساس عدم شرعيّة الأول وشرعيّة الثاني[١]، لكن هذا المعيار يجب عدم الأخذ به بشكلٍ مطلقٍ فحتّى مجلس الأمن يجب أن يتقيد في عقوباته بمعايير موضوعيّةٍ، وإلاّ فإنها قد تحمل عناصر التدخّل كاملةً، على النحو الذي سنراه في الفصل الأول[٢]. لذلك ينتقد جانبٌ من الفقه فكرة الفصل المطلق بين مفهومي التدخّل والعقوبات على أساس الشرعيّة لأنها فكرة مجرّدة وبحاجة إلى معايير موضوعيّة لتقييم السلوك في ضوئها[٣].

بينما يذهب فريقٌ آخرُ من الفقهاء، منهم الفقيه دوبوي، إلى قصر مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الشرعية على المنظمات الدوليّة، ووصف ما يتم اتخاذه انفراديّاً من الدول على أنه تدخّلٌ اقتصاديّ[٤].

كما يُمكن التمييز بين العقوبات الاقتصاديّة والتدخّل الاقتصاديّ على أساس الجانب اللغوي. فالعقوبة توحي بوجود سلوك أتاه مسبقاً الطرف الذي فرضت

١- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص ١٧٨.

٢- انظر حول ضوابط شرعيّة قرارات مجلس الأمن ما سيرد ذكره ص ٢٦٨، وما يليها.

٣- د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ١٨٦.

٤- يرى "دوبوي" أنّ العقوبات الاقتصاديّة القانونيّة الشرعيّة هي تلك الّتي فرضت من جانب (المؤسسات الدوليّة الشاملة المفوضة بشكل خاص بالحفاظ على السّلام والأمن الدوليّين). انظر في ذلك: د. عماد حبيب، "القانون الاقتصاديّ الدوليّ"، مرجع سابق، ص ١٨٠.

بحقه العقوبات. بينما في التدخّل الاقتصاديّ تكون المبادرة من قبل الطرف الـذي يستخدم التدابير الاقتصاديّة القسريّة[١].

ويؤكد إعلان عدم جواز التدخّل في الشّؤون الداخليّة للدول، وحماية استقلالها وسيادتها، الصادر بقرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/2131 (xx) (عـام ١٩٦٥) على عدم جواز اللجوء إلى أيّ تدابير من شأنها المساس بسيادة الـدول، وينصّ في مادته الثانية على:

٢- "لا يجوز لأيّة دولة استخدام التدابير الاقتصاديّة أو السياسيّة، أو أيّ نوع آخر من التدابير أو تشجيع استخدامها، لإكراه دولة أخرى على النزول عن ممارسة حقوقها السياديّة أو الحصول منها على أيّة مزايا..... "[٢].

رابعاً- العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة ومفهوم العدوان:

بالانتقال إلى وجهة نظر أخرى نجد من الفقهـاء مـن يُصـنّف العقوبـات الاقتصاديّة الانفراديّة كأحد أوجه **الحرب الاقتصاديّة** التي تقع في مركزٍ وسطٍ بين المنافسة الاقتصاديّة البحتة والحرب العسكريّة؛ فهي سياسة تتبعها دولة ما بغـرض الإضعاف الشامل لقدرات العدو[٣].

١- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سـابق، ص ١٨٨.

٢- صدر هذا الإعلان بموجب قرار الجمعيّة العامة للأمـم المتّحـدة ٢١٣١(الـدورة ٢٠) ١٩٦٥. وينصّ في فقرته الأولى على ما يلي:
"ليس لأيّة دولة حقّ التدخّل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة ولأيّ سبب كان في الشؤون الداخليّة أو الخارجيّة لأيّة دولة أخرى. ويشجب بالتالي كل تدخل مسلّح أو كل تديـد يستهدف شخصية الدّولة أو عناصرها السياسيّة أو الاقتصاديّة أو الثقافيّة".

٣- ماري هيلين لابيه، "الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٣.

إن وجهة نظرٍ كهذه تقودنا إلى النقاشات التي شهدتا الساحة الدوليّة حـول مفهوم القوة التي حُظر استخدامها أو التهديد بها بموجب الفقرة الرابعة من المـادة (٢) من ميثاق الأمم المتّحدة؛ ***فهل يقتصر الأمر على القوة المسـلّحة أو يمتـد ليشمل أشكالاً أخرى؟***

تجلّت هذه الخلافات في مناقشة تعريف العدوان، وطبيعة الأفعال التي يُمكن أن تندرج ضمن هذا المفهوم. فإذا كانت الأفعال المصنّفة على أنها عدوانٌ مسلّح قد لاقت شيئاً من الاتفاق؛ فإن العدوان غير المسلّح قد أثار نقاشاتٍ حادّة لاسيما فيما يتعلق بإدراج العدوان الاقتصاديّ ضمن تعريف العدوان[١].

ففي تعريفه للعدوان الاقتصاديّ ذهب الأستاذ كالسن إلى أنه "تصرّف دولـة يؤدي إلى حرمان دولة أخرى من مواردها الاقتصاديّة، أو يؤدي إلى التأثير في تلك المصالح"، وبالتالي العدوان الاقتصاديّ هو كلّ عمل ذو طبيعة اقتصاديّة تقوم بـه دولة ما منتهكةً من خلاله مبادئ القانون الدوليّ ومستهدفةً الإضـرار بالمصـالح الاقتصاديّة لدولة أخرى[٢].

١- استخدم تعبير العدوان الاقتصاديّ لأول مرة عام ١٩١٦ في مسودة القرار التي تقدم بـا الوفد البريطاني إلى مؤتمر باريس داعياً إلى اتخاذ عمل مشترك لغـرض حمايـة المصـالح الاقتصاديّة لدول الحلفاء في مواجهة العدوان الاقتصاديّ لألمانيا. د. إبـراهيم الـدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص ٤١٤.

٢- في مشروع تعريف العدوان الذي تقدمت به بوليفيا إلى اللجنة السادسة للجمعيّة العامـة للأمم المتّحدة تمّ تعريف العدوان الاقتصاديّ كالتالي (العمل الأحادي لحرمـان إحـدى الدول من المصادر الاقتصاديّة المستندة من الممارسة المشروعة للتجارة الدوليّة، أو تعريض اقتصادياتها الأساسية للخطر، مما يضر بأمن هذه الدّولة). أمّا المشروع الذي تقـدم بـه الاتحاد السوفييتي عام ١٩٥٣ فقد عدد حالات العدوان الاقتصاديّ على أنها:

أما اللجنة الخاصّة بتعريف العدوان التي تشكّلت عام١٩٦٧؛ فقد اسـتبعدت الاقتراحات المقدمة من بعض الدول الأعضاء بتضمين تعريف العدوان صوراً مختلفة من الأفعال ذات الطابع الاقتصاديّ، وذلك منذ دورتا الأولى عام ١٩٦٨، تحـت ذريعة غموض مصطلح العدوان الاقتصاديّ، وعدم الاتفاق حول العناصر المكّونـة له. إلى جانب كونه مصطلحاً سياسّياً لا قانونياً سيؤدي استخدامه إلى نتائج قانونية غير سليمة[١].

ويُذكر في هذا السياق مسألة الضغوط الاقتصاديّة التي أُثيرت في مفاوضـات مؤتمر فيينا حول قانون المعاهدات، بين عامي ١٩٦٨- ١٩٦٩، بشـأن مـدى إمكانية اعتبارها من الأسباب المبطلة للمعاهدات شأنا في ذلك شـأن الإكـراه العسكريّ، حيث طالبت تسع عشرة دولة إفريقية وآسيوية بأن تنص المادة (٤٩) من مشروع الاتفاقية على هذه الضغوط، إلى أنْ تمّ التوصّل إلى حلّ وسط بإصدار إعلان سياسي ملحق بالاتفاقية يدين كافة أساليب الإكراه السياسيّ والاقتصـاديّ والعسكريّ الهادفة إلى إجبار الدول على توقيع المعاهدات[٢].

(أ- توالي إجراءات ذات طابع اقتصاديّ تشكل خرقاً لسيادة دولة أخرى، أو لاسـتقلالها الاقتصاديّ، أو يهدد بالخطر أسس الحياة الاقتصاديّة لتلك الدّولة.

ب- تولّي إجراءات ضد دولة أخرى تفضي إلى منعها من استثمار مواردها الطبيعيّـة أو تأميمها لهذه الموارد.

ج- إخضاع دولة أخرى لحصار اقتصاديّ). د.إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٤١٢.

١- انظر في عرض هذه الأفكار: د. إبراهيم الدراجيّ، المرجع السابق، ص٤٢٢-٤٢١.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، المرجع السابق، ص٤٢٧.

أمّا عن قرارات الجمعيّة للأمم المّتحدة والإعلانات الصادرة عنها؛ فقد كان لها دورٌ هامٌ في إبراز خطورة الضغوط الاقتصاديّة التي تشكل العقوبات الاقتصـاديّة الانفراديّة أحد أشكالها نذكر منها على سبيل المثال:

- إعلان مبادئ القانون الدوليّ المتعلقة بالعلاقات الوديّة والتعاون بين الـدول وفقاً لميثاق الأمم المّتحدة الصادر بقرار الجمعيّة العامـة (XXV) A/RES/2625 تاريخ ١٩٧٠/١٠/٢٤.

- الإعلان الخاصّ بالسيادة الدائمة على الموارد الطبيعيّة الصادر بقرار الجمعيّة العامة A/RES/1803 تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٤.

- ميثاق حقوق الدول وواجباتا الاقتصاديّة الصادر بقرار الجمعيّـة العامـة A/RES/3281 (XXIX) تاريخ ١٩٧٤/١٢/١٢.

- الإعلان الخاصّ بإقامة نظام دوليّ جديد، الصادر بقرار الجمعيّـة العامـة A/RES/3201 (S-VI) تاريخ ١٩٧٤/٥/١.

- القرار A/RES/41/165 الصادر بتاريخ ١٩٨٦/١٢/٥ حول الإجراءات الاقتصاديّة المستخدَمة من أجل ممارسة الضغط السياسيّ أو الاقتصاديّ على البلدان الناميّة.

ولعل أبرز هذه القرارات قرار الجمعيّـة العامـة للأمـم المّتحـدة رقـم **A/RES/63/179** بتاريخ ٢٠٠٩ /٣/٢٦، والذي صدر ضمن البند الموجود على جدول أعمال الجمعيّة والمعنون **(حقوق الإنسان والتدابير القسريّة المتخذة مـن جانب واحد)** وحثت به الجمعيّة العامة الدول كافة على ضرورة الكفّ عن اتخاذ أو تنفيذ أي تدابير من جانب واحد، لا تتفق والقانون الدوليّ لاسيما فيما يتعلـق

بميثاق الأمم المتّحدة، والمعايير والمبادئ التي تحكم العلاقات السّلميّة بين الـدول. ورأت الجمعيّة العامة أن مثل هذه التدابير تدد مستقبل العلاقات الدوليّة وحقـوق الإنسان، لاسيما إذا انطوت على آثار تتجاوز نطاق الاختصاص التشريعي للدولة معتبرةً ذلك تديداً لسيادة الدول، وحق الشعوب في تقرير مصيرها. وأكّـدت في قرارها هذا على مجموعةٍ من المبادئ الثابتة في القانون الدوليّ التي رأت في التـدابير الانفراديّة مخالفةً لها، كمبدأ السيادة والمبادئ المتعلقة بالعلاقات الوديّة والتعاون بين الدول والمبادئ الواردة في ميثاق حقوق الدول وواجباتا الاقتصـاديّة، والمبـادئ الواردة في العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة. وكذلك كان حال قرارها **A/RES/51/22** المعنون **(إنهاء التـدابير القسـريّة كوسـيلة للإكراه السياسيّ والاقتصاديّ)** والذي أكّد على هذه المبادئ إلى جانب تأكيده على أن وضع حدّ لها، من شأنه أن ينسجم مع مبادئ وأهداف الأمـم المتّحـدة وأحكام منظمة التجارة العالميّة[١].

مما سبق يمكن الذهاب إلى أن العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة تُشكّل خرقاً لجملةٍ من مبادئ القانون الدوليّ، فعناصر التدخّل الاقتصاديّ غـير المشـروع تتوافر فيها من حيث انطوائها على تدابير قسريّة ذات طابع اقتصاديّ غرضـها تحقيق أهدافٍ خاصّةٍ كفرض نظامٍ اقتصاديّ أو سياسي معيّنٍ، وهذا ما يؤدي إلى القول بتعارض هذه العقوبات مع مبدأ وجوب احترام سيادة الدول الأخـرى. فكلّ من المبدأين؛ أي مبدأ احترام السيادة، ومبدأ عدم التـدخّل في الشـؤون الداخليّة للدول الأخرى، يرتبطان ببعضهما بعضاً ارتباطاً وثيقاً، بل يمكن اعتبار مبدأ عدم التدخّل أثراً من آثار السيادة التي لا يمكن أن تكون كاملة بوجـود ضغوطٍ مختلفة الأشكال تنتقص من حرية القرار السيادي للدولة المستهدفة. كما

١- انظر قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/51/22، والصادر بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٦.

يُمكن أن نضيف في هذا المجال خرق العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة لمبدأ تنفيذ الالتزامات الدوليّة بحسن نيّة، والذي يجب ألاّ يقتصرَ على تنفيذ الالتزامات ذات الطابع التعاقديّ، بل تمتد لتشمل تلك المنبثقة عن القواعد العرفية والمبادئ العامة المعترف بها في القانون الدوليّ.

بل يُمكن الذهاب إلى حدّ الاعتراض على صفة العقوبة التي تُطلق على هذه الإجراءات، فإذا كانت العقوبة في جوهرها تُفرض استناداً إلى نظريّة العقد الاجتماعيّ، التي بموجبها يتنازل الفرد في جماعةٍ ما عن بعض حقوقه لصالح هذه الجماعة، بحيث تأتي العقوبة ردّاً على مخالفته لقوانينها. وإذا ما نقلنا هذا النموذج إلى إطار المنظمات الدوليّة، لوجدنا أن الدّولة العضو في منظمة ما تتنازل عن جزء من سيادتها لصالح هذه المنظمة، ويكون أيّ خرق من قبل الدّولة العضو للمبادئ التي تقوم عليها هذه المنظمة مبرراً لفرض عقوبات بحقها، *فما هو الحال عندما تغيب الرابطة بين الجهة التي تفرض العقوبة والجهة المستهدفة بها، أي عندما تُفرض عقوبات خارج إطار منظمة ما، أو من قبل منظمة دوليّة تجاه دولة غير عضو فيها؟*

هنا لا يُمكن القول إلاّ أن هذه الإجراءات هي إجراءات غير ودّيّة في إدارة العلاقات الدوليّة. أي لا مبرر لوصفها على أنها عقوبة كونها تصدر خارج منظومة مناسبة لاكتسابها هذه الصفة، وإن كان استخدام مصطلح العقوبات هو الذي سيُستخدم في إطار هذا البحث للدلالة على هذه الإجراءات غير الودّيّة.

خامساً- العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة والولايات المتّحدة الأمريكيّة:

تُعد الولايات المتّحدة الأمريكيّة من أكثر الدول استخداماً للعقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة، الأمر الذي أدى إلى نشوء جدلٍ واسع النطاق داخل المؤسسات السياسيّة والقانونيّة حول فعاليتها في تحقيق أهداف السياسة الخارجيّة الأمريكيّة[١]. فالنجاح المتوقع للعقوبات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعدة عوامل:

- مدى العلاقة بين الولايات المتّحدة الأمريكيّة والدّولة المستهدفة، لاسيما من الناحية الاقتصاديّة. وكلّما كان اعتماد هذه الدّولة في اقتصادها على الولايات المتّحدة الأمريكيّة كبيراً كلّما حازت هذه الأخيرة الفرصة لتطويقها اقتصاديّاً.

- مستوى انخراط الدّولة المستهدفة في الأسواق الدوليّة، وعلاقاتا الاقتصاديّة مع الدول الأخرى.

- هيمنة الولايات المتّحدة الأمريكيّة على سلعةٍ معينةٍ في الأسواق الدوليّة، الأمر الذي يوفّر لها فرصة استغلال هذا الوضع الاحتكاريّ دون إمكانية تعويض الفراغ الذي يُحدثه غياب هذه السلعة من أسواق الدّولة المستهدفة من قبل الشركات المنافسة للشركات الأمريكيّة[٢].

١- خلال فترة ولاية الرئيس الأمريكيّ بيل كلينتون فرضت الولايات المتّحدة الأمريكيّة عقوبات اقتصاديّة ٦١ مرة شملت ٣٥ دولة يشكل سكانا ٤٢% من سكان العالم، انظر لمزيد من التفاصيل حول ذلك:

Robert P.O'Quinn, A User's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.6-7.

٢- إثر العقوبات الأمريكيّة على الصين عام ١٩٨٩ تمكّنت الشركات اليابانية والأوروبيّة من الحلول مكان الشركات الأمريكيّة في تزويد الصين بالصادرات المتعلقة بالتكنولوجيا النووية في حين كانت شركة Westing house الرائدة في مجال هذه الصناعة قد سرحت

ولا يمكن إغفال خطورة الدور الذي تلعبه هذه العقوبات في فقدان الشركات الأمريكيّة لمصداقيتها لدى عملائها حتى خارج نطاق الدّولة المستهدفة؛ فلن يكون من السهل على هذه الشركات استعادة مكانتها وإعادة الأمور لما كانت عليه قبل تجربة العقوبات. كما أن المناخ الذي يخلقه الاستخدام المتكرر للعقوبات الاقتصاديّة قد يدفع الشركات المتعددة الجنسيات إلى التفكير في عواقب افتتاح فروع لهـا في الولايات المّتحدة الأمريكيّة، كي لا تكون عرضة للالتزام بتنفيذ هذه العقوبـات. وكل ما سبق لن يعود على الشعب والاقتصاد الأمريكيّ إلا بالخسائر[1]. مما دفـع بتيارٍ فقهي أمريكي واسع النطاق إلى التأكيد على ضرورة الاسـتخدام المـدروس للعقوبات الاقتصاديّة، شأنا في ذلك شأن الدخول بأي عمل عسـكريّ الـذي يتطلب تطبيق القانون المعروف بقانون سلطات الحرب (War Power Act) بما يتضمنه من إجراءات وقيود، يضاف إلى ذلك مجموعة من النقاط المقترحة والـتي يمكن إجمالها بالآتي:

- دراسة التكلفة الاقتصاديّة المتوقعة للعقوبات، وطـرح إمكانيـة تعـويض الشركات الخاسرة.

- تحديد مهلة زمنية معينة لسريان العقوبات.

(٣٥٠٠) عامل أمريكي نتيجة خسائرها الناجمة عن العقوبات على الصين التي منعـت تزويدها بمثل هذا النوع من السلع، انظر:

Robert P.O'Quinn, Ibid., p.12.

١- عام ١٩٩٥ أدت العقوبات الاقتصاديّة الأمريكيّة التي شملـت ٢٦ هـدفاً إلى خسـارة للاقتصاد الأمريكيّ تتراوح بين ١٥-١٩ بليون دولار، وإلغاء (٢٠٠٠٠٠) فرصة عمل في قطاع التصدير، انظر:

Robert P.O'Quinn, Ibid., p.12..

- إعادة النظر في القانون الأمريكيّ المعروف بقانون سلطات الطوارئ الاقتصـادّية الدوليّـة (International Emergency Economic Power Act – IEEPA) الصادر عام ١٩٧٧.

- اللجوء إلى التحالف مع الدول الأخرى لفرض العقوبات، لاسيما في حال لم تتمتع الولايات المّتحدة الأمريكّية بوضعٍ احتكاري ُيمكّنها من التحكم بأسواق الدّولة المستهدفَة.

- استبدال العقوبات الاقتصادّية التقليدّية بوقف المساعدات، أوالعقوبات ذات الأهداف الموجهة[١].

وربما تساعدنا دراسة الحالتين التاليتين على إلقاء المزيد من الضوء على هذه الظاهرة في السياسة الخارجّية الأمريكّية.

١- العقوبات الاقتصادّية الأمريكّية على كوبا:

شكّلت العقوبات الاقتصادّية الأمريكّية على كوبا نموذجاً فريـداً للعقوبـات الانفرادّية من حيث استمراريتها لفترةٍ طويلةٍ من الزمن، وترافقها مع مرحلةٍ طويلةٍ

١- انظر حول هذه الأفكار كل من:

- Gary Clyde Haufbauer & others , "Economic Sanctions Reconsidered", Op. cit., p.160

- Robert P.O'Quinn, A user's Guide To Economic Sanctions, Op.cit., p.19.

- انظر أيضاً:

- Stuart Anderson, Unilateral Sanctions (53):
«http/www.Cato.org/pubs/handbook/hb105-53.html»

- Daniel T.Grisworld and Aron Lukas, Unilateral Sanctions (56):
«http//www.cato.org/ pubs/handbook/hb107-61-pdf »

من التوتر في العلاقات بين الدولتين والاختلاف في إيـديولوجيتيهما، إلى جانـب آثارها الجسيمة على مختلف نواحي حياة الشعب الكوبيّ.

كانت العقوبات الاقتصاديّة الأمريكيّة على كوبا، قد بدأت إثر انتصار الثورة الكوبيّة عام ١٩٥٩، ووصول فيدل كاسترو إلى الحكم حاملاً توجهاتٍ موالّيـة للاتحاد السوفييتي. الأمر الذي لم يرق للولايات المتّحدة الأمريكيّة التي كانت تيمن إلى حد كبيرٍ على الاقتصاد الكوبيّ[١].

وقد تجلى التحول الهام الذي شهدته كوبا في عمليات التأميم الواسعة التي تمتّ بموجب قانون التأميم الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٧/٦ بالمرسوم رقم ٦٠/٨٥١ تحـت اسم (Cuba's Agrarian Reform Law) وبموجبه أُمِلَت الحكومة الكوبيّـة أن تُنجز عمليات التنمّية الاجتماعيّة والاقتصاديّة[٢].

١- فلقد امتلكت الشركات الأمريكيّة آنذاك مساحاتٍ واسعةً من أفضل الأراضي الكوبيّة، ناهيـك عن أنّ أهم المصارف ومرافق الكهرباء والاتصالات ومعامل السكر كانت في يدٍ أمريكيةٍ، كما أن نسبة (٥٨,٢%) من إنتاج السكر في كوبا والذي يُشكّل أحد الأعمدة الهامة التي يقوم عليها اقتصادها كانت تذهب إلى الأسواق الأمريكيّة، الأمر الذي أعطى الولايات المتّحدة الأمريكيّـة فرصةً لاستغلال هذه الروابط الاقتصاديّة للضغط على كوبا. انظر في ذلك:
- Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade: The Longest Economic Siege in the History", Capitan San Luis publishing house, Havana, 2007, p.56-57-p.266.
انظر كذلك: رسالة من الممثل الدائم لكوبا في الأمم المتّحدة إلى الأمين العام بشأن البنـد المعنون "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي فرضته الولايات المتّحدة الأمريكيّة على كوبا"، الوثيقة رقم (A/50/211) تاريخ ١٩٩٥/٦/٧.

٢- يعطي القانون كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء صلاحية تنظيم عمليّة التأميم على نحوٍ مشترك عن طريق مصادرة ممتلكات أشخاص طبيعيين أو قانونيّين:
Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade", Op. cit., p.62 -61.

وكانت الولايات المتّحدة الأمريكيّة، قد عملت على اتخاذ عمليات التـأميم هذه ذريعةً لعقوباتا الاقتصاديّة، عندما ادّعت أن اقتصادها قد خسر الكثير مـن جراء هذه العمليات، لكن هذه الذريعة لم تخفِ الهدف الحقّيقي المتمثّل بالتـدخّل بالشؤون الداخلية لكوبا لفرض نظام سياسيّ واقتصاديّ ينسجم وأهواء الولايات المتّحدة الأمريكيّة[١]. حيث استهدفت أولى خطوات العقوبات الأمريكيّة على كوبا قطاع إنتاج السكر؛ فقد أقرّ الكونغرس الأمريكيّ عام ١٩٦٠ قانوناً يعطي الرئيس الأمريكيّ صلاحية خفض واردات السكر الكوبيّ بالقدر الذي يراه ملائماً[٢]. وبناءً على ذلك تمّ تخفيض نسبة هذه الواردات تـدريجياً لتصـل إلى الصـفر بحلـول ١٩٦٠/١٠/١٦[٣].

ويُمكن القول إن هناك أربعة قوانين أمريكية شكلت الأساس الذي قامت عليه العقوبات الاقتصاديّة الأمريكيّة على كوبا[٤]:

١- انظر وثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة رقم (A/48/258).

2- Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade", Op.cit., p.70-69.

3- Case Studies Index, Peterson Institute For International Economics, available at:
«http//www.piie.com/research/topics/sanctions/casestudy.cfm»

٤- إضافة إلى هذه القوانين ثمّة سلسلة من القوانين والتشريعات المتنوعة والمتتالّية، والتي طالت آثارها نواحٍ مختلفة من حياة الشعب الكوبيّ، لاسيّما في مجالات الصحة والتعليم والسياحة والودائع والحوالات المصرفيّة:

- Sanctions Under Export Control Act (1960)
- Tarrif Classiffication Act (1962)
- Cuban Control Regulation (1963)
- Bilateral Anti- Hijacking Agreement (1973)
- Cuban Assets Control Regulations (1975)
- Lapsse of Travel Restrictions/Agreement of Maritime Issue/
- Bilateral Opening of Interest Sanctions (1977).

- قانون التجارة مع العـدو (The Trading With The Enemy Act) **عام ١٩١٧:** والذي كان قد سبق وتم تطبيقه في مرحلة الحربين العالميّتين، وبموجبه جُمّدت الودائع الماليّة الكوبيّة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة.

- قانون المسـاعدة الخارجيّـة (The Foreign Assistance Act) عـام ١٩٦١: كان هذا القانون خطوةً رئيسيةً على طريق هذه العقوبات. فبموجبه وقّع الرئيس الأمريكيّ الأسبق جون كنيدي الأمر التنفيذي (٣٤٤٧)[١] بفرض حصـار اقتصاديّ مالي وتجاري على كوبا وذلك بتاريخ ١٩٦٢/٢/٣[٢].

- Reinstatement of Travel Restrictions (1982).
- Omnibus Appropriation Act (1998).
- Implementation of Humanitarian Policies (1998).
- Trade Sanctions and Reform Export Enhancement Act (2000).

See: Hilday Teegen & Hossein Askari & John Forrer & Jiawen Yang, Economic and straregic impacts of U.S sanctions on Cuba, the Center of Latin American Issues, Goerge Washington University.

١- انظر حول طبيعة الأوامر التنفيذية التي يصدرها رؤساء الولايـات المتّحـدة الأمريكيّـة: روبرت أ.كارب ورونالد ستيدهام، "الإجراءات القضائيّة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة"، ترجمة د. علا أبو زيد، الطبعة الإنجليزية الثانية، الجمعيّة المصرية لنشر المعرفـة والثقافـة العالميّة، القاهرة، ١٩٧٧، ص١٨.

2- Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade", Op. cit.,p.84.

وهذا القانون يندرج في إطار ما عرف بالمشروع الكـوبيّ (The Cuban Project)، أو (Operation Mongoose) التي قدّمها الجنرال الأمريكـيّ Lansadle في ١٩٦٢/١/١٨. وكان من المتوقع أن يسفر تطبيقها عن تدمير الثورة الكوبيّة في غضون أشهر عن طريـق تدابير اقتصاديّة وعسكرية وعمليات مخابراتية وحتى تدابير للتأثيـر النفسـي علـى الشـعب الكوبيّ. المرجع نفسه، ص٨٩- ٩٠.

- **قانون الديمقراطية الكوبّية** (The Cuban Democracy Act) والـذي عُرف بقانون تورسيلي (Torricelli Act) الصادر عام ١٩٩٢[١]: وتأتي خطـورة هذا القانون من كونه جاء في مرحلةٍ، أرادت فيها كوبا إعـادة هيكلـة تجارتـا الخارجّية بعد انيار الاتحاد السوفيتي. فعملت على توجيه تجارتا الخارجّية إلى كندا وأوروبا وأمريكا اللاتينّية، وتزايدت التجارة مع فروع الشركات الأمريكّية المنتشرة في هذه الدول ولاسّيما في مجال النقل البحري، ليأتي هذا القانون ويمنع الفـروع الخارجّية للشركات الأمريكّية من التعامل مع كوبا، إلى جانب منع السفن التي تمرّ في الموانئ الكوبّية من الدخول إلى الموانئ الأمريكّية لمدة ١٨٠ يوماً، كما تضـمّن القانون وقف المساعدات لأّية دولة تقدّم مساعدات لكوبا.[٢]

- **قـانـون الحـرّيـة والتـضـامـن مـع كوبـا** (The Cuban Freedom And Democratic Solidarity Act)، أو كمـا يُعرف بقانون هيلمز بورتون (Helms Burton Act) عام ١٩٩٦: في هذا القانون ذهبت العقوبات الأمريكّية في طبيعتها التدخّلية إلى مدى أبعد. حيـث تضـمّن القانون في جزأيه الأول والثاني نصوصاً متنوّعةً حول الديمقراطية، وحقوق الإنسان وحق تقرير المصير[٣]. وقد عملت كوبا على تقديم مذكرةٍ عُمِمت كإحدى وثـائق الجمعّية العامة للأمم المّتحدة، بّينت فيها أبـرز نقاط الانتقـاد لهـذا القـانون.

١- وذلك نسبةً إلى النائب Robert Torricelli الذي بادر بتقديمه إلى الكونغرس:
case studies index, Peterson Institute For International Economics
«http//www.piie.com/research/topics/sanctions/casestudy.cfm »

2- Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade", Op. cit., p.129-130.

٣- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالمّية، مرجع سـابق، ص ٥١٨.

ولقيت هذه الوثيقة تأييداً واسع النطاق في مداولات الجمعيّة العامـة، وواكبـت بذلك مرحلة مناقشة القانون وإصداره، وكانت هذه النقاط هي الآتيّة[١]:

- حظر واردات منتجات السكر الآتيّة من دولٍ تشتريه من كوبا:

يذهب هذا القانون أبعد من القوانين السابقة له في محاربته لمنتجات السـكر عماد الاقتصاد الكوبيّ. فقد اعُتبِر هذا الموضوع بمثابة عملٍ انتقامي ضد الدول التي لها روابط تجارية مع كوبا، وخرقاً لسيادة هذه الدول وقراراتا الداخلية المتعلقـة بإدارة اقتصادها، ناهيك عن أنه يتناقض مع الالتزامات التعاقدية للولايات المتّحدة الأمريكيّة الناجمة عن اتفاق أمريكا الشماليّة للتجارة الحرة (NAFTA) واتفاقيات منظمة التجارة العالميّة.

- رفع دعاوى قضائيّة أمام محاكم الولايات المتّحدة الأمريكيّة ضد رعايا الدول الأخرى بسبب تجارتم مع كوبا أو الاستثمار فيها:

من شأن ذلك أن يزجّ بعددٍ كبيرٍ من الشركات التابعة لدولٍ مختلفـةٍ أمـام محاكم الولايات المتّحدة الأمريكيّة، حيث خوّل الأشخاص المتضررين من عمليات التأميم في كوبا، سواء أكانوا أمريكيّين أم من الكوبيّين الذين اكتسبوا الجنسـية الأمريكيّة في وقتٍ لاحقٍ على التأميم، أن يرفعوا دعاوى أمام المحاكم الأمريكيّـة، على كل شخص ماديّ أو معنويّ، له روابط اقتصاديّة مـع كوبـا، ذات صـلة

١- أقرّ الكونغرس الأمريكيّ هذا القانون في عهد الرئيس الأسبق بيل كلينتون بتاريخ ١٩٩٦/٣/٥ بناءً على اقتراح كل من عضو مجلس الشيوخ Jesse Helms والنائب Dan Burton. انظـر وثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/50/172 تاريخ ١٩٩٥/٥/٤، والتي تضمّنت مـذكّرة مقدّمة من وزارة الخارجيّة الكوبيّة تمّ من خلالها تحليل الآثار المترتبة على قانون هيلمز بورتون من الناحية السياسيّة والقانونيّة، وعُممت كإحدى وثائق الجمعيّة العامة.

بالممتلكات المؤممة، والعائدة لأولئك المتضررين، مع إمكانيّة الحكم بتعويض تصل قيمته إلى ثلاثة أمثال قيمة هذه الممتلكات. وبالتالي سيكون هناك أشخاص وشركات من عدة دول تواجه دعاوى قضائية أمام المحاكم الأمريكيّة بسبب روابطها الاقتصاديّة مع كوبا، ولن تكون النتيجة في مثل هذا الحال إلاّ تطبيق القوانين الأمريكيّة بدلاً من قوانين الدول التي يتواجد على أراضيها الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين محل الدعوى.

- حظر منح قروض للشركات التي لها تجارة مع كوبا أو استثمارات فيها أيّاً كانت الدّولة التابعة لها هذه الشركات:

إن نصّاً كهذا كفيلٌ بأن يحظر على المؤسسات الماليّة التابعة للولايات المتّحدة الأمريكيّة تقديم قروض للشركات التي تتعامل مع كوبا، وبالتالي تُخيّر هذه الشركات بين علاقاتا مع كوبا أو الولايات المتّحدة الأمريكيّة.

- تدابير انتقامية ضد شركات الدول التي لها تجارة مع كوبا أو استثمارات فيها تتعلق بممتلكات شملتها عمليات التأميم:

إذ يمنع القانون موظفي هذه الشركات أو حملة الأسهم فيها من دخول الولايات المتّحدة الأمريكيّة، ويمتد المنع ليشمل زوجات وأزواج وأبناء أولئك الأشخاص، الأمر الذي يخالف من جديد ما تضمنه اتفاق (NAFTA) من حيث ما اتفقت عليه أطرافه بشأن السماح لرعايا كلّ منها بالدخول إلى أراضيها لممارسة التجارة الحرّة.

- حبس المدفوعات الأمريكيّة عن المؤسسات الماليّة الدوليّة:

حيث ربط هذا القانون حبس هذه المدفوعات؛ بمعدل ما تقدمه تلك المؤسسات من قروض إلى كوبا.

- وقف المساعدات المقدمة إلى الدول التابعة سابقاً للاتحاد السوفييتي:

في محاولةٍ لإحكام الطوق على كوبا تضمّن القانون نصّاً يطالب الرئيس الأمريكيّ بالعمل على وقف المساعدات الممنوحة لتلك الدول في حال تقديمها لأيّة مساعدة إلى كوبا أو التجارة معها "خارج نطاق السوق"[١].

طلبت الجمعيّة العامة لمنظمة الدول الأمريكيّة عام ١٩٩٦ من **لجنة الفقهاء الأمريكيّين** التابعة لهذه المنظمة بيان رأيها في قانون (Helms Burton)[٢]؛ فوجدت هذه اللجنة عدة نقاط جديرة بالبحث في هذا القانون أهمها المسؤوليّة الدوليّة الناجمة عن سنّه وتطبيقه، وتوصلت إلى عدم توافقه مع قواعد ممارسة الاختصاص القانونيّ في القانون الدوليّ، منطلقةً في ذلك من أن ممارسة الدّولة للاختصاص التشريعيّ خارج إقليمها مقيدة بمعيار المعقولية، ومدى ارتباط السلوك الذي يقع خارج الإقليم ارتباطاً جوهرياً بمصالح الدّولة، كأن تكون تلك الأفعال قد ارتكبت في الخارج من قبل مواطنيها، ولها ارتباطٌ وثيقٌ بالمصالح السياديّة الجوهريّة للدولة[٣].

١- التجارة خارج السّوق تتضمن عدة محاور كالصادرات المنطوية على منح أو أسعار تساهلية والواردات المترافقة مع تعريفات تفضيلية. لمزيد من التفاصيل انظر وثيقة الجمعيّة العامة (A/50/172) تاريخ ١٩٩٥/٥/٤، المتضمنة مذكرة وزارة الخارجيّة الكوبيّة الموجّهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة، مرجع سابق.

٢- انظر في ذلك قرار الجمعيّة العامة لمنظمة الدول الأمريكيّة:

OAS Resolution On Free Trade And Investment In The Hemisphere, Approved By The General Assembly On June 4, 1996, OAS Doc. OEA/SER.P AG/doc.3375/96.

3- Harlod G.Maier, (The Trade Embargo As An International Political Instrument), New England Law Review,Vol.34:1,1999.

أمّا الجماعة الأوروبّية فقد رأت في الدعوى التي تقدّمت بها أمام جهاز تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالميّة بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٣ أن هذا القانون يتناقض مع العديد من المبادئ والأسس التي تقوم عليها اتفاقيات منظمة التجارة العالميّة وعلى رأسها شرط الدّولة الأولى بالرعاية (MFN)، وشرط المعاملة الوطنيّة ومبدأ الشفافية والمبادئ المتعلقة بحرية الترانزيت، والإلغاء العام للقيود الكميّة، وعدم التمييز في القيود الكميّة، والنفاذ إلى الأسواق والقواعد المتعلقة بانتقال الأشخاص الطبيعيين الموردين للخدمات.

قوبلت هذه الدعوى بإصرارٍ أمريكي على إخراج هذه القضية من اختصاص جهاز تسوية المنازعات باعتبارها مرتبطةً بأمنها القومي الخاصّ. ولجأت إلى الطرق الدبلوماسيّة لينتهيَ الأمر بتوقيع الطرفين مذكرة تفاهمٍ تضمّنت "إلغاء التهديدات الموجهة للشركات الأوروبّية بموجب قانون هيلمز بورتون، مقابل اعتماد سياسة دولّية أكثر صراحة"[١].

ولابدّ في هذا السياق من التعرّض لمسألة التأميم التي جعلت منها الولايات المتّحدة الأمريكيّة ذريعةً أساسيةً لسلسلة عقوباتها الاقتصاديّة على كوبا، عندما ذهبت إلى أن تضرر مصالح رعاياها الاقتصاديّة نتيجة التأميم يعطيها الحقّ في اتخاذ هذه العقوبات.

وهناك مجموعة من الضوابط التي تحكم هذه المسألة في القانون الدوليّ. ومن أبرز المحطات الّتي رسخّت هذه الضوابط حكم محكمة العدل الدوليّة في قضيّة تأميم شركات الزيت الإيرانّية؛ والذي أكّد أن التأميم هو من اختصاص الدّولة

١- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، مرجع سابق، ص٥٤١.

التي تقوم به، وتنظمه بموجب قوانينها الداخليّة[١]. ويردّ على هذا الاختصاص بعض القيود تتمثل في ضرورة ألاّ يكون التأميم ذا طابع تمييزيّ؛ أي يستهدف مـواطني دولة معينة دون غيرهم، ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة للدولـة، لا أن تكـون دوافعه انتقاميّة بحتة[٢]. وأن يكون قرار التأميم منصّباً على ممتلكات داخـل نطـاق إقليم الدّولة المؤممة، وشأنه شأن غيره من الحقوق يجب ألاّ يترافق بالتعسـف في ممارسته[٣].

ولطالما أكّدت كوبا على أن عمليات التأميم التي قامت بها، لم تكـن ذات طـابع تمييزيّ، لأنها شملت ممتلكات مواطنين كوبيين وأجانب من جنسياتٍ مختلفةٍ علـى حـد سواء. كما لم تكن ذات طابع انتقاميّ رداً على الإجراءات المتّخذة بحقّ واردات السـكر الكوبيّ، بل كلّ ما في الأمر هو أن ارتفاع نسبة الممتلكات الأمريكيّة في كوبا جعلها تتأثر

١- كما تأكّد هذا الاتجاه في مناقشات الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة وقراراتها ابتداءً من القرار A/RES/1802 عام ١٩٦٣، انظر في ذلك: د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القـانون الدوليّ العام، مرجع سابق، ص١٦٦.

٢- د. محمد عبد العزيز أبو سليخة، "المسؤوليّة الدوليّة عن تنفيذ قرارات الأمم المتّحدة"، الجزء الأول: النظريّة العامة للمسؤولية الدوليّة، دار المعرفـة، الكويـت، ١٩٨١. ص ١٣٢-١٣٣-١٣٤.

٣- الأمر الذي بحثته المحكمة الدائمة للعدل الدوليّ في قضية مصـنع Chorzow إذ خلصـت المحكمة إلى أنه لا يوجد تعسف في استعمال الحقّ في هذه القضية، وأنّ محل النزاع هو من أعمال الإدارة العاديّة وغرضه ليس الحصول على مصالح غير مشروعة والمقصـود هنـا التأميمات التي أجرتا ألمانيا. د.محمد عبد العزيز أبو سليخة، المرجع السابق، ص ١٣٤.

بالتأميم أكثر من غيرها[١]. أمّا الدافع الأساسيّ لهذه التأميمات فهو تحقيق المنفعـة العامـة، وضمان التنمّية الاقتصاديّة والاجتماعيّة لشعبها وفقاً لأحكام قانونا المحلي[٢].

لكنّ المحور الأساسيّ في الخلاف حول عمليات التأميم الكوبّية، كان مسـألة التعويض التي تتجاذبا في القانون الدوليّ نظريتان أساسيتان:

النظرّية الأولى: دافعت عنها الدول الغربّية، وتقضي بضرورة دفع تعـويض كامل للجهة المتضررة.

أما **النظرّية الثانية**: فتقتصر على التعويض النسبي منطلقةً من أن المشـروعات المؤممة سبق واستغلها مالكوها قبل التأميم، لذلك كل ما يُستحقونه هو مبلغ نسبيّ.

وحسمت محكمة العدل الدوليّة هذا الجدل في قضية تأميم شـركات الـنفط الإيرانّية - البريطانّية، عندما توصّلت في هذه القضية إلى أن " القانون الـدوليّ لا يتدخل في التأميم الذي هو من حقّ كل دولة ذات سيادة إلاّ من حيث وجوب أن

١- انظر وثيقة الجمعّية العامة للأمم المّتحدة رقم A/50/211 المتضمّنة رسالة من الممثل الدائم لكوبا بشأن البند المعنون "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي فرضته الولايات المّتحدة الأمريكّية على كوبا".

٢- تم التأميم بموجب المادة (٢٤) من الدستور الكوبيّ الصادر عام ١٩٤٠، وأحكام القانون الأساسي المؤرّخ في شباط ١٩٥٩. انظـر وثيقـة الجمعّيـة العامـة للأمـم المّتحـدة رقمA/50/211 التي سبقت الإشارة إليها. هذا ويلجأ الفقه عادةً إلى تمييز التأميم عن نزع الملكية الذي يأتي تلبّية لظروف طارئة تمر با الدّولة على أساس استناد التأميم إلى نصوص دستورّية لا بموجب قرارات إدارّية بحتة. د.محمد عبد العزيز أبو سليخة، "المسؤولّية الدولّية عن تنفيـ ـذ قرارات الأمم المّتحدة"، مرجع سابق، ص١٢٧.

يكون التأميم مقابل تعويض عادل وسريع، ويكون مرجع تحديده هـو القضـاء الداخلي للدولة بالدرجة الأولى"[١].

وكان قانون التأميم الكوبيّ قد نصّ على سداد قيمة الممتلكات المؤممة بواسطة سندات تصدرها الحكومة الكوبيّة مدتها (٣٠) سنة، بحيث يتمّ ذلك بحلول سـنة ١٩٩٠[٢]، ترافق ذلك مع تمسّك الولايات المتّحدة بمطلبها بدفع تعـويض كامـل فوري[٣]. لكن كوبا رأت أن التعويض هو مسألة قابلة للتفـاوض، لأن تنفيـذها للشروط الأمريكيّة في ظل الظروف الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي يمر بها الاقتصـاد الكوبيّ أمرٌ مستحيلٌ[٤]. لذلك عرضت اتّباع أسلوب (اتفاقيّات المبالغ الإجماليّـة)، وبموجبه يتمّ التوصل إلى إتفاق بين حكومات الدول المعنيّة، يُحدد قيمة التعويض، عينياً كان أم نقدياً، ليتمّ تسديده على عدة سنوات. وقد لجأت كوبـا إلى هـذا

١- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص١١٦. وانظر كذلك د. محمد الذوب، التنظيم الدوليّ، مرجع سابق، ص ٢٧٩. يرى بعض الفقهـاء عدم إلزامية التعويض؛ فأوبنهايم والقاضي لوترباخت يقولان " لا يمكـن تطبيـق مبـدأ التعويض عندما يحدث تغيير في النظام السياسيّ والاقتصاديّ". حسيب نمر، "التأميم: بحث علمي حقوقيّ في التأميم"، الطبعة الثانيّة، دار الطباعة اللبنانية، د.ت.ن، ص ٧١.

٢- كما نصّ على إنشاء صندوق خاص لغرض استهلاك السندات يُغذى بنسبة (٢٥%) من العملة الأجنبيّة الناجمة عن مشتريات السكر الكوبيّ الأمر الذي يستلزم رفع العقوبات عن هذا القطاع لتلبية متطلبات التعويضات. وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/50/211 التي سبقت الإشارة إليها.

3- Andres Zaldivar Dieguez, "Blockade….", Op. cit.,p.62.

4- Andres Zaldivar Dieguez, Ibid., p.64.

ويرى الفقيه السويسري بينشدلر أنه "من الواجب أن تؤخذ بعين الاعتبار ظروف الوضع الاقتصاديّ والإمكانيات الماليّة للدولة في مثل هذه القضايا ". حسيب نمـر، "التـأميم"، مرجع سابق، ص٧١.

الأسلوب لتسوية المطالبات التي تقدّم بها مواطنو عدة دول[١]، في ظلّ رفضه من قبل الولايات المتّحدة الأمريكيّة التي سبق وأن ارتضت تطبيقه في فترة ما بعد الحرب العالميّة الثانية بشروطٍ أقل مما عرضته كوبا، وهو ما أدى في النهاية إلى بقاء مواطنيها دون أيّ تعويض[٢].

وصفوة القول: إن حقّ كوبا في إجراء التأميم ثابتٌ ولا غبار عليه، وفقاً لقواعد القانون الدوليّ باعتباره أحد الأوجه التي يمكن أن تظهر فيها سيادة الدّولة. لكن مشكلة التعويض هي التي فتحت الباب أمام الولايات المتّحدة لاتخاذه ذريعة لعقوباتا الاقتصاديّة. صحيح أن كوبا قد عبّرت عن عدم قدرتا على الالتزام بفورية التعويض، لكنها لم تنكره كمبدأ، بل نصّت قوانينها عليه، وأبدت مراراً استعدادها للتفاوض حوله مع إمكانية دفع فوائد إضافيّة. ولو كان تحصيل التعويض هو ما يؤرّق الولايات المتّحدة، لكانت انتهجت نجاً مغايراً لما ذهبت إليه من فرض للعقوبات الاقتصاديّة، نجاً تمليه عليها التزاماتا الدوليّة بحلّ المنازعات الدوليّة بالطرق السّلميّة المتعددة التي يوفرها القانون الدوليّ، لكن نوايا الولايات المتّحدة وغاياتا التي تذهب إلى أبعد من مسألة التعويض لتصلّ إلى فرض تغيير شامل اقتصاديّ وسياسيّ، هي ما يُفسر سلوكها في هذه القضية، وابتعادها عن التوصل إلى تسوية مع كوبا.

١- وقعت كوبا مثل هذه الاتفاقيات مع كل من سويسرا وإسبانيا وبريطانيا وفرنسا وكندا وإيطاليا لتسوية مطالبات مواطنيها الناجمة عن التأميم، وثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، رقم A/50/211، التي سبقت الإشارة إليها.

٢- وثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، رقم A/50/211، التي سبقت الإشارة إليها.

ورغبةً من كوبا في إسماع صوتا للعالم، تقدّمت في الدورة السادسة والأربعين للجمعية العامة للأمم المّتحدة بطلب إدراج بندٍ تكميلي في جدول أعمالها[١]. ومنذ ذلك الوقت والجمعّية العامة تصدر قراراً بعنوان **(ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي تفرضه الولايات المّتحدة الأمريكّية على كوبا)**، وتطالب فيه بإلغاء هذه العقوبات التي تعتبرها متناقضة مع مبادئ المساواة في السيادة، وعدم التدخّل في الشؤون الداخلّية، وحرية الملاحة والتجارة الدولّية[٢].

١- وذلك بموجب المادة (١٤) من النظام الداخلي للجمعّية، انظر الوثيقـة رقـمA/46/193 تاريخ ١٩٩١/٨/١٩ المتضمّنة طلب إدراج بند تكميلي في جدول أعمال الدورة (٤٦).

٢- انظر قرار الجمعّية العامة للأمم المّتحدة رقم A/RES/47/19 تاريخ ٢٤/ ١٩٩٢/١١.
وقد جاء في كلمة مندوب الجمهورية العربّية السورية في الأمم المّتحدة خلال المـداولات الخاصّة بذا القرار في الدورة الحادية والستين: إنهاء هذه العقوبات من شأنه " أن يسـاعد في تهيئة مناخ إيجابي في العلاقات الدولّية ويعزز دور الشرعّية الدولّية في صيانة مبدأ تساوي الدول في السيادة ". انظر الوثيقة رقم A/61/132 تاريخ ٢٠٠٦/٨/٨ المتضـمّنة تقريـر الأمين العام للأمم المّتحدة بشأن "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي فرضته الولايات المّتحدة الأمريكّية على كوبا"، أما في مداولات الدورة الثالثة والسـتين: جاء في كلمة المندوب الدائم للجمهورية العربّية السوريّة في الأمم المتحدة" إن تصـرفات وإجراءات الولايات المّتحدة تنال من استقلال وسيادة كوبا ووحدة أراضها وسـلامتها الإقليمّية، وذلك في تديد مباشر لاستقرار المنطقة وفي تديد صارخ للأمن والسّلم الدولّيين في العالم" . انظر وثيقة الأمم المّتحدة رقم A/63/PV.33 تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٩ المتضمّنة المحاضر الرسمية للجلسة /٣٣/ من الدورة /٦٣/ للجمعّية العامة.
كما جدد السيد وليد المعلم، وزير الخارجّية السوري، في كلمته في افتتاح الدورة (٦٦) للجمعّيـة العامة للأمم المّتحدة، بتاريخ ٢٠١١/٩/٢٦ الدعوة إلى إنهاء الحصار المفروض على كوبا منذ عقود.
انظر الكلمة المتوفرة باللغة الإنكليزية ضمن الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة:
«http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/sy_en.pdf»

وبذلك تكون الولايات المتّحدة الأمريكيّة قد خرقت جملة من مبادئ القانون الدوليّ في عقوباتها على كوبا، يأتي في مقدّمتها مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخليّة، واحترام سيادة الدول الأخرى، وحلّ المنازعات الدوليّة بالطرق السلميّة، ومبدأ حسن النية الواجب إتباعه في العلاقات الدوليّة. كلّ ذلك في سبيل عزل كوبا وتدمير إمكاناتها الاقتصاديّة، ناهيك عن المخالفات المرتكبة على صعيد حقوق الشعب الكوبيّ، الذي عانى من ظروفٍ صعبةٍ جراء ما آلت إليه الظروف الاقتصاديّة والاجتماعيّة بعد هذه السنين الطويلة من العقوبات. والتي بعد مرور كل هذه الفترة الزمنية لم تحدث التأثير الذي ترغب به الولايات المتّحدة الأمريكيّة، والمتمثل في تغيير النظام السياسيّ والاقتصاديّ الموجود في كوبا. وإن كان ذلك يدل على شيء؛ فإنه يدل على فشل السياسة الأمريكيّة تجاه كوبا[1]. والمتمثلة في رفضها الاعتراف بحق الدول بتبني أنظمة سياسيّة واقتصاديّة واجتماعيّة، قد تختلف فيما بينها دون أن يعيق ذلك التعايش بين هذه الأنظمة في منظومة العلاقات الدوليّة. وهو ما أقرّته محكمة العدل

١- أقرّت وزارة الخارجيّة الأمريكيّة هيلاري كلينتون بفشل السياسة الأمريكيّة على كوبا، ورحبت بالانفتاح والحوار مع كوبا ، وهو ما دفع بلادها إلى تخفيف القيود المفروضة على سفر الأمريكيّين إلى كوبا مما سيتيح عمليات زيارة لذوي الأصول الكوبيّة إلى أمريكا إلى جانب تخفيف القيود على عمليات تحويل الأموال: انظر في تصريح الوزيرة كلينتون الصادر بتاريخ: ٢٠٠٩/٤/١٨، انظر في هذا التصريح موقع صحيفة الجزيرة:

« http://www.al-jazirah.com.sa/139236/du17d.htm»

ومن جهتها اعتبرت كوبا أن أي تغيّر في العلاقات مع واشنطن يشترط مسبقاً إلغاء قانونيّ هيلمز بورتون وتوريسللي عماد العقوبات الأمريكيّة على كوبا.

Andres Zaldivar Deiguez, "Blockade", Op. cit., p.241.

الدولّية في قضية الأنشطة الحربّية وشبه الحربّية في نيكـاراغوا وضـدها عـام ١٩٨٦[١].

٢- العقوبات الاقتصاديّة الأمريكّية على سورية:

تعرضت سورية لحملاتٍ متتالّية من العقوبات الاقتصاديّة الأمريكّيـة والّتـي تتمثل حالياً بثلاث فئاتٍ:

- الفئة الأولى: قانون محاسبة سورية واستعادة السيادة اللبنانّية عام ٢٠٠٣ (Syria Accountability And Lebanese Sovereignty Restoration Act)[٢]:

1- Military and Paramilitary Activities in ang Against Nicaragua (Nicar. *V* US) Merits, 1986, Rep, 14.(Judgment of June 27), See:
« http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nus&case=70&k=66»

٢- يُشار إلى أن هناك بعض الاختلافات بين نص هذا القانون ونصّ مشروع قـانون سبق وتم تقديمه أمام الكونغرس دون أن يتم إقراره، وهو قانون محاسـبة سـورية (The Syria Accountability Act)، وأبرز نقاط الاختلاف بين نصّي القـانونّين تتمثل في أنّ قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان على الرغم من أنّـه تضـمن عقوبات أخف وطأة من سابقه لكّنه كان يتطلب مسؤولية أكبر مـن جانـب الـرئيس الأمريكّي في مسائل تجديد أو تشديد العقوبات، فهو يتطلب أن يكون التشديد مرتبطـاً بالمصالح الجوهرية (vital) للأمن القومي الأمريكّي، ويطالب الرئيس بتوجيـه تقريـر إلى الكونغرس يوضح فيه هذه الأسباب. انظر في ذلك:
Syria Accountability And Lebanese Sovergnity Restoration Act, Middle East Intelligence Bulletin Vol.5 No.10, 2003. availabale at:
«http://www.meforum.org/meib/issues/0310.htm»
وكانت سورية عرضة لعقوبات الولايات المّتحدة الأمريكّية منذ عام ١٩٨٦ إذ أدرجـت سورية فيما تسميه اللوائح الخاصّة بالدول الراعية للإرهاب الدوليّ منذ عام ١٩٨٢ والتي بموجبها يمكن فرض عقوبات على هذه الدول، وفي عام ١٩٨٦ قامت الولايات المّتحـدة

أتاح هذا القانون لرئيس الولايات المتّحدة الأمريكيّة إمكانيّة اختيار اثنتين من مجموعة العقوبات التي تضمّنها، والتي تمثّلت بالآتي[١]:

- منع تصدير المنتجات الأمريكيّة إلى سورية، ما عدا المواد الغذائية والأدوية.

- منع رجال الأعمال الأمريكيّين من العمل في سورية.

- تقييد حركة الدبلوماسيّين السّوريين في العاصمة واشنطن ونيويورك.

- منع الطائرات العائدة لشركة الطيران السورية من الإقلاع أو الهبوط أو التحليق فوق الأراضي الأمريكيّة.

- تخفيض مستوى العلاقات الدبلوماسيّة مع سورية، عدا ما هو ضروري لحماية مصالح الولايات المتّحدة الأمريكيّة، أو العمل على تنفيذ أهداف هذا القانون.

- تجميد الصفقات المتعلّقة بالممتلكات التي للحكومة السورية مصالح فيها ومنع المواطنين الأمريكيّين من التعامل بشكل عام أو خاص معها.

الأمريكيّة بوضع حد لاستثناء سورية من التدابير العقابية التي فرضت على عدة دول بموجبها، فكانت سورية منذ ذلك الوقت عرضة للعقوبات الأمريكيّة التي شملت منع تصدير السلع أو التكنولوجيا التي يتطلب تصديرها إصدار شهادات رسمية معينة. وفي العام نفسه تمّ تبني مجموعة من العقوبات تتعلق بالتمويلات الماليّة وعقود قطاع المواصلات، والخطوط الجوّية السوريّة إلى جانب عقوبات دبلوماسيّة. انظر حول هذه العقوبات:
Peterson Institute For International Economics, case studies index, available at:
«http//www.iie.com»

١- انظر النص الكامل للقانون المشار إليه أعلاه على الرابط الإلكتروني التالي على موقع مكتب الصناعة والأمن (Berue of Industry and Security) ، وزارة التجارة الأمريكيّة:
«http://www.bis.doc.gov/licensing/syriahr1828act.htm »

ووقع اختيار الرئيس الأمريكيّ على اثنتين من هذه العقوبات. وهـي تلـك المتعلّقة بمنع الصادرات الأمريكيّة إلى سورية، وتلك التي استهدفت حركة وعمل الطيران السوري، وذلك بموجب الأمر التنفيذي (Executive Order-EO) رقم (١٣٣٣٨) الذي أصدره الرئيس الأمريكيّ السابق جورج بوش عام ٢٠٠٤[١].

وقد عملت الجهات الراعية لهذا القانون على البحث عن تبريرٍ لمـا احتوتـه نصوصه؛ فساقت أربع ذرائع رئيسية، أولها التدخّل الدائم لسـورية في الشـؤون اللبنانية، وثانيها حيازة سورية وتطويرها لأسلحة الدمار الشامل، أما ثالثها فهـي دعم سورية للإرهاب، ورابع هذه الذرائع هي زعزعة أمن واستقرار العراق[٢].

وإذا تأملنا هذه الذرائع المزعومة لوجدنا أن الردّ عليها، يأتي بتتبع النهج الذي تبنته سورية في كلّ من القضايا التي طالتها الاتامات الأمريكيّة.

أ- التدخل في الشؤون الداخليّة اللبنانيّة ووجود القوات العسكريّة السوريّة في لبنان:

أصبح من المعروف أن هذه القوات كانت قد وجدت بناءً على سلسلةٍ مـن الاتفاقيات بين سورية ولبنان على رأسها اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، الأمر الذي جعل هذا التواجد العسكريّ مشروعاً طالما أنه بُني على رضا الدّولة صاحبة الإقليم الموجودة عليه هذه القوات. فها هي القوات العسكريّة الأمريكيّة قـد تواجـدت

1- Executive Order 13338: Blocking Property of Certain Persons and Prohibitig the Export of Certain Goods to Syria. (11 May,2004).

2- Claude Salhani, (The Syria Accountability Act: Taking The Wrong Road To Damascus), Policy Analysis No. 512, 18 March 2004, p3-4-5, available at:

«http//www.cato.org/pubs/pas/pa512.pdf »

خارج حدود أراضيها؛ فعلى سبيل المثال تنشر الولايات المتّحدة الأمريكيّة جنـوداً في عدة دول منها ألمانيا واليابان وكوريا الجنوبيّـة، دون أن يُثـار حولهـا أيّـة اعتراضات، كونا مؤسسة على رضا الدّولة صاحبة الإقليم. كما أن اتّباع دولةٍ ما لنهجٍ معيّنٍ في علاقاتا الدوليّة وما تبرمه من اتفاقيات هو جـزء مـن ممارسـتها لسيادتا، وتدخّل الدول في خياراتا المتعلقة بذا المال ماهو إلا تدخلٌ في صـميم شؤونا الداخليّة.

والآن وبعد أن انسحبت القوات العسكريّة السوريّة بشكلٍ كاملٍ من لبنـان عام ٢٠٠٥ يكون هذا القانون قد خسر أحد الأسس المزعومة التي بُني عليها.

ب- الاتامات الموجّهة لسوريا بدعمها للإرهاب:

هذه الاتامات ما هي إلا حصيلة لتمسّك سورية بموقفها الداعم لحق الشعوب بمقاومة الاحتلال، وشرعية هذا الحقّ في ظل غياب تعريفٍ متفـقٍ عليـه دوليـاً للإرهاب. الأمر الذي أفسح المال واسعاً للعبة المصطلحات والخلط المتعمد بـين الإرهاب ومقاومة الاحتلال، وهو ما أدركت سورية خطورته، فوجهت الـدعوة مبكّراً لعقد مؤتمرٍ دولي للتوصّل إلى تعريفٍ يؤدي لإنهاء الخلافـات حـول هـذا المفهوم، ويرسم حدّاً فاصلاً بين الإرهاب وحق الشعوب الثابت قانونياً بمقاومـة الاحتلال. وقد جاءت دعوة سورية الّتي أطلقها القائد الراحل حافظ الأسد بمثابة ردّ فعل على تمسّك دول معينة، لاسيما بريطانيا والولايات المتّحـدة الأمريكيّـة بتفسيرها الخاصّ لماهية الإرهاب، ليأتي قرار الجمعيّـة العامـة للأمـم المتّحـدة

A/RES/42 (159) الصادر بتاريخ ١٩٨٧/١٢/٧كأحد القرارات الدوليّة المؤكدة على ضرورة التمييز بين الإرهاب والمقاومة[١].

ت- امتلاك أسلحة الدمار الشامل وتطويرها:

تستمر الأكاذيب التي بُني عليها هذا القانون لتصل إلى الادعـاءات المتعلقّـة بامتلاك سورية وتطويرها لمثل هذه الأسلحة، وهنا لابدّ من التأكيد على أن سورية من الدول الملتزمة بما تفرضه قواعد القانون الدوليّ المتعلّقة بذا الشأن فقد كانـت من أوائل الدول التي وقّعت على معاهدة عدم انتشار السلاح النـووي (NPT) والتي بموجبها تمتنع الدول الأطراف غير الحائزة مسبقاً عن حيازة مثل هذا السلاح، وتُخضع نشاطاتا المتصلة بذا المال لتفتيش الوكالة الدوليّة للطاقة الذرّية، وكل ما لدى سورية في المال النووي هو مفاعل مخصص للأبحاث العلميّة يخضع لعمليـات تفتيش دوريـّة من الوكالـة[٢]. كما تتعاون سورية مع الوكالة الدوليّـة للطاقـة

١- أدانت الجمعيّة العامة في قراراها هذا الإرهاب بكافة أساليبه وممارساته وأينما ارتكب وأياً كان مرتكبه، وأكّدت على ضرورة التعاون في سبيل مكافحته وعلى الحقّ الثابـت غـير القابل للتصرف بمقاومة أشكال السيطرة الاستعماريّة العنصريّة الأجنبيّة كافة، وشـرعيّة كفاح حركات التحرر الوطنيّ. د.محمد عزيز شكري، "الإرهاب الدوليّ دراسة قانونيّـة ناقدة"، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص١٩٨.

٢- أكّد الدكتور إبراهيم عثمان المدير العام لهيئة الطاقة الذرية في الجمهوريّة العربيّة السـوريّة على "أن مفاعل مركز البحوث السوري هو مفاعل صغير جداً وبقـوة ٣٠ كيلـوواط /ساعة، ومخصص للأبحاث السّلمية واستخدامه لتدريب الطلاب الجـامعيين في عمليـات التنشيط النيوتروني والخلايا الحارة بعلم مسبق من الوكالة، هو مفاعل مختـوم ولا يمكـن تشعيع اي مواد في داخله، مؤكداً أنّ المركز يخضع لإشراف وتفتـيش الوكالـة الذريـة بموجب اتفاق الضمانات الشاملة منذ إنشائه عام ١٩٩٦". نُشر هذا التصريح للـدكتور عثمان على الموقع الإلكتروني لصحيفة الوطن السوريّة بتاريخ ٢٠٠٩/٦/١٩.
«http://www.alwatan.sy/dindex.php?idn=59454»

الذرّية في المجالات الفنّية والتقنّية في مجالات الاستخدام السلميّ للطاقة النوويّة[١].

ولطالما طالبت سورية بجعل منطقة الشرق الأوسط منطقة خالّية من أسلحة الدمار الشامل وبخاصّةٍ الأسلحة النوويّة. وتقدّمت عام ٢٠٠٣ بمشروع قرارٍ إلى مجلس الأمن بذا الصدد، طالبت فيه بتفعيل قرارات مجلس الأمن ذات الصلة ودعت دول المنطقة كافةً للانضمام لمعاهدة عدم انتشار السلاح النووي (NPT) والالتزام بالقواعد الدوليّة ذات الصلة[٢].

وشهدت الادعاءات الأمريكيّة المترافقة بالإدعاءات الإسرائيلية حول امتلاك سورية للسلاح النووي تصعيداً منذ قضية موقع الكبر الذي قامت "إسرائيل" عام ٢٠٠٧ بقصفه، لتقوم الولايات المتّحدة الأمريكيّة بنشر مجموعة من الصور الملفقة للموقع. مدعيةً أنه موقعٌ نوويٌ يتمّ تشييده بالتعاون مع كوريا الشماليّة، وما الموقع

١- انظر حول هذا التعاون الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للوكالة الدوليّة للطاقة الذرية:
«http://www.iaea.org/publications/magazines/bulletin/bull252/25205364145.pdf»

٢- انظر في ذلك أخبار الأمم المتّحدة:
- تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٢٩
«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsId=1926»
وتاريخ: ٢٠٠٤/١/٧
«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsId=1955 »
يُشار في هذا السياق إلى أنه من أهم نتائج مؤتمر مراجعة معاهدة عدم انتشار السلاح النووي (NPT) الذي انعقد عام ٢٠١٠ في نيويورك، إقرار عقد مؤتمر لإخلاء منطقة الشرق الأوسط من السلاح النووي وذلك في العام ٢٠١٢، وقامت جامعة الدول العربيّة بتشكيل لجنة للتحضير للمؤتمر تضم في عضويتها كبار المسؤولين في وزارات الخارجيّة للدول الأعضاء في الجامعة.

المذكور إلا موقعاً عسكرياً مهجوراً قامت الولايات المتّحدة و"إسرائيل" باختياره لفبركة فصلاً جديداً من رواية السلاح النووي السوري المزعوم، و إثباتاً منها لسلامة موقفهـا وعدم صحة الادعاءات التي تُثار حول هذا الموقع، وقّعت سورية اتفاقاً مع الوكالة للقيام بزيارة تفتيش واحدة عام ٢٠٠٨، وأكّد أولي هاينوين، كبير مفتشي الوكالة الدوليّـة للطاقة الذرّية، أن عمليّة التفتيش للموقع المزعوم كانت ناجحة، وأن فريق التفتيش كان راضياً بشكل عام عن التعاون السوريّ في عمليّة التفتيش الذي تؤكد سورية دائماً على أنه لا بدّ أن يكون في "**إطار الضوابط القانونيّة والحقوق السياديّة**"[١].

إلا أن أطرافاً دوليّةً أرادت لهذه القضية أن تكون إحدى الأقنية التي تمارس من خلالها الضغط على سورية، فتشيرها كلّما تطلبت مصلحتها ذلك. وهذا ما أسفر عن إحالة "الملف النووي السوري" إلى مجلس الأمن بموجب قرار مجلس محافظي الوكالة الدوليّة للطاقة الذرية GOV/2011/41 تاريخ ٢٠١١/٦/٩، تحت ذريعة عدم أداء سورية لالتزاماتا الدوليّـة المتمثّلة بتطبيق اتفاقات الضمانات[٢] والبروتوكول الإضافي الملحق به، وعدم التعاون مـع الوكالة بشكلٍ كافٍ، الأمر الذي " أثار شكوك الوكالة الدوليّة في سـلمية النشـاطات السوريّة النوويّة، لاسيّما فيما يتعلق بالموقع الموجود في دير الزور"[٣].

١- انظر كلمة الجمهوريّة العربيّة السوريّة في الدورة "٥٢" للمؤتمر العام للوكالة الدوليّة للطاقة الذرّية (٩/٢٩- ٢٠٠٨/١٠/٤)، متوفرة باللغة الإنكليزيّة نظر الرابط التالي على الموقـع الإلكتروني للوكالة الدوليّة للطاقة الذرّية:
«http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC52/Statements/syria.pdf»

٢- انظر وثيقة الوكالة الدوليّة للطاقة الذرّية المتضمّنة اتفاق الضمانات مع الجمهوريّة العربيّـة السوريّة: (INFCIRC/407) .

٣- انظر تقرير المدير العام للوكالة GOV/2011/30 تاريخ ٢٠١١/٥/٢٤ الـذي تم علـى أساسه اتخاذ قرار الإحالة إلى مجلس الأمن، وانظر كذلك مجموعة التقارير السابقة للمـدير العام للوكالة حول الشأن السوري في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨- وحتى عام ٢٠١١:

وما يُثير العجب والاستهجان في السياسة الأمريكيّة، هو التغاضي عن الوضع النووي الإسرائيليّ غير القانونيّ، الذي يهدد أمن المنطقة، بل العالم أجمع، دون أن تُثار حوله أية تساؤلات أمريكيّة. وكيف تغيب عن البال الروايات الأمريكيّة حول الترسانة النووية العراقيّة المزعومة؟ وكيف انتهى المطاف بنا إلى إثبات زيفها وبعدها عن الواقع[١].

ويتضح من هنا أن ارتكاز قانون أمريكيّ كهذا إلى ذريعة امـتلاك سـورية لأسلحة دمار شامل، ما هو إلا أحد أوجه الأكاذيب التي تبني عليهـا الولايـات المتّحدة الأمريكيّة سياساتها تجاه العديد من دول المنطقة.

GOV/2008/60 - GOV/2009/9 - GOV/2009/36 -GOV/2009/56 - GOV/2009/75 -GOV/2010/11 -GOV/2010/29 - GOV/2010/47 - GOV/2010/63 -GOV/2011/8 - GOV/2011/30.

١- أكّد وزير الخارجيّة السوري السيد وليد المعلم في كلمته أمام الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة بتاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٧ على موقف سوريا الداعي إلى إعلان منطقة الشرق الأوسط منطقة خالية مـن جميع أسلحة الدمار الشامل، وعلى ضرورة إلزام إسرائيل بنزع مئات الرؤوس الحربية النووية التي تمتلكها وبإخضاع منشآتها النووية لرقابة الوكالة الدوليّة للطاقة الذرية والانضمام إلى معاهدة عدم الانتشار، وأضاف "إنّ إغلاق باب الحوار واعتماد أسلوب الإملاء والعزل وفـرض العقوبـات الأحاديّة لم يخدم يوماً هدف إقامة علاقات دوليّة صحّية". انظر أعمال الدورة (٦٣) للجمعيّـة العامة للأمم المتّحدة على الرابط الإلكتروني التالي:

«http://www.un.org/ar/ga/63/meetings.shtml »

وكان افتتاح أعمال الدورة (٦٦) للجمعيّة العامة للأمم المتحدة، مناسبة لتجديد سـورية هذه الدعوة من خلال كلمة السيد وزير الخارجيّة السوري، بتاريخ ٢٠١١/٩/٢٦، انظر الكلمة باللغة الإنكليزية المتوفرة على الرابط التالي ضمن موقع الأمم المتحدة:

«http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/sy_en.pdf»

ث- زعزعة استقرار وأمن العراق:

هنا لا بدّ من التساؤل حول حقيقة إدعاء الولايات المّتحدة الأمريكّية حرصها على العراق في الوقت الذي كل ما شهده من فوضى ودمار مرده إلى السياسـات الأمريكّية حياله والتي تتكشف تشعباتا يوماً بعد يوم بعد أن جنى الواقع العراقـي حصيلة هذه السياسات التي بدأت بالاحتلال، واستمرت مع فضـائح المعـتقلات والشركات الأمنية والتورطات في انتهاكات على مستوياتٍ متنوعةٍ.

- الفئـة الثانيـة: العقوبات الاقتصاديّة الأمريكّية الـتي اسـتهدفت المصرف التجاريّ السوريّ

في عام ٢٠٠٦ فرضت وزارة الخزانة الأمريكّية عقوبـات علـى المصـرف التجاريّ السوريّ، بذريعة أنه مركز لعمليات غسيل الأموال التي تستخدم في دعم "الإرهاب". وبالتالي منع البنوك الأمريكّية من التعامل مـع المصـرف التجـاريّ السوري، ولم تقدّم الولايات المّتحدة أية أدلة على هذه الادعاءات، في حين أنهـا هي نفسها مدرجة على اللائحة العالمّية لتبييض الأموال[١].

١- في المؤتمر السوري الثاني للخدمات المصرفية الذي أقامته الجمعّية السورية البريطانية تحـت عنوان (اندماج سورية في الاقتصاد العالميّ) بمشاركة ٦٠٠ شخصية عربية ودوليـة مـن قطاع المال والأعمال تناولت حلقة النقاش الخامسة التي ترأسها ديفيد هيل، المدير التنفيذي لشركة هيل الاستشاريّة الأمريكّية، تأثيرات العقوبات الأمريكّية على النمو الاقتصاديّ في سورية. وأكّد الدكتور دريد درغام مدير المصرف التجاريّ السوري أن العقوبات الـتي فرضتها الإدارة الأمريكّية على المصرف التجاريّ السوري تعود إلى أسـباب سياسـّية، وليست اقتصاديّة، وأن الولايات المّتحدة لم تستطع أن تقدم اي دليل على مخالفة المصرف للأنظمة والقوانين العالمّية. وفي حديثه عن الأسباب الحقّيقية لفـرض الإدارة الأمريكّيـة العقوبات الاقتصاديّة على سورية، أكّد كليف نـوكي، مـدير شـركة إدارة المخـاطر

- الفئة الثالثة: عقوبات على مجموعة من الأفراد والمؤسسات السوريّة

تضمّنت مجموعة أوامر تنفيذية صادرة عن رئيس الولايات المّتحدة الأمريكيّة، تجميد أرصدة مجموعة من الأفراد والمؤسسات السورية، ومنع مواطني الولايـات المّتحدة الأمريكيّة من إجراء أيّة معاملات ماليّة معهم[١].

البريطانية، على عدم وجود عمليات تبييض أموال في المصرف التجاريّ السـوري، وأن الولايات المّتحدة التي تسوق مثل هذه المزاعم هي نفسها موضوعة على اللائحة العالميّـة لتبييض الأموال، وأوضح نوكي أنه على الرغم من تشكيل سورية فرق عمل مـن أجـل مكافحة تبييض الأموال، فإن الإدارة الأمريكيّة فرضت العقوبات الاقتصاديّة عليها، ممـا يؤكد أن الولايات المّتحدة تستخدم المعايير المزدوجة في التعامل مع القضـايا السياسـيّة. الموقع الالكتروني للمصرف التجاريّ السوري:

«http://www.cbs-bank.sy/comercialbank_item.php?item_id=119»

١- هذه الأوامر التنفيذيّة هي:

- Executive Order 13224: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism. (23 September,2001).

- Executive Order 13315: Blocking Property of the Former Iraqi Regime, Its Senior Officials and their Family Members, and Taking Certain Other Actions. (28 August, 2003).

- Executive Order 13382: Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Their Supporters. (28 June,2005).

- Executive Order 13399: Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency with Respect to Syria. (25 April,2006).

انظر نصوص هذه الأوامر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني لوزارة الخزانة الأمريكيّة:

«http://www.ustreasury.gov/offices/enforcement/ofac/programs/syria/syria.html»

وانظر نصوص هذه الأوامر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني المتخصـص بوثـائق الرئاسة الأمريكيّة "The American Presidency Project":

«http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=61410#axzz1KZ4ZUVMU»

آخر العقوبات الأمريكيّة على سورية ما جاء على خلفيّة الأحداث التي شهدتا سورية منذ منتصف آذار٢٠١١[١]، حيث أصدر الرئيس الأمريكيّ ثلاثة أوامر تنفيذية استهدفت مجموعة من الشخصيات والهئيات السورية مستنداً في ذلك إلى القانون الأمريكيّ المسمى:

(The International Emergency Economic Power Act – IEEPA)[2].

وإذا ما تساءلنا عن آثار هذه العقوبات؛ فلا بدّ في البداية من التأكيد على أن سورية ليست من الدول المرتبطة اقتصاديّاً بالولايات المتّحدة الأمريكيّة. فالاقتصاد السوري لا يعتمد على الصفقات الاقتصاديّة مع الولايات المتّحدة الأمريكيّة أو

١- انظر ما سيأتي لاحقاً حول هذه الأحداث، ص ٢٣٥، وما يليها.

٢- هذه الأوامر هي:

-Executive Order 13572: Blocking Property of certain Persons with respect to Human Rights Abuses in Syria, 29/4/2011:

متوفر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للبيت الأبيض:

«http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/29/executive-order-blocking-property-certain-persons-respect-human-rights-a»

-Executive Order 13573: Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, 18/5/2011:

متوفر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للبيت الأبيض:

«http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/18/executive-order-blocking-property-senior-officials-government-syria»

Executive Order 13582: Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, 17/8/ 2011.

متوفر على الرابط على الموقع الإلكتروني للبيت الأبيض:

«http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders»

المساعدات منها[١]. وقد رأى باحثون سياسيون واقتصاديّون أن التأثيرات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة على مصالح بعض الشركات الأمريكيّة العاملة في مجال الطاقة قد تتجاوز الضرر الذي يلحق بالاقتصاد السوري نتيجة هذه العقوبات، لاسيّما فيما يتعلق بالشركات الأمريكيّة العاملة في سورية في مجال التنقيب عن النفط أو في مجال المنتجات الزراعية؛ فهي الأكثر عرضة لخطر هذه العقوبات في ظل وجود مجموعةٍ من الشركات الروسية والصينية على سبيل المثال المنافسة لهذه الشركات[٢]. ووجود هذه الشركات البديلة من شأنه أن يحدّ من مخاطر هذه العقوبات حتى بالنسبة لحصول سورية على قطع الغيار للطائرات السورية من شركة بوينغ الأمريكيّة، وهو القطاع الذي كان من المتوقع أن يكون الأكثر تأثراً[٣].

إلاّ أن هذه العقوبات بدأت تأخذ بُعداً جديداً على خلفيّة الأحداث التي شهدتا سورية منذ منتصف شهر آذار عام ٢٠١١، مترافقةً مع عقوباتٍ من قبل الاتحاد الأوروبي، تحت ذريعة وضع حد لأحداثٍ داخليّةٍ شهدتا سورية خلال عام ٢٠١١، وأسبغت الولايات المتحدة الأمريكية وبعض دول الاتحاد الأوروبي عليها توصيفها الخاص، على النحو الذي ستتم الإشارة إليه لاحقاً[٤].

١- مثلاً تشير أرقام مكتب الإحصاء الأمريكيّ أنه في عام ٢٠٠٢ كانت الصادرات الأمريكيّة إلى سورية تقدر بـ(٢٧٤٠٢) مليون دولار، أما عن ما استوردته الولايات المتّحدة الأمريكيّة من سورية فقدر بـ(١٩٦) مليون دولار. انظر في ذلك:

Claude Salhani, (The Syria Accountability Act), Op. cit., p.8.

2- Claude Salhani, Ibid., p.9

٣- كانت الولايات المتّحدة الأمريكيّة قد منحت في شباط ٢٠٠٩ تراخيص تسمح لسورية بشراء قطع غيار لطائرتي بوينغ(٧٤٧ إس).

٤- انظر ما سيأتي ذكره حول هذه الأحداث ص٢٣٥، وما يليها.

وبذلك تكون العقوبات الاقتصاديّة الأمريكيّة على سورية قد شكّلت دليلاً يُشكك في مدى نجاح سياسة الضغوط الانفراديّة، التي من شأنها تغييب ثقافة الحوار والحدّ من روح الثقة في العلاقات الدوليّة.

الفرع الثاني

العقوبات الاقتصاديّة المحليّـة

نوعٌ آخرُ من العقوبات الاقتصاديّة قد تشهده الدول ذات الطـابع المركـب كالولايات المتّحدة الأمريكيّة، التي تُصنّف على أنها دولة فيدراليّة، وهنا قد تأخذ بعض الولايات زمام المبادرة لفرض عقوبات اقتصاديّة بشكل منفرد دون أن تكون هذه العقوبات موجودة على المستوى الاتحاديّ، كالعقوبات التي فرضـتها ولايـة نيويورك على كل من كوبا والصين وإندونيسـيا والكويـت ولاوس والمغـرب وكوريا الشماليّة والسودان والباكستان وعدد من جمهوريات يوغسلافية السـابقة تحت ذريعة "انتهاك هذه الدول لحقوق الأقليات الدينية"، وكذلك العقوبات الـتي فرضتها ولاتي ماساتشوستس ورودآيلاند على إندونيسيا إثر قضية تيمور الشرقيّة[1].

وسُيكتفى هنا بالإشارة إلى ما أثارته هذه العقوبات من انتقـاداتٍ واسـعةٍ لاسيّما في الأوساط الحقوقية الأمريكيّة، حيث يقف هذا التصـرف الانفـرادي الصادر عن بعض السلطات المحلية عائقاً أمام وحدة القرار السـيادي للولايـات المتّحدة الأمريكيّة، خاصّةً عندما يجري استخدامها إرضاءً لغايات الناخبين في ولايةٍ معينةٍ. هذا إلى جانب العيوب الدستورية التي يتسم بها هذا السـلوك الانفـرادي لبعض الولايات. فالقسم الثامن من المادة (١) من الدستور الأمريكيّ يمنح صلاحية

1- Robert P.O'Quinn, A user's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.12.

تنظيم التجارة وفرض الضرائب التجاريّة، إذا كانت تؤدي إلى ترتيب أعباء على التجارة الخارجيّة الأمريكيّة إلى السلطات الفيدراليّة، وقد أكّدت المحكمة العليا في الولايات المتّحدة الأمريكيّة في حكمٍ لها على أن الحكومة الفيدراليّة هي صاحبة السلطة الحصرية في تنظيم مسائل التجارة الخارجيّة[١].

أما المادة (٦) من الفصل (٢) من الدستور الأمريكيّ فتنصّ على أولويّة الدستور والقوانين والمعاهدات الفيدراليّة على قوانين الولايات، الأمر الذي أكّدته المحكمة العليا في نقضها لقانون صادر في ولاية بنسلفانيا بفرض قيودٍ على تسجيل الأجانب تتجاوز ما هو محدد في القانون الاتحاديّ[٢].

وقد تساءل جانبٌ من الفقه الأمريكيّ عن السبب الذي يقف وراء عدم استخدام الشركات الأمريكيّة المتأثرة بذه العقوبات لعيب عدم دستورية القرار الصادر بفرضها. فوجدوا أن العديد من الشركات تتخوف من ظهورها بمظهر المؤيد للقضية التي كانت وراء فرض مثل هذه العقوبات كما في القضايا التي يُدعى فيها أنه ثمّة انتهاكات لحقوق الإنسان[٣].

١- ينص هذا القسم على سبيل المثال على ما يلي:

"To Regulate Commerce With Foreign Nations, And Among The Several States, And With The Indian Tribes".

٢- تنص المادة (٢/٦) من الدستور الأمريكيّ على ما يلي:

"This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding."

3- Robert P.O'Quinn, A user's Guide To Economic Sanctions, Op. cit., p.14.

مما سبق يُمكن القول إن العقوبات الاقتصاديّة قد تكون ذات طابع مؤسساتي (Institutional Character)، أي تُشكّل مؤسسة دولية أو إقليمية إطاراً لفرضها ومتابعة تنفيذها، أو ذات طابع غير مؤسساتي، كما هو حال العقوبات الانفراديّة والمحلّية.

وبذلك نكون قد وضعنا العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطارها العام، الأمر الذي يشكّل ركيزةً أساسيةً لدراسة نقاط جدل أخرى شهدتا سواءً من حيث استخدام الأمم المتّحدة لها أم من حيث تأثيرها على حقوق الإنسان.

الفصلُ الأول

الأبعـاد القانونيّـة
لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وتنفيذها
في إطار منظمة الأمم المتّحـدة

الفصـلُ الأول

الأبعاد القانونيّة لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وتنفيذها في إطار منظمة الأمم المتّحدة

يتولى هذا الفصل معالجة الآليات القانونيّة لفرض عقوبات الأمم المتّحدة ذات الطابع الاقتصاديّ وتنفيذها؛ فهذه العمليّة تتداخل فيها العديد من العوامل وتميّـز كل منها تفاصيل متنوعة خاصّة بكل مرحلة على النحو الآتي:

المبحث الأول: آليات فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطـار الأمـم المتّحدة.

المبحث الثاني: آليات تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّـة في إطـار الأمـم المتّحدة.

المبحـث الأول

آليات فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

في إطار الأمم المتّحدة

يتناول هذا المبحث مسألة فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من قبل الأمـم المتّحدة؛ ***فما هي الأسباب التي يؤسس عليها مجلس الأمن قراراً كهذا؟ وكيـف تتمّ صياغته؟*** ثم ***إنْ كان المجلس قد أقدم على اتخاذ مثل هذا القرار كيف سـيتم الحكم على مسألة تقييم شرعيته؟***

هذا ما سيكون من شأن هذا المبحث الإجابة عنه وفقاً للآتي:

المطلب الأول: العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ومفهـوم السّـلم والأمن الدوليّين.

المطلب الثاني: معايير تقييم قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والدور المتاح للجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في فرضها.

المطلـب الأول

العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

ومفهوم السّلم والأمن الدوليّين

استطاعت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، أنْ تشغل حيزاً هاماً ضمن مسـيرة عمل مجلس الأمن؛ فكانت أحد الحلول التي لجأ إليها مراراً في سعيه لإنجاز مهمتـه الرئيسية في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما. وقد تنوعـت المبررات التي بنى عليها مجلس الأمن قراراته الخاصّة بذه العقوبات، وسيكون مـن شأن هذا المطلب بيان الخطوة الأولى في فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ألا وهي إقرار مجلس الأمن بقيام مخاطرَ تحيق بالسّلم والأمن الدوليّين، وسيأتي ذلـك عـبر الفروع الآتيّة:

الفرع الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ركن من أركان نظـام الأمـن الجماعيّ الدوليّ في إطار ميثاق الأمم المتّحدة.

الفرع الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وسيلة لمواجهة المخـاطر المرتبطـة بالسّلم والأمن الدوليّين في الأمم المتّحدة.

الفرع الثالث: تطبيقات المادة (٣٩) في قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

الفرع الأول

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ركنٌ من أركان نظام الأمن الجماعيّ الدوليّ في إطار ميثاق الأمم المّتحدة

لمفهوم الأمن الجماعيّ أبعاده في القانون الدوليّ بشكلٍ عام، وفي دراسة التنظيم الدوليّ بشكلٍ خاصّ؛ فقد اتخذته العديد من المنظمات الدوليّة أساساً لقيامها، وجعلت من إرسائه هدفاً من أهدافها. ***فما هي طبيعة الرابط بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وهذا المفهوم؟ وكيف تجلّى ذلك في ميثاق الأمم المّتحدة؟***

هذا ما سنصل إليه من خلال إعطاء لمحةٍ عن مفهوم الأمن الجماعيّ والتطوّر الذي مرّ به، في ظل منظمة الأمم المّتحدة. لنصل إلى معرفة المركز الذي تحتله العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ضمن بنيانه من خلال معالجته في إطاره الدوليّ.

أولاً- إضاءة على فكرة الأمن الجماعيّ الدوليّ

١- مفهوم الأمن الجماعيّ الدوليّ:

تحتل قضية الأمن بُعداً جوهرياً في العلاقات الدوليّة منذ نشأة مفهوم الدّولة القومية ذات السيادة إثر معاهدة ويستفاليا عام ١٦٤٨. فقد أخذت الدول تطمح إلى ضمان أمنها الذاتي، وأدّى التنافس في هذا المال بما تميّز به من فرديّةٍ وتشتتٍ إلى إدراك الدول لحقيقةٍ راسخةٍ مفادها أن البقاء ضمن هذه الصيغة لن يؤدي إلاّ إلى نتيجةٍ عكسيةٍ تأتي بالمزيد من

التهديـدات لأمنهـا[١]. مما دفعها إلى البحث عن صيغةٍ لنظامٍ مشتركٍ تتمكن عبره من تنسيق الجهود وصولاً إلى الأمن المنشود. وكان الأمن هو الغاية، وجماعية العمل وسيلةً لتحقيقه. وظهرت فكرة الأمن الجماعيّ محدثةً صدى كبيراً في الفكر القانونيّ الدوليّ الذي شهد محاولاتٍ عدة لوضع تعريف يُعبّر عن جوهر هذه الفكرة.

من الفقه الدوليّ من حصر جوهر الأمن الجماعيّ باستخدام القوة المسلّحة حـين رأى في الأمن الجماعيّ "نظاماً يرتكز على التزام الدول بأنْ تشارك بقواتا ضد الدّولـة المعتدية فور تقرير العدوان عن طريق إجراءات خاصّة بذلك"، في حين ذهب جانبٌ من الفقه إلى التركيز على أهمية الإطار التنظيمي الدوليّ الفعّال للأمن الجماعيّ، فعرّفه على أنّه "نظامٌ فيه تعتمد الدّولة في حماية حقوقها إذا ما تعرضت لخطرٍ خـارجي لـيس علـى وسائلها الدفاعية الخاصّة أو مساعدة حلفائها، وإنما على أساس من التضامن والتعـاون الدوليّ المتمثل في تنظيم دولي مزوّد بالوسائل الكافية والفعّالة لتحقيق هذه الحماية" بينما انصب اهتمام جانبٍ من الفقه على شرح هيكلّية تحقيق الهدف المرجو من وراء وضـع فكرة الأمن الجماعيّ الدوليّ حيّز التنفيذ. ألا وهي الحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين، فرأى أن "الأمن الجماعيّ فكرةٌ تتلخص في مبدأ العمل الجماعيّ للمحافظة على السّـلم والأمن الدوليّين، وهي فكرة تتكون من شقين: شق وقائي، يتمثّل في إجراءاتٍ تحـول دون وقوع العدوان، وشق علاجي، يتمثّل في إجراءات لاحقة لوقوع العـدوان مثـل إيقاف وعقاب المعتدي"[٢].

١- د. حسن نافعة، "الأمن الجماعيّ بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة"، ورد في كتاب الأمم المتّحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدوليّ، تحرير د.حسن نافعـة، مركـز البحوث والدراسات السياسّية، ١٩٩٤، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، ص٢٩.

٢- د. مفتاح عمر درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّـلم والأمـن الدوليّين"، المركز العالميّ لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، دار الكتب الوطنّية، بنغازي، ٢٠٠٧، ص١٢٧.

وعليه يُمكن القول إن هذه الفكرة تقوم على التصديّ الجماعيّ لعضو في جماعةٍ معينةٍ يقوم بانتهاك القيم، أو القواعد السائدة فيها[١]، وهذا ما اعتبره جانب من الفقه تجسيداً لقوله تعالى في كتابه الكريم:

مَنْ قَتَلَ نَفْساً بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادٍ فِي الأَرْضِ فَكَأَنما قَتَلَ النَاسَ جَمِيْعاً [٢].

فجوهر مفهوم الأمن الجماعيّ الدوليّ هو ارتباط أمن الجزء بأمن الكل ارتباطاً عضوياً، وأيّ خطر يهدّد الجزء، أو يقع عليه من شأنه المساس بأمن الكلّ. ومسؤولية التصدي له هي مسؤولية تضامنية. ورغم أن هذه المعادلة قد شهدت تطبيقات على عدة مستويات كالمستوى الإقليمي. لكن ما يعنينا في هذا المقام هو دراستها في إطارها الدوليّ، بما ينسجم مع تتبع دور العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة فيها.

ولا بدّ من الإشارة إلى ما يميل إليه جانب من الفقه من حيث استخدام مصطلح "التضامن الدوليّ" بدلاً من الأمن الجماعيّ الدوليّ للتعبير عن المضمون ذاته والمتمثل في تعاون أعضاء المجتمع الدوليّ من أجل تحقيق المصالح المشتركة، والتصدي للخروج عن المبادئ الأساسية التي تحكمه، ولدى التساؤل عن مبررهم في ذلك لوجدناه متمثلاً في قولهم إن هذا المصطلح أكثر دقةً وانسجاماً مع متطلبات الواقع الدوليّ المعاصر. فإذا كان الأمن الجماعيّ هو هدف التنظيم الدوليّ المتمثّل في تحقيق الأمن لكل أطرافه، فإن التضامن الدوليّ هو رد فعل المجتمع الدوليّ تجاه حالات تديد السلام أو خرقه أو العدوان[٣].

1- Danesh Sarooshi, "The United Nations And The Development Of Collective Security", Op. cit., p.5.

٢- سورة المائدة الاية (٣٢) انظر حول هذه الفكرة ذلك د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص ١٥٨.

٣- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، رسالة دكتوراه، كلّية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧، ص ٦٤-٦٥-٦٦

وحقيقة القول إن حجة أصحاب الاتجاه المنادي بمفهوم التضامن الاجتماعيّ، تقوم على التمييز بين الهدف ووسيلة تحقيقه، وإنّ الأمن يتحقق لأطراف التنظيم الدوليّ من خلال قدرتهم على حشد قواهم لمواجهة التهديدات الواقعة أو المحتملة لأمنهم المشترك، وتعبير الأمن الجماعيّ قادر على أنْ يشمل عناصر الفكرة كافة سواء الهدف وهو تحقيق الأمن أم الوسيلة المتمثلة في جماعية العمل.

٢- الأمن الجماعيّ الدوليّ ومفهوم توازن القوى:

يرى جانبٌ من الفقه الدوليّ أن الأمن الجماعيّ، ما هو إلاّ امتدادٌ لمفهومٍ آخرَ هو توازن القوى أو مجرد نسخة معدلة عنه[١]. ومع ذلك ثمّة نقاط التقاء بين المفهومين مقابل نقاط تفرّق بينهما.

١- يُعرف مبدأ توازن القوى على أنه "مسعى من الدول في اتخاذ سياسات حيال بعضها بعضاً، من أجل المحافظة على توزيع متكافئ للقوى لا يسمح لإحداها بأن تفرض سيطرتا على الآخرين".
أورده د.علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ: العقوبات الدوليّة ضد الدول والأفراد"، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص٣١٣.
ومن الذين يقولون بأن الأمن الجماعيّ ما هو إلا نسخة عن توازن القوى إدوارد جوليك، الذي رأى أن نظام توازن القوى قد تطور من المرحلة التي يقوم فيها على التحالف (AIliance) إلى المرحلة التي يُطبّق فيها على أساس الائتلاف (Coalition)، وهو ما انتهى أخيراً إلى نظام الأمن الجماعيّ.
في حين يعتقد كوينسي رايت أنّ مبادئ نظام الأمن الجماعيّ لا تتناقض مع مبادئ توازن القوى، ولكّنها مكمّلة لها، وإنّ سعي التنظيم الدوليّ إلى الأخذ بنظام الأمن الجماعيّ ما هو إلاّ تطورٌ منظمٌ ومخططٌ للاتجاه الطبيعي الذي يدفع الدول إلى الأخذ بسياسات توازن القوى.
أورده د. إسماعيل صبري مقلد، "العلاقات السياسيّة الدوليّة: دراسة في الأصول والنظريات"، منشورات جامعة الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٧٩، ص٢٩٩.

لعل أبرز نقاط التلاقي بين هذين المفهومين تتجلى بالآتي[١]:

أ- كلّ من مفهوم الأمن الجماعيّ ومفهوم توازن القوى، ينظر بعدم الارتياح إلى سعي الدول لامتلاك احتياطيّ ضخم من القدرات العسكريّة، ويعمل على توجيه هذه القدرات وضبطها، وإن اختلف الأسلوب المتبع في ذلك. ففي حين نرى أن نظام الأمن الجماعيّ يُنشِئ تكتلاً قويّاً لمواجهة مخاطر التفوق العسكريّ لدى دولة ما، نجد في ظل هيمنة نظام توازن القوى سعياً لإنشاء محاور وتجمعات متعددة مضادة.

ب- كلا المفهومين يقومان على فكرة الردع (Deterrence) الذي يوجه في ظل الأمن الجماعيّ، إلى كبح تفوّق قوةٍ ما في المجتمع الدوليّ، في حين أن نظام توازن القوى يُسخر سياسة الردع لتحقيق التعادل النسبي في توزيع مثل هذه القوة.

ت- كلا المفهومين يسعيان لتحقيق التوازن بين الحفاظ على السلام من جهة، وامتلاك القدرة الدائمة على دخول الحرب من جهةٍ أخرى، وتغليب نزعة السلام هذه على المصالح القومية الذاتية للدول، وإن تفاوتت النظرة إلى هذه المصالح الذاتية في ظلّ كل منهما.

أما أبرز نقاط الاختلاف بين المفهومين فتكمن بالآتي[٢]:

أ- يقوم نظام الأمن الجماعيّ الدوليّ على تركيز القوة القومية للدول في يد تحالفٍ عالمي واحدٍ قادرٍ على ردع التهديدات الموجهة ضده، في حين أنه في ظلّ

١- د. إسماعيل صبري مقلد، "العلاقات السياسيّة الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢٩٦- ٢٩٨. وانظر أيضاً د.حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بين النظريّة والتطبيق"، مرجع سابق، ص٥٥- ٥٦.

٢- د. إسماعيل صبري مقلد، "العلاقات السياسيّة الدوليّة"، مرجع سابق، ص٣٠٠- ٣٠٣. وانظر أيضاً د.حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بين النظريّة والتطبيق"، مرجع سابق، ص٥٦- ٥٧.

نظام توازن القوى تُجّزئ هذه القوة بين عدة محاور أو تحالفات تنافسية (Competitive Alliance) لإرساء الوضع القائم دون تغيير عن طريق الردع المتبادل.

ب- يقوم نظام توازن القوى على ما يسمى (Externally Oriented Groupings) أي التحالفات الموجهة نحو دول خارجة عن نطاق التحالف، في حين أن نظام الأمن الجماعيّ يوجه جهوده لمواجهة العدوان الصادر عن أيّة دولةٍ داخلةٍ في إطار هذا النظام (Internally Oriented Groupings).

ت- يتناقض تفسير كل من النظامين لطبيعة العلاقات السائدة في المجتمع الدوليّ؛ فالصراع أساس هذه العلاقات في ظلّ نظام توازن القوى والاستثناء هو التعاون. في حين أن التعاون هو الأساس والصراع هو الاستثناء في ظلّ الأمن الجماعيّ.

ث- الاستجابة الدوليّة في ظل نظام الأمن الجماعيّ إلزاميّة ومطلقة، تقوم على أن وجود خطر ما، يهدد مصالح الدول كافة بالدرجة نفسها. فالربط بين المصالح القومية ومصالح الجماعة الدوليّة أقوى درجة، أما في ظل نظام توازن القوى فالاستجابة لمثل هذا الخطر اختيارية ونسبية، وتأثيره يُمكن أنْ يطال الدول بدرجاتٍ متفاوتةٍ.

وإذا كان من دورٍ يُمكن افتراضه للعقوبات الاقتصاديّة في ظل نظام توازن القوى، فإن ذلك سيكون من خلال العقوبات التي تُفرض خارج إطار المنظمات الدوليّة أي غير المؤسساتية، سواءً أكانت جماعيّة أم انفراديّة، لتتخذ بذلك طابع العلاقات الدوليّة السائدة في ظله.

وقد عرف المجتمع الدوليّ محاولاتٍ عدة لإرساء نظامٍ يتكّفل بضمان الأمـن الجماعيّ الدوليّ، ولطالما كانت العلاقة وثيقة بين نظامٍ كهذا، والواقع الذي ينشـأ ضمنه. حيث يمكن الفصل بينه وبين المناخ السائد في العلاقات الدوليّة، والحقّيقـة أنه انعكاس للواقع الدوليّ، لذلك سُيلاحظ أن تطوراً كبيراً قد طرأ على هذا المفهوم سواء من حيث مضمونه أم من حيث آليات تحقيقه.

ثانياً: دور التنظيم الدوليّ في إرساء نظريّة الأمن الجماعيّ

١- تبلوّر فكرة الأمن الجماعيّ عبر مؤسسات التنظيم الدوليّ:

تأرجح الواقع الدوليّ بين أنماطٍ متعددةٍ حكمت العلاقات بين الدول في محاولةٍ لاحتواء ما يشهده من أزماتٍ، فمن نمط الهيمنة الذي تحاول عبره دولة معينة، أو مجموعة دول، فرض قّيمها الخاصّة، إلى نمط توازن القوى الذي حاولت الدول عن طريقه تنظيم علاقاتا للحد من نزعات السيطرة، أو عناصر القوة لدى أحدها، إلى نمط الوفاق والتشاور الذي يقوم على التنسيق بين مواقف الدول، وعادةً يتم تطبيقه في أعقاب الحروب الدوليّة الكبرى، ليكون للدول المنتصرة فيها دورٌ مركـزيٌ في هذا النمط. وهو ما قدُيسفر عن تبني صيغةً تعاقديةً كما في حالة عصـبة الأمـم والأمم المّتحدة، إذ تبلورت عبرهما فكرة الأمن الجماعيّ[١]، عن طريق ما توفره من إطار للتعاون وتنسيق الجهود بين الدول الأعضاء[٢].

وخلاصة القول إن هناك ثلاث محطات تاريخّية أساسّية في مسـيرة التنظـيم الدوليّ تبلور عبرها هذا المفهوم:

١- د. إسماعيل صبري مقلد، "العلاقات السياسّية الدوليّة"، مرجع سابق، ص٣٠٣.

٢- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص ١٥٨.

أ- من الحلف المقدّس إلى الوفاق الأوروبيّ: بحثت الدول المتحالفة ضد نابليون عن صيغةٍ مشتركةٍ جماعيةٍ لتحقيق السّلم والأمن على نطاق أوروبا. فكانت مهمةُ الحلف الثلاثي المقدّس والذي ضمّ ثلاثاً من أكثر الدول المنتصرة رجعيةً في أوروبا (روسيا والنمسا وبروسيا) مقاومةَ الثورات والحركات التحررية والقومية وحماية العروش التقليدية ليتحوّل في عام ١٨١٥ إلى معاهدةٍ رباعيةٍ جديدةٍ، بعد انضمام بريطانيا إليها، عُرفت باسم معاهدة باريس ونصّت على عقد اجتماعات دوريّة لبحث شؤون القارة الأوروبيّة.

كان قيصر روسيا قد اقترح آنذاك عقد معاهدة عامة، تضمن فيها الدول الأوروبيّة ممتلكات بعضها بعضاً، وتُبقي على صيغة الحكومات القائمة آنذاك ونظمها السياسيّة، في حين أضافت بروسيا فكرة إنشاء جيشٍ دولي مقره بروكسل من أجل تنفيذ هذا الضمان.

ورغم المعوقات التي ظهرت في طريق هذا المشروع، إلاّ أنه استمرّ في متابعة عمله وأدار عدد من الأزمات التي حلّت بالقارة الأوروبيّة[١].

ولعل أبرز ما يُميّز هذه المرحلة:

- كانت محاولة لفرض مفهوم الدول الأوروبيّة الكبرى للأمن الجماعيّ، وكانت أقرب إلى صيغة الهيمنة منها إلى صيغة التشاور، حيث تمتّعت الدول القائمة عليها بوضعٍ جعلها وصيةً على الأوضاع الدوليّة السائدة.

- لم يكن لها هيكلية المنظمة الدوليّة ولم يحكم عملها قواعد محددة.

١- د. حسن نافعة، "الأمن الجماعيّ بين الواقع والأسطورة"، مرجع سابق، ص٢٩.

- كانت المؤتمرات الدوليّة التي عُقدت في كنفها عاملاً هاماً من عوامل تطوير قواعد القانون الدوليّ، كمؤتمر فيينا عام ١٨١٥ ومؤتمر باريس عام ١٨٥٦ ومؤتمر برلين عام ١٨٦٥[١].

إن أهمّية هذه التجربة لا تنفي أنّها بقيت محصورة في تحقيق السّلم والأمن على صعيد القارة الأوروبّية، وذلك رغم ما شهدته مؤتمرات الوفاق الأوروبيّ من اهتمامٍ ببحث قضايا تقع خارج نطاق القارة الأوروبّية، كما كانت انعكاساً لاستئثار دولٍ معينةٍ في حمل مسؤولية تحقيق الأمن الجماعيّ.

ب - عصبة الأمم: شكّل قيام عصبة الأمم خطوةً هامةً على طريق تحقيق فكرة الأمن كمسؤوليةٍ مشتركةٍ بين جميع الدول من خلال إرساء التضامن لردع العدوان، وانطلقت من أن أي عدوان أو تديد ضد أيّة دولة عضو هو عدوان موجّه إلى كل الدول الأعضاء، وبالتالي تقع عليها مسؤولية التضامن لردعه[٢].

١- د. حسن نافعة، المرجع السابق، ص٢٩. وانظر كذلك:
- د. محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص٢٨٤. ويُشار إلى أن هذه المرحلة قد شهدت اهتماماً في معالجة قضايا دوليّة من قبل هذه الدول لاسيّما عندما خاضت كل من روسيا وإنكلترا وفرنسا قتالاً ضد الأسطول التركي-المصري في معركة نافارين عام ١٨٢٨ لمساعدة اليونان في الحصول على استقلالها. كما تدخّلت دوله لصالح تركيا ضد محمد علي واهتماماً بالملاحة في قناة السويس ونر النيجر والكونغو، وكادت تصل إلى حد التدخّل في شؤون القارة الأمريكّية عبر تدخلها في المستعمرات الإسبانّية. انظر في ذلك د.حسن نافعة، "دور الأمم المّتحدة في تحقيق السّلم والأمن الدوليّين في ظل التحولات العالميّة الراهنة"، مرجع سابق، ص١٠٠- ١٠١.

٢- د.حسن نافعة، "الأمم المّتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدوليّ منذ ١٩٤٥"، عالم المعرفة، رقم ٢٠٢، المجلس الوطنيّ للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٥،ص٢٢.

فتحققت بذلك خطوة مهمة لمحاولة الخروج من مرحلةَ تَمَسُّك الـدول بسـيادتا المطلقة إلى مرحلة البحث عن صيغةٍ لضمان المصالح المشتركة للمجتمع الدوليّ[١].

ورغم تنوع الأفكار الواردة في عهد العصبة، والتي تُشكّل أسس تحقيق الأمن الجماعيّ عبر معالجته في نطاقٍ عالميٍ شاملٍ ، كحلّ المنازعات الدوليّـة بـالطرق السّلمية والعمل على الحد من ظاهرة التسلح وتعزيز التعاون بـين الـدول، إلاّ أن لنص المادتين العاشرة والسادسة عشرة من عهد العصبة مكانةٌ جوهريةٌ في ذلـك، فالمادة (١٠) بما نصّت عليه من التزام الدول باحترام وضمان سلامة أقاليم بعضها بعضاً واستقلالها السياسيّ ضد أيّ عدوان خارجيّ، ما هي إلا انعكـاس لفكـرة التضامن في سبيل تحقيق فحوى هذه النظرّية. في حين أن المادة (١٦) والتي تمـت الإشارة إليها مراراً، بما احتوته من عقوباتٍ متنوعةٍ كانت الوسيلة بيـد العصـبة لضمان تحقيق هذا الهدف[٢].

لكن عقباتٍ عديدةً حالت دون ديمومة ما أتت به العصبة من تصـوّر لنظـام الأمن الجماعيّ، لعل أبرزها عدم قدرة العصبة على تحقيق الصـفة العالميّـة الـتي افُترضت لها، لاسيما في ظل رفض بعض الدول تحمل مسؤولياتا في ظل نظام أمنٍ جماعيٍ لا تستأثر بالسيطرة عليه، وعدم تحريمها لاستخدام القوة بشكلٍ شاملٍ. بل كل ما توصلت إليه هو أنا وجّهت أو رشّدت هذا الاستخدام، مما جعل جانبـاً كبيراً من الفقهاء يدرجها ضمن معاهدات الصلح المبرمة في نهاية الحرب العالميّـة. فهي أقرب ما تكون إلى تسوية سياسيّة أوروبيّة، سعت لإقامة ترتيبـاتٍ تضـمن

١- د.عبد الله الأشعل، "النظرّية العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٩٩.

٢- د. حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بـين النظرّيـة والتطبيـق"، مرجـع سـابق، ص ٩٨،٩٩،١٠١.

الحفاظ على السلام[١]. ولعلّ نقطة الضعف الأبرز في نظام الأمن الجماعيّ القائم في عهد العصبة كان في صفته الاختيارية، أيْ أنه قام على منح الدول الأعضاء حريـة الاختيار في الالتزام بمضامينه[٢].

إن فشل تجربة العصبة والثغرات العديدة التي اعترتا من الناحية النظريّـة والعمليّة، لا ينفي حقيقة أنها كانت محاولةً لوضع نظام الأمن الجمـاعيّ علـى المحك، ورصد متطلباته، تمهيداً للانتقال إلى تجربةٍ أكثر نضوجاً.

ت- الأمم المتّحدة: نضجت فكرة الأمن الجماعيّ من خلال تجربـة الأمـم المتّحدة التي جسّدت التنظيم العالميّ بمعناه الشامل، فلم يسـبق أنْ وُجـد إطـار مؤسسيّ مماثل يضم في عضويته مختلف دول العالم، ناهيك عن شمولية اختصاصاته

١- انظر في ذلك كل من: د.عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٠٠. ود. حسن نافعة، "دور الأمم المتّحدة في تحقيق السّـلم والأمـن الدوليّين في ظل التحولات العالميّة الراهنة"، مرجع سابق، ص١٠٥.

٢- د.علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٦٩. وقد لخـص إينـيس كلود تجربة عصبة الأمم في تطبيق نظام الأمن الجماعيّ بقوله: "إن تجربة العصبة في هـذه الناحية كشفت عن إخفاقها في الانتقال بالأمن الجماعيّ من مجرد كونه فكرة نظريّـة إلى نظام له وجود فعلي في المجتمع الدوليّ. ولم يكن فشل تطبيق نظام الأمن الجماعيّ راجعاً في الجانب الأكبر منه إلى عدم استطاعة هذا النظام أن يعمل بنجاح، وإنّما لأنّ هذا النظام لم يطّبق في الواقع بطريقة تضمن نجاحه. إن المؤسسات الضعيفة التي قامت علـى تطبيقـه نشأت وهي لا تبشر بأيّ أمل في إمكانية تحقيق هذا النظام على أيّ نحو فعّال. إن مشروع الأمن الجماعيّ الذي تبناه ويلسون في أعقاب الحرب، ربما أخذ نجاحه الأكبر في ميـدان الايديولوجيّة النظريّة، ولكنّه مني بالفشل على أيدي الدوائر التي كان بيدها اتخاذ القرارات ووضع السياسات" أورده د. إسماعيل صبري مقلد، "العلاقات السياسيّة الدوليّة"، مرجـع سابق، ص٣١٤.

التي عُقدت الآمال على تنفيذها عبر أجهزته المتنوعة، الرئيسيّة منـها والثانويّـة[١]. لتتطابق بذلك حدود التنظيم الدوليّ جغرافياً ووظيفياً مع حدود النظام الدوليّ، لكن مع فارق مهم، وهو أن العضوية في التنظيم الدوليّ، والمقصود هنا الأمم المتّحـدة، هي للدول مثلةً في حكوماتا، بينما في النظام الدوليّ هي للفاعلين الدوليّين كلهم، سواء أكانوا دولاً أم لا[٢]. فأتت الأمم المتّحدة بمنهجية أرادتا منهجيـة للسـلام الاجتماعيّ والاستقرار الأمني، وزودت بوسائل سلميّةٍ وقسريّة لتحقيق غاياتا التي كان على رأسها الحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين[٣].

وعلى الرغم من أن ميثاق الأمم المتّحدة لم يتضمن مصطلح الأمن الجماعيّ، لكـن العديد من نصوصه تحدثت عما ينسجم مع فكرة الأمن الجماعيّ ويُعبّر عنها بشـكلٍ لا يدع مجالاً للشك بأن هذه المنظمة قد اتخذت من نظريّة الأمن الجماعيّ أساساً لقيامها[٤].

١- د.حسن نافعة، "دور الأمم المتّحدة في تحقيق السّلم والأمن الدوليّين في ظـل التحـولات العالميّة الراهنة"، مرجع سابق، ص١٠٦.

٢- د. حسن نافعة ، المرجع السابق، ص١٦٥.

٣- د.علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٧٠. وانظر كذلك:
Michael Howard, The Historical Development Of The Un's Role In International Security, "United Nations: Divided World, The UN's Roles In International Relations", Edited by Adam Roberts and Benedict Kingsbury, Oxford University Press, Second Edition, 2004, p.63.

4- Michael Howard, The Historical Development of the UN's Role in International Security, Op. cit., p.64.
كما يرى محمد الغمري أنّ النصّ على هدف الأمن الجماعيّ ورد في ديباجة ميثاق الأمم المتّحدة، حيث جاء فيها" نحن شعوب الأمم المتّحدة آلينا على أنفسـنا ..... أن ننقـذ البشرية من ويلات الحروب". انظر في ذلك: محمد الغمري، صلاحيات مجلـس الأمـن الدوليّ في ضوء قصور نظريّة الأمن الجماعيّ: حادثة لوكيربي نموذج حالـة، بحثّ ورد ضمن كتاب "النظام القانونيّ الدوليّ في مفترق طرق: مجلس الأمن وقضية لوكيربي"، مركز دراسات العالم الإسلامي،سلسلة الكتب القانونيّة رقم ١، مالطا،١٩٩٢، ص٦٤.

٢- ارتباط فعاليّة الأمن الجماعيّ الدوليّ بفكرة التنظيم الدوليّ:

حتى يتّسم أيّ نظام للأمن الجماعيّ بالفعاليّة، لابدّ أنْ تتوافر فيه مجموعةٌ من الركائز التي يقوم عليها، ويعمل من خلالها على تحقيق أهدافه. وتنوعت الآراء الفقهية التي بحثت في هذه الركائز وفي تصنيفها، إلاّ أنها تشابهت بمجملها في المضمون واتفقت على أنه لضمان الفعاليّة لنظام الأمن الجماعيّ، لا بدّ أنْ تتكامل في عمله محاور رئيسية تتمثل بالآتي[١]:

أ- وجود مبادئ عامة متّفق عليها من الأطراف في هذا النظام، يعمل في ضوئها، ويتمّ تقييم سير العمل ضمنه وفقاً لها.

ب- الإطار المؤسسيّ المتمثل بوجود أجهزة مؤهلة للوقوف بوجه الانتهاكات الموجّهة لهذه المبادئ.

ت- لا بدّ لهذه الأجهزة من امتلاك آليات فعّالة تمكّنها من القيام بتحقيق الأهداف المنتظرة من هذا النظام.

يُضاف إلى ما سبق عاملٌ ذاتيٌ له دورٌ بارزٌ في نجاح أيّ تصور لنظام للأمن الجماعيّ الدوليّ، هذا العامل يتمثّل بثقة الدول ودعمها لهذا النظام، واستعدادها للاعتماد عليه، وإيمانها الحقّيقي بأنّ مصالحها القومية تابعة لمصالح الجماعة الدوليّة[٢].

١- د. حسن نافعة، "الأمن الجماعيّ بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة"، مرجع سابق، ص٣٠.

٢- د. حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بين النظريّة والتطبيق"، مرجع سابق، ص٢٤-٢٥، وانظر كذلك د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث: دراسة تحليلية وتطبيقية"، دار البشير، عمان، ١٩٨٥، ص٢٨ - ٢٩.
ويرى إينيس كلود أن "الأمن الجماعيّ لا يعترف بالصداقات التقليدية ولا العداوات المزمنة المستعصية، وهو لا يسمح بالمحالفات مع أو ضد، ومن يرتكب العدوان عدو الجميع، ومن يقاومه صديق الجميع" ورد في د. حسن طوالبة، "نظام الأمن الجماعيّ بين النظريّة والتطبيق"، مرجع سابق، ص٢٣.

يُقدّم ميثاق الأمم المتّحدة نموذجاً تتكامل فيه هذه المحاور الثلاثة؛ فها هي مجموعة المبادئ التي تحكم سلوك الدول الأعضاء، إلى جانب عمل المنظمة بحد ذاتها، قد تضمّنتها بشكلٍ رئيسي المادة (٢) من الميثاق، هذه المبادئ التي كلّما اتسمت بالوضوح في الصياغة والدقة في المضمون كلّما ساعد ذلك الأجهزة القائمة على تطبيقها على تجنب الانحراف في استخدام السلطة، وتلافي التأويلات الخاصّة بالدول الأعضاء فيها، وبالتالي تعدّد المعايير التي تحكم عملها.

أمّا عن أجهزة الأمم المتّحدة؛ فدراسة نصوص الميثاق الخاصّة بكلّ منها تُبين أنها مخولة للعب دورٍ في إرساء الأمن الجماعيّ كما تصوّره الميثاق. لكن يبقى مجلس الأمن صاحب الدور المركزي في تحريك آليات العمل الجماعيّ، من تدابير قسريّة وغير قسريّة، والتي تشكّل وسيلةً لضمان السّلم والأمن الدوليّين، الركيزة الأساسية لقيام منظمة الأمم المتّحدة[1].

من هنا يُمكن القول إن نظام الأمم المتّحدة للأمن الجماعيّ ينطوي على بُعدين، بُعد وقائيّ تلتزم به الدول الأعضاء بتنفيذ التزاماتها الدوليّة، ويهدف إلى

1- Danesh Sarooshi, "The United Nations And The Development Of Collective Security", Op. cit., p.6

يُقسم الدكتور زهير الحسني نظام الأمن الجماعيّ في الأمم المتّحدة إلى:

أ- نظام الأمن الجماعيّ الإجباري: يضمّ هذا النظام مجموعة السلطات التي يمارسها مجلس الأمن عبر قراراته الملزمة.

ب- نظام الأمن الجماعيّ الاختياري: ويشترك فيه كلّ من مجلس الأمن والجمعيّة العامة من خلال قراراتهما غير الملزمة.

انظر في ذلك: د. زهير الحسني، "التدابير المضادة في القانون الدوليّ العام"، دمشق، د.د.ن، ١٩٨٨، ص١١٨.

تلافي اندلاع النزاعات. وبُعد علاجيّ يتمثل سواء بالوسائل السّلمية أم بالتـدابير القسريّة المقررة لحفظ السّلم والأمن الدوليّين أم إعادتما إلى نصابما[١].

وقد مثّل البعد العلاجيّ نقلةً بالغة الأهمية على طريق إرساء نظـام حقيقـي للأمن[٢]، وضمن هذا البعد تندرج العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة الّتـي اسـتخدمها مجلس الأمن مراراً في تصدّيـه لحـالاتٍ عَـدّها تديـداً للأمـن الجماعـيّ، أو خرقـاً للمبادئ التي يقـوم عليهـا[٣]، فكانت بمثابة خـط هجـومٍ أول دون الانزلاق في متاهات التدابير ذات الطابع العسكريّ[٤]. هذا إلى جانب ما يُمكن أنْ تقوم به من دورٍ في البعد الوقائي عندما تكون بمثابة تحذير من الإقدام على سـلوك ما يُشكّل انتهاكاً للنظام القانونيّ الدوليّ[٥].

وخلاصة القول إن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة هي إحدى ركائز نظـام الأمن الجماعيّ في **الأمم المّتحدة، بل إن التطبيقات العديدة التي** شـهدتا هـذه **العقوبات تكشف عن تصاعد أهميتها** في **حسابات مجلس الأمن، كما أن تنـوعّ الحالات التي** تمّ **اللجوء فيها إلى هذه العقوبات يدل على تطور مفهوم الأمـن الجماعيّ الدوليّ يوماً بعد يوم.**

١- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٢٧١.

٢- د. حسن نافعة، "دور الأمم المّتحدة في تحقيق السّلم والأمن الدوليّين في ظل التحـولات الراهنة"، مرجع سابق، ص٩٣.

٣- انظر ما سيأتي حول تطبيقات المادة (٣٩) في قرارات العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّـة، ص٢١٧، وما يليها.

٤- د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ص ٣١.

٥- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص ١٣٦.

الفرع الثاني

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وسيلة لمواجهة

المخاطر المرتبطة بالسّلم والأمن الدوليّين في الأمم المتّحدة

ما هي طبيعة المخاطر التي تمسّ بالسّلم والأمن الدوليّين؟ وهل تضمّن ميثاق الأمم المتّحدة إشارةً إلى هذه المخاطر؟ وهل ثمّة معايير يمكن للس الأمـن أنْ يهتدي بها في تقريره لوجودها؟

هذا ما سيتناوله هذا الفرع على أمل أنْ يُقدم جواباً عن ذلك.

أولاً- مفهوم المخاطر التي تهدد السّلم والأمن الدوليّين في ميثاق الأمم المتّحدة:

تُعد المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتّحدة مفتاحاً للإجابة على الأسـئلة آنفـة الذكر؛ إذ نصّت على ما يلي:

"يقرّر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تديدٌ للسلم أو إخلالٌ به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدّم في ذلك توصياته أو يقرّر ما يجب اتخـاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين (٤١) و (٤٢) لحفظ السّلم والأمن الدوليّ أو إعادته إلى نصابه".

جاء ميثاق الأمم المتّحدة خالياً من أيّ تفسيرٍ لهذه المفاهيم الثلاثة، من تديـد للسّلم والأمن الدوليّين، والإخلال بما، وأعمال العدوان. وهي المفاهيم التي استند إليها مجلس الأمن في ممارسته لصلاحياته بفرض تدابير الفصل السابع، ومن ضمنها

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة[١]، هذه الصلاحيات التي وصفها مثل اللجنة الثالثة لمؤتمر سان فرانسيسكو بأنها تطورٌ تاريخي عظيم مقارنةً مع ما كان سائداً في ظل عصبة الأمم[٢].

ويرى جانبٌ من الفقه الدوليّ أنه من الإيجابية عدم ذهاب واضعي الميثاق إلى تقديم تعريفٍ محددٍ لهذه المفاهيم، تاركين بذلك سلطةً تقديريّةً لمجلس الأمن في معالجة كلّ حالةٍ تعترضه على حدة واتخاذ القرار الملائم بصددها[٣].

وهنا يُمكننا القول إنْ كان المجتمع الدوليّ لم يضع تعريفاً مانعاً جامعاً لتهديد السّلم والإخلال به، فإنّه على العكس من ذلك استطاع بعد جهودٍ حثيثةٍ أنْ يتوصل إلى تعريفٍ لمفهوم العدوان في قرار الجمعيّة العامة للأمم المتحدة (XXIX) A/RES/3314 الصادر عام ١٩٧٤، رغم الاختلاف الحاد في وجهات النظر الذي شهدته المناقشات السابقة للتوصل إلى هذا التعريف. حيث قصر مفهوم العدوان على الأعمال ذات الطبيعة العسكريّة؛ فعرّفته مادته الأولى على أنه "استخدام القوة المسلّحة من قبل دولة ضد السلامة، أو الوحدة الإقليميّة، أو الاستقلال السياسيّ لدولةٍ أخرى، أو بأيّة طريقة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة كما يُبين هذا التعريف". وذكرت المادة (٣) من القرار مجموعة من الأعمال

١- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٠٤.

٢- د. مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٣٨.

3- Joseph R. Stromberg, The United Nations Charter and the Delusion of collective security, Mises institute, p.11, available at Ludwig von Mises Institute website:

«http://mises.org/journals/scholar/stormberg.pdf»

العدوانيّة بغض النظر عن إعلان الحرب، ليبقى لمجلس الأمن سلطةً تقديريةً لتكييف أعمالٍ أخرى على أنّها عدوان وفقاً لأحكام الميثاق[١].

وكان **المؤتمر الاستعراضيّ للنظام الأساسيّ للمحكمة الجنائية الدوليّة** (ICC) الذي انعقد في كامبالا، العاصمة الأوغندية، عام ٢٠١٠، قد أسفر عن قرار يتضمن تعريف للعدوان، عدّل من خلاله المادة (٨) من النظام الأساسي للمحكمة وأكّد على قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/3314 (XXIX) الصادر عام ١٩٧٤ بتعريف العدوان، حيث تمارس المحكمة اختصاصها المتعلق بجرائم العدوان المرتكبة بعد مرور سنة واحدة على مصادقة أو قبول هذه التعديلات من

١- الأعمال التي أوردتا المادة الثالثة هي:

- الغزو أو الهجوم من قبل القوات المسلّحة لدولة على إقليم دولة أخرى، أو احتلال عسكري مهما كان مؤقتاً، ونجم من هذا الغزو أو الاعتداء اي ضم لإقليم دولة أو جزء منه بالقوة.
- القصف بواسطة القوة المسلّحة لإقليم دولة أخرى، أو استخدام اية أسلحة من جانب دولة ضد إقليم دولة أخرى.
- حصار الموانئ والسواحل التابعة لدولة بواسطة القوات المسلّحة لدولة أخرى.
- الهجوم بواسطة القوات المسلّحة لدولة ما على القوات البحريّة والبريّة والجويّة والأساطيل البحرية والجويّة لدولة أخرى.
- استخدام القوات المسلّحة لدولة ما (الموجودة ضمن إقليم دولة أخرى بموافقة تلك الدّولة) بشكل يناقض الشروط المنصوص عليها في الاتفاقية أو استمرار وجود هذه القوات في إقليم تلك الدّولة بعد إلغاء هذه الاتفاقية.
- تصرف الدّولة، بالسماح لإقليمها الموضوع تحت تصّرف دولة أخرى أن يستخدم من قبل هذه الدّولة في الإعداد لعدوان على دولة ثالثة.
- إرسال دولة أو تبنيها لمجموعات أو عصابات مسلّحة أو جماعات غير منظمة أو مرتزقة للقيام بأعمال مسلّحة ضد دولة أخرى، إذا كانت الأعمال من الجسامة بحيث تصل إلى ما أدرج أعلاه أو تورطها في مثل هذه الأعمال.

ثلاثين دولة طرف. وبموجب قرار يُتخذ بأغلبية تساوي الأغلبيّة المطلوبة لاعتماد التعديلات على النظام الأساسي، وذلك بعد الأول من كانون الثاني عام ٢٠١٧[١].

إذاً فميثاق الأمم المتّحدة لم يضع تعريفاً أو معاييرَ لهذه المفاهيم يلجأ إليها مجلس الأمن في تكييفه لحالةٍ معينةٍ على أنّها تندرج ضمنها. وحتّى مجلس الأمن لم يضع ضابطاً عمليّاً يجري إتباعه في تكييف ما يُعرض عليه من وقائع. وبرر جانبٌ من الفقه الدوليّ ذلك بأن أيّ نوع من هذه المعايير أو الضوابط ينطوي على قيود في عمل مجلس الأمن الذي يبتعد عن ما يقيد سلطاته التقديرية[٢].

ويبدو أن غياب مثل هذه الضوابط أعطى فرصةً لمجلس الأمن للتوسع يوماً بعد يوم في تكييف الحالات التي يواجهها؛ ***فهل كان لذلك أثرٌ سلبي في عمل المجلس أو أن ثمّة جانبٌ إيجابيٌ يمكن رؤيته في ذلك؟***

جواب مثل هذا التساؤل لن يكون إلا بإلقاء الضوء على الآراء الفقهية المتعددة، التي اجتهدت في محاولة وضع تعريف لتهديد السّلم و خرقه. إلى جانب تحليل منهج عمل مجلس الأمن في قراراته، حيث تراوحت نصوص القرارات الخاصّة بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بين هذين المفهومين. ويعود الاهتمام في بحث مثل هذه النقطة إلى أن ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته بموجب المادة (٣٩) في

١- انظر قرار المؤتمر الاستعراضيّ للنظام الأساسي للمحكمة الجنائيّة الدوليّة (ICC)، رقم RC/Res.6 تاريخ ٢٠١٠/٦/١١، والصادر عن الجلسة العامة الثالثة عشرة، متوفر على الموقع الإلكتروني للمحكمة الجنائيّة الدوليّة على الرابط التالي:
«http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/ReviewConference/ Crime + of+ Aggression.htm»

٢- د. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليين"، مرجع سابق، ص١٨١.

إطار قراراته المتعلّقة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومدى تقيده باختصاصـاته في ذلك، إنّما يُشكّل الميدان الأول للنقاش بشأن هذه العقوبات[١].

١- تديد السّلم:

حاول العديد من الباحثين في مجال القانون الدولي وضع افتراضـاتٍ لمـا يُشـكّل تديداً للسلم (Threat To The Peace)، ومن ضمن هذه الافتراضات ما ورد في بعض المؤلفات العربيّة التي عرضت لوجهات النظر هذه. وعلى سـبيل المثال ما أورده الدكتور عبد الله آل عيون والدكتور ياسين الشـيباني والـدكتور حسام أحمد هنداوي على النحو الآتي:

أ- وجود حالة تديد دولةٍ ما بشن الحرب، أو القيام بعمـل مـن أعمـال التدخّل، أو استخدام إحدى صور العنف ضد دولةٍ أخرى، حتى لو لم يتمّ تنفيـذ هذه الأعمال فيما بعد. إذ يكفيها الوقوف عند حد التهديد حتى تُشيع جوّاً يهدد الاستقرار اللازم لضمان السّلم والأمن الدوليّين[٢].

1- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), EJIL, Vol.13, NO.1, 2002, p.66.

وفي هذا المقال قسمت Mary Ellen O'connell النقاشات التي دارت حول العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة إلى ثلاث حقب على الشكل التالي:

- النقاش حول مدى تجاوز مجلس الأمن لحدود سـلطاته (The Ultra Vires Debate) الذي انطلق مع أولى حالات فرض الملس للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

- النقاش حول فعاليّة العقوبات (The Effectiveness Debate) الذي ساد حتى منتصف التسعينات.

- النقاش حول الأثر الإنسانيّ (The Humanitarian Impact Debate) الذي انطلـق منذ عام ١٩٩٥.

٢- د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ص١٠٤.

ب- وقوع عمليات عدائيّة مسلّحة داخل إقليم دولة ما، إذا كان من شأنه أنْ يصل لمرحلةٍ من الجسامة والعنف يُعرّض معها مصالح الدول الأخرى للخطر[١].

ت- تدريب دولة ما لجماعاتٍ مسلّحةٍ وإعدادها، تمهيداً لدخول إقليم دولـةٍ أُخرى في ظلّ رفض وقف نشاطات هذه الجماعات[٢].

ث- حالة الحرب الأهلية التي تدور في إقليم دولة ما، إذا ما كانت تدخلات الأطراف الدوليّة في هذه الحرب تُنبئ بتوسـيع نطاقها[٣].

ويُمكـن الذهاب إلى أن المعاييـر التي يُمـكن على أساسـها وصف عملٍ معينٍ على أنه تديدٌ للسّلم الدوليّ تتلخص بالآتي[٤]:

أ- وجود **فعلٍ مخالفٍ لأحكام القانون الدوليّ أو ميثاق الأمم المتّحدة** بشكلٍ خاصّ، على الرغم من أن الأفعال المخالفة لميثاق الأمم المتّحدة تتفاوت في درجـة خطورتها، وبالتالي إمكانيّة اعتبارها تديداً للسلم والأمن الدوليّين.

١- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سـابق، ص١٢٠. لكن في حال حازت الأطراف المتصارعة صفة المحاربين، فإنّ الأمر يتحـول إلى إخلالٍ بالسّلم، انظر في ذلك: د.مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعـات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٤٠.

٢- د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سـابق، ص١٠٤.

٣- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، د.د.ن، القاهرة، ١٩٩٧، ص٧٢.

٤- د. مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٤١. وانظر كذلك د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حـدود سـلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص٧٤.

ب- **ألاّ يترتب على هذا الفعل الاستخدام الفعلي للقوة** بالشكل الذي يمثل إخلالاً بالسّلم، وإنّما يقتصـر الأمر على الإيحاء بأن استخدام القوة أمرٌ لا بـدّ واقعٌ إعمالاً للمجرى المعتاد للأمور.

يُلاحظ أن غالبية الآراء الفقهية في إطار سعيها لتوضيح مفهوم تديد السّـلم والأمن الدوليّين، قد اتبعت منهجاً تعدادياً قائماً على ذكر حالاتٍ معينةٍ، في حين ذهبت آراء أخرى إلى وضع معيارٍ معّينٍ يتمّ القياس عليه لتقرير وجود مثل هـذا التهديد، حيث ميّز الدكتور محمد يعقوب عبد الرحمن بين اتجاهين، الأول يتمثـل بأصحاب التفسير الموسّع لمواد الميثاق ذات الصلة بذا الموضوع، والذين وجدوا أن كل فعل من شأنه أنْ يُعطي انطباعاً بإمكانيّة وجود خرق لأحكام الميثاق، أو العمل على عرقلة أهداف الأمم المّتحدة، أو تعطيل مبادئها يُنظر إليه على أنه تجسيدٌ لهـذا التهديد. في حين يَقصِر أصحاب الاتجاه الثاني تحقق مثل هذا التهديد على كلّ مـا من شأنـه تعريض سـيادة الدول الأعضـاء في الأمم المّتحـدة وسـ ـلامتها الإقليميّة للخطر، ليتركوا بذلك للمس الأمن سلطة تقدير تحقق مثل هذه المعايير[١].

تجدر الإشارة إلى أن جانباً من الفقه الدوليّ الغربيّ ينظر إلى أن تديد السّلم هو كلّ ما يُقرره مجلس الأمن على أنه تديد للسّلم، ومن هؤلاء الفقيه Akehurs الذي عّبر عن ذلك بقوله "تديد السّلم هو ما يقول مجلس الأمن بأنه يُهدد السّلم"[٢].

١- د. محمد يعقوب عبد الرحمن، "التدخّل الإنسانيّ في العلاقات الدوليّة"، مركز الإمـارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، أبو ظبي، ٢٠٠٤، ص١٦٠.

2- "A Threat To Peace Is What Is The Security Council Says It Is A Threat To The Peace".

أورده د.مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّـلم والأمـن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٤٢. ومنهم من عّبر عن ذلك بقوله:

"A threat to the peace is: "what ever situations can command an affirmative vote of the council" see: Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard

وفي هذا السياق لا بدّ من التمييز بين مفهوم تديد السّلم الـوارد في المـادة (٣٩) ومفهومي النزاع أو الموقف الواردّين في المادة (٣٤) مـن ميثـاق الأمـم المتّحدة[١]، واللذّين من شأن استمرارهما تعريض حفظ السّلم والأمن الدوليّ للخطر؛ وتخلو نصوص الميثاق من معايير لتمييزهما أو معرفة ماهيتهما[٢]. لكن توصّلت بعض الاجتهادات الفقهية التي أشار إليها الدكتور حسام أحمد هنداوي إلى أن الموقـف حالةٌ عامةٌ تنطوي على مشكلات سياسّية، ترتبط با مصالح أطراف متعـددة في المتمع الدوليّ. في حين أن النزاع، هو خلافٌ حول نقطةٍ قانونّيةٍ أو واقعّيةٍ تنطوي على تناقضٍ أو تعارضٍ بين آراء قانونية أو مصالح شخصين من أشخاص القـانون الدوليّ[٣]. وقد ورد هذان المفهومان في سياق الفصل السادس من الميثاق والمتعلـق بالتسوّية السّلمّية للمنازعات الدوّلية، لذلك لا بدّ من التمييز بين قرار مجلس الأمن القائم على وجود حالة من شأن استمرارها أنْ يُسفر عن وجود تديـد للسـلم والأمن الدوّليين، وقراره المتضمن وجود هذا التهديد فعلياً[٤].

وصفوة القول إن التسليم بعدم وجود معايير نصّ عليها الميثاق، تُقّيد مجلس الأمن في ممارسته لسلطاته التقديرّية ليس إلا انعكاساً لرغبة جانبٍ مـن الفقـه

---

in Economic Sanctions Regimes: A Call for Automatic Suspention Clauses, Periodic Monitoring, and Follow- Up Assessment of Long- Term Effects), Harvard Human Rights Journal,vol.18, 2005, Op. cit., p.171.

١- تنص المادة (٣٤) على ما يلي: " لمجلس الأمن أنْ يفحص أيّ نزاع أو موقف قد يؤدي إلى احتكاك دوليّ، أو قد يثير نزاعاً لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف مـن شأنه أن يعرض للخطر حفظ السّلم والأمن الدوليّ".

2- Patrick Johansson, The Humdrum Use of Ultimate Authority: The Increased Council in the Post- Cold War Era, A Peaper Prepared for the Annual "ISA" Convention, San Francisco, March 2008, p.7.

٣- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص ٤٢.

4- Patrick Johansson, The Humdrum Use of Ultimate Authority, Op. cit., p.7

الغربي في إطلاق يد مجلس الأمن في ممارسته لصلاحياته. وهو ما لا ينسجم مـع حقيقة وجود ضوابط تحكم سلطاته، على النحو الذي سنتناوله في مكانٍ لاحقٍ من هذا البحث[١]. وفي ظلّ غياب معايير تلزم مجلس الأمن بمنح ما يُعرض عليـه من وقائع تكييفاً قانونياً معيناً؛ فإنه لا يوجد ما يمنع نزاع أو موقف وُجد بدايـةً أنه من المناسب معالجته ضمن إطار الفصل السادس من الميثاق، أنْ يتطـور في خطورته ليكون الفصل السابع الإطار الأنسب لذلك.

٢- خرق السّلم أو الإخلال به:

يتمثل خرق السّلم (Breach of the peace) عند وجود حالة أشد من حالة تديد السّلم سواءً كانت ناتجة عن أعمال عنفٍ موجهةٍ ضد دولةٍ معينةٍ من قبـل مجموعةٍ من المحاربين الذين يتخذون من أراضي دولةٍ أخرى منطلقـاً للعمليـات العسكريّة[٢]، أم عن أعمالٍ عدائيةٍ بين القوات العسـكريّة التابعـة للحكومـات، الشرعية منها (De jure) أم حكومات الأمر الواقع (De facto)، وذلـك عـبر الحدود الدوليّة المعترف بها[٣].

وقد أشار الدكتور مفتاح درباش إلى ذهاب جانب الفقه الدوليّ إلى أن أعمال العنف المنبثقة عن نشاطات ثوار يتخذون من أراضي دولةٍ ما مركـزاً لأعمـالهم الموجّهة ضد دولة أخرى، سعياً لتحقيق أغراض سياسية يُمكن أنْ تصّنف على أنها

١- انظر حول هذه الضوابط القانونيّة ما سيرد ص ٢٦٨، ومايليها.

٢- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سـابق، ص١٢٠.

٣- وهذا رأي الأستاذ كوينسي رايت، أورده ياسين الشيباني، المرجع السابق، ص١٢١.

إخلال بالسّلم[١]. في حين ذكر الدكتور عبد الله آل عيون رأي فريقٍ فقهيّ آخـر اعتبر أن التدابير غير العسكريّة التي تفرضها دولة أو عدة دول ضد دولة أخـرى، والتي تخرج عن نطاق تعريف العدوان الوارد في القرار A/RES/3314 (XXIX)، السابق الإشارة إليه، ليست إلا إخلالاً بالسّلم الدوليّ[٢].

إن الآراء الفقهيّة، السابق الإشارة إليها في معرض تحديد ملامح كلّ من تديـد السّلم والأمن الدوليّين أو الإخلال بما، تكشف عن أن ما يُميّز هذان المفهومان في أغلب الأحيان هو درجة استخدام القوة المسلّحة والنطاق الإقليمي لهذا الاستخدام، فطالما أن الاستخدام ينحصر في دولةٍ ما، أو يتجاوزها لكن بصيغة التهديـد فقـط، فالأمر يقف عند اعتبار مثل هذه الحالة تديدٌ للسلم والأمن الدوليّين.

في هذا السياق لا بدّ من الإجابة عن السؤال الآتي:

في حال قيام تديد للسلم والأمن الدوليّين، أو خرق لهما، أو إحدى أفعال العدوان، هل مجلس الأمن ملزم باستخدام صلاحياته وفق المادة (٣٩) وإصدار قرار يقضي بوجود ذلك؟

أثير هذا التساؤل مبكراً في أروقة الأمم المتّحدة عام ١٩٤٨ عنـد مناقشـة القضية الفلسطينية، وانقسمت الآراء إزاء هذه المسألة إلى فريقين[٣]:

١- د.مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٤٢.

٢- د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ص١٠٦.

٣- محمد وليد عبد الرحيم، "الأمم المتّحدة وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، المكتبة العصـرية، صيدا، بيروت، ١٩٩٤، ص١٠٤. وانظر كذلك د. علي جميل حرب، "نظـام الجـزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٠١

أولهما ذهب إلى حد اعتبار أن مجلس الأمن، لا يمكنه تقرير وجود مثل هـذه الحالات إلاّ عند تمكنه فعلياً من تطبيق تدابير الفصل السابع، ولا معنى لمثـل هـذا التقرير إلاّ إنْ كان اللس قادراً على التطبيق الفوري والفعّال لهذه التدابير.

أما ثانيهما: فقد رأى أنْ لا خيار أمام اللس عند وجود إحدى هذه الحالات الثلاث إلاّ أنْ يقرر ذلك. فهو ملزمٌ تحت طائلة اعتباره متهرباً من مسـ ـؤولياته، ولا بدّ من الفصل بين سلطة اللس في تقرير وجود إحدى حالات المادة التاسـعة والثلاثين وبين سلطته في اتخاذ التدابير المناسبة لمواجهتها.

ويمكن القول إن مسيرة عمل مجلس الأمن كشفت عن الآتي:

- إن مجلس الأمن يتمتع بسلطة تقديرية، يتصرف بموجبها إزاء كل حالـة على حدة وفقاً للظروف الدوليّة المحيطة بـا.

- إن غياب القوات المسلّحة التي افترض الميثاق وجودها تحـت تصـرف اللس لتكون أداته في تنفيذ التدابير العسكريّة، لم **تثنه** في **كثير من الحالات عن** ممارسة **سلطته** بموجب المادة **(٣٩)، بالتالي فصل اللس** بين **جاهزيته لتطبيق شقّ هام من تدابيره القسريّة** وبين ممارسة **هذه السلطة.**

ومن الجدير ذكره أن اللس لا يملك تفويض مثل هذه السلطة، كما أنّـه لا يُلزم بما يُقرَر بشأنا خارج إطاره؛ فهو غير ملزمٍ بقرار أحد أجهزة الأمم المتحـدة الرئيسية أو نتائج تحقيقات تلك الأجهزة، وما ينبثق عنها من لجان أو وجهات نظر الدول الأعضاء حول وجود تديد للسلم والأمن الدوليّين أو غيرها من حـالات المادة (٣٩)، فعلى سبيل المثال لم يتقيد مجلس الأمن بما توصلت إليه الجمعيّة العامة من أن الحالة في جنوب إفريقيا وروديسيا والممتلكات البرتغاليّة في جنوب إفريقيـا تدد السّلم والأمن الدوليّين، بل أصرّ على حقّه في تقرير ذلك بصورةٍ مستقلةٍ عن

الجمعيّة. وكذلك كان سلوك المجلس الذي قرر أن الحالة في فلسطين هي تهديدٌ للسلم الدوليّ بموجب المادة (٣٩) بشكلٍ لاحقٍ ومستقلٍ عن الجمعيّة[١].

يُلاحظ مما سبق أن الفقه الدوليّ وفي محاولته لوضع خطوط أساسية يُمكن الاستناد إليها في تكييف حالةٍ معينةٍ على أنّها تهديدٌ للسلم والأمن الدوليّين أو إخلال بما، قد غلب عليه التركيز على الأعمال ذات الطابع العسكريّ. فمن النزاعات المسلّحة الداخليّة، إلى آثارها العابرة للحدود، إلى تدريب الجماعات المسلّحة، إلى النزاعات المسلّحة الدوليّة، وما هذا إلاّ انعكاس للنظرة التقليديّة لمفهوم السّلم والأمن الدوليّين، والتي وإن كانت قد هيمنت على ميثاق الأمم المتّحدة إلاّ أن أعمال هذه المنظمة قد استطاعت أنْ تتخطاها لتضعنا أمام مخاطر جديدة تُشكّل هماً مشتركاً للبشريّة، وتديداً لأمنها وسلمها، أو إخلالاً بما وهو ما أعطى لمفهوم الأمن الجماعيّ بُعداً جديداً.

ثانياً- نحو تصوّر جديد لتهديد السّلم والأمن الدوليّين أو الإخلال بما:

تبنّى ميثاق الأمم المتّحدة مفهوماً تقليديّاً للسلم والأمن الدوليّين، عندما افترض أن التهديدات التي يُمكن أنْ تُعرض السّلم والأمن للخطر تكمن بشكلٍ أساسي في استخدام القوة المسلّحة أو التهديد بها. ورغم الاهتمام الذي أبداه الميثاق بالمسائل الاقتصاديّة والاجتماعيّة وقضايا حقوق الإنسان لكنّه لم يربط هذه المسائل ربطاً عضوياً محكماً بقضايا السّلم والأمن الدوليّين. ولم تكن من وجهة نظره موازية للمخاطر، التي يمكن أنْ تنتج عن اللجوء إلى استخدام القوة المسلّحة[٢]. ورغم أن

١- محمد وليد عبد الرحيم، "الأمم المتّحدة وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص١٠٥.

2- Nico J.Schrijver, (The Future of the Charter of the United Nations), MaxPlanck Yearbook of the United Nations Law, Vol.10, 2006, p.11.

ذلك لم يُذكر صراحةً في الميثاق لكن يُمكن الاستدلال عليه من الصلاحيات الممنوحة للس الأمن، والتركيز على الأدوات العسكريّة اللازمة لذلك من خلال سعي الميثاق لحشد قوة عسكريّة دوليّة كفيلة بمواجهة هذا النوع من التهديد وهو ما يبدو في نص المادة (٤٣) من الميثاق، وما تلاها من مواد، حول إنشاء لجنة أركان الحرب وصلاحياتها، الأمر الذي ذهب أدراج الرياح حين دخول الميثاق حيز التنفيذ[١].

لكن الأمم المتّحدة لم تكف عبر أجهزتها المختلفة عن العمل لاستقصاء ما يستجد من حالاتٍ تدد السّلم والأمن الدوليّين أو تخل بما، متبعةً بذلك تطور مفهوم الأمن الجماعيّ الذي خرج من إطاره التقليدي ذي الأبعاد العسكريّة، لينطلق نحو تصورٍ جديدٍ للأمن الجماعيّ ذي أبعادٍ إنسانيةٍ، لم تغب يوماً عن بال واضعي الميثاق، الأمر الذي يُستخلص مما ورد في عباراته الافتتاحية من تأكيدٍ على الالتزام بالحقوق الأساسية للإنسان، وبدفع عجلة الرقي الاجتماعيّ قدماً، ورفع مستوى الحياة وغيرها من الإشارات التي تضمّنها الميثاق بذا الشأن[٢].

فبالعودة إلى الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ الصادر بقرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/2734 (XXV) الدورة ٢٥، نجد أن الحالات التي ذكرها هذا الإعلان باعتبارها تشكّل خطراً على السّلم والأمن الدوليّين هي الآتيّة:

- استعمال دولة ما للقوة العسكريّة ضد السلامة الإقليميّة، أو الاستقلال السياسيّ لدولةٍ أخرى.

١- د.حسن نافعة، "دور الأمم المتّحدة في تحقيق السّلم والأمن الدوليّين في ظل التحولات العالميّة الراهنة"، مرجع سابق، ص ١١٨- ١٥٧-١٦٦.

2- Anne-Marie Slaughter, Security, (Solidarity, And Sovereignty: The Grand Themes Of UN Reform),The American Journal Of International Law, Vol.99, July, 2005,p.619.

- إخضاع إقليم أية دولة لاحتلالٍ عسكري ناجمٍ عن استعمال القوة.

- اكتساب إقليم ناتج عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها[١].

- تنظيم أعمال الحرب الأهلية أو الأعمال الإرهابيّة في دولة أخرى، أو التحريض عليها أو المساعدة أو المشاركة فيها.

- اتخاذ التدابير العسكريّة والقمعية الرامية إلى منع نيل الشعوب غير المستقلة استقلالها[٢].

- حيازة الأسلحة النووية، وسباقات التسلح النووي والتقليدي[٣].

- الهوة الاقتصاديّة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية[٤].

- انتهاكات حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، حيث أشار الإعلان إشارةً خاصّةً إلى سياسة الفصل العنصري التي تتبعها حكومة جنوب إفريقيا[٥].

صحيحٌ أن الحيز الأكبر من اهتمام هذا الإعلان، قد دار حول المخاطر المتعلقة بالتهديدات الناجمة عن استعمال القوة العسكريّة، أو السعي لتعزيزها، ولكن ما تطرّق إليه من نواحٍ متعددةٍ تتعلق بالإنماء الاقتصاديّ وحقوق الإنسان، شكّل خطوة هامة نحو الانطلاق إلى ترسيخ مفهوم جديد للأمن الجماعيّ في الأمم المتّحدة والمخاطر التي قد تُحيط به.

١- المادة (٥) من الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ الصادر بقرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/2734 عام ١٩٧٠(الدورة ٢٥).
٢- المادة (١٨) من الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ.
٣- المادة (٢٠) من الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ.
٤- المادة (٢١) من الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ.
٥- المادة (٢٢) والمادة (٢٣) من الإعلان الخاصّ بتعزيز الأمن الدوليّ.

لكن الاتجاه الحديث في تحديد المخاطر التي تحيط بالسّلم والأمـن الـدوليّين يتجلى في التقرير المعنون عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة، والصادر عن الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير الذي شكّله الأمـين العـام السابق للأمم المتّحدة عام ٢٠٠٣[١] مدفوعاً بأهدافٍ ثلاثة:

١- قُدم التقرير إلى الأمين العام للأمم المتّحدة الذي أحاله بدوره إلى الجمعيّة العامة، وتقـاطع هذا التقرير مع إعداد برنامج عمل لمؤتمر قمة عام ٢٠٠٥ المعني بتنفيذ إعلان الأمم المتّحدة بشأن الألفية، وكان هذا الفريق قد ضمّ شخصيات تمّ اختيارها من مختلف أنحاء العالم ممن يمتلكون التجربة والخبرة الفنية:

- أناند بنياراتشون (تايلند) (رئيساً): رئيس الوزراء السابق لتايلند.

- روبير بادنتير (فرنسا): عضو مجلس الشيوخ الفرنسي ووزير العدل السابق في فرنسا.

- خوانيو كليمنته باينا سواريس (البرازيل): الأمين العام السابق لوزارة الخارجيّة للبرازيل والأمين العام السابق لمنظمة الدول الأمريكيّة.

- غرو هارليم برونتلند (النرويج): رئيس الوزراء السابق للنرويج والمدير العـام السـابق لمنظمة الصحة العالميّة.

- ماري تشينيري- هيس (غانا): نائبة رئيس اللجنة الوطنيّة للتخطيط الإنمائي في غانـا، ونائبة المدير العام السابق لمنظمة العمل الدوليّة.

- غاريث ايفنز(أستراليا): رئيس فريق الأزمات الدوليّة ووزير خارجيّة أستراليا سابقاً.

- ديفيد هاناي (المملكة المتّحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشماليّة): الممثل الدائم السابق للمملكة المتّحدة لدى الأمم المتّحدة والمبعوث الخاصّ السابق للمملكـة المتّحـدة لـدى قبرص.

- إنريكه ايغليسياس (أوروغواي): رئيس مصرف التنميّة للبلـدان الأمريكيّـة ووزيـر الخارجيّة السابق للأوروغواي.

- عمرو موسى (مصر): الأمين العام السابق لجامعة الدول العربيّة ووزير الخارجيّة المصري سابقاً.

- ساتيش نامبيار (الهند): ضابط سابق برتبة فريق في الجيش الهندي وقائد قـوة الأمـم المتّحدة للحماية.

- بيان التهديدات المعاصرة التي يتعرّض لها السلام والأمن الدوليّين.

- دراسة ما أنجزته الأمم المتّحدة في التصدي لهذه التهديدات.

- تقديم توصيات لتعزيز عمل الأمم المتّحدة بما يُمكّنها من توفير الأمن الجماعيّ للجميع في القرن الحادي والعشرين.

توصل هذا الفريق إلى أن أهمية نظام الأمن الجماعيّ في الوقت الراهن، تنبع من ترابط الحالات التي تشكّل تديداً للأمن الدوليّ وعدم اعترافها بالحدود الوطنيّة للدول، مما يقلل من قيمة الجهود الفرديّة للدول في مواجهتها، ويُعزّز من مكانة الجهود الجماعيّة الدوليّة[1].

وقد عرّف هذا التقرير تديد الأمن الدوليّ بأنه "أيّةُ حادثةٍ أو عمليّة تؤدي إلى وقوع خسائر في الأرواح على نطاق واسع أو الحدّ من فرص الحياة وتلحق الضرر

- ساداكو أوغات (اليابان): رئيسة الوكالة اليابانية للتعاون الدوليّ ومفوضة الأمم المتّحدة السامية السابقة لشؤون اللاجئين.
- ايفجيني بريماكوف (الاتحاد الروسي): رئيس الوزراء السابق للاتحاد الروسي.
- تشيان تشيتشن (الصين): نائب رئيس الوزراء السابق ووزير خارجية الصين.
- نفيس صادق (باكستان) المبعوثة الخاصّة للأمين العام للأمم المتّحدة لفيروس نقص المناعة البشرية/الايدز في آسيا والمديرة التنفيذية السابقة لصندوق الأمم المتّحدة للسكان.
- سالم أحمد سالم (جمهورية تنزانيا المتّحدة): رئيس الوزراء السابق لجمهورية تنزانيا المتّحدة والأمين العام السابق لمنظمة الوحدة الأفريقية.
- برينت سكوكروفت (الولايات المتّحدة الأمريكيّة): ضابط سابق برتبة فريق في القوات الجوّية للولايات المتّحدة ومستشار سابق للأمن الوطنيّ بالولايات المتّحدة.

١- انظر ص ٢٠ من التقرير الصادر بالوثيقة رقم A/59/565 تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢.

بالدول، بوصفها الوحدات الأساسية للنظام الدوليّ". وكشف عن وجود ستّ فئات من التهديدات ينبغي حشد الجهود الدوليّة لمواجهتها، على النحو الآتي[١]:

- التهديدات الاقتصاديّة والاجتماعيّة، بما في ذلك الفقر والأمراض المعدية وتدهور البيئة.

- الصراع بين الدول.

- الصراعات الداخلية، بما في ذلك الحروب الأهليّة والإبادة الجماعيّة والأعمال الوحشية الأخرى المرتكبة على نطاق واسع.

- الأسلحة النووية والإشعاعية والكيميائية والبيولوجيّة.

- الإرهاب.

- الجريمة المنظّمة عبر الوطنيّة.

وبحسب هذا التقرير فإنه لتعزيز قدرة نظام الأمن الجماعيّ على مواجهة هذه التهديدات، لا بدّ من اتصافه بصفاتٍ ثلاث هي الفعاليّة والكفاءة والإنصاف، وبالنسبة للفعاليّة لم يُنكر تقرير الفريق رفيع المستوى، أهمية الإسهامات التي قدّمتها مؤسسات الأمن الجماعيّ في بعض الحالات المتعلقة بصون السّلم والأمن الدوليّين في مقابل فشلها في نواحٍ متعددةٍ أخرى[٢]. وأرجع التقرير أسباب فشل العمل الجماعيّ بشكلٍ أساسي إلى عدم امتثال الدول الأطراف بالتزاماتها، إلى جانب غياب أنظمة الرقابة على حسن سير العمل، والتحقق من الامتثال. وأكّد على أنه من الصعب تحقيق الفعاليّة لمؤسسات الأمن الجماعيّ، ما لم تساندها الجهات الفاعلة

١- انظر ص ١٥ من التقرير الصادر بالوثيقة رقم A/59/565 السابق الإشارة إليها.

٢- المقصود هنا بمؤسسات الأمن الجماعيّ أجهزة الأمم المتّحدة المختلفة من رئيسيّة وفرعيّة والوكالات الدوليّة المتخصصة العاملة بالتعاون معها.

الوطنّية والإقليميّة وهيئات المجتمع المدنيّ. أمّا عن الكفاءة فقد رأى التقرير أن أكبر مصدر لانعدام الكفاءة في مؤسسات الأمن الجماعيّ؛ هو عدم استثمار الوقت والموارد في مرحلةٍ مبكرةٍ للحيلولة دون نشوب النزاعات و تصعيدها. أما النقطة الثالثة فهي الإنصاف في معالجة القضايا التي تواجهها هذه المؤسسات، وقد ذهب التقرير إلى أن غالبية ممارسات الأمم المتّحدة قد اتّسمت بالتمييز في الاستجابة للتهديدات التي يتعرض لها الأمن الدوليّ[١].

لكن هل من دور محددٍ خصّ هذا التقرير العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة به في سبيل تحقيق الصورة التي رسمها للأمن الجماعيّ؟

لقد عوّل التقرير كثيراً على العقوبات الدوليّة، ومن ضمنها الاقتصاديّة، حين أفرد لها مكانةً هامةً، كأداة حيوية للمواجهة الوقائية للتهديدات التي قد يتعرض لها السلام والأمن الدوليّين، جراء انتهاك دول أو أفراد أو جماعات معينة للقانون الدوليّ، لتكون وسيلةً ملائمةً كي لا تصبح على حد تعبيره "التهديدات البعيدة وشيكة، وألاّ تصبح التهديدات الوشيكة تديدات مدمّرة فعلاً"، كما أنه رأى أن التهديد بفرضها، يُمكن أنْ يكون وسيلةً قويةً للردع والمنع، لكنّه ربط بين فعاليّة هذه العقوبات وتقيّد مجلس الأمن ببعض الشروط التي من شأنا تحسين واقع عملها[٢].

١- انظر ص ٢٩- ٣٠- ٣١ من التقرير الصادر بالوثيقة رقم A/59/565 السابق الإشارة إليها.

٢- وما أشى عليه التقرير عمل الوكالة الدوليّة للطاقة الذرية للحد من الطلب على الأسلحة النووية، إضافة لعمليات الوساطة التي يقوم با الأمين العام للأمم المتّحدة في تسوية الصراعات بين الدول أو الحروب الأهلية. في حين رأى أنّ من أبرز مجالات العمل التي اتسمت بالضعف كانت تلك المتعلقة بالتصدي للتحديات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان الجسيمة والإبادة الجماعيّة المرتكبة على نطاق واسع، انظر الصفحة ٦٩ من التقرير الصادر بالوثيقة رقم A/59/565 السابق الإشارة إليها.

وخلاصة القول إن إدراج الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير للعقوبات الدوليّة، ومن ضمنها الاقتصاديّة، ضمن الوسائل الوقائية المؤهلة لتلافي المخاطر التي تعترض السّلم والأمن الدوليّين، لا ينفي دورها العلاجي. وإدراجها من قبل هذا الفريق ضمن البند المعنون "تحدي المنع" غرضه التأكيد على الدور المؤهلة للعبه في هذا المال، ولا يُمكن أنْ نُفسره بأي حالٍ على أنه إنكارٌ لدورها الذي له طابع علاجي أصلاً.

ومن المثير للاهتمام في هذا التقرير أنه انطلق من حقيقةٍ مفادها أن تحقيق الاستقرار في المجتمع الدوليّ يتطلب بعداً في النظر، يتخطى المخاطر المرتبطة بالحروب العدوانيّة، بإعطاء القضايا الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والبيئيّة حيّزاً أكبر من الاهتمام[1]. الأمر الذي يعكس المفهوم الجديد للأمن الجماعيّ والمعروف بالأمن الإنسانيّ، أو البشريّ، (Human Security)[2] هذا المفهوم الذي

1- Brian Urquhart, Security After The Cold War, Published In "United Nations, Devided World", Oxford Universirty Press, 1993. p.97.

٢- أوضح الأمين العام السابق للأمم المتّحدة، كوفي عنان، مفهوم الأمن الإنسانيّ بقوله:
"Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict, It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his or her potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear, and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment these are the interrelated building blocks of human and therefore national security." Press Release SG/SM/7382 dated 8 May 2000.
أما لجنة الأمن الإنسانيّ "The Commission on Human Security- CHS"؛ فقد عرفته على أنه:
حماية الجوهر الحيوي لحياة جميع البشر بطرائق تعزز حريات الإنسان، وتحقيق الإنسان لذاته. فأمن الإنسان يعني حماية الحريات الأساسية- تلك الحريات التي تمثل جوهر الحياة. ويعني حماية الناس من التهديدات والأوضاع الحرجة "القاسية" والمتفشية "الواسعة النطاق"

أخرج الأمن الجماعيّ من إطاره التقليدي، الذي يأخذ بعين الاعتبار غياب النزاعات المسلّحة، ليضعه في إطارٍ جديدٍ يهتم بالفرد كإنسان، وما قد تتعرض له إنسانيته من مخاطر. فأعطى معانٍ متعددة للأمن، صحّيّة واجتماعيّة وغذائيّة واقتصاديّة وبيئيّة وثقافيّة[١]، فهو على سبيل المثال يساوي بين خسارة الأرواح البشرية الناجمة عن عنف النزاعات المسلّحة وتلك الناجمة عن مخاطر أخرى، كالأوبئة و الفقر والمخاطر البيئيّة. بل إنه يذهب إلى أن الفارق الوحيد: هو أن المخاطر المرتبطة بالفئة الثانية لديها قابلية أكبر للانتشار، لتشمل في تديدها حياة فئةٍ أوسع من البشر[٢]، وهو ما أطلق عليه جانب من الفقه المفهوم الإيجابي للأمن الجماعيّ[٣].

وبما أن مثل هذا التقرير يُعدّ جزء من منظومة القانون اللين (Soft Law) التي تُشكل نقطة ارتكاز لانبثاق قواعد جديدة في القانون الدوليّ، أو لتطوير قواعد موجودة مسبقاً. وبالتالي فإن ما تضمّنه حول المفهوم الجديد للأمن الجماعيّ يُعدّ

ويعني استخدام العمليات التي تبني على مواطن قوة الناس وتطلعاتهم. ويعني ايجاد النظم السياسّية والاجتماعّية والبيئية والاقتصادّية والعسكرّية والثقافّية التي تمنح الناس لبنات البقاء على قيد الحياة وكسب العيش والكرامة.

وجوهر الحياة الحيوي هو مجموعة حقوق وحريات أولية يتمتع با الناس ويتفاوت بين الأفراد والتمعات ما يعدّه الناس "حيوياً" أي ما يرونه جوهرياً للحياة و"حاسم الأهمية".

انظر في ذلك تقرير لجنة الأمن الإنسانيّ المعنون "أمن الإنسان الآن: حماية الناس وتمكينهم"، نيويورك، ٢٠٠٣، ص٤.

1- Hisashi Owada, The United Nations And The Maintenance Of International Peace And Security: The Current Debate In The Light Of Reform Proposals, Keynote Speech at the Research Forum on International Law, European Society of International Law, 26 May 2005, p.11.

2- Anne Marei Slaughter, (Solidarity, And Sovereignty…), Op.cit., p.619.

3- Nico J.Schrijver, (The Future of the Charter of the United Nations), Op. cit., p.10-11

مكملاً ومطوراً للمفهوم التقليدي للأمن الجماعيّ، لا بديلاً عنه باعتباره يعالج مشكلات، ويمتلك وسائل لا توجد في ظل المفهوم التقليدي[١].

وصفوة القول إنّه بتوسع مفهوم الأمن الجماعيّ تتسع الأسباب التي يتم بناءً عليها استخدام مجلس الأمن لتدابيره القسريّة، ومنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فمن المتصور أنْ يتمّ ارتكاب تديد للسلم والأمن الدوليّين، أو خرق لهما، إذا ما أسفر سلوكٌ دوليٌ عن وجود مخاطرَ بعيدةٍ عن استخدام السلاح من نوعٍ بيئيّ أو اجتماعيّ على سبيل المثال. وإن كان تقرير وجود تديد للسّلم والأمن الدوليّين، أو الإخلال بما، أو حالة من حالات العدوان، هو مقدّمةٌ لا بدّ منها لفرض هذه العقوبات. *فكيف كان التطبيق العملي لذلك في ظلّ السلطة التقديريّة التي مُنحت لمجلس الأمن؟*

الفرع الثالث

تطبيقات المادة (٣٩) في قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

إن التمعن في قراءة قرارات مجلس الأمن الصادرة بفرض عقوباتٍ اقتصاديّةٍ دوليّةٍ يكشف عما يلي:

- تعدد الحالات التي عَدها المجلس مندرجةً تحت مفاهيم المادة التاسعة والثلاثين، ومن الملفت ذهاب المجلس في الغالب إلى تكييف ما سنعرضه من حالاتٍ، رغم تنوعها واختلافها، على أنّها تديدٌ للسلم والأمن الدوليّين.

١- وولفجانج أماديوس برولهارت ومارك بروبست، "الأمن الإنسانيّ: دور القطاع الخاصّ في تعزيز أمن الأفراد"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، الطبعة ١، أبوظبي، ٢٠٠٩، ص٥.

- تعدد ما استخدمه من مصطلحات للتعبير عن هذه الفكرة، ***فما هي هذه الحالات؟ وما هي مبررات اللبس في كل منها؟***

أولاً- قضايا ذات طبيعة عامة:

١- النزاعات المسلّحة الدوليّة:

يُمكن تعريف النزاعات المسلّحة الدوليّة على أنّها " استخدام القوة المسلّحة من قبل طرفين متحاربين على الأقل، لا بدّ أنْ يكون أحدهما جيشٌ نظاميٌ، وتقع خارج حدود أحد هذين الطرفين. تبدأ عادةً بإعلان، وتتوقف لأسباب ميدانية (وقف القتال) أو استراتيجية (الهدنة)، وتنتهي إما بالاستسلام أو باتفاق صلح"[١].

وبالنظر إلى الشروط التي تضمنها هذا التعريف، نجد في النزاع الإثيوبيّ - الأريتيريّ مثالاً على ذلك، حيث احتكم البلدان إلى قوة السلاح إثر نزاعٍ نشب بينهما حول ست مناطق حدوديةٍ لا تتجاوز مساحتها أربعمئة كيلو متر مربع تخضع أساساً للسيطرة الأريتيرية، لكن إثيوبيا لم تكف عن التطلع للسيطرة عليها، لضمان منفذ بحري لها يتمثل في ميناء عصب. إضافةً إلى مجموعة من العوامل الأخرى السياسيّة والاقتصاديّة والاستراتيجيّة والإقليميّة التي تداخلت في هذا النزاع[٢].

١- د. أمل يازجي، المحكمة الجنائيّة الدوليّة والنزاعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة، ورد في "المحكمة الجنائيّة الدوليّة وتوسيع نطاق القانون الدوليّ الإنسانيّ"، اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، دمشق، ٢٠٠٤، ص١٠٢. انظر كذلك مساهمة القاضي أمين المهدي التي تضمنها الكتاب نفسه والتي حملت عنوان: الصراعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة من منظور القانون الدوليّ الإنسانيّ، ص٨٩.

٢- د. صلاح حليمة، (النزاع الإثيوبي الأريتيري: رؤية تحليلية)، مجلة السياسة الدوليّة، العدد ١٥٩، يناير، ٢٠٠٥، ص ٦١- ٦٦.

ورغم أن مجلس الأمن قد أتى في عقوباته متأخراً، ففرض حظراً على السلاح بعد سنتين من اندلاع العمليات القتاليّة التي شهدت إنفاقاً جنونياً على السلاح، ليصل هذا النزاع إلى نايته بعد شهرٍ فقط من بدء تطبيق عقوبات مجلس الأمن، إلاّ أنه يمكن النظر إلى سلوك مجلس الأمن على أنه تعبيرٌ عن جدية اهتمام المجتمع الدوليّ بذا النزاع[١]. والذي عَدّه في قراره S/RES/1298 (2000) تديداً للسّلم والأمن الإقليميين، آخذاً بعين الاعتبار المخاطر التي يتعرض لها المدنيين في الدولتين، والخسائر في الأرواح البشريّة، والأزمة الغذائيّة والإنسانيّة الناجمة عن اندلاع القتال الذي هدد استقرار المنطقة وتنميتها الاقتصاديّة[٢].

وفي هذا السياق يندرج أيضاً الغزو العسكريّ، فعلى الرغم من أنه يشكّل أحد الحالات التي نصّ عليها قرار الجمعيّة العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/3314 (XXIX) الخاصّ بتعريف العدوان[٣]، والذي جعل من قيام القوات المسلّحة لدولةٍ بغزو إقليم دولةٍ أخرى، أحد الأعمال المنطبقة عليها صفة العمل العدواني، وعلى الرغم من أن المادة (٣٩) من الميثاق قد نصّت بصراحة على اعتبار وجود أحد أفعال العدوان من مقتضيات تطبيقها. إلا أن مجلس الأمن قد ذهب في قراراته الخاصّة بالعقوبات على العراق إلى حدّ اعتبار الغزو العراقي للكويت على أنه خرقٌ للسلم والأمن الدوليّين، الأمر الذي يدّل على عدم أخذ المجلس بعين الاعتبار في صياغة قراراته لقرار الجمعيّة الخاصّ بتعريف العدوان. فذهب في قراره رقم (1990) S/RES/660،

1- Michael Brzoska, Putting More Teeth in UN Arms Embargoes, Published in: "Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft", Edited by David Cortright and George A. Lopez, Rowman& Littlefield Publishers, INC, Maryland.2002, p.131.

٢- انظر ديباجة القرار S/RES/1298(2000).

٣- انظر حول هذا التعريف ما ورد سابقاً ص١٩٨.

الذي شكل أساساً قامت عليه القرارات التالية المتعلقة بالعقوبات، إلى وجود خرقٍ للسلم والأمن الدوليين فيما يتعلق بالغزو العراقي للكويت[١].

٢- أسلحة الدمار الشامل:

اختلفت الحالات ذات الصلة بذه الأسلحة، والتي فرض مجلس الأمن بموجبها عقوبات اقتصاديّة دوليّة على مجموعة من الدول. لكنها اجتمعت في تكييف المجلس لها على أنّها تديدٌ للسلم والأمن الدوليين.

ورغم عدم وجود تعريفٍ محددٍ لأسلحة الدمار الشامل، إلاّ أنّه من المتفق عليه على أنّها تشمل ثلاثة أنواع رئيسيّة هي السلاح النوويّ والكيميائيّ والبيولوجيّ[٢]. ويضيف بعض الفقهاء إلى ما سبق صنفاً رابعاً هو الأسلحة الإشعاعيّة، إلى جانب وسائل إيصال هذه الأسلحة[٣].

أما عن القواعد القانونيّة التي يستهدي با مجلس الأمن في تعامله مع قضايا تمس هذه الأسلحة؛ فبعضها ذو طابع عرفيّ، و البعض الآخر ذو طابع اتفاقيّ. ومنها ما

١- انظر ديباجة القرار (S/RES/660(1990.

٢- عمر البلوشي، "مشروعية أسلحة الدمار الشامل وفقاً لقواعد القانون الدوليّ"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٧، ص.١٨.

٣- عمر البلوشي، المرجع السابق، ص١٨٠. هذا ومنذ أوائل مناقشة نزع السلاح في الأمم المتّحدة في ما بعد الحرب العالميّة الثانية ظهرت مشكلة هذا التعريف، ففي عام ١٩٤٧ تقدمت الولايات المتّحدة الأمريكيّة بمشروع قرار عدّت بموجبه أن أسلحة التدمير الجماعيّ تشمل أسلحة التفجير النوويّ والمواد المشعة والأسلحة القاتلة الكيماويّة والبيولوجيّة وأيّ أسلحة تطور مستقبلاً لتكون لها خصائص مماثلة في التأثير التدميري لخصائص القنبلة الذرية. انظر المرجع نفسه لعمر البلوشي، ص١٧. أما وسائل الإيصال فهي القذائف والصواريخ والمنظومات الأخرى غير المأهولة والقادرة على ايصال هذه الأسلحة والمصممة خصيصاً لهذا الاستعمال. انظر في ذلك القرار(S/RES/1540(2004 .

هو منبثق من المبادئ العامة للقانون، كما أن بعضها يرتبط بالقانون الدوليّ بشكل عام ومنها ما هو ذو خصوصية أكبر، فيتعلق بالقانون الدوليّ لحقوق الإنسـان أو القانون الدوليّ الإنسانيّ أو القانون الدوليّ البيئيّ[١].

أما أنماط السلوك التي أخذها مجلس الأمن بعين الاعتبار في قراراته فكانت على النحو الآتي:

أ- امتلاك أسلحة الدمار الشامل أو السعي لامتلاكها: ففي الحقّبة المتأخرة من قرارات عقوبات مجلس الأمن المتعلقة بالعراق، دخلت أسلحة الدمار الشـامل العراقيّة المزعومـة، لتكون أحد العناصر التي جعلت من الحالة في العراق تديـداً للسلم والأمن الدوليّين، أي أن المجلس افترض امتلاك العراق لمثل هذه الأسـلحة، واستخدم عقوباته كإحدى وسائل نزع هذا السلاح[٢].

ولدى فرضه للعقوبات على إيران، زعم المجلس أنها لا تفي بالتزاماتها بموجـب معاهدة عدم انتشار السلاح النووي (NPT)، واتفاق الضمانات المنبثق عنها، ورأى أن ذلك يستدعي استخدام صلاحياته فيما يتعلق بحفظ السّلم والأمن الدوليّين[٣].

١- د.ثقل سعد العجمي، (سلميّة الطاقة النوويّة وقواعد القانون الدوليّ العام)، مرجع سابق، ص١٦٢- ١٦٩.

٢- انظر ديباجة القرار S/RES/1483(2003).

٣- د.ثقل سعد العجمي، (سلميّة الطاقة النوويّة وقواعد القانون الدوليّ العام)، مرجع سابق، ص١٨٢- ١٨١. دخل اتفاق الضمانات مع إيران حيّز النفاذ مـع إيـران في ١٥ايـار ١٩٧٤، وتخضع إيران لمراقبة بموجبه من الوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة، انظر على سـبيل المثال وثائق مجلس محافظي الوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة:

Gov/2003/40: 6 June 2003.

Gov/2006/64: 14 November 2006.

Gov/2009/82: 27 November 2009.

ب- إجراء التجارب النوويّة: إذ رأى أن الاختبار النووي الـذي أجرتـه كوريا الشعبية الديمقراطية قد أدّى إلى التوتر في المنطقة وخارجها[١].

تجدر الإشارة إلى أهمّية التمييز بين امتلاك أسلحة الدمار الشامل وبين استعمال هذه الأسلحة، فكثيراً ما يتمّ الخلط بين المسألتين لاسّيما عندما يـتمّ الاستشـهاد بقواعد القانون الدوليّ المتعلقة بالامتلاك، لدى تناول مسألة الاستعمال أو بالعكس. ويُستَدَل على ذلك بإبرام اتفاقية خاصّة بحظر تملك الأسلحة النووية لعام ١٩٩٣، مع العلم أن بروتوكول جنيف لعام ١٩٢٥ كان قد منع استخدام هذا النوع مـن السلاح منذ ذلك الوقت[٢].

وعلى الرغم من اختلاف المسألتين، إلاّ أن امـتلاك هـذه الأسـلحة أو استخدامها يتماثلان في إشاعة عدم الاستقرار الدوليّ، لما قد يوحي به امتلاكها من وجود نّية لاستخدامها. لذلك نجد أن مجلس الأمن قـد نظـر إلى إجـراء التجارب النووية الذي يُمكن تصنيفه كأحد أشكال استخدام هذه الأسـلحة، على أنه تديد للسلم والأمن الدوليّين على حدٍ سواء مع مجرد امتلاكها.

٣- الإرهاب:

على الرغم من الخلاف الشديد والانقسام حول ظاهرة الإرهاب، الأمر الذي أسفر عن عدم وضع تعريفٍ دقيقٍ محددٍ لها. عمل مجلس الأمن على فرض عقوباته الاقتصاديّة في مواجهة حالاتٍ متعددةٍ، رأى أنها تُسبب تديداً لأمـن وسـلامة

١- انظر القرار: S/RES/1718(2006).

٢- د.ثقل سعد العجمي، (سلمّية الطاقة النوويّة وقواعد القانون الدوليّ العام)، مرجع سابق، ص١٤٧.

المجتمع الدوليّ وتوتراً للعلاقات الدوليّة السائدة فيه[١]. وقسّم المجلس هذه الأفعال وفقاً لرؤيته التي أصبح من الواضح أنها رؤية ليست صافية، وأنّها مشوبة بأهواء الدول المؤثّرة فيه إلى:

أ- إرهاب الدّولة: والذي يكون لدولةٍ ما دورٌ مباشرٌ أو غير مباشر فيه، كما في مزاعمه ضد ليبيا في قضية لوكيربي، فعبّر في ديباجة القرار S/RES/748 (1992) عن قناعته "بأنّ وقف أعمال الإرهاب الدوليّ، بما فيها التي تشارك فيها الدول بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ضروريٌ لصون السّلم والأمن الدوليّين"[٢].

ب- إرهاب الفرد: الذي يصدر عن فرد أو مجموعة أفراد بصفتهم الشخصية، أو بصفتهم أعضاء في منظمة أو جماعة معينة. وهذا كان حاله في قراره S/RES/1617 (2005) الذي كان إحدى حلقات سلسلة قراراته التي استهدفت تنظيم القاعدة وحركة الطالبان، والذي أكّد فيه على "أهمية مواجهة التهديد المتواصل للسّلم والأمن الدوليّين، الذي يمثله تنظيم القاعدة وأسامة بن لادن وأعضاء حركة الطالبان ومن يرتبط بهم من جماعات ومؤسسات وكيانات"[٣].

١- د.أحمد محمد رفعت ود.بكر صالح الطيار، "الإرهاب الدوليّ"، مركز الدراسات الأوروبيّ، باريس، ١٩٩٨، ص٢٠٧.

٢- انظر ديباجة القرار المذكور، رغم ذلك فإنّ مجلس الأمن ربط تديد السّلم والأمن الدوليّين بشكل مباشر مع عدم تنفيذ ليبيا لمتطلبات سابقة له على النحو الذي ستشرحه الفقرة التاليّة، ص ٢٣٤.

٣- انظر ديباجة القرار المشار إليه. هذا وقد عمل مجلس الأمن على الربط بين مسألة انتشار أسلحة النوويّة والكيميائيّة والبيولوجيّة، ووسائل إيصالها والأخطار التي تسببها الأعمال الإرهابية للسّلم والأمن الدوليّين في قراره S/RES/1540/(2004).

٤- عدم الامتثال لقراراتٍ سابقةٍ صادرةٍ عن المجلس:

ذهب مجلس الأمن في عددٍ من قراراته العقابيّة، إلى الربط بين وجود تهديـد للسّلم والأمن الدوليّين، وعدم تنفيذ الدّولة المخاطبة بـالقرار لمتطلبـاتٍ واردةٍ في قراراتٍ سابقةٍ له. كما في حالتي ليبيا والسودان، حيث جمعتهما مطالبة المجلس لكلّ منهما بتسليم متهمين بقضايا عالجتها قراراتٍ سبق وأن أصدرها[١].

ثانياً- قضايا ذات طبيعة داخليّـة:

تصاعد ربط مجلس الأمن بين القضايا التي تنشأ داخل إطار دولةٍ معينةٍ، وحفظ السّلم والأمن الدوليّين، حتى أصبحت تلك القضايا من أبرز ما تعاملت معه عقوبـات الأمـم المتّحدة، في ظل ورود المزيد من القيود على المبدأ القانونيّ القاضي بعدم جواز التـدخّل في الشؤون الداخلية للدول، ومقابل اهتمامٍ دولي متزايدٍ بمثل هذه الحالات[٢].

أما عن أبرز القضايا فتمثّلت في النزاعات المسلّحة غير الدوليّة، أو الانقلابات العسكريّة التي تُطيح بالحكومات المنتخبة ديموقراطياً، أو وقوع انتهاكات لحقـوق الإنسان، وقد تجتمع هذه الحالات كما يمكن أنْ توجد بصورةٍ منفصلةٍ.

١- انظر ديباجة القرار: S/RES/1070(1996) بشأن السودان، والقرار S/RES/748(1992) بشأن ليبيا.

٢- د.ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سابق، ص ٣١٥.

١- النزاعات المسلّحة غير الدوليّة:

تقوم هذه النزاعات عندما يتمّ استخدام القـوة المسـلّحة بشـكلٍ يتجـاوز الاضطرابات، وأعمال الشغب والفوضى، بين جماعاتٍ مسلّحةٍ منظّمةٍ تقع جغرافياً داخل حدود دولةٍ ما[١].

تتمثل خطورة هذه النزاعات، بما قد ينتج عنها من إخلالٍ بالتوازن الإقليمـي والدوليّ، إضافة إلى ما قد يُرتكب في إطارها من انتهاكاتٍ للقانون الدوليّ الإنسانيّ والقانون الدوليّ لحقوق الإنسان[٢].

وبالنظر إلى نصوص ميثاق الأمم المتّحدة، نجد أنّها لم تتعـرض لمثـل هـذه النزاعات باعتبارها أحد عوامل تديد السّلم والأمن الدوليّين، في حين أنّها نصّـت بصريح العبارة على ذلك فيما يتعلق بالنزاعات ذات الطابع الدوليّ بشكلٍ عـام لا المسلّحة منها فقط[٣]، وتقدّم المادة (٣٤) من الميثاق أساساً يُمكن الاسـتناد إليـه

١- عرفت المادة (١) من البروتوكول الثاني لعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ هـذه النزاعات على أنّها "تلك التي تدور على إقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة بين قواته المسـلّحة وقوات مسلّحة منشقة أو جماعات نظامية مسلّحة أخرى، تمارس تحت قيادة مسؤولة على جـزء من إقليمه من السيطرة ما يمكّنها من القيام بعمليات عسكريّة متواصلة منسقة". بالتالي يخرج عن مفهوم النزاع المسلّح غير الدوليّ ما نصت عليه الفقرة (٤) من المادة (١) من البروتوكول الإضافي الثاني لعام ١٩٧٧ وهي النزاعات المسلّحة التي تناضل الشعوب مـن خلالهـا ضـد التسـلط الاستعماري أو الاحتلال الأجنبي أو الأنظمة العنصرية. كما يخرج عن هذه النزاعات حـالات الاضطرابات والتوتر الداخلي مثل الشغب وأعمال العنف العرضية. انظر في ذلك د.أمل يازجي، المحكمة الجنائيّة الدوليّة والنزاعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

٢- د.ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سابق، ص ٣١٥.

٣- انظر الفقرة (١) من المادة (١) من الميثاق التي تنصّ على أنّ من مبادئ ميثاق الأمـم المتّحـدة: "حفظ السّلم والأمن الدوليّ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعّالة لمنع الأسباب التي تدد السّلم ولإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسّلم، وتتـذرّع

لتَدَخّل الأمم المتّحدة في النزاعات المسلّحة غير الدوليّة، حين تنصّ على حق مجلس الأمن في فحص أيّ نزاعٍ أو موقفٍ من شأنه أنْ يؤدي إلى احتكـاكٍ دولي، دون تحديد الصفة الدوليّة أو غير الدوليّة لمثل هذا النزاع. ثم إن ما جاء في هذه المـادة يعكس صفة قابليّة التطوّر التي تمتلكها العديد من النزاعات غير الدوليّة[1].

وقد اختلف الفقه الدوليّ في تحديد الضوابط، التي يمكن وفقاً لها أنْ تتقـاطع هذه النزاعات مع السّلم والأمن الدوليّين. ففي حين يُعَلق جانبٌ من الفقه تحديـد مثل هذا الارتباط على ادّعاء أحد أطراف النزاع، بأنـه يهـدد السّـلم والأمـن

بالوسائل السّلمية، وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدوليّين، لحل المنازعات الدوليّة التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسّلم أو لتسويتها". و الفقرة (٣) من المادة (٢) من الميثاق التي تنص على أحد مبادئ الأمم المتّحدة: " يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتم الدوليّة بالوسائل السّلمية على وجه لا يجعـل السّلم والأمن والعدل الدوليّ عرضة للخطر".

١- د. مسعد عبد الرحمن زيدان، "تدخل الأمم المتّحدة في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدوليّ"، دار الكتب القانونيّة، مصر، المحلة الكبرى، ٢٠٠٨، ص٣٦٨. وإن كان جانبٌ من الفقه الدوليّ يُنكر أن تكون هذه المادة أساساً لتدخل الأمـم المتّحـدة في النزاعـات المسلّحة غير الدوليّة على أساس أن الواقع التاريخي الذي وضع فيه الميثاق لم يتصور امتداد وتوسع اختصاص مجلس الأمن لمثل هذا النوع من النزاعات، كما يذهب أصحاب هـذا الاتجاه إلى أنه حتّى في حال التسليم بالمادة (٣٤) كأساس لتـدخل الأمـم المتّحـدة في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدوليّ، فما هي قيمة التدابير القسـريّة كالعقوبـات الاقتصاديّة التي قد يفرضها مجلس الأمن على دولةٍ منقسمةٍ على نفسها. انظر في ذلـك: ملحم حاج علي، إصلاح مجلس الأمن، رسالة دكتوراه، إشراف د.فرحات الحرشـاني، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تونس المنار، ٢٠٠٩، ص٤٥٩. إلاّ أنّ أصـحاب هذا الاتجاه لم يأخذوا باعتبارهم الأساليب الجديدة التي طوّرها مجلس الأمـن في تـدابيره القسريّة كما في حالة العقوبات الذكيّة أو ذات الأهداف الموجهة، والتي قد تناسب مثـل هذا النوع من النزاعات بما تملكه من قدرة على تعقب أشخاص محددين.

الدوليين، يذهب جانبٌ آخر إلى أنه في ظل غياب معايير ملائمة لتدخّل الأمم المتحدة في هذه النزاعات يبقى لمصالح الدول الكبرى كبير الأثر في ذلك[١].

ويُمكن القول إن مجلس الأمن عمل على تكييف النزاع المسلّح غير الدوليّ، على أنه خطر على السّلم والأمن الدوليين، إذا كان من شأنه تعريض شعب الدّولة التي يقوم ضمن حدودها لأعمالٍ تنطوي على انتهاكات لحقوقهم، أو إذا أسفر عن موجاتٍ من اللاجئين إلى الدول الأخرى. إذ أن ما تنطوي عليه هذه النزاعات من خطرٍ على حياة الأفراد، وتدمير لموارد الدّولة قد يسفر عن تدفق اللاجئين إلى الدول الجارة بشكلٍ خاص حاملين معهم مجموعة مشكلاتٍ متعددة الأبعاد[٢]، كما يؤخذ بعين الاعتبار قابليّة النزاع للتوسع ليكتسب الطابع الدوليّ بحكم ارتباطه بعوامل عرقيّة أو دينيّة أو سياسيّة مع دولٍ أخرى بخاصّةٍ الجارة منها[٣].

وقد أخذ مجلس الأمن باعتباره في تكييف هذه النزاعات، على أنها تديد للسّلم والأمن الدوليّين، مدى جسامة الآثار الناجمة عنها، والمتمثلة بأزمات إنسانيّة خطيرة منطوية على أعمال عنف، وقتل للمدنيين، وتشريد داخلي، وهجرة جماعيّة، وانتهاكات للقانون الدوليّ الإنسانيّ، وقانون حقوق الإنسان، وأضرار مادية وآثار سلبيّة ممتدة إلى الدول الأخرى[٤].

١- د. مسعد عبد الرحمن زيدان، "تدخل الأمم المتّحدة في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٦٣.

٢- أحمد إبراهيم محمود، (الحروب الأهليّة ومشكلة اللاجئين في إفريقيا)، مجلة السياسة الدوليّة، العدد١٤٣، يناير، ٢٠٠١، ص ٤٨.

٣- د. مسعد عبد الرحمن زيدان، "تدخل الأمم المتّحدة في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٦٦.

٤- د.حسام هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدوليّ، القاهرة"، دار النهضة العربيّة، د. ت. ن، ص ١٦١.

وفي تقييمه لمدى ارتباط نزاع معين بالسّلم والأمن الدوليّين، لم يُغفل مجلس الأمن النظر إلى بعض العوامل التي من شأنا تصعيد حدّة هذه النزاعات، كعدم امتثال الأطراف المتنازعة لاتفاقات السلام المعقودة لوضع حدّ لهذه النزاعات أو اتفاقات وقف إطلاق النار بين الأطراف المتنازعة[١].

أمّا ما استخدمه مجلس الأمن في قراراته، للتعبير عن هذه النزاعات وآثارها، فقد تراوح بين وصفه إيّاها على أنّها تديد للسّلم والأمن الدوليّين، كما في حالة الصومال وأنغولا ويوغسلافيا السابقة[٢]. أو تديد للسّلم والأمن الدوليّين في المنطقة الإقليميّة، التي تقع فيها الدّولة التي يدور النزاع في أراضيها كما في حالة راوندا وسيراليون وساحل العاج والكونغو الديمقراطية وليبيريا[٣].

وقد نصّ قرار مجلس الأمن رقم S/RES/1894(2009) في فقرته (٣) على مايلي: "يشير إلى أن الاستهداف المتعمّد للمدنيين أنفسهم وغيرهم من الأشخاص المشمولين بالحماية، وارتكاب الانتهاكات المنهجية والصارخة وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدوليّ والقانون الدوليّ لحقوق الإنسان في حالات النزاع المسلّح، قد يشكلان تديداً للسلم والأمن الدوليّين، ويؤكد مجدداً في هذا الصدد استعداده للنظر في هذه الحالات، حسب الاقتضاء، من أجل اتخاذ ما يلزم من تدابير."

١- أشرف ياسين، (الأزمة السياسيّة في أنغولا)، مجلة السياسة الدوليّة، العدد ١٣٦، أبريل ١٩٩٩، ص١٩٩.

٢- انظر القرارات الآتيّة:

- الصومال S/RES/733(1992)

- أنغولاS/RES/864(1993)

- يوغسلافيا السابقة S/RES/757(1992)، ويُشار إلى أن هذا النزاع يمكن تكييفه على أنه نزاع مسلّح غير دولي ذو أبعاد دولية أو نزاع ذو طبيعة مختلطة، انظر حول ذلك د.مسعد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص٢٩.

٣- انظر القرارات الآتيّة:

٢- الانقلابات العسكريّة:

اعُتبرت هذه الانقلابات التي تُطيح بحكوماتٍ منتخبةٍ ديمقراطياً مندرجةً تحـت مفاهيم المادة (٣٩)، فقد نظر مجلس الأمن إلى ما أحدثه الانقلاب العسكريّ ضد حكومة أرستيد في هايتي من تفككٍ في بنية الدّولة الاقتصاديّة والاجتماعيّة[١]، وهو ما دفـع المجلس إلى عَدّه تديد للسلم والأمن في المنطقة، وكذلك كان شأن الحال في سيراليون[٢].

٣- انتهاكات حقوق الإنسان:

في قراراته المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، حَرَصَ مجلس الأمن على توضيح العلاقة بين مهمته الرئيسة في الحفاظ على السّلم والأمن الـدوليين، والأوضـاع المنطوية على هذه الانتهاكات، سواءً أكانت سياساتٍ متبعةٍ في بعض الـدول أم آثاراً ناجمةٍ عن ظروفٍ معينةٍ تمرّ با الدّولة، ومن شأنا المساس بذه الحقوق[٣].

راوندا S/RES/918(1994)

سيراليون S/RES/1132(1997)

ساحل العاج S/RES/1572(2004)

الكونغو الديمقراطية (2003) S/RES/1493

ليبيريا S/RES/788(1992)

١- انظر في عرض تفاصيل آثار هذا الانقلاب في هايتي:

George A.Lopez & Davide Cortright, "The Sanctions Decade: Assessing UN Strartegies in the 1990s", Lynne Rienner Publisher, London,2000, p.89-97.

2- George A.Lopez & Davide Cortright, "Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action", Lynne Rienner Publishers, Boulder , Colorado ,2002, p.81.

٣- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق،ص ١٥٩.

وهذا كان الحال مع جنوب إفريقيا وروديسيا التي، كما ذُكر سابقاً في سياق هـذا البحث[١]، كانت قد عانت من وجود حكوماتٍ تبّنت سياساتٍ قائمةً على التنكّر لحقوق مواطنيها، أو بعض دول جنوب غرب إفريقيا، التي أسفرت النزاعات المسلّحة غير الدوليّة السائدة فيها عن ارتكاب انتهاكاتٍ متنوعةٍ لحقوق الإنسان. وقد نظر مجلس الأمـن إلى هذه الانتهاكات في قراراته على أنّها تديد للسلم والأمن الدوليّين، في حين عَدّ في قراراتٍ أخرى من شأن استمرارها أنْ يؤدي إلى وجود مثل هذا التهديد[٢].

إنّ العلاقة التي أقامها مجلس الأمن بين الحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما من جهة، وحقوق الإنسان من جهة أخرى، يؤدي إلى طرح التساؤل الآتي:

هل يمكن اعتبار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة أحد أشكال التدخّل الدوليّ الإنسانيّ؟

هذا المفهوم ذو التاريخ المشبع بالجدل السياسيّ والقانونيّ، لم يتوقف خـلاف الآراء حوله عند حدود إقراره من عدمه، بل تعداه إلى الوسيلة التي يُمكن أنْ يـتم بواسطتها تطبيق هذا المبدأ[٣]، وفي هذا السياق برز اتجاهين:

- المعنى الضيق لمفهوم التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: يرى أصحاب هذا الاتجـاه أن التدخّل الدوليّ الإنسانيّ، لا يتمّ إلاّ عبر استخدام القوة المسلّحة أو التهديد با.

١- انظر ما ورد حول العقوبات على روديسيا ص ٤٨، وما تلاها، وحول جنوب إفريقيـا ص ٥٠، وما تلاها.

٢- انظر على سبيل المثال القرارات:
- S/RES/282(1970) بشأن جنوب إفريقيا.
- S/RES/235(1968) بشأن روديسيا.

٣- د. شاهين علي الشاهين، (التدخّل الدوليّ من أجل الإنسانيّة وإشكالاته)، مجلة الحقـوق، العدد الرابع، السنة الثامنة والعشرون، ديسمبر ٢٠٠٤، الكويت، ص٢٦٠.

ومن هؤلاء من الفقه العربيّ الدكتور محمد مصطفى يونس والدكتور حافظ غانم[١]، ومن الفقه الغربي الأستاذ ريتشـارد باكسـتر والأستاذ توماس فرانـك[٢].

أسس أصحاب هذا الاتجاه رأيهم على حججٍ مفادهـا، أن الوسـائل غـير العسكريّة - سواءً أكانت دبلوماسيّة أم اقتصاديّة أم سياسيّة- غالباً ما تستغرق وقتاً طويلاً، لكي تحقّق الهدف المرجو منها، وهو ما لا ينسجم مع متطلبات الحـالات التي تستوجب مباشرةً أعمال التدخّل الإنسانيّ، والعقوبات الاقتصاديّة، وفق وجهة نظرهم ما هي إلاّ وسائل بطيئة تحتاج إلى فتراتٍ زمنيةٍ طويلةٍ نوعاً مـا لإحـداث أثرها، في الوقت الذي يّتسم التدخّل العسكريّ بالسرعة والفعاليّة. كما أن الوسائل

١- ذهب الدكتور محمد مصطفى يونس إلى أن التدخّل الإنسانيّ هو" استخدام القوة المسلّحة أو التهديد باستخدامها بواسطة دولة ما أو طرف متحارب أو بمعرفة هيئة دولية، وبغرض حماية حقوق الإنسان"، في حين كتب الدكتور محمد حافظ غانم في هذا الشأن إنّ التدخّل العسكريّ لحماية أرواح الرعايا من خطر محدق بهم عملٌ مشروعٌ، يطلق عليـه وصـف التدخّل الدوليّ الإنسانيّ وثمّة سوابق متعددة في هذا الشأن"، أورده د.حسام أحمد محمـد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ، دراسة فقهية وتطبيقية في ضـوء قواعـد القـانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٤.

٢- ذهب ريتشارد باكستر إلى أن "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ يقوم على استخدام القوة المسلّحة من قبل دولة ما، من أجل حماية رعاياها حال تعرضهم للموت أو الأخطار الفادحـة في أراضي الدّولة الأجنبّية، وبذلك يكون استعمال القوة لمدة زمنية قصيرة لإنقاذ مواطنيها في الخارج".

في حين رأى توماس فرانك أنّ التدخّل الدوليّ الإنسانيّ يقوم على استخدام القوة المسلّحة، أو التهديد باستخدامها من قبل دولة، أو مجموعة من الدول، أو بمعرفة هيئة دولية بغـرض حماية حقوق الإنسان من الانتهاكات الصارخة التي تقوم بها دولة ما ضد مواطنيها بطريقة فيها إنكار لحقوقهم بشكل يصدم الإنسانّية" أورده، محمد يعقوب عبد الرحمن، "التدخّل الإنسانيّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢١.

غير العسكريّة غالباً ما تكون محلاً لاختلاف سياسات الدول وتضارب مصـالحها وهو ما يجعل اللجوء إلى استخدام القوة العسكريّة أمرٌ لا مناص منه[١].

- المعنى **الواسع** لمفهوم **التدخّل الدوليّ الإنسانيّ:** يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى عدم الربط بين استخدام القوة المسلّحة، والتدخّل الدوليّ الإنسانيّ الذي يمكـن أنْ يتم بطرقٍ متنوعةٍ ومتدرجةٍ خارج إطارها. وكلّما كان الهدف مـن التـدابير المتخذة بصدد حالةٍ أو نزاعٍ معّين، وقف انتهاكات حقوق الإنسان، أمكن القول بوجود تطبيق لمفهوم التدخّل الدوليّ الإنسانيّ[٢].

من أنصار هذا الاتجاه الأستاذ Mario Bettati [٣] والأسـتاذ Leslie E.notron والأسـتاذ Oliver Corten والأستاذ Pierrec Klein [٤].

١- د. شاهين علي الشاهين، (التدخّل الدوليّ من أجل الإنسانيّة وإشكالاته)، مرجع سـابق، ص٢٦١.

٢- حسام أحمد محمد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ، دراسة فقهيّة وتطبيقيّـة في ضـوء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٧.

٣- لم يحدد ماريو بيتاتي في تعريفه الخاصّ بالتدخّل الدوليّ الإنسانيّ الوسيلة الّتي يمكن أن يتمّ عبرها التدخّل، حيث رأى أنه يشمل كل عمل من شأنه التعدي على الاختصاص الداخلي المحض للدولة المعنية، شريطة ممارسته من قبل أشخاص القانون الـدوليّ المعتـرف بـهم، والمتمثلين بالدول والمنظمات الدوليّة الحكوميّة. انظر: شاهين علي الشـاهين، (التـدخّل الدوليّ من أجل الإنسانيّة وإشكالاته)، مرجع سابق، ص٢٦٢.

٤- يرى هؤلاء الفقهاء أنّ الوسائل التي يتمّ من خلالها التدخّل الدوليّ الإنسانيّ تبدأ من إبـداء الآراء العلنية والحملات الصحفية حول واقع حقوق الإنسان مروراً بالوسائل الاقتصـاديّة الديبلوماسية لتنتهي باستخدام القوة العسكريّة. انظر في ذلك د.حسـام أحمـد محمـد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ، دراسة فقهية وتطبيقية في ضـوء قواعـد القـانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٨.

أمّا عن حجج هذا الفريق؛ فتتمثّل في إدراكهم لملائمة الوسائل غير العسكريّة، مع تطورات العصر الحالي التي ازدادت في ظلها أهمية العوامل الاقتصاديّة والسياسيّة والدبلوماسيّة في العلاقات الدوليّة، ناهيك عن القيود المتعددة التي أصبحت تحكم اللجوء إلى استخدام القوة المسلّحة أو التهديد بها في ظل القانون الدوليّ المعاصر. كما لجأ أنصار هذا الاتجاه إلى تفسير المبدأ القانونيّ القاضي بعدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، والوارد ضمن المبادئ التي تقوم عليها الأمم المتّحدة بطريقة تدعم وجهة نظرهم، فهذا المبدأ يخاطب الدول وجميع أجهزة الأمم المتّحدة والتي من ضمنها أجهزة لا تملك اتخاذ تدابير عسكريّة، وبالتالي فالحظر يشمل وسائل التدخّل العسكريّ وغير العسكريّ كافة، ومفهوم المخالفة طالما أن التدخّل غير المشروع تمّ حظره مهما كانت وسيلته، فإن التدخّل المباح والرامي لتحقيق أهداف إنسانية يشمل بدوره الوسائل العسكريّة كافة وغيرها[1].

ويرى بعض أصحاب هذا الاتجاه أنه من الأنماط المبكرة للتدخل الدوليّ الإنسانيّ غير العسكريّ الاتفاقيات متعددة الأطراف التي تناولت حماية الأقليات، والتي أُبرم العديد منها مع بدايات القرن التاسع عشر كمعاهدة القسطنطينية التي وقّعتها كلّ من ألمانيا والنمسا والمجر وفرنسا وبريطانيا وايطاليا وروسيا وتركيا عام ١٨٨١ والتي تضمنت نصوصاً حول ضمان حق المسلمين في المساواة وحرية ممارسة الشعائر الدينية في الأقاليم التي تنازلت عليها تركيا لليونان. انظر في ذلك: د.حسام أحمد محمد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢١.

١- د.أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص١٣٣. وانظر في هذا الاتجاه أيضاً وليد حسين فهمي، (الأمم المتّحدة من التدخّل الإنسانيّ إلى مسؤولية الحماية)، مجلة السياسة الدوليّة العدد ١٦٧، أكتوبر ٢٠٠٧. إذ يرى الكاتب في مقاله هذا أن تدابير المادة (٤١) بمختلف أنماطها قد تكون أحد عناصر مفهوم المسؤوليّة بالحماية "Responsibility to Protect- R2P " الذي يُعد تطوراً لمفهوم التدخّل الإنسانيّ، حيث يُمكن أن يُعد إحدى وسائل معالجة الأسباب الجذرية والمباشرة للصراعات الداخلية، أو أحد أشكال مسؤولية الردّ.

وإن كان هذان الاتجاهان قد شكلا مسارين رئيسيين تمحورت حولهما آراء الفقهاء، إلاّ أن هنالك اتجاهٌ فرعي انبثق ليفرّق بين الوسائل التي يُمكن أنْ يتمّ عبرها تطبيق التدخّل الدوليّ الإنسانيّ وفقاً للحقوق التي تتعرض للانتهاك أو للآليّة التي ترتكب بها هذه الانتهاكات. فإذا كانت الانتهاكات جسيمة تنطوي على تهديد الحقّ بالحياة لمجموعةٍ بشريةٍ، كما في حالة اقتراف أفعال تشكّل جريمة الإبادة الجماعيّة، عندها يُمكن القول بوجوب اللجوء إلى استخدام القوة المسلّحة، أمّا إذا لم تصل الانتهاكات إلى هذا الحد؛ فعندئذٍ يمكن التدرّج في وسائل التدخّل لتبدأ بالإدانة العلنية وتنتهي باتخاذ تدابير عسكرية[1].

وعليه يبدو أن التفسير الواسع لمفهوم التدخّل الدوليّ الإنسانيّ أكثر ملائمة للوضع الدوليّ، فالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة أحد أعمدة تطبيقه من قبل الأمم المتحدة، فمن حيث ما قيل عن أثرها البطيء مقارنةً بما تتطلبه الحالات المنطوية على انتهاكات حقوق الإنسان. فإن دراسة كل حالة وتقدير الوسيلة الملائمة لمواجهتها أمرٌ يعود تقديره إلى مجلس الأمن، ثمّ إن التدخّل العسكريّ قد يزيد الأمر سوءاً ويؤدي إلى

وفي هذا السياق يذكر الكاتب في مقاله المذكور أنّ رئيس الوزراء الكندي في ذلك الحين، جون كريتيان، كان قد أعلن في مؤتمر الألفية، الذي عقد في ايلول من عام ٢٠٠٠ عن إنشاء لجنة دولية معنية بالتدخّل والسيادة، تكون مهمتها دعم نقاش عالميّ شامل حول العلاقة بين التدخّل وسيادة الدول، يقوم علي أساس التوفيق بين واجب المجتمع الدوليّ الذي يحتّم عليه أن يتدخّل أمام الانتهاكات الواسعة للقواعد الإنسانيّة وضرورة احترام سيادة الدول، وأصدرت هذه اللجنة تقريرها "تقرير اللجنة الدوليّة المعنية بالتدخّل وسيادة الدول حول مسؤولية الحماية" في كانون الأول ٢٠٠١، متوفر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للجنة:

«http://www.iciss.ca/pdf/Arabic-report.pdf»

١- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: دراسة فقهيّة وتطبيقيّة في ضوء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٦٠.

تعقيد الوضع ولاسيما فيما لو أتى في إطار نزاعٍ مسلّح غير دولي موجود مسبقاً. أمـا الخلاف في مصالح الدول الذي قال أنصار المفهوم الضيق لهذا المبدأ إنّه يُمكن أنْ يحيط بالوسائل غير العسكريّة، فأيّ عمل متعدد الأطراف، يمكن أنْ يكون عرضةً لمثل هـذا الخلاف مهما كانت طبيعته. كما أن قرارات مجلس الأمن ذات الطابع الإلزامي، الـتي تُفرض با العقوبات الاقتصاديّة يتوفر فيها عنصر الإكراه المشترط للقول بوجود تدخل دولي إنساني[1]، ومع ذلك يبقى ثمّة إشارات استفهام عديدة حول الآثار الناجمة عن هذه العقوبات، التي أريد لها أنْ تكون وسيلة لوقف انتهاكات حقوق الإنسان، وبالتالي أداة للتدخل الدوليّ الإنسانيّ، لكنها ما لبثت أنْ أصبحت في كثير من الحالات تلعب دوراً معاكساً كإحدى وسائل انتهاك هذه الحقوق على النحو الذي ستتم مناقشته في إطـار هذا البحث[2].

- محاولة تطبيق التدخّل الدوليّ الإنسـانيّ في سـورية عـبر اللجـوء إلى العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

لاُيمكن لدى الحديث عن التدخّل الدوليّ الإنسانيّ نسـيان تـداعي بعـض الدول، على رأسها الولايات المتّحدة الأمريكية، إلى إقحام موضوع الأحداث التي شهدتا سـ ـورية في الفترة التي تلت منتصف شـهر آذار/٢٠١١، في جـدول أعمال مجلس الأمن، ضمن بند (الحالة في الشرق الأوسط)، رغبةً منـها في دفـع المجلس إلى اتخاذ تدابير بحقّ سورية، بما في ذلك فرض عقوبات اقتصاديّة، بحجة أن الأوضاع الداخليّة فيها تُمثل تديداً للسلم والأمن الدوليّين، حيث أغرق منـدوبو الولايات المتّحدة الأميركية وبريطانيا وفرنسا وألمانيا في الأمـم المتّحـدة خـلال

١- لمزيد من التفاصيل حول عنصر الإكراه في التدخّل الدوليّ الإنسانيّ انظر د. حسام أحمـد محمد هنداوي، المرجع السابق، ص١٠٠.

٢- انظر حول الانعكاسات السلبيّة لعقوبات الأمم المتّحدة على حقوق الإنسان، مـا سـيرد ص٣٩٦، وما يليها.

كلماتم خلال مناقشات مجلس الأمن في استخدام تعـابير الإدانـة والقلـق إزاء الأوضاع في سورية، فمن "قمعٍ وحشي"[١] إلى "العنف المشـين" إلى "انتـهاكات حقوق الإنسان الشنيعة"، تجاه ما زعموا أنّه مجرد تظاهر سلمي غير مسلّح، ينطوي على بعض المطالبات الشعبية المحقة[٢]. وغابت عن كلماتم هذه، أيّـة إشـارةٍ إلى حقيقة وجود عناصر مسلّحةٍ مدعومةٍ من جهاتٍ خارجيّةٍ، استهدفت أمن المواطنين وهيبة الدّولة، ومتجاهلين أن الإصلاحات التي طرحتها الحكومة السورية، قابلـها تصاعدٌ في العنف ترافق بموجةٍ غير مسبوقةٍ من قلب الحقّائق والتشـكيك بنوايـا الحكومة السورية من أطرافٍ دوليّةٍ متعددة، إضافةً إلى تجاهل الكميات الهائلة مـن السلاح والمعدات التقنيّة، التي تمّ العثور عليها في أماكن نشاط هذه الجماعات[٣].

ولعلّ ما يلفت الانتباه هو كلمة وكيل الأمين العام للأمم المتّحـدة للشـؤون السياسيّة، لين باسكو، الذي افتتح جلسة مجلس الأمن هذه، مقدّماً عرضاً للأوضاع في سورية، ومستخدماً مراراً تعابير تدل على التشكيك، مثل "ادّعـى" و"زعـم"، عندما يأتي على ذكر حقائق منقولة عن الحكومة السوريّة، كتلك التي تتعلق بمقتل أفراد من الجيش والقوات المسلّحة، في حين سلّم بالمعلومات الأخرى التي تُناسـب توجه رعاة هذا المشروع مهما كان مصدرها[٤].

١- كلمة مارك ليال غرانت، المندوب الدائم لبريطانيا في الأمم المتّحدة، وثيقة مجلس الأمـن S/pv.6524 تاريخ ٢٠١١/٤/٢٧، والمتضمّنة محضر الجلسة (٦٥٢٤) التي شهدت مناقشة الأوضاع في سورية.

٢- كلمة سوزان رايس، المندوب الدائم للولايات المتّحدة الأمريكيّة في الأمم المتّحدة، وثيقـة مجلس الأمن S/pv.6524 تاريخ ٢٠١١/٤/٢٧.

٣- كلمة د. بشار الجعفري، المندوب الدائم للجمهورية العربيّة السورية في الأمم المتّحـدة، وثيقة مجلس الأمن S/pv.6524 تاريخ ٢٠١١/٤/٢٧. وانظر البيان الرئاسي الصادر بشأن سورية الوثيقة S/PRST/2011/16 تاريخ ٢٠١١/٨/٣.

٤- انظر في ذلك وثيقة مجلس الأمن S/pv.6524 تاريخ ٢٠١١/٤/٢٧، والمتضـمّنة محضـر الجلسة (٦٥٢٤) التي شهدت مناقشة الأوضاع في سورية.

لكنّ موقف بعض الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن متمثّلةً بالصين وروسيا حـال دون استكمال هذا المشروع، ودفع بالدول الراعية له إلى سلوك طريق آخر. فذهبت الولايات المتّحدة الأمريكيّة، وكعادتها، إلى فرض عقوباتٍ انفراديّةٍ جديدةٍ على بعـض الشخصـيات والهيئات السورية[١]، وحذا حذوها في ذلك الاتحاد الأوروبيّ[٢]، متجاهلةً بذلك دعوات الحوار والخطوات الإصلاحيّة التي شهدتا سورية، ومتبنيةً نجاً غير وديٍ تمثله هذه العقوبات[٣].

وفي إطار التصعيد المستمر إزاء سورية، عادت بعض الدول الأوروبيّة، وهـي ألمانيا وبريطانيا والبرتغال وفرنسا، لتُقدم مشروع قرار جديد في مجلـس الأمـن، مستوحى من البيان الرئاسي الذي سبق وأصدره المجلس الأمن بصدد الأحداث في سورية بتاريخ ٢٠١١/٨/٣، وقد وُصف هذا المشروع من قبل القائمين عليه بأنـه "ذو صيغة مخففة"، تحت ذريعة الآتي:

- لا ينص هذا المشروع حرفيّاً على فرض عقوبات بشكلٍ مباشـر علـى سورية، بل ينص على مصطلح "تدابير".
- لا ينص على فرض هذه التدابير تلقائياً بعد مرور مدة (٣٠) يوم، والـتي أُعطيت بموجب هذا المشروع كمهلة للامتثال لأحكامه.

١- انظر ما سبق ذكره لدى الحديث عن العقوبات الأمريكيّة على سورية، ص١٦٣، وما بعدها.
٢- انظر ما سبق ذكره لدى الحديث عن عقوبات الاتحاد الأوروبيّ على سورية، ص١٢٦.
٣- انظر حول هذا العقوبات كلمة السيد وليد المعلم، وزير الخارجيّة السـوري، في افتتـاح الدورة (٦٦) للجمعية العامة للأمم المتّحدة، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٦.
«http//:gadebate.un.org/sites/default/files/gastatement/66/sy_en.pdf»

- إن إشارة هذا المشروع إلى المادة (٤١) من الميثاق كأساس لاتخاذ هذه التدابير بحق سورية يُشكل ضمانة لعدم اتخاذ هذه التدابير الطابع العسكري[١].

لكن مشروع هذا القرار لم ير النور إثر استخدام كل من روسيا والصين لحق النقض "الفيتو" لدى طرحه على التصويت[٢]، حيث بنت وجهة نظرها على أن هذا المشروع يتعارض مع مبدأ التسوية السلميّة للنزاعات الدوليّة، إضافةً إلى ما سبق وشهدته قرارات مجلس الأمن من انحرافٍ في تفسيرها، فالصيغة التي اتخذها هذا المشروع لا تضمن ألا ينتهي الأمر إلى تدخلٍ عسكريٍ في مسألة ذات شأن داخلي، على غرار ما حصل في ليبيا، حيث قادت تفسيرات حلف شمال الأطلسي لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالأحداث الداخليةّ التي شهدتا ليبيا تحت ذريعة ما يُسمى بمسؤوليّة الحماية (R2P)، إلى فتح المجال لعملياتٍ عسكريّة أطلسية في ليبيا[٣].

١- انظر وثيقة الأمم المتحدة رقم S/2011/612 تاريخ ٢٠١١/١٠/٤، المتضمنة مشروع القرار المقدم من ألمانيا وبريطانيا والبرتغال وفرنسا، وبشكل خاص الفقرة (١١) منه.

٢- أيد هذا المشروع كل من ألمانيا والبوسنة والهرسك والغابون وفرنسا وكولومبيا وبريطانيا ونيجيريا والولايات المتّحدة الأمريكية، في حين امتنعت كل من البرازيل وجنوب إفريقيا ولبنان والهند، إضافة إلى ما ذُكر أعلاه حول الفيتو الروسي والصيني. انظر محضر جلسة مجلس الأمن (٦٦٢٧) تاريخ ٢٠١١/١٠/٤، وثيقة الأمم المتّحدة S/pv.6627. تاريخ ٢٠١١/١٠/٤.

٣- انظر كلمة السيد تشوركين، مندوب روسيا الاتحاديّة لدى الأمم المتّحدة، والسيد لي باودونغ، مندوب الصين لدى الأمم المتّحدة، محضر جلسة مجلس الأمن (٦٦٢٧) تاريخ ٢٠١١/١٠/٤، وثيقة الأمم المتّحدة S/pv.6627. تاريخ ٢٠١١/١٠/٤. وانظر ما ورد حول العقوبات على ليبيا ص٥٥ وما يليها.

لذلك فإن الفيتو الروسي- الصيني أعطى أملاً في الوقوف بوجه مشاريع قـرارات مماثلة لا يُمكن النظر إليها إلا على أنا تتناقض مع مبدأ حق الشعوب في اختيار نظامهـا السياسي بشكلٍ حُرٍ بعيداً عن الضغوط، والتي يُعد فرض العقوبات أحد أشكالها[١].

خلاصة الحديث عن تطبيقات المادة (٣٩) في قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تُبين أن مجلس الأمن عندما يُقرر أن حالة معينة أو نزاع ما يندرج تحت المفاهيم الثلاثة الواردة في هذه المادة، محكومٌ بعدة اعتبارات هي الآتيّة:

- اعتبارات موضوعيّة: يتوجّب على مجلس الأمن أنْ يكوّن سلوكه على ضوء الوقائع والحقّائق المحيطة بكل حالة، فالمجلس قد يتجنب اتخاذ قرار إزاء حالة معينة لتجنب تعقيد الأمور. كما يعمل على تصور الآليّة المستقبليّة التي يُمكن أنْ يعتمدها، ويأخذ بعين الاعتبار ما توصلت إليه تقارير اللجان والبعثات المكلفة بذلك، فمن الممكن أنْ يكتفي المجلس بإصدار بيانٍ رئاسي عن حالةٍ ما دون أنْ يُقدِم مباشرةً على اتخاذ قرار بموجب المادة (٣٩)[٢].

- اعتبارات قانونيّة: تتمثّل هذه الاعتبارات بعمليّة التكييف القانونيّ للحالة محل البحث، لتصنيفها تحت أحد مفاهيم المادة (٣٩). ولعل غياب تعاريف واضحة لها أو حتى معايير يمكن الاستهداء بها في هذه العمليّة من شأنه أنْ يثني مجلس الأمن عن قيامه بمسؤولياته، أو يؤدي إلى انحرافه في ذلك[٣].

١- كلمة د. بشار الجعفري، مندوب الجمهورية العربية السورية الدائم لدى الأمم المتّحدة، محضر جلسة مجلس الأمن (٦٦٢٧) تاريخ ٤/١٠/ ٢٠١١، وثيقة الأمم المتّحدة S/pv.6627. تاريخ ٤/١٠/٢٠١١.

٢- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ٣٠٣.

٣- د.محمد وليد عبد الرحيم، "الأمم المتّحدة وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ١٠٩ .

- اعتبارات سياسّية: غني عن الذكر مدى تأثُر مجلس الأمن بالعوامل السياسّية، التي تُلقي بظلالها على ممارسته لصلاحياته بموجب المادة (٣٩)، حيث يرتبط أداء المجلس لها بتوافر إجماع إرادة الدول دائمة العضوية، ومدى وجود منفعةٍ مباشرةٍ أو غير مباشرةٍ لمثل هذه الدول وحلفائها. وليس من الغريب أنْ نجد الأمم المّتحدة منغمسةً بأزمةٍ دوليةٍ ومنصرفةً عن أخرى وفقاً لدرجة ارتباطها بمصالح الدول دائمة العضوية في المجلس، وما هذا إلا تجسيدٌ لازدواجية المعايير التي أضحت الطابع المميز لعمل مجلس الأمن[١].

في **ضوء الاعتبارات آنفة الذكر، وإذا ما تأملنا** في **الأسباب** التي بنى **عليها مجلس الأمن عقوباته** في **حالاتا** المختلفة، **لوجدنا تكريس** المزاجية **الدوليّة، ففي حين أن "إسرائيل" أجدر ما تكون بأن تُفرض عليها هذه العقوبات، فهي** لم **تترك فعلاً يُشكل تديداً، أو خرقاً للسلم والأمن الدوليّين، أو عدواناً إلا وارتكبته. بل إنّها قامت أصلاً على أسسٍ تفتقر للشرعيّة ناهيك عن المشروعيّة، ليكون تاريخها سلسلةً من الانتهاكات، بل والتنكر المتواصل للقانون الدوليّ جملةً وتفصيلاً. وماذا عسانا نذكر** في **هذا السياق، هل نذكر سلسلة المجازر التي ارتكبتها منذ وجودها، ولا تزال،** بحق **الشعب الفلسطينيّ، والتي بدأت مع** مجزرة **الدوايمة ودير ياسين عام ١٩٤٨، لتستمر وتصبح نجاً يومياً بحقّ الشعب الفلسطينيّ، أو نذكر جرائمها ذات الصلة بالاستيلاء غير المشروع على الأراضي العربيّة، أو طبيعتها كدولة عنصرية، حيث كان أحد أبرز وأحدث إنجازاتا** في **هذا السياق جدار الفصل العنصري الذي خلصت محكمة العدل الدوليّة** إلى **تعارض تشييده مع القانون الدوليّ. وهل نكتفي** في **هذا السياق بسياساتا الاستيطانية التي أدانتها مراراً الجمعيّة العامة للأمم المّتحدة؟ كما** في

١- محمد يعقوب عبد الرحمن، "التدخّل الإنسانيّ في العلاقات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٧١.

قرارها A/RES/65/104 تاريخ ٢٠١١/١/٢٠، هذه السياسات التي لا تتوقف عن قضم المزيد من الأراضي العربيّة، أو عسانا نذكر حيازتها لأسلحة الدمار الشامل وعلى رأسها تطويرها غير المشروع لبرنامجها النووي غير السلميّ، في ظل عدم انضمامها لمعاهدة الحد من انتشار السلاح النووي، واستعمالها للأسلحة المحرّمة دوليّاً كما في عدوانها على قطاع غزة الذي بدأ مع أواخر العام ٢٠٠٨ وشهد استخداماً لفئاتٍ متعددةٍ من هذه الأسلحة، في ظلّ حصار خانقٍ يطوّق القطاع. وكلّ ذلك يترافق بعدم امتثالها لقرارات الأمم المتّحدة، كتلك ذات الصلة بقضية الشرق الأوسط[١].

إنّ هذا كله ما هو إلا غيضٌ من فيض، يولّد سؤالاً بديهياً مفاده مدى استحقاق "إسرائيل"؛ التي جمعت بسياستها كلّ ما اعتبره مجلس الأمن إحدى حالات المادة (٣٩) أنْ تُفرض عليها عقوبات دوليّة. ليطالعنا الجواب البديهيّ بدوره والمتمثّل في الاعتبارات السياسيّة التي ذكرنا أنا، وللأسف، تُهيمن على مسيرة عمل مجلس الأمن بل تتغلغل في بنيان النظام القانونيّ الدوليّ ككل[٢].

١- بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٩ جدد ريتشارد فولك، المقرر الخاصّ المعني بحقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، الدعوة إلى التهديد بفرض عقوبات ذات طابع اقتصاديّ على "إسرائيل" لإرغامها على رفع الحصار المفروض على قطاع غزة، كون إسرائيل لا تستجيب للغة الدبلوماسيّة. انظر في ذلك أخبار الأمم المتّحدة على الرابط التالي ضمن الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة:

«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsID=12273»

٢- يعزو الدكتور مصطفى سلامة حسين ازدواجية المعاملة في القانون الدوليّ إلى عدة أسباب يقسّمها على الشكل الآتي:

أولاً: أسباب تتعلق بالنظام القانونيّ الدوليّ: قسّمها إلى:

أ- أسباب تتعلق بالأشخاص المكونة للنظام القانونيّ الدوليّ:

- سبب ظاهريّ: وهي فكرة العدالة، التي تتميز بالغموض والنسبّية، لذلك فـإنّ سـعي الدول والمنظمات الدوليّة إلى تحقيقها سيتسم بالازدواجية.

- سبب حقيقيّ: فكرة المصلحة التي تسيّر أشخاص القانون الدوليّ في إنشاء علاقاتم.

ب- أسباب تتعلق بالأشخاص المطبق عليهم قواعد القانون الدوليّ: تتمثـل في اخـتلاف أوضاع المطّبق عليهم القانون واتجاهاتم ومركزهم الدوليّ.

ج- أسباب تتعلق بالاعتبارات السياسّية.

د- أسباب تتعلق بالطابع الإرادي للقانون الدوليّ: وهو ما أسفر عن جعل الإرادة سبب في إعمال القواعد القانونّية.

ثانياً: أسباب تتعلق بالقواعد القانونّية الدوليّة:

أ- أسباب تتعلق بالنصوص ذاتا:

كغموض النصوص وعدم تحديد مضمونا وازدواجية النصوص كالتنازع بـين قاعـدتين متناقضتين، واعتراض الدول الجديدة على القواعد القانونّية السارية، أو كمـا في حالـة التداخل بين القاعدة العامة والاستثناء.

ب- أسباب تتعلق بإعمال النصوص: كوجود السلطة التقديرية. انظر في ذلك د.مصطفى سلامة حسين، "ازدواجية المعاملة في القانون الدوليّ العام"، دار الجامعة الجديدة للنشـر، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٥- ٥٠.

المطلب الثاني

معايير تقييم قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والدور المتاح للجمعية العامة للأمم المتّحدة في فرضها

يتمحور هذا المطلب حول المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة، ليفتح المجال بذلك للخوض في بعض التفاصيل الفنّية، التي تتعلق بتطبيق هذه المادة، والتي تخول مجلس الأمن بشكل مباشرٍ صلاحية فرض هذه العقوبات. ثم لا بدّ من التعرّف على المعايير التي يتم وفقاً لها تقييم مدى شرعيّة هذه القرارات، ليأخذنا هذا المطلب في نهايته إلى التعرّف إذا ما كان ثمّة إمكانيّة لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عبر الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، وسيكون مسار هذا المطلب وفقاً للفرعين التاليين:

الفرع الأول: الضوابط القانونيّة لقرارات مجلس الأمن بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

الفرع الثاني: فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عبر الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة.

الفرع الأول

الضوابط القانونيّة لقرارات مجلس الأمن

بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

يتطرّق هذا الفرع إلى المعايير التي يتم وفقاً لها تقييم قانونيّة قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، شأنا شأن بقية قرارات مجلس الأمن. لكن لا بدّ بدايـةً مـن الوقوف عند مجموعة تساؤلات تطرحها نصوص الميثاق ذات الصلة بذه القرارات.

أولاً- أسس فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في ميثاق الأمم المتّحدة:

١- الأساس غير المباشر في ميثاق الأمم المتّحدة:

رغم أن المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة توفّر مستنداً قانونيّاً صريحاً لهـذه العقوبات، إلا أنه ثمة نصوص أخرى يُمكن عدّها إشارةً غير مباشرةٍ لها. ففي تبرير اللجوء إلى العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يُمكن التوقف عند نصـين تمّ طرحهمـا كأساسٍ لهذه العقوبات، هما نص الفقرة (١) من المـادة (١) الـتي تتضـمن أول أهداف الأمم المتّحدة، ويرد في سياقها ما يلي:

"حفظ السّلم والأمن الدوليّ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعّالة لمنع الأسباب التي تدد السّلم ولإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسّلم،....."[١].

1- Joy K. Fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions to Protect Human Rights Violate its Own Human Rights Standards?), Connecticut Journal of International Law, Vol.10:193, 1994, p.204

وفي ظل الخلاف حول مفهوم القوة التي يشملها التحريم الوارد في نص الفقرة (٤) من المادة (٢) من الميثاق[١]، يذهب جانبٌ من الفقه الغربيّ إلى إمكانيّة عدّ نصّ هذه المادة أساساً لإباحة اللجوء إلى العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لأنّها أحد أشكال استخدام القوة الاقتصاديّة الخارجة عن نطاق التحريم الذي تضمّنته هذه المادة[٢].

٢- الأساس المباشر في ميثاق الأمم المتّحدة:

تُشكل المادة (٤١) من ميثاق الأمم المتّحدة أساساً يفرض مجلس الأمن عقوباته الاقتصاديّة استناداً له، وكما أشرنا في أماكن متعددة من هذا البحث، تقع هذه المادة ضمن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتّحدة والخاصّ بالتدابير القسريّة ومضمون نصّها هو الآتي:

"لمجلس الأمن أنْ يُقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلّحة لتنفيذ قراراته، وله أنْ يطلب إلى أعضاء الأمم المتّحدة تطبيق هذه التدابير، ويجوز أنْ يكون من بينها وقف الصلات الاقتصاديّة والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسيّة".

إنّ هذا النص يثير تساؤلاتٍ عدة، نطرحها تباعاً في محاولةٍ لتقديم إجابة عنها:

أ- هل هنالك حدود للتدابير التي يُمكن أنْ تُفرض استناداً لهذه المادة؟

١- تضمّن نصّ هذه المادة مايلي: "يمتنع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدوليّة عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسيّ لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتّحدة".

2- Joy K. Fausey, Ibid., p.205.

بدايةً من الملاحظ أن مصطلح العقوبات، أو حتى الجزاءات، لم يرد ذكـره في هذه المادة، بل وبشكلٍ عام ضمن الميثاق الـذي اكتفـى باسـتخدام مصـطلح (التدابير)، كمّا في نصّ المادة (٣٩). أو (التدابير المشتركة الفعالة)، كما في نـص الفقرة (١) من المادة (١)، أو (التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسـلّحة)، كما في نصّ المادة (٤١)[1].

وبالعودة إلى تاريخ صياغة هذا النصّ، يتبّين وجود خلافٍ في وجهات النظر آنذاك بين الولايات المّتحدة والمملكة المّتحدة من جهة، والاتحاد السوفيتي من جهةٍ أخرى. ومضمون هذا الخلاف هو إلى أيّ مدى يجب أنْ يـتمّ تحديـد التـدابير المذكورة في هذه المادة؟ ففي حين ذهب الفريق الأول إلى أن هذا التحديد من شأنه أنْ يشكّل قيداً غير ملائم على سلطات مجلس الأمن، طالبَ الفريق الآخـر بـأن تكون هذه التدابير محددة بشكلٍ حصري دون أنْ يُترك للمجلس حرّيـة اختيـار تدابير غير واردةٍ في هذه المادة، حتى وإن كانت لا تتطلب استخدام القوة المسلّحة. وقد تمّ تبني الرأي الأول في مقترحات دومبارتون أوكس وميثاق الأمم المّتحدة من بعدها[2].

لكن هل من الممكن الاحتجاج على منطق المادة (٤١) الذي يُسفر عـن إطلاق يد مجلس الأمن في استحداث أنماطٍ جديدةٍ من التدابير، بأنـه لا يمكـن

1- Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op. cit., p.170.

٢- نصت مقترحات دومبارتون أوكس على الآتي:

"The Security Council should be empowered to determine what diplomatic, economic or other measures not involving the use of armed force should be employed to give effect to its decisions". Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op. cit., p.172

اعتماد مبدأ القياس القانونيّ فيما يتعلق بالعقوبات، بل لا بدّ من النص صراحةً عليها إعمالاً لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة بلا نص قانوني)؟

إن الإجابة على هذا الطرح يجب أنْ تأخذ بعين الاعتبار ما يحكم عمل المنظمات الدوليّة واختصاصاتها من مبادئ ونظرياتٍ تقتضيها طبيعة عملها. وتطرح مسألة تفسير هذه الاختصاصات نفسها في هذا السياق، حيث نزعت محكمة العدل الدوليّة (ICJ) إزاءها إلى الأخذ بنظريّة الاختصاصات الضمنية، وبموجبها يتم الاعتراف للمنظمة باختصاصاتٍ، قد لا يتضمّنها الميثاق المنشأ للمنظمة الدوليّة، لكنها ضروريةٌ لممارسة نشاطها وتحقيق أهدافها، بناءً على افتراضٍ مفاده أن الدول التي أنشأتها، كانت إرادتها قد اتجهت نحو منح المنظمة كلّ ما يلزم من اختصاصات لتحقيق أهدافها[١].

بالتالي فإنّ عدم النصّ على نموذج معين من العقوبات، لا يجب أنْ يوقف اللمس عن طرح ما هو جديد ومنسجم مع تطور العلاقات الدوليّة. فعلى سبيل المثال رتّب القرار S/RES/757 (1992) التزاماً بتخفيض المراكز القنصلية التابعة لجمهوريّة يوغسلافيا الاتحاديّة(صربيا والجبل الأسود)، ومنعها من المشاركة في الأنشطة الرياضية، إضافة لتعليق التعاون الثقافي والعلمي والتقني مع أشخاص وجماعات ترعاهم هذه الدّولة، رغم عدم ذكر هذه التدابير في نص المادة (٤١)[٢].

١- د.إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٦٩٢.

٢- انظر الفقرة (٨ /أ- ب- ج) من القرار S/RES/757/1992.

إذاً فالتدابير الواردة في المادة (٤١)، إنّما أتت على سبيل المثال. والقيد الوحيد الـذي يردّ عليها، هو عدم وصولها إلى حدّ استخدام القوة المسلّحة[١]، وضرورة انسـجامها مـع الفعل المنسوب للهدف مراعاةً لمبدأ التناسب الذي يحكم تدابير مجلس الأمن القسريّة[٢].

بالتالـي لمجلـس الأمـن أنْ يسـتحدث أنماطـاً أخـرى من هذه التدابير يراها ضرورية لأداء مهامه[٣].

ب- ما هي طبيعة هذه التدابير؟

يميل بعض الباحثين في مجال القانون الدوليّ إلى نفي الصفة القسريّة عن تدابير المادة (٤١)[٤]، وقصرها على تدابير المادة (٤٢) المتضمنة استخدام القوة المسـلّحة، دون تقديم مبرر كافٍ لهذا الاتجاه[٥].

١- د.محمد السعيد الدقاق، ود.مصطفى سلامة حسين، "المنظمات الدوليّة المعاصرة"، منشأة معارف، الاسكندرية، د. ت. ن، ص١٥٠.

٢- استخلص الفقه الدوليّ هذا المبدأ بشكل مباشر من عبارات نصوص الميثاق كتعبير "كل ما يلزم" أو " might be necessary" الذي ورد في المادة ٤٢ من الميثاق، وبشكل غير مباشر من نصّ المادة (٥١) من مشروع قانون المسؤوليّة الدوليّة الذي تُعد له لجنة القانون الدوليّ، والتي تتعلق بالتدابير المضادة بشكل عام فتنصّ على ما يلي:

"[c]ountermeasures must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question."

Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op. cit., p.174.

٣- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص٨٥.

٤- من أمثالهم د.زهير الحسني في كتابه"التدابير المضادة في القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص ١٠٤- ١٠٥.

٥- د.عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣١٧.

في حين يذهب غالبيّة الفقه الدوليّ إلى إسباغ صفة التدابير القسريّة (Coercive Measures) على تدابير المادة (٤١)، منطلقين في ذلك من أن مجلس الأمن يحتكر سلطة إقرارها وفقاً لسلطاته بموجب الفصل السابع، لتنفذ رغماً عن إرادة الدول[١]. ثمّ إن إقصاء هذه التدابير من فئة التدابير القسريّة، من شأنه تعطيل نظام الأمن الجماعيّ في الميثاق لاسيما في ظل عدم إتمام الترتيبات اللازمة لوضع المادة (٤٢) حيز التنفيذ. الأمر الذي يجعل من تدابير المادة (٤١) الوسيلة الملائمة للنهوض بأعباء هذا النظام، وهو ما يتطلّب التعويل على صفتها القسريّة اللازمة لذلك[٢].

ولعل قراءة قرارات مجلس الأمن المتتالية تكشف عن صحة هذا الاتجاه الذي سبق، وتم تبنيه في إطار تقديم تعريف للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في الفصل التمهيديّ من هذا البحث.

ت- هل استنفاذ تدابير المادة (٤١) أمرٌ لازمٌ قبل الانتقال إلى تطبيق المادة (٤٢) من ميثاق الأمم المتّحدة؟

ظهر إزاء هذا التساؤل اتجاهان نعرض فيما يلي لكل منهما:

١- انظر في ذلك كل من د.علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٠٥.
د.ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سابق، ص١٣٠- ١٣٣.
د. عبد الله الأشعل، "مقدمة في القانون الدوليّ المعاصر"، د. د. ن، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٧٩.
محمد الغمري، صلاحيات مجلس الأمن الدوليّ في ضوء قصور نظريّة الأمن الجماعيّ، مرجع سابق، ص٧٢.

٢- د.عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣١٩.

- الاتجاه الأول: يرى أنّه لا بدّ للمس الأمن من مراعاة الترتيب الذي وردت فيه المادتين (٤١) و(٤٢) في ميثاق الأمم المتّحدة، بالتالي على مجلس الأمن استنفاذ تدابير المادة (٤١) فإن كانت غير كافيةٍ، ومرّت فترةٌ زمنيةٌ معقولةٌ لإثبات ذلك يتجه حينئذٍ إلى المادة (٤٢) [١].

يُعلل أصحاب هذا الاتجاه ما ذهبوا إليه بأن البدء بتطبيق المادة (٤١) من شأنه تلافي التعقيدات التي يُمكن أنْ تنشأ في حالة اللجوء المباشر إلى تطبيق تدابير المادة (٤٢) وما تستلزمه من متطلباتٍ، قد تحدّ من قدرة المس على أداء مهامه. ثم إن ذلك من شأنه إتاحة فرصةٍ كافيةٍ لدراسة اللجوء إلى الخيار العسكريّ دراسةً متأنيةً. أمّا عن بعض حالات تخطي مجلس الأمن لتدابير المادة (٤١) ، والمقصود هنا نج المس في معالجة المسألة الكوريّة عام ١٩٥٠، فيرفض أصحاب هذا الاتجاه تعميم هذه الحالة ويرون أن تجاوز المادة (٤١) قد يضع مجلس الأمن في موضع المتعسف في استعمال حقّه [٢]. لذلك كلّه يقوم هذا الاتجاه على رفض تخطي مجلس الأمن للمادة (٤١)، ويصرون على مراعاة التدرّج الذي وردت في سياقه كي لا يتحول هذا الترتيب إلى مجرد سردٍ أجوف لا معنى له [٣].

١- د.حسن نافعة، ردود الفعل الدوليّة إزاء الغزو، "الغزو العراقي للكويت: الوقائع وردود الفعل- التداعيات"، عالم المعرفة رقم (١٩٥), المس الوطنيّ للثقافة والفنون والآداب، الكويت، آذار، ١٩٩٥، ص٤٩٥.

٢- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/85(1959) بشأن هذه المسألة.

٣- انظر حول هذا الاتجاه كل من:

- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٦٨٤- ٦٨٦

- د.مفتاح عمر درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٥٠.

- الاتجاه الثاني: يرى أصحابه أن السلطة التقديرية التي يتمتع بها مجلس الأمن، تخوله اختيار التدابير المناسبة لمواجهة ما يعترضه، دون أنْ يتقيد بالّتباع تدرّج معّين في تدابيره. فميثاق الأمم المّتحدة لم ينصّ على ما من شأنه إلزام المجلس بمثل هـذه التراتبية، ثم إن اللجوء إلى المادة (٤١) قد يكون غير مجدي، الأمر الذي قد يفسح المجال لتدهور الأوضاع التي يعالجها المجلس. وإن كان ثمّة خـوف مـن السـلطة التقديريّة التي يملكها مجلس الأمن، فالحلّ يكون في البحث عن ضوابط لهذه السلطة لا في الهروب من واقع النصوص التي أكّدتا[١].

ولعل المادة (٤٢) هي الحدّ الفاصل لهذا الخلاف الفقهيّ، إذ تفتتح هذه المادة عباراتا بالنص على أنه "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المـادة (٤١) لا تفي بالغرض أو ثبت أنا لم تف به، جاز له أنْ يتخذ بطريـق القـوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السّلم والأمن الدوليّ أو لإعادته إلى نصابه....."

وأمام صراحة هذه المادة لا يُمكن إلاّ التأكيد على منطقية الاتجـاه الثـاني وانسجامه مع الميثاق نصاً وروحاً، فمجلس الأمن هو من يملك سـلطة تقـدير مدى ملاءمة تدابير المادة (٤١) سواءً قبل تطبيقها أم بعد البدء بذلك.

ث- هل يستطيع مجلس الأمن تخطي المادة (٣٩) لينخذ قراراً مبنياً علـى المادة(٤١)؟

١- انظر حول هذا الاتجاه كل من:

- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سابق، ص١٣١.

- د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ص١١٨.

رأى الفقيه O.Schachter أن المجلس يمكنه تخطّي المادة (٣٩) والانتقال مباشرةً لاتخاذ تدابير قمعيّة، في حين فرّق الفقيه Higgins بين تدابير المادة (٤١) وتلك المبنية على المادة (٤٢) على أساس أن الارتباط الحتمي قائمٌ بين المادة (٣٩) والمادة (٤٢) فقط[١].

لكن جمهور الفقهاء يذهب إلى أن المادة (٣٩) هي بوابة الدخول إلى التدابير المقررة في المادتين (٤١) و (٤٢)، والتي لا بدّ من المرور عبرها[٢]. وهذا ما يبدو أكثر واقعيّة لأنّ المجلس عبرها يستطيع تقديم المبررات التي يبني عليها تدابيره على اختلاف أنماطها، وذلك عندما يُقرر وجود إحدى الحالات التي أوردتا هذه المادة.

وتتمّ الإشارة إلى المادة (٣٩) إما مباشرةً بذكرها بشكل صريح، أو بإيراد تعابيرها في ديباجة القرار، وهو النموذج المعتمد، غالباً، في قرارات مجلس الأمن[٣].

١- د.عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣١٢.

2- Patrick Johansson, The Humdrum Use of Ultimate Authority, Op. cit., p.2

٣- من الأمثلة على الإشارة المباشرة إلى المادة (٣٩) قرار مجلس الأمن S/RES/54(1948) الذي قرر فيه أن الوضع في فلسطين يُشكل تديد للسلم والأمن الدوليّين وفقاً لهذه المادة:

"Determinig that the situation in Palestine constitute a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the charter of the United Nations."

وما يميز هذا القرار إلى جانب هذه الإشارة الصريحة للمادة (٣٩) هو ورود هذه الإشارة في فقرات القرار العاملة على عكس ما درج عليه المجلس من ذكر ذلك في ديباجة القرار.

وانظر كذلك: قرار المجلس رقم S/RES/232(1966) حول روديسيا الجنوبيّة، الذي ورد فيه ذكر المادة (٣٩) والمادة (٤١)، أعقبها وصف الوضع القائم آنذاك في روديسيا على أنه "تديد للسلم والأمن الدوليّين".

وقد اشترط جانبٌ من الفقه الدوليّ ذكر المادة (٣٩) أو المفاهيم الثلاثة الواردة فيها" تديد السّلم وخرق السّلم والعدوان" بشكلٍ صريحٍ في نصّ قرار مجلس الأمن للقول بأنّ القرار هو قرار صادر بموجب الفصل السابع من الميثاق ينتج آثاره القانونيّة الناجمة عن اكتسابه

ج- هل كل قرارات مجلس الأمن بفرض عقوباته الاقتصاديّة لها القوة الإلزامية ذاتاً؟

قد يبدو هذا السؤال حاملاً في طياته تناقضاً، فمن المسلم به أن هذه القرارات تصدر عن مجلس الأمن في معرض أداء مهامه في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، استناداً إلى الفصل السابع، هي قرارات ذات طبيعة ملزمة، مبدئياً، بموجب المادتين (٢٤) و(٢٥) من الميثاق، وتنطوي على المساس بمراكز قانونيّةٍ دوليّةٍ، ولاسيما عندما تفرض قيوداً تحدّ من الاستمرار بالتزاماتٍ من طبيعةٍ اتفاقيّةٍ غالباً، فتقيّم شرعيّة سلوكٍ دولي تراه منطوياً على مخالفةٍ ما، لتتخذ تدابير في مواجهته[1]، ناهيك

هذه الصفة، من أمثال هؤلاء الفقهاء Bailey و Daws، في حين يكتفي جانبٌ آخر بإشارةٍ ضمنيةٍ إلى هذه المفاهيم لاعتبار القرار صادر بموجب الفصل السابع، ومنهم Sarooshi و Voeten. وانظر في ذلك: مرجع سارسات هيئة الأمم المتّحدة للأعوام ١٩٥٦- ١٩٦٦، ص٢٢٨، والمناقشات التي شهدها المجلس حول القرار S/RES/191(1964)، على الرابط التالي، الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة:

«http//www.un.org/law/reporty/»

ويمكن القول إنّ الأمر المهم هو أن يتضمن القرار ما يفيد وجود حالة قائمة تدد السّلم والأمن الدوليّين أو تشكّل خرقاً لهما، أو تنطوي على عدوان بشكلٍ يتميز عن ما اقتصرت عليه المادة (٣٤) التي تتعلق بوجود نزاع أو موقف يُسفر عن احتماليّة تعرض حفظ السّلم والأمن الدوليّ للخطر.

١- د. زهير الحسني، "التدابير المضادة في القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص١٠٠، هذا وقد قسّم الدكتور زهير الحسني قرارات الأمم المتّحدة إلى:

أ- قرارات تقيّم مشروعية الأفعال وهذه بدورها تقسّم إلى:

- قرارات تقرّ بترتب المسؤوليّة الدوليّة، فإمّا أن تكتفي بالإدانة الردة، وإمّا أن تقر إلى جانب ذلك بوجوب التعويض.

- قرارات بفرض "التدابير المضادة"، سواء أكانت تتضمن استخدام القوة المسلّحة أم لا، وهي تقرّ المخالفة وتدابير بمواجهتها.

عن أن الصياغة اللغويّة الخاصّة بذه القرارات تدعم هذا التوجّه، إذ يعمل مجلس الأمن في قرارات العقوبات إلى استخدام تعبير (يقرر) أو(Decide) في الفقرات العاملة ضمن هذه القرارات (Operative Paragraph)، التي تتضمن سرداً للتدابير العقابّية[١]. كما يُمكن الاستدلال على ذلك من خلال عبارة "لمجلس الأمن أنْ يُقرر" الواردة في مستهل المادة (٤١) والتي تدل، مبدئياً، على الصفة الإلزاميّة للقرارات الصادرة بفرضها[٢].

لكن مع وجود هذا المنطق اللغويّ والموضوعيّ الذي يعطي صفة الإلزام لهذه الفئة من قرارات مجلس الأمن، يبقى السؤال المطروح مشروعاً، فليس من الممكن الذهاب إلى إكساب كلّ ما يصدره مجلس الأمن من عقوباتٍ القوة الملزمة[٣]. ولعلّ العودة إلى العقوبات على جنوب إفريقيا في القرار S/RES/181 (1963) كافيةٌ

ب- قرارات لا تبت بمدى مشروعيّة الأفعال لوجود ظروف تعيق ذلك، فتهدف إلى منع تطور نزاع، أو حالة لتصل إلى درجة المساس بالسّلم والأمن الدوليّين. كالقرارات بفرض التدابير المؤقتة بموجب المادة (٤٠)، انظر المرجع نفسه للدكتور زهير الحسني، ص١٠٠-١٠٤.

وُيلاحظ أنّ العديد من قرارات مجلس الأمن قد تضمّنت الإدانة الصريحة لسلوك معّين:

كالقرار S/RES/1244(1999) بإدانة أعمال العنف المرتكبة بحقّ سكان كوسوفو والأعمال الإرهابّية المرتكبة من قبل اي طرف من أطراف النزاع.

القرارS/RES/1591(2005) الذي أدان عبره انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدوليّ الإنسانيّ في دارفور.

١- أشرف عرفات أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق وتنفيذها في النظم القانونّية الداخلية"، دار النهضة العربّية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٢٢.

٢- د.محمد السعيد الدقاق، ود.مصطفى سلامة حسين، "المنظمات الدوليّة المعاصرة"، مرجع سابق، ص١٥١.

٣- د. حسام هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص ١١١ .

للقول بأنّ مجلس الأمن قد أصدر آنذاك ما يُعرف بصيغة (القرار- التوصية)، الـتي يظهر فيها قدراً من حرية الاختيار في تنفيذ مضمونه للدول الأعضاء، على عكس الصيغة المعتادة لقرارات اللس التي لا يظهر فيها هذا الهامش من الحرّية.

كذلك حال القرارS/RES/216/1965 الذي بدأت معه العقوبـات علـى روديسيا، وكانت ذات طبيعة اختيارية لا إلزامية، فخيار مجلس الأمن لهذه الصيغة كان نابعاً من الظروف الدوليّة، التي أحاطت بتناوله لهـاتين القضـيتين آنـذاك، وإدراكاً منه لعدم تمكنه من تمرير قرار يفرض التزامات تتناقض ومصـالح بعـض الدول ، ومنها دائمة العضوية فيه، وارتباطاتا مع الدول المستهدفة.

وقد ذهبت محكمة العدل الدوليّة (ICJ) في رأيها الاستشاري بشأن جنـوب غرب أفريقيا (ناميبيا) عام ١٩٧١ إلى تصور إصدار اللس لقراراتٍ من طبيعـة مختلفـة؛ فرأت أنّه حتى يتّسنى الحكم على إلزامية أو عدم إلزامية قرارٍ معينٍ صادرٍ عـن الـلـس، يتوجب فحص ودراسة اللغة التي صيغ با هذا القرار والظروف المحيطة بإصداره[١].

وعلى النقيض من ذلك تّمة قرارات للمجلس أخذت تتجه إلى ما هو أبعد من مجرد حيازتا للقوة الإلزامية، وذلك في ظل البعد الجديد الذي أضفاه بعض الفقه على قراراته. هذا البعـد المتمثـل في إعطائهـا دوراً شـبه تشـريعيّ

١- د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدوليّـة ودورهـا في تفسـير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسيّة للأمم المتّحدة"، الهيئة المصـرية العامـة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٣، ص٥٦٨. وانظر حول هذا الحكم الصادر عن محكمة العـدل الدوليّة الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للمحكمة:
«http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41»

(Quasi-Legislative)[١] وذلك في إشارةٍ إلى تلك الفئة من القرارات التي تؤسس لقواعد قانونية ذات طابع عام؛ فتهدف لوضع قواعد عامةٍ أكثر من كونها تتعلق بمعالجة حالةٍ معينةٍ[٢]. فالقرار S/RES/1373 (2001) تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٨ تعامل مع ظاهرة (الأعمال الإرهابية) بشكلٍ عامٍ دون تحديدٍ لحالةٍ معينةٍ، وهو صادر بموجب الفصل السابع دون ذكر لمادة معينة يرتكز عليها، إلاّ أن طبيعة ما تضمنه من تدابير تتعلق بتقييد تمويل الإرهاب وتحركات الإرهابيين، تدرجه في سياق المادة (٤١).

لكن آراءً فقهيّةً، من أمثال القاضي لوترباخت، ترفض إعطاء قرارات مجلس الأمن مثل هذه الصفة، كونها لا تعدو أنْ تشكل تأكيداً على قواعد موجودةٍ بشكلٍ مسبقٍ، وليس من شأنها أنْ تخلق قواعد جديدة[٣]. فعلى سبيل المثال أكّد القرار S/RES/1373 (2001) على بعض مبادئ ميثاق الأمم المتّحدة والإعلانات الصادرة عنها، وعلى أحكام الاتفاقيّات والبروتوكولات الدوليّة ذات الصلة، وهو ما يُمكن تأييده كي لا يكتسب مجلس الأمن دوراً أكبر من دوره الحالي.

١- كان هذا الموضوع أحد محاور مبادرة البعثة الدائمة للنمسا في الأمم المتّحدة، و معهد للقانون الدوليّ والعدالة، ومدرسة القانون التابعة لجامعة نيويورك والتي بحثت في دور المجلس في إنشاء القواعد التي يبنى عليها النظام الدوليّ. الوثائق الخاصّة في هذه المبادرة متوفرة على الموقع الإلكتروني لمعهد القانون الدوليّ والعدالة التابع لجامعة نيويورك:
«http://iilj.org/search/unsecurityconcil.asp»

٢- د. مصطفى أحمد فؤاد، "النظريّة العامة للتصرفات الدوليّة الصادرة عن الإرادة المنفردة"، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص٢٨٢. هذا ويربط جانب من الفقه بين سلطة جهاز معين بإصدار مثل هذه القرارات وتحليه بالسلطة التقديرية التي تجعله يتحرك باستقلال في ممارسة اختصاصاته الإنشائية، وذلك في الإطار العام لوظيفته المستمدة من الميثاق، انظر المرجع نفسه للدكتور مصطفى أحمد فؤاد، ص٢٨٢.

3- Michael.C.wood, (The Interpretation Of The Security Council Resolutions), Max Planck Yearbook Of United Nations Law, Volume 2, Max Planck Institute For Comparative Public Law And International Law, Heidelberg, Germany, 1998, p.78.

فإنْ كانت ممارسته لوظائفه كجهاز تنفيذي قد أسفرت عن الكثير من التناقضات، فكيف سيكون الحال مع دخوله بوابة العمل التشريعي؟

وبالتالي نكون قد شهدنا ثلاثة نماذج من القرارات، الأول منها ذو طبيعة قانونيّة ملزمة، والثاني ما هو أدنى درجة، والثالث منها يتنامى اتجاهٌ فقهيٌ لإكسابه صفةً شبه تشريعيّةٍ.

ثانياً- مفهوم شرعيّة قرارات مجلس الأمن:

بدايةً ليس ثمّة اتفاقٌ في الرأي على صعيد فقه القانون الدوليّ حول مفهوم شرعية قرارات مجلس الأمن، والشروط التي يتمّ وفقاً لها تقييم هذه الشرعيّة. بل إنّه ليس هناك اتفاقٌ حول المصطلح المستخدم في التعبير عن الفكرة التي نريد أنْ نشرحها في هذا المقام[١].

١- جدليّة الشرعيّة والمشروعيّة:

لا بدّ من الإشارة إلى ما يسود بعض الأبحاث من خلطٍ واضحٍ بين مصطلحي الشرعيّة والمشروعيّة، ربما يعود ذلك إلى ما يعانيه بعضها من تَبعاتٍ سلبيّة للترجمة إلى اللغة العربيّة، والتي قد تكون في بعض الأحيان غير دقيقةٍ أو مغلوطة، واتباع نتائج هذه الترجمة دون محاولة مقارنتها باللغة العربيّة، أو حتى التأكّد من جذرها اللغوي اللاتينيّ. وهذا هو حال الخلط بين مصطلح (Legality) الذي ترجمه بعض

١- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٢٧. د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالميّة في التنظيم الدوليّ المعاصر، مرجع سابق، ص٥٦٥. انظر كذلك حول المعنى اللغوي للشرعيّة والمشروعيّة: د. مفتاح عمر درباش، "دور مجلس الأمن في تسويّة المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٨٨.

الفقه بالمشروعيّة، ومصطلح (Legitemacy) المترجم على أنّه الشرعيّة، في حين نرى عكس هذه الترجمة لدى جانب آخر من الفقه.

ونتيجةً لذلك نجد أن جانباً من الفقه العربيّ قد ذهب إلى عدم التفريق بين المصلحين معتبراً إياهما مترادفين، في حين رأى بعضٌ من الفقه أن الشرعيّة مفادها احترام القوانين الوضعية القائمة. أمّا المشروعيّة ففكرةٌ مثاليّة تحمل في طياتا معنى العدالة، وما يجب أنْ يكون عليه القانون، ولذلك فإنّها تذهب إلى أبعد من مجرد احترام قواعد القانون الوضعي[١]. ورأى فريقٌ آخر أن "الشرعيّة مشتقة من الشرع بصيغته الفعليّة، وهي فكرةٌ مثاليّة تحمل في طياتا معنى العدالة، وما يجب أنْ يكون عليه القانون، فتدل على موافقة الشرع. أمّا المشروعيّة فهي مشتقة من الشرع بصيغته المفعولية ومرادها احترام قواعد القانون القائمة، وتُفيد بمحاولة موافقة الشرع، وشتان ما بين الموافقة و السعي إليها"[٢].

وبعد مقارنة العديد من الآراء الفقهيّة التي بحثت في هذا الموضوع وفي جذره اللغوي العربيّ واللاتينيّ، يُمكن القول إن الشرعيّة (Legality) هي احترام القوانين الوضعيّة القائمة، في حين أن المشروعيّة (Legitemacy) هي احترام المبادئ والقيم السائدة في مجتمع ما سواءً كرسها القانون الوضعي أم لا[٣].

إذاً فالشرعيّة ليست المعيار الوحيد الذي يتمّ على أساسه الحكم على سلوك معين، بل هنالك جانب آخر هو المشروعيّة التي يتداخل فيها مجموعة من القيم، فلا

١- د.مفتاح عمر درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٨٩، ٩٠.

٢- د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالميّة في التنظيم الدوليّ المعاصر، مرجع سابق، ص٥٦٥.

٣- من رواد المقارنة بين هاتين الفكرتين الفيلسوف الايطالي Norberto Bobbio، انظر في ذلك: د. محمد السعيد الدقاق، "عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة"، مرجع سابق، ٧٢.

تقف عند حدّ النصوص الوضعية، بل تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك فُتقيّم هـذا السلوك وفق مجموعةٍ من القيم الأخلاقيّة والإنسانيّة العليا.

ومن المتصّور أنْ تلعب المشروعيّة دورين: فإمّا أنْ تؤكد شرعيّة السـلوك فيتطـابق المفهومان، وإمّا أنْ تشكّل تحدياً لشرعيّته، حيث يرى جانبٌ من الفقه أنه من الممكـن أنْ يكتسب فعلٌ ما المشروعيّة رغم عدم شرعيّته بموجب قواعد القانون الدوليّ القائمة في فترةٍ زمنيةٍ معينةٍ، ومثل هذه الحالة دليل على فجوة بين القانون الوضعي وأرض الواقع[١].

ويتجلّى وجهٌ آخرُ للخلاف في أن الشرعيّة مفهومٌ جامدٌ، فالفعل يتمّ الحكـم على شرعيته بدايةً، فإمّا أنْ يكون شرعيّاً (Legal) وفقاً للقواعد القانونيّة السـائدة أو غير شرعي (Illegal) ولا مجال لأنصاف الحلول في مثل هذه الحالـة. وعلـى النقيض فإنّ المشروعيّة مفهومٌ فيه من المرونة ما يجعله يتطوّر بشكلٍ مستمرٍ لتلبيـة القيم الآخذة بالتطور، والتي تمثلها هذه الفكرة، ويأتي اكتسابا بعد الأخذ بعـين الاعتبار الفعل إضافةً إلى نتائجه، دون الاكتفاء بالحكم عليه بشكلٍ أولي يفصله عن نتائجه، لنقول حينئذٍ أن السلوك مشروعٌ (Legitimate)[٢].

مما سبق فإنّ ما سُيناقش فيما يلي هو شرعيّة قرارات مجلس الأمن(Legality) أما المشروعيّة (Ligitimacy)؛ فيبقى ثمّة أمل أنْ يصل القانون الدوليّ في يوم مـن الأيام إلى درجةٍ من التطوّر تلبيّ معها قواعده احتياجات هذه الفكرة.

1- Vesselin Popovski and Nicholas Turner, legality and legitimacy in international order, policy brief, No.5, United Nations University, 2008, p.1- 2- 4.

2- Vesselin Popovski and Nicholas Turner,Ibid., p.1- 6.
رأى هذان الكاتبان أن تدخل قوات حلف الناتو في كوسوفو عام ١٩٩٩ كـان غـير شرعي لكنّه أتى مشروعاً لسعيه، كما توصلا، إلى تحقيق أهداف إنسانيّة. أما العقوبـات الاقتصاديّة على العراق رغم شرعيتها لكن نظراً لما نجم عنها من آثار إنسانيّة فقد وصفت بغير المشروعة، وأما الحرب على العراق عام ٢٠٠٣ فإنـها لم تتسـم لا بالشـرعيّة ولا بالمشروعيّة، انظر للكاتبين المرجع السابق، ص١- ٢.

إذاً لا بدّ من البحث عن معايير للحكم على شرعيّة هذه القرارات، التي تعتمد أساساً على مدى اتساقها مع قواعد قانونيّة معينة تشكل أساساً قانونياً لهذه الشرعيّة، كما أن مجلس الأمن لابدّ من أنْ يُراعي ضوابط معينةٍ للقول باتساقها مع تلك القواعد، ولاسيّما أن فكرة تقييم سلطات مجلس الأمن ودوره في إرساء ما يُعرف بمبدأ حكم القانون (The Rule Of Law)[١] على الصعيد الدوليّ أصبحت من المواضيع المطروحة في أدبيّات القانون الدوليّ[٢].

٢- الأساس القانونيّ لشرعيّة قرارات مجلس الأمن:

يتمثل هذا الأساس بالآتي:

أ- نصوص ميثاق الأمم المتّحدة: تكتسب قرارات مجلس الأمن الشرعيّة باتفاقها ونصوص الميثاق، وهو ما يُمكن التعبير عنه بالمصطلح التالي

١- في تقريره عن سيادة القانون والعدالة الانتقاليّة في مجتمعات الصراع، ومجتمعات ما بعد الصراع عرّف الأمين العام للأمم المتّحدة مفهوم سيادة القانون كالتالي: "بالنسبة للأمم المتّحدة، يُشير مفهوم سيادة القانون إلى مبدأ للحكم يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعين العام والخاصّ، بما في ذلك الدّولة ذاتا، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطّبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدوليّة لحقوق الإنسان، ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤوليّة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانونيّ، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائيّة والقانونيّة"، انظر وثيقة الأمانة العامة رقم: (S/2004/616) المتضمّنة تقرير الأمين العام المعنون "سيادة القانون والعدالة الانتقاليّة في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع".

٢- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٢٩.

(The Chartability of Resolutions)[١]، فكلّ منظمةٍ دوليةٍ تنشـأ بموجـب اتفاقيةٍ جماعيةٍ تبرم بين دولٍ ذات سيادةٍ، هذه الاتفاقية تُشكّل الأسـاس القـانونيّ لوجود المنظمة الدوليّة ككلّ، فتُحدّد هيكلها التنظيمي وتوزّع الاختصاصات ضمن هذا الهيكل، وتُنشِئ المبادئ المراد تحقيقها من خلال هذه المنظمة، إضافةً إلى معظم التفاصيل اللازمة لممارسة عملها وهذا هو حال ميثاق الأمم المتّحدة[٢].

وهنا لا بدّ من الإشارة إلى طبيعة ميثاق الأمم المتّحدة الدستورية، فـالمواثيق المنشِـئة للمنظمات الدوليّة، أصبحت تعتبر كفكرة مسلّم بـا في القانون الدوليّ وأنـا ذات طبيعـة دستورية (Constitutional Character)[٣]، هذه الطبيعة الدستورية للميثاق تُضفي علـى أحكامه نوعاً من العلو أو السمو في مواجهة الأعمال القانونيّة الصادرة عن أجهزة الأمـم المتّحدة، ومنها قرارات مجلس الأمن[٤]، بحيث تُشكّل نصوص الميثاق قمة الهـرم الـذي تندرج في إطاره الأعمال القانونيّة لهذه الأجهزة، فتُساعد بذلك على إيجاد نوع من الوحدة والتناسق في عمل المنظمة الدوليّة ككلّ[٥].

إذاً مجلس الأمن لا يستطيع أنْ يُصدر قراراته بشكلٍ يخالف الأحكام الواردة في الميثاق، وإنْ حدث ذلك وقع قراره في هذا الحال باطلاً، هذا ولا يقتصـر التـزام

١- د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدوليّـة ودورهـا في تفسـير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسيّة للأمم المتّحدة"، مرجع سابق، ص٤٦١.

٢- د. علي إبراهيم، "الوسيط في المعاهدات الدوليّة"، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٧، ص٤٦٠.

٣- أشار القاضي الدوليّ Alvares في الرأي الاستشاريّ الذي أصدرته محكمة العدل الدوليّـة عام ١٩٤٨ بشأن قبول عضو جديد في الأمم المتّحدة إلى الطبيعة الدستورية لميثاق الأمـم المتّحدة، وعدّ ذلك بمثابة بداية لهذه الفكرة. د. حسام أحمد محمـد هنـداوي، "حـدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٣٠.

٤- د.حسام أحمد محمد هنداوي، المرجع السابق، ص١٣٣.

٥- د.حسام أحمد محمد هنداوي، المرجع السابق، ص١٣٣.

مجلس الأمن على نصوص الميثاق المتعلقة بالمبادئ والأهداف، بل يمتدّ ليشملَ سائر نصوص الميثاق ويُستفاد ذلك من هذه الطبيعة الدستورية لميثاق الأمم المتّحدة[١].

ب- قواعد القانون الدوليّ الأخرى ومبادؤه: هذه الفكرة ليست غريبة عن الميثاق بل من الممكن أنْ يوجَد أساسها في الميثاق نفسه. فبمراجعة نصّ المادة (١) في فقرتا (١) يُلاحظ أن الميثاق جعل من بين مقاصد الأمم المتّحدة (حفظ السّلم والأمن)، وتتابع هذه الفقرة بالنصّ على ما يلي "وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعّالة لمنع الأسباب التي تدد السّلم وإزالتها، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسّلم، وتتذرع بالوسائل السّلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدوليّ لحلّ المنازعات الدوليّة التي تؤدي إلى الإخلال بالسّلم أو لتسويتها."

ويُفسر جانبٌ من الفقه الدوليّ عبارات هذه المادة، على أنّها قصرت الالتزام بمبادئ العدل والقانون الدوليّ على التسوية السّلمية للمنازعات الدوليّة[٢]. إلاّ أنّنا نذهب إلى تأييد الرأي الذي يؤسس روابط وثيقة بين التدابير التي تتخذها الأمم المتّحدة ككلّ وبين وجوب توافقها مع مبادئ العدل والقانون الدوليّ، مما يدل على

١- بمراجعة نص المادة (٢٤) من الميثاق نجد أنّها بعد أن توضّح في فقرتا الأولى أنّ أعضاء الأمم المتّحدة يعهدون للمس الأمن بالتبعات الرئيسية في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، تبيّن في فقرتا (٢) أن المس يعمل في أداء هذه الواجبات وفقاً لمقاصد ومبادئ الأمم المتّحدة، وهذا يُعد بمثابة تعبير صريح وإن كان جزئيّاً عن الحقّيقة المتجلية بضرورة انسجام قرارات المس مع الميثاق. د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٣٣.

٢- انظر بشأن هذه الآراء:

An overview of legal restraints on security council chapter VII action with a focus on post-conflict Iraq, european society of international law web puplications,p.4, available at:

«http://www.esil-sedi.eu/publi-search.php»

أن قرارات مجلس الأمن يجب أنْ تكون متوافقة مع هذه القواعد، كونـه الجهـاز الرئيسيّ المسؤول عن التدابير المقصودة في هذه المادة[١].

وبافتراض وقوع تعارض بين نصوص الميثاق، والقواعد القانونيّة الأخرى التي تشكّل معها الأساس القانونيّ لمشروعيّة القرارات الصادرة عن المجلس، تكـون الأولوية في حالةٍ كهذه لنصوص الميثاق، هذا ما يؤكده الرأي الاستشاري الصادر في ٧ حزيران ١٩٥٥ عن محكمة العدل الدوليّة (ICJ) بشأن إجراءات التصـويت المطبقّة على المسائل المتعلقة بالقرارات والشكاوى الخاصّة بإقليم جنـوب غـرب إفريقيا من قبل الجمعيّة العامة أثناء إشرافها على إدارة الانتداب في هـذا الإقلـيم. حيث كان سؤالها الجوهري: ***هل يتم تطبيق نصوص عهد عصبة الأمم أو ميثاق الأمم المتّحدة؟*** *حيث* أعطت محكمة العدل الدوليّة الأولوية لنصوص ميثاق الأمـم المتّحدة، واستندت في ذلك إلى أن "الوثيقة المنشئة لجهازٍ دوليٍ تُعنى بصـفةٍ عامـةٍ بتنظيم كيفية التصويت على القرارات التي يصدرها"[٢].

ورأى جانب من الفقه عرض له الدكتور حسام هنداوي أن هذا الرأي الصادر بخصوص الجمعيّة العامة ممكن تطبيقه على مجلس الأمن، للقول بأولويـة نصـوص

١- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٣٦. ذهب القاضي (Weeramantry) في رأيه الصـادر في قضية تفسير اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ وذلك فيما يتعلق لوكيربي إلى حد القول:

"The history of the United Nations charter thus corroborates the view that a clear limitation on the plenitude of the security council's powers is that those powers must be exercised in accordance with the well-established principles of international law" see: Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op. cit., p.5.

وانظر كذلك ملخص رأي القاضي ويرامانتري باللغة العربيّة:

«http://www.icj-cij.org/homepage/arfiles/sum-1992-1996.pdf»

٢- انظر الرابط التالي ضمن الموقع الإلكتروني لمحكمة العدل الدوليّ:

«http://www.icj-cij.org/homepage/arfiles/sum-1948-1991.pdf»

الميثاق على غيرها من القواعد القانونيّة التي قد تتداخل في عمله[١]. وهذا الاتجاه هو اتجاهٌ منطقيٌ، فطالما أن مجلس الأمن أحد أجهزة الأمم المتّحدة التي وجد بموجـب ميثاقها، فإن هذا الميثاق يجب أنْ يكون المرجع الرئيسي في عمله.

٣- قرارات مجلس الأمن في ظل قواعد القانون الدوليّ الآمرة:

من بين المواضيع المثيرة للجدل الفقهي فيما يتعلق بسلطات مجلس الأمن، يظهر تساؤلٌ ***حول مدى تقيد المجلس في قراراته، بموجب الفصل السابع بشكلٍ خاصّ، بقواعد القانون الدوليّ الآمرة "Jus cogence"[٢]، وما هي نتائج مخالفة قرارات مجلس الأمن لقواعد من هذه الطبيعة؟*** فقد شغل هذا التساؤل أذهان الباحثين في القانون الدوليّ في ظلّ ما يتمتع به مجلس الأمن من سلطةٍ تقديريّةٍ واسعةٍ بموجـب المادة (٣٩) من الميثاق، فإن استطاعت هذه القرارات استبعاد أو تخطـيّ قواعـد القانون الدوليّ ذات الطبيعة المكمّلة، فإنّ الحال يختلف مع قواعد القانون الـدوليّ الآمرة. كما يعود الاهتمام بدراسة العلاقة بين قرارات مجلس الأمـن والقواعـد الدوليّة الآمرة إلى ما تثيره هذه العلاقة من تنازعٍ في إرادات المجتمع الدوليّ، فمـن جهة هناك إرادة بمنح قواعد القانون الدوليّ الآمرة سموّاً قانونياً على غيرهـا مـن

١- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٤٢.

2- Simon Chesterman, The UN Security Council And The Rule Of Law: The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-Based International System, Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008, Institute for International Law and Justice New York University School of Law.

عرّفت المادة (٥٣) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعـام ١٩٦٩ القواعـد الآمـرة: "لأغراض هذه الاتفاقيّة تعدّ قاعدة آمرة من قواعد القانون الدوليّ العامة القاعدة المقبولة، والمعترف بها من عموم الجماعة الدوليّة للدول كقاعدة لا يجوز الإخلال بها، ولا يمكـن تعديلها إلاّ بقاعدة لاحقة من قواعد القانون الدوليّ العامة لها الصفة ذاتها".

القواعد، وعلى سلوك أشخاص القانون الدوليّ كافة، ومن جهة أخرى ثمّـة إرادة بإضفاء مكانة مميزة على قرارات مجلس الأمن[١].

وقد يبدو أنه من غير الممكن انطباق القواعد القانونيّة الدوليّة الآمـرة علـى قرارات مجلس الأمن، لأنّ تطبيق هذه القواعد ينحصر بقانون المعاهدات. لكنّ آراءً فقهيّةً أكّدت أن الأثر القانونيّ لهذه القواعد يمتدّ خارج هذا النطاق، حيث تبنّـت جمعية القانون الدوليّ في تقريرٍ لها أعده كـل مـن Shaw و Wellens حـول مسؤولية المنظمات الدوليّة هذا الاتجاه حين رأت أن القواعد الدوليّة الآمرة تُطبّـق على الدول الأعضاء في المنظمات الدوليّة، وبأن العقوبات الاقتصاديّة المتخذة مـن جانب الأمم المتّحدة تخضع لهذه القواعد. كما تبنّاه قاضي محكمة العدل الدوليّـة القاضي لوترباخت في رأيه المستقل في القضية المتعلّقة بتطبيق اتفاقية منـع جريمـة الإبـادة الجماعيّـة، والمعاقبـة عليـها (البوسنة والهرسك ضد يوغسـلافيا)[٢].

١- د. محمد خليل الموسى، (سلطات مجلس الأمن في ضوء نظريّة القواعد الدوليّة الآمرة)، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربيّة المتّحدة، كلية القانون، العدد ٣٧، ينايـر ٢٠٠٩، ص٢٦ - ص ٢٧.

٢- انتهى القاضي لوترباخت إلى أنه إذا كانت المادة (١٠٣) من الميثاق تمنح قرارات مجلـس الأمن الصادرة بموجب الفصل السابع مركزاً أعلى من الاتفاقيات الدوليّة فـإن ذلـك لا يشمل القواعد الدوليّة الآمرة. انظر في وثائق محكمة العدل الدوليّة:

I.C.J reports 1993, p.325,pp.416-442, p.633.

«http://www.icj-cij.org/docket/files/91/7357.pdf»

وانظر الفقرة (٢٧٧) من حكم محكمة الدرجة الأولى الأوروبيّة في قضـية أحمـد علـي يوسف ومؤسسة البركات الدوليّة التي جاء فيها:

"None the less, the Court is empowered to check, indirectly, the lawfulness of the resolutions of the Security Council in question with regard to *jus cogens*, understood as a body of higher rules of public international law binding on all subjects of international law, including the bodies of the United Nations, and from which no derogation is possible."

Case T-306/01,21/September/2005,available at: http://curia.eu.it

ويؤسس أصحاب هذا الاتجاه رأيهم على طبيعة القيم التي تهدف القواعد الآمرة إلى حمايتها وما تتمتع به من سموٍ في النظام القانونيّ الدوليّ[1].

إنّ خضوع مجلس الأمن في قراراته لقواعد القانون الدوليّ ذات الطبيعة الآمرة، هو أحد أبرز معايير تقييم هذه القرارات. ففي مخالفة هذه القواعد هدمٌ ليس لبنيان المنظمة الدوليّة فقط، بل هدمٌ لبنيان سائر النظام القانونيّ الدوليّ الذي جعل من هذه القواعد وسيلةً لحماية قيمٍ جوهريةٍ توافق المجتمع الدوليّ على سموها.

ومن المفيد في هذا السياق التطرق إلى الصور التي يُمكن عن طريقها أنْ ينشأ التعارض بين قرارات المجلس والقواعد الدوليّة الآمرة، فقد يكون هذا التعارض صريح يظهر من المصطلحات والعبارات المستخدمة في قرار مجلس الأمن، أو يكون نتيجة مباشرة لتطبيق بنوده، كما في قرار مجلس الأمن S/RES/1333 (2000) والذي نصّ على التجميد الوقائي لأرصدة وموجودات المشتبه بهم في الإرهاب. هذا القرار خالف مجموعة من المبادئ القانونيّة المتعلقة بحقوق المتهمين الواردة في العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

كما قد يكون هذا التعارض ضمنيّاً، مُتخذاً الأنماط الآتيّة:

- أنْ يدعم المجلس في قرارٍ له سلوكاً ينطوي على خرق قاعدةٍ دوليّةٍ آمرةٍ، كما في حالة قرارات العقوبات الدوليّة على ليبيا في حقبتها الأولى، حيث دعم المجلس من خلالها مطالب الولايات المتّحدة الأمريكيّة وبريطانية، والتي ترافقت بانتهاج سياسةٍ قائمةٍ على التهديد باستخدام القوة العسكريّة ضد ليبيا. الأمر الذي

1- A.Reinisch, (Developing human rights and humanitarian law accounatbility of the Security Council for the imposition of Econiomic Sanctions), AJIL, vol. 95, 2001, p.85.

ينتهك قاعدة عدم استخدام القوة العسكريّة، أو التهديد بها الواردة في المادة (٤/٢) من ميثاق الأمم المتّحدة.

- امتناع مجلس الأمن عن مواجهة انتهاك قاعدةٍ دوليةٍ آمرةٍ، وهنا لا بدّ من التأكيد على ضرورة عدم الربط بين إدانة مجلس الأمن للسلوك المنطوي على خرق قاعدةٍ دوليّةٍ آمرةٍ، وبين ترتيب النتائج على هذا الخرق. وأولها عدم الاعتراف بالأوضاع الناجمة عنه، لأنّ الإدانة الصادرة عن مجلس الأمن ذات أثر كاشف لا منشأ[١].

- إجازة مجلس الأمن لسلوكٍ ينطوي على خرق قاعدةٍ ذات طبيعةٍ آمرةٍ عبر قرارٍ لاحقٍ يصدره، فيكون له أثر تصحيحي لهذا الخرق، والاتجاه الفقهيّ السائد يذهب إلى عدم إعطاء قرارات مجلس الأمن مثل هذا الدور التصحيحيّ[٢].

مما سبق يُمكن الذهاب إلى أن مجلس الأمن يجب ألاّ يصدر قرارات تتعارض مع قواعد القانون الدوليّ ذات الصفة الآمرة، فهذه القواعد تُعد عماد النظام القانونيّ الدوليّ، ولا يمكن المساس بها إلا بقواعد تماثلها في طبيعتها.

وبذلك يكون الأساس القانونيّ الذي يُمكن أنْ تتم وفقاً له محاكمة مشروعية قرارات مجلس الأمن قد تحدد، إلا أن الأمر لا يقتصر على ذلك؛ فثمة ضوابط لابدّ للمجلس من مراعاتها في اتخاذه لقراراته لتتمّ لها صفة المشروعيّة.

١- برزت هذه الإشكاليّة في قضية تيمور الشرقية؛ إذ أنّ حكم محكمة العدل الدوليّة دعم فكرة تمتّع تيمور الشرقيّة بحقّ تقرير المصير بغض النظر عن توقف كل من مجلس الأمن والجمعيّة العامة عن إدانة احتلال إندونيسيا لهذه المنطقة. د. محمد خليل الموسى، (سلطات مجلس الأمن في ضوء نظريّة القواعد الدوليّة الآمرة)، مرجع سابق، ص٥٥.

٢- انظر في العلاقة بين سلطات مجلس الأمن وقواعد القانون الدوليّ الآمرة د.محمد خليل الموسى المرجع السابق.

٤- ضوابط شرعيّة قرارات مجلس الأمن:

تتفرّع هذه الضوابط إلى ضوابط موضوعيّةٍ متمثّلة بالأهداف التي رسمها الميثاق للمجلس إلى جانب اختصاصاته الرئيسية، وضوابط إجرائية تُحدد كيفية ممارسته لهذه الاختصاصات[١].

أ- الضوابط الموضوعيّة: تتمثل هذه الضوابط بالآتي:

- التقيُد بالأهداف الخاصّة بمجلس الأمن: فهو جهاز غير مطلق اليد في إصدار ما يشاء من قراراتٍ، وإنما تتقيد سلطته في هذا المال بأهدافه المرسومة بموجب ميثاق الأمم المتّحدة. فمثلاً المادة (٢٤) من الميثاق في فقرتا (١) عهدت إلى المجلس بتحمل التبعات الرئيسية في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، ولو استهدفت قراراته تحقيق أهدافٍ أخرى، فإنّ ذلك يُشكّل ما أطلق عليه الأستاذ Louis Cavare "الانحراف بالسلطة"، مما يجعل قراراته متسمةً بعدم الشرعيّة[٢].

- الالتزام باختصاصات مجلس الأمن: وهنا يطرح السؤال الآتي نفسه، ***هل يلتزم المجلس بالاختصاصات المحددة له صراحةً في نصوص الميثاق، أو أنه سيجد نفسه مخولاً باختصاصاتٍ جديدةٍ وفقاً لنظريّة الاختصاصات الضمنيّة؟***

بموجب هذه النظريّة يكون تفسير الاختصاصات مرناً يجاري التطورات الدوليّة بشكلٍ يدعم فعاليّة المنظمة وأجهزتا في ظل هذه التطورات[٣]، وبالتالي من الممكن

١- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سابق، ص٣٣٣.

٢- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٤٩، ص١٥٠.

٣- أكّد القاضي دي كاسترو في رايه المرفق بالرأي الاستشاريّ الصادر عن محكمة العدل الدوليّة في شأن وجود جنوب غرب إفريقيا (ناميبيا) رغم قرارات المحكمة عام ١٩٧١ على أن تفسير الميثاق يتعرض لتطور ضروري وهو كما في القانون الداخلي يجب أن يواكب الظروف الملحة والمتطلبات المتوقعة في المستقبل. د. علي إبراهيم، "الوسيط في المعاهدات الدوليّة"، مرجع سابق، ص٤٦٢.

القول بشرعيّة قرارات قام المجلس بإصدارها دون أنْ يستند في ذلك إلى نصوصٍ صريحةٍ في الميثاق. لكن ذلك لا يعني بأي حالٍ من الأحوال جعل اختصاصات مجلس الأمن دون قيود، فالمجلس يظل مقيداً بنطاق المهام الموكلة إليه بموجب الميثاق، بحيث يؤدي خروج قراراته عن هذا النطاق إلى عدم شرعيّتها[١].

ب- الضوابط الإجرائيّة: على مجلس الأمن أنْ يحترم في إصداره لقراراته القواعد الإجرائيّة الخاصّة بممارسة اختصاصاته، ومن هذه القواعد مثلاً تلك الخاصّة بالتصويت[٢]. فعلى سبيل المثال المادة (٢٧) من الميثاق في فقرتها (٣) تتناول التصويت المتعلّق بالمسائل الموضوعيّة، حيث يتطلب صدور قرار في هذه المسائل أغلبيّة تسعة أعضاء من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين متفقةً، لكن بشرطٍ مفاده أن القرارات الصادرة بموجب الفصل السادس أو الفقرة (٣) من المادة (٥٢) يتوجب على الطرف في النزاع الصادرة بشأنه أنْ يمتنع عن التصويت، فلو أصدر المجلس قراراً بموجب الفصل السادس بمشاركة دولةٍ عضوٍ فيه، ومع ذلك هي طرف

١- أكّد على ذلك القاضي Fitzmaurice في رايه المستقل الملحق بالرأي الاستشاريّ الصادر عن محكمة العدل الدوليّة عام ١٩٧١ بشأن جنوب غرب إفريقيا (ناميبيا) حيث قال: "الاختصاصات الضمنية غير محددة أو معروفة، إلاّ أنّها ترتبط بالمهام المحددة والمعروفة للأجهزة". د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٥٥. انظر الرابط التالي على الموقع الإلكتروني لمحكمة العدل الدوليّة:

«http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41»

٢- د.مفتاح عمر درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص١٠٧.

في النـزاع الذي صدر القرار بشأنه، فإن قراراً كهذا لا بدّ مـن وصـفه بعـدم الشرعية لمخالفته لأحد الضوابط الإجرائيّة[١].

ولا بدّ من الإشارة إلى وجود اتجاهٍ فقهي يتزعمه الأستاذ كالسن يُحرر مجلس الأمن من أيّة قيود بما فيها قواعد القانون الدوليّ ومبادئ العدالة. إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه أن مهمة المجلس هي حفظ السلام لا القانون، وإعادتـه إلى نصـابه. وهذان المفهومان، السلام والقانون، ليس من الضرورة أنْ يتطابقا[٢]. وقد أكّد على هذا الرأي القاضي الأمريكيّ شوبيبل في رأيه بصدد حكم محكمة العدل الدوليّـة حول اختصاصها في نظر قضية لوكيربي، والصادر عام ١٩٩٨، إذ رأى أن المجلس لا يُفترض أنه ملزم باحترام الميثاق والقانون الدوليّ، لأن تجاوزه القانون، وهو الذي يمكن أنْ يصنع هذا القانون، يبرره سعيه إلى حفظ السّلم والأمن الدوليّين[٣].

١- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص١٥٠، ص١٤٩.

٢ - ذهب Kelsen إلى القول:

"The purpose of enforcement actions under article 39 is not to maintain or restore the law, but to maintain or restore peace which is not necessarily identical with the law."

انظر في ذلك: د. صلاح الدين عامر، دور محكمة العدل الدوليّة في ضوء المتغيرات الدوليّة: هل يمكن أن تقوم المحكمة بدور الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن، ورد ضـمن كتاب "الأمم المّتحدة في ظل التحولات الراهنة في النظام الدوليّ"، تحرير د. حسن نافعة، مرجع سابق، ص١٩٣. وانظر كذلك:

A.R einisch, (Developing Human Right….), Op. cit., p.855.

٣- وهو ما يتطابق مع ما ذهب إليه جون فوستر دالاس وزير الخارجيّة الأمريكيّ الأسبق عام ١٩٥٠ الذي أطلق العنان لسلطات مجلس الأمن بقوله:

"The Security Council is not a body that merely enforces agreed law. It is law unto itself. If it considers any situation as a threat to the peace, it may decide what measures shall be taken. No principles of law are laid down to guide it; it can decide in accordance with what it thinks is expedient." See:

لكن محكمة العدل الدوليّة (ICJ) كانت قد ذهبت إلى خلاف ذلك في رأيها الاستشاريّ الصادر عام ١٩٤٨ بشأن شروط القبول في عضوية الأمم المتّحدة حين ذهبت إلى "أن الطبيعة السياسيّة لجهاز ما، لا يمكن أنْ تحرره من الرقابة المفروضة عليه بموجب نصوص معاهدة أنشأت عبر الميثاق، عندما تشكّل قيود على سلطاته أو معيار للحكم عليه"[1].

أمّا المحكمة الجنائيّة الدوليّة الخاصّة بيوغسلافيا السابقة (ICTY)، فقد أكّدت في قضية محاكمة Tadic على أن "مجلس الأمن هو جهاز تابع لمنظمة دولية، تأسّس عبر معاهدة تشكّل إطار عمل دستوريّ للمنظمة، وبذلك يكون مجلس الأمن خاضع لقيود دستوريّة"[2].

هذه الآراء القضائيّة تدعم وجود قيود على مجلس الأمن، فالأخذ بالاتجاه الذي تبناه الأستاذ كالسن لن يجلب إلاّ المزيد من تسييس المنظمة الدوليّة، وإطلاق يد جهازها التنفيذي، وجعله وسيلةً لتحقيق سياساتٍ معينةٍ.

إذاً فمجلس الأمن في إصداره لقراراته محكومٌ بضوابط قانونيةٍ يتوجب عليه مراعاتا حتى تأتي هذه القرارات شرعيةً وموضع احترام وتنفيذ من قبل جميع الأطراف المعنية بها، ويكون تنفيذها هذا نابعاً من قناعتها بشرعيّة القرارات ومضمونها، وبأن المجلس قد اتخذها بشكل موضوعي دون أنْ يتأثر باعتباراتٍ

Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op.cit., p.4.

1- "The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment."
ICJ Rep.57, 64(May 28)1948, See:
«http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=asun&case=3&k=2e»

2- Prosecutor .v. Tadic, appeal on jurisdiction, case IT- 49-1-AR72,para.28 (Oct.2, 1995). See:
«http://www.icty.org/case/tadic/4»

خارجةٍ عن هذه الضوابط، هذا وسيتم التركيز على مدى التزام مجلس الأمـن في قراراته بالقواعد الخاصّة بحقوق الإنسان، والقانون الدوليّ الإنسانيّ لدى تناولنا تأثير العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان.

الفرع الثاني

فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

عبر الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة

إنّ الدافع وراء تسليط الضوء على دور الجمعيّة العامة في مجال حفظ السّـلم والأمن الدوليّين، هو سد الثغرات التي أحدثها أداء مجلس الأمن في نظـام الأمـن الجماعيّ في إطار الأمم المتّحدة.

أولاً- دور الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين:

ثمّة محوران أساسيان يُحَدَد هذا الدور وفقاً لهما ألاّ وهما نصوص ميثاق الأمم المتّحدة، وبعض التطورات التي أعقبته.

١- سلطات الجمعيّة العامة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين وفقاً لنصوص ميثاق الأمم المتّحدة:

أ- نصوص ميثاق الأمم المتّحدة ذات الصلة بسلطات الجمعيّة العامـة: إنْ كان ميثاق الأمم المتّحدة، قد جعل من مجلس الأمن مركز الثقل الرئيسيّ في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما ضمن نظام الأمن الجماعيّ، فإنه لم يَغفَل عن منح الجمعيّة العامة اختصاصاتٍ في هذا المال إيماناً منه بأهميـة هـدف حفظ السّلم والأمن الدوليّين، ومركزيته بالنسبة لسائر أهداف المنظمة. فجعل لكلّ

من أجهزتا نصيبٌ فيه[١]، وحاول إقامة نوعٍ من التوازن بين جهازٍ مـن شـأن تعـدُد الأعضاء فيه وتنوع اتجاهاتم أنْ يُغيّر مسار عمليّة صناعة القرار في الأمم المّتحدة، وبـين جهازٍ حفِظت عبره الدول المنتصرة في الحرب العالميّة الثانية لنفسها مركزاً متميزاً، فجُعل موضع تمركز القوى في المتمع الدوليّ، والمؤهل لعمليّة صناعة القرارات الهامة فيه[٢].

ويمكن استشفاف الوظائف والسلطات التي خصّ با الميثاق الجمعيّة العامة في مجـال حفظ السّلم والأمن الدوليّين من نصوص مواده الواردة في فصله الرابع المتعلق بذا الجهاز.

أولى هذه السلطات تتمثل بمناقشة كافة شؤون الأمم المّتحدة، إذ تنصّ المـادة (١٠) منه على أن "للجمعية العامة أنْ تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق، أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه، أو وظائفه كما أن لها، فيما عدا ما نصّ عليه في المادة (١٢)، أنْ توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمور".

وبذلك يكون الميثاق قد خوّل الجمعيّة العامة اختصاصاً عاماً يشمل مناقشـة كل ما يمكن أنْ تواجهه المنظمة من مسائل وإصدار توصياتا المناسبة بشأنا، سواءً تعلقت تلك المسائل بالسّلم والأمن الدوليّين أم لا[٣].

أما المادة (١١) فيظهر فيها بشكل جلي حدود اختصاصات الجمعيّة العامة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، حيث تضمّن نصّها إمكانيّة ما يلي:

١- د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائيّة لمحكمة العدل الدوليّة ودورها في تفسـير وتطـوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسيّة للأمم المّتحدة"، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

٢- د. حسن نافعة، "إصلاح الأمم المّتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسيّة"، جامعـة القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، ص ٦٣.

٣- د. عبد الكريم علوان خضير، "الوسيط في القانون الدوليّ: المنظمات الدوليّة"، الكتـاب الرابع، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧، ص٩٨.

- أنْ تنظر الجمعيّة العامة في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السّلم والأمـن الدوليّ، بما في ذلك تلك المتعلّقة بنزع السلاح وتنظيم التسـليح، ولهـا أنْ تقـدّم توصياتها بذا الصدد إلى الدول الأعضاء، أو إلى مجلس الأمن أو إلى كليهما.

- أنْ تناقش الجمعيّة العامة أيّة مسألة ذات صلة بحفظ السّلم والأمن الـدوليّ، تُرفع إليها من أي من أعضاء الأمم المتّحدة، أو مجلس الأمن أو دولة ليسـت مـن أعضائها، ولها أنْ تقدّم توصياتها بذا الصدد للدولة أو الدول صـاحبة الشـأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معاً. وفي حال تطلبت أيّة من هذه المسائل القيام بعمل ما، ينبغي على الجمعيّة العامة إحالتها إلى مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده.

- أنْ تلفت الجمعيّة العامة نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التي يحتمل أنْ تعرّض السّلم والأمن الدوليّ للخطر.

إن هذه الصلاحيات تكشف عن مجموعةٍ من النقاط يُمكن إجمالها بالآتي:

- إن المكانة المميزة لمجلس الأمن في نطاق حفظ السّلم والأمـن الـدوليّين لا يُمكن أنْ تُفسر بأي شكلٍ على أنّها تخوله احتكار هذه المهمة. وهذا مـا يُمكـن استشفافه من الرأي الاستشاريّ لمحكمة العدل الدوليّة بشأن قضية نفقات الأمـم

المتّحدة عام ١٩٦٢[١]، والذي قررت فيه أنّه للمجلس الأمن المسؤولية الأولى عن حفظ السّلم والأمن الدوليّين، لكن مسؤوليته هذه ليست مطلقة أو مانعة[٢].

ويذهب غالبية الفقه الدوليّ إلى أن المجلس لا يحتكر مهمة حفظ السّلم والأمن الدوليّين، بل ثمّة دورٌ للجمعية العامة، إذ يمكن اعتبارها مكاناً للمناقشة والتداول وإصدار التوصيات، في حين يبقى المجلس لاتخاذ القرارات؛ فهامش الحركة لكلا الجهازين متاحٌ لكنّه مختلف[٣].

- إن تناول الجمعيّة العامة للمسائل المتعلقة بحفظ السّلم والأمن الدوليّين يُمكن أنْ يتم بطريقتين، فإمّا أنْ تُرفع إليها من قبل مجلس الأمن، أو دولة عضو، أو غير عضو في الأمم المتّحدة. ولا بدّ في هذا السياق من الإشارة إلى ما أقرته المادة (٣٥) من الميثاق من حقّ للدول الأعضاء أو غير الأعضاء في تنبيه مجلس الأمن والجمعيّة العامة إلى وجود نزاعٍ أو موقفٍ قد يؤدي إلى احتكاكٍ دولي أو يُثير نزاعاً

١- حيث تقدمت الجمعيّة العامة بطلب الرأي الاستشاريّ لمحكمة العدل الدوليّة حول التكييف القانونيّ لنفقات الأمم المتّحدة التي ترتبت على إرسال قوات حفظ السّلام الدوليّة في الشرق الأوسط والكونغو، انظر هذا الرأي الاستشاريّ على الموقع الإلكتروني لمحكمة العدل الدوليّة على الرابط التالي:

«http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41»

٢- د. مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص ٥٦. وانظر أيضاً الرأي الاستشاريّ للمحكمة والذي ورد فيه الإشارة إلى نصّ المادة (٢٤) من الميثاق، كما ورد ضمنه:

"The responsibility conferred is "primary", not exclusive".

See: Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962 :I.C.J. Reports 1962,p.151 & p.16.

٣- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

من شأنه تعريض السّلم والأمن الدوليّين للخطر، كما يمكن أنْ تُبادر الجمعيّة إلى لفت نظر مجلس الأمن إلى ما قد يُعرّض السّلم والأمن الدوليّين للخطر.

- لم يتضمن الميثاق نصاً صريحاً، يُلقي على عاتق الجمعيّة العامة مسؤولية التعامل بشكلٍ خاص مع الحالات الواردة في المادة (٣٩) من الميثاق المتعلّقة بتهديد السّلم أو خرقه أو حالات العدوان[١].

وقد ثار الخلاف حول نطاق اختصاص الجمعيّة و المجلس في حفظ السّلم والأمن الدوليّين منذ السنوات الأولى من عمر المنظمة الدوليّة، فالميثاق لم يوجد تقسيماً جامداً للاختصاص بين الجهازين في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، كما أن العمل اليومي لهما، لم يُسفر عن منهجٍ محددٍ في تفسير ذلك[٢]. وقد كان للرأي الاستشاريّ لمحكمة العدل الدوليّة في قضية نفقات الأمم المتّحدة، دورٌ واضحٌ في تفسير بعض جوانب هذه المسألة[٣].

إذاً تتجلى صلاحيات الجمعيّة العامة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين وفقاً لما تضمنه الميثاق في بحث ومناقشة المبادئ العامة للتعاون في هذا المجال، أو المسائل المتصلة به، والتي تُرفع إليها لتعمل على إصدار توصياتٍ بصددها. وهنا يكمن الفرق الجوهريّ بين اختصاصات كلّ من المجلس والجمعيّة، فالطبيعة القانونيّة لآليّة ممارسة الاختصاص مختلفة، إذ أن الآليّة الوحيدة التي مُنحت للجمعية العامة للتعبير عن إرادتها هي التوصية (Recommendation) التي هي، مبدئياً، مجرد تعبير عن

1- Leland M. Goodrich, The United Nations, "Steven And Sons Limited", London Institute Of World Affairs, London, 1960, p.176 -177.

٢- د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائيّة لمحكمة العدل الدوليّة ودورها في تفسير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسيّة للأمم المتّحدة"، مرجع سابق، ص ٣٤٨.

٣- د. أحمد حسن الرشيدي، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

رغبة أو نصيحة[١]. في حين أن مجلس الأمن، له الصلاحية بإصدار قرارات ملزمة في تلك المسائل[٢].

ب- القيمة القانونيّة لما تصدره الجمعيّة العامة: ظهرت اتجاهـاتٌ فقهيّـةٌ متعددةٌ حول مدى ما تمتلكه قرارات أو توصيات الجمعيّة العامة من قيمةٍ قانونيّـةٍ، فميثاق الأمم المتّحدة لم يتضمّن معايير توضّح الفرق بين مفهوم القـرار ومفهـوم التوصية، بل إنّه نصّ عليهما بطريقةٍ ليس من شأنا إضفاء أي نوع مـن التمييـز بينهما، حيث تنصّ الفقرة (٢) من المادة (١٨) على ما يلي "تصدر الجمعيّة العامة قراراتا في المسائل الهامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصـويت، وتشمل هذه المسائل: التوصيات الخاصّة بحفظ السّلم والأمن الدوليّين،...."[٣].

وهو ما أدّى إلى ظهور عدة اتجاهاتٍ رئيسيةٍ حول هذا الموضوع:

أولها: يذهب إلى عدم وجود أيّة قيمة قانونيّة، لما تصدره الجمعيّة العامة مـن قراراتٍ، وبالتالي عدم ترتب مسؤوليّة قانونيّة على مخالفتها.

وثانيها: يذهب إلى حد إعطاء كل ما تصدره الجمعيّة العامة القيمة القانونيّة الملزمة.

١- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٨٠. وقد ذكر د. محمد طلعت الغنيمي بأن التوصية " تستهدف دعوة الدول للقيام بأمرٍ يحقـق المصلحة المشتركة لها فهي بمثابة نصيحة أوبيان أسلوب عمل معـيّن" د.محمـد طلعـت الغنيمي، "الوسيط في قانون السّلام"، مرجع سابق، ص ٤٢٩.

٢- د. عبد الكريم علوان خضير، "الوسيط في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٩٩.

٣- انظر نص المادة (١٨) من ميثاق الأمم المتّحدة، وانظر أيضاً:
Robert Mc Corquodale & Martin Dixon, "Cases and Materials On International Law", Oxford University Press, 4th Edition, New York, 2003, p.566.

أمّا ثالثها: يرى أصحابه أنّه ثمّة عناصر تتداخل، لتحدد القيمة القانونيّة لهـذه التوصيات، هذه العناصر تنبثق من التوصية ذاتا، وتتجلى في صـياغتها وهـدفها وموقف الدول منها ومدى تأييدها لها[١].

ورابع الاتجاهات يرى ضرورة الرجوع إلى نصوص ميثاق الأمم المتّحـدة في كل مرة يُراد با الحكم على القيمة القانونيّة لأعمال الجمعيّة العامة.[٢]

ويبدو أن في **الاتجاه الأخير يكمن الجانب الأكبر من المنطق** في **ظل تنوع ما يُمكن أنْ تمارسه الجمعيّة من مهامٍ وفقاً لنصوص الميثاق.** فالميثاق كان قد خـوّل الجمعيّة العامة سلطة إصدار بعض القرارات الملزمة المنتجة لآثارها القانونيّـة تجـاه الدول الأعضاء، لتصدرها بصورة منفردة أو مشتركة مع مجلس الأمن[٣]. أمّا قراراتا التي تصدرها بصورةٍ منفردةٍ، فهي تلك المتعلقة بميزانية المنظمة أو إنشـاء أجهـزة فرعيّة تابعة لها، وتعيين واختيار أعضاء هذه الأجهزة، واختيـار الأعضـاء غـير الدائمين في مجلس الأمن والمجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، والإشراف على تطبيـق جانب من نظام الوصاية الذي أتى به الميثاق[٤]. في حين أن قراراتا المشتركة مـع مجلس الأمن، تنصرف إلى قضايا العضويّة في الأمم المتّحدة، من قبـول للأعضـاء الجدد ووقف للعضوية أو الطرد من المنظمة الدوليّة، واختيار قضاة محكمة العـدل الدوليّة والأمين العام للمنظمة[٥].

١- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص٩٧.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنـها"، مرجـع سابق، ص٢١٠.

٣- د. إبراهيم الدراجيّ، المرجع السابق، ص٢١١.

٤- انظر المواد (١٧ - ٢٢ - ٢٣ - ٦١- ٨٥ ٨٦) من ميثاق الأمم المتّحدة.

٥- انظر المواد (٤- ٥- ٦- ٩٧) من الميثاق، والمادة (٤) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدوليّة.

والحصة الأكبر مما يصدر عن الجمعيّة العامة تعبيراً عن إرادتها يندرج ضمن التوصيات غير الملزمة من الناحية القانونيّة، والتي تتمتع مع ذلك بقوةٍ أدبيّةٍ وفقاً للرأي الفقهيّ السائد[١].

لكن هذه التوصيات غير الملزمة قد تكتسب الطابع الإلزامي، فمتى يكون ذلك؟

يُمكن أنْ يتحقق ذلك في الحالات الآتيّة:

- عندما تُشكل تفسيراً لأحد الالتزامات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، كالامتناع عن استخدام القوة أو التهديد بها، أو تأكيداً لقاعدةٍ عرفيّةٍ دوليّةٍ، ففي هذه الحالة تستمد التوصية قيمتها القانونيّة من الالتزام أو القاعدة العرفيّة التي تفسرها أو تؤكّد عليها[٢].

- عندما تتكرر التوصية حول موضوعٍ معيّنٍ، مما يؤدي إلى تكوّن قاعدة عرفيّة ترسّخ مضمون هذه التوصية[٣].

وبذلك تكون القوة الإلزامية لتوصيات الجمعيّة العامة في كل الأحوال ليست أصلية بل مشتقة.

1- Peter Wilenski, UN'S Structure, Post- Cold War Period, "United Nations: Devided World", Op. cit., p.445.

٢- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجع سابق، ص٢١٣.

3- Peter Wilenski, Op. cit., p.445. See also: D.W.BOWETT, "The Law Of International Institutions", 2nd edition, Stevens and sons, London, 1970, p.42.

ت- القيود على سلطات الجمعيّة العامة للأمم المّتحدة في مجال **حفظ السّلم والأمن الدوليّين:** يرد على السلطات الممنوحة للجمعية العامة قيود لصالح مجلس الأمن وذلك على النحو الآتي:

١- المادة (١٢) في فقرتا (١): حيث يتوجب على الجمعيّة العامة الامتناع عن تقديم أيّة توصية في شأن نزاع أو موقف، يباشر مجلس الأمن بصدده الاختصاصات الممنوحة له من الميثاق إلاّ في حال طلب المجلس منها ذلك، أو أُخطرت رسمياً بفراغ المجلس من مناقشته، ليكون ذلك تأكيداً من جديد على أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصيل فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بالسّلم والأمن الدوليّين. لكن هذا لم يمنع الجمعيّة العامة من تناول جوانب من نزاعٍ معروضٍ على المجلس مختلفةً عن تلك التي ينظرها، فقد ناقشت الجمعيّة القضية الفلسطينية عام ١٩٤٨ رغم أن هذه القضية كانت مطروحة أمام مجلس الأمن، حيث ذهبت اللجنة السياسيّة الخاصّة التابعة للأمم المّتحدة آنذاك إلى القول بأنّ ما ستصدره الجمعيّة ليس حتى من قبيل التوصيات[١].

٢- المادة (١١) في فقرتا (٢): إذا ما تبّين للجمعيّة لدى مناقشتها لمسألةٍ أنّه من الضروري القيام بعملٍ ما إزاءها، عندئذٍ ينبغي أنْ تحيلها إلى المجلس قبل أو بعد مناقشتها. وقد ثار خلافٌ فقهي حول ما يعنيه مفهوم العمل (Action) الوارد في نص هذه المادة. ***فهل يقتصر على التدابير الواردة في الفصل السابع أو يمتد ليشمل ما ورد في الفصل السادس؟***

هذا ما كان محل بحث من قبل محكمة العدل الدوليّة (ICJ) في رأيها الاستشاري الصادر عام ١٩٦٢ بشأن قضية نفقات الأمم المّتحدة، وبذا الرأي

١- د. عبد الله الأشعل، " النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٠٥.

يُمكن الاستهداء لمعرفة بعض جوانب اختصاصات كلّ من الجمعيّة والمجلس في اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السّلم والأمن الدوليّين.

لم تكن التدابير غير القسريّة محلّ اهتمام المحكمة المباشر في هذا الرأي، ومع ذلك فقد سلّمت بسلطة المجلس في اتخاذ هذه التدابير، منطلقةً من اختصاصاته العامة في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين الواردة في المادة (٢٤) من الميثاق، لتصل إلى أن مجلس الأمن هو الجهاز المعني بالدرجة الأولى بكلّ ما يتصل بحفظ السّلم والأمن الدوليّين. وإذا كان المجلس مخوّل باتخاذ التدابير القسريّة، فإن ذلك -ومن باب أولى- يعني سلطاته باتخاذ التدابير غير القسريّة.

أمّا عن الجمعيّة العامة فقد حسمت المحكمة أمرها فيما يتعلق بحقّها في اتخاذ تدابير الفصل السادس، استناداً إلى ما ورد في المادة (١٤) حول معالجة الجمعيّة لأيّ موقف قد يضر بالرفاه العام، أو من شأنه تعكير صفو العلاقات الوديّة بين الأمم. تلك المفاهيم التي يُمكن اعتبارها أدنى درجة من تلك الواردة في المادة (٣٩) بشأن تديد السلام أو خرقه أو العدوان[١].

ولم تكن التدابير القسريّة مثار جدلٍ بالنسبة للمحكمة عندما تصدر عن مجلس الأمن نظراً لتوافر الأساس الميثاقي الواضح المتمثّل بالفصل السابع، في حين لم يتضمن الميثاق مثيلاً لها بالنسبة للجمعيّة العامة، لتنتهي المحكمة إلى أن المجلس هو صاحب الاختصاص في اتخاذ مثل هذه التدابير:

"To this end, it is the Security Council which is given a power to impose an explicit obligation of compliance if for example it issues an order or command to an aggressor under Chapter VII. It

---

١- د. مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٦٤.

is only the Security Council which can require enforcement by coercive action against an aggressor".[1]

وكان بعض الفقهاء قد فسّر موقف المحكمة بعدم النفي أو التأكيد الصـريح لاختصاصات الجمعيّة العامة في اتخاذ التدابير القسريّة، على أنه اعتـراف ضـمني للجمعيّـة بمثل هذه الاختصاصات[٢]. ولعلّ التفسير المرن لنصوص الميثاق المتعلقـة بصلاحيات الجمعيّة العامة من شأنه أن يتفق مع هذه النتيجة[٣].

وعليه يُمكن إجمال آراء الفقهاء حول التنازع بين اختصاصـات الجمعيّـة العامة ومجلس الأمن في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، إلى ثلاثة اتجاهـات رئيسية وفقاً للآتي[٤]:

الأول: يذهب إلى أنّه في ظل وضوح نصوص الميثـاق ذات الصـلة، فـإنّ الاعتبارات السياسيّة وحدها هي التي فرضت مثل هذا التنازع.

الثاني: يرى أن هذا الوضوح في نصوص الميثاق، يقتصر على تلـك المتعلقـة بمجلس الأمن دون الجمعيّة العامة التي جاءت النصوص الخاصّة بوظائفهـا عامـة وغامضة، ومن أصحاب هذا الرأي الفقيه جورديش، لكن هذا الرأي يُمكن الـرد

1- "Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory opinion, Op. cit., ssp.16.See:
«http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41»

٢- د. مفتاح درباش، "دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص٦٦.

3- Leland M. Goodrich, Op. cit., p.176.

٤- انظر في عرض هذه الآراء د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائية لمحكمـة العـدل الدوليّة"، مرجع سابق، ص٣٤٦.

عليه بأن الوضوح في اختصاصات المجلس، يعني أن كل ما يخرج عن هذه الاختصاصات يدخل تلقائياً في صلاحية الجهاز الآخر المختصّ بحفظ السّلم والأمن الدوليّين.

أمّا الاتجاه الثالث؛ فيذهب إلى أن نصوص الميثاق بشكلٍ عامٍ، ليست واضحة في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، ومن أصحابه الفقيه فالات.

ولعلّ الرأي الأول يعكس الواقع إلى حد كبير، فمتابعة مسيرة كلّ من المجلس والجمعيّة، تكشف عن أن اللجوء إلى الجمعيّة قد تصاعد في فترة الحرب الباردة، وما أحدثته من شللٍ في عمل مجلس الأمن، في حين أنّه ومع انتهاء هذه الفترة ودخول مرحلةٍ جديدةٍ مختلفةٍ تصاعد اللجوء إلى المجلس واستعاد ألقه.

٢- تطور سلطات الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين:

أضفت الممارسة العمليّة تطوراً متنامياً على الدور الممنوح للجمعية العامة في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، عبر نصوص ميثاق الأمم المتّحدة منذ السنة الأولى من عمر المنظمة، كما بدأ المجتمع الدوليّ آنذاك يشهد يوماً بعد يوم مجموعةً من التحولات، كان من شأنها أن تلقي بثقلها على مركز كلّ من الجمعيّة العامة ومجلس الأمن، وتجلّت هذه التحولات بشكلٍ رئيسي في دخوله فترة الحرب الباردة وتطور الأسلحة والتقنيات العسكريّة، وما حملته من تطورٍ نوعي في إدارة الحروب. ناهيك عن حقبة تحرر المستعمرات، وانضمام الدول الجديدة على التوالي إلى عضوية الأمم المتّحدة، وكان لكلّ من هذه التحولات أثرٌ على النظرة إلى دور كلّ من أجهزة الأمم المتّحدة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين[1].

1- Leland M. Goodrich, Op. cit., p.188.

فكيف تمت تلك التطورات؟ وما هو الشكل الذي اتخذته؟ وهل كان لها دوٌر حقيقي في تحويل الجمعّية ما لم يخولها إياه الميثاق أو كانت مجرد تفسير لمضمونه؟

لقد تجلّت هذه التطورات في خطوتين رئيسيتين تمثّلتا في إنشاء الجمعّية المصّغرة وإصدار قرار الاتحاد من أجل السلام.

أ- الجمعّية المصغرة: اتخذت الجمعّية العامة القرار A/RES/183 بتاريخ ١٩٤٧/١١/١٣ استناداً إلى صلاحياتا الواردة في المادة (٢٢) من الميثاق[١]، بإنشاء جهاز فرعي تابع لها عرف باسم الجمعّية الصغيرة أو المصّغرة (Little Assembly) أو (Interim Committee)، لتكون عوناً لها في أداء مهامها من خلال عملها في الفترة الواقعة بين الأدوار العادية لانعقاد الجمعّية بدف تلبية ما تتطلبه بعض المسائل، ولاسّيما تلك المتعلقة بحفظ السّلم والأمن الدولّيين، من متابعةٍ مستمرةٍ. فتعمل على إجراء دراساتٍ وإعداد تقاريرٍ عمّا يمكن إدراجه على جدول الجمعّية العامة من مواقف ونزاعات. كما لها الحقّ في تشكيل لجان تحقيق مع مراعاة القيود الواردة على عمل الجمعّية العامة في المواد (١١) و (١٢) من الميثاق لصالح مجلس الأمن. وقد أتى هذا الجهاز الفرعي بناءً على اقتراحٍ تقدّمت به الولايات المّتحدة الأمريكّية، في حين لقي انتقاداتٍ شديدةً من قبل الاتحاد السوفييتي، الذي عمل على مقاطعته بحجة أنّه يتناقض مع الاختصاص المحجوز للمس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدولّيين[٢]، ويخالف المادة (٢٠) من

١- ونقرأ في نص المادة (٢٢) من الميثاق ما يلي: "للجمعّية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضرورياً للقيام بوظائفها".

٢- د. محمد العالم الراجحي، "حول نظرّية حقّ الاعتراض في مجلس الأمن الدولّي"، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، ١٩٨٩، ص١٣٢. هذا وقد أتى اقتراح إنشاء الجمعّية الصغرى عقب فشل مجلس الأمن فيما بين أدوار الانعقاد الثاني والثالث للجمعّية

الميثاق التي تنظم عمليّة الانعقاد السنويّ للجمعيّة العامة، لذلك فهي شبه مجمّدة منذ عام ١٩٥٨[١].

ب- قرار الاتحاد من أجل السلام: إن الفشل الذي اعترى مسيرة عمل مجلس الأمن في معالجة المسألة الكورية عام ١٩٥٠[٢]، إثر استخدام الاتحاد السوفييتي حقّ النقض لمنع صدور المزيد من القرارات لمواكبة تطوراتها، أدّى إلى ظهور توجهٍ جديدٍ، يعوّل على انخراط الجمعيّة العامة بقدرٍ أكبر في قضايا السّلم والأمن الدوليّين. تجلّى هذا التوجه في إصدار الجمعيّة لقرارها رقم ٥/٣٧٧ بتاريخ ١٩٥٠/١١/٣ والذي عُرِفَ بقرار الاتحاد من أجل السّلام (Uniting For Peace Resolution)، والذي شكّل ثورةً دستوريّةً على نصوص الميثاق المحددة لاختصاصات أجهزته[٣]. وكان هذا القرار قد جاء بناءً على اقتراحٍ قدّمه وزير خارجيّة الولايات المتّحدة الأمريكيّة Acheso [٤]، أيّ أن التطوّرين الذّان شهدتما اختصاصات الجمعيّة العامة، جاء كلّ منهما بمبادرة الولايات المتّحدة الأمريكيّة لمواجهة آثار استخدام الاتحاد السوفييتي لحقّ النقض، وما سبّبه من شللٍ لعمل مجلس الأمن. وهو ما يدلّ على دور الثنائية القطبية السائدة آنذاك،

في حلّ المسألة اليونانيّة، وتتكّون من مندوب واحد عن كل عضو من أعضاء الأمم المتّحدة، وتمّت إعادة تأسيس هذه اللجنة في عامي ١٩٤٨ و١٩٤٩. انظر في ذلك:
D.W.BOWETT, "The Law Of International Institutions", Op.cit., p.44.

١- د.إبراهيم شلبي، "أصول التنظيم الدوليّ"، الدار الجامعيّة، د.م.ن، ١٩٨٥، ص٢٨٩.

٢- في تفاصيل المسألة الكورية انظر د.علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

٣- د.علي جميل حرب، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

٤- صدر هذا القرار بأغلبية (٥٢) صوت مقابل (٥) أصوات وامتناع عضوين عن التصويت، انظر د.إبراهيم شلبي، "أصول التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٨٩.

وانعكاساتا على عمل الأمم المّتحدة، أحد المسارح التي شهدت وقائع الحرب بين القطبين وتداعياتا.

أمّا عن أهم أحكام هذا القرار فقد تجلّت في تذكيره مجلـس الأمـن بمهامـه الرئيسة في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، لكن في حال فشـله في قيامه بذه المهام بسبب إخفاق الأعضاء الدائمـين في التوصل للإجماع بسبب اسـتخدام حـق النقض "الفيتو"، فإنّ ذلك يؤدي إلى التحوّل إلى الجمعيّة العامة، لتتولى مهمة حفظ السّلم والأمن الدوليّين، وتصدر توصياتا الملائمة، بما في ذلك اسـتخدام التـدابير الجماعيّة المنطوية على القوة المسلّحة. ولمواجهة مثل هذه الحالات يحق للجمعيّة أن تجتمع في جلسةٍ طارئةٍ خاصّةٍ خلال أربعٍ وعشرين ساعة لبحثها، بحيث يتمّ الدعوة إلى هذه الجلسة من قبل مجلس الأمن بقرارٍ ذي طبيعةٍ إجرائيّةٍ، أو من قبل غالبيـة أعضاء الأمم المّتحدة[١].

كانت القيمة القانونيّة لقرار الاتحاد من أجل السلام محل وجهات نظر فقهيّةٍ مختلفةٍ بين فريقٍ معارضٍ لها وآخر مؤيدٍ، أما المعارضون فكانت أبرز حججهم هي الآتيّة[٢]:

- إن هذا القرار ما هو إلاّ انقلابٌ على صيغة التوازن التي ابتكرها ميثاق الأمم المّتحدة بين الجمعيّة العامة ومجلس الأمن، فهو تعديلٌ مباشرٌ لنصوص الميثاق المتعلّقة بتوزيع الاختصاصات بينهما، تمّ بتجاهلٍ للقواعد الخاصّة بالتعديل والمنصوص عليها

١- انظر الفقرة (1/A) من قرار الاتحاد من أجل السّلام. وقد تمّ تطبيق هذا القرار لأول مـرة عام ١٩٥٦ إثر العدوان الثلاثي على مصر، د.محمد عزيز شكري ود.ماجـد الحمـوي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١١٧.

٢- انظر في عرض الآراء المعارضة لقرار الاتحاد من أجل السّلام:
د.إبراهيم شلبي، "أصول التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٨٩، ود. أحمد أبو العـلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليّين"، مرجع سابق، ص ٨٠، د. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ١٧٥.

في الميثاق. وهو ما أسفر عن اختلال التوازن الذي رسمه الميثاق بين مهام الجهازين في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، كما أنه قد سلب المجلس كلّ اختصاصاته، وجعل من الجمعيّة مركز الثقل، وهو ما عكس التصور الذي بنى عليه الميثاق نظام الأمن الجماعيّ الذي أتى به.

- ما من أساسٍ قانونيٍ لهذا القرار، فالجمعيّة العامة لا يحقّ لها القيام بعمل (Action) وفق صريح نصوص الميثاق.

- إن هذا القرار تسبّب في ازدواجيّة الأساليب ووسائل العمل في المنظمة، فلجنة التدابير الجماعيّة الّتي نصّ على إنشائها، ما هي إلا تكرار للجنة أركان الحرب الوارد النصّ عليها في المادة (٤٧) من الميثاق.

- إن منطق الميثاق لا يستهجن حالة عجز المجلس عن إصدار قرار بسبب استخدام حق النقض، وما ذلك إلا نتيجة لاستخدام عضوٍ دائمٍ لحقه المضمون بالميثاق.

- إن هذا القرار الذي كان هدفه تطوير اختصاصات الجمعيّة العامة، لجعلها قادرة على إنقاذ الأمم المتّحدة، لم يكن إلا "وبالاً على الجمعيّة نفسها"، لأنه لم يخولها وسائل تتناسب مع مهامها الجديدة. وفي هذا الإطار رأى الفقيه شارل شومون أن قرار الاتحاد من أجل السلام "حطّم التوازن الذي رسمه الميثاق لدور كلّ من الجمعيّة والمجلس بصدد حفظ السّلم، ولم يقصد القرار تحطيم المجلس، وإنما كان عمليّة تحطيم ذاتي للجمعية العامة (Auto Destruction) وبالتالي تحطيم للأمم المتّحدة، لأنّه أعطى الجمعيّة وزناً فوق طاقتها، عندما أوكل لها مهمة النهوض بنظام الأمن الجماعيّ بينما لم يمنحها سلطة إصدار توصيات ملزمة".

أما من أيدوا هذا القرار فقد رأوا فيه الآتي[١]:

- هذا القرار لا يضيف أيّ جديد، ولا يعيد توزيع الاختصاصات، ولا يمـنح الجمعيّة ما ليس لها. فكل ما هنالك أنّه يشرح ويوضّح ويفسّر ما هو حق مكفول أساساً للجمعيّة بموجب نصوص الميثاق.

- الأساس القانونيّ لهذا القرار تقدّمه نصوص الميثاق، حيث استند هذا الفريق على نصّ المادة (٢٤) من الميثاق الّتي من شأنها تخويل المجلس المسؤولية الرئيسية لا الوحيدة عن حفظ السّلم والأمن الدوليّين، كما أن القرار لا يخول الجمعيّة أكثر مما تمتلكه من اختصاصاتٍ عامةٍ بموجب المادة (١٠) والمادة (١١) من الميثاق.

- وحتّى لو لم يكن هناك من أساس قانونيّ لهذا القرار، فإنّ الظـروف الـتي رافقت اتخاذه، والأغلبيّة التي أقرته، أكسبته غطاءً مشروعاً بإرسائها قاعدةً عرفيةً أناطت بالجمعيّة العامة الاختصاص الممنوح لها بموجبه، فالتطبيقات المتكررة لهـذا القرار أسقطت عنه شبهة عدم الدستوريّة.

- يسعى القرار لتحقيق المصلحة العامة للمنظمة، ففشـل مجلـس الأمـن في النهوض بمسؤولياته نيابةً عن الدول الأعضاء يجب ألاّ يُعفي المنظمة منها، وبالتالي لا بدّ أن تبدأ الجمعيّة من حيث يتوقف مجلس الأمن.

١- من هؤلاء د. عبد الله الأشعل ود. أحمد أبو العلا من الفقه العربيّ، انظر في عرض آراء هذا الفريق بشكل عام كل من المراجع التالّية: د.إبراهيم شلبي، "أصول التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص٢٨٩، ود. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمـن الدوليّين"، مرجع سابق، ص ٨٠، ود. عبد الله آل عيون، "نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث"، مرجع سابق، ١٧٥.

ويبدو أن في الحجة الأخيرة لهذا الفريق جانباً كبيراً من المنطق، فإذا ما وُضِعَت التأثيرات السياسيّة التي أدّت إلى هذا القرار جانباً، فإنّه من الممكن النظر إليه على أنه مخرجٌ من عيبٍ رافق الميثاق منذ ظهوره، وتجلّى في حقّ النقض الذي بموجبه قد يوقف واحدٌ من خمسة أعضاء دائمين عمل سائر المنظمة.

هذا كان حال تطور اختصاصات الجمعيّة العامة الذي دعت إليه متطلبات عمليّة تنسجم مع عوامل فرضها المناخ الدوليّ الذي يعمل هذا الجهاز في إطاره.

ثانياً- الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

بعد هذه المناقشة لسلطات الجمعيّة العامة في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، لا بدّ من تقديم إجابة عن السؤال الأساسي من وراء هذا المطلب حول إمكانية وجود ثمة دور لها في عمليّة فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، حيث كانت أولى تجاربها مع ما عُرف بالمسألة الإسبانية، فبعد عجز مجلس الأمن عن التصدي لحكومة فرانكو في إسبانيا، انتقلت المسألة إلى أروقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة؛ فتوصلت لجنة تحقيق ضمت ممثلين عن كل من استراليا والبرازيل والصين وفرنسا وبولندا إلى أن هذه المسألة لا تنطوي على تديد للسلم والأمن الدوليّين وفق المادة (٣٩) من الميثاق، بل هي عبارة عن موقف من شأن استمراره تديدهما، وفقاً لما نصّت عليه المادة (٣٤) مما يدخله في إطار الفصل السادس لا السابع، وإثر توصية هذه اللجنة بإحالة القضية إلى الجمعيّة العامة أصدر مجلس الأمن القرار S/RES/4/ (1946) بإزالة هذه القضية من جدول أعماله[١]، لتوصي الجمعيّة العامة بقرارها رقم A/RES/39 عام ١٩٤٦بسحب رؤساء البعثات الدبلوماسيّة من

١- د. أحمد حسن الرشيدي، "الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدوليّة"، مرجع سابق، ص٣٤٤، وانظر أيضاً:

- Leland M. Goodrich, Op. cit., p.178.

إسبانيا، وطرد ممثلي حكومة فرانكو من الوكالات الدوليّة المتخصصة التابعة للأمم المتّحدة[١].

وكان القرار A/RES/39 محلاً لوجهات نظرٍ فقهيّةٍ مختلفةٍ، فـذهب بعـض الفقهاء إلى أنّه يستند إلى نص المادة (١٤) من الميثاق، في حين نزع جانـبٌ مـن الفقه إلى أن ما اتخذته الجمعيّة العامة يندرج تحت المادة (٤١)، بينما ذهب فريـقٌ آخرُ إلى أن مثل هذه التدابير لا يُمكن أن تكون إلاّ من اختصاص مجلـس الأمـن ذاهباً إلى عدم شرعيتها[٢].

وإن كانت هذه العقوبات المقترحة من قبل الجمعيّة العامة للأمـم المتّحـدة تدخل في إطار تلك العقوبات ذات الطابع الدبلوماسيّ أو السياسيّ، إلاّ أنّها فتحت باب النقاش حول أهليّة الجمعيّة العامة لاتخاذ عقوبات دولية ومنها الاقتصاديّة. وهو ما تكرّر لدى تناول الجمعيّة للحرب الأهليّة اليونانيّة، فقد أسفر ذلك عن إصدارها للقرار A/RES/193 بتاريخ ١٩٤٨/١١/٢٧، والذي أوصت من خلالـه بمنـع تقديم المساعدة العسكريّة من قبل حكومات ألبانيـا وبلغاريـا ويوغسـلافيا إلى الجماعات المسلّحة في اليونان، ودعت بقية الدول إلى التوقف عن إرسال الأسلحة إلى الجماعات التي تخوض قتالاً ضد الحكومة اليونانية[٣].

أما قرارها A/RES/288 الصادر في ١٩٤٩/١١/١٨ فقد أوصت الـدول الأعضاء بالامتناع عن أيّ عمل من شأنه تقديم المساعدة المباشرة أو غير المباشـرة

١- د.إبراهيم شلبي، "أصول التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٢٨٧.

٢- من هؤلاء Soubeyrol, Robert and Galeano, Cavare انظر في ذلك: د. عبـد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٣٣٧.

٣- انظر الفقرة (٩) من القرار A/RES/193.

إلى الجماعات المسلّحة في اليونان من جهة، والامتناع عن تقديم السلاح إلى ألبانيا وبلغاريا حتى تتوقفا عن دعم هذه الجماعات[١].

وكان لجمهورية الصين الشعبيّة نصيبها من عقوبات الجمعيّة العامة عن طريق فرض حظر الأسلحة عليها خلال عدوانها على كوريا الجنوبيّة في قرارها رقم A/RES/500 الصادر بتاريخ ١٩٥١/٥/١٨[٢].

كما أصدرت الجمعيّة العامة توصيتها بفرض تدابير متنوعة ضد البرتغال إثر سياستها الاستعمارية في إفريقيا، ففي قرارها رقم A/RES/2107 الصادر بتاريخ ١٢/٢١/ ١٩٦٥ حثّت الدول الأعضاء على اتخاذ مجموعة من الإجراءات تستهدف[٣]:

- قطع العلاقات الدبلوماسيّة والقنصلية مع البرتغال، أو الامتناع عن إقامتها.
- إغلاق الموانئ بوجه السفن التي تحمل علم البرتغال، أو تعمل في خدمتها.
- منع الدول سفنها من دخول موانئ البرتغال ومستعمراتا.

١- انظر الفقرات (٤/ أ- ب) من القرار A/RES/288 ، هذا ويرى Halderman أن التدابير التي اتخذتا الجمعيّة العامة إزاء إسبانيا واليونان تشبه تلك المنصوص عليها في المادة (٤١) من الميثاق. د. أحمد حسن الرشيدي، " الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدوليّة"، مرجع سابق، ص٣٤٥.

2- D.W.BOWETT, "The Law Of International Institutions", Op.cit., p.47.
في كلّ من حالة إسبانية و اليونان والصين تمّ نقل هذه البنود من جدول أعمال مجلس الأمن رغبةً في معالجتها في إطار الجمعيّة العامة، انظر في ذلك المرجع نفسه:
D.W.BOWETT, Ibid., p.43.

٣- انظر الفقرة (a,b,c,d,e/7) والفقرة (a,b,c/8) من القرار.

- منع هبوط الطائرات أو مرورها، إذا كانت تابعة للحكومـة البرتغاليّـة أو لشركات مسجلة وفق قوانين البرتغال.

- مقاطعة تجاريّة للبرتغال.

- حظر للسلاح.

لكنّ التجربة الأجدر بإلقاء الضوء عليها؛ هي تجربة جنـوب إفريقيـا الـتي تجلّى فيها دور الجمعيّة العامة بشكلٍ أقوى، فبعد فشل مجلس الأمن عدة مرات في اتخاذ إجراءات في مواجهة سياسة الفصل العنصريّ، تقدّمت أربعون دولةٍ بتـاريخ ١٤ /٨/ ١٩٦٢ بطلبٍ لإدراج بندٍ على جدول أعمال الدورة (١٧) للجمعيـة العامة، ليتبعه مشروع قرار قدّمته بتاريخ ١٩٦٢/١٠/٢٦ وفود أربع وعشرين دولة إفريقية وآسـيوية لتصـدر الجمعيّـة بتـاريخ ١١/٦/ ١٩٦٢ نفسـه القـرار **A/RES/1761 الصادر، الدورة ١٧، عام ١٩٦٢، والذي عـدّت فيـه أن سياسة حكومة جنوب إفريقيا تشكّل تديداً للسلم والأمن الـدوليّين، مطالبـةً الدول باتخاذ تدابير تدف إلى دفع جنوب إفريقيـا للتخلـي عـن سياسـتها،** وتضمّنت هذه التدابير الآتي:

- قطع العلاقات الدبلوماسيّة، والامتناع عن إقامة مثل تلك العلاقـات مـع جنوب إفريقيا.

- إغلاق المرافئ في وجه السفن التي ترفع علم جنوب إفريقيا، وسنّ تشريعات تحظر على سفنها دخول مرافئ جنوب إفريقيا.

- مقاطعة سلع جنوب إفريقيا كافة، والامتناع عن تصدير السلع، بما في ذلك الأسلحة والذخيرة، إليها.

- منع تسهيلات الهبوط والمرور عن الطائرات كافة التابعة لحكومة جنـوب إفريقيا والمسجلة وفقاً لقوانينها.

كما تضمّن إنشاء لجنة خاصّة لمتابعة تطورات سياسة حكومة جنوب إفريقيا، وتقديم تقارير حولها لكل من مجلس الأمن والجمعيّة العامة.

ويمكن القول إن هذا القرار أتى في سياق تطبيق نص الفقرة (١) مـن المـادة (٣٥) من الميثاق[١].

ويُلاحظ أنّه على الرغم من أن هذا القرار قد نجم عن عجز مجلس الأمـن في معالجة الأوضاع في جنوب إفريقيا، إلاّ أن عجزه هذا لم يكن ناجماً عن اسـتخدام إحدى الدول الدائمة العضوية لحق النقض بشكلٍ سابقٍ، بل بسبب ظروفٍ دوليّةٍ أحاطت بإصداره، وتمثّلت بارتباط مصالح الدول دائمة العضوية مع جنوب إفريقيا، وهو ما أدى إلى انتقال هذه المسألة إلى الجمعيّة العامة. وأمّا عن إمكانيّة اندراجـه ضمن قرار الاتحاد من أجل السلام فيُلاحظ أن الإجراءات الخاصّة به مـن دعـوةٍ لدورةٍ طارئةٍ لم تُتبع، مما يستبعده من هذا الإطار[٢].

١- تنص هذه الفقرة على أنّه" لكلّ عضو في الأمم المتّحدة أنْ ينبه مجلس الأمـن أو الجمعيّـة العامة إلى أيّ نزاع أو موقف من النوع المشار إليه في المادة الرابعة والثلاثين".

٢- قُدمت مجموعة من مشاريع القرارات بشكل لاحق حول مسألة جنـوب إفريقيـا، تمّ استخدام حقّ النقض في مواجهتها، انظر وثائق الأمم المتّحدة التالّية:

S/11543 عام ١٩٧٤.

S/12310/Rev.1 عام ١٩٧٧.

S/12311/Rev.1 عام ١٩٧٧.

S/12312/Rev.1 عام ١٩٧٧.

إن دولاً عديدةً لم تمتثل لهذا القرار، ولم تقطع علاقاتا بجنوب إفريقيا تحت عدة ذرائع، كالادّعاء بأنّ ذلك يحرمها من متابعة السياسة الداخليّة لجنوب إفريقيا، أو لأنّ القرار المذكور ما هو إلا تدخل في الشؤون الداخلية لجنوب إفريقيا، بعد اقتناع بعض الدول بأنّ سياسة حكومتها العنصريّة، لا تشكّل تديداً للسلم والأمن الدوليّين[١].

ورغم أن هذا القرار قد شكّل محور عمل الجمعيّة العامة بالشقّ المتعلق بالعقوبات، إلاّ أنّه من غير الممكن إغفال ما قامت به الجمعيّة العامة من شبكة نشاطات تدور حول المطالبة بتعزيز هذه العقوبات وتصعيدها.

حيث كانت قد عبّرت في قرارها رقم A/RES/40/64 ألف، الصادر عام ١٩٨٥ عن إدانتها للشركات والمؤسسات الماليّة التي تتعاون مع نظام الفصل العنصري في المجالات الاقتصاديّة والسياسيّة والعسكريّة والنوويّة، بما يناقض النداءات المتكررة التي أطلقتها الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة. كما طالبت مجلس الأمن باتخاذ إجراءاتٍ على سبيل الاستعجال بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتّحدة، لتطبيق عقوباتٍ شاملةٍ إلزاميّةٍ في مجالاتٍ اقتصاديّةٍ متنوعةٍ. ودعت الدول إلى اتخاذ تدابير تشريعيّةٍ أو تدابير مماثلةٍ على صعيد قوانينها الداخليّة ريثما يتخذ مجلس الأمن التدابير التي تطالبه بها، وطالبت باتخاذ إجراءات بحق الدول التي تتعامل مع هذا النظام، أو التي تنتهك العقوبات المفروضة عليه. وذكّرت المنظمات الدوليّة سواءً التي تعمل داخل منظومة الأمم المتّحدة أم خارجها بواجباتا[٢]، وما هذه التدابير إلاّ جزءٌ من الحملة الدوليّة لمناهضة نظام الفصل العنصري، بما تضمنته

١- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٣٤٢.

٢- انظر على سبيل المثال قرارات الجمعيّة العامة التاليّة: القرارA/RES/45/176، واو، جيم، باء، A/RES/44/27، حاء، دال، جيم، زاي، لام، عام ١٩٨٩، A/RES/2671 واو، الدورة ٢٥ عام ١٩٧٠، A/RES/2396، الدورة ٢٣، عام ١٩٦٨، A/RES/2775 حاء، الدورة ٢٦، ١٩٧١.

من مؤتمراتٍ وإعلاناتٍ واتفاقياتٍ وبرامج عملٍ في سبيل عـزل هـذا النظـام، وتقويض كلّ محاولاته لكسر هذه العزلة.

ولعلّه من المثير للاهتمام في هذا المجال، أن الاتفاقيّة الدوليّة لمناهضـة الفصـل العنصري في الألعاب الرياضيّة، التي اعتمدتها الجمعيّة العامـة بموجـب قرارهـا A/RES/32/105، واو ، كان هدفها الحدّ من التعاون الرياضي القائم مع أيّ بلد يمارس هذه السياسة، والحد من وجود أيّ مظهر من مظاهر هذه السياسة في ميدان الرياضة. وتضمّنت هذه الاتفاقية مجموعة من التدابير العقابية التي تُفرض بحق الفرق الرياضية والرياضيين الذين يشتركون في أنشطةٍ رياضيةٍ في بلدٍ يتبنى سياسة الفصل العنصري أو مع فرقٍ رياضيةٍ تمثّله، ومن ضمن هذه التدابير ما هو ذو طابع مـالي، أو ما يتعلق بتقييد حركة السفر. وما أحكام هذه الاتفاقيّة إلاّ دليل علـى وجـود هامش آخر يُمكن للجمعية العامة أن تعمل ضمنه على إقرار تدابير عقابيّة في حال وجود تديد للسّلم والأمن الدوليّين[١].

وفي قرارها رقم A/RES/48/1 عام ١٩٩٣ عملت الجمعيّة العامة على رفـع التدابير كافة التي سبق وأقرتا بحق جنوب إفريقيا، هذه التدابير التي ظهـر جليـاً طابعها غير الإلزامي من خلال ما أكّدت عليه الاتفاقية الدوليّة بشأن جريمة الفصل العنصري ومعاقبة مرتكبيها والتي نصت في مادتا السادسة على ما يلي:

" تتعهد الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، بأنْ تقبل وتنفذ وفقاً لميثاق الأمـم المتّحدة القرارات التي يتخذها مجلس الأمن بدف منع جريمة الفصـل العنصـري وقمعها ومعاقبة مرتكبيها، وبأن تشارك في تنفيذ القرارات التي تتخـذها هيئـات مختصة أخرى في الأمم المتّحدة، بغية بلوغ أهداف هذه الاتفاقية". إذ يُمكن النظر

١- انظر بشكل خاص المواد (٥- ٦- ٧- ٨- ٩- ١٠) من الاتفاقية المشار إليها، وانظر كـذلك د.أحمد أبو الوفا، "القانون الدوليّ والعلاقات الدوليّة"، دار النهضة، مصر، ٢٠٠٦، ص٤٠٣.

إلى هذا النصّ على أنّه إشارة إلى الطبيعة القانونيّة لما تصدره الجمعيّة العامة وغيرها من الأجهزة، مقارنةً مع ما يصدره مجلس الأمن، وشتان ما بين القبـول والتنفيـذ ومجرد المشاركة في التنفيذ[١].

من هنا يُمكن القول إن الدور الذي يُمكن للجمعية العامـة أنْ تلعبـه في نطاق العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يتجلّى بالأنماط الآتيّة:

- لفت نظر مجلس الأمن إلى خطورة وضع معيّن، وحثّه على معالجته عـن طريق اتخاذه لتدابير جماعيّة، من ضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. فإذا مـا أخذنا الطابع المتفق عليه للتوصية على أنّها نصيحة أو توجيه نحو أسلوب عمل معيّن فإنّه يُمكن أن تكون العقوبات الاقتصاديّة أسلوب العمل المقتـرح مـن الجمعيّة لمعالجة وضع معين.

- إصدار توصية بتطبيق هذه العقوبات في إطار سلطاتا، والقيود المفروضة على هذه السلطات ضمن إطار نصوص الميثاق.

- التأكيد على قرارات مجلس الأمن الصادرة بفرض عقوبات اقتصـاديّة، ومناشدة الدول الأعضاء وبقية أشخاص القانون الدوليّ الالتزام بـا.

- استخدام سلطاتا بموجب قرار الاتحاد من أجل السّلام، لاتخاذ تـدابير جماعيّة يُمكن أن يكون من ضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

- تبني اتفاقية معينة تتضمن أحكامها تدابير عقابيّة، قد تكون ذات طـابع اقتصاديّ.

١- انظر الوثيقة (A/RES/3068(XXVIII، الدورة – ٢٨ من وثائق الجمعيّة العامة والمنشورة على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة.

ومهما يكن الخلاف الفقهيّ حول الأساس القانونيّ لمثل هذه التدابير وفعاليتها في ظل هامش الحرية المتاح للدول الأعضاء لاختيار الالتزام بما من عدمه، إلاّ أنها تبقى تعكس توجهاً دولياً لإدانة سلوك معين تأتي هذه التدابير في مواجهته.

المبحث الثاني

آليّات تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة

تُعدّ مرحلة تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مرحلةً جوهريةً في تقرير جدواها، فلا يكفي ما يُبذل من جهودٍ لتنسيق مواقف الدول سعياً للتوصل إلى اتفاقٍ حول قرارٍ دولي بفرض هذه العقوبات، فالأمر يتوقف برمته على تنفيذه، حتى يكتمل المشهد، ونصبح أمام نصوص قانونيّة، نفضت عن نفسها غبار الجمود لتصبح حيّةً منتجةً للغرض منها.

ومن شأن هذا المبحث أنْ يعالج المبدأ العام الذي تلتزم بموجبه الدول بتنفيذ قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة كسائر القرارات الّتي تتماثل معها في الطبيعة القانونيّة، كما سيكشف عن العديد من التفاصيل التي تنطوي عليها هذه المرحلة التنفيذية، حيث تتعدد هذه التفاصيل وتتشابك جهود الجهات المعنية بها.

وسيتناول هذا المبحث المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: دور الدول في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

المطلب الثاني: تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عبر هيئاتٍ مرتبطةٍ بالأمم المتّحدة.

المطلب الأول

دور الدول في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

رغم أن الالتزام بوضع قرارات مجلس الأمن حيز التنفيذ يجمع بين مختلف الدول، لكنّ عندما يتعلق الأمر بقراراته الخاصّة بالعقوبات الاقتصاديّة، فإنّ تفاصيل التنفيذ تختلف وتتفاوت آثاره. وهو ما يستدعي إلقاء الضوء على أبرز اتجاهات الدول في ذلك عبر تحليل بعض جوانب فرض هذه العقوبات وذلك عبر الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التزام الدول بتنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة.

الفرع الثاني: إشكاليّة الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة.

الفرع الأول

التزام الدول بتنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

في إطار الأمم المتّحدة

العقوبات الاقتصاديّة الصادرة عن مجلس الأمن ما هي سوى تدابير تتضـمنها قرارات يُطبقّ على الالتزام بتنفيذها، ما يُطبّق على سائر قرارات المجلس من حيـث أحكام قوتها الإلزاميّة وشرعيتها. لذلك فإنّ نقطة الانطلاق في دراسة دور الـدول في تنفيذ قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تتمثّل في التعرف على التزامها بتنفيذ قرارات مجلس الأمن عامةً بموجب المادة (٢٥) من ميثاق الأمم المتّحدة التي تـنصّ على ما يلي:

"يتعهدُ أعضاء الأمم المتّحدة بقبول قرارات مجلس الأمن، وتنفيذها وفق هـذا الميثاق".

فما هي القرارات المقصودة بذا التعهد؟ وهل يشمل هذا التعهد كلّ مـا يصدره مجلس الأمن من أعمالٍ قانونيّةٍ، مهما كانت صيغتها والأساس القانونيّ الذي تُبنى عليه سواءً استوفت شروط الشرعيّة أم لا؟

هذا ويمكن مناقشة نطاق هذا التعهد المشمول بالمادة (٢٥) وفقاً لمحورين:

أولهما يتمثل في العلاقة بين القوة الإلزامية لقرارات مجلس الأمن، والأسـاس القانونيّ الصادرة وفقاً له. **وثانيهما** هو مفهوم الشرعيّة، الذي سبق تناوله في إطار

هـذا البحـث[١]، ومدى ارتباط تنفيذ قرارات مجلس الأمن باستيفاء مقتضـياتا. ودراسة هاتين النقطتين ركيزة أساسيّة في دراسة التزام الدول بتنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة، وذلك من خلال معرفة مدى التزامها بتنفيذ قـرارات مجلـس الأمن المتضمّنة هذه العقوبات.

أولا- نطاق التزام الدّول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن:

١- العلاقة بين القوة الإلزاميّة لقرارات مجلس الأمن والأسـاس القـانونيّ الصادرة وفقاً له:

ظهرت اتجاهاتٌ فقهيّةٌ عديدةٌ، إزاء تحديد مدى القوة الملزمة للأعمال القانونيّة الصادرة عن مجلس الأمن، تمثلت بالآتي:

أ- ذهب بعض الفقه من أمثال الأستاذ كالسن والفقيه كوادري إلى أن كلّ ما يصدر عن مجلس الأمن يتمتع بقوة قانونيّة ملزمة للدول الأعضاء، سواءً اتخذ صيغة القرار أم التوصية وسواء صدر بموجب الفصل السادس أم السابع، فلا فرق في ذلك إلاّ من الناحيّة اللغويّة البحتة. وإنما العبرة لإرادة مجلس الأمن لا للشـكل الـذي يتخذه العمل القانونيّ الصادر عنه، لذلك فإنّ تحديد القيمة القانونيّة لمثـل هـذه الأعمال تتطلب تقصي هذه الإرادة وتقييمها، ويُشار إلى تمسك بريطانيا بذا الرأي في قضية مضيق كورفو[٢].

١- انظر ما ورد في المبحث الأول من هذا الفصل حول مفهوم شرعيّة قرارات مجلس الأمـن، ص٢٥٧، وما بعدها.

٢- حيث رأى السير Harthy Shawcross من بريطانيا أنّ التوصية تستلزم نوع من التقريـر عندما يقرر المجلس اتخاذ توصية. د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سـلطات مجلـس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص ١١٠.

يؤخذ على هذا الرأي أن المساواة بين الآثار القانونيّة لكلّ ما يصدر عن مجلس الأمن، يُفقد الحرية التي يمتلكها المجلس في اختيار الصيغة المناسبة للعمل القانونيّ الصادر عنه تبعاً لما يُعرض عليه من نزاعات ومواقف أي قيمة أو معنى.

ب- ميّز فريقٌ آخرُ من الفقهاء بين توصيات المجلس وقراراته، فالمجلس لا يملك إلزام الدول بتوصياته ما دام عدم تنفيذها لا يتعارض مع حفظ السّلم والأمن الدوليّين. أمّا قراراته فالدول ملزمة بتنفيذها، والمجلس لديه سلطة تقديريّة واسعة لاتخاذ التدابير المناسبة لحمل الدول على ذلك[١].

ومن أنصار هذا الاتجاه من الفقه العربيّ الدكتور زكي هاشم و الدكتور حامد سلطان والدكتور محمد حافظ غانم و الدكتور مفيد شهاب[٢].

ت- رأى فريقٌ ثالثٌ أن كلاً من الفريقين السابقين قد ابتعد في تفسيره للمادة (٢٥) عن المغزى الحقّيقي لها، وتمسك بمعايير شكلّيةٍ بحتةٍ. ويذهب أنصار هذا الاتجاه، ومن أبرزهم من الفقه العربيّ الدكتور حسن الجلبي، إلى أن القرارات التي تتمتع بالقوة الإلزاميّة المقصودة بالمادة (٢٥) هي حصراً تلك التي تستند إلى مواد معينة من الميثاق، فالقرارات الصادرة عن مجلس الأمن استناداً إلى المادة (٣٤) من الميثاق أو نصوص الفصل السابع منه أو المادة (٥٣) من فصله الثامن، والتي تتعلق بأعمال القمع المتخذة من خلال التنظيمات والوكالات الإقليميّة، تتمتّع بقيمة

١- د.أحمد الرشيدي، سلطات مجلس الأمن في مجال فرض الجزاءات: دراسة للأحكام العامة مع التطبيق على حالة الأزمة الليبية- الغربية، ورد ضمن "النظام القانونيّ الدوليّ في مفترق الطرق: مجلس الأمن وقضية لوكيربي"، الطبعة الأولى، سلسلة الدراسات القانونيّة "١"، مركز دراسات العالم الإسلامي، مالطا، ١٩٩٢، ص٤٢.

٢- د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص ١١١.

قانونية ملزمة، أما ما يصدره المجلس بموجب المواد (٢/٣٣) و(٣٦) و(٢/٣٧) و(٣٨) من الميثاق يفتقر لهذه القيمة[١].

الملاحظة الرئيسية التي يُمكن أنْ تؤخذ على هذا الاتجاه، هي أن التوصل لمعرفة القيمة القانونيّة لما يصدر عن مجلس الأمن تتطلب جهداً، قد لا يُفضي إلى نتيجةٍ متفق عليها، في ظل عدم تبني مجلس الأمن أسلوب الإشارة المباشرة للمواد أو الفصول التي يرتكز عليها في عمله بشكلٍ دائمٍ[٢].

ث- ورأى فريق رابع، من أمثال د. حسام أحمد محمد هنداوي، أن كل ما يصدر عن مجلس الأمن له قيمة قانونية ملزمة وبالتالي قابل للتنفيذ من قبل الدول من حيث الأصل إلاّ أن الأمر يختلف في مرحلة التنفيذ، فإن كان المخاطب بالأعمال القانونيّة الصادرة بموجب الفصل السادس ملزم بالتنفيذ، إلاّ أن له البحث عن الوسائل اللازمة لذلك، ويُمكن للأمم المّتحدة أنْ تتدخل لمساعدة الأطراف المعنية عن طريق التوفيق بين وجهات النظر التي يُثيرها التطبيق، كالاختلاف حول تفسير أحد بنود القرار ليصل بها الأمر إلى اتخاذ القرارات اللازمة لحملها على تنفيذه، أما بالنسبة لقرارات الفصل السابع فلا تملك الدول الأعضاء حريةً مماثلةً في البحث عن الوسائل أو الوقت المناسب للتنفيذ[٣].

وبالتالي يُمكن القول: إن كل ما يصدر عن مجلس الأمن له قيمةٌ قانونيةٌ، حيث لا يُمكن تجريد توصيات مجلس الأمن من أيّة قيمة قانونية بشكلٍ مطلقٍ، فمن

١- د.حسام أحمد محمد هنداوي، المرجع السابق، ص١١٣، وكافة المواد المشار إليها أعلاه تتعلق بالتسوية السّلمية للمنازعات الدوليّة.

2- Patrick Johansson, The Humdrum Use of Ultimate Authority, Op. cit., p.12.

٣- د.حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود سلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص ١١٨- ١١٩.

شأن ذلك إفقاده إحدى الوسائل الهامة في تحقيق أهدافه، ولا بد من أخـذ هـذه التوصيات بعين الاعتبار كأداة يُمكن لها المساهمة في الحفاظ على السّـلم والأمـن الدوليّين، وبالتالي لا بدّ من العمل على تنفيذها بحسن نية من جانب المخاطبين بـا. أما بقية أعضاء المنظمة فيحتفظون تجاهها باختصاص تقـديريّ مطلـق[١]، دون أن ننسى ما تمت الإشارة إليه سابقاً في إطار هذا البحث حول القيمة الأدبية للتوصية والقيمة القانونيّة الإلزاميّة المشتقة التي قد تكتسبها[٢].

وإذا انتقلنا لنُميّز بين القوة الإلزامية للقرارات وفق الفصل الذي تصدر بموجبه، فنجد أنّه على الرغم من أن قرارات الفصل السابع هي بشكل رئيسي تمتلك القوة الإلزاميّة؛ فليس كلٌ قرارات الفصل السادس مجردة من القوة القانونيّـة الملزمـة. فالقرار الذي يُحدد بموجبه مجلس الأمن إذا ما كان من شأن اسـتمرار نـزاع أو موقف تعريض السّلم والأمن الدوليّين للخطر، وفقاً للمادة (٣٤) من الميثـاق لـه القوة الإلزامية من ناحية تكييفه للنزاع أو الموقف[٣].

١- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق"، مرجع سابق، ص٢٥- ص٢٦. وفي الرأي الاستشاريّ لمحكمة العـدل الدوليّـة الصادر عام ١٩٥٠ حول قبول عضو جديد في الأمم المتّحدة رأت المحكمة أن تعبير المجلس عن إرادته في قبول الأعضاء الجدد، وإن جاء تحت وصف "التوصية" إلاّ أنه يتمتع بقـوة قانونيّة ملزمة بحيث لا يجوز للجمعيّة العامة للأمم المتّحدة أن تصدر قراراً بقبـول عضـو جديد بالأمم المتّحدة دون صدور توصية من مجلس الأمن في هذا الشأن"، د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق"، مرجـع سابق، ص٢٦.

٢- انظر ماورد ذكره في إطار هذا البحث حول القيمة القانونيّة لما تصدره الجمعيّـة العامـة للأمم المتّحدة ص ٢٧٧، وما بعدها.

٣- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن"، مرجع سابق، ص٢٢.

لكن إن كانت القرارات الصادرة بموجب الفصل السابع تمتلك قوة قانونية ملزمة فكيف يُمكن الاستدلال على أنها صدرت وفقاً له؟

لقد ظهرت عدة فرضيات في معرض الإجابة على هذا التساؤل، فإمّا أن يُشير مجلس الأمن إشارةً صريحةً إلى الفصل السابع أو أحد مواده، وإمّا أن يُشير إلى أحد المفاهيم الواردة في هذا الفصل السابع، كالمفاهيم الواردة في المادة (٣٩)، والمتمثلة بتهديد السّلم والأمن الدوليّين أو خرقهما أو أعمال العدوان، وما ذلك إلا إشارةً ضمنيةً للفصل السابع[١].

ويذهب غالبيّة الفقه الدوليّ إلى أن الإشارة الرّدة إلى المادة (٢٥) في صلب قرار معين، لا تكفي للدلالة على توافر القيمة القانونيّة الملزمة له. والسبب في ذلك أن هذه المادة قد وردت في سياق الفصل الخامس من الميثاق، لاحقاً للنصوص الخاصّة بتحديد مهام المجلس، دون ربطها بفئة معينة من القرارات لذلك لا بدّ أن تقترن بإشارةٍ، صريحة أو ضمنية، إلى ما يكسبه هذه القوة الإلزاميّة[٢].

وفي حال صمت المجلس عن أيّة إشارة صريحة أو ضمنية، فقد ذهب الدكتور أحمد أبو العلا إلى أن أغلبية الفقه الدوليّ يميل إلى اعتباره قد صدر بموجب الفصل السادس، وبالتالي عدم إضفاء قوة قانونيّة ملزمة عليه ما لم يوجد دليل على أنه

1- Michael.c. wood, (The Interpretation Of Security Council Resolution), Op. cit.,p.82.

٢- د.أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق"، مرجع سابق، ص ٢٩.

مشمول بالمادة (٣٤) من الميثاق والتي ترتبط إلزاميتها بتكييف نزاع أو موقف على أنه تديد للسلم والأمن الدوليين[١].

٢- مدى ارتباط تنفيذ الدول لقرارات مجلس الأمن بتلبيتها لمقتضيات الشرعيّة:

ثمة ضوابط تحكم عمل المجلس حتى يتسم قراره بالشرعيّة، ***فهل يتأثر التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بما تتسم به من شرعيّة؟***

أ- الرأي الأول: ذهب أنصاره إلى أن الدول ملتزمة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بغض النظر عن توافقها مع مقتضيات الشرعيّة، ويستحضر بعض أنصار هذا الاتجاه لدعم وجهة نظرهم نظريّة أعمال السيادة المعمول بها في القانون الداخلي (Actes de souverainete ou de government)[٢]، والتي من شأنها أن تجعل جانباً من تصرفات السلطة التنفيذيّة المتعلقة بسيادة الدّولة بعيداً عن أيّة مساءلةٍ حول مدى مشروعيتها[٣]؛ إذ يقارن هؤلاء بين مجلس الأمن كجهاز تنفيذي والسلطة التنفيذيّة في النظام القانونيّ الداخلي. فكما أن بعض أعمال هذه السلطة قد تخرج عن نطاق الرقابة القضائيّة، في حال كانت لازمة لحفظ النظام العام كذلك هو الحال على الصعيد الدوليّ؛ فحفظ السّلم والأمن الدوليين هو الغاية الأساسية، وهنا يُمكن التضحية بالشرعيّة في سبيل ذلك، فالتقيّد التام بمقتضياتا قد

١- د. أحمد أبو العلا، "تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليين"، مرجع سابق، ص ٢٣ الهامش رقم (١).

2- Karl Dohering, (Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences), Max Planck yearbook of United Nations Law, volume 1, Max Planck institute for comparative public law and International law, Heidelberg, Germany, 1997, p.95.

٣- د. عبد الله طلبة، "الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة: القضاء الإداري"، الطبعة السادسة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩، ص ٢٠٦.

يؤدي من وجهة نظرهم إلى الفوضى[١]، وبالتالي لا يُمكن التذرع بعدم شرعيّة قرار للتحلل من تنفيذه، كما أن مجلس الأمن هو صاحب الكلمة الحاسمة في تقدير اختصاصه، والفصل في شرعيّة قراراته، ما لم تتحقق المتطلبات اللازمة لإحالة المسألة إلى محكمة العدل الدوليّة لإعطاء رأيها الاستشاريّ في ذلك. كما أن رفض تنفيذ القرارات بحجة أن مشروعيتها مشوبة من شأنه أن يضعف نظام الأمن الجماعيّ وفق ما جاء به الميثاق[٢].

ويُمكن الردّ على هذا الرأي بأنه لا يُمكن المقارنة بين المس من جهة، وبين السلطة التنفيذية من جهةٍ أخرى، فهامش الحرية وآليات العمل المتاحة لكل منهما في حال قيام ما يهدد النطاق الذي يعمل فيه مختلف[٣]. أمّا بالنسبة لنظام الأمن الجماعيّ في ميثاق الأمم المتّحدة فمن ملامحه المميزة أنه يقوم على أساس تفويض الدول صلاحيات محددة للمس الأمن، مما يجعل صلاحية التفويض مقترنةً بتقييد المس بحدود هذا التفويض، الأمر الذي يُتيح للدول رفض سلوك المس في حال تجاوز صلاحياته[٤].

ب- الرأي الثاني: يقوم على أساس أن عدم تلبية القرار لمتطلبات الشرعيّة تجعل منه باطلاً، وتبرر خروج الدول عن أحكامه، وهو ما يتمثّل إمّا بإهماله وعدم تنفيذه أو باتخاذ فعلٍ إيجابيٍ مناقضٍ له. ويرى هؤلاء أن من شأن ذلك أن يُفقد

1- Karl Dohering, (Unlawful Resolutions of the Security Council), Op. cit., p.95.

٢- د.أحمد الرشيدي، "سلطات مجلس الأمن في مجال فرض الجزاءات: دراسة للأحكام العامة مع التطبيق على حالة الأزمة الليبية- الغربية"، مرجع سابق، ص٤٤- ٤٥.

3- Karl Dohering, (Unlawful Resolutions of the Security Council), Op. cit., p.97.

4- Danesh Sarooshi, "The United Nations And The Development Of Collective Security", Op. cit., p.42.

الـلس النيابة القانونّية (Legal Agency) الممنوحة له بموجب المـادة (٢٤) مـن الميثاق، والتي تعدّ حجر الأساس للتعهد الوارد في المادة (٢٥) منه[١].

ولا بدّ أن الفريق الثاني كان محقاً عندما قرن الالتزام بقرارات مجلـس الأمـن بمشروعيتها؛ فإن افترض بعض الفقه أن عدم التنفيذ سيؤدي إلى الفوضى وزعزعة نظام الأمن الجماعيّ، فإن تنفيذ قرار غير شرعي، من شأنه أن يؤدي إلى فوضى من نوع آخر ذات آثار أخطر وأعمق على النظام القانونيّ الدوليّ، الذي سيُجرد مـن أي معايير محددة تضمن مصداقيته وتأديته للغرض المنتظر منه، ألا وهو إرساء الأمن الجماعيّ الدوليّ.

وفي هذا السياق يُمكن القول إن رفض تنفيذ قرارات مجلـس الأمـن غـير الشرعّية، قد تقوم به الدول بشكلٍ منفردٍ، كما في حالة امتناع البرتغال وجنـوب إفريقيا عن تنفيذ قرار مجلس الأمن (1966) S/RES/233 المتضمن فرض عقوبات على روديسيا الجنوبّية بحجة صدوره بغير اجتماع الأصوات الإيجابية للدول الخمس دائمة العضوية حيث فسّرت الفقرة (٣) من المادة (٢٧) من ميثاق الأمم المّتحدة، على عكس التفسير المتفق عليه لأثر امتناع الدول دائمـة العضـوية عـن التصويت[٢]. كما قد يكون جماعّياً كما في حالة موقف أعضاء جامعة الدول

1- Karl Dohering, (Unlawful Resolutions of the Security Council), Op. cit., p.98.

ويطرح Karl Dohering في مقاله هذا مثالاً أنّه في حال اتخاذ قرار بفرض عقوبات على دولة ما بشكل يضع شعب الدّولة المستهدفة في ظروف تشكّل انتهاكاً للقـانون الـدوليّ لحقوق الإنسان، هنا تصبح المساعدة المقدّمة من الدول لشعب هذه الدول خلافاً للقـرار مبررة، المرجع نفسه، ص٩٨.

٢- د.عبد الله الأشعل النظرّية العامة للجزاءات في القانون الدوليّ، مرجع سابق، ص ٤٥٧. لابدّ من التذكير في هذا السياق إلى أن الفقيه Leo Gross قد جعل مـن القرارات الصادرة بامتناع الأعضاء الدائمين ممكنة الصدور، لكنّها ليست ملزمة

العربيّة من القرار S/RES/748 (1992) بفرض العقوبات على ليبيـا إثـر قضية لوكيربي[١]، والتي دُفع من خلالها مجلس الأمن لاتخاذ قراراتٍ، لا تتناسب وطبيعة هذه الأزمة من خلال إخراجها من طابعها القانونيّ البحت، لتُعـالج في إطار مجلس الأمن الذي تجاهل مبدأ التسوية السّلمية للمنازعات الدوليّة، وأحكام اتفاقية مونتريال عام ١٩٧١ حول حوادث الطيران المدني، ناهيـك عن أبرز المخالفات التي تمثّلت بوجود فترة زمنية تقارب الثلاث سنوات بين وقوع حادثة لوكيربي وتقرير اللمس لوجود ما يُهدد السّلم والأمن الدوليّين، وهو ما يخالف ما استقرّ عليه الفقه الدوليّ من افتراض الآنيـة في الحـالات الواردة في المادة (٣٩) من الميثاق[٢].

وفي هذا السياق أكّدت هـذا الـرأي محكمـة الدرجـة الأولـى الأوروبيّـة (The Court of First Instance)[٣] بحكمها الصـادر في قضـية القاضي ويوسف (Kadi & Yusuf) عندما أقرت أن "إخفاق قرارات مجلس الأمن

قانونيّاً للدول الأعضاء، لكن من شأن هذا التفسير أن يزعزع معـايير الامتثـال لقرارات الأمم المتّحدة. انظر حول ذلك د.عبد الله الأشعل، "النظريّـة العامـة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٦٤٦.

1- Alexander Orakhelashvili, (The Acts Of The Security Council: Meaning And Standerds Of Review), Max Planck yearbook of United Nations Law, Volume 11, 2007, p.191.

٢- من الفقه الدوليّ العربيّ المؤيد لهذا الرأي: د.إبراهيم العناني ود.عائشة راتب، انظر في ذلك د.ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، مرجع سـابق، ص٣١٣.

٣- محكمة الدرجة الأولى الأوروبيّة هي محكمة داعمة لمحكمة العدل الأوروبيّة، تم تأسيسـها عام ١٩٨٩، وهي مختصّة بالنظر في المنازعات الإداريّة لأجهزة لاتحاد الأوروبيّ، إلى جانب الخلافات الناشئة عن قواعد المنافسة الأوروبيّة.

في تلبية متطلبات الشرعيّة، وعلى رأسها توافقها والقواعد الآمرة، يؤدي إلى جعلها لا تلزم الدول الأعضاء في الأمم المتّحدة"[١].

ما سبق يُمكن القول إن القرارات التي تلتزم الدول الأعضاء كافة بتنفيذها هي بشكلٍ رئيسي تلك الصادرة بموجب الفصل السابع من الميثاق والتي تتوافق مع مقتضيات الشرعيّة (Legality)، وهذه القرارات إمّا أن تفرض التزام جديد على الدول الأعضاء بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، أو تُرخّص لعملٍ معيّنٍ يكون غير شرعيٍ بدون هذا الترخيص[٢]، ويتمثّل التزامها باتخاذ الإجراءات اللازمة على الصعيد الوطنيّ لوضع القرارات حيّز التنفيذ بغض النظر عن الالتزامات الأخرى التي ترتبط بها الدّولة[٣]، وهو ما يوصلنا إلى المادة (١٠٣) من الميثاق التي رأى الفقيه Wilfried Jenks أنّها لا تعطي قراراً ما مناقض للميثاق مكانةً أعلى من الالتزامات الدوليّة الأخرى:

١- جاء في حكم المحكمة:

"International law thus permits the inference that there exists one limit to the principle that resolutions of the Security Council have binding effect: namely, that they must observe the fundemental peremptory provisions of *jus cogens*. If they fail to do so, however improbable that may be, they would bind neither the member states of the United Nations nor, in consequence, the community".

For Kadi, see note 20, para.230; For Yusuf, see note 20, para.281, available at:

«http://www.eucaselaw.info/yusuf-and-kadi-2005/»

See also: and Alexander Orakhelashvili, (The Acts of the Security Council..), Op. cit., p.191.

2- Michael.C. Wood, (The Interpretation Of The Security Council Resolutions), Op.cit.,p.79.

٣- د.أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق"، مرجع سابق، ص٣٣.

"Articles 103 cannot be invoked as giving the United Nations an overriding authority which would be inncosistent with the provisions of the charter itself."[1]

ولعل من أهم آثار هذه المادة في مجال تنفيذ الـدول العقوبـات الاقتصـاديّة الدوليّة، جعل الدول في حلٍ من التزاماتا التعاقدية الأخرى الناجمة عن اتفاقيـات ذات طابع اقتصاديّ على سبيل المثال في الحالات التي تخضع للعقوبات[٢]، ودون أن تترتب المسؤولية الدوليّة الناجمة عن مثل هذا السلوك في الحالات العادية[٣].

هذا وقد ميّز جانبٌ من الفقه فيما يتعلق بذا الأثر، بين العقوبات التي تُفرض بموجب قرار من مجلس الأمن، فتخول الدّول التحلل من الالتزامات المخالفة لها في سبيل تنفيذها، وبين تلك التي تُفرض بموجب توصيةٍ منه، ولا تمنح مثل هذا الحقّ. في حين ذهب اتجاهٌ آخرُ، منهم الدكتور محمد السعيد الدقاق، إلى أنه طالما أن هذه التوصيات قد صدرت في سبيل حفظ السّلم والأمن الدوليّين؛ فإنه يجب النظر إليها على أنا مبررٌ لتتحلل الدّولة من أية التزامات مخالفة لها في سبيل تنفيذها[٤].

لكن من الملاحظ من تجربة مجلس الأمن، ولاسّيما في فرض عقوباته، أنه يلجأ إلى أسلوب التوصية أو القرار – التوصية عندما يرغب بأن يترك للدول الأعضـاء هامشاً من الحرية للالتزام بتنفيذ هذه العقوبات، وما ذلك إلاّ انعكاس لرغبة الدول،

1- Alexander Orakhelashvili, (The Acts of the Security Council…), Op. cit., p.194.

2- Alexander Orakhelashvili, Ibid., p.150.

٣- د. محمد عبد العزيز أبو سليخة، "المسؤوليّة الدوليّة عن تنفيذ قرارات الأمـم المتحـدة"، مرجع سابق، ص٢٨٧.

٤- د.محمد السعيد الدقاق، "النظريّة العامة لقرارات المنظمات الدوليّة ودورهـا في إرسـاء قواعد القانون الدوليّ"، منشأة معارف الإسكندرية، الإسكندرية، د.ت.ن، ص١٤٧.

لاسيّما دائمة العضوية فيه، بتشديد طوق العقوبات على الجهة المستهدفة أو تخفيفه[١].

وإن كان مجلس الأمن يدعو في قراراته إلى تنفيذ هذه العقوبات بغض النظر عن وجود أي معاهداتٍ أو عقودٍ أو تعهداتٍ قانونيةٍ أخرى مخالفة للعقوبات، إلاّ أنه عادةً لا يحدد طبيعة هذا التحلل من الالتزامات، هل هو مؤقت أو دائم؟ كما أنه لا يُحدد الآثار القانونيّة للالتزامات المترتبة على ذلك[٢]. وتزداد أهمية وجود مثل هذه النصوص في قرارات مجلس الأمن، وجعلها أكثر دقةً ووضوحاً لاسيّما مع توجهه إلى تبني عقوبات تستهدف أشخاص محددين، مما يتطلب ضبط الدول لنشاطات مؤسساتا الوطنيّة التي تتعامل مع الأشخاص المشمولين بالعقوبات[٣].

وأمام هذه المسألة ظهر اتجاهان الأول يذهب إلى إقرار البطلان التلقائي للالتزامات المخالفة للقرارات الدوليّة ومن أنصاره الأستاذين جوجنهيم وأوبنهايم أما الثاني، ومن أنصاره الأستاذ كالسن، فيذهب إلى أن هذه الالتزامات يتمّ تجميدها أو وقفها بشكلٍ مؤقتٍ[٤].

وخلاصة القول إن الالتزامات الناجمة عن اتفاقيّات أو عقود، يجب أنْ يتم تجميدها بشكلٍ مؤقتٍ بموجب العقوبات المفروضة من مجلس الأمن، وذلك إلى

١- انظر ما ورد ذكره حول آليات فرض العقوبات، ص١٨٠، وما بعدها.

٢- د.جميل محمد حسين، "تطور ممارسات الأمن الجماعيّ الدوليّ في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المتّحدة"، مرجع سابق، ص١١٦.

3- Targeted Financial sanctions: A Manual For Design And Implementation, Contributions from the Interlaken process, The Swiss Confederation in Cooperation with the United Nations Secretariat and the watson institute for international studies "Brown University", 2001, p.41.

٤- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

أن تعود الدّولة عن السلوك الذي أدى إلى فرض العقوبات عليها، ما لم يكن هناك سبب آخر يؤدي إلى إلغاء الالتزام بشكلٍ كلي.

ثانياً- آليات تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على الصعيد الوطنيّ:

تُثير مسألة آليّات التنفيذ في الأذهان طبيعة العلاقة بين النظام القانونيّ الدوليّ والنظام القانونيّ الداخلي، فمن المعروف أنّه قد ظهر في الفقه الدوليّ نظريتان إزاء تحديد هذه العلاقة، ونستذكر في هذا السياق أن نظريّة ازدواج القانون (Le dualism) التي جعلت لكل من القانونيّين، الداخليّ والدوليّ، كياناً مستقلاً ودائرة نفاذ خاصّة، قد أقرت بأنّه في حال تعارض قاعدةٍ قانونيّةٍ داخليّةٍ مع أخرى دوليّةٍ، فإن القاضي الداخلي عليه أن يُفضّل القاعدة الداخلية التي يستمد منها سلطاته واختصاصاته، في حين تبقى الدّولة مسؤولة بأن تعمل على جعل تشريعاتها الداخلية منسجمة مع القواعد الدوليّة، إما عن طريق الاستقبال أو الإحالة حتى تتجنب عواقب المسؤولية الناجمة عن مخالفة التزاماتها الدوليّة.

أما نظريّة وحدة القانون؛ فترى أن هنالك نظام قانونيّ واحد لايتجزأ، يعالج في شق منه المسائل الداخلية وفي الآخر الدوليّة، وفي حال حدوث تعارضٍ فالجانب الأكبر من أنصارها يرى أن الغلبة للقانون الدوليّ، في حين يرى اتجاهٌ فقهي آخرُ ضمن هذه المدرسة أن قواعد دستور الدّولة هي الأساس في بنيان نظامها القانونيّ.

وما جرى عليه التعامل بين الدول لا يُفيد بتفضيل أيّ من النظريتين، لكن غالبية الدول تُقر بسمو أحكام القانون الدوليّ، مهما كانت الصيغة التي تتجلّى بها،

وتعمل على جعل قوانينها تنسجم والتزاماتا الدوليّة بطرقٍ مختلفةٍ وبشكلٍ مناسب للنظام القانونيّ الذي تتبناه[١].

فما هو حال قرارات مجلس الأمن الخاصّة بالعقوبات الاقتصاديّة؟ وكيف تعمل الدول على تنفيذها على الصعيد الوطنيّ؟

قبل الدخول في الحديث عن تنفيذ الدول لقرارات مجلس الأمن الخاصّة بالعقوبات الاقتصاديّة، لابدّ من الإشارة إلى أنّه ثمّة تمييز بين قرارات المنظمات الاندماجية، كالاتحاد الأوروبيّ، والتي تسري عادةً بشكلٍ مباشرٍ في النظم القانونيّة للدول الأعضاء دون الحاجة إلى وضعها في قوالب تشريعيةٍ داخليةٍ[٢]، وبين المنظمات القائمة على التعاون والتنسيق، كالأمم المتّحدة، والتي لا بدّ من استقبال قراراتا في النظام القانونيّ الداخليّ عبر وضعها في قوالب تشريعيّة داخليّة تلزم أجهزة ومؤسسات الدّولة كافة، ليصبح بإمكان القاضي الوطنيّ تنفيذها[٣]. أمّا لو لم يتمّ ذلك، فإن القاضي الوطنيّ لا يطبّقها إلاّ في حال اعتبار مضمونا كمبادئ عرفية أو أحد أشكال المبادئ العامة للقانون[٤].

وتختلف الحلول التي تتبناها الدول في حل هذه المسألة فيما يتعلق بقرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، سواءً من حيث وجود أساس في نظامها القانونيّ يُتيح تنفيذها أم من حيث آليّة هذا التنفيذ.

١- لمزيد من التفاصيل حول هذه النظريات انظر د.محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص٥٠.

٢- د.أحمد أبو الوفا، "الوسيط في قانون المنظمات الدوليّة"، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٦.

٣- د.أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص ١٦٦- ١٦٧و ص٢٠٠.

٤- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق"، مرجع سابق، ص ٤٦.

١- أسس تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في النظم القانونيّة الداخليّة:

تتنوع الأساليب التي تتبناها الدول في تأمين أسس في نظامها القانونيّ لتطبيـق قرارات مجلس الأمن الخاصّة بالعقوبات الاقتصاديّة، وذلك على النحو الآتي:

أ- الاستناد إلى نصّ في دستور الدّولة: يتضمّن مثل هذا النص شرحاً لموقف الدّولة من ميثاق الأمم المتّحدة وقرارات المنظمات الدوليّة، وقد يصل إلى حدّ النصّ على التنفيذ المباشر للالتزامات الناجمة عن ميثاق الأمم المتّحدة[١]. على سبيل المثـال اعتمدت الحكومة الإيرانيّة على دستورها الذي يرفض حالات العدوان كأسـاس تشريعيّ من أجل تطبيق العقوبات التي فُرضت بالقرار S/RES/661 (1990) على العراق إثر عدوانه على الكويت[٢].

كما يُفسّر جانبٌ من الفقه النصّ الذي تحتويه دساتير بعض الدول، حول سمو الالتزامات الناجمة عن المعاهدات والاتفاقيات الدوليّة المتعلّقة بالمنظمات الدوليّـة، على أنها إقرارٌ بوجود منظماتٍ تملك تبني أعمال ملزمة، وبالتالي تطبّـق قراراتـها بشكلٍ مباشرٍ في النظام القانونيّ الداخلي[٣].

ب- وجود قانون خـاصّ يُشـكلّ حجـر الأسـاس لتعامل الدّولـة مع قرارات الأمم المتّحدة: مثـال ذلـك قانـون الأمـم المتّحـدة في بريطانيـا

1- Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation, Op.cit. , p.88.

2- Jeremy P Carver, Clifford Chance, Making Financial Sanctions Work: Preconditions For Successful Implementation Of Sanctions By The Implementing State, Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanction, Swiss federal office for foreign economic affairs. Interlaken, Switzerland, March 17-19, 1998, p.96.

٣- د.أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق"، مرجع سابق، ص٥٧.

(United Nations Act) الصـادر عام ١٩٤٦[١]، والقانون الأمريكيّ المعروف بقانون المشاركة في الأمم المتّحـدة (The United Nations Participation Act)[٢]، ومـن الدول التي تملك قوانين مشابة أستراليا وكندا والدانمارك وفنلندا والنروج والسويد.

تحدّد مثل هذه القوانين السلطات المختّصة، بوضع قرارات الأمم المتّحدة حيّز التنفيذ والإجراءات الداخليّة اللازم اتباعها لذلك. ولعل الميزة الأبرز لهذا الأسلوب تكمن في جعل التجاوب مع قرارات الأمم المتّحدة أكثر مرونةً وسرعةً[٣].

ت- الاعتماد على قوانين وطنيّة مختلفة، تنظم المجال الـذي تسـتهدفه عقوبات مجلس الأمن: كالقوانين المتعلّقة بالتجارة الخارجيّة، حيث تقوم السلطات

١- ينص الفصل ٤٥ من هذا القانون على ما يلي:

"If, under Article forty-one of the Charter of the United Nations signed at San Francisco on the twenty-sixth day of June, nineteen hundred and forty-five, (being the Article which relates to measures not involving the use of armed force) the Security Council of the United Nations call upon His Majesty's Government in the United Kingdom to apply any measures to give effect to any decision of that Council, His Majesty may by Order in Council make such provision as appears to Him necessary or expedient for enabling those measures to be effectively applied, including (without prejudice to the generality of the preceding words) provision for the apprehension, trial and punishment of persons offending against the Order." See:

«http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/45»

2- Jeremy P carver & Clifford Chance, Preconditions For Successful Implementation, Op. cit., p.94.

3- Motohido Yoshikawa, Implementation Of Sanctions Imposed by the United Nations Security Council: Japan's Experience, Expert seminar on targeting UN financial sanctions,Op.cit., p.105.

المختصّة في هذه الحالة باستحضار هذه النصوص التي يُمكن أن تساهم في عمليّة تنفيذ قرارات مجلس الأمن[١].

ولهذا الأسلوب بعض السلبيات؛ فبما أنّه ينطوي على تطبيق قوانين ليست مصممة خصيصاً للتعامل مع قرارات العقوبات، فقد يؤدي إلى بعض الثغرات في عمليّة التنفيذ[٢]. فعلى سبيل المثال نصّت الفقرة الرابعة من قرار مجلس الأمن S/RES/661/ (1990)، على أن تمنع جميع الدول رعاياها، وأيّ أشخاص داخل أقاليمها من إخراج أيّ أموال أو موارد من أقاليمها لصالح الحكومة العراقيّة، أو مشاريعها أو توفير الموارد لها. وهنا واجهت بعض الدول التي اعتمدت على قوانينها المتعلقة بالتجارة الخارجيّة مشكلةً، تجلّت بأن هذه القوانين توفر إمكانية إلزام المقيمين في الدّولة بشروطها، بغض النظر عن جنسيتهم دون أن تؤمّن إمكانية إلزام مواطنيها المتواجدين خارج نطاق أراضيها. مما شكّل ثغرة بين ما يطلبه القرار، وبين ما ينصّ عليه القانون. وهذا ما طرحه بعض خبراء القانون في اليابان التي طبقت قانونا الخاصّ بالتبادل التجاريّ الخارجيّ (Foreign Exchange Law) من أجل تنفيذ العقوبات التي فرضها مجلس الأمن على الصعيد الوطنيّ، والذي استطاع التحكّم بنشاطات المقيمين في اليابان بغض النظر عن جنسيتهم، دون أنْ يمتدّ ذلك ليشمل نشاطات المواطنين اليابانيين المقيمين في الخارج. الأمر الذي تمّ النظر إليه على أنّه يُشكّل ثغرةً خطيرةً في مسألة تنفيذ العقوبات على الصعيد الداخليّ[٣].

لكن من جهةٍ أخرى أغلبيّة الدول تأخذ بذا النموذج، وحتّى الدول التي لديها قوانين خاصّة، مثل بريطانيا والولايات المتّحدة الأمريكيّة، قد تجد نفسها

1- Motohido Yoshikawa, Ibid., p.106.

2- Report of Working Group.1: Predictions For Successful Implementation, Expert Seminar On Targeting Un Financial Sanctions: A Manual For Design And Implementation,Op. cit., p.40.

3- Motohido Yoshikawa, Implementation Of Sanctions Imposed by the United Nations Security Council, Op.cit., p.107.

مضطرةً إلى استحضار نصوص مختلفة من قوانينها الداخليّة المختلفة، كـ القوانين الّتي تنظم التجارة الداخليّة، أو حيازة السلاح واستخدامه، أو النشاط الماليّ، أو تلك التي تنظمّ حالة الطوارئ في الدّولة[1]. كما قد يتطلب الأمر أن تعمل الدول على تطوير وتعديل قوانينها الناظمة لمال معين، حتّى تكون قادرةً على تلبيـة التوجهات الحديثة لمجلس الأمن في عقوباته الاقتصاديّة. وهذا ما قامت به العديد من الدول لتطوير قوانينها المتعلّقة بمكافحة غسيل الأمـوال، وتلـك المتعلقـة بالسّرية المصرفيّة، لتصبح أكثر انسجاماً مع متطلبات عقوبات مجلـس الأمـن المتعلقة بتجميد الأصول والموارد الماليّة.

ث- **وجود منظمة دوليّة وسيطة:** هذا هو حال دول الاتحاد الأوروبيّ علـى سبيل المثال؛ إذ أن السياسة العامة للاتحاد تضع ضمن المبادئ التي تقـوم عليهـا،

١- فبالنسبة لبريطانيا، يضاف إلى قانون" United Nations Act" على سبيل المثال:
"The Import Export and Customer Power Act" الصادر عام ١٩٣٩، كما تلجـأ الولايات المتّحدة الأمريكيّة إلى عدة قوانين مثل:
-The International Emergency Economic Power Act -IEEPA
-The Trading with the enemy Act
-The International Secutity And development Cooperation Act
-The National Emergencies Act
See: Jeremy P carver & Clifford Chance, Preconditions For Successful Implementation, Op. cit., p.91-94.
كما لجأت الولايات المتّحدة الأمريكيّة من أجل تطبيق العقوبات على السودان المفروضـة بموجب القرارين (S/RES/1591(2005 والقرار (S/RES/1556(2004 إلى:
قانون الهجرة والجنسية وقانون الصلاحيات الاقتصاديّة في حالات الطوارئ الدوليّـة، وقـانون الطوارئ القومية وقانون مشاركة الأمم المتّحدة، وقانون مراقبة تصدير الأسلحة والأنظمة المتعلقة بالتجارة الدوليّة بالأسلحة، انظر وثيقة الأمم المتّحدة S/Ac.47/2010/1 تـاريخ ٢٠١٠/٣/١٢ المتضمّنة مذكرة شفويّة موجّهة إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1591(2005 بشأن السودان، من بعثة الولايات المتّحدة الأمريكيّة في الأمم المتّحدة.

الالتزام بقرارات الأمم المتّحدة، وجعل العقوبات المفروضة من قبل الاتحاد منسجمةً مع تلك المفروضة من قبل مجلس الأمن[١]. وبالتالي فإنّ الدول الأعضاء فيه يكـون تنفيذها ضمن الإطار العام، الذي يرسمه الاتحاد بتبني عقوبات مجلس الأمـن مـن خلال ما يصدره مـن مواقـف مشـتركة (Common Positions) ولـوائح (Regulations)[٢].

٢- تّنوع الإجراءات القانونيّة الداخليّـة اللازمـة لوضـع العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة حيز التنفيذ:

من الدّول من يلجأ إلى التعميم على السلطات المختصّة، دون أن يستلزم ذلك إصدار صكّ قانونيّ محدد، كما في السعودية وقطر. إذ يتمّ توجيه الجهات المختصّة والمعنية بالتنفيذ على الصعيد الوطنيّ للالتزام بالعقوبات[٣]، وقد تتولى وزارة الخارجيّة تعميم تعليماتا على هذه السلطات، والطلب إليها موافاتا بتقارير عن ما تمّ اتخاذه

١- انظر ما ورد في الفصل التمهيدي حول سياسة الاتحاد الأوروبيّ في هذا المال، ص ١٢٠، ومابعدها.

٢- انظر وثيقة الأمم المتّحدة ذات الرمز S/AC.43/2009/2 والمتضمّنة مذكرة شـفهية مـن البعثة الدائمة لبلجيكا والوثيقة ذات الرمز S/AC.49/2006/12 والمتضمّنة مذكرة شفهيّة من البعثة الدائمة لفرنسا إلى رئيس لجنة العقوبات على كوريا الشماليّة، حول الإجراءات المتخذة من قبل كل منهما في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصـعيد الـوطنيّ، والـتي تضمّنت إشارة إلى ما صدر عن مجلس الاتحاد الأوروبيّ من مواقف مشتركة ولوائح حول تنفيذ هذه العقوبات.

٣- انظر وثيقة الأمم المتّحدة S/Ac.49/2007/4 تاريخ ٢٠٠٧/١/١٢ والمتضـمّنة مـذكرة شفويّة، مـن البعثـة الدائمـة لدولـة قطـر إلى رئـيس اللجنـة الخاصّـة بـالقرار S/RES/1718(2006) حول العقوبـات علـى كوريـا الشـماليّة. والوثيقـة رقـم S/AC.49/2007/26 تاريخ ٢٠٠٧/٧/٥ حول مذكرة البعثة الدائمة للملكـة العربيّـة السعودية إلى رئيس الجنة نفسها.

في هذا السياق، لتتولّى بدورها رفع ذلك إلى لجنة العقوبات المختصّة، وهذا هـو الحال في الإمارات العربيّة المتّحدة[١].

ومن الدول من يعمل على إصدار صكّ قانونيّ خاصّ بكلّ قرار من قـرارات مجلس الأمن، سواء كان ذا طابع إداري أم ذا طابع تشريعيّ، وقد يتخذ ذلك شكل المرسوم الصّادر عن رئيس الدّولة أو رئيس مجلس الوزراء أو قرار إداري أو قـانون متكامل، يمرّ بالمراحل كافة التي يتطلّبها إصدار تشريع ما وفقـاً لنظـام الدّولـة القانونيّ[٢]. فعلى سبيل المثال يوقّع رئيس روسيا الاتحاديّة مرسوماً رئاسـياً خاصّـاً بتنفيذ كل قرار من قرارات العقوبات الصادرة عن مجلس الأمن[٣]. وفي تركيا يصدر مجلس الوزراء "منشوراً" موقّعاً من رئيسه يعمّم على الجهات المختصّة في الدّولـة

١- انظر وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/AC.49/2007/11 تاريخ ٢٠٠٧/٢/١ والمتضمّنة مذكرة شفوية من البعثة الدائمة للإمارات العربيّة المتّحدة إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1718(2006).

٢- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق"، مرجع سابق، ص ٩٤.

٣- وقّع الرئيس فلاديمير بوتين، رئيس روسيا الاتحاديّة، المرسوم رقم ٧١٩ والمعنـون "تنفيـذ تدابير تنفيذ قرار مجلس الأمن S/RES/1519(2005) بشأن العقوبات التي تضمنها هـذا القرار على السودان، انظر في ذلك وثيقة الأمم المتّحدة ذات الرمـز S/AC.47/2005/2 تاريخ ٢٠٠٥/٧/٨ المتضمّنة مذكرة شفويّة موجّهة إلى رئيس اللجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1591(2005) بشأن السودان، من بعثة الاتحاد الروسي في الأمم المتّحدة.
ومن الدول التي تعتمد هذا الأسلوب البرازيل؛ إذ تمّ إدراج القرارين S/RES/1591(2005) و(S/RES/1556(2004 في التشريع الوطنيّ بموجب المرسومين رقم ٥٤٧٠ ورقم ٥٤٥١ للعام ٢٠٠٥.

حول تطبيق العقوبات التي يتخذها مجلس الأمن، ويصبح جزءاً من القانون التركي بعد نشره في الجريدة الرسمّية[١].

وأخيراً هناك من الدول من يكتفي بمجرد إعلان التزامهـا بقـرارات الأمـم المّتحدة، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالعقوبات، مثل سورية[٢].

وإذا كانت تلك أبرز اتجاهات الدول في وضع العقوبات الاقتصاديّة حّيـز التنفيذ على الصعيد الداخلي؛ فما هو الحال في سورية؟

سورية من الدول التي تكتفي بإعلان قبولها بتنفيذ قرارات مجلـس الأمـن دون إشـارة إلى الأسـاس القانونيّ لمثـل هـذا التعهـد[٣]. فـلا يـتمّ إصدار صكّ قانونيّ خاصّ بشأن تنفيذها، ولا يوجد قانون أو نصّ دستوري خاص بذلك، وإنما تعتمد سورية على مختلف القوانين الموجودة لديها، والتي تتيح لها وضع أحكام هذه القرارات موضع التنفيذ. فعلى سبيل المثال في التقرير المقـدّم عمـلاً بالفقرتين (٦) و(١٢) من القرار (2003) S/RES/1455 إلى لجنة مجلس الأمـن المنشأة عملاً بالقرار (1999) S/RES/1267 ، بشأن العقوبات على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان، أشارت سورية إلى جانب من الأساس القانونيّ المتـوافر لـديها لتنفيذ العقوبات التي تضمنها هذا القرار على النحو الآتي:

فيما يتعلق بتجميد الموارد والأصول المالّية، يتمّ تنفيذه عن طريق أحكام قضائّية صادرة عن المحاكم المختصة وفق القوانين والأنظمة السوريّة. وبالتالي يكون ذلـك

١- انظر وثيقة الأمم المّتحدة ذات الرمز S/AC.49/2007/14 تاريخ ٢٠٠٧/٢/١٢ والمرفق با المنشور رقم ٣٦/٢٠٠٦ حول العقوبات على كوريا الشماليّة، ومن المفيد ذكره أنّ بعض الدول تعمل على نشر قرارات الأمم المّتحدة في الجريدة الرسمّية مثل فرنسا.

٢- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق"، مرجع سابق، ص٩٤.

٣- د. أشرف أبو حجازة، المرجع السابق، ص ٩٤.

تنفيذاً لأحكامٍ قضائيةٍ، كما يُمكن أن يتمّ عن طريق إجراء حجز احتياطيّ بعد عمليات تحقيق من قبل جهات تفتيشيّة معيّنة، ألا وهي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزيّ للرقابة الماليّة.

كما يوفر قانون الطوارئ الصادر بالمرسوم التشريعيّ رقم (٥١) تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٢، في الفقرة (و) من مادته الرابعة أساساً قانونيّاً لتنفيذ تجميد الأموال؛ إذ تنصّ على مايلي:

"للحاكم أو نائبه أن يصدر أوامر كتابيّة بالاستيلاء على أيّ منقول أو عقار، وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات والمؤسسات وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة، والتي تستحق على ما يجري الاستيلاء عليه بناء على طلبات خارجيّة، تنفيذاً للاتفاقيّات الدوليّة، وبناءً على اقتراح وزارة الخارجيّة".

أمّا في حالة الحظر المفروض على السّفر؛ فيتمّ تعميم مضمون قرار العقوبات على الجهات المعنية في النقاط الحدودية والبعثات الدبلوماسيّة السوريّة في الخارج.

وبالنسبة إلى الحظر على السلاح؛ يُمكن تنفيذه بالاستعانة بنصوص قانون الأسلحة والذخائر، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٥١) للعام ٢٠٠١ والقيود والعقوبات التي يفرضها على حمل السلاح لاسيّما المواد (٤٠) و (٤١) و (٤٢) منه[١].

١- هذا وقد أشار التقرير إلى بعض نصوص قانون العقوبات السوريّ المتعلقة بمعاقبة كلّ من له علاقة بارتكاب جرم يتصل بالإرهاب (المواد ٢٨٠- ٢٨٨- ٢٩٩- ٣٠٠- ٣٠٤- ٣٠٥) إضافة إلى القوانين المتعلّقة بضبط عمل الجمعيات الخيرية والثقافيّة والتبرعات المقدّمة إليها، كقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصّة رقم ٩٣ للعام ١٩٥٨ ولائحته التنفيذية الصادرة في العام نفسه. انظر الوثيقة ذات الرمز S/AC.37/2003/(1455)/49 تاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٧ المتضمّنة مذكّرة شفويّة من بعثة الجمهورية العربيّة السورية في الأمم

ويمكن القول إن ما عملت عليه سورية لتطوير تشـريعاتها المتعلّقـة بسـريّة المصارف ومكافحة غسيل الأموال، يُمكن الاستفادة منه لضمان تطبيـق أمثـل للعقوبات المتعلّقة بتجميد الأصول الماليّة، وذلك عبر سعيها لضبط العلاقـة بـين المؤسسات الماليّة وعملائها. ولعلّ أحدث ما تمّ اتخاذه هو المرسوم التشريعي رقـم (٣٤) للعام ٢٠٠٥ الخاصّ بسـ ـريّة المصارف[١]، والمرسوم التشريعي رقم (٣٣) للعام ٢٠٠٥ الخاصّ بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إلى جانب ما تصدره هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من قرارات وتعليمات ودراسات[٢].

ولا بدّ من الإشارة في معرض الحديث عن تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، إلى أن هذا التنفيذ قد يتطلّب تدخلاً عملياً عن طريق السلطات المختصّة، بـراً أو بحراً أو جواً، من أجل تفتيش ما تشتبه به من حالات خرق للعقوبات. ويُعد القرار

المتّحدة إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بـالقرار (S/RES/1267(1999 حـول العقوبات على حركة طالبان وتنظيم القاعدة.

١- تنصّ المادة (٨) من هذا المرسوم على ما يلي: استثناء من النصوص المتقدّمة، لا يعتد بأحكام هذا المرسوم التشريعي بأيّ حال من الأحوال في معرض تطبيق أحكام المرسوم التشـريعي الخـاصّ بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم ٣٣ تاريخ ١/ ٥/ ٢٠٠٥، وأمام طلبات وقرارات هيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما في ذلك الإبلاغ عن العمليـات والحسـابات المشبوهة والتعاون معها بتلبية طلباتها المتعلّقة بتجميد الحسابات ورفع السرية المصـرفية عـن اي حساب لديها فوراً وبدون إبطاء وتقديم المعلومات التي تطلبها.

وتنصّ المادة (٩) على ما يلي: يتعين على المصارف وغيرها من المؤسسـات الماليّـة، أن تتأكّد من الأسماء الحقّيقية لأصحاب الحسابات المفتوحة لديها سواء أكانـت حسـابات مرقّمة أم اسميّة، وأن تحتفظ بالوثائق اللازمة لذلك.

٢- انظر على سبيل المثال المادة (٣) من نظام مراقبة العمليات المصرفية والماليّة في المؤسسـات المصرفيّة والماليّة في الجمهورية العربيّة السوريّة والمناطق الحرة السوريّة بغرض مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادر بالقرار رقم (٦) عام ٢٠٠٧ عن هيئة مكافحة غسـل الأموال وتمويل الإرهاب.

S/RES/665 (1990) نموذجاً لاستخدام القوة المسلّحة في سبيل ضـمان تنفيـذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؛ فقد تمـّت دعوة الـدول الأعضـاء في الأمـم المتّحـدة، والتي تتعاون مع حكومة الكويت ولها قوات بحرية في المنطقة، إلى اتخاذ ما يتناسب من التدابير مع الظروف المحددة في إطار سلطة مجلس الأمـن لإيقـاف جميع عمليات الشحن البحريّ القادمة والمغادرة بغية تفتيش حمولاتـا ووجهاتـا والتحقق منها لضمان التنفيذ الصارم للأحكام المتعلّقة بذا الشأن، والتي نصّ عليها القرار S/RES/661 (1990) على النحو الذي تمّ تناوله في الفصل التمهيدي لدى الحديث عن الحصار[١].

كما نصّ القرار S/RES/1737 (2006) بشأن العقوبات على إيـران علـى تدابير خاصّة على الدول أخذها بعين الاعتبار في سبيل تنفيذ هـذه العقوبـات[٢]. وذلك بما يتوافق مع التزاماتا بموجب القانون الدوليّ، لاسـيّما القـانون الـدوليّ للبحار، واتفاقيات الطيران المدني الدوليّ، بحيث تنطوي هذه التدابير على تفتـيش الشحنة المشتبه با، ومصادرة المواد المشمولة بالعقوبات، والتخلص منها، ورفـع تقرير بالعمليّة إلى لجنة العقوبات المعنيّة[٣].

١- انظر ما ورد في الفصل التمهيديّ بشأن الحصار، ص ٨٤، وما بعدها.

٢- انظر الفقرات (١٤- ١٥- ١٦- ١٧) من القرار المشار إليه أعلاه.

٣- صرّحت وزارة الخارجيّة التركيّة أنّها عملت على إيقاف طائرة شـحن إيرانيّـة خـلال عبورها فوق الأجواء التركية، في آذار/ ٢٠١١، وعملت على تفتيشـها للتأكّـد مـن استيفائها الشروط التي تتطلبها العقوبات المفروضة على إيران، انظر الرابط التـالي علـى الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجيّة التركيّة:

«http://www.mfa.gov.tr/ ar.mfa.٢٠١١-مارس- ٢٢- _ التاريخ-١٠-رقـم_-ج-س»

٣ - قرارات العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة أمام القضاء الوطنيّ:

يرفض القضاء الداخلي عادةً أن يرتّب آثاراً مباشرةً على قرارات مجلس الأمن، ما لم يتمّ إدماجها في النظام الداخلي. إلاّ في حالة ارتباط ذلك بمسألة أوليّة (Preliminary Question)، كأن يتعلّق القرار بالعضوية في الأمم المتّحدة، أو تحديد استقلال أحد الأقاليم، وهنا يؤخذ بعين الاعتبار الحجية الدوليّة للقرار[١].

وثمّة قضايا مكّنت القضاء الوطنيّ من بيان موقفه من قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالعقوبات الاقتصاديّة نعرض فيما يلي لبعضٍ منها:

أ- حكم محكمة الاستئناف في مقاطعة كولومبيا في قضية (Didds .V.Schultz): طالبت الجهة المستأنفة أمام محكمة الاستئناف في مقاطعة كولومبيا الأمريكيّة في هذه القضية، عام ١٩٧٢، بإلزام وزير الخارجيّة الأمريكيّ بعدم الترخيص لاستيراد المنتجات القادمة من روديسيا الجنوبيّة تطبيقاً لقرارات مجلس الأمن، التي فرضت العقوبات عليها، وتمّ تبنّيها في النظام الداخليّ الأمريكيّ، لكن المحكمة أخذت بعين الاعتبار إرادة الكونغرس الأمريكيّ، الذي قرّر أنه لا يُمكن حظر استيراد منتجات قادمة من دول ليست شيوعيّة، طالما أنه من المسموح استيراد بضائع مماثلة لها من دول شيوعيّة. وهنا برزت إرادة الكونغرس في

١- د.أحمد أبو الوفا، "الوسيط في قانون المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ١٩٩- ٢٠٠
وكانت المحكمة العليا في استراليا قد ذهبت في هذا السياق إلى حد القول:
"Since the charter and resolutions of the security council have not been carried into effect within Australia by appropriate legislation, they can not be relied upon as a justification for executive acts that would otherwise be unjustified, or as grounds for resisting on infunction to restrain an excess of executive power, even if the acts were done with a view to complying with the resolutions of the security council"
أوردها د.أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص٢٠٠.

تقييد عمل القاضي، مهما كانت النتائج المترتبة على الولايات المتّحدة الأمريكيّة من ناحية المسؤوليّة الدوليّة[١].

ب- موقف مجلس الدّولة الفرنسي من طلب إلغاء المرسوم المتعلّق بتطبيق القرار (1992) S/RES/748 بفرض العقوبات على ليبيا: حيث أكّد مجلس الدّولة الفرنسيّ بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ في قضية شركة (Heli-Union) على أن المرسوم رقم (٣٨٧) الموقّع من رئيس مجلس الوزراء، والقاضي بتطبيق هذه العقوبات ينظّم جانباً من العلاقات الدوليّة لفرنسا، ومن ثم يُفلت من أيّة رقابة قضائيّة[٢].

ت- حكم محكمة مقاطعة روتردام الهولندية في قضية السفينة "Crna Gora": والتي حملت جنسية صربيا والجبل الأسود المفروض عليها عقوبات مجلس الأمن بموجب القرار S/RES/820/1992، وقد رفضت المحكمة المشار إليها عام ١٩٩٣ قرار السلطات الهولنديّة بوضع حمولة السفينة تحت الحراسة القضائيّة بعد تفريغها، تنفيذاً لقرار لجنة العقوبات الخاصّة بصربيا والجبل الأسود. مؤكدةً عدم وجود تبرير لذلك طالما أن الأطراف المعنية باستلام البضاعة لم تكن على علمٍ أنه سيتّم نقلها بسفينةٍ مشمولةٍ بالعقوبات[٣]. وبالتالي تكون المحكمة قد

١- د.أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق"، مرجع سابق، ص١١١.

٢- د.أشرف أبو حجازة، المرجع السابق، ص١١٥.

٣- وفي هذه القضية كانت السفينة "Crna Gora" تحمل العلم المالطي وجنسية صربيا والجبل الأسود، وتحمل بضاعة من شركة كولومبيّة إلى شركة هولنديّة، لكن السلطات الهولنديّة منعتها من دخول ميناء روتردام الهولنديّ وتفريغ حمولتها فيه، كون ذلك يخالف العقوبات الدوليّة المفروضة على صربيا والجبل الأسود، لكن لجنة العقوبات أعطت الترخيص المذكور أعلاه. انظر في عرض هذه القضية:

رفضت الاعتراف بالقرينة القانونيّة المطلقة، لقرارٍ صادرٍ عن جهازٍ دوليٍ[١].

ث- قضية السفينة ديمتراكس: طُرحت هذه القضية أمام محكمـة القضـاء الإداريّ بالقاهرة عام ١٩٩٣، وتضمّنت الطعن بقرار وزير الخارجيّـة المصـري القاضي باحتجاز هذه السفينة التي تحمل الجنسيّة المالطيّة، وتفريغ حمولتها في ميناء الإسكندريّة، وكذلك بالتدابير المتخذة تنفيذاً للقرار من قبل وزير النقل البحـري وهيئة ميناء الإسكندرية. وكان مبرر قرار الوزير مـرور السـفينة بميـناء (Bar) الصربيّ، والاشتباه بخرقها لعقوبات مجلس الأمن على صربيا والجبل الأسود بموجب القرار S/RES/820 (1992).

أمّا موقف المحكمة فكان بإعلانا عدم الاختصاص بالحكم في صلاحية قـرار وزير الخارجيّة، كونه شكلاً من أشكال أعمال السيادة المتعلّقة بسلطات الدّولة في تنظيم علاقاتا الخارجيّة[٢].

The Netherland Yearbook of International Law, Netherlands Judicial Decisions Involving Questions of Public International Law, Vol.26, December 1995, p.360.

١- د. أشرف أبو حجازة، "إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق"، مرجع سابق، ص١١٦

٢- القضية مرفوعة من شركة (Three Oaks LTD) بصفتها تملك السفينة المذكورة والـتي تحمل جنسية مالطا، حيث وصلت إلى إيطاليا محمّلة بأخشاب بموجب سـندات شـحن محررة في ميناء (Bar) الصربيّ، وعند وصولها إلى ميـناء الاسـكندرية في ١٩٩٣/٢/٢٧ فوجئ المالك والربان بعدم تفريغ السفينة واحتجازها ومنعها من السفر تطبيقاً لقرار وزير الخارجيّة المصري، تمّ سحب الجنسية المالطيّة، منها ولم تتمكن من الحصول على جنسـية أخرى، وبالتالي أصبح خروجها من ميناء الاسكندرية مستحيل بعد أن أصـبحت بـلا جنسية، وطلبت لجنة العقوبات من السلطات المصرية استمرار احتجاز السـفينة وقيـام السلطات المصرية بالتحقيقات اللازمة حول علاقتها بخرق العقوبـات فتوصـلت إلى أن شحنة الأخشاب تحمل شهادة منشأ من البوسنة والهرسك، وتوجهت من ميـناء "Bar"

الصربيّ إلى ميناء برنديزي الإيطالي، وغادرته إلى ميناء بيلوسي اليونانيّ حيث تمّ تغيير الربان والطاقم الخاصّ بها.

أما عن الحجج التي تمسّكت بها الشركة المدعية في مواجهة قرار وزير الخارجيّة المصري:

- وجود عيب ظاهر في عمل السلطات المصريّة، يتمثل بعدم تحديد الإجراءات التنفيذيـة لوضع القرار موضع التنفيذ.

- إن مالك السفينة حسن النية، بذل كلّ ما في جهده من أجل التحقق من منشأ البضاعة، ودخولها الميناء الصربيّ، كان تحت ظروف قاهرة ويتوافق بذلك مع الفقرة (٢/٢٨) مـن قرار مجلس الأمن (S/RES/820(1992؛

- الشحن الذي قامت به السفينة هو شحن عابر يتلاءم مع المبـادئ التوجيهيّـة للجنـة العقوبات التي تستثني عمليات الشحن التي لم تدخل الموانئ الصربيّة، ولم ترتبط بعلاقـات مع سلطاتها بل مرّت بها.

- لم تقم السلطات المصرية بعمليّة النشر بالجريدة الرسمية، إلى جانب وجود فراغ تشريعي في مصر بشأن أساليب تنفيذ قرارات العقوبات الدوليّة.

- لم تنفذ السلطات المصريّة الالتزامـات بموجـب الفقـرات ٢٤- ٢٥ مـن القـرار S/RES/820(1993).

- يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار كقرينة على براءة السفينة دخولهـا الأراضـي اليونانيـة والايطاليّة بعد مرورها بالميناء الصربي دون أن يؤخذ عليها مخالفتها للقرارات الدوليّة.

أما مذكرة هيئة دفاع قضايا الدّولة فقد تضمنت:

- قرار مجلس الأمن S/RES/820(1993) حدّد الإطار العام للإجراءات التي على الـدول اتخاذها وترك لكل دولة تحديد الإجراءات التنفيذية التفصيلية لكلّ دولة، وبالتالي غيـاب هذه الإجراءات لا يشكل قرينة على وجود عيب.

- إن تطبيق القرار S/RES/820(1993) يجعل مجرد الاشتباه بالانتهاك سبباً مـن أجـل التحقيق بأمر السفينة مما يتطلب احتجازها لذلك، وما مرت به السفينة من شأنه أن يـثير الشبهات.

- لا ينطبق وصف الشحن العابر على حمولة السفينة لاسيّما بعد دخولها الميناء الصـربيّ وتفريغ حمولتها.

وعليه يبدو أن موقف المحاكم الوطنيّة في غالبيّة الأمثلة، قد تمحور حـول اعتبار الأعمال الداخليّة المتخذة، تنفيذاً للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، عملاً من أعمال السيادة التي يقع النظر فيها خارج نطاق صلاحياتنا. أيْ أن فرار الدّولة بالتنفيذ من عدمه يتأثر إلى حدّ كبير بالجوانب السياسيّة، لتتحمل بالتـالي كـلّ دولة مسؤوليتها على الصعيد الدوليّ جراء ذلك.

٤- أبرز العقبات التي تعترض تنفيذ الدول للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّـة تنفيذاً فعّالاً:

أ- الفهم الصحيح لقـرارات مجلـس الأمـن: توصـ ـّل فريـقٌ غـير رسـ ـ ـمي، يـهدف إلى تحليـل دور العقوبـ ـات ذات الطـابع المالـ ـيّ (Financial Sanctions Group)، إلى أنّه من المشاكل العامة التي تواجه الـدول في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لاسيّما ذات الطابع الماليّ، تلك الّتي تتعلـق بتحديد بعض المصطلحات التي تتضمنها قرارات العقوبات، لاسيّما في مجال تحديد

- أما بالنسبة لعدم الامتثال للفقرتين (٢٤- ٢٥) من القرار(S/RES/820(1993 فلا بـدّ من المرور بمراحل محددة هي الاشتباه بالخرق، وهو ما يؤدي إلى الاحتجاز، ثم التحقيـق الذي يؤدي إلى المصادرة في حال الإدانة وذلك بالتنسيق مع لجنة العقوبات.

- إنّ القياس على المعاهدات فيما يتعلق بالنشر بالجريدة الرسمية غير مـبرر فلـيس كـل المعاهدات تُنشر بالجريدة الرسمية.

- إنّ تحقيقات اليونان وايطاليا ليست ملزمة على عكس تلك التي تقوم بها لجنة العقوبات.

- القرار بالاحتجاز هو من أعمال السيادة التي تنحسر عنها الرقابة القضائيّة. انظر في ذلك د. أشرف أبو حجازة، إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السـابع مـن الميثاق، مرجع سابق، ص١٢٤ وما بعدها.

نطاق القرار والجهات المستهدفة بـا تحديداً دقيقاً[١]. حيث يؤخذ عادةً بعين الاعتبار في تفسير قرارات المجلس عدة عوامل كخلفية القرار، سواء تعلقـت بـالظروف السياسيّة التي رافقت صدوره أم القرارات التي يُمكن أن تكون قد صدرت مسبقاً في السياق ذاته، يُضاف إلى ذلك ضرورة الفهم الصحيح لطبيعة دور مجلس الأمن[٢].

وكان جانبٌ من الفقه قد طرح تساؤلاتٍ عن إمكانية تطبيق قواعد التفسـير الخاصّة بالمعاهدات، والواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهـدات عـام ١٩٦٩ في تفسير قرارات المجلس[٣]. إلاّ أنه ما من سابقةٍ تُشير إلى ذلك في قضاء محكمة العدل الدوليّة (ICJ) أو غيرها من المحاكم الدوليّة في سياق تعرضها إلى مسألة تفسـير القرارات الصادرة عن مجلس الأمن[٤].

كما قد تُطرح من جهةٍ أخرى إمكانية تطبيق بعض المبادئ العامـة المتعلّقـة بتفسير المعاهدات على تفسير قرارات مجلس الأمن، كالمبادئ التي نصّ عليها الفصل الثالث من اتفاقية فيينا في مادته (٣١) والمتعلقة بحسن النية في التفسير.

١- يضم الفريق في عضويته كلاً من البحرين وبلجيكا وفبرص والدانمارك وفرنسـا وألمانيـا واليونان وايطاليا ومالطا وهولندا وسويسرا والولايات المتّحدة وبريطانيا التي كانت صاحبة المبادرة في تأسيسه، انظر في ذلك:

Expert Seminar On Targeting UN Financial Sanctions, Op.cit., p.18.

2- Michael.c. Wood, (The Interpretation Of The Security Council Resolutions), Op. cit., p.74.

٣- أورد هذا الرأي الفقهي Michael.c. Wood في مقاله السابق الإشارة إليه، انظر:

Michael.c. Wood, Ibid., p.74.

٤- في قضية "Tadic" لم تُشر غرفة الاستئناف بالمحكمة الدوليّة الخاصّة بيوغسـلافيا إلى أيّ تفسير خاصّ بالمعاهدات، وذلك في معرض تفسير النظام الأساسيّ للمحكمة الصادر أصلاً بقرار المجلس الأمن، انظر في ذلك:

Michael.c. Wood, Ibid., p.75.

ورغم أنّه أصبح من المستهجن قرن أيّ نمط من أنماط حسن النية بالحديث عن مجلس الأمن، لكنّه قد يكون من المقبول أن تُساعد القواعد المعمول بـها في تفسير المعاهدات في فهم حقيقة قرارات مجلس الأمن، إضافة إلى الأخـذ بعـين الاعتبار خلفيّة القرار والظروف التي رافقت إصداره، وطبيعة دور مجلس الأمن.

ب- ضبط خروقات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على الصعيد الداخليّ:

برزت أهمية هذا الجانب عندما أصبح يشكّل عنصراً هاماً يجب أن تتضمنه تقـارير الدول الأعضاء الموجّهة إلى لجان العقوبات المعنية، فوجود مثل هذه الثغرات في التنفيـذ من شأنا أن تشكّل تحدّياً أمام فعاليّة نظام العقوبات بأكمله. وتستعين عـادةً الـدول لضبط هذه الخروقات، بالقوانين التي تضع من خلالها العقوبات حيّز التنفيذ، والتي قـد تتضمن نصوصاً بفرض عقوباتٍ على مخالفي أحكامها، كالقوانين التي تنظم التجـارة الخارجيّة، وبالتالي تأتي العقوبة على مخالفي أحكام القانون الوطنيّ[1].

إذاً لا بدّ من التأكيد على أن تنفيذ الدول الفعّـال لقـرارات العقوبـات الاقتصاديّة الصادرة عن مجلس الأمن، يرتبط بتعزيز القدرة القانونيّة والإداريـة للدول، وبتوفير الأساس القانونيّ الملائم للاستجابة الفورية لقرارات المجلس وفق إمكانيات النظام القانونيّ الخاصّ بكل دولة، إضافةً إلى تحديد الأجهزة الوطنيّـة المسؤولة عن هذه المهمة، سواءً تمثلت بوزارةٍ معينةٍ أم بيئـةٍ وطنيـةٍ متخصّـةٍ بالتعامل مع مثل هذه القرارات، والتي غالباً ما تتطلب شيئاً من التخصص.

1- Expert Seminar On Targeting UN Financial Sanctions, Op. cit., p.121.

الفرع الثانيّ

الدول المتضررة من تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة

إنّ التزام الدول الأعضاء في الأمم المّتحدة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن بفـرض عقوباته الاقتصاديّة، يجعل من تضرر هذه الدول اقتصاديّاً أمراً مفترضاً، نتيجة مـا تنطوي عليه هذه العقوبات من وضع قيود علـى الحركـة الطبيعيـة للعلاقـات الاقتصاديّة الدوليّة. ***فكيف تعاملت نصوص ميثاق الأمم المّتحدة مع هذه الحالة؟ وكيف كان تطبيقها عملياً؟ وما هي أنماط المشاكل الاقتصاديّة الخاصّة الناجمـة عن تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وآليات التعامل معها؟***

سيعرض هذا الفرع لهذه الإشكاليّة نظريّاً وعمليّاً.

أولاً- مفهوم إشكاليّة الدّول المتضررة من تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة:

١- إشكاليّة الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّـة في نصوص ميثاق الأمم المّتحدة:

تتمثّل هذه الإشكاليّة في كيفية تحقيق التوافق بين أداء الدول لالتزاماتا الدوليّة من جهة، والحدّ من الآثار السلبيّة التي تلحق بـا نتيجةً لذلك من جهةٍ أخرى. فعند لجوء مجلس الأمن إلى فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فإن خياره هذا قد يحمل في طياته آثاراً سلبيّة على دولٍ غير تلك التي تستهدفها قراراته، لتجد نفسها ملزمةً بالنزول عند هذه القرارات، مهما كانت نتائج تنفيذها عليها. ومن شأن التغاضي عن ذلك، لجوء بعض الدول إلى التضحية بالتزاماتا الدوليّة في سبيل حماية نفسـها

من تلك الآثار. لذلك لم يُغفل ميثاق الأمم المتّحدة وضع حل لهذه المسألة فكانت المادة (٥٠) التي نصّت على ما يلي:

"إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع؛ فإن لكل دولة أخرى، سواءً أكانت من أعضاء الأمم المتّحدة أم لم تكن، تواجه مشاكل اقتصاديّة خاصّة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير، الحقّ في أن تتذاكر مع مجلس الأمن بصدد حل هذه المشاكل".

وما هذا النصّ إلاّ استكمالاً للمادة (٤٩) التي تؤكّد على ضرورة تكافل الدول في تحمل عبء ما يُنفذه مجلس الأمن من تدابير:

"يتضافر أعضاء الأمم المتّحدة على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي قررها مجلس الأمن"[١].

وهذا المنطق لم يكن غريباً عن عهد عصبة الأمم، وإن كان قد اتخذ صيغةً أقل وضوحاً وتفصيلاً مما عليه الحال في المادة (٥٠)، وذلك عبر الفقرة (٣) من المادة (١٦) التي سبق وأُشير مراراً إلى استناد العصبة إليها في فرض عقوباتا الاقتصاديّة. إذ تنصّ هذه الفقرة على توفير الدول دعماً متبادلاً فيما بينها، عندما يتعلق بالتدابير المتخذة بموجب المادة (١٦) من عهد العصبة للتخفيف من الخسائر الناجمة عن ذلك[٢].

1- Margaret Doxey, (United Nations Sanctions: Lessons and Experience), Diplomacy & statecraft, vol.11, No.1, Published by Frank cass, London, March 2000, p.6.

٢- نصت الفقرة (٣) من المادة (١٦) على ما يلي:

"The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their Member by the

وبالفعل شكّلت العقوبات التي فُرضت على إيطاليا عام ١٩٣٥ مناسبةً مبكرةً، طُرحت فيها مسألة الآثار السلبيّة، التي تطال الدول إثر التزامها بتنفيذ العقوبات والآليات التي يُمكن أن يتمّ تعويضها بـا. إذ كانت كلّ من يوغسلافيا وسويسرا ورومانيا وهنغاريا والنمسا قـد اشتكت، بشكلٍ خاصّ، من تأثر اقتصادها سلبيّاً نتيجة تلك العقوبات، وطرحت عندئـذٍ بعض الدول،كبريطانيا وروسيا، إمكانية تقديمها مساعدةً وفق المادة (١٦)، لكن بشكلٍ عام لم تؤخذ هذه المسألة آنذاك على محمل الجدّ شأنا شأن الالتزام بتنفيذ العقوبات نفسه علـى النحو الذي تمّ عرضه في الفصل التمهيدي[١].

وقد استفاد واضعوا ميثاق الأمم المتّحدة من هذه التجربـة وعملـوا علـى تطويرها؛ فكانت المادة (٥٠) لتشجع الدول على أداء التزاماتها، ولتكون وجهـاً آخر من وجوه تجسيد نظريّة الأمن الجماعيّ في الميثاق، بما تعكسه من تكافلٍ دولي في تحمّل أعباء ما تتخذه الأمم المتّحدة من تدابير[٢].

من جهةٍ أخرى يُمكن أن يُنظر إلى هذه المادة، فيما يتعلق بعقوبـات الأمـم المتّحدة الاقتصاديّة، على أنّها وسيلة لضبط آثار هذه العقوبات، لتنسجم بذلك مع مبادئ القانون الجنائيّ التي تُقر بضرورة عدم امتداد آثار العقوبة إلى غير الطـرف

---

covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League."

1- Donald G.Boudreau, (UN Sanctions Burden Sharing: Article 50 of the UN Charter and Assistance to Third States, Diplomacy & Statecraft), Vol.9 No.1, published by Franck Cass, London, March 1998, p.28- 29- 30.
من أجل المزيد من التفاصيل انظر ما ورد سابقاً حول أهداف العقوبات الاقتصـادية الدوليّـة في عصر التنظيم الدولي، أولاً: عصبة الأمم ص ٤٢، وما بعدها، وكذلك الفقرة المعنونة: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المتخذة من قبل منظمة عصبة الأمم والأمم المتّحدة، ص١٨، وما بعدها.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّـة العامـة للجـزاءات في القـانون الـدوليّ"، مرجـع سـابق، ص٣٢٤.

المستهدف بها، وما ذلك إلاّ انعكاس لمبدأ شخصية العقوبة من جهة، ومبدأ تناسبها مع الجريمة من جهةٍ ثانيةٍ[١].

ولم تشهد مسيرة العقوبات التي فرضتها الأمم المّتحدة مطالباتٍ مبنيـةٍ علـى المادة (٥٠)، إلاّ في حالاتٍ محدودةٍ تمثّلت في كل من العقوبات علـى روديسـيا والعراق ويوغسلافيا الاتحاديّة[٢].

فعلى الرغم من إشارة مجلـس الأمـن في قـراره S/RES/748 (1992) إلى ضرورة إيلاء اهتمام خاصّ للمشاكل الاقتصاديّة الناجمة عن تنفيذ التدابير العقابيـة التي فرضت بموجبه على ليبيـا[٣]، وإدراج القـرار S/RES/917 (1994) مهمـة دراسة مشاكل مماثلة في إطار اختصاص لجنة العقوبات الخاصّة بحالة هايتي[٤]، إلاّ أن المجلس لم يشهد طرحاً جدياً للمادة (٥٠) كما في الحالات الـثلاث المـذكورة[٥]. والمقصود بجدية الطرح في هذا السياق ما لاحظناه من خلال دراسة وثائق الأمـم المّتحدة ذات الصلة من أبعادٍ اتخذتا مطالبات الدول الناجمة عن قيمة الأضرار، وما أسفرت عنه من تحركاتٍ دوليّةٍ لدراسة أساليب المساعدة.

1- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.69.

2- Margaret P.Doxey, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects on Nontarget States published in "Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft", Op. cit., p.186.

٣- انظر الفقرة الفرعية (و) من الفقرة (٨) من القرار المذكور.

٤- انظر الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة (١٤) من القرار المذكور.

٥- طرحت مالطا مسألة تأثر علاقاتا الاقتصاديّة الثنائيّة مع ليبيا نتيجة هذه العقوبات، لاسيّما في مجال فرص الاستثمار، انظر في ذلك وثيقة الأمم المّتحـدة S/PV.3864، p.43 كمـا طرحت الدومنيكان ذلك فيما يتعلق بهايتي، انظر وثيقة الأمـم المّتحـدة S/1994/1265، دون أن يتخذ المجلس إزاء ذلك أيّ إجراءات.

وكان الحلّ الذّي قدّمه الميثاق لمعالجة المشاكل الاقتصاديّة الناجمة عن اتخـاذه لتدابير قمع أو منع، سواء أكانت عقوبات اقتصاديّة أم غيرها، قد أثار مجموعةً من التساؤلات حول المقصود بمثل هذه المشاكل، وآليّة التعامل مع طلبات المسـاعدة المقدّمة من الدول المتضررة، والتي اصطُلح على تسميتها في الأبحاث التي تناولتـها بالطرف الثالث (Third States Party)، لاسيّما في ظلّ افتقار هذه المادة لأجوبةٍ عن هذه التساؤلات. مما يُفسح المال للتطبيقات العمليّة للإجابة عن ذلـك، مـن خلال عمل اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة، وتعزيز دور المنظمة التابعـة للجنة القانون الدوليّ (اللجنة السادسة)[١].

٢- أنماط المشاكل الاقتصاديّة الخاصّة الناجمـة عـن تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة:

تثير الصعوبات التي تنشأ عن الالتزام بتنفيذ العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّـة تساؤلاتٍ، تتعلق بتحديد طبيعتها، ومدى ارتباطها الفعليّ بمثل هذا الالتزام. وبدايةً لا بدّ من التأكيد على أن أبرز العوامل التي تحدد نسبة تأثر دولـة مـا بتنفيـذها لقرارات العقوبات. وبالتالي مدى معاناتا من مشاكل اقتصاديّة فعليّة نتيجة ذلـك هو مستوى العلاقات الاقتصاديّة بين الدولتين. فرغم أن الدول الـمحاورة للدولـة المستهدفة قد تكون صاحبة النصيب الأكبر من الأضرار الناجمة عن العقوبات، إلاّ أن مستوى العلاقات الاقتصاديّة الثنائيّة، وبالتالي هذه الأضرار، يجب ألاّ يتمّ حصره بمثل هذا العامل الجغرافي فقط، لاسيّما في ظل تطور أشكال ووسائل إقامة الروابط

١- انظر على سبيل المثال تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة: تنفيـذ أحكام ميثاق الأمم المتّحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات، الدورة (٥٩)، وثيقة الأمم المتّحدة ذات الرقم A/59/334 تاريخ ٢٠٠٤/٩/٧.

الاقتصاديّة بين الدول[١]. يضاف إلى ذلك متانة اقتصاد الدّولة، ودرجة الصعوبات التي يعانيها بشكلٍ سابقٍ على الالتزام بالعقوبات، وإمكانية إيجاد بدائل عن الموارد والأسواق التي تخسرها نتيجة هذا الالتزام[٢]. كما لا بدّ من التمييز بين الآثار الناجمة عن فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والآثار الإجماليّة لمل الأزمة التي تفرض في سياقها، كوجود حالة حرب مثلاً، فكثيراً ما تتشابك هذه الآثار ويصعب التمييز فيما بينها[٣].

وباستحضار التقسيم الذي توصل إليه فريق الخبراء الخاصّ الذي تأسس عملاً بالفقرة (٤) من قرار الجمعيّة العامة A/RES/52/162 تاريخ ١٩٩٨/١/١٥، بناءً على اقتراح من الأمين العام للأمم المتّحدة، والذي ضم مجموعة من ذوي الاختصاصات المختلفة ذات الصلة[٤]، يُمكن أن يتمّ تصنيف هذه الخسائر الاقتصاديّة في الفئات الآتيّة:

1- Margaret P.Doxy, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects On Nontarget States, Op. cit., p.183- 184

2- Donald G.Boudreau, (UN Sanctions Burden Sharing…), Op.cit., p.36.

٣- وثيقة الأمم المتّحدة A/48/573 – S/26705 المتضمّنة تقرير الأمين العام عملاً بمذكرة رئيس مجلس الأمن S/25036 بشأن تقديم المساعدة الاقتصاديّة إلى الدول المتضررة من تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغسلافيا الاتحاديّة (صربيا والجبل الأسود)، الفقرتين (٧٠- ٧١).

٤- نصّت الفقرة (٤) من القرار المذكور أعلاه والمتخذ في ١٥ كانون الأول ١٩٩٨ على ما يلي:
"توافق على اقتراح الأمين العام عقد اجتماع لفريق خبراء مخصص في النصف الأول من عام ١٩٩٨ بغية وضع منهجيّة، يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي تلحق فعلا بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ، وتطلب، في هذا الصدد، أن يولي فريق الخبراء الاعتبار الواجب للمشاكل والاحتياجات الخاصّة للبلدان النامية التي تواجه مشاكل اقتصاديّة خاصّة ناجمة عن تنفيذ تدابير الإنفاذ. وتوافق ايضا على توصية الأمين العام بأن يستكشف فريق الخبراء تدابير ابتكاريّة وعمليّة للمساعدة التي يمكن أن تقدّمها المؤسسات

أ- آثار مباشرة: تتمثلّ بما تتكبده الدّولة من خسائر، تنجم بشكلٍ مباشرٍ عـن إلغاء العقود والاتفاقيات مع الدّولة المستهدفة، أو قطع العلاقات الاقتصاديّة معهـا. وتتصل هذه الآثار في أغلب الأحيان بالحساب الجـاري في ميـزان المـدفوعات، كالصادرات والواردات السلعية أو الخدمية، لكنها قد تتصل بحساب رأس المال؛ كما في حالة إيقاف المشاريع الاستثماريّة، أو الشحنات والمعاملات، أو طلبات البضائع.

ب- آثار غير مباشرة: تتمثل في الآثار السلبيّة التي تطرأ علـى المؤشـرات الاقتصاديّة المحلية، أي المؤشرات المتعلّقة بكلّ من الناتج المحليّ والاستثمار والعمـل والميزانية. ويندرج في إطارها قطاعات الإنتاج المتوقفة نتيجة عدم توافر مواد معينة مشمولة بالعقوبات، أو نتيجة ارتفاع تكلفة الحصول عليها. كما تشمل هذه الآثار الخدمات الماليّة المعلّقة وضرائب الأرباح وإيرادات التعرفة المهـدورة، إضـافة إلى الخسائر الناتجة عن فقدان فرص العمل في الدّولة المستهدفة، وما يُسفر عنه من زيادة في النفقات الاجتماعيّة[١].

ت- آثار ثانويّة: تؤثّر على جملة العلاقات الاقتصاديّة المتبادلة فيما بين الدول المتضررة، كما في حالة العقوبات على يوغسلافيا الاتحاديّة، حيث تضرر قطـاع النقل بشكلٍ أثّر على مجمل العلاقات المتبادلة بين دول المنطقة الجغرافيّة عامةً[٢].

ذات الصلة سواء داخل منظومة الأمم المتّحدة أم خارجها إلى الدول الثالثـة المتضـررة، وتطلب إلى الأمين العام أن يقدّم إلى الجمعيّة العامة في دورتا الثالثة والخمسين تقريراً عن نتائج اجتماع فريق الخبراء".

١- انظر في ذلك وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧ المتضمّنة تقريـر الأمين العام حول تنفيذ أحكام الميثاق المتّصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الطرف الثالـث المتضررة من تطبيق الجزاءات، ص٧.

٢- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، وثيقة الأمم المتّحـدة A/51/317 تاريخ ١٩٩٦/٨/٣٠، ص ٨.

كما أضاف الفريق تصنيفاً آخرَ للأضرار الناجمة عن العقوبات ذات الصلة بطبيعتها، فمنها ما يتعلق بالقطاع التجاريّ، ومنها ما يتعلق بالقطاع الماليّ، ومنها ما يتعلق بالصلات الخاصّة مع البلد المستهدف، كالمشاريع المشتركة، لكن نتيجة الاتساع في هيكلية الصلات القائمة بين الدول، وتنوعها فإنّ مثل هذا التصنيف القطاعيّ تزداد صعوبته[١].

وُيمكن فهم هذه الآثار بالعودة إلى الحالات التي تمّ تطبيق المادة (٥٠) فيها، حيث تظهر بشكلٍ واضحٍ، وإن كان بنسبٍ متفاوتةٍ:

- روديسيا الجنوبيّة: شهدت العقوبات على روديسيا الجنوبيّة أولى حالات تطبيق المادة (٥٠)، حيث كانت زامبيا أبرز الدول المتضررة من فرض العقوبات على جارتها، وكان ذلك قد جاء نتيجة ارتباط اقتصادها إلى حدٍ كبيرٍ باقتصاد روديسيا، مما جعلها ترفض في البداية التنفيذ الكامل لعقوبات مجلس الأمن. الأمر الذي دفع المجلس إلى احتواء هذا الموقف عبر مطالبته الدول الأعضاء بتقديم المساعدة الاقتصاديّة إلى زامبيا في قراره (S/RES/277 (1970[٢]، وقد تميزت هذه التجربة كتجربة أولى في تطبيق المادة (٥٠) بالآتي:

١- وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧ المتضمّنة تقرير الأمين العام حول تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الطرف الثالث المتضررة من تطبيق الجزاءات، ص٨.

٢- إلى جانب زامبيا، طالبت كل من ملاوي وبتسوانا والبرتغال، نيابة عن موزامبيق، مستعمرتا السابقة، بالتعويض عن الأضرار التي أصابتها جراء هذه العقوبات، غير أن مجلس الأمن لم يتخذ اي إجراء بشأنا. د.عبد الله الأشعل، النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ، مرجع سابق، ص٣٢٥. ثم عادت موزامبيق بعد استقلالها عن البرتغال لتطالب بالتشاور بموجب المادة (٥٠) مما دفع مجلس الأمن إلى أن يصدر قراراً خاصاً يطالب الدول فيه بتقديم مساعدة ماديّة فوريّة، انظر بشكل خاص الفقرات (٩- ١٠-

أولاً: تضمين القرار (1968) S/RES/253، والذي يُعدّ حجر الأساس في العقوبات على روديسيا الجنوبيّة، إشارةً صريحةً إلى ضرورة النظر إلى المشاكل الاقتصاديّة الخاصّة وفق منطق المادة (٥٠)[١].

ثانياً: ما أبداه المجلس من متابعة مستمرة لحالة زامبيا في عدة قرارات صادرة عنه، وتشكيله لفريقٍ خاص لدراسة وتقييم خسائرها[٢]، ليصدر قراراته بناءً على تقرير هذا الفريق بتقديم المساعدة إلى زامبيا[٣].

- العراق: كانت الحالة العراقيّة أبرز الحالات التي طُرحت فيها المادة (٥٠) على طاولة البحث في أروقة الأمم المتّحدة بين عامي ١٩٩٠- ١٩٩٨، لاسيّما أن هذه العقوبات قد شملت في مرحلتها الأولى كلّ من العراق والكويت على حد سواء، وكان لكلّ من الأردن ومصر وتركيا النصيب الأكبر من هذه الخسائر[٤].

---

١١) من القرار S/RES/411(1977) تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ والذي لم يتضمن اية إشارة للمادة (٥٠).

1- Margaret P.Doxey, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects On Nontarget States, Op. cit., p.195.

٢- تشكل هذا الفريق بموجب قرار مجلس الأمن S/RES/327(1973).

٣- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/329(1973) . ومن المقالات المبكرة التي تناولت آثار العقوبات التي فرضت على روديسيا الجنوبيّة بشيء من التفصيل:
Johan Galtung, (On The Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the case of Rhodesia, World Politics), Volume 19, Issue 3(Apr., 1967) p.378- 416.

4- Margaret P.Doxey, United Nations Economic Sanctions,Op.cit, p.187.
وقد قُدرت خسائر مصر نتيجة توقف تجارتا مع العراق بما قيمته "٤،٥" بليون دولار بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩١. أما تركيا فكانت معظم خسائرها ناتجة عن توقف عقود النفط، إذ أنّ ٦٠% من اعتمادها النفطي كان آنذاك على العراق. ولم تتقدم تركيا ومصر

ومن الملاحظ أن المادة (٥٠) لم تظهر في قرارات العقوبات المتعلقة بـالعراق، حتى في القرار S/RES/669 (1990) الذي عهد إلى لجنة العقوبات المنشأة مسبقاً بمهمة دراسة الطلبات المقدمة بموجبها[1].

ويُمكن إجمال المشاكل الاقتصاديّة التي أحالت الدول طلباتـها بشـأنها إلى مجلس الأمن بالآتي:

- خسائر ناجمة عن وقف الصادرات والواردات، وما ينتج من خلل في البنية الاقتصاديّة من ارتفاع في معدلات التضخم أو النمو الاقتصاديّ أو الخلل في ميزان المدفوعات، ويرتبط بذلك الزيادة الحاصلة في الأسعار، نتيجة عدم توافر سلعة معينة

برسائل حول خسائرها كبقية الدول، وبالنسبة إلى الأردن فقد توزعت خسائر اقتصـادها في عام ١٩٩٠، وفقاً للمؤسسة العربّية لضمان الاستثمار، على النحو الآتي:
- فقدان الأسواق العراقية التي مثّلت ما يزيد على ٥٠% من صادرات الأردن.
- خسائر دعم الموازنة من خلال المنح التي كانت تقدّم لها من قبل الكويت والعراق.
- خسارة القروض الأردنية للعراق والتي قدّرت بقيمة ٣١٠ مليون دولار.
- خسارة الترانزيت والسياحة التي قدّرت بقيمة ٧١٠ مليون دولار.
- خسائر من المستوردات النفطية حيث كان الأردن يحصل على منح نفطية من الكويـت تقدّر بقيمة ٦٠ مليون دولار سنوياً، هذا بالإضافة إلى خسائر تتعلق بتحويلات العمـال.
عامر التميمي، الأبعاد الاقتصاديّة للغزو، ورد ضمن "الغزو العراقي للكويـت: الوقـائع وردود الفعل- التداعيات"، عالم المعرفة رقم ١٩٥, سلسلة كتب ثقافية شهرية يصـدرها المجلس الوطنيّ للثقافة والفنون والآداب، الكويت، آذار، ١٩٩٥ ص٢٤٨.

١- انظر القرار S/RES/669(1990) المشار إليه الذي تمّ تكريسه لموضوع الطلبات المقدّمـة بموجب المادة (٥٠).

وارتفاع أسعار السلع البديلة للسلع المشمولة بالعقوبـات وتكـاليف تأمينـها، كالفيليبين والباراغواي والسودان والأردن واليمن[١].

- خسائر تتعلق بالاتفاقيات والعقود الدوليّة التي تمّ وقف العمل بـا تنفيـذاً للعقوبات، سواء أكانت موقعة أم قيد التوقيع، كرومانيا وبولندا ويوغسلافيا[٢].

- خسائر مرتبطة بالقطاع النفطيّ ناجمة عن وقف اتفاقيات الشراء أو الائتمان المتعلقة بالنفط، والزيادة المترتبة في أسعار النفط وتكاليف تأمين الـنفط البـديل، وتتفاقم المشكلة عندما يكون النفط عماد اقتصاد الدّولة، مما يتـرك آثـاره علـى قطاعات اقتصاديّة أخرى. ويُمكن القول إن هذه المشكلة كانت مشـكلة عامـة جمعت بين غالبية الدول التي تقدّمت بمطالب حول تضررها من هذه العقوبات[٣].

١- انظر بشكل خاصّ الرسائل الواردة إلى الأمين العام للأمم المتّحدة من الممثـل الـدائم في الأمم المتّحدة لكل من الدول التالية:
الفيليبين: S/21712 تاريخ ١٩٩٠/٩/٥ والباراغواي:S/21775 تـاريخ ١٩٩٠/٩/١٧
وبنغلاديش:S/21856 تاريخ ١٩٩٠/١٠/١٠ والسودان:S/21930 تاريخ ١٩٩٠/١١/٦
وباكستان:S/21776 تـاريخ ١٩٩٠/٩/١٧ والهنـد:S/21711 تـاريخ ١٩٩٠/٩/٥
والأردن:S/21620 تـاريخ ١٩٩٠/٨/٢٤ والـيمن:S/21748 تـاريخ ١٩٩٠/٩/١٣
ولبنان:S/21686 تـاريخ ١٩٩٠/٨/٣١ وسـيريلانكا:S/21710 تـاريخ ١٩٩٠/٩/٥
وتونس:S/21649 تـاريخ ١٩٩٠/٨/٢٧ ورومانيـا:S/21643 تـاريخ ١٩٩٠/٨/٢٧
وجيبوتي: S/22209 تاريخ ١٩٩١/٢/٨، ويُلاحظ أن مصر وتركيا لم تتقدم برسائل مماثلة رغم أنها في مقدمة الدول المتضررة.

٢- انظر الرسائل المشار إليها مسبقاً والواردة من ممثلي كلّ من السودان، رومانيا، إضـافة إلى الرسائل الواردة من الممثل الدائم لكل مـن بولنـدا:S/21808 تـاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ ويوغسلافيا الاتحاديّة:S/21618 تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٣.

3- Iraq Sanctions: Humanitarian And Implications And Options For The Future, A Report Prepeared By A Group Of NGOs, 2002, p.23- 24, Available At Global Policy Website At The Following Link:
«http//www.globalpolicyforum.org/component/content/…/41947.htm»

- وقف المنح وبرامج المعونات التي تتلقاها الدّولة المتضررة من العراق والكويت أو أحدهما، وتأجيل أو وقف تنفيذ البرامج الاستثمارية المشتركة، كتونس واليمن وجيبوتي[١].

- أضرار ناجمة عن توقف الدّولة المستهدفة عن دفع ديونها إلى الدّولة المتضررة، مثل رومانيا[٢].

- الآثار السلبيّة الناتجة عن عمل الشركات العاملة في الدّولة المستهدفة، لاسيّما في حال عدم قدرتها على تصفية أعمالها وممتلكاتها، مثل بولندا[٣].

- عودة المواطنين العاملين في الدّولة المستهدفة، بموجب عقود خاصّة أو اتفاقيات تعاون فنّي، وما ينجم عن ذلك من فقدان لتحويلاتهم المالّية وارتفاع نسب البطالة الناجمة عن ذلك[٤].

إذا كانت تلك هي الخسائر الإجماليّة للدول المتضررة في هذه الحالة، فماذا عن خسائر الاقتصاد السوري؟ وكيف تعاملت معها سورية؟

طالت الآثار السلبيّة للعقوبات على العراق قطاعات متعددة من الاقتصاد السوري، مما دفع سورية لاستخدام الحقّ المنصوص عليه في المادة (٥٠)، فتقدمت برسالة إلى الأمين العام للأمم المتّحدة مرفقةً بها دراسة لهذه الآثار أعدها فريقٌ من الباحثين من اللجنة الاقتصاديّة والاجتماعيّة لغربي آسيا التابعة للأمم المتّحدة،

١- انظر على سبيل المثال الرسائل المشار إليها والواردة إلى الأمين العام للأمم المتّحدة من ممثلي سيشل وتونس وجيبوتي واليمن.

٢- انظر في ذلك رسائل كل من رومانيا ويوغسلافيا الاتحاديّة وبولندا.

٣- انظر في ذلك رسائل كل من بولندا وبلغاريا ورومانيا ويوغسلافيا الاتحاديّة وتشيكوسلوفاكيا.

٤- انظر الرسائل الواردة من الفيليبين والسودان ولبنان وبنغلاديش وباكستان والهند والأردن واليمن وسيريلانكا وتونس ويوغسلافيا الاتحاديّة.

بالتعاون مع جهات رسمّية وغير رسمّية في سورية[١]، وخلص هذا الفريق إلى تصنيف خسائر الاقتصاد السوري على النحو الآتي:

أ- خسائر اقتصاديّة مباشرة:

- خسائر الجاليّة السورية في الكويت[٢].

- الخسائر التي نشأت داخل سورية، كتلك التي طالت خزينة الدّولة ومنشآت وأفراد عاملين داخل إطار سورية.

- انخفاض قيمة تحويلات السوريين من الخارج[٣].

- خسائر قطاع التجارة الخارجيّة، وتتعلق بصادرات سـورية إلى الكويـت والعراق وأقطار الخليج الأخرى والأردن، والخسائر المتعلقة بالواردات والترانزيت.

- خسائر القطع الأجنبي الناتج عن السياحة[٤].

- خسائر خزينة الدّولة من الضرائب والرسوم[٥].

- خسارة منحة مقدّمة من الكويت إلى سورية في المال الزراعي[٦].

- خسائر تتعلق بعوائد مرور النفط العراقي[٧].

١- انظر الوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤ المتضمّنة رسـالة مـن الممثـل الـدائم للجمهورية العربيّة السورية في الأمم المتّحدة مرفقاً بها الدراسة.

٢- انظر ملحق الدراسة رقم "١" والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٣- انظر ملحق الدراسة رقم "٢" والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٤- انظر ملحق الدراسة رقم "٣" والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٥- انظر ملحق الدراسة رقم "٤" الوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٦- انظر الصفحة ١٧ من الدراسة المشار إليها أعلاه والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٧- انظر الصفحة ١٧ من الدراسة المشار إليها أعلاه والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

ب- خسائر اقتصاديّة غير مباشرة:

وهي مجموعة الخسائر المتوقع أن تحدث نتيجة استمرار أو تفاقم الآثار المباشرة، ورغم اعتراف التقرير بصعوبة حصرها، لكنّه عمل على ذكر بعضاً منها، كالخلل المتوقع في ميزان المدفوعات وارتفاع أسعار الإيرادات الناجم عن انخفاض سعر الليرة في الأسواق الداورة، وانخفاض القيمة الحقّيقية للفائدة على الودائع المصرفية وتقلص الناتج القومي، والحدّ من توسع استثمار القطاع الخاصّ في المشروعات الإنتاجيّة السلعيّة منها والخدميّة[١].

يُشار في هذا السياق إلى تشابك الآثار الناجمة عن الغزو العراقي للكويت، مع الآثار الناجمة عن العقوبات التي فرضها مجلس الأمن إثر هذا الغزو. حيث تولّت لجنة التعويضات التابعة للأمم المتّحدة (United Nations Compensation Commission- UNCC) التي أُنشأت بموجب القرار (1991) S/RES/692 تنظيم المطالبات الدوليّة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الغزو العراقي للكويت، وكان القرار (1990) S/RES/674 قد ذكّر العراق بضرورة تحمّله لمسؤوليته الدوليّة الناجمة عن احتلاله غير المشروع للكويت. أمّا القرار (1991) S/RES/686 فقد جعل قبول العراق هذه المسؤولية أحد شروط وقف الأعمال الحربيّة في حرب الخليج، بينما أكّد القرار (1991) S/RES/687 على عدة أمورٍ تتعلق بمسؤولية العراق عن أضرار الحرب، ونصّ على ضرورة إنشاء صندوق خاصّ، ولجنة لإدارته لدفع التعويضات عن الدعاوى الناجمة عن هذه المسؤوليّة[٢].

١- انظر الصفحتين ١٧- ١٨ من الدراسة المشار إليها أعلاه والمنشورة بالوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤.

٢- انظر قرارات مجلس الأمن (1990)S/RES/674 ، (1991)S/RES/686 ، (1991)S/RES/687. وقد تقدمت حوالي مئة حكومة بمطالبات للجنة التعويضات، كذلك تقدّمت وكالة الأمم المتّحدة

- يوغسلافيّا الاتحاديّة:

بالحديث عن العقوبات على يوغسلافيا الاتحاديّة، نجد أن ثماني دولٍ تقـدّمت بمطالبات بموجب المادة (٥٠)، منها سبعٌ في الإقليم الجغرافي الداور، وهي ألبانيـا وبلغاريا وهنغاريا ورومانيا وسلوفاكيا وأوكرانيا ومقدونيا، حيث نجمت خسائرها عن انقطاع وتيرة العلاقات التجاريّة مع الدّولة المستهدفة، بالإضـافة إلى تعطـل حركة الملاحة النهريّة في الإقليم[١]، أمّا الدولة الثامنة فهي أوغنـدا الـتي تضـرر اقتصادها جرّاء إلغاء بعض المشاريع المشتركة[٢].

ثانياً: آليّة التعامل مع المشكلات الاقتصاديّة الخاصّة المترتبة على العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

١- أساليب تحليل المشكلات الاقتصاديّة الخاصّة المترتبة على العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة:

لغوث اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا) وبرنامج الأمم المتّحدة للتنمية ومكتب المفـوض السـامي للأمم المتّحدة لشؤون اللاجئين بأكثر من ثلاثة آلاف مطالبة بالنيابة عن فلسطينيين وآخرين ليسوا في وضع يمكنهم من تقديم مطالبات عبر حكومة. وخلال الفترة الواقعة ما بين عامي ١٩٩٤ – ١٩٩٨ تم حسم مطالبات تعود لحكومات ومنظمات دوليّة لتوزيعها على مستحقيها، وبحلـول نهاية أكتوبر ١٩٩٨، كان قد تمّ حسم ٢.٥ مليون مطالبة تقريبا من الفئات كافة. انظر الموقـع الإلكتروني للجنة الأمم المتّحدة للتعويضات:

«http://www.un.org/arabic/depts/uncc/»

١- انظر على سبيل المثال الرسالة الموجهة من أوكرانيا إلى الأمـين العـام للأمـم المتّحـدة S/1996/595 والرسالة الموجهة من بلغاريا S/1996/721 .

2- Margaret P.Doxey, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects On Nontarget States, Op. cit., p.190.

على الرغم من تعدد حالات تطبيق المادة (٥٠) لكن لم يكن ثمّة منهجيةٌ موحدةٌ معترفٌ بها دولياً، من أجل تقييم المشاكل الاقتصاديّة الخاصّة التي تواجه الدول غير المستهدفة، والمتضررة من تنفيذ العقوبات[١]، وقد طرحت عدّة أساليب يُمكن أن يتمّ اختيار الأنسب منها وفقاً للظروف الخاصّة بكل حالة من الحالات على النحو الآتي[٢]:

أ- أسلوب تحليل السلاسل الزمنية لتغيّرات موازين المدفوعات (Times Series Analysis of Balance of Payments): يقوم هذا الأسلوب على دراسة بيانات تتعلق بالسلع والخدمات والتدفقات الماليّة، قبل مرحلة فرض العقوبات ومقارنتها بما طرأ بعدها، ويمكن أن يشمل الآثار غير المباشرة، على بعض المتغيرات المحلّية كالناتج القومي ومعدلات الاستثمار والعمالة والميزانية[٣].

ب- أسلوب مسح الشّركات من خلال العينات الطبقية (Stratified Sample Of Firms): يتطلّب هذا الأسلوب توافر بيانات حديثة، مأخوذة قبل وجود العقوبات حول الشركات وغيرها من المؤسسات

١- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، الوثيقة A/51/317 تاريخ ١٩٩٦/٨/٣٠، ص ٦.

٢- انظر حول هذه الأساليب:

- وثيقة الجمعيّة العامة: رقم A/53/312 السابق الإشارة إليها والتي عرضت لكل من هذه الأساليب ص٢١- ٣٣.

-Margaret P.Doxey, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects On Nontarget States, Op. cit., p.186.

٣- انظر في تطبيق هذه الطريقة الورقة التي أعدها موظفو البنك الدوليّ حول العقوبات على يوغسلافيا الاتحاديّة:

Impact of Implementing United Nations Sanctions Against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) IMF: EBS/94/229, December 1994.

الاقتصاديّة المتضررة بوجودالعقوبات، تتعلّق على سبيل المثال بمعدلات المبيعات، أو عدد العمال للعمل على مقارنة هذه البيانات بما طرأ من تغيراتٍ لاحقةٍ على فرض العقوبات[١].

ت- أسـلوب التـدفقـات التجاريّـة الثنائيّـة (Gravity Model Of Bilateral Trade Flows): يراقب هذا الأسـلوب حجم التجارة الثنائية بين البلدين عبر رصد مجموعةٍ كبيرةٍ من المؤشرات للقـوى الأساسية التي تحدد حجم التجارة الثنائية من السلع (الـواردات والصـادرات)، لُيضاف إليها متغيراتٍ مستقلةً إضافّيةً، تعكس أثر العقوبات ومدتا[٢].

ث- أسـلوب معادلـة انحـدار صدمـات الدخـل (Regression Equation Of Income Shock): والذي يدرس المتغيرات التي تصيب الدخل نتيجة العقوبات[٣].

ج- أسـلوب عمليّـة التحليـل الهرمـي لمسـوحات الإدراك (Analytic hierarchy Of Sanctions- Induced Effects): تتضـمن هذه الطريقة مجموعة واسعة من العوامل التي يتمّ ترتيبها في بنـاءٍ هرمـي وفقـاً لأولويتها بغية تحليل آثارها، وتتضمن مجموعة واسعة من العوامـل مـن ضـمنها العوامل السياسّية والاجتماعّية[٤].

١- وثيقة الجمعّية العامة رقم A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧، ص٢١-٣٣.

٢- وثيقة الجمعّية العامة رقم A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧، ص٢١- ٣٣.

٣- وثيقة الجمعّية العامة رقم A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧ ص ٢١-٣٣.

4- Iwan Azis and Walter Isard, (The Use Of The Analytic Hierarchy Process In Conflict Analysis And An Extension), Peace Ecomonics Peace Science and Public Policy, Vol. 3, No. 3, 1996, p.17.

ومن الأساليب التي اعُتمدت في محاولة التوصل لتقييم موضـوعي للمشـاكل الاقتصاديّة الناجمة عن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، العمل على إرسال بعثة خاصّة للقيام بذه المهمة، لاسيّما في حالة البلدان الأكثر تضرراً، إمّا بتكليفٍ من الأمـين العام للأمم المّتحدة، حيث قامت على سبيل المثال بعثة خاصّة بالتعاون مع الحكومة الأردنية بدراسة مشاكل الاقتصاد الأردني المترتبة على التزامه بالعقوبات، وقدّمت تقريراً إلى الأمين العام تضمّن ما توصلت إليه من خطورة الحالة في الأردن وضرورة تقديم المساعدة إليه[١]. أو بموجـب قـرار مـن مجلـس الأمـن، ففـي قـراره S/RES/327 (1973) عهد المجلس إلى بعثة خاصّة تألّفت من ممثلي كل من النمسا وإندونيسيا والبيرو والسودان، بمساعدة ستة خبراء من الأمم المّتحدة، بمهمة تقيـيم الصعوبات الاقتصاديّة التي تعانيها زامبيا، لاسيّما في مجال النقل والمواصلات[٢].

٢- أنواع المساعدات المقدّمة للدول المتضـررة مـن تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة:

قبل أن ندخل في تفاصيل هذه المساعدات لا بدّ من التأكيد على أن نصّ المادة (٥٠)، لم يورد أيّ ذكر لمفهوم المساعدة أو أشكالها، بل اقتصر على إقرار حـقّ

١- ترأس البعثة السيد جان ريبير، مدير عام التنميّة والتعاون الاقتصاديّ الدوليّ سابقاً. انظـر تقرير الأمين العام الذي أعد عملاً بمذكرة رئيس مجلس الأمن S/25036 بشـأن مسـألة المشاكل الاقتصاديّة الخاصّة التي تواجهها الدول نتيجة للجزاءات المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المّتحدة، وثيقة الأمم المّتحدة A/48/573 – S/26705 تـاريخ ٨/ ١٩٩٣/١١، الفقرة (٢٩). وانظر أيضاً رسالة الأمين العام للأمم المّتحدة إلى رئيس مجلس الأمن التي تضمّنت تقرير اللجنة، الوثيقة S/21938 .

٢- وثيقة الأمم المّتحدة A/48/573 – S/26705 السابق الإشارة إليهـا، الفقـرتين (١١- ١٢).

الدّولة المتضررة في التشاور مع مجلس الأمن، لذلك نستعين بالواقع العمليّ للتوصل إلى الآليّة التي تمّ فيها تقديم المساعدة إلى الدول المتضررة.

أ- مساعدات مقدّمة من دول بصورةٍ إفراديّة: رغم أن هـذه المسـاعدات كانت بناءً على نداءات من الأمم المتّحدة، إلاّ أنّها لم تنفذ في إطارها، إذ لا يوجد آليّة محددة تحكم هذه المسألة في الأمم المتّحدة، وقد تطرّقت محكمة العدل الدوليّـة (ICJ) في رأيها الاستشاريّ بشأن نفقات الأمم المتّحدة، والذي تمّت الإشارة إليه مراراً[١]، إلى طبيعة المساعدات المقدّمة بموجب المادة (٥٠)، فرأت أن المسـاعدات الماليّة التي يُقرر مجلس الأمن أن للدول المتضررة في مثل هذه الحـالات الحـقّ في الحصول عليها تُعتبر جزءاً من نفقات المنظّمة[٢]. وفسّر جانبٌ من الفقه ذلك علـى أنه إضفاءٌ للسّمة الإجبارية على هذه المساهمات، لكنّ فريقاً آخرَ نزع إلى أنّـه إذا كان الطابع الإجباري ممكن من الناحية القانونيّة؛ فإنّه عملياً غير ممكن[٣].

ولعل ذلك مرده إلى تفضيل الطريقة الاختيارية من قبل الدول الأعضاء التي لا تفضّل ما يلزمها بدفع مبالغ معينة، قد تكـون مقيّـدةً بتقـديرات الـدّول

١- انظر ما ورد ذكره حول هذا الرأي ص٢٨٠، وما بعدها.

٢- انظر الصفحة (١٦٧) من الرأي الاستشاريّ على الرابط التالي:
«http://www.icj-cji.org/docket/files/49/5259.pdf»

٣- د.علي يوسف الشكري، " المنظمات الدوليّة والإقليميّة والمتخصصة: دراسـة في عصـبة الأمم والأمم المتّحدة وجامعة الدول العربيّة ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمـة الصـحة العالميّة وجمعيّة الهلال الأحمر الليبي"، دار إيتراك للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٣٤.

المتضررة لخسائرها في ظلّ افتقار الأمم المتّحدة إلى منهجيّة محددة في تقدير هذه الخسائر[١].

وقد كانت الولايات المتّحدة الأمريكيّة واليابان وألمانيا في مقدّمة الدول المانحة في حالة العقوبات على العراق، واتخذت مساعداتا عدة أشكال، كالتنـازل عـن بعض ديون الدول المتضررة مستحقة الدفع، وتقديم منح لتمويل مشاريع معينة، أو دعم إيرادات بعض الدول المتضررة[٢].

كما قام أعضاء مجموعة الدول الصناعيّة السبع إلى جانب الاتحـاد الأوروبيّ ودول الخليج وكوريا الجنوبيّة بإنشاء فريق أزمة الخليج المعنيّ بالتنسيق الماليّ لتعبئـة المساعدة الماليّة لفائدة البلدان الأكثر تضرراً[٣].

في حين قدّمت العديد من الدول في مقدمتها ألمانيا وفرنسا واليابان مجموعـة من المساعدات التقنيّة والماليّة إلى الدول المتضررة من العقوبات المفروضـة علـى يوغسلافيا الاتحاديّة[٤].

١- طرح هذا الموضوع مراراً في مناقشات اللجنة السادسة (لجنة القـانون الـدوليّ) التابعـة للجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، انظر حول ذلك: البيان الصحفي GA/L/3002 الصادر عن هذه اللجنة بتاريخ ١٩٩٦/٩/٢٦.

٢- في حالة العراق قدّمت اليابان والولايات المتّحدة الأمريكيّة مساعدات إلى الأردن، كمـا قدّمت الولايات المتّحدة مساعدات إلى كلّ من مصر والسعودية وتركيا، في حين قدّمت ألمانيا مساعدات إلى كل من مصر وسورية وتركيا. انظر في ذلك:
Donald G.Boudreau, (UN Sanctions Burden Sharing…), Op. cit., p.34- 35.

٣- ارتبط هذا الفريق بما مجموعه ١٥,٧ بليون دولار موجهة إلى كل من مصر وتركيا والأردن، الدول الأكثر تضرراً، دُفع منها ٨,٣ بليون كمنح لموازين المدفوعات وقروض ميسرة ومساعدات عينيـة وقروض مشاريع، الوثيقة A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢ الفقرة (٧١)، ص٢٢.

٤- الوثيقة رقم A/52/535 تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٧، المتضمّنة تقرير الأمين العام بشأن (تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانيّة والغوثية التي تقدمها الأمم المتّحدة في حالات الكوارث، بمـا في

ب- استجابة منظومة الأمم المّتحدة: نقصد بمنظومة الأمم المّتحدة مجموعـة المؤسسات العاملة في نطاقها، دون أن تشكلّ أحد أجهزتا الرئيسـية أو الفرعيـة كالبرامج والوكالات الدولّية المتخصصة. فعملت هذه المؤسسات علـى تقـديم مساعدات إلى الدول المتضررة عبر دعمها إنمائياً، كلٌ منها في مجـال اختصاصـه، ومن الملاحظ أن عمل هذه المؤسسات لم يتصل دائمـاً اتصـالاً مباشـراً بآثـار العقوبات، بل كان من شأنه تنفيذ مشاريع مساعدة تقنية وتمويلية واستشارية أدّت إلى الحدّ من الآثار السلبّية للعقوبات[1].

على سبيل المثال تمثّل عمل صندوق النقد الدوليّ (IMF) في تجربتي يوغسلافيا الاتحادّية والعراق، بتقديم المشورات والدعم التقني للدول المتضررة من العقوبـات، إلى جانب إتاحته لاستخدام تسهيلاته الائتمانّية، بما يُضفي طابع المرونة على آلّيـة

ذلك المساعدة الاقتصادّية الخاصّة: تقديم المساعدة الاقتصادّية الخاصّة إلى فرادى البلـدان والمناطق " تقديم المساعدة الاقتصادّية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلـس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغسلافيا السابقة")، ص٧. وانظر أيضاً الوثيقة S/26705 – A/48/573 السابق الإشارة إليها، الفقرات ١١١- ١١٢- ١١٣.

١- كانت أبرز المؤسسات التي انخرطت في هذه الأنشطة منظمة الأمم المّتحدة للأغذية والزراعة"FAO" والبنك الدوليّ للتعمير والتنمّية (IBRD) وصندوق النقد الدوليّ (IMF) ومنظمة الأمـم المّتحـدة للتنمية الصناعية (Unido) ومؤتمر الأمم المّتحدة للتجارة والتنمّية (Unictad) وبرنامج الأمم المّتحدة الإنمائي (UNDP) ومنظمة الأمم المّتحدة للطفولة (Unicef) ومنظمة العمل الدولّية (ILO)، انظر في ذلك تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكـام الميثـاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول المصنفة كطرف ثالث متضرر من تطبيق الجزاءات، الـدورة ٥٢، وثيقة الأمم المّتحدة رقم A/52/308 تاريخ ١٩٩٧/٨/٨، ص ٧-١١. و الوثيقة رقـم A/52/535 تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٧ السابق الإشارة إليها، ص ٨.

هذا وقد دعت الجمعّية العامة للأمم المّتحدة هذه المؤسسـات إلى الانخـراط في معالجـة المشاكل الاقتصادّية الخاصّة للدول الثالثة المتضررة من تنفيذ العقوبات الاقتصادّية الدولّية، انظر الفقرة (٦) من قرار الجمعّية العامة A/RES/50/51 تاريخ ١٩٩٦/١/٢٩.

مواجهة اقتصاد الدول المتضررة للعقوبات. في حين عملت منظمة الأمم المتّحـدة للطفولة (UNICEF) على تقييم الآثار السلبّية للعقوبات على الأطفال وتقـديم المشورة في مجال الإجراءات المتبعة لتلافيها[١].

ت- مساعدة الدول المتضررة عبر آليات ذات طـابع إقليمـيّ: لعبـت المنظمات الدولّية ذات الطابع الإقليميّ دوراً بارزاً في التخفيف من حـدة آثـار العقوبات الاقتصاديّة الدولّية على الدول غير المستهدفة، بما قدمّته من مسـاعداتٍ استشاريّةٍ وتقنّيةٍ ومنحٍ تمويلّيةٍ للقطاعات المتضررة في هذه الدول، أو عن طريـق تنسيق تقديم هذه المساعدات، وكان الاتحاد الأوروبيّ من الرواد في هـذا الـمـال ولاسّيما في تجربة العراق وتجربة يوغسلافيا الاتحاديّة[٢].

ومن جهة أخرى كان لمصارف التنمّية الإقليمّية دورٌ في تقديم المسـاعدات التقنّيـة والمالّية لحلّ هذه المشكلات، بما لديها من خبرات وموارد تؤهّلها للعب مثل هذا الـدور، عبر تقديم المنح والقروض الـمُيسّـرة الشروط للبلدان الأكثر تضرراً[٣].

١- انظر في ذلك: تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيـق الجـزاءات، الدورة ٥٢، وثيقة الأمم المتّحدة رقم A/52/308 تاريخ ١٩٩٧/٨/٨، ص ٨- ص١٠.

2- Donald G.Boudreau, (UN Sanctions Burden Sharing…), Op.cit., p.34- 35.

٣- مثل مصرف التنمّية الإفريقيّ ومصرف التنمّية الآسـيويّ والمصـرف الأوروبيّ للإنشـاء والتعمير ومصرف التنمّيةللبلدان الأمريكّية ومصرف التنمّيةالإسلاميّ، انظر تقرير اللجنـة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام الأمم المتّحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات بموجب الفصل السابع مـن الميثاق، الوثيقة A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢ الفقرة (٦٤) ص٢٠. وعلى سبيل المثال قدّم بنك التنمّية الإفريقيّ ما مجموعه ٨١٨ مليون دولار من المـنح والقـروض الميسـرة الشروط لتونس وسيشل وجيبوتي والسودان المتضررة من العقوبات على العراق، ومـوّل برامج دفعات سريعة تبلغ قيمتها ١٩١ مليون دولار في تونس والسودان في الفترة الواقعة ما بين ١٩٩١- ١٩٩٢. الوثيقة A/48/573 السابق الإشارة إليها، الفقرة (١٢٣).

ث- ضمان مشاركة الدول المتضررة في مشاريع تعمير وإغاثة المناطق التي تعاني من أزمة في الدّولة المستهدفة بالعقوبات: وجهٌ آخرُ من وجوه الدعم المقدم بصورةٍ غير مباشرةٍ إلى الدول المتضررة من تنفيذها لعقوبات الأمم المّتحدة، تجلّى في إتاحة الفرصة أمامها للمشاركة في إيجاد حلول، لما تعانيه الدّولة التي فرضت عليها العقوبات. ففي كلّ من حالة العراق ويوغسلافيا الاتحاديّة كانت هاتان الدولتان في حالة معاناة من نتائج الحروب التي شهدتا، وما خلّفته من نقص في الموارد في القطاعات كافة، وهنّا تمّت الاستعانة ببعض الدول المتضررة من العقوبات لسد احتياجات هذه الدول؛ فعلى سبيل المثال قامت منظمة الأمم المّتحدة للطفولة (UNICEF) بشراء ما يلزمها لتنفيذ برامجها، سواءً الاعتياديّة أم الطارئة، في يوغسلافيا السابقة، من الدول المتضررة من العقوبات. كما تمّ إعطاء أولوية لهذه الدول في تلبية احتياجات بعثات الأمم المّتحدة في حال وجودها والمساهمة في خطط التنمّية والتعمير[١].

ج- منح استثناءات للدول الأشدّ تضرراً: إن الاستثناءات الممنوحة من قبل مجلس الأمن في قراراته أو عبر لجنة العقوبات الخاصّة بكلّ حالة من شأنا أن تحد من الخسائر الناجمة عن العقوبات، هذه الاستثناءات تتعلّق بسلع أو خدمات أساسية بالنسبة للدولة المتضررة.

على سبيل المثال في حالة العراق وافقت لجنة العقوبات على طلب الأردن استئناف استيراد النفط ومشتقاته من العراق، أمّا في حالة يوغسلافيا الاتحاديّة فقد تعددت الاستثناءات التي منحتها لجنة العقوبات؛ فشملت كلاً من ألبانيا وهنغاريا ورومانيا وجمهوريّة مقدونيا اليوغسلافيّة السابقة[٢].

١- وثيقة الأمم المّتحدة رقم A/52/535 تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٧ السابق الإشارة إليها، ص١٥- ٢٠.

٢- حصلت ألبانيا على استثناءات فيما يتعلق بنقل الطاقة الكهربائيّة، وهنغاريا فيما يتعلق بالإمدادات بالوقود لكسارات الجليد وأخرى تتعلق بالملاحة في نر الدانوب. أمّا رومانيا

٣- مقترحات للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الدوليّة الاقتصاديّة على الدول غير المستهدفة بها:

قُدّمت العديد من المقترحات في إطار أعمال الأمم المتّحدة، والأبحاث التي درست واقع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بهدف الحد من آثارها السلبيّة، ورفع سوية آليّات التعامل معها في إطار الأمم المتّحدة، ولعل أبرزها هو الآتي:

أ- تقييم الآثار السلبيّة بشكلٍ مسبق لفرض العقوبات: وذلك عبر إجراء دراسةٍ تقديريّةٍ للآثار المتوقعة للعقوبات على الدول غير المستهدفة بها، كما يُمكن للمشاورات المسبقة مع مثل هذه الدول أن تلعب دوراً هاماً في ذلك[١]. فلا شيء يمنع من دعوتها للاشتراك في مناقشات مجلس الأمن حول فرض العقوبات على دولةٍ ما من دون أن يكون لها حقّ التصويت، وذلك بموجب المادة (٣١) من الميثاق[٢].

فحصلت على استثناءات لها صلة بتسليم إمدادات البترول لشبكة البوابات الحديدية الأولى على نهر الدانوب، في حين حصلت جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة على استثناءات تتعلق بحركة المرور العابر، وثيقة الأمم المتّحدة رقم A/53/312 السابق الإشارة إليها، ص١٥.

١- وثيقة الأمم المتّحدة A/53/312 السابق الإشارة إليها، ص١٥.

٢- تنصّ المادة (٣١) من ميثاق الأمم المتّحدة على ما يلي:

"لكلّ عضو من أعضاء الأمم المتّحدة من غير أعضاء مجلس الأمن، أن يشترك بدون تصويت في مناقشة أيّة مسألة تعرض على مجلس الأمن إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بوجه خاص". ويُعد قرار مجلس الأمن، وفقاً لها من القرارات ذات الطبيعة الإجرائيّة التي تتطلب موافقة أيّة تسعة أعضاء فيه، انظر د. حسام أحمد محمد هنداوي، "حدود وسلطات مجلس الأمن في ضوء قواعد النظام العالميّ الجديد"، مرجع سابق، ص٢٦.

ب- مقترحات تتعلق بآليّة عمل مجلس الأمن: أكّدت العديد من المقترحات على ضرورة تحسين أساليب عمل مجلس الأمن وهيئاته الفرعيّة ذات الصلة، واعتماد أسلوب العقوبات الذكيّة أو ذات الأهداف الموجّهة[١].

ت- تعزيز دور الأمانة العامة للأمم المتّحدة: على الرغم من أن المجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ والجمعيّة العامة كان لهما دورٌ هامٌ في متابعة تطبيق المادة (٥٠) من الميثاق. إلاّ أن الأمانة العامة للأمم المتّحدة قد لعبت دوراً تنسيقياً في ذلك، فكانت بمثابة حلقة وصل بين الجهات المنخرطة في هذا العمل كافة، لاسيّما عبر تقارير الأمين العام المقدّمة بشكل دوريّ إلى الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة والمجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ. فبدلاً من إنشاء أجهزة جديدة داخل الأمم المتّحدة لمتابعة الآثار المترتّبة على العقوبات يُمكن لإدارة الشؤون السياسيّة، وإدارة الشؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وإدارة تنسيق السياسات، والتنميّة المستدامة في الأمانة العامة الاضطلاع بذه المهام[٢]. وما لبث أن أصبح هذا الدور محلاً للمناقشة في سبيل تطويره والاستفادة من كافة الإمكانات التي يُمكن أن يتمّ تفعيلها[٣].

ولعل أبرز المهام المأمولة من الأمين العام والإدارات التابعة له، العمل على جمع وتقييم وتحليل المعلومات حول آثار العقوبات، سواءً بشكلٍ استباقيٍ أم بشكلٍ لاحقٍ على تطبيق العقوبات، بغية العمل على إبقاء مجلس الأمن وأجهزته الفرعيّة على علمٍ بها، وإبداء المشورة على ضوء ذلك حول إمكانية إدخال تعديلات على أنظمة العقوبات النافذة بغية تخفيف الآثار السلبيّة على الدول المتضرّرة، إضافة إلى

١- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، الوثيقة رقم A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢، ص٨.

٢- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، الوثيقة A/51/317 تاريخ ١٩٩٦/٨/٣٠، الفقرات (٤- ١١).

٣- الفقرتين (٣- ٤) من قرار الجمعيّة العامة A/RES/50/51 تاريخ ١١ كانون الأول عام ١٩٩٥.

جمع وتنسيق المعلومات حول المساعدات الدوليّة المتاحة لهذه الدول، والتنسيق مع المؤسسات والمنظمات المختّصة داخل منظومة الأمم المتّحدة[١].

وكانت الأمانة العامة للأمم المتّحدة، قد وضعت مجموعة من المبادئ التوجيهيّة حول تنفيذ المادة (٥٠)، حيث أتت هذه المبادئ بناءً على طلب الجمعيّة العامة في قرارها رقم A/RES/51/50 من الأمين العام تقديم تقرير عن ما يتوصل إليه من مبادئ يتم اعتمادها من قبل الجهات المختصّة في الأمانة العامة لتوفير معلومات مفيدة ومبكرة لمجلس الأمن وهيئاته بشأن تطبيق المادة (٥٠)، وأتت هذه المبادئ التي تضمنها تقرير الأمين العام الصادر بوثيقة الأمم المتّحدة S/26705 -A/84/573 على النحو الآتي[٢]:

- تتولى لجان العقوبات مهمة النظر بسرعة في طلبات المساعدة المقدمة من الدول لتقديم التوصيات بشأنها.

- ضرورة دعوة الدول الأعضاء المتضّررة إلى اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية عند مناقشة المسائل المتعلّقة بالعقوبات.

- اتّباع إجراءات موحدة ومنهجية لتقييم الخسائر، وإرسال بعثات لتقصي الحقّائق لتقييم الآثار في البلدان الأكثر تضرراً للوصول إلى أفضل الطرق لتقديم المساعدة.

١- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، الوثيقة A/52/308 تاريخ ١٩٩٧/٨/٢٨. انظر الفقرتين (٣ -٤) من قرار الجمعيّة العامة A/RES/50/51 تاريخ ١٩٩٥/١٢/١١.

٢- تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وبتعزيز دور المنظمة، وثيقة الأمم المتّحدة رقم A/51/317 تاريخ ١٩٩٦/٨/٣٠، الفقرة (١٥).

- خلق بدائل وفرص جديدة للتعويض عن الخسائر: وذلك عبر إنشاء منظومة داخل إطار الأمم المّتحدة، مهمتها دراسة إيجاد أسواق جديدة للسلع والخـدمات عوضاً عن تلك المستهدفة بالعقوبات، ويتولّى مجلس الأمن فيها مهمة الإشـراف والتنسيق.

ث- إنشاء صندوق استئماني خاصّ لتقديم المساعدة الماليّة إلى الدول الثالثة المتضررة من العقوبات: ظهرت فكرة تأسيس هذا الصندوق في مناقشات اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة للعام ١٩٩٤ ، حيث اقُترح أن يتمّ دعمه ماليّاً من قبل الدول الأعضاء سواءً بنسبة مئوية مـن الاشـتراكات المقررة في ميزانية الأمم المّتحدة أم عبر تبرعات تقدّم من الدول الأعضـاء أو مـن منظمات دولية أخرى، حكوميّة أو غير حكوميّة[١]. أما مهمة إنشاء الصندوق فقد تراوحت المقترحات في إسنادها بين مجلس الأمن والجمعيّة العامة مع دور محفـوظ للأمين العام في كلا الحالتين، ويخضع إنشاء الصندوق للنظام الماليّ والقواعد الماليّـة للأمم المّتحدة[٢].

وقد تحفّظت بعض الدول على هذه الفكرة، على أساس أن المـادة (٥٠) لا تمنح الحقّ في الحصول على المساعدة أو التعويض، وإنّمـا فقـط الحقّ في التذاكر، مفضّلةً بذلك ما جرى عليه العمل من ترك باب المساعدة لتقدير الدول والمنظمات الدوليّة مسترشدةً بتوجيهات أجهزة الأمم المّتحدة[٣].

1- Donald Boudreau, (On Creating A United Nations Sanctions Agency), International Peacekeeping, Issue2, Vol.4, Summer 1997, p.117.

٢- انظر الوثيقة A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢ المتضمّنة تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة، الفقرة (٥٠) ص١٦.

٣- الوثيقة A/48/573 – S/26705 السابق الإشارة إليها، الفقرة (٦٠).

إن فكرة إنشاء هذا الصندوق ليست مستهجنة في إطار الأمم المّتحدة، فمن الممكـن أن يكون على غرار مرفق البيئة العالمّية (GEF- Global environment facility) الذي تأسس عام ١٩٩٢لمعالجة مشاكل بيئية محددة، عبر تقديم الدعم الماليّ والتقنيّ للمشاريع التي تُنفّذ في هذا الإطار[١]. لكنّ فرض التزامات ماليّة جديدة على الدول الأعضاء، ربما كان السبب في عدم رؤية هذا الصندوق للنور، فإذا كانت الدول تتعثر في أداء التزاماتا الماليّة الاعتيادية في ميزانية الأمم المّتحدة، فما هـو حالهـا إذا أُلزمـت بالتزاماتٍ إضافيةٍ من هذا النوع.

وتدّل تطبيقات مجلس الأمن الحديثّة للعقوبات الاقتصاديّة، على أنه من بـين المقترحات السابقة، بدأ المجلس يولي أهمّية خاصّة للتقييم المسبق للآثـار المحتملـة لعقوباته، بالإضافة إلى تطوير آليات العمل الخاصّة به وبيئاته الفرعّية.

وفي نهاية هذا العرض لإشكاليّة الدول المتضررة مـن تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة، يُمكن الوصول إلى نتيجةٍ مفادها أن حل هذه الإشـكاليّة يرتبط بشكل جوهريّ بالآتي:

- أهمّية وضع جدول زمني لمراقبة الآثار السلبّية لعقوبات مجلـس الأمـن الاقتصاديّة على الدول المتضررة من جراء تنفيذها، ومدى ارتباط هذه الآثـار فعلياً بالعقوبات.

- تعزيز النهج الذي اتبعه مجلس الأمن، والمتمثّـل في فـرض عقوبـات ذات أهداف موجّهة، أو ما يُعرف بالعقوبات الذكّية، والتي سيتمّ تناولها في سـياق هـذا

١- تمّ تأسيس هذه الهيئة بمبادرة من البنك الدوليّ للتعمير والتنمّية، وبرنامج الأمـم المّتحـدة الإنمائي وبرنامج الأمم المّتحدة للبيئة. ولمعلوماتٍ كاملةٍ عن مرفق البيئة العالمّية انظر الموقع الإلكتروني الخاصّ به:

«http://www.gef sgp.ps/index.html»

البحث، إذ أثبت هذا النوع من العقوبات أنّه حل ناجعٌ لهذه الإشكاليّة، ويُستخلص ذلك من تراجع معدل طرحها مع اتجاه مجلس الأمن لتبنّي هذا النهج في عقوباته[1].

١- يُمكن ملاحظة ذلك من خلال الرجوع إلى مرجع ممارسات مجلس الأمن المتـوفر علـى الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، وذلك للأعوام:

١٩٩٣- ١٩٩٥:

«http://www.un.org/en/sc/repetoire/93-95/93-95_11.pdf »

١٩٩٦- ١٩٩٩:

«http://www.un.org/en/sc/repetoire/96-99/96-99_11.pdf »

٢٠٠٠-٢٠٠٣:

«http://www.un.org/en/sc/repetoire/2000-2003/00-03_11.pdf»

٢٠٠٤-٢٠٠٧:

«http://www.un.org/en/sc/repetoire/2004-2007/04-07_11.pdf»

المطلب الثاني

تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

عبر هيئاتٍ مرتبطةٍ بالأمم المتّحدة

لا تقتصر الأمم المتّحدة في تسيير أعمالها على أجهزتا الرئيسية، بل إنّها تعتمد في إرساء مبادئها، وتحقيق أهدافها، على مجموعة من الهيئات المرتبطة بـا علـى اختلاف درجة هذا الارتباط سواءً كانت أجهزةً فرعيـةً (Secondary Organs) ملحقة بأحد أجهزة الأمم المتّحدة الرئيسية أم كانت هيئات لها شخصيتها القانونيّة المستقلّة، لكن ثَمّة رابط يربطها بالأمم المتّحدة.

ومن هنا تأتي أهمية دراسة دور لجان العقوبات المرتبطة بمجلس الأمن، والـتي تُعد مَعلماً رئيسياً رافق مختلف أنظمة العقوبات التي تبناها مجلس الأمن، إضافة إلى دراسة الدور الذي يُمكن للوكالات الدوليّة المتخصصة أن تقوم به، وذلـك مـن خلال إلقاء الضوء على طبيعة ارتباطها مع الأمم المتّحدة، وذلك عـبر الفـرعين الآتيين:

الفرع الأول: دور لجان العقوبات التابعة لمجلس الأمن في تنفيذ ما يفرضه من عقوباتٍ اقتصاديّةٍ.

الفرع الثاني: دور الوكالات الدوليّة المتخصصة في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

الفرع الأول

دور لجان العقوبات التابعة لمجلس الأمن

في تنفيذ ما يفرضه من عقوباتٍ اقتصاديّةٍ

أصبح ما يُعرف بلجان العقوبات المحور الرئيسيّ في عمليّة تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، حيث تواكب كلّ لجنة تفاصيل الحالة التي أُنشِئت بصددها، ليستعين مجلس الأمن بنتاج عملها في معرفة تطورات هذه الحالة، ويقرر ما يراه ملائماً، ***فما هو الأساس القانونيّ لتأسيسها؟ وكيف تعمل هذه اللجان؟ وما هي المهام التي تقوم بها حتى اكتسبت هذا الدور المحوريّ؟***

أولاً- ماهيّة لجان العقوبات وطرق عملها:

١- إنشاء لجان العقوبات:

أ- الأساس القانونيّ لإنشاء لجان العقوبات: لكي يتمكن مجلس الأمن من تأدية مهامه المختلفة والواردة في ميثاق الأمم المتّحدة، أقرّ له هذا الميثاق الحقّ في إنشاء ما يراه ضرورياً من الفروع الثانوية لمساعدته، ولاستكمال بنيانه العضويّ[١]. وبالتالي يُقدر مجلس الأمن مدى حاجته إلى إنشاء مثل هذه الفروع بموجب نصّ المادة (٢٩) من ميثاق الأمم المتّحدة الذي يتضمن ما يلي:

"لمجلس الأمن أن يُنشِئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه".

١- د.محمد السعيد الدقاق، "النظريّة العامة لقرارات المنظمات الدوليّة ودورها في إرساء قواعد القانون الدوليّ"، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.ن، ص٢٢٨.

كما أن المادة (٢٨) من النظام الداخليّ المؤقّت لمجلس الأمن تنصّ على مايلي:

"لمجلس الأمن أن يُعيّن هيئة أو لجنة أو مقرراً لمسألة محددة"[١].

وفي سياق أداء مهامه عمل مجلس الأمن على إنشاء العديد من الفروع الثانوية، كفرق العمل، ومنها الفريق العامل المعني بالأطفال والنزاعات المسلّحة، والفريق العامل غير الرسّمي المعني بالوثائق والمسائل الإجرائيّة الأخرى، واللجان الفرعية المتخصصة التي تندرج ضمنها لجان العقوبات[٢]. حيث يعمل مجلس الأمن على إنشاء مثل هذه الفروع لمعالجة مسائل معينة (ad hoc)، لينتهي وجودها بانتهاء الغرض الذي أُنشئت من أجله، أو بأداء المهمة التي أُسندت إليها[٣]. وهي

١- أما المادة (٢٢) من الميثاق فتخوّل الجمعيّة العامة صلاحية إنشاء ما تراه ضرورياً من الفروع لتأدية أعمالها، في حين أن المادة (٦٨) تخول صلاحية مشابة للمجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ.

٢- انظر حول الفروع الثانويّة التابعة لمجلس الأمن الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة:

«http://www.un.org/arabic/sc/unsc_structure.htm»

٣- من هذه الفروع الثانويّة المحكمة الجنائيّة الدوليّة ليوغسلافيا السابقة، والمحكمة الجنائيّة الدوليّة لراوندا ولجنة الأمم المتّحدة للتعويضات عن الأضرار الناجمة عن حرب الخليج "UNCC"، انظر:

Simon Chesterman & Chia Lehnardt, The Security Council As World Judge: The Power And Limits Of The United Nations Security Council In Relation To Judicial Functions, Discussion Paper, Panel 3 of the Series "The Role of the Security Council in Strengthening A Rules- Based International System, New york university school of law, institute for international law and justice, 2006, p.4.

بذلك تختلف عن مجموعة اللجان التي تتبع للمجلـ ـس والـتي لهـا طبيعـ ـة دائمـة[١].

وبالنظر إلى قرارات مجلس الأمن المتعلقة بعقوباته الاقتصاديّة، نجد أن المجلـس غالباً ما يقرن فرضه لهذه العقوبات بإنشاء لجنةٍ خاصّةٍ ضمن القرار ذاتـه بغـرض متابعتها. ومن الملاحظ أن المجلس عند إنشاء هذه اللجان يُشير فقط إلى المادة (٢٨) من نظامه الداخلي المؤقّت، ربما لأنّ الطابع الذي أراده المجلس لهذه اللجـان مـن حيث كونها متعلقة بمسألة محددة (ad hoc)، تتضمنه هذه المادة بشكلٍ واضـحٍ، حيث تستمر ما دام نظام العقوبات الذي وُجدت للإشراف عليه مستمراً[٢].

ب- هيكليّة لجان العقوبات: تتألف لجان العقوبات من أعضاء مجلس الأمن كافة، الدائمين وغير الدائمين، وتعمل برئاسة رئـيس يمـارس مهامـه بصـفته الشخصيّة، بمساعدة نائبين له، بحيث يتمّ اختيارهم من وفود الدول الأعضـاء في مجلس الأمن، أمّا أمانة اللجنة فتقوم الأمانة العامة للأمم المتّحدة برفد اللجنة بـا[٣].

لكن ما هي الأسس التي يتم وفقاً لها اختيار الدول التي تترأس هذه اللجان؟

نصّت الفقرة (٤/ب) من مذكرة رئيس مجلس الأمن S/1998/1016 على أنْ يتمّ اختيار الدول بإجراء مشاوراتٍ بين الأعضاء في مجلس الأمن كافة، إمّا في أول اجتماعٍ

١- هذا ويوجد حالياً ثلاث لجان دائمة تابعة للمجلس الأمن هي لجنة الخبراء التابعة للمجلس الأمن، واللجنة المعنية بقبول الأعضاء الجدد واللجنة المعنية بجلسات المجلس خارج المقر. د.كاظم حطيط، استعمال حقّ النقض "الفيتو" في مجلس الأمن الدوليّ، دار الكتب الحديثة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٠، ٤٨- ٤٩.

٢- د. محمد السعيد الدقاق، "النظريّة العامة لقرارات المنظمات الدوليّة، ودورها في إرسـاء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

٣- انظر حول هذه اللجان الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees»

للجنة، إذا كان في الشهر الأول من السنة، أو بمبادرةٍ من رئيس مجلس الأمن في إطـار إجراء عدم الاعتراض الخطيّ[١]. وبالتالي يُمكن للدولة العضو في مجلس الأمن أن تتواجد كرئيس أو كنائب له في إطار عمل أكثر من لجنة في الوقت ذاته[٢].

وقد سبق لسورية أثناء عضويتها غير الدائمة في مجلس الأمن، في الفترة الواقعة ما بين عامي ٢٠٠٢- ٢٠٠٣، أن ترأسّت كلاً من لجنة العقوبات المنشأة عمـلاً بالقرار S/RES/918 (1994) بشأن العقوبات على راوندا، ولجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1343 (2001) بشأن العقوبات على ليبيريا[٣].

٢- اتخاذ القرارات في لجان العقوبات وتحديد ولايتها:

أ – آليّة اتخاذ القرارات في لجان العقوبات: إن مقارنة الإجـراءات المتبعـة ضمن لجان العقوبات الموجودة حالياً، تكشف لنا عن أنّها تتوصـل إلى قراراتـها بتوافق الآراء بين أعضائها، وفي حال تعذّر توصلها إلى قرار تُـنظم مشـاوراتٍ

١- هذا الأسلوب يُتبع أحياناً في عمل لجان العقوبات، وبموجبه يتمّ تعميم موضـوع معـيّن، وهنا الأسماء المطروحة لرئاسة اللجنة، على جميع أعضاء اللجنة، وتُعطى فترة زمنية محـددة للردّ، فإذا لم يتم الاعتراض خلال هذه المدة يتم اعتماد الأسماء.

٢- على سبيل المثال في عام ٢٠٠٩ عملت تركيا خلال عضويتها غير الدائمة في مجلس الأمن رئيساً للجنة مجلس الأمـن المنشـأة بموجـب القـرار S/RES/1718/(2006) تـاريخ ٢٠٠٦/١٠/١٤ بشأن كوريا الشماليّة، كما عملت نائباً لرئيس كلّ من اللجنة المنشـأة بالقرار S/RES/1132(1997) بشأن سـيراليون، واللجنـة المنشـأة عمـلاً بـالقرار S/RES/1521(2003)بشأن ليبيريا. انظر في هذا المال أعمال لجان العقوبات المشار إليها على الرابط التالي:

«http://www.un.org/arabic/SC/committees»

٣- انظر كلاً من الوثيقتين رقمS/2002/49 ورقم S/2002/1406 المتضمنتين التقـارير الـتي قدّمتها سورية بصفتها رئيساً للجنة القرار S/RES/918(1994) بشأن راوندا.

خاصّةً لتقريب الآراء بين الدول الأعضاء، وإذا ما ظلّ الخلاف سائداً يُمكن إحالة المسألة إلى مجلس الأمن لتنتقل المشاورات إلى أروقته[١].

كما يُمكن أن يتمّ اتخاذ قراراتا، في حال موافقة الأعضاء فيها، وفقاً لما يُعرف بأسلوب عدم الاعتراض الخطيّ. وبموجبه يتمّ طرح موضوع معّين على الدول الأعضاء مع منح مهلة زمنّية محددة، عادةً لا تقل عن يومي عمل؛ فإذا لم يتم تلقي اعتراضاتٍ خطّيةً من قبل الدول الأعضاء يُعدّ القرار متخذاً[٢].

يُشار إلى أن هذه اللجان لا تتخذ قرارات تخاطب، أو تلزم الدول مباشرةً، بل مهمتها محددة برفع تقارير واقتراحات وتوصيات إلى مجلس الأمن ليتخذ بدوره ما يناسب بشأنا[٣].

ب - نطاق ولاية لجان العقوبات: يعمل مجلس الأمن عادةً على تحديد اختصاصات هذه اللجان في البند نفسه من قراره المتضمن إنشاءها. لكنّ المجلس في الوقت نفسه، قد يعمل على توسيع نطاق هذه الاختصاصات بموجب قراراتٍ لاحقةٍ لتتماشى مع تطور نظام العقوبات الذي أُنشئت للإشراف على تنفيذه[٤]، مثال ذلك اللجنة الخاصّة بالعقوبات على إيران، فبعد أنْ حدّد قرار مجلس الأمن S/RES/1737 (2006) في فقرته (١٨) اختصاصات هذه اللجنة، عاد المجلس

١- انظر على سبيل المثال الرابط التالي للجنة الخاصّة بالعقوبات على السودان والمنشأة عملاً بالقرار S /RES/1591(2005)، موقع الأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1591/index.shtml»

٢- انظر على سبيل المثال المبادئ التوجيهيّة للجنة الخاصّة بالعقوبات على إيران، والمنشأة بموجب القرار S/RES/1737(2006) المتوافرة على الرابط التالي، موقع الأمم المّتحدة الإلكتروني:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1737/index.shtml»

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدولّية الاقتصادّية"، مرجع سابق، ص١٨٤.

٤- انظر في ذلك:
Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation, Op.cit., p.24.

ليعمل على توسيعها في الفقرة (١٤) من قراره S/RES/1803 (2008) لتواكب ما استجد من عقوبات[١].

هذا وتعمل اللجان على ممارسة اختصاصاتها من خلال ما تعقده من جلسات رسمّيةٍ أو غير رسمّية، عندما يرى رئيسها ضرورةً لذلك أو بطلب عضو من أعضائها.

لكن هل يمكن أن تضم هذه الجلسات وما يدور ضمنها من نقاشاتٍ أطرافاً غير أعضاء اللجنة؟

من الممكن أن تدعو اللجان دولاً أخرى أعضاء في الأمم المّتحدة، أو موظفين من الأمانة العامة للأمم المّتحدة، أو منظمات إقليميّة، أو دولّية ذات صلة للاشتراك في جلساتها، وتقديم معلومات وإيضاحات عن الموضوع محل البحث. كما يُمكن للدول الأعضاء في الأمم المّتحدة التقدم بطلبات إرسال ممثلين للقاء اللجنة، وما الهدف من ذلك إلاّ إجراء نقاشاتٍ أكثر تعمّقاً حول المسائل محل البحث في أروقة هذه اللجان. وهو ما نصّت عليه المبادئ التوجيهّية الخاصّة بلجنة العقوبات المفروضة على كوريا الشماليّة، والمنشأة عملاً بالقرار S/RES/1718 (2006)[٢].

١- انظر الرابط التالي الخاص باللجنة المشار إليها ضمن الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1737/index.shtml»

٢- انظر الفقرة (٤/ب) من المبادئ التوجيهّية للجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1718(2006) بشأن العقوبات على كوريا الشماليّة حول اجتماعات اللجنة، وذلك على الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1718/index.shtml»

ثانياً- مهام لجان العقوبات:

يُعد القرار بإنشاء لجنة عقوبات معينة بمثابة قانون يحكم نشاط هذا الجهـاز[١]، وقد تمارس لجان العقوبات مهامها بشكلٍ مباشرٍ، كما قد تمارس هذه المهام عـبر آليات تتبع لها، وتؤسس خصيصاً لمعاونتها في أداء مهامها.

١- مهام تمارسها اللجنة بنفسها:

تتحدد هذه المهام بشكلٍ رئيسي عبر قرارات مجلس الأمن، والمبادئ التوجيهيّة الخاصّة بكل لجنة التي تتولى وضعها بنفسها فيما يتعلق بتصريف أعمالها، وتعمل على توزيعها على الدول والمنظمات الدوليّة والإقليميّة والوكالات الدوليّة المتخصصة[٢].

وبالمقارنة بين لجان العقوبات، سواءً القائمة حالياً أم المنتهية، فإن أبرز هـذه المهام تتجسد بالآتي[٣]:

١- د.محمد السعيد الدقاق، "النظريّة العامة لقرارات المنظمات الدوليّة ودورهـا في إرسـاء قواعد القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

٢- انظر على سبيل المثال المبادئ التوجيهيّة الخاصّة بلجنة العقوبات على إيـران والمنشـأة بموجب القرار S/RES/1737(2006) المتوافرة على الرابط الخاصّ بـا ضـمن الموقـع الإلكتروني للأمم المتّحدة:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1737/index.shtml»

٣- انظر حول هذه المهام:

Conlon Paul, (Lessons From Iraq: The Functions Of The Iraq Sanctions Committee), Virginia Journal Of International Law, vol.35, 1995, p.639.

وقد تضمّنت مذكرة رئيس مجلس الأمن S/1999/92 جملةً من المقترحات لتحسين واقـع عمل لجان العقوبات الدوليّة، تمّ الأخذ بـا في اللجان التي أنشِئت بعد ذلك، انظر الوثيقـة المشار إليها الصادرة بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٩.

أ- متابعة تنفيذ الدول للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة: عبر النظر في التقـارير التي تقدمها الدول إليها، مضمّنةً إياها معلوماتٍ عن ما اتخذته من تـدابير علـى الصعيد الداخليّ لوضع هذه العقوبات حيّز التنفيذ، وما تُرفقه مـن إحصـائياتٍ ووثائق تتعلق بذلك.

كما قد تتلقى اللجان استفساراتٍ من الدول حول بعض جوانب العقوبات، تتعلق مثلاً ببعض أنواع السلع ومدى شمول العقوبات لها، فتعمل على الردّ عليها، وإيضاح ما هو غامض منها، وبذلك تساهم لجان العقوبات بتفسير قرارات مجلس الأمن على ضوء الظروف التي تواكب تطبيقها[1].

وقد يتطلب الأمر قيام اللجنة، ممثلةً برئيسها عادةً، بزيارة إلى المنطقة المعنيّـة بتنفيذ العقوبات، لرصد آثارها سواء الإنسانيّة على مواطني الدّولـة المسـتهدفة أم الاقتصاديّة على الدول الجارة[2].

ب- رصد انتهاكات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة: تتوصـل اللجـان إلى معرفة هذه الانتهاكات من خلال ما تقدّمه الدول إليها من معلوماتٍ تتضمن، إن أمكن، تحديداً للأفراد والهيئات المتورطين في عمليات الانتهاك، لتقوم بدورها باتخاذ التوصيات الملائمة في مواجهتها. فعلى سبيل المثال ورد في التقرير السنوي للعـام ٢٠١٠ للجنة العقوبات المنشأة عمـلاً بـالقرار S/RES/1737 (2006) بشـأن العقوبات على إيران ما تلقته اللجنة من معلومات وتقارير من بعض الدول حـول

1- Michael C.Wood, (The Interpretation Of The Security Council Resolutions), Op. cit., p.91.

٢- انظر على سبيل المثال الوثيقة S/1999/644 تاريخ ١٩٩٩/٦/٤ حول زيارة رئيس اللجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/864(1993) بشأن العقوبات على أنغولا إلى مجموعـة مـن الدول في وسط أفريقيا والجنوب الأفريقي في ايار/١٩٩٩ في سبيل متابعة تنفيذ العقوبات على حركة "UNITA".

انتهاكاتٍ لأحكام الفقرة (٥) من القرار S/RES/1747 (2007) التي تضـمّنت فرض حظر سلاح على إيران، تمثّل ذلك في مرور شحنة بحرية من الأسلحة مـن إيران إلى سورية، وهو الأمر الذي نفته سورية في ظلّ عدم قدرة الجهـات الـتي أثارت هذه الإدعات على إثبات ما زعمته[١].

ت- النظر بالاستثناءات الّتي قد تتضمنها قرارات العقوبات: قد تتضـمن قرارات العقوبات، كما ورد وسيرد لاحقاً بشيءٍ من التفصيل[٢]، استثناءاتٍ تطـال حالات معينة، كما في حالة القرار S/RES/1737 (2006) الذي نصّ على تجميد الأموال والأصول الماليّة والموارد الاقتصاديّة العائدة لأشخاصٍ ومؤسساتٍ إيرانيـةٍ محددةٍ، واستثنى منها نفقات معينة، وقرن ذلك بضرورة الموافقة المسـبقة للجنـة العقوبات حتى تستطيع الدول المتواجدة هذه الموارد على أراضيها إتاحة استخدامها في إطار الاستثناءات[٣].

ث- تقديم تقارير دوريّة إلى مجلس الأمن: تتضمّن هذه التقارير عادةً حصيلة أعمال اللجنة، ومتابعتها لتنفيذ العقوبات، وما حصلت عليه من معلومات في هذا السياق، سواءً من الدول أم غيرها من المصادر ذات الصلة، إلى جانب ما تتوصـل إليه من استنتاجاتٍ واقتراحاتٍ[٤].

١- انظر وثيقة مجلس الأمن رقم S/2010/682 تاريخ ٢٠١٠/١٢/٣١، المتضمّنة رسالة من رئيـس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1737(2006) إلى رئيس مجلس الأمن.

٢- انظر حول هذه الاستثناءات الإنسانيّة ما سيرد ص ٤٩١، وما بعدها.

٣- انظر الفقرة (١٣/أ- ب) من القرار المذكور.

٤- انظر على سبيل المثال التقارير المقدّمة إلى مجلس الأمن من لجنة العقوبات على ساحل العاج المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1572(2004)، والمتوفرة على الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1572/annualreports.shtml»

ج- تحديد الأفراد أو الهيئات أو المواد المشمولة بقرارات العقوبات: يُمكن أن يكتفي قرار مجلس الأمن بتحديد معايير عامة حول نطاق العقوبات، ليترك للجنة تحديد المشمولين بها، وذلك لما تتمتع به من قدرة على متابعة مستجدات كل حالة ومعرفة متطلباتها. وتصبح هذه المهمة أكثر صعوبةً عندما تتعلق بالأفراد والهيئات، إذ يكون من شأنها أن تضع قوائم خاضعة للتحديث بشكلٍ مستمرٍ وفقاً لما تمليه تطورات الظروف لتوافي مجلس الأمن بها[١].

وتُعدّ هذه المهمة من أكثر مهام لجان العقوبات حساسيّة ودقة، نظراً لما تتضمنه من إجراءاتٍ ومعلوماتٍ متشابكةٍ حول إدراج أو شطب الأسماء[٢].

ح- مساعدة مجلس الأمن في معالجة المشكلات الاقتصاديّة الخاصّة وفقاً للمادة (٥٠) من ميثاق الأمم المتّحدة: تلعب لجان العقوبات دوراً هاماً من خلال تلقيها طلبات الدول المتضررة، على النحو الذي تناولناه سابقاً[٣]، لتقوم بدراسة هذه الطلبات وتحليلها، إلى جانب ما قد تقوم به من زياراتٍ ميدانيّةٍ.

خ- إطلاع الرأي العام على معلومات تُسَهّل الالتزام بالعقوبات: وذلك عن طريق وسائل الإعلام التي تراها مناسبة[٤]، وبدف تعزيز شفافية عمل هذه

١- كما في حالة قرار مجلس الأمن S/RES/1572(2004) الذي فُرضت من خلاله عقوبات على ساحل العاج، انظر الفقرتين الفرعيتين (أ- ب) من الفقرة (١٤) من القرار المذكور.

2- Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation, Op. cit., p.28.
وانظر ما سيأتي ذكره في الفصل الثاني من هذا البحث حول هذه المهمة من مهام لجان العقوبات من خلال التطرق لعمل لجنة العقوبات المنشأة عملاً بقرار S/RES/1267(1999)، وذلك ص ٥٥٤- ٥٥٩.

٣- انظر ما ورد مسبقاً حول المادة (٥٠) من الميثاق، ص ٣٣٢، وما بعدها.

٤- انظر الفقرة الفرعية (د) من الفقرة (١٤) من القرار S/RES/1572(2004) المشار إليه أعلاه.

اللجان، ثمّة توجّه يتنامى بإلزام كلّ لجنة بنشر جدول أعمالها في يومية الأمم المتّحدة وموقعها الإلكتروني على شبكة الإنترنت، بالإضافة إلى تعميمها للوثائق الخاصّة بها على الدول والمنظمات الدوليّة المختلفة[١].

مما سبق يُمكن القول إنّه رغم أن هذه اللجان قد أضحت من أهم الفروع الثانوية التي تساعد مجلس الأمن على أداء مهامه في إدارة أنظمة العقوبات التي يفرضها، لكنّها لا تزال محلّ بحثٍ ودراسةٍ لتعزيز فعاليتها.

٢- مهام تمارسها آليات تابعة للجان العقوبات:

عمل مجلس الأمن في ظل تزايد اعتماده على لجان العقوبات في تفاصيل عقوباته كافة، على إنشاء آليات تساعد هذه اللجان، فكانت **فرق الخبراء**، الّتي يمثّل تأسيسها مظهرٌ من مظاهر التجديد الهامة في أداء مجلس الأمن لمهامه. حيث أسهمت هذه الفرق في الجهود الرامية إلى الكشف عن الانتهاكات المرتكبة ضد العقوبات، وفي تحقيق الهدف المتمثّل في توطيد الامتثال لأحكام قراراتها[٢].

وترتبط هذه الفرق مباشرةً بلجان العقوبات، ويتولى الأمين العام للأمم المتّحدة بالتشاور مع لجنة العقوبات المعنّية تعيين أعضاءها، والذين لا يتجاوز عددهم عادةً

١- انظر الفقرة (٨/٤٦- ٤٧) من الوثيقة S/2006/507 تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩ والتي تمحورت حول تقديم مجموعة من الطرق لتعزيز كفاءة وشفافيّة عمل مجلس الأمن وهيئاته الفرعيّة.

٢- انظر الفقرة (٣/ ٨) من الوثيقة S/2006/997 تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٢ والمتضمّنة تقرير الفريق العامل غير الرسميّ التابع لمجلس الأمن والمعني بالمسائل ذات الصلة بالجزاءات.

الخمسة[١]، ويتم اختيار هؤلاء الخبراء ممن يمتلكون الخبرة والكفاءة اللازمة وفقاً لطبيعة العقوبات ذات الصلة[٢].

أمّا مهام فرق الخبراء؛ فتتمثلّ في مساعدة لجان العقوبات في عملها، وعلى الرغم مما سيُلاحظ من تشابهٍ بين العمل العام للجنة وعمل هذه الفرق، إلاّ أن مهمتها تتمثل بالخوض في تفاصيل أكثر دقة من الناحية الفنّية. وهو ما يُمكن استخلاصه من عمل فرق الخبراء المتعددة التي أنشأها مجلس الأمن في إطار عمل لجان العقوبات التابعة له، حيث تتمحور هذه المهام حول الآتي[٣]:

أ- جمع **المعلومات ذات الصلة بتنفيذ العقوبات**، وتقييمها، ورفع تقارير إلى مجلس الأمن، عبر لجنة العقوبات ذات الصلة، متضمّنةً توصياتا واقتراحاتها، وفي سبيل الحصول على هذه المعلومات قد تستعين هذه الفرق بعدة أطراف على رأسها حكومات الدول ذات الصلة.

١- وذلك بناءً على قرار من مجلس الأمن يطلب فيه ذلك، على أن تكون ولايته لمدة محددة، انظر على سبيل المثال الفقرة (٩) من القرار S/RES/1643(2005) تاريخ ٢٠٠٥/١٢/١٥ بشأن العقوبات على ساحل العاج.

٢- انظر على سبيل المثال الوثيقة S/2006/36 تاريخ ٢٠٠٦/١/٢٣ المتضمّنة الرسالة الموجّهة من الأمين العام للأمم المتّحدة إلى رئيس مجلس الأمن حول تعيين فريق خبراء تابع للجنة العقوبات على ليبيريا المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1521(2003).

٣- انظر حول عمل هذه الفرق على سبيل المثال: الفقرة (٩) من القرار S/RES/1643(2005) في ساحل العاج. الفقرة (١٦) من القرار S/RES/1408(2002) حول ليبيريا والفقرة (١) من القرار S/RES/1760(2007) حول ليبيريا. وانظر تقارير فرق الخبراء حول ليبيريا الواردة في وثائق الأمم المتّحدة: S/2003/498 تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤ - S/2009/640 تاريخ ٢٠٠٩/١٢/١١.

ب- **إجراء دراساتٍ فرديّةٍ** حسب الاقتضاء وفقاً لتوجيهات اللجنة فيما يتعلّق بجانب معيّن من نظام العقوبات.

ت- **تحليل التقارير التي تقدّمها الدول،** ومساعدة اللجنة في إعداد تقاريرها الخاصّة لتقديمها إلى مجلس الأمن.

ث- **إجراء زيارات ميدانية** إلى المناطق التي تتطلب معاينة الأوضاع فيها عن قرب للتوصل إلى تقييم دقيق لتنفيذ العقوبات والجدوى منها.

ج- **تقييم مدى فعاليّة التدابير** في تحقيق الغرض الذي فرضت من أجله.

ح- **البحث عن أدلة** على عمليات انتهاك العقوبات التي يتم الإبلاغ عنها، ولإثبات واقعة ما عادةً ما يعتمد فريق الخبراء على وجود مصدرين موثوقين مستقلين للمعلومات التي يستند إليها[١].

من هنا نجد أن الغرض من فرق الخبراء هو إضفاء الخبرة الفنّية اللازمة على عمل مجلس الأمن، لاسّيما مع توجهه إلى اعتماد نمطٍ يتطلب مثل تلك الخبرة، كالعقوبات التي تستهدف تجارة الماس أو الأخشاب.

١- فعلى سبيل المثال عمل فريق الخبراء الذي تمّ تأسيسه بموجب القرار (S/RES/1591(2005 على تقييم انتهاكات حظر السلاح المفروض على هيئات وأفراد محددين في السودان وذلك عبر دراسته لأربعة نزاعات:
- النزاع على الأراضي والموارد بين أهالي دارفور الرحل والمزارعين.
- أعمال العنف المرتكبة نتيجة الفوضى والإفلات من العقاب.
- الحرب الدائرة بين جماعات المعارضة المسلّحة وقيادتي السودان وتشاد.
- الهجمات التي تشنها القوات المسلّحة التشادية والسودانية عبر الحدود.
الفقرة (٣٠) من الوثيقة S/2010/16.

وإلى جانب هذه الفرق قد يتمّ إنشاء آليات مشابة تحت مسمياتٍ مختلفـةٍ، وهي ما يُعرف بآليات الرصد وفرق الدعم التحليليّ[١]، التي لا تخرج في تفاصـيل الإنشاء والعمل عما هو عليه الأمر بالنسبة لفرق الخبراء.

وعليه فقد أضحت لجان العقوبات والآليات المرتبطة بها نقطة ارتكاز محوريّةٍ في عمل مجلس الأمن، فيما يتعلق بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، وذلك عبر مـا تقوم به من متابعةٍ مستمرةٍ لجوانب هذه العقوبات كافة وعلى رأسـها عمليّـة تنفيذها، وهو ما يستدعي معالجة المشكلات التي تعترضها، ولاسّيما عبر جعـل الإجراءات الداخليّة الخاصّة بها أكثر مرونة.

١- انظر على سبيل المثال مهام فريق الدعم التحليليّ المنشأ في إطار العقوبات على أفغانستان، والواردة في مرفق القرار (S/RES/1526(2004، حيث تضمّنت هذه المهام علـى سـبيل المثال:

- تجميع ورصد وتقييم المعلومات بشأن العقوبات وتنفيذها، وتقديم توصيات بذا الشأن إلى مجلس الأمن.
- إجراء دراسات فرديّة حسب الاقتضاء لأي مسائل ذات صلة وفق ما توجه به اللجنة.
- وضع برنامج عمل شامل للجنة من أجل الموافقة عليه.
- تحليل تقارير الدول الأعضاء.
- التشاور مع الدول الأعضاء حول مسائل ذات صلة بالعقوبات سواء في مقـر الأمـم المتّحدة في نيويـورك أم مـن خـلال السـفر إلى الـدول المعنيـة. (مرفـق القـرار (S/RES/1526(2004).

الفرع الثاني

دور الوكالات الدوليّة المتخصصة

في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

لطالما أثبتت الوكالات الدوليّة المتخصصة أهمية الدور الذي يُمكن أن تلعبه في توطيد دعائم السّلم والأمن الدوليّين، وذلك بطريقتها الخاصّة المتمثلة في خلق مناخٍ ملائمٍ لقيام علاقاتٍ سلميةٍ بين الدول، عبر ما تقوم به كل منها من مهامٍ في ميادين الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وغيرها. وأمام أهمية هذا الدور كان لابدّ من معرفة مكانتها في ميدان تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فغالباً ما تصبح بين حدين إزاء هذه العقوبات، فمن جهة هدف هذه الوكالات توطيد التعاون الدوليّ، وتعزيز الروابط بين الدول، ومن جهةٍ ثانيةٍ تأتي العقوبات لتضع قيوداً على هذه الروابط. ***فكيف تعاملت الوكالات الدوليّة المتخصصة مع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟ ولمن الغلبة في مثل هذه الحالة؟***

أولاً: طبيعة العلاقة بين الوكالات الدوليّة المتخصصة والأمم المّتحدة:

إن استعراض طبيعة هذه العلاقة من شأنه أن يُساعد في فهم مدى إمكانية مساهمة الوكالات الدوليّة المتخصصة في تنفيذ العقوبات الاقتصادّية الدوليّة، وبالتالي التوفيق بين تأدية مهامها من جهة، وتحقيق الغرض من هذه العقوبات من جهة أخرى.

١- الطابع الخاصّ لعمل الوكالات الدوليّة المتخصصة ودوره في تحديد التزامها بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

تعدّ الوكالات الدوليّة المتخصصة انعكاساً لتكريس المبدأ الوظيفي في إنشاء المنظمات الدوليّة[١]. وقد أخذت بالتطور منذ القرن التاسع عشر مع إنشاء عددٍ من اللجان والاتحادات الدوليّة العامة[٢]. وفي عصر عصبة الأمم كانت العلاقة بين العصبة والوكالات المتخصصة التي أُنشئت في عهدها محكومةً بمبدأ الرقابة المركزيّة عبر مجلس العصبة، وحتى بالنسبة لمنظمة العمل الدوليّة التي تمتعت باستقلالٍ ذاتي آنذاك، فقد جعلت المادة (٢٤) من عهد العصبة هذه العلاقة قائمة على أساس من التبعية[٣].

عند نشوء الأمم المتّحدة اكتسبت علاقتها مع الوكالات الدوليّة المتخصصة اهتماماً خاصّاً، فقد أدركت مقترحات دومبارتون أوكس أهمية هذه الوكالات، وأقرّت بأن علاقتها مع الأمم المتّحدة، لا بدّ أن تكون قائمة على أساس من

١- يستند هذا المبدأ إلى افتراضٍ مفاده أنّ تنمية التعاون الدوليّ في الميادين الاقتصاديّة والاجتماعيّة أمرٌ جوهري في إحلال السّلم والأمن الدوليّين، وأن الاعتماد على منظمةٍ واحدةٍ ذات طابع سياسيّ لتحقيق هذه الغاية أمرٌ بعيد المنال. لذا كان لا بدّ من وجود وحدات تنظيمية دولية متعددة الاختصاصات الفنية لتحقيق هذه الغاية. ومع بدايات تكريس هذا المبدأ كان من أنصاره الفقهاء دافيد ميتراني وفريدريك شومان، أمّا من المعارضين له الفقيه جورج شوارزنبرغر، د.محمد عزيز شكري ود.ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٤٤.

٢- كاتحاد البرق العالميّ الذي تأسس عام ١٨٧٤، والمكتب الزراعي الدوليّ عام ١٩٠٥ ، والمكتب الدوليّ للصحة العامة عام ١٩٠٣، واتحاد البريد العالميّ عام ١٨٧٤. د. عبد السّلام صالح عرفة، "المنظمات الدوليّة والإقليميّة"، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، ١٩٩٩، ص٢٤٣

٣- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١٠٨.

التنسيق والتعاون، لا على أساس من المركزية في صناعة القرار[١]. وتمحور النقـاش آنذاك حول تعريف هذه الوكالات من جهة، وتحديد آليات التواصل معهـا مـن جهةٍ ثانية.

ويُمكن القول إن نموذج العلاقة بين هذه الوكالات والأمم المّتحدة والدور الذي قد تلعبه في تنفيذ العقوبات، تحدده عدة عوامل على النحو الآتي:

أ- اتفاقات الربط: شكّلت هذه الاتفاقات نقطة الأساس في رسـم ملامـح العلاقة بين الأمم المّتحدة وهذه الوكالات، وذلك بإشراف المجلس الاقتصـاديّ والاجتماعيّ الذي يتولى وضعها لتُعرض فيما بعد على الجمعيّة العامـة للموافقـة عليها بموجب نص المادة (٦٣) من ميثاق الأمم المّتحدة التي تتضمن ما يلي:

"للمجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ أن يضع اتفاقات مع أيّـة وكالـة مـن الوكالات المشار إليها في المادة (٥٧) تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المّتحدة، وتعرض هذه الاتفاقيات على الجمعيّة العامة للموافقة عليها"[٢].

ولعلّ هذه الاتفاقات هي التي تُميّز الوكالات الدوليّة المتخصصة المرتبطة بالأمم المّتحدة عن غيرها من المنظمات الدوليّة المتخصصة، التي تنشأ عن اتحاد إرادات عدة دول لدعم التعاون الدوليّ في مجال معيّن اقتصاديّ أو اجتماعيّ أو غيره، وتتـولى

١- د. محمد عزيز شكري ود.ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٤٧.

٢ - كما نصّت المادة (٥٧) من ميثاق الأمم المّتحدة على ما يلي:

"- الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضـطلع بمقتضـى نظمها الأساسية بتبعات دوليّة واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصـحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين "الأمم المّتحدة" وفقاً لأحكام المادة (٦٣)؛

- تسمّى هذه الوكالات التي يوصل بينها وبين الأمم المّتحدة فيما يلـي مـن الأحكـام بالوكالات المتخصصة".

تنظيم أداء خدمات دولية تمس المصالح المشتركة للدول الأعضاء فيها، لكـن دون وجود مثل هذه الاتفاقات مع الأمم المتّحدة[١].

وبما أن إبرام الاتفاقات يُعدّ من الوسائل الأساسيّة لإقامة علاقـات التنسـيق والتعاون بين المنظمات الدوليّة بشكلٍ عامٍ[٢]، فإن الهدف الأساسـي مـن ربـط الوكالات الدوليّة المتخصصة هو الاستعانة بها في تحقيق مقاصد الأمـم المتّحـدة الاقتصاديّة والاجتماعيّة والتنسيق بين أعمالها[٣]، وتختلف هذه الاتفاقات من حيـث درجة الارتباط والتنسيق الذي تؤسس له مع الأمم المتّحدة آخذةً بعـين الاعتبـار طبيعة اختصاص الوكالة المعنية بذا الاتفاق، وتُقدم الدراسات المختصّة بـالتنظيم الدوليّ التي قارنت بين هذه الاتفاقات تقسيماً كلاسيكيّاً، ينطوي على عدة فئات من اتفاقات الربط تتدرج من الوكـالات الأعـم اختصاصـاً، إلى تلـك الأدق اختصاصاً[٤]، وتتفاوت في التفاصيل المتعلّقة بتبادل التمثيل والميزانيّة، وكيفية تعديل

١- د. عبد السّلام صالح عرفة، "المنظمات الدوليّة والإقليميّة"، مرجع سابق، ص٢٤٦.

٢- محمد صافي يوسف، "النظريّة العامة للمنظمات الدوليّة"، الطبعة الثانية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٢٠٨.

٣- د. عبد السّلام صالح عرفة، "المنظمات الدوليّة والإقليميّة"، مرجع سابق، ص٢٤٧.

٤- في الفئة الأولى تقع الاتفاقيات المعقودة مع منظمة العمل الدوليّة ومنظمة الأغذية والزراعة والمنظمة الدوليّة للطيران ومنظمة الملاحة الدوليّة واليونيسكو ومنظمة الصحة العالميّة، وهي الوكالات الأعم اختصاصاً والأحدث في نشأتها، وفيها يظهر أكبر دور للأمم المتّحـدة في الإشراف على هذه الوكالات.
وفي الفئة الثانية هنالك اتحاد البريد العالميّ والاتحاد الدوليّ للمواصلات السلكية واللاسلكية وتتميزان بدرجةٍ أكبر من التخصص ناهيك عن أنهما سبقتا الأمم المتّحدة في وجودهـا، وهنا يظهر حد وسط من الإشراف والتنسيق مع الأمم المتّحدة.
أما الفئة الثالثة؛ فنجد صندوق النقد الدوليّ ومؤسسة التمويل الدوليّة والبنـك الـدوليّ للتعمير والتنميّة والهيئة الدوليّة للتنمية. وتتمتع بأكبر قدر من الاستقلال الذاتي وأقل قـدر من التنسيق مع الأمم المتّحدة.

الاتفاق وتبادل المعلومات والاقتراحات حول جدول أعمال هذه الوكالات، إضافة إلى تحديدها لما تتمتع به الأمم المّتحدة من سلطة تجاه هذه الوكالات[١].

ب- نصوص ميثاق الأمم المّتحدة: تتعامل هذه النصـوص مـع محـورين أساسيين في هذه العلاقة:

- استخدام عضوية الوكالات الدولّية المتخصصة في خدمة تنفيذ قرارات الأمم المّتحدة:

حيث توفر المادة (٢/٤٨) من ميثاق الأمم المّتحدة أساساً قانونّياً، يلزم الدول الأعضاء في الأمم المّتحدة بتنفيذ قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بحفـظ السّـلم والأمن الدولّيين من خلال عضويتهم في الوكالات الدولّية المتخصصة، وتنصّ هذه الفقرة على ما يلي: "يقوم أعضاء الأمم المّتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشـرةً وبطريق العمل في الوكالات الدولّية المتخصصة التي يكونوا أعضاء فيها"[٢].

فهذا النصّ لا يُخاطب الوكالات الدولّية المتخصصة بحدّ ذاتا كشخص مـن أشخاص القانون الدوليّ، كما أنه لا يلغي أولوية التزامات الدول الأعضاء المنبثقـة مباشرةً عن عضويتها بالأمم المّتحدة بموجب المادة (١٠٣) من الميثاق، بل يجعل من العضوية في هذه الوكالات وسيلة لخدمة العضوية في الأمم المّتحدة.

- تحديد سلطات الأمم المّتحدة تجاه الوكالات الدولّية المتخصصة:

١- د. عبد السّلام صالح عرفة، "المنظمات الدولّية والإقليميّة"، مرجع سابق، ص٢٤٧.

٢- الفقرة (١) من المادة (٤٨) تنص على ما يلي: " الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلـس الأمن لحفظ السّلم والأمن الدوليّ، يقوم بها جميع أعضاء الأمم المّتحدة، أو بعض هـؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس".

وهذه السلطات لا تتعدى تقديم التوصيات إلى الوكالات المتخصصة، والتي قد تدف إلى:

- التنسيق بين أعمال هذه الوكالات[١]:

وهو ما أقرته المادة (٥٨) من ميثاق الأمم المّتحدة، عندما نصّت على ما يلي: "تقدّم الهيئة توصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها".

وهذا النصّ الذي ورد في إطار الفصل التاسع الخاصّ بالتعـاون الاقتصـاديّ والاجتماعيّ ذي طبيعـةٍ عامـةٍ، ولا يقصر حقّ تقديم التوصيات على المـلـس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، بل يجعله من حق أجهزة الأمم المّتحدة كافة[٢].

- جعل أعمال هذه الوكالات منسجمةً مع ما تتخذه الأمم المّتحدة من تدابير لاسّيما في مجالات حفظ السّلم والأمن الدوليّين، وذلك على النحو الذي يسمح به

١- إذ كثيراً ما يظهر التعارض بين أنشطة الوكالات الدوليّة المتخصصة، وهو ما دفع إلى إنشاء لجنة دائمة إدارية تُعرف بـ ـ:
(Administrative Committee On Coordination And Cooperation) برئاسـة الأمين العام للأمم المّتحدة وعضوية عدد من الإداريين من المنظمة ونظرائهم في الوكالات المتخصصة للتوفيق بينها، وأصبحت هذه اللجنة فيما بعد تُقـدّم تقاريرهـا إلى المـلـس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، وتحوّلت لتضم المدراء الإداريين في الوكالات الدوليّة المتخصصة ونظرائهم في الأمم المّتحدة. انظر في ذلك د.محمد الذوب، "التنظيم الـدوليّ"، مرجـع سابق، ص٥٧٠، ناهيك عن الاتفاقات التي قد تعقدها هذه الوكالات فيما بين بعضـها بعضاً بقصد تنسيق نشاطاتا، انظر في ذلك د.محمد عزيز شكري ود.ماجـد الحمـوي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سابق، ص١٦٢.

٢- إذ جعلت الفقرة (٢) من نصّ المادة (٦٣) تقديم مثل هذه التوصيات الرامية إلى تنسـيق نشاطات الوكالات الدوليّة المتخصصة من حقّ المـلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ:
" وله أن ينسّق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها، وتقديم توصـياته إليها وإلى الجمعيّة العامة وأعضاء الأمم المّتحدة."

اتفاق الربط بين الوكالة والأمم المتّحدة[١]، ففي حين تمنح بعض هـذه الاتفاقـات الأمم المتّحدة الحقّ بتقديم توصيات إلى الوكالة التي تكون محلاً لها، وتلزمها بـأن تبين لها ما اتخذته من إجراءاتٍ تنفيذاً لهذه التوصيات[٢]، تذهب الاتفاقات المتعلّقـة بالوكالات ذات الطابع الاقتصاديّ إلى أن توصيات الأمم المتّحدة، لا بدّ أن تكون مسبوقة بـ**مشاوراتٍ** مع الوكالة المعنّية، ودون أن تصل هذه التوصـيات إلى حـدّ التدخّل بشروط القروض التي قد تمتلك هذه الوكالات صلاحية منحها[٣].

إذاً لا تتعدى سلطات الأمم المتّحدة تجاه هذه الوكالات إصـدار توصـياتٍ للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، ***لكن هل هنالك من التـزامٍ يفـرض علـى الوكالات الدوليّة المتخصصة التقيّد بهذه التوصيات؟***

إزاء هذا السؤال ظهر اتجاهان فقهيان. أولهما رأى أن الأمم المتّحدة تمـارس نفوذها على هذه الوكالات عن طريق الإقناع، ولا إلزام عليها بتنفيـذ توصـيات الأمم المتّحدة، ويبقى لها أن تقرّر الالتزام من عدمه على ضوء اتفاقات الربط مـن جهة، ونصوص الميثاق الخاصّ بها من جهةٍ ثانية. أما الاتجاه الآخر فيرى كذلك أن هذه التوصيات لا تلزم الوكالات الدوليّة المتخصصة بالامتثال لها، لكنّها من جهةٍ أخرى تلزمها بأن تبحث جدياً إمكانية تطبيقها وتعليل السبب الذي منعهـا مـن تنفيذ التوصية[٤].

١- د.محمد عزيز شكري ود.ماجد الحموي، "الوسيط في المنظمات الدوليّة"، مرجع سـابق، ص١٥١.

٢- د.محمد عزيز شكري ود.ماجد الحموي، المرجع السابق، ص١٥٣.

٣- مثال ذلك اتفاقيّة الربط بين الأمم المتّحدة والبنك الدوليّ للتعمير والتنمّية للعـام ١٩٤٨ والتي تنص على الالتزام بعقد مشاورات مسبقة بين الأمم المتّحدة والبنك الدوليّ.

٤- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٨٥.

يُلاحظ أن كلاً من الاتجاهين يعترف بأنّ للوكالات أن تقرّر الالتزام من عدمه فيما يتعلق بالتوصيات الصادرة عن أجهزة الأمم المتّحدة[١].

ت- الاعتبارات السياسّية: لا يُمكن إغفال العوامل السياسّية التي من شأنا أن تدفع بالوكالة إلى التجاوب مع توصيةٍ معينةٍ دون أخرى، فرغم أن أداء هذه الوكالات لمهامها يتطلب منحها الاستقلال وحفاظها على طابعها الفنّي، إلاّ أن أبرز المشكلات التي تواجهها هي إدخال اعتباراتٍ سياسّيةٍ على ما تقوم به من نشاطاتٍ أو ما يُعرف بالتسييس (Politization)[٢]. ورغم أنّها مشكلةٌ عامةٌ تعاني منها المنظمات الدوليّة بأصنافها كافة، إلاّ أن طبيعة عمل هذه الوكالات، والّتي يُفترض أن تتّسم بالتخصص، يجعل من هذه الظاهرة عائقاً أمام بلوغها الهدف الذي وجدت من أجله[٣].

ويُمكن أن تدخل الاعتبارات السياسّية إلى عمل هذه الوكالات عبر عدة محاور، كخروجها عن اختصاصها لتتناول مسائل سياسّية عامة، أو قيامها بتسخير عملها لتحقيق أهداف سياسية بحتة. ويُلاحَظ ذلك في استجابتها لقرارات الأمم المتّحدة المتعلّقة بحفظ السّلم والأمن الدوليّين، وما يوجه إليها من توصياتٍ بهذا الصدد. فتنشط في حالاتٍ معينةٍ، ليخف أوجها في حالاتٍ أخرى، وفقاً لرغبة الدول المسيطرة على هذه الوكالات في التجاوب مع قرارات الأمم المتّحدة. يُذكر في هذا السياق محاولة تعديل القواعد المتعلقة بالنظام الدوليّ للإعلام والاتصال أو النظام الدوليّ الاقتصاديّ لأغراضٍ سياسيةٍ، مثال ذلك ما طُرح خلال المؤتمر العام لليونيسكو عام ١٩٨٠، بهدف تعديل الخلل الذي يعتري المنظومة الإعلاميّة العالميّة لصالح عدد محدد من الدول، نتيجة احتكار عدد قليل من وكالات الأنباء العالميّة

١- د.محمد الذوب، "التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص٥٦٨

٢- د.مصطفى سلامة حسين، "تسييس المنظمات الدوليّة المتخصصة"، مرجع سابق، ص٦٦.

٣- د. محمد الذوب، "التنظيم الدوليّ"، مرجع سابق، ص٥٦٩.

العمليّة الإعلاميّة. واستهدفت هذه الاقتراحات إقامة نوع من التوازن بين حريـة الإعلاميين ومسؤوليتهم، ومساعدة الدول النامية على تطوير البنيـة الأسـاسية لُنظمها الإعلامية وضمان وصول الأقليات إلى أجهزة الإعلام، وهو ما نظرت إليه بعض الدول على أنّه مظهرٌ من مظاهر التسييس لصالح دول العالم الثالث[١].

وخلاصة القول إنّه نتيجة الطابع الخـاصّ لعمـل الوكـالات الدوليّـة المتخصصة، كان لا بدّ لها من أن تتمتع بقدر من الاستقلاليّة تجاه الأمم المتّحدة. لذلك عمل ميثاق الأمم المتّحدة، ودساتير هذه الوكالات على التأكيد على أن سلطات الأمم المتّحدة تجاهها لا تتجاوز صلاحية إصدار التوصـيات، لتظهـر كوسيلةٍ لتهيئة مناخٍ مناسبٍ، لتحقيق الفاعلية لقرارات الأمم المتّحدة المتعلّقـة بحفظ السّلم والأمن الدوليّين، ومنها قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

ثانياً- أساليب مساهمة الوكالات الدوليّة المتخصصة في تنفيـذ العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة:

طُرحت مسألة أهمّية استجابة الوكالات الدوليّة المتخصصة لعقوبـات الأمـم المتّحدة على اختلاف أنواعها مع أوائل تجارب هذه العقوبات، والمتمثلـة بحـالتي جنوب إفريقيا وروديسيا الجنوبيّة[٢]؛ فقد طالبت الأمم المتّحدة هـذه الوكـالات، وغالباً عبر تخصيص فقرة لمثل هذه الغاية في قرار العقوبات نفسه، بالتجاوب مـع

١- انظر في ذلك: د.مصطفى سلامة حسين، منظمة الأمم المتّحدة بعـد الحـرب البـاردة: احتمالات التغيير في المالين الاقتصاديّ والاجتماعيّ، ورد ضمن "الأمم المتّحدة في ظـلّ التحولات الراهنة في النظام الدوليّ"، تحرير حسن نافعة، مرجع سابق، ص٢١٠- ٢١١.

٢- د. مصطفى سلامة حسين، "تسييس المنظمات الدوليّة المتخصصة"، مرجع سابق، ص٨٢.

عقوباتا كلاً منها في مجال تخصصها[١]، وما ذلك إلاّ إدراكاً منها أهمية الدور الذي قد تلعبه في هذا المال، ويُمكن لهذه الاستجابة أن تتمثّل بأحد الأسلوبين الآتيين:

١- اتخاذ إجراءات دعماً لقرارات الأمم المتّحدة في مواجهة الجهة المستهدفة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

تعمل الوكالات الدوليّة المتخصصة على مواءمة نشاطها مع عقوبات الأمم المتّحدة في علاقتها مع الدّولة التي تواجه هذه العقوبات؛ فعلى سبيل المثال عندما أقرّت الأمم المتّحدة عقوباتا على جنوب إفريقيا اتّخذت مجموعة من وكالاتها المتخصصة، كالمنظمة العالميّة للأرصاد الجوّية (WMO)، ومنظمة العمل الدوليّة (ILO)، ومنظمة الأغذيّة والزراعة (FAO)، ومنظمة الصحة العالميّة (WHO) والمنظمة الدوليّة للطيران المدنيّ (ICAO)، واتحاد البريد العالميّ (UPU)، والاتحاد الدوليّ للمواصلات السلكيّة واللاسلكيّة (ITU)، عدداً من التدابير استندت فيها إلى قرارات الأمم المتّحدة وميثاقها من جهة، والاتفاق المؤسس لكلّ منها، والاتفاق الذي يربطها مع الأمم المتّحدة من جهة أخرى، تجاوباً مع قرارات الأمم المتّحدة ذات الصلة بذه العقوبات[٢]. فمثلاً اتخذ المؤتمر السابع للمنظمة العالميّة للأرصاد الجوّية (WMO) عام ١٩٧٥ قراراً يقضي بوقف جنوب إفريقيا عن ممارسة حقوق ومزايا العضويّة فيها إلى أن تمتثل جنوب أفريقيا إلى قرارات الأمم المتّحدة، أي حتى يتحقق الهدف من العقوبات، وذلك بالاستناد إلى قرارات الأمم المتّحدة

١- انظر أيضاً على سبيل المثال الفقرة (١٧) من قرار مجلس الأمن S/RES/1333(2000) الذي أهاب بالوكالات الدوليّة المتخصصة أن تتصرف في إطار التقيد الصارم بأحكام هذا القرار، بما تضمنه من عقوبات ذات طابع ماليّ وتجاري، وأخرى تتعلق بالسفر والطيران على حركة طالبان، وما ارتبط بها من أشخاص، بغض النظر عن أيّة التزامات وحقوق مغايرة لأحكامه.

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٩٥.

ذات الصلة بالعقوبات من جهة، وإلى الاتفاقية المنشأة لهذه المنظمة والمادة (٦) من اتفاق الربط بين هذه المنظمة والأمم المتّحدة[١].

ومن الجدير ذكره أن بعض الوكالات الدوليّة المتخصصة، كانت قد درست إمكانيّة تعديل دساتيرها لتوفر إمكانية سريان عقوبات الأمم المتّحدة المتعلّقة بالعضوية، والمقصود هنا الطرد أو وقف العضوية، بشكلٍ آلي على العضوية في الوكالة المعنية، فعلى سبيل المثال عام ١٩٦٤، عدّلت منظمة العمل الدوليّة دستورها لتعطي مؤتمرها العام صلاحيّة وقف العضويّة، أو الطرد للعضو الذي يواجه مثل هذا الإجراء في الأمم المتّحدة، كما حاولت كلّ من منظمة الأمم المتّحدة للأغذية والزراعة (FAO) عام ١٩٦٣، ومنظمة الصحة العالميّة (WHO) عام ١٩٦٤، إجراء مثل هذا التعديل لكن دون أن تفلح هذه المحاولات[٢].

ومن الجدير ذكره أن استجابة الوكالات الدوليّة المتخصصة ذات الطابع الاقتصاديّ مع عقوبات مجلس الأمن، جاءت مختلفة عن غيرها من الوكالات. فالبنك الدوليّ للتعمير والتنميّة (IBRD)، لم يتجاوب دائماً متذرّعاً تارةً بأنّ مضمونا مخالف لنظامه الأساسي، وتارةً بأنه لم يتمّ إجراء مشاورات مسبقة معه حول هذه التدابير، وفقاً لما يفرضه اتفاق الربط المعقود عام ١٩٤٨ بين البنك والأمم المتّحدة[٣].

١- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٩٣- ٤٩٤ وانظر ما ورد ذكره حول عقوبات المنظمات الدوليّة ذات الطابع الاقتصاديّ، ص١٢٨، وما بعدها

٢- د. عبد الله الأشعل، "النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ"، مرجع سابق، ص٤٩٥.

٣- د. مصطفى سلامة حسين، "تسييس المنظمات الدوليّة المتخصصة"، مرجع سابق، ص٨٣.

وقد ثارت جولات من الجدل القانونيّ حول هذه المسألة بين الأمم المّتحدة من جهة، ولاسّيما لجنة تصفية الاستعمار، والجمعّية العامة، والأمـين العـام للأمـم المّتحدة، وصندوق النقد الدوليّ "IMF"، والبنك الدوليّ للتعمير والتنمّية "IBRD" من جهة أخرى، فقد أبدى البنك الدوليّ بشكلٍ خاص موقفاً متصلباً إزاء عقوبات الأمم المّتحدة المفروضة على كل من البرتغال وجنوب إفريقيـا، ودعـت الأمـم المّتحدة مراراً عن طريق لجنة تصفية الاستعمار والجمعّية العامة الوكالات الدولّيـة المتخصصة إلى عدم تزويد جنوب إفريقيا والبرتغال بمساعداتٍ ماّلية واقتصـادّية، تماشياً مع ما كانت قد أقّرته من عقوبات على هاتين الدولتين[١]. لكنّ البنك الدوليّ أدار ظهره لكل ما صدر بذا الشأن، ووقّع عام ١٩٦٦ اتفاقيتين منح بموجبـهما قرضاً إلى شركتين برتغاليتين، وأخرى منح بموجبها قرضاً لشركة كهرباء جنـوب إفريقّية، وقد تمسّك البنك بحجة أنه ينظر بعين الاهتمام إلى العوامل الاقتصـادّية لا غير. فالمادة (٤) من القسم (١٠) من الاتفاقية الخاصّة بإنشائه، تحظر تدخلـه في العوامل السياسّية. كما أن المادة (٦) من اتفاق الربط الخاصّ به، تتعلق باحترامـه لقرارات مجلس الأمن لا غير، في حين أن هذه القرارات كانت قد صـدرت مـن الجمعّية العامة، كما ذُكر سابقاً في سياق هذا البحث[٢].

ورغم أن اتفاقات الربط مع هذه الوكالات، تقّر لها عادةً بقدرٍ من الاستقلاّلية تجاه توصيات الأمم المّتحدة على النحو الذي أشرنا إليه مسبقاً، لكنّ مثـل هـذه المواقف التي صدرت منها تجاه عقوبات الأمم المّتحدة، قد لاقت نقداً من حيث أنه

١- انظر قرارات الجمعّية العامة للأمم المّتحدة رقم A/RES/2054 للعـام ١٩٦٥/١٢/١٥ ورقـم A/RES/2105 تـاريخ ١٩٦٥/١٢/٢٠ ورقـم A/RES/2107 تـاريخ ١٩٦٥/١/٢١. ونذكر هنا أنّ العقوبات على البرتغال فُرضت من قبل الجمعّيـة العامـة للأمم المّتحدة، انظر في ذلك ص ٢٩١.

٢- انظر ما ورد حول العقوبات على جنوب إفريقيا ص ٥٠، وص٢٩٢.

لا يجوز لها أن تتذرع بحماية استقلاليتها، وحفاظها على طابعها الفنّي، بشكلٍ يجعل من الدول الأعضاء فيها يضحون بالتزاماتهم المنبثقة من عضوية الأمم المتّحدة، ثم مالهدف من العقوبات إلاّ حفظ السّلم والأمن الدوليّين، وهو هدف يأتي في خدمة المجتمع الدوليّ ككلّ، لذلك على هذه الوكالات دعمه حتى لا تكون عاملاً في زعزعة سلطات الأمم المتّحدة، ويُذكر أن مجلس محافظي البنك، كان قد أصدر قراراً في ١٩٥١/١٠/١٣ تعهّد فيه البنك بالأخذ بعين الاهتمام توصيات الجمعيّة العامة الصادرة بموجب قرار الاتحاد من أجل السلام[١].

مما سبق يُلاحظ أن هذه الوكالات، لا بدّ لها من معالجة كلّ حالة من حالات العقوبات على حدة، لتقرّر كيفيّة استجابتها لها، وهو ما يجري عادةً في ظل ما تمليه عليها دساتيرها المنشأة، واتفاقات الربط مع الأمم المتّحدة، دون غياب التأثيرات السياسيّة التي تجعل الاستجابة تختلف من حالة لأخرى[٢].

٢- المساهمة في معالجة المشكلات الناجمة عن وضع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة حيّز التنفيذ:

أ- المساهمة في حل الصعوبات الاقتصاديّة الخاصّة المشمولة بالمادة (٥٠) من الميثاق: عملت العديد من الوكالات الدوليّة المتخصصة على مدّ يد العون للدول المتضررة من عقوبات الأمم المتّحدة الاقتصاديّة وفقاً لاختصاص كل منها، وكانت الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، قد دعت في قرارها A/RES/50/51 للعام ١٩٩٦ المعْنون "تنفيذ أحكام الميثاق المتّصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات" المنظمات الدوليّة كافة، إلى العمل على دراسة هذه

١- د. مصطفى سلامة حسين، "تسييس المنظمات الدوليّة المتخصصة"، مرجع سابق، ص٨٣.

٢- د. فاتنة عبد العال أحمد، "العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة"، مرجع سابق، ص١١٦.

المشاكل الاقتصاديّة، والنظر في الوسائل المناسبة لتحسين عمليّة التشاور مع الدول المتضررة[١].

وبالفعل أثبتت العديد من هذه الوكالات أهمية دورها في هذا المجال، جاء ذلك واضحاً في تعليقاتها الواردة بناءً على طلب من الأمانة العامة للأمم المتّحدة، فيما يتعلق بقرار الجمعيّة العامة A/RES/107/53 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٨، والمعنون "تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتّحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات"[٢]. على سبيل المثال أكّدت منظمة العمل الدوليّة (ILO) أنّها عملت على مساعدة الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات في حالتي العراق ويوغسلافيا الاتحاديّة، عن طريق مساعدتها على مواجهة ما أصابها من مشكلاتٍ نتيجة الركود في سوق العمل[٣]. في حين أفادت منظمة الأغذية والزراعة (FAO)،

١- انظر الفقرة (٦) من القرار المشار إليه.

٢- كان وكيل الأمين العام للأمم المتّحدة للشؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة، قد وجّه نيابةً عن الأمين العام مجموعةً من الرسائل للرؤساء التنفيذيين لـ ـ ـ (٢٧) من الوكالات الدوليّة المتخصصة ذات الصلة، سواء داخل أم خارج منظمة الأمم المتّحدة، ووجه اهتمامهم إلى قرار الجمعيّة العامة رقم A/RES/107/53 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٢٨ والمعنون "تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتّحدة المتّصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات"، ملتمساً آراءهم، وأيّة معلومات أخرى ذات صلة بالمواضيع المشار إليها في الفقرتين (٤- ٦) من هذا القرار والمتعلقتان بدور هذه الوكالات، وأسفر ذلك عن تلقيه (١٩) ردّ بتاريخ ١٩٩٩/٩/٢٠ من عدد من الوكالات الدوليّة المتخصصة. انظر حول مزيد من التفاصيل وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣ المتضمّنة تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة، وتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتّحدة ذات الصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات بموجب الفصل السابع من الميثاق.

٣- انظر الفقرة (٥٧) من وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢ المتضمّنة تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتّحدة ذات الصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات بموجب الفصل السابع من الميثاق.

بأنّها عملت على معالجة مشكلات الأمن الغذائيّ، ونقص الموارد الغذائية في الدول المتضررة من هذه العقوبات[١]. أما منظمة الصحة العالميّة (WHO)، فقد اعتمدت قراراتٍ من شأنا معالجة حالات العقوبات التي تشمل الإمدادات الطبيـة، كمـا لعبت دوراً هاماً في تقييم آثار العقوبات على القطاع الصحيّ في الدول المتضـررة من العقوبات[٢]. وعمل صندوق النقد الدوليّ (IMF) علـى معالجـة المشـكلات النقديّة في هذه الدول، وتقديم المعلومات لإجراء المشاورات اللازمة، وفقاً للمـادة (٥٠)[٣]. كما لعبت منظمة الأمم المتّحدة للتنمية الصناعيّة (UNIDO) دوراً هاماً في معالجة مشكلات القطاع الصناعيّ وتطويره، للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات عليه. ففي سورية والأردن التي كانت قد تضررت من العقوبات علـى العـراق وضعت المنظمة برامج لدعم المشاريع الصغيرة، والمتوسطة الحجم، ودعـم فـرص العمل في القطاع الصناعيّ، كما وضعت سياسات واستراتيجيات لتعزيز قدرة هذا القطاع على مواجهة هذه الآثار[٤].

١- انظر الفقرة (٣٣) من وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣ المتضمّنة تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام ميثـاق الأمم المتّحدة ذات الصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجـزاءات بموجب الفصل السابع من الميثاق.

٢- انظر الفقرة (٣٤) من وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣ السابق الإشارة إليها.

٣- انظر قرارات المنظمة المشار إليها WHA42.24 وWHA41.31 الصادرة عـام ١٩٨٨، وانظر كذلك الفقرة (٣٥) من وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣ السابق الإشارة إليها.

٤- انظر الفقرة (٣٧) من وثيقة الجمعيّة العامة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣ السابق الإشارة إليها.

ب- معالجة الآثار السلبيّة على النواحي الإنسانيّة، التي تعاني منها الدّولة التي فرضت عليها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة: وربما سيكون هذا الدور أكثـر وضوحاً لدى تناول الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، التي لعبت بعـض هذه الوكالات دوراً بارزاً في رصدها، ومد يد العون لمعالجتها، وذلك عبر تنسـيق أنشطتها مع الأمم المتّحدة، وتقديم الاقتراحات المناسبة لذلك[١].

١- انظر على سبيل المثال الفقرة (٧/ب) من قرار مجلس الأمن S/RES/11332(1997) الذي جعل من مهام لجان العقوبات النظر في طلبات وكالات الأمم المتّحدة لاستيراد الـنفط أو المنتجات النفطيّة لمعالجة الآثار السلبيّة على الأوضاع الإنسانيّة للعقوبات في سيراليون.

الفصـل الثانـي

الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان وسـُبل تلافيـها

الفصـلُ الثاني

الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان وسـُبل تلافيـها

أثار الخوض في الحديث عن حقوق الإنسان نقاشـاتٍ سياسـيةٍ وقانونيـةٍ وأخلاقيةٍ وفلسفيةٍ ودينيةٍ؛ فشرعيّة العديد من الأعمال، سواءً على الصعيد الداخلي أم الدوليّ، أصبح تقييمها مرتبطاً بآثارها على هذه الحقوق، التي مرّت بتاريخٍ طويلٍ من التطوّر فرض نفسه في المحافل الوطنيّة والدوليّة. إلى أنْ شكّلت مجموعـةً مـن الأحكام الدوليّة المستقرة والمتعارف عليها، تحت اسم القـانون الـدوليّ لحقـوق الإنسان[١].

وقد شكّلت الديانات المختلفة روافدَ لنهرٍ من الأفكار حول ماهيـة حقـوق الإنسان، تدور حول قيمة وكرامة جميع الأفراد[٢]. في حين انشغل الفلاسـفة عـبر

١- تُعتبر حقوق الإنسان فرع من فروع العلوم الاجتماعيّة، وتُشكّل صلة وصلٍ بين مختلـف هذه العلوم، وعلى وجه الخصوص السياسة والقانون والشريعة. انظر في ذلك عبد الفتاح مراد، "موسوعة حقوق الإنسان"، د. د. ن، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٨.

٢- بول جوردون لورين، "نشأة وتطور حقوق الإنسـان الدوليّة: الرؤى"، ترجمـة أحمـد أمين الجمل، ط١، الجمعيّة المصريّة لنشر المعرفة والثقافـة العالميّـة، القـاهرة، ٢٠٠٠، ص٣٢٧. وانظر في كذلك في هذا المال د. علي القاسمي، "حقوق الإنسان: بين الشريعة الإسلاميّة والإعلان العالميّ"، سلسلة المعرفة للجميع، السلسلة الشهرية، رقم ٢٢، ٢٠٠١، ص١٥.

الزمان بإيجاد إيجاباتٍ لأسئلةٍ مختلفةٍ حول حقوق الإنسان؛ فلا يوجد ما هو مدركٌ لأسئلةٍ فلسفيةٍ صعبةٍ أكثر من هذا الموضوع[١].

وإن كانت الأفكار الأولى لحقوق الإنسان، قد بُنّيت على أسسٍ نظريّة منبثقةٍ من القانون الطبيعي ومبادئ العدالة، لكنّها بدأت تتبلور كقواعد ذات طابع قانونيّ مع بدايات القرن السابع عشر[٢]، توالت الإشارات والمبادرات التي دلّت على نزعةٍ نحو وضع المبادئ الأخلاقيّة والدينيّة، التي تسعى لضمان حقوق الفرد وحرياته الأساسيّة في قوالب قانونية، سواءً على الصعيد الداخلي في دساتير الدول وتشريعاتها أم على الصعيد الدوليّ، إلى أن كانت النقلة الفعليّة لمعالجة هذه الحقوق على الصعيد الدوليّ، عبر ما يُطلق عليه "الوثيقة الدوليّة أو الشرعة الدوليّة لحقوق الإنسان"[٣]، ثمّ تعددت بعد ذلك الاتفاقيات والإعلانات الدوليّة والإقليميّة التي

١- بول جوردون لورين، "نشأة وتطور حقوق الإنسان الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢٩٢.

٢- على سبيل المثال ظهر في بريطانية مجموعةٌ من الأعمال القانونيّة، أعطت الفرد بعض الضمانات في مواجهة سلطات دولته، عبر ما يُسمى بعريضة الحقوق (Petition Of Rights) عام ١٦٢٨، وقانون الإجراءات القضائيّ (Habeas Corpus Act) عام ١٦٧٩، وميثاق الحقوق (Bill Of Rights) عام ١٦٨٩، لكنّها كانت قابلة للإبطال من قبل البرلمان البريطاني وهو ما يجعلها مختلفة عن وثائق حقوق الإنسان السائدة في الوقت الحاضر.

٣- تضمّ هذه الشرعة أو الوثيقة الدوليّة كلاً من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، ثم العهد الدوليّ للحقوق السياسيّة والمدنيّة، والعهد الدوليّ للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، إلى جانب البروتوكول الاختياريّ بشأن تقديم شكاوى من قبل الأفراد الملحق بالعهد الدوليّ للحقوق المدنيّة والسياسيّة، والبروتوكول الاختياري الثاني الملحق بالعهد ذاته بدف إلغاء عقوبة الإعدام، لمزيد من التفاصيل انظر د.جعفر عبد السّلام علي، "القانون الدوليّ لحقوق الإنسان: دراسات في القانون الدوليّ والشريعة الإسلاميّة"، الطبعة الأولى، دار الكتاب المصري، القاهرة، دار الكتاب اللبناني، بيروت، ١٩٩٩، ص٤٠.

عالجت جوانب مختلفةً متنوعةً من حقوق الإنسان، وطوّرتا بما يواكب تطور الحياة البشريّة وتزايد متطلباتا، سواءً كفردٍ أم كمجموعةٍ بشريّةٍ.

ورغم أن الوعي بمضامين هذه الحقوق قد بلغ حداً غيرَ مسبوقٍ في ظل الكـم الكبير من الوثائق الدوليّة التي تعالج هذا الموضوع، إلاّ أن الواقع العمليّ يدل علـى أنه ثمـّة توازٍ بين العدد المتزايد من الوثائق التي تتناول حقـوق الإنسـان وكـم الانتهاكات المرتكبة ضدها على الأصعدة كافة، الدوليّة والداخليّة[1]. وإن كانـت هذه الانتهاكات قد ارتبطت باستخدام القوة المسلّحة، إلاّ أن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة أضحت إحدى هذه الانتهاكات. الأمر الذي دفع الأمم المتّحدة إلى إعادة النظر في العديد من محاور هذه العقوبات، ابتداءً بصياغة القرارات التي تتضـمنها ووصولاً إلى مرحلة تنفيذها. ***فكيف يُمكن أن تنتـهك العقوبـات الاقتصـادية الدوليّة حقوق الإنسان؟ وما هو الموقف الدوليّ من عمل الأمم المتّحدة في هذا المجال؟***

ستتم الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال هذا الفصل على النحو الآتي:

المبحث الأول: مدى تعارض مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مع حقوق الإنسان.

المبحث الثاني: سُبل تلافي الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّـة على حقوق الإنسان

١- د. مصطفى النشار، "حقوق الإنسان المعاصر: بين الخطاب النظريّ والواقع العمـ ـليّ"، الطبعة الأولى، الدار المصرية السعودية للطباعة والنشـر والتوزيـع، القـاهرة، ٢٠٠٤، ص١٥- ١٧.

المبحث الأول

مدى تعارض مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مع حقوق الإنسان

إنْ كانت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، قد استُخدمت كأداة لوقف انتهاكات حقوق الإنسان، فكيف انحرفت عن مسارها هذا لتصبح أحد أوجه انتهاكها؟ وكيف من الممكن أنْ يتمّ ذلك؟ وهل ثمّة فئات من هذه الحقوق كان لها النصيب الأكبر من التأثيرات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟ هذا ما سيتناوله هذا المبحث عن طريق مطلبيه:

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبةٌ أمام إعمال منظومة حقوق الإنسان.

المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبة أمام إعمال الحقّ في التنميّة.

المطلب الأول

العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبةٌ

أمام إعمال منظومة حقوق الإنسان

عرضنا فيما سبق لأحد أنماط العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، وحقوق الإنسان، ألا وهي استخدام هذه العقوبات لوقف انتهاكات حقوق الإنسان، التي يتمّ تكييفها من قبل مجلس الأمن على أنها خرقٌ للسلم والأمن الدوليّين، أو تديدٌ لهما[1]. إلاّ أن ما سيتم تناوله فيما يلي يُظهر نمطاً آخراً من أنماط هذه العلاقة، نمطاً يذهب في اتجاهٍ معاكسٍ لما تمّ عرضه؛ فهذه العقوبات التي قد كان من المنتظر منها، أن تكون وسيلةً فعّالةً في حماية السّلم والأمن الدوليّين دون أن ينجم عنها مآسٍ للإنسانيّة، على غرار تلك المرتبطة باستخدام القوة العسكريّة، قد تكون غير بريئة من إحداث آثارٍ مشابهةٍ، إذ يبدو أن الأسس التي بُني عليها عمل هذه العقوبات لم تستبعد من منطقها إحداث مثل هذه الآثار، وسيكون ذلك عبر الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان قيدٌ على عمل مجلس الأمن في عقوباته الاقتصاديّة.

الفرع الثاني: ماهيّة حقوق الإنسان التي تتأثر بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

١- انظر ما ورد في الفصل الأول، ص ٢٢٩، وما بعدها حول اعتبار مجلس الأمن انتهاك حقوق الإنسان أحد أوجه خرق السلم والأمن الدوليين أو الإخلال به.

الفرع الأول

أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان قيدٌ على عمل مجلس الأمن في عقوباته الاقتصاديّة

كان المنطق الذي بنى عليه مجلس الأمن عقوباته الاقتصاديّة، سـبباً أوقعـه في تناقضٍ بين مهمته في حفظ السّلم والأمن الدوليّين من جهـة، ودوره في تعزيـز احترام حقوق الإنسان من جهة أخرى، فأحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسـان ليست إلا جزءاً من مجموعة قيودٍ على المجلس مراعاتها في عملـه بمـا في ذلـك استخدامه للعقوبات الاقتصاديّة.

أولاً- النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ودورهـا في عمـل مجلس الأمن:

يُلقي هذا الفرع الضوء على فكرة أساسيّة، رسمت أحد أشكال العلاقة بـين حقوق الإنسان من جهة، والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من جهةٍ أخرى. وشكّلت إطاراً عاماً للنداءات المتتالّية لإعادة النظر في نقاطٍ كثيرةٍ، تتعلق بواقع عمل هـذه العقوبات هذه الفكرة تتمثل في النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

١- مفهوم النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

من النقاط الأساسيّة لفهم العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، وآثارهـا السلبيّة على حقوق الإنسان، إدراك الآليّة التي صُممت هذه العقوبات لتعمل وفقاً لها ولتحقق عبرها الغاية المنتظرة منها. وهنا تأتي النظريّـة التقليديـة للعقوبـات (Naïve Theory of Sanctions) التي عملت بموجبها أنماط العقوبات الاقتصاديّة

كافـ ـة، والّتي تفتـرض أن الضغـط الاقتصـاديّ (Economic Pressure) الناجم عن أيّة عقوبات اقتصاديّة سيُترجم إلى منفعةٍ سياسيةٍ (Political Gain)[١]. وفي حالة العقوبات الاقتصاديّة التي تفرضها الأمم المّتحدة يُفترض أن يحلّ محلّ هذه المنفعة السياسيّة هدفٌ آخرُ ألا وهو تحقيق حفظ السّلم والأمـن الـدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما[٢]. حيث يؤثر الضغط الاقتصاديّ على غالبية فئات الشعب[٣]، مما يؤدي إلى حالةٍ من النقص، أو حتى الحرمان من توافر بعض أنـواع السـ ـلع والخدمات، الأمر الذي سـينجم عنه سـيطرة حالة من عدم الرضا الشـعبيّ عن سـلوك الحكومـة الذي كان قد شـكل دافعاً وراء فرض العقوبات[٤].

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص ١٢.

2- Margaret Doxey, (United Nations Sanctions: Lessons and Experience…), Op. cit., p.8.

٣- تقول في ذلك Margaret Doxey :

"While economic sanctions are obviously intended to inflict material deprivation which, it is hoped, will translate into political compliance by the terget regime, concern about the civilian impact of sanctions has become more pressing with experience of their use" See: David Lektzain, Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of Sanctions?, Norwegian Red Cross and International Peace Research Institute "PRIO", Oslo, p.9.

4- Joy K.Fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions…), Op. cit., p.200.

وقد عبّر جانبٌ من الفقه الغربيّ عن هذه المعادلة التي تربط بين التضييق على الشعب، وتحقيق منفعةٍ سياسيةٍ بـ (**Pain and Gain Approach**)[١].

وتقوم هذه النظريّة على افتراضٍ أساسه أن التغيير المطلوب يأتي من خلال الضغط الاقتصاديّ، وكلّما أثقلت العقوبات من وطأتها على الشعب، كلما ارتفعت إمكانيّة تحقيق الغاية منها[٢]، وبالتالي فهي تربط مدى نجاح العقوبات بمدى ما تتركه من آثارٍ على الشعب[٣].

١- لمزيد من التفاصيل انظر:

T.G. Weiss and others, Economic Sanctions and their Humanitarian Impacts, a reaserch published as part of "Political Gain and Civilian Pain: Humanitarin Impacts of Economic Sanctions", edited by Thomas G.weiss- David cortright- George A.Lopez- Larry Minear, Rowman &Littlefield Publishers, Inc, Boston, USA, 1997, p20.

2- The United Nations Department of Humanitarian Affairs (DHA), Toward More Human and Effective Sanctions Mangement: Enhancing the Capacity of the United Nations System, 1997, p.5.

وقد ورد في تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عن أعمال المنظمة المعنون "ملحق لخطة للسّلام":

"الجزاءات، كما هو مسلّم به عموماً، هي أداة قليلة الفعاليّة. وهي تثير مسائل أخلاقيّة تتعلق بما إذا كانت المعاناة المفروضة على الفئات الضعيفة في البلد المستهدف، هي وسيلة شرعيّة لممارسة الضغط على الزعماء السياسيّين الذين ليس من المرجح أن يتأثر سلوكهم بمحنة رعاياهم." انظر الفقرة (٧٠) من التقرير المشار إليه، كما جاء فيه أيضاً: "وليس الغرض من ذكر هذه الاعتبارات الأخلاقيّة والعمليّة، التشكيك في الحاجة إلى فرض الجزاءات في حالاتٍ معينةٍ، بل بيان ضرورة النظر في سبل تخفيف الآثار التي ورد بيانها". انظر الفقرة (٧١) من التقرير المشار إليه، والصادر بوثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/50/60 تاريخ ١٩٩٥/١/٢٥.

٣- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص ١٤.

إذاً وفقاً لمنطق هذه النظرّية، الهدف المباشر للعقوبات الاقتصادّية الدولّية هو التـأثير على الشعب لدفعه إلى اتخاذ مواقف من شأنا الضغط على الحكومة، ودفعها لتعـديل سلوكها، وبالتالي تكون الحكومة مجرد هدفٍ غير مباشرٍ لهـذه العقوبـات، كمـا في عقوبات مجلس الأمن على ليبيا التي فُرضت مع القرار (1992) A/RES/748.

لاقت هذه النظرّية انتقادات واسعة من الناحية القانونّية والأخلاقية والعملّيـة، وربما يُمكن أن تتوضح ملامح هذه الانتقادات عن طريق عرض الملاحظات الآتّية على هذه النظرّية:

أ- ارتباط تطبيق النظرّية التقليدّية بالعقوبات الاقتصـادّية ذات الطـابع الشـامل (comprehensive international economic sanctions):

لجأت الأمم المّتحدة إلى فرض مثل هذه العقوبات في حالاتٍ ثـلاث، وذلـك في عقوباتا على كلّ من العراق وهايتي وصربيا والجبل الأسـود، حيـث تكاملـت القرارات الخاصّة بكلّ من هذه الحالات، لتضحي العقوبات ذات طابع شـامل[1]. وكانت المعاناة الإنسانّية الناجمة عن كلّ حالة منها ناقوساً، أعلن خطر إتباع الأمم المّتحدة لهذا المسار[2]، فقد طالت هذه المعاناة معظم جوانب حياة شعب كلّ مـن هذه الدول، لكن العراق كان الأوفر حظاً من بين هذه الحالات في لفت الانتباه إلى إشكالّية علاقة العقوبات الاقتصادّية عموماً مع حقوق الإنسان، فما إن دخلـت هذه العقوبات حّيز التنفيذ، حتى بدأت آثارها السلبّية بالظهور، وأخذت المنظمات الدولّية، الحكومّية وغير الحكومّية، العاملة في المال الإنسـانيّ بإعـداد التقـارير

١- انظر بشكل خاص القرارات S/RES/661(1990) بشـأن العـراق، S/RES/841(1993) بشأن هايتي، S/RES/820(1992) بشأن صربيا والجبل الأسود.

2- Margaret Doxey, (United Nations Sanctions: Lessons and Experience…), Op. cit., p.8.

والتحليلات حول هذه الآثار، مطلقةً التحذيرات من الوضع الإنسـانيّ الكـارثيّ الذي أصبح سمة سائر جوانب حياة العراقيين في ظلها[١].

ب- تعمل العقوبات ذات الطابع الانفراديّ، في **الغالـب، وفقـاً لهـذه النظريّة:** يُضاف إلى جانب ما تمّ التطرق إليه من انتقاداتٍ للعقوبات الاقتصـاديّة ذات الطابع الانفراديّ عملها بموجب هذه النظريّة، التي تبني نجاحها على ما تحققه من معاناةٍ إنسانيةٍ، يُنتظر منها أن تُسفر في نهاية الأمر عن تحقيق منفعةٍ سياسيّةٍ[٢].

ت- تعوّل هذه النظريّة إلى حد كبيرٍ على طبيعة العلاقة بين حكومة الدّولة التي تُفرض عليها العقوبات وشعبها: بما أن هذه النظريّة تعتمد على ممارسة الشـعب ضغطاً على حكومته، لدفعها إلى تغيير السياسة التي كانت وراء فرض العقوبـات، فإن ذلك يتطلب توفر جو من شأنه، أن يُفسح المجال أمام المواطنين للتعـبير عـن آرائهم هذه، ولذلك رأى بعض الباحثين في مجال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة أنه من الممكن أن تعمل هذه العقوبات بشكلٍ أكثر فعاليّة في الأنظمـة ذات الطـابع الديموقراطي، ومن أمثال هؤلاء مارك بوسويت[٣].

ث- قد يتمّ استغلال العقوبات التي تُفرض بناءً على هذه النظريّة من قبل حكومة الدّولة المستهدفة بالعقوبات، ويتخذ ذلك عدة أنماطٍ:

1- Iraq Sanctions: Humanitarian and Implications and Options for the Future, Op. cit., p.3.

٢- انظر ما ورد في الفصل التمهيديّ من هذا البحث حـول العقوبـات ذات الطابـع الانفـرادي، ص ١٣٤، وما بعدها.

٣- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص١٤.

- قد يتمّ استغلال الحالة السائدة، نتيجة فرض العقوبات بشكلٍ يُسفر عن ظاهرةٍ أُطلق عليها اسم **(Rally Around The Flag Effect)، أو "الالتفاف حول راية الوطن"**[١]: حيث رأى عدد من الباحثين في مجال العقوبات الاقتصاديّة مثل David cortright & George .A. Lopez أنّه من الممكن أن تعمل حكومة الدّولة المستهدفة على إشاعة جو، يوحي بأنّه ثمة خطر خارجيّ يُهدد كيان الدّولة تُمثل العقوبات أحد أوجهه، وهو ما يتطلب حشد كلّ الإمكانيّات لمواجهة آثارها. الأمر الذي يُعزز من مركز هذه الحكومة بدلاً من تحقيق ما تسعى إليه العقوبات، ألا وهو وضع الحكومة في مناخٍ يدفعها لتغيير سلوكها[٢]. **لكن مثل هذا الرأي يذهب إلى افتراض أن فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يأتي دائماً على أسسٍ محقّةٍ،** في حين **تسعى حكومة الدّولة المستهدفة إلى اختلاق وضع غير موجود، وهو ما لا يُمكن التسليم فيه.**

- قد يتمّ استغلال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بشكلٍ يؤدي إلى الإضرار بالتركيبة الاجتماعيّة والاقتصاديّة في الدّولة المستهدفة[٣]:

فمن الناحية الاقتصاديّة قد تؤدي إلى وجود فئةٍ معينةٍ في المجتمع، تعمل على استغلال غياب منافسة البضائع والمشاريع الأجنبيّة، نتيجة وجود قيودٍ عليها بموجب العقوبات. مما يجعل هذه الفئة حريصة على استمرار حالة فرض العقوبات

١- بيتر رودولف، "العقوبات في السياسة الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢١.

2- Toward More Human and Effective Sanctions Mangement,Op.cit., p.6.
جاء في تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عن أعمال المنظمة والمعنون "ملحق لخطة للسلام": "كما يمكنها أن تحبط الغرض المقصود منها بإثارة ردّ فعل وطني ضد المجتمع الدوليّ، مثلاً في الأمم المتّحدة، وحشد الجماهير وراء الزعماء الذين قصد من فرض الجزاءات تعديل سلوكهم. انظر وثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/50/60 ١٩٩٥/١/٢٥.

3- Margaret Doxey, (United Nations Sanctions: Lessons and Experience), Op. cit.,p.9.

التي ترتبط بتحقيق منافع لها[١]، ومن جهةٍ ثانيةٍ قد تنتشر ظـاهرة بيـع البضـائع بالأسواق السوداء، وتتنامى ظاهرة تريب السلع التي تشـملها العقوبـات[٢]. ولا يُمكن إغفال الأثر السلبيّ لذلك على التركيبة الاجتماعيّة للمجتمع، حيـث رأى الباحثون في مجال العقوبات أنّه يتمثل بانيار الطبقة التي تعيش في مستوى اقتصاديّ واجتماعي متوسطٍ، فإمكانية استغلال العقوبات من قبل طبقة اجتماعيـة معينـة، سيؤدي إلى زيادة ثراء هذه الطبقة، في حين تبقى بقية فئات الشعب تحت وطأة هذا الاستغلال من جهة والعقوبات، من جهةٍ ثانيةٍ، وهو ما سيوسع الفجوة الاقتصاديّة والاجتماعيّة بين هذه الفئات؛ فيزداد الغني غنىً والفقير فقـراً[٣]. كمـا في حالـة العقوبات الاقتصاديّة التي فرضها مجلس الأمن على يوغسلافيا الاتحاديّة السـابقة، والتي دفعت عدداً كبيراً من أبناء الطبقة الوسطى إلى مغادرة البلاد[٤].

١- بيتر رودولف، "العقوبات في السياسة الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢٢.

٢- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص ١٤. وعبّر كوفي عنان، الأمين العام السابق للأمم المتّحدة، عن هذا الأثر المحتمل للعقوبات بقوله: "تواجه مشكلة مختلفة عندما تستهدف جزاءات اقتصاديّة قويـة وشاملة أنظمة حكم سلطوية، ففي هذه الحالات تكون المعاناة عادة من نصيب الشـعب، لا النخب السياسيّة التي تسبب سلوكها في المقام الأول في فرض الجزاءات. بل الواقـع أن من يكونون في السلطة هم، على العكس من ذلك، الذين كثيراً ما يستفيدون من هـذه الجزاءات، بقدرتهم على التحكم في أنشطة السوق السوداء وعلى الاستفادة منها، وباتخاذ الجزاءات ذريعة للقضاء على المصادر المحلية للمعارضة السياسيّة".
تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عن الألفية: "نحن الشعوب": دور الأمم المتّحدة في القرن الحادي والعشرين، (رابعاً: التحرر من الخوف/هاء: توجيه الجزاءات)، ٢٠٠٠، متوفر على الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/millennium/sg/report/report0.htm»

3- joy K.fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions…), Op. cit., p.12.

٤- بيتر رودولف، "العقوبات في السياسة الدوليّة"، مرجع سابق، ص٢٣.

٢- انعكاس النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على واقع عمل مجلس الأمن:

فرضت النظريّة التقليديّة تحولاً في النقاشات الدائرة حول العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، من حيث الانتقال من الحديث عن كيفية تحقيق فعاليّة هذه العقوبات، إلى الحديث عن الأثر الذي ينجم عنها في مختلف نواحي الحياة في البلد المستهدف[١]. فبعد تجربة الأمم المتّحدة مع العقوبات الاقتصاديّة في كل من العراق ويوغسلافيا السابقة وهايتي، أضحى جلياً للأمم المتّحدة أن المواءمة بين حماية حقوق الإنسان من جهة، وفعاليّة عقوباتها من جهةٍ أخرى، هو تحدٍ حقيقي لعملها[٢]، إذ لعبت هذه العقوبات دوراً مزدوجاً أوقعها في تناقضٍ فعلي إلى حد دفع جانباً من الفقه إلى تشبيه هذا الأثر للعقوبات بحالة انفصام الشخصيّة:

(Schizophrenic Role Of Economic Sanctions)[٣]، فهذه الوسيلة التي استُخدمت لحماية حقوق الإنسان، عندما يتم انتهاكها بشكلٍ يعدّه مجلس الأمن تديداً، أو خرقاً للسّلم والأمن الدوليّين[٤]، قد أصبحت في الوقت ذاته إحدى

1- Willem J. Mvan and others, United Nations Sanctions: Effectiveness and effects, Op. cit., p.137.

٢- جاء في تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة حول أعمال المنظمة والمعنون "ملحق لخطة للسلام" أن هذه العقوبات يمكن أن تكون "لها دائماً آثارٌ غير مقصودة أو غير مرغوب فيها، وهي يمكن أن تتعارض مع الأهداف الإنمائية للمنظمة". انظر التقرير الصادر بوثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/50/60 تاريخ ١٩٩٥/١/٢٥.

3- Amy Howlett, (Getting "Smart": Crafting Economic Sanctions that Respect All Human Rights) , Fordham Law Review, Vol 73, p.1201.

٤- جون إس.جيبسون، "معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ"، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٢٦.

صور انتهاك هذه الحقوق، طالما أن النظريّة التقليديّة تحكم عملها[١]. وقد ظهـرت تفسيراتٌ فقهيةٌ متعددةٌ لتبرير هذه الظاهرة، من المفيد إلقاء الضوء على أبرزها:

أ- طالما أن شعب الدّولة المستهدفة، لم يتحرك في سبيل ممارسة الضغوط على حكومته لثنيها عن السلوك المخالف للقانون الدوليّ، فعليه أنْ يتحمّل مغبـة هـذا السلوك والعقوبات التي تفرض رداً عليه[٢].

ب- إن هذا التناقض في عمل مجلس الأمن، ممكن أنْ يتمّ تلافيه إذا ما استطاع المجلس تحقيق نوع من **التناسب (Proportionality)** بين الحقوق التي تُفـرض العقوبات لحمايتها، والحقوق التي تمسها هذه العقوبات[٣].

ت- إن هناك فئة من حقوق الإنسان، قد تتأثر أكثر من غيرها بالعقوبـات، هذه الفئة هي الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة؛ فعندما يقرر المجلس فرض عقوباتٍ على دولةٍ ما، بإمكانه أن يُضحيَ بذه الحقوق، إذا كانت النتيجة هـي ضـمان الحقوق السياسيّة والمدنيّة[٤]. وتعود هذه النظرة إلى ثقافة حقوق الإنسان بحد ذاتها، والاختلاف في فهم هذه الحقوق؛ فعلى سبيل المثال حاولت الولايـات المتحـدة الأمريكيّة نقل نظرتها وتجربتها الخاصّة في العقوبات الاقتصاديّة إلى ميـدان الأمـم

1- Hans Kochler, (The United Nations Sanctions Policy and International Law), The Turkish Yearbook of International Relations (TYIR), Vol.XXII, 1992, p11. available at Ankara University Website:
«http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosya/ar/MMTY/22/1_hans_Kochler.pdf»

2- Joy K. Fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions…), Op. cit., p.216.

3- Judith Gail Gardam, "Proportionality and Force in International Law", AJIL ,1993, P391-413.

4- Hans Kochler, (The United Nations Sanctions Policy and International Law), Op. cit., p.13.

المتّحدة، وادّعت مراراً أنّها تفرض عقوباتها الاقتصاديّة لأسباب تتعلق بحماية الحقوق السياسيّة والمدنيّة في دولةٍ ما، كما في حالة عقوباتها على كوبا، التي بدأت مع عام ١٩٥٩، لتبرّر بذلك الآثار الكارثيّة للعقوبات على الحقوق الاقتصادّية والاجتماعيّة للشعب الكوبيّ[١].

ث- يجب على العقوبات الاقتصاديّة أن تُدار بصورةٍ تجعل منها وسيلة لتأدية الهدف الذي فرضت من أجله لا سبباً لخلق مشكلاتٍ جديدةٍ. ويقتبس هؤلاء وجهة نظرهم هذه من متطلبات تطبيق **نظريّة الحرب العادلة (Just War Doctrine)**، والتي من أهم شروطها وجود سببٍ عادلٍ لإعلان الحرب وإدارتها بصورةٍ عادلةٍ تُهيىء لعودة النظام والسّلام[٢].

ج- إن آثار العقوبات السلبيّة، يُمكن تبريرها إذا كانت قد فرضت لتحقيق أهداف على درجة من الأهمّية، مثل قمع العدوان[٣]. ويبدو أن هذه المسألة ترتبط ارتباطاً جوهرياً بجدليةٍ لطالما لازمت عمل مجلس الأمن، ألاّ وهي العلاقة بين حفظ السّلم والأمن الدوليّين من جهة، وإقامة نظامٍ دولي عادلٍ قائمٍ على احترام حقوق الإنسان كافةً من جهةٍ أخرى[٤]. ويُذكر في هذا الصدد وجهة نظر جانب من الفقه يتزعمه Hans Kelsen، الذي شكّك في إمكانية أن يأخذ مجلس الأمن بالحسبان قواعد القانون الدوليّ ومبادئ العدالة، ولاسّيما تلك المتعلقة بحقوق الإنسان، في

1- Amy Howlett, (Getting "Smart"……), Op. cit., p.1199.

2- T.G. Weiss and others, Economic Sanctions and their Humanitarian Impacts Op. cit., p.18.
وانظر حول هذه النظرّية، د.محمد عزيز شكري، "مدخل إلى القانون الدوليّ العام"، مرجع سابق، ص٥٠١.

3- T.G. Weiss, Ibid., p.18.

4- Hans Kochler, (The United Nations Sanctions Policy and International Law), Op. cit., p.3.

عمله في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، كون مهمة المجلس هي حفظ السلام لا القانون. وهذان المفهومان، أي السلام والقانون، ليسا بالضرورة متطابقين[١].

وعليه يُمكن القول بأنه لا يُمكن قبول أي مبررٍ لانتهاك مجلس الأمن لحقوق الإنسان في عقوباته الاقتصاديّة، وإن كان من الممكن الأخذ بعين الاهتمام الرأي الذي يُحاكي نظريّة الحرب العادلة؛ إذ قد تكون هذه الفكرة وسيلة لإصلاح نهج العقوبات في مجلس الأمن.

ورغم أن المجتمع الدوليّ قد أدرك تمام الإدراك عدم صواب هذا النهج، إلاّ أن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لم تتخلّص من موروث هذه النظريّة حتّى في أحدث حالاتها. وبعد اتّباع مجلس الأمن لنهج حاول من خلاله توجيه عقوباته نحو أهدافٍ محددة، وهذا ما كان مع إيران، إذ عوّلت بعض الدول الراعية لهذه العقوبات على الاضطرابات الشعبيّة التي قد تنتج عنها، والتي من الممكن أن تؤثّر على استقرار الأوضاع السياسيّة في إيران نتيجة الاحتجاجات الشعبية ضدها[٢].

١- انظر ما ورد حول ضوابط شرعيّة قرارات مجلس الأمن ضمن هذا البحث، وذلك ص ٢٦٨، وما بعدها.

٢- أعلن قائد الشرطة الإيرانيّة الجنرال إسماعيل أحمدي مقدم في تصريحات أوردتها وسائل الإعلام: إنّ الشرطة ستتحرك ضد الذين يريدون استخدام العقوبات الاقتصاديّة المفروضة على إيران "لإثارة اضطرابات وإضرابات"، وإنّ "قوات الأمن ستتحرك ضد الذين يريدون الاعتماد على العقوبات الاقتصاديّة والتحرك كجنود للأعداء عبر التسبب باضطرابات اقتصاديّة واضرابات"، وأضاف إن "الأعداء يسعون بتهديداتهم الاقتصاديّة، إلى دفع الناس إلى العصيان والتسبب باضطرابات اجتماعية". وقال "لقد شنوا حرباً نفسية عنيفة ضدنا".انظر التصريحات التي أوردتها وسائل الإعلام نقلاً عن السيد أحمدي مقدم على الرابط التالي: «http://www.alrai.com/pages.php?news_id=360496»

وخلاصة القول إن عمل مجلس الأمن بموجب النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة، كان سبباً جوهرياً في وضع الأمم المتّحدة في موقفٍ محرجٍ أفقدها مصداقيتها، وعكس عدم قدرتها على التوفيق بين عملها في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، وعملها في سبيل تعزيز احترام حقوق الإنسان. الأمر الذي دفع إلى تقديم العديد من المقترحات لتحسين واقع عمل العقوبات الاقتصاديّة، التي يفرضها مجلس الأمن، وإخراجها من الدور المزدوج الذي تلعبه والمتمثّل بكونها وسيلةً لحماية حقوق الإنسان من جهةٍ، وسبباً في انتهاكها من جهةٍ أخرى.

ثانياً- القيود القانونيّة التي تردّ على عمل مجلس الأمن في مجال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

تبيّن مسبقاً أن مجلس الأمن مقيدٌ في عمله بمجموعة ضوابط تحكم شرعيّة ما يتخذه من قرارات، بعض هذه القيود ذو طابع موضوعي والآخر إجرائي[1]، لكنّه فيما يتعلق بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لا يقتصر الأمر عند هذا الحدّ، فعندما يدور الحديث عن الانعكاسات السلبيّة على شعب الدّولة المستهدفة بالعقوبات، لا بدّ من الإقرار بوجود قيود أكثر تحديداً على مجلس الأمن أخذها بعين الاهتمام في تصميم وتنفيذ أي نظام للعقوبات، يتم تبنيه من قبله. وتنبثق هذه القيود من أحكام ميثاق الأمم المتّحدة، والقانون الدوليّ الإنسانيّ، والقانون الدوليّ لحقوق الإنسان.

ولمّا كانت أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان، قد شكّلت النطاق الفعليّ لمناقشة الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على النواحي الإنسانيّة لشعب

١- انظر ما ورد حول ذلك في الفصل الأول من هذا البحث، ص ٢٦٨، وما بعدها.

الدّولة المستهدفة بها، فإنّه لا بد من أن تحظى بمعالجةٍ تفصيليّةٍ توضّح الحقوق التي قد تكون عرضة للانتهاك من خلال هذه العقوبات، والآليّة الّتي من المتصّور أن يـتمّ هذا الانتهاك من خلالها[١].

١- القيود القانونيّة على عمل مجلس الأمن بموجب ميثاق الأمم المتّحدة:

إنّ أبرز ما يُمكن الاستناد إليه ضمن ميثاق الأمم المتّحدة، ما ورد في الفقـرة (٣) من المادة (١) من الميثاق، التي تجعل من تعزيز احترام حقوق الإنسان أساسـاً لعمل الأمم المتّحدة في مجال حلّ الخلافات الدوليّة، وبالتالي يجب ألاّ يكونَ عملها سبباً في خلق مشكلاتٍ جديدةٍ أيّاً كان نوعها[٢].

وفي ذات السياق تأتي المادة (٥٥) من الميثاق، الّتي اعُتبرت أحد أبرز القيود علـى عقوبات مجلس الأمن ذات الطابع الاقتصاديّ؛ إذ تقتضي أنْ تعمل الأمم المتّحدة علـى تحقيق أعلى مستوى للمعيشة والتقدم الاقتصاديّ والاجتماعيّ للأفراد كافـة، وإيجـاد الحلول للمشاكل الدوليّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة، واحترام حقوق الإنسان كافة، وبالتالي فأيّة، عقوبات تقف حائلاً دون الارتقاء بمستوى الحياة الاقتصاديّة والاجتماعيّة، أو تعوق احترام حقوق الإنسان، هي عقوبات تنتهك مقتضيات هذه المادة[٣].

١- انظر ما سيرد ذكره حول حقوق الإنسان التي تتأثر بالعقوبـات الاقتصـاديّة الدوليّـة، ص٤٢٢، وما بعدها.

٢- تنصّ هذه الفقرة على ما يلي: "تحقيق التعاون الدوليّ على حل المسائل الدوليّة ذات الصبغة الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والإنسانيّة، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحرّيات الأساسيّة للناس جميعاً، والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجـنس أو اللغـة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

3- Joy .K. Fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions…), Op. cit., p.200.

وعليه فإن هذه النصوص، تُعد بمثابة ردّ على ادعاءاتٍ بعدم ضرورة إلزام الأمم المتّحدة، بنصوص الاتفاقيات الدوليّة المختلفة الناظمة لحقـوق الإنسـان بذريعة أنّها ليست طرفاً بهذه الاتفاقيات أسوةً بالدول، أو أيّة ذرائـع أخـرى تستهدف التشكيك بالقيمة القانونيّة لبعض وثائق حقوق الإنسان الدوليّـة، إذ تكفي هذه النصوص الواردة في ميثاقها، ليكون لزاماً عليها مراعاة معايير حقوق الإنسان في عملها[1].

٢- القيود القانونيّة على عمل مجلس الأمن بموجـب القـانون الـدوليّ الإنسانيّ:

قد يفرض مجلس الأمن عقوباته الاقتصاديّة في زمن السّلم، كما قد يُصـادف فرضها في زمن النزاعات المسلّحة، سواءً الدوليّة أم غير الدوليّة، مما يجعل تطبيق هذه العقوبات يتقاطع مع إعمال بعض أحكام القانون الدوليّ الإنسانيّ[2]. وأكّدت اللجنة الفرعية الخاصّة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، والتابعة للجنة حقوق الإنسـان في

1- Stephen P.Marks, (Economic Sanctions as Human Rights Violations: Reconciling Political and Public Health Imperatives), American Journal of Public Health, October 1999, vol.89, NO.10, p.1511.

٢- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص١٠. من الجدير ذكره أن مسألة التزام الأمم المتّحدة بأحكـام القـانون الدوليّ الإنسانيّ طُرحت في معرض عمل قوات حفظ السّلام، والاتجاه السائد هو التزامها بهذه الأحكام، ولو لم تكن طرفاً في اتفاقيات القانون الدوليّ الإنسانيّ؛ فغالبيتـها طابعـه عرفيّ، كما أنّ الأمم المتّحدة تُشير إلى هذه الأحكام في الأنظمة التي تصدرها بشأن هـذه القوات. انظر في ذلك:

August Reinisch, (Developing Human Rights and Humanitarian Law: Accountability Of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions), AJIL, Vol.95, 2001, p.854.

الأمم المتّحدة، على ضرورة انسجام العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مع أحكام هـذا القانون في قرارها ١٩٩٩/١١٠[١].

غير أن أحكام القانون الدوليّ الإنسانيّ، لم تتطرق للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بشكلٍ مباشرٍ، ولم تتناول آثارها أو القيود الواردة على استخدامها[٢]، إلاّ فيما يتعلق بالحصار من حيث حماية المدنيين في حال استخدامه كأحد أساليب الحرب[٣]. كما أن ميثاق الأمم المتّحدة لم ينصّ بدوره بشكلٍ مباشرٍ على التزام مجلس الأمـن في أعماله بالقانون الدوليّ الإنسانيّ[٤]، إلاّ أن الالتزام المفروض على المجلـس بمراعـاة

1- The Human Rights Impact Of Economic Sanctions On Iraq, Background Paper Prepared By The Office Of The High Commissioner For Human Rights For The Meeting Of The Executive Committee On Humanitarian Affairs, 5 September 2000, Available At:
«http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/docs_handbook/HR_im_es_iraq.pdf»

٢- آنا سيغال، (العقوبات الاقتصاديّة: القيود القانونيّة والسياسيّة)، المجلة الدوليّـة للصـليب الأحمر، العدد ٨٣٦، تاريخ ١٢/٣١/ ١٩٩٩، متوفر على موقع اللجنة الدوليّة للصـليب الأحمر على الرابط التالي:
«http://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5r2agc.htm»

٣- انظر ما ورد في الفصل التمهيديّ حول الحصار، ص٨٤ وما بعدها.

4- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.72.
تجدر الإشارة إلى ما ورد في المادة (٢٠/أ) من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتّحدة والأفراد المرتبطين بها للعام ١٩٩٤ والتي دخلت حيّز النفاذ عام ١٩٩٩، حول التزام الأمم المتّحدة بقواعد القانون الدوليّ الإنسانيّ، حيث نصّت على الآتي:
"ليس في هذه الاتفاقية ما يمسّ:
(أ) انطباق القانون الإنسانيّ الدوليّ والمعايير المعترف بها عالمياً لحقوق الإنسان على النحـو الوارد في الصكوك الدوليّة فيما يتعلق بحماية عمليات الأمم المتّحدة، ومـوظفي الأمـم المتّحدة والأفراد المرتبطين بها، أو بمسؤولية هؤلاء الموظفين والأفراد في احترام هذا القانون وهذه المعايير".

أحكام هذا القانون، ينبثق من التزامه العام بقواعد القانون الدوليّ، ولذلك يؤكـد غالبية الفقه الدوليّ على ضرورة تحقيق الانسجام بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّـة والقانون الدوليّ الإنسانيّ وبشكلٍ خاصّ الأحكـام المتعلّقـة بضـمان وصـول الإمدادات الطبّيّة والغذائيّة إلى الشرائح كافة التي تحميها أحكام هذا القانون[١].

ويرى الأستاذان Reisman و Stevick أن القانون الدوليّ الإنسانيّ يُطبـق على عقوبات الأمم المتّحدة، شأنا في ذلك شأن التدابير التي تتضمن استخدام القوة العسكريّة، ويعزو هذان الفقيهان وجهة نظرهما هذه إلى تغير الاعتقاد السائد مسبقاً بأنّ الوسائل العسكريّة هي فقط التي ينتج عنها آثار مدمرة، بعد أنْ تبيّن أن آثـار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة لا تقل دماراً عن آثار تلك الوسائل[٢].

وصفوة القول إنّه عندما توجد حالة نزاعٍ مسلّح ويُصبح تطبيق أحكام القانون الدوليّ الإنسانيّ أمراً لازماً فإن فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على الدّولـة أو الدول المعنيّة بذا النزاع، قد يُعيق أو تقف حائلاً دون تأدية التزامٍ معينٍ بموجبـها، ولعل أبرز هذه الأحكام:

أ- القواعد ذات الطابع الانفاقيّ:

- حظر فرض العقوبات الجماعيّة: تعد العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة خرقـاً لحظر سياسة العقاب الجماعيّ، وذلك عندما تطال فئات أفراد الشعب كافة بشكلٍ عشوائيٍ ودون تمييز[٣]. فعلى سبيل المثال تنصّ المادة (٥٠) من اللائحـة المتعلّقـة بقوانين وأعراف الحرب البرّية، على أنّه لا ينبغي إصدار أيّة عقوبة جماعيّة، ماليّة أو

١- آنا سيغال، (العقوبات الاقتصاديّة)، مرجع سابق.

2- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.74.

٣- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص١٠.

غيرها، ضد السكان بسبب أعمالٍ ارتكبها أفرادٌ معينون، ولا يمكن تحميل هـؤلاء السكان المسؤولية بصفةٍ جماعيةٍ عنها[١].

- **حظر تجويع السكان المدنيين**: ينصّ البروتوكول الإضـافي الأول للعـام ١٩٧٧ والملحق باتفاقيات جنيف للعام ١٩٤٩ في مادته (١/٥٤) على حظر تجويع السكان المدنيين كأحد أساليب الحرب، وبالتالي فإنّ أيّ نمط من أنماط العقوبـات يُكرّس هذه الحالة، ما هو إلا انتهاكٌ لقواعد القانون الدوليّ الإنسانيّ[٢].

- **الحقّ في الحصول على المساعدة الإنسانيّة:** تضمن أحكام القانون الدوليّ الإنسانيّ حصول المدنيين على المساعدة الإنسانيّة في أوقات النزاعات المسلّحة بمـا تتضمنه من موادٍ لازمةٍ للحياة اليوميّة لهم، كالمواد الغذائيّة والطبّيّة[٣]، ويتمّ تـأمين ذلك عبر الطلب من الدول السماح بمرور مواد الإغاثـة إلى مقصـدها، أو عـبر

١- آنا سيغال، (العقوبات الاقتصاديّة)، مرجع سابق. وانظر نص المادة (٥٠) مـن اللائحـة المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرّية، لاهاي ١٩٠٧ التي تنصّ على:" لا ينبغي إصدار اية عقوبة جماعية، ماليّة أو غيرها، ضد السكان بسبب أعمال ارتكبها أفراد، لا يُمكـن أن يكون هؤلاء السكان مسؤولين بصفة جماعية". وانظر كذلك نصّ المادة (٣٣) من اتفاقيّة جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب للعام ١٩٤٩، والمادة (٧٥) من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف للعام ١٩٧٧.

٢- تنصّ الفقرة (١) من المادة (٥٤) على ما يلي: " يحظر تجويع السكان المـدنيين كأحـد أساليب الحرب".

٣- انظر حول مفهوم المساعدة الإنسانيّة وحدودها:

Compilation of United Nations Resolutions on Humanitarian Assistance: Selected Resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council Resolutions and Decisions, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Policy Development and Studies Branch, policy and studies series, 2009, p.4.

السماح للمنظمات الإنسانيّة الحياديّة بتقديم هذه المساعدة، وفي كلا الحالتين المسألة مرهونة بشروط محددة[١].

وقد طُرحت في سياق المناقشات الدوليّة حول العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تساؤلات حول تأثيرها على تقديم مثل هذه المساعدات إلى من يستحقها. ففي النزاعات المسلّحة الدوليّة يجب على الدول أنْ تسمح بمرور المواد الطبّية، وتلك الخاصّة بالمشافي، ومستلزمات العبادة الموجّهة إلى السكان المدنيين، والمواد الغذائية والملابس والمقويات اللازمة لحالات الأمومة والنساء الحوامل والأطفال دون الخامسة عشرة[٢].

وقد نصّ البروتوكول الإضافي الأول للعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيات جنيف بشأن النزاعات المسلّحة الدوليّة على أعمال الغوث المقدّمة للسكان المدنيين[٣]، حيث يجب على أطراف النزاع، وكلّ الدّول أن تُسهّل وتسمح بمرور شحنات الإغاثة ومعداتا وأفرادها، وأن توفر الحمايّة لشحنات الإغاثة وتسهّل التوزيع

١- انظر حول المبادئ الرئيسية للمساعدة الإنسانيّة والحماية القرار الرابع الصادر عن المؤتمر الدوليّ للصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ١٩٩٦، والمعنون:
"Principal and action in international humanitarian assistance and protection"
متوفر باللغة الإنكليزية على الموقع الالكتروني للجنة الدوليّة للصليب الأحمر على الرابط التالي:
«http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JMRX?openDocument& view=»

٢- انظر المادة (٢٣) من اتفاقية جنيف الرابعة للعام ١٩٤٩، بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، وكذلك المواد (٥٥- ٥٩- ٦٠- ٦١- ٦٢) من هذه الاتفاقية، والتي تناولت جوانب متعددة من عمليات تقديم الإغاثة الإنسانيّة.

٣- انظر المادتين (٧٠ - ٧١) من هذا البروتوكول.

السريع لها[١]، كما نصّ البروتوكول الإضافي الثاني للعام ١٩٧٧ الملحق باتفاقيـات جنيف بشـ ـأن النزاعات المسلّحة غير الدوليّة على أعمال الغوث[٢].

ويُذكر في هذا السّياق أن العقوبات التي فرضت من قبل مجلـس الأمـن علـى أفغانستان (حركة الطالبان وتنظيم القاعدة) بموجب القرار (1999) S/RES/1267، كانت قد تركت أثاراً غير مباشرةٍ على الصعيد الإنسانيّ[٣]، رغم أنها كانت ذات طابعٍ محدودٍ وموجّهةٍ نحو أهدافٍ محددةٍ، إذ أنها أعاقت عمل المنظمات والوكالات الإنسانيّة، وأثّرت على حصول الشعب الأفغانيّ على المساعدات الإنسانيّة الدوليّـة من ناحية، وعلى توفير البيئة اللازمة لعمل هذه الوكالات من ناحيّة أخرى[٤].

١- انظر البروتوكول الإضافي الأول، المادة (٤/٧٠)، أمّا عن دور اللجنة الدوليّة للصليب الأحمـر في تقديم هذه المساعدة؛ فمن صلاحياتا أن تعرض خدماتا في تقديم المساعدة في النزاعات المسلّحة غير الدوليّة، ولحكومة هذه الدّولة المعنية أن توافق أو ترفض هذه المبادرة علـى عكـس حالـة النزاعات المسلّحة الدوليّة؛ إذ تملك اللجنة اختصاصاً أصيلاً تمارسه بقوة القانون دون التوقف على إرادة الدول الأطراف في النزاع، انظر في ذلك: "تعرّف على اللجنة الدوليّة للصـليب الأحمـر"، اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، الطبعة الخامسة، تشرين الثاني/ ٢٠٠٧، القاهرة، ص١٥.
وانظر حول ذلك ورقة العمل المقدّمة من الاتحاد الروسيّ بشأن الشروط والمعايير الأساسية لتوقيع الجزاءات وغيرها من التدابير القسريّة وتنفيذها، والمقدّمة أمام اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وتعزيز دور المنظمـة، الوثيقـة رقم A/Ac.182/L.100 تـاريخ ١٩٩٨/١/٣٠، (ثانياً/ الفقرة ١٠).

٢- انظر المادة (١٨) من هذا البروتوكول.

٣- ويُقصد بالصعيد الإنسانيّ في هذا الإطار متطلبات ضمان حقوق الإنسان وتوفير الأمـن الإنسانيّ، زمن السّلم والحرب.

٤- تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عن الآثار الإنسانيّة المترتبة على التدابير المفروضة بموجب قراري مجلس الأمن رقم S/RES/1267(1999)، ورقم S/RES/1333(2000) على إقلـيم أفغانستان تحت سيطرة الطالبان، وثيقة الأمـم المتّحـدة رقـم S/2001/1215 تـاريخ ٢٠٠١/١٢/١٨، البند ثالثاً/ص٢.

هذا وتنطبق الأحكام السابق ذكرها على حالة الحصار البحري. وكان دليل سان ريمو بشأن القانون الدوليّ المطّبق في النزاعات المسلّحة في البحار، والذي اعُتمد عام ١٩٩٤ قد تضمّن هذه الالتزامات بصورةٍ أوضح؛ إذ نصّ على أنه يتعين على القوة القائمة بالحصار أن تسمح بمرور شحنات الإغاثة[١].

كما تلتزم سلطات الاحتلال بتسهيل عمليات الإغاثة، إضافةً إلى واجبها بضمان حصول السكان المدنيين في الأراضي المحتلة على الإمدادات الغذائيّة والطبّية[٢]، إذا كان هؤلاء السكان، أو جزء منهم، يعاني من نقصٍ في الإمدادات، وعلاوةً على ذلك يتعين عليها في كل الأحوال السماح بحرية المرور لهذه الشحنات وضمان حمايتها[٣].

١- تنصّ المادة (١٠٣) من دليل سان ريمو على ما يلي: "إذا لم يُزود السكان المدنيون المقيمون في الأراضي الخاضعة للحصار، بما يكفي من الأغذية والمواد الأخرى الضرورية لبقائهم، وجب على الطرف الذي يفرض الحصار أن يسمح بحرّية مرور المواد الغذائية والإمدادات الأساسّية الأخرى، شرط أن:

أ) يكون للطرف الذي يفرض الحصار الحقّ في وضع الشروط التقنية لتصريح المرور، بما في ذلك التفتيش.

ب) يكون توزيع هذه الإمدادات تحت المراقبة المحلّية لدولة حامّية، أو لمنظمة إنسانّية تضمن عدم التحّيز، مثل اللجنة الدولّية للصليب الأحمر.

أما المادة ١٠٤ فتنصّ على ما يلي: على المحارب الذي يفرض الحصار أن يسمح بمرور المواد الطبية الضروريّة للسكان المدنيين والعسكرّيين الجرحى أو المرضى، مع مراعاة حقّه في وضع الشروط التقنية لتصريح المرور، بما في ذلك التفتيش.

٢- انظر المادة (٥٥) من اتفاقية جنيف الرابعة للعام ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، والمادة (١/٦٩) من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف ١٩٧٧.

٣- انظر المادة (٥٩) من اتفاقية جنيف الرابعة للعام ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب.

إذاً تتعلق القواعد السابقة بضمان **مرور المساعدات الإنسانيّة إلى السكان المدنيين** في حالاتٍ متعددةٍ، ويجب ألاّ يقف الالتزام بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، أو الحصار الذي يتمّ فرضه لضمان تنفيذها وفعاليتها حائلاً دون تطبيق هذه القواعد، لأن الضحية الأولى في مثل هذه الحالة ستكون شعب الدّولة التي تواجه العقوبات، حتى لو كان بعيداً كلّ البعد عن دائرة اتخاذ القرارات التي أدّت إلى فرض هذه العقوبات.

إن كانت هذه هي أهم القواعد التي **تضمّنتها اتفاقيات القانون الدوليّ الإنسانيّ، والتي تحوّلت** في **غالبيتها** إلى **قواعد عرفية، إلا أن الأمر تعدّى ذلك** إلى **حدّ ذهاب بعض الباحثين** في مجال **العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، مثل Mary Ellen O'connell، إلى ضرورة مراعاة مجلس الأمن** في **عقوباته بعض مبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ.**

ب- مبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ:

ثمّة مجموعة من مبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ، من الممكن إجراء نوع من القراءة لعقوبات مجلس الأمن في ضوئها، ألا وهي مبدأ التناسب، ومبدأ التمييز، ومبدأ عدم التمييز، ومبدأ الضرورة[1].

- مبدأ التناسب: الهدف من هذا المبدأ في نطاق القانون الدوليّ الإنسانيّ، هو إقامة نوع من التوازن بين مصلحتين متعارضتين، تتمثّل أولاهما بما تمليه اعتبارات الضرورة العسكريّة، في حين تتمثل الثانية بما تمليه مقتضيات الإنسانيّة، وهو أحد

1- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.72.

أهم المبادئ الناظمة لسير العمليات القتاليّة[١]. وكان بعض الفقه الدوليّ قد نـادى بانطباقه على العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، بحيث تتم المواءمة بين تحقيق هدفها في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما من جهة، وبـين مراعـاة الاعتبارات الإنسانيّة المتعلقة بشعب الدّولة المستهدفة من جهةٍ أخرى[٢]. ويؤخذ في تقييم هذا المبدأ ليس فقط الآثار المباشرة للعقوبات، بل آثارها الإجماليّة على المدى الطويل. ففي تجارب العديد من الدول، مثل سيراليون وهايتي والعراق، ظهر خللٌ اقتصاديّ عميقٌ وبعيد المدى بسبب العقوبات، ومثل هذا الخلل أسفر عن أزمـاتٍ إنسانيةٍ في هذه الدول، متحولاً بدوره إلى ما يُمكن تصنيفه على أنّه تديد للسـلم والأمن الدوليّين. فالمهم فعاليّة العقوبات في تحقيق حفظ السّلم والأمن الـدوليّين، وهي النتيجة النهائية المطلوبة، لا المطلوب مجرد إصلاح جانب من أجل فتح المال لجوانب أخرى لتهديدهما، أو الإخلال بما[٣].

- **مبدأ التمييز:** يهدف تطبيق هذا المبدأ في النزاعات المسلّحة إلى التفريق بين فئتين في توجيه العمليات العسكريّة، وهاتان الفئتان هما فئة غير المقـاتلين، وفئـة المقاتلين، وجعل الفئة الأخيرة هدفاً وحيداً للعمليات العسكريّة التي تشهدها هـذه

١- حول هذا المبدأ انظر اللواء كمال الأنور، قواعد وسلوك القتال، ورد ضمن "محاضرات في القانون الدوليّ الإنسانيّ"، تحرير شريف عتلم، إصدار اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، ط٤، دار المستقبل العربيّ، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١١٥. وانظر كذلك: اللجنة الدوليّة للصـليب الأحمر، القانون الدوليّ الإنسانيّ: إجابات عن أسئلتك، ط ٦، منشورات اللجنة الدوليّـة للصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٧.

2- Robin Geiss, (Humanitarian Safeguard in Economic Sanctions Regimes), Op. cit., p.174.

3- Robin Geiss, Ibid., p.176.

النزاعات[١]. وإذا ما تمّ قياس العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على هذا المبدأ، يُلاحظ أنّه لا بدّ من التمييز بين مرتكبي السلوك الذي أدى إلى فرض هذه العقوبات، وبين فئات الشعب الأخرى، لتكون الفئة الأولى هي المستهدفة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة[٢].

- **مبدأ عدم التمييز:** يتضمن هذا المبدأ عدم التمييز في توفير الحماية للفئات كافة المحمية بموجب القانون الدوليّ الإنسانيّ، هذا التمييز الذي يُبنى على معايير مجحفةٍ تستند إلى طبيعة النزاع أو منشأه، أو معايير تتعلق بطبيعة الضحايا، كاللون، أوالدين، أو الجنس، أو النوع، أو اللغة، أو الآراء السياسيّة، أو الأصل الاجتماعيّ، أو الثروة[٣]. وبقياس العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على هذا المبدأ يُلاحظ أنّه لا بدّ أن تتضمّن هذه العقوبات تأمين وصول المساعدات الإنسانيّة إلى فئات شعب الدّولة المستهدفة كافةً، ودون تمييزٍ قائمٍ على أيّ أسسٍ مجحفةٍ، وذلك من خلال استثناءات خاصّة تتضمّنها نصوص قرارات مجلس الأمن بفرض العقوبات[٤].

١- انظر حول هذا المبدأ: د.صلاح الدين عامر، التفرقة بين المقاتلين وغير المقاتلين، ورد في "القانون الدوليّ الإنسانيّ: دليل للتطبيق على الصعيد الوطنيّ"، تقديم أحمد فتحي سرور، إصدار بعثة اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، ط٣، القاهرة، ٢٠٠٦.

2- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op. cit., p.72. See also: W.Michael Reisman & Douglas L. Stevick, (The Applicability of International Law Standards to United Nations Programmes), EJIL, 9(1998), p.131.

٣- انظر ديباجة البروتوكول الإضافي الأول للعام ١٩٧٧ والملحق باتفاقيات جنيف، والمادة (٧٥) منه، وفي اتفاقيات جنيف الأربع للعام ١٩٤٩، انظر: المادة (١٢) من الاتفاقية الأولى والثانية، والمادة (١٦) من الاتفاقية الثالثة ، والمادة (٢٧) من الاتفاقية الرابعة.

٤- انظر حول ذلك ورقة العمل المقدّمة من الاتحاد الروسيّ بشأن الشروط والمعايير الأساسية لتوقيع الجزاءات وغيرها من التدابير القسريّة، وتنفيذها. والمقدّمة أمام اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المتّحدة وتعزيز دور المنظمة، مرجع سابق، (ثانياً/ الفقرة ٦). وانظر ما سيأتي ذكره حول فكرة الاستثناءات الإنسانيّة، ص٥٢١، وما بعدها.

- **مبدأ الضرورة:** بموجب هذا المبدأ سلّمت اتفاقيـات جنيـف بوجـود ضروراتٍ حربيةٍ تمليها ظروف القتال، وتشـكّل مـبرراً لـبعض الانتـهاكات لأحكامها[١]، كتلك التي تتعلق بتدمير الممتلكات، والاستيلاء عليها علـى نطـاقٍ واسعٍ. لكن هذا المبدأ لم يرد ذكره فيما يتعلق بالانتهاكات التي تمسّ حياة الأفراد كالقتل العمد والتعذيب وغيرها[٢]، وبالتالي لا يُمكن الذهاب إلى حدّ تبرير آثـار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على شعب الدّولة المستهدفة تحت ذريعة أيّ شكل من أشكال الضرورة، طالما أن هذا المبدأ لم يمدّ نطاقه ليشمل التأثيرات على الأفراد.

ويُمكن القول في هذا الصدد إن آليّة عمل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة المختلفة عن العمليات العسكريّة، تجعل منها غير قابلة لأن تكون محلاً لتطبيق هذه المبادئ بالشـكل الدقيق المطابق لما هو عليه الحال في هذه العمليات[٣]، فعلى سبيل المثال قد تفقد الأهداف المدنيّة حصانتها، فيما لو تمّ إساءة استخدامها من قبل أحد أطراف النزاع الذي تنتمـي إليه، كما لو تمت مباشرة العمليات العسكريّة من بين منازل المدنيين؛ ***فهل يُمكن تطبيق ذلك على العقوبات الاقتصاديّة والقول بسقوط حصانة شعب الدّولة المستهدفة من العقوبات الجائرة، بحجة سلوك حكومته؟***

لذلك وإنْ كان من الممكن القول بضرورة التزام مجلس الأمـن في عقوباتـه الاقتصاديّة ببعض قواعد ومبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ، لاسيّما تلـك المتعلقـة بضمان وصول المساعدات الإنسانيّة، إلاّ أنه لا يُمكن الإقرار بأنها قابلة للتطبيـق بشكلٍ مطابقٍ لما هو عليه الحال في العمليات العسكريّة، الميدان الحقّيقي لعمل هذه القواعد والمبادئ.

١- من المواد التي نصّت على هذا المبدأ المادة (٥٠) من اتفاقية جنيـف الأولى للعـام ١٩٤٩ والمادة (٥١) من اتفاقية جنيف الثانية للعام ١٩٤٩.

٢- اللواء كمال الأنور، قواعد وسلوك القتال، مرجع سابق، ١١٣.

3- Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.74.

الفرع الثاني

ماهيّة حقوق الإنسان التي تتأثر بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

يُسلّط هذا الفرع الضوء على ما للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من تأثيراتٍ عدة، تطال فئات حقوق الإنسان المختلفة، من هذه التأثيرات ما هو مباشر، ومنها ما هو غير مباشر.

أولاً- الآثار المباشرة على حقوق الإنسان من جراء العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

كانت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والتابعة للأمم المتّحدة، قد كرسّت جزءاً من أعمالها في تسعينات القرن الماضي لفحص آثار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان. كما أتاحت التقارير المقدّمة إليها من الدول الأعضاء في العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، فرصةً أمامها لبحث هذه الآثار بعنايةٍ وبشكلٍ معمقٍ. واستلهاماً من التعليق العام الثامن الذي خصصته اللجنة لهذا الغرض، يُبين هذا الفرع أبرز حقوق الإنسان التي يطالها تأثير العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة[١]، علماً أن هذا التأثير لا يقف عند حدّ الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة فقط[٢].

١- انظر التعليق العام رقم (٨) المعنون " العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة واحترام حقوق الإنسان الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة"، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، الدورة السابعة عشر، ١٩٩٧.

٢- انظر ما سيأتي حول الآثار غير المباشرة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان، ٤٤١، ومابعدها.

١ - الحق في الحيـاة:

نصت المادة (٣) من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان على هـذا الحـقّ، وإنْ كانت وجهة نظر العهد الدوليّ للحقوق السياسيّة والمدنيّة، التي أكّـدت أن هـذا الحقّ ملازمٌ لكلّ إنسانٍ وعلى القانون حمايته، ولا يجوز حرمان أحـد منـه قـد اقتصرت على معالجة مسألة عقوبة الإعدام، حيث نصّت على وضع ضوابط معينةٍ لهذه العقوبة، تمهيداً إلى المرحلة التي يتمّ فيها إلغاؤها[١]. إلاّ أن هذا الحقّ الذي يُعـد أساساً لحقوق الإنسان الأخرى كافة، لا يُمكن النظر إليه من هذا المنظور فقـط، حيث تطرّق العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، وغيره من الوثائـق التي عالجت مواضيع تتعلّق بحقوقٍ من هذه الطبيعـة إلى نواحٍ مختلفةٍ، لا يُمكن فصلها عن الحقّ بالحياة، كالحقّ في التحرر من الجوع[٢]، والحقّ في الصحة الجسميّة والعقليّة[٣]، وهو ما أكّد عليه الإعلان العالميّ الخاصّ باستئصـال الجـوع وسوء التغذية[٤]، عندما ربط بين الحقّ بالحياة والتحرر من الجوع والحصول علـى مستوى غذائي جيد.

١- انظر المادة (٦) من العهد الدوليّ للحقوق المدنيّة والسياسيّة الصادر عام ١٩٦٦ والـذي دخل حيّز التنفيذ عام ١٩٧٦.

٢- انظر المادة (١١) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّـة الصادر عام ١٩٦٦، والذي دخل حيّز التنفيذ عام ١٩٧٦.

٣- انظر المادة (١٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٤- اعُتمد هذا الإعلان في ١١/١٦/ ١٩٧٤ من قبل مؤتمر الأغذية العالميّ المنعقد بمقتضـى قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة (A/RES/3180(XXVIII، الدورة ٢٨، المؤرخ في ١٧ كانون الأول ١٩٧٣، ثمّ أقرّته الجمعيّة العامة في قرارها (A/RES/3348(XXIX، الدورة ٢٩، المؤرخ في ١٧ كانون الأول ١٩٧٤.

وبالتالي فهذا الحقّ هو حق من الحقوق المدنيّة والسياسيّة من جهة، والاقتصاديّة والاجتماعيّة من جهةٍ أخرى[١].

ويقتضي احترام هذا الحقّ بألاّ تكتفيَ الدول بوضع النصوص التشريعية الوطنيّة التي تتلاءم مع التزاماتا الدوليّة حول هذا الحقّ، بل يجب أن تسعى إلى اتخاذ التدابير اللازمة لضمانه، إضافة إلى الامتناع عن كلّ ما يُشكّل عائقاً يحول دون التمتع به[٢]. وهذا ما أكّدت عليه وثائق الأمم المتّحدة، من اتفاقيّاتٍ وقعت برعايتها، أو إعلاناتٍ صدرت عنها ضمنت هذا الحقّ، وطالبت بالامتناع عن اتخاذ تدابير من شأنا المساس به، فكيف إذا كانت هذه التدابير تمسّ حق شعبٍ بأكمله، وهو حال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. ***فهل بالإمكان القول ببراءتنا من انتهاك الحقّ في الحياة، عندما نفرض قيوداً تمنع وصول مواد أساسية للحياة كالأدوية والمعدات الطبّية، أو نُسفر عن مشكلاتٍ في توزيعها؟***

يظهر ذلك جلياً في التقارير الدوليّة التي صدرت عن جهاتٍ مختلفةٍ حول آثار عقوبات الأمم المتّحدة على العراق[٣]، وكان على رأسها تقارير الأمم المتّحدة

١- أشارت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتّحدة إلى وجود علاقة بين المادة (٦) من العهد الدوليّ للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والمادة (٢٠) منه، لتربط في ذلك بين الحقّ بالحياة والسّلامة الجماعيّة الناجمة عن حظر الدعاية إلى الحرب والدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكّل تحريض على التمييز أو العداوة أو العنف، انظر في ذلك، د. رامز عمار، "حقوق الإنسان والحريات العامة"، الطبعة الثانية، مطبعة البريستول، د.م.ن، ٢٠٠٢، ص٢١٥.

٢- د. رامز عمار، المرجع السابق، ص٢١٤.

٣- انظر على سبيل المثال مجموعة التقارير الصادرة عن هيئات حكوميّة وغير حكوميّة على الموقع الإلكتروني لمنظمة Campaign Against Iraq (CASI)، غير الحكوميّة، على الرابط التالي:

http://www.casi.org.uk/info/consequences.html

نفسها، التي أشارت إلى أثر هذه العقوبات على أعداد الوفيات بين الأطفال، حيث كان ارتفاع معدلات وفيات الرضع نتيجة الأوضاع التي خلفتها العقوبات على العراق أحد أكبر الهواجس التي أثارت القلق على الصعيد الدوليّ[١]. وكذلك بين البالغين نتيجة عدم توافر أنواعٍ معينةٍ من الأدوية من جهة، وعدم كفاءة الأنظمة الطبية اللازمة لمتابعة أمراضٍ معينةٍ[٢] من جهة أخرى. ناهيك عن الأوضاع السيئة التي عاشتها المشافي العراقيّة آنذاك، والتي عانت من انخفاضٍ عامٍ في مستويات النظافة، وعدم تأهيل الكوادر الطبية العاملة فيها، وذلك في إشارةٍ إلى مساس هذه العقوبات بالحقّ في الحياة[٣].

٢- الحق في الصّحّة:

تضمّن العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة حق كل إنسان، بالتمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسميّة والعقليّة[٤]. وقد عرّف دستور منظمة الصحة العالميّة مفهوم الصحة على أنها "حالة من اكتمال السلامة

١- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص٧٦.

٢- وفقاً لأرقام وزارة الصحة العراقية؛ فإن عدد الوفيات بسبب ظروفٍ صحيةٍ معينةٍ ارتفع بعد أن تمّ فرض العقوبات على العراق، وقد تمثّلت الظروف الصحية المعينة بالنسبة للأطفال من هم دون الخامسة، بالإسهال وفقر الدم والأمراض التنفسية وسوء التغذية، في حين تتمثّل للفئة الثانية المشار إليها بأمراض القلب وارتفاع ضغط الدم والسكري والأورام الخبيثة. انظر في ذلك تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ٨٧.

3- Press Briefing by Outgoing UN Humanitarian Coordinator for Iraq, 1/March/2000, available at:
«http://www.un.org/News/briefings/Socs/2000/20000301.vonsponeck.doc.html»

٤- انظر المادة (١٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

بدنيّاً وعقليّاً واجتماعيّاً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز"[١]. أما عن عبارة "أعلى مستوى من الصحة" التي تضمنها العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصادّية والاجتماعيّة والثقافيّة؛ فعلى الرغم من الغموض الذي يكتنفها، إلاّ أن الرأي الراجح، يذهب إلى دلالتها على المعايير المقبولة من الغالبية العظمى من الدول[٢].

وقد وضع العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصادّية والاجتماعيّة والثقافيّة أربع خطواتٍ أساسيةٍ على الدول اتخاذها لضمان هذا الحقّ، تتمثّل بالعمل على خفض معدلات وفيات المواليد، وتأمين نمو الطفل نمواً صحياً، وتحسين جميع جوانب الصحة البيئّية والصناعيّة، والوقاية من الأمراض الوبائيّة والمتوطنة والمهنيّة، والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها، وتهيئة ظروف من شأنا تأمين الخدمات والعناية الطبّية للجميع في حالة المرض[٣]. ومن السهل أن نتخيل علاقةً مباشرةً بين العقوبات الاقتصادّية الدوليّة، وأيّ من هذه الحالات بما يُعدّ انتهاكاً للحق في الصحة[٤]. وذلك من خلال تأثيرها على الحالات الآتّية:

١- انظر ديباجة دستور منظمة الصحة العالميّة التي ورد فيها حول الحقّ في الصحة:
"التمتع بأعلى مستوى من الصحة يُمكن بلوغه، هو أحد الحقوق الأساسّية لكلّ إنسان، دون تمييز بسبب العنصر أو الدين أو العقيدة السياسّية أو الحالة الاقتصادّية أو الاجتماعيّة"
كما ورد أيضاً: "صحة جميع الشعوب أمر أساسي لبلوغ السّلم والأمن، وهي تعتمد على التعاون الأكمل للأفراد والدول".

٢- جون.إس.جيبسون، "معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ"، مرجع سابق، ص١٥١.

٣- انظر الفقرة (٢/ أ- ب- ج- د) من المادة (١٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصادّية والاجتماعيّة والثقافيّة.

4- Karine Morin & Steven H.Miles, The Helth Effects of Economic Sanctions and Embargoes: The Role of Health Professionals, Position Paper, American College of Physicians-American Society of Internal Medicine, Annauls of Internal Medicine, 18 January, 2000, p.158.

أ- **التزوّد بالأدوية، وتأمين لوازم عمل المعدات الطبية والمشافي:** إذ كانـت العديد من العقود التي تمّ إيقافها بموجب العقوبات على العراق مثلاً تتعلّـق بمـواد وتجهيزات طبية[١]، إضافة إلى أن المشافي العراقيّة قد غرقت في حالـةٍ تفتقـر لأدنى معايير التأهيل. كما أن الاستهداف المباشر للسلع ذات الطابع الطبيّ، ليس الطريقة الوحيدة التي يُمكن أن يوجد من خلالها هذا الأثر، إذ يُمكن أن يتمّ تأثير العقوبات بعدة طرق، ولاسّيما أن العقوبات قد تتضمّن استثناءات على المواد والمعدات المعدة للاستخدامات الطبّية، يكون ذلك عندما تطال مختلف أشكال المواد اللازمة لتسيير هذا القطاع، كتلك التي تُشكّل أحد أشكال الوقود، طالمـا أن عمـل المشـافي وأجهزتا مرتبط بتوفرها، وقد كان هذا الأثر واضحاً في حالة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على هايتي أيضاً[٢].

١- نسبت اللجنة الإقليميّة لشرق المتوسط التابعة لمنظمة الصحة العالميّة في تقريرٍ أصدرته عام ٢٠٠٢ بعنوان "الصحة في الظروف الصعبة أثر الحرب والكوارث والعقوبات على صـحة السـكان"، تدهور الأوضاع الصحية في العراق إلى عدة أسباب منها: سوء أداء محطات معالجة المياه، مما أدى إلى خفض إنتاج المياه الصالحة للشرب بنسبة ٤٠%، تدهور الأحوال البيئية، نقـص الأدويـة الأساسية والتوريدات والمعدات الطبية، زيادة وطأة الفقر، ارتفاع معدلات سوء التغذية، انبعـاث الأمراض التي كانت تحت السيطرة في الماضي، أو ارتفاع معدلات الإصابة بـا.

انظر في ذلك الوثيقة EM/RC49/Tech.Disc.1 عام ٢٠٠٢، الصادرة عـن المكتـب الإقليميّ لمنظمة الصّحة العالميّة والمتوفرة على الموقع الإلكتروني للجنة الإقليميّـة لشـرق المتوسط التابعة لمنظمة الصحة العالميّة على الرابط التالي:

«http://www.emro.who.int/rc49/arabic/documents- DOCTECH1.htm»

2- Elizabeth Gibbons & Richard Garfield, (The Impact of Economic Sanctions on Health and Human Rights in Haiti: 1991- 1994), American Journal of Public Health, Vol. 89, No.10, October 1999, p.1499.

- World Health Organization, Sanctions: Children Hard Hit in Haiti, available at:

«http://www.unicef.org/sowc96/dsanctions.htm»

ب- العوامل البيئية اللازمة لضمان الصحة: على سبيل المثال عانى قطـاع الصرف الصحي العراقي تدهوراً ملحوظاً، نجم عن تراكم آثار حرب الخليج الـتي أسفرت عن تدميره، دون وجود فرصة لاستبداله وتطـويره نتيجـة العقوبـات، فأضحت مياه الصرف الصحي تنتهي مباشرةً إلى الأنار، الّتي شـكّلت مصـدراً للاستعمالات المنزلية في كثيرٍ من المناطق العراقية، وهذا ما يعني انتشار طيفٍ واسعٍ من الأمراض والمخاطر الصحّية[١].

ت- السفر بداعي العلاج: إن العقوبات التي قـد تتضـمن قيـوداً علـى السـفر، أو حركة الملاحة الجوّية أو البرّية أو البحرّية، يُمكن أن ينجم عنـها النتيجة نفسها طالما أن علاج بعض الحالات الصحّية، يتطلب توفر إمكانية السفر. ففي العقوبات التي فُرضت على ليبيا إثر حادثة لوكيربي، أضحى قطـاع الصـحة يرزح تحت وطأة ضغطٍ مكثفٍ نتيجة انخفاضٍ حادٍ في عدد المرضى الذين يُمكنهم السفر إلى الخارج لتلقي العلاج، ولاسّيما من الذين يُعانون من أمراضٍ خطـيرةٍ،

١- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص٩١. وانظر حول وضع المياه والصّحة العامة في العراق، خلال فترة العقوبات التقرير التالي الصادر عن الأمم المّتحدة حول الأوضاع الإنسانّية في العراق:

Report of the Second Panel Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council of 30 january 1999(S/1999/100) Concerning the Current Humanitarian Situations in Iraq", See: UN.Doc S/1999/356, 30 March 1999, para.14.

وبسبب نقص اللوازم الطبية في العراق قُدّر أنه بحلول عام ١٩٩٧ كان ٣٠% من أسـرّة المستشفيات غير صالحة للاستخدام، و٧٥% من معدات المستشفيات غير صالحة للعمل، في حين أُغلق ٢٥% من أصل ٣٠٥ مركز صحي في العراق، انظر في ذلك:

Richard Garfield, "Morbidity and Morality among Iraqi Children from 1990 through 1998: Assessing the Impact of Gulf War and Economic Sanctions, available at Campaign Against Sanctions on Iraq "Casi" website:

«http://www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html»

فوفقاً لتقديرات أمانة العلاقات الخارجيّة الليبية كان هنالك (١٧) ألف ليبيّاً من المتوقع سفرهم إلى الخارج لتلقي العلاج في الفترة ما بين ١٩٩٣-١٩٩٧، لكن العقوبات حالت دون تحقيق ذلك[١].

وعليه فإن هذه الآثار كانت قد جعلت جانباً من الفقه الدوليّ، يصف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على أنها **"حربٌ على الصحة العامة"**[٢].

٣- الحق في مستوى معيشي لائق:

يُمكن القول إنّه ما من حقّ قد يطاله تأثير العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مثل هذا الحقّ، والذي ذهب جانبٌ كبيرٌ من الفقه الدوليّ إلى اعتباره موازياً للحقّ في الحياة[٣]، وكان العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، قد

١- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص٢٠٧. وفي تقريرها السابق الإشارة إليه والمعنون "في الظروف الصعبة أثر الحرب والكوارث والعقوبات على صحة السكان" نسبت اللجنة الإقليميّة لشرق المتوسط التابعة لمنظمة الصحة العالميّة تدهور الأوضاع الصحية في العراق إلى عدة أسباب تمثّلت بما يلي:
نقص الأدوية الأساسيّة واللقاحات، وبالتالي زيادة عدد حالات الإملاص (ولادة أجنّة موتى) والوفيات الأمومية، تقييد النقل الجوي لمرضى الحالات الحرجة، ونتج عنها زيادة الوفيات، نقص قطع الغيار، ونقص صيانة المعدات الطبية التشخيصية والعلاجية، مما أدى إلى انعدام جدوى المرافق الصحية، تردي جودة الرعاية الصحّيّة، ونقص الموظفين الصحيين نتيجةً لإنهاء عقود أكثر من ٤٠٠٠ أخصائي طبّي، أو عدم تجديدها، ولمنع أكثر من ٨٠٠٠ خبير طبّي من الدخول بطريق الجو، تأخر شراء نواتج الدم والأمصال واللقاحات والكواشف المخبريّة وعتائد الاختبار، مما أدى أيضاً إلى إعاقة المرافق الصحية عن العمل.

2- Karine Morin & Steven H.Miles, The Helth Effects of Economic Sanctions and Embargoes, Op. cit., p.158.

٣- د. رامز عمار، "حقوق الإنسان والحريات العامة"، مرجع سابق، ص٢١٧.

نصّ على هذا الحقّ بشكلٍ أساسي في المادة (١١) منه، إلى جانب إشاراتٍ متعددةٍ حول هذا الحقّ، وردت في وثائق دوليّة عدة[١]. حيث اعترف هذا العهـد لكـلّ شخصٍ وعائلته في أن يتمتع بمستوى مناسبٍ من الحياة بما يتطلب ذلك من غـذاءٍ ولباسٍ ومسكنٍ، وأن تُتاح له إمكانية التحسين المستمر لظروف المعيشة، في ظـل أهمية التعاون الدوليّ لضمان هذا الحقّ[٢]. وبالتالي فإن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّـة تُمثّل عائقاً أساسيّاً يحول دون تحقيقه، ولاسيّما إذا علمنا أن الفئة الأكثر تأثراً بذه العقوبات، هي الّتي تصّنف ضمن المستوى الوسط، أو ما دون الوسـط بالنسـبة لمستوى المعيشة[٣].

ويتميز هذا الحقّ بتنوع أنماط تأثُره بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فعلى سبيل المثال تمثّلت الأسباب الرئيسيّة في التدهور الحاد في مستويات المعيشة للشعب الليبيّ في فترة التسعينات بمجموعة من المظاهر، كانت نتيجةً مباشرةً للعقوبات كالتضخم الماليّ، والاضطرار إلى زيادة الاعتماد على القطاع الخـاصّ، وتركيـز الإنفـاق الحكوميّ، على دعم استمرار القطاع النفطيّ على حساب القطاعات الأخـرى، وسعي الحكومة الليبّية إلى زيادة الاحتياطي من الأرصدة من العملة الأجنبّية[٤].

١- من الممكن أن نجد إشارات حول هذا الحقّ في العديد من الوثائق الدوليّة مثـل: المـادة (٥٥/أ) من ميثاق الأمم المّتحدة، ميثاق سياسة الاستخدام لمنظمة العمل الدوليّة، إعـلان عام ١٩٦٩ حول التقدم الاجتماعيّ والتنميّة، إعلان إقامة نظام عالمي جديد عام ١٩٧٤، ميثاق حقوق الدول وواجباتا الاقتصاديّة ١٩٧٤، إعلان الحقّ بالتنميّة للعام ١٩٨٦.

٢- انظر المادة (١١) الفقرة (١) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّة، وانظر حول آثار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على هذا الحقّ قرار اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان رقم ٢٠٠٠/١.

3- Joy.K.Fausey, (Does the United Nations' Use of Collective Sanctions…), Op. cit., p.204.

٤- تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص. ١٩٣- ١٩٥.

وُيمكن القول إن هذا الحقّ يرتبط بالحقّ في الحياة، والحقّ في الصحة والحـقّ في التحرر من الجوع. وإن كان هذا البحث قد تطرق لآثار العقوبات الاقتصاديّة علـى بعض هذه الحقوق فلابدّ من قول كلمة في الحقّ في التحرر من الجوع الذي نصـت عليه المادة (١١) من العهد الدوليّ للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة في فقرتا (٢)[١]، حيث يُمكن الاستنتاج من مختلف الوثائق الدوليّة المرتبطة بذا الحقّ أن هدفـه النهائي هو تحقيق الأمن الغذائي، إذ يندرج ضمنه عدة مجالاتٍ، على رأسها الالتـزام بتحسين طرق إنتاج وحفظ وتوزيع المواد الغذائيّة، ومكافحة الأمراض الناتجة عن سوء التغذّية، وتحمّل الدّول مسؤولية تقديم المساعدات التقنّية والعلميّة والماليّـة اللازمـة، ولاسيّما الدول التي تمتلك القدرة على تقديم ذلك، ومدّ يد العون لغيرها من الـدول، سواءً بترتيباتٍ ثنائيةٍ أم متعددة الأطراف، إضافة إلى تسهيل وصول السلع إلى الأسواق العالميّة، وتسويقها بمنأى عن الضغوط الاقتصاديّة والسياسيّة[٢]. وما هذا إلا منطقٌ مخالفٌ لمنطق العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، حيث برز هذا التناقض مراراً في حالات العقوبات المختلفة، سواءً بتأثير العقوبات على عمليّة تأمين الغذاء الكافي بمراحلها كافة، أم بمـا ينجم عنها من مشكلاتٍ اقتصاديّةٍ، تؤدي إلى انخفاض القدرة الشرائيّة للفرد، ولاسيّما أن الدول التي استهدفتها الأمم المتّحدة في عقوباتا تُصنّف على أنّها دولٌ ناميّـةٌ.

كما يُمكن الإشارة في هذا المال إلى الحقّ في تكوين أسرة، والذي أُقرّ كحق من حقوق الإنسان بموجب الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان[٣]، فالعقوبات غالباً مـا تترافق مع آثارٍ خطيرةٍ على الحياة الاجتماعيّة والأسريّة، وهو ما تمّت ملاحظته في حالة العراق. إذ أكّد دينيس هاليداي مساعد الأمين العام للأمم المتّحدة ومنسـق

١- انظر المادة (١١ /٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٢- انظر بشكل خاص المواد (٧-٨-١١) من الإعلان العالميّ الخاصّ باستئصال الجوع وسوء التغذية، والفقرة (ز) من ديباجة هذا الإعلان.

٣- انظر المادة (١٠) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

الشؤون الإنسانيّة في العراق سابقاً، على الانعكاسات السلبيّة للعقوبات على الأسرة العراقية، حيث اضطّرت أسرٌ كثيرةٌ إلى بيع منازلها وأثاثها ومتلكاتا لشراء الأغذية مما نتج عنه فقدان المأوى. كما ارتفعت معدلات الطلاق والجريمة والهجرة، وارتفع عدد الأسر التي يعولها والد أو والدة بشكلٍ منفردٍ[١].

٤- الحق في العمل:

استقر الحق في العمل كأحد الحقوق الرئيسية للإنسان، وتعدّدت الوثائق الدوليّة، التي تناولت إمكانيّة إتاحة فرص متكافئة في العمل إضافة إلى توفير شروط عادلة ومرضية لممارسته، يُضاف إلى ذلك الحقّ في إنشاء النقابات، كما لا يُمكن إغفال ارتباط هذا الحقّ بالحقّ في تقلّد الوظائف العامة[٢].

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص١٩.

٢- انظر المادة (٢٣) من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، والمادة (٦) والمادة (٧) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، وانظر كذلك:

- الاتفاقية الخاصّة بممثلي العمال، الاتفاقية (رقم ١٣٥) الخاصّة بتوفير الحماية والتسهيلات لممثلي العمال في المؤسسة، والتي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدوليّة في ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٧١، في دورته السادسة والخمسين، دخلت حيّز النفاذ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٣، وفقا لأحكام المادة (٨).

- اتفاقية علاقات العمل (في الخدمة العامة)، الاتفاقية (رقم ١٥١) الخاصّة بحماية حق التنظيم النقابي وإجراءات تحديد شروط الاستخدام في الخدمة العامة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدوليّة في ٢٧ حزيران ١٩٧٨، في دورته الرابعة والستين، دخلت حيّز النفاذ في ٢٥ شباط ١٩٨١.

- اتفاقية الحرّية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، الاتفاقية (رقم ٨٧) الخاصّة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدوليّة، في ٩ تموز ١٩٤٨، في دورته الحادية والثلاثين، دخلت حيّز النفاذ في ٤ تموز ١٩٥٠.

وقد رأت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة في التعليـق العام الثامن الصادر عنها عام ١٩٩٧، أن هذه العقوبات من شأنا أن تقوّض هذا الحقّ[١]. ووفقاً للعهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، فإنّه من ركائز إعمال هذا الحقّ وضع وتنفيذ خطط وبرامج، من شأنا أن تُفضـي إلى تحقيق عمالةٍ كاملةٍ منتجةٍ[٢]، والعقوبات بما تنطوي عليه من وقفٍ أو تقييدٍ للصلات الاقتصاديّة للدولة المستهدَفة، من شأنا أن تعوق تنفيذ هذه البرامج والسياسـات وتؤدي إلى ارتفاع مستوى البطالة، وانخفاض القدرة على تأمين شـروط عمـل جيدة[٣]، لذلك فإنّه ثمّة تناسب طردي بين ارتفـاع مسـتوى شـدة العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة، ومستوى البطالة في الدول المستهدفة فيها. على سبيل المثال قدّر تقريرٌ صادرٌ عن الأمم المتّحدة أن العقوبات التي استهدفت الأخشـاب الليبيريّـة ستؤدي إلى فقدان ما يتراوح ما بين (٩٠٠٠٠ و ٩٥٠٠٠) شخص لعملهم دون أن يتمكنوا من تأمين عمل بديل إلا للقلة القليلة منهم[٤].

- اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعيّة، الاتفاقية (رقم ٩٨) الخاصّـة بتطبيـق مبادئ الحقّ في التنظيم النقابي، وفي المفاوضة الجماعيّة، اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدوليّة في ١ تموز ١٩٤٩، في دورته الثانية والثلاثين، دخلت حيّز النفـاذ في ١٨ تمـوز ١٩٥١.

١- انظر البند (٣) من التعليق العام الثامن الصادر عن اللجنة المعنيّـة بـالحقوق الاقتصـاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والسابق الإشارة إليه.

٢- انظر المادة (٦) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٣- انظر تيم نبلوك، "العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط"، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

٤- تقرير الأمين العام المقدّم عملاً بالفقرة (١٣/ أ) من القرار ١٣٤٣ (٢٠٠١) بشأن ليبيريا، وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/2001/939 - تاريخ ٢٠٠١/١٠/٥، الفقرتين (٣٤- ٣٥).

٥- الحقوق الثقافيّة (الحقّ في التعليم والثقافة والتقدّم والبحث العلمي):

يُعدّ الحقّ في التعليم أبرز وجوه حقوق الإنسان الثقافيّة، وقد نصّ عليه الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان[١]. وتناوله كذلك العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة[٢]، ويهدف هذا الحقّ إلى تحقيق التنميّة الكاملة لشخصيّة الإنسان بشكل يؤهله للقيام بدورٍ نافعٍ في مجتمعه على أساس من التعاون بين الشعوب كافة وبما يُعزّز صيانة السّلم والأمن الدوليّين[٣]. وهو ما يفرض على الدول واجباً بضمان بيئةٍ مناسبةٍ للتمتع به، سواءً فيما يتعلق بتأمين مجانية التعليم وإلزاميّته وإيجاد فرص تعليم متساوية لجميع مواطنيها على حدٍ سواء، أم من خلال تحسين الأوضاع المادّية للعاملين في قطاع التعليم[٤].

تقف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة حائلاً دون تحقيق ذلك. فقد أكّد التعليق العام الثامن الصادر عن اللجنة المعنيّة بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، على أن العقوبات الاقتصاديّة "تتدخل بصورةٍ قاسيةٍ في تشغيل الأنظمة التعليميّة الأساسيّة"[٥]، ومن الممكن تصوّر تأثيرها على الحقّ في التعليم من خلال ما تتسبب به من انخفاض الإنفاق الحكوميّ على هذا القطاع لصالح قطاعاتٍ

١- انظر المادة (٢٦) من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان.

٢- انظر المادة (١٣) والمادة (١٤) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٣- انظر بشكلٍ خاص الفقرة (١) من المادة (١٣) العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٤- انظر الفقرة (٢/ هـ) من المادة (١٣) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٥- انظر البند (٣) من التعليق العام الثامن الصادر عن الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

أخرى، قد تبدو أكثر إلحاحاً كالصحة والتغذّية، مما يحدّ من فرص تطوير قطاع التعليم عن طريق تأهيل المنشآت التعليميّة والكوادر التدريسيّة. إضافة إلى تأثيرها على وقف العقود الخارجيّة المرتبطة به، على سبيل المثال أشارت تقارير لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) إلى ارتفاع نسبة الأميّة بين البالغين في العراق نتيجة تأثير عقوبات الأمم المتّحدة من ٢٠% عام ١٩٨٩ إلى ٤٠% عام ١٩٩٨[١]، وقد وصف هانس فون سبونيك، منسق الأمم المتّحدة الإنسانيّ للعراق سابقاً، العقوبات على العراق بأنّها تُمثّل "حصاراً فكريّاً" وتخلق "وضعاً تربويّاً غير ملائم لتدريب الجيل الجديد من العراقيين على القيادة المسؤولة"[٢].

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يُمكن أن يُضاف إلى ذلك مجالاتٍ متعددةٍ تتمثل في المشاركة في الحياة الثقافيّة، وحرّية البحث العلمي والنشاط الإبداعي، وحماية مصالح الفرد المعنويّة والماديّة الناجمة عن ما يُنتجه الفرد من أعمالٍ فنّيةٍ أو أدبيّةٍ أو علميّةٍ، فإغناء فكر الفرد وشخصيته ليكون قادراً على الانخراط في مجالاتٍ كهذه يتطلب بشكلٍ أساسي تواصله مع نتاج الفكر العالميّ وآخر التطورات في حقول المعرفة المختلفة[٣]، وهو ما قد تحول العقوبات دون تحقيقه. ويُمكن تصوّر ذلك إما نتيجة الانخفاض الحكوميّ على تأمين هذه الوسائل أو تطويرها، أو نتيجة

1- UNICEF, "Situation Analysis of Children and Women in Iraq", UNICEF Report, 30 April 1998. available at:
«http://leb.net/iac/ UNICEF1998.html»

2- United Nations, "Press Briefing By Outgoing UN Humanitarian Coordinator for Iraq", March2000, available at:
«http://www.un.org/News/briefings/socs/2000/20000301.
vonsponeck.doc.html»

٣- جانوس سيمونيدس، (الحقوق الثقافيّة: نوعية مهملة من حقوق الإنسان)، المجلة العربيّة لحقوق الإنسان، العدد (٧)، السنة السابعة، ديسمبر ٢٠٠٠، ص١١٢.

انشغال المواطن بتأمين متطلبات حياته الرئيسيّة. كالمواد الغذائيّة، في ظلّ الضـائقة الاقتصاديّة الناجمة عن العقوبات، أو نتيجة العقوبات بحد ذاتا. فقد تتضمّن قيـوداً على حركة الملاحة الجوّية أو البحريّة أو البرّية، مما يُسفر عن فرض عزلةٍ على شعب الدّولة المستهدفة بالعقوبات تحرمه من أمورٍ أساسيةٍ لازمةٍ لتواصله مع غـيره مـن الشعوب، كتبادل الوفود والخبراء في مجالات المعرفة المتنوعة.

٦- الحق في حرّية التنقل:

تنص الفقرة (١٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق السياسيّة والمدنيّة علـى حق الفرد في حرية التنقل داخل بلاده أو مغادرتا أو العودة إليها. ومـن شـأن عقوبات مجلس الأمن التي تتضمن تدابير تقييد أو وقف أو تعليق حركة المواصلات مع الدّولة الهدف، سواءً تعلقت بالملاحة الجوّية أم البرّية أم البحريّة، أن تتعارض مع هذا الحقّ.

وتجدر الإشارة إلى أن الدول لديها إمكانية تقييد هذا الحقّ لأسـبابٍ تتعلـق بحماية أمنها القومي، أو النظام العام والصحة العامة، والآداب العامـة أو حقـوق الآخرين وحرياتم[1]. وإذا كان لمجلس الأمن أن يتخذ تدابير من شأنا المساس بـهذا الحقّ بحجة حماية أشياءٍ يُمكن عدّها ماثلة على الصعيد الدوليّ، إلاّ أن المشكلة تبقى في ضمان سلامة ونزاهة تقديره.

٧- حقوق الطفل:

تعدّدت الوثائق الدوليّة التي أعطت حمايةً ورعايةً خاصّةً للأطفال في الظروف الاعتياديّة وغير الاعتياديّة، كالحروب والكوارث، سواءً اندرجت تلـك الوثـائق

١- انظر المادة (٣/١٢) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

ضمن منظومة حقوق الإنسان أم خارجها[١]. فقد نصّ إعلان حقوق الطفل للعـام ١٩٥٩ على أنّه "يجب أن يكون الطفل، في جميع الظروف، بين أوائل المتمـتعين بالحماية والإغاثة"[٢]. كما أكّد الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان على أن "للأمومـة والطفولة حقٌ في رعايةٍ ومساعدةٍ خاصّتين"[٣].

١- من أبرز هذه الوثائق:

- "إعلان حقوق الطفل"، اعُتمد ونُشر على الملأ بموجـب قـرار الجمعيّـة العامـة A/RES/1386(XIV)، الدورة ١٤، المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني ١٩٥٩.

- "البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفـال في المنازعـات المسلّحة"، اعُتمد وعُرض للتوقيع والتصديق في ٢٥ ايار ٢٠٠٠، ودخل حّيز النفاذ عـام ٢٠٠٢.

- "البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية"، اعُتمد وعرض للتوقيع والتصـديق والانضـمام في ٢٥ ايـار ٢٠٠٠، ودخل حّيز النفاذ عام ٢٠٠٢.

- "الإعلان المتّعلق بالمبادئ الاجتماعيّة والقانونيّة المتصلة بحماية الأطفال ورعايتـهم مـع الاهتمام الخاصّ بالحضانة والتبني على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ"، اعُتمد ونُشر على الملأ بموجب قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/41/85 المـؤرخ في ٣ كـانون الأول ١٩٨٦.

- "إعلان حقوق الطفل للعام ١٩٢٤" ، اعُتمد من المجلس العام للاتحاد الـدوليّ لإغاثـة الأطفال في جلسته بتاريخ ٢٣ شباط ١٩٢٣، وتمّ التصويت النهائيّ عليه من قبل اللجنـة التنفيذية في جلستها بتاريخ ١٧ مايو ١٩٢٣، والموقع عليه من أعضاء المجلـس العـام في شباط/ ١٩٢٤.

- "الإعلان المتعلّق بالمبادئ الاجتماعيّة والقانونيّة المتصلة بحماية الأطفال ورعايتـهم مـع الاهتمام الخاصّ بالحضانة والتبني على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ"، اعُتمد ونُشر على الملأ بموجب قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة رقم ٨٥/٤١، المؤرخ ٣ كانون الأول ١٩٨٦.

٢- انظر المبدأ الثامن من إعلان حقوق الطفل للعام ١٩٥٩.

٣- انظر المادة (٢٥/ الفقرة ٢) من هذا الإعلان.

وُيعد الأطفال الأكثر عرضةً لخطر الأوضاع الناجمة عن العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّة[١]، حيث أكّدت الدراسات التي أجرتها منظماتٌ دوليّـةٌ حكوميّـة وغـير حكوميّة، حول آثار فرض الأمم المّتحدة لعقوباتها هذه، على أن الأطفال كانوا من بين الفئات الأكثر عرضةً لخطـر العقوبـات (Most Vulnerable Groups)[٢]، وُيمكن أن يتجلّى هذا التأثير من خلال الآتي:

أ- **المشكلات الصحّية** التي يتعرض لها الأطفال نتيجة انهيار نظـم الرعايـة الصحية الخاصّة بالأطفال والأمهات: في ظل انتشار الأمراض المرتبطة بسوء التغذية والتلوث وعدم وجود اللقاحات والأدوية اللازمة لمواجهتها. ففي العراق ضاعفت العقوبات من وفيات الأطفال، وتجاوز مجموع هذه الوفيات في الفتـرة مـا بـين ١٩٩٠ وحتى ١٩٩٨ المليون ونصف نتيجة الإصابة بأمراضٍ مختلفةٍ؛ مثل التـهاب الكبد الفيروسي وشلل الأطفال والملاريا وسوء التغذية وأمراض الجهاز التنفسي[٣].

أما في عام ١٩٩٩ فقد خلصت منظمة الأمم المّتحدة للطفولة (UNICEF) في دراسةٍ استقصائيةٍ بدأتا منذ عام ١٩٩١ إلى أن الأطفال دون سن الخامسـة في الجزئين الجنوبي والأوسط من العراق، وهي الأماكن الأكثر اكتظاظـاً بالسـكان، يتوفون بمعدلٍ يزيد على ضعف المعدل الذي كان سائداً قبل ١٠ سنوات[٤].

١- قرار اللجنة الفرعية الخاصّة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان رقـم (١٩٩٧/٣٥) المعنـون "النتائج السلبّية للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان".

2- Manuel Bessler & Richard Garfield & Gerard MC Hugh, Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions, United Nations Inter-Agency Standing Committee(IASC), October 2004, p.52.

3- Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Iraq (CRC/C/15/Add.94).

٤- انظر النشرة الصحفية لليونيسيف CF/DOC/PR/1999/29 تاريخ ١٩٩٩/٨/١٢.

ب- **ازدياد معدلات التسرب من المدرسة،** والاضطرار للعمـل وارتفـاع معدلات الأطفال المتسولين، ومواجهة مشكلات نفسيّة واجتماعيّة، ناتجة عن عدم وجود بيئةٍ عائليةٍ مستقرةٍ. ولعل معاناة أطفال العراق ويوغسلافيا الاتحاديّة السابقة كانت أكبر مثال على هذه الآثار[١].

٨- حق الشعوب في تقرير مصيرها الاقتصاديّ وسيادتها علـى مواردهـا الطبيعيّة:

نصّ ميثاق الأمم المتّحدة على هذا الحقّ في مواضع متعددةٍ منه[٢]، كما أنه ورد كذلك في المادة (١) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصـاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّة، سواءً بشقه السياسيّ أم بشقّه الاقتصاديّ والاجتماعيّ والثقافيّ، وكذلك في المادة (١) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة[٣].

وقد تعدّدت محاولات تعريف حقّ تقرير المصير، ودارت كلّها حـول حـقّ الشعوب في امتلاك زمام أمورها وتقرير حاضرها ومستقبلها السياسيّ والاقتصاديّ دون تدخل. وإن كان المفهوم الضّيق لهذا الحقّ ينصرف إلى السـعي للاسـتقلال وإقامة دولةٍ ذات سيادةٍ؛ فإنّ مفهومه الواسع ينصرف إلى حقّ الشعب في اختيـار

١- انظر وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/2000/712 - A/55/163 تاريخ ٢٠٠٠/٧/١٩، المتضمّنة التقرير المعنون "الأطفال والصراع المسلّح"، المندرج تحت البند ١١٢ من جدول الأعمال المؤقت للجمعيّة المعنون "تعزيز حقوق الطفل وحمايتها"، الفقرة (واو) "حماية الأطفال من أثر الجزاءات" ص١٣.

٢- الفقرة (٢) من المادة (١) والمادة (٥٥) من ميثاق الأمم المتّحدة.

٣- تنصّ المادة (١/ ١) من هذا العهد على أنّ: " لجميع الشعوب حقّ تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحقّ حرّة في تقرير مركزها السياسيّ، وحرة في السعي لتحقيق نمائهـا الاقتصاديّ والاجتماعيّ والثقافي".

نظامها السياسيّ والاقتصاديّ والاجتماعيّ والثقافيّ[١].

إذاً ثمّة وجهان لحقّ تقرير المصير، فعلى الصعيد الداخلي يتمثل هذا الحـقّ في اختيار النظام السياسيّ والاقتصاديّ والاجتماعيّ الذي يناسبه دون تدخل، أما على الصعيد الدوليّ ينصرف إلى الدول غير المتمتعة بالسيادة الكاملة[٢].

وُيمكن إقامة روابط مباشرة بين ممارسـة الشـعوب لحـقّ تقريـر المصـير الاقتصاديّ، والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. فأحد أبرز مكوّنات هذا الحقّ تصرّف الشعوب بشكلٍ حر بثرواتا ومواردها الطبيعية، دونما إخلالٍ بأية التزاماتٍ منبثقـةٍ عن مقتضيات التعاون الدوليّ القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة والقـانون الـدوليّ، ودون أن ُيحرم أيّ شعب من أسباب عيشه الخاصّة[٣]. وهو ما أكّده إعلان الأمـم المّتحدة حول السيادة الدائمة على الموارد الطبيعيّة[٤]، عندما نصّ علـى تشـجيع الممارسة الحرّة المفيدة لسيادة الشعوب على مواردها الطبيعية علـى أسـاسٍ مـن المساواة المطلقة[٥]. كما نصّ هذا الإعلان على ضرورة الاحترام الدقيق والصادق من الدول والمنظمات الدوليّة لسيادة الشعوب والأمم على ثرواتا ومواردها الطبيعية، وفقاً لميثاق الأمم المّتحدة وللمبادئ المقررة ضمنه[٦].

١- د. إمام حسانين خليل، "الإرهاب وحروب التحرير الوطنّية"، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٢، ص١٨٦.

٢- د. أحمد محمد رفعت ود. صالح بكر طيار، "الإرهاب الدوليّ"، مرجع سابق، ص١٣١.

٣- انظر الفقرة (٢) من المادة (١) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة.

٤- والصادر بقرار الجمعيّة العامة (A/RES/1803(XVII، الدورة ١٧، المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢ والمعنون "السيادة الدائمة علي الموارد الطبيعية".

٥- انظر المادة (٥) من إعلان الأمم المّتحدة حول السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية.

٦- انظر المادة (٦) من إعلان الأمم المّتحدة حول السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية.

خلاصة القول يُمكن طرح التساؤل الآتي: ***ألا تُشكّل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة نقيضاً لمقتضيات هذا الحقّ، وتتعارض مع ما يتطلبه من تصرفٍ حر غير مقيدٍ بالثروات الوطنيّة؟***

إنّ بعض العقوبات يُركّز على أحد الموارد الطبيعية للدولة المستهدفة كالنفط ومنتجاته، ويُعيق دورة إنتاجه على الصعيد الوطنيّ وعمليات الاستيراد والتصدير المرتبطة به، ويحول دون جذب رؤوس الأموال الأجنبيّة اللازمة لاستثماره وهو ما يُشكّل إحدى ركائز ممارسة هذا الحقّ. وكل هذه النقاط وغيرها، تجعل من العقوبات الاقتصاديّة رديفاً لخرق حقّ تقرير المصير. وكانت جامعة الدول العربيّة قد أكّدت في قرارها رقم (ق:رقم ٥٨٢٠- د.ع (١١٠) –جـ٤-١٩٩٨/٩/١٧) والمعنون "آثار الجزاءات الاقتصاديّة والعقوبات الدوليّة على حالة حقوق الإنسان في الوطن العربيّ"، على هذا الحقّ كأحد أهم الحقوق التي تتأثر بذه العقوبات[١]. لكنّ هذا القرار لم يلقَ مناقشات أو متابعة في إطار الجامعة، توازي أهمّية الموضوع بالنسبة للدول العربيّة.

ثانياً- الآثار غير المباشرة على حقوق الإنسان من جراء العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

من شأن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، أن تخلق جواً من عدم الاستقرار في جوانب مختلفةٍ من حياة الدّولة المستهدَفة. وهو ما يترك تأثيرات على تمّتع الفرد بمجموعةٍ من حقوقه المعترف با على الصعيد الدوليّ، مثل حرية الفكر والرأي وحق الفرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلاده، والحقّ بالمساواة أمام القضاء، والحقّ بالمعاملة الإنسانيّة، وعدم الخضوع للمعاملة القاسية. ومن الملاحظ أن غالبية هذه الحقوق قد تضمنها الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، أو العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق السياسيّة والمدنيّة.

١- انظر نص القرار (ق:رقم ٥٨٢٠- د.ع (١١٠) –جـ٤-١٩٩٨/٩/١٧).

وإن كان من الصعب إقامة علاقةٍ مباشرةٍ بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومثل هذه الحقوق، إلاّ أنّه لا يُمكن كذلك الفصل التام بينها، فعلى سبيل المثال قد تؤدي الأزمة الاقتصاديّة الناجمة عن هذه العقوبات إلى انتشار الفساد في مختلف مفاصل الدّولة، مما يُفسح المجال أمام تنامي المظاهر المرتبطة به، كالتجاوزات القانونيّة والقضائيّة. أو من الممكن أن تُشدد حكومة الدّولة المستهدَفة قبضتها على أية آراءٍ أو أفكارٍ معارضةٍ، في سبيل حماية نفوذها، والذي ترى في العقوبات أحد أوجه تديده، مما يؤدي إلى تضييق الخناق على حرية الرأي.

وقد يُطرح تساؤلٌ مفاده أنه ***في حال تمّ فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على دولةٍ ما، من أجل وقف انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة من قبل حكومة هذه الدّولة، والتي في أغلبيتها حقوقٌ ذات طابع مدني أو سياسي، وطالما أن هذه العقوبات، كما رأينا، لها آثارٌ مباشرةٌ على حقوق الإنسان ذات الطابع الاقتصاديّ والاجتماعيّ الثقافيّ، فهل بالإمكان القول إن مثل هذه الآثار لابدّ للشعب أنْ يتحملها في سبيل تحصيل حقوقه ذات الطابع المدني والسياسيّ؟ أيْ هل بالإمكان التضحية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة من أجل ضمان الحقوق المدنيّة والسياسيّة لشعب دولةٍ ما؟***

إن هذا التساؤل يرتبط بالجدل حول المفاضلة بين الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة من جهة، والحقوق السياسيّة والمدنيّة من جهةٍ أخرى، ولمن تكون الأولوية بين هاتين الفئتين. ويجد هذا الجدل جذوره في الاختلافات الإيديولوجيّة، إذ نزع أصحاب الميول الاشتراكيّة إلى القول بأولويّة الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، وتَمَثل شعارهم بأن "حقوق الإنسان تبدأ بعد الإفطار" كدليل على أولويّة هذه الفئة من الحقوق لديهم. في حين كان لأصحاب الاتجاهات الليبراليّة ميلٌ نحو إعطاء الأولوية للحقوق ذات الطابع المدنيّ والسياسيّ،

وتمثّل شعارهم بأنّ "حقوق الإنسان تبدأ في قسم الشرطة"[١]. أمّا الأمم المتّحدة، فقد ظلّ موقفها واضحاً وثابتاً منذ البداية في عدم الفصل بين فئات حقـوق الإنسـان كافة، مؤكدةً مراراً على أن جميع حقوق الإنسان، يعتمد بعضها على بعضها الآخر وهي غير قابلة للانقسام. وقد انعكس ذلك على سبيل المثال في قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة رقم A/RES/5/421 تاريخ ٤ كانون الأول ١٩٥٠، وما يؤكّـد ويدعم هذا الترابط هو أن الكثير من الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّـة تُشكّل محتويات لحقوقٍ سياسيّةٍ ومدنيّة أو مشتقاتٍ لها، مثل الحقّ بالطعام والمسكن والصحة والعمل والمستوى المعيشي المناسب، فكلها حقوق ترتبط بالحقّ بالحيـاة، ولا غنى عنها لضمان تمتع الإنسان بحياةٍ كريمةٍ[٢].

إنّ موقف الأمم المتّحدة هذا جديرٌ بالتأييد، إذ لا يُمكن القبول بالتضـحية بفئةٍ من حقوق الإنسان على حساب الفئة الأخرى، لأنها تكمّل بعضها بعضـاً ولا يُمكن التمتع بـأحدها في غياب الآخر.

١- د. صفاء الدين الصافي، "حقّ الإنسان في التنمّية الاقتصاديّة وحمايته دولياً"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، ٢٠٠٥، ص١٠٨.
هذا ويرفض جانبٌ من الفقه، ومنهم موريس كرنستون، إسباغ وصف الحـقّ علـى الحقـوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، على أساس أنّها فكرة غير واضحة وصعبة التحقيق، على عكـس الحقوق السياسيّة والمدنيّة؛ إذ أنّ الأمر مع هذه الأخيرة لا يتطلب سوى عدم تدخل الدّولة وليس من الصعب تحويلها إلى حقوق وضعية بتشريع بسيط، أمّا الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة فإنّ الأمر مختلف فتحقيقها يتطلب ما هو أكثر من مجرد وضع نصوص قانونيّة، إنّه يتطلب ثروة كـبيرة. وبما أنّ الكثير من الدول ترزح تحت وطأة الفقر، فإنّ القول بأن هذه حقوق، هو مدعاة للانتقاد عند أصحاب هذا الرأي، كما أنّه لا بدّ أن يكون مقابل كلّ حقّ واجب، فالحقّ بالحياة يقابله واجـب على الفرد باحترام حياة الآخرين، أمّا الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة هي حقـوق بـلا واجبات. انظر في ذلك: د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص ١٠٣- ١٠٥.

٢- د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص١٠٦.

المطلـب الثانـي

العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة

عقبةٌ أمام إعمال الحقّ فـي التنميّـة

ظهر الحقّ في التنميّة ضمن منظومة حقوق الإنسان، ليعكس مرحلةً جديـدةً ضمن مسيرة تطور هذه المنظومة، والّتي واكبت تطور الحياة البشريّة، ولعلّ تكريس مطلب خاص لدراسة العلاقة بين هذا الحقّ والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ينبثق من خصوصيته التي تتجلّى بالآتي:

- شموله لمحاورَ متعددةٍ ومترابطةٍ على المستوى الوطنيّ والدوليّ، سواءً من حيـث صاحب هذا الحقّ والجهة التي تقع عليها مسؤولية وضعه حيز التنفيذ، أم من حيث متطلبات البيئـة اللازمة لإعماله.

- يُعدّ تعزيزه وإرساء دعائمه ميزةً مكتسبةً لشعوب الدول النامية بالدرجة الأولى.

- الحاجة إلى توضيح العديد من النقاط التي يشوبها الغموض بشأنه، مقارنـةً مـع غيره من حقوق الإنسان.

إنّ الأسباب آنفة الذكر تدفع إلى معالجة الحقّ في التنميّـة بشـيءٍ مـن التفصيل من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم الحقّ في التنميّـة.

الفرع الثاني: جوهر التناقض بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ومتطلبـات إعمال الحقّ في التنميّـة.

الفرع الأول

مفهـوم الحقّ فـي التنميـّـة

يبحث هذا الفرع في الخطوات الأولى التي دفّعت إلى ظهور الحقّ في التنمّيـة، من خلال إلقاء الضوء على مفهوم التنمّية، وكيفّية دخوله منظومة حقوق الإنسان، وذلك قبل استقلاله كحقّ ضمن هذه المنظومة.

أولاً- الملامح المبكّرة للحقّ في التنمّية:

١- المفهوم العام للتنمّية:

أ- انبثاق مفهوم التنمّية من علم الاقتصاد: أرسى علم الاقتصاد الركائز الأساسـية للتنمّيـة، كمفهومٍ يدل على إحداث مجموعةٍ من التغّيرات التي من شأنا زيـادة قـدرة مجتمعٍ معّينٍ على تلبّية الحاجات الرئيسّية والمتزايدة لكلّ أعضائه[١]. وكانت أبرز المفـاهيم المستخدَمة للدّلالة على التطور الحاصـل فـي التمـع قبـل الحـرب العالمّية الثانّيـة، تتمحور حول التقـدّم الاقتصـاديّ (Economic Progress)، أو التقـ ـدم المـاديّ (Material Progress)، كما استُخدم مصـطلحي التصـنيع (Industrialisation)، أو التحديث (Modernization) للدلالة على دفع عملّية التطور في بعض اقتصـادّيات دول أوروبا الشرقيـّة. ومن الملاحظ ارتباط كلّ تلك المفاهيم المستخدَمة للتعبير عن عملّية

١- إيمان القفاص، قدري حنفي، عماد صيام، محسن يوسف، "حقـوق الإنسـان والمـرأة والتنمّية"، تقديم إسماعيل سراج الدين، منتدى الإصلاح العـربيّ، مكتبـة الإسـكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٧٩- ٨٠.

التنمّية بالنواحـي الاقتصادّية[١]، حيث تمحورت النظرّية التقليدّية للتنمّية حول بناء القدرة الإنتاجّية للاقتصاد الوطنّي، والتركيز على جوانب الرفاه المادي في الحياة البشرّية[٢].

ومن بين المفاهيم التنموية المتعددة التي ظهرت، مفهومٌ جديرٌ بالذكر في هـذا السياق، ألا وهو فكرة التنمّية المستقلّة التي تدل على مدى قدرة دولةٍ ما على اتخاذ قراراتا بشكلٍ مستقلٍ، وذلك فيما يتعلق بالتصرف في مواردها وصياغة سياساتا الاقتصادّية على ضوء ذلك. وتتحدد هذه القدرات عادةً بعاملين رئيسـيين همـا: الإمكانات البشرّية والطبيعّية والمادّية والتقنّية المتوفرة لديها، ونوعيـة السياسـات المتبعة ومدى فعاليتها في الوصول إلى النتائج المنتظرة منها[٣].

١- د. أبو الحسن عبد الموجود إبراهيم أبو زيد، "التنمّية الاجتماعّية وحقوق الإنسان"، سلسلة كتب التنمّية في الألفية الثـالثة، الكتـاب الأول، الكتـاب الجامعّي الحديـث، د. م. ن، ٢٠٠٩، ص١٣. وفي كتابه هذا يُميز الدكتور أبو زيد بين مفهومي التنمّية والنمو على أنّ النمو يُشير إلى الزيادة الثابتة المستمرة في مجالٍ معّينٍ، والتي تحدث عبر عمليّة تطـور بطيء تدريجي دون تدخل للإنسان. أما التنمّية فهي عمليّة زيادة تراكمية دائمة تحدث عبر فترة من الزمن، وتحتاج إلى دفعة قوية لإخراج المجتمع إلى حالة التقدم الذي يحتاج جهـود الإنسان المنظمة التي ترمي لتحقيق هدفٍ معينٍ. انظر المرجع نفسه، ص١٩.

2- Maria Green and Susan Randolph, Bringing Theory into Practice: Operational Criteria for Assessing Implementation of the International Right to Development, Implementation of the recommendations of the working group on the right to development, endorsed by the human rights council in resolution 12/23: Right to Development Criteria and Corresponding Operational Sub- Criteria, Human Rights Council's document No. A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.5, Date. 14/1/2010, p.9.

٣- د.نيفين عبد المنعم مسعد، دليل المفاهيم والمصطلحات، الدليل العربّي لحقـوق الإنسـان والتنمّية، الفصل التاسع، إعداد المنظمة العربّية لحقـوق الإنسان، منشور علـى الموقـع الإلكتروني للمنظمة:

« http://www.arabhumanrights.org»

« http://www.aohronline.com»

ب- دخول مفهوم التنمّية مجالاتٍ متنوعةٍ: ما لبث مفهوم التنمّية أن دخـل مجالاتٍ معرفيةٍ متنوعةٍ ارتبطت بالإنسان، كفردٍ أو كجماعةٍ، عن طريـق تعزيـز قابليته للتطوّر الذاتي ودعم قدراته الفرديّة أو الجماعيّة، ولم يعدّ الاقتصاد هو الميدان الوحيد لبحث هذا المفهوم، بل برزت مفاهيم متعددة للتنمّية، كالتنمّية الاجتماعيّة والثقافيّة والبشريّة[١]. أما على الصعيد السياسيّ، ترتبط التنمّية بعمليّة الأخـذ بيـد الدول لتطوير نظمها السياسيّة، وترسيخ قيم الديمقراطية، والسيادة في الوقت ذاته[٢].

فُيمكن القول إن النظريّات الحديثة للتنمّية أضحت تتم بجوانب حياة الإنسان الماديّة والمعنويّة كافة. فإلى جانب الشقّ المتعلق بالرفاه الاقتصاديّ هناك الظـروف الاجتماعيّة والثقافيّة والسياسيّة، الّتي لا يُمكن إغفالها في تقييم مـدى ديناميكيّـة عمليّة التنمّية[٣]، التي أضحت عمليّة متكاملةً، تهدف للنهوض بقدرات الفرد والمجتمع وتحسين نوعيّة الحياة وزيادة فعاليّة قطاعات المجتمع وإنتاجيتها وتلبيـة متطلباتـه المعنويّة، لا الماديّة فقط. وتنمّية طاقاته في بيئةٍ يسودها تكافؤ الفرص والعدالة[٤]، بما يضمن التحسن الدائم في رخاء جميع الأفراد على أساس مشاركتهم النشيطة والحرة في هذه العمليّة وفي التوزيع العادل للمنافع الناتجة عنها[٥]. وبـالعودة إلى الجانـب

١- إيمان القفاص وآخرون، "حقوق الإنسان والمرأة والتنمّية"، مرجع سـابق، ص٧٩- ٨٠. ومن الإعلانات المبكرة التي تناولت ميدان التنمّية الاجتماعيّة إعلان التقـدم والإنمـاء في الميدان الاجتماعيّ الصادر بقرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة GA/RES/24(2542) تاريخ ١٩٦٩/١٢/١١.

٢- إيمان القفاص وآخرون، المرجع السابق، ص ١٣.

3- Maria Green and Susan Randolph, Bringing Theory into Practice, Op. cit., p.10.

٤- د. أبو الحسن عبد الموجود إبراهيم أبو زيد، "التنمّية الاجتماعيّة وحقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص ١٨ - ٢٢.

٥- جون إس. جيبسون، "معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ"، مرجع سابق، ص١٩٥.

اللغوي[١] نراه بدوره يدلّ على عمليّة تغيير وتغيّر، كمي ونوعي، تنطـوي علـى تحسين جوانب الحياة كافة، والارتقاء بـا إلى مستوى أفضل[٢].

وفي هذا الإطـار لا بـدّ مـن الإشـارة إلى مفهـوم التنميّـة المسـتدامة (Sustainable Development)، وهو من المفاهيم المسـتجدة الـتي تُشـير إلى استمرار تحسن نتائج عمليات التنميّة وفق معدلاتٍ معقولةٍ، تضمن رفع جودة نوعيّـة الحياة البشريّة دون استهلاك مصدر هذه التنميّة، ناهيك عن ضمان حقوق الأجيـال القادمة في الاستفادة من ثمار هذه العمليّة[٣]. وتتعدد أبعاد هذا المفهوم وتتشابك مـع العديد من المفاهيم الأخرى ذات الصلة بعمليات التخطيط والإنتاج والتقدم[٤]. ومـن المعالم الرئيسية في هذا المجال تقرير مستقبلنا المشترك عام ١٩٨٧، الذي صدر كجزء من التقرير النهائيّ للجنة العالميّة للبيئة والتنميّة. ويراه العديد من الفقه بمثابـة الـولادة الحقيقية لهذا المفهوم، لتُصبح التنميّة المستدامة قضيّة أخلاقيّة وإنسانيّة[٥].

ت- الإنسان جوهر عمليّة التنميّة: أصبح الإنسان محور عمليّـة التنميّـة، وأصبح هاجس السياسات التنمويّة تحقيق التحسن الدائم لحياة الأفراد[٦]، فالتنميّـة

١- في اللغة العربيّة ثمّة عدة مصطلحات مثل النمو من نما وينمو، والنماء من نمّـى وينمّـي، والإنماء من أنمّى وينمّي، والتنميّة تأتي من نمّى يُنمّي، انظر في ذلك: الطيب البكوش، هل للعلاقة بين الديمقراطية والتنميّةحدود، المجلة العربيّة لحقوق الإنسان، العـدد(٢)، المعهـد العربيّ لحقوق الإنسان، أكتوبر ١٩٩٥، ص٩٥.

٢- د. صفاء الدين الصافي، "حق الإنسان في التنميّةالاقتصاديّة وحمايته دولياً"، مرجع سـابق، ١٢٢.

٣- ايمان القفاص وآخرون، "حقوق الإنسان والمرأة والتنميّة"، مرجع سابق، ص٨٣.

٤- د. أبو الحسن عبد الموجود إبراهيم أبو زيد، "التنميّة الاجتماعيّة وحقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص١٣.

٥- د.نيفين عبد المنعم مسعد، دليل المفاهيم والمصطلحات، مرجع سابق.

٦- جون إس.جيبسون، "معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ"، مرجع سابق، ص١٩٥.

للإنسان وتتم بالإنسان، ليكون بذلك هدف ووسيلة إتمام هذه العمليّة، في الوقت ذاته[١]، وإن كانت التنميّة عمليّة تستوجب تدخّل الدّولة لضمان حسن توجيهها، إلاّ أن تحقيقها يستوجب الاعتماد على فلسفة، أو مذهبٍ معّين يلقى قبولاً لدى السواد الأعظم للشعب، ولا يقتصر تبنيه على الدّولة[٢].

إنّ حالة الشموليّة التي وصل إليها مفهوم التنميّة، دفعت إلى بلورة مفهومٍ جديدٍ هو **التنميّة البشريّة** للدلالة على محوريّة دور الإنسان في عمليّة التنميّة[٣]. وقد استلهم برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ هذا المفهوم من أفكارٍ فلسفيةٍ لها جذورها التاريخيّة، ليجعل منه عنواناً لتقريره السنوي الذي أصدره للمرة الأولى عام ١٩٩٠ وركّز فيه على مجموعة مؤشرات تُحدد مدى تحقق التنميّة، وتتمثل هذه المؤشرات في مؤشر العمر المتوقع عند الولادة، ومؤشر التحصيل العلمي، ومؤشر نصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي. وفي محاولةٍ لتلافي انتقاداتٍ عدة تعرّضت لها هذه المؤشرات، أضاف تقرير التنميّة البشريّة لعام ١٩٩٢ مؤشراً جديداً هو الحريّة السياسيّة كأحد أهم عناصر هذا التقرير[٤].

١- الشاذلي العياري، (تأملات في مسألة الحقّ في التنميّة في العالم العربيّ)، المجلة العربيّة لحقوق الإنسان، العدد (٢)، المعهد العربيّ لحقوق الإنسان، أكتوبر ١٩٩٥، ص١٠٩.

٢- د.مجيد مسعود، "موضوعات في التنميّة والتخطيط"، الطبعة الأولى، دار ابن خلدون، بيروت، ١٩٨٠، ص ١٠- ١١.

٣- الطيب البكّوش، (هل للعلاقة بين الديمقراطية والتنميّة حدود)، مرجع سابق، ص٩٦.

٤- تتمثل هذه الانتقادات بالآتي:

- إنّ المؤشرات التي يقوم عليها ليست سوى متوسطاتٍ حسابيةٍ، ومن الصعب اختزال عمليّة التنميّة في مؤشراتٍ وأرقامٍ إحصائيّةٍ موحّدةٍ تطّبق على الأفراد اينما كانوا.

- هذا المقياس جزئيّ، لا يشمل سوى ثلاثة من عناصر التنميّة البشرية.

- إنّ مفهوم المعرفة أشمل بكثير من مجرد الإلمام بالقراءة والكتابة، حيث يعني اكتساب مختلف المهارات التي تنمي قدرات الأفراد.

ث- التنمّية ميدانٌ رحبٌ لعمل الأمم المّتحدة: ترسخ على الصعيد الـدوليّ يوماً بعد يومٍ اعتقادٌ بأن السّلم والأمن الدوليّين رهينا تحقيق التنمّية، الّتي أضـحى تحقيقها إطاراً لعمل غالبية المنظمات والتكتلات الدوليّة، وعلـى رأسـها الأمـم المّتحدة، التي تتمتع بقدراتٍ فريدةٍ في هذا الـمـال. فتواجـدها عـالميّ النطـاق واختصاصاتا المتنوّعة وهيئاتا المتعددة ساعدها على دراسة المواضيع كافـة الّتـي تتصل بذا المفهوم من أجل تعزيزه، وإزالة ما يعترضه من عوائق من جهةٍ أخرى.

وقد نصّ ميثاق الأمم المّتحدة على مفهوم التنمّية بصورةٍ غير مباشرةٍ، عنـدما تطرّق إلى مهام المنظمة بشكلٍ عامٍ، أو بعض أجهزتا في الـمالات التي تُعتبر ركيزةً في تحقيق هذا المفهوم. كما في الفقرة (٣) من المادة (١) التي نصّت على التعـاون الدوليّ في حل المسائل الدوليّة ذات الصبغة الاقتصـاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّـة والإنسانيّة وغيرها من المواد التي تسعى لتحقيق الهدف ذاته[1]. وقد أدركت الأمـم المّتحدة أن ثمّة عقبات متعددة تقف في وجه دفع عمليّة التنمّية في الـدول الأكثـر حاجة لها، سواءً تمت الإشارة لها تحت مسمى دول العالم الثالث، أو الدول الأقـل تقدماً أو المتخلفة. وأبرز هذه العقبات ضعف فاعليّة النظـام الإنتـاجي والإداري للدولة، وضعف مشاركة المواطنين في رسم السياسات الوطنيّة، وسـوء توزيـع

- إنّ مؤشر العمر المتوقع عند الميلاد الذي يستخدم لقياس عنصر الحياة الطويلة الخالّية من العلل، تنقصه دقة التعبير عن هذا العنصر، حيث لا يبين مدى سلامة الصـحة النفسـية للفرد.

- إنّ نصيب الفرد من الناتج القومي الإجماليّ لا يعّبر سوى عن مستوى معيشة الأفراد في مجتمع معين. لأنّ هناك جوانب أخرى مهمة، كنسبة السكان الذين يعيشون تحت خـط الفقر، فضلاً عـن أنه لا يبين التفاوت في توزيـع الدخل. د. نيفين عبد المنعم مسـعد، دليل المفاهيم والمصطلحات، مرجع سابق.

١- كما تضمّن الميثاق إشارات متعددة له في الفقرة (أ) من المـادة (١٣) - المـادة (٥٥)- المادة (٥٧)- المادة (٦٢) – المادة (٧٤) – المادة (٧٦) – المادة (٨٨).

الدخل القوميّ، وشحّ الموارد والتزايد السكاني، والاعتماد على الدول الأخـرى. الأمر الذي يؤثّر على استقلاليّة قرارها الوطنيّ، والانعكاسات السلبيّة للمـتغيرات السياسيّة على الواقع الاقتصاديّ والاجتماعيّ الدوليّ، ووجود نظام اقتصاديّ دوليّ غير عادل لا يأخذ في حسبانه الفروق بين الدول، والعقبات أمـام عمليّـة نقـل التكنولوجيّا[١]. كلّ ذلك دفع الأمم المتّحدة إلى إطلاق ظاهرة عقد الأمم المتّحـدة للتنميّة لمواجهة هذه التحديات بإعلانا الستينات كأول عقد تحت هذا العنـوان، وليكون أول عمل جوهري في ميدان عملها في مجال التنميّة[٢].

وصفوة القول إن أيّ تعريف للتنميّة يفرض الـدخول في **ميـادين علـوم متعددةٍ، فكل منها ميدانٌ رحبٌ لتحقيق التنميّة المتكاملة، وكمـا أن للتنميّـة عناصر خارجيّة تتعلّق بالبيئة المحيطة بالإنسان، لها كذلك عناصر داخليّة تـرتبط بشخصية الفرد وقدراته، وتتفاعل ضمنها عدة عوامل على المسـتوى الـدوليّ والوطنيّ، حيث لا ينبغي الاكتفاء بتحقيق تغيراتٍ كميةٍ** في **مختلف المجالات، بل لا بدّ من السعي إلى الارتقاء بالنوعية أيضاً.**

٢- دخول التنميّة ميـدان حقوق الإنسان:

أ- الحق في **التنميّة جزء من مفاهيـم أخـرى:** شـاع في نطـاق الأمـم المتّحدة مفهـوم التنميّة القائمـة على أسـاس حقـوق الإنسـان (Human Rights Based Approaches to Development - HRBA)،

١- د. أحمد جمال الدين موسى، (التنميّة حق من حقوق الإنسان)، بحث منشور على الموقـع الإلكتروني لجامعة المنصورة المصريّة، انظر الرابط التالي:
«http://www.mans.edu.eg/pcvs/12133/12133a.asp»

٢- انظر قرار الجمعيّة العامة رقم A/RES/1710/1961 تاريخ ١٩/١٢/ ١٩٦١.

وحكم عمل أجهزتا في ميدان التنمّية[١]، فهو يسعى إلى تحقيق نقطـتين هـامتين أولهما، تتعلق بأهداف عمليّة التنمّية الوطنّية والدوليّة، والتي يجب أن تتمّ صـياغتها بطريقةٍ منسجمةٍ مع مبادئ ومعايير حقوق الإنسان المعترف بـها علـى الصـعيد الدوليّ، أما النقطة الثانّية، فتتعلق بآليات تنفيذ خطط وبرامج تنمويّة، تكون حقوق الإنسان حاضرةً في كل خطوة من خطواتا[٢]. وقد كانت هذه أول نقطة تلاقـي فعلية بين مفهومي التنمّية وحقوق الإنسان على صعيد الأمم المّتحـدة، وفيهـا لم تظهر التنمّية كحق مستقلٍ من حقوق الإنسان، بل كانت عبارة عـن منظومـة للتنمّية تُشكّل حقوق الإنسان أحد أركانا. فكانت الأفكار حول الحقّ في التنمّية غير واضحة المعالم، وغرقت في الجدل السائد حول حقوق الإنسان عموماً.

وفي البداية كان من المنتظر إقرار هذا الحقّ كأحد أشكال تعويض الشـعوب التي نبت ثرواتا في ظل وجود الاستعمار[٣]، لكّنه لم يقف عند هذا الحدّ، بل أخذ يتطوّر ليضمن حقّ كل إنسانٍ في الإسهام في عمليّة التنمّية الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافّية والسياسّية لضمان تحسن مستوى الرفاه لأفراد المتمع كافة[٤].

1- Maria Green and Susan Randolhp, Bringing Theory into Practice, Op.cit., p.16.

وانظر كذلك حول هذا المفهوم الموقع الإلكتروني لمموعة الأمم المّتحدة للتنمّية "United Nations Development Group"، على الرابط التالي:

«http://www.undg.org/index.cfm?p=221»

2- Maria Green and Susan Randolhp, Ibid., p.16.

٣- تقرير لجنة حقوق الإنسان: اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليـات، الـدورة ٤٩، الوثيقة: E/CN,4/sub,2/1997/8,27 june، ص٢١-٢٢.

٤- انظر المجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، لجنة حقوق الإنسـان، الدورة (٥٠) الوثيقـة رقم E/CN, 4/1994/2 ، الفقرة (٣٥) المتضمّنة تقرير الفريق العامل المعـني بـالحقّ بالتنمّية عن دورته الأولى للعام ١٩٩٣.

وقد شكّل السعي لإقامة نظامٍ اقتصاديّ دولي جديدٍ، يـردم الفجـوة بـين مستويات التقدّم لدى الشعوب، إطاراً تبلوّر فيه الحقّ في التنميّة، حيث قادت دول حركة عدم الانحياز الجهود الدوليّة لتغيير معالم النظام الدوليّ السـائد، ونـادت بالتنميّة كأحد حقوق الإنسان[١].

ب- ملامح استقلال الحقّ في التنميّـة: يُرجع بعض الفقه فكرة الحـقّ في التنميّة إلى إعلان منظمة العمل الدوليّة عام ١٩٤٤، الذي أكّد علـى أن " كـل الآدميين لهم الحقّ في العمل من أجل رفاهيتهم المادّية، وتنميتهم الروحّية في ظـل ظروف الحرّية والكرامة والأمان الاقتصاديّ والفرص المتكافئة"[٢]. لكن هذا الـنص قد أورد التنميّة ببعدها غير المادي، كنتيجة من نتائج إعمال الحقّ في العمل، وليس كحقّ له صفته الخاصّة.

كان Keba M' baye [٣] أول من لفت إلى أهمية تصنيف التنميّة كحق مـن حقوق الإنسان في إحدى محاضراته عام ١٩٧٢[٤]. أتى بعد ذلك الميثاق الأفريقـي لحقوق الشعوب عام ١٩٨١، لينصّ في مادته (٢٢) على هذا الحـقّ بشكـلٍ

١- تقرير لجنة حقوق الإنسان: اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليـات، الـدورة ٤٩، الوثيقة: E/CN,4/sub,2/1997/8,27 june، ص٢١-٢٢.

٢- د. أبو الحسن عبد الموجود إبراهيم أبو زيد، "التنميّة الاجتماعيّة وحقوق الإنسان"، مرجع سابق، ص ٤١٢.

٣- هو قاضٍ سنغالي، عمل في محكمة العدل الدوليّة بين عامي ١٩٨٢- ١٩٩١، وقبل ذلك مثّل بلاده في لجنة حقوق الإنسان، وكان رئيساً لهذه اللجنة عام ١٩٧٨، كما سـاهم في صياغة الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، انظر الـرابط التـالي علـى الموقـع الإلكتروني لمحكمة العدل الدوليّة:

«http://www.icj- ccij.org/presscom/index.php?pr=1915&pt=1&p1=6&p2=1»

٤- جون إس. جيبسون، "معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ"، مرجع سابق، ص ١٩٦.

صريحٍ، في وقتٍ اشتعلت فيه نار الجدال حول إقراره في أروقة الأمم المّتحدة؛ فأتى هذا الإعلان ليرى في التنمّية حقٌ للشعوب يقع واجب إعماله على الدول[١].

لكن الانطلاقة الرئيسّية لهذا الحقّ في منظومة حقوق الإنسان، كانـت مـع إصدار الجمعّية العامة للأمم المّتحدة عام ١٩٨٦ إعلان الحقّ في التنمّية الذي لطالما ُنظر إليه على أّنه حجر الأساس في إقرار التنمّية" كحقّ من حقوق الإنسان غـير القابل للتصرف" كما ورد في مادته (١)[٢].

لم يكن تبني هذا الإعلان مسألةً سهلةً على الإطلاق فقد كان النقاش الـذي دار حوله ميداناً لصراع مصالح الدول ووجهات نظرها المختلفة. واسـتمرّ ذلـك قرابة عشرة أعوام امتدّت ما بين عامي ١٩٧٧ - أي بعد إعلان إقامة نظام عالمي

١- المادة (٢٢) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان تنصّ على الآتي:
"لكلّ الشعوب الحقّ في تنميتها الاقتصادّية والاجتماعّية والثقافّية مع الاحترام التام لحريتها وذاتيتها والتمتع المتساوي بالتراث المشترك للجنس البشري.
من واجب الدول بصورة منفردة أو بالتعاون مع الآخرين ضمان ممارسة الحقّ في التنمّية".

٢- اعتمد بموجب قرار الجمعّية العامة للأمـم المّتحـدة رقـم GA/RES/41/128 تـاريخ ١٩٨٦/١٢/٤، وينصّ في مادته (١) على ما يلي:
"١- الحقّ في التنمّية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف، وبموجبه يحقّ لكلّ إنسان ولجميع الشعوب المشاركة والإسهام في تحقيق تنمّية اقتصادّية واجتماعّية وثقافّية وسياسّية، والتمتع بذه التنمّية التي ُيمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان، والحرّيـات الأساسـّية إعمالاً تاماً.
٢- ينطوي حق الإنسان في التنمّية أيضاً على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، الذي يشمل، مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من العهدين الـدولّيين الخاصّـين بحقـوق الإنسان، ممارسة حقها، غير القابل للتصرف، في ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتـها ومواردها الطبيعية".

اقتصاديّ جديد- وعام ١٩٨٦[١]. واستجابةً لدعوة لجنة حقوق الإنسان في الأمـم المّتحدة والمجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، قام الأمين العام للأمم المّتحدة بدراسـةٍ شاملةٍ حول الأبعاد الدوليّة والوطنيّة لهذا المفهوم في الفترة الواقعة ما بين عـامي ١٩٧٨- ١٩٨١، تلاها إنشاء فريق عملٍ حكومي حول الحقّ في التنمّية بقرار من لجنة حقوق الإنسان عام ١٩٨١ مهمته دراسة هذا الحقّ، أثمرت أعماله عن تـبني إعلان الحقّ في التنمّية عام ١٩٨٦، وأضحت بعد ذلك الطروحات الدوليّة كافـة من وثائق ومناقشات حول الحقّ في التنمّية، تدور في فلك هذا الإعلان[٢].

ت- مواقف الدول من الحقّ في التنمّية: يُمكن تصنيف مواقف الدول مـن الحقّ في التنمّية إلى ثلاث مجموعات رئيسّية:

- المجموعة الأولى: يأتي على رأسها دول حركة عدم الانحياز، حيث ترى في هذا الحقّ وسيلةً للحدّ من الآثار السلبّية للعولمة، وعـدم المسـاواة في العلاقـات الاقتصاديّة الدوليّة وغيرها من العقبات، الّتي تحدّ من فرص استفادتا مـن عوائـد التنمّية الدوليّة. وتطمح هذه الدول إلى تطوير الوضع القانونيّ لهذا الحقّ والتأكيـد على إلزاميّة إعماله ولاسّيما على الصعيد الدوليّ، ولطالما طرحت فكرة إيجاد اتفاقّية دوليّة تكسبه الطابع الإلزامي[٣].

١- عبد العزيز النويضي، الحقّ في التنمّية كحق من حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، االدليل العربيّ لحقوق الإنسان والتنمّية، الفصل الخامس، مرجع سابق.

2- Maria Green and Susan Randolhp, Bringing Theory into Practice, Op. cit., p.14.

٣- انظر وثيقة مجلس حقـوق الإنسـان ذات الـرقم A/HRC/8/WG.2/TF/2 تـاريخ ٢٠٠٨/١/١٣ المتضمّنة تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية في دورتا الرابعة.

- **المجموعة الثانية:** أبرزها دول الاتحاد الأوروبيّ، حيث ترى أن هذا الحـقّ يُمكن أن يطوّر ويُعزز الحوار بين الدول الناميّة والمتقدمة، وتطمح بأن يكون هناك تطورٌ في وضعه القانونيّ، وثمة تفاوتاً ملحوظاً في تصويت هذه الدول على القرارات الخاصّة بذا الحقّ، فتتأرجح مواقفها بين الامتناع أو الموافقة أو المعارضة[١].

- **المجموعة الثالثة**: يأتي على رأسها الولايات المتّحدة الأمريكيّة، وينضم إليها في بعض الأحيان استراليا واليابان والدانمارك، وينطوي موقفهم علـى معارضـة الاعتراف بالحقّ في التنميّة كأحد حقوق الإنسان، وبأيّة امتيازات تنجم عنه بصفته هذه. وقد تجلّى الموقف الأمريكيّ في التصويت ضد العديد من قـرارات الأمـم المتّحدة ذات الصلة بذا الحقّ، على رأسها قرار الجمعيّة العامة بتبني إعلان الحقّ في التنميّة[٢].

إنّ التعمق في الموقف الأمريكيّ من هذا الحقّ، والدوافع الكامنة وراءه يكشف عن أن معارضتها له تقوم على الحجج الآتيّة[٣]:

- حذّرت الولايات المتّحدة الأمريكيّة في الفترة التي شهدت صياغة إعـلان الحقّ في التنميّة، من استخدام هذا الحقّ لإحياء المطالبات بإقامة نظام اقتصاديّ دوليّ جديد.

- رأت أن مسـألة تقديم المسـاعدات المخصصة لدعم خطط وبرامج التنميّة هي مسألةٌ سياديـةٌ يعود تقديرها إلى الـدول الممولـة (Donor Countries)، ويجب ألاّ يتم إلزام هذه الدول بتقديم المساعدات كأحد أوجه الالتزامات المنبثقـة

1- Stephen Marks, (The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality), Harvard Human Rights Journal, Vol.17, 2004, p.141- 142.

2- Stephen Marks, Ibid., p.138-139.

3- Stephen Marks, Ibid., p.157

عن القانون الدوليّ لحقوق الإنسان، في حين أنّه يجب أن يتمّ تقديم هذه المساعدات فعلياً دون انتظار الإعلانات الـردة، وذلك عن طريق وجود خطط مشتركة إقليمياً لدعم التنمّية دون أيّة إشارة إلى الحقّ في التنمّية.

- التنمّية عمليّة، يتمّ تحقيقها عبر اعتناق نموذج الاقتصاد الحرّ القائم بشـكلٍ رئيسي على الخصخصة، لا عبر حق يتم ادعاؤه.

- خشيت الولايات المّتحدة الأمريكيّة، من أن تتعطل المفاوضـات الدوليّـة المتعلقة بالقضايا الماليّة والتجاريّة لاعتبارات تتعلّق بحقوق الإنسان.

- رأت أن لجنة حقوق الإنسان لا تمتلك اختصاصات النظر في مسائل التجارة الدوليّة والتمويل والشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من آثار العولمـة، وهـي مسائل وثيقة الصلة بالحقّ في التنمّية.

ولا تزال الولايات المّتحدة الأمريكيّة تتبنى هذا الموقف[١].

من هنا يُمكن القول إن الولايات المّتحدة الأمريكيّة لا ترغب في **أن يترتبُ عليها التزامٌ قانونيٌ بدعم برامج وخطط التنمّية** في **دولٍ أخرى، ليبقـى ذلـك ميداناً لخدمة سياساتا الخاصّة، ودون أن يكون مرهوناً بالتزامٍ قانوني مجردٍ.**

دفع هذا الموقف الولايات المّتحدة الأمريكيّة إلى تقديم خطة بديلة في المـؤتمر الدوليّ لتمويل التنمّية الذي عُقد في مونتيري في المكسيك عـام ٢٠٠٢، أُطلـق عليهـا اسـم (Millennium Challenge Account)، تمحورت حول تقديم

١- لمتابعة الموقف الأمريكيّ من الحقّ في التنمّية انظر الرابط التالي على الموقع الإلكتروني لبعثة الولايات المّتحدة الأمريكيّة في الأمم المّتحدة بجنيف:
«http://geneva.usmission.gov/2011/03/25/eov-right-to-development»

المساعدات للدول النامية على أن يتمّ ربطها بتحقيق أهدافٍ ثلاثةٍ تتمثـلُ بنشـر مفهوم الحكم الرشيد وتوفير الصحة والتعليم للمواطنين، وتبني سياسات اقتصـاديّة واضحة تحكم المشاريع الاقتصاديّة في هذه الدول[1].

إن ما سبق ذكره يدلّ على أن الحقّ في التنميّة، لا يزال يعاني من إرهاصات عدم التوافق الدوليّ حول إقراره كحق يرتب التزاماتٍ على الصـعيد الـوطنيّ والدوليّ، ولذلك لا يزال يُثير الكثير من الأسئلة حـول طبيعتـه ومضـمونه، ويُمكن القول إن سمته الأساسية أنه نقطة التقاءٍ بين مفهومين رئيسيين، فمن جهة هناك منظومة حقوق الإنسان، ومن جهة أخرى هناك عمليّة التنميّة، وما يتصل بما من أحكام القانون الدوليّ، وهذه السمة الرئيسية للحق في التنميّة تـدفع إلى افتراض تأثره بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. فإذا كانت آثار هـذه العقوبـات على حقوق الإنسان، قد أضحت واضحة بعد أن عرض المطلب السابق لهـذه الآثار بشيءٍ من التفصيل، فلا بدّ من التساؤل عن إمكانية تحقق متطلبات عمليّة التنميّة العديدة في ظلّ المناخ الذي تفرضه العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ولعـل إلقاء الضوء على الحقّ في التنميّة ومتطلبات إعماله يُساعد على التحقـق مـن مدى صحة هذا الافتراض.

ثانياً- تبلور الحقّ في التنميّة كأحد أركان منظومة حقوق الإنسان:

وفّرت الأمم المتّحدة بيئةً كرّست من خلالها الحقّ في التنميّة، فعن طريق مـا عقدته من مؤتمراتٍ وما أصدرته من قراراتٍ، وما أنشأته من أجهزةٍ تناولت هـذا الحقّ في عملها أصبح بالإمكان تحديد مجموعةٍ من الخصائص التي يتسم بما.

1- Stephen Marks, (The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality), Op.cit., p.157

١- الجهود الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة لتكريس الحقّ في التنميّة:

نمت فكرة الحقّ في التنميّة وتطورت من خلال أعمال الأمم المتّحدة، ولاسيّما هيئاتها المختصة بحقوق الإنسان، إضافة إلى أن إعلان الحقّ في التنميّة يُعد من أبـرز الميادين التي طُرح فيها هذا الحقّ:

أ- إعلان مؤتمر الأمم المتّحدة المعني بالبيئة والتنميّة المنعقـد في ريـو دي جانيرو عام ١٩٩٢ (إعلان ريو): نص المبدأ (٣) من هذا الإعـلان علـى أنّـه "يتوجب إعمال الحقّ في التنميّة، حتّى يفي بشكلٍ منصفٍ بالاحتياجات الإنمائيـة والبيئية للأجيال الحاليّة والمقبلة".

والملاحظ هنا ربط هذا الحقّ بمفهوم التنميّة المستدامة[١].

ب- مؤتمر فيينا الدوليّ لحقوق الإنسان ١٩٩٣[٢]: وصف إعلان وبرنـامج عمل فيينا الصادر عن هذا المؤتمر الحقّ في التنميّة بأنه "حق عـالمي وغـير قابـل للتحويل، وجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان الأساسـيّة" وأنّ "الإنسـان هـو الموضوع الرئيسي للتنميّة" مؤكداً بذلك ما جاء في إعلان الحقّ في التنميّة، وأوضح هـذا الإعلان البُعديـن، الوطنيّ والدوليّ، اللذين يمتلكهما هذا الحقّ.

والجديد في مؤتمر فيينا هو تأكيده على أهمّية عنصر الاستدامة في السياسـات الراميّة إلى وضع هذا الحقّ حيز التنفيذ، إذ نصّ الإعلان الصادر عنه على أنّه "ينبغي

١- انظر نص هذا الإعلان على الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمـم المتّحـدة للبيئـة (باللغـة الإنكليزية):
«http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163»

٢- عُقد هذا المؤتمر في العاصمة النمساويّة خلال الفترة الواقعة ما بين (١٤- ٢٥) حزيـران عام ١٩٩٣.

إعمال الحقّ في التنمّية بحيث يتم الوفاء بطريقة منصفة بالاحتياجات الإنمائّية والبيئّية للأجيال الحاضرة والمستقبلّية"[١].

ت- إعلان الألفّية ٢٠٠٠: شكّل إعلان الألفّية الذي أقرّته الجمعّية العامـة للأمم المّتحدة في قرارها A/RES/55/2 55/2 تاريخ ٨ أيلـول ٢٠٠٠، خطـةً للسلام والأمن والتنمّية في القرن الحادي والعشرين. وتُعد الأهداف الإنمائّية للألفّية التي تضمّنها ركيزةً يسير على هديها العمل الدوليّ في إرساء دعائم التنمّية دولّيـاً، ويأتي على رأسها الهدف الثامن الذي يتمثّل في "إقامة شراكة عالمّيـة مـن أجـل التنمّية"، والذي يُجسد أحد أوجه الحقّ في التنمّية المتمثّل في الاستفادة من نتـاج عملّية التنمّية[٢].

ث- توافق مونتيري ٢٠٠٢: شكّل هذا التوافق ثمرة أعمال المؤتمر الـدوليّ لتمويل التنمّية الذي انعقد في مونتيري في المكسيك، وعالج عدداً من المواضيع ذات الصلة بالحقّ في التنمّية سواءً متطلبات إعمال هذا الحقّ أم عقبات تحقيقه[٣].

ج- نتائج قمة العالم ٢٠٠٥: كانت هذه النتائج حصيلة اجتماعٍ لزعمـاء العالم في الأمم المّتحدة في الفترة الواقعة ما بين ١٤- ٢٠٠٥/٩/١٦، بدف وضع مسار يتناسب وتحديات القرن الحادي والعشرين. فشكّلت أساساً قوياً للعمـل في مجالات التنمّية وحقوق الإنسان والأمن وإصلاح الأمم المّتحدة، ورغـم أن هـذه

١- انظر الفقرة (ا/١٠١) من إعلان وبرنامج عمل فيينا.

٢- انظر الرابط الخاصّ بذه النتائج على الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/summit2005/documents.html»

٣- انظر في ذلك نصّ توافق مونتيري، ص٨، متوفر باللغة الإنكليزية على الـرابط التـالي في موقع الأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf»

النتائج لم تتناول التنمّية كحقّ من حقوق الإنسان، إلاّ أنّه لا يُمكن إغفال أهميتها من حيث ما تضمنته من تأكيدٍ على الالتزام الدوليّ بتلبية متطلبات عمليّة التنميّـة، وهو ما يُعد تأكيداً على ما ورد في إعلان الحقّ في التنمّية، وتفسيراً للعديـد مـن النقاط التي تضمّنها، ودليلاً يُمكن الاهتداء به لوضع مضمونه حّيز التنفيذ، فضمن بند التنمّية، عالجت هذه النتائج مجموعةً من القضايا التي كانت حاضرةً دائمـاً في الحوارات الدائرة حول الحقّ في التنمّية، كالتمويل الدوليّ والشراكة الدوليّة التنمويّة ومشكلات الديون الخارجّية، وسبل تحقيق ديموقراطّية اتخاذ القرارات الاقتصـاديّة الدوليّة، وإتاحة التمتع بثمار التقدّم التكنولوجي على الصعيد العالميّ للدول كافة[١].

ح- إعلان الشعوب الأصليّة للعـام ٢٠٠٧[٢]: وردت في هـذا الإعـلان إشاراتٌ متعددةٌ إلى حقّ الشعوب الأصليّة في التنمّية؛ إذ رأى أن استعمار وسـلب حيازة هذه الشعوب لأراضيها وأقاليمها ومواردها، يُشكّل مانعاً من ممارسة حقها في التنمّية[٣]، كما اعترف هذا الإعـلان بحقّهـا في تحديـد وتطـوير أولوياتـا واستراتيجياتا من أجل ممارسة حقها في التنمّية[٤].

خ- قرارات الجمعّية العامة للأمم المّتحدة: أصبح الحقّ في التنمّية بنداً دائماً على جدول أعمال الجمعّية العامة للأمم المّتحدة، وفي كلّ دورة من دوراتا يحظى بقرارٍ تكون المناقشات التي تسبق إصداره منبراً لعرض تطور المواقف الدوليّة بشأنه.

١- البند (ثانياً/التنمّية) من النتائج، ص٥ وما بعدها من الوثيقة المعنونة "نتائج مـؤتمر القمـة العالميّ ٢٠٠٥"، متوفرة على شبكة الانترنت على الرابط التالي:
«http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/58/PDF/N0548758.pdf?OpenElement»

٢- انظر وثيقة الأمم المّتحدة A/RES/61/295 تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢ المتضمّنة هذا الإعلان.

٣- انظر ديباجة إعلان الشعوب الأصليّة .

٤- المادة (٢٣) من إعلان الشعوب الأصليّة.

وبشكلٍ عامٍ تؤكّد هذه القرارات على مضمون إعلان الحقّ في التنمّية، وتتابع من خلاله أعمـال الفريق العامل المعني بـه، وفرقة العمل المنبثقة عنه، وتقارير الأمين العام للأمم المّتحدة للجمعيّة العامة وللمس حقوق الإنسان، لعرض الجهود المبذولة على الصعيد الوطنيّ والإقليميّ والدوليّ لتعزيز الحقّ في التنمّية[١].

د- أعمال المفوض السامي لحقوق الإنسان، ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المّتحدة: عندما أنشأت الجمعيّة العامـة بقرارهـا GA/RES/28/141 المـؤرخ في٢٠ ديسمبر/كانون أول ١٩٩٣ منصب المفوض الساميّ لحقوق الإنسان. جعلت مـن بـين وظائفه تشجيع وحماية إعمال الحقّ في التنمّية، والحصول على دعم الهيئات المختصة بالأمم المّتحدة لهذا الغرض، كما جعلت الجمعيّة العامة للأمم المّتحدة الهدف من إنشـاء مجلـس حقوق الإنسان "**تعزيز وحماية حقوق الإنسان كافة بما في ذلك الحقّ في التنمّية**"[٢]، ورأى جانبٌ من الفقه في هذه الإشارة الخاصّة للحق في التنمّية دليلاً على استقلاليّة هذا الحقّ من جهة، وارتباطه بحقوق الإنسان كافة من جهة أخرى[٣].

١- انظر على سبيل المثال قرار الجمعيّة العامة A/RES/64/172 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٣. وانظر على سبيل المثال الوثيقة رقم A/64/256 تاريخ ٢٠٠٩/٨/٦ المتضمّنة تقرير الأمين العـام للجمعيّة العامة عن الحقّ في التنمّية، وكذلك الوثيقة A/HRC/12/29 المتضمّنة تقريـره المؤقت المواكب لهذا التقرير والمقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان.

٢- قرار الجمعيّة العامة A/RES/60/251 تاريخ ٢٠٠٦/٤/٣، انظر الديباجة و الفقـرة (٤) التي نصّت على ما يلي:
"وإذ تُعيد تأكيد الالتزام بتعزيز آليّة الأمم المّتحدة لحقوق الإنسان بدف ضـمان التمتـع الفعليّ للجميع بكل حقوق الإنسان المدنيّة والسياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، بما في ذلك الحقّ في التنمّية، وبالعزم على إنشاء مجلس لحقوق الإنسان، تحقيقاً لهذه الغاية."

3- Sabine von Schorlemer, Normative Content of a Treaty as Opposed to a Declaration on the Right to Development: A Commentary, In Implementing the Right to Development: The Role of International Law, Op. cit., p.36

وأصبح هذا الحقّ محلاً لقراراتٍ متتالّية صادرةٍ عن مجلس حقوق الإنسان، يُتابع فيها الجهود المبذولة من قبل الهيئات المتعددة العاملة في مجال الحقّ في التنمّية[١].

ذ- الفريق العامل مفتوح باب العضوية المعني بالحقّ في التنمّية: أُنشِئ هـذا الفريق عام ١٩٩٨ بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٧٢/١٩٩٨ ومقرر المجلس الاقتصاديّ والاجتماعيّ ٢٦٩/١٩٩٨، بدف أن يتولى رصد واستعراض التقـدّم المحرز في إعمال الحقّ في التنمّية، فأضحت أعماله منبراً للمداولات الدولّية حـول هذا الحقّ، وتقديم المقترحات والتوصيات بذا الشأن، علاوةً على تحليل العقبـات التي تعوق التمتع به، واستعراض التقارير، وأي معلومات أخرى تقدّمها الـدول، ووكالات الأمم المّتحدة، وسائر المنظمات الدولّية، الحكوميّة وغير الحكوميّة، ذات الصلة وذلك فيما يتعلق بالعلاقات بين أنشطتها والحقّ في التنمّية[٢]. ويُقـدّم هـذا الفريق تقاريره حالياً إلى الجمعّية العامة للأمم المّتحدة، ومجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المّتحدة[٣].

ر- فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية: أوصى الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية في دورته الخامسة المعقودة في شهر شباط من العـام ٢٠٠٤، بإنشاء "فرقة عمل رفيعة المستوى معنية بإعمال الحقّ في التنمّية" تكـون مهمتها تقديم العون له في الاضطلاع بمهامه، ويعمل مجلس حقوق الإنسان علـى

١- انظر على سبيل المثال وثيقة الأمم المّتحدة A/HRC/RES/15/25 تاريخ ٢٠١٠/١٠/٧ المتضمّنة قرار مجلس حقوق الإنسان حول الحقّ في التنمّية.

٢- انظر وثيقة الأمم المّتحدة/مجلـس حقـوق الإنسـان، رقـم A/HRC/12/23 تـاريخ ٢٠١٠/٦/١٠، المتضمّنة تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمـال دورتـه الحادية عشرة.

٣- انظر وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2 تاريخ ٨/ ٣/ ٢٠١٠.

تجديد ولاية هذه الفرقة كل سنتين، وتتألف بشكل رئيسي من مجموعة من الخبراء المستقلين، وتسعى من خلال عملها إلى تخطي الجدالات السياسيّة حول هذا الحقّ، والانتقال به إلى حيز التطبيق، كما تدرس الخطط التي تُشكل إعمالاً لهذا الحقّ على الصعيدين الدوليّ والإقليميّ[١].

٢- خصائص الحقّ في التنميّة:

أسفرت المناقشات التي شهدتا الميادين المختلفة، آنفة الذكر، عـن اسـتقرار بعض السمات الرئيسية التي يتسم بها الحقّ في التنميّة وذلك على النحو الآتي:

أ- الحقّ في التنميّة حقٌ فرديّ وجماعي على حد سواء:

- **الحقّ في التنميّة حق فردي**: أيْ أنّه يعود للإنسان بصفته الفرديّة، حاله في ذلك حال غالبية حقوق الإنسان، فمن شأنه أن يؤهّله إلى الوصول إلى كـل مـا يساعده على تنميّة شخصيته، ورفع مستوى حياته عن طريق الاستفادة من نتـاج عمليّة التنميّة المنفذة على الصعيد الوطنيّ أو العالميّ[٢].

أثار هذا الاتجاه انتقاداتٍ عدة؛ فاقتصار الحقّ في التنميّة على الفرد من شأنه أن يُفرغه من مضمونه، وذلك كونه سيتطابق مع مضـمون الحقـوق الاقتصـاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والمدنيّة والسياسيّة، وبالتالي لن يُضيف أيّ جديدٍ. ونتيجـة ذلك ذهب الفقيه جورج أبي صعب إلى أنّه من الأفضل تعزيز التزامـات الـدول

١- وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/8/WG.2/TF/2 تاريخ ٢٠٠٨/١/٣١، والتي تضمنت تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنميّة عن دورتـها الرابعة، ص ٣.

٢- انظر قرار الجمعيّة العامة رقم A/RES/64/172 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٤ والمعنون الحـقّ في التنميّة.

بمضامين الاتفاقيّات الدوليّة المعنية بذه الحقـوق، في حـين رأى Kuning أن الخطورة في اعتبار الحقّ في التنميّة حقاً فرديّاً، تكمن في أن ذلك من شأنه أن يولّد مطالبات لمواطني الدول النامية تجاه الدول الأكثر تقدّماً، وهو ما سيكون له نتـائج سلبيّة على صعيد العلاقات الدوليّة إلى جانب غياب الإطار القانونيّ اللازم من أجل ذلك[١].

- الحقّ في التنميّة حق جماعي: كالفقيه jean Rivero ، الذي رأى أنه من غير الممكن ممارسة هذا الحقّ، إلاّ عن طريق الجماعة. وإذا كان من الممكن عدّ هذا الحقّ ذي طابع فردي في حالته الجامدة، إلاّ أنه على أرض الواقع هو حقّ لا يُمكن إعماله إلا باتفاق عدد من الإرادات[٢].

وقد أطلق الأستاذ Karel Vasak مفهوم الجيل الثالث من حقوق الإنسـان، فإذا كانت الحقوق المدنيّة والسياسيّة التي تُمثّل الجيل الأول، تتطلب مـن الـدول الامتناع عن التعرض لحرياتٍ وحقوقٍ محـددةٍ للأفـراد، وإذا كانـت الحقـوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة التي تُمثّل الجيل الثاني تتطلب تدخلاً إيجابيّاً مـن الدّولة لإعمالها. فإنّ الحقوق التضامنيّة (Solidarity Rights) تُمثّل الجيل الثالث من حقوق الإنسان، ويتطلب إعمالها تضافر الجهود الدوليّة والوطنيّة، ويندرج الحقّ في التنميّة ضمن هذا الجيل[٣].

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن المنطق يوجب عدّهُ حقاً للدول، فهذا التصـنيف يجعل من إيجاد الإطار القانونيّ اللازم له أمراً سهلاً، كون الدول أبـرز أشـخاص

١- د. صفاء الدين الصافي، "حق الإنسان في التنميّة الاقتصاديّة وحمايته دولياً"، مرجع سابق، ص ٢٢٩ - ص٢٣٤.

٢- د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص٢٣٤.

٣- د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص٢٣٦.

القانون الدوليّ، والقواعد القانونيّة الناظمة لعلاقاتها[١]. ويُمكن القول إن الدول النامّية لها امتيازٌ في مطالبة المجتمع الدوليّ بإعمال هذا الحقّ لمصلحة شعوبها[٢].

- الحقّ في التنمّية حق فردي وجماعي في آنٍ واحد: تمّ تصنيف هذا الحقّ في إطار الأمم المتّحدة على أنّه حق فردي – جماعي، ظهر ذلك جلياً في إعلان الحقّ في التنمّية، الذي أكّد على أنّه "حق لكلّ إنسان ولجميع الشعوب"، وكذلك في قرارات الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، التي أكّدت على أنّه حق للدول وللأفراد الذين يكوّنون هذه الدول على حد سواء، كما في قرارها رقم A/RES/64/172 الذي أشار إلى أن "تكافؤ الفرص من أجل التنمّية امتياز للدول والأفراد الذين يكونون الدول على حد سواء"[٣].

١- د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص ص٢٣٦- ص٢٣٧.

2- Michael Ashley Stein & Janet E.Lord, The Normative Value of a Treaty as Opposed to a Decleration: Reflections from the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A Research Published In: Implementing the Right to Development: The Role of International Law, Edited By Stephen P. Marks, Harvard School of Public Health - Program on Human Rights in Development and The Friedrich – Ebert- Stiftung (FES), Geneva, 2008, p.24.

٣- انظر ديباجة قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة المشار إليه أعلاه، والصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٤. هذا وقد رأى Bovan أنّ حامل هذا الحقّ هو الدول الأشد فقراً في حين Flory أنّ حامل هذا الحقّ هو الدول النامية، د. صفاء الدين الصافي، حقّ الإنسان في التنمّيةالاقتصاديّة وحمايته دولياً، مرجع سابق، ص٢٣٦.

تجدر الإشارة إلى أنّ جمعيّة القانون الدوليّ في مؤتمرها الثاني والستين المنعقد في سيؤول عام ١٩٨٦، أنّ هذا الحقّ ذو طبيعة مزدوجة فرديّة وجماعيّة، انظر كذلك الفقرة (٦- ٢) من إعلان التقدّم المتصاعد لمبادئ القانون الدوليّ العام المتعلقة بالنظام الاقتصاديّ الدوليّ الجديد.

وعليه يبدو أن هذا الاتجاه الذي يرى الحقّ في التنمّية حقّاً فرديّاً وجماعيّـاً في آنٍ واحد هو الأكثر واقعيّة، وبما أن الدول من المفترض أن تُمثل شعوبها وتقود مطالبـها على الصعيد الدوليّ، فهي تُصبح بذلك حاملةً لهذا الحقّ في شقّه الجماعيّ.

ب- الحق في التنمّية حق مركبٌ: يميل غالبية الفقه الدوليّ إلى وصف الحقّ في التنمّية على أنه حقٌ مركبٌ، أيْ أنه عبارة عن توليفة من حقوق الإنسان السـابقة في وجودهـا على تبلور الحقّ في التنمّية، إذ رأى فيه Espiell تجميعاً لكلّ حقوق الإنسان[١].

لكن هل من الممكن القول إنه إن كان الأمر كذلك فما من قيمة مضـافة تنتج عن الحقّ في التنمّية، وبالتالي ما هو إلاّ "فكرة بائسة ومخيبة للآمال" كمـا عبّر عن ذلك Alain Pellet ؟[٢]

يُمكن القول إنّه وإنْ كان الحقّ في التنمّية يقوم على الجمـع بـين الحقـوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والمدنيّة والسياسيّة معاً[٣]، إلاّ أنـه يعطـي هـذه الحقوق بعداً جديداً، عندما ينظر إليها نظرةً شموليّةً متكاملةً، فيعتـرف بترابطهـا وعدم قابليتها للتجزئة، ويجعل من التمتع بها ركناً من أركان عمليّة التنمّية السليمة.

ت- الحقّ في التنمّية جزءٌ لا يتجزأ من حقوق الإنسان: الحـقّ في التنميّـة يدعم ويعمق بقية الحقوق، ورغم أن ثمّة حقوق قد نظر إليها جانب من الفقه على

١- يُناقض اتجاهٌ فقهي ما سبق؛ فيرى أنّ هذا الحقّ موجودٌ بصورةٍ مسبقةٍ علـى غـيره مـن الحقوق، لكن بصيغةٍ كامنةٍ. وإنّما تُطبّق وتُفسّر العديد من حقوق الإنسان وفقاً له، وذلك قبل تبلوره على الصعيد الدوليّ بذه الصورة المستقلة. انظر في ذلك: د. صـفاء الـدين الصافي، "حق الإنسان في التنمّيةالاقتصاديّة وحمايته دولياً"، مرجع سابق، ص٢١١.

٢- انظر في وجهة نظر Alain Pellet د. صفاء الدين الصافي، المرجع السابق، ص٢٠٨- ٢٠٩.

٣- انظر وثيقة الأمم المتّحدة/مجلس حقوق الإنسان، رقـم A/HRC/12/23 تـاريخ ٢٠١٠/٦/١٠، المتضمّنة تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته الحاديـة عشرة، ص ٥.

أنها توفر أرضية صلبة للحق في التنمّية، كالحقّ في التعليم، والحقّ في العمل، والحقّ في مستوى معيشي لائق، كونا توفر أحد أساليب إعمال جانب من جوانب هذا الحقّ وهو "المشاركة" في عمليّة التنمّية. فعلى سبيل المثال المواطن المتعلّم والمساهم في النشاط الاقتصاديّ يعدّ أكثر قدرة وكفاءة على المشاركة في عمليّة التنمّية بكلّ أبعادها. وهذه الحقوق الثلاثة، على سبيل المثال، تتفاعل فيما بينها لتصل إلى هذه النتيجة، فالممارسة السليمة للحق في التعليم، هي أفضلُ معبر لممارسة سليمة للحقّ في العمل، وهذا الأخير يعد أفضل وسيلة للتمتع بالحقّ في مستوى معيشي لائق[١].

ويُمكن القول إنّه وكما يتطلب الحقّ في التنمّية تفعيل العديد من حقوق الإنسان، فإنّه يوفّر كذلك بيئة للتمتع بالحقوق الأخرى من حقوق الإنسان[٢]، وهذا ما أكّدته الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في قراراتا المتتالّية حول هذا الحقّ[٣].

ث- الحقّ في التنمّية حقٌ ذو بعدين: إن نظرة على مضمون هذا الحقّ، تكشف عن أنه ينطوي على بُعدين، وطنيّ ودوليّ، وهو يتشابه بذلك مع حق تقرير المصير الذي يحمل بدوره بعداً داخلياً يتمثّل باختيار الشعب النظام السياسيّ والاقتصاديّ والاجتماعيّ الذي يراه مناسباً، وآخر خارجياً يتمثّل باختصار في مقاومة أشكال الاستعمار والاحتلال كافة، وتحقيق الاستقلال على صعيد اتخاذ الدّولة لقراراتا السياديّة[٤].

١- عبد العزيز النويضي، الحقّ في التنمّية كحقّ من حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، مرجع سابق.

2- Michael Ashley Stein & Janet E.Lord, The Normative Value of a Treaty as Opposed to a Decleration....., Op.cit., p.27.

٣- انظر على سبيل المثال ديباجة قرار الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/RES/64/172 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٤ المعنون "الحقّ في التنمّية".

4- Margot E.Salomon, The Right To Development As A Legal Norm: Legal Cosmopolitanism And The Normative Contribution Of The Right To Development, A Research Published In: Implementing The Right To Development: The Role Of International Law, Op.cit., p.25.

ويتمثّل الحقّ في التنمّية على الصعيد الوطنيّ، في المشاركة في صنع سياسـات وبرامج التنمّية الوطنّية من جهة، والتمتع بحقوق الإنسان في سياق هذه السياسات والبرامج من جهة أخرى. أما على الصعيد الدوليّ فهناك الحق في المشاركة علـى قدم المساواة في العلاقات الدوليّة، والحقّ في الحصول على معاملةٍ تفضيليّةٍ، بشكلٍ ينطوي على تيسير إعمال الحقّ في التنمّية، والحقّ في الحصول على مساعدةٍ دوليّـةٍ مشروطةٍ باحترام اعتبارات حقوق الإنسان، كما يرى البعض. على أن تكون هذه الشروط محكومة باعتبارات تجعل منها بعيدة عن التعسف، وهو ما يوجب الاتفاق على مفهوم عالميّ لحقوق الإنسان، وإيجاد منهجية دولية لقياس، ومراجعة الالتـزام بذه الحقوق، وإيجاد رقابة دوليّة تضمن عدم الانتقائّية[١].

وقد شكّلت أولويّة مستوى العمل محلاً لاختلاف وجهات النظر بين الدول في النقاشات التي شهدها هذا الحقّ. فعلى سبيل المثال أكّدت حركة عدم الانحياز أنه فيما يتعلق بإعمال الحقّ في التنمّية، يتقدم العمل على المستوى الدوليّ في أهميته على المستوى الوطنيّ. فوضع حد لكلّ من الممارسات التجاريّة الدوليّة غير العادلة، وعقبات التعاون الدوليّ، وسياسات المسـاعدات الإنمائّية الفاشلة، وأعباء الديون الدوليّة، وانعدام الديمقراطّية في اتخاذ القرارات في المؤسسـات الماليّة والاقتصاديّة الدوليّة يُشكّل أكبر خطوة على طريق إعمال الحقّ في التنمّية[٢]. أما وجهـة نظر غالبية دول الاتحاد الأوروبيّ، فتتمثل في أن نقطة البدء في إعمال هذا الحقّ، تنطلـق مـن الجهود الوطنّية. فمثلاً ينبغي التركيز على تحقيق الحكم الرشيد والعدالة الاجتماعّية والديمقراطية على الصعيد الداخلي في كل دولة، ليكون ذلك وسيلةً للوصول إلى هذا الحقّ[٣].

١- عبد العزيز النويضي، الحقّ في التنمّية كحقّ من حقوق الإنسان وحقوق الشعوب، مرجع سابق.

٢- تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته العاشرة، انظر وثيقة الأمـم المّتحدة رقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠، ص ٤- ٥.

٣- تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّيةعن أعمال دورته العاشرة، انظر وثيقـة الأمـم المّتحدة رقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠، ص ٤- ٥.

وفي حين يُسهب إعلان الحقّ في التنميّة، في الحديث عن واجبات الدول على الصعيد الوطنيّ[١]. نراه في موضعٍ آخر يؤكّد على أهمية اتخاذ خطـوات لضـمان ممارسة هذا الحقّ على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ[٢].

لذا يبدو أنّه لا يُمكن إعلاء شأن إعمال أيّ من البُعدين على حساب البعد الآخر، فالدّولة غير قادرةٍ على استقبال منافع الخطط، والاستراتيجيّات التنمويّة الدوليّة، إنْ لم يكن لديها مناخ على الصعيد الوطنيّ قابلاً للانسجام مـع هـذه الخطط والاستراتيجيّات وتحقيق الفائدة منها لمواطنيها. كما أنّه من غير الـوارد في زمنٍ تشابكت فيه العلاقات الدوليّة، أن تنهض دولة ما بتحقيق التنميّة بمعزلٍ عن محيطها الدوليّ، وما يعيشه من متغيراتٍ في المستويات كافة، وبالتـالي فـإن كان لكل من البُعدين خصوصيةً، فإنّ أهمية كلّ منهما لا تقل عن الآخر، ولابدّ من السير في إعمال الحقّ في التنميّة على المسارين الدوليّ والوطنيّ في آنٍ واحدٍ.

١- تنصّ المادة (٨) من إعلان الحقّ في التنميّة على ما يلي:
"١- ينبغي للدول أن تتخذ، على الصعيد الوطنيّ، جميع التدابير اللازمة لإعمال الحـقّ في التنميّة، ويجب أن تضمن في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانيـة وصـولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العـادل للدخل. وينبغي اتخاذ تدابير فعّالة لضمان قيام المرأة بدور نشط في عمليّة التنميّة. وينبغـي إجراء إصلاحات اقتصاديّة واجتماعية مناسبة بقصد استئصال كلّ المظالم الاجتماعيّة.
٢- ينبغي للدول أن تشجّع المشاركة الشعبيّة في جميع المجالات بوصفها عـاملاً هامـاً في التنميّة، وفي الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان".

٢- تنصّ المادة (١٠) من إعلان الحقّ في التنميّة على ما يلي: " ينبغي اتخاذ خطوات لضمان ممارسـة الحقّ في التنميّة ممارسة كاملة وتعزيزه التدريجي، بما في ذلك صياغة واعتماد وتنفيذ تدابير علـى صعيد السياسات وتدابير تشريعية وتدابير أخرى على الصعيدين الوطنيّ والدوليّ".

ج- الحقّ في التنميّة يستند في وجوده إلى القـانون اللـين "Soft Law":
رغم الجهود الكبيرة، لا يزال هذا الحقّ في مرحلة التكـوين والصـياغة[1]، وكمـا يُلاحظ من خلال عرض هذه الجهود فإنّ الحقّ في التنميّة قد استند في وجـوده إلى إعلاناتٍ متعددةٍ صادرةٍ عن عدة فعاليات، عُقدت برعاية الأمـم المتّحـدة أو إلى قراراتٍ صادرةٍ عن جمعيّتها العامة، أو مجلس حقوق الإنسان التابع لها. وهو يفتقد لإطارٍ اتفاقي كالغالبية العظمى لحقوق الإنسان، لذلك يُطرح في إطار أعمال اللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة للأمم المتّحدة (اللجنـة الاقتصـاديّة والاجتماعيّـة والثقافيّة) موضوع إيجاد اتفاقيّة جديدة حول الحقّ في التنميّة. الأمر الذي كان محلاً لاختلاف وجهات النظر الدوليّة، فبعض الدول ترى أن ذلك هو الحـلّ الوحيـد لتكريس هذا الحقّ، ويأتي على رأسها دول حركة عدم الانحياز. في حين تـرفض دولٌ أخرى، على رأسها الولايات المتّحدة الأمريكيّة، أية مبادراتٍ من هذا النوع[2].

إن هذا الاختلاف في وجهات النظر، لم يُثني الفقه الدوليّ عن التقدم بأفكـارٍ عدةٍ لتطوير الوضع القانونيّ لهذا الحقّ، كمراجعة الإعلان العالميّ للحقّ في التنميّـة بشكلٍ يجعله يتضمّن شرح العديد من نقاط الغموض المحيطة بذا الحقّ، والتي كانت مثار جدلٍ بين الدول، مثل حامل هذا الحقّ وحامل الالتزام بإعماله. أو من الممكن العمل على تحسين الوضع التنظيميّ للآليات التي تعمل في نطاقه، فعلى سبيل المثال يُمكن أن يتمّ تحويل فريق العمل مفتوح باب العضوية المعني بالحقّ في التنميّـة إلى لجنةٍ دائمةٍ[3].

1- Maria Green and Susan Randolph, Bringing Theory into Practice, Op.cit., p.13.

2- Nico schriver, Many Roads Lead To Rome: How To Arrive At A Legally Binding Instrument On The Right To Development?, A Research Published In: Implementing The Right To Development: The Role Of International Law, Op. cit., p.127.

3- Nico schriver, Ibid., p.127.

وصفوة القول إن الحقّ في التنمّية هو حق فردي وجماعي في آنٍ واحد، يتضمن ركيزتين أساسيتين، أولاهما ضمان المشاركة في عمليّة التنمّية، وثانيتهما ضمان الاستفادة من نتاج عمليّة التنمية، سواءً على المستوى الوطنيّ أم على المستوى الدوليّ، لكن إطاره الاتفاقي ما زال مفقوداً.

الفرع الثاني

جوهر التناقض بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

ومتطلبات إعمال الحقّ في التنمّية

حازت الانعكاسات السلبّية للعقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة على الحقّ في التنمّية اهتماماً كبيراً في المناقشات الدائرة حول هذا الحقّ على الصعيد الدوليّ[١]. وقد أولى مجلس حقوق الإنسان الحقّ في التنمّية اهتماماً خاصّاً في قراره المعنون **"حقوق الإنسان والتدابير القسريّة المتخذة من جانب واحد"**[٢]، إذ رأى في هذه التدابير عقبةً كبرى أمام تنفيذ الحقّ في التنمّية[٣]، وطالب الدول كافة بالامتناع عنها

١- انظر ما ورد في الفصل التمهيديّ حول العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة، ص ١٣٤، وما بعدها.

٢- قرار مجلس حقوق الإنسان رقم A/HRC/RES/15/24 تاريخ ٦/تشرين الأول/٢٠١٠.

٣- الفقرة (٩) من القرار المشار إليه أعلاه تنصّ على ما يلي: " يؤكد حقيقة أنّ التدابير المتخذة من جانب واحد تشكّل عقبة من العقبات الرئيسية التي تعوق تنفيذ إعلان الحقّ في التنمّية، ويدعو في هذا الصدد جميع الدول إلى الامتناع عن فرض تدابير اقتصاديّة قسريّة من جانب واحد، وعن تطبيق القوانين المحلية خارج الحدود الإقليميّة، الأمر الذي يتنافى مع مبادئ حرّية التجارة ويعوق التنمّية في البلدان النامّية".

كونها تتنافى مع مبادئ حرية التجارة، وتعوق مسيرة التنمّية في البلـدان النامّيـة، جاعلاً من متابعة هذه القضية محلاً لاهتمامه ونظره المستمر[١].

طُرحت هذه المسألة كذلك في خضم أعمال الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّيـة من قبل دول حركة عدم الانحياز، التي رأت أن هذه العقوبات عقبةً رئيسّيةً، تحول دون إعمال هذا الحقّ لما لها من آثارٍ سلبّية على مسيرة التعاون الدوليّ، الذي يتطلبه وضع هذا الحقّ موضع التنفيذ[٢]. أما عقوبات الأمم المّتحدة فلم يتم طرحها بشكّلٍ مباشرٍ، كمفهوم يتناقض مع الحقّ في التنمّية. فمنطق الأمور أن تكون هذه العقوبات وسيلةً لتوفير بيئـةٍ تضمن إعماله، بيئة يسودها السّلم والأمن الدولّيين كشرطٍ رئيسي لإعمـال حقـوق الإنسان كافة، ومن ضمنها الحقّ في التنمّية، لكن عقوبات الأمم المّتحـدة كـثيراً مـا خرجت عن إطار هذا المنطق على أرض الواقع، فوجدت نفسها في تناقضٍ بين وظيفتها كراعيةٍ لحقوق الإنسان، ومنتهكةٍ لها في آنٍ واحدٍ.

إنّ تقديم إجابةٍ منطقيةٍ عن إذا ما كانت العقوبات الاقتصادّية الدولّية تتناقض مع الحقّ في التنمّية، يتطلب إعطاء لمحةٍ موجزةٍ عن بعض المعايير اللازمة لتوفير بيئـةٍ مناسبةٍ تحتضن هذا الحقّ. وعلى ضوء ذلك يُمكن أن نحكم على مدى وجود تأثير سلبيّ لهذه العقوبات على الحقّ في التنمّية.

١- الفقرة (١٣) من القرار المشار إليه تنصّ على ما يلي: " يقرر النظر على النحو الواجب في الأثر السلبيّ للتدابير القسرّية المتخذة من جانب واحد، في إطار مهمته المتعلّقة بإعمال الحقّ في التنمّية".

٢- تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته العاشرة، وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠، ص٤.

أولاً- متطلبات إعمال الحقّ في التنمّية

١- معايير إعمال الحقّ في التنمّية:

أسفرت أعمال "فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بـالحقّ في التنمّيـة" عـن توصلها إلى بعض الخطوط العريضة، التي يُستهدى بـا لتأمين العناصـر الرئيسـيّة لتوافر بيئة من شأنا إعمال هذا الحقّ، فتوصلت إلى مجموعة من المعـايير العامـة والفرعية لقياس مدى قيام الدول، سواءً بشكل فردي أم جماعي، باتخـاذ تـدابير وترتيبات وطنّيةٍ ودولّيةٍ، لخلق بيئةٍ من شأنا إعمال هذا الحقّ. وتندرج هذه المعايير تحت ثلاثة عناوين رئيسيةٍ، أطلقت عليها "فرقة العمل" اسم "الخواصّ الرئيسّية"[١]، وذلك على النحو الآتي:

أ- السياسات الإنمائّية الشاملة التي تركّز على التمتع بحقوق الإنسان: تُركّز هذه السياسات على جوانب اقتصادّية واجتماعّية من خلال اشتراطها لعشرة معايير عامة تمثلت بالآتي[٢]:

- **تعزيز التحسن المستمر** في مجال **الرفاه الاجتماعيّ والاقتصاديّ:** وينبثـق عن هذا المعيار معياراً فرعّياً، يتعلق بتوفير متطلبات الصحة والتعليم والسكن والمياه والعمل والضمان الاجتماعيّ والأمن الغذائيّ.

١- انظر في ذلك تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية عن دورتـا السادسة والمعنون "معايير الحقّ في التنمّية، وما يتصل بـا من معايير فرعية تنفيذية"، وثيقـة مجلس حقوق الإنسان A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2 تاريخ ٢٠١٠/٣/٨.

٢- انظر تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية عن دورتا السادسـة والمعنون "معايير الحقّ في التنمّية، وما يتصل بـا من معايير فرعية تنفيذية"، مرجع سـابق، ص٩.

- **الحفاظ على نظم اقتصاديّة وماليّة مستقرة على المستويين الوطنيّ والعالميّ**: عن طريق عدة معايير فرعيّة تأخذ على عاتقها التصدي لمخاطر الأزمات الماليّة والاقتصاديّة المحليّة والدوليّة؛ وتوخي الحيطة أمام تقلبات أسعار السلع الأساسيّة الوطنيّة، والحماية من تقلبات الأسعار الدوليّة للسلع الأساسيّة.

- **اعتماد استراتيجيات للسياسات الوطنيّة والدوليّة مؤيدة للحقّ** في **التنميّة**: عن طريق جعل هذا الحقّ أولوية في الخطط والبرامج الإنمائيّة الوطنيّة، وتلك التي تضعها المؤسسات الدوليّة، وعلى رأسها صندوق النقد الدوليّ، والبنك الدوليّ للتعمير والتنميّة، ومنظمة التجارة العالميّة.

- **إنشاء نظام للتنظيم والرقابة لإدارة المخاطر وتشجيع المنافسة**: يقوم هذا النظام على حماية حقوق الملكيّة الفكريّة، وتشجيع الاستثمار الخاصّ.

- **إنشاء نظام تجاريّ دوليّ منصف**: قائم على أسس غير تمييزيّة، عن طريق تبني قواعد تجاريّة وطنيّة وإقليميّة ومتعددة الأطراف، تضمن إعمال الحقّ في التنميّة.

- **تعزيز وكفالة إمكانية الوصول إلى الموارد الماليّة الكافية**: عن طريق حشد الموارد المحلية ودراسة حجم وشروط التدفقات الرأسماليّة الرسميّة الثنائيّة والمتعددة الأطراف وتعزيز القدرة على تحمل الدين.

- **تعزيز وضمان الوصول إلى فوائد العلوم والتكنولوجيا**: من خلال تبني استراتيجية للتكنولوجيا تراعي مصالح الفقراء، وتضمن نقل التكنولوجيا بشروطٍ عادلةٍ في عدة مجالاتٍ لاسيما في مجال الزراعة والصناعة والصحة.

- **تعزيز وضمان استدامة البيئة، والاستخدام المستدام للموارد الطبيعيّة:** عبر منع التدهور البيئيّ ونفاذ الموارد، وضمان إمكانيّة الوصول إلى الموارد الطبيعيّة.

- **الإسهام** في **بيئة أمن وسلام**: يُمكن توفر هذا المعيار عن طريق العمل على تخفيض احتمالات نشوب الصراعات، وضمان حماية الفئـات الضـعيفة أثنـاء الصراعات، وتعزيز عمليات بناء السلام والتنمّية في مرحلة مـا بعـد النزاعـات، ومعالجة قضايا اللجوء والأمن الشخصي في مناطق غير مشمولة بالنزاعات.

- تبني **استراتيجيات وخطط عمل إنمائّية وطنّية على أساس عملّية تشاركّية شفافة:** وذلك عن طريق جمع بيانات اجتماعّية واقتصادّية رئيسّية مفصّـلة حـول الفئات السكانّية، وإتاحتها للجمهور، ودعم العمليات ذات الطابع التشاركيّ.

إذاً تشمل هذه السياسات عدة عوامل على رأسـها العوامـل الاقتصـادّية والاجتماعّية في عملّية التنمّية، ويتطلب العمل تحقيق الجدوى منها العمل بشـكلٍ متوازٍ على الصعيدين الدوليّ والوطنيّ.

ب- عمليات حقوق الإنسان التشاركّية: يتمّ التركيز في إطار هذه الخاصّّية على معرفة متطلبات حقوق الإنسان، كما أرستها الاتفاقّيات الدولّية ذات الصلة، وذلك من خلال خمسة معايير عامة هي الآتّية[١]:

- **وضع إطار قانونيّ يدعم التنمّية المستدامة القائمة على حقوق الإنسـان**: عن طريق التصديق على الاتفاقّيات الدولّية ذات الصلة، وقياس مدى الاسـتجابة لعمليات الرصد والاستعراض الدولّية، وضمان الحمّاية القانونّية لحقوق الإنسان.

- **الاستناد إلى صكوك حقوق الإنسان الدولّيـة في وضـع السياسـات الإنمائّية**: وذلك بما يضمن نجاً قائماً على حقوق الإنسان في سياسات المؤسسات التنائّية والمتعددة الأطراف.

١- انظر تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية عن دورتا السادسة والمعنون "معايير الحقّ في التنمّية وما يتصل با من معايير فرعّية تنفيذّية"، مرجع سابق، ص١٣.

- **ضمان عدم التمييز والوصول إلى المعلومات وسبل الإنصاف الفعالة**: عن طريق توفير طرق التقاضي في حالات انتهاكات حقوق الإنسان، وتيسير المشاركة في عمليّة صناعة القرار الوطنيّ والدوليّ الاقتصاديّة والاجتماعيّة، ورسم أطر قانونية تقوم على عدم التمييز.

- **تعزيز المشاركة الفعّالة لجميع البلدان في عمليّة صناعة القرار على الصعيد الدوليّ:** ينبثق عن هذا المعيار معايير ثانوية تتمثل في إيجاد آليات لإدراج آراء المستفيدين من برامج المعونة الدوليّة وتقييمها، وضمان المشاركة الحقّيقية لجميع الجهات المعنية في التشاور، ووضع القرار على الصعيد الدوليّ.

- **تعزيز الحكم الرشيد على المستوى الدوليّ**: عن طريق ضمان فعاليّة نظم الحكم، ومكافحة الفساد، وسيادة القانون.

وعليه فإن هذه الخاصّيّة تسعى لتوفير الأسس القانونيّة اللازمة لاستقبال الحقّ في التنميّة.

ت- العدالة الاجتماعيّة والتنميّة: تسعى هذه الخاصّيّة بشكلٍ رئيسيٍ إلى ضمان حقوق الفئات المهمشة، سواءً على الصعيد الوطنيّ ممثّلةً بالأفراد الذين يعيشون في ظروفٍ اقتصاديّةٍ واجتماعيّةٍ متدنيةٍ، أم على الصعيد الدوليّ، ممثّلة بالدول النامية، وذلك من خلال المعايير الثلاثة الآتيّة[١]:

- **ضمان الوصول إلى منافع التنميّة وتقاسم هذه المنافع**: عن طريق تعزيز تكافؤ الفرص في مجالات التعليم والصحة والسكن والعمل والأجور، والمساواة في

١- انظر تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنميّة عن دورتا السادسة والمعنون "معايير الحقّ في التنميّة وما يتصل بها من معايير فرعية تنفيذية"، مرجع سابق، ص١٥.

الوصول إلى الموارد والسلع، والحد من تميش البلدان الأقل نمواً، وتسهيل الهجـرة بدف العمل والتعليم وتحويل الإيرادات.

- **ضمان التقاسم المنصف لأعباء التنمّية**: عن طريق عدة تدابير مثل تـوفير شبكات أمان لتوفير احتياجات السكان من الفئات الضعيفة في أوقات الأزمـات الطبيعّية والمالّية، وضمان تعويض عادل عن الآثار السلبّية للاستثمارات.

- **القضاء على أوجه الظلم الاجتماعيّ عن طريق إصـلاحات اقتصـاديّة واجتماعّية**: عبر إتاحة فرص العمل اللائق، وتوفير العمل المنتج الذي ُيدر دخـلاً مناسباً، والقضاء على الاستغلال الجنسي والاتجار بالبشر وعمالة الأطفال، وضمان استصلاح الأراضي وتأهيل الأحياء الفقيرة.

ويلقي اختلاف الآراء حول الحقّ في التنمّية ومضمونه وأولوياته بظلاله علـى هذه المعايير كافة؛ فرغم أهميتها إلاّ أنّها لا تزال محلاً للبحث وتبادل الآراء علـى الصعيد الدوليّ في سبيل تطويرها وجعلها أكثر وضوحاً[1]. وعلى الرغم من كل هذه المعايير لكن الأهداف الإنمائّية للألفّية لا تزال تحتفظ بمكانتها، وكلّ خطوة علـى درب تحقيقها هي خطوة لإنجاز هذا الحقّ لاسّيما الهدف الثامن من هذه الأهداف المعنون " إقامة شراكة عالّمية من أجل التنمّية"[2].

١- انظر في عرض بعض الآراء حولها تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورتـه العاشرة، وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠.

٢- ينطوي هذا الهدف على المضي قدماً في إقامة نظام تجاري ومالّي يتسم بالانفتاح وقابليتـه للتنبؤ به وعدم التمييز، أما الهدف الثامن/باء فيتطلب معالجة الاحتياجات الخاصّـة لأقـل البلدان نمواً، في حين ينصرف الهدف الثامن/جيم إلى معالجة الاحتياجات الخاصّة للبلـدان النامّية غير الساحلّية والدول الجزرية الصغيرة النامية، ويلتفت الهدف الثامن/دال إلى المعالجة الشاملة لمشاكل ديون البلدان النامية باتخاذ تدابير على الصعيدين الوطنّي والـدوليّ لجعـل تحمّل ديونا ممكناً على المدى الطويل، وبدوره ُيركز الهدف الثامن/هاء على التعاون مـع

ما سبق يُلاحظ تشابك المعايير اللازمة لتقييم هذا الحقّ، وهو ما يُشير إلى قابليته للتأثر بعوامل مختلفة، ومن ضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

ثانياً- العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وإعمال الحقّ في التنميّة:

يُمكن تحليل هذه الفكرة انطلاقاً من دراسة تأثير العقوبات على الركنين الأساسيين للحقّ في التنميّة، ألا وهما **المشاركة** في عمليّة التنميّة، و**الاستفادة** منها على مستوى الفرد والدّولة، وعلى المستويين الوطنيّ والدوليّ.

١- العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبة أمام المشاركة في عمليّة التنميّة:

تَحد العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من إمكانات الفرد أو الدّولة في المشاركة في عمليّة التنميّة ودفعها، مهما كان المسار الذي يشهد تنفيذها. ويُمكن القول بدايةً إن تمتع الفرد بحقوقه المدنيّة والسياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة يُعدّ سبباً رئيسياً في تنميّة إمكانياته وشخصيته، لينخرط في عمليّة تنميّة وطنيّة، تقوم على أسسٍ متينةٍ وسليمةٍ أساسها أفرادٌ مؤمنون بها[١]. والفرد لن يكون المحور المركزيّ لعمليّة التنميّة، ويُشارك في صياغة خططها واستراتيجياتا في ظل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة التي يبدو واضحاً تأثيراتا السلبيّة على حقوقه مجتمعةً[٢].

شركات المستحضرات الصيدلانية لإتاحة العقاقير الأساسية بأسعار ميسورة في البلدان الناميّة، أمّا الهدف الثامن/واو فينصب على التعاون مع القطاع الخاصّ لإتاحة فوائد التكنولوجيا الجديدة، لاسيّما في مجال المعلومات والاتصالات. انظر الموقع الخاصّ للهدف الثامن من الأهداف الإنمائية ضمن موقع الأمم المتّحدة على شبكة الإنترنت:
«http://www.un.org/arabic/millenniumgoals/global.shtml»

١- د. صفاء الدين الصافي، "حقّ الإنسان في التنميّة الاقتصاديّة وحمايته دولياً"، مرجع سابق، ص٦٤٢.

٢- انظر ما ورد سابقاً حول التأثيرات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان، ص٣٩٦، وما بعدها.

أمّا بالنسبة للدولة، فثمّة عدة عوامل تقف حائلاً في وجهها لتكون جزءاً فاعلاً في عمليّة التنميّة، فلقد عدّت المناقشات الدوليّة الدائرة في نطاق الأمم المتّحدة حول هذا الحقّ أن التعاون الدوليّ شرطٌ أساسيٌ لإعمال هذا الحقّ، وإقامة الشـراكات العالميّة في المجالات الاقتصاديّة معلماً أساسياً من معالمه[١]. بل إن هـذه الشـراكات شكّلت مضمون الهدف الثامن من الأهداف الإنمائيـة للألفيّـة، والـتي ألهمـت الطروحات حول الحقّ في التنمية، ولاسيّما عندما تنطوي على تقديم مسـاعداتٍ إنمائيةٍ[٢]، كون هذه المساعدات وسيلة لإدراك الحقّ في التنميّـة بالنسـبة للـدول الحاصلة عليها[٣]. ***فهل يُمكن تصور إقامة مثل هذه الشراكات مع دولة تفـرض عليها الأمم المتّحدة عقوباتها؟***

١- مثال ذلك شراكة اتفاق كوتونو بين الاتحاد الأوروبيّ وبلدان إفريقيـا ومنطقـة البحـر الكاريبي والمحيط الهادي، انظر في ذلك تقرير الفريق العامل المعنيّ بالحقّ في التنميّـة عـن أعمال دورته التاسعة، وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الـرقم A/HRC/9/17 تـاريخ ٢٠٠٨/٩/١٠.

هذا وقد وصف قرار الجمعيّة العامة للأمـم المتّحـدة رقـم A/RES/64/223تـاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ المعنون "نحو إقامة شراكات عالمية" الشراكات العالميّـة علـى أنهـا " علاقات طوعيّة تعاونية بين أطراف عدة، حكوميّة وغير حكوميّة على السواء، يتفق فيهـا المشاركون جميعاً على العمل لتحقيق قصد مشترك أو القيام بمهمة معينة وعلى الاشتراك في تحمل المخاطر والمسؤوليات وتقاسم الموارد والفوائد، حسبما يتفق عليه فيما بينهم" انظـر في ذلك الفقرة (٢) من هذا القرار.

٢- انظر في ذلك تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنميّة عن أعمال دورته العاشرة، وثيقة مجلس حقوق الإنسان رقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠، ص٤.

٣- انظر وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ المعنونة "دمج النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل رفيعة المستوى المعنيـة بإعمال الحقّ في التنميّة"، ص٢٢.

إنّ القيود التي تتضمنها هذه العقوبات لن تسمح بتنفيذ شراكاتٍ كهـذه أو بإقامة علاقاتٍ دولّيةٍ طبيعّيةٍ على الصعد كافة.

ومن المناقشات التي شهدها الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّيـة في دوراتٍ عدة، مثل دورته التاسعة، موضوع تسهيل وصول السلع إلى الأسواق الدولّية وإزالة الحواجز الجمركّية، لاسّيما أمام الدول النامّية[١]. وهو ما يدلّ علـى أن العلاقـات التجارّية الدولّية المتكافئة التي تسمح للدول كافة بأن تكون جزءاً من عملّية التنمّية الدولّية هي عنصر أساسيّ في هذا الحقّ. ولا ُيمكن القول بأنّ المنطق الذي تعمـل وفقاً له العديد من عقوبات الأمم المّتحدة يتفق مع هذه المتطلبات.

كما تحتل أعباء الديون الخارجّية مكاناً مميزاً في النقاشات الدائرة حول الحقّ في التنمّية، حيث ُتعدّ هذه الديون عقبةً رئيسيةً أمام الدول لتمتعها بحقها في التنمّيـة. فلا ُيمكن لدولةٍ مثقلةٍ بالديون أن تطلق مسيرة التنمّية على صعيدها الوطنيّ، أو أن تشارك في عملّية التنمّية الدولّية، وُيمكن القول إن العقوبات الاقتصادّية الدولّيـة، شكّلت مصدراً من مصادر تراكم هذه الديون على الدول التي كانت محـلاً لهـا، كما في حالة العراق، وبالتالي كانت سبباً في تكوّن عقبة حقيقية أمام إعمال هـذا الحقّ بالنسبة لهذه الدول، ولاسّيما أن تراكم الديون الخارجّية، يؤدي إلى ازديـاد معدلات الفقر الذي اعُتبر انتهاكاً للحقّ في التنمّية[٢].

١- انظر في ذلك تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته التاسعة، وثيقـة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/9/17 تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٠.

٢- انظر وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ المعنونة "دمج النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل رفيعة المستوى المعنيـة بإعمال الحقّ في التنمّية"، ص٢٠.

٢- العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبة أمام الاستفادة من نتـاج عمليّـة التنمّية:

تُعدّ الاستفادة من التقدّم العلمي على الصعيد الدوليّ، أحد أبرز الفوائد الـتي تجنيها الدول النامية من إعمال حقّها في التنمّية. حيث كان موضوع الحصول على المساعدة التقنّية، والوصول إلى المعلومات والتخلص من العقبات التي تحـول دون تنفيذ ذلك تحدياً أمام إعمال هذا الحقّ[١]. ولعلّ عقوبات الأمم المّتحدة التي تضـع قيوداً من شأنا الحيلولة دون الوصول إلى هذه الاستفادة، تُعدّ نموذجاً لانتهاك الحقّ في التنمّية. لذلك ركّزت إيران على هذه النقطة في المناقشات، التي شهدتا الأمـم المّتحدة عام ٢٠٠٧ حول عقوبات الأمم المّتحدة التي فُرضت عليها[٢]. حيث رأت في هذه العقوبات "نجاً تمييزياً مزعجاً ضد المعرفة والتنمّية"[٣].

١- تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورتـه التاسـعة، A/HRC/9/17 تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٠، ص٣.

٢- أقرّ مجلس الأمن في ديباجة قراره (S/RES/1929(2010 والذي يُشكل حلقة في سلسـلة القرارات العقابية بحق إيران بأن "الحصول على طاقة متنوعة وموثوقة ضـروري للنمـو والتنمّية المستدامين"، في حين تضمن المقترح المقدّم إلى إيران من الاتحاد الروسي وألمانيـا والصين وفرنسا والمملكة المّتحدة والولايات المّتحدة والاتحاد الأوروبيّ (المرفق الرابع للقرار (S/RES/1929(2010 والذي عُرض على إيران بتاريخ ٢٠٠٨/٦/١٤ متضمّناً مجـالات التعاون معها وذلك في إطار التفاوض بشأن برنامجها النووي، قسـماً خاصّـاً بالتنمّيـة الاقتصاديّة والاجتماعيّة والبشريّة.

٣- كلمة السيد منوشهر متكي، وزير الخارجيّة الإيراني السابق، أمام مجلس الأمن أثناء مناقشة المجلس لمشروع قرار مقدم من ألمانيا وفرنسا وبريطانيا "S/2007/170 " بـهدف فـرض عقوبات على إيران، انظر في ذلك المحاضر الحرفية لجلسـات مجلـس الأمـن الوثيقـة S/PV.5647 تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٤.

كما احتلّ موضوع نقل التكنولوجيا إلى الدول النامّية مكاناً بارزاً في مسـيرة الحقّ في التنمّية، فمن شأنه ضمان استفادة جميع الشعوب من مبتكـرات العلـم والتكنولوجيا. بحيث تحصل الدول النامّية على معاملةٍ خاصّةٍ وتسهيلاتٍ، تمكّنـها من تعزيز قدراتا التكنولوجّية، مستفيدةً مما توصلت إليه الدول التي سبقتها في هذا الميدان. ويُعدّ هذا المفهوم أحد أبرز محاور إعلان إقامة نظام اقتصاديّ دوليّ جديد[١]، كما نصّ عليه ميثاق حقوق الدول وواجباتا الاقتصاديّة[٢].

ولطالما سعت الدول النامّية إلى وضع وثيقةٍ، تضمن سير عمليّة نقل التكنولوجيا على أسسٍ عادلةٍ لها صفة الإلزام. في حين اتجهت الدول الأكثر تقدّماً إلى الاكتفـاء بمبـادئ توجيهيّة، لا صفة إلزاميّة لها، لتتفق في ذلك مع مبدأ حرّية التجارة والصناعة[٣].

ومهما اختلفت وجهات النظر حول عمليّة نقل التكنولوجيا إلى الدول النامّية، إلاّ أنه أضحى من الثابت في عمل هيئات الأمم المتّحدة، أن العراقيل التي توضع في وجه هذه العمليّة تُعد انتهاكاً للحق في التنمّية، كونا تحدّ من قدرة الدول النامّيـة على الاستفادة من نتاج عمليّة التنمّية المتحققة على الصعيد الدوليّ[٤]. ويُمكن القول إن عقوبات الأمم المتّحدة، الّتي تضع قيوداً على مجالات التبادل التكنولوجيّ هـي إحدى العقبات أمام الاستفادة من نتاج التقدم في هذا المال، بالنسبة للدول الـتي فُرضـت عليهـا عقوبات من هذا النوع، والـتي من الممكـن تصنيفها جميعاً،

١- تنصّ الفقرة (٤) من هذا الإعلان على ما يلي: "تمكين البلدان النامية من الحصول علـى منجزات العلم والتكنولوجيا العصريين، وتيسير نقل التكنولوجيا، وخلق تكنولوجيا محليـة لمصلحة البلدان النامية، تتخذ صوراً وتتبع طرائق ملائمة لاقتصاديّاتا".

٢- المادة (١٣) من القسم (٢) من ميثاق حقوق الدول وواجباتا الاقتصاديّة.

٣- د. صفاء الدين الصافي، "حق الإنسان في التنمّيةالاقتصاديّة وحمايته دولياً"، مرجع سابق، ص٣٨٦.

٤- انظر وثيقة مجلس حقوق الإنسان ذات الرقم A/HRC/15/24 تـاريخ ٢٠١٠/٦/٢٣، المتضمّنة تقرير الأمين العام والمفوضّية السامّية لحقوق الإنسان عن الحقّ في التنمّية، ص١١.

وللأسف، على أنّها من الدول النامية التي هي بحاجة للأخذ بيدها لتخطـو علـى درب مسيرة التنمّية.

بعد هذا العرض لآثار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على بعض حقوق الإنسان، تظهر مسألة خرق هذه العقوبات للأحكام المتعلقة بالقانون الدوليّ لحقوق الإنسان. ***فهل هناك إمكانية لإثارة المسؤولية الدوليّة للأمم المتّحدة عن المعاناة الناتجة عن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟***

تناولت لجنة القانون الدوليّ (ILC) التابعة للأمم المتّحدة ذلك، عند عـرض مشروع "قانون مسؤوليّة المنظمات الدوليّة عن الأفعال غير المشـروعة دوليّـاً"، فبرزت عدة نقاط جديرة بالاهتمام فيما يتعلق بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

- بالنسبة لتعريف الفعل غير الشرعي الصادر عن منظمة دوليّة، فمن قـراءة المواد (٣- ٤- ٨- ١٠) من مشروع قانون مسؤولية المنظمات الدوليّة، يتبين أن كلّ عمل أو امتناع عن عمل، يُنسب إلى المنظمة الدوليّة، ويُشكّل خرقاً لالتـزام دوليّ يقع على عاتقها، وقد يكون مصدر هذا الالتزام قواعد المنظمة الدوليّة بحـدّ ذاتا، كالصكوك المُنشِئة لها وقراراتا ومقراراتا. ومن صور هذا الخرق تجاوز أحد أجهزة المنظمة حدود السلطة الممنوحة له، وهذا الفعل الذي يُشكّل الخـرق قـد يكون له طابع الاستمرارية[١].

١- تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا التاسعة والخمسين (٢٠٠٧)، والصادر بوثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة رقم A/62/10 الفصل الثاني، ص١٧٢.
- تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا السـابعة والخمسـين (٢٠٠٥)، والصادر بوثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة رقم A/60/10، الفصل السادس، ص ٥٦.
- تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا الثانية والستين (٢٠١٠)، والصادر بوثيقة الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/65/10 الفصل السابع، ص٢١٣.

ومقارنة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بذه المواد، يُلاحظ أنّها عبارة عن عمل، يُشكّل خرقاً لالتزام الأمم المتّحدة باحترام حقوق الإنسان، مصـدره مـا ورد في ميثاقها ذاته، من قبل أحد أجهزتا ممثلاً بمجلس الأمن، وطيلة الفترة التي تسـري خلالها.

أما فيما يتعلق برابطة السببيّة بين الفعل والمتمثـل في هـذه الحالـة بفـرض العقوبات، والنتيجة المتمثلة بانتهاكات حقوق الإنسان، فيُمكن الجزم بتوافرهـا، حتى لو لم تصنف العقوبات كسببٍ مباشرٍ لانتهاك حق ما من حقوق الإنسـان، لكنّها وبدون أدنى شك لن تخرج من أن تُصنف إما كسببٍ رئيسي أو سببٍ داعمٍ في مسيرة تَكوّن النتيجة المتمثلة بانتهاك هذا الحقّ[1]. وهو ما ذهبت إليه منظمة الأمم المتّحدة لرعاية الطفولة (UNICEF) عندما درست مسألة انتهاك حقّ الأطفـال العراقيين في الحياة، حيث صنّفت عقوبات الأمم المتّحدة كسببٍ رئيسي وراء هذه الانتهاكات[2].

١- فيما يتعلق بإثبات رابطة السببية بين فعل معين ونتيجة ما، ثمة فئات متنوعة من الأسـباب على النحو الآتي:

- السبب المباشر: لا يكون هناك فاصل بين الفعل والنتيجة، أي العلاقة مباشـرة.
- السبب الداعم: يكون الفعل عاملاً مساعداً في حدوث النتيجة، كأن تتوافر مجموعـة عوامل أخرى مثل وجود حالة حرب سابقة على العقوبات.
- السبب الرئيسي: يُشكّل الفعل نقطة الارتكاز أو البداية في سلسلة من الأحـداث أدت إلى النتيجة.

انظر في ذلك:

Manuel Bessler & others, Sanctions Assessment Handbook, Op.cit., p.22.

2- Manuel Bessler & others, Sanctions Assessment Handbook, Ibid., p.22.

- تتحمّل المنظمة الدوليّة مسؤوليّة تبنيها قراراً يُلزم دولة عضواً أو منظمة دوليّة أخرى بفعلٍ غير مشروعٍ، أو يُشكّل التفافاً على التزام دوليّ يقع على عاتقها: وذلك حتّى في حال القبول بتنفيذ قرار صادر عن مجلس الأمن بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، دون أن تتوافر فيه مقتضيات الشرعية، كون المادة (١٠٣) من ميثاق الأمم المتّحدة تعطي الأولوية للالتزامات المنبثقة عن عضويّة الأمم المتّحدة بغض النظر عن الالتزامات الدوليّة الأخرى، بما في ذلك تلك المنبثقة عن اتفاقيّات حقوق الإنسان. فإنّه بموجب هذه القاعدة تبقى المسؤوليّة ملقاة على عاتق المنظمة الدوليّة بشكلٍ أساسي.

- **موانع المسؤوليّة:** من قراءة الفصل الخامس من مشروع القانون يتبين أن مسؤوليّة المنظمة الدوليّة تنتفي في عدة حالات، وهي الموافقة الصادرة من الجهة التي يقع عليها الخرق، أو عندما يُشكّل الفعل أحد أوجه الدفاع عن النفس الذي تمارسه المنظمة، وحالة القوة القاهرة، وحالة الشدة، وحالة الضرورة، وحالة الامتثال للقواعد الآمرة في القانون الدوليّ، وحالة التدابير المضادة التي تتخذها المنظمة.

وهنا ظهرت آراء مختلفة في مناقشات لجنة القانون الدوليّ بشأن مدى إمكانية اعتبار عقوبات الأمم المتّحدة مانعاً من المسؤوليّة، كونا تُشكل تدابير مضادة، حيث رأت بعض الآراء أن هذه العقوبات ما هي إلا تدابير مضادة، كونا تهدف إلى وقف الأفعال غير الشرعيّة دوليّاً، في حين نفت آراء أخرى هذه الصفة عنها مؤكّدةً على طابعها القسريّ، وعلى أن هدفها هو حفظ السّلم والأمن الدوليين، وليس إنفاذ الالتزامات بموجب القانون الدوليّ[١].

١- تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا الستين (٢٠٠٨)، والصادر بوثيقة البجمعيّة العامة للأمم المتّحدة A/63/10 الفصل السابع، ص٢٢٠- ٢٢١.

وصفوة القول إن السياق الذي تُفرض ضمنه العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، يجعلها مختلفة عن المفهوم العام للتدابير المضادة، فهي أحد التدابير القسريّة التي تمتلك الأمم المتّحدة اتخاذها، كما أنّها قد تُفرض لأهدافٍ علاجيّةٍ أو وقائيّةٍ في سبيل تحقيق الأمن الجماعيّ الدوليّ.

- **نتائج إقرار المسؤوليّة الدوليّة لمنظمة دوليّة:** توصلت لجنة القانون الدوليّ في الفصل الأول من الباب الثاني (المواد ٣١- ٣٢- ٣٣- ٣٤- ٣٥- ٣٦- ٣٧- ٣٨- ٣٩- ٤٠) من مشروع قانون مسؤوليّة المنظمات الدوليّة إلى أن ثبوت مسؤوليّة منظمة دوليّة، يُرتّب على عاتقها نتائج تتمثّل باستمرار واجب الوفاء بالالتزام، والكف عن خرقه، وعدم تكرار هذا الخرق، إلى جانب الجبر، ويتمثّل ذلك بثلاثة أنماط:

- الرد: أي إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل ارتكاب الفعل غير المشروع، على ألاّ يكون ذلك غير مستحيل مادياً، ولا يُرتب أعباءً لا تتناسب مع القيام بالردّ بدلاً من التعويض.

- التعويض: في حال عدم القدرة على الردّ،يتم التعويض بمقدار الضرر القابل للتقييم من الناحية المادية، بما في ذلك الكسب الفائت.

- الترضية: وذلك في حال عدم إمكانيّة تنفيذ الردّ أو التعويض، ويتمثّل ذلك بالإقرار بالخرق أو التعبير عن الأسف أو الاعتذار الرسمي.

وإذا ما أردنا تطبيق هذه الحالات على العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فإنّه من الممكن أن يكون ثمّة نمطان مقبولان، أولهما استمرار واجب الوفاء والكف عن ارتكاب الخرق وعدم التكرار، حيث يتوجب على الأمم المتّحدة في هذه الحالة رفع العقوبات التي من شأنها المساس بحقوق الإنسان، وأن تتخذ خطوات من أجل

تجنب تكرار ذلك مستقبلاً، كالدراسة المسبقة للآثار المحتملة للعقوبات وإنشاء آليّة خاصّةٍ لرصدها ومتابعتها، والاستجابة لأيّة معاناةٍ إنسانيّةٍ مرتبطةٍ بهذه العقوبات، وتحديد السلع والخدمات المعفاة من العقوبات[١].

أما ثانيهما فهو الترضيّة، وقد تكللت مسيرة الأمم المتّحدة في مجال العقوبات باعترافاتٍ بخطورة هذه الوسيلة، صدرت عن هيئاتٍ وشخصياتٍ عديدةٍ عاملة فيها وتضمنتها وثائق صادرة عنها.

أمّا الردّ أو التعويض عن انتهاك حقوق الإنسان عبر العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، فمن المستحيل تطبيقه عملياً، إمّا لأنّه من غير الممكن تقديم تعويض ماديّ إلى السواد الأعظم من فئات الشعب التي طالها الضرر، وهنا طُرحت فكرة إنشاء صندوق يكون تمويله دوليّاً لتغطيّة هذه الآثار، لكن هذا الحلّ لا يُمكن قبوله كونه يفتح المال أمام مجلس الأمن لاتخاذ ما يحلو له من إجراءات، مهما انطوت على انتهاكات، فالتعويض سيكون بالانتظار، أو لأنّ الضرر في مثل هذه الحالة غير قابل للتقدير الماديّ بالنسبة لبعض حقوق الإنسان[٢].

١- انظر التعليق العام الثامن الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، مرجع سابق.

٢- هذا وقد صدرت بعض الاقتراحات في البرلمان الأوروبيّ لإنشاء آليّة لتعويض المتضررين من التدابير المضادة التي يتخذها مجلس الاتحاد الأوروبيّ، كما في قضية الموز والهرمونات بين الاتحاد الأوروبيّ والولايات المتّحدة الأمريكيّة، حيث ظهرت مطالب المتضررين من المصدرين الأوروبيّين للأسواق الأمريكيّة جراء التدابير المضادة المتخذة من قبل الولايات المتّحدة ردّاً على ما تخذه مجلس الاتحاد الأوروبيّ خلافاً لالتزاماته في إطار اتفاقية "GATT" بالتعويض وذلك أمام محكمة العدل الأوروبيّة (ICJ)، انظر في ذلك:
August Reinisch, (Developing Human Rights and Humanitarian Law..), Op. cit., p.869.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في ظلّ إقـرار مسـؤوليّة الأمـم المتّحـدة عـن الانعكاسات السلبيّة لعقوباتا الاقتصاديّة على حقوق الإنسان، فإنّه من غير الممكن إغفال مسؤوليّة الدّولة المستهدَفة بالعقوبات. حيث لا يُلغـي فـرض العقوبـات التزاماتا بضمان حقوق الإنسان لمواطنيها، بل علـى العكـس تكتسـب تلـك الالتزامات أهمّية عمليّة أكبر في الأوقات غير الاعتياديّة. ورغم أن العقوبات مـن شأنا أن تقلّل من موارد الدّولة اللازمة لتأمين بعض هذه الحقوق، إلاّ أنه يؤخـذ بعين الاهتمام مدى ما اتخذته من تدابير، وبقدر ما تسمح به مواردهـا المتاحـة، لضمان هذه الحقوق لكلّ فرد يعيش ضمن ولايتها ودون تمييز. كما يقـع علـى عاتقها العمل على إثارة موضوع آثار هذه العقوبات علـى الصـعيد الـدوليّ، والتفاوض بشأنا في سبيل الحد من المعاناة الناجمة عنها[1].

وعليه فإن مسؤوليّة الأمم المتّحدة فيما يتعلق بالمعاناة الناتجة عن العقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة، تتجلّى في الإقرار بأنّ المشكلة في حال تكامل عناصر هـذه المسؤوليّة، هي عدم وجود هيئة مخوّلة بالنظر في هذه المسؤوليّة، وتطبيق نتائجها، في ظلّ النظام القانونيّ الدوليّ الحاليّ، وبالتّالي فإن توافر عناصر هذه المسـؤوليّة نظريّاً لا يعني إعمالها من الناحية الواقعيّة، وهو ما يتطلب إدخال تعديل علـى هيكليّة النظام القانونيّ الدوليّ، يكون من شأنه مواكبة مثل هذا التطور ووضعه حيّز التنفيذ.

١- انظر وثائق الأمم المتّحدة التالية:

- Concluding Observations of the Human Rights Committee: Iraq (CCPR/C/79/Add.84).

- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Iraq (E/C.12/1/Add.17).

المبحث الثاني

سـبل تلافي الانعكاسات السلبيّة

للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان

شكّل تدارك ما ينجم عن العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من انعكاساتٍ سلبيّة، أحد محاور إصلاح الأمم المتّحدة، وانطلقت العديد من المقترحات التي تسعى لتحقيق ذلك، ولعلّ أبرزهـا فكـرة الاسـتثناءات الإنسـانيّة (Humanitarian Exceptions)، والإعفاءات الإنسانيّة (Humanitarian Exemptions) وفكرة العقوبات الذكيّة (Smart Sanctions) أو ذات الأهـداف الموجّهـة (Targeted Sanctions)؛ ***فما المقصود بكل من هذه المفاهيم؟ وما هي تطبيقاتها وفرص نجاحها؟***

هذا ما سيتولى هذا المبحث الإجابة عنه من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة وسيلة للحدّ مـن الآثـار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان.

المطلب الثاني: العقوبات الذكيّـة وسيلة للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان.

المطلب الأول

الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة وسيلةً للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان

تصاعد التركيز تدريجيّاً على مفهوم كل من الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة، الذي لا يُمكن القول بأنه مفهومٌ مستحدَثٌ في مجال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. فقد عوّل جانبٌ كبيرٌ من الفقه والمنظمات الدوليّة، الحكوميّة وغير الحكوميّة، الكثير عليه ليكون وسيلةً لمعالجة النتائج السلبيّة لهذه العقوبات على حقوق الإنسان، وعن طريق هذا المطلب ستتضح آفاق نجاح هذا المفهوم وجدوى تفعيله، وذلك عبر الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة التي تتضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.

الفرع الثاني: تقييم جدوى الاستثناءات الإنسانيّة في الحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في ضوء تجربة برنامج النفط مقابل الغذاء.

الفرع الأول

مفهوم الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة التي تتضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

ينطوي تطبيق فكرة الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة على تفاصيل متعددة في إطار عمل الأمم المتّحدة، سواءً من ناحيّة اختيار مضمونا أم من ناحيّة ما فرضته من إجراءاتٍ عمليّة متعددة لازمة لوضعها حيز التنفيذ، وهو ما يكشف عن التحديات التي تواجه مجلس الأمن في إدارة الإجراءات الداخليّة الخاصة به.

أولاً- تعريف الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة وأنماطها:

١- تعريف الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة والفرق بينهما:

يُمكن وصف الاستثناءات الإنسانيّة (Humanitarian Exceptions) أو الإعفاءات الإنسانيّة (Humanitarian Exemptions) على أنّها بنودٌ تتضمنها قرارات مجلس الأمن القاضيّة بفرض العقوبات الاقتصاديّة. وتنصّ على إخراج فئةٍ معينةٍ من الحالات المشمولة بالعقوبات، سواءً أكانت سلع أم خدمات، إذا ما كانت ستُستخدم لأغراضٍ ذات طابعٍ إنساني وتعود بالنفع على شعب الدّولة المستهدفة بالعقوبات. وحتّى في حال استهداف أشخاص محددين، تُخرج هذه الاستثناءات أو الإعفاءات من نطاق العقوبات بعض الجوانب لمبرراتٍ إنسانيّةٍ، **وبالتّالي فإنّ هذه النصوص ذات الطابع الإنسانيّ هي وسيلة لاختراق بعض البضائع والخدمات الإنسانيّة حاجز العقوبات[١].**

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص١٥.

إن فكرة الاستثناءات أو الإعفاءات الإنسانيّة ليست بالفكرة الجديدة على عقوبات الأمم المتّحدة، فقد تضمّنت العقوبات التي فرضها مجلس الأمن على روديسيا الجنوبيّة نصوصاً من هذا النوع[١]. لكنّها أخذت منحىً جديداً وبدأت أهميتها تتصاعد بعد تجربة العقوبات على العراق، والتي عرفت منذ المراحل الأولى لإقرارها استثناءاتٍ، توسعت تباعاً لتتخطى طابعها المحدود والاختياري، وصولاً إلى تجسيدها بكيانٍ مستقلٍ تحت اسم برنامج النفط مقابل الغذاء (OFFP)، والذي مثّل حالةً فريدةً خرجت عن النمط المعتاد للاستثناءات الإنسانيّة[٢].

وبرزت أهمية هذه النصوص الإنسانيّة في إطار العقوبات ذات الطابع الشامل، لكنّها استمرّت لتصبح جزءاً لا يتجزأ من عقوبات مجلس الأمن رغم تخليه عن هذا النوع من العقوبات، وتكاد لا تخلو قراراته بشأن العقوبات من استثناءاتٍ كهذه[٣].

إنّ الحكمة من وراء فكرة الاستثناءات الإنسانيّة، تتمثل في إيجاد وسيلة تساعد الأمم المتّحدة على التوفيق بين التزاماتها في حفظ السلام والأمن الدوليّين من جهة، والوفاء بمعايير حقوق الإنسان في عملها من جهة أخرى[٤]. لذلك يشبهها جانبٌ

١- انظر قرار مجلس الأمن S/RES/217/1965 تاريخ ١٩٦٥/١١/٢٠ بشأن العقوبات على روديسيا الجنوبيّة.

٢- انظر قرارات مجلس الأمن (S/RES/661(1990، (S/RES/687(1991، (S/RES/1302(2000، وانظر ما سيرد في إطار هذا المبحث حول برنامج النفط مقابل الغذاء.

3- H.C. Graf Sponeck, (Sanctions and Humanitarian Exemptions: A Practitioner's Commentary), EJIL, Vol.13, 2002, p.81.

4- H. C. Garf sponeck, Ibid., p.82.
أكّدت ديباجة قرار مجلس الأمن (S/RES/1333(2000 على ضرورة أن تكون الاستثناءات فعّالة في درء الآثار السلبيّة التي تنتج عن العقوبات في المجال الإنساني.

من الفقه بأنّها محاولة "لرأب صـدع السـفينة الغارقـة " المتمثّلـة بالعقوبـات الاقتصاديّة[١]. في حين يذهب جانبٌ آخر من الفقه إلى أن من شأنا نفي مسـؤوليّة الأمم المتّحدة عن خرق أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان والقـانون الـدوليّ الإنسانيّ، كونا تشكّل دليلاً على أخذها لهذه الأحكام بعين الاعتبار[٢].

في هذا الإطار لا بدّ من الإشارة إلى أنه ثمة تمييز بين مفهـومي الاسـتثناءات الإنسانيّـة والإعفاءات الإنسانيّـة[٣]، وذلك على النحو الآتي[٤]:

- الاستثناءات الإنسانيّة: يتطلب تنفيذُها إذناً مسبقاً من قبل لجنة العقوبات المعنية.

- الإعفاءات الإنسانيّة: لا يتطلب تنفيذُها إذناً مسبقاً، وإنّمـا يُسـتند في تنفيذها إلى نصّ قرار مجلس الأمن بحدّ ذاته.

ويُمكننا القول إنّه رغم المعوقات البيروقراطيّة التي قد تصادفها لجنة العقوبات في حال اعتماد الاستثناءات الإنسانيّة، وذلك نتيجة تعدد الطلبات المقدّمـة لهـا، لكنّها تبقى وسيلة لتفادي الاختلافات والتناقضات، والتي قد تنجم عن ترك المال

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص ١٥.

٢- انظر في هذا الرأي الفقهي:

Mary Ellen O'connell, (Debating The Law Of Sanctions), Op.cit., p.72.

٣- هذا الاتجاه الفقهي تمثّل في فريق الخبراء العامل بشأن عقوبات السفر والملاحة الجويّـة في إطار عمليّة بون- برلين، انظر في ذلك:

Michael Brzoska, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the Bonn- Berlin Process, Bonn International Center for Conversion "BICC", Bonn, 2001, Op. cit., p.58.

4- Michael Brzoska, Ibid., p.58.

مفتوحاً أمام الدول لتُفسّر وتُنفّذ النصوص ذات الصلة دون الرجوع إلى اللجنة، لذلك فإنّ هذا التمييز بين هذين المفهومين غير موجود على الصعيد العمليّ بشكلٍ واضحٍ في ظل توجه مجلس الأمن لإبقاء الأمر بيد لجنة العقوبات[١].

ويُمكن في هذا السياق تمييز هذين المفهومين عن مفهوم المساعدة الإنسانيّة؛ فالمساعدة الإنسانيّة هي جزءٌ مما يتم تقديمه بموجب نصوص الاستثناءات الإنسانيّة الواردة في قرارات العقوبات.

٢- أنماط الاستثناءات الإنسانيّة:

تنوعت الاستثناءات الإنسانيّة التي تضمّنتها عقوبات الأمم المتّحدة لتتناسب وطبيعة هذه العقوبات، ولعلّ أبرز أنماطها هي الآتيّة:

أ- الاستثناءات المتعلّقة بالتعامل بسلعٍ أو خدماتٍ معيّنة: وقد تمثّلت بالآتي:

- اللوازم الطبّية أو المواد الغذائيّة: وهو ما تضمّنته العقوبات التي فُرضت على يوغسلافيا الاتحاديّة[٢]، كما يُمكن أن يُذكر في هذا السياق استثناء غاز البروبين المستخدم للطهي من العقوبات على هايتي، على أن يكون بكمياتٍ غير تجاريةٍ وفي براميل أو زجاجاتٍ مخصصةٍ للاستخدام المنزلي[٣].

1- Targeted Financial Sanctins: A Manual For Design and Implementation, Op. cit., p.20.

وبالتالي سيتم استخدام مصطلح الاستثناءات الإنسانيّة على أن ينسحب معظم ما يُذكر بشأنا على الإعفاءات الإنسانيّة.

٢- انظر الفقرة (١٢) من القرار S/RES/820(1993) تاريخ ١٩٩٣/٤/١٧.

٣- انظر الفقرة (٧) من القرار S/RES/841(1993).

- اسـتثناء خدماتٍ معينةٍ: إذا كانت تدف لتحقيـق أغـراضٍ إنسـانيةٍ، كخدمات الاتصالات السـلكيّة واللاسـلكيّة، التي استُثنّيت من العقوبات الـتي فُرضت على يوغسلافيا الاتحاديّة[١].

- اسـتثناء مادةٍ معينةٍ من العقوبات يُستفاد من مردودها في تمويـل بـرامج ذات طابع إنساني: كما في حالـة بعض الاستثناءات التي شهدتا العقوبات علـى تصدير مادة الخشب في ليبيريا، حيث تمّ استثناء ما يُستخدم من نتاجها لأغـراضٍ إنسانيةٍ[٢].

ب- الاستثناءات التي ترد في حالة حظر السـلاح: يُقصد بذلك اسـتثناء مواد أو معدات عسـكريّة، كونا تُستخدم لأغراضٍ غير عسكريّةٍ علـى النحـو الآتي:

- المواد أو المعدات التي تُستخدم في إطار برامج نزع الألغام في الدّولة الـتي تواجه العقوبات، كما في حالة حظر السلاح الذي فُرض على راوندا[٣].

- الأسلحة أو غيرها من المعدات العسكريّة، التي تُستخدم في برامج الحمايـة وما يتصل بذلك من تدريبات ذات طابع فنّي، كما في حالة الاسـتثناءات الـتي تضمنها حظر السلاح الذي فُرض على سيراليون[٤].

١- انظر الفقرة (١٣) من القرار S/RES/942(1994) تاريخ ١٩٩٣/٩/٢٣.

٢- انظر القرار S/RES/1478 تاريخ ٢٠٠٣/٥/٦.

٣- انظر ديباجة قرار مجلس الأمن S/RES/1005(1995) تاريخ ١٩٩٥/٥/١٧.

٤- انظر الفقرة (٥) من قرار مجلس الأمن S/RES/1343(2001) تاريخ ٢٠٠١/٣/٧.

- الإمدادات والمساعدة التقنية اللازمة لتطوير قطاعات الأمن، ودعم وحدات الجيش والشرطة ضمن جهود بناء السلام في الدّولة التي تخضع للعقوبات، كما في حالتي الصومال والكونغو[١].

- الاستثناءات من المعدات العسكريّة غير الفّتاكة المستخدَمة لأغراض رصد الالتزام بحقوق الإنسان، والاستخدامات الوقائيّة، وما يتصل با من تدريب[٢]، والمساعدات والإمدادات العسكريّة ذات الصلة بتنفيذ اتفاقات السلام، كما في حالة السودان[٣].

- يُمكن أن يتمّ استثناء المواد اللازمة لدعم عمل البعثات الدوليّة، مثل لوازم التدريب الفنيّ، بما في ذلك تلك التي تقودها المنظمات الإقليميّة المأذون لها من الأمم المتّحدة، أو التي تعمل بموافقة الأطراف المعنية، كما في حالة السودان[٤]. أو حظر السلاح الذي شهدته الصومال، حيث تمّ استثناء بعض المواد المستخدمة من قبل بعثة الاتحاد الأفريقي العاملة هناك[٥]. ويدخل ضمن هذه الاستثناءات الملابس الواقية، مثل السترات الواقية والخوذات العسكريّة التي قد تُستخدم من قبل موظفي الأمم المتّحدة أو وسائل الإعلام أو العاملون في الأنشطة الإنسانيّة، كما في حالة حظر السلاح المفروض على أفغانستان (تنظيم القاعدة وحركة الطالبان)[٦].

١- ديباجة القرار S/RES/1766(2007) تاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٣ بشأن الصومال، والفقرة (٢) من قرار مجلس الأمن S/RES/1771(2007) تاريخ ٢٠٠٧/٨/١٠، بشأن الكونغو.

٢- انظر الفقرة (٩) من قرار مجلس الأمن S/RES/1556(2004) تاريخ ٢٠٠٤/٥/٣٠.

٣- انظر الفقرة (٧) من قرار مجلس الأمن S/RES/1591(2005) تاريخ ٢٠٠٤/٧/٣٠.

٤- انظر الفقرة (٩) من قرار مجلس الأمن S/RES/1556(2004) تاريخ ٢٠٠٤/٥/٣٠.

٥- انظر الفقرة (٦/ أ) من قرار مجلس الأمن S/RES/1742 (2007) تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢١.

٦- انظر الفقرة (٦) من قرار مجلس الأمن S/RES/1333(2000) تاريخ ٢٠٠٠/١١/١٩. ٢٠٠٠/١١/١٩.

ت- الاستثناءات على العقوبات المتعلّقة بالسفر، أو حركة الملاحة بأنواعهاكافة: تتوجه الاستثناءات الإنسانيّة في حالة القيود على السفر أو حركة، الملاحة إلى استثناء حالاتٍ فرديّةٍ معيّنةٍ لأسبابٍ تحُددها قرارات مجلس الأمن ذات الصلة:

- السفر بداعي العلاج أو تأدية الفرائض الدينية، كما في حالة عقوبات مجلس الأمن على إيران[١].

- حالات السفر التي تشمل أفراداً لهم دور في تسهيل إيجاد تسوية سلمية لنزاع ما مرتبط بالعقوبات كما في سيراليون[٢]، أو لخدمة جهود المصالحة والاستقرار في نزاعٍ ما كما في حالة الصومال[٣].

- استثناءات السفر من أجل القيام بإجراءات قضائيّة محددة، كما في حالة العقوبات على أفغانستان (حركة الطالبان وتنظيم القاعدة)[٤].

- في حالة القيود على حركة الملاحة، فإنّه قدُتستثنى الرحلات التي تنقل أغذية أو أدوية أو لوازم أو احتياجات إنسانيّة من هذه القيود، كما في الاستثناءات على العقوبات التي طالت حركة الملاحة الجوية في أنغولا[٥]، وأفغانستان، حيث تمّ استثناء الرحلات الجوّية التيُتنظم لأغراض إنسانيّة من قبل الوكالات الإنسانيّة والإنمائيّة[٦].

١- انظر الفقرة (٣) من قرار مجلس الأمن S/RES/1747(2007) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٤.

٢- انظر الفقرة (٧/ب) من قرار مجلس الأمن S/RES/1343(2001) تاريخ ٢٠٠١/٣/٧.

٣- انظر الفقرة (٢/ ب) من قرار مجلس الأمن S/RES/1844(2008) تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٠.

٤- انظر الفقرة (٢/ب) من القرار S/RES/1390(2002) تاريخ ٢٠٠٢/١/١٦.

٥- انظر الفقرة (٥) من القرار S/RES/1127(1997).

٦- انظر الفقرة (١٢) من القرار S/RES/1333(2000) تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٩.

ث- الاستثناءات في حالة تجميد الأصول أو الودائع الماليّة: يختلف نطـاق هذه الاستثناءات في التفاصيل، إلاّ أن النموذج العام لهذه الاسـتثناءات يتمثّـل في العقوبات على كوريا الشماليّة التي تضمنت ثلاث فئات رئيسيّة على النحو الآتي[١]:

- المبالغ المخصصة لتغطية نفقات أساسيّة: ووفقاً لقرارات مجلس الأمن الـتي تناولت استثناءات من هذا النوع ينصرف مفهوم النفقات الأساسيّة إلى الآتي:

- تسديد الديون الناجمة عن شراء مواد غذائيّة، أو أدوية أو تسديد نفقـات علاجات طبية.

- تسديد إيجارات أو رهن عقاري، أو ضرائب أو أقساط تأمين.

- رسوم الخدمات العامة أو المبالغ التي تقتصر على سداد رسوم الأتعاب المهنّية المعقولة، ورد مبالغ النفقات المتكبّدة المرتبطة بتقديم الخدمات القانونيّة أو الرسوم، أو تكلفة الخدمات اللازمة وفقاً للقوانين الوطنيّة للعمليات الاعتياديّة المتعلقّة بحفظ أو صون الأموال والأصول الماليّة والموارد الاقتصاديّة الأخرى الـمدة.

- المبالغ المخصصة لتغطية نفقات استثنائية: شريطة أن تبلّغ الدّولة أو الـدول المعنّية بذلك لجنة العقوبات ذات الصلة، وتحصل على موافقتها حول طبيعة هـذه النفقات ومدى السماح باستخدام الأصول والودائع المشمولة بالعقوبات للوفاء بها، ولم توضّح قرارات مجلس الأمن المقصود بذه النفقات.

- الأموال المتعلقة برهن أو حكم قضائيّ أو إداريّ أو تحكيميّ: في مثل هـذه الحالة يتمّ استخدام الأصول والموارد الماليّة المستثناة لوفاء مسـتحقات الـرهن أو الأحكام القضائيّة والإداريّة والتحكيميّة، ويُشترط عادةً في مثل هـذه الحالـة أن

١- انظر القرار S/RES/1718(2006) تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١٤.

يكون إلقاء الرهن أو الحكم عائداً لتاريخٍ سابقٍ على قرار مجلس الأمـن المتضـمّن العقوبات وبشروطٍ معينةٍ على رأسها موافقة لجنة العقوبات المعنّية.

تجدر الإشارة إلى أنّه من الممكن أن يجري تقرير الاستثناءات الإنسانّية على أساسٍ آخرٍ وفقاً للفئات البشرية الأكثر عرضةً لخطر الحرمان الناتج عن العقوبـات كالنسـاء والأطفال، فعلى سبيل المثال أكّد مجلس الأمن في قراره (2000) S/RES/1325 تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٣١ على استعداده لمراعاة الاحتياجات الخاصّة للنساء في منح الاستثناءات الإنسانّية، في معرض تطبيقه لتدابير المادة (٤١)[١].

وإن كانت هذه أبرز الأنماط التي تتجلّى بها الاسـتثناءات الإنسـانّية علـى عقوبات مجلس الأمن؛ ***فكيف يتم وضعها حيز التنفيذ؟ وما هي التحديات الـتي تواجه مجلس الأمن في عمله؟***

ثانياً- آلّية إعمال الاستثناءات الإنسانّيـة:

١- دور لجان العقوبات التابعة لمجلس الأمن في إعمال فكرة الاسـتثناءات الإنسانّية:

أصبحت إدارة الاستثناءات الإنسانّية إحدى أبرز مهام لجان العقوبات التابعة لمجلس الأمن، وقد أضفت هذه المهمة الحيوية على عمل اللجان، وذلك من خلال التفاصيل المتعددة والدقيقة والمتابعة الدائمة التي تتطلبها.

أ- إخطار لجنـة العقوبات: يُعدّ إخطار لجنة العقوبات بشكلٍ مسبقٍ الخطوة الأولى على طريق تنفيذ الاستثناءات الإنسانّية، فلا بدّ للجهة التي تتخذ تدبير معّين على أساس هذه الاستثناءات من إخطار اللجنة ممثّلةً برئيسها.

١- انظر الفقرة (١٤) من القرار S/RES/1325(2000) المشار إليه أعلاه.

- الجهـة التي تُقدم الإخطـار:

تتعدد الجهات التي يُمكن لها تقديم الإخطار وذلك على النحو الآتي:

- الدّولة التي فُرضت عليها العقوبات: على سبيل المثال وافقـت اللجنـة المنشأة عملاً بالقرار (1992) A/RES/748 بشأن العقوبات على ليبيا، بناءً علـى طلبٍ مقدّمٍ من ليبيا على إحدى وتسعين رحلةً من رحلات الإجـلاء الطبي خلال عام ١٩٩٨، في حين لم توافق عام ١٩٩٧ إلاّ على سبعين رحلة[١].

- الدّولة المعنية بسلع أو خدمات تقع تحت العقوبات: كأن تكون الدّولـة التي يوجد فيها الأصول والموارد المالّية التي تم تجميدها بموجب العقوبـات، وذلك من أجل تأمين استخدامها من قبل الأشخاص والمؤسسات العائدة لها في الـحالات المشمولة بالاستثناءات[٢]. أو دولة تريد تطبيق الاستثناءات من أجل مواطني دولـة أخرى خاضعة للعقوبات، ولاسّيما فيما يتعلق بالاستثناءات الطبّيـة أو المتعلقـة بالسفر، فعلى سبيل المثال خلال العقوبات التي فرضها مجلس الأمن علـى ليبيـا

١- انظر وثيقة مجلس الأمن رقم S/1998/1237 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ المتضمّنة رسـالة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشـأة عمـلاً بقـرار مجلـس الأمـن S/RES/748(1992) بشأن الجماهيريّة العربيّة الليبيّة.

٢- انظر على سبيل المثال الفقرة (١١) من المبادئ التوجيهيّة للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بـالقرار S/RES/1267(1999) بشأن العقوبات المفروضة على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان وما يتصل بـا من أفراد وكيانات، والمتوفرة على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines_arabic.pdf »

تقدّمت مصر بطلب الموافقة على تسيير أربعٍ وخمسين رحلة جوية لطائراتٍ تعـود لشركة مصر للطيران لنقل حجاج ليبيين[١].

- أحد وكالات أو مكاتب الأمم المّتحدة: في حال عدم وجـود حكومـة فاعلة في الدّولة المعنية نتيجة ظروف معّينة تمّر با، يُمكن أن تتـولى ذلـك أحـد وكالات أو مكاتب الأمم المّتحدة العاملة في تلك الدّولة[٢].

- منظمة غير حكوميّة: حيث تتولّى الدّولة التي فيها مقرّ هذه المنظمة متابعة هذا الطلب، والتأكّد من تطابق المواد مع مقتضيات قرار العقوبات المعني[٣].

- شـروط الإخطار:

- الإخطار مسبق: أي لا بدّ أن يتمّ تقديمه قبل تنفيذ الإجراء الذي يستند إليه، ولا بدّ من موافقة اللجنة المعنية على مضمونه. وتقوم عـادةً لجنـة العقوبـات بدراسـة الإخطارات على أساس كلّ حالة على حدة لُتجيب الجهة التي قامت بتقديمها[٤].

١- انظر وثيقة مجلس الأمن رقم S/1996/2 تاريخ ١٩٩٦/١/٢ المتضمّنة رسالة رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمـن (S/RES/748(1992 بشأن الجماهيرية العربّية الليبية.

٢- انظر على سبيل المثال الفقرة (١٢) من المبادئ التوجيهّية للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1267(1999 بشأن العقوبات المفروضة على تنظيم القاعـدة وحركـة طالبان وما يتصل با من أفراد وكيانات.

٣- انظر وثيقة مجلس الأمن S/22419 تاريخ ١٩٩١/٣/٢٨، المتضمّنة مذكرة مـن الأمـين العام للأمم المّتحدة حول مشاورات أعضاء مجلس الأمن بشأن الاحتياجـات الإنسـانّية للشعب العراقي في ظل العقوبات.

٤- انظر على سبيل المثال الفقرة (١٢) من المبادئ التوجيهّية للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1267(1999 بشأن العقوبات المفروضة على تنظيم القاعـدة وحركـة الطالبان وما يتصل با من أفراد وكيانات.

- الإخطار له نماذج متعددة وفقاً للعقوبات المرتبطة به، وطبيعة المواد المستثناة:
فقد تشترط بعض لجان العقوبات في مبادئها التوجيهيّة أن يكون الإخطـار خطّيـاً، ويرفق به عدد من المعلومات المتعلّقة بموضوعه، مثلاً في حالة الاستثناءات من تجميـد الأصول الماليّة، لا بدّ أن يتضمّن الطلب اسم وجنسيّة الفرد أو المؤسسة العائدة إليهـا الأموال موضوع الاستثناء، واسم المصرف وعنوانه والغرض من الطلب[١].

وفي حالات الاستثناءات الواردة على عقوبات منع السفر، يتضمن الإخطـار اسم وجنسية وبيانات جواز سفر أو وثيقة السفر، والغرض من السفر ومواعيـد الرحلة وخط سيرها، وتفاصيل عن وسيلة المواصلات المستخدمة فيه[٢].

وقد يتم الاكتفاء في بعض الحالات بالإخطار البسيط، حيث يتمّ تبسيط إجراءاته في بعض الحالات مثل المواد الغذائية والطبية والحالات الصحية المستعجلة[٣].

هذا ويُعد الخروج عن المعلومات المقدّمة إلى اللجنة بموجب الإخطار انتـهاكاً لقرار مجلس الأمن المتضمّن العقوبات، فعلى سبيل المثال رأت لجنة العقوبات الخاصّة بليبيا والمنشأة بالقرار (1992) S/RES/748 قيام طائرة تحمـل حجـاج ليبـيين

١- انظر على سبيل المثال الفقرة (١١) من المبادئ التوجيهيّة للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (1999)S/RES/1267 بشأن العقوبات المفروضة على تنظيم القاعـدة وحركـة الطالبان وما يتصل بها من أفراد وكيانات.

٢- انظر على سبيل المثال المبادئ التوجيهيّة للجنة المنشـأة عمـلاً بقـرار مجلـس الأمـن (2005)S/RES/1591 بشأن العقوبات على السودان، والمتوفرة على الموقع الإلكتـروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1591/guid.shtml»

٣- انظر الوثيقة رقم S/22400 تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٢ المتضمّنة مذكرة من الأمين العام للأمم المتّحدة حول مشاورات أعضاء مجلس الأمن بشأن الاحتياجات الإنسانيّة للشعب العراقي في ظلّ العقوبات.

بالتوقف في جدة دون أن يكون هذا التوقف مشمولاً بإذننا المسبق انتهاكاً للعقوبات[١].

ب- تحديد مضمون الاستثناءات: ثمّة دور هام تمارسه لجنة العقوبات في تحديد نطاق الاستثناءات، سواءً من حيث طلبات المشورة التي تتلقاها من قبل الجهات، من دول ومنظمات، لاسّيما فيما يتعلق بالمواد ذات الاستخدام المزدوج أو المتعددة الاستعمالات[٢]، أم عن طريق دراسة بعض الإخطارات والبت فيها، فعلى سبيل المثال رفضت لجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار (1992) S/RES/748 الطلب المقدّم من قبل ليبيا لتسيير رحلات جوية بغرض إعادة بعض المهاجرين غير الشرعيين إلى بلادهم؛ ممن تسللوا عبر الحدود إلى الأراضي الليبية، كونها لم تجد في ذلك أساساً لمنح استثناءٍ إنساني[٣].

هذا وتستعين لجنة العقوبات في قراراتها بشأن الاستثناءات الإنسانيّة ببعض تقارير المنظمات الدوليّة أو الخبراء واستشاراتهم فعلى سبيل المثال استعانت لجنة العقوبات المعنية بالعقوبات على ليبيا المنشأة عملاً بالقرار (1992) S/RES/748 بالمنظمة الدوليّة للطيران المدنيّ للموافقة على شراء بعض طائرات الإسعاف

١- انظر الفقرة (٩) من الوثيقة رقم S/1998/1237 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ والمتضمّنة رسالة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن (1992)S/RES/748 بشأن الجماهيرية العربيّة الليبية.

٢- انظر وثيقة مجلس الأمن ذات الرقم S/1994/1027 تاريخ ١٩٩٤/٩/٤، المتضمّنة رسالة من رئيس مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (1990)S/RES/661 بشأن الحالة بين العراق والكويت.

٣- انظر وثيقة مجلس الأمن ذات الرقم S/1996/2 تاريخ ١٩٩٦/١/٢، المتضمّنة رسالة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن (1992)S/RES/748 بشأن العقوبات على الجماهيريّة العربيّة الليبيّة والسابق الإشارة إليها.

الجديدة[١]. كما استعانت لجنة العقوبات بشأن العراق بتقرير بعثةٍ أوفدها الأمين العام الأسبق للأمم المتّحدة، خافيير بيريز دي كوييار، برئاسة السيد مارتي أهتيساري لتقييم الاحتياجات الإنسانيّة لسكان العراق[٢]، إضافة إلى تقرير أعدته اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، وذلك لدراسة الإخطارات المقدّمة إليها[٣].

وخلاصة القول إن لجان العقوبات هي المفصل الرئيسيّ في إعمال الاستثناءات الإنسانيّة، بل كلمة الفصل في تنفيذها تعود إليها عن طريق دراسة الإخطارات أو طلبات المشورة المقدّمة إليها.

٢- التحدّيات التي تواجه مجلس الأمن في إعمال فكرة الاستثناءات الإنسانيّة:

إنّ أبرز التحديات التي يواجهها مجلس الأمن خلال المراحل المتعددة لتنفيذ فكرة الاستثناءات الإنسانيّة هي الآتيّة:

أ- التوافق حول تضمين قرار مجلس الأمن بفرض العقوبات استثناءات إنسانيّة: فهذه الاستثناءات ما هي إلاّ بندٌ من بنود قرار العقوبات، يخضع للنقاش وتبادل الآراء وتعارض المصالح لدى التصويت عليه، شأنه في ذلك شأن سائر بنوده ولاسيّما إذا ما شملت هذه الاستثناءات مواداً ذات استعمالٍ مزدوجٍ، كالمواد ذات الطبيعة العسكريّة والتي تُستخدم في الوقت نفسه لتحقيق أغراض إنسانيّة، مثل تلك

١- انظر الوثيقة رقم S/1998/1237 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١ والمتضمّنة رسالة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن S/RES/748(1992) بشأن الجماهيرية العربيّة الليبية.

٢- انظر التقرير الذي تضمنته وثيقة مجلس الأمن ذات الرقم S/22366 تاريخ ١٩٩١/٣/٢٠.

٣- انظر تقرير اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر المنشور بالوثيقة S/AC.25/1991/COMM.102 تاريخ ١٩٩١/٣/١٩.

المستخدَمة في برامج إزالة الألغام، وبالتالي فالتحدي الأول، الذي لا بدّ للمجلس أن يتجاوزه بشأن هذه الاستثناءات، هو تحقيق توافق الدول الأعضاء فيه حولها[١].

ب- تلبّية الاستثناءات الإنسانّية للغرض المأمول منها: تلعب عمليّة تقييم الظروف السائدة في الدّولة التي ستُفرض عليها العقوبات دوراً بارزاً في نجاح هذه الاستثناءات وأداءها للدور المطلوب منها، وعمليّة التقييم تتعلق بآثار العقوبات المحتملة على النواحي الإنسانّية من جهة، ومن جهةٍ أخرى لا بدّ من دراسة الظروف السائدة في دولة ما لمعرفة كيفية رسم سياسة الاستثناءات ومعرفة المجالات التي يجب أن تشملها، حيث يجب توفير مجموعة من المؤشرات حول الأحوال الاقتصاديّة والاجتماعيّة السائدة بشكلٍ مسبقٍ على إقرار العقوبات للجهة التي تفرض هذه الأخيرة للتمكّن من الوصول إلى تصميم جيّد لنظام الاستثناءات المرافق لها، ويجب ألاّ يتمّ الاكتفاء بمثل هذا التقييم المسبق، بل لا بدّ أن تكون عمليّة التقييم مستمرة باستمرار العقوبات لمواكبة التغيرات، الّتي قد تطرأ وتكييف الاستثناءات وفقاً لها[٢]. فعلى سبيل المثال في حال وجود أزمة إنسانّية معيّنة كالكوارث البيئية التي قد تحل بالدّولة التي فرضت عليها العقوبات، لا بدّ للجنة العقوبات من أخذ ذلك بعين الاهتمام لاستيعاب نتائج هذه الأزمة في ظل وجود العقوبات[٣].

وتجدر الإشارة إلى أنّه رغم من وجود عدد من الهيئات التابعة للأمم المّتحدة المؤهلة لتوفير المؤشرات اللازمة لمثل هذا التقييم الأولي والمرافق للعقوبات، مثل منظمة الصحة العالميّة(WHO) ومنظمة الأمم المّتحدة للأغذية والزراعة (FAO) وبرنامج

1- Mathew Craven, (Humanitarian and the Quest for Smarter Sanctions), EJIL, Vol.13, 2002, p.49.

2- Manuel Bessler & others, Sanctions Assessment Handbook, Op.cit., p.49.

3- Non Paper Published by the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, Rev 10, 26/9/2002, p.5.

الغذاء العالميّ (WFP) ، والتي تأتي دراسة هذه المؤشـرات في صلب عملها، إلاّ أنـه قـد طُرحـت فكـرة تأسيس وحدة مركزيـة ضمن منظومـة الأمم المّتحدة مـن قبل مجموعة من الباحثين في مجال العقوبات الاقتصاديّة، بحيث تكون مهمتـها المراقبـة والتقييم المسـبق والمستمر للمؤشرات الإنسانّية المرتبطة بالعقوبات تعمل تحت اسم:

(Sanctions Preassessment and Monitoring Unit) تجمع المعلومات اللازمة، وتتشاور مع المنظمات الحكوميّة وغير الحكوميّة ذات الصلة للوصول إلى معلومات مفيدةٍ ودقيقةٍ، تساعد لجان العقوبات في إدارتا للاستثناءات الإنسانّية[١].

ت- وجود بنية تحتّية مناسبة لتنفيذ الاستثناءات: قد تفتقر الدّولـة الـتي فُرضت عليها العقوبات للمؤهلات اللازمة لوضع الاسـتثناءات حّيـز التنفيـذ، كالافتقار للبنية التحتية اللازمة لتوزيع المواد الإنسانّية التي يتم الحصـول عليهـا بموجب الاستثناءات إلى من هم بحاجة إليها، أو قد تُفضي الضـائقة الاقتصـاديّة الناجمة عن العقوبات إلى تدني قدرة الدّولة على شراء هذه المواد، وبالتالي تصـبح الاستثناءات بدون معنى ما لم تأخذ المنظمات والهيئات العاملة في المال الإنسـانيّ، أو بعض الدول الأخرى، زمام المبادرة لتأمين هذه المواد إلى الفئات المعنية با[٢].

١- هؤلاء الباحثين هم:

Larry Minear, David cortright, Julia wadgler, George A.Lopez, Thomas G Weiss، انظر في ذلك:

Toward More Human and effective sanctions management: Enhancing the Capacity of the United Nations system, Op.cit., Chapter 3.

وانظر كذلك العنوان نفسه في الطبعة المنشورة من قبل معهد واتسون للدراسات الدوليّة:

Larry Minear & others, Toward More Human and effective sanctions management: Enhancing the Capacity of the United Nations system, occasional paper 31, watson institute for international studies, USA, 1998, p13.

2- Mathew Craven, (Humanitarian and the Quest for Smarter Sanctions), Op. cit., p.50.

الفرع الثاني

تقييم جدوى الاستثناءات الإنسانيّة

في الحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة

في ضوء تجربة برنامج النفط مقابل الغذاء

قد يُثير عنوان هذا الفرع تساؤلاتٍ عن السبب وراء ربـط تقيـيم فكـرة الاستثناءات الإنسانيّة ببرنامج النفط مقابل الغذاء، ولعلّ الجواب سيظهر جلياً مـن خلال دراسة تفاصيل هذا البرنامج الذي يُشكلّ نموذجاً فريداً مـن الاسـتثناءات الإنسانيّة؛ إذ تخطّى هذا النموذج حالة مجرد كونه بنداً في قرار مجلس الأمن تُشرف لجنة العقوبات المعنيّة على تنفيذه، ليصبح بمثابة عمليّة تقع في صلب نظام العقوبات المفروض على العراق. لكنّها في الوقت نفسه لها بنيانا المستقل عن لجنـة الأمـم المتّحدة للتعويضات (UNCC) ولجنة الأمم المتّحدة للرصد والتحقق والتفتـيش (UNMOVIC)، وشارك في تنفيذه عدد من هيئات الأمم المتّحدة، حيث بـدأ فعلياً عام ١٩٩٦ ليتمّ وضع حد للأنشطة المتبقية منه عام ٢٠١٠، وبالتـالي فـإنّ معرفة ما حققه هذا النموذج من نجاح أو فشل سيُسـاهم في إعطاء تقيـيمٍ عـامٍ لجدوى فكرة الاستثناءات الإنسانيّة.

أولاً- الملامح الأساسيّة لبرنـامج النـفط مقابـل الغـذاء:

١- دوافع ظهور برنامج النفط مقابل الغذاء والهيئات القائمة على إعماله:

أ- مبررات وجود برنامج النفط مقابل الغذاء: توالـت النـداءات علـى مستوياتٍ مختلفةٍ لاحتواء الأوضاع الكارثّية التي آل إليها الشعب العراقي في ظـلّ العقوبات التي بدأت مع القرار S/RES/661 (1990) ، وهو ما أكّده تقرير أمارتي أهتيساري، وكيل الأمين العام للأمم المّتحدة، عندما قال إن " الشعب العراقي قـد يواجه كارثةً وشيكةً أخرى، يمكن أن تؤدي إلى انتشار الأوبئة والمجاعة ما لم تُتلب على وجه السرعة الاحتياجات الضخمة اللازمة للحياة"[١].

بدأت الأمم المّتحدة تبحث عن سبيلٍ لنزع فتيل الأزمة الإنسانّية في العـراق والناجمة عن نظام العقوبات الصارم الذي هيمن على إمكانات هذا البلد ومقدراته، ووجدت في النفط العراقي ملاذها، فاقترحت على الحكومة العراقية أن يتم استثناء جزء محدد من الموارد النفطّية العراقّية من العقوبات المفروضـة بموجـب القـرار S/RES/661 (1990) ، لُيصار إلى تخصيص مردودها لتلبية الاحتياجات الإنسانّية للشعب العراقي، وتنوعت الصيغ التي ورد فيها هذا الاقتراح وكان أبرزها قـرار مجلس الأمن S/RES/706 (1991)[٢] وقـراره S/RES/712 (1991)[٣]، وهو مـا قوبل برفض الحكومة العراقّية[٤].

١- انظر الفقرة (٣٧) من وثيقة الأمم المّتحدة S/22366.

٢- انظر بشكل خاصّ الفقرتين (١) و(٢) من القرار المشـار إليـه أعـلاه، والصـادر بتـاريخ ١٥/٨/ ١٩٩١.

٣- انظر القرار S/RES/712(1991) الصادر بتاريخ ١٩٩١/٩/١٩.

٤- انظر "نبذة عن البرنامج" الواردة على الرابط التالي لمكتب برنامج النفط مقابل الغذاء، موقع الأمم المتحدة الالكتروني:

«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/indexA.html»

لكن مجلس الأمن أخذ زمام المبادرة وتصرّف في قراره رقم (1995) S/RES/986 الصادر في ١٩٩٥/٤/١٤ بموجب أحكام الفصل السابع، وأنشأ برنامج النفط مقابل الغذاء (OFFP) ليكون بمثابة تدبير مؤقت لتوفير الاحتياجات الإنسانيّة للشعب العراقي، وليضمن توزيع المعونات الإنسانيّة بشكلٍ منصف على أطيافه كافة، وفي الوقت نفسه ليفي العراق بالتزاماته الدوليّة التي تضمّنتها قرارات الأمم المتّحدة بفرض العقوبات[١].

ورغم رفض العراق الأوليّ لفكرة أن يُصبح نفطه تحت إشرافٍ دولي في إنتاجه وتصديره[٢]، إلاّ أن الحكومة العراقيّة وافقت في نهاية الأمر على هذا البرنامج بعد مفاوضاتٍ واسعةٍ مع الأمم المتّحدة، أسفرت عن توقيعها مذكرة تفاهم مع الأمانة العامة للأمم المتّحدة بتاريخ ١٩٩٦/٥/٢٠ حول تنفيذ مضمون هذا البرنامج[٣]، وليبدأ ذلك فعلياً مع نهاية عام ١٩٩٦[٤].

ب- مضمون برنامج النفط مقابل الغذاء: قامت فكرة البرنامج كما تضمنها القرار (1995) S/RES/986 ، الذي شكّل إطاره القانونيّ، على السماح للدول باستيراد النفط والمنتجات النفطية العراقية وإجراء المعاملات الماليّة وغير الماليّة المتصلة به مباشرةً، وذلك خلافاً للعقوبات التي تضمّنها القرار (1990) S/RES/661، والّتي فرضت قيوداً على هذه الحالات، على أن تُسدِد الجهة المستوردة لهذا النفط وغيره من المنتجات النفطيّة المبالغ المستحقة جرّاء كلّ

١- انظر ديباجة القرار (1995)S/RES/986 .

٢- د. هانس كريستوف فون سبونيك، "تشريح العراق: عقوبات التدمير الشامل التي سبقت الغزو"، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

٣- انظر وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/1996/356 المتضمّنة مذكرة التفاهم المشار إليها أعلاه.

٤- انظر السرد التاريخي الذي يوضح مراحل تنفيذ البرنامج والمنشور على الرابط التالي لبرنامج النفط مقابل الغذاء، موقع الأمم المتّحدة:

«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/chronA.html»

صفقةٍ عن طريق حسابٍ خاص أنشأه الأمين العام للأمم المتّحدة لهذا الغـرض في بنك باريس الوطنيّ، ومن ثمّ يتمّ توزيع هذه المبـالغ علـى الـالات المشـمولة بالبرنامج[١].

وقد قُسّم تنفيذ البرنامج مبدئياً إلى مراحل متعددة بحيث تمتدّ كلّ مرحلة لمدة (١٨٠) يوماً ، سُمح خلالها للعراق ببيع ما تصل قيمتـه إلى بليـوني دولار مـن منتجاته النفطيّة وذلك في مراحله الأوليّة[٢]، وقد استمرّ هذا البرنامج حـتى عـام ٢٠٠٣ شهد خلاله ثلاث عشرة مرحلةٍ والعديد من التعديلات.

وُيمكن تقسيم القرارات التي أصدرها مجلس الأمـن بخصـوص الاسـتمرار بالبرنامج إلى فئتـين:

- قرارات بشأن مضمون البرنامج وإجراءاته التنفيذية: لعلّ أهـم هـذه القرارات القرار S/RES/1284 (1999) الذي أكّد على أهمّية وجود نج شـامل لتنفيذ جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالبرنامج، وتضمّن تدابير لتعزيز كفاءة قطاع النفط العراقيّ، إضافة تبسيط بعض إجراءات البرنامج[٣].

أما القرار S/RES/1409 (2002) فقد تناول قائمةً جديـدةً مـن السـلع وإجراءات تجهيز عقود الإمدادات والمعدات الإنسانّية[٤].

١- الفقرة (١) من القرار S/RES/661(1990).

٢- عام ١٩٩٨ تمّ رفع هذا المبلغ ليصل إلى ٥،٢٦ بليون دولار، لُيلغي المجلس هذا الحد عـام ١٩٩٩.

٣- انظر القسم (جيم) من هذا القرار الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١٢/١٧.

٤- انظر جدول الإجراءات الذي تضمّنه هذا القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٤.

- قرارات التمديد: والتي كان يعلن بموجبها بداية مرحلة جديدة من البرنامج، ويترافق ذلك مع خطة تقدمها الحكومة العراقية توضح اقتراحاتا بشأن توزيع المبالغ المشمولة بذه المرحلة.

ت- جغرافيا تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء: تمّ تنفيذ البرنامج ضمن محورين:

- شحن النفط العرافي: تمّ عبر خط أنابيب كركوك يومورتاليك إلى تركيا، ومن ميناء البكر العراقي[١].

- شحن الإمدادات الإنسانيّة: كانت تأتي عبر منافذ حدودية بإشراف مفتشي الأمم المّتحدة، وهذه المنافذ هي طريبيل على الحدود مع الأردن، والوليد على الحدود مع سورية، وزاخو على الحدود مع تركيا، وميناء أم القصر على الخليج العربيّ، وعرعر على الحدود السعودية، وخسروه – المنذرية على الحدود مع إيران[٢].

ث- توزيع واردات برنامج النفط مقابل الغذاء: تمّ توزيع مردود برنامج النفط مقابل الغذاء على الفئات الآتّية:

- **الاحتياجات الإنسانيّة للشعب العراقيّ**: على رأسها الأدوية واللوازم الصحّية والمواد الغذائّية والإمدادات الأخرى ذات الطبيعة المدنّية، حيث خُصص لها ما نسبته (٧٢%)[٣].

١- الفقرة (٦) من القرار.

٢- انظر السرد التاريخيّ الذي يوضّح مراحل تنفيذ البرنامج والمنشور على الرابط التالي لبرنامج النفط مقابل الغذاء، موقع الأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/chronA.html»

٣- ونظراً للاحتياجات الإنسانّية الخاصّة للمحافظات العراقية الشمالّية (دهوك وأربيل والسليمانية) تولت الأمم المّتحدة تنفيذ البرنامج فيها نيابةً عن الحكومة العراقية وخُصص لها ما نسبته ١٣% من هذه النسبة مقابل ٥٢% لبقية المحافظات العراقية (الوسطى والجنوبّية) انظر الفقرة (٨/ب) من القرار.

كما تم عام ٢٠٠٢ توسيع نطاق البرنامج ليخرج عن نطاق تـأمين الغـذاء والدواء، وليُصبح التعبير المتداول للدلالة عليه النفط مقابل الغذاء وأشياء أخـرى، وليشمل بذلك أربعةً وعشرين قطاعاً متنوعاً من الأغذّية والصحة والزراعة والري والنقل والاتصالات السلكّية واللاسلكّية والمياه والصـرف الصـحي، وتـرميم المساكن، وإزالة الألغام، وتأمين الإعانات للفئات الأشد فقراً. كما نجحت الحكومة العراقّية في إدخال مجالات البناء والصناعة والعمل والشؤون الاجتماعّية، ومجلـس الشباب والرياضة والإعلام والثقافة، والشؤون الدينّية والعـدل والمالّيـة والبنـك المركزي العراقي لتُصبح من بين المجالات التي يدعمها البرنامج[١].

- **نفقات صندوق الأمم المّتحدة للتعويضات:** الذي تمّ إنشاؤه بموجب القرار S/RES/687 (1991) لُيغطي المطالبات الناجمة عـن غـزو العـراق للكويـت والتعويض المقابل لها.

- **تكاليف الأمم المّتحدة الإداريّة:** من أجل تنفيذ البرنامج ودفـع نفقـات المفتشين والمحاسبين وغير ذلك من الأنشطة، والتي خصص لها ما نسـبته (٢،٢%) من عوائد النفط ومشتقاته.

- **برامج التفتيش عن أسلحة العراق:** خُصص لتسديد نفقاتا مـا نسـبته (٠،٨%) من عوائد البرنامج[٢].

ج- الهيئات القائمة على تنفيذ البرنامج: تمثّلت هذه الهيئات بالآتي:

١- انظر وثيقة الأمم المّتحدة S/2002/1239 تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢ المتضمّنة تقرير الأمـين العام للأمم المّتحدة عملاً بالفقرتين (٧) و(٨) من القرار S/RES/1409(2002).

٢- انظر حول توزيع موارد البرنامج "نبذة عن البرنامج" متوفرة على الرابط التـالي لبرنـامج النفط مقابل الغذاء، موقع الأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/indexA.html»

- مكتب برنامج النفط مقابل الغذاء: ترأسه مدير تنفيذي تولّى تعينه الأمين العام للأمم المتّحدة، وهو مسؤول عن الإدارة العامة للبرنـامج، وتنسـيق جميـع الأنشطة المرتبطة به، بما في ذلك الأنشطة التي تقوم بها لجنـة العقوبـات المنشـأة بموجب القرار S/RES/661 (1990)[١].

- **مكتب الأمم المتّحدة للشؤون الإنسانيّة** في **العراق:** ترأسه منسق الشؤون الإنسانيّة، الذي عيّنه أيضاً الأمين العام للأمم المتّحدة. ولعلّ أبرز من شـغل هـذا المنصب كان د. هانز كريستوف فون سبونيك الذي أعلن استقالته من منصبه هذا احتجاجاً على سياسة الأمم المتّحدة في عقوباتا على العراق، التي رأى فيها محابـاةً للولايات المتّحدة الأمريكيّة وأهدافها الاستراتيجيّة والسياسيّة والاقتصاديّة، وكانت مهمة هذا المكتب رفع تقارير عن التنفيذ الميدانيّ للبرنامج إلى مديره التنفيذيّ[٢].

- مجموعة من هيئات الأمم المتّحدة ووكالاتا: حيث عمل كل منها في مجال عمله، كمنظمة الأمم المتّحدة للزراعة والأغذية (الفاو)، ومنظمة الأمـم المتّحـدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونيسكو)، ومنظمة الصحة العالميّة، واتحاد الاتصـالات السلكيّة واللاسلكيّة، ومنظمة الأمم المتّحدة للطفولة، وبرنـامج الأمـم المتّحـدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالميّ، ومكتب الأمم المتّحـدة لخـدمات المشـاريع، وبرنامج الأمم المتّحدة للمستوطنات البشريّة (الموئل).

١- شغل هذا المنصب السيد بنون . ف سيفان من قبرص، الذي تمّ تعيينه عام ١٩٩٧.

٢- انظر في ذلك مقدمة الكتاب الذي ألفه د. هانز كريستوف فون سبونيك، "تشـريح العـراق"، مرجع سابق، هذا وقد تمّ تعيين د. سبونيك في هذا المنصب عام ١٩٩٨، وهو ألماني الجنسـية، وخلفه تون ميات من ميانمار عام ٢٠٠٠، ومن بعده راميرو أرماندو دي أوليفيرا لويس دا سيلفا من البرتغال عام ٢٠٠٢. انظر في ذلك السرد التاريخيّ الذي يوضح مراحـل تنفيـذ البرنـامج والمنشور على الرابط التالي لبرنامج النفط مقابل الغذاء، موقع الأم المتّحدة:

« http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/chronA.html»

- لجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار (1990) S/RES/661: حيث تمثّلت مهمتها برصد عمليات بيع النفط العراقي ومنتجاته بمساعدة مفتشين مستقلين يُعينهم الأمين العام للأمم المتّحدة، إلى جانب مراقبة كميات النفط والأسعار التي بيعت وفقاً لها[١].

٢- الصعوبات التي واجهت برنامج النفط مقابل الغذاء:

أ- عدم كفاءة قطاع النفط العراقي لتلبية متطلبات البرنامج: كان لا بدّ لقطاع النفط العراقي من امتلاك الإمكانات اللازمة لإنتاج كميات النفط ومشتقاته، والتي سيتمّ بيعها بموجب البرنامج. فقد عانت صناعة النفط العراقية من انتكاساتٍ عدة خلال فترة التنفيذ نتيجة نقص المعدات وقطع الغيار، أو البطء في عمليات الموافقة على شراء قطع الغيار والمعدات النفطيّة، مما جعلها محل دراسة ومتابعة سواءً في إطار قرارات مجلس الأمن أم من خلال تقارير الأمين العام للأمم المتّحدة، أو المدير التنفيذي للبرنامج، أو فرق الخبراء التي درست إمكانية تعزيز قدرة العراق التصديرية[٢].

ب- مواقف سياسيّة: خضع تنفيذ البرنامج لتقلبات المواقف السياسيّة الدوليّة، ومثال ذلك إعلان الحكومة العراقيّة في الثامن من نيسان من العام ٢٠٠٢ وقف الصادرات النفطيّة مدة (٣٠) يوم تأييداً للشعب الفلسطيني.

ت- مشكلات إجرائيّة في تنفيذ العقود: حيث كانت البيروقراطية تحدّ من فعاليّة تنفيذ العقود؛ فالعديد منها تمّ تعليقه، الأمر الذي قلّص من فعاليّة البرنامج[٣].

١- الفقرة (٦) من القرار S/RES/661(1990).

٢- انظر على سبيل المثال قرار مجلس الأمن S/RES/1175(1998) تاريخ ١٩٩٨/٦/١٩ الذي أذن من خلاله للعراق باستيراد ما تبلغ قيمته ٣٠٠ مليون دولار من قطع الغيار والمعدات النفطيّة بهدف رفع قدرته التصديريّة.

٣- د. هانز كريستوف فون سبونيك، "تشريح العراق"، مرجع سابق، ص٣٩.

وكان الأمين العام قد أعرب مراراً عن قلقه نتيجة تعليق طلبات توريد الموارد الإنسانيّة[١]، أونقص الإمدادات إثر غياب العوائد الماليّة اللازمة لتنفيذ العديد من العقود الموافق عليها[٢].

ث- تقلبات أسعار النفط: علّق العراق خلال مدة تنفيذ البرنامج صادراته النفطية مراراً نتيجة عدم الاتفاق على أسعار النفط مع الأمم المتّحدة، كما أثّر عدم الاستقرار في أسعار النفط العالميّة على حسن سير البرنامج [٣].

ج- كفاءة خطط التوزيع: كان من المنتظر أن تأتي خطط التوزيع الخاصّة بكلّ مرحلةٍ من مراحل البرنامج، منسجمةً مع أولويات الأوضاع الإنسانيّة في العراق من جهة، وكفاءة صناعته النفطيّة من جهةٍ أخرى. فكان تصميم هذه الخطط تحدياً قائماً بذاته[٤].

ح- الشواغل الأمنيّة: أدّت الظروف الأمنيّة غير المستقرة في العراق إلى وقف أنشطة البرنامج وقفاً مؤقتاً وجزئياً لمرات عدة، فقد انتقل موظفوه مراراً من العراق إلى الأردن[٥].

١- رسالة موجهة من الأمين العام للأمم المتّحدة إلى رئيس مجلس الأمن الوثيقة S/2000/950 تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٣.

٢- انظر وثيقة الأمم المتّحدة رقم S/2002/1239 تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢ المتضمّنة تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عملاً بالفقرتين (٧) و(٨) من القرار S/RES/1409(2002).

٣- د. هانز كريستوف فون سبونيك، "تشريح العراق"، مرجع سابق، ص٤٢.

٤- انظر حول عمليّة التوزيع صحيفة الوقائع حول البرنامج على الرابط التالي للبرنامج:
«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/fact-sheetA.html»

٥- انظر السرد التاريخيّ حول البرنامج على الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/depts/oip/background/chronA.html»

خ- ضمان نزاهة البرنامج: شكّل برنامج النفط مقابل الغذاء وجهاً غير مشرقٍ في تاريخ عمل الأمم المتّحدة، فرغم إشرافه حتى عام ٢٠٠٣ على تسليم نحو (٣٩) بليون دولار من المساعدات الإنسانيّة لما يقارب (٢٢) مليون نسمة[١]، إلاّ أن التقارير حول تغلغل الفساد في مفاصل إدارته وتنفيذه، قد دفع الأمين العام للأمم المتّحدة إلى إنشاء لجنة تقصي مستقلة رفيعة المستوى للتحقيق في التجاوزات التي شهدتا إدارة وتنفيذ البرنامج (IIC, 2005)[٢].

ضمّت اللجنة في عضويتها كل من بول فولكر، رئيس المصرف الاحتياطيّ الاتحاديّ بالولايات المتّحدة سابقاً، ومارك بيث الخبير السويسري في شؤون غسل الأموال في منظمة التعاون والتنمّية في الميدان الاقتصاديّ، وريتشارد غولدستون القاضي الجنوب أفريقي والمدعي العام السابق للمحكمتين الجنائيتين في يوغسلافيا السابقة ورواندا[٣]، وكانت اللجنة قد نظرت في المسائل الآتيّة:

أ- سلوك الحكومة العراقيّة في اختيار الشركات المتعاقدة بموجب البرنامج: بما في ذلك دور المدفوعات غير الشرعية من رشاوى وعمولات إضافية واسترداد جزء من الثمن بعد إتمام العمليّة، ولاسيّما أن الحكومة العراقية كانت حرة في اختيار الشركة المتعاقدة ومبلغ العقد، لكن في الوقت نفسه لم يُسمح لها بشراء سلع محلية بمقتضى البرنامج[٤]. كما تطرّقت اللجنة إلى الدور الذي تلعبه الشركات

١- موجز الأعمال السنويّ لمنظمة الأمم المتّحدة للعام ٢٠٠٤، انظر الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة:

«http://www.un.org/arabic/sc/roundup/2004/oil4food.htm»

٢- رحّب مجلس الأمن بذه اللجنة في قراره S/RES/1538(2004) تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢١.

٣- انظر الرابط التالي على الموقع الإلكتروني الخاص باللجنة:

«http://www.iic-offp.org/members.htm»

٤- د. هانز كريستوف فون سبونيك، "تشريح العراق"، مرجع سابق، ص٣٤.

الوسيطة، ورأت اللجنة أن المواقف السياسيّة يتمّ على أساسها الاختيـار العراقـي حيث أعطيت الأولوية للشركات الروسية والفرنسية كجزء من المساومة السياسيّة على مواقف هاتين الدولتين في مجلس الأمن.

ب- إدارة حسابات البرنامج في **بنك باريس الوطنيّ:** حيث دققت اللجنة في مدى شفافية ومصداقية العمليات المرتبطة بذه الحسابات.

ت- سلوك عدد من موظفي الأمم المّتحدة: وعلى رأسهم المدير التنفيـذي للبرنامج، بنون سيفان، إضافةً إلى مراجعة الحسابات الخاصّة للأمين العام الأسـبق، بطرس غالي[١]، إضافةً إلى الاتامات الموجهة إلى كوفي عنان، الأمين العام السـابق للأمم المّتحدة، حول تدخله الشخصيّ لصالح شركة كوتكنا السويسرية التي كان يعمل فيها ابنه كودجو، كي يتمّ اختيارها للتعاقد في إطار البرنامج، كما طالـت التحقيقات عدد من الشخصيات السياسيّة الدوليّة[٢].

بعد هذه التجربة، يُمكن التساؤل عن أبرز انعكاساتها على عمـل الأمـم المّتحدة في مجال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة؟

١- انظر ملخص التقرير الذي أصدرته اللجة بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٢٧ والمتوفر باللغة الإنكليزية على الموقع الإلكتروني الخاصّ باللجنة:
«http://www.iic-offp.org/documents/Sept05/WG_Impact.pdf»

٢- انظر حول تبرئة الأمين العام السابق، كوفي عنان، الروابط التاليّة على موقع الأمم المّتحدة الإلكتروني، أخبار الأمم المّتحدة:
«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsID=4886»
«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsID=3891»
«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews.asp?newsID=3896»

يُمكن القول إن تجربة النفط مقابل الغذاء كان لها انعكاسات على عمل الأمم المتّحدة بشكلٍ عام، تجلّت في لفت الانتباه إلى أهمية إجـراء إصـلاحاتٍ إداريـةٍ ووظيفيةٍ في هيكلية الأمم المتّحدة، ناهيك عن أنّه شكّل نقطةً هامةً في سجل دور التأثيرات السياسيّة في عملها. أما على صعيد دورها في تلافي آثار العقوبات، فإنّها لم تكن على سويّة الآمال المعقودة عليها، بل إن التفكير بشأنا سرعان ما انصرف إلى مسائل المصداقيّة والنزاهة والتأثيرات السياسيّة على تنفيذ البرنامج.

وفي عام ٢٠٠٣ وُضع حدٌّ لدور الأمم المتّحدة المباشر في برنامج النفط مقابل الغذاء، وذلك من خلال القرار S/RES/1483 (2003) تـاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٢، لتتولى بعض الوكالات التابعة لها تسيير الأنشطة المرتبطة به. أمّا في عـام ٢٠١٠ فقد طالب مجلس الأمن في قراره S/RES/1958 (2010) بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٥ الأمين العام بوضع حدٍ للأنشطة المتبقية في إطار البرنامج كافة، مع الاحتفاظ بمبالغ محددةٍ من حساب الضمان حتى كانون الأول من العام ٢٠١٦ لتلبية متطلبات إنهاء البرنامج، وتعويضات الأمم المتّحدة وممثليها ووكالاتا والشركات المستقلة المتعاقدة معها[١]، **لتُطوى بذلك صفحة برنامج هو الأضخم مالياً من بين الـبرامج الـتي أشـرفت عليـها الأمم المتّحدة، وبالوقت نفسه كان الفضيحة الماليّة الأكبر في تاريخها.**

١- خصص القرار مبلغ (٢٠) مليون دولار لأغراض إنهاء البرنـامج و(١٣١) مليـون دولار لأغراض التعويض المشار إليها أعلاه، على أن يحوّل المبلغ الباقي إلى الحكومة العراقيّة مـع حلـ ـول ٢٠١٦/١٢/٣١. انظـ ـر في ذلـ ـك الفقـ ـرتين (٤) و(٥) مـ ـن القرار(2010)S/RES/1958.

ثانياً- تقييم برنامج النفط مقابل الغذاء، وتحديد فعاليّة الاستثناءات الإنسانيّة:

١- تأثير برنامج النفط مقابل الغذاء على الأوضاع الإنسانيّة في العراق:

أكّدت الأمم المتّحدة مراراً أن هذا البرنامج، لا يُقصد به أن يكون بديلاً عن النشاط الاقتصاديّ الطبيعيّ للعراق، بل نظرت إليه على أنّه أمـرٌ لا بـدّ منـه في مواجهة الأوضاع الإنسانيّة الناجمة عن العقوبات الاقتصاديّة[١]. وقد أكّدت تقـارير عدة صادرة عن الأمم المتّحدة أن هذا البرنامج بمثابة صمام أمـان للحيلولـة دون زيادة التدهور في الخدمات العامة والهياكل الأساسية في مجالات عدة، حيث عمل على تحسين إمكانيّة الوصول إلى السلع والخدمات الإنسانيّة، لكن في الوقت ذاته لم يكن تأثيره حاسـماً في معالجة الآثار السلبيّة للعقوبات[٢].

أما لجنة التقصي المستقلة والمُشكّلة للتحقيق في التجاوزات التي شـهدتا إدارة وتنفيذ البرنامج (IIC, 2005)، فقد عملت على تشكيل فريقٍ عاملٍ يعمل تحـت ولايتها لتقييم مدى نجاح برنامج النفط مقابل الغذاء، في إنجاز هدفـه الرئيسـي المتمثل في تدارك الآثار السلبيّة لعقوبات الأمم المتّحدة على العراق[٣]. وقد اعتمـد

١- انظر على سبيل المثال الملاحظات الواردة في وثيقة الأمم المتّحدة S/2002/1239 تـاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢ المتضمّنة تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عملاً بالفقرتين (٧) و(٨) من القرار S/RES/1409(2002).

٢- فعلى سبيل المثال رغم ارتفاع القيمة الغذائية منذ بداية تنفيذ البرنامج حتى (٢٢٠٠) كيلو سعري فإن ٦٠% من سكان العراق كانوا من أفقر فقراء البلد، واعتمدوا علـى سـلال التغذية الشهرية لتلبية جميع احتياجات الأسرة، انظـر وثيقـة الأمـم المتّحـدة رقـم S/2002/1239 تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢ المتضمّنة تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عمـلاً بالفقرتين (٧) و(٨) من القرار S/RES/1409(2002).

٣- ضم الفريق العامل عدداً من الباحثين المستقلين في مجالات متنوعة ومـن مراكـز بحثيـة وأكاديمية متعددة.

الفريق في عمله أسلوب المقارنة بين حقبٍ ثلاث مرّت على العراق، أولها حقبة ما قبل حرب الخليج، وثانيها حقبة عقوبات الأمم المتّحدة قبل البدء بتنفيذ برنـامج الـنفط مقابل الغذاء، أما ثالثها فحقبة برنامج النفـط مقابـل الغذاء[١]. وتتّبع الفريق ملامـح الحياة العراقية والتغيّرات التي شهدتا عبر هذه الحقّب في مجالات اقتصاديّة واجتماعيّة متنوعة، وتوصّل إلى تواضع نجاحات البرنامج في الحدّ من آثار العقوبات. فعلى الرغم من أنّه وضع حداً لتفاقم تدهور فرص الحصول على الغذاء وتوزيعه لتلافي الوصول إلى درجة المجاعة، إلاّ أن نوعية الغذاء الذي قُدم في إطاره لم تكن ذات سوية عالّية، كما انتقد الفريق آليّة التوزيع التي شهدها البرنامج والإجراءات البيروقراطية من قبل لجنـة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/661 (1990)[٢].

ورد الفريق العامل الإخفاقات التي شهدها برنامج النفط مقابـل الغـذاء إلى سببين رئيسيين:

السبب الأول: آليّة التفكير قصير المدى التي بُني على أساسها البرنامج، لذلك يُلاحظ أنه عالج مشكلات الشعب العراقيّ الناجمة عن العقوبـات بأبسـط مـا تستحق. فقد كان يجب أنْ يتم تصميمه بشكلٍ يتلاءم مع المدة التي من المقدّر له أنْ يستمر خلالها، كما كان من اللازم أنْ يُكرّس لمعالجة مواضيع أكثر أهميـة مثـل استعادة القدرة الإنتاجية للقطاعات العراقية وإصلاح البنية التحتية[٣].

١- تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة، ص٢، متوفر على الموقـع الإلكتـروني الخاص باللجنة على الرابط التالي:
«http://www.icc-offp.org/documents/Sep05/WG_Impact.pdf»

٢- تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة، المرجع السـابق، ص ٤٠- ص ١٧٧- ص١٧٨.

٣- تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة، المرجع السابق، ص ١٧٩.

أما **السبب الثاني** فهو الموقف الدوليّ من الحكومة العراقيّة والذي يقوم على ضمان من عدم وصول العملة الصعبة إليها[١].

وتتجلّى ثمرة أعمال الفريق العامل في النتيجة التي خلص إليها، والمتمثلة في فشل أيّ خيار قائم على أساس فرض عقوبات اقتصاديّة شاملة مع إمكانيّة تخفيف آثارها عن طريق الاستثناءات الإنسانيّة[٢].

ويُمكن القول إنّه في الوقت الذي كان فيه منتظرٌ من برنامج النفط مقابل الغذاء، أن يخفف محنة الشعب العراقي ويُشكّل درعاً في وجه أقسى نظام للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، كان هذا البرنامج فرصةً للكشف عن مواطن الخلل في عمل الأمم المتّحدة، فأطلّ من جديد دور التجاذبات السياسيّة الذي تجلّى في تأثير الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن على عمل لجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/661 (1990) عن طريق عضويتها في هذه اللجنة. كما كشف عن الفساد الإداريّ المتغلغل في البنية الداخليّة للأمم المتّحدة، عندما أضحى هذا البرنامج سلسلة فساد ممتدة من بغداد إلى نيويورك.

٢- مدى فعاليّة الاستثناءات الإنسانيّة في الحد من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

رافقت الاستثناءات الإنسانيّة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة منذ نشأتها، ولم تستطع أن تخفف من وطأة الآثار السلبيّة لهذه العقوبات إلا نسبياً، وحتى في أفضل حالاتها، لم تعوّض عن أضرارها المروعة، إلى الحد الذي دفع إلى وصفها على أنّها

١- تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة، المرجع السابق، ص١٧٩.

٢- تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة، المرجع السابق، ص ١٨١.

"محاولة عقيمة لتخفيف الكوارث"[١]. ومرد هذا الرأي إلى خيبة الأمل الناجمة عن استقراء نتائج تطبيق هذه الفكرة، إذ يُمكن القول إن فكرة الاستثناءات الإنسانيّة غير قادرةٍ على التدارك الكامل للأخطاء الموجودة أصلاً في نظام العقوبات، لكن مع ذلك يُمكن الاستفادة من هذه الاستثناءات عن طريق تطوير واقع عملها من خلال التركيز على النقاط الآتيّة:

- تحسين إجراءات إدارة لجان العقوبات للاستثناءات الإنسانيّة، وهو ما يتطلب بشكلٍ رئيسي الحرص على دقة وشفافية هذه الإجراءات من جهة، وتبسيطها فيما يتعلق بالحالات المستعجلة من جهة أخرى.

- التركيز على تقييم العناصر الموجودة في بيئة فرض العقوبات، ولاسيّما التقييم الأولي (preassessment)، وهو ما يساعد على تصميم الاستثناءات الإنسانيّة بشكلٍ جيّدٍ.

- الحد من التأثيرات السياسيّة على سير عمليّة تصميم وتنفيذ الاستثناءات الإنسانيّة، والتي تظهر إمّا في مرحلة إعداد قرارات مجلس الأمن المتعلقة بها أو عن طريق تأثيرات الدول دائمة العضويّة في المجلس على عمل لجان العقوبات.

وصفوة القول إنّه مهما كان مقدار الجهد المبذول في تحسين **واقع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة من خلال الاستثناءات الإنسانيّة، إلاّ أن هذه الفكرة ستبقى قاصرة عن القضاء على أيّ خلل متأصل** في **نظام العقوبات** بحدّ ذاته**، وبدلاً من محاولة ترميم نظام العقوبات بوجود هذه الاستثناءات، رأى بعض القانونيّين ضرورة إعادة النظر** في **هذا النظام** بحدّ ذاته**، الأمر الذي** تجسّد **حسب رأيهم من خلال فكرة العقوبات الذكيّة.**

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص١٥.

المطلب الثاني

العقوبات الذكيّة والحدّ من الآثار السلبيّة

للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان

أحدثت فكرة العقوبات الذكيّة ثورةً في واقع عمل مجلس الأمن، تبنى من خلالها أسساً جديدةً لفرض عقوباته الاقتصاديّة، على أمل أن تُشكل حلاً توفيقياً يستطيع من خلاله الإبقاء على هذه العقوبات كوسيلة في يد مجلس الأمن لأداء مهامه. مع تخطي الانتقادات التي واجهتها هذه العقوبات نتيجة انعكاساتا السلبيّة على حقوق الإنسان، وهذا االمطلب يُسلّط الضوء على عمل مجلس الأمن من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم العقوبات الذكيّة.

الفرع الثاني: جدوى العقوبات الذكيّة في ضوء عقوبات مجلس الأمن على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان.

الفرع الأول

مفهوم العقوبات الذكيّـة

رافق ظهور العقوبات الذكيّة طرح تساؤلاتٍ عديدة حول عمل مجلس الأمن وقدرته على تطبيقها والاستفادة منها، وهو ما دفع إلى ظهور مبـادراتٍ دوليّـةٍ عديدةٍ لمساعدة مجلس الأمن على أداء مهمته المتمثلة في تبني هذه الفكـرة علّهـا تكون وسيلة لإصلاح نجه في مجال العقوبات.

أولاً- آليّة عمل العقوبات الذكيـّة:

١- دوافع ظهور فكرة العقوبات الذكيـّة:

يُمكن وصف نظام عقوباتٍ يعتمده مجلس الأمن، بأنّه ذو تصميمٍ "ذكيّ" إذا ما نجح في تحقيق هدفين في آنٍ واحدٍ:

الهدف الأول: تجنّب الانعكاسات السلبيّة للعقوبات، سواءً على الشـعب في الدّولة المستهدفة أم على الدول الأخرى التي تتكبد خسائر من وراء التزامها بتنفيذ قرارات العقوبات.

الهدف الثاني: الفعاليّة، أي مدى نجاح العقوبات في تحقيق الهدف الذي يسعى مجلس الأمن لتحقيقه من خلالها.

وبما أن مضمون الهدف الأول قد تمّ تناوله عند دراسة آثار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان، وعلى اقتصاد الدول الأخرى الملتزمـة بوضـع هـذه العقوبات حيّز التنفيذ[١]. لذا يبقى التعرف على فعاليتها، حيث تعددت المعـايير الـتي طُرحت لتقييم فعاليّة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ولتتمثل إجمالاً بما يلي:

١- انظر ماورد حول الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة علـى حقـوق الإنسـان ص٣٩٦، ومابعدها، حول الانعكاسات السلبيّة على الدول الأخرى ص٣٣٢، وما بعدها.

- مدى نجاح العقوبات في حثّ الهدف على تغيير سلوكه، ولو جزئياً.

- مدى مساهمة العقوبات في دفع عمليّة التفاوض مع الهدف.

- مدى نجاح العقوبات في فرض نوعٍ من العزلة على الهدف وإضعافه.

إن نظرةً على عقوبات مجلس الأمن تدلّ على أن فعاليتها قد تفاوتت، وحتى في الحالة التي يُمكن تصنيفها كحالةٍ ناجحةٍ، كان هذا النجاح جزئياً، أي كان للعقوبات مساهمةً في تحقيق الهدف، ولم تكن السبب المركزي في ذلك. ففي حالة العقوبات التي فُرضت على يوغسلافيا الاتحاديّة في الفترة الواقعة ما بين (١٩٩٢-١٩٩٥) تجلى أثرها في دفع عمليّة التفاوض على اتفاق دايتون للسلام. أمّا العقوبات التي استهدفت حركة يونيتا (UNITA) الأنغولية فقد تجلّى دورها في إضعاف هذه الحركة عن طريق العزلة التي فرضتها على أعضائها.

لكنّ حالاتٍ أخرى أظهرت عقوبات مجلس الأمن كأداةٍ هزيلةٍ معدومة الفعاليّة، كما في حالة النزاع بين إثيوبيا وإريتريا، حيث أتت في مرحلةٍ متأخرةٍ من النزاع بين هاتين الدولتين، ولم تتح لها الفرصة لتساهم حتى ولو جزئياً في حلّه.

وقد كشفت دراسة مقارنة أجراها كلّ من جورج أ. لوبيز وديفيد كورترايت[١] شملت أربع عشرة حالةً من العقوبات التي فرضها مجلس الأمن **بين عامي (١٩٩٠ - ٢٠٠١)**، عن أن هذه العقوبات قد حققَت الهدف منها في خمس

١- هما أستاذان في معهد كروك لدراسات السّلام "Krok Institute" في جامعة نوتردام الأمريكيّة، واللذان كانت لهما مساهماتٍ واسعةٍ في دراسة الجدوى من العقوبات سواء من خلال المشاركة في فعاليات عدة نظمتها الأمم المتّحدة أم من خلال المشروع البحثي المتخصص بالعقوبات الذي أطلقه معهد كروك بالتعاون مع مراكز أبحاث أخرى بعنوان "Sanctions and Security" ، انظر حول هذا المشروع الموقع الإلكتروني التالي:
«http://www.sanctionsandsecurity.org»

حالاتٍ فقط من أصل أربع عشرة حالة، هي العراق وليبيا ويوغسلافيا الاتحاديّة (١٩٩٢-١٩٩٥) وأنغولا وكمبوديا[١]. في حين كان هدفها معدوماً أو يكاد لا يُذكر في الحالات الباقية التي شملتها هذه الدراسة، ألا وهي هايتي والسودان وسيراليون وأفغانستان وإثيوبيا وإريتيريا وليبيريا والصومال وراوندا ويوغسلافيا (١٩٩٨- ٢٠٠١)[٢].

وأهم ما أوضحته هذه الدراسة أنه في حالتين من الحالات التي صُنفت فيها العقوبات على أنها فعّالة، ولو جزئياً، كانت ذات طبيعة شاملة (Comprehensive) ألا وهي حالة العراق، وحالة يوغسلافيا الاتحاديّة (١٩٩٢- ١٩٩٥)، وهي الحالات التي سجلت أعلى معدلات من الآثار السلبيّة على الجوانب الإنسانيّة للشعب في الدّولة المستهدفة، بل وحتى على اقتصاد الدول الأخرى.

إن نتيجةً كهذه تدفع إلى تساؤلٍ مفاده: ***هل من الضروري وجود تناقض بين قدرة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على تحقيق الهدف الذي أراد مجلس الأمن أن يصل إليه عن طريقها وبين تأثيراتها على شعب الدّولة المستهدفة وعلى الدول الأخرى؟ أي هل فعاليّة العقوبات ونجاحها في تحقيق أهدافها رهنٌ بفشلها من الناحية الإنسانيّة؟***

١- في حالة كمبوديا لم يفرض مجلس الأمن فعلياً أيّة عقوبات، بل هدد باتخاذ تدابير تتمثّل بتجميد ممتلكات حزب كمبوتشيا الديمقراطية في الخارج في حال عرقلته لجهود السّلام في كمبوديا. كما اكتفى بتأييد التدابير المتخذة من اللس الوطنيّ الأعلى والمتمثّلة بحظر تصدير جذوع الأشجار، ودعاه إلى اتخاذ تدابير مماثلة فيما يتعلق بالمعادن والأحجار الكريمة حفاظاً على الموارد الطبيعية الكمبودية ومنعاً من استغلالها لأغراض سياسية. انظر الفقرات (١١-١٣- ١٤) من قرار مجلس الأمن S/RES/792(1992) تاريخ ١٩٩٢/١١/٣٠.

2- David Cortright & George. A. Lopez, Assessing Smart Sanctions: Lessons from 1990s, in: "Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft", Edited by David Cortright & George. A. Lopez ,Rowman &Littlefield publisher-INC, Maryland, 2002, p.7- 8.

إن تساؤلاً كهذا أدى إلى ظهور فكرة العقوبات الذكّية كردّة فعـلٍ علـى الإخفاقات التي شهدتا العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على مستوياتٍ متعددةٍ، فمن جهة الانعكاسات السلبيّة على شعب الدّولة المستهدفة بالعقوبات، ومـن جهـة أخرى الانعكاسات السلبيّة على الدول الأخرى نتيجـة التزامهـا بتنفيـذ هـذه العقوبات، ناهيك عن ظهور هذه العقوبات كأداةٍ عديمة الجدوى عندما لا تتمكن من تحقيق الغرض الذي فُرضت من أجله.

٢- أهمّية اختيار الهدف في إعمال العقوبات الذكّيـة:

يقوم جوهر العقوبات الذكّية على الدّقة في اختيار الهدف الذي تتوجه إليـه هذه العقوبات، وهو ما دفع إلى الإشارة إليها بالعقوبات ذات الأهداف الموجهـة (Targeted Sanctions)، ويُمكن أن يتمثّل هذا الهدف بالآتي:

أ- الأشخاص الطبيعيون أو الاعتباريـون: حيـث يتوصـل مجلـس الأمن إلى تحميلهم مسؤولية السلوك الذي يُشكل إحدى حالات المادة (٣٩) مـن ميثاق الأمم المتّحدة، أي تديداً للسلم والأمن الدوليّين،أو خرقاً لهما أو ارتكـاب جريمة العدوان. كأن يكونوا أعضاء في حكومة دولةٍ ما أو هيئاتٍ تابعـةٍ لهـا، أو أعضاء في حزب أو تنظيم معّين، وما يرتبط بؤلاء من هيئاتٍ ذات صلةٍ بإدارة أو تمويل أو تنفيذ هذا السلوك[١]. عندئذٍ يكون الغرض من العقوبات فرض نوعٍ مـن

١- استهدف مجلس الأمن في وقتٍ مبكرٍ من تاريخه مع العقوبات حكومة روديسيا الجنوبيّـة، رغم أنّ استهداف الأفراد بالعقوبات لم يكن متصوراً في ميثاق الأمم المتّحدة، إلاّ أنّ توجه هذا لم يتخذ شكلاً واضحاً يلفت الانتباه إليه كأحد أساليب عمل مجلس الأمـن، إلاّ في نهاية التسعينات من القرن الماضي، انظر في ذلك:

Noah Birkhausesr, Sanctions of the Security Council Against Individuals: Some Human rights Problems, European society of international law, p1, Available at European Society of International Law Website:
«http://www.esil- sedi.eu/publi_search.php»

العزلة على هؤلاء الأشخاص عبر تقييد تحركاتهم، أو الحدّ من الموارد الماليّة التي يملكون التصرف بها. وهو ما قد تفي به تدابير كتلك التي تتضمن منع السفر، أو فرض قيود على حركة الملاحة الجوّية، أو تجميد الأصول والموارد الماليّة.

شكّل هذا النوع من العقوبات نقلةً نوعيةً وحقيقيةً في عقوبات مجلس الأمن، ولاسيّما مع ظهور مجالاتٍ جديدةٍ تنامى في إطارها عمل الأمم المتّحدة، كمكافحة الإرهاب وملاحقة مرتكبيه وغيره من الجرائم الدوليّة التي يُمكن نسبتها لأشخاصٍ معيّنين. وهو ما يدفعنا إلى البحث عن نقطتين هامتين لطالما تمّ طرحهما بشكلٍ متلازم ألا وهما مركز الفرد في القانون الدوليّ ومسؤوليته القانونيّة الدوليّة.

- العلاقة بين العقوبات الذكية التي تستهدف أفراداً ومركز الفرد في القانون الدوليّ:

يدفع التوجه الجديد لمجلس الأمن في عقوباته إلى التساؤل ***عن إمكانيّة عدّ استهداف هذه العقوبات لأفرادٍ معيّنين نقطةً إيجابيةً لصالح ترسيخ مركز الفرد كأحد أشخاص القانون الدوليّ؟***

وهنا لا يُمكن الإجابة بالإيجاب، لأنّ الدول هي المخاطبة بقرارات مجلس الأمن التي تفرض هذه العقوبات، وهي التي تقوم بتنفيذها عن طريق سلطاتها الداخليّة. وبالتالي لا ترتب هذه القرارات أيّ حقوق أو أيّة واجبات مباشرةً على الأفراد، وهو ما يُعدّ من مقتضيات الشخصية القانونيّة، بل يقتصر الأمر على كون الفرد موضوعاً لهذه القرارات، إلاّ فيما يتعلق بما تتضمنه من استثناءاتٍ مستوحاةٍ من أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان، هذه الأحكام التي شكّلت ركيزةً في نطاق الاعتراف للفرد بالشخصيّة القانونيّة الدوليّة.

وإذا كانت العقوبات الذكّية التي تستهدف الأشخاص الطبيعـيين، لا تُقـدّم جديداً على صعيد إقرار الاعتراف بالفرد كأحد أشخاص القانون الدوليّ، إلاّ أنّـه يجب البحث فيما تقدّمه على صعيد تطوير أحكام مسؤوليته القانونيّـة الدوليّـة وآليات إعمال هذه المسؤوليّة[١].

١- أنكر اتجاه فقهي على الفرد صفته كأحد أشخاص القانون الدوليّ العام، وتمثـل هـؤلاء بأنصار المدرسة الوضعية، الذين يرون أنّ الفرد ما هو إلا موضوع للقـانون الـدوليّ، لا شخصاً من أشخاصه، ويتبنى أنصار هذا الاتجاه الفقهي، من أمثال أنزيلـوتي وتريبيـل، مذهب ازدواجية القوانين الذي يتمثّل بوجود نظامين قانونيّين، وطنيّ ودوليّ، لكلّ منهما مصادره وأشخاصه. وما يكفله القانون الدوليّ من حقوق للفرد، ولا تدخل حيّز النفاذ إلا عند إقرار الدّولة المعنية لها. وبالتالي تظلّ الدّولة صاحبة الشخصـيّة القانونيّـة الدوليّـة الوحيدة، ويُمكن للفرد أن يكون شخصاً غير مباشر في القانون الدوليّ العام، فإذا كانت الدّولة موجودة لأجل الفرد وللعمل لمصلحته، فإنّ الفرد يتمتع بحقوقه وواجباته من خلال الدّولة، ويبقى شخص غير ظاهر والدّولة هي الشخصية الدوليّة الوحيدة. في حين يـرى أنصار المدرستين الاجتماعيّة والواقعيّة، أنّ الفرد هو الشخص الوحيد في القانون الـدوليّ، أمّا الدّولـة فلا تتمتع بالشخصية القانونيّة الدوليّة، وليست إلا وسيلة قانونيّـة لتحقيـق المطالب، من رواد هـذا الاتجـاه Lean Duguit الذي يرى أنّ الأفراد يضعون القـانون ويخضعون له في الوقت ذاته. ويذهب أنصار المدرسة الحديثة إلى أن الدول والأفراد هـم أشخاص القانون الدوليّ، فالقانون الدوليّ قد يتضمن قواعد معينة يُشكّل الفرد موضـوعاً مباشراً لها، كما في حالة اتفاقية منع جريمة إبادة الجنس والمعاقبة عليها للعام ١٩٤٨، أو قد يُنشئ لهم حقوقاً و التزامات ينجم عنها خضوعهم للمحاكمة في حال خرقـه، كمـا في المعاهدات والمواثيق الدوليّة حول حقوق الإنسان. لمزيد من التفاصيل انظر: د.إبـراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّـة عنـها"، مرجـع سـابق، ص٨٤٤- ٨٤٥، ود. يوسف حسن يوسف، "القانون الجنائيّ الدوليّ ومصادره"، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونيّة، د.م.ن، ٢٠١٠، ص٢٧.

- العقوبات الذكيّـة التي تستهدف الأفراد ومفهوم المسؤولية القانونيّة الدوليّة للفرد:

تترتب المسؤوليّة الشخصيّة عن الجريمة الدوليّة، عندما يأتي فرد ما بسلوكٍ يُهدد مصلحة يحميها القانون الدوليّ، ولقد شهد إقرار هذه المسؤولية جولاتٍ من الجدل القانونيّ، متأثراً بشكلٍ كبير بتحديد مركز الفرد في القانون الدوليّ، ومدى الإقرار به كأحد أشخاصه. ولعلّ لمحة موجزة عن أبرز محطات تطوّر المسـؤوليّة الجنائيّـة الفرديّة، تُفيد في تقدير مدى إمكانية النظر إلى هذه العقوبـات كإحـدى هـذه المحطات.

كان هناك اتجاه فقهيّ متمثّل بأنصار المدرسة الوضعيّة، أنكر إمكانية تمتع الفرد بالشخصيّة القانونيّة الدوليّة، وأكّد على أنّه يخضع لقانون دولته الوطنيّ. ممـا أدّى بذا الاتجاه إلى الاستنتاج بأنّ الفرد لا يُمكنه ارتكاب جرائم دوليّة، أو أيّ شـكل من أشكال الانتهاكات الدوليّة[1]. وبالتالي غياب إمكانية نسبة المسؤولية الدوليّة له، وحتى في حال تحميل فرد ما لهذه المسؤوليّة، فإنّ الأمر يبقى بيد دولتـه لتحاسـبه بموجب نظامها القانونيّ[2].

١- د. إبراهيم الدراجيّ، "جريمة العدوان ومدى المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة عنها"، مرجـع سـابق، ص ٨٤٢.

٢- وفي هذا السياق يرى كالسن أنه طالما أن الدّولة شخصٌ معنويٌ، يمارس تصرفاته عبر ممثليه من الأشخاص الطبيعيين فإنّه لا بدّ من خضوع هؤلاء إلى القضاء الوطنيّ، لأنّ القول بغير ذلك يعني تنازل الدّولة عن سلطاتا ومحاكمتها نفسها من قبل قضـاء غـير قضـائها. د.إبراهيم الدراجيّ، المرجع السابق، ص ٨٤٢.

لكنّ جانباً آخرَ من الفقه كان قد سلّم بوجود حقوقٍ وواجباتٍ للفرد بموجب أحكام القانون الدوليّ العام، وبالتالي بإمكانيّة أن يكون محلاً للمسؤولية الجنائيـة، ومن أنصار هذا الفريق أنصار المدرستين الاجتماعيّة والواقعية[١].

ورغم أن غروشيوس كان قد أطلق النداء منذ القرن السابع عشر في كتابه "الحرب والسّلم"، بضرورة إقرار المسؤوليّة المزدوجة لكلّ من الدّولة والفرد على حـدٍ سـواء، وذلك في وقتٍ كانت فيه الحرب تشتعل بين الكيانات الأوروبيّة، إلاّ أن حالة نـابليون بونابرت قد اعُتبرت أحد السوابق التي رسّخت هذا المبدأ، عندما ذهب قرار صادر عن القوى المتحالفة المنتصرة عام ١٨١٥ "إلى توصيفه على أنه خارجٌ عن العلاقات المدنيّـة والاجتماعيّة وعدوٌ للعالم" ليقرر نفيه إلى جزيرة هيلانة[٢].

ومع توقيع معاهدة فيرساي عام ١٩١٩، التي تطوّرت في كنفها بعض مبادئ القانون الجنائيّ الدوليّ، تابعت المسؤوليّة الجنائيّة الفرديّة ترسيخ دعائمها في بنيـة النظام القانونيّ الدوليّ، في ظل قناعات الفقهاء الذين ساهموا في إعداد هذه المعاهدة من أمثال Caloyunni و Ferry وBellot وPella وVabres، والمتمثلّـة بـأن الحرب ما هي إلا تخطيط وتنفيذ أفراد باسم الدّولة أو يعملون لحسابها، وبالتـالي لابدّ من معاقبتهم سواءً أمام القضاء الدولي أو الوطنيّ[٣].

١- من أنصار هذا الاتجاه الفقيه Pella الذي رأى أنّ القانون الدوليّ لاُيمكنـه أن يتجاهـل مسؤولية الأشخاص الطبيعيين الذين كان سلوكهم وراء ارتكاب الدّولة لأفعال تشـكّل جريمة دوليّة.

٢- يذهب جانب من الفقه إلى إعادة ظهور المسؤوليّة الجزائية للفـرد وتطبيقهـا إلى القـرن الخامس قبل الميلاد في صـقلية، أو إلى العـام ١٤٧٤ عنـدما تمّـت محاكمـة الأمـير Pierre Hergenbach أحد أمراء الراينز انظر في ذلك د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ٣٧٨

٣- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ٣٧٦.

إلا أن هذا الجدل القانونيّ حسم إلى حد كبيرٍ مع استقرار فكـرة المسـؤولية الجنائية الفردية في القانون الدوليّ، وذلك في ظلّ تطوّر المركز القانونيّ للفرد وأفول نجم أفكار القانون الدوليّ التقليديّ، الذي استبعد الفرد مـن مسـؤولية الالتـزام بأحكامه. ترافق ذلك بتبني المواثيق الدوليّة التي أقرّت حقوقاً له، وظهور المحـاكم الجنائيّة الدوليّة التي قامت على مبدأ مسؤوليّة الفرد، لتصبح الأفعال الـتي تُشـكّل انتهاكاً للقانون الدوليّ قابلةً لأن تُنسب للأفراد كما للدول[١].

إلاّ أن عدم وجود جهاز قضائيّ لوضع هذه المسؤولية حيز التنفيذ حـال دون محاكمة الإمبراطور غليوم الثاني بموجب المادة (٢٢٧) من هذه المعاهـدة، حيـث استندت هولندا إلى ذلك كأحد مبررات امتناعها عن تسليمه إلى الحلفاء[٢].

وتوالت إرهاصات هذه الفكرة إلى أن وجدت أجهزةٌ قضائيةٌ لوضـع هـذه المسؤولية حيّز التنفيذ سواء كانت ذات طابع مؤقت كمـا في حالـة نـورمبرغ وطوكيو ويوغسلافيا وراوندا أم ذات طابع دائـم كالمحكمـة الجنائيّـة الدوليّـة (ICC)[٣].

إذاً بما أن التدابير التي تنطوي عليها العقوبات الذكية تسـتهدف في بعـض حالاتا أشخاصاً طبيعيين، فإنّه من الممكن اعتبارها انعكاسـاً لمبـدأ المسـؤولية الشخصية أو شخصية العقوبة، وما شهده النظام القانونيّ الدوليّ من تطورٍ في هذا السياق.

١- د. علي جميل حرب، "نظام الجزاء الدوليّ"، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

٢- د. محمد عزيز شكري، القانون الدوليّ الإنسانيّ والمحكمة الجنائيّة الدوليّة، ورد ضمن "القـانون الدوليّ الإنسانيّ "آفاق وتحديات": ترسيخ دور القانون الدوليّ الإنسانيّ وآليات الحماية"، الجـزء الثالث، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٠٩.

٣- د. محمد عزيز شكري، المرجع السابق، ص ١٠٧.

ومن الجدير ذكره في هذا السياق طَرحُ جانبٍ من الفقه فكرة استبدال العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، بتفعيل مبدأ المسؤولية الجنائيّة الدوليّة الفرديّة، وذلك كوسيلةٍ للحد من آثارها السلبيّة، في ظلّ رفضهم للصيغ التجميليّة التي تمّ طرحها لإصلاح واقع هذه العقوبات، والتي تجلت بالعقوبات الذكيّة، كونها أثبتت "غباءها" من وجهة نظرهم. فمع وجود المحكمة الجنائية الدوليّة (ICC)، أصبح المجال مفتوحاً أمام محاكمة من تُنسب إليهم جرائم دوليّة، ولا داعي للجوء إلى العقوبات[1].

لكن لا بدّ من القول إنّه وفي ظلّ ميل مجلس الأمن إلى توجيه عقوباته نحو أشخاص محددين، يعدّهم مسؤولين عن الفعل المخالف للقانون الدوليّ، فإنّ الواقع لا يتفق مع ما سبق ذكره، بل يُمكن القول إن هذه العقوبات تتكامل مع عمل المحاكم الدوليّة، وعلى رأسها المحكمة الجنائية الدوليّة، دون أن تُشكّل هذه المحاكم بديلاً عنها، مثال ذلك العقوبات الأخيرة التي فرضها مجلس الأمن في قراره (2011) S/RES/1970 تاريخ ٢٠١١/٢/٢٦، على شخصيات ليبيّة متعددة على خلفية الأحداث الداخليّة التي شهدتا ليبيا، حيث رأى أن العنف المرتكب خلالها يصل إلى مرتبة الجرائم ضد الإنسانيّة، مقرراً إحالة الوضع إلى المدعي العام للمحكمة الجنائيّة الدوليّة[2].

إن من شأن هذه العقوبات بما اشتملت عليه من حظر سفر وتجميد للأصول الماليّة، أن تساهم في السيطرة على تحركات الأفراد المرتبطين بالأفعال التي تمّت إحالتها إلى المحكمة بقرار مجلس الأمن، والحد من هامش حريتهم. وبالتالي يتحقق

١- د. إبراهيم الدراجيّ، القانون الدوليّ الإنسانيّ والمصلحة الجنائيّة الدوليّة: كيف نجحنا في إنشاء المحكمة الجنائيّة الدوليّة، ورد ضمن "القانون الدوليّ الإنسانيّ "آفاق وتحديات": ترسيخ دور القانون الدوليّ الإنسانيّ وآليات الحماية"، الجزء الثالث، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٧٠- ١٧١.

٢- انظر ما ورد في الفصل التمهيدي حول العقوبات على ليبيا، ص٥٥، وما بعدها.

الغرض من القرار ألا وهو وقف "الانتهاكات المرتكبة ضـد المـدنيين ومحاسـبة مقترفيها"، ويكون ثمّة تكامل بين هذه العقوبات وعمل المحكمـة، دون أن يحـلّ أحدهما محل الآخر.

ب- سـلع محـددة: يرى مجلس الأمن أن سلعاً محـددةً أو مـردود التعامل بها، من شأنه أن يُساهم في استمرار، أو تصعيد السلوك الـذي فُرضـت العقوبات بسببه وتمثّلت هذه السلع في سياق تجربة مجلس الأمن بالنفط ومشـتقاته والماس والخشب والسلع التكنولوجية والسلاح[1]، لكنّ واقع عمل مجلس الأمن كان قد كشف بأن فرض العقوبات على سلعة ما قد لا يكون دائماً سياسـة موفقـة لإكسابها الطابع الذكيّ فقد تفاوتت النتيجة على النحو الآتي:

- بالنسبة لسلع مثل النفط ومشتقاته، أو الخشب ومنتجاته: كشفت عقوبات مجلس الأمن التي اتخذت هذا النمط عن عدم توفر طابع الذكاء المنشود تحقيقـه في هذه العقوبات، لسببٍ بسيطٍ يتمثّل في أن هذه المنتجات ما هي إلاّ موارد طبيعيّة. ومن الثابت أن للشعوب حقاً ثابتاً في السيادة والتصرف بمواردها الطبيعية، الأمـر الذي يجعل من استهداف هذه السلع أمراً غير مقبولٍ من قبل مجلس الأمن، ناهيك عن أن هذه العقوبات قد أثبتت انعكاساتٍ سلبّية على جوانب عدة من حقـوق الإنسان[2].

1- David Cortright & George. A. Lopez, Assessing Smart Sanctions: Lessons from 1990s, Op. cit., p.2.
كما في حالة العقوبات التي تناولت السلاح أو النفط ومشـتقاته النفطيـة أو المـاس أو الخشب، وإن كنا قد عرضنا بشيءٍ من التفصيل لأنواع هذه العقوبات كافة في الفصـل التمهيدي من هذه الرسالة، إلاّ أنّ الغرض من طرح هذا الموضوع في هذه المرحلـة هـو دراسة العقوبات الذكّية بحد ذاتها، ومدى تلبيتها للآمال التي عقدها عليها المجتمع الدوليّ.

٢- انظر ما ورد حول هذه الآثار ص٣٩٦، وما بعدها.

- يُمكن تأييد مجلس الأمن في عقوباته التي فرضت على الماس، كونها استهدفت تجارته غير الشرعية، وسعت إلى تنظيم التعامل به، كي لا يكون مصدراً لتمويل النزاعات المسلّحة غير الدوليّة، وبالتالي انصرفت نتائج العقوبات إلى الصفقات غير الشرعية، وهو ما يُمكن عدّه خطوة موفقة تُحسب للمجلس الأمن[١].

- أثبتت العقوبات المرتبطة بالسلاح أنّها الأوفر حظّاً في تجنب الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ولاسيّما في الحالات التي تُفرض فيها في مواجهة نزاعاتٍ مسلّحةٍ، وعلى وجه الخصوص ذات الطابع غير الدوليّ.

فإن لتوفر السلاح دوره في استمرار، وتصعيد هذه النزاعات. ومن ناحية التأثيرات السلبيّة على النواحي الإنسانيّة، فإنّ حظر استيراد أو تصدير السلاح لا يُمكن مقارنته بالتدابير التي تستهدف سلعاً ذات طابعٍ أكثر التصاقاً بالاحتياجات اليومية للشعب[٢].

لكنّ هذا الحظر لم يكن بذه المثاليّة في تطبيقه من قبل مجلس الأمن، فإذا ما تناسينا أن مجلس الأمن لم يفرض عقوبات على دولةٍ، يُمكن أن تُصنف على أنّها دولة مصدرة للسلاح، مع ما تحمله هذه الصفة من دلالاتٍ على الصعيد الدوليّ. يكفينا تذكّر أنه عندما أصدر قراريه S/RES/713 (1991) و(1991) S/RES/724، كان هدفه فرض حظر على توريد الأسلحة والمعدات العسكريّة إلى يوغسلافيا الاتحاديّة، لمنع امتداد القتال إلى مناطق أخرى في البلقان وجنوب أوروبا. لكن مع تغير واقع هذه الدّولة وبدء تفككها إلى عدة دول، ومع إعلان جمهورية البوسنة والهرسك استقلالها واعتراف المجتمع الدوليّ بها، وقبولها

١- مثال هذه العقوبات القرار S/RES/1521(2003) الفقرة (٦) بشأن ليبيريا، والقرار S/RES/1306(2000) (الفقرات ألف/ف)، بشأن سيراليون.

2- Ken Epps, United Nations Arms Embargoes, Op. cit., p.9.

عضواً في الأمم المتّحدة، أصبح هذا الحظر يُشكّل قيداً خطيراً على حقّ هذه الدّولة في ممارسة حق الدفاع الشرعيّ عن نفسها، وترجيحاً لكفة الجانب الصربيّ في النزاع، ولاسّيما في ظل تفوقه العسكريّ؛ إذ أن مخازن الجيش اليوغسلافي الاتحادي كانت بحوزته، ناهيك عمّا قامت به العديد من الدول من تزويدٍ للصرب بالسلاح خلافاً لقرارات الأمم المتّحدة، الأمر الذي أدى إلى إصدار مجلس الأمن العديد من قراراته لوقف النتائج الكارثية للمعارك غير المتكافئة والمذابح المرتكبة من قبل الجيش الصربي بحقّ البوسنيين[١].

ثانياً- تطوّر العقوبات الذكيّة من خلال الجهود الدوليّة:

عوّل المجتمع الدوليّ الكثير من الآمال على فكرة العقوبات الذكيّة لإصلاح واقع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، الأمر الذي أدّى إلى ظهور العديد من المبادرات الدوليّة التي تناولت هذه الفكرة من زوايا مختلفة، وألقت الضوء على نواحٍ متعددةٍ سواءً من حيث عمليّة اتخاذ القرارات بحدّ ذاتها أم من حيث تنفيذها.

١- عمليّة إنترلاكن (Interlaken Process):

أ- مضمون عمليّة إنترلاكن:

دفع الاهتمام المتزايد باستخدام العقوبات الذكيّة الحكومة السويسريّة إلى إطلاق مبادرةٍ بدف توضيح بعض جوانب عمل هذه العقوبات، فاختارت التركيز على العقوبات الماليّة ذات الأهداف الموجّهة، وكانت عمليّة إنترلاكن، نسبةً إلى المدينة السويسريّة التي شهدت أعمالها، أول مبادرةٍ لدراسة جدوى هذه العقوبات،

١- د. حسن نافعة، "الأمم المتّحدة في نصف قرن: دراسة في تطوّر التنظيم الدوليّ منذ ١٩٤٥"، مرجع سابق، ص٣٦٠.

وأتت هذه المبادرة استجابةً لنداءات الأمين العام السابق للأمم المتّحدة كوفي عنان بتفعيلها.

وشهدت هذه المبادرة مشاركة خبراءٍ من الأمم المتّحدة، وبعـض المنظمـات الدوليّة الأخرى، وممثلين عن قطاعات حكوميّة وغير حكوميّة وأكاديميين، بـدف مناقشة التحديات التي تواجه تطبيق العقوبات الماليّـة ذات الأهـداف الموجّهـة ومتطلبات تطبيقها. وتضمّنت عقد مؤتمرين، عُقد المؤتمر الأول في آذار من العـام ١٩٩٨، وركّز على المتطلبات الفنّية لفرض هذه العقوبات، ولاسيّما تحديد أهدافها بشكلٍ واضحٍ، بما يؤدي إلى تعزيز قدرة مجلس الأمن على التحكم بالأصول الماليّة، كما تناول هيئات الأمم المتّحدة العاملة في هذا المال[1]. أما المؤتمر الثاني فقد عُقـد في آذار من العام ١٩٩٩ وركّز على مسألة تنفيذ العقوبات الماليّة ذات الأهـداف الموجهة على الصعيد الوطنيّ، حيث أدى افتقار بعض الدول إلى النصوص التشريعية الوطنيّة المناسبة أو الاختلاف في آليات التنفيذ إلى ثغرات في عمليّة التنفيذ، وهـو الأمر الذي قد يؤثر على فعاليّة العقوبات أو يفرّغها من مضمونها[2].

ب- أهم إنجازات عمليّة إنترلاكـن:

- تقديم نصّ قانون وطنيّ نموذجيّ لوضع قرارات مجلس الأمـن بفـرض عقوبات ماليّة ذات أهداف موجّهة حيّز التنفيذ: ويُمكن للدول أن تستهدي بذا النصّ عند صياغة تشريعات وطنية تضمن وضع التزاماتا الدوليّة حيّـز التنفيـذ.

1- UN Sanctions Reform, A Workshop Sponsored by the Government of Switzerland, Geermany & Sweden, In Cooperation with the UN Secretariat, (2-3 May 2003) Published by Watson Institute for International Studies, 2003.

2- Targeted Financial Sanctins: A Manual for Design and Implementation, Op.cit, part 1 & part 2.

ويتألف هذا النصّ النموذجيّ من خمس مواد، أولها تضمّنت الغـرض مـن هـذا القانون، وثانيها بيّنت نطاقه الزمني، وانصـرفت ثالثهـا إلى النطـاق الإقليمـي والشخصي لأحكامه، وتضمّنت المادة الرابعة منه إمكانية فرض عقوبات على خرق أحكامه أو التهرب من تنفيذها، أما المادة الخامسة منه فبيّنت سمو أحكامـه علـى غيرها من الالتزامات، كونه يُمثّل تنفيذاً لالتزام دوليّ بموجب ميثاق الأمم المتّحدة[1].

- تقديم صيغة نموذجيّة لقرارات مجلس الأمن التي تتضمن عقوبات ماليّـة ذات أهداف موجّهة: وذلك كحصيلة المناقشات والآراء التي شهدتا هذه العمليّة، والتي أسفرت عن تصورٍ عامٍ، لما يجب أن يكون عليه قرار مجلس الأمن، وما يجب أن يحتويه شكلياً أو موضوعياً[2].

٢- عمليّة بون – برلين (Bonn- Berlin Process):

أ- مضمون عمليّة بون- برلين:

انطلقـت هـذه المبـادرة الدوليّة عـام ١٩٩٩ برعايـة الحكومـة الألمانيـة والأمانـة العامـة للأمـم المتّحدة ومركز بـون الدوليّ للتغيـير في ألمانيـا (Bonn International Center for Conversion)، وتناولت ثلاثـة محاور من العقوبات الذكية تمثّلت بتلك العقوبات ذات الصلة بمنع السفر والقيـود

1- Targeted Financial Sanctins: A Manual for Design and Implementation, Ibid., p.84.

٢- على رأسها الاستثناءات أو الإعفاءات الاستثنائية وواجبات الدول والمنظمات الدوليّـة، وتكوين ومهام لجنة العقوبات وآليّة إدراج وشطب الأسماء من قوائم العقوبـات، وآليّـة الرقابة ومتابعة عمليّة التنفيذ. وكذلك وجود نصّ خاصّ يتضمن شروط رفع العقوبـات، كأن يتمّ ربطها بمدة زمنية محددة أو بسلوك صادر عن الجهة المستهدفة، انظر في ذلك:
Targeted Financial Sanctins: A Manual for Design and Implementation, Ibid., p.50.

على حركة الملاحة الجوّية وحظر السلاح، وانعقد في إطارها العديد من الحلقات الدراسية وورشات العمل، التي ضمّت عدداً من الخبراء من قطاعاتٍ حكوميّة وغير حكوميّة ومن الأوساط الأكاديميّة[١]، وتوزّع العمل ضمن هذه المبادرة على أربعة فرقاء عمل[٢]:

الفريق الأول: مهمته البحث في عقوبات منع السفر والملاحة الجوية، ووضع اقتراحاتٍ لصيغةٍ نموذجيةٍ لقرارات مجلس الأمن، ومبادئ للتنفيذ على الصعيد الوطنيّ.

الفريق الثاني: مهمته البحث في حظر السلاح، وتقديم اقتراحات لجعله أكثر فعاليّة.

الفريق الثالث: تخصص في وضع صيغة نموذجية لقرار حظر السلاح.

الفريق الرابع: مهمته إيجاد وسائل لمراقبة تنفيذ حظر السلاح.

وسعت هذه العمليّة إلى التركيز على التفاصيل الفنية أكثر من التفاصيل السياسيّة التي رغم أهميّتها، يجب ألا تُغيّب الجانب الفنيّ، وذلك نتيجة الطبيعة الخاصّة لهذه العقوبات.

ب- أهم إنجازات عمليّة بون - برلين:

- بالنسبة لقرارات مجلس الأمن: أكّدت هذه العمليّة على أهمية التوصّل إلى لغة نموذجية للقرارات، مما يؤدي إلى تلافي العديد من المشكلات المتعلقة بالتفسير وبالتالي التنفيذ، وهو ما أدى إلى وضع قرارٍ نموذجي خاص بكلّ فئةٍ من فئات العقوبات التي تناولتها هذه المبادرة. ومن الأمثلة على النقاشات التي دارت ضمنها بالنسبة لمنع السفر، خلص المشاركون إلى أنّه من الأفضل أن يتمّ استخدام هذا

1- Summary of the Bonn- Berlin Process, Watson Institute for International Studies, Brown University, Targeted Sanctions Project,p1. available at The Bonn-Berlin process website:
«http://www.smartsanctions.de»

2- Michael Brzoska, Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the Bonn- Berlin Process, Op. cit.

المصطلح (Travel Ban) عوضاً عن منع التأشيرة (Visa Ban)، الذي يؤدي إلى إفلات العديد من الحالات من المنع في الدول التي تلغي شرط الحصول على تأشيرة للدخول إلى أراضيها، وذلك في حالة الاتفاقيات الثنائية بين الدول، وفي حالة العقوبات المنطوية على قيود على حركة الملاحة الجوية، كإغلاق مكاتب الخطوط الجوّية، ولا بدّ من إعطاء مهلة زمنية كافية لعودة الطائرات المشمولة بالحظر إلى بلدها. أمّا عن القرار النموذجيّ الخاصّ بحظر السلاح، فقد فصّل في العمليات والفئات المشمولة بالعقوبات، لتشمل أوجه التصدير والاستيراد والتزويد والمرور والنقل كافة أو إعادة النقل إلى جانب الترويج أو التسهيل لمرور السلاح، سواءً بشكلٍ مباشرٍ أم غير مباشرٍ، مهما كانت المواد المشمولة بالحظر، من أسلحةٍ وذخائر حربيةٍ وشبه حربيةٍ وعرباتٍ للشرطة ومعداتا والأجزاء الإضافيّة الاحتياطيّة ومكونات المواد المصممة للاستخدام في الأغراض الحربيّة وشبه الحربيّة كافة، والمواد ذات الصلة با كافة أو بالتدريب عليها أو بالتكنولوجيا اللازمة لاستخدامها. كما ركّزت هذه العمليّة على أهمية الدقة في تحديد الفئات المستهدفة بالعقوبات، وضرورة إتاحة الفرصة أمام مَنْ تُدرَجُ أسماؤهم في قوائم المشمولين بالعقوبات من أجل التقدّم بطلباتٍ لشطبها، عن طريق توفير آليات التقاضي والمراجعة[1].

- بالنسبة للتنفيذ على الصعيد الوطنيّ: حيث ناقشت المسائل الآتيّة[2]:

- كفاءة التشريعات الوطنّية في التعامل مع متطلبات هذا النوع من العقوبات، ولاسيّما ما تحتاجه من مرونة في الإجراءات الإدارية والتنظيمية.

- أهمية إدارة المعلومات وتبادلها بين الدول حول من تشملهم العقوبات.

1- Michael Brzoska, Ibid., p.100.

2- Michael Brzoska, Ibid., p.100.

-ضرورة إنشاء قاعدة معلومات مرتبطة بالعقوبات سواء على الصعيد المحليّ أم على الصعيد الدوليّ.

- تقديم نصّ قانون نموذجيّ يُمكن للدول الاهتداء به، لصياغة تشريع داخلي يُشكلّ حجر الأساس في عمليّة التنفيذ، وهو يُشبه القانون الذي تمّ تقديمه في إطار عمليّة إنترلاكن، لكن مع بعض التعديلات الطفيفة عليه.

٣- عمليّة استوكهولم (Stockholm Process):

أ- مضمون عمليّة استوكهولم:

أطلقت الحكومة السويدية هذه المبادرة عام ٢٠٠٢ بالتعاون مع الأمانة العامة للأمم المتّحدة وقسم أبحاث السلام والنزاعات في جامعة أوبسالا (Uppsala) السويدية، وتناولت هذه المبادرة مسألة تنفيذ العقوبات الذكيّة، حيث رأت أن ذلك يتطلب العمل على المستويات كافة، بما في ذلك مجلس الأمن ولجان العقوبات التابعة له والدول الأعضاء والمنظمات الدوليّة الحكوميّة وغير الحكوميّة ذات الصلة وهيئات القطاع الخاصّ[١].

وجرى العمل ضمن هذه العمليّة من خلال ثلاثة فرق عاملة، أول هذه الفرق قدّم توصيات حول تحسين تنفيذ العقوبات على مستوى الأمم المتّحدة. أما ثانيها

١- انظر لمحة عن هذه العمليّة على الموقع الإلكتروني لمعهد واتسون (Watson Institute) على الرابط التالي:

«http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD_Summary_of_Stockholm_Process.pdf»

قدم توصيات حول التنفيذ على الصعيد الوطنيّ، وثالثها بحث في كيفيـة اختيـار الهدف، والتغلب على حالات التهرب من العقوبات أوالالتفاف عليها[١].

ب- أبرز إنجازات عمليّة استوكهولم:

نتج عن هذه العمليّة مجموعة من التوصيات[٢]:

- ضرورة صياغة قرار مجلس الأمن بشكلٍ يراعي الدقة في الصياغة والوضوح في المصطلحات، مما يساعد الدول على حسن تنفيذ هذه القرارات.

- أهمية تحقيق التوافق الدوليّ حول العقوبات، وهو ما يـنعكس بـدعمها في مرحلة التنفيذ.

- أهمية دور الأمانة العامة للأمم المتّحدة، ويتجلّى بتأمين المعلومات للدول عن جوانب عدة متعلقة بالعقوبات، ومايُساعد على ذلك إنشاء قاعدة بياناتٍ خاصّةٍ بكل حالة.

- إطلاق برامجٍ للتدريب وبناء القدرات بالنسبة للهيئات والأفراد العاملين في مجال التنفيذ على الصعيد الوطنيّ، بما يُساعد في تأهيل الكـوادر المناسـبة للتنفيذ وإعداد التقارير اللازمة عنه.

١- انظر حول عمل هذه الفرق الرابط التالي على الموقع الإلكتروني لعمليّة استوكهولم:
«http://www.smartsanctions.se»/

2- Peter Wallensteen and others, Making Targeted Sanctios Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options: Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003, p.33-28- 46—53-66-70-85-104.

وكانت أعمال هذه المبادرات الدوليّة الثلاث، قد أسفرت عن تطورٍ ملحـوظٍ في واقع عمل العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، وهو ما انعكس في قرارات مجلس الأمن الـتي أعقبتها والتي استحضرت الكثير من نتائجها. فمنذ تاريخ إطلاق هذه المبادرات فُتحت صفحةٌ جديدةٌ في سجل عمل مجلس الأمن، اتسمت باعتماده التام علـى العقوبـات الذكيّة، أو ذات الأهداف الموجّهة. الأمر الذي يدل على الآمال الكبيرة التي عُقـدت عليها لتجاوز الانتقادات الكثيرة التي واجهها مجلس الأمن في عقوباته.

وإذا ما تساءلنا عن الموقف العربيّ من هذه العقوبات وهل من مبادرةٍ رسميةٍ عربيةٍ على غرار المبادرات السابق ذكرها تسعى إلى ترسيخ هذا النـوع مـن العقوبات، ولاسّيما أن العديد من الدول العربيّة تعرّضت، ولا تزال تتعـرض، لعقوبات مجلس الأمن؟ نجد أن الساحة العربيّة خاليّة من هذا النوع من المبـادرات الرسمية، ويعود ذلك ربما لخيبة الأمل من الأمم المتّحدة ومجلس أمنها. الأمر الـذي ثبّط عزيمة الدول العربيّة في إطلاق مثل هذا النوع من المبادرات سـواءً في مجـال العقوبات أم في مجالاتٍ أخرى. ولكن تجدر الإشـارة إلى مبادرة غير رسمية هـي مبادرة اللجنة العربيّة لحقوق الإنسان ١٩٩٨، والتي تجلّت في تقديم مشروع إعلان دوليّ أعده بعض خبراء حقوق الإنسـان، على أمل أن يتمّ إصـداره مـن قبـل الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، ويقوم هذا المشروع على أساس نبذ فكرة العقوبات الشاملة وتوجيهها نحو الأفراد الذين يخرقون القانون الدوليّ، وهو ما يُعد وسـيلةً لاحترام حقوق الإنسان الفرديّة والجماعيّة التي تُشكّل العقوبات الاقتصاديّة انتهاكاً لها[١]. لكن هذه المبادرة لم تتجاوز الموقع الإلكتروني للجنة، وتميّـزت بأنهـا ذات نصوص عامة جداً، ولا يُمكن مقارنتها بما تمّ إنجازه في المبادرات الثلاث السـابق ذكرها التي أغرقت في تفاصيل عقوبات مجلس الأمن الاقتصاديّة.

١- نص هذا الإعلان متوفر على الموقع الإلكتروني للمنظمة العربيّة لحقوق الإنسان:
«http://www.arabhumanrights.org»

الفرع الثاني

جدوى العقوبات الذكّية في ضـوء عقوبات مجلس الأمن على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان

عاشت أفغانستان سنواتٍ من الحرب، كانت فيها ساحة صراعٍ بـين نفـوذ الاتحاد السوفيتي والولايات المتّحدة الأمريكيّة في الثمانينـات، وذلـك في ظـل فسيفساء الإثنيّات المتعددة المتواجدة فيها، وتدّفُق المال والسلاح على أمراء القبائل المتناحرة. مما جعلها دولةً متفسخةً حتى قبل ظهور حركة الطالبان، فقد كانـت بمثابة إقطاعيات يحكمها جنرالات الحرب في ظل تحالفاتٍ متقلبةٍ. ومع حلول عام ١٩٩٤ اندحرت القيادات القبليّة التقليديّة أمام مدّ الموجة الجديدة ممن أطلقوا على أنفسهم اسم "الماهدين"، والتي سيطرت على مدينة قندهار، تحت اسم الطالبـان، التي اشتُق اسمها من أعضائها الذين كانوا طلاباً متفـرغين أو شـبه متفـرغين في المدارس الدينية، رافعةً شعارات نزع السلاح من الشـعب، وتطبيـق الشـريعة الإسلاميّة، والدفاع عن سلامة أفغانستان وشخصيتها الإسلامية، ومبتعدةً كلّ البعد في تنفيذها عن هذه الشعارات[١].

استمرّ نفوذ هذه الحركة في التصاعد في ظلّ دعم الولايات المتّحدة لها ما بين عامي ١٩٩٤- ١٩٩٦، إذ أن مصالح الولايات المتّحدة الأمريكيّة النفطية ورغبتها في استخدام الطالبان كورقة ضغطٍ في سياستها الخارجيّة، دفعها إلى تجاهل جدول أعمال هذه الحركة، إلاّ أن مرحلة التغاضي عن أفعال طالبان، لم تستمر طويلاً في

١- أحمد رشيد، "طالبان: الإسلام والنفط واللعبة الكبرى الجديدة في آسيا الوسطى"، ترجمـة نضال بغدادي، دار الرائي، دمشق، ٢٠٠٤، ص٣١- ٦١.

ظلّ تغيير أولويات ودوافع السياسة الأمريكيّة[١]، التي حوّلت أفغانستان إلى خط أول في ما تسميه حرباً على الإرهاب. وفي ظلّ شبكةٍ من المصالح الدوليّة المتقلّبـة، والمفـاهيم المتداخلة، تحوّلت معها أفغانستان إلى دولةٍ مدمرةٍ، شعبها هو الخاسر الوحيد في كلّ ما يجري على أرضها، أو كما وصفها الأخضر الإبراهيمي، مبعوث الأمـم المتّحـدة إلى أفغانستان " دولة فاشلة تبدو كجرح موبوء، لا تعرف من أين تبدأ لتنظفه"[٢].

وبالنظر إلى عقوبات مجلس الأمن المتعلقة بحركة الطالبان، يُلاحظ أنّها تقـوم على أساس ارتباطها بتنظيم القاعدة، الذي لاحقته الاتامات الأمريكيّة بدايةً بتفجير السفارتين الأمريكيّتين في العاصمة الكينيّة نيروبي والعاصمة التنـزانيّة دار السـلام عام ١٩٩٨[٣]، والتخطيط لقتل رعايا أمريكيين. وطالبت حركة الطالبان التي كانت قد سيطرت آنذاك على أفغانستان، تحت اسم إمارة أفغانستان الإسلامية الّتـي تمّ إعلانا عام ١٩٩٦، بتسليم المتهمين بذه الأعمال الذين يتخذون مـن الأراضـي الأفغانيّة مقراً للتدريب وإطلاق العمليات الإرهابيّة[٤].

١- ظلّ الاهتمام بأفغانستان في الدوائر السياسيّة الأمريكيّة ضئيلاً، وفق ما صرحت به صانعة السياسة الأمريكيّة فيما يخصّ أفغانستان، روبين رافائي، مساعدة وزير الخارجيّة الأمريكيّ لجنوبي آسيا، إلاّ أنّ الأصوات المحلية المعارضة لسياساتا، ولاسيّما الجمعيـات النسـائيّة المحلّية، إلى جانب التغيّر فيما يخصّ مصالح الولايـات المتّحـدة النفطيـة والسياسـيّة في أفغانستان، إضافة إلى تزايد التوتر الأمريكيّ - الأفغانيّ بعد الهجوم على بعض السـفارات الأمريكيّة في إفريقيا، والذي اتمت به تنظيم القاعدة دفع إلى قلب السياسة الأمريكيّة تجاه أفغانستان، انظر في ذلك أحمد رشيد، المرجع السابق، ص٣١- ٦١.

٢- أحمد رشيد، المرجع السابق، ص٣٢٣ .

٣- أدان مجلس الأمن هذه الهجمات في قراراه (S/RES/1189(1998 تاريخ ١٩٩٨/٨/١٣.

٤- انظر وثيقة مجلس الأمن رقم S/1999/1021 تاريخ ١٩٩٩/١٠/٤، المتضمّنة رسالة مـن نائب الممثّل الدائم للولايات المتّحدة الأمريكيّة لدى الأمم المتّحدة إلى الأمين العام، حول اتامات أمريكية موجّهة إلى حركة الطالبان وتنظيم القاعدة، فيما يتعلق بتنفيذ مؤامرة لقتل

وتبنّى مجلس الأمن المطالب الأمريكيّة إزاء حركة الطالبان، إضافة إلى قضـايا أخرى اتهمها بها كالاعتداء على القنصلية العامة الإيرانية في مزار شـريف وقتـل دبلوماسيين وأحد الصحفيين الإيرانيين[١]. وطالب الحركة بتسليم المتهمين والتعاون في تقديمهم للعدالة، وعدم استخدام أراضيها كملاذ للإرهابيين وعدّ عدم الاستجابة لهذه الطلبات هو تديدٌ للسلم والأمن الدوليّين[٢].

وعلى الرغم من تصاعد تركيز مجلس الأمن على كلّ مـن تنظـيم القاعـدة وحركة الطالبان بعد أحداث الحادي عشر من أيلول عام ٢٠٠١ التي غيّرت الكثير من معالم العلاقات الدوليّة، وشكّلت نقطة انطلاق فعلية في حشد الجهود الدوليّـة في سياق ما سُمي "حرباً على الإرهاب"، إلاّ أن نقطة الانطلاق الفعلية في عقوبات مجلس الأمن التي استهدفتهما كانت مع القـرار S/RES/1267 (1999) والـذي توالت بعده تطوراتٍ عدة عبر قراراتٍ أصدرها مجلس الأمن[٣]. ويعود السـبب في انتقاء هذه العقوبات كمثال لشرح فكرة العقوبات الذكيّة إلى الأسباب الآتيّة:

مواطني الولايات المتّحدة الأمريكيّة وقتل أفراد من الجيش الأمريكيّ المتمركز في السعودية والصومال، وقتل مواطنين أمريكيين يعملون في سفارتي الولايات المتّحـدة الأمريكيّـة في نيروبي ودار السّلام، عن طريق إنشاء شركات للتغطية وإصدار هويات ووثـائق سـفر مزورة، واستخدام المراسلة المكتوبة بالشفرة وتقديم معلومات مغلوطة.

١- انظر ديباجة قرار مجلس الأمن S/RES/1193(1998) تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٨ والفقـرة (٥) من القرار S/RES/1214(1998) تاريخ ١٩٩٨/١٢/٨.

٢- انظر الفقرة (١٣) من قرار مجلس الأمن S/RES/1214(1998) تاريخ ١٩٩٨/١٢/٨.

٣- هذه القرارات هي:

القـرار S/RES/1333(2000) والقـرار S/RES/1390(2002) والقـرار S/RES/1526(2004) والقـرار S/RES/1617(2005) والقـرار S/RES/1730(2006) والقـرار S/RES/1735(2006) والقـرار S/RES/1822(2008) والقـرار S/RES/1904(2009).

- تخطّى مجلس الأمن في هذه العقوبات فكرة استهدافه لدولةٍ مـا بأكملـها، واتبع عاملاً شخصياً؛ فاستهدف أشخاصاً وهيئاتٍ تتوافر فيهم شروط معينة أينما وجدوا، ومهما كانت جنسيتهم.

- جسّدت إحدى وسائل الأمم المّتحدة لمكافحة الإرهاب كأحد تديـدات السّلم والأمن الدوليّين.

- برزت في تنفيذها ثغراتٌ عديدةٌ، سلطت الضوء على الانتقـادات الـتي وُجهت إلى العقوبات الذكية.

أولاً- ماهية عقوبات مجلس الأمن على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان:

١- مضمون العقوبات على تنظيم القاعـدة وحركة الطالبان:

عملت هذه العقوبات على استهداف الأفراد المرتبطين بحركة الطالبان أو تنظـيم القاعدة، وما يرتبط بم من كيانات وجماعات ومؤسسات، عن طريق ثلاثة محاور:

أ- تجميد الأصول المالّية والموارد الاقتصاديّة الأخرى:

- دلالة التدابير المتمثّلة بالتجميد[١]:

الغرض من هذه التدابير هو حرمان الفئات المشمولة بالعقوبات، من أشخاصٍ طبيعيين أو اعتباريين، من وسائل دعم نشاطاتم، وينصرف مصطلح التجميـد إلى

١- انظر التفسير الصادر عن لجنة العقوبات المنشـأة عمـلاً بـالقرار (1999)S/RES/1267 والمتوفر على الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة، الرابط التالي:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/EoT%

20assets%20freeze%20-%20Arabic.pdf»

منع الاستخدام، أو النقل أو تغيير الوجهة، أو التحويل أو الوصول إلى الأمـوال أو الأصول الماليّة الأخرى. أمّا بالنسبة للموارد الاقتصاديّة فيُشير التجميـد إلى منـع استخدامها للحصول على أموال أو سلع أو خدمات بأيّ شكل من الأشكال، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، البيع أو النقل أو الإعارة أو الرهن.

- دلالة الأموال والأصول الماليّة والموارد الاقتصاديّة الأخرى الخاضعة للتجميد:

تشمل الأموال والأصول الماليّة والموارد الاقتصاديّة العائدة لأفراد وجماعـات ومؤسسات مرتبطة بحركة الطالبان، أو تنظيم القاعدة من الفئات الآتيّة:

- الأموال والأصول الماليّة[١]:

- المبالغ النقديّة والشيكات والمطالبات الماليّة والفواتير والحوالات والسـندات لحاملها وغيرها من أدوات الدفع.

- الودائع لدى المؤسسات الماليّة أو الكيانات الأخرى أو أرصدة الحسابات بما فيها على سبيل المثال حسابات الودائع لأجل أرصدة حسابات تداول الأسهم لدى البنوك وغيرها، من أدوات الاستثمار وجميع أنواع التداول في أسواق المال.

- الديون والالتزامات بالديون، والأوراق الماليّة المستحقة وأدوات الدين المتداولة.

- الأسهم والمصالح الماليّة الأخرى المتعلّقة بتاجر واحد أو شركة واحدة.

١- انظر التفسير الصادر عن لجنة العقوبات المنشأة عمـلاً بـالقرار (S/RES/1267(1999، الوثيقة رقم 24232-09 تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٩، والمتوفرة على الموقع الإلكتـروني للأمـم المتّحدة، الرابط التالي:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/EoT%20assets%20freeze%20-%20Arabic.pdf»

- الفوائد أو الأرباح أو غير ذلك من أنواع الدخل المحققة من الأصـول، أو القيمة المتزايدة من هذه الأصول أو المتأتية عنها.

- الائتمان أو الحقّ في المقاصّة أو الضمانات أو سندات الأداء أو غيرها مـن الالتزامات الماليّة.

- خطابات الاعتماد وبوليصات الشحن وفواتير البيع والفـواتير المسـتحقة القبض، وغيرها من الوثائق التي تُثبت وجود مصلحة في أموال أو موارد ماليّة، أو أي صكوك أخرى لتمويل الصادرات.

- التأمين وإعادة التأمين.

- **الموارد الاقتصاديّة**[١]:

تدلّ على الأصول على اختلاف أنواعها سواءً أكانت منقولة أم غير منقولـة، ملموسة أم غير ملموسة، فعلية أم محتملة، وكل ما يُمكن استخدامه للحصول على أموال أو سلع أو خدمات، كالأراضي أو المباني أو غيرها من العقارات، والمعدات كالحواسيب والأثاث والمركبات والأعمال الفنية والأحجـار الكريمـة، والسـلع الأساسية كالنفط والمعادن والأخشـاب وبـراءات الاختـراع والعلامـات التجاريّة، واستضافة مواقع الإنترنت والخدمات المتصلة بها.

١- انظر التفسير الصادر عن لجنة العقوبات المنشأة عمـلاً بـالقرار (S/RES/1267(1999، الوثيقة رقم 24232-09 تاريخ ٢٠٠٨/١٢/٩، والمتوفر على الرابط التالي الخاص باللجنة:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/EoT%20assets%20freeze%20-%20Arabic.pdf»

ترافقت هذه التدابير باستثناءات إنسانيّة لتغطية النفقات الاستثنائيّة والأساسيّة أقرها القرار S/RES/1904 (2009) في فقرته (١/أ) – (٦)، والقرار S/RES/1452 (2002) في فقرته (٢)[١].

ب- حظر السّفر[٢]:

الغرض من هذه التدابير الحدّ من تنقل الأفراد الموجّهة إليهم العقوبات بما يخدم تنفيذ نشاطاتهم، وتشمل منع دخول أو عبور الأفراد من أراضي الدول بغض النظر عن طبيعة المرور ونقطة الحدود المستخدمة. ولا يتطلب تنفيذ هذه العقوبات من الدول اعتقال الأفراد، بل يقتصر الأمر على منعهم من الدخول إلى أراضيها. وفي هذا السياق شجّعت لجنة العقوبات الدول الأعضاء على إنشاء قوائم للتحقق من تأشيرات السفر والمراقبة الوطنيّة ضماناً لتنفيذ هذه التدابير.

تتضمن هذه الفئة من العقوبات استثناءات تتعلّق بالسفر من أجل سير الإجراءات القانونيّة في قضيةٍ ما، كالوفاء بإجراءات التحقيق[٣].

١- يُمكن أن يُضاف إلى الأصول والموارد المدة:
- الفوائد أو العوائد الأخرى المستحقة لتلك الحسابات.
- أو المدفوعات المستحقة بموجب العقود أو الاتفاقات، أو الالتزامات الناشئة قبل التاريخ الذي أصبحت فيه تلك الحسابات خاضعة لتجميد الأصول.
- أيّة مدفوعات لصالح المدرجة أسماؤهم من أفراد أو جماعات أو مؤسسات أو كيانات، شريطة أن تظلّ تلك الفوائد وغيرها من العوائد والمدفوعات خاضعة لتجميد الأصول، انظر قراريّ مجلس الأمن: S/RES/1904(2009) – S/RES1452(2002).

٢- انظر في ذلك مجموعة المعلومات عن عمل لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999)، الوثيقة رقم 49503-09.

٣- انظر التفسير الصادر عن لجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999) الوثيقة رقم 58447 -08، والمتوفر على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org//sc/committees/1267/pdf/Table-Areas%20of%20Cooperation- 11%20Nov%202010.pdf »

ت- حظر السـ ـلاح[١]:

افترض مجلس الأمن أن السّلاح سيتمّ استخدامه من أجل تنفيـذ هجمـات إرهابّية، وقّرر فرض حظر شامل يتضمن منع التوريد أو البيع أو النقل المباشـر أو غير المباشر للأسلحة والعتاد ذي الصلة بجميع أنواعه، بما في ذلك على سبيل المثال:

- الأسلحة والذخائر.
- المركبات والمعدات العسكرّية وشبه العسكرّية.
- قطع الغيار اللازمة لما سبق ذكره.
- منع تقديم مشورة فنية أو مساعدة أو تدريب يتصل بالأنشطة العسكرّية.
- قطع الغيار اللازمة لكل ما سبق.
- المشورة الفنّية أو المساعدة أو توفير التدريب المتصل بالأنشطة العسكرّية.

شملت هذه التدابير اسـتثناءات للأغـراض الإنسـانّية، بموجـب القـرار S/RES/1333 (2000)، وتمّ إلغاؤها بموجـب القـرار S/RES/1390 (2002) ليُصبح حظر السلاح دون أّية استثناءات.

١- شجّعت لجنة العقوبات الدول الأعضاء على أن تشمل هذه التدابير المتفجرات بأنواعهـا كافة، مدنّية أو عسكرية أو مرتجلة، والمواد مزدوجة الاستعمال التي قد تُستخدم لصـناعة السلاح وتسهيلات التدريب أو عمليات التجنيد، سواء كان ذلك عن طريق وسـطاء أم فرد أم كيان مدرج في القائمة. لكنه يعمل لصالح فرد أو كيان مدرج اسمه فيها أو بالنيابة عنه، انظر في الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة، والمتضمن التفسير الصادر عنها حول معنى حظر السلاح:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/ArmsEmbargoExplanationTerms.pdf»

وكعادته في كلّ مرة يفرض فيها عقوبات أنشأ مجلس الأمـن لجنـةً خاصّـةً بموجب قراره (1999) S/RES/1267 لتتولى إدارة العقوبات المنبثقة عـن هـذا القرار، حيث أضحت هذه اللجنة أحد أعمدة عمل الأمم المّتحدة في مجال مكافحة الإرهاب تعمل جنباً إلى جنب مع كلّ من لجنة مكافحة الإرهاب المنشـأة تبعـاً للقرار (2001) S/RES/1373، الذي يهدف لمكافحة الإرهاب وتعزيـز قـدرة الدول في هذا المال، واللجنة المنشأة عملاً بالقرار (2004) S/RES/1540، والذي يهدف لوضع ضوابط على وصول الأسلحة النووية والكيماوية والبيولوجيـة إلى جهاتٍ غير الدول. واللجان الثلاث تنسق أعمالها وتتعاون تعاوناً وثيقـاً بشـأن مسائل ذات اهتمامٍ مشتركٍ مثل جمع المعلومات وتبادلها حول احتياجات الـدول الأعضاء إلى المساعدة، وتُقدم إحاطة إلى رئيس مجلس الأمن حـول أنشـطتها في اجتماعاتٍ مشتركةٍ إن كان ذلك ممكناً[١].

٢- أبرز التحدّيات التي ظهرت في تنفيذ العقوبات على تنظـيم القاعـدة وحركة الطالبان:

التحدي الأكبر الذي واجه هذا النوع من العقوبات هو تحديد هـدفها مـن أشخاصٍ ومؤسساتٍ، في سبيل ذلك ذهب المجلس إلى تكليف لجنـة العقوبـات بإعداد **قائمة موحدة (Consolidated List)** تتضمن كافة أسماء المشمولين بهذه العقوبات، تمّ تقسيمها إلى أربعة أقسام، أولها خاصّ بـالأفراد المـرتبطين بحركـة

١- انظر في المقارنة بين هذه اللجان الثلاث الجدول المنشور بالوثيقة (41364-10) على الموقع الإلكتروني للأمم المّتحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org/sc/committees/1267/usefulpapers.shtml»

الطالبان، والثاني للكيانات المرتبطة بـا، أما الثالث فهو للأفراد المـرتبطين بتنظـيم القاعدة، في حين أن الرابع هو للكيانات المرتبطة بذا التنظيم[١].

وفي عام ٢٠١١ أدخل مجلس الأمن تعديلاً على تقسيم هذه القائمة بموجب القرار S/RES/1988 (2011) والقرار S/RES/1989 (2011)، لُتصبح مقتصرةً علـى أسماء أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات مرتبطة بتنظيم القاعدة[٢].

على أن إعداد القائمة التي تتضمن هذه الأسماء، الـتي تُعـدّ أسـاس تنفيـذ العقوبات، وضمان دقتها ومصداقيتها، أمرٌ ينطوي على العديد من التفاصيل، وأبرز المحاور التي يتضمنها إعداد القائمة هي:

أ- **إدراج الأسماء على القائمـة الموحّدة:**

يتقاسم الأدوار في عمليّة إدراج الأسماء على القائمة الموحّدة كلّ من الجهـة الـتي تطلب إدراج اسم معين ولجنة العقوبات التي تعالج هذا الطلب، وذلك على النحو الآتي:

- آليّة إدراج الأسـماء:

يتمّ إدراج اسم فرد أو كيان على القائمة الموحّدة بمبادرةٍ من أيّة دولة تتقـدّم بطلب إدراج هذا الاسم، وعلى الدّولة التي تتقدّم بالطلب أن تُرفق بطلبها[٣]:

١- انظر مضمون هذه القائمة على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي الخاص بلجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1867(1999):
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/consolist.shtml»

٢- انظر القرار S/RES/1988(2011) والقـرار S/RES/1989(2011) الصـادرين بتـاريخ ٢٠١١/٦/١٧.

٣- الفقرة (٢) من قـرار مجلـس الأمـن S/RES/1617(2005) وقـرار مجلـس الأمـن S/RES/1904(2009).

- المعلومات التي استندت إليها في طلبها: ومدى استيفاء معايير الارتباط بين هذا الفرد أو الكيان وحركة الطالبان أو تنظيم القاعدة، وفقاً لما ورد في القرار S/RES/1617 (2005) ، وأكّدها مجدداً القرار S/RES/1904 (2009)، وتتمثّل هذه المعايير بالنسبة للأفراد بالآتي:

- التمويل أو التخطيط أو ارتكاب أو تسهيل ارتكاب أي عمل أو نشاط يقوم به تنظيم القاعدة أو حركة الطالبان والجماعات والخلايا المرتبطة بهم.

- توريد السلاح وما يتصل به من معدات إلى تنظيم القاعدة أو حركة الطالبان، أو بيعها لهم، أو نقلها إليهم.

- تجنيد أفراد لحساب القاعدة أو حركة الطالبان.

أمّا بالنسبة للمؤسسات أو الكيانات، فمعيار الارتباط يتمثّل بملكيّة هذه المؤسسة أو الكيان من قبل تنظيم القاعدة أو حركة الطالبان، أو التحكم المباشر أو غير المباشر بها أو دعمها[1].

تجدر الإشارة إلى أنّه لا يُشترط ارتكاب جنايةٍ أو صدور حكم إدانة سابق، بل يُكتفى بذه المعايير للحكم بتحقق الارتباط مع هذه الجهات[2].

- طبيعة الأدلة التي استندت إليها الدّولة في طلب الإدراج: كالوثائق

١- الفقرة (٣) من قرار مجلس الأمن S/RES/1617(2005) وقرار مجلس الأمن S/RES/1904(2009).

٢- انظر المبادئ التوجيهيّة لعمل اللجنة المتوفرة على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines_arabic.pdf»

الاستخباراتيّة أو أحكام المحاكم أو المصادر الإعلاميّة أو الاعترافات المباشرة من الشخص المعني وغيرها من الأدلة والوثائق[١].

- تُبيّن الدّولة طالبة الإدراج إلى أيّ مدى يُمكن أن يتمّ كشف المعلومات التي قدمتها إلى العلن، ومن الممكن أن تختار الدّولة عدم الكشف عن أنّها كانت وراء إدراج اسم ما، وربما يعود ذلك إلى مراعاة رغبة الدول في تجنب أيّ ردّ فعل، قد تتوقعه من هذا الفرد أو المؤسسة مهما كانت طبيعة ردّ الفعل[٢].

- دور لجنة العقوبات في إدراج الأسماء:

تقوم لجنة العقوبات في هذا الإطار بالآتي:

- تتولّى **النظر** في **الطلب المقدّم** من أحد الدول بإدراج الاسم خلال مدة عشرة أيام عمل كاملة، وفي حال الموافقة تقوم الأمانة العامة بإخطار البعثة الدائمة لبلد الإقامة أو الجنسيّة، مرفقاً به موجزاً عن الحالة ونسخة من الآثار المترتبة على الإدراج، أمّا في حال الرفض، فيتم إعلام الدّولة التي قدمّته بالأسباب من قبل لجنة العقوبات[٣].

- تتابع دقة القائمة الموحّدة بصفة دوريّة ونشرها على موقعها الإلكتروني تعزيزاً لشفافيّة عملها، ولمساعدة الدول على الإطلاع على المشمولين بالعقوبات. كما أنّها تبلغ

١- وقد قدمت اللجنة استمارة خاصّة موحّدة تتضمّن بيانات محددة، تلجأ إليها الدول في تقديمها للمعلومات المطلوبة منها، ومن الممكن أن تُنشئ الدول الّية وطنية من أجل تحديد وتقييم أسماء من سيدرجون في القائمة الموحّدة، وقد يتمّ تحديد جهة اتصال وطنية من أجل التنسيق مع اللجنة.

٢- انظر المبادئ التوجيهيّة لعمل اللجنة المتوفرة على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التالي:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines_arabic.pdf»

٣- انظر المبادئ التوجيهيّة لعمل اللجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999) ، مرجع سابق.

الدول الأعضاء بالتعديلات كافة التي تطرأ على القائمة، حيث يتمّ إرسال نسخة منـها بشكلٍ دوري كل ثلاثة أشهر، أو في حال أيّ تعديل يطرأ عليها، من خلال النشـرات الصحفيّة والمذكرات الشفويّة أو بالبريد الإلكتروني، حيث تتواصل مع جهة الاتصـال الوطنيّة في كلّ دولة، ليتم توزيعها داخلياً على الجهات العامة المعنية من مؤسساتٍ ماليّة، ونقاط حدودٍ ومطاراتٍ وموانئ، وقنصلياتٍ، وأجهزة استخبارات، وجمارك، ونظـم التحويلات البديلة، والجمعيات الخيرية[١].

- **تنشر موجزات سرديّة** حول المدرجين على القائمة على الموقع الإلكتروني الخاصّ بـا بمساعدة فريق الرصد، وبالتنسيق مع الدّولة المعنية[٢]. والموجز السرديّ هو عبارة عن لمحة موجزة عن الشّخص أو الكيان المشمول بالقائمة، وبيان لأسـباب إدراجه، وهو شكل من أشكال تعزيز شفافيّة عمل لجنة العقوبات. وعلى سـبيل المثال في الموجز السرديّ الخاصّ بأسامة بن لادن، بيّنت اللجنة تاريخ إدراجه على القائمة، وهو ٢٠٠١/١/٢٥، والأساس الذي بُني عليه، وهو الفقرة ٨ (ج) مـن قرار مجلس الأمن (2000) S/RES/1333، وأرفقت ذلك بلمحةٍ عنه والاتهامـات المنسوبة إليه، وبعض الأشخاص المرتبطين به[٣].

١- انظر في ذلك مجموعة المعلومات عن عمل لجنة مجلس الأمـن المنشـأة عمـلاً بـالقرار S/RES/1267(1999)، الوثيقة رقم 49503-09 على الرابط الخاص باللّجنة ضمن الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة.

٢- انظر الفقرة (١٣) من قرار مجلس الأمن S/RES/1822(2008).

٣- انظر هذه الموجزات السرديّة على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمـم المتّحـدة، الرابط التالي الخاص بلجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999):
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/narrative.shtml»

- التعاون مع منظمة الشرطة الجنائيّة الدوليّة (Interpol):

طُرحت فكرة التعاون مع منظمة الشرطة الجنائية الدوليّة (الإنتربول)، نتيجة الطبيعة الخاصّة للعقوبات التي تضمّنها قرار مجلس الأمن (1999) S/RES/1267 عن طريق الاستفادة من آليات الإخطار الخاصّة، الّتي تملكها منظمة الشرطة الجنائيّة الدوليّة[1]. حيث طالب مجلس الأمن في القرار (2005) S/RES/1617 تاريخ ٢٩ /٦/٢٠٠٥ الأمين العام للأمم المّتحدة باتخاذ الإجراءات اللازمة لزيادة التعاون بين الأمم المّتحدة والإنتربول، بغية رفع مستوى عمليّة تنفيذ العقوبات[2]. كما أكّد قرار الجمعيّة العامة للإنتربول رقم /AGN- 2005- RES- 5/ على ضرورة العمل على استنباط وسائل للتعاون بين المنظمتين، في مجال العقوبات التي استهدفت حركة الطالبان وتنظيم القاعدة. وأسفر ذلك عن إطلاق مبادرةٍ هامةٍ لمساعدة الدول في تعرّف الأفراد والكيانات المدرجين على القائمة الموحّدة من خلال الإخطارات الخاصّة المشتركة بين الإنتربول ومجلس الأمن:

(Interpol-United Nations Security Council Special Notices)

التي بدأ العمل بها في كانون الأول ٢٠٠٥، وذلك عن طريق الاستفادة من آليات الإخطار التي تعمل الإنتربول بموجبها، ولاسّيما نظام النشرات الدوليّة المّرمزة. فقد تمّ إصدار إخطارات خاصّة لجميع البلدان الأعضاء في الإنتربول لإعلام سلطاتها الوطنّية المعنية بمحتويات القائمة الموحدة، ولمساعدة الدول في تحديد هوية

١- مثال ذلك قرار الجمعيّة العامة للأمم المّتحدة رقم GA/RES/51/1 تاريخ ١٩٩٦/١٠/١٥، وقرارات الجمعيّة العامة للإنتربول AGN/64/RES/11 والقرار AGN/65/RES/14، إلى جانب اتفاقيّة التعاون بين الأمم المّتحدة والإنتربول للعام ١٩٩٧.

٢- انظر الفقرة (٨) من القرار المشار إليه أعلاه.

الأفراد المدرجين على القائمة. وعلى سبيل المثـال في ٢٠٠٦/٩/٣٠ أصـدرت الإنتربول (٢٦٣) نشرة بذا الشأن، تتضمّن هذه النشرات معلوماتٍ بدف تحديد الهوية مثل بصمات الأصابع الخاصّة بالأفراد المدرجة أسماؤهم توفرها قاعدة البيانات الخاصّة بالإنتربول، ولا يُمكن الوصول إليها إلاّ عن طريق المكاتب المركزيّة الوطنيّة للأعضاء في الإنتربول. ويُعدّ من بين الحالات الهامة للتعاون بـين مجلـس الأمـن والإنتربول حالة فقدان أو سرقة جوازات السفر، فخوفاً من استخدامها من أفـراد مدرجة أسماؤهم على القائمة الموحّدة، يتمّ تبادل المعلومات بشأن هذه الوثائق عن طريق قاعدة بيانات الإنتربول[١]. وإيماناً من مجلس الأمن بأهمية هذه التجربة أصـدر قراره S/RES/1699 (2006) الذي حثّ فيه على تعميم تجربـة التعـاون مـع الإنتربول على لجان العقوبات كافة[٢].

ب- شطب الأسماء من القائمـة الموحدة:

ويتم شطب الأسماء بناءً على ما يلي:

- التماس من الشـخص أو الكيـان المدرج بشكلٍ مباشرٍ، أو من دولة جنسـيته أو إقامته أومقـره، إلى مكتـب أميـن المظـالـم[٣] (The Office Of The Ombudsperson)، والذي تمّ تأسـيسه بموجـب

١- انظر ما ورد حول هذه المبادرة على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للمنظمة الدوليّـة للشرطة الجنائيّة "الإنتربول":
«http://www.interpol.int/Public/NoticesUN/Default.asp»

٢- انظر بشكل خاص الفقرتين (٢) و(٣) من القرار المشار إليه أعلاه.

٣- يُمكن لأي دولة أن تُقرر، كقاعدة عامة، أن يتوجه مواطنوها أو المقيمون فيها إلى مكتب أمين المظالم بشكلٍ مباشرٍ بطلبات رفع الأسماء من القائمة عن طريق إعلان مباشر موجـه إلى رئيس اللجنة اللجنة على الموقع الشبكي الخاصّ باللجنة، انظر في ذلك المبـدأ (٧/ب) من المبادئ التوجيهيّة للجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999)، مرجع سابق.

القرار S/RES/1904 (2009) ليحل بذلك محلّ "مركز التنسيق وتلقي الطلبات" الذي كان قد أوجده مجلس الأمن بقراره S/RES/1730 (2006).[١]

تعمل هذه الهيئة على مرحلتين، في الأولى يتمّ جمع المعلومات حول الطلب ومقدّمه، أمّا الثانية فتتضمن حواراً مع عدة أطراف كمقدّم الطلب والدّولة أو الدول ذات الصلة به، وما يراه أمين المظالم من هيئات دولية ذات صلة، لتتوصل إلى وضع تقرير شامل للجنة العقوبات حول شطب الاسم وبدورها قد توافق اللجنة أو لا توافق على ذلك، ليتولّى أمين المظالم بدوره إبلاغ مقدّم الطلب بالقرار النهائي للجنة مع ما يسمح به من معلومات[٢].

- طلب من أيّ من الدول الأعضاء في الأمم المّتحدة يُقدّم إلى اللجنة مباشرةً: تنطلق مشاوراتٌ ثنائيةٌ بين الدّولة التي طلبت شطب الاسم، وتلك التي كانت وراء

١- ويتولى الأمين العام للأمم المّتحدة بالتعاون مع لجنة العقوبات ذات الصلة تعيين أمين المظالم على أن يكون من الشخصيات المشهود لها بالنزاهة والاستقلاليّة والأخلاق العالّية والخبرة في مجالات حقوق الإنسان والعقوبات ومكافحة الإرهاب. الفقرة نفسها من القرار المذكور.

٢- انظر حول تفاصيل الإجراءات في مكتب أمين المظالم المرفق الثاني من القرار S/RES/1904/2009 المشار إليه أعلاه، هذا ويتولّى أمين المظالم مهام أخرى إضافة إلى تلك المتعلقة بالشطب:

- تعميم المعلومات القابلة للنشر عن إجراءات اللجنة، بما في ذلك مبادئها التوجيهيّة، وبعض الوثائق التي تعدّها على كلّ من يطلب هذه المعلومات.
- إخطار الأفراد والهيئات شخصياً بإدراج أسمائهم في القائمة، بعد أن تكون الأمانة العامة قد أبلغت البعثة الدائمة للدولة ذات الصلة رسمياً بذلك.
- إعداد تقارير نصف سنوية إلى مجلس الأمن تلخص أنشطة أمين المظالم.

انظر الفقرة (١٥) من المرفق الثاني للقرار S/RES/1904/2009 المشار إليه أعلاه.

إدراجه، إلى جانب دولة الجنسية والمقرّ أو الإقامة، ويُشرف الأمين العام على هذه المشاورات. وتنظر اللجنة في الطلب خلال عشرة أيام عمل، يُمكن اختصارها إلى يومين بناءً على تقدير رئيس اللجنة، وفي حال رفض طلب شطب اسم من القائمة الموحّدة، تُبلغ الأمانة العامة البعثة الدائمة للدولة التي قدّمت الطلب والدّولة المعنيـة (دولة الإقامة أو المقر أو الجنسـيّة) لتقوم بإبلاغ الجهة المعنية، فرداً أو مؤسسة[١].

ومن الحالات الهامة التي تتعلّق بشطب الأسماء من القائمة حالة وفـاة أحـد الأفـراد المـدرجين؛ فبموجـب الفقـرة (٢٥) مـن قـرار مجلـس الأمـن S/RES/1822 (2008) أجرت اللجنة استعراضاً عاماً لجميع الأسماء المدوّنـة في القائمة الموحّدة من أجل التأكّد من مدى دقة الأسماء وبقـاء صـلاحية الأسـماء للإدراج، وكان من الأسباب التي دفعت إلى ذلك، ما تمّ تداوله عن وجود أسـماء لأشخاص متوفين على القائمة الموحدة[٢].

وفي حالة وفاة أحد الأفراد المدرجين على هذه القائمة، يجب أن يـتمّ تقـديم الطلب إما من الدّولة المعنية (دولة الجنسية أو الإقامة) إلى اللجنة بشكلٍ مباشرٍ، أو من ورثته الشرعيين، إلى مكتب أمين المظالم، مرفقاً به وثائق إثبات الوفـاة، ومـا يُثبت عدم وجود اسم أحد الورثة الشرعيين أو أيّ شخص يرتبط بذه الأمـوال ضمن هذه القائمة. وذلك للحيلولة من ألاّ يتمّ استخدام الأموال التي سيتم الإفراج عنها في أعمالٍ مماثلةٍ لتلك التي كانت وراء إدراج المتوفى على القائمة الموحّـدة[٣].

١- انظر المبادئ التوجيهيّة لعمل اللجنة المنشأة بالقرار (S/RES/1267(1999.

٢- انظر حول إدراج الأسماء الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط الخاص بلجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999:

«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/listing.shtml»

٣- انظر المبدأ (٧/ط) من المبادئ التوجيهيّة للجنة العقوبـات المنشـأة عمـلاً بـالقرار S/RES/1267(1999).

ولكن رغم هذا الموقف من حالة وفاة أحد هـؤلاء المـدرجين علـى القائمـة الموحّـدة، إلاّ أن لجنة العقوبات المنشأة عملاً بـالقرار (1999) S/RES/1267، رحّبت في بيانٍ لها بمقتل أسامة بن لادن، وأعلنت أن اسمه سيظل مدرجاً على هذه القائمة دون أن تُبرر السبب في ذلك، مما يعكس مواقف إيدلوجية تُخرج اللجنة من إطار عملها[١].

يُلاحظ مما سبق النقلة النوعيّة التي حققها مجلس الأمن في تصميم عقوباتـه وآليّة إعماله لها، مقارنةً مع ما كان الحال عليه في بدايات تجربته، *لكـن إلى أيّ مدى حقق هذا النمط الجديد نجاحاً في تجاوز سلبيات ما سبقه؟* هذا ما تظهـره متابعة تقييم العقوبات على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان كحالة نموذجيّة لنهج مجلس الأمن الجديد في عقوباته الاقتصاديّة.

ثانياً- دراسة فعاليّة العقوبات الذكيّة عبر تقييم العقوبـات علـى تنظـيم القاعدة وحركة الطالبان:

١- إيجابيات العقوبات الذكيّـة:

بعد الإطلاع على تجربة مجلس الأمن في العقوبات على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان، يُمكن القول إنه ثمّة إيجابيات لهذا النمط من العقوبات يُمكن استخلاصها وذلك على النحو الآتي:

أ- تفادي المشكلات الناجمة عن النظريّة التقليدية للعقوبـات الاقتصـاديّة الدوليّة:

١- انظر البيان المنشور على الموقع الإلكتروني للأمم المتّحدة، الرابط التـالي الخـاص بلجنـة العقوبات المشار إليها أعلاه:
«http://www.un.org/arabic/sc/committees/1267/index.shtml»

عُقدت الآمال على العقوبات الذكّية كوسيلة للحدّ من جعل المدنيين أهـدافاً لعقوبات مجلس الأمن، وبالفعل استطاعت هذه العقوبات تجاوز المنطق الذي قامت عليه النظرّية التقليدية للعقوبات من حيث استخدام ردة فعل الشعب على المعانـاة الناجمة عن العقوبات من أجل إحداث التغيير المطلوب، وقد وضع الخـبير مـارك بوسويت في ورقة عمل أعدها بناءً على طلب اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في مقررها رقم ١١١/١٩٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٨/٢٦ **اختبـاراً سداسـي الأركان،** يُمكن تطبيقه في كل مرةٍ ينوي فيها مجلس الأمن اللجـوء إلى فـرض عقوباتٍ، ويقوم هذا الاختبار على فكرة العقوبـات ذات الأهـداف الموجهـة ويتضمّن طرح الأسئلة التالّية في سياق تقييم مدى شرعية العقوبات[١]:

- **هل فرضت العقوبات لأسبابٍ وجيهةٍ**؟ أي هل السبب الفعلي لفرضـها إحدى حالات المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المّتحدة، والمتمثّلة بوجود تديدٍ للسلم والأمن الدولّيين أو خرقٍ لهما أو إحدى حالات العدوان.

- **هل تستهدف الجهات المناسبة؟** إذ لا بدّ من تحييد المدنيين والدول الأخرى غير المعنية من آثارها السلبّية.

- **هل تستهدف البضائع أو المواد المحددة المناسبة؟** أي تلك التي لها علاقـة بتهديد السّلم والأمن الدولّيين.

- **هل المدة التي تُفرض فيها العقوبات محددة ومعقولة؟** فتطبيق العقوبـات لمدةٍ غير محددة من الزمن، ينزع عنها شرعيتها نتيجة ما تتركه مـن أثـرٍ سـلبي ولاسّيما بعد زوال السلوك غير المشروع.

١- مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصادّية من آثار ضارة على التمتع بحقـوق الإنسـان، مرجع سابق، ص١٣.

- **هل للعقوبات مفعول**؟ فلا بدّ أن تكون العقوبات قادرة على تحقيق الهدف منها بطريقةٍ معقولةٍ.

- **هل يُثير إعمال العقوبات احتجاجاتٍ بسبب انتهاك مبادئ الإنسانيّة، وما يُمليه الضمير العام؟** استلهم السيد بوسويت هذا الركن من شرط مارتنز[١]، أحد أعمدة القانون الدوليّ الإنسانيّ، ودعا إلى رصد الرأي الدوليّ الحكوميّ وغير الحكوميّ إزاء العقوبات.

إن طرح التساؤلات التي تضمّنها هذا الاختبار في كل مرةٍ تُفرض فيها العقوبات يوفّر إمكانيّة تقدير مدى توافقها مع الاعتبارات القانونيّة والعمليّة.

ب- تطوير آليات عمل الأمم المتّحدة في مواجهة التهديدات الجديدة للسلم والأمن الدوليّين:

تُعد العقوبات الذكيّة أداةً مناسبةً لمواجهة التهديدات التي تنشأ بفعل أفرادٍ أو جماعاتٍ، سواءً ضمن إطار دولةٍ معينةٍ، كالنزاعات المسلّحة غير الدوليّة، أم بشكلٍ عابرٍ للحدود، كالإرهاب والجريمة المنظمة. فديناميكيتها تُكسبها القدرة على تقييد حركة هؤلاء أينما وجدوا، والحدّ من وصولهم إلى ما يدعم نشاطهم، ويكسبهم القدرة على متابعته من مالٍ أو سلاحٍ.

١- ينصّ هذا الشرط على ما يلي: "يظل المدنيون والمقاتلون في الحالات التي لا ينصّ عليها في الاتفاقيات تحت حماية وسلطان مبادئ قانون الشعوب، كما استقرّ بها العرف ومبادئ الإنسانيّة، وما يمليه الضمير العام". انظر في ذلك جان بيكتيه، "مبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ، ورد ضمن محاضرات في القانون الدوليّ الإنسانيّ"، تحرير شريف عتلم، الطبعة الرابعة، منشورات اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، دار المستقبل العربيّ، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٥١.

٢- سلبيات العقوبات الذكيّـة:

أ- الانتقادات الموجّهة إلى القائمة الموحّدة:

١- الانتقادات الموجهة إلى آليّة إدراج الأسماء: وتمحورت هذه الانتقادات حول الآتي:

- طبيعة المعلومات التي يُبنى عليها الإدراج[1]**:** فهو يسـتند إلى معلومـات مستقاة من وسائل الإعلام، ومصادر استخباراتيّة، وأكثر من ذلك فاللجنة لا تقوم بتقييم هذه الأدلة، وهو ما أدى إلى تصاعد التساؤلات حـول مصـداقية هـذه المعلومات وشفافيتها.

- امتداد للقوائم الداخليّة لبعض الدول[2]**:** أثّرت القـوائم الخاصّـة الـتي تصدرها الولايات المتّحدة الأمريكيّة بشكلٍ خاص مُضمّنةً إياها أسماء، تُقرر أنّهـا مرتبطة بنشاطاتٍ إرهابيةٍ بذه القوائم بشكلٍ كبيرٍ[3]. فأغلب الموجودين على القائمة الموحّدة أتى إدراجهم نتيجة اقتراحٍ من الولايات المتّحدة الـتي تملـك قائمـةً خاصّـةً بها، يُـديرها مكتـب مراقبـة الأصـول الأجنبيّـة (Office of foreign assets control- OFAC) الذي كثيراً ما انتُقدت آليات

1- David Cortright, patterns of Implementation: Do Listing Practices Impede Compliance with UN Sanctions? A critical Assessment, Policy Brief 0912-01, Sanctions and Security Program, 2009, Op. cit., p.1.

2- Noah Birkhauser, Sanctions of the Security Council Against Individuals, Op. cit., p.7.

3- Prof. Iain Cameron, (Targeted Sanctions and Legal safeguard), A Report for stockholm process (2000), p.8. available at Stockholm Process Website: «http://www.smartsanctions.se/Litterature.htm»

عمله ومصداقيتها حتى في الداخل الأمريكيّ، ليتمّ تعميمها بعد ذلك في قوائم الأمم المتّحدة.

٢- الانتقادات الموجّهة إلى آليّة رفع أو شطب الأسماء:

تمحورت هذه الانتقادات حول الآتي:

- عدم وجود آليّة قانونيّة للمراجعة: إن مَن يُدرج اسمه على القائمة الموحّدة، يجد نفسه دون أيّة آليّة متاحة لمراجعة قرار اللجنة. وإذا كان من الممكن التقدّم بالتماس أو طلب لشطب الاسم، إلاّ أن هذه العمليّة تفتقر للضمانات القانونيّة وتبقى رهناً بخيارات سياسيّة[1].

- عرقلة شطب الاسم من قبل أيّ من الدول الأعضاء في اللجنة: وذلك نتيجة طبيعة عمليّة اتخاذ القرار التي تتمّ بالتوافق بين أعضائها. وهنا تعود إلى الذهن معضلة تحكّم الدول دائمة العضوية في آليّة العمل، واتخاذ القرار في مجلس الأمن. لتصبح هذه القوائم بدورها رهناً بما تقرره هذه الدول، ولاسيّما أنّه وفقاً للآليّة السائدة في عمل اللجنة الحالي، لا بدّ من التشاور مع دولة الإدراج حتى يتحقق الشطب. وبرزت هذه المشكلة المتعلقة بشطب الأسماء في حالتين، أولاهما قضية عبد الرزاق عدن وعبد العزيز علي، وهما مواطنان سويديان تمّ إدراجهما على القائمة الموحّدة نتيجة اقتراحٍ أمريكي، حيث استنتجت الولايات المتّحدة الأمريكيّة وجود صلةٍ بينهما وبين مؤسسة البركات الدوليّة المدرجّة بدورها على القائمة الموحدة. وعندما تقدّمت السويد بطلب لشطب الاسمين من القائمة، نتيجة اقتناعها بما قدماه من أدلةٍ تخالف الإدراج، كان عليها أن تقنع الولايات المتّحدة الأمريكيّة بذلك،

1- Noah Birkhauser, Sanctions of the Security Council Against Individuals,Op. cit., p.8.

وعند اقتناعها بدأ الأمر مع شطب الاسمين من لوائحها الداخليّة، ثم تمّ ذلك على صعيد الأمم المتّحدة. أمّا في حالة زينب ومحمد منصور، وهما مواطنان سويسريان من أصولٍ مصريّة، أدرجا على القائمة الموحّدة باقتراحٍ من الولايات المتّحدة الأمريكيّة، رُفض ما تقدّمت به سويسرا مراراً من طلبات لشطبهما من القائمة الموحّدة، وبالتالي تمّ تعطيل عمليّة الشطب[1].

- رفض شطب الاسم من القائمة دون ذكر الأسباب[2]: للجنة العقوبات أن ترفض شطب الاسم دون بيان مبررات الرفض، فكلّ ما تضمّنته المبادئ التوجيهيّة للجنة العقوبات المنشأة عملاً بالقرار (1999) S/RES/1267، هو دعوة الدول الأعضاء فيها لبذل الجهود من أجل بيان سبب الاعتراض على شطب الاسم من القائمة.

ب- المساس بجانب من سيادة الدّولة:

رأى جانب من الفقه أن عقوبات مجلس الأمن التي ينتج عنها تجميد الأصول المالّية لأفراد محددين، أو فرض قيود على تحركاتهم تتعارض مع سيادة الدول من حيث مساسها بأفرادٍ وممتلكاتٍ تخضع لولايتها الشخصيّة أو الإقليميّة[3].

ويُمكن القول برجعية هذا الرأي من حيث أنّه يتجاوز التطورات التي ترافقت مع ظهور المنظمات الدوليّة، وعلى رأسها الأمم المتّحدة. والتي تقوم على فكرة تنازل الدّولة عن جزء من سيادتها لصالح سلطات هذه المنظمات التي تعمل نيابةً عن الجماعة الدوليّة ككلّ.

1- Noah Birkhauser, Ibid., p.8.

2- Noah Birkhauser, Ibid., p.9- 10.

3- Peter Formuth, The European Court of Justice Kadi Decision and the Future of UN Counterterrorism, ASIL Insight, Vol.13, issue 20, 30 October 2009, p.2.

ت- إطلالة جديدة لمشكلات حقوق الإنسان:

أثبتت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ذات الأهداف الموجّهة، أنّها ليست بريئةً من انتهاكات حقوق الإنسان، وإن كان ذلك لا يبدو بالشكل السّافر الذي اتسمت به العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بنمطها التقليديّ، وفي حالة العقوبات على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان يُمكن القول إن هذه الآثار تجلت في فئتين:

١- الانعكاسات السلبيّة لعقوبات مجلس الأمن على حركة الطالبان وتنظيم القاعدة على الشعب الأفغانيّ:

أظهرت تقارير الأمين العام حول تطبيق القرار S/RES/1267 (1999) وما تلاه من قراراتٍ، وجود العديد من الانعكاسات السلبيّة التي يُمكن القول إنّها تمسّ متطلبات ممارسة الحقوق الاقتصاديّة بشكلٍ خاص وذلك على النحو الآتي:

- الآثار السلبيّة على ممارسة العمل الإنسانيّ: أثرت هذه العقوبات منذ بدايتها على البيئة اللازمة لعمل المنظمات العاملة في الحقل الإنسانيّ في سبيل مساعدة الشعب الأفغانيّ، وذلك نتيجة ردة فعل حكومة الطالبان وما أنتجته من تطوراتٍ سلبيّة تمثّلت في العديد من القوانين التشريعيّة، والإجراءات الإداريّة التي هدفت إلى وضع العراقيل أمام العاملين في المجال الإنسانيّ، كما في حالة تشديد تدابير حصولهم على تأشيرة دخول، إضافة إلى ارتفاع وتيرة الاعتداءات على الأنشطة الإنسانيّة، وهو ما اعُتبر على أنّه انعكاسٌ لموقف الطالبان من العقوبات التي شكّلت أحد الضغائن التي حملتها إزاء المجتمع الدوليّ[١].

١- انظر تقرير الأمين العام الصادر بالوثيقة رقم S/2001/1215 تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٨.

- الانعكاسات السلبيّة على مناخ الاستثمار: تجلّى هذا الأمـر في سـحب العديد من الدول لاستثماراتا من أفغانستان، نتيجة الخوف من العمل في بيئةٍ يرزح فيها قطاع الطيران، وجزء من القطاع الماليّ، تحت وطأة العقوبات الـتي أدت إلى غياب الثقة اللازمة للعمل الاستثماري، مما بدد فرص تحسن الأوضاع الاقتصـاديّة للشعب الأفغانيّ[١].

- الانعكاسات السلبيّة على الطيران المدنيّ: إن القيود التي فُرضـت علـى شركة الطيران الأفغانيّة (أريانا) عرّضت سلامة الطيران المدني للخطر، نتيجة وضع قيودٍ أمام إمكانية صيانة الطائرات التي تعتمد عليها هذه الشركة، أو التأمين علـى رحلاتا، أو تدريب موظفيها. وهو ما عدّه الأمين العام للأمم المتّحـدة تديـداً لسلامة الركاب المدنيين على هذه الخطوط[٢].

- الانعكاسات السلبيّة على التجارة الدوليّة لأفغانستان: سجّلت العقوبات آثاراً محدودةً على تجارة أفغانستان الدوليّة، حيث انبثقت هذه الآثار من العقوبات على حركة الملاحة الجويّة، والقيود على السفر. فرغم اعتماد التجارة الأفغانيّة على النقل البريّ إلاّ أن تصدير العديد من المنتجات كان يتمّ جواً، كما في حالة بعـض محاصيل الفاكهة المصدرة إلى دول الخليج العربيّ، وهو ما أدى إلى خسارة جزءٍ من إيرادات هذا القطاع، وفرص العمل التي يوفرها للأفغان[٣].

وخلاصة القول إن هذه العقوبات شكّلت عاملاً ضمن مجموعة عوامـل، كالعوامل السياسيّة، والعوامل المناخيّة التي تمثّلت في الجفاف الذي عانت منـه

١- انظر تقرير الأمين العام الصادر بالوثيقة رقم S/2001/695 تاريخ ٢٠٠١/٧/١٣.

٢- انظر تقرير الأمين العام الصادر بالوثيقة رقم S/2001/695 تاريخ ٢٠٠١/٧/١٣، وتقرير الأمين العام الصادر بالوثيقة رقم S/2001/241 تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٠.

٣- انظر تقرير الأمين العام الصادر بالوثيقة رقم S/2001/695 تاريخ ٢٠٠١/٧/١٣.

أفغانستان، ناهيك عن الصراع المسلّح السائد الذي انتهى بالاحتلال العسكريّ لأفغانستان، وقد تداخلت هذه العوامل فيما بينها لتؤثر على مختلف جوانب حياة الشعب الأفغانيّ، لذلك لا يُمكن مقارنة آثار هذه العقوبات على الشعب الأفغانيّ بغيرها من الحالات وتحميلها لوحدها كلّ ما آلت إليه ظروف حياته.

٢- آثار عقوبات مجلس الأمن على حركة الطالبان وتنظيم القاعدة على الأشخاص المستهدفين بالعقوبات:

- الآثار العامة على حقوق الأفراد المستهدفين بالعقوبات:

لا تختلف هذه الآثار مع ما سبق ذكره من آثار العقوبات الاقتصاديّة على حقوق الإنسان، لكنّها تختلف من حيث النطاق. فهي تمسّ الحقّ في الحياة والصحة وحرية التنقل والمستوى المعيشيّ الملائم، والحقّ في تكوين أسرة، والحقّ في العمل والحقّ في الملكية بالنسبة للأفراد الذين تستهدفهم، إضافة إلى ما تُشكّله من مساس بكرامة الفرد وسمعته نتيجة الاتامات التي تُنسب إليه، والتي قد لا تكون مبنية على أسسٍ صحيحةٍ[1].

ويُمكن القول إنّه إذا كانت هذه الاتامات ذات مصداقيّة، فإنّه من الطبيعيّ أن يتحمّل الفرد الذي تُنسب إليه مغبة ارتباطه بما يُهدد السّلم والأمن الدوليّين، أو يُشكّل خرقاً لهما. ويبقى نطاق المساس بمثل هذه الحقوق أو تعليقها محكوماً بالقيود العامة التي تتضمنها أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان، وبالتالي

1- Finnur Magnusson,Targeted Sanctions and Accountability of the United Nations' security council, a paper concluding a course on the accountability of international organisations, June, 2008, available at Vienna University website on the following link: «http://public.univie.ac.at.file/admin/user _upload»
See Also: Noah Birkhauser, Sanctions of the Security Council Against Individuals, Op. cit., p.3.

يُمكن القبول بذا النمط من العقوبات، إذا ما أصبح للنظام القـانونيّ الـدوليّ مصدافية يُمكن التسليم با.

- حقوق الإنسان المرتبطة بضمانات الإجراءات القضائيّة:

بموجب هذه العقوبات أصبحت الدول في موقفٍ يقتضي منها، إمّا أن تتحدى قرارات مجلس الأمن التي توجب عليها التعاون مع لجنـة العقوبـات في وضـع القائمة الموحدة بما فيها من عيوب، أو تنفذ هذه القرارات الـتي تتنكـر لمعـايير وضمانات حقوق الإنسان التي تكفل في مثـل هـذه الحالات حـقّ المتـهم في معرفة ما يوجّـه إليـه من اتاماتٍ ومواجهـة هذه الاتامـات[1].

إن مثل هذه الضمانات المنبثقة من الحقّ في محاكمةٍ عادلةٍ شـكّلت مصـدراً لانتقاد عقوبات الأمم المّتحدة المرتبطة بتنظيم القاعدة وحركة الطالبان، ونمـاذج العقوبات كافة التي تأتي على غرارها، لافتقارهـا للحـدود الـدنيا مـن هـذه الضمانات[2]. ويأتي على رأسها إعلام الفرد على وجه السرعة بالتهم الموجّهة إليـه وطبيعتها وأسبابا، ومنحه وقتاً مناسباً للردّ على هذه التهم، ومنحه فرصة اللجـوء إلى مراجعة الحكم الصادر بحقّه، أو الاتامات الموجّهة إليه. وفي حال إبطال الحكم النهائيّ الصادر بحقّ فردٍ ما، أو صدور عفوٍ خاص عنه نتيجة تكشف واقعة جديدة

1- David Cortright, Patterns of implementation: Do Listing Practices impede Compliance with UN sanctions?, policy brief, Sanctions and securityprogram,December 2009, p.3-4, Available at:
«http//www.sanctionsandsecurity.org»

2- David Cortright & Erika de wet, Human Rights Standards for Targeted Sanctins, A Report of Sanctions and Security Research Program "SSRP", January, 2010, p.2- 6-7.

تدل على وقوع خطأ قضائيّ، فلا بدّ من تعويض الشخص الذي أنزل فيه العقاب، ما لم يكن له دور في عدم الكشف عن هذه الواقعة[١].

بدايةً لابدّ من الإشارة إلى أن هذه العقوبات، لا يُمكن معاملتها على أنّها تأتي نتيجة تهمة جنائية وفقاً لمبادئ القانون الجنائي، فالتهمة المنسوبة للأفراد والكيانات، ألا وهي الارتباط بما يُسمى نشاطاتٍ إرهابيةٍ، مهما كان شكل الارتباط، تنفيذاً أم دعماً، غير واضحة المعالم والأركان في ظل عدم وجود تعريف متفق عليه دولياً للإرهاب. كما أن مجلس الأمن لم يشترط لتطبيق عقوباته أن يكون هناك ارتكاب لفعلٍ ما، بل يكفي استيفاء أحد معايير الارتباط التي حددتا قراراته، وهنا يظهر الهدف الوقائي الذي استُخدمت العقوبات لتحقيقه. كما أنّه لا يطالب الأفراد أو الكيانات بالامتناع عن عمل، أو القيام بعمل، فهو أولاً وأخيراً يخاطب الدول لا الأفراد.

لكن مع ذلك يبقى إدراج فرد ما أو كيان على القائمة الموحّدة انتهاكاً للضمانات الآتيّة:

- إعلام "المتهم" قبل إدراجه على القائمة الموحّدة بالتهم الموجّهة إليه، والأسباب والأدلة التي تمّ على أساسها الإدراج: إلاّ أن ذلك يصطدم بعقبةٍ يستدعيها إعمال هذه العقوبات بشكلٍ فعّال، فمن جهة إن إعلام الفرد أو الكيان المزمع إدراجه بإمكانيّة هذا الإدراج سيُلغي عنصر المفاجأة الذي يعتمد عليه هذا النوع من العقوبات إلى حد كبيرٍ من أجل منع أيّ تدبير وقائيّ، قد يتم اتخاذه لتفاديها، كأن يتمّ تحريك الأصول الماليّة التي سيتم تجميدها. ومن جهةٍ ثانيةٍ قد

١- انظر حول ذلك المادة (١٠) من الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان، والمادة (١٤) من العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

يتعارض إعلام "المتهم" بحيثيات اتامه مع مقتضيات سرّية عمليّـة الإدراج الـتي تتطلبها فعاليّة هذه العقوبات[١].

- إعطاء "المتهم" فرصة إبداء دفوعه: وهنا تكمن المشكلة الجوهرية الهيكليـة والمتمثّلة في افتقار بنيان الأمم المتّحدة لجهازٍ ذي طابعٍ قانوني محايدٍ، يُمكن إبـداء الدفوع أمامه، وإن كان مكتب أمين المظالم قد أُنشئ لسد مثل هذه الثغرة، إلاّ أن دوره، كما تبين سابقاً، لا يتجاوز تلقي طلبات الشطب، وبعض المعلومات المرتبطة با دون أن يكون له سلطة البتّ با، وإنّما الأمر برمته بيد لجنة العقوبات.

وقد كشفت القضايا التي نظرتا العديد من المحـاكم الداخليـة والإقليميّـة، والمرفوعة من قبل أشخاص طبيعيين أو اعتباريين تمّ إدراجهم على القائمـة، عـن جوانب متعددة تتعلق بذا الشأن، وبيّنت هذا الخلل الجوهريّ سـواءً في أحكـام نائية أم في معرض سير إجراءات قضية ما؛ فقد انتهت محكمة العـدل الأوروبيّـة (ECJ) عام ٢٠٠٨ في قضية ياسين عبد الله القاضي، رجل الأعمال السـعودي، ومؤسسة البركات الدوليّة، المسجّلة في السويد، إلى أن إدراج هؤلاء الأشـخاص على القائمة الموحّدة لا يوفر للمدرجين طرق مراجعة قضائيّة، تمكّنهم من الـدفاع عن أنفسهم[٢].

كما أقرّت محكمة الدرجة الأولى الأوروبيّة عام ٢٠٠٩ في قضية محمد عثمان، المواطن الأردني المعروف بأبي قتادة، أن مجلس الاتحاد الأوروبيّ عندما أصدر لائحة

1- David Cortright & Erika de wet, Human Rights Standards for Targeted Sanctins, Op. cit., p.5.

2- Dr. Misa Zgonec-Rozel, Kadi&Albarakaat V.council of the EU & EU commission: European Court of Justice Quashes a Council of the EU regulation implementing UN Security Resolutions, ASIL insight, Vol.12, issue 22, 28October, 2008.

(Regulation) تنفيذاً لإدراجه بموجب قرار مجلس الأمن S/RES/1267/1999 ، فإنّه لم يُعلم المتهم بأيّة دلائل على التهم الموجّهة إليه، وفي هذا إنكـارٌ لحقّـه في الدفاع عن نفسه. وعليه ألغت المحكمة ما صدر بشأنه عن مجلس الاتحـاد الأوروبيّ معلنةً أن ثمّة خرق للضمانات القضائيّة، وفي مثل هذه الحالات تبرز معضلة التوفيق بين الالتزامات على مستوياتٍ عدة، دوليّة وإقليميّة ووطنيّة[1].

من جهةٍ أخرى شهدت الولايات المتّحدة الأمريكيّة العديـد مـن القضـايا المماثلة، مثل قضية أحد فروع مؤسسة الحرمين الإسلاميّة الخيريّة الموجود في ولاية (Oregon) الأمريكيّة ضد وزارة الخزانة الأمريكيّة عام ٢٠٠٨، فعلى الرغم مـن تأييد المحكمة الأمريكيّة لإدراج المؤسسة على القائمـة الموحـدة للجنـة القـرار S/RES/1267 (1999)، كان هناك ملاحظات حول الآليّة التي تمّ عن طريقهـا الإدراج، ومدى توافق ذلك مع الدستور الأمريكيّ، وحقوق المتهم الإجرائيّة الـتي تقرّها المبادئ العامة للقانون[2].

وعلى الرغم من أن تناول هذه الأحكام قد اقتصر على الجانب المتعلق بالتنفيذ على الصعيد الداخلي، إلاّ أن هذه الأحكام وغيرها أسست لتيارٍ قـوي معـارض لسياسة مجلس الأمن في انتهاج مثل هذه العقوبات التي تنتهك حقـوق الإنسـان بصورةٍ لا تقل خطورةً عن تلك التي تقوم علـى النظريّـة التقليديـة للعقوبـات الاقتصاديّة، وإن كانت الجمعيّة العامة في قرارها رقم A/RES/65/221 المعنـون "حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب" قد أدركت أهمية هذه العقوبات كأداة في مكافحة الإرهاب، لكنّها أكّدت على ضرورة العمل

1- Peter Formuth, The European Court of Justice Kadi Decision, Op. cit., p.4.

2- Peter Formuth, Ibid., p.3.

على ترسيخ المزيد من الوضوح والإنصاف في إعمالِها بشكلٍ لا يجعل منها تديداً لحقوق الإنسان[١].

وتداركاً لذلك قدّمت مفوضية الاتحاد الأوروبيّ عام ٢٠٠٩ اقتراحـاً أمـام البرلمان الأوروبيّ، فيما يتعلق بتطبيق العقوبات على صعيد الاتحـاد الأوروبيّ علّـه يشكّل حلاً لهذه الانتقادات. ويتضمن هذا الاقتـراح أنْ يكـون الإدراج علـى مرحلتين، في المرحلة الأولى يتمّ إدراج الشخص الطبيعيّ أو الاعتباريّ على القائمة الموحّدة بشكلٍ مبدئيّ، ويتمّ إعلامه بالأسباب الـتي تمّ علـى أساسـها الإدراج، وُيدعى إلى إبداء دفوعه، وفي المرحلة الثانية، تقوم المفوضية بمساعدة هيئة استشارية بدراسة الدفوع، ومن ثم يتمّ تثبيت الإدراج نائياً أو إلغاؤه[٢].

على أن أبرز انتقادٍ واجهه هذا الاقتراح، كان انتقاصه من القيمـة الإلزاميـة لقرارات لجنة العقوبات، فيجعل منها مجرد اقتراحاتٍ قابلة للتطبيق أو الـرفض، في حين أن قوتا الإلزامية مشتقة من قرار مجلس الأمن الذي أُسست بموجبه[٣].

وفي الختام يُمكن القول إنّه على الرغم من أن العقوبات الذكيّـة تُشـكّل فكرةً برّاقةً لما تحمله من إمكانيّة محاسبة المسؤولين عن سلوكٍ يمسّ السّلم والأمن الدوليّين، دون تجاوز أعباء هذه المسؤوليّة نطاق الأشخاص المعنيين بـها، إلاّ أن مشكلتها الجوهريّة تكمن في نقطتين:

١- انظر القرار المشار إليه والصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٣.

٢- انظر وثيقة الاتحاد الأوروبيّ التاليّة والمتضمّنة هذه المبادرة:
COM (2009) 187 final, 2009/0055 (CNS) April/22/2009.

3- Peter Formuth, The European Court of Justice Kadi Decision…, Op. cit., p.5.

أولاهما، مسألة تحديد هؤلاء الأشخاص ومدى مسـؤوليتهم عـن أنمـاط السلوك المختلفة التي تُشكّل تديداً للسّلم والأمن الدوليّين، أو خرقاً لهمـا، أو أحد أعمال العدوان. وبغض النظر عن انتمائاتم، سواءً أكانت إلى دولةٍ أم إلى تنظيمٍ معّينٍ مهما كان شكله، وضرورة ألاّ يرتن ذلك بمصالح سياسيةٍ تدفع إلى التغاضي عن بعض الحالات والتركيز على حالاتٍ أخرى أو حتى افتعالها.

وثانيتهما، إن خطورة هذه العقوبات تكمن في إمكانيّة تكريسها كأداة لخلق شرخٍ بين حكومة دولةٍ ما وشعبها، عندما يتمّ فرض هـذه العقوبـات علـى شخصياتٍ حكوميّة في دولةٍ ما كمحاولةٍ لعزلها عن شعبها، وإظهار الأمر علـى أن مشكلة التمع الدوليّ تكمن مع هذه الشخصيّات، لا مع شعب الدّولة. ولا يخفى ما يعنيه ذلك من إمكانيّة استغلال هذه العقوبات للضغط على الحكومات عندما لا يتفق نجها مع أفكار الدول التي درج الأمر علـى أن تكـون وراء مشاريع قرارات عقوبات مجلس الأمن في مثل هذه الحالات.

الخاتمـــة

تطلّب البحث في موضوع العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وانعكاسات تطبيقها علـى حقوق الإنسان الخوض في عددٍ من فروع القانون الدوليّ، كالقانون الجزائـيّ الـدوليّ والقانون الدوليّ لحقوق الإنسان، والقانون الدوليّ الإنسانيّ، إضافة إلى نظريات متعددة عرفها هذا القانون، وتطوّرت بتطوّر أحكامه، مثل نظريّة الأمن الجماعيّ، ونظريّة الجزاء، وقد أسفرت هذه الدراسة عن مجموعة من النتائج يُمكن تلخيصها على النحو الآتي:

- العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة إحدى الوسائل الهامة التي تمتلكها الأمـم المتّحدة في تحقيق **أهدافها وتكريس مبادئها**:

حيث شهد استخدامها زخماً في تسعينات القرن الماضي، وذلك بعـد نايـة الحقّبة التي عُرفت بالحرب الباردة، والتي كانت الأمم المتّحدة أحد مسارح صراع المصالح المحتدم بين أطرافها. وقد ترافقت التطورات التي شهدتا هذه العقوبـات في آليات فرضها، وتنفيذها مع جولاتٍ متعددةٍ من الجدل القانونيّ، فمـن الجـدل التقليديّ حول حدود وسلطات مجلس الأمن في استخدامها، إلى الجدل حول مدى فعاليتها كإحدى وسائل الحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين، إلى الجـدل حـول كيفية تلافي انعكاساتا السلبيّة على حقوق الإنسان.

- تطوّرت طبيعة الدور الذي تتخذه العقوبات الاقتصـاديّة الدوليّـة في **مواجهة أيّ سلوك يمسّ السّلم والأمن الدوليّين:**

فإن كانت قد بدأت كإحدى الوسائل العلاجيّة في مواجهة تديدات السّـلم والأمن الدوليّين، أو الإخلال بما، أو حالات العدوان. إلاّ أنها تطوّرت لتلعـب دوراً وقائياً وذلك وفقاً لمقتضيات كلّ من هذه الحالات وظروفها.

- ثمّة فارق كبير في التوصيف والآثار القانونيّة لكلّ من العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وغيرها من أشكال العقوبات الاقتصاديّة:

لاسيّما تلك التي تفُرض من قبل منظمة ما في مواجهة دولة ليست عضواً فيها أو خارج إطار منظمة دوليّة، من قبل دولة أو عدة دول تجاه دولة أو دول أخرى. حيث ينأى المنطق القانونيّ السليم عن وصف هذه الفئة الأخيرة بالعقوبات لغياب أية رابطة من شأنا تخويل أيّ من هذه الأطراف معاقبة الطرف الآخر. ولعل ما يُمكن أن توصف به هو أنّها عبارة عن إجراءات غير ودّية في إدارة العلاقات الدوليّة.

- تمكّنت العديد من المنظمات الدوليّة ذات الطابع الإقليمي أو الاقتصاديّ من صياغة نظام العقوبات الخاصّ بها لاستخدامه في تحقيق أهدافها:

وذلك كما في حالة عقوبات الاتحاد الأوروبيّ، في حين ظلت جامعة الدول العربيّة عاجزةً عن اتخاذ خطوةً ماثلةً يُمكن عن طريقها أن تُعبرّ عن موقف عربيّ مشترك إزاء قضيةٍ ما، بالانسجام مع التزاماتا تحت مظلة الأمم المّتحدة، أو لتحقيق السّلم والأمن العربيّ.

- لعبت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة دوراً بارزاً في تطبيق نظريّة الأمن الجماعيّ الدوليّ بمختلف مراحل تطوّرها:

فقد أثبتت أنّها قابلة للتطور والتكيف لتتلاءم مع التحديات الجديدة التي واجهت الأمن الجماعيّ الدوليّ، والتي خرجت عن النمط التقليديّ المتمثلّ بالأعمال ذات الطابع العسكريّ، لتصل إلى مواجهة مخاطر ذات طابع مختلف، أضحت تُشكل همّاً مشتركاً للبشرية، وتديداً لأمنها وسلمها أو إخلالاً بما. ومن غير المستبعد أن يتمّ استخدام العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة لمواجهة

تديدات بعيدة عن استخدام السلاح، ذات طابع بيئي أو اجتماعي على سبيل المثال، أو تلك التي تنشأ بفعل أفرادٍ أو جماعاتٍ، سواءً ضمن إطار دولةٍ معينةٍ، كالنزاعات المسلّحة غير الدوليّة، أم بشكلٍ عابرٍ للحدود، كالإرهاب والجريمة المنظمة.

- تُعدّ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ركناً هاماً في إرساء نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ ودليلاً على تطورها:

حيث شكّلت أحد أنماط الجزاء التي تنسجم مع طبيعة القانون الدوليّ، والعلاقات التي يحكمها. بل أثبتت أنّها مفهوم مرن استطاع تكييف نفسه مع تطوّر العلاقات الدوليّة، لتُقدم أساليب جديدة عكست التوجه القانونيّ الدوليّ نحو تفعيل مبدأ المسؤوليّة الدوليّة الفرديّة.

- أصبحت العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة إحدى ركائز التدخّل الدوليّ الإنسانيّ من قبل الأمم المتّحدة:

فالعناصر التي يُشترط توفرها لوجود هذا التدخّل من قبل الأمم المتّحدة متوفرة في حالات استخدام مجلس الأمن لعقوباته الاقتصاديّة، ويبقى تقدير مدى ملائمة الوسيلة الّتي يتمّ عبرها التدخّل من صلاحيات مجلس الأمن التقديرية، ولاسّيما أن التدخّل العسكريّ قد يزيد الأمر سوءاً ويؤدي إلى تعقيد عناصر الحالة التي من المفترض أن تعالجها العقوبات، إلاّ أن خطورة التدخّل عبر العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، تكمن في الانحراف عن الضوابط القانونيّة لممارسة هذا التدخّل، ولاسّيما عندما أضحت بمثابة أداة لعزل بعض الشخصيات في الدّولة، خاصّةً في حال كانوا من أفراد السلطة السياسيّة في دولةٍ ما، أو للضغط عليهم، عندما لا تتوافق سياستهم مع اتجاهاتٍ قد تتبناها الأمم المتّحدة إرضاءً لأهواء بعض الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن. ليظهر مجلس الأمن من خلال استهدافه هذه الشخصيات وكأنّه يبالي

بشعب دولةٍ وينأى بنفسه عن الإضرار بأيّ مجالات قد تضرّ بمصالحه، ولعلّ في ذلك أخطر أشكال التدخّل الدوليّ الإنسانيّ.

- رغم أن مجلس الأمن قد طوّر آليّات فرض وتنفيذ عقوباته الاقتصادّية من الناحيّة النظريّة، لكنّه لم يبتعد عملياً عن مسيرته الاعتياديّة من حيث ارتكانه للاعتبارات السياسّية التي تُهيمن إلى حد كبير على مسيرة عمله لتدفع به إلى التغاضي عن بعض الحالات أو النزاعات والتركيز على أخرى أو حتى افتعالها:

لعبت الاعتبارات السياسّية دوراً جوهرياً في مراحل فرض، وتنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة. فبالنسبة للفرض كثيراً ما ارتكبت أفعال أجدر ما تكون بأن يفرض مجلس الأمن على إثرها عقوباته الاقتصاديّة، لكن إرادة الدول الأعضاء دائمة العضوية فيه بشكلٍ خاصّ، حالت دون مجرد الإدانة. أمّا عن التنفيذ فقد ظهر التسييس عندما يتمّ التغاضي عن متابعة التنفيذ وإعداد التقارير اللازمة عنه لأسباب سياسية بحتة، في حين قد يتمّ إرسال رسالة سياسّية ما من خلال محاولة إلقاء الضوء على أحد جوانب عمليّة التنفيذ، كالتركيز على تفتيش شحنة معينة تنطوي على مواد مخالفة لقرارات العقوبات.

- تملك الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة اختصاصات تُمكّنها من لعب دور هامٍ في فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

على الرغم من أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الرئيسي في استخدام هذه العقوبات، إلاّ أنّه للجمعيّة العامة ومن خلال الصلاحيات التي خولها إياها الميثاق، أو التي أكسبتها إياها التطورات العمليّة، المتمثّلة بقرار الاتحاد من أجل السلام، أن تلعب دوراً هاماً في هذا السياق. ومهما يكن الخلاف الفقهيّ حول إلزاميّة مثل هذه التدابير وفعاليتها، إلاّ أنها تعكس توجهاً دولياً لإدانة سلوك معين تأتي هذه التدابير في مواجهته.

- لعبت الوكالات الدوليّة المتخصصة، كل منها حسب اختصاصه، دوراً هاماً في **تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، ومعالجة الانعكاسات السلبيّة الناتجة عنها على اختلاف مستوى الانعكاسات:**

حيث تعمل عادةً على معالجة كلّ حالة من حالات العقوبات على حدة، لتقرر كيفيّة استجابتها لها. وهو ما يجري عادةً في ظلّ ما تمليه عليها دساتيرها المنشأة، واتفاقات الربط مع الأمم المتّحدة، دون غياب التأثيرات السياسيّة التي قد تجعل الاستجابة تختلف من حالة لأخرى.

- يتطلب التنفيذ الفعّال للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، أن تكون البنية القانونيّة والإداريّة في **الدول الأعضاء مؤهلة لاستيعاب متطلباته:**

وبالتالي على الدول الأعضاء تطوير وتعديل قوانينها الناظمة للمجالات التي قد تكون على صلة بعقوبات مجلس الأمن، ولاسيّما فيما يتعلق بالأساليب الحديثة التي اتخذتا هذه العقوبات، كالعقوبات التي تتعلق بتجميد الأصول المالّية لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين، لتكون قادرة على وضع هذه العقوبات حيّز التنفيذ. كما أن الأمر يتطلب تطوير البنّية الإداريّة للسلطات الداخليّة، فتنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة يتطلّب في حالاتٍ عدة تدخلاً عملياً من قبل هذه السلطات، كما هو الحال مع الجهات المختصة بمراقبة حدود الدّولة.

- قليلةٌ هي الحالات التي عُرضت فيها مسألة تنفيذ قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على المحاكم الوطنيّة:

وفي تلك الحالات درجت هذه المحاكم على عدم النظر في الأعمال الداخلية المتخذة تنفيذاً لهذه العقوبات، واعتبارها من أعمال السيادة التي يقع النظر فيها خارج نطاق صلاحياتا، باعتبار أن قرار الدّولة بالتنفيذ من عدمه، يتأثر إلى حدّ

كبير بالجوانب السياسيّة، في حين يبقى عدم تنفيذ قرار مجلس الأمن مسألة مندرجة في إطار المسؤوليّة القانونيّة الدوليّة للدولة.

- على الرغم من أن لجان العقوبات والآليات المرتبطة بها، قد شكّلت نقطة ارتكاز محوريةٍ في عمل مجلس الأمن، فيما يتعلق بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لكنّها في الوقت ذاته كشفت عن مواطن خلل متعددة في عمل الأمم المتّحدة من الناحيّة الإداريّة:

فما تقوم به هذه اللجان من متابعةٍ مستمرةٍ لجوانب العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة كافة وعلى رأسها عمليّة تنفيذها، يستدعي معالجة المشكلات التي تعترضها، وجعل الإجراءات الداخليّة الخاصّة بها أكثر مرونة، فبيروقراطيّة العمل الذي شهدته هذه اللجان لعبت دوراً كبيراً في الحدّ من الآثار المنتظرة من فكرتيّ الاستثناءات الإنسانيّة، والعقوبات الذكيّة واللتين تتطلبان إجراءات متعددة ومتنوعة من تقديم طلبات ومراجعات وموافقات.

- إن الواقع الذي نجم عن تطبيق النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة بشكلٍ عام، أدّى إلى ثورة على هذه النظريّة:

فهذه النظريّة التي قامت على تحقيق الأهداف من خلال الضغط المباشر على الشعب، كانت سبباً جوهرياً في وضع الأمم المتّحدة في موقفٍ محرجٍ، أفقدها مصداقيتها، وعكس عدم قدرتا على التوفيق بين عملها في مجال حفظ السّلم والأمن الدوليّين، وعملها في سبيل تعزيز احترام حقوق الإنسان، مما جعل البحث عن رؤية جديدة لعقوبات مجلس الأمن أمراً لا مناص منه.

- تداخلت آثار العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في كثيرٍ من الأحيـان مـع عوامل أخرى:

كالعوامل السياسيّة السائدة في الدّولة التي تُفرض بحقها، أو آثـار النزاعـات المسلّحة بمختلف أنماطها، الأمر الذي شكّل عائقاً في كثيرٍ من الأحيان دون التقييم الدقيق لآثار هذه العقوبات.

- شكّلت قواعد القانون الدوليّ لحقوق الإنسان وسـيلةً لتقيـيم مـدى الانسجام بين الهدف والنتيجة في استخدام مجلس الأمن للعقوبات الاقتصـاديّة الدوليّة:

فالتزامات الأمم المتّحدة بمراعاة معايير حقوق الإنسان في عملها تنبثـق مـن النصوص الواردة في ميثاقها بشكلٍ رئيسي دون حاجة لمصادر إضافيّة لهذا الالتزام، وتستند إلى الاتفاقيات الدوليّة المختلفة الناظمة لحقوق الإنسان، دون أن يغيب عن البال ضبابيّة طبيعة معايير حقوق الإنسان ومضمونها.

- عدم قبول فكرة التضحية بفئةٍ من حقوق الإنسان، في سـبيل تحصـيل حقوق أخرى عن طريق اللجوء إلى العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

فلا يُمكن القبول بأن شعب الدّولة المستهدفة بذه العقوبات، عليـه تحمـل آثارها السلبيّة على حقوقه الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة في سبيل تحصيل حقوقه المدنيّة والسياسيّة التي قد يلجأ مجلس الأمن إلى عقوباته الاقتصاديّة كإحدى وسائل وقف انتهاكاتها، أيْ لا أولوية لحقوق الإنسان المدنيّـة والسياسـيّة علـى تلـك الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة أو العكس، فهي تكمل بعضها بعضاً، ولا يُمكن التمتع بـأحدها في غياب الآخر، وستظل هذه الفكرة تحكم الأجيال الحديثة كافة من حقوق الإنسان.

- يأتي الحقّ في التنميّة في أولويّة حقوق الإنسان، التي تعاني من التـأثيرات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:

وذلك رغم أن هذا الحقّ لايزال يشهد عدم توافقٍ دولي حول إقراره كحـقٍ يرتب التزاماتٍ قانونيّةٍ في ظل إصرار بعض الدول على إبقائه ميداناً لخدمة سياساتها الخاصّة. إلاّ أن طبيعته المختلفة ومتطلبات تحقيقه المتعددة، جعلـت مـن تـأثره بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة أمراً غير مستبعد الحدوث، ولاسيّما في ظل الأنمـاط الحديثة لهذه العقوبات، كالعقوبات المتعلقة بالمواد التكنولوجيّة، فهو حق فـردي وجماعي في آنٍ واحد، ونقطة التقاءٍ بين منظومة حقوق الإنسان، ومفهوم التنميّـة وأحكام القانون الدوليّ ذات الصلة بكلّ منهما. وتحقيقه يتطلب ضمان المشـاركة في عمليّة التنميّة، والاستفادة من نتاجها سواءً على المسـتوى الـوطنيّ أم علـى المستوى الدوليّ.

- تمثّلت الحكمة من فكرة الاستثناءات الإنسانيّة في إيجاد وسيلة تسـاعد الأمم المّتحدة على التوفيق بين التزاماتها في الحفاظ على السّلم والأمن الدوليّين من جهة، والوفاء بمعايير حقوق الإنسان في عملها:

حيث لعبت هذه الفكرة دوراً هاماً في الحدّ من الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، لكنّها ظلّت محدودة الأثر إلى أن ترافقت برؤية جديدة لمنهجية فرض هذه العقوبات تمثّلت بالتحول إلى العقوبات الذكيّة.

- شكّلت العقوبات الذكيّة التي تستهدف أشخاصاً محددين فكرةً برّاقـةً، نظراً لما توفره من إمكانيّة محاسبة المسؤولين عن سلوكٍ يمسّ السّـلم والأمـن الدوليّين دون أن تتجاوز هذه المسؤوليّة نطـاق هـؤلاء الأشـخاص، إلاّ أن الانتقادات طالت جوانب عديدة من عمل هذه العقوبات:

وذلك فيما يتعلق بآليّة تحديد الأشخاص الذين تشـملهم هـذه العقوبـات، وطبيعة المعلومات التي يُبنى عليها ذلك، وتقييم مدى مسؤوليتهم عن السلوك الذي يُشكّل تديداً للسلم والأمن الدوليّين، أو خرقاً لهما أو أحد أعمال العدوان، إضافة إلى الانتقادات الموجّهة إلى آليات إعادة النظر في الأسماء التي تمّ إدراجها.

- أثبتت العقوبات الذكيّة أنّها بدورها ليست بريئةً من انتهاكات حقـوق الإنسان:

وإن كان ذلك لا يبدو بالشكل السّافر الذي اتّسمت به العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة بنمطها التقليدي.

- إمكانيّة قبول آثار العقوبات الذكيّة على حقوق الأفراد المسؤولين عـن السلوك المخالف للقانون الدوليّ:

لكن ما لا يمكن قبوله هو افتقار القرار للأسس القانونيّة السليمة، ولاسيّما من ناحية مراعاة الضوابط القانونيّة التي تحكم عمل مجلس الأمن، أو تلك المنبثقة مـن القانون الدوليّ لحقوق الإنسان.

المقترحـات:

لم تلغ الانتقادات العديدة التي واجهتها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة، حقيقـة أنّها إحدى الوسائل الرئيسية التي تعتمد عليها الأمم المتّحدة في حفظ على السّـلم والأمن الدوليّين، أو إعادتما إلى نصابما، في ظل توازن دوليّ تتبدّل فيه مفـاهيم السّلم والأمن الدوليّين بتبدل مصالح الأطراف الأقوى على الساحة الدوليّة، لكـنْ من الصعب القبول بواقع هذه العقوبات، في ظل خروج مجلس الأمن في استخدامه لها عن المنطق القانونيّ، لذلك ثمة مقترحات يُمكن أن تساهم في تحسين هذا الواقع:

- تعزيز النهج الذي يقوم علـى تطبيـق العقوبـات الذكيّـة المرافقـة بالاستثناءات الإنسانيّة:

حيث أثبت هذا النهج أنّه حل ناجعٌ سواءً لإشكاليّة الصعوبات الاقتصـاديّة الخاصّة التي قد تعاني منها الدول الأعضاء جراء تنفيذها للعقوبـات، أم لمعالجـة انعكاساتا السلبيّة على حقوق الإنسان.

- إعادة النظر في آليات عمل لجان العقوبات:

بما يُسفر عن وضع حدّ لسيطرة الدول دائمة العضوية في المجلس على عمليّـة اتخاذ القرار فيها، ولاسيّما فيما يتعلق بشطب وإدراج أسماء الأشخاص المشـمولين بعقوبات مجلس الأمن.

- تطوير دور مكتب أمين المظالم:

وذلك عن طريق رفده بخبرات قانونيّة، تساعده على النظر في طلبات شطب الأسماء من القائمة الموحّدة، دون أن تحتكر لجنة العقوبات سلطة البتّ النهائي في هذه الطلبات.

- تعزيز دور الأمانة العامة للأمم المتّحدة كجهة تنسيقية بين الجهات كافة والمنخرطة في فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وتنفيذها:

وذلك عن طريق إداراتها المتنوعة كإدارة الشؤون السياسيّة، وإدارة الشـؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة، وإدارة تنسيق السياسات والتنميّة المستدامة والـتي مـن الممكن أن تشرف على التواصل بين الدول الأعضاء ولجان العقوبات والوكـالات الدوليّة المتخصصة المعنيّة.

- تقييم الآثار المتوقعة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على الدّولة المستهدفة بـا بشكلٍ سابقٍ ومستمر طيلة مدة فرضها:

وذلك عن طريق إجراء دراسةٍ تقديريّةٍ لمؤشـرات الأوضـاع الاقتصـاديّة والاجتماعيّة السائدة في الدّولة المستهدفة، ودراسة مدى كفاءة بنيتها التحتيّة لوضع الاستثناءات الإنسانيّة حيز التنفيذ، إضافة إلى وضع جدولٍ زمني لمراقبـة الآثـار السلبيّة ومدى ارتباطها فعلياً بذه العقوبات.

- إجراء مشاورات مسبقة مع الدول التي يُمكـن أن تتـأثر بالعقوبـات الاقتصاديّة الدوليّة جراء تأدية التزاماتا بتنفيذها:

وذلك عن طريق دعوتا للاشتراك في مناقشات مجلس الأمن حـول فـرض العقوبات على دولةٍ ما، من دون أن يكون لها حقّ التصويت، وذلك بموجب المادة (٣١) من ميثاق الأمم المتّحدة.

- ترافُق فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مع تحديد الفترة الزمنيّة الـتي تسري فيها:

بحيث يتمّ تجديدها في حال لزوم ذلك، ويجب أن يتمّ تخفيف هذه العقوبات، أو رفعها جزئياً بما يتلاءم مع أيّ امتثال لمتطلبات المجتمع الدوليّ.

- تطوير الآليات القانونيّة الداخليّة لتكون قادرة على التعاون مع الآليات الدوليّة في مسائل إدراج الأسماء وشطبها من القوائم الخاصّة بالعقوبات:

كما يشمل ذلك تأمين الكوادر الوطنيّة المؤهّلة للتعامل مع مثل هذه الحالات، وهنا يُمكن تنظيم ورشة عمل للجهات المختصة في كلّ مرة، يفرض فيها مجلس الأمن عقوباته الاقتصاديّة لتعريف مضمون هذه العقوبات، وكيفيّة تنفيذها، ومتطلبات إعداد التقارير الوطنيّة عن التنفيذ.

- تطوير آليّة إدراج الأسماء على القائمة الموحّدة، التي تشهد بعض حالات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة تطبيقها:

ومن الممكن أن يتمّ ذلك على مرحلتين، فبدايةً يتمّ إدراج الأشخاص على القائمة بشكل أولي، بناءً على أسبابٍ معللةٍ وأدلةٍ واضحةٍ، يتم إعلامه بما يُعطى فرصة لإبداء دفوعه، بعد ذلك يتمّ الانتقال إلى المرحلة الثانيّة التي تتضمن دراسة هذه الدفوع ثم تثبيت إدراجه بشكلٍ نائي.

- متابعة العمل في سبيل تحديد طبيعة مسؤوليّة الأمم المتّحدة عن الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وآليّة إعمالها:

ولاسيّما في إطار مناقشات لجنة القانون الدوليّ التابعة للأمم المتّحدة، ومن الممكن في هذا السياق تطوير الاختصاص القضائيّ لمحكمة العدل الدوليّة، لتصبح المحكمة قادرة على النظر في مشروعية قرارات المجلس، ومنها ذات الصلة بالعقوبات الاقتصاديّة، بشكلٍ يؤدي إلى سحبه أو وقف آثاره. وفي حال تنفيذه التعويض عن الأضرار الناجمة عنه، ولا بدّ أن يترافق ذلك بضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدوليّة.

إنّ إحراز تقدّم كهذا يتطلب تعديلات قد تصطدم برغبة مخالفة للدول دائمـة العضوية في المجلس، وذلك بموجب المادة (١٠٨) من الميثاق، لذلك مـن الممكـن حالياً إنشاء هيئات مؤقتـ ـة ومحددة المهمة "ad hoc" للنظر في هذه الانعكاسات في حال وجودها، وترتيب آثارها القانونيّة، وعلى رأسها التعويض، وذلك وفقـاً لصلاحيات إنشاء الفروع الثانويّة الممنوحة بموجب ميثاق الأمم المتّحدة للجمعيّـة العامة في مادته (٢٢)، ولمجلس الأمن في مادته (٢٩).

- متابعة العمل في مجلس **حقوق الإنسان والجمعيّة العامة للأمـم المتّحـدة لرصد الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان:**

بشكلٍ يُبقي هذه المسألة في دائرة الضوء، حيث يُمكن عدّها من أخطر أنماط انتهاك حقوق الإنسان، كونا تنشأ من قبل الهيئة المنوط با تعزيزهـا، وتكـريس حمايتها، وسواءً أسفر هذا العمل عن اتخاذ قرارات أم تشكيل لجان لدراسة وتقييم هذه الانعكاسات.

- متابعة المقترحات الإصلاحية المطروحة في **إطار الأمم المتّحدة، لتحسـين وافع عمل مجلس الأمن بشكلٍ عام، وهو ما ينعكس بدوره على مختلف قراراته ومن ضمنها تلك المتعلّقة بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة:**

ولعل أبرز هذه المقترحات تمثّلت بإعادة النظر في تشكيل مجلس الأمن وآليات اتخاذ القرار فيه من جهة، إضافة إلى أنماط الرقابة المحتملة على مشروعية قراراته من جهةٍ أخرى.

وقد اتخذت الرقابة المقترحة على أعمال مجلس الأمن نمطين، رقابة سياسية على أعمال المجلس تتمّ مباشرتا من خلال الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة، عبر التقـارير

الدورية التي يرفعها المجلس إلى الجمعيّة سنوياً، أو تلك الّتي تتعلّق بحالاتٍ محددةٍ، وعن طريق هذه التقارير يُمكن متابعة أعمال المجلس وتقييمها.

أمّا النمط الآخر فهو الرقابة القضائيّة، بواسطة محكمة العدل الدوليّة، سواء اتخذت نمطاً مسبقاً على صدور قرارات مجلس الأمن، وذلك عن طريق طلب رأي استشاريّ بموجب نص المادة (٩٦) من الميثاق، حول ما يعترض المجلس من مسائل قانونيّة. أم بشكلٍ لاحقٍ على صدور قرارات المجلس، الأمر الذي يتطلّب تعديل نصّ المادة (٣٤) من النظام الأساسيّ لمحكمة العدل الدوليّة الذي يقصر أطراف الدعوى أمام المحكمة على الدول، وبذلك يُمكن مقاضاة المجلس عن قراراته غير الشرعيّة.

ولكنّ هذه الإصلاحات تبقى رهناً بإرادة الدول دائمة العضوية في المجلس، وذلك بموجب المادة (١٠٨) من الميثاق الّتي تتطلّب موافقة الدول دائمة العضوية وتصديقها على تعديل ميثاق الأمم المتّحدة، وهو ما يتطلب تلاقي الجهود الدوليّة للضغط على الدول دائمة العضوية في المجلس لإنجاز هذه الإصلاحات، الأمر الذي نأمل ألاّ يكونَ مستحيل التحقيق.

في **الختام كل الأمل باقٍ بأن يشكّل هذا البحث خطوةً** في **سبيل تجاوز المخاطر الكامنة** في **استخدام الأمم المتّحدة لوسائل شرعيّة، من حيث المظهر وبغرض** حماية **البشريّة، لكن بطريقة تؤدي إلى نتائج بعيدة تماماً عن خدمة هذه الغاية.**

المراجـــع

اللغـة العربيّـة

أولاً- القـرآن الكريم

ثانيّـاً- الكتـب:

١- **د. إبراهيم الدراجي**، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونيّة الدوليّة عنها، الطبعة الأولى، دار الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٢- **إبراهيم شحاتة**، حظر تصدير النفط العربيّ: دراسة قانونية سياسية، الطبعة الأولى، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، ١٩٧٥.

٣- **د.إبراهيم شلبي**، أصول التنظيم الدوليّ، الدار الجامعية، ١٩٨٥.

٤- **إبراهيم نوار**، الحصار والتنمية: تأثير العقوبات على التنمّية في ليبيا والعراق والسودان، مركز الدراسات السياسّية والاستراتيجّية، القاهرة ١٩٩٧.

٥- **د. أبو الحسن عبد الموجود إبراهيم أبو زيد**، التنمّية الاجتماعّية وحقوق الإنسان، سلسلة كتب التنمّية في الألفية الثـالثة، الكتـاب الأول، الكتـب الجامعي الحديـث، د.م.ن، ٢٠٠٩.

٦- **د. أحمد أبو العلا**، تطور دور مجلس الأمن في حفظ السّلم والأمن الدوليّين، دار الكتب القانونّية، مصر، ٢٠٠٥.

٧- **د. أحمد أبو الوفا**، القانون الدوليّ والعلاقات الدوليّة، دار النهضة، مصر، ٢٠٠٦.

٨- د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدوليّة، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٨.

٩- أحمد رشيد، طالبان: الإسلام والنفط واللعبة الكبرى الجديدة في آسيا الوسطى، ترجمة نضال بغدادي، دار الرائي، دمشق، ٢٠٠٤.

١٠- د. أحمد حسن الرشيدي، الوظيفة الإفتائية لمحكمة العدل الدوليّة ودورها في تفسير وتطوير سلطات واختصاصات الأجهزة السياسيّة للأمم المتّحدة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٣.

١١- د.أحمد محمد رفعت ود.بكر صالح الطيار، الإرهاب الدوليّ، مركز الدراسات الأوروبيّ، باريس، ١٩٩٨.

١٢- د. إسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسيّة الدوليّة: دراسة في الأصول والنظريات، الطبعة الثانية، منشورات جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٩.

١٣- د. أشرف عرفات أبو حجارة، إدماج قرارات مجلس الأمن الصادرة طبقاً للفصل السابع من الميثاق وتنفيذها في النظم القانونيّة الداخلية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٥.

١٤- د.إمام حسانين خليل، الإرهاب وحروب التحرير الوطنيّة، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٢.

١٥- إيمان القفاص وقدري حنفي وعماد صيام ومحسن يوسف، حقوق الإنسان والمرأة والتنمية، تقديم إسماعيل سراج الدين، منتدى الإصلاح العربيّ، مكتبة الإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

١٦- باسم كريم سويدان الجناني، مجلس الأمن والحرب على العراق ٢٠٠٣: دراسة من واقع النزاع ومدى مشروعية الحرب، دار زهران، عمان، ٢٠٠٦.

١٧- **بسام محمد وجيه المرهج**، منظمة الأمم المّتحدة وأزمة السلام في الخليج العربيّ في حقبة التسعينات، دمشق، ١٩٩٩.

١٨- **د. بطرس غالي**، الأمم المّتحدة والتمييز العنصري، سلسلة الكتاب الأزرق، الأمم المّتحدة، ١٩٩٤.

١٩- **بول جوردون لورين**، نشأة وتطور حقوق الإنسـان الدوليّة: الرؤى، ترجمـة أحمد أمين الجمل، الطبعة الأولى، الجمعيّة المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالميّة، القاهرة، ٢٠٠٠.

٢٠- **بيتر رودلف**، العقوبات في السياسة الدوليّة: نظرة على نتائج الدراسات والأبحاث، ترجمة عدنان عباس علي، دراسات عالمية ٦٥، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، أبو ظبي، ٢٠٠٧.

٢١- **تيم نبلوك**، العقوبات والمنبوذون في الشرق الأوسط: العراق-ليبيا-السودان، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، ٢٠٠١.

٢٢- **د.جعفر عبد السلام علي**، القانون الدوليّ لحقوق الإنسان: دراسات في القانون الدوليّ والشريعة الإسلاميـة، الطبعـة الأولى، دار الكتـاب المصري، القاهـرة، دار الكتـاب اللبنانـي، بـيروت، ١٩٩٩.

٢٣- جمال حمود **الضمور**، العقوبات الدوليّة ضد السودان، دار البيارق، بيروت، ٢٠٠١.

٢٤- **جون إس.جيبسون**، معجم قانون حقوق الإنسان العالميّ، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.

٢٥- **جيرهارد فان غلان**، القانون بين الأمم، ترجمة عباس العمر، الطبعة الثانية، منشورات دار الجيل، بيروت، ١٩٧٠.

٢٦- **جيف سيمونز**، التنكيل بالعراق: العقوبات والقانون والعدالة، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، ١٩٩٨.

٢٧- د.حسام هنداوي، التدخّل الدوليّ الإنسانيّ: دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدوليّ، القاهرة، دار النهضة العربّية، د.ت.ن.

٢٨- د. حسام هنداوي، حدود وسلطات مجلس الأمن في ظل قواعد النظام الدوليّ الجديد، القاهرة، ١٩٩٤.

٢٩- د. حسن طوالبة، نظام الأمن الجماعيّ بين النظرّية والتطبيق: دراسة سياسية في ضوء تطور النظام الدوليّ، عالم الكتاب الحديث، أربد، دار جدار للكتاب العالميّ، عمان، ٢٠٠٥.

٣٠- د. حسن نافعة،إصلاح الأمم المّتحدة، مركز والبحوث والدراسات السياسّية،كلية الاقتصاد والعلوم السياسّية، القاهرة، ١٩٩٥.

٣١- د.حسن نافعة، الأمم المّتحدة في نصف قرن: دراسة في تطور التنظيم الدوليّ منذ ١٩٤٥، عالم المعرفة "٢٠٢"، المجلس الوطنيّ للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٥.

٣٢- د. حسن يوسف حسن، القانون الجنائي الدوليّ ومصادره، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونّية، د.م.ن، ٢٠١٠.

٣٣- حسيب نمر، التأميم: بحث علمي حقوقي في التأميم، الطبعة الثانية، دار الطباعة اللبنانية، د. م. ن، د. ت. ن.

٣٤-خالد محمد الجمعة، آلّية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمّية، دراسات استراتيجية "٦٤"، مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجّية، أبو ظبي، الإمارات، ٢٠٠١.

٣٥- د. الخير قشي، تنفيذ أحكام المحاكم الدولّية بين النص والواقع، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر التوزيع، ٢٠٠٠.

٣٦- د. رامز محمد عمار، حقوق الإنسان والحريات العامة، الطبعة الثانية، مطبعة البريستول، د.م.ن، ٢٠٠٢.

٣٧- روبرت أ. كارب ورونالد ستيدهام، الإجراءات القضائيّة في الولايات المتّحدة الأمريكيّة، ترجمة علا أبو زيد، الطبعة الثانية، الجمعيّة المصرية لنقل المعرفة والثقافة العالميّة، القاهرة، ١٩٧٧.

٣٨- د.زهير الحسني، التدابير المضادة في القانون الدوليّ، د. د. ن، دمشق، ١٩٨٨.

٣٩- د. سموحي فوق العادة، معجم المصطلحات الدبلوماسيّة والشؤون الدوليّة، مكتبة لبنان، بيروت، ٢٠٠٤.

٤٠- د. صفاء الدين الصافي، حق الإنسان في التنميّة الاقتصاديّة وحمايته دولياً، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٤١- د. عبد السلام صالح عرفة، المنظمات الدوليّة والإقليميّة، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، مصراته، ١٩٩٩.

٤٢- د. عبد العزيز سرحان، العرب والمسلمون في ظل النظام الدوليّ الجديد والشرعية الدوليّة وأثره على العالم العربيّ: دراسة في ضوء النظريّة العامة للمنظمات الدوليّة، دار النهضة العربيّة، د.م.ن، ١٩٩٨.

٤٣- عبد الفتاح مراد، موسوعة حقوق الإنسان، د.د.ن، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٤٤- د. عبد الكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدوليّ : المنظمات الدوليّة، الكتاب الرابع، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.

٤٥- د. عبد الله آل عيون، نظام الأمن الجماعيّ في التنظيم الدوليّ الحديث:دراسة تحليلية وتطبيقية، دار البشير، عمان، ١٩٨٥.

٤٦- د.عبد الله الأشعل، النظريّة العامة للجزاءات في القانون الدوليّ، د.د.ن، القاهرة، ١٩٩٧.

٤٧- د. عبد الله الأشعل، مقدمة في القانون الدوليّ المعاصر، د. د. ن، القاهرة، ٢٠٠٦.

٤٨- د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة: القضاء الإداري، الطبعة السادسة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩.

٤٩- د. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدوليّة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٧.

٥٠- د. علي القاسمي، حقوق الإنسان: بين الشريعة الإسلامية والإعلان العالميّ، سلسلة المعرفة للجميع، رقم ٢٢، د.د.ن، د.م.ن، ٢٠٠١.

٥١- د.علي جميل حرب، نظام الجزاء الدوليّ: العقوبات الدوليّة ضد الدول والأفراد، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

٥٢- د.علي يوسف الشكري، المنظمات الدوليّة والإقليميّة والمتخصصة: دراسة في عصبة الأمم والأمم المتّحدة وجامعة الدول العربيّة ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة الصحة العالميّة وجمعية الهلال الأحمر الليبي، دار إيتراك للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٤.

٥٣- د. عماد حبيب، القانون الاقتصاديّ الدوليّ، دار نينوى للدراسات، دمشق، ٢٠٠١.

٥٤- عمر البلوشي، مشروعية أسلحة الدمار الشامل وفقاً لقواعد القانون الدوليّ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧.

٥٥- د. فاتنة عبد العال أحمد، العقوبات الدوليّة الاقتصاديّة، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٠.

٥٦- فرانسوا بوشيه سولونيه، القاموس العملي للقانون الدوليّ الإنسانيّ، ترجمة محمد مسعود، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، ٢٠٠٦.

٥٧- كاظم حطيط، استعمال حق النقض "الفيتو" في مجلس الأمن الدوليّ، الطبعة الأولى، دار الكتب الحديثة، بيروت، ٢٠٠٠.

٥٨- ماري هيلين لابيه، الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة، ترجمة حسين حيدر، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٩٦.

٥٩- مجيد **مسعود**، موضوعات في التنمّية والتخطيط، الطبعة الأولى، دار ابن خلدون، بيروت، ١٩٨٠.

٦٠- د. محمد **السعيد الدقاق**، عدم الاعتراف بالأوضاع الإقليميّة غير المشروعة: دراسة لنظريّة الجزاء في القانون الدوليّ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩١.

٦١- د.محمد **السعيد الدقاق**، النظريّة العامة لقرارات المنتظمات الدوليّة ودورها في إرساء قواعد القانون الدوليّ، منشأة المعارف، الإسكندرية، د. ت.ن.

٦٢- د.محمد **السعيد الدقاق، ود.مصطفى سلامة حس**ين، المنظمات الدوليّة المعاصرة، منشأة معارف الإسكندرية، د.م.ن، د.ت.ن.

٦٣- د. محمد **العالم الراجحي**، حول نظريّة حق الاعتراض في مجلس الأمن الدوليّ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، د.م.ن، ١٩٨٩.

٦٤- د. محمد **الذنوب**، التنظيم الدوليّ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

٦٥- د. محمد **باء الدين باشات**، المعاملة بالمثل في القانون الدوليّ الجنائي: الأعمال الانتقامية وفكرة العقاب الدوليّ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٧٤.

٦٦- محمد **صا**في **يوسف**، النظريّة العامة للمنظمات الدوليّة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ط٢، ٢٠٠٦.

٦٧- د. محمد **طلعت الغنيمي**، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف للكتب القانونيّة، الإسكندرية، ١٩٨٩.

٦٨- د. محمد **طلعت الغنيمي و**محمد **السعيد الدقاق**، القانون الدوليّ العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٩.

٦٩- د. محمد **عبد الحميد أبو زيد عبد الغ**ني، قوانين ومبادئ المقاطعة العربيّة لإسرائيل، الطبعة الأولى، جامعة الملك سعود، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٩٣.

٧٠- **د. محمد عبد العزيز أبو سخيلة**، المسؤولية الدوليّة عن تنفيذ قرارات الأمم المتّحدة، الجزء الأول: النظريّة العامة للمسؤولية الدوليّة، دار المعرفة، الكويت، ١٩٨١.

٧١- **د. محمد عزيز شكري ود. ماجد الحموي**، الوسيط في المنظمات الدوليّة، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٠.

٧٢- **د. محمد عزيز شكري**، الإرهاب الدوليّ: دراسة قانونية ناقدة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.

٧٣- **د. محمد عزيز شكري**، مدخل إلى القانون الدوليّ العام، الطبعة الثامنة، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠١.

٧٤- **د.محمد وليد عبد الرحيم**، الأمم المتّحدة و حفظ السّلم و الأمن الدوليّين، المكتبة العصرية، بيروت، ١٩٩٤.

٧٥- **محمد يعقوب عبد الرحمن**، التدخّل الإنسانيّ في العلاقات الدوليّة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، أبو ظبي، ٢٠٠٤.

٧٦- **د. محمود حسن حسني**، العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والعالم العربيّ، مركز الأهرام للدراسات السياسيّة والاستراتيجيّة ، كراسات استراتيجية "٧٩"، السنة التاسعة، القاهرة، ١٩٩٧.

٧٧- **د. مسعد عبد الرحمن زيدان**، تدخل الأمم المتّحدة في النزاعات المسلّحة غير ذات الطابع الدوليّ، دار الكتب القانونيّة، المحلة الكبرى، ٢٠٠٨.

٧٨- **مصطفى أبو الخير**، المبادئ العامة في القانون الدوليّ المعاصر، دار إيتيراك، القاهرة، ٢٠٠٦.

٧٩- **مصطفى أحمد فؤاد**، النظريّة العامة للتصرفات الدوليّة الصادرة عن الإرادة المنفردة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.

٨٠- **د. مصطفى النشار**، حقوق الإنسان المعاصر: بين الخطاب النظري والواقع العمـلي، الطبعة الأولى، الدار المصرية - السعودية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.

٨١- **د. مصطفى سلامة حسين**، تسييس المنظمات الدوليّة المتخصصة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩١.

٨٢- **د.مصطفى سلامة حسين**، ازدواجية المعاملة في القانون الدوليّ العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٧.

٨٣- **د. مفتاح عمر درباش**، دور مجلس الأمن في تسوية المنازعات وحفظ السّلم والأمن الدوليّين، المركز العالميّ لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، د.م.ن، ٢٠٠٧.

٨٤- **ميلفن أيز أوروفسكي**، قراءات أساسيّة في الديمقراطية الأمريكيّة، ترجمة د. شحدة فارع، دار البشير، عمان، ١٩٩٨.

٨٥- **نداء صباغ**، محاكمة شعب، دار الصداقة، بيروت، ١٩٩٢.

٨٦- **هانس كريستوف فون سبونيك**، تشريح العراق: عقوبات التدمير الشامل التي سبقت الغزو، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت، ٢٠٠٥.

٨٨- **د. هويدا عبد المنعم**، العقوبات الدوليّة وأثرها على حقوق الإنسان، الناشر: المؤلف، القاهرة، ٢٠٠٦.

٨٩- **وضاح زيتون**، المعجم السياسيّ، الطبعة الأولى، دار أسامة ودار المشرق، عمان، ٢٠٠٦.

٩٠- **وولفجانج أماديوس برولهارت ومارك بروبست**، الأمن الإنسانيّ: دور القطاع الخاصّ في تعزيز أمن الأفراد، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجيّة، أبوظبي، ٢٠٠٩.

كتب مشـ ـتركة:

١- النظام القانونيّ الدوليّ في **مفترق الطرق: مجلس الأمن وقضية لوكيربي،** سلسلة الدراسات القانونيّة "١"، الطبعة الأولى، مركز دراسات العالم الإسلامي، مالطا، ١٩٩٢.

أ- د.أحمد الرشيدي، سلطات مجلس الأمن في مجال فرض الجزاءات: دراسة للأحكام العامة مع التطبيق على حالة الأزمة الليبية- الغربية.

ب- د. إبراهيم العناني، المشكلة المغربية الليبية: قوة القانون أمام قانون القوة.

ت- محمد الغمري، صلاحيات مجلس الأمن الدوليّ في ضوء قصور نظرّية الأمن الجماعيّ: حادثة لوكيربي، نموذج حالة.

٢- الأمم المّتحدة في **ظل التحولات الراهنة** في **النظام الدوليّ**، تحرير د.حسن نافعة، مركز البحوث والدراسات السياسّية، ١٩٩٤، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى.

أ- د. حسن نافعة، الأمن الجماعيّ بين الواقع والأسطورة: قضايا للمناقشة.

ب- د. جميل محمد حسين، تطور ممارسات الأمن الجماعيّ الدوليّ في فترة ما بعد الحرب الباردة في ضوء أحكام ميثاق الأمم المّتحدة.

ت- د. صلاح الدين عامر، دور محكمة العدل الدولّية في ضوء المتغيرات الدولّية: هل يمكن أن تقوم المحكمة بدور الرقابة على مشروعية قرارات مجلس الأمن.

ث- د.مصطفى سلامة حسين، منظمة الأمم المّتحدة بعد الحرب الباردة: احتمالات التغيير في المالين الاقتصاديّ والاجتماعيّ.

٣- ندوة بحثية مشتركة بعنوان الغزو العراقي للكويت: الوقائع وردود الفعل- التداعيات، عالم المعرفة رقم ١٩٥, سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها المس الوطنيّ للثقافة والفنون والآداب، الكويت، آذار، ١٩٩٥.

أ- د. حسن نافعة، ردود الفعل الدوليّة إزاء الغزو.

٤- الأمم المتّحدة ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن: وجهة نظر عربية، مركز دراسات الوحدة العربيّة، بيروت ١٩٩٦.

أ- د. حسن نافعة، دور الأمم المتّحدة في تحقيق السّلم والأمن الدوليّين في ظل التحولات العالميّة الراهنة.

٥- المحكمة الجنائية الدوليّة وتوسيع نطاق القانون الدوليّ الإنسانيّ، اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، دمشق، ٢٠٠٤.

أ- د.أمل يازجي، المحكمة الجنائية الدوليّة والنزاعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة.

ب- أمين المهدي، الصراعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة من منظور القانون الدوليّ الإنسانيّ.

٦- محاضرات في القانون الدوليّ الإنسانيّ، تحرير شريف عتلم، إصدار اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، ط٤، دار المستقبل العربيّ، القاهرة، ٢٠٠٤.

أ- اللواء كمال الأنور، قواعد وسلوك القتال.

٧- محاضرات في القانون الدوليّ الإنسانيّ ، تحرير شريف عتلم، الطبعة الرابعة، منشورات اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، دار المستقبل العربيّ، القاهرة، ٢٠٠٤.

أ- **جان بيكتـه،** مبادئ القانون الدوليّ الإنسانيّ.

٨- القانون الدوليّ الإنسانيّ "آفاق وتحديات": ترسيخ دور القانون الدوليّ الإنسانيّ وآليات الحماية، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

أ- د. محمد عزيز شكري، القانون الدوليّ الإنسانيّ والمحكمة الجنائية الدوليّة.

ب- د. إبراهيم الدراجي، القانون الدوليّ الإنسانيّ والمصلحة الجنائية الدوليّة: كيف نجحنا في إنشاء المحكمة الجنائية الدوليّة.

٩- القانون الدوليّ الإنسانيّ: دليل للتطبيق على الصعيد الوطنيّ، تقديم أحمد فتحي سرور، إصدار بعثة اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، ط٣، القاهرة، ٢٠٠٦.

أ- د.صلاح الدين عامر، التفرقة بين المقاتلين وغير المقاتلين.

كتب من إصدار منظمات دوليّة حكوميّة وغير حكوميّة:

١- جامعة الدول العربيّة "الأمانة العامة"، المبادئ العامة لمقاطعة إسرائيل، المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل، ١٩٨٦.

٢- اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، تعرّف على اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر، الطبعة الخامسة، القاهرة، ٢٠٠٧.

ثالثـاً- الرسائل العلميّـة:

١- د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالميّة في التنظيم الدوليّ المعاصر، رسالة دكتوراه، إشراف د.حازم عتلم، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.

٢- د. ملحم حاج علي، إصلاح مجلس الأمن، رسالة دكتوراه، إشراف د.فرحات الحرشاني، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة تونس المنار، ٢٠٠٩.

٣- د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخّل واتفاقيات تحرير التجارة العالميّة، رسالة دكتوراه، إشراف د.إبراهيم العناني، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.

٤- د. ياسين الشيباني، مواجهة العدوان في القانون الدوليّ وفي سلوك الدول، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٧.

رابعـاً- المقالات:

أ - الدوريات:

١- **د.أحمد السمدان**، التشريعات الأجنبّية المضادة للمقاطعة العربّية لإسرائيل، مجلة شؤون عربية، العدد ٤٢، حزيران ١٩٨٥.

٢- **وليد حسين فهمي**، الأمم المّتحدة من التدخّل الإنسانيّ إلى مسؤولية الحماية، مجلة السياسة الدولّية، العدد ١٦٧، أكتوبر ٢٠٠٧.

٣- **أحمد إبراهيم محمود**، الحروب الأهلية ومشكلة اللاجئين في إفريقيا، مجلة السياسة الدولّية، العدد١٤٣، يناير ٢٠٠١.

٤- **أشرف ياسين**، الأزمة السياسّية في أنغولا، مجلة السياسة الدولّية، العدد ١٣٦، أبريل، ١٩٩٩.

٥- **د.برهان الدجاني**، تجربة المقاطعة العربّية لإسرائيل، مجلة شؤون عربية، العدد ٤٢، حزيران ١٩٨٥.

٦- **د.ثقل سعد العجمي**، سلمية الطاقة النووية وقواعد القانون الدوليّ العام (مع إشارة خاصة للأزمة الإيرانية النووية الحالّية)، مجلة الحقوق، العدد الثاني، السنة التاسعة والعشرون، يونيو ٢٠٠٥، الكويت.

٧- **جانوس سيمونيدس**، الحقوق الثقافّية: نوعية مهملة من حقوق الإنسان، المجلة العربّية لحقوق الإنسان، العدد (٧)، السنة السابعة، ديسمبر ٢٠٠٠.

٨- **الشاذلي العياري**، تأملات في "مسألة الحقّ في التنمية" في العالم العربيّ، المجلة العربّية لحقوق الإنسان، المعهد العربيّ لحقوق الإنسان، العدد الثاني، أكتوبر ١٩٩٥.

٩- د. شاهين علي الشاهين، التدخّل الدوليّ من أجل الإنسانيّة وإشكالاته، مجلة الحقوق، العدد الرابع، السنة الثامنة والعشرون، ديسمبر ٢٠٠٤، الكويت

١٠- د. صلاح حليمة، النزاع الإثيوبي الأريتيري: رؤية تحليلية، مجلة السياسة الدوليّة، العدد ١٥٩، يناير، ٢٠٠٥.

١١- الطيب البكوشي، هل للعلاقة بين الديمقراطية والتنميّة حدود، المجلة العربيّة لحقوق الإنسان، العدد الثاني، ١٩٩٥.

١٢- د. عبد الله الأشعل، الجوانب القانونيّة لأزمة الخليج ونظام الجزاءات الدوليّة، مجلة السياسة الدوليّة، العدد ١٠٣، ١٩٩١.

١٣- د.فؤاد حمدي بسيسو، الوطن المحتل بين متطلبات دعم الصمود والتزامات المقاطعة العربيّة لإسرائيل، مجلة شؤون عربية، العدد ٤٢، حزيران ١٩٨٥.

١٤- هاني خضر إلياس الحديثي، آثار العقوبات على حقوق الإنسان في الوطن العربيّ: دراسة حالتي العراق وليبيا، مجلة شؤون عربية، العدد ٩٨، ١٩٩٩.

١٥- د. محمد خليل الموسى، سلطات مجلس الأمن في ضوء نظريّة القواعد الدوليّة الآمرة، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربيّة المتّحدة، كلية القانون، العدد ٣٧.

١٦- د.نور الله نور الله، معوقات المقاطعة العربيّة لإسرائيل ووسائل دعمها، مجلة شؤون عربية، العدد ٤٢، ١٩٨٥.

ب - مقالات منشورة عبر الإنترنت:

١- د. أحمد جمال الدين موسى، التنميّة حق من حقوق الإنسان، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لجامعة المنصورة المصرية:

«http://www.mans.edu.eg/pcvs/12133/12133a.asp»

٢- آنا سيغال، العقوبات الاقتصاديّة: القيود القانونيّة والسياسيّة، الملة الدوليّة للصليب الأحمر، العدد ٨٣٦، ١٩٩٩، متوفر على موقع اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر على الرابط التالي:

«http://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5r2agc.htm»

٣- سعد بن مطر العتيبي، المقاطعة الاقتصاديّة للدانمرك من الناحية القانونيّة، الموقع الإلكتروني للجنة العالميّة لنصرة خاتم الأنبياء:

«http//www.icsfp.com/AR/»

٤- **الحياد السويسري بعد ١٠٠ عام على معاهدة لاهاي**:

«http://www.swissinfo.ch/araindex.html?cid=368356»

خامسـاً- تقاريـر منظمات دوليّة ومراكز دراسات:

١- **الدليل العربيّ لحقوق الإنسان والتنمية،** إعداد المنظمة العربيّة لحقوق الإنسان، متوفر على الموقع الإلكتروني للمنظمة:

«http://www.arabhumanrights.org»

«www.aohronline.comhttp»

أ- الفصل الخامس من الدليل: عبد العزيز النويضي، الحقّ في التنميّة كحق من حقوق الإنسان وحقوق الشعوب.

ب- الفصل التاسع من الدليل: د.نيفين عبد المنعم مسعد، دليل المفاهيم والمصطلحات.

٢- معاناة قطاع غزة تحت الحصار الإسرائيلي، تقرير معلومات (١)، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، إعداد قسم الأرشيف والمعلومات، ٢٠٠٩.

٣- تقرير اللجنة الإقليميّة لشرق المتوسط التابعة لمنظمة الصحة العالميّة "الصحة في الظروف الصعبة أثر الحرب والكوارث والعقوبات على صحة السكان"، الوثيقة EM/RC49/Tech.Disc.1 عام ٢٠٠٢، المكتب الإقليمي للمنظمة، القاهرة، ٢٠٠٢.

٤- تقرير اللجنة الدوليّة المعنية بالتدخّل وسيادة الدول حول مسؤولية الحماية، كانون الأول ٢٠٠١، متوفر على الرابط التالي على الموقع الإلكتروني للجنة:

«http://www.iciss.ca/pdf/Arabic-report.pdf»

٥- تقرير لجنة **الأمن الإنسانيّ** المعنون **"أمن الإنسان الآن: حماية الناس وتمكينهم"**، نيويورك، ٢٠٠٣.

«http://www.humansecurity-chs.orgl/finalreport/Arabic/Arabic_report.pdf»

سادس ـ أ- بيانات ونشرات صحفيّة:

١- البيان الصحفي الصادر عن اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر " لا لاستمرار الإغلاق سنة أخرى" تاريخ ٢٠١٠/٦/١٤، الموقع الإلكتروني للجنة على الرابط التالي:

«http://www.icrc.org/web/ara/sitearao.nsf/htmlall/palestine-update-140610?opendocument»

٢- النشرة الصحفيّة لليونيسيف الصادرة بالوثيقة رقم CF/DOC/PR/1999/29 تاريخ ١٩٩٩/٨/١٢.

٣- بيان مجلس جامعة الدول العربية على مستوى المندوبين الدائمين في دورته غير العاديّة بشأن الاعتداءات الإسرائيلية على قطاع غزة: (١٤٢-د.غ.ع- ٢٠١١/١٠/٨).

٤- كلمة الجمهوريّة العربيّة السوريّة في **الدورة** "٥٢" للمؤتمر العام للوكالـة الدوليّـة للطاقة الذريّة (٢٠٠٨/١٠/٤ -٩/٢٩)، متوفرة باللغة الإنكليزيّة، الـرابط التـالي على الموقع الإلكتروني للوكالة الدوليّة للطاقة الذريّة:

«http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC52/Statements/syria.pdf»

سـابعاً- وثائق الأمـم المّتحدة:

١- رسائل ومذكرات شفهيّة:

أ- رسائل ومذكرات شفهيّة مقدمة إلى الأمين العام للأمم المّتحدة:

١- **الوثيقة S/1999/1021 تاريخ ١٩٩٩/١٠/٤:** رسالة من نائب الممثل الدائم للولايات المّتحدة الأمريكيّة لدى الأمم المّتحدة إلى الأمين العام تتضمن اتامات أمريكية موجهة إلى حركة الطالبان وتنظيم القاعدة.

٢- **الوثيقة رقم (A/50/211) تاريخ ١٩٩٥/٦/٧:** رسالة من الممثل الدائم لكوبا في الأمم المّتحدة إلى الأمين العام بشأن البند المعنون "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي فرضته الولايات المّتحدة الأمريكيّة على كوبا".

٣- **مجموعة رسائل واردة إلى الأمين العام للأمم المّتحدة من الدول المتضررة من تنفيذ عقوبات مجلس الأمن:**

- **الوثيقة S/21712 تاريخ ١٩٩٠/٩/٥:** الفلبين.

الوثيقة S/21775 تاريخ ١٩٩٠/٩/١٧: الباراغواي.

- **الوثيقة S/21856 تاريخ ١٩٩٠/١٠/١٠ :** بنغلاديش.

- **الوثيقة S/21930 تاريخ ١٩٩٠/١١/٦**: السودان.

- **الوثيقة S/21776 تاريخ ١٩٩٠/٩/١٧:** باكستان

- **الوثيقة S/21711 تاريخ ١٩٩٠/٩/٥ :** الهند.

- **الوثيقة S/21620 تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٤**: الأردن.

- **الوثيقة S/21748 تاريخ ١٩٩٠/٩/١٣**: اليمن.

- **الوثيقة S/21686 تاريخ ١٩٩٠/٨/٣١**: لبنان.

- **الوثيقة S/21710 تاريخ ١٩٩٠/٩/٥**: سيريلانكا.

- **الوثيقة S/21649 تاريخ ١٩٩٠ /٨/٢٧**: تونس.

- **الوثيقة S/21643 تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٧** : رومانيا.

- **الوثيقة S/22209 تاريخ ١٩٩١/٢/٨**: جيبوتي.

- **الوثيقة S/21808 تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١:** بولندا.

- **الوثيقة:S/21618 تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٣:** يوغسلافيا الاتحاديّة.

- **الوثيقة رقم S/22193 تاريخ ١٩٩١/٢/٤**: الجمهورية العربيّة السورية.

- **الوثيقة S/1996/595 تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤:** أوكرانيا.

- **الوثيقة S/1996/721 تاريخ ١٩٩٦/٩/٦:** بلغاريا.

ب- رسائل ومذكرات شفهيّة متبادلة في إطار عمل مجلس الأمن:

١- **الوثيقة رقم S/2007/734 تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٣:** رسالة من الممثل الدائم لليونان في الأمم المتّحدة إلى رئيس مجلس الأمن.

٢- **الوثيقة رقم S/1994/1027 تاريخ ١٩٩٤/٩/٤:** رسالة من رئيس مجلس الأمن عملاً بالقرار S/RES/661(1990) بشأن الحالة بين العراق والكويت.

٣- **الوثيقة رقم S/1996/2 تاريخ ١٩٩٦/١/٢:** رسالة من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن S/RES/748(1992)، بشأن العقوبات على الجماهيرية العربيّة الليبية، إلى رئيس مجلس الأمن.

٤ً - **الوثيقة رقم S/1998/1237 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١:** رسالة من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بقرار مجلس الأمن (S/RES/748(1992، بشأن العقوبات على الجماهيرية العربّية الليبية، إلى رئيس مجلس الأمن.

٥ً - **الوثيقة S/1998/1237 تاريخ ١٩٩٨/١٢/٣١:** رسالة من رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/748(1992، بشأن العقوبات على الجماهيرية العربّية الليبية، إلى رئيس مجلس الأمن.

٦ً - **الوثيقة S/Ac.47/2010/1 تاريخ ٢٠١٠/٣/١٢ :** مذكرة شفهية من بعثة الولايات المّتحدة الأمريكّية في الأمم المّتحدة إلى لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1591(2005، بشأن العقوبات على السودان.

٧ً - **الوثيقة S/AC.43/2009/2 تاريخ ٢٠٠٩/٢/٦:** مذكرة شفهية من البعثة الدائمة لبلجيكا إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1718(2006 بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماّلّية حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنّي.

٨ً - **الوثيقة S/AC.49/2006/12 تاريخ ٢٠٠٦/١١/٣٠:** مذكرة شفهية من البعثة الدائمة لفرنسا إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1718(2006 بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماّلّية حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنّي.

٩ً - **الوثيقة S/Ac.49/2007/4 تاريخ ٢٠٠٧/١/١٢ :** مذكرة شفهية من البعثة الدائمة لقطر إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار (S/RES/1718(2006 بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماّلّية حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنّي.

١٠ً - **الوثيقة S/AC.49/2007/26 تاريخ ٢٠٠٧/٧/٥ :** مذكرة من البعثة الدائمة للملكة العربّية السعودية إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار

S/RES/1718(2006) بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماليّة حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنيّ.

١١ً - الوثيقة S/AC.49/2007/11 تاريخ ٢٠٠٧/٢/١ : مذكرة شفهية من البعثة الدائمة للإمارات العربيّة المتّحدة إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1718(2006) بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماليّة حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنيّ.

١٢ً - الوثيقة S/AC.47/2005/2 تاريخ ٢٠٠٥/٧/٨: مذكرة شفهية من البعثة الدائمة للاتحاد الروسي إلى رئيس اللجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1591(2005) بشأن العقوبات على السودان.

١٣ً - الوثيقة S/AC.49/2007/14 تاريخ ٢٠٠٧/٢/١٢: مذكرة شفهية من البعثة الدائمة للبرازيل إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1718(2006) بشأن العقوبات المفروضة على كوريا الشماليّة حول الإجراءات المتخذة في سبيل تنفيذ هذه العقوبات على الصعيد الوطنيّ.

١٤ً - الوثيقة S/AC.37/2003/(1455)/49 تاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٧: مذكرة شفهية من بعثة الجمهورية العربيّة السورية في الأمم المتّحدة إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999) حول العقوبات على حركة الطالبان وتنظيم القاعدة.

١٥ً - الوثيقة S/1994/1265 تاريخ ١٩٩٤/١١/٨: رسالة من الأمين العام للأمم المتّحدة إلى رئيس مجلس الأمن متضمنةً رسالة من الدومنيكان حول تنفيذ العقوبات على هايتي والخسائر التي طالت اقتصادها الناجمة جراء ذلك.

١٦ً - الوثيقة S/Ac.47/2010/1 تاريخ ٢٠١٠/٣/١٢: مذكرة شفهية من الوفد الدائم للولايات المتّحدة إلى رئيس لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1591(2005) بشأن العقوبات المفروضة على السودان.

٢- تقارير:

أ- تقارير الأمين العام للأمم المتّحدة:

١ً - الوثيقة رقم S/2002/1239 تاريخ ٢٠٠٢/١١/١٢: تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة عملاً بالفقرتين (٧) (٨) من القرار S/RES/1409(2002) بشأن تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء.

٢ً - الوثيقة S/2000/712 – A/55/163 تاريخ ٢٠٠٠/٧/١٩: تقرير الأمين العام المعنون "الأطفال والصراع المسلّح".

٣ً - الوثيقة رقم S/2001/1215 تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٨: تقرير الأمين العام بشأن الآثار الإنسانيّة المترتبة على الجزاءات المفروضة على إقليم أفغانستان تحت سيطرة الطالبان.

٤ً - الوثيقة رقم S/2001/695 تاريخ ٢٠٠١/٧/١٣: تقرير الأمين العام بشأن الآثار الإنسانيّة المترتبة على الجزاءات المفروضة على إقليم أفغانستان تحت سيطرة الطالبان.

٥ً - الوثيقة رقم S/2001/241 تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٠: تقرير الأمين العام بشأن الآثار الإنسانيّة المترتبة على الجزاءات المفروضة على إقليم أفغانستان تحت سيطرة الطالبان.

٦ً - الوثيقة رقم S/2001/939 تاريخ ٢٠٠١/١٠/٥: تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالفقرة (١٣/ا) من القرار S/RES/1343(2001) بشأن العقوبات على ليبيريا.

٧ً - الوثيقة A/50/60 تاريخ ١٩٩٥/١/٢٥: تقرير الأمين العام الأسبق للأمم المتّحدة، بطرس غالي، خطة للسلام.

٨ً - الوثيقة رقم A/50/60 تاريخ ١٩٩٥/١/٢٥: تقرير الأمين العام للأمم المتّحدة حول أعمال المنظمة والمعنون "ملحق بخطة للسلام".

٩ً - تقرير الأمين العام للأمم المّتحدة عن الألفية: "نحن الشعوب": دور الأمم المّتحدة في القرن الحادي والعشرين، ٢٠٠٠.

١٠ً - الوثيقة رقم S/2001/1215 تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٨: تقرير الأمين العام عن الآثار الإنسانّية المترتبة على التدابير المفروضة بموجب قراري مجلس الأمن رقم ١٢٦٧ (١٩٩٩) و١٣٣٣ (٢٠٠٠) على إقليم أفغانستان تحت سيطرة الطالبان.

١١ً - الوثيقة رقم A/64/256 تاريخ ٢٠٠٩/٨/٦ : تقرير الأمين العام للجمعية العامة عن الحقّ في التنمية.

١٢ً - الوثيقة A/HRC/12/29 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٣: تقرير الأمين العام المؤقت حول الحقّ في التنمّية والمقدم إلى مجلس حقوق الإنسان.

١٣ً - الوثيقة A/61/132 تاريخ ٢٠٠٦/٨/٨: تقرير الأمين العام للأمم المّتحدة بشأن "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي فرضته الولايات المّتحدة الأمريكّية على كوبا".

١٤ً - الوثيقة A/48/573 – S/26705 تاريخ ١٩٩٣/١١/٨: تقرير الأمين العام حول تقديم المساعدة الاقتصادّية إلى الدول المتضررة من تنفيذ قرارات مجلس الأمن بفرض عقوبات على جمهورية يوغسلافيا الاتحادّية (صربيا والجبل الأسود).

١٥ً - الوثيقة A/52/535 تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٧، تقرير الأمين العام بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانّية والغوثية التي تقدمها الأمم المّتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادّية الخاصّة: تقديم المساعدة الاقتصادّية الخاصّة إلى فرادى البلدان والمناطق "تقديم المساعدة الاقتصادّية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغسلافيا السابقة".

ب- تقارير هيئات أخرى للأمم المّتحدة:

١ً - **الوثيقة رقم A/59/565 تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢:** تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير المشكل من قبل الأمين العام السابق للأمم المّتحدة عام ٢٠٠٣، والمعنون "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة".

٢ً - **تقرير** لجنة **التقصي المستقلة رفيعة المستوى للتحقيق** في **التجاوزات التي شهدتا إدارة وتنفيذ برنامج** النفط مقابل الغذاء "IIC" ، ٢٠٠٥ متوفر على الموقع الإلكتروني للجنة التالي:

«http://www.iic-offp.org/documents.htm»

٣ً - **تقرير الفريق العامل التابع للجنة التقصي المستقلة لتقييم مدى نجاح برنامج النفط مقابل الغذاء** في **إنجاز هدفه الرئيسي** المتمثل في تدارك الآثار السلبّية لعقوبات الأمم المّتحدة على العراق، متوفر على الموقع الإلكتروني للجنة على الرابط التالي:

«http://www.icc-offp.org/documents/Sep05/WG_Impact.pdf»

٤ً - **الوثيقة (A/HRC/12/48(ADVANCE 1 تاريخ ٢٣/أيلول/٢٠٠٩:** تقرير بعثة الأمم المّتحدة لتقصي الحقّائق بشأن النزاع في غزة "تقرير القاضي ريتشارد غولدستون".

٥ً - **الوثيقة S/2002/49 تاريخ ٢٠٠٢/١/١٤:** تقرير مقدم من الجمهورّية العربّية السورّية أثناء توليها رئاسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/918(1994)، بشأن العقوبات على راوندا.

٦ً - **الوثيقة رقم S/2002/1406 تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٤:** تقرير مقدم من الجمهورّية العربّية السورّية أثناء توليها رئاسة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/918(1994)، بشأن العقوبات على راوندا.

٧ً - **الوثيقة S/1999/644 تاريخ ١٩٩٩/٦/٤:** تقرير حول زيارة رئيس اللجنة المنشأة عملاً بالقرار S/RES/864(1993) بشأن العقوبات على أنغولا إلى مجموعة من الدول في وسط أفريقيا والجنوب أفريقي في أيار /١٩٩٩ في سبيل متابعة تنفيذ العقوبات على حركة "UNITA".

٨ً - **الوثيقة رقم S/22366 تاريخ ١٩٩١/٣/٢٠:** تقرير البعثة التي أوفدها الأمين العام الأسبق للأمم المّتحدة، خافيير بيريز دي كوييار، برئاسة السيد مارتي أهتيساري لتقييم الاحتياجات الإنسانيّة لسكان العراق في ظل عقوبات الأمم المّتحدة.

٩ً - **الوثيقة S/AC.25/1991/COMM.102 تاريخ ١٩٩١/٣/١٩:** تقرير اللجنة الدوليّة للصليب الأحمر حول الاحتياجات الإنسانيّة للشعب العراقي.

١٠ً - **الوثيقة S/2006/997 تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٢:** تقرير الفريق العامل غير الرسمي التابع لمجلس الأمن والمعني بالمسائل ذات الصلة بالجزاءات.

١١ً - **الوثيقة S/2003/498 تاريخ ٢٠٠٣/٤/٢٤:** تقرير فريق الخبراء حول العقوبات على ليبيريا.

١٢ً - **الوثيقة S/2009/640 تاريخ ٢٠٠٩/١٢/١١:** تقرير فريق الخبراء حول العقوبات على ليبيريا.

٣- وثائق مجلس حقوق الإنسان:

أ- **الوثيقة A/HRC/15/24 تاريخ ٢٠١٠/٦/٢٣:** تقرير الأمين العام والمفوضية السامية لحقوق الإنسان عن الحقّ في التنمية.

ب- **الوثيقة رقم A/HRC/12/23 تاريخ ٢٠١٠/٦/١٠:** تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته الحادي ـة عشرة.

ت- **الوثيقة رقم A/HRC/8/WG.2/TF/2 تاريخ ٢٠٠٨/١/٣١:** تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمّية عن دورتا الرابعة .

ث- **الوثيقة رقم A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1 تاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥:** ورقة معنونة "دمج النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بإعمال الحقّ في التنمية".

ج- **الوثيقة رقم A/HRC/9/17 تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٠:** تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته التاسعة.

ح- **الوثيقة رقم A/HRC/12/28 تاريخ ٢٠٠٩/٧/٣٠:** تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ في التنمّية عن أعمال دورته العاشرة.

خ- **الوثيقة رقم A/HRC/8/WG.2/TF/2 تاريخ ٢٠٠٨/١/١٣:** تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى عن أعمال دورتا الرابعة.

د- **الوثيقة رقم A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2 تاريخ ٨/ ٣/ ٢٠١٠:** تقرير فرقة العمل رفيعة المستوى المعنّية بإعمال الحقّ في التنمّية عن أعمال دورتا السادسة.

٤- وثائق لجنة القانون الدوليّ:

أ- **الوثيقة رقم A/60/10:** تقرير لجنة القانون الدوليّ عن أعمال دورتا السابعة والخمسين (٢٠٠٥).

ب- **الوثيقة رقم A/62/10:** تقرير لجنة القانون الدوليّ عن أعمال دورتا التاسعة والخمسين (٢٠٠٧).

ت- **الوثيقة A/63/10:** تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا الستين (٢٠٠٨).

ث- **الوثيقة A/65/10**: تقرير لجنة القانون الدوليّ (ILC) عن أعمال دورتا الثانّية الستين (٢٠١٠).

ج- **الوثيقة رقم GA/L/3002 تاريخ ١٩٩٦/٩/٢٦:** بيان صحفي صادر عن لجنة القانون الدوليّ بشأن المساعدات المقدمة إلى الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات.

٥- وثائق لجنة حقوق الإنسان:

أ- **الوثيقة رقم E/CN,4/sub,2/1997/8,27 june:** تقرير لجنة حقوق الإنسان: اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات.

ب- **الوثيقة رقم E/CN, 4/1994/2**: تقرير الفريق العامل المعني بالحقّ بالتنمّية عن دورته الأولى للعام ١٩٩٣.

٦- وثائق اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة:

أ- **الوثيقة A/59/334 تاريخ ٢٠٠٤/٩/٧:** تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة حول تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المّتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ب- **الوثيقة A/53/312 تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٧ :** المتضمنة تقرير اللجنة الخاصّة المعنّية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة حول تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الطرف الثالث المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ت- **الوثيقة A/51/317 تاريخ ١٩٩٦/٨/٣٠**: تقرير اللجنة الخاصّة المعنّية بميثاق الأمم المّتحدة وبتعزيز دور المنظمة حول تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الطرف الثالث المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ث- **الوثيقة A/50/361 تاريخ ١٩٩٥/٨/٢٢:** تقرير اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وتعزيز دور المنظمة حول تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الطرف الثالث المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ج- **الوثيقة A/52/308 تاريخ ١٩٩٧/٨/٨:** تقرير اللجنة الخاصّة المعنّية بميثاق الأمم المّتحدة وتعزيز دور المنظمة حول تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ح- **الوثيقة رقم A/54/383 تاريخ ١٩٩٩/٩/٢٣:** تقرير اللجنة الخاصّة المعنّية بميثاق الأمم المّتحدة وتعزيز دور المنظمة: تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات.

٧- وثائق اللجنة المعنّية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة:

أ- **التعليق العام الثامن** المعنون "العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة واحترام حقوق الإنسان الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة، الدورة السابعة عشر، ١٩٩٧.

٨- أوراق عمـ ـل مقدمة لهيئات الأمم المّتحدة:

أ- **الوثيقـة رقم A/Ac.182/L.100 تاريخ ١٩٩٨/١/٣٠:** ورقة عمل مقدمة من الاتحاد الروسي بشأن الشروط والمعايير الأساسية لتوقيع الجزاءات وغيرها من التدابير القسرّية وتنفيذها والمقدمة أمام اللجنة الخاصّة المعنية بميثاق الأمم المّتحدة وتعزيز دور المنظمـ ـة.

ب- **الوثيقة رقم E/CN.4/Sub.2/2000/33 تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢١:** مارك بوسويت، ما للجزاءات الاقتصاديّة من آثار ضارة على التمتع بحقوق الإنسان، ورقة عمل مقدمة أمام لجنة حقوق الإنسان، اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، الدورة الثانية والخمسون، البند ١٢ من جدول الأعمال المؤقت.

٩- محاضر حرفّية لاجتماعات هيئات الأمم المّتحدة:

أ- مجلس الأمن:

١ً - الوثيقة S/PV.3864 تاريخ ١٩٩٨/٣/٢٠: مناقشات في مجلس الأمن حول قضية لوكيربي.

٢ً - الوثيقة S/PV.6524 تاريخ ٢٠١١/٤/٢٧ : محضر جلسة مجلس الأمن (٦٥٢٤)، التي شهدت مناقشة أحداث داخلية شهدتا سورية عام ٢٠١١.

٣ً - الوثيقة S/pv.6627. تاريخ ٢٠١١/١٠/٤: محضر جلسة مجلس الأمن (٦٦٢٧) تاريخ ٤/١٠/ ٢٠١١، التي شهدت مناقشة أحداث داخلية شهدتا سورية عام ٢٠١١.

ب- الجمعّية العامة:

١ً - الوثيقة A/63/PV.33 تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٩: محضر الجلسة (٣٣) من الدورة (٦٣) للجمعّية العامة.

١٠- وثـ ـائق متنوعة:

أ- الوثيقة A/61/PV.18 تاريخ ٢٠٠٦/٩/٢٥: كلمة مندوب الجمهورية العربّية السورية في الأمم المّتحدة: المداولات الخاصّة بقرار الجمعّية العامة للأمم المّتحدة المعنون "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ الذي تفرضه الولايات المّتحدة الأمريكّية على كوبا"، الدورة (٦١)، الجلسة العامة (١٨).

ب- الوثيقة S/PV.5647 تاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٤: كلمة السيد منوشهر متقي أمام مجلس الأمن أثناء مناقشة الملس لمشروع قرار مقدم من ألمانيا وفرنسا وبريطانيا بالوثيقة S/2007/170 لفرض عقوبات على إيران.

ت- كلمة وزير خارجّية الجمهورّية العربّية السورّية السيد وليد المعلم: أمام افتتاح الدورة (٦٣) للجمعّية العامة للأمم المّتحدة، تاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٧.

ث- كلمة وزير خارجّية الجمهورّية العربّية السورّية السيد وليد المعلم: أمام افتتاح الدورة (٦٦) للجمعّية العامة للأمم المّتحدة، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٦.

ج- **الوثيقة رقم A/46/193 تاريخ ١٩٩١/٨/١٩:** طلب إدراج بند تكميلي في جدول أعمال الدورة ٤٦ في الجمعيّة العامة تحت عنوان "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصاديّ والتجاريّ والماليّ المفروض من جانب الولايات المتّحدة الأمريكيّة ضد كوبا".

ح- **الوثيقة 09-49503:** مجموعة معلومات عن عمل لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999).

خ- **الوثيقة 08-58447:** التفسير الصادر عن لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار S/RES/1267(1999).

د- **الوثيقة A/50/172 تاريخ ١٩٩٥ /٥/ ٤:** رسالة إلى الأمين العام للأمم المتّحدة من الممثل الدائم لكوبا لدى الأمم المتّحدة.

ر- **موجز الأعمال السنوي لمنظمة الأمم المتّحدة:** عام ٢٠٠٤.

ز- **مرجع ممارسات الأمم المتّحدة: للأعوام** (١٩٩٣- ١٩٩٥) – (١٩٩٦- ١٩٩٩) – (٢٠٠٠- ٢٠٠٣) – (٢٠٠٤- ٢٠٠٧).

س- **الوثيقة A/59/565 تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢:** متابعة نتائج مؤتمر الألفيّة.

ش- **الوثيقة S/1999/92 تاريخ ١٩٩٩/١/٢٩:** مذكرة رئيس مجلس الأمن التي تضمنت جملة من المقترحات لتحسين واقع عمل العقوبات الدوليّة.

ص- **الوثيقة S/2006/507 تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩:** تقديم مجموعة من الطرق لتعزيز كفاءة وشفافيّة عمل مجلس الأمن وهيئاته الفرعيّة.

ض- **الوثيقة S/22400 تاريخ ١٩٩٦/٣/٢٢ :** مذكرة من الأمين العام للأمم المتّحدة حول مشاورات أعضاء مجلس الأمن بشأن الاحتياجات الإنسانيّة للشعب العراقي في ظل العقوبات.

ط – **الوثيقة S/PRST/2011/16 تاريخ ٢٠١١/٨/٣:** البيان الرئاسي الصادر عن مجلس الأمن بشأن سورية

I- BOOKS:

1- **Andres Zaldivar Dieguez**, Blockade: The Longest Economic Siege In the History, Capitan San Luis Publishing House, Havana, 2007.

2- **Danesh Saroshi**, The United Nations And The Development Of Collective Security, Clarendon Press, Oxford,1999.

3- **D.W.BOWETT**, The Law Of International Institutions, 2nd Edition, Stevens &Sons, London, 1970.

4- **Gary Clyde Haufbauer &others**, Economic Sanctions Reconsidered, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, 2007.

5- **George A.Lopez & Davide Cortright**, Sanctions And The Search For Security: Challenges To UN Action, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2002.

6- **George A.Lopez & Davide Cortright**, The Sanctions Decade: Assessing UN Strartegies In The 1990s, Lynne Rienner Publisher, London, 2000.

7- **Leland M. Goodrich**, The United Nations, Steven And Sons Limited, London Institute Of World Affairs, London, 1960.

8- **Robert Mc Corquodale & Martin Dixon**, Cases And Materials On International Law, Oxford university press, 4th edition, New York, 2003.

9- **Robert Strauz & others**, International Relations In The Age Of Conflict Between Democracy And Dictatorship, Hill Book Company Inc, 1st Edition, New york- London- Toronto, 1950.

Common Books:

1- **Adam Roberts and Benedict Kingosbury**, United Nations, Devided World: The UN's Roles In International Relations, 2nd Edition, Oxford Universirty press, 2004:

- Peter Wilenski, UN'S Structure, Post- Cold War Period.
- Michael Howard, The Historical Development Of The UN's Role In International Security.
- Brian Urquhart, Security After The Cold War.

2- **David Cortright and George A. Lopez**, Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, Rowman& littlefield publishers, INC, Maryland, 2002:

- Michael Brozoska, Putting More Teeth In UN Arms Embargoes.
- Margaret P.Doxy, United Nations Economic Sanctions: Minimizing Adverse Effects On Nontarget States.

3- **Thomas G.weiss &others,** Political Gain and Civilian Pain: Humanitarin Impacts of Economic Sanctions, Rowman &Littlefield Publishers, Inc, Boston, USA, 1997:

- T.G. Weiss and others, Economic Sanctions and their Humanitarian Impacts: An overview.

II- Articles:

1- **Amy Howlett**, Getting "Smart": Crafting Economic Sanctions That Respect All Human Rights, Fordham Law Review, Vol 73.

2- **Alexander Orakhelashvili**, The Acts Of The Security Council: Meaning And Standards Of Review, Max Planck yearbook of United Nations Law, Volume 11, 2007.

3- **Anne- Marie Slaughter**, Security, Solidarity And Sovereignty: The Grand Themes Of UN Reform, AJIL, Vol.99, 2005.

4- **A.R einisch**, Developing Human Rights And Humanitarian Law Accounatbility Of The Security Council For The Imposition Of Econiomic Sanctions, AJIL, Vol. 95, 2001.

5- **August Reinisch**, Developing Human Rights and Humanitarian Law: Accountability Of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions, AJIL, Vol.95, 2001.

6- **Conlon Paul**, Lessons From Iraq: The Functions Of The Iraq Sanctions Committee, Virginia Journal of international law, Vol.35, 1995.

7- **Donald G.Boudreau**, UN Sanctions Burden Sharing: Article 50 Of The Un Charter And Assistance To Third States, Diplomacy & Statecraft, Vol.9 No.1, London, 1998.

8- **Donald Boudreau**, On Creating A United Nations Sanctions Agency, International peacekeeping, Issue2, Vol.4, Summer 1997.

9- **David Cortright and George.A.Lopez**, Are Sanctions Just? The Problematic Case Of Iraq, the journal of international affairs, Vol.52 ,No.2, 1999.

10- **Elizabeth Gibbons & Richard Garfield**, The Impact of Economic Sanctions on Health and Human Rights in Haiti: 1991- 1994, American Journal of Public Health, Vol. 89, No.10, October 1999.

11- **Harlod G.Maier,** The Trade Embargo As An International Political Instrument, New England Law Review, Vol.34:1,1999.

12- **H.C. Graf Sponeck,** Sanctions and Humanitarian Exemptions: A Practitioner's Commentary, EJIL, Vol.13, 2002.

13- **Iwan Azis and Walter Isard**, The Use Of The Analytic Hierarchy Process In Conflict Analysis And An Extension,

Peace Ecomonics Peace Science and Public Policy, Vol. 3, No. 3, 1996.

14- **Prof. Iain Cameron**, Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms And Eu/Un Sanctions: State Of Play, European Communities, Brussels, 2008.

15- **Joy K. Fausey**, Does The United Nations' Use Of Collective Sanctions To Protect Human Rights Violate Its Own Human Rights Standards?, Connecticut journal of international law, vol.10:193, 1994.

16- **Johan Galtung**, On The Effects Of International Economic Sanctions: With Examples From The Case Of Rhodesia, World Politics, Volume 19, Issue 3, 1967.

17- **Judith Gail Gardam**, Proportionality And Force In International Law, AJIL ,1993.

18- **Karl Dohering**, Unlawful Resolutions Of The Security Council And Their Legal Consequences, Max Planck yearbook of United Nations Law, Vol.1, 1997.

19- **Margaret Doxey**, United Nations Sanctions: Lessons and Experience, Diplomacy And Statecraft, Vol.11, No.1, March, 2000.

20- **Mary Ellen O'connell**, Debating The Law Of Sanctions, EJIL,Vol.13, NO.1, 2002.

21- **Mathew Craven**, Humanitarian And The Quest For Smarter Sanctions, EJIL, Vol.13, 2002.

22- **Michael.C.wood**, The Interpretation Of The Security Council Resolutions, Max Planck yearbook of United Nations law, Vol.2, 1998.

23- **Nico J.Schrijver**, The Future Of The Charter Of The United Nations, MaxPlanck yearbook of the United Nations law, Vol.10, 2006.

24- **Robin Geiss**, Humanitarian Safeguard In Economic Sanctions Regimes: A Call For Automatic Suspention Clauses, periodic monitoring, and follow- up assessment of long- term effects, Harvard Human Rights Journal,Vol.18, 2005.

25- **Stephen P.Marks**, Economic Sanctions As Human Rights Violations: Reconciling Political And Public Health Imperatives, American Journal of Public Health, Vol.89, NO.10, 1999.

26- **Stephen Marks**, The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality, Harvard Human Rights Journal, Vol.17, 2004.

27- **Thomas M. Franck**, On Proportionality Of Countermeasures In International Law, AJIL, Vol. 102, 2008.

28- **W.Michael Reisman & Douglas L. Stevick**, The Applicability of International Law Standards to United Nations Programmes, EJIL, Vol. 9, 1998.

III- Periodic releases:

1- **The Netherland yearbook of international law**, Netherlands judicial decisions involving questions of public international law, Vol. 26, December 1995.

IV- Reports, Researches & Papers:

1- Andrea Bianchi and Lorenzo Gradani and Melanie Samson, Countermeasures and WTO law: Reinterpreting the DSU against the background of international law ICTSD dispute settlement and legal aspect of international trade, Issue paper No.5, International centre for trade and sustainable development, Geneva, Decmber 2008.

2- Bernard Sitt and others, Sanctions And Weapons Of Mass Destruction In International Relations, International Group on Global Security IGGS, Geneva Papers (NO.16), Geneva Centre for Security Policy, 2010.

3- David Cortright & Erika de wet, Human Rights Standards For Targeted Sanctins, A Report of Sanctions and Security Research Program "SSRP", january, 2010.

4- David Lektzain, Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs An Essential Element In The Success Of Sanctions? Norwegian Red Cross and International peace institute "PRIO", Oslo.

5- **Hisashi Owada**, The United Nations And The Maintenance Of International Peace And Security: The Current Debate In The Light Of Reform Proposals, Keynote Speech at the Research Forum on International Law, ESIL, 2005.

6- **Hilday Teegen & others,** Economic And Straregic Impacts Of U.S Sanctions On Cuba, the center of Latin American issues, the Goerge Washington university, 2002.

7- **Prof. Iain Cameron**, Respecting Human Rights And Fundemental Freedoms And Eu/Un Sanctions: State Of Play, European Community, Brussels, 2008.

8- **Jeremy P carver and Clifford Chance**, Making Financial Sanctions Work: Preconditions For Successful Implementation Of Sanctions By The Implementing State, Expert seminar on targeting UN financial sanction, Swiss federal office for foreign economic affairs. Interlaken, Switzerland, 17-19 March 1998.

9- **Ken Epps**, International Arms Embargoes, working paper published by project plaughshares, Waterllo, Canada, 2002.

10- **ken epps**, International Arms Embargoes: Their Impact On Arms Flows And Target Behaviour, a report by stockholm international peace research institute, department of peace and conflict research, Uppsala University, Uppsala, 2007.

11- **Larry Minear & others,** Toward More Human And Effective Sanctions Management: Enhancing The Capacity

Of The United Nations System, occasional paper 31, watson institute for international studies, USA, 1998.

12- **Dr. Misa Zgonec-Rozel**, Kadi&Albarakaat V.council of the EU & EU commission: European Court of Justice Quashes a Council of the EU regulation implementing UN Security Resolutions, ASIL insight, Vol.12, issue 22, 28October, 2008.

13- **Michael Brzoska**, Results Of The Bonn-Berlin Process, A Report by Bonn International Center for Conversion "BICC" in cooperation with the German Foreign Office and the United Nations Secretariat, Bonn, 2001.

14- **Manuel Bessler & Others**, Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions, United Nations Inter-Agency Standing Committee(IASC), October 2004.

15- **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA):** Compilation of United Nations Resolutions on Humanitarian Assistance: Selected Resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council Resolutions and Decisions, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Policy Development and Studies Branch, policy and studies series, 2009.

16- **Patrick Johansson**, The Humdrum Use Of Ultimate Authority: The Increased Council In The Post- Cold War

Era, a peaper prepared for the annual ISA convention, San Francisco, 2008.

17- **Peter Formuth**, The European Court Of Justice Kadi Decision And The Future Of UN Counterterrorism, ASIL Insight, Vol.13, issue 20, 30 October 2009.

18- **R.Michael Smith**, Issues Concerning The Definition Of Economic Sanctions, Glenville State College, Department of Political Sience, Midwest Political Sience, Chicago IL, April 2008.

19- **The United Nations Department of Humanitarian Affairs (DHA),** Toward More Human And Effective Sanctions Mangement: Enhancing The Capacity Of The United Nations System, 1997.

20- **Vesselin Popovski and Nicholas Turner**, Legality And Legitimacy In International Order, policy brief, NO.5, United Nations University, 2008.

21- **William H.Kaemlfer And Anton D.Lowenberg**, targeted sanctions: motivating policy change, harvard international review, fall 2007.

22- **Motohido Yoshikawa**, Implementation Of Sanctions Imposed by the United Nations Security Council: Japan's Experience, Expert seminar on targeting UN financial sanctions Swiss federal office for foreign economic affairs. Interlaken, Switzerland, March 17-19,1998.

23- **Karine Morin & Steven H.Miles,** The Helth Effects of Economic Sanctions and Embargoes: The Role of Health Professionals, Position Paper, American College of Physicians-American Society of Internal Medicine, Annauls of Internal Medicine, 18 January, 2000.

24- **Simon Chesterman**, The UN Security Council And The Rule Of Law: The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System, Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008, Institute for International Law and Justice New York University School of Law - Federal Ministry for European and International Affairs, Minoritenplatz 8, 1014 Vienna, Austria.

25- **Simon chesterman & Chia Lehnardt**, The Security Council As World Judge: The Power And Limits Of The United Nations Security Council In Relation To Judicial Functions, Discussion paper, panel 3 of the series "the role of the security council in strengthening a rules- based international system, New york university school of law, institute for international law and justice, 2006.

26- **The Swiss Confederation & The United Nations Secretariat & watson institute for international studies "Brown University"** , Targeted Financial sanctions: A Manual For Design And Implementation, Contributions from the Interlaken process, 2001.

27- **Stephen P. Marks:** Implementing The Right To Development: The Role Of International Law, Harvard School of Public Health - Program on Human Rights in Development and The Friedrich – Ebert- Stiftung (FES) , Geneva, 2008.

- **Margot E.Salomon,** The Right To Development As A Legal Norm: Legal Cosmopolitanism And The Normative Contribution Of The Right To Development.

- **Nico Schriver**, Many Roads Lead To Rome: How To Arrive At A Legally Binding Instrument On The Right To Development.

- **Michael Ashley Stein & Janet E.Lord,** The Normative Value Of A Treaty As Opposed To A Decleration: Reflections from the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

- **Sabine von Schorlemer**, Normative Content Of A Treaty As Opposed To A Declaration On The Right To Development: A Commentary.

V- Documents:

1- UN Documents:

- **Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions,** Non Paper**,** Rev 10, 26/9/2002.

- **ILC,** [1979] 2 Y.B Int' L Comm'n, pt. 2, at 121, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1979/Add.1(pt.2); and Gaetano Arangio-Ruiz, Third Report on state Responsibility, UN Doc. A/CN.4/440, at 7(1991).

- **Concluding Observations** of the Committee on the Rights of the Child: Iraq (CRC/C/15/Add.94).

- **Concluding Observations** of the Human Rights Committee: Iraq (CCPR/C/79/Add.84).

- **Concluding Observations** Of The Committee On Economic, Social And Cultural Rights: Iraq (E/C.12/1/Add.17).

- **Maria Green and Susan Randolph**, Bringing Theory Into Practice: Operational Criteria For Assessing Implementation Of The International Right To Development, Implementation of the recommendations of the working group on the right to development, endorsed by the human rights council in resolution 12/23: Right to Development Criteria and Corresponding Operational Sub- Criteria, Human Rights Council's document No. A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.5, Date. 14/1/2010,

- **Report of the Second Panel** Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council of 30 january 1999(S/1999/100) Concerning the Current Humanitarian Situations in Iraq".

- **Press Release, UN Secretary General on Human Security:** DOC.NO: SG/SM/7382 dated 8 May 2000.

2- IAEA Documents:

IAEA Broad of Governors:

- Gov/2003/40: 6 June 2003.
- Gov/2006/64: 14 November 2006.
- Gov/2009/82: 27 November 2009.
- Decision of The Broad of Governors No. GOV/2011/41, 9/5/2011.

Reports By The Director General Of The (IAEA) Regarding Syria:

- GOV/2011/30
- GOV/2008/60
- GOV/2009/9
- GOV/2009/36
- GOV/2009/56
- GOV/2009/75
- GOV/2010/11
- GOV/2010/29
- GOV/2010/47
- GOV/2010/63
- GOV/2011/8

- Comprehensive Safeguards Agreement (Syria):

DOC.NO.(INFCIRC/407) July 1992.

3- IMF Documents:

- Impact Of Implementing United Nations Sanctions Against The Federal Republic Of Yugoslavia (Serbia and Montenegro), a paper preapered by IMF, EBS/94/229, December 1994.

4- ICRC Documents:

"Principal And Action In International Humanitarian Assistance And Protection"

«http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JMRX?openDocument&view=»

5- EU Documents:

- Common position 2004/293/CFSP – (OJL 94,31.3.2004).

- Common position 2000/696/CFSP – (OJL 287,14.11.200).

- Council regulation (EC) No 2488/2000 (OJL 287,14.11 2000).

- Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrective Measures (Sanctions) In The Framework Of The Eu Common Foreign And Security Policy, the Council of the European Union, 15579/03, Brussels, 3/12/2003.

- Basic Principles On The Use Of Restrictive Measures (Sanctions), the Council of the European Union, 10198/1/04 REV, Brussels, 7/6/2004.

- Guidelines On Implementation And Evaluation Of Restrective Measures (Sanctions) In The Framework Of The Eu Common Foreign And Security Policy, the Council of the European Union, 15114/05, Brussels, 2/12/2005.

COM (2009) 187 final, 2009/0055 (CNS) April/22/2009.

5- Executive Orders (USA Presidency):

- **Executive Order 13338:** Blocking Property of Certain Persons and Prohibitig the Export of Certain Goods to Syria. (11 May,2004).

- **Executive Order 13224**: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism. (23 September,2001).

- **Executive Order 13315**: Blocking Property of the Former Iraqi Regime, Its Senior Officials and their Family Members, and Taking Certain Other Actions. (28 August, 2003).

- **Executive Order 13382**: Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Their Supporters. (28 June,2005).

- **Executive Order 13399**: Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency with Respect to Syria. (25 April,2006).

- **Executive Order 13572**: Blocking Property of certain Persons with respect to Human Rights Abuses in Syria, 29/4/2011.

- **Executive Order 13573**: Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, 18/5/2011.

- **Executive Order 13582:** Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria, 17/8/ 2011.

VI- Workshops:

UN Sanctions Reform, A Workshop Sponsored by the Government of Switzerland, Geermany & Sweden, In Cooperation with the UN Secretariat, (2-3 May 2003) Published by Watson Institute for International Studies, 2003.

VII- Internet:

Books:

1- **Richard. E. Hull**, Imposing International Sanctions: Legal Aspects And Enforcement By Military, March,1997, available at National defense University (Washington DC) Website:

«http//www.ndu.edu/inss/books/books_1997/»

Papers and Researches:

1- **David Cortright**, Patterns Of Implementation: Do Listing Practices Impede Compliance With Un Sanctions?, policy brief, Sanctions and securityprogram,December2009, Sanctions and Security Program website:

«http//www.sanctionsandsecurity.org»

2- **Daniel T.Grisworld and Aron Lukas**, Unilateral Sanctions, Cato report for congress, (59), Cato institute website:

«http//www.cato.org/ pubs/handbook/hb107-61-pdf»

3- **Dianne E.Rennack**, North Korea: Economic Sanctions, a report for congress, 23/1/2003, the library of congress, congressional research service, the library of congress Website:

«http//www.loc.gov/»

4- **European Society Of International Law**, A Overview Of Legal Restraints On Security Council Chapter VII Action With A Focus On Post- Conflict Iraq, ESIl Web Puplications, ESIL website:

«http://www.esil-sedi.eu/publi-search.php»

5- **Finnur Magnusson**, Targeted Sanctions And Accountability Of The United Nations' Security Council, a paper concluding a course on the accountability of international organisations, June, 2008, vienna university website:

«http://public.univie.ac.at.file/admin/user_upload»

6- **A Group of NGOs,** Iraq Sanctions: Humanitarian And Implications And Options For The Future, 2002, Global Policy Forum Website:

«http//www.globalpolicyforum.org/component/content/…/41947.htm»

7- **High Commissioner for Human Rights**, The Human Rights Impact Of Economic Sanctions On Iraq, background paper prepared for the meeting of the Executive Committee on Humanitarian Affairs, 5 September 2000, Humanitarian Information centers and Partners website:

«http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/docs_handbook/HR_im_es_iraq.pdf»

8- **Prof. Iain Cameron,** Targeted Sanctions And Legal Safeguard, A Report for stockholm process (2000), Stockholm Process Website:

«http://www.smartsanctions.se/Litterature.htm»

9- **Joseph R. Stromberg**, The United Nations Charter And The Delusion Of Collective Security, Ludwig von Mises Institute website:

«http://mises.org/journals/scholar/stormberg.pdf»

10- **Joy Gordon**, Economic Sanctions And Just War Doctrine And The Fearful Spectacle Of The Civilian Dead, Cross current Ministries web site :

«http//www.crosscurrent.org/gordon.htm»

11- **Lucie Spanihelova**, How States Decide Between Unilateral And Multilateral Sanctions, department of political sience, Suny Binghamton ISA Annual conference, San Diego, CA, 22-26 March, 2006, all academic incorporated website:

«http//www.allacademic.com/meta/p98812_index.html»

12- **Middle East Intelligence Bulletin,** Syria Accountability And Lebanese Sovergnity Restoration Act, Vol.5 No.10, 2003, the middle east forum website:

«http://www.meforum.org/meib/issues/0310.htm».

13- **Noah Birkhausesr**, Sanctions of the Security Council Against Individuals: Some Human rights Problems, ESIL, ESIL Website:

«http://www.esil- sedi.eu/publi_search.php»

14- **Peter Wallensteen & Others**, Sanctions For Peace Building And Conflicts Preventions: Lessons Learned From Cote D'Ivoire And Liberia , Department of peace and conflict research, Uppsala University, 2006, Uppsala University website :

«http://pcr.uu.se/publications/reports.htm»

15- **Peterson Institute For International Economics,** Case studies index, Peterson Institute website:

«http//www.piie.com/research/topics/sanctions/casestudy.cfm»

16- **Robert P. O'Quinn**, A User's Guide To Economic Sanctions, The Heritage Foundation, 1997, Heritage Foundation Website:

«http//www.heritage.org/research/national security/BG1126.cfm»

17- **Richard Garfield**, Morbidity And Morality Among Iraqi Children From 1990 Through 1998: Assessing The Impact Of Gulf War And Economic Sanctions, Campaign Against Sanctions on Iraq "Casi" website:

«http://www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html»

18- **Stuart Anderson**, Unilateral Sanctions, Cato report for congress,(53), Cato institute website:

«http/www.Cato.org/pubs/handbook/hb105-53.html»

19- **UNICEF,** Situation Analysis Of Children And Women In Iraq, UNICEF Report, 30 April 1998,

«http://leb.net/iac/ UNICEF1998.html»

20- **The United Nations Secretariat,** A Brief Overview Of Security Council Applied Sanctions, an informal background paper, Department of political affairs, 1999, UN web site:

«http/www.un.org/docs/sc/committees/sanctions/overview.pdf»

21- **Watson Institute for International Studies**, Summary Of The Bonn- Berlin Process, Brown University, Targeted Sanctions Project, The Bonn-Berlin process website:

«http://www.smartsanctions.de»

22- **World Health Organization**, Sanctions: Children Hard Hit In Haiti, unicef website:

«http://www.unicef.org/sowc96/dsanctions.htm»

23- **Willem J.Mvan Gen Uget, Gerard a. De groot**: United Nations Sanctions: Effectiveness And Effects Especially In The Field Of Human Rights, inter sentia oxford,1999, Intersentia Publishing website:

«http//www.inter sentia.com/»

Articles:

1- **Claude Salhani**, The Syria Accountability Act Taking The Wrong Road To Damascus, Policy Analysis No. 512, 18 March 2004, Cato institute website:

http//www.cato.org/pubs/pas/pa512.pdf .

2- **Hans Kochler**, The United Nations Sanctions Policy And International Law, The Turkish Yearbook of International Relations (TYIR), Vol.XXII, 1992, Ankara University Website:

«http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosya/ar/MMTY/22/1_hans_Kochler.pdf»

Press Briefing:

1- **The United Nations**, Press Briefing By Outgoing Un Humanitarian Coordinator For Iraq, March2000, UN website:

«http://www.un.org/News/briefings/socs/2000/20000301.vonsponeck.doc.html»

2- **The United Nations**, Press Briefing By Outgoing UN Humanitarian Coordinator For Iraq, March2000, UN website:

«http://www.un.org/News/briefings/socs/2000/20000301.vonsponeck.doc.html»

مواقـع إلكترونيّـة باللغتيـن العربيّـة والإنكليزيّـة

وثـائق:

- الأمم المّتحدة:

«http://www.un.org»

- محكمة العدل الدوليّة:

«http://www.icj-cij.org/homepage/arfiles/sum»

- مرجع ممارسات الأمم المّتحدة:

«http://www.un.org/en/sc/repetoire»

- مرفق البيئة العالميّ:

«http://www.gef sgp.ps/index.html»

- الاتحاد الأوروبيّ:

«http//www.europa.eu»

باللغة الإنكليزيّة:

- The American Presidency Project :

«http://www.presidency.ucsb.edu»

مواقـع إلكترونّية إخباريّـ ـة:

- أخبار الأمم المّتحدة:

«http://www.un.org/arabic/news/fullstorynews»

- صحيفة الوطن السوريّة:

« http://www.alwatan.sy/»

- جريدة الأوسط:

«http//www.awsatnews.net»

- موقع صحيفة الجزيرة:

« http://www.al-jazirah.com»

- موقع هيئة الإذاعة البريطانّية:

«http://www.bbc.arabic.com»

- جريدة الشرق الأوسط:

«http://www.aawsat.com»

مواقـع إلكترونيّة حكوميّة:

باللغة العربيّة:

- المصرف التجاريّ السوريّ:

«http://www.cbs-bank.sy»

- وزارة الخارجيّة التركيّة:

«http://www.mfa.gov.tr/ar.mfa»

باللغة الإنكليزيّة:

- البيت الأبيض، الولايات المتّحدة الأمريكيّة:

«http://www.whitehouse.gov»

- وزارة الخزانة الأمريكيّة:

«http://www.ustreats.gov»

الفهرس

الموضوع **الصفحة**

المقدمـــة ١

الفصل التمهيديّ

الإطار العام لمفهوم العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٧

المبحث الأول

ماهيّة العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٨

المطلب الأول: تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومركزها ضمن نظريّة الجزاء في القانون الدوليّ العام..... ٩

الفرع الأول: تعريف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة..... ٩

أولاً: العقوبات الاقتصاديّة..... ١٠

ثانياً: العقوبات الدوليّة ١٥

ثالثاً: الجزاءات الاقتصاديّة ١٦

رابعاً: الجزاءات الدوليّة..... ١٧

خامساً: العقوبات الاقتصاديّة المُتخذة من قبل منظمة عصبة الأمم ومنظمة الأمم المتّحدة..... ١٨

الفرع الثاني: مركـز العقوبـات الاقتصاديّـة الدوليّـة من نظريّـة الجـزاء في القانون الدوليّ العام ٢٣

أولاً: الخلاف الفقهيّ حول مضمون الجزاء بشكلٍ عامٍ..... ٢٤

ثانياً: الخلاف الفقهيّ حول وجود الجزاء في القانون الدوليّ..... ٢٧

المطلب الثاني: تطور أهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٣٦

الفرع الأول: أهـداف العقوبـات الاقتصاديّـة الدوليّـة قبل عصر التنظيم الدوليّ..... ٣٨

الفرع الثاني: أهداف العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في عصر التنظيم الدوليّ. ٤٢

أولاً: عصبة الأمم: ٤٢

ثانياً: الأمم المتّحدة..... ٤٧

المبحث الثاني

مضمون العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة..... ٦٦

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً لآليّة عملها..... ٦٧

الفرع الأول: الحظر ٦٧

أولاً: التطور التاريخيّ لمفهوم الحظر ٦٧

ثانياً: أنماط الحظر ٦٩

الفرع الثاني: المقاطعة ٧٤

أولاً: ظهور مصطلح المقاطعة ٧٤

ثانياً: مستويات المقاطعة ٧٥

الفرع الثالث: الحصار ٨٤

أولاً: أنواع الحصار ٨٥

ثانياً: التطبيقات الحديثة للحصار ٨٩

المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وفقاً للمجالات التي تتناولها ٩٦

الفرع الأول: عقوبات دوليّة ذات طبيعة اقتصاديّة أصيلة..... ٩٧

أولاً: العقوبات ذات الطابع التجاريّ ٩٧

ثانياً: العقوبات ذات الطابع الماليّ..... ١٠١

الفرع الثاني: عقوبات دوليّة ذات طبيعة اقتصاديّة مشتقة ١٠٣

أولاً: عقوبات متعلقة بالمواصلات والاتصالات..... ١٠٤

ثانياً: عقوبات ذات طابع تقني ١٠٧

ثالثاً: حظر السلاح..... ١١٠

المبحث الثالث

التمييز بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وبعض المفاهيم المشابة ١١٥

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة ١١٦

الفرع الأول: العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة خارج إطار المنظمات الدوليّة ١١٦

الفرع الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الجماعيّة في إطار المنظمات الدوليّة..... ١١٨

أولاً: عقوبات المنظمات الدوليّة ذات الطابع الإقليميّ..... ١١٨

ثانياً: عقوبات المنظمات الدوليّة ذات الطابع الاقتصاديّ.....١٢٨
المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة ١٣٤
الفرع الأول: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة على مستوى الدولة ١٣٤
أولاً: مفهوم العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة.....١٣٤
ثانياً: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة كأحد أشكال الأعمال الانتقاميّة ١٣٥
ثالثاً: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة والتدخل الدوليّ الاقتصاديّ ١٣٧
رابعاً: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة ومفهوم العدوان.....١٤٠
خامساً: العقوبات الاقتصاديّة الانفراديّة والولايات المّتحدة الأمريكيّة.....١٤٦
الفرع الثاني: العقوبات الاقتصاديّة المحلّية.....١٧٥

الفصل الأول

الأبعاد القانونيّة لفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّـ ـة

وتنفيذهـ ـا في إطار منظمة الأمم المّتحدة ١٧٩

المبحث الأول

آليّات فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المّتحدة ١٨٠

المطلب الأول: العلاقة بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومفهوم السّلم والأمن الدوليّين ١٨١
الفرع الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ركن من أركان نظام الأمن الجماعيّ
الدوليّ في إطار ميثاق الأمم المّتحدة.....١٨٢
أولاً: إضاءة على فكرة الأمن الجماعيّ الدوليّ.....١٨٢
ثانياً: دور التنظيم الدوليّ في إرساء نظريّة الأمن الجماعيّ.....١٨٨
الفرع الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وسيلة لمواجهة المخاطر المرتبطة بالسّلم
والأمن الدوليّين في الأمم المّتحدة.....١٩٧
أولاً: مفهوم المخاطر التي تُهدد السّلم والأمن الدوليّين في ميثاق الأمم المّتحدة ١٩٧
ثانياً: نحو تصوّر جديد لتهديد السّلم والأمن الدوليّين أو الإخلال بما.....٢٠٨
الفرع الثالث: تطبيقات المادة التاسعة والثلاثين في قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٢١٧
أولاً: قضايا ذات طبيعة عامة.....٢١٨

ثانياً: قضايا ذات طبيعة داخليّة.....٢٢٤
المطلب الثاني: معايير تقييم قرارات العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة والدور المحتمل للجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في فرضها.....٢٤٣
الفرع الأول: الضوابط القانونيّة لقرارات مجلس الأمن بفرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٢٤٤
أولاً: أسس فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في ميثاق الأمم المتّحدة ٢٤٤
ثانياً: مفهوم مشروعيّة قرارات مجلس الأمن ٢٥٧
الفرع الثاني: فرض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عبر الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة ٢٧٢
أولاً: دور الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة في حفظ السّلم والأمن الدوليين ٢٧١
ثانياً: الجمعيّة العامة للأمم المتّحدة والعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٢٨٩

المبحث الثاني

آليّات تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة ٢٩٨

المطلب الأول: دور الدول في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٢٩٩
الفرع الأول: التزام الدول بتنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في إطار الأمم المتّحدة ٣٠٠
أولاً: نطاق التزام الدول بتنفيذ قرارات مجلس الأمن.....٣٠١
ثانياً: آليات تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على الصعيد الوطنيّ ٣١٣
الفرع الثاني: الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٣٣٢
أولاً: مفهوم إشكاليّة الدول المتضررة من تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٣٣٢
ثانياً: آليّة التعامل مع المشكلات الاقتصاديّة الخاصة المترتبة على العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٣٤٦
المطلب الثاني: تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عبر هيئات مرتبطة بالأمم المتّحدة ٣٦١
الفرع الأول: دور لجان العقوبات التابعة لمجلس الأمن في تنفيذ ما يفرضه من عقوبات اقتصاديّة.....٣٦٢
أولاً: ماهيّة لجان العقوبات وطرق عملها ٣٦٢
ثانياً: مهام لجان العقوبات ٣٦٨
الفرع الثاني: دور الوكالات الدوليّة المتخصصة في تنفيذ العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٣٧٦

أولاً: طبيعة العلاقة بين الوكالات الدوليّة المتخصصة والأمم المتّحدة.....٣٧٦
ثانياً: أساليب مساهمة الوكالات الدوليّة المتخصصة في تنفيذ العقوبات
الاقتصاديّة الدوليّة ٣٨٤

الفصل الثاني

الانعكاسات السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على

حقوق الإنسان وسبل تلافيها.....٣٩٣

المبحث الأول

مدى تعارض العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة مع حقوق الإنسان ٣٩٦

المطلب الأول: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبة أمام إعمال منظومة حقوق الإنسان.....٣٩٧
الفرع الأول: أحكام القانون الدوليّ لحقوق الإنسان قيدٌ على عمل مجلس الأمن
في عقوباته الاقتصاديّة ٣٩٨
أولاً: النظريّة التقليديّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ودورها في عمل مجلس الأمن ٣٩٨
ثانياً: القيود القانونيّة التي ترد على عمل مجلس الأمن في مجال العقوبات
الاقتصاديّة الدوليّة ٤٠٩
الفرع الثاني: ماهيّة حقوق الإنسان التي تتأثر بالعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ٤٢٢
أولاً: الآثار المباشرة على حقوق الإنسان من جراء العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٤٢٢
ثانياً: الآثار غير المباشرة على حقوق الإنسان من جراء العقوبات الاقتصاديّة
الدوليّة.....٤٤١
المطلب الثاني: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة عقبة أمام إعمال الحقّ في التنميّة ٤٤٤
الفرع الأول: مفهوم الحقّ في التنميّة.....٤٤٥
أولاً: الملامح المبكرة للحق في التنميّة ٤٤٥
ثانياً: تبلور الحقّ في التنميّة كأحد أركان منظومة حقوق الإنسان ٤٥٨
الفرع الثاني: جوهر التناقض بين العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة ومتطلبات إعمال الحقّ
في التنميّة.....٤٧٢
أولاً: متطلبات إعمال الحقّ في التنميّة.....٤٧٤
ثانياً: العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة وإعمال الحقّ في التنميّة.....٤٧٩

المبحث الثاني

سبل تلافي الانعكاسات السلبيّة للعقوبات

الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان ٤٩٠

المطلب الأول: الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة وسيلة للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان.....٤٩١

الفرع الأول: مفهوم الاستثناءات و الإعفاءات الإنسانيّة التي تتضمنها العقوبات الاقتصاديّة الدوليّة.....٤٩٢

أولاً: تعريف الاستثناءات والإعفاءات الإنسانيّة وأنماطها ٤٩٢

ثانياً: آليّة إعمال الاستثناءات الإنسانيّة.....٥٠٠

الفرع الثاني: تقييم جدوى الاستثناءات الإنسانيّة في الحد من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة في ضوء تجربة برنامج النفط مقابل الغذاء ٥٠٨

أولاً: الملامح الأساسيّة لبرنامج النفط مقابل الغذاء.....٥٠٩

ثانياً: تقييم برنامج النفط مقابل الغذاء وتحديد فعاليّة الاستثناءات الإنسانيّة ٥٢٠

المطلب الثاني: العقوبات الذكيّة وسيلة للحدّ من الآثار السلبيّة للعقوبات الاقتصاديّة الدوليّة على حقوق الإنسان ٥٢٤

الفرع الأول: مفهوم العقوبات الذكيّة.....٥٢٥

أولاً: آليّة عمل العقوبات الذكيّة ٥٢٥

ثانياً: تطور العقوبات الذكيّة من خلال الجهود الدوليّة ٥٣٧

الفرع الثاني: جدوى العقوبات الذكيّة في ضوء تجربة عقوبات مجلس الأمن على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان.....٥٤٥

أولاً: ماهيّة عقوبات مجلس الأمن على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان.....٥٤٨

ثانياً: دراسة فعاليّة العقوبات الذكيّة عبر تقييم العقوبات على تنظيم القاعدة وحركة الطالبان.....٥٦٢

الخاتمة ٥٧٧

المراجع ٥٩١

الفهرس ٦٤٦