



جدلية القوة والقانون في العلاقات الدولية المعاصرة

أ.د. سمعان بطرس فرج الله

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

الكتاب الثاني

مكتبة الشرق الدولية

الفصل السابع

التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية^(١)

إن التدخل لاعتبارات إنسانية أوسع نطاقاً من التدخل لإنقاذ رهائن يكونون ضحايا لعمليات إرهابية دولية . ويشير التدخل لاعتبارات إنسانية قضيتين رئيسيتين : القضية الأولى خاصة بحماية مواطنى الدولة فى الخارج ، والقضية الثانية - وهى الأهم - تتعلق بالحيلولة دون الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ، ويتفرع عن هذه القضية التدخل العسكرى لنصرة النظام الديمقراطى .

المبحث الأول

التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج^(٢)

هذا الموضوع ، وإن ارتبط فى بعض مظاهره باعتبارات إنسانية ، إلا أنه يمثل مظهراً من مظاهر حماية المصالح الحيوية للدولة فى الخارج .

والسؤال هو : هل يتر الفانون الدولى استخدام القوة العسكرية لحماية المواطنين فى الخارج فى حالة تعرضهم لمخاطر كبيرة فى أرواحهم أو فى ممتلكاتهم ، وبصفة عامة إذا تعرضوا لانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ؟

بالرغم من أن السوابق الدولية فى هذا الشأن لم تستقر على موقف معين ، فإنه يمكن القول إجمالاً بأنه ، قبل نهاية الحرب العالمية الثانية فى (١٩٤٥) ، كان التوجه العام ، فى الفقه وفى التطبيق ، هو إقرار مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج إذا التزمت الدولة ، بحسن نية ، بشروط قيام حالة الضرورة وهى :

١. وجود خطر جسيم يهدد سلامة المواطنين أو ممتلكاتهم فى دولة الإقامة آياً كان مصدر ذلك الخطر، سواء كان بسبب سياسة الحكومة أو بسبب اضطرابات داخلية أو حروب أهلية.

٢. انعدام أية وسيلة أخرى لدفع الخطر عن المواطنين فى الخارج غير وسيلة استخدام القوة العسكرية.

٣. الالتزام بقاعدة التناسب، أى أن يقتصر العمل العسكرى على إخراج المواطنين سالمين من دولة الإقامة. كما يعنى التناسب أيضاً أن مصلحة الدولة فى حماية مواطنيها تكون بنفس القدر، أو أكثر، من مصلحة دولة الإقامة. بعبارة أخرى، فإن الأضرار التى ستلحق بدولة الإقامة من جراء التدخل العسكرى لا يجب أن تكون أكبر من الفائدة المرجوة من التدخل لحماية المواطنين. فلا يجوز مثلاً القيام بعمل عسكرى لإنقاذ عدد محدود من الأجانب إذا كان سيترتب على ذلك إلحاق أضرار جسيمة فى الأرواح أو بالممتلكات فى دولة الإقامة.

إن اشتراط حسن النية فى التقيد بهذه المعايير هو شرط أساسى لمشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين المقيمين فى الخارج، وذلك للحيلولة دون أن يتخذ هذا التدخل ذريعة لتحقيق أهداف غير مشروعة مثل العمل على تغيير نظام الحكم بالقوة، أو دعم نظام حكم معين ضد رغبة الشعب. وفى الحقيقة فإن القلة من الفقهاء الذين عارضوا، قبل الحرب العالمية الثانية، حق التدخل استناداً إلى حالة الضرورة، انصرفت معارضتهم، كما ذكرنا، إلى تطبيق مبدأ التدخل بشكل تعسفى، ولم تنصب على المبدأ نفسه.

والسؤال الآن هو: هل تغير الوضع بعد إقرار ميثاق الأمم المتحدة الذى يتضمن، كما أكدنا مراراً، قاعدة أمرة تمنع الدول من استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة؟

لقد أكدنا من قبل أنه، من الناحية النظرية، لا يجوز، فى ظل ميثاق الأمم المتحدة، الاستناد إلى حالة الضرورة لتبرير استخدام القوة ضد دولة أخرى باستثناء حالة الدفاع الشرعى عن النفس المقررة فى نص المادة (٥١) من الميثاق. وقد نصت الفقرة الخامسة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٩٧٤)، والخاصة بتعريف العدوان، على أنه لا يعتمد بأى اعتبار سياسى أو اقتصادى أو عسكرى أو غيره لتبرير العدوان. وبناء على ذلك، فإن الفقه الدولى يرفض، فى مجمله الآن، الاستناد إلى قيام حالة الضرورة لتبرير

التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج، بصرف النظر عن محدودية ذلك التدخل وصفته المؤقتة. ولكن استقراء السوابق الدولية فى هذا الشأن، بعد عام (١٩٤٥)، قد يشير بعض الشك فى مدى التزام الدول بالامتناع عن استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، فى حال تعرض مواطنيها للخطر فى دول إقامتهم بالخارج. ولنقدم بعض الأمثلة لذلك:

- فى صيف (١٩٤٦)، اندلعت اضطرابات داخلية فى إيران هددت المنشآت المملوكة للشركة الأنجلو-إيرانية للبترول - وهى شركة بريطانية - كما هددت سلامة المواطنين البريطانيين العاملين بها. ولمواجهة هذا الوضع، استقدمت بريطانيا قوات عسكرية من مستعمرة الهند تمركزت فى ميناء البصرة العراقى، وبموافقة الحكومة العراقية، لتكون على أهبة الاستعداد للتدخل فى إيران، إذا اقضت الضرورة القصوى ذلك، لتوفير الحماية للرعايا البريطانيين، وأيضاً لحماية المصالح الاقتصادية البريطانية فى إيران^(٣). صحيح أن الوضع لم يستدع التدخل الفعلى للقوات البريطانية فى إيران إلا أن سلوك الحكومة البريطانية يدل على استعداد بريطانيا لاستخدام القوة العسكرية لحماية مواطنيها فى الخارج، وأنها استندت فى ذلك إلى قيام «حالة الضرورة». وقد احتجت الحكومة الإيرانية على تمركز القوات البريطانية فى مدينة البصرة باعتباره انتهاكاً لسيادة إيران ولميثاق الأمم المتحدة.

وقد تكرر نفس السيناريو فى عام (١٩٥١)، فقد هددت بريطانيا باستخدام القوة ضد إيران للحيلولة دون تأميم الشركة الأنجلو-الإيرانية للبترول. وبعد صدور قرار التأميم فى أول مايو (١٩٥١)، رفعت بريطانيا الأمر إلى محكمة العدل الدولية مدعية عدم مشروعية قرار التأميم، كما أنها تقدمت بشكوى ضد إيران إلى مجلس الأمن، ولكن حال الاتحاد السوفيتى دون إصدار قرار فى هذا الأمر. أما محكمة العدل الدولية فقد قضت، فى (٢٢ يوليو ١٩٥٢)، بعدم اختصاصها بنظر النزاع البريطانى-الإيرانى. المهم فى الموضوع أنه بالرغم من هذين الإجراءين القضائى والدبلوماسى، أرسلت بريطانيا بالفعل تعزيزات عسكرية إلى قواعدها الجوية فى العراق، وحشدت قوات بحرية كبيرة فى مياه العراق الإقليمية. وقد صرح وزير خارجية بريطانيا فى ذلك الوقت بأن الحكومة الإيرانية ملزمة قانوناً بحفظ الأمن والنظام العام فى البلاد وحماية جميع المقيمين فيها. وفى حالة عجز الحكومة الإيرانية عن الوفاء بهذا الالتزام، أو قصرت فى الوفاء به، فإنه يحق لبريطانيا استخدام القوة لحماية مواطنيها المقيمين فى تلك الدولة^(٤). ومرة أخرى، نددت الحكومة الإيرانية بهذا التهديد بوصفه عدواناً على سيادة إيران واستقلالها السياسى^(٥).

- فى يناير (١٩٥٢)، هددت بريطانيا باستخدام القوة لحماية مواطنيها المقيمين فى مصر فى حالة تعرضهم للخطر من جراء الاضطرابات العنيفة التى اندلعت فى العاصمة المصرية (حريق القاهرة) كرد فعل للمذبحة التى ارتكبتها القوات البريطانية المتمركزة فى منطقة قناة السويس لرجال الشرطة المصرية فى مدينة الإسماعيلية^(٦). صحيح أن بريطانيا لم تنفذ تهديدها بالفعل؛ لأن الجيش المصرى كان قد نجح فى احتواء وإخماد الانتفاضة الشعبية التى عمت العاصمة المصرية. ولكن هذه السابقة تفيد أيضاً أن الدول لن تتردد فى استخدام القوة لحماية مواطنيها فى الخارج استناداً إلى حالة الضرورة وذلك بالرغم من الحظر الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة بعدم استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها فى العلاقات بين الدول.

- فى (١٠ يوليو ١٩٦٠)، أى بعد أيام قليلة من حصول الكونجو ليربولد فيل (أصبح اسمه بعد ذلك زائير، وحالياً جمهورية الكونجو الديمقراطية) على استقلاله فى (٣٠ يونيو ١٩٦٠)، أرسلت بلجيكا قوات عسكرية إلى البلاد بحجة المحافظة على أرواح مواطنيها والأجانب الآخرين المقيمين فى تلك الدولة والذين يتعرضون لمخاطر جسيمة من جراء حالة الفوضى العامة والانفلات الأمنى فى كافة أرجاء البلاد بسبب الصراعات السياسية والقبلية بالإضافة إلى تمرد قوات الأمن الكنجولية ضد السلطة الشرعية فى البلاد. وقد صرح رئيس وزراء بلجيكا أمام مجلس الشيوخ بأن حكومته قد تصرفت تحت ضغط الضرورة القصوى (une situation de necessite absolue) وأكد وزير الخارجية البلجيكى أمام مجلس الأمن على شرعية التدخل العسكرى بحكم الضرورة ومؤكداً فى نفس الوقت على أن هذا التدخل يستند إلى اعتبارات إنسانية بحته (exclusivement humanitaires) ولذلك فهو تدخل مؤقت، ويقتصر على تحقيق الهدف المحدد له (قاعدة التناسب) إلى أن يتمكن مجلس الأمن من إقرار السلم والنظام العام فى البلاد. وقد أبدت جميع الدول الغربية موقف بلجيكا، بينما نددت به حكومة الكونجو (حكومة لومومبا فى ذلك الوقت) التى أكدت على أن التدخل العسكرى البلجيكى إنما يهدف فى حقيقته إلى دعم انفصال إقليم كاتنجا (شبابا الآن) الغنى بموارده المعدنية (النحاس)، ومن ثم فهو عمل عدوانى صارخ. وقد ساندت مجموعة الدول الاشتراكية ومجموعة الدول غير المنحازة عامة موقف حكومة الكونجو، ونددت بشدة بالعدوان البلجيكى^(٧).

وفى أكتوبر (١٩٦٤)، وبعد انسحاب قوات الأمم المتحدة من الكونجو، شنت قوات من المظليين البلجيكين، انطلقت من قاعدة بريطانية فى المحيط الأطلسى على متن طائرات

أمريكية، هجوماً كبيراً على المقاطعة الشرقية في الكونجو (وعاصمتها ستانلى فيل) والتي كانت معقلاً لأنصار الزعيم لومومبا الذى كان قد اغتيل من قبل، وذلك بحجة إنقاذ قرابة ألف شخص ينتمون إلى جنسيات مختلفة معظمهم من بلجيكا والذين احتجزتهم حركة تمرد فى تلك المقاطعة ضد الحكومة المركزية فى ذلك الوقت والتي كانت موالية للغرب. ومرة أخرى اختلفت مواقف الدول من التدخل العسكرى البلجيكى المدعوم من الولايات المتحدة ومن بريطانيا. فقد أيدته الدول الغربية ليس فقط استناداً إلى قيام حالة الضرورة ولاعتبارات إنسانية، ولكن أيضاً على أساس... موافقة حكومة الكونجو المركزية على ذلك التدخل، بينما عارضته مجموعة كبيرة جداً من الدول الاشتراكية والدول الأفريقية والآسيوية. وقد أكد مندوبا مصر وغانا أمام مجلس الأمن بأنه لا يحق لأية دولة بأى حال من الأحوال التدخل العسكرى فى دولة أخرى بحجة حماية مواطنيها المقيمين فى تلك الدولة^(٨).

- فى (٢٨ إبريل ١٩٦٥)، تم إنزال قوات أمريكية فى سانتودومنجو، عاصمة جمهورية الدومينيكان، والتي كانت مسرحاً لحرب أهلية دموية اندلعت بين أنصار «حكومة البناء القومى» بزعامة كابرال، وأنصار «الحزب الدستورى» الذين نجحوا فى إقصاء كابرال عن الحكم. وساد البلاد حالة من الفوضى العارمة أدت إلى تدخل الولايات المتحدة عسكرياً (بناء على طلب من أنصار كابرال) بحجة عجز الحكومة القائمة عن توفير الحماية للمواطنين الأمريكين وللأجانب الآخرين المقيمين فى البلاد.^(٩) وكالمعتاد، انقسم أعضاء مجلس الأمن بين مؤيد ومعارض لشرعية التدخل الأمريكى الانفرادى لهذا السبب.

- فى يونيو ثم فى يوليو (١٩٧٦)، تدخلت قوة بحرية أمريكية فى لبنان لإجلاء الرعايا الأمريكان الذين كانوا يواجهون مخاطر بسبب الحرب الأهلية التى تفاقمت فى البلاد. ولم يترتب على ذلك التدخل أية ردود فعل دولية تذكر.

- فى (٢٥ أكتوبر ١٩٨٣)، غزت قوة أمريكية كبيرة (بمشاركة رمزية لقوات من جاميكا وبربادوس وبعض دول الكاريبى الأخرى) جرينادا بحجة حماية المواطنين الأمريكين المقيمين فى تلك الدولة بلغ عددهم قرابة ألف ومائة شخص معظمهم من الطلبة. وقد استندت الولايات المتحدة إلى حجتين إضافيتين لا ينسج المقام لمناقشتها هما: تطبيق نظام الأمن الجماعى تحت الإقليمى فى إطار «منظمة دول شرق الكاريبى» (Organization of Eastern Caribbean States)^(١٠)، وبناء على طلب السلطة الشرعية فى البلاد^(١١). وتتلخص ملابسات التدخل فيما يلى^(١٢):

فى مارس (١٩٧٩)، استولت جماعة من الثوار الطليعيين بزعامة «موريس بيشوب» على السلطة فى جرينادا، وشرعت فى تطبيق إصلاحات اقتصادية واجتماعية مستمدة من الأيدولوجية الاشتراكية. وعلى الصعيد الخارجى، أقامت علاقات تعاون قوية مع كوبا. ولكن سياسة الإصلاح الاقتصادى والاجتماعى لم تواكبها إصلاحات سياسية. فقد اتخذ نظام الحكم الجديد طابعاً استبدادياً واضحاً بوقف العمل بالدستور، وتأجيل الانتخابات العامة إلى أجل غير مسمى، وإلغاء حرية الصحافة... إلخ. ومع ذلك حاولت حكومة «بيشوب» تحسين علاقاتها مع الولايات المتحدة بسبب تزدى الأوضاع الاقتصادية فى البلاد. ولكن هذا التوجه واجه معارضة قوية من جانب العناصر الأكثر راديكالية فى الجماعة الحاكمة أسفرت عن إقصاء «بيشوب» عن السلطة فى ١٢ أكتوبر، وإعدامه فى ١٩ أكتوبر. وكالمعتاد انقسم الفقه الدولى بين مؤيد ومعارض لشرعية التدخل الأمريكى، واستند كل فريق إلى حجج متباينة، كما سنرى. أما المجتمع الدولى فقد اتخذ موقفاً معارضاً لسياسة التدخل الأمريكى. فقد ناقش مجلس الأمن قضية غزو جرينادا خلال الفترة من ٢٥ إلى ٢٨ أكتوبر، ولكنه فشل بسبب «الفيتو» الأمريكى، فى اتخاذ قرار يندد بعملية الغزو باعتبارها انتهاكاً لقواعد القانون الدولى، ويطالب بانسحاب القوات الغازية من البلاد فوراً ودون قيد أو شرط إلا أنه، فى (٢ نوفمبر ١٩٨٣)، اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً (القرار ٣٨/٧) يندد بشدة بالتدخل العسكرى الأمريكى ضد جرينادا بوصفه «انتهاكاً صارخاً للقانون الدولى، وعدواناً على سيادة واستقلال جرينادا وسلامتها الإقليمية». وقد صدر هذا القرار بأغلبية ١٠٨ صوتاً مقابل ٩ أصوات، وامتناع ٢٧ دولة عن التصويت^(١٣).

هذا، وقد تم تشكيل مجلس استشارى مؤقت برئاسة الحاكم العام يقوم بمهمة إعادة النظام والاستقرار إلى البلاد، وتهيئة الأوضاع لإجراء انتخابات عامة وإعادة المؤسسات الديمقراطية إلى جرينادا. عندئذ انسحبت القوات الأمريكية بحلول (١٥ ديسمبر ١٩٨٣)، وحلت محلها قوة لحفظ السلم تم تشكيلها من بعض دول الكاريبى وكندا وأستراليا ونيوزيلندا.

- فى (٢٠ ديسمبر ١٩٨٩)، غزت القوات الأمريكية دولة بنما، وأطاحت بالحكومة القائمة هناك (حكومة الجنرال نوريسجا)^(١٤)، ونصبت مكانها حكومة أخرى موالية لها. وقد أسفرت عملية الغزو عن قتل أكثر من ٥٠٠ من العسكرين والمدنيين وتشريد قرابة ١٢ ألفاً آخرين وتدمير ممتلكاتهم.

وقد بررت الولايات المتحدة هذه السياسة التدخلية العسكرية بحجج قانونية وسياسية على رأسها حماية مواطنيها المقيمين في بنما، وذلك عملاً بحقوقها في الدفاع الشرعى عن النفس^(١٥).

وقد واجه هذا التدخل معارضة شبه عامة. فقد انتقدته غالبية دول أمريكا اللاتينية بوصفه عدواناً على سيادة دولة بنما، كما نددت به بطبيعة الحال جميع الدول الاشتراكية والدول غير المنحازة. ومع ذلك فشل مجلس الأمن في إصدار قرار بالإدانة بسبب استخدام الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا لحق «الفيتو».

- في (٥ أغسطس ١٩٩٠)، تدخلت قوة من مشاة البحرية الأمريكية في ليبيريا بحجة إنقاذ مواطنين أمريكيين ومواطني دول أخرى (قراءة ألف شخص) الذين كانوا يتعرضون للخطر من جراء الحرب الأهلية التي اندلعت في البلاد. وقد نجحت القوة الأمريكية في ترحيل الأجانب خارج ليبيريا. ولتبرير تدخلها العسكرى في ليبيريا، استندت الحكومة الأمريكية كالمعتاد إلى حجة الدفاع الشرعى عن النفس بناء على افتراض أن العدوان، أو التهديد بالعدوان، على مواطنين أمريكيين في الخارج يعتبر عدواناً، أو تهديداً بالعدوان، على الولايات المتحدة ذاتها^(١٦).

- في (١٩٩٧)، أرسلت بريطانيا فرقاطات حربية وقوات المظليين إلى سيراليون لتأمين إجلاء مواطنيها إلى الدول المجاورة خوفاً من تعرضهم للخطر جراء الحرب الأهلية التي اندلعت هناك، والتي تسببت في قتل وتشريد الآلاف من المدنيين^(١٧).

- في سبتمبر (٢٠٠٢)، وقعت محاولة انقلاب في كوت ديفوار ضد الحكومة الشرعية أدت إلى الانفلات الأمنى وتعريض المواطنين والأجانب لأخطار جسيمة. وقد أرسلت فرنسا تعزيزات إلى قاعدتها العسكرية في كوت ديفوار لحماية قرابة ٢٠ ألف فرنسى يقيمون في البلاد (بينهم قرابة ثمانية آلاف يحملون الجنسية المزدوجة). ولم يقتصر عمل القوات الفرنسية على الحماية ولكنه اتسع ليشمل، بناء على طلب رئيس كوت ديفوار، الإشراف على تنفيذ اتفاق (١٨ / ١٠ سنة ٢٠٠٢) الذى أبرم بين القوات الحكومية وقوات المتمردين بوقف إطلاق النار بين الجانبين، والفصل بين القوات الحكومية وقوات المتمردين إلى أن يتم التوصل إلى تسوية أزمة نظام الحكم في البلاد^(١٨).

على ضوء الحالات السابقة، ينبغى التساؤل عن مدى مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين في الخارج فى ظل الحظر العام بعدم استخدام القوة فى العلاقات بين

الدول والذي تكرسه المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة. إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب تقسيم أربعة عوامل رئيسية ترتبط بهذا الشكل من التدخل العسكري وهي: نوعية الدول التي استخدمت القوة العسكرية لحماية مواطنيها في الخارج، ملابسات التدخل، مدى التدخل، وأخيراً مبررات التدخل.

١. نوعية الدول التي تدخلت عسكرياً لحماية مواطنيها في الخارج

باستثناء حالات التدخل العسكري لإنقاذ الرهائن والتي سبق ذكرها، فمن الملاحظ أن الدول التي تدخلت عسكرياً لحماية مواطنيها في الخارج، دون موافقة السلطات المحلية، هي الدول الغربية: الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، فرنسا، بلجيكا. وتتصدر الولايات المتحدة هذه القائمة.

يستفاد من ذلك أن هذه الظاهرة قد اقتصر على دول قوية تملك قدرة عسكرية فعلية تمكنها من التدخل في مناطق جغرافية قد تبعد عن حدودها بمسافات كبيرة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن تدخل الاتحاد السوفيتي في ألمانيا الشرقية في عام ١٩٥٣ لقمع حركة تمرد عمالية فيها، وتدخله في بولندا وفي المجر في عام (١٩٥٦)، وفي تشيكوسلوفاكيا في عام (١٩٦٨)، كان بناء على اعتبارات أيديولوجية (حماية النظام الاشتراكي)، وليس بهدف حماية المواطنين السوفيت المقيمين في تلك البلاد.

٢. ملابسات التدخل

لقد اختلفت ملابسات التدخل من حالة إلى أخرى. فقد تراوح عدد المواطنين المراد حمايتهم من بضعة أفراد إلى بضعة مئات وأحياناً إلى بضعة آلاف. كما اختلفت أوضاع حكومات الدول التي تعرضت لهذه النوعية من التدخل العسكري. ففي بعض الحالات، لم تكن هناك حكومات قادرة على المحافظة على الأمن الداخلي (الكونغو، الصومال، هايتي، ليبيريا، سيراليون). وفي حالات أخرى، لم تكن السلطة المحلية راغبة، لأسباب سياسية عامة، في حماية الأجانب المقيمين فيها (قضية احتجاز الرهائن في السفارة الأمريكية في طهران في ١٩٧٩-١٩٨٠). وأحياناً أخرى، لم يقتصر الأمر على حماية مواطني الدولة التي تدخلت عسكرياً، ولكن الحماية امتدت أيضاً إلى مواطني دول أخرى (الكونغو، الدومينيكان، جرينادا، ليبيريا). ومن الملاحظ أن الدول التي تعرضت لتدخل عسكري بحجة حماية الأجانب فيها كانت خاضعة في السابق لنفوذ أو سيطرة دولة

كبرى فى صورة استعمار مباشر أو غير مباشر . ومن ثم يمكن القول بصفة عامة أن التدخل العسكرى بحجة حماية الأجانب هو فى حقيقته مظهر من مظاهر استمرار حماية مصالح ونفوذ الدول الكبرى فى الدول التى تحاول التحرر من استمرار كل نفوذ أجنبى فيها . ولعل أبرز الأمثلة لذلك تهديد بريطانيا بالتدخل العسكرى ضد إيران فى عامى (١٩٤٦ ، ١٩٥١) ، والتدخل البريطانى والفرنسى ضد مصر فى (١٩٥٦) ، والتدخل الأمريكى فى دول أمريكا الوسطى والبحر الكاريبى . . . إلخ .

٢- مدى التدخل

اختلفت أشكال التدخل العسكرى من حيث عدد القوات المتدخلة ومن حيث مدة التدخل . ففى بعض الحالات ، كان عدد القوات قليلاً نسبياً كما أن تدخلها كان بشكل مؤقت واقتصر على مجرد إجلاء الأجانب من البلاد الذين يتعرضون فيها للخطر . ومثال ذلك إجلاء المواطنين الأمريكىين من لبنان فى عام (١٩٧٦) ، وإجلاء المواطنين الأمريكىين وغيرهم من الأجانب من ليبيريا فى عام (١٩٩٠) ، ومن سيراليون فى عام (١٩٩٧) . ولكن فى حالات أخرى ، امتد التدخل زمنياً ونحول إلى أداة للمحافظة على الأمن والنظام العام إلى حين التوصل إلى تسوية سياسية لازمة نظام الحكم فى البلاد كما حدث فى كوت ديفوار فى عام (٢٠٠٢) ، أو أصبح عاملاً هاماً فى تغيير نظام الحكم كما حدث فى الكونغو فى (١٩٦٠) ، وفى جرينادا فى عام (١٩٨٣) ، وفى بنما فى عام (١٩٨٩) .

٤- مبررات التدخل

لم تكتف الدول التى تدخلت عسكرياً بحجة حماية مواطنيها المقيمين فى الخارج بتحقيق هذا الهدف ، ولكنها أضافت أهدافاً أخرى تتعلق بحماية مصالحها الاقتصادية أو الاستراتيجية مثل حماية حرية الملاحة فى المضائق الدولية (السويس فى ١٩٥٦ ، وبنما فى ١٩٨٩) ، أو على أساس تفعيل آلية «الأمن الجماعى الإقليمى» وهو ما ينطبق على معظم حالات التدخل الأمريكى فى شئون دول البحر الكاريبى وأمريكا الوسطى ، أو لاعتبارات إنسانية عامة وما يتفرع عنها من ضرورة نصرته الديمقراطية ، كما سنرى فى المبحثين الثانى والثالث من هذا الفصل .

وعلى ضوء تقييم هذه العناصر الأربعة ، اختلف الفقه الدولى^(١٩) حول قضية مشروعية التدخل العسكرى لحماية مواطنى الدولة فى الخارج تبعاً لاختلافهم حول تفسير نص المادة

(٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بمنع استخدام القوة في العلاقات بين الدول، ونص المادة (٥١) من نفس الميثاق والخاصة بضوابط الدفاع الشرعى عن النفس .

لقد أقر جانب من الفقه مشروعية التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج استناداً إلى الحجج التالية :

الحجة الأولى : أن التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج لا يتعارض مع نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق التى تحظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فى العلاقات بين الدول ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة . فإن هذا التدخل يكون مؤقتاً ، ومحدوداً من حيث الهدف (مجرد حماية المواطنين) ومن ثم ليس فيه مساس للسلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدولة التى يتم التدخل ضدها حيث إنه لا يؤدى إلى فقدان الدولة لأى جزء من إقليمها كما أنه لا يسمى إلى تغيير نظام الحكم فى تلك الدولة . كذلك فإن هذا التدخل لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة التى تعمل على حماية حقوق الإنسان^(٢٠) .

الحجة الثانية : أن حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها وفقاً لنص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق قائم على افتراض أن الأمم المتحدة قادرة على حفظ السلم والأمن الدوليين وبالتالي فإنه فى ظل الآلية المحكمة للأمن الجماعى التى وضعها الميثاق ، لا يوجد مبرر لاستمرار القاعدة التقليدية التى كانت تجيز للدول «مساعدة الذات» (Self- help) وحيث إن العدوان على الأجانب يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين على اعتبار أن العدوان عليهم هو بمثابة عدوان على أوطانهم ، وحيث إن الممارسة العملية قد أثبتت عدم صحة افتراض أن الأمم المتحدة قادرة على حفظ السلم والأمن الدوليين ، فإن الدول تسترد حقها التقليدى فى استخدام القوة لحماية مواطنيها فى الخارج . والقول بغير ذلك يكون بمثابة دعوة للحكومات إلى انتهاك حقوق الأجانب اعتماداً على أن مجلس الأمن لن يتمكن من التدخل بفعالية ضدها لحماية تلك الحقوق . بعبارة أخرى موجزة ، فإن عدم قدرة المنظمات الدولية على أداء وظيفتها الأمنية تسقط المبدأ الوارد فى نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق بشأن حظر التهديد باستخدام القوة واستخدامها فى العلاقات بين الدول^(٢١) .

الحجة الثالثة : تستند إلى التفسير الواسع لنص المادة (٥١) من الميثاق كما سبق توضيحه . فإن المادة المذكورة لا تبطل القاعدة العرفية التقليدية التى كانت تجيز التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج على أساس ممارسة «الحق الطبيعى» فى الدفاع

الشرعى عن النفس وعلى اعتبار أن العدوان على المواطنين فى الخارج هو عدوان على أوطانهم الأصلية^(٢٢).

الحجة الرابعة: حتى إذا افترضنا جدلاً أن القاعدة التقليدية فى شأن الدفاع الشرعى عن النفس قد انقضت بحكم نشأة قاعدة تشريعية لاحقة تتعارض معها والتي تضمنتها المادة (٥١) من الميثاق، فإن السلوك اللاحق للدول ينهض دليلاً على إحياء (revival) القاعدة التقليدية بسبب عجز الأمم المتحدة عن أداء وظيفتها الأمنية الأساسية لمواجهة العدوان فى كافة صورته. ولكن إحياء هذه القاعدة التقليدية فيما يتعلق بحماية المواطنين فى الخارج مشروط بتحقيق أركان قيام حالة الدفاع الشرعى وهى:

١ - أن يكون انتهاك حقوق الأجانب حقيقياً (genuine)، وأساسياً (substantial)، وحالاً أو داهماً (imminent)

٢ - إثبات أن دولة الإقامة غير قادرة على حماية الأجانب المقيمين فيها أو غير راغبة فى ذلك؛

٣ - أن يقتصر التدخل على حماية المواطنين (قاعدة التناسب) فإذا تجاوز ذلك الهدف إلى تحقيق أهداف أخرى، فإن التدخل يكون غير مشروع^(٢٣).

لا يشك أحد فى أن القانون الدولى التقليدى قد أجاز التدخل العسكرى لحماية المواطنين فى الخارج. أما بعد ميثاق الأمم المتحدة فى (١٩٤٥)، فإن غالبية الفقه، وكذلك غالبية الدول وبصفة خاصة الدول الصغرى، يؤكدون أن استخدام القوة العسكرية لحماية المواطنين فى الخارج أصبح عملاً غير مشروع. ويستند هذا الموقف إلى المنطق القانونى التالى:

١ - إن الهدف الأساسى للأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وقد أراد واضعوا الميثاق التعامل مع هذه القضية بالنص صراحة على منع الدول من التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة (المادة ٢ فقرة ٤). ولا شك أن التدخل العسكرى فى إقليم دولة أخرى بحجة حماية المواطنين فى الخارج فيه مساس بالسلامة الإقليمية للدولة التى يتم التدخل فى أراضيتها دون رضا منها وذلك بمجرد عبور القوات الأجنبية لحدود تلك الدولة حتى إذا لم يترتب على ذلك الاستيلاء على جزء من إقليمها. كذلك فإن هذا التدخل فيه مساس بالاستقلال السياسى لتلك الدولة لأنه يقيد السلطة العامة فيها

فى إدارة شئون البلاد الداخلىة حتى لو لم يترتب على ذلك تغيير نظام الحكم فيها . ومن ناحية أخرى ، لا يجوز الادعاء بأن هذا التدخل لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة حيث إنه يهدف إلى حماية حقوق الإنسان . فكما جاء فى ديباجة الميثاق ، فإن استخدام القوة لا يكون مشروعاً فى «غير المصلحة المشتركة» . أما حماية المواطنين فى الخارج فهو من قبيل المصلحة الذاتية للدولة المتدخلة ، وليس من قبيل «المصلحة المشتركة» للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة^(٢٤) . فالحظر الوارد فى نص المادة (٢) فقرة ٤) هو حظر مطلق باستثناء ما ورد صراحة فى الميثاق وهو قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس وفقاً للضوابط الموضوعية والإجرائية التى وضعتها المادة (٥١) من الميثاق^(٢٥) .

٢ - لقد اشترطت المادة (٥١) من الميثاق وقوع «عدوان» مسلح على الدولة لقيام حالة الدفاع الشرعى . ولا يمكن الادعاء بأن تعرض مواطنى الدولة فى الخارج للأخطار ، مهما كانت جسيمة ، هو «عدوان» على الدولة ذاتها . والقول بغير ذلك يفرغ نص المادة (٥١) من أى مضمون حقيقى^(٢٦) . هذا وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة ، فى عدة قرارات سبقت الإشارة إليها ، عدم مشروعية التدخل فى الشئون الداخلىة للدول لأى سبب كان ، خاصة إذا أخذ التدخل الشكل العسكرى .

٣ - لا يوجد فى ميثاق الأمم المتحدة أى سند للقول بأن التزام الدول بالامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها مرهون بفاعلية الأمم المتحدة فى القيام بوظائفها الأمنية . فإن هذا الالتزام هو التزام مطلق وليس معلقاً على شروط من أى نوع كان^(٢٧) .

٤ - تدل التجربة التاريخية ، قبل وبعد نفاذ ميثاق الأمم المتحدة ، أن الدول القوية هى التى تتمسك بحقوقها فى حماية مواطنيها فى الخارج بالقوة العسكرىة إذا لزم الأمر ، وأن التمسك بهذا الحق كان يعكس فى الحقيقة الرغبة فى تحقيق أهداف استراتيجىة أو سياسىة أو اقتصادىة عامة من منطلق «سياسة القوة» (power politics) ولم تكن حجة حماية المواطنين فى الخارج سوى ذريعة لتحقيق تلك الرغبة . ويتضح ذلك بوضوح تام فى حالات التدخل العسكرى الأمريكى فى جرينادا ، وفى الدومينيكان ، وفى بنما ، وفى غيرها من الحالات .

بناء على ما تقدم ، نرى ، مع غالبية الفقه ، عدم مشروعية التدخل العسكرى فى إقليم دولة أخرى بحجة حماية المواطنين فى الخارج ، وذلك على نحو مطلق لأن هذا التدخل يتعارض مع مبدأ صيانة استقلال الدول وسلامتها الإقليمىة من جانب ، كما أنه يعتبر

وسيلة لفرض هيمنة الدول الكبرى على الدول الصغرى من الجانب الآخر ولكن تجدر ملاحظة أن حماية المواطنين في الخارج قد تكون جائزة في حال تعرضهم لأخطار جسيمة تكون نتيجة لسياسة متعمدة وشاملة من جانب سلطات الدولة، أو نتيجة لحروب أو اضطرابات داخلية تسودها العشوائية وعدم الاكتراث بالحرمة التي يجب أن يتمتع بها كل إنسان. وهذا ينقلنا إلى بحث موضوع أعمق وأهم، ألا وهو مدى مشروعية التدخل العسكري لمواجهة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان الأساسية.



المبحث الثاني

التدخل العسكري ضد الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان

إن الاهتمام بحماية حقوق الإنسان وصيانة كرامته وعدم تعرضه للامتهان يرجع إلى قديم الزمن، على الأقل من المنظور الأخلاقي والفكري. فبالرغم من أن المجتمعات القديمة قد أقرت نظام الرق، فإن الحضارات العريقة - في الشرق وفي الغرب على السواء - أكدت أيضاً مبدأ «قدسية الإنسان» على حد تعبير الفيلسوف الروماني «سينيكا» (homo res sacra homini) هذا الاحترام الواجب لأدمية الإنسان كرسته قيم الأديان السماوية الثلاثة - اليهودية والمسيحية والإسلام - كما كرسته أيضاً مبادئ البوذية وغيرها من المعتقدات الدينية في قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا.

هذا التكريس الأخلاقي والفكري والديني لحقوق الإنسان اكتسب تدريجياً صفة الإلزام القانوني على مستوى المجتمعات الوطنية وعلى مستوى المجتمع الدولي، وأصبح احترام حقوق الإنسان من الأسس التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي المعاصر.

ولسنا هنا في مقام الحديث عن المضمون الفعلي لحقوق الإنسان بشكل تفصيلي^(٢٨). ويكفي القول بأن هذا المضمون ليس محل اتفاق عام بين الدول لأنه يتحدد بنوعية المجتمع الذي يعيش فيه الإنسان (homme situe)، وليس استناداً إلى مفهوم مجرد للإنسان منفصلاً عن البيئة التي يعيش فيها. فحقوق الفرد تتفاعل مع حقوق وأمن الجماعة التي يعيش في كنفها.

ولذلك تعددت المفاهيم لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بتعدد تركيبات المجتمعات القومية المختلفة. ولا يقتصر التعدد على مضمون كل حق من الحقوق الفردية للإنسان ولكنه يمتد أيضاً، وبصفة خاصة، إلى قضية الأولوية بين الحقوق الفردية وحقوق الجماعة. وقد انعكس هذا التعدد على صياغة الموائيق الإقليمية لحقوق الإنسان كما يتضح من مقارنة «الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان» لعام (١٩٥٠)، و«الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب» لعام (١٩٨١) (٢٩).

ولكن بالرغم من هذا التعدد، فقد سادت قيم مشتركة بين مختلف النظم القانونية الرئيسية في العالم تحت مسمى «حقوق الإنسان والحرريات الأساسية» والتي ينبغي أن يتمتع بها جميع البشر «دون تمييز بسبب الجنس، أو الدين، أو اللغة، ودون تفرقة بين الرجال والنساء» (ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في العاشر من ديسمبر لعام ١٩٤٨). فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان يتضمن القيم المشتركة لحقوق الإنسان التي تعارفت عليها حضارات العالم والتي ينبغي أن تستهدفها جميع الشعوب. فالإنسان، بحكم آدميته، يتمتع بحقوق أساسية بطبيعته (inherent rights) لا يجوز حرمانه منها، أو تقييدها. وفي مقدمة هذه الحقوق، حقه في الحياة وهو مصدر جميع الحقوق الأخرى.

وقد اكتسبت المبادئ الفضاضة العامة التي تضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صفة القواعد القانونية الملزمة والمحددة بإبرام عشرات الاتفاقيات العالمية النوعية (مثل تجريم إبادة الجنس، وتحريم سياسة الفصل العنصري، وتحريم احتجاز الرهائن، ومناهضة التعذيب وغيره من المعاملة اللاإنسانية والعقوبات القاسية أو المهينة، وإقرار حقوق المرأة وحقوق الطفل...)، وإبرام اتفاقيات إقليمية عامة (مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام (١٩٥٠)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام (١٩٦٩)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام (١٩٨١)، إلخ) (٣٠). وعلى الصعيد العالمي أيضاً، تم التوقيع في عام (١٩٦٦) على اتفاقيتين شاملتين بشأن حقوق الإنسان هما: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وهكذا لم تعد حقوق الإنسان من صميم الاختصاص الداخلي للدول، ولكنها أصبحت تهم المجتمع الدولي بأسره.

هذا التقدم على مستوى القواعد القانونية الموضوعية، وأيضاً على المستوى التنظيمي والمؤسسي (إنشاء آليات قادرة على مراقبة الالتزام الفعلي بحقوق الإنسان)، لم يقابله تقدم مماثل على صعيد التمتع الفعلي بحقوق الإنسان. فالهوة لازالت شاسعة بين المبادئ

النظرية والواقع الذى تعيشه الشعوب . فإن الأحداث المتواترة والمفجعة التى تبثها يومياً وسائل الإعلام ، وتضمنها تقارير المنظمات الدولية والوطنية ، الحكومية منها وغير الحكومية ، تؤكد أن احترام حقوق الإنسان يظل يعانى أزمة مستعصية ومازالت انتهاكات حقوق الإنسان منتشرة فى جميع المجتمعات البشرية ، بما فيها المجتمعات المتقدمة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً^(٣١) .

إن تفشى ظاهرة انتهاك حقوق الإنسان على نطاق واسع وفى العديد من الدول أدى إلى إقدام المجتمع الدولى على التدخل فى الشؤون الداخلية للدول وبالقوة العسكرية إذا لزم الأمر «لاعتبارات إنسانية» ، أخذاً فى الاعتبار أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان فى أية دولة من الدول لصيقة الصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ويظهر هذا الارتباط بوضوح تام فى صياغة أهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة .

إن مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية هو مفهوم قديم وحديث معاً . فقد ظهر هذا المفهوم تدريجياً منذ القرون الوسطى كرد فعل للاضطهاد الدينى الذى واكب نشأة المذاهب البروتستانتية (حركة الإصلاح الدينى) . ومع انتشار مبدأ « القوميات » خلال القرن التاسع عشر كأحد مردودات أيديولوجية الثورة الليبرالية الفرنسية ، ارتبط مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية أيديولوجياً بتفجير مشكلة «الأقليات» فى أوروبا والتى هددت كيان بعض الدول التى تنتسب شعوبها إلى قوميات مختلفة (لا سيما إمبراطورية النمسا والمجر والإمبراطورية العثمانية)^(٣٢) . فلإن تفجر هذه المشكلة أفسح المجال أمام الدول الكبرى للتدخل فى شئون الدول الأخرى باستعمال القوة إذا لزم الأمر بدعوى حماية الأقليات المسيحية والعرقية فى الإمبراطورية العثمانية (الأقليات اليونانية ، والمارونية ، والأرمنية . . .) من سياسة البطش والتككيل التى اتبعتها السلطات العثمانية فى قمع حركات تمرد هذه الأقليات وتطلع بعضها إلى الاستقلال . وفى الحقيقة ، فإن مبدأ حماية الأقليات كان مجرد ذريعة لتبرير الزحف الاستعماري الأوروبي فى الحيز الجغرافى للدولة العثمانية ، كما أنه كان أداة لتغذية التنافس بين الدول الأوروبية الرئيسية ذاتها حول الهيمنة على شئون القارة الأوروبية . وفى الحرب العالمية الأولى ، استخدمت الدول المتحاربة الأقليات القومية لإضعاف مركز أعدائها .

وفى الزمن المعاصر ، اتسع مفهوم التدخل لاعتبارات إنسانية لكى يشمل الحالات التى يتعرض فيها قطاع كبير من المواطنين والمقيمين فى دولة ما - وليس بالضرورة رعايا دولة أو دول بعينها - للتككيل والقتل الجماعى على نطاق واسع وذلك كسياسة عامة لحكومة تلك

الدولة ، أو بسبب انهيار مؤسسات الدولة ونشوب صراعات داخلية على أسس عرقية أو قبلية أو دينية أو سياسية فيما بين مواطني الدولة الواحدة وما قد يصاحب هذه الصراعات من انتهاكات جسيمة وواسعة لحقوق الإنسان، وانتشار أعمال عنف وحشية بين المقاتلين . وقد بلغت هذه الأعمال ، فى بعض الحالات ، درجة الإبادة الجماعية المتبادلة التى تسعى بمقتضاها كل جماعة إلى القضاء على جماعة أو جماعات عرقية أو دينية أو سياسية أخرى . وتعتبر مأساة رواندا فى عام (١٩٩٥) ، نموذجاً للإبادة الجماعية . وتعتبر مأساة الصومال وليبيريا وسيراليون نماذج لانتشار أعمال عنف وحشية خلال الصراعات بين الفصائل القبلية أو العرقية أو السياسية بعد انهيار مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على السيطرة على أمور البلاد . وتعتبر مأساة كمبوديا فى منتصف السبعينات أثناء حكومة بول بوت و«الخمير الحمر» نموذجاً لأعمال التنكيل والقتل الجماعى الذى يقوم به نظام حكم تسلطى ضد المعارضين له . وقس على ذلك نظم حكم تسلطية ودموية عديدة انتشرت فى كل مساحة الكرة الأرضية فى آسيا (فيتنام ، كوريا الشمالية والجنوبية ، الصين ، الفلبين ، أفغانستان ، إيران . . .) ، وفى أفريقيا (حكم عيىدى أمين فى أوغندا ، وحكم الإمبراطور بوكاسا فى دولة أفريقيا الوسطى ، وحكم منجستو مريام فى إثيوبيا . . . إلخ) ، وفى أمريكا اللاتينية (حكم باتيسيا وكاسترو فى كوبا ، وحكم بينوشى فى شيلي ، وحكم نوريجيا فى بنما ، وحكم سيدراس فى هايتى . . . إلخ) ، وفى القارة الأوروبية (حكم ستالين فى الاتحاد السوفيتى ، وحكم تشاوشيسكو فى رومانيا ، وحكم فرانكو فى أسبانيا ، وحكم سالازار فى البرتغال . . . إلخ) . ولم تسلم المنطقة العربية من عدوى النظم التسلطية التى تنتهك حقوق الإنسان الأساسية على نطاق واسع ، وإن لم يصل الوضع إلى درجة الإبادة الجماعية لبعض الطوائف من المعارضين لنظم الحكم فى بلدانهم (أبرز مثال لذلك نظام حكم صدام حسين فى العراق) . وبالإضافة إلى ما تقدم ، نذكر أيضاً الانتهاكات المنظمة والمتواترة ولحقوق قطاعات كبيرة من الشعب والتى ترتكبها نظم حكم أقلية عنصرية تتمسك باحتكارها للسلطة السياسية العليا فى البلاد (مثال ذلك سياسة الفصل العنصرى فى دولة جنوب أفريقيا حتى وقت قريب ، وفى روديسيا الجنوبية سابقاً أو زيمبابوى حالياً) ، أو فى سياق الاحتلال الإسرائيلى للضفة الغربية وقطاع غزة فى فلسطين . . . إلخ .

وجدير بالملاحظة أن معظم الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ، وكذلك التدخلات العسكرية الخارجية لمواجهتها ، قد ارتبكت بسياق صراعات إقليمية حول السيطرة على منطقة جغرافية معينة . ولعل أبرز الأمثلة لذلك تدخل جنوب أفريقيا فى أنجولا ، وتدخل

فيتنام فى كمبوديا، وقضية البوسنة والهرسك وقضية كوسوفو. فقد ارتبط تدخل جنوب أفريقيا فى أنجولا برغبة دولة جنوب أفريقيا بالهيمنة على الجنوب الأفريقى فى سياق رغبة شعب جنوب غربى أفريقيا فى الاستقلال وكذلك لمواجهة توجه أنجولا إلى تبنى نظام حكم اشتراكى بدعم من كوبا والاتحاد السوفيتى. وارتبط تدخل فيتنام فى كمبوديا بسياق التنافس بين الصين والاتحاد السوفيتى على السيطرة على منطقة جنوب شرقى آسيا. وارتبطت قضية البوسنة والهرسك وكوسوفو تاريخياً بطموح دولة صربيا إلى تكوين دولة صربيا الكبرى: ومن ثم سعت إلى إعادة صياغة التوازنات الإقليمية والدولية فى البلقان بعد نهاية الحرب الباردة التى أسفرت عن تفكك جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة.

إن إهدار حقوق الإنسان إلى هذه الدرجة من القسوة والوحشية أدى إلى يقظة الضمير الجماعى الدولى (social consciousness) والتى غذتها وسائل الإعلام الجماهيرية، وإدراك حقيقة الآثار المدمرة للمجتمعات البشرية التى تترتب على الفظائع التى تفوق كل وصف والتى تصاحب ظاهرة استخدام العنف غير المحدود فى الصراعات بين الدول وداخل الدول. فقد أسفرت هذه الممارسات عن إزهاق أرواح ملايين البشر، أو إصابتهم بعاثات مستديمة جسيمة، كما أنها أدت إلى تشريد ملايين آخرين من لاجئين أو نازحين. وهكذا فإنه على المستوى الأخلاقى، أصبح المجتمع الدولى أكثر قلقاً لكثرة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان ومن ثم أكثر اهتماماً على المستوى القانونى بإقرار قواعد موضوعية (objective rules) اتفاقية وعرفية - تتمتع بطبيعة أمر (Jus cogens) imperative- rules تفرض التزامات مطلقة على عاتق جميع الدول (erga omnes) باحترام الحقوق الأساسية للإنسان والتى لا يجوز التحلل منها فى أى حال من الأحوال (intransgressibles) لأنها تعبر عن قيم المجتمع الدولى ككل. وتنص المادة الأولى المشتركة فى اتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩)، وكذلك المادة الأولى من البروتوكول الأول لعام (١٩٧٧)، الملحق بهذه الاتفاقيات على التزام الدول المتعاقدة بأن «تحترم» (respect)، «وتكفل احترام» (ensure respect) جميع القواعد التى تتضمنها هذه الوثائق الدولية. إن هذا النص يرتب على الدول مسئولية جماعية فى كفالة فاعلية الالتزام باحترام حقوق الإنسان. والآلية التى يمكن تصورهما للاضطلاع بهذه المسئولية الجماعية هى آلية الدبلوماسية الجماعية سواء فى إطار المنظمات الدولية القائمة للتبديد علناً بانتهاكات إحدى الدول لحقوق الإنسان الأساسية، واتخاذ بعض التدابير السياسية والاقتصادية ضد تلك

الدولة لحملها على العدول عن ممارستها غير المشروعة، أو الدعوة إلى عقد مؤتمر دبلوماسي خاص لهذا الغرض. وأخيراً على المستوى السياسي والأمني، فإن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع يؤدي، في أغلب الحالات، إلى تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر أو الإخلال بهما بالفعل، الأمر الذي قد يشير إشكالية تطبيق آلية «الأمن الجماعي» عملاً بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

خلاصة القول: فإن المجتمع الدولي أصبح مطالباً بالتدخل لوضع نهاية للانتهاكات الجسيمة والجماعية لحقوق الإنسان. وإذا تجاوزنا مستوى الاستنكار الأدبي لهذه الأعمال، فإنه يحق للدول، فرادى أو مجتمعة، اتخاذ تدابير قانونية وقضائية ضد الدولة التي تثبت إدانتها بارتكاب هذه المخالفات الجسيمة. ولكن يظل السؤال مطروحاً حول مشروعية التدخل العسكري ضد تلك الدولة، أخذاً في الاعتبار الحظر الوارد في المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والذي يقضى بامتناع الدول عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها في العلاقات فيما بينها.

يبدو أن المجتمع الدولي بدأ يتقبل فكرة التدخل العسكري في الشؤون الداخلية للدول باسم الإنسانية وبدعوى حماية حقوق الإنسان. وإذا استمر المجتمع الدولي في هذا التوجه، فإنه يمكن القول بأن النظام القانوني الدولي يشهد الآن تطوراً عميقاً في مضمونه مقارنة بالقانون الدولي التقليدي. ولكن المشكلة تكمن في أن فكرة التدخل لاعتبارات إنسانية لا تزال فكرة غامضة دون حدود قانونية واضحة ومن ثم فهي تفسح المجال لتجاوزات عديدة ترجع إلى إساءة استخدام السلطة التقديرية للدول في اتخاذ قرار التدخل من عدمه. فإن التجربة التاريخية تكشف عن أن الدول الكبرى، بل وبعض دول «العالم الثالث»، قد استغلت فكرة التدخل الإنساني لتبرير تدخلها في الشؤون الداخلية لدول أخرى تحقيقاً لمصالحها القومية فلم يكن الدافع الإنساني هو المبرر الوحيد للتدخل بل لم يكن، في حالات كثيرة، المبرر الأساسي للتدخل. فقد كانت هناك دوافع قوية أخرى للتدخل ترتبط بالمصالح القومية وبالتوازنات الدولية عموماً. وهكذا أصبح التدخل لاعتبارات إنسانية يتم على أسس انتقائية، ويتخذ ستاراً للتنافس بين الدول القوية على الصعيد العالمي، أو على الصعيد الإقليمي. وفيما يلي بعض النماذج للتدليل على ذلك:

١ - في يوم (٢٤ مايو ١٩٤٨)، تم الإعلان عن قيام دولة إسرائيل. وفي اليوم التالي، تدخلت الجيوش العربية في فلسطين استناداً إلى «الاعتبارات الإنسانية». فقد صرح مندوب مصر لدى الأمم المتحدة أمام مجلس الأمن بأن تدخل القوات العربية كان يهدف

إلى وضع حد لأعمال «العصابات الصهيونية الإرهابية» التي دأبت على ارتكاب جرائم بشعة ضد المدنيين الفلسطينيين، خاصة النساء والأطفال^(٣٤). لكن المجتمع الدولي لم يقبل هذه الحجة. فقد أكد المندوب السوفيتي أمام مجلس الأمن بأنه ليس من حق أية دولة ادعاء المحافظة على الأمن في إقليم دولة أخرى^(٣٥). وفي الحقيقة، فإن التدخل العربي في فلسطين في عام (١٩٤٨)، لم يكن يستند في الأساس إلى الاعتبار الإنساني ولكنه تم لاعتبارات سياسية عامة تتعلق بالسيادة على أرض فلسطين، وحق الشعب الفلسطيني في ممارسة حقه في تقرير المصير ومن ثم عدم الاعتراف بدولة إسرائيل^(٣٦). وبناء على ذلك، لا يمكن الاعتداد بسابقة التدخل العربي في فلسطين للتدليل على أن المجتمع الدولي بدأ يتقبل فكرة التدخل لاعتبارات إنسانية.

٢ - كما سبق أن ذكرنا فإنه في الفترة من (١٩٦٠) إلى (١٩٦٤)، تدخلت القوات البلجيكية وقوات من دول غربية أخرى في الكونغو (جمهورية الكونغو الديمقراطية الآن) لاعتبارات إنسانية بهدف حماية الأوروبيين والمدنيين الكونغوليين (خاصة في العاصمة وفي إقليم ستانلي - فيل). وفي الحقيقة فإن هذه التدخلات تمت بناء على اعتبارات سياسية واقتصادية تتعلق بحسم الصراع السياسي في البلاد لصالح الطرف الذي كان موالياً للغرب في مواجهة الطرف باتباع سياسة عدم الانحياز وعدم معاداة الاتحاد السوفيتي من جانب، كما ارتبطت من جانب آخر بحماية المصالح الاقتصادية الغربية (مناجم النحاس والكوبالت)^(٣٧). وبناء على ذلك لا يمكن الاعتداد بهذه السابقة دليلاً على أن المجتمع الدولي أصبح يتقبل فكرة مشروعية التدخل العسكري لاعتبارات إنسانية. فالاعتبار الإنساني في هذه الحالة كان ثانوياً مقارنة بالاعتبارات السياسية والاقتصادية.

٣ - سبق أن ذكرنا أن الولايات المتحدة الأمريكية بررت تدخلها العسكري في جمهورية الدومينيكان في عام (١٩٦٥). بحجة حماية مواطنيها والأجانب الآخرين المقيمين في البلاد. ولكن الحقيقة غير ذلك. فقد تذرعت الحكومة الأمريكية بالدافع الإنساني للقيام بعملية غزو سافرة لتحقيق هدف سياسي واستراتيجي عام، ألا وهو الحيلولة دون قيام حكومة ذات توجهات اشتراكية في البلاد كما حدث في كوبا من قبل^(٣٨). والدليل على ذلك أن القوات الأمريكية لم تنسحب من جمهورية الدومينيكان إلا في سبتمبر (١٩٦٦)، بعد أن ضمنت تشكيل حكومة جديدة في البلاد في أول يوليو (١٩٦٦)، تسير في فلك الأيديولوجية والمصالح الأمريكية.

٤- فى (٣ سبتمبر ١٩٧١)، غزت القوات الهندية إقليم باكستان الشرقية ونحول الغزو إلى حرب عامة بين الهند وباكستان امتدت إلى إقليم كشمير المتنازع عليه بين البلدين . وفى ٤ ديسمبر، أعلن «حزب عوامى» (Awami League) بزعامه مجيب الرحمن استقلال باكستان الشرقية تحت اسم «بنجلاديش»^(٣٩).

وفى بداية الأمر، بررت الهند تدخلها العسكرى فى باكستان الشرقية استناداً إلى «الاعتبارات الإنسانية» مدعية أن الحكومة الباكستانية اتبعت سياسة البطش والتنكيل بسكان الإقليم، وإجبار الملايين (لا سيما الهندوس منهم) إلى النزوح إلى الهند. ولكن فى المناقشات التى دارت فى مجلس الأمن حول الصراع بين الدولتين، أسقطت الهند هذه الحجة واستندت بدلاً منها إلى ممارسة حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة عدوان دولة باكستان عليها^(٤٠).

وفى الحقيقة، فإنه حتى ادعاء حق الدفاع الشرعى عن النفس كان مجرد ذريعة لتبرير التدخل. فإن الدافع الحقيقى للتدخل كان فى الأساس دافعاً سياسياً واستراتيجياً، ألا وهو إضعاف دولة باكستان بالعمل على تشجيع انفصال الإقليم الشرقى فى باكستان وإعلان استقلاله وذلك فى سياق الصراع بين البلدين حول إقليم كشمير. كذلك سعت الهند إلى إعادة التوازنات فى منطقة جنوب آسيا. فإن قيام دولة بنجلاديش تكون صديقة للهند يمثل عنصراً هاماً فى تحسين الوضع الإستراتيجى للهند فى إطار صراعها مع الصين حول توطيد نفوذها فى المنطقة. هذا الدافع السياسى والاستراتيجى هو الذى يفسر مواقف الدول من غزو الهند لإقليم باكستان الشرقية. وفى (٤ ديسمبر ١٩٧١)، استخدم الاتحاد السوفيتى حق الفيتو فى مجلس الأمن لمنع صدور مشروع قرار كان معروضاً على المجلس يدعو إلى وقف إطلاق النار وانسحاب القوات المتحاربة إلى الحدود الدولية^(٤١).

وقد أحال مجلس الأمن^(٤٢) النزاع العسكرى بين البلدين إلى الجمعية العامة عملاً بقرار «الاتحاد من أجل السلم» الذى صدر فى (١٩٥٠)، والذى خول الجمعية العامة صلاحيات أمنية فى حال إخفاق مجلس الأمن فى تطبيق آلية الأمن الجماعى وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وفى ٧ ديسمبر، أصدرت الجمعية العامة قراراً^(٤٣) تبنت فيه مضمون مشروع القرار الذى كان مجلس الأمن قد فشل فى إصداره. فقد دعت الجمعية العامة الطرفين المتحاربين إلى العمل على الوقف الفورى لإطلاق النار بينهما، وانسحاب قواتهما إلى الحدود الدولية للبلدين. وحثت الجمعية العامة جميع الدول الأعضاء على التعاون الكامل فى

إرسال إغاثة إنسانية إلى الملايين الذين لجأوا إلى الهند، وتهيشة الظروف المواتية لعودتهم الاختيارية إلى ديارهم.

إن قرار الجمعية العامة يفيد ضمناً عدم مشروعية تدخل الهند عسكرياً في باكستان الشرقية، سواء كان ذلك بناء على الاعتبار الإنسانية أو استناداً إلى حق الدفاع الشرعى عن النفس. ومن الملاحظ أنه باستثناء موقف « الكتلة السوفيتية » التى ساندت الهند، فإن غالبية الدول، ومنها مجموعة الدول غير المنحازة، رفضت مشروعية تدخل الهند عسكرياً فى باكستان الشرقية^(٤٤).

وفى (١٧ ديسمبر ١٩٧١)، وافق الطرفان على وقف إطلاق النار بين قواتهما، ليس استجابة لدعوة الجمعية العامة ولكن بسبب هزيمة القوات الباكستانية واستسلامها فى ١٦ ديسمبر.

٥ - فى (٧ ديسمبر ١٩٧٥)، تدفقت قوات أندونيسية على إقليم تيمور الشرقية، الخاضع لإدارة البرتغال، والتى اجتاحتها صراعات دموية بين جبهات سياسية متنافسة حول السيطرة على الإقليم تحسباً لحصونه على الاستقلال من البرتغال^(٤٥). وقد ادعت أندونيسيا فى ذلك الوقت أن تدخلها كان يهدف إلى « إعادة النظام » فى البلاد وتجنب شعب تيمور المزيد من عمليات القتل والتشريد والمعاناة. وفى الحقيقة، فإن تدخل أندونيسيا عسكرياً كان يهدف إلى مناصرة الفصائل التى كانت تنادى بانضمام تيمور الشرقية إلى أندونيسيا. والدليل على ذلك أنه بالرغم من إدانة مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا التدخل، ومطالبة أندونيسيا بسحب قواتها من الإقليم^(٤٦) فقد احتفظت أندونيسيا بقواتها فى الإقليم، وانتهى الأمر بضمه إلى أندونيسيا. وقد استنكر المجتمع الدولى عملية انضم، وتواصلت المساعى، داخل وخارج الأمم المتحدة، للتوصل إلى تسوية شاملة ومقبولة لمسألة تيمور الشرقية. وقد تكللت هذه المساعى بالنجاح بحصول تيمور على استقلالها.

٦ - فى (٩ أغسطس ١٩٧٥)، وقبل حصول أنجولا على استقلالها فى (١١ نوفمبر ١٩٧٥)، تدفقت قوات دولة جنوب أفريقيا على أنجولا قادمة من إقليم جنوب غربى أفريقيا (ناميبيا) الذى كان خاضعاً للسيطرة التامة لدولة جنوب أفريقيا. وقد ادعت حكومة جنوب أفريقيا آنذاك بأن تدخلها كان « بدافع إنسانى » للحد من الفظائع التى ترتكبها قوات « الجبهة الشعبية لتحرير أنجولا » (M P L A)، المدعومة من كوبا، فى المناطق التى كانت

معقلا « للاتحاد الوطنى للاستقلال التام لأنجولا » (UNITA) المدعوم من دولة جنوب أفريقيا ومن الدول الغربية عموماً خاصة من الولايات المتحدة الأمريكية^(٤٧). وفى (٣١ مارس ١٩٧٦)، رفض مجلس الأمن ادعاء «الدافع الإنسانى»، وأدان تدخل جنوب أفريقيا بوصفه «عدواناً» على دولة أنجولا^(٤٨). ولا شك أن ادعاء «الدافع الإنسانى» كان يفتقد أية مصداقية من جانب حكومة كانت تمارس سياسة «الفصل العنصرى» والذي وصفه المجتمع الدولى بأنه «جريمة ضد الإنسانية» (a crime against Humanity) وطوال عشرين عاماً، تكررت اعتداءات جنوب أفريقيا على دولة أنجولا، وتكرر التنديد بها من جانب كل من مجلس الأمن ومن الجمعية العامة للأمم المتحدة على السواء^(٤٩).

٧- فى (٢٥ ديسمبر ١٩٧٨)، اجتاحت قوات فيتنام دولة «كمبوتشيا» (كمبوديا). وبحلول (٧ يناير ١٩٧٩)، استولت على عاصمة البلاد وعملت على إقامة حكومة جديدة خلفاً لحكومة «بول بوت» الدموية التى أزھقت أرواح قرابة مليون شخص من المعارضين لها.

وقد يرى البعض أن تدخل فيتنام فى «كمبوتشيا» كان لاعتبارات إنسانية حيث إنه قد أنقذ المزيد من الكمبوديين من هلاك محقق فى حالة استمرار حكومة «بول بوت» فى السلطة. ولكن الحقيقة غير ذلك كلية. فإن وضع حقوق الإنسان فى فيتنام نفسها كان مذبذباً، كما أن حكومة «كمبوتشيا» الجديدة لم تكن نموذجاً لحكومة ديمقراطية تحترم حقوق الإنسان حقاً. وما هو أهم من ذلك أن حكومة فيتنام لم تبرر تدخلها فى «كمبوتشيا» بالاعتبارات الإنسانية ولكنها استندت إلى حقها فى الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة خرق قوات حكومة «بول بوت» للحدود الفيتنامية^(٥٠). فالقضية كانت تتعلق فى الواقع بالتوازنات الدولية والإقليمية فى منطقة جنوب شرقى آسيا فى سياق «الحرب الباردة» بين المعسكرين السوفيتى والأمريكى من جانب، وفى سياق التنافس بين الاتحاد السوفيتى والصين حول السيطرة على المنطقة من الجانب الآخر. هذا الاعتبار السياسى والاستراتيجى هو الذى يفسر مواقف الدول من تدخل فيتنام فى «كمبوتشيا».

فإن تنديد الدول الغربية بتدخل فيتنام فى تلك الدولة استند إلى منطق «الحرب الباردة» دون سواه (من الملاحظ أن الدول الغربية التى تدعى نصرتها لحقوق الإنسان فى كافة أرجاء العالم لم تندد صراحة بانتهاك حكومة «بول بوت» لحقوق الإنسان فى «كمبوتشيا»). وأدانت الصين تدخل فيتنام على أساس أن هذه الدولة انحازت إلى الاتحاد السوفيتى فى سياق الصراع الصينى-السوفيتى. وفى نفس هذا السياق، استخدام الاتحاد السوفيتى حق

« الفيتو » لمنع مجلس الأمن من إصدار قرار انطوى على إدانة غير مباشرة لتدخل فيتنام حيث إنه طالب بانسحاب جميع القوات الأجنبية فوراً من البلاد^(٥١). أما الدول غير المنحازة فقد أكدت من حيث المبدأ عدم مشروعية التدخل فى شئون الدول الأخرى لآى اعتبار كان حتى لو كان ذلك بدافع إنسانى . وهكذا انعقد شبه إجماع دولى (باستثناء الكتلة السوفيتية) على إدانة تدخل فيتنام فى « كمبودشيا » وذلك لأسباب لم يحتل فيها الاعتبار الإنسانى أية أهمية تذكر^(٥٢).

٨ - فى (٢٠ يناير ١٩٧٩)، عبرت قوات تنزانيا حدود أوغندا وتوغلت داخل البلاد . وكان السبب المعلن لذلك التدخل هو تخليص شعب أوغندا من حكم عيذى أمين التسلطى والدموى الذى راح ضحيته قرابة ثلاثمائة ألف أوغندى . وكان رئيس تنزانيا - جوليوس نيريرى - قد أكد ، فى ديسمبر (١٩٧٨) ، على ضرورة إسقاط حكومة عيذى أمين^(٥٣).

وغداة تدخل تنزانيا عسكرياً فى أوغندا صرح الرئيس التنزانى بأن حكومة عيذى أمين هى حكومة « أوباش » ، وأنه يحق لشعب أوغندا العمل على إسقاطها^(٥٤) . واستناداً إلى طبيعة حكومة عيذى أمين الدموية ، وتصريحات رئيس تنزانيا بضرورة إسقاطها لهذا السبب ، اعتبر البعض أن استخدام تنزانيا القوة ضد أوغندا هو من أوضح الأمثلة لحق الدول فى التدخل العسكرى فى شئون الدول الأخرى لاعتبارات إنسانية^(٥٥) . ولكن من المنظور القانونى الصرف ، فإن تبرير غزو تنزانيا لأوغندا يكتنفه الغموض . ففى (٢٧ مارس ١٩٧٩) وكذلك أثناء اجتماع منظمة الوحدة الأفريقية فى يوليو (١٩٧٩) ، وصفت حكومة تنزانيا عمليات الاقتال فى أوغندا بأنها تتضمن شقين . الشق الأول يرتبط بالصراع الداخلى بين حكومة عيذى أمين والمعارضين لها . ومن هذا المنظور فإن إسقاط حكومة عيذى أمين هو شأن أوغندى . أما الشق الثانى فيتعلق بمواجهة عدوان أوغندا على تنزانيا ، وأن هذا الشق - أى حق الدفاع الشرعى عن النفس - هو السند القانونى الوحيد لاستخدام تنزانيا القوة ضد أوغندا^(٥٦) . معنى ذلك أن التصريحات السابقة لحكومة تنزانيا بضرورة إسقاط نظام حكم عيذى أمين كانت من قبيل التبرير السياسى لاستخدام القوة ، وليست تعبيراً عن موقف قانونى بشأن مشروعية التدخل استناداً إلى حق الدفاع الشرعى عن النفس . وبصرف النظر عن صحة هذه الحجة^(٥٧) ، فإن اعتبارها السند القانونى الوحيد لمشروعية التدخل يعنى عدم إقرار تنزانيا لحق قانونى لها يجيز لها التدخل فى أوغندا لاعتبارات إنسانية . ومع ذلك فإن تدخل تنزانيا فى أوغندا كان عاملاً حاسماً فى إسقاط

نظام حكم عيدي أمين . ففي اجتماع عقد في تنزانيا في الفترة من (٢٣ - ٢٥ مارس ١٩٧٩)، تم توحيد الحزبين المعارضين الرئيسيين لحكومة عيدي أمين في « جبهة قومية لتحرير أوغندا» (Ugandan National Liberation Front) ولم تتمكن هذه الجبهة من إسقاط نظام حكم عيدي أمين والاستيلاء على السلطة في البلاد في (١١ إبريل ١٩٧٩) إلا بمساندة فعلية من القوات التنزانية .

وإذا كانت غالبية الدول قد رحبت بسقوط نظام حكم عيدي أمين ، فإن ذلك الترحيب كان لاعتبارات سياسية عامة وليس بسبب الطبيعة التسلطية والدموية لذلك النظام . فقد رحبت الدول الغربية بسقوط حكم عيدي أمين لأنه كان قد بدأ يتبع سياسة معادية للغرب ولإسرائيل بعد أن رفضت هذه الأخيرة إمداده بالسلاح لدعم موقفه في النزاع على الحدود مع تنزانيا^(٥٩) . ولم تندد منظمة الوحدة الأفريقية (باستثناء السودان ونيجيريا) بتدخل تنزانيا عسكرياً ضد أوغندا وذلك لاعتبارات سياسية عامة تتعلق بالتوازنات في منطقة البحيرات العظمى وشرق أفريقيا .

٩ - في (٢١ سبتمبر ١٩٧٩)، تم إقصاء الإمبراطور بوكاسا عن الحكم في دولة أفريقيا الوسطى بواسطة انقلاب غير دموي بينما كان في زيارة للبيبا . وقد وقع هذا الانقلاب بدعم مباشر من قوة فرنسية قوامها قرابة ١٨٠٠ جندي . ويرى البعض أن هذا التدخل الفرنسي كان لاعتبارات إنسانية بالنظر إلى انتهاكات الديكتاتور بوكاسا المتكررة لحقوق الإنسان^(٦٠) . ولكن كثيراً من المراقبين للساحة الأفريقية يفسرون التدخل الفرنسي بأنه كان يهدف إلى مساعدة الفريق الموالي لفرنسا على الاستيلاء على السلطة في البلاد، ومنع فصائل أخرى كانت معارضة لحكم بوكاسا من الوصول إلى سدة الحكم بدعم من كوبا والاتحاد السوفيتي^(٦١) .

هذا وقد ذكرنا أن تدخل الولايات المتحدة في جرينادا في عام (١٩٨٣)، وفي بنما في عام (١٩٨٩)، وإن كان قد استند إلى الاعتبارات الإنسانية، فإن الدافع الإنساني للتدخل لم يكن المبرر الوحيد، بل لم يكن المبرر الرئيسي وإن هذا التدخل تم في سياق احتواء امتداد نفوذ كوبا الاشتراكية إلى دول البحر الكاريبي وأمريكا الوسطى .

وفي التسعينات من القرن العشرين، وبعد انتهاء «الحرب الباردة»، زاد معدل التدخل في شئون الدول الداخلية استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية زيادة مطردة . نذكر على سبيل المثال لا الحصر: التدخل في العراق بحجة حماية الأكراد في الشمال والشيعة في الجنوب، وفي الصومال، وفي رواندا، وفي بوروندي، وفي ليبيريا، وفي سيراليون، وفي الكونغو

برازائيل، وفي غينيا بيساو، وفي البوسنة والهرسك، وفي يوغوسلافيا (إقليم كوسوفو)... إلخ. وسوف نعود إلى تحليل أهم هذه الحالات لاحقاً. ونكتفى بالإشارة إلى أن التدخل لا اعتبارات إنسانية في النماذج السابقة، وفي غيرها، قد تم على أسس انتقائية، أخذاً في الاعتبار اختلاف المصالح القومية في سياق صراعات أيديولوجية وسياسية حادة، ورغبة بعض الدول في فرض هيمنتها على منطقة جغرافية معينة أو امتداد هذه الهيمنة إلى العالم بأسره. لا غرابة إذن في أن الانتقائية والانتهازية السياسية التي لازمت التدخلات العسكرية استناداً إلى الاعتبار الإنسانية قد أثارت جدلاً قانونياً حول مشروعية هذه التدخلات من جانب، كما أنها أثارت من جانب آخر - لا يعني في هذا المقام - جدلاً سياسياً حاداً حول مدى فاعلية أسلوب القسر العسكري في مكافحة ظاهرة تفشى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وفيما يتعلق بمشروعية التدخل من عدمه، ينبغي التفرقة بين التدخل «الانفرادي» (unitateral) حتى لو قامت به مجموعة من الدول (مثل تدخل قوات حلف الأطلنطي في إقليم كوسوفو اليوغسلافى، أو تدخل قوات تحالف دولي يشكل وفق مقنضى الحال ad hoc) كما حدث في أفغانستان و في العراق، والتدخل «الجماعى» (collective) ويقصد به تدخل منظمات دولية في شئون الدول الأعضاء - أو غير الأعضاء - بحجة التصدي للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

التدخل العسكري الانفرادى

على الصعيد النظرى وكذلك على مستوى التطبيق، ينقسم الفقه الدولى وساسة الدول بين رافض ومؤيد لمشروعية التدخل. ويرجع هذا الانقسام فى جوهره إلى اختلاف وجهات النظر حول مفهوم السيادة، وطبيعة ومدى القيود التى يفرضها القانون الدولى على ممارسة الدول لسيادتها الإقليمية.

الرافضون لمشروعية التدخل

يستند أنصار هذا التيار إلى الحجج التالية :-

- ١ - إن سيادة الدول هى أساس النظام القانونى الدولى حتى فى ظل ميثاق الأمم المتحدة. فقد أكدت المادة (٢ فقرة أولى) من الميثاق على أن المنظمة تقوم على «مبدأ المساواة فى

السيادة بين جميع أعضاء الهيئة». وقد فسر مؤتمر سان فرانسيسكو الذى أقر الميثاق هذا المبدأ على أنه يعنى تمتع كل دولة بالحقوق الكاملة التى تترتب على السيادة التامة، وأن شخصيتها مصونة وكذلك سلامتها الإقليمية واستقلالها السياسى. ولذلك فرض الميثاق (المادة ٢ فقرة ٤) التزاماً قاطعاً على جميع الدول بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٥١)، أو تطبيقاً لآلية «الأمن الجماعى» بواسطة منظمة الأمم المتحدة فى حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان (الفصل السابع من الميثاق). والتدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية لا يدخل فى نطاق هذين الاستثناءين^(٦٢) ومن ثم فهو غير مشروع. وقد أكدت محكمة العدل الدولية فى قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة (١٩٨٦)، والتى سبقت الإشارة إليه، أن المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق وضعت قاعدة قانونية أمرة تمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول، وأن أى سلوك يتعارض مع أحكام هذه القاعدة، التى اكتسبت الصفة العرفية، لا يمكن أن يستمد أية شرعية من اعتبارات أخرى مثل حماية حقوق الإنسان.

٢ - تطبيقاً لمبدأ السيادة، يعتبر ميثاق الأمم المتحدة أن العلاقة بين السلطة السياسية العليا فى الدولة وشعبها أنها من صميم الاختصاص الداخلى للدولة ومن ثم لا يحق للدول الأخرى التدخل فيها بأى حال من الأحوال. وقد نص إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام (١٩٧٠)، والخاص «بمبادئ القانون الدولى التى تحكم العلاقات الودية والتعاون بين الدول» (القرار رقم ٢٦٢٥) على أن تدخل دولة، أو مجموعة من الدول، فى شئون دول أخرى، بشكل مباشر أو غير مباشر، يمثل انتهاكاً لنصوص ميثاق الأمم المتحدة ولروحها وهو أمر من شأنه أن يخلق وضعاً يهدد السلم والأمن العالمى. وقد تأكد هذا الموقف فى قرار الجمعية العامة لعام (١٩٧٤)، والخاص بتعريف العدوان (القرار رقم ٣٣١٤)، وفى قراراتها الصادرة فى عام (١٩٨٢)، بشأن التسوية السلمية للمنازعات الدولية (القرار رقم ٣٧/١٠)^(٦٣). وفى العمل، ترفض غالبية الدول حتى مجرد توجيه اللوم إليها لانتهاكها حقوق الإنسان، وتعتبر ذلك تدخلاً غير مشروع فى شئونها الداخلية.

أكثر من ذلك، وتطبيقاً أيضاً لمبدأ السيادة، فإنه لا يحق للأمم المتحدة ذاتها أن تتدخل فى الشئون الداخلية للدول إلا إذا تترتب على الأوضاع الداخلية تهديداً للسلم والأمن الدوليين (المادة ٢ فقرة ٧). وفى هذه الحالة الأخيرة، يفقد انتهاك حقوق الإنسان فى دولة معينة الصفة الداخلية ويتحول إلى قضية دولية بحكم أنه يكون سبباً من أسباب تهديد

السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما . فإذا لم يترتب على انتهاك حقوق الإنسان فى دولة معينة تهديداً للسلم الدولى أو إخلالاً به ، فإنه لا يحق للأمم المتحدة - ومن باب أولى للدول منفردة أو مجتمعة - التدخل العسكرى بحجة حماية حقوق الإنسان .

٣- صحيح أنه من بين مبادئ ميثاق الأمم المتحدة تأكيد مبدأ احترام حقوق الإنسان وكرامة الفرد وقدره تحقيقاً للعدالة (الديباجة والمواد ١ فقرة ٣ ، ٥٥ فقرة ٣ ، ٥٦) . ولكن إقرار هذا المبدأ لم يقصد به تحقيق العدالة المطلقة فى حد ذاتها ولكن باعتباره أساساً موضوعياً لحفظ السلم والأمن الدوليين ، تماماً مثل ضرورة العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والعدل الاجتماعى . فإذا فشلت جميع الوسائل السلمية فى تحقيق العدالة من خلال احترام حقوق الإنسان ، وأصبح الخيار قائماً بين حفظ السلم وتحقيق العدالة ، فإن حفظ السلم تكون له الأولوية . وحيث إن استخدام القوة العسكرية بدافع إنسانى ، وفى غير حالتى الدفاع الشرعى عن النفس أو تحقيق الأمن الجماعى ، يمثل تدخلاً فى الشؤون الداخلية للدول ، كما أنه قد يخل بالسلم والأمن الدوليين بحكم أنه ينتهك السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسى للدول فإنه يكون عملاً غير مشروع قانوناً ، مهما كان الهدف نبيلًا وعادلاً من المنظور الأخلاقى والسياسى . بعبارة أخرى ، فإن عدالة الهدف لا تكفل مشروعية استخدام القوة لتحقيقه^(٦٤) .

بناء على المنطق السابق ، يرفض جانب من الفقه مشروعية التدخل العسكرى للاعتبارات الإنسانية من جانب الدول ، منفردة أو مجتمعة ، خاصة إذا ترتب على ذلك التدخل إسقاط الحكومات المسئولة عن إهدار حقوق شعوبها مثل تدخل تنزانيا فى أوغندا ، وتدخل فيتنام فى كمبودشيا ، والتدخلات العسكرية الأمريكية المتكررة فى دول البحر الكارىبى وأمريكا الوسطى وفى بعض دول أمريكا الجنوبية ، والتدخل فى العراق بحجة حماية الأكراد أو الشيعة . . . إلخ . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن تدخل الدول فى حالات معينة وعدم تدخلها فى حالات أخرى مماثلة يبطل مصداقية حجة الاعتبارات الإنسانية وإضفاء شرعية شكلية مزيفة على سياسة القوة الفجة (naked power) التى تتبعها بعض الدول الكبرى . ويتساءل كثيرون لماذا ينحصر التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية ضد الدول الضعيفة ولا تطال الدول القوية مثل الاتحاد الروسى ، أو الصين ، أو الولايات المتحدة ذاتها خاصة بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) بالرغم من أن هذه الدول ، وغيرها من الدول الكبرى ، ارتكبت انتهاكات عديدة وجسيمة لحقوق الإنسان ؟

أما تدخل المنظمات الدولية لاعتبارات إنسانية فإنه لا يكون مشروعاً، كما سنرى، إلا إذا وقع تهديد للسلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما. فإذا كان عدم تحقيق العدالة في دولة ما بسبب انتهاكها لحقوق الإنسان لا يهدد أو يخل بالسلم والأمن الدوليين فإنه لا يحق للأمم المتحدة، وبصفة ثانوية للمنظمات الإقليمية، أن تتدخل عسكرياً في شئون الدول استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية.

المؤيدون لمشروعية التدخل

يستند هذا التيار إلى الحجج التالية:

١ - أن التدخل العسكري لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع منطوق نص المادة (٢) فقرة (٤). فقد نصت هذه المادة، كما ذكرنا مراراً، على حظر التهديد باستعمال القوة واستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أية وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة. بمفهوم المخالفة، فإنه يحق للدول، منفردة أو مجتمعة، استخدام القوة ضد دولة أخرى إذا لم يترتب على ذلك المساس بسيادتها الإقليمية أو باستقلالها السياسي وعدم التعارض مع مقاصد الأمم المتحدة. والتدخل العسكري لاعتبارات إنسانية لا يخل بأحكام المادة (٢) فقرة (٤) لأنه لا يهدف إلى تغيير حدود الدولة المتدخل في شئونها أو اكتساب إقليمها أو جزء منه، كما أنه ليس فيه مساس باستقلالها السياسي لأنه لا يسعى إلى فرض هيمنة سياسية عليها. وأخيراً فإنه لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة التي تكرر ضرورة احترام حقوق الإنسان والتي يتعين على جميع الدول معاونة الأمم المتحدة في كفالة احترامها. وبناء على ذلك، فإن التدخل العسكري لاعتبارات إنسانية لا يدخل في نطاق الحظر الوارد في نص المادة (٢) فقرة (٤) (٦٥).

يلاحظ أن هذا المنطق هو نفس المنطق الذي استند إليه مؤيدو مشروعية التدخل العسكري لحماية المواطنين في الخارج. وهو منطق مرفوض في نظرنا كما بينا في حينه. فإن مجرد عبور قوات أجنبية حدود دولة معينة دون موافقتها يعتبر انتهاكاً لسلامتها الإقليمية، حتى إذا لم يكن الهدف منه هو استقطاع جزء من إقليم تلك الدولة أو الاستيلاء عليه كلية. وقد شجبت محكمة العدل في (١٩٨٦)، كما ذكرنا الأعمال العسكرية التي قامت بها الولايات المتحدة ضد نيكاراغوا بالرغم من أنها لم تكن تهدف إلى اكتساب إقليم تلك الدولة أو جزء منه. وقد وصفت المحكمة هذا التدخل الأمريكي بأنه مظهر لسياسة القوة التي تسببت في الماضي في تجاوزات خطيرة. وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة

هذا المبدأ صراحة في قرارها رقم (٢٦٢٥) لعام (١٩٧٠) بشأن العلاقات الودية بين الدول بقولها : إن كل دولة تلتزم بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامهما انتهاكاً للحدود القائمة بين الدول . . . ولأى سبب كان .

كذلك فإن التدخل العسكـرى بحجة الاعتبارات الإنسانية ينطوى على انتهاك لاستقلال الدول المتدخل فى شئونها لأنه يحرم السلطة العليا فيها من حرية إدارة شئون الحكم فيها ، حتى مع افتراض أن هذا التدخل لا يسعى إلى فرض هيمنة سياسية كاملة ودائمة على إرادة تلك الدول .

وأخيراً ، صحيح أن التدخل العسكـرى لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومن بينها كفالة احترام حقوق الإنسان . ولكن ينبغى التنبيه إلى ما سبق تأكيده بأن الهدف الأساسى الذى قامت الأمم المتحدة من أجل تحقيقه هو حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما ، وهو هدف يتمتع بأولوية مطلقة وأن جميع مقاصد الأمم المتحدة الأخرى مسخرة لخدمته . بعبارة أخرى ، هناك تدرج بين أهداف الأمم المتحدة بآنى فى مقدمتها حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . ولا شك أن استخدام القوة العسكرية يتعارض مع هذا الهدف الأساسى حتى لو كان بحجة كفالة احترام حقوق الإنسان . ومع ذلك يرى البعض أن التدخل العسكـرى لاعتبارات إنسانية لا يتعارض مع هدف حفظ السلم والأمن الدوليين بل ، على العكس ، فهو يدعم ذلك الهدف الأساسى لأن الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان هى التى تؤدى إلى تهديد السلم والأمن الدوليين^(٦٦) .

لا يمكن القبول لهذا المنطق الذى يقوم على افتراض نظرى لا يستند إلى الواقع . فإن كثيراً من النظم التسلطية التى انتهكت على نطاق واسع وبشكل منظم حقوق الإنسان فى الداخل لم تتبع سياسة عدوانية خارجية ضد الدول الأخرى . من الأمثلة لذلك نظام فرانكو فى أسبانيا ، ونظام سالازار فى البرتغال ، ونظام بينوشية فى شيلي . . . إلخ . فلا توجد علاقة سببية مباشرة بين الطبيعة التسلطية لنظام حكم معين ينتهك حقوق الإنسان فى الداخل واتباعه سياسة عدوانية فى تعامله مع الدول الأخرى . وحتى إذا افترضنا جدلاً أن انتهاكات حقوق الإنسان فى دولة معينة تكون لها مردودات دولية تهدد السلم والأمن الدوليين ، فإن هذا الوضع يشير مسئولية المنظمات الدولية المكلفة بتحقيق الأمن الجماعى ، ولا يخول للدول ، منفردة أو مجتمعة ، رخصة التدخل العسكـرى لتحقيق هذا الهدف نيابة عن المجتمع الدولى إلا إذا حصلت على تفويض صريح بذلك من المنظمات الدولية .

بالإضافة إلى ما تقدم ، فإن ادعاء مشروعية التدخل العسكرى استناداً إلى مشروعية الهدف يعود بنا إلى نظرية «الحرب العادلة» التى تم التخلي عنها منذ ما يقرب من أربعة قرون من الزمن . كما أن هذا الادعاء يؤدى إلى إفراغ مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول فى كل مضمون حقيقى ؛ لأنه يعنى مشروعية استخدام القوة لتحقيق جميع مقاصد الأمم المتحدة ومنها حماية حقوق الإنسان والعمل على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعاً .

٢ - إن الحجة الأساسية عند أنصار هذا التيار الفقهى والسياسى هى أن المفهوم التقليدى للسيادة الوطنية ، التى يركز عليها مبدأ عدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، ليس مفهوماً قانونياً مجرداً ولكنه مفهوم متغير يستجيب لواقع تطور البيئة الدولية . فالسيادة الوطنية فى جوهرها هى مجموعة من الاختصاصات تمارسها الدولة فى إقليمها فى حدود النظام القانونى الدولى القائم . وإذا كان مبدأ احترام سيادة الدول الإقليمية واستقلالها السياسى هو مبدأ أساسى ومحورى فى النظام القانونى الدولى حتى يومنا هذا ، فإنه لم يتمتع أبداً بصفة الإطلاق المتصورة له نظرياً ولكنه كان دائماً مقيداً بقواعد قانونية دولية ، تعاقدية وعرفية . وقد زادت القيود القانونية المفروضة على سيادة الدول فى حقل حقوق الإنسان بحكم واقع الترابط بين الشعوب وضرورة تحقيق المزيد من الاندماج فيما بينها وذلك بفعل التطور التكنولوجى فى جميع المجالات (ظاهرة «العولمة») . وهكذا فإن الحدود بين ما هو من الاختصاص الداخلى للدول وما يهم المجتمع الدولى من أمور ليست ثابتة ولكنها تتغير تبعاً لتطور البيئة الدولية . وقد أكدت محكمة العدل الدولية مراراً على أن مفهوم «الشئون الداخلية» للدول هو مفهوم متغير المضمون لارتباطه بتطور النظام القانونى الدولى . ولا شك أن القانون الدولى قد تطور كثيراً فى اتجاه حماية حقوق الإنسان تلبية لمقتضيات تطور البيئة الدولية . فقد نشأت قواعد دولية موضوعية ، وقامت آليات تنفيذية ، تفرض قيوداً على ممارسة الدولة لسيادتها فى هذا الحقل من حقول اختصاصاتها الإقليمية . بعبارة أخرى ، فإن الأوضاع السائدة فى عالم اليوم تؤكد على أن احترام حقوق الإنسان قد أصبح من القيم المجتمعية الرئيسة للعلاقات الدولية وما يترتب على ذلك من ضرورة إعادة النظر باستمرار فى مضمون السيادة الوطنية بحيث يتحقق التوازن بين مبدأ السيادة من جانب ، والتقييد بالقيم المجتمعية الجديدة للبيئة الدولية من جانب آخر . وهكذا أصبحت القواعد الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان تجيز ، من حيث المبدأ ، التدخل الخارجى لحماية هذه الحقوق فى إقليم أى دولة من الدول . ولكن هذا

التدخل يشير إشكاليتين رئيسيتين . الإشكالية الأولى تتعلق بمن له الحق فى التدخل . والإشكالية الثانية تتعلق بشكل هذا التدخل .

وفيما يتعلق بالإشكالية الأولى - أو من له حق التدخل - فمن الملاحظ أن القواعد الدولية الجديدة ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان هى قواعد اتفاقية المنشأ . وتطبيقاً لقاعدة «نسبية أثار المعاهدات» ، فإنه ينبغى التفرقة بين وضعين . الوضع الأول خاص بالدول الأطراف فى هذه الاتفاقيات . والوضع الثانى خاص بالدول غير الأطراف فيها .

بالنسبة للفئة الأولى من الدول ، فإن التدخل الخارجى لحماية حقوق الإنسان ليس فيه مساس بسيادة الدول التى وافقت على تقييد اختصاصاتها الإقليمية فى هذا الصدد . ولكن من ناحية أخرى ، فإن التدخل لن يكون مشروعاً إلا إذا تم وفق أحكام تلك الاتفاقيات والتى استبعدت كلية وسيلة التدخل العسكرى واقتصرت على استخدام الوسائل القانونية أو السياسية . فمشروعية التدخل من عدمه تنصرف إلى مشروعية وسيلة التدخل ، وليس إلى مبدأ التدخل فى ذاته . ينبغى إذن البحث عن سند قانونى آخر لتبرير وسيلة التدخل العسكرى غير ذلك المستمد من الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان . فكيف يتم التوفيق بين سيادة الدول من جانب ، والتدخل العسكرى بحجة حماية حقوق الإنسان من الجانب الآخر . لقد اقتضت عملية التوفيق هذه إعادة النظر فى تفسير نص المادة (٢ فقرة ٤) على نحو ما رأينا فى الحجة السابقة .

أما بالنسبة للفئة الثانية من الدول التى لم ترتبط باتفاقيات دولية خاصة بحماية حقوق الإنسان ، فإن جميع صور التدخل ، حتى غير العسكرى منها ، تكون غير مشروعة لأنها تنتهك السيادة الإقليمية للدولة وذلك استناداً إلى مبدأ «نسبية أثار المعاهدات» ، وعملاً بنص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة (باستثناء تدخل الأمم المتحدة إذا كان انتهاك حقوق الإنسان يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر أو يخل بهما) . فلا يجوز إذن التدخل الخارجى ، حتى بالوسائل السلمية ، فى الشؤون التى تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدول بحجة حماية حقوق الإنسان فى تلك الدولة مهما بلغت انتهاكات حقوق الإنسان من جسامة وشيوع وانتظام . ولكن هذا المنطق يرفضه القائلون بمشروعية التدخل لاعتبارات إنسانية . وهم يستندون فى ذلك إلى حجة أن قواعد الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان قد تحولت إلى قواعد عرفية ، وإلى مبادئ عامة للقانون فى مفهوم نص المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية وذلك بحكم تواتر العمل بها ، وبحكم استقبالها فى النظم القانونية الرئيسية فى العالم . وبهذه الصفة ،

اكتسبت هذه القواعد طبيعة تشريعية ملزمة لجميع الدول دون استثناء (erga omnes). وقد أكدت محكمة العدل الدولية هذا التكييف القانوني في حكمها الصادر في (٥ فبراير ١٩٥٠) في قضية (Barcelona Traction) والذي أقرت فيه صراحة بوجود التزامات دولية في مواجهة جميع الدول فيما يتعلق بالحقوق الأساسية للإنسان. فكان مصدر حقوق الإنسان لم يعد يقتصر على المصدر الاتفاقي، ولكنه أصبح أيضاً مصدراً تشريعياً عاماً في شكل قواعد عرفية، أو في شكل مبدأ من مبادئ القانون العامة التي تقرها النظم القانونية الوطنية الرئيسية في العالم. بعبارة أخرى، فإن القواعد الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان أصبحت قواعد موضوعية عامة (objective rules) تلتزم بها جميع الدول دون استثناء. ويضاف إلى ما تقدم أن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أصبحت، بمقتضى أحكام «القانون الدولي الإنساني»، جرائم دولية يعاقب عليها الأفراد (المساءلة الجنائية الوطنية والدولية). فلم تعد حقوق الإنسان محصورة في نطاق الاختصاص الداخلي للدول، ولكنها أصبحت قضية دولية لأنها أصبحت تمثل جزءاً أساسياً من قيم المجتمع الدولي المعاصر. فإذا تعارضت هذه القيم مع مبدأ السيادة الإقليمية التقليدي، فإن الأولوية تكون لنفاذ هذه القيم الجديدة. فقد أصبح الاعتقاد السائد الآن في المجتمع الدولي أن الدفاع عن المقيمين يجب أن يتجاوز جمود صياغة القواعد القانونية والتخلي عن أسلوب التفسير الحرفي لها. فإن الأحداث المأساوية التي تشهدها بلدان كثيرة أصبحت تفرض تلبية القيم المجتمعية الجديدة. وهكذا فإن التدخل الإنساني لم يعد أمراً ممكناً فحسب ولكنه أصبح أيضاً أمراً لازماً. ولكن المعارضين لمشروعية التدخل للاعتبارات الإنسانية برفضون بحق، في نظرنا، فكرة غلبة القيم المجتمعية الجديدة على السيادة الوطنية، ويتشككون في مصداقيتها لأنها تستخدم ستاراً لتحقيق مصالح قومية متغيرة في المكان وفي الزمان. صحيح أن تمتع الأفراد بحقوق الإنسان لم يعد يعتبر من صميم الاختصاص الداخلي للدول، وأنه أصبح للمجتمع الدولي حق التدخل لوقف الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان ولكن ذلك لا يعني أنه يحق للدول منفردة، أو لجماعة من الدول، التدخل في شئون الدول الأخرى نيابة عن المجتمع الدولي بحجة الانتصار للقيم المجتمعية الجديدة التي تؤكد ضرورة احترام حقوق الإنسان. فإن مفهوم الإنسانية لا يمكن أن يلغى قواعد السيادة. فينبغي إذن معالجة قضية احترام حقوق الإنسان بطريقة تحترم سيادة الدول واستقلالها. ولذلك فإن التدخل العسكري استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية هو عمل غير مشروع؛ لأنه يتعارض صراحة مع القاعدة الأمرة المنصوص عليها في المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والتي تمنع، كما ذكرنا مراراً،

التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة .

٣- إن الالتزام بنص المادة (٢ فقرة ٤) مشروط بفعالية الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين . فإذا عجزت المنظمة الدولية عن تحقيق هذا الهدف ، فإن الدول تسترد حقها فى استخدام القوة وفقاً لقواعد القانون الدولى التقليدى التى كان معمولاً بها قبل إقرار ميثاق الأمم المتحدة والتى كانت تميز للدول التدخل العسكرى ضد الدول الأخرى لحماية المواطنين فى الخارج ، أو حماية الأقليات ، أو لأى سبب آخر (٦٧) .

ونرى ، مثل الرافضين لمشروعية التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية ، أن هذا منطق مرفوض . وقد أكدت محكمة العدل الدولية ، فى قضية مضيق كوفور (١٩٤٩) وفى قضية نيكارا جوا (١٩٨٦) التى سبقت الإشارة إليهما ، على أن استخدام القوة العسكـرية لم يعد له سند من الشرعية فى القانون الدولى المعاصر ، مهما كانت أوجه القصور فى فاعلية الأمم المتحدة . ونضيف إلى ذلك أن القول بسقوط نص المادة (٢ فقرة ٤) من الميثاق بحجة عدم فاعلية آلية «الأمن الجماعى» هو قول مغلو ط من الناحية النظرية ؛ لأن مبدأ منع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول سابق تاريخياً على آلية «الأمن الجماعى» ، وإن إقرار هذه الآلية هو تعزيز لذلك المبدأ . وهذا واضح تماماً فى أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو لعام (١٩٤٥) الذى أقر ميثاق الأمم المتحدة . فقد أكد واضعو الميثاق على أهمية مبدأ الامتناع عن استعمال القوة فى العلاقات بين الدول كمبدأ أساسى من مبادئ المنظمة ولم يعلقوا التزام الدول به على شرط فعالية آلية «الأمن الجماعى» كما وردت فى الفصل السابع من الميثاق .

نضيف إلى ما تقدم أن المؤيدين لمشروعية التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية قد وضعوا شروطاً موضوعية وإجرائية صارمة لضمان عدم إساءة الدول لاستخدام هذه الرخصة (٦٨) .

الشرط الأول : أن يكون الهدف من التدخل هو هدف إنسانى صرف ، أى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان دون غيره من الأهداف التى يكون للدولة المتدخلة مصلحة فى تحقيقها ، ودون إحداث تغيير فى نظام الحكم فى الدولة المستهدفة . ومع ذلك قد تكون هناك أهداف جانبية (collateral non- humanitarian motives) مثل تأمين الحدود . كما أن تحقيق الهدف الإنسانى قد يتطلب ، فى رأى البعض ، العمل على تغيير نظام الحكم فى الدولة المستهدفة (٦٩) . ولكن تحقيق هذه الأهداف الجانبية لا يجب أن يخل بتحقيق الهدف الأساسى من التدخل (overriding motive) وهو الاعتبار الإنسانى .

واضح أن التحقق من توفر هذا الشرط من عدمه يشير إشكاليات مستعصية على الحل القانوني نظراً لارتباطها باعتبارات المصالح القومية المتعارضة والمتغيرة. فإن عدم تحديد مفهوم «التدخل الإنساني» على وجه الدقة يفسح المجال أمام تجاوزات استخدام السلطة التقديرية للدولة التي تتدخل في شئون الدول الأخرى. فإن «التدخل الإنساني» قد يكون ذريعة لتحقيق أهداف حقيقية أخرى غير إنسانية كما هو واضح تماماً من النماذج السابقة. ونفس الإشكالية تثار بالنسبة لطبيعة الانتهاكات. فمتى يمكن القول بحدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان؟ فهل، على سبيل المثال مقتل ٢٠٠ من المعارضين لنظام الحكم في دولة أفريقيا الوسطى يعتبر انتهاكاً جسيماً لحقوق الإنسان أم أنه يشترط أن تكون الانتهاكات على نطاق واسع تتعرض له قطاعات كبيرة من السكان (on a massive scale)، وأن تكون تطبيقاً لسياسة منتظمة (Systematic)؟

الشرط الثاني: أن تكون هناك ضرورة ملحة للتدخل العسكري. هذا الشرط له طبيعة مزدوجة. فهو من جانب، يتعلق بتقييم حالة الضرورة وهو، من الجانب الآخر، شرط إجرائي بمعنى أن التدخل العسكري لا يكون مشروعاً إلا بعد استنفاد جميع الوسائل السلمية لوضع نهاية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

ومن الناحية الموضوعية، فإن هذا الشرط يطرح مجدداً إشكالية إساءة استخدام السلطة التقديرية للدولة المتدخلة خاصة وأن البعض يرى أن التدخل العسكري يكون مشروعاً ليس فقط لوقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان القائمة بالفعل ولكن أيضاً في حالة وجود احتمال قوى أو خطر حال ودام بانتهاك حقوق الإنسان (are about to be violated)^(٧٠) بعبارة أخرى، فإن هذا الرأي يقر بمشروعية التدخل الإنساني «الوقائي» أو «الاستباقي»^(٧١). وإضافة إلى ذلك، فإن الاستناد إلى حالة الضرورة كأساس لمشروعية التدخل العسكري أمر مرفوض قانوناً لأن التحلل من التزام دولي بحجة قيام «حالة الضرورة» لا يجوز بالنسبة للالتزام تفرضه قاعدة أمر مطلق. وحيث إن حظر استخدام القوة، أو التهديد باستخدامها، الوارد في نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة هو قاعدة أمر كما أكدنا مراراً، فإنه لا يجوز الاحتجاج بقيام حالة الضرورة للتنصل من هذا الالتزام.

ومن الناحية الإجرائية، فإن هذا الشرط يعني أن التدخل العسكري لا يكون مشروعاً إلا في نهاية المطاف (last resort) بعد ثبوت فشل جميع الوسائل السلمية، سواء بشكل مباشر أو من خلال المنظمات الدولية، لوضع نهاية لانتهاكات حقوق الإنسان.

الشرط الثالث : تطبيقاً لقاعدة التناسب ، فإن استخدام القوة يجب أن يكون بالقدر الذى يحقق الهدف المنشود . ولذلك فإنه يتعين وقف التدخل فوراً ، ومغادرة القوات الأجنبية إقليم الدولة المستهدفة بعد انتهاء مهمتها . فإن استمرار احتلالها للبلاد بعد ذلك يعتبر عدواناً على سيادة الدولة واستقلالها السياسى فى مفهوم نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة .

الشرط الرابع : يرى البعض أن التدخل العسكرى - يجب أن تسبقه محاولة الحصول على موافقة الدولة المستهدفة على ذلك التدخل^(٧٢) . لا نرى أية قيمة عملية لهذا الشرط . فإذا وافقت الدولة المستهدفة على التدخل العسكرى الأجنبى فى أراضيها ، فإن هذا التدخل يكون مشروعاً بطبيعة الحال . أما إذا فشلت محاولة الحصول على موافقة الدولة المستهدفة ، فإن ذلك لن يحول ، فى منطق هذا الرأى ، دون مشروعية التدخل حيث إن التزام الدولة المتدخلة هو التزام ببذل عناية وليس التزاماً بتحقيق غاية .

الشرط الخامس : يرى البعض أن من شروط مشروعية التدخل العسكرى أن يرحب ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان بذلك التدخل^(٧٣) . ويشير هذا الشرط تساؤلات هامة من العسير الإجابة عليها . فكيف يمكن قياس درجة الترحيب بالتدخل العسكرى ؟ وهل يكون الترحيب سابقاً أم لاحقاً على التدخل العسكرى .

واضح أن جميع هذه الشروط ، أو بعضها ، لم تتوفر فى الحالات التى استعرضناها كنماذج للتدخل العسكرى ومن ثم فإنه يمكن القول بأن استخدام القوة العسكرية من جانب الدول ، منفردة أو مجتمعة ، استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية يعتبر عملاً غير مشروع فى ظل القانون الدولى المعاصر وذلك فى جميع الأحوال ، سواء استناداً إلى المبادئ القانونية العامة التى أكدها التيار الرافض لمشروعية التدخل ، أو لعدم توفر كل أو بعض شروط المشروعية التى وضعها التيار المؤيد من حيث المبدأ لمشروعية التدخل .

ولكن يظل السؤال مطروحاً حول جواز التدخل العسكرى على سبيل «الإغاثة الإنسانية» (humanitarian assistance) .

التدخل العسكرى وه الإغاثة الإنسانية،

يقصد بالإغاثة الإنسانية تقديم الخدمات الصحية ، أو المواد الغذائية وغيرها من

المساعدات لضحايا نزاع دولي أو داخلي، أو في حالة الكوارث (سواء كانت بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان) التي تتعرض خلالها حياة مجموعة كبيرة من البشر للخطر.

لا شك أن الإغاثة الإنسانية تحظى، على الصعيد الأخلاقي، بقبول واسع لدى الرأي العام العالمي، وفي الفقه الدولي، وفي السياسة الدولية. ولكن هل يتجاوز هذا القبول الالتزام الأخلاقي إلى الالتزام القانوني؟ فهل تتمتع الدول، منفردة أو مجتمعة، بحق التدخل العسكري في شئون الدول الأخرى بهدف الإغاثة الإنسانية دون اشتراط موافقة الدولة المستهدفة على ذلك التدخل؟ الإجابة بالنفي، فإن النصوص القانونية ذات الصلة تؤكد بوضوح تام على أن تقديم المساعدات الإنسانية مشروط بوجوب الحصول على موافقة الدولة المعنية صوتاً لسيادتها. فقد عاجلت هذه النصوص موضوع الإغاثة الإنسانية من منظور التعاون السلمي بين جميع الدول لتسهيل وصول المساعدات الإنسانية إلى المحتاجين لها، واستبعدت تماماً التدخل العسكري القسري كأداة لتحقيق هذا الهدف^(٧٥).

خلاصة القول: إن استخدام القوة العسكرية من جانب الدول استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية (حماية حقوق الإنسان أو الإغاثة الإنسانية) هو في جميع الأحوال عمل غير مشروع إذا تم دون موافقة الدولة المعنية. ولكن يظل السؤال مطروحاً حول جواز التدخل العسكري الجماعي، من خلال المنظمات الدولية، لاعتبارات إنسانية.

التدخل العسكري الجماعي

لا حاجة للتأكيد مرة أخرى على أن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً هو من المقاصد الرئيسية لهيئة الأمم المتحدة (ديباجة الميثاق والمادة الأولى فقرة ٣). وتطبيقاً لذلك، تعمل الهيئة على أن «يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز» (المادة ٥٥)، و«يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين» (المادة ٥٦). ولكن هل تعنى هذه الدعوة العالمية إلى ضرورة احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية أنه يحق للمجتمع الدولي المنظم التدخل القسري: ضد دولة ما تنتهك بشكل متظم وعلى نطاق واسع حقوق مواطنيها والمقيمين فيها وتعرضهم لمخاطر القتل الجماعي والمجاعة والتشريد؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تتطلب فك الاشتباك بين مبادئ قانونية متعارضة . فإن مفهوم التدخل الجماعى الدولى يتعارض مع كل فى مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، ومبدأ حظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٥١) ، أو فى إطار آلية «الأمن الجماعى» التى أقرها ونظمها الفصل السابع من الميثاق . وقد نصت المادة (٢ فقرة ٧) على أن عدم التدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع .

وحيث إن هذه التدابير لا تتخذ إلا فى «حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان» ، فإن معنى ذلك ضرورة إثبات وجود علاقة مباشرة بين انتهاكات حقوق الإنسان من جانب ، وتهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما من الجانب الآخر . وباستقراء قرارات الأمم المتحدة التى أجازت التدخل العسكرى لاعتبارات إنسانية ، نلاحظ أنها حرصت على تأكيد وجود علاقة سببية بين الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والإخلال بالسلم والأمن الدوليين . ويتمتع مجلس الأمن بسلطة تقديرية واسعة - وهى لا تنفصم عن الاعتبار السياسية والمصالح الذاتية للدول الكبرى - فى «أن يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عمل من أعمال العدوان» ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير (غير العسكرية والعسكرية) لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه» (المادة ٣٩) . وقد يرى المجلس أن العوامل التى تشكل تهديداً للسلم أو إخلالا به لم تعد مقتصرة على المنازعات بين الدول وأعمال القتال واسعة النطاق داخل حدود دولة ، (الحروب الأهلية) ، بل أصبحت الانتهاكات الصارخة والممتدة لحقوق الإنسان وسياسات التطهير العرقى وما يترتب عليها من مأسى إنسانية تشكل هى أيضاً تهديداً للسلم والأمن الدوليين أو إخلالا بهما يستدعى التدخل القسرى من جانب المنظمة الدولية . وهذا ما جاء ، على سبيل المثال لا الحصر ، فى قرارات مجلس الأمن الخاصة بالتدخل فى الصومال كما سنرى .

ولكن يلاحظ من ناحية أخرى أن إقرار مجلس الأمن بوجود علاقة سببية بين انتهاكات حقوق الإنسان والإخلال بالسلم والأمن الدوليين كان فى حالات كثيرة من قبيل «التبرير الشكلى» للتدخل الجماعى العسكرى دون أن تكون هناك رابطة حقيقية بين العدوان على حقوق الإنسان والإخلال بالسلم الدولى . وقد برزت هذه المفارقة فى حالة التدخل فى الصومال كما سنرى . ولذلك يمكن القول إجمالاً بأن المجتمع الدولى المنظم يشهد الآن تطوراً هاماً للنظام القانونى الدولى ؛ حيث إن التدخل العسكرى الجماعى لاعتبارات

إنسانية لم يعد مرتبطاً حقاً بحفظ السلم ولكنه أصبح يهدف أيضاً إلى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان حتى إذا لم يثبت أن هذه الانتهاكات تخل بالسلم والأمن الدوليين . وفى هذا ذهب الرئيس الأمريكى (بيل كلينتون) فى خطبة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الرابعة والخمسين (سبتمبر ١٩٩٩) إلى القول بأن «على الدول ألا تعتقد أن سيادتها الوطنية ستمنع المجتمع الدولى من التدخل لوقف الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان . وقد صدرت تأكيدات مماثلة من رؤساء الدول ورؤساء الحكومات الأخرى فى نفس الدورة . ومن جانبه أكد الأمين العام للأمم المتحدة (كوفى أنان) فى تقريره السنوى الذى قدمه إلى الجمعية العامة فى نفس الدورة على «حق التدخل الإنسانى» من خلال منح مجلس الأمن صلاحيات فى التدخل فى سياسات الدول فى حالات الانتهاك الخطير لحقوق الإنسان . وأضاف الأمين العام قائلاً : إذا عرفت الدول أن مجلس الأمن يتحرك لوقف الجرائم التى ترتكب ضد الإنسانية فإنها ستحجم عن الإقدام على مثل هذه التصرفات . وهذا يعنى التوسع فى تطبيق آلية الأمن الجماعى من خلال إدخال تعديل جوهرى لركن هام من أركان ميثاق الأمم المتحدة الذى قصر التدخل على حالات تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما^(٧٦) . ولكن مشروعية التدخل العسكرى الجماعى للاعتبارات الإنسانية تظل مقيدة بالهدف من التدخل ، ألا وهو حماية الجماعات البشرية من التعرض للبطش والتنكيل ومن ثم ضرورة تجنب التدخل فى الصراعات السياسية الداخلية . إن الالتزام بهذا الشرط قد يكون عسيراً من الناحية العملية كما دلت على ذلك تجربة التدخل فى الصومال .

كذلك ينبغى ملاحظة أن الأمم المتحدة لا تملك قدرة عسكرية ذاتية تمكنها من التدخل لاعتبارات إنسانية ولذلك فهى تسند هذه المهمة عادة إلى دول معينة أو إلى مجموعة من الدول . وهنا تكمن خطورة الوضع . فإن التفويض يجب أن يكون واضحاً ومحددًا ، ويخضع تنفيذه لرقابة فعالة ومتصلة من جانب مجلس الأمن . ولكن الواقع غير ذلك . فإن المجلس هو هيئة سياسية يخضع لنفوذ الدول الكبرى ، وتتخذ قراراته على أسس انتقائية من جانب ، كما أن تفويضه لبعض الدول بالتدخل العسكرى نيابة عنه يكون عادة فى صيغة العموم دون حدود واضحة كما أن تنفيذه يتم بعيداً عن الرقابة الفعلية للمنظمة الأمر الذى يسمح للدول المعنية بالتوسع فى تفسير مضمون التفويض بما يحقق مصالحها القومية الذاتية . كما أن الواقع يسجل تدخلات عسكرية من جانب بعض الدول ، منفردة أو مجتمعة فى شئون الدول الأخرى استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية دون أن تحصل على

تفويض صريح ومحدد بذلك من مجلس الأمن . ولعل أبرز الأمثلة لذلك التدخلات العسكرية المتكررة ضد العراق منذ « حرب تحرير الكويت » ابتداء من (١٩٩٠) وإلى اليوم ، وتدخل قوات حلف الأطلسي في كوسوفو في (١٩٩٩) وما بعدها .

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن التدخل العسكري الإنساني من جانب المنظمات الدولية الإقليمية يكون غير مشروع لمخالفته لصريح نص المادة (٥٣) من ميثاق الأمم المتحدة إلا إذا حصلت تلك المنظمات على إذن بذلك من مجلس الأمن ، أو أقر المجلس تدخلها . وهذا ما حدث بالفعل في حالات كثيرة نذكر فيها تدخل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) في الحرب الأهلية في ليبيريا (١٩٩١-١٩٩٦) ، وفي سيراليون (١٩٩٧) ، وفي غينيا بساو (١٩٩٨) ، وفي كوت ديفوار (٢٠٠٣) . . .

خلاصة القول : إن مشروعية التدخل العسكري الجماعي من خلال المنظمات الدولية أصبح مبدأ مسلماً به قانوناً اليوم . ولكن تطبيق هذا المبدأ لازمه صعوبات وتجاوزات كثيرة أثارت الشكوك حول شرعية مبدأ التدخل نفسه . وأبرز مثال لذلك نموذج التدخل في الصومال .

ومن ناحية أخرى ، تجاهلت بعض الدول منظمة الأمم المتحدة وتدخلت عسكرياً في شئون الدول الأخرى بإرادتها المنفردة . ومن الأمثلة لذلك التدخل في بعض مراحل الحالة العراقية (التي تخصص لها فصلاً مستقلاً) ، وتدخل حلف الأطلسي في كوسوفو اعتباراً من (١٩٩٩) .

نموذج التدخل في الصومال

يعتبر التدخل العسكري الدولي في الأزمة الصومالية نموذجاً هاماً لتقييم مشروعية التدخل في الشئون الداخلية للدول لاعتبارات إنسانية دون رضا الدولة المعنية وذلك سواء بالنسبة لتدخل الأمم المتحدة كمنظمة دولية ، أو بالنسبة لتدخل بعض الدول التي تدخلت في الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة من الناحية الرسمية ولكن دون أن ترتبط المنظمة بشكل مباشر وفعل بذلك التدخل سواء من حيث قيادة عملية التدخل أو من حيث سير العمليات العسكرية والأهداف المحددة لها . ولذلك فإن التدخل الدولي في الصومال كان من أكثر الموضوعات التي أثارت الجدل حول مشروعيته إلى جانب حالات التدخل في العراق وفي البوسنة والهرسك وفي كوسوفا .

وترجع أهمية دراسة حالة الصومال إلى أنها كانت أول عملية عسكرية تتم لاعتبارات إنسانية أقرتها الأمم المتحدة في دولة لم تطلب تدخل المنظمة لهذا الغرض . وحيث إن التدخل العسكري الدولي في الصومال كان مدفوعاً ، في بدايته على الأقل ، بالاعتبارات الإنسانية الصرف ، فقد حظي بقبول عام من جانب الدول ومن جانب المنظمات الإقليمية المعنية وهي جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، ومنظمة المؤتمر الإسلامي . غير أنه سرعان ما واجه ذلك التدخل انتقادات كثيرة بعد أن حادت القوات المتدخلة ، تحت ضغط الواقع الصومالي ، عن الاعتبارات الإنسانية التي بررت تدخلها في بداية الأمر وتورطت في الصراع السياسي الذي كان دائراً بين الفصائل الصومالية المتناحرة . فقد واجه التدخل الدولي عندئذ تعقيدات عديدة أثرت بالسلب على فاعليته . ولعل أهم هذه التعقيدات ترجع إلى غموض الأهداف والمهام التي تحركت القوات الدولية في إطارها : هل هي الإغاثة الإنسانية ، أم حفظ السلم ، أم فرض السلم ، أم تحقيق هذه الأهداف مجتمعة ؟ كما ترجع هذه التعقيدات إلى عدم حسم العلاقة بين منظمة الأمم المتحدة من جانب ، والدول التي تدخلت في الصومال بتفويض من المنظمة أساساً الولايات المتحدة الأمريكية - من الجانب الآخر وذلك بسبب غموض صياغة قرار التفويض .

وقبل مناقشة الجوانب القانونية للتدخل العسكري الدولي في الصومال في مراحله المختلفة من حيث أهدافه وآلياته ، فإنه ينبغي بيان الإطار التاريخي والاجتماعي والاقتصادي الذي دفع إلى هذا الشكل من أشكال التدخل في شئون البلاد الداخلية^(٧٧) .

على خلاف غالبية شعوب الدول الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى ، فإن شعب الصومال يتميز بدرجة كبيرة من التجانس العرقي والديني واللغوي والحضاري . من هذا المنطلق ، يمكن القول بأن الأمة الصومالية هي حقيقة اجتماعية راسخة . ولكن من الجانب الآخر ، فإن شعب الصومال هو في الأساس مجتمع قبلي ورعوى ينقسم على ذاته إلى قبائل وعشائر مختلفة تنقسم بدورها إلى عدة فصائل متنقلة ومتداخلة في مناطق الإقامة ولا تخضع بسهولة لسلطة الدولة المركزية إلا بالقوة . ويمكن القول بأن الدولة الصومالية التي حصلت على استقلالها في عام (١٩٦٠) لم تترجم وحدة الأمة الصومالية في وحدة وطنية حقيقة . وهنا تكمن معضلة الصومال السياسية ، فإن إقامة صرح الدولة الصومالية ، لم يحجب حقيقة انقسام شعب الصومال إلى قبائل وعشائر وفصائل فرعية يتجه ولاؤها الحقيقي إلى هذه التجمعات المتشردمة ، وليس إلى السلطة المركزية في الدولة بوصفها ترجمة سياسية ومؤسسية لحقيقة الأمة الصومالية بالمفهوم الاجتماعي والحضاري . بعبارة

أخرى، فإن دولة الصومال التى قامت فى (١٩٦٠) لم تعبر عن مفهوم المواطنة، ولكنها قامت لخدمة مصالح قبيلة معينة، أو فصيلة قبلى معين، على حساب مصالح قبائل أو فصائل أخرى. وقد كان هذا هو طابع نظام الحكم المدنى الجمهورى فى الصومال من (١٩٦٠) إلى (١٩٦٩). ولم يتغير الوضع كثيراً بعد الانقلاب العسكرى الذى قاده الجنرال محمد سياد برى فى أكتوبر (١٩٦٩). فبالرغم من إعلان سياد برى تجريم الولاءات السياسية القبلية التى تسببت فى تدمير شعب الصومال، فإن نظام حكمه، الذى استمر قرابة اثنين وعشرين عاماً من (١٩٦٩) إلى يناير (١٩٩١)، قام فى الأساس على تسخير سلطة الدولة المركزية ومواردها الاقتصادية المحدودة أصلاً لخدمة مصالح عشيرة «المارييجان» التى ينتمى إليها بأن أسند إلى أفرادها المراكز السياسية والعسكرية الهامة فى الدولة بل إنه قلص دائرة المشاركة السياسية حتى انحصرت فى أفراد أسرته فاحتكروا معظم المناصب القيادية الحساسة الأمر الذى أدى فى نهاية المطاف إلى تمرد الجماعات القبلية الأخرى ولجؤها إلى استخدام العنف المسلح لإسقاط النظام. ويضاف إلى ذلك عوامل أخرى ساهمت فى تغذية حركة التمرد ضد نظام الحكم من أهمها إخفاق «الثورة الاشتراكية» التى تبناها النظام فى تحقيق التنمية الاقتصادية لمختلف الأقاليم الصومالية، وتعبئة معظم موارد الدولة لتسليح الجيش والميليشيات شبه العسكرية، اعتماداً على التحالف مع الاتحاد السوفيتى وقتئذ. وقد زاد تدهور الوضع الاقتصادى فى أعقاب هزيمة القوات الصومالية فى (١٩٧٧) فى محاولتها لاستعادة إقليم «الأوجادين» من أثيوبيا، خاصة وأن الانهيار الاقتصادى اقترن بالفساد المستشري فى أجهزة الحكم واستيلاء الوزراء وكبار رجال الإدارة على الجزء الأكبر من مساعدات التنمية الواردة من الدول الغربية ودول الخليج العربى.

ومع انهيار مؤسسات الحكم المركزى بعد سقوط نظام حكم سياد برى فى يناير (١٩٩١)، ظهرت هشاشة الوعى الوطنى فى الصومال، كما فى غيره من البلدان الأفريقية الأخرى. فقد انهارت قيادة الجيش وتوزع أفرادها بأسلحتهم بين القبائل. وهكذا ورثت القبائل المتناحرة ترسانة ضخمة من الأسلحة تم بناؤها بمساعدة الاتحاد السوفيتى خلال فترة التحالف الصومالى السوفيتى فى النصف الأول من عقد السبعينات. وسرعان ما اندلعت الصراعات المسلحة بين التجمعات القبلية من أجل الاستئثار بمقاليد السلطة المركزية فى البلاد بعد أن كانت قد تحالفت من قبل لإسقاط نظام حكم سياد برى. وفى سياق هذا الصراع الدموى، برز على السطح تشكيلان سياسيان يتزعم أحدهما (المؤتمر الصومالى

الموحد) الجنرال محمد فارح عيديد، ويتزعم الآخر (التحالف الوطنى الصومالى) رجل الأعمال على مهدي محمد الذى تم تنصيبه رئيساً مؤقتاً للبلاد بوساطة أفريقية فى مؤتمر عقد فى جيبوتى فى أغسطس (١٩٩١). ولكن عيديد رفض هذه الخطوة بدعوى أنه أحق بهذا المنصب القيادى نظراً لدوره الحاسم فى مطاردة فلول قوات الرئيس المخلوع سياد برى. وينتمى التشكيلان إلى قبيلة «الهاوين» ولكن من فصيلين فرعيين مختلفين. وتسم التشكيلان بسيولة شديدة فى علاقات التحالف والتنافس فيما بين الفصائل المتصارعة الأخرى التى يربو عددها على خمسة عشرة فصيلاً. بالإضافة إلى ذلك فإن «الحركة الوطنية الصومالية» فى الشمال الصومالى - الذى كان خاضعاً للاستعمار البريطانى من قبل (ex- Somaliland) وتم تهميشه فى ظل الاستقلال - وتتكون غالبية سكانه من قبيلة «الاسحق»، قد أعلنت استقلال الإقليم فى مايو (١٩٩١) تحت مسمى «جمهورية أرض الصومال» والتى لم تعترف بها أية دولة.

هذه الفوضى السياسية الشاملة والصراعات المسلحة العشوائية والوحشية التى صاحبتهأ أدت إلى ارتفاع عدد القتلى والجرحى وارتفاع عدد اللاجئين والنازحين الصوماليين هرباً من مناطق القتال التى امتدت لتشمل البلاد بأكملها.

ومن ناحية أخرى، فإن بلاد الصومال تعد واحدة من أفقر دول «العالم الثالث» طبقاً لمقاييس الأمم المتحدة للفقر، بل إنها تصنف بين دول «العالم الرابع» الأكثر فقراً فى العالم. ويرجع هذا الوضع المتدهور لاقتصاد الصومال إلى عدة عوامل منها العامل البيئى المتمثل فى موجات متعاقبة من الجفاف، وتأثير كارثة حرب الاوجادين مع أثيوبيا. ولكن العامل الأكثر تأثيراً تمثل فى السياسات الاقتصادية غير الرشيدة التى مارسها نظام الحكم العسكرى، خاصة وأن هذه السياسات اقترنت بانتشار الفساد فى كامل الجسد الصومالى كما ذكرنا. وقد ازداد الوضع سوءاً مع شيوع أعمال السلب والنهب لموارد الدولة الضئيلة أصلاً، الأمر الذى أدى إلى تفشى المجاعة بين عموم الشعب الصومالى. فطبقاً لتقرير الأمين العام للأمم المتحدة، فى (١١ مارس ١٩٩٢)، فإن عدد الذين ماتوا جوعاً خلال عام (١٩٩١) بلغ قرابة ٣٠٠٠٠٠ شخص، وتعرض مليون ونصف صومالى آخرين لنفس المصير^(٧٨).

هذا هو الوضع المتفجر الذى واجه المجتمع الدولى فى الصومال مع مطلع عام (١٩٩١). فقد كان الصومال بدون حكومة مركزية فعلية؛ حيث إن الرئيس الإسمى المؤقت (على مهدي محمد) لم يتمتع بأية سلطة فعلية خارج منطقة محدودة من العاصمة مقديشو. وقد قسمت البلاد، بما فيها العاصمة، إلى مناطق تسيطر عليها جماعات مسلحة

متناحرة. وزاد الوضع تعقيداً بسبب السطو المسلح على كميات كبيرة من معونات الإغاثة التي كانت تقدمها منظمات دولية غير حكومية فحال ذلك دون وصول هذه المعونات إلى مستحقيها.

رغم هذا الوضع المأساوي، فإن تجارب المجتمع الدولي في البداية كان متباطئاً ومحدوداً للغاية. فإن دور المنظمات الحكومية الإقليمية - جامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي - لم يتجاوز مستوى إصدار القرارات التي تؤكد الحرص على وحدة الصومال والدعوة إلى المصالحة الوطنية. أما بالنسبة للأمم المتحدة، فقد تطور دورها من مرحلة الحث على إرسال معونات الإغاثة إلى شعب الصومال وتأمين وصولها إلى مستحقيها، إلى التدخل العسكري القسري لفرض السلم في البلاد، دون إغفال دورها في محاولات المصالحة الوطنية بين الجماعات المتصارعة^(٧٩).

ومن الملاحظ أن تدخل الأمم المتحدة في الصومال جاء متأخراً جداً، بعد عام كامل من نشوب الأزمة السياسية المسلحة في البلاد. ويرجع التأخير إلى أن الأزمة الصومالية لم تكن في ذلك الوقت على قائمة أولويات المجتمع الدولي. فقد اندلعت الأزمة الصومالية، بعد سقوط نظام سياد بري في يناير (١٩٩١)، أثناء ذروة أزمة الخليج الثانية (حرب تحرير الكويت)، وتطور الأوضاع في الاتحاد السوفيتي وتفككه إلى دول مستقلة، وتحلل أوروبا الشرقية من رابطة حلف وارسو، بالإضافة إلى الأحداث الخطيرة التي بدأت تحتاج دولة يوغوسلافيا السابقة. فقد غطت هذه الأحداث على ما كان يجري فوق أرض الصومال من صراعات دموية فوضوية. ولذلك اكتفى مجلس الأمن بإصدار قرار في (٢٣ يناير ١٩٩٢)^(٨٠) بفرض حظر شامل على الأسلحة لجميع أطراف النزاع في الصومال، وضمان وصول معونات الإغاثة إلى المتضررين، والدعوة إلى المصالحة الوطنية. ووفق نسق تكرر بعد ذلك، قبل على مهدي محمد هذا القرار، بينما أختنظ عليه الجنرال محمد فارح عبيد. وتطبيقاً للقرار المذكور، بادر الأمين العام للأمم المتحدة بالدعوة إلى مؤتمر للمصالحة الوطنية في الصومال عقد في مدينة نيويورك (١٢ - ١٤ فبراير ١٩٩٢) بحضور ممثلين عن الرئيس المؤقت على مهدي محمد وعن الجنرال عبيد، بالإضافة إلى ممثلين عن جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة المؤتمر الإسلامي. وقد تم الاتفاق في هذا المؤتمر على وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة. ولكن سرعان ما انتهكت الفصائل ذلك القرار فعقد مؤتمراً آخر للمصالحة الوطنية في أديس أبابا (٢٤ - ٢٨ فبراير)

تحت رعاية منظمة الوحدة الأفريقية . وفى ٣ مارس ، وافق الفصيلان الرئيسيان المتحاربان من حيث المبدأ على وقف إطلاق النار وإنشاء لجنة رقابة مشتركة لمتابعة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار ، وتعيين ممثل شخصى للأمين العام للأمم المتحدة فى الصومال يكون مسئولاً عن تنسيق معونات الإغاثة بين المناطق المختلفة .

وفى (١٧ مارس ١٩٩٢) ، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٧٤٦) الذى تضمن خطة عمل شاملة لمدة تسعين يوماً لتقديم معونات عاجلة إلى الصومال . ولكن تنفيذ هذه الخطة اصطدم بعقبة استمرار الصراعات المسلحة فى البلاد بالرغم من تعدد قرارات وقف إطلاق النار ، وذلك بسبب عدم وجود آلية عسكرية فعالة لمراقبة الالتزام بوقف إطلاق النار . وقد شكل إنشاء هذه الآلية مشكلة حقيقية . فبينما رحبت جميع الفصائل ، بما فيها فصائل عيديد ، باستمرار تدفق معونات الإغاثة الدولية ، رفض بعضها ، خاصة فصائل عيديد ، أى تواجد عسكري للأمم المتحدة فى البلاد . وأقصى ما أمكن التوصل إليه ، فى ٢٧ مارس ، هو الموافقة على إرسال مجموعة من المراقبين العسكريين - لا يتجاوز عددهم ٥٠ مراقباً - لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار دون تدخل مباشر من جانبهم . وبالإضافة إلى ذلك ، تم إرسال بعض رجال الأمن لحماية موظفى الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المكلفين بتوصيل معونات الإغاثة إلى المتضررين .

فى هذه المرحلة من مراحل التدخل الدولى فى الصومال ، اقتصر الأمر إذن على تقديم معونات إغاثة عاجلة دون أن يصاحب ذلك أى مظهر من مظاهر التدخل العسكرى لضمان وصول المعونات إلى مستحقيها ، ناهيك عن أى تواجد عسكري فعال لضمان الالتزام بقرارات وقف إطلاق النار بين الفصائل المتحاربة التى أصبح من بين أهدافها أيضاً السطو على المعونات لحسابها الخاص ومن ثم تفاقم مشكلة المجاعة فى البلاد . وكان واضحاً منذ البداية أنه بدون تواجد عسكري فعال فى الصومال ، فإن خطة الإغاثة الشاملة التى تمت الموافقة عليها فى مارس (١٩٩٢) لن تكون مجدية . إلا أن المشكلة فيما يتعلق بالتدخل العسكرى ارتبطت باختلاف رؤى الدول الأعضاء فى المنظمة - خاصة الولايات المتحدة التى بدأت تهتم بالقضية الصومالية - لذلك التدخل^(٨١) ، أخذاً فى الاعتبار اختلاف مواقف الفصائل الصومالية من التدخل الخارجى فى شئون البلاد .

رؤية الأمين العام للأمم المتحدة للأزمة الصومالية

فى التقرير الذى رفعه إلى مجلس الأمن بتاريخ (١١ مارس ١٩٩٢) والذى سبقت

الإشارة إليه، أكد الأمين العام للأمم المتحدة (الدكتور بطرس بطرس غالى) على خطورة امتداد الصراعات المسلحة الداخلية فى الصومال إلى الدول المجاورة، لا سيما جيبوتى وأثيوبيا وكينيا، ومن ثم تهديد السلم والأمن الدوليين فى منطقة القرن الأفريقى بأكملها. ووفقاً لهذا التصور، وأخذاً فى الاعتبار للوضع الخاص للصومال، رأى الأمين العام ضرورة التعامل مع الأزمة الصومالية بشكل شامل وعلى أسس تختلف عن تلك التى حكمت فى السابق النشاط الميدانى للأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين. فما هو مطلوب فى الصومال هو «واجب التدخل» بهدف «فرض السلم» (imposing peace) على الفصائل المتناحرة وما يعنيه ذلك من ضرورة نزع سلاح الفصائل كشرط أساسى لضمان وصول معونات الإغاثة إلى مستحقيها، والعمل فى نفس الوقت على تسوية الصراع السياسى فى البلاد تسوية شاملة وما يعنيه ذلك من تحقيق المصالحة الوطنية بين جميع الفصائل، وإعادة بناء مؤسسات الدولة الصومالية. وبعبارة موجزة، فإن الهدف الإنسانى من التدخل فى الصومال لا يتفصل عن تحقيق التسوية السياسية فى البلاد.

صحيح أن مجلس الأمن قد تبنى، فى القرار رقم (٧٤٦) سالف الذكر، رؤية الأمين العام للمنظمة من حيث توصيف الوضع فى الصومال بأنه قد يهدد السلم والأمن الدوليين فى المنطقة. ولكن المجلس لم يترجم وقتئذ هذه الرؤية إلى تدابير عسكرية وقائية محددة وفعالة. وأقصى ما أمكن التوصل إليه كما ذكرنا هو الموافقة على إرسال مجموعة من العسكريين، لا يتجاوز عددهم الخمسين، لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار. وقد اكتفى المجلس، فى قراره رقم (٧٥١) بتاريخ ٢٤ إبريل، بدعوة الفصائل الصومالية إلى التعاون مع موظفى الأمم المتحدة لتوصيل معونات الإغاثة إلى مستحقيها. ولكن فى نفس الوقت، هدد مجلس الأمن فى القرار المذكور بأنه فى حالة عدم تعاون الفصائل الصومالية لتحقيق هذا الهدف، فإن المجلس قد يجد نفسه مضطراً إلى أن يتخذ من تلقاء نفسه تدابير أكثر حزمًا. وتفيد هذه العبارة الأخيرة استعداد مجلس الأمن استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر إذا استمر عدم تعاون الفصائل الصومالية مع الأمم المتحدة لتأمين توصيل الإغاثة الإنسانية إلى مستحقيها.

ولكن المجلس لم يقدم على تنفيذ تهديده إلا على استحياء وبشكل مبتور فى قراره التاريخى رقم (٧٦٧) الذى صدر بالإجماع فى (٢٧ يوليو ١٩٩٢) والذى قرر إرسال (٥٠٠) من جنود القوات الدولية (من باكستان) إلى الصومال بهدف حماية قوافل الإغاثة. وقد أطلق على هذه العملية المحدودة اسم «عملية الأمم المتحدة فى الصومال»-

«اليونوسوم» (UNOSOM) وتم وضعها تحت القيادة المباشرة للأمين العام للأمم المتحدة وتحت إشراف لجنة تتكون من ممثلين عن جميع أعضاء مجلس الأمن. وقد تكفلت الولايات المتحدة بنقل هذه القوة الدولية المحدودة إلى ميناء ومطار مقديشيو.

واضح مما تقدم، أن تدخل الأمم المتحدة العسكرية في الصومال قد اتسم بالتردد والتباطؤ الشديد. فإن إرسال (٥٠) مراقباً عسكرياً لمراقبة تنفيذ قرار وقف إطلاق النار والذي كان قد تقرر في شهر مارس لم ينفذ إلا اعتباراً من ٥ يوليو. كذلك فإن القوة الدولية المكونة من (٥٠٠) جندي باكستاني والتي تقرر إرسالها إلى الصومال في شهر يوليو لم تصل إلى البلاد إلا في أواخر شهر سبتمبر.

ومن ناحية أخرى، كان واضحاً منذ البداية أن القوة الدولية التي تقرر إرسالها إلى الصومال كانت دون المستوى المطلوب من حيث العدد ومن حيث التسليح وحرية التحرك. وقد ظلت هذه القوة قابعة في ميناء ومطار مقديشيو، ولم تتمكن من حماية قوافل الإغاثة داخل البلاد والتي تم تقسيمها إلى أربع مناطق رئيسية لهذا الغرض. أكثر من ذلك، لم تسلم القوة الدولية من الاعتداء عليها من جانب ميليشيات الجنرال عيديد الذي رفض رفضاً باتاً أى تواجد عسكري للأمم المتحدة في الصومال، وطالب بطرد القوة الدولية من البلاد بل إنه طالب بطرد منسقى الأمم المتحدة لمعونات الإغاثة الدولية.

إزاء هذا الوضع المتردي، أعاد الأمين العام للأمم المتحدة طرح فكرة الاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق، والتدخل العسكري القسري في الصومال ليس فقط بهدف توصيل الإغاثة الدولية إلى المتضررين من الصراعات المسلحة الداخلية، ولكن أيضاً بهدف إعادة بناء الهياكل السياسية والاقتصادية والأمنية المركزية في البلاد. فكان الأمين العام أراد أن تتجاوز الأمم المتحدة فكرة التدخل للاعتبارات الإنسانية الصرف إلى آفاق فرض تسوية سياسة شاملة للأزمة الصومالية من خلال استخدام القوة العسكرية. وفي هذا الصدد، طرح الأمين العام خمسة سيناريوهات محتملة^(٨٢).

السيناريو الأول: يتمثل في نشر قوة «اليونوسوم» في كافة أرجاء البلاد مع زيادة عدد أفرادها إلى (٤٢٠٠) جندي للقيام بأعمال وفقاً للنمط التقليدي للنشاط الميداني للأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين. بعبارة أخرى، تلتزم القوة الدولية في الصومال بمبدأ «الرضا»، لا سيما موافقة السلطة المحلية (دولة المقر) وموافقة الدول التي تشارك بوحدة في القوة الدولية على عمل تلك القوة، وأن تخضع القوة الدولية لقيادة الأمم المتحدة مباشرة، وأن تلتزم بعدم استخدام القوة المسلحة إلا في حالة الدفاع الشرعي عن

النفس ، كما تلتزم بعدم التدخل فى تسوية النزاع أو الموقف الذى تسبب فى الإخلال بالأمن الدولى . هذه هى الأسس العامة التى قامت عليها قوة الطوارئ الدولية التى تدخلت فى مصر فى أعقاب « العدوان الثلاثى » عليها فى عام (١٩٥٦) .

وقد استبعد الأمين العام هذا السيناريو لأنه لم يكن يتسق وخصوصية الوضع فى الصومال . فمع انهيار مؤسسات الدولة بكل مرافقها ورموزها ، أصبح الحديث عن جهة مخولة للتعبير السياسى والقانونى عن إرادة الدولة غير ذات موضوع . كذلك فإن مبدأ عدم التدخل فى تسوية الصراع السياسى الدائر فى الصومال كان أمراً متعذراً لأن تدخل الأمم المتحدة لاحتواء أضرار حرب أهلية دائرة فى بلد ما يتضمن بالضرورة اتخاذ موقف من الفصائل المتحاربة . وقد سبق أن تدخلت الأمم المتحدة عن مبدأ «عدم التدخل» فى الصراعات الداخلية عندما تدخلت الكونغو فى (١٩٦٠-١٩٦٤) .

السيناريو الثانى : يتمثل فى سحب العناصر العسكرية التابعة للأمم المتحدة من الصومال وترك الساحة للمنظمات الدولية غير الحكومية للتفاوض مع مختلف الفصائل الصومالية المتناحرة بشأن توصيل الإغاثة الدولية إلى المتضررين . وقد دعت إلى هذا الخيار بعض المنظمات الدولية غير الحكومية العاملة فى الصومال على أساس أن التواجد العسكرى للأمم المتحدة لحماية قوافل الإغاثة ترفضه بعض الفصائل وتقاومه بشدة ومن ثم فهو يعرقل توصيل المعونات إلى مستحقيها . وترى هذه المنظمات أن أفضل أسلوب لتحقيق هذا الغرض هو أسلوب المساومة مع الفصائل واقتسام المعونة بينها وبين المتضررين .

وقد استبعد الأمين العام للأمم المتحدة هذا الخيار لسببين

السبب الأول هو عدم فاعليته : فإن المساومة مع الفصائل قد تمتد إلى ما لانهاية ، وما يترتب على ذلك من تأخير وصول المعونة إلى المتضررين أكثر مما يجب .

والسبب الثانى : هو أن هذا الخيار يستبعد كل دور للأمم المتحدة فى تسوية الأزمة الصومالية ومن ثم فهو ينطوى على إنكار فكرة أن الوضع فى الصومال يهدد السلم والأمن الدوليين .

أما السيناريوهات الثلاثة الأخرى فهى تستند صراحة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (آلية الأمن الجماعى) ولكن مع التوسع فى نطاق تطبيق هذه الآلية .

السيناريو الثالث : يتمثل فى قيام القوات الدولية بالسيطرة على العاصمة مقديشو لضمان وصول المعونات الدولية إلى البلاد : فقد سبق أن قصفت ميليشيات الجنرال عبيد

مرتين سفن محملة بالمعونات الغذائية تابعة لبرنامج الغذاء العالمى (World Food Programme)

وقد استبعد الأمين العام هذا الخيار لأنه كان محدود القيمة، حتى فى حالة زيادة عدد القوات الدولية وتكليفها بحماية قوافل الإغاثة فى عموم البلاد. وقد أثبتت التجربة ذلك خاصة فى جنوب البلاد التى تسيطر عليها ميليشيات الجنرال عبيد حيث تعرضت قوافل الإغاثة لهجمات متكررة. ولهذا السبب، تصاعدت دعوة الأمم المتحدة إلى اتخاذ تدابير عسكرية أكثر شمولاً لإنقاذ شعب الصومال.

السيناريو الرابع: هو الذى وافق عليه مجلس الأمن فى القرار رقم (٧٩٤) الصادر فى (٣ ديسمبر ١٩٩٢) بناء على اقتراح أمريكى. ويتمثل هذا الخيار فى القيام بعمل عسكري واسع النطاق وذات طبيعة قسرية شريطة أن يظل الهدف من التدخل هو ضمان توصيل معونات الإغاثة إلى المتضررين من الصراعات المسلحة بين الفصائل الصومالية. ولنا عودة إلى هذا الخيار؛ لأنه أثار خلافات حادة حول مدى مشروعيته.

السيناريو الخامس: وكان يفضلهُ الأمين العام للأمم المتحدة شخصياً، فقد تضمن تجديداً واضحاً ومبتكراً فى النشاط الميدانى للأمم المتحدة لفرض السلم والأمن الدوليين عما سبقه من نشاط فى هذا الميدان. فاستناداً إلى التجاوزات التى حدثت فى «حرب الخليج الثانية»، رأى الأمين العام ضرورة إخضاع العمل العسكرى فى الصومال لقيادة الأمم المتحدة وتحت إشرافها التام. فيجب أن تخضع القوات الدولية خضوعاً تاماً لأوامر وتوجيهات الأمم المتحدة التى يمثلها الأمين العام، وليس لأوامر الدول التى تشارك بوحدات عسكرية فى تشكيل تلك القوات. وتلتزم هذه الدول بتعيين ضباط اتصال فى الميدان وفى مقر الأمم المتحدة فى نيويورك للعمل على تذليل العقبات الفنية التى تلازم بالضرورة كل عمل عسكري جماعى من حيث التنسيق بين وحدات القوات الدولية العاملة فى الميدان.

ينطوى هذا الخيار على فكرة إحياء، صورة معدلة، للجنة أركان الحرب التى نصت عليها المادة (٤٧) من الميثاق والمكلفة بالإشراف، تحت رقابة مجلس الأمن، على عمليات القوات الدولية فى الميدان. ومن المعلوم أن المادة (٤٧) قد ظلت حبراً على ورق منذ قيام الأمم المتحدة فى (١٩٤٥) وحتى الوقت الحاضر. فإن الولايات المتحدة الأمريكية قد رفضت رفضاً باتاً، ولا زالت ترفض، إخضاع قواتها العسكرية العاملة فى الميدان لقيادة غير أمريكية، حتى لو كانت قيادة دولية تتولاها الأمم المتحدة.

لقد طرح الأمين العام هذا الخيار وهو يعلم تمامًا بأن الولايات المتحدة . ودول أخرى . سوف ترفضه . ولكن ترجع أهمية هذا الاقتراح أنه تم إقراره من مجلس الأمن في مرحلة لاحقة لتدخل الأمم المتحدة في الصومال بعد أن ثبت فشل الخيار الرابع الذي تبناه مجلس الأمن بمقتضى القرار رقم (٧٩٤) سالف الذكر والذي أثار خلافات حادة بشأن وضعه موضع التنفيذ .

لقد ذكرنا أن صياغة القرار (٧٩٤) استندت إلى اقتراح أمريكي . ودون التعرض لدلالات التدخل الأمريكي في الصومال ، فإنه يلاحظ أن هذا التدخل قد تصاعد بشكل مطرد بعد موافقة الرئيس جورج بوش (الأب) ، في أغسطس (١٩٩٢) كما ذكرنا على تقديم تسهيلات لوجستية لنقل (٥٠٠) جندي باكستاني تابعين للأمم المتحدة إلى العاصمة مقديشو لحماية معونات الإغاثة الدولية . وقد تلا هذه الخطوة الإعلان ، في سبتمبر (١٩٩٢) ، عن إرسال أربع سفن حربية أمريكية تحمل (٢٤٠٠) جندي من مشاة البحرية (المارينز) ومن رجال القوات الخاصة (الكوماندوز) وذلك بهدف تأمين توصيل معونات الإغاثة الدولية إلى المتضررين من الصراعات المسلحة في عموم بلاد الصومال . منذ ذلك التاريخ ، بدأت الحكومة الأمريكية تعد الخطط العسكرية واللوجستية لإرسال قوة كبيرة إلى الصومال للعمل على خلق « بيئة آمنة » لعمليات الإغاثة الدولية تحت غطاء الأمم المتحدة . وقد أطلقت الحكومة الأمريكية على هذه الخطوة شعاراً إعلامياً براقاً يدعو إلى « إعادة الأمل » (restore hope) للشعب الصومالي . ولهذا الغرض استصدرت الولايات المتحدة القرار رقم (٧٩٤) سالف الذكر بالإجماع . وقد كان قراراً تاريخياً بحق ؛ لأنه لأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة يجيز قرار صادر من مجلس الأمن صراحة التدخل العسكري لاعتبارات إنسانية أساساً .

وبمقتضى هذا القرار ، حصلت الولايات المتحدة الأمريكية على تفويض يخولها صلاحيات غير محددة ، ودون قيود حقيقية على توصيف المهام الموكلة إليها ، أو رقابة فعلية لمجلس الأمن على تنفيذها . فقد جاءت صياغة القرار (٧٩٤) غامضة عن عمد إلى أبعد الحدود الأمر الذي أدى إلى إثارة خلافات عديدة بين الدول المشاركة في القوات الدولية (لا سيما خلافات أمريكية - فرنسية ، وأمريكية إيطالية) من جانب ، وخلافات حادة بين الأمين العام للأمم المتحدة والقيادة الأمريكية للقوة الدولية العاملة في الصومال من جانب آخر . وقد وضع غموض الصياغة في كل فقرة من فقرات القرار .

فقد أكدت ديباجة القرار على أن الهدف من التدخل العسكري فى الصومال هو ضمان تدفق وتوزيع معونات الإغاثة الدولية . ولكن أكدت الديباجة فى نفس الوقت على أن الوضع فى الصومال هو من التعقيد والخطورة إلى درجة أنه يمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين . ولهذا السبب ، فإن التدخل العسكري الدولى فى الصومال يندرج تحت مظلة الفصل السابع من الميثاق الخاص بألية الأمن الجماعى . وبناء على ذلك ، أكدت ديباجة القرار على عزم المجلس على إعادة السلم والاستقرار والنظام العام فى البلاد من خلال العمل على التوصل إلى تسوية سلمية للصراعات الدائرة بين الفصائل الصومالية وتحت إشراف الأمم المتحدة .

وقد تم تحديد هدفين رئيسيين ومتراپطين لتدخل القوة الدولية فى الصومال : الاعتبارات الإنسانية من جانب ، وإعادة السلم والاستقرار من الجانب الآخر ولكن دون توضيح العلاقة التبادلية بين هذين الهدفين على أرض الواقع .

وتمثل الفقرة العاشرة من هذا القرار أهم فقراته على الإطلاق . فهى ، بحكم استنادها إلى الفصل السابع من الميثاق ، تجيز للأمين العام للمنظمة ، وللدول الأعضاء التى تقبل المشاركة فى التدخل العسكري الجماعى فى الصومال ، فى اتخاذ كافة الوسائل اللازمة (a) necessary means أى بما فيها استخدام القوة إذا لزم الأمر - لتوفير بيئة آمنة لعمليات الإغاثة الإنسانية فى الصومال (a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia)

فالهدف إذن هو الإغاثة الإنسانية . ووسيلة تحقيق ذلك الهدف هو إقامة بيئة آمنة . والأهم من ذلك ، هو أن تكليف مجلس الأمن قد صدر إلى كل من الأمين العام للمنظمة وإلى الدول المتعاونة الأمر الذى يفيد قيام علاقة مؤسسية بين القوة الدولية العاملة فى الميدان من جانب ، والأمم المتحدة كمنظمة من الجانب الآخر ، وذلك على خلاف ما حدث فى «حرب الخليج الثانية» .

هذه العلاقة المؤسسية ، وإن لم تتم ترجمتها إلى سياسة عملية على الفور ، سوف تسمح للأمين العام للأمم المتحدة فيما بعد بتولى القيادة المباشرة للقوة الدولية العاملة فى الصومال . وبالفعل فقد تم تشكيل لجنة خاصة (ad hoc) من ممثلى الدول الأعضاء فى مجلس الأمن تم تكليفها بتقديم تقارير منتظمة إلى المجلس بشأن العمليات العسكرية (الفقرة ١٤) ، وتشكيل مجموعة اتصال تمثل الدول المشاركة فى «اليونوسوم» وتعمل مع القيادة الموحدة فى الميدان (الفقرة ١٥) . هذه التدابير الإجرائية كانت تهدف إلى إخضاع

نشاط القوات الدولية العاملة في الصومال إلى إشراف الأمم المتحدة . ولكن هذه التدابير لم يعمل بها في المرحلة الأولى للعملية . فقد تمسكت الولايات المتحدة بحقها الكامل في إدارة العملية بعيداً عن أى مظهر لإشراف الأمم المتحدة ، الأمر الذى يلقى ظلالاً من الشك حول مشروعية انفراد الولايات المتحدة بقيادة العملية دون إخضاعها لقيود دولية حقيقية . وقد صرح وزير خارجية فرنسا وقتئذ بأنه لا يحق لدولة الانفراد بأعمال الشرطة وإعادة النظام لمجرد أنها أقوى من غيرها من الدول^(٨٣) . وقد قبل مجلس الأمن هذا الموقف الأمريكى بحكم الأمر الواقع وتحت ضغط الضرورة حيث إن الولايات المتحدة كانت الدولة الوحيدة القادرة على تقديم قوات كافية تسمح بإقامة بيئة آمنة في الصومال بما يحقق ضمان وصول وتوزيع معونات الإغاثة الدولية . وهكذا فإن التدخل الدولى في الصومال في مرحلته الأولى وحتى مارس (١٩٩٣) (بل حتى مايو ١٩٩٣) ، وإن كان قد تم باسم المجتمع الدولى وتحت مظلة الأمم المتحدة ، إلا أنه كان فى الأساس تدخلاً أمريكياً بعيداً عن كل رقابة دولية حقيقية .

ويغض النظر عن الأهداف الحقيقية للتدخل الأمريكى في الصومال ، فإنه من الواضح أن الحكومة الأمريكية أرادت أن تقوم بعملية عسكرية سريعة وكاسحة ومن ثم محدودة المدة على غرار ما قامت به فى «حرب الخليج الثانية» تعود بعدها القوات الدولية العاملة فى الصومال إلى القيادة المباشرة للأمم المتحدة باعتبارها قوات لحفظ السلم فى البلاد على النمط التقليدى ، بعد أن يكون قد تم فرض السلم بواسطة العمل العسكرى الأمريكى الكاسح . وهكذا فإنه منذ التاسع من ديسمبر (١٩٩٢) ، تدفقت على البلاد قوات دولية قوامها (٣٠٠٠٠) جندي تابعين لأكثر من عشرين دولة ، وإن كانت قوات أمريكية فى الأساس . وخضعت هذه القوات لقيادة أمريكية موحدة فى الميدان (Unified Task Force).

وسرعان ما ظهر الاختلاف العميق بين رؤية الولايات المتحدة ورؤية الأمين العام للأمم المتحدة حول الهدف العام من التدخل من جانب ، وحول ضرورة التنسيق بين القيادة الأمريكية فى الميدان والأمم المتحدة من الجانب الآخر كما كان يقضى بذلك القرار (٧٩٤) .

وبالنسبة للهدف العام من التدخل ، أعلنت الحكومة الأمريكية أن تدخلها لفرض السلم فى البلاد إنما يستند إلى الاعتبارات الإنسانية فقط ، وأنها لا تريد التدخل فى الشئون السياسية للبلاد والعمل على تحقيق تسوية سياسية للصراعات الدائرة بين الفصائل الصومالية . ولذلك فإنه لا يدخل ضمن مهام القيادة الأمريكية العمل على نزع سلاح الفصائل الصومالية تمهيداً للتوصل إلى التسوية السياسية المنشودة فى البلاد .

إن تحديد الهدف من التدخل على هذا النحو كان ينطوي على تناقض واضح من جانب، كما أنه كان يتعارض مع تفسير الأمين العام للأمم المتحدة للقرار رقم (٧٩٤) من الجانب الآخر.

فإن فرض السلم على الفصائل المتناحرة كان يستتبع بالضرورة نزع أسلحتها. وبالفعل قامت القيادة الأمريكية، في ديسمبر (١٩٩٢) وفي يناير (١٩٩٣)، بمحاولات في هذا الاتجاه. ولكن المتبع لهذه المحاولات لا بد وأن يلاحظ أنها اقتصرت على القوات الموالية للجنرال عبيد و لم تشمل القوات التابعة لعلى مهدي محمد. ولم يكن هذا السلوك مجرداً من هدف سياسي، ألا وهو تدعيم موقف هذا الأخير في مواجهة خصمه بحيث تتم التسوية السياسية للصراع في الصومال لصالحه. بينما رأى الأمين العام للأمم المتحدة^(٨٤) ضرورة أن تعمل القوات الدولية على نزع سلاح جميع الفصائل الصومالية دون استثناء كإجراء ضروري ليس فقط لضمان توزيع الإغاثة الإنسانية على المحتاجين إليها، ولكن أيضاً كشرط أساسي لتحقيق المصالحة الوطنية في البلاد وتسوية الصراع السياسي في الصومال تسوية شاملة. وطالب الأمين العام كذلك بضرورة أن يمتد عمل القوات الدولية إلى جميع أرجاء البلاد، بينما لم تشمل القيادة الأمريكية في نطاق عملياتها سوى ٤٠٪ من مساحة البلاد.

وفيما يتعلق بالتنسيق، فقد وضح منذ البداية تجاهل الولايات المتحدة لأي دور حقيقي للأمم المتحدة في الصومال. ففي عشية وصول القوات الدولية إلى البلاد، بادر السفير الأمريكي والممثل الشخصي للرئيس الأمريكي (R. Oakley) بإجراء اتصالات مع زعماء الفصائل الصومالية بشأن وضع ترتيبات تدخل القوات الأمريكية، وذلك دون تفويض من مجلس الأمن وحتى دون إخطار المجلس بذلك^(٨٥). كذلك تجاهلت القيادة الأمريكية في الميدان آلية التنسيق مع ممثلي الأمين العام للأمم المتحدة، ولم تسمح لهم بالإشراف على كيفية تنفيذ العملية. هذا التجاهل كان من شأنه أن يخلق إشكالات عديدة عندما قرر مجلس الأمن، في مارس (١٩٩٣)، نقل قيادة القوات الدولية في الميدان من الولايات المتحدة إلى الأمم المتحدة مباشرة تحت مسمى «عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال».

(UNISOM II)

في (٢٦ مارس ١٩٩٣)، اتخذ مجلس الأمن بالإجماع القرار رقم (٨١٤) الذي وصف بحق بأنه قرار تاريخي. فقد تضمن القرار التوسع في مهام القوات الدولية العاملة في الصومال بحيث يكون من بين هذه المهام العمل، في نهاية المطاف، على تسوية شاملة

للأزمة الصومالية، وعدم الاكتفاء بضمان توزيع معونات الإغاثة الدولية على المتضررين من الحرب الأهلية في البلاد. بعبارة موجزة، فإن القرار (٨١٤)، والذي استند أيضاً إلى الفصل السابع من الميثاق، قد تبنى السيناريو الخامس الذي كان قد طرحه الأمين العام للمنظمة من قبل ورفضه مجلس الأمن في حينه عندما اتخذ القرار (٧٩٤) سالف الذكر.

لقد تضمنت ديباجة القرار (٨١٤) توصيفاً عاماً للأزمة الصومالية على النحو التالي: إن الوضع في الصومال يهدد السلم والأمن الدوليين، وإن هذا الوضع الذي يتحتم معه إيجاد تسوية شاملة للأزمة تشارك فيها القوى المحلية والإقليمية، وأخذاً في الاعتبار إمكانية إجراء انتخابات عامة في البلاد. وإلى أن يتحقق هذا الهدف، ينبغي الاستمرار في تقديم معونات الإغاثة الإنسانية بطبيعة الحال، كما أنه يتطلب نزع سلاح الفصائل المتحاربة، وامتداد عملية الأمم المتحدة إلى جميع أرجاء البلاد. وأكدت بنود القرار على أن تقديم المعونات الإنسانية ليس هدفاً في حد ذاته ولكن يعمين أيضاً، خاصة من جانب الأمين العام للمنظمة، اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمساعدة الصوماليين على إحياء المؤسسات السياسية والإدارية في البلاد، وإعادة بناء قوة شرطة صومالية توفر الأمن وتسهر على إقرار النظام العام، والمساعدة في إعادة اللاجئين والنازحين إلى مواطنهم الأصلية وتوطين المشردين، والعمل أيضاً على إنعاش الاقتصاد الصومالي، كل ذلك من خلال العمل على تحقيق المصالحة الوطنية والتسوية السياسية الشاملة للصراع الدائر في البلاد.

هذا التوسع في مهام القوات الدولية في الصومال، وبصفة خاصة تخويلها حق استخدام القوة لنزع سلاح الفصائل المتحاربة، كان يعنى ضرورة زيادة عدد أفراد تلك القوات إلى ٢٨٠٠٠ فرد (ولكن حتى ٣١ أغسطس ١٩٩٣) لم يكن الهدف المتمثل في زيادة عدد القوات الدولية قد تحقق بعد)، وتزويدها بأسلحة ثقيلة ومتطورة تمكنها من مواجهة وردع الاعتداءات المسلحة التي تشن ضدها أثناء اضطلاعها بمهامها. ولكن من الجانب الآخر، حدد مجلس الأمن فترة زمنية قصيرة نسبياً للقيام بهذه المهام العديدة والصعبة وذلك بحلول نهاية شهر أكتوبر ١٩٩٣. وفي ذلك التاريخ، يقوم المجلس بتقييم عام لما تم إنجازه من مهام وعلى ضوء هذا التقرير، ينظر المجلس في إمكانية تحديد مهلة ولاية القوات الدولية أو وضع نهاية لها. وأخيراً كلف القرار الأمين العام للأمم المتحدة بوضع ترتيبات الانتقال من مرحلة «قوة العمل الموحدة (UNISOM I)» التي قادتها الولايات المتحدة الأمريكية، إلى عملية جديدة كلية، لم يسبق لها مثيل في تاريخ الأمم

المتحدة، تقوم بها الأمم المتحدة مباشرة (UNISOM II)، بموجب ما يملكه مجلس الأمن من سلطات طبقاً للفصل السابع من الميثاق ولكن دون التقيد بالآليات الرسمية والشكلية التي حددها الميثاق لوضع آلية «الأمن الجماعي» موضع التنفيذ.

هذا التوسع في مهام العمل العسكري الدولي في الصومال واجهته منذ البداية صعوبات كثيرة في الميدان. فمع بداية المرحلة في شهر مايو (١٩٩٣)، برز بشكل حاد مدى التباين بين القيادة العامة للأمم المتحدة وقيادات الوحدات المشاركة في العملية من جانب، وبين قيادات تلك الوحدات ذاتها من الجانب الآخر. وقد تمحورت هذه الخلافات بصفة أساسية حول الأسلوب الأمثل لمواجهة اعتداءات الفصائل الصومالية المتكررة على القوات الدولية، ولعل أكثر التحديات في هذا الميدان، ذلك الهجوم الذي تعرضت له الوحدة الباكستانية، في يوم (٥ يونيو ١٩٩٣)، والذي أسفر عن قتل ٢٤ جندياً في مقديشيو في كمين نصبته لهم مجموعة مسلحة تابعة للجنرال عبيد و هم في طريقهم للسيطرة على محطة إذاعة تابعة لعبيد وتحيدها. وقد فجر هذا الحادث خلافات حادة بين الوحدات المشاركة في عملية الصومال، وظهر بوضوح عدم الاستجابة لأوامر قيادة الأمم المتحدة المركزية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، تمسكت الوحدة الأمريكية بهيمنتها على قطاع عملياتها، وطالبت إيطاليا بنقل وحدتها من محيط العاصمة مقديشيو إلى مناطق أكثر أمناً في شمال البلاد^(٨٦).

وبعد يوم واحد من حادث قتل الجنود الباكستانيين، أصدر مجلس الأمن، في (٦ يونيو ١٩٩٣)، القرار رقم (٨٣٧) والذي خول الأمين العام للأمم المتحدة صلاحية اتخاذ جميع التدابير اللازمة في مواجهة المسؤولين عن ارتكاب الهجمات المسلحة ضد القوات الدولية، وضد للمحرضين على شنّها، بما في ذلك القبض عليهم واعتقالهم من أجل ملاحقتهم قضائياً وتوقيع العقاب عليهم. وطلب مجلس الأمن كذلك من جميع الأطراف الصومالية الالتزام بتنفيذ قرارات المجلس لا سيما ما يتعلق منها بنزع سلاح الفصائل، وتحيد محطات البث الإذاعي التي تديرها والتي تدعو إلى إثارة وتصعيد العنف المسلح.

وقد أثارَت عملية ملاحقة الجنرال عبيد خلافات حادة بين الدول المشاركة في القوات الدولية. فقد اعتبر البعض أن العملية قد انحرفت عن هدفها الإنساني، وأن الأمم المتحدة قد أقحمت نفسها في صميم الصراع السياسي في الصومال وأصبحت طرفاً فيه. وطالب هذا الاتجاه أن يقتصر العمل العسكري على الجانب الإنساني فقط، أما جهود الأمم المتحدة لتسوية الأزمة السياسية الصومالية فيجب أن تلتزم بالأسلوب السلمي من خلال العمل

على تقريب وجهات نظر الفصائل الصومالية وبذل المساعي الحميدة لعقد مصالحة وطنية بينها.

ولكن، وحتى بداية شهر أكتوبر (١٩٩٣)، رجحت كفة الأسلوب العسكري الذي كان يفضلها الأمين العام للأمم المتحدة شخصيًا، والذي تبناه مجلس الأمن أيضًا، خاصة في القرار (٨١٤) ثم القرار (٨٣٧).

ومع تصاعد معدل الخسائر البشرية في صفوف القوات الأمريكية^(٨٧) التي كانت تلاحق الجنرال عبيد، برز توجه قوى داخل الكونغرس الأمريكي يطالب بسحب جميع القوات الأمريكية من الصومال فوراً. وبالفعل أعلن الرئيس الأمريكي (بيل كلينتون) التخلي عن أسلوب الحل العسكري لأزمة الصومال لعدم جدواه، واتخذ قراراً، في (٧ أكتوبر ١٩٩٣)، حدد فيه نهاية شهر مارس (١٩٩٤) موعداً نهائياً لانسحاب جميع القوات الأمريكية من الصومال^(٨٨). وعلى أثر ذلك، أعلنت عدة دول غربية - منها فرنسا وإيطاليا وألمانيا وبلجيكا واليونان - عن مواعيد لانسحاب قواتها من الصومال تتراوح بين نهاية شهر ديسمبر (١٩٩٣) ونهاية شهر مارس (١٩٩٤)^(٨٩).

وفي الأشهر الأخيرة من عام (١٩٩٣)، وبعد تصاعد الضغط السياسي والعسكري على مهمة الأمم المتحدة في الصومال، وإعلان الدول الغربية عن عزمها على سحب قواتها من الصومال في موعد غايته نهاية شهر مارس (١٩٩٤)، بدأ مجلس الأمن في إعادة النظر في الأسلوب المتبع في معالجة الأزمة الصومالية، والعودة إلى التركيز على البعد الإنساني للعملية، واستبعاد أسلوب الحل العسكري بعد ثبوت عدم جدواه والذي كان قد أدى إلى صدامات دموية كثيرة مع الميليشيات الصومالية، لا سيما تلك الموالية للجنرال عبيد وقد انعكس هذا التوجه الجديد في صياغة القرار (٨٦٥)، الصادر في ٢٢ سبتمبر، والذي طالب الأمين العام للأمم المتحدة بأن يقدم تقريراً مفصلاً عن سير العملية يتضمن تقييماً شاملاً لما تم إنجازه في شأن إقرار السلم والأمن في البلاد، وما تحقق من مهام إنسانية، واقتراح استراتيجية العمل في المستقبل. وقد أعرب المجلس عن أمله في أن تنتهي عملية الأمم المتحدة في الصومال بحلول شهر مارس (١٩٩٥).

وبمقتضى القرار رقم (٨٨٥) في ١٦ نوفمبر، شكل المجلس لجنة ثلاثية للتحقيق في هجمات الفصائل الصومالية ضد القوات الدولية. وقررت قيادة القوات الدولية التوقف عن مطاردة الجنرال عبيد إلى أن تنتهي لجنة التحقيق من عملها كما أنها أفرجت، في يناير ١٩٩٤، عن جميع من تم القبض عليهم من أتباعه^(٩٠).

وفى ١٨ نوفمبر، أصدر مجلس الأمن القرار (٨٨٦) والذي جدد ولاية القوة الدولية العاملة فى الصومال لمدة ستة أشهر تنتهى فى آخر مايو (١٩٩٤)، على أن يقوم المجلس، قبل أول فبراير، بمناقشة شاملة لعملية الأمم المتحدة فى الصومال على ضوء ما يرد من معلومات فى تقرير الأمين العام. وقد أوصى الأمين العام، فى التقرير الذى قدمه إلى المجلس فى (٦ يناير ١٩٩٤)، بعدم استخدام القوة إلا فى حالة الدفاع عن النفس، والاستمرار فى حماية الموانئ والمطارات وطرق إمداد الإغاثة الإنسانية إلى داخل البلاد^(٩١). وقد اعتمد المجلس هذه التوصية فى القرار (٨٩٧) الصادر فى (٤ فبراير ١٩٩٤).

وهكذا تراجعت عملية الأمم المتحدة فى الصومال عن فكرة «فرض السلم» إلى مفهوم «حفظ السلم» وهو المفهوم الأصلى للنشاط الميدانى للأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

وفى (٣١ مايو ١٩٩٤)، تم تجديد ولاية القوة الدولية العاملة فى الصومال لمدة أربعة أشهر تنتهى فى ٣٠ سبتمبر، ويقوم المجلس بمناقشة الوضع فى الصومال، والنظر فى أمر استمرار عملية الأمم المتحدة فى البلاد أو وضع نهاية لها^(٩٢).

وفى تقريره إلى مجلس الأمن، بتاريخ (١٤ أكتوبر ١٩٩٤)، أكد الأمين العام للأمم المتحدة استمرار تدهور الأوضاع الأمنية فى البلاد. ونظراً لعدم تعاون الفصائل الصومالية مع الأمم المتحدة لإعادة الأمن والنظام فى البلاد، أوصى الأمين العام مجلس الأمن بتجديد ولاية «اليونوسوم» لآخر مرة حتى (٣١ مارس ١٩٩٥) وذلك لإتاحة فرصة كافية من الوقت لتمكين القوة الدولية من الانسحاب من البلاد بشكل منظم وآمن^(٩٣). وقد صدق مجلس الأمن على هذه التوصية^(٩٤). وبالفعل بدأت القوات الدولية فى الانسحاب من الصومال اعتباراً من شهر نوفمبر (١٩٩٤)، وأكملت انسحابها بحلول يوم (٢ مارس ١٩٩٥)، أى قبل الميعاد المحدد لذلك^(٩٥).

وهكذا انتهت عملية الأمم المتحدة فى الصومال والتى كانت من أكثر العمليات إثارة للجدل فى تاريخ النشاط الميدانى للأمم المتحدة فى مجال السلم والأمن الدوليين.

ولا يتسع المقام لتقويم شامل لفاعلية التدخل الدولى فى الصومال والذي وصفه البعض بأنه قد منى بالفشل التام. ولكن هذا الحكم لا يتسم بالإنصاف. فقد حققت الأمم المتحدة نجاحاً ملموساً، وإن كان نسبياً، فى مواجهة المجاعة فى الصومال. وكان من المتوقع أن تواجه الأمم المتحدة مشاكل معقدة فى بلد انهارت فيه كل مؤسسات الدولة ومن ثم ليس من

المنطق، أو من الواقع، توقع نجاح كامل في ميدان إعادة الأمن والاستقرار في البلاد. وتعدد أسباب ذلك التعثر ومن أهمها عدم وضوح الأهداف والمهام التي كانت الأمم المتحدة تريد تحقيقها من التدخل في الصومال. فهل كان الهدف هو توفير وتوزيع الإغاثة الإنسانية على المتضررين من أعمال القتال بين الفصائل المتناحرة؟ أم كان الهدف هو حفظ السلم؟ أم كان الهدف هو فرض السلم بالقوة؟ أم كان غرض الأمم المتحدة هو تحقيق هذه الأهداف الثلاثة مجتمعة؟

لقد رأينا أنه في بداية الأمر، اتخذ تدخل الأمم المتحدة في الصومال الصورة التقليدية لعمليات حفظ السلم ثم امتدت المهمة إلى هدف فرض السلم كشرط أساسي لتوزيع معونات الإغاثة الدولية على المحتاجين لها. ثم أصبح فرض السلم شرطاً أساسياً لتحقيق تسوية سياسية شاملة لأزمة الحكم في الصومال. هذا التوسع في الأهداف لم يقابله تدعيم كاف للقوات الدولية وفي الوقت المناسب، فضلاً عن الخلافات العديدة والحادة التي ثارت بين الأمم المتحدة كمنظمة وبين الدول المشاركة بقوات في عملية الصومال، لا سيما الخلاف بين الولايات المتحدة الأمريكية والأمين العام للمنظمة حول قيادة العملية أو تحديد مهامها.

ومن بين أسباب الفشل كذلك القيد الزمني الذي فرضه مجلس الأمن على العملية، خاصة بعد التوسع في أهدافها بحيث أشمل العمل على تحقيق تسوية سياسية عامة لأزمة الحكم في الصومال. فإن التسوية السياسية تتطلب جهداً كبيراً ووقتاً طويلاً لإنجازها قد يستغرق بضع سنوات. وهنا يبرز عامل آخر لفشل العملية، ألا وهو عدم التزام الدول المشاركة بقوات في العملية بالاستمرار في دعم جهود المنظمة. فعندما واجهت تلك الدول أول عقبة على الطريق (تزايد الخسائر البشرية)، سارعت بالإعلان عن انسحاب قواتها من البلاد. صحيح أن قيادة الأمم المتحدة للعملية قد ارتكبت أخطاء كثيرة في الصومال خاصة فيما يتعلق بالأسلوب الذي اتبعته في فرض تسوية سياسية لأزمة الحكم. ولكن هذه الأخطاء لا تبرر اتهام المنظمة بأنها مسئولة وحدها عن فشل العملية. فإن الدول الأعضاء تتحمل قدرًا من المسؤولية ربما يكون أكبر من مسئولية المنظمة ذاتها. فإن فاعلية المنظمة تتوقف، في جميع الأحوال، على مدى استعداد الدول الأعضاء لتحمل أعباء تنفيذ القرارات الدولية منذ لحظة إقرارها وحتى الانتهاء من تنفيذها على الوجه الأكمل.

ما يهمنا في هذا المقام على وجه التحديد، هو إبداء الرأي في مشروعية أو عدم مشروعية التدخل العسكري الدولي في الصومال على ضوء الملاحظات التي سبق ذكرها.

وهنا تثار بعض الإشكاليات القانونية التي تتعلق بالحدود القانونية المفروضة على ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته في ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما تطبيقاً للفصل السابع من الميثاق، فإن القول بشرعية أو عدم شرعية قرارات المجلس يستند بصفة أساسية إلى مدى التزام قراراته بالقيود القانونية التي فرضها الميثاق على ممارسة المجلس لاختصاصاته. فما هي الحدود القانونية التي فرضها الميثاق على المجلس في هذا الشأن؟

إن الميثاق ليس واضحاً في الإجابة عن هذا السؤال. فلم يبين بدقة القواعد القانونية التي ينبغي أن يلتزم بها المجلس عند إصدار قراراته لكي تكون هذه القرارات شرعية قانوناً فإذا حاد عنها أصبحت القرارات معيبة بعيب تجاوز السلطة (*ultra vires decision*) فعلى مجلس الأمن أن يراعى الالتزام بمقاصد الأمم المتحدة وبالمبادئ القانونية التي أكدها الميثاق في تحقيق تلك المقاصد. ولكن المشكلة تكمن في أن صياغة نصوص الميثاق هي من العموم بحيث تسمح له بالتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تفسيرها، أخذاً في الاعتبار مفهوم الاختصاصات الضمنية (*implicit competence*) المعمول به في مجال تفسير المواثيق المنشئة لمنظمات دولية. ولذلك فإنه، عند الحكم على شرعية أو عدم شرعية قرارات المجلس، يتعين الاعتماد أساساً على الممارسة الفعلية لهذا الجهاز على ضوء إدراكه لمقاصد الأمم المتحدة وللمبادئ التي تقوم عليها، دون التقيد بحرفية نصوص الميثاق، خاصة فيما يتعلق بالوسائل والإجراءات التي تتبع لتحقيق هذه المقاصد فالمنظمات الدولية هي أجهزة حية تتجاوب مع تطور البيئة الدولية وإلا فقدت مصداقيتها وفعاليتها. وأكبر دليل على ذلك هو التطور الفعلي لهيئة الأمم المتحدة على أسس وظيفية لم تدخل في حسابان الدول التي أقرت ميثاق المنظمة في عام (١٩٤٥).

من هذا المنظور الوظيفي، فإن التدخل العسكري في الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة هو مظهر من مظاهر التجديد في النظام القانوني الدولي في مجال حماية حقوق الإنسان. ولا يجوز وصف ذلك التدخل بأي حال من الأحوال بأنه تدخل غير مشروع لمجرد التمسك بتفسير النصوص القانونية تفسيراً شكلياً ضيقاً يبعدها تماماً عن واقع الحياة الدولية.

ولكن من ناحية أخرى، لا يكفي أن تصدر قرارات المجلس متفقة مع القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات المجلس في إطار التفسير الوظيفي لتلك القواعد. فإنه ينبغي أيضاً إخضاع تنفيذ هذه القرارات لإشراف ورقابة المجلس بشكل مباشر ومتواصل.

صحيح أنه ليس فى الميثاق ما يمنع المجلس من تفويض إحدى الدول، أو مجموعة من الدول، فى القيام، نيابة عنه، فى تنفيذ التدابير الجماعية القمعية، أو عمليات حفظ السلم غير القمعية. ولكن ليس فى الميثاق ما يخول المجلس التخلّى عن وظيفة الإشراف والرقابة على كيفية قيام تلك الدول بتنفيذ قرارات المجلس. فإن تخلّى المجلس عن وظيفة الإشراف والرقابة يفسح المجال أمام تلك الدول للانحراف بقرارات المجلس عن الأهداف التى صدرت من أجلها لتحقيق أهداف قومية خاصة بها وهو الأمر الذى ينال بالضرورة من شرعية التدخل بحجة الاعتبارات الإنسانية.

خلاصة القول: إن قرار التدخل العسكرى فى الصومال تحت مظلة الأمم المتحدة هو قرار صحيح قانوناً؛ لأنه يتجاوب مع تطور النظام القانونى الدولى فى مجال حماية حقوق الإنسان الأساسية. ولكن ترك مهمة تنفيذ هذا القرار، فى المرحلة الأولى من التدخل، لبعض الدول بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، دون رقابة فعلية من جانب المجلس، قد أبعد هذا القرار كثيراً عن إطار الشرعية الدولية، كما حدث فى حالات أخرى مثل «حرب الخليج الثانية» أو التدخل فى مشكلة البوسنة والهرسك.

نموذج التدخل فى كوسوفو

إن التدخل العسكرى الخارجى فى إقليم كوسوفو اليوغوسلافى يمثل نموذجاً لاستخدام القوة استناداً إلى الاعتبارات الإنسانية يختلف عن نموذج التدخل فى حالة الصومال وفى غيرها من الحالات. فإن الانتهاكات الواسعة والجسيمة لحقوق الإنسان فى إقليم كوسوفو - وعلى رأسها جرائم «التطهير العرقى» - استدعى التدخل المنفرد من جانب حلف الأطلسى ضد دولة الاتحاد اليوغوسلافى الجديد (الذى يتكون من جمهورية صربيا وجمهورية الجبل الأسود). وبالرغم من أن معظم دول العالم وشعوبه قد رحبت بهذا التدخل لوضع نهاية للجرائم البشعة التى ارتكبتها قوات الأمن اليوغوسلافية (الجيش والشرطة وميليشيات مسلحة شكلها صرب كوسوفو)، فإنه قد أثار إشكالية مدى مشروعيته؛ لأن تدخل حلف الأطلسى تم خارج إطار هيئة الأمم المتحدة المنوط بها مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما.

إن الخلفية السياسية لتفجر أزمة كوسوفو وما صاحبها من انتهاكات واسعة وجسيمة لحقوق الإنسان معروفة للجميع^(٩٧). ونكتفى فقط بالتذكير بأهم مراحل التدخل فى تلك

الآزمة لتوضيح علاقة التفاعل بين تدخل الدول - منفردة أو مجتمعة - وتدخل هيئة الأمم المتحدة فيها .

كانت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية السابقة تضم مزيجاً من القوميات التي تعتق مذاهب دينية مختلفة، وتشكلت من ست جمهوريات هي : صربيا، والجبل الأسود، وكرواتيا، وسلوفينيا، ومقدونيا، والبوسنة والهرسك . ومن خلال حكومة مركزية قوية، تمكن الرئيس «جوزيف بروزيتو» من احتواء الصراعات التقليدية بين مختلف القوميات وتوحيدها في إطار اعتناق مبادئ الاشتراكية ونظام حكم فيدرالى يسمح بقدر كبير من لامركزية السلطة («الإدارة الذاتية»). وفي هذا الإطار، تمتع إقليم كوسوفو، بمقتضى دستور (١٩٧٤)، بالحكم الذاتى داخل جمهورية صربيا . وبعد وفاة تيتو فى عام (١٩٨٠)، سعى الصرب إلى إعادة بناء دولة يوغوسلافيا تحت سيطرتهم من خلال احتلال المواقع الهامة داخل المؤسسات الفيدرالية الحساسة فى الدولة، وساعدهم على ذلك سيطرتهم التامة على الجيش الاتحادى الذى شكل الصرب قرابة ٨٠٪ من عناصره . وقد بلغ هذا المسعى مداه فى عام (١٩٨٩) ولكن مع انتهاء «الحرب الباردة» بحلول عام (١٩٩١)، بدأت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية فى التفكك على غرار ما حدث فى الاتحاد السوفيتى . ففى عام (١٩٩١ - ١٩٩٢)، اعترف المجتمع الدولى باستقلال كل من جمهوريات كرواتيا، وسلوفينيا، ومقدونيا، والبوسنة والهرسك . وحيث إن هذه الجمهوريات كانت تضم أقليات صربية، فقد شنت جمهورية صربيا حروباً مدمرة ضدها لتمكين الأقلية الصربية فيها (لقد شكل الصرب ٣٣٪ من سكان البوسنة والهرسك، و١٢٪ من سكان كرواتيا) من السيطرة على أكبر مساحة للبلاد وضمها إلى جمهورية صربيا الأم تحقيقاً للحلم القديم بتكوين دولة «صربيا الكبرى» والذى أحياء رموز الصرب بعد وفاة تيتو وعلى رأسهم «سلوبودان ميلوسوفيتش» الذى ترأس حكومة جمهورية صربيا ثم رئاسة جمهورية يوغوسلافيا الفيدرالية الجديدة . وانطلاقاً من هذه الرؤية، ألغى «ميلوسوفيتش»، فى عام (١٩٨٩)، الحكم الذاتى الذى كان يتمتع به إقليم كوسوفو (الذى يشكل العنصر الألبانى قرابة ٩٠٪ من سكانه)، وحل الحكومة المحلية هناك، وإلغاء تدريس اللغة الألبانية . . إلخ . وقد رد الألبان على ذلك بإعلان رغبتهم فى الاستقلال عن دولة يوغوسلافيا ولكنهم انقسموا على أنفسهم إلى فريقين من حيث أسلوب تحقيق هذه الرغبة «الفريق الأول»، والذى تزعمه «إبراهيم روجوفا»، فضل اتباع «نهج المقاومة غير العنيفة»، والتفاوض مع الحكومة المركزية فى بلغراد بشأن مستقبل الإقليم . وحيث إن

الترغبة فى الاستقلال لم تجد أذاناً صاغية فى بلغراد، تم إجراء استفتاء فى الإقليم فى عام (١٩٩٢) أسفر عن إعلان استقلال الإقليم بالفعل تحت اسم «جمهورية كوسوفو»، وانتخاب «إبراهيم روجوفا» رئيساً لها^(٩٨). أما الفريق الثانى فقد فضل أسلوب المقاومة المسلحة ولذلك تشكل، فى عام (١٩٩٣)، ما يعرف باسم «جيش تحرير كوسوفو» لهذا الغرض. وقد رجحت كفة هذا الفريق الثانى بسبب تصعيد سياسة القمع ضد ألبان كوسوفو. فقد قرر «ميلوسوفيتش» حكم الإقليم على أسس عرقية ودينية وبأسلوب الدولة البوليسية. وتطبيقاً لهذا النهج، أرسل قوات كبيرة من الجيش والشرطة للسيطرة التامة على الإقليم وجمع سكانه من الألبان المسلمين. وتطبيقاً لسياسة «التطهير العرقى»، عمد «ميلوسوفيتش» إلى تغيير التركيبة السكانية للإقليم فاقتلع الألبان من ديارهم وطردهم خارج الإقليم وإحلال العنصر الصربى محلهم. وفى مواجهة هذا التصعيد، بدأ «جيش تحرير كوسوفو» فى مطلع عام (١٩٩٨)، نضاله المسلح ضد القوات الصربية. وهكذا انفجرت أزمة كوسوفو على نحو خطير للغاية بعد أن اتضحت بشاعة الجرائم فى حق الإنسانية التى انطوت عليها سياسة «التطهير العرقى» ضد الأغلبية الألبانية فى الإقليم الأمر الذى استدعى ضرورة التدخل الدولى للاعتبارات الإنسانية. ومن ناحية أخرى، فإن تفجر الوضع فى إقليم كوسوفو كان يمثل أيضاً تحدياً أمنياً أساسياً للدول الأوروبية، لا سيما الأعضاء منها فى حلف الأطلسى؛ لأن استقرار الوضع فى منطقة البلقان هو أمر حيوى لضمان أمن شرق البحر المتوسط أخذاً فى الاعتبار اختلاف مصالح وتوجهات كل من الاتحاد السوفيتى، وألبانيا، وتركيا، واليونان (الدولتان الأخيرتان عضوان فى حلف الأطلسى). لذلك تحركت العواصم الأوروبية وبدأت فى تنسيق جهودها من خلال إطار مشترك عرف باسم «مجموعة الاتصال» (Contact Group)، وضم كل من ألمانيا وفرنسا وإيطاليا والمملكة المتحدة بالإضافة إلى الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية. وقد عقدت المجموعة أول اجتماعاتها فى لندن فى (٩ مارس ١٩٩٨) سعياً إلى إنهاء الصراع فى كوسوفو على أساس التأكيد على مبدأ وحدة الأراضى اليوغوسلافية من جانب (أى رفض الدعوة إلى انفصال الإقليم واستقلاله)، وفى نفس الوقت البحث عن صيغة جديدة للعلاقة بين جمهورية صربيا وإقليم كوسوفو تعيد إليه «الحكم الذاتى» الذى كان يتمتع به قبل إلغائه فى عام (١٩٨٩) وقد انتهى الاجتماع بالتوصل إلى بيان بهذا المعنى والذى أكد فى نفس الوقت على أن الوضع فى كوسوفو لا يمكن تسويته عن طريق القمع البوليسى وطالب دولة يوغوسلافيا بالإقلاع عن هذه السياسة. وخاطبت المجموعة مجلس الأمن لاستصدار قرار يفرض عقوبات على يوغوسلافيا إذا لم تستجب لهذا المطلب^(٩٩). وتؤكد

هذا الموقف فى البيان الذى صدر عن المجموعة فى (٢٥ مارس ١٩٩٨) (١٠٠) . كما أصدر المجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا قراراً مماثلاً فى (١١ مارس ١٩٩٨) (١٠١) .

تكشف قراءة قرارات مجلس الأمن (وعددها ثلاثة) التى صدرت قبل تدخل حلف الأطلنطى عسكرياً بالفعل لتسوية الصراع فى كوسوفو (٢٤ مارس ١٩٩٩) عن رؤية المجلس لطبيعة الصراع الدائر فى الإقليم ، وكيفية مواجهته . وفى هذا الصدد ، أكد المجلس على أن هذا الصراع هو صراع داخلى ولذلك طالب جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باحترام « سيادة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وسلامتها الإقليمية » (١٠٢) . ومع ذلك رأى المجلس أن هذا الصراع الداخلى « يشكل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة » (١٠٣) . ولذلك فإن المجلس يتصرف « بموجب الفصل السابع من الميثاق » .

وفىما يتعلق بكيفية تسوية الصراع ، اقتصر دور مجلس الأمن على تبنى الخطوات والتدابير التى تم التوصل إليها من خلال المفاوضات التى تمت فى الأطر الدبلوماسية المتمثلة فى « مجموعة الاتصال الدولية » ، ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا ، والاتحاد الأوروبى ، ومنظمة حلف شمال الأطلنطى . وكما جاء فى قرارات مجلس الأمن الثلاثة سالفه الذكر ، تلخص هذه التدابير فيما يلى :

- إدانة لجوء قوات الأمن الصربية إلى استعمال القوة المفرطة ضد المدنيين والمتظاهرين المسالمين فى كوسوفو ، وإنهاء جميع أعمال الإرهاب التى يقوم بها جيش تحرير كوسوفو أو غيره من الجماعات أو الأفراد سعياً إلى تحقيق أهداف سياسية ، ومطالبة جميع الأطراف بوقف الأعمال العدائية فوراً والحفاظ على وقف إطلاق النار فى كوسوفو . وفى هذا الصدد ، طلب المجلس من المدعى العام للمحكمة الجنائية الدولية الخاصة بيوغوسلافيا ، والتى أنشأت فى عام (١٩٩٥) ، بأن يشرع فى جمع المعلومات المتصلة بأعمال العنف فى كوسوفو تمهيداً للملاحقة مرتكبيها جنائياً أمام المحكمة إذا تبين أن هذه الأعمال تدخل فى اختصاص المحكمة بوصفها جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية .

- مطالبة الحكومة البرغوسلافية بسحب قوات الأمن الخاصة التى تستخدم لقمع المدنيين فى كوسوفو ، ومطالبة جميع عناصر الطائفة الألبانية فى كوسوفو أن تسعى إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية فقط .

- تأييد المجلس للخطوات المستخدمة لإنشاء رقابة دولية فعالة للحالة فى كوسوفو . وفى هذا الصدد ، رحب المجلس بإنشاء بعثة التحقيق الدولية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون

فى أوروبا^(١٠٤)، وبعثة المراقبة الجوية فوق كوسوفو والتابعة لحلف شمال الأطلنطى^(١٠٥). وطالب المجلس الحكومة اليوغوسلافية والقيادة الألبانية فى كوسوفو بالتعاون مع بعثتى التحقيق المذكورتين وضمان حرية حركة أفرادهما وسلامتهم وأمنهم^(١٠٦)، كما طالب بإتاحة إمكانية وصول المنظمات والإمدادات الإنسانية ومثل مفوض الأمم المتحدة السامى لحقوق الإنسان دون أية عراقيل.

- فرض حظر عسكرى على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية بما فيها كوسوفو بأن تمتنع جميع الدول عن تزويدها بالأسلحة والمواد المتصلة بها من جميع الأنواع. وقد شكل مجلس الأمن لجنة خاصة تابعة له تتكون من جميع أعضائه لمتابعة تنفيذ قرار الحظر^(١٠٧).

- دعوة الحكومة اليوغوسلافية وزعامة الطائفة الألبانية فى كوسوفو إلى الدخول فى حوار هادف، دون شروط مسبقة وبمشاركة دولية، للتوصل إلى تسوية سياسية لازمة كوسوفا تأخذ فى الاعتبار السلامة الإقليمية لدولة يوغوسلافيا، وتحقيق أكبر قدر من الإدارة الذاتية المجدية لألبان كوسوفو.

وأخيراً أكد مجلس الأمن على أنه: فى حال عدم تنفيذ التدابير السابقة وعدم إحراز تقدم ببناء نحو تسوية أزمة كوسوفو، سوف ينظر فى اتخاذ إجراءات وتدابير إضافية لصون واستعادة السلام والاستقرار فى المنطقة، ولذلك فإنه يقرر إبقاء المسألة قيد نظره. ولكن تجدر الإشارة إلى أن قرار مجلس الأمن رقم (١٢٠٣) قد صدر فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨)، أى بعد أسبوعين من تصريح الأمين العام لحلف الأطلنطى فى يوم ٩ أكتوبر والذى أكد فيه بأن يوجد أساس من الواقع ومن القانون يبرر استخدام القوة إذا لزم الأمر ضد يوغوسلافيا فى حال عدم تحقيق تسوية أزمة كوسوفو بالوسائل السلمية^(١٠٨). وحيث إن التهديد باستخدام القوة، مثل استخدامها بالفعل، هو عمل غير مشروع وفقاً لنص المادة (٢) فقرة (٤) من ميثاق الأمم المتحدة، فقد أكد مجلس الأمن على أنه طبقاً للميثاق «تقع على عاتق مجلس الأمن المسئولية الرئيسية عن صيانة السلام والأمن الدوليين» (ديباجة القرار ١٢٠٣). معنى ذلك عدم إقرار المجلس بمشروعية تهديد حلف الأطلنطى باستخدام القوة ضد يوغوسلافيا دون موافقة المجلس مسبقاً على ذلك. وإذا كان المجلس قد أشاد بالدور الذى تضطلع به منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، والاتحاد الأوروبى، وحلف الأطلنطى، والمبعوث الخاص (Richard Holbrooke) للرئيس الأمريكى بيل كلينتون، فإنه لم يفرض أى فاعل دولى آخر غيره حق التهديد باستخدام القوة.

وقد باءت جميع محاولات التسوية السليمة لأزمة كوسوفو بالفشل ؛ لأن الرئيس اليوغوسلافي ، سلوبودان ميلوسوفيتش ، اختار الأسلوب العسكري لتسويتها وشرع فى حشد قوات كبيرة لاجتياح الإقليم لتنفيذ سياسة «التطهير العرقى» بالكامل . إزاء ذلك ، دعت «مجموعة الاتصال الدولية» ، فى (٢٩ يناير ١٩٩٩) ، إلى إجراء مفاوضات جديدة بين حكومة يوغوسلافيا وزعامة ألبان كوسوفو للتوصل إلى تسوية على أساس سحب القوات اليوغوسلافية الخاصة من الإقليم ، وإقرار حكم ذاتى موسع للإقليم ، وإرسال قوات دولية إلى الإقليم من أجل ضمان تنفيذ التسوية التى يتم التوصل إليها وفق هذه الأسس . وبالفعل جرت مفاوضات مسهبة ومضنية فى «رامبويه» (فرنسا) فى الفترة من (٦ - ٢٣ فبراير ١٩٩٩) لإقرار أسس التسوية وقد اختلفت مفاوضات «رامبويه» عما سبقها من جهود دبلوماسية ؛ لأنها اقترنت بضغط دولي من أجل فرض اتفاق السلام الذى وضعته مجموعة الاتصال الدولية . وفى ٣١ يناير ، خول حلف الأطلنطى الأمين العام للحلف حق توجيه ضربات جوية ضد يوغوسلافيا فى حال معارضتها للتفاوض .

وفى ١٢ فبراير ، قرر الحلف إرسال قوات إلى كوسوفو (تتكون من ٢٠ إلى ٣٠ ألف جندي) لضمان تنفيذ اتفاق السلام الذى يتم التوصل إليه (١٠٩) .

وقد رفض مليوسوفيتش صيغة «رامبويه» على اعتبار أن إرسال قوات دولية إلى كوسوفو ، دون موافقة يوغوسلافيا ودون تفويض بذلك من مجلس الأمن ، يمثل «تهديداً واضحاً صريحاً» بالعدوان على دولة عضو فى الأمم المتحدة (١١٠) .

وفى هذه المرة نفذ حلف الأطلنطى تهديداته ، وقرر أن يستخدم القوة ضد يوغوسلافيا بالرغم من معارضة روسيا ودون الحصول على تفويض بذلك من مجلس الأمن حيث إن الحصول على تفويض بالتدخل العسكرى كان أمراً متعذراً بفعل التلويح المتكرر بـ «الفتوة» الروسية . وهكذا ولأول مرة فى تاريخه (١١١) بدأ حلف الأطلنطى فى توجيه ضربات جوية وصاروخية متواصلة ضد القوات الصربية فى كوسوفو وضد وحدات البنية الأساسية فى جمهورية صربيا ذاتها ، والتى استمرت ٧٩ يوماً (من ٢٤ مارس إلى ١٠ يونيو) لإجبار حكومة يوغوسلافيا على توقيع اتفاق مع حلف الأطلنطى فى (١٠ يونيو ١٩٩٩) بقبول أسس تسوية «رامبويه» . وقد أثار هذا التدخل العسكرى السافر جدلاً واسع النطاق حول مشروعيته .

من المسلم به فى القانون الدولى المعاصر أن الالتزام باحترام وحماية حقوق الإنسان قد أصبح من قبيل الالتزامات الآمرة التى تسرى فى مواجهة الدول كافة . معنى ذلك أن

حماية حقوق الإنسان لم تعد من صميم الاختصاص الداخلي للدولة ولكنها أصبحت شأنا دوليا عاما. ومن المسلم به أيضا أن الانتهاكات الواسعة والمتظمة لحقوق الإنسان التي ارتكبتها القوات اليوغوسلافية في إقليم كوسوفو وتلك التي ارتكبتها «جيش تحرير كوسوفو» قد بلغت درجة من البشاعة والإجرام في حق الإنسانية لا تسمح بأن يأخذ المجتمع الدولي موقف المتفرج منها وكان عليه أن يتدخل لوضع نهاية لها.

ومن ناحية أخرى، فإنه من المسلم به أيضا أن الوضع في كوسوفو يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة وفي القارة الأوروبية عموما، وهو ما يستوجب تدخل المجتمع الدولي لصون السلم أو إعادته إلى نصابه عملا بنظام الأمن الجماعي كما وضعه الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

فلم يكن الأمر يتعلق إذن بتوصيف الوضع في إقليم كوسوفو وضرورة التدخل لوضع نهاية له. ولكن الخلاف دار حول الجهة التي يحق لها التدخل قانونا، ومشروعية أسلوب تدخلها لتحقيق الهدف المزدوج المنشود، ألا وهو حماية حقوق الإنسان من جانب، وصون السلم والأمن الدوليين من الجانب الآخر.

فهل تدخل حلف الأطلنطي عسكريا ضد جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية كان تدخلا مشروعا قانونا؟

الرافضون لمشروعية التدخل

يرفض غالبية الفقه الدولي مشروعية التدخل العسكري لحلف الأطلنطي لتسوية أزمة كوسوفو لأنه يتعارض صراحة مع القاعدة الآمرة التي تنص عليها المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة والتي تمنع بشكل قطعي استخدام القوة في العلاقات بين الدول باستثناء حالة الدفاع الشرعي (المادة ٥١)، أو تطبيقا لنظام «الأمن الجماعي» وهو منوط فقط بمجلس الأمن (الفصل السابع من الميثاق). ولم تكن دول حلف الأطلنطي في وضع الدفاع الشرعي عن النفس، كما أن مجلس الأمن لم يفرضها بتطبيق آلية الأمن الجماعي نيابة عنه ومن ثم فإن تدخلها عسكريا في أزمة كوسوفو هو عمل غير مشروع قانونا^(١١٢)، وسوف تتضح معالم هذا الموقف بشكل أكثر دقة وتفصيلا في سياق مناقشة الحجج التي استند إليها التيار الفقهي الذي أيد مشروعية تدخل حلف الأطلنطي عسكريا ضد دولة يوغوسلافيا.

المؤيدون لمشروعية التدخل

استند التيار الفقهي الذي يؤيد مشروعية التدخل العسكري لحلف الأطلسي في أزمة كوسوفو إلى عدة حجج يمكن إيجازها فيما يلي :

١- مشروعية الهدف : ففي خطابه إلى الأمة، في (٢٤ مارس ١٩٩٩)، برر الرئيس الأمريكي «بيل كلينتون» بدء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا على أساس «الضرورة الأخلاقية» (moral imperative) لأنها تهدف أساساً إلى حماية آلاف الأبرياء في كوسوفو من التعرض لمزيد من التنكيل والإبادة على يد القوات الصربية^(١١٣)، وهو نفس المنطق الذي استند إليه أمين عام حلف الأطلسي (خافيير سولانا) لتبرير تهديد الحلف باستخدام القوة ضد يوغوسلافيا كما ذكرنا .

لقد اكتفى هذا التصريح بإبراز الهدف من التدخل دون أن يوضح الأساس القانوني لمشروعته . ونرى أن التأكيد على نبل الهدف لا يكفي في ذاته لإضفاء مشروعية قانونية على استخدام القوة العسكرية كوسيلة لتحقيقه ؛ لأنه وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، لا يكون استخدام القوة مشروعاً إلا في حالة الدفاع الشرعي عن النفس أو تطبيقاً لآلية «الأمن الجماعي» . وتدخل حلف الأطلسي ضد يوغوسلافيا لا يندرج تحت أي من هذين الاستثناءين .

٢ - إن ميثاق الأمم المتحدة يحظر الاستخدام الانفرادي (unilateral) للقوة في العلاقات بين الدول لتحقيق مصالحها الذاتية ، أي «في غير المصلحة المشتركة» (الديباجة) . أما تدخل حلف الأطلسي في أزمة كوسوفو للاعتبارات الإنسانية هو تدخل مشروع لأنه «تدخل جماعي» (collective) من جانب منظمة مسؤولة عن تحقيق المصلحة المشتركة لأعضائها .

ونرى أن هذه حجة مغلوطة ؛ لأن المقصود «بالتدخل الجماعي» هو ، كما أكدنا مراراً ، تدخل مجلس الأمن المتوط به مسئولية تطبيق آلية «الأمن الجماعي» سواء مباشرة أو بتفويض منه (المادة ٤٨ من الميثاق) ، وبصفة ثانوية ومشروطة تدخل المنظمات الإقليمية في مفهوم الفصل الثامن من الميثاق . أما حلف الأطلسي فهو رابطة دفاعية تحكمها المادة (٥١) الخاصة بحالة الدفاع الشرعي عن النفس . وحتى إذا افترضنا جدلاً أن حلف الأطلسي هو منظمة إقليمية في مفهوم الفصل الثامن من الميثاق ، فإنه لا يحق له «القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن من المجلس» (المادة ٥٣) .

٣ - استند البعض إلى قيام حالة «الضرورة القصوى» (absolue necessite) كأساس لمشروعية التدخل العسكري لحلف الأطلنطي في أزمة إقليم كوسوفو. فإن سكان الإقليم كانوا يواجهون كارثة إنسانية محققة (extreme detresse) وحالة لا يمكن مواجهتها إلا باستخدام القوة العسكرية بعد أن فشلت جميع الجهود الدبلوماسية لاحتوائها ووضع نهاية لها^(١١٤).

هذه حجة مرفوضة. فقد رأينا أن حالة الضرورة لم تعد تصلح سنداً لمشروعية استخدام القوة في العلاقات بين الدول في ظل وجود قاعدة أمرة تمنع بشكل قطعي التهديد باستخدام القوة، أو استعمالها ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لاية دولة^(١١٥).

٤ - لقد أكد مجلس الأمن، في القرارات التي أصدرها قبل بدء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا (القرارات: ١١٦٠، ١١٩٩، ١٢٠٣)، تأييده للخطوات التي اتخذتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، وحلف الأطلنطي لتسوية أزمة كوسوفو وبذلك يكون المجلس قد أقر ضمناً (implicit authorization) مشروعية استخدام حلف الأطلنطي للقوة ضد يوغوسلافيا.

هذه حجة واهية بدورها؛ لأن تأييد المجلس للخطوات الدبلوماسية لتسوية أزمة كوسوفو سلمياً لا يعنى الإقرار بمشروعية استخدام القوة كأداة للتسوية. كذلك لا يمكن القول بأن المجلس قد فوض مجموعة من الدول بتطبيق آلية «الأمن الجماعي» نيابة عنه؛ لأن التفويض يجب أن يكون صريحاً ومحددأ وليس ضمناً. وكان واضحاً من البداية أن المجلس لن يتمكن من إصدار مثل هذا التفويض بسبب تهديد روسيا باستخدام «الفيتو» ضد أى مشروع قرار يجيز استخدام القوة ضد يوغوسلافيا.

٥ - حجة الموافقة اللاحقة (ex post facto acquiescence) : أثناء العمليات العسكرية ضد يوغوسلافيا، أصدر مجلس الأمن، في (١٤ مايو ١٩٩٩)، القرار رقم (١٢٣٩) الذى حث جميع الدول ومنظمات الإغاثة الإنسانية على أن تسهم بموارد لتقديم المساعدة الإنسانية إلى اللاجئين والمشردين من ألبان كوسوفو، وأكد حقهم فى العودة بسلامة وكرامة إلى ديارهم. ولم يتضمن القرار أية إشارة إلى التدخل العسكرى لحلف الأطلنطي. أكثر من ذلك فإن القرار يؤكد (الفقرة ٥) على أن «الحالة الإنسانية سنستمر فى التدهور فى غياب حل سياسى للأزمة يكون متسقاً مع المبادئ التى

اعتمدها وزراء خارجية الاتحاد الروسى، وألمانيا، وإيطاليا، وفرنسا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان (أى مجموعة السبعة الكبار بالإضافة إلى روسيا) فى (٦ مايو ١٩٩٩) (S/1999/ 6/5).

وحيث إن العمليات العسكرية لحلف الأطلسى قد أسهمت فى توصيل زعماء هذه الدول إلى اتفاق حول مبادئ تسوية الأزمة، فإن قبول مجلس الأمن لهذه التسوية يعنى أنه أضفى صفة المشروعية على تلك العمليات العسكرية. ويدعم هذا التفسير أن المجلس كان قد رفض، فى (٢٦ مارس ١٩٩٩)، مشروع قرار روسى يندد باستخدام حلف الأطلسى للقوة، ويدعو إلى وقف عملياته العسكرية ضد يوغوسلافيا^(١١٦).

وقد تكرر هذا الموقف فى القرار رقم (١٢٤٤) الذى صدر بعد وقف العمليات العسكرية فى ١٠ يونيو ١٩٩٩ بأغلبية ١٤ صوتاً وامتناع الصين عن التصويت^(١١٧). فقد طالب القرار بأن تنهى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية العنف والقمع فى كوسوفو، وأن تبدأ عمليات انسحاب جميع قواتها من الإقليم وذلك وفقاً لجدول زمنى سريع يتم بالتزامن معه نشر وجود أمنى ووجود مدنى دوليين فى كوسوفو تحت رعاية الأمم المتحدة (فقرة ٣، ٥). وفى هذا الصدد تجدر ملاحظة أن الأمين العام للمنظمة يتولى تشكيل الوجود المدنى، بينما يأذن مجلس الأمن الدولى للدول الأعضاء وللمنظمات الدولية ذات الصلة بإقامة الوجود الأمنى والذى «ستشارك فيه منظمة حلف شمال الأطلسى مشاركة ضمنية تحت قيادة موحدة (الفقرة ٧ من القرار والفقرة ٤ من المرفق رقم ٢ الملحق بالقرار).

وقد حدد القرار المهام الموكولة إلى قوات الأمن الدولية على الوجه التالى (الفقرة ٩):

(أ) الحيلولة دون تجديد الأعمال العدائية والحفاظ على وقف إطلاق النار عند اللزوم، وكفالة انسحاب القوات العسكرية وقوات الشرطة والقوات شبه العسكرية التابعة لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وجمهورية صربيا من كوسوفو، ومنع عودتها إليها.

(ب) تجريد جيش تحرير كوسوفو وغيره من الجماعات الألبانية الكوسوفية المسلحة من السلاح.

(ج) تهيئة بيئة آمنة لعودة اللاجئين والمشردين إلى ديارهم بأمان، ويمكن فى إطارها للوجود المدنى الدولى أن يعمل.

(د) كفالة الأمن والنظام العام ريثما يتمكن الوجود المدني الدولي من تولى مسئولية هذه المهمة.

(هـ) الإشراف على إزالة الألغام.

(و) أداء واجبات مراقبة الحدود حسب اللزوم . . .

أما مهام الوجود المدني الدولي فتتلخص فى توفير إدارة مؤقتة لإقليم كوسوفو (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) يمكن فى ظلها لشعب كوسوفو أن يحظى باستقلال ذاتى كبير القدر فى إطار جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية) (فقرة ١٠، ١١) (١١٨).

واضح أن القرار (١٢٤٤) قد أعطى لقوات حلف الأطنطى صلاحيات كثيرة وسلطات كبيرة فى السيطرة على قوات الأمن الدولية ، وطالب فقط بأن يقوم الأمين العام للأمم المتحدة بتعيين أحد ممثليه للاضطلاع بمهمة التنسيق بين الوجود المدني (الذى يخضع للإشراف المباشر للأمم المتحدة) وعمل قوات الأمن الدولية (فقرة ٦). وبناء على ذلك، يرى البعض أن قبول مجلس الأمن، بمقتضى القرار (١٢٤٤) للتواجد الأمنى فى كوسوفو بعد أن أتم حلف الأطنطى ضرباته الجوية والصاروخية ضد يوغوسلافيا يكسب هذه الضربات مشروعية لاحقة .

ونرى أن حجة «الموافقة الضمنية» وحجة «الموافقة اللاحقة» لا تقوم على منطق قانونى سليم . فإن عدم تنديد مجلس الأمن باستخدام القوة من جانب حلف الأطنطى ليس مؤشراً على القبول الضمنى أو القبول اللاحق لمشروعية هذا الشكل من التدخل . كل ما فى الأمر أن مجلس الأمن، بوصفه جهازاً سياسياً منوطاً به المحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، يتعامل مع الأزمات الدولية مدفوعاً بالاعتبارات العملية (a pragmatic approach) أى يأخذ فى الاعتبار الوضع القائم على أرض الواقع حتى إذا كان هذا الواقع قد جاء نتيجة لأعمال غير مشروعة فى الأصل (١١٩).

وننتقل الآن إلى موضوع يرتبط بالتدخل للاعتبارات الإنسانية كما يرتبط بموضوع أعم وأشمل بشأن العلاقة بين طبيعة النظم السياسية والسلم والأمن الدوليين، ألا وهو موضوع التدخل العسكرى لنصرة الديمقراطية .



المبحث الثالث

التدخل العسكرى لنصرة الديمقراطية

لقد أشرنا من قبل إلى أن الاهتمام بحقوق الإنسان يرجع إلى زمن بعيد، وأن حماية حقوق الإنسان لم تكن هدفاً فى ذاته فحسب ولكنها كانت أيضاً ركيزة رئيسية لحفظ السلم والأمن على مستوى المجتمعات الوطنية وعلى المستوى الدولى .

إن الترابط بين احترام وحماية حقوق الإنسان وحفظ السلم والأمن الدوليين ينطوى بالضرورة على تقييم النظم السياسية بالقياس إلى احترامها لحقوق الإنسان . وقد انعكس هذا الترابط على صياغة المواثيق القانونية ذات الصلة بحقوق الإنسان منذ القرن الثامن عشر . فإن إعلان استقلال أمريكا عن بريطانيا فى عام (١٧٧٦)، وكذلك «صكوك الحقوق» (Bills of Rights) التى صدرت خلال الفترة من (١٧٧٦) إلى (١٧٨٠) استندت إلى التقاليد الديمقراطية للنظام السياسى البريطانى . وهذا ما يفسر تأكيد هذه الوثائق على «حق الشعوب فى تقرير مصيرها» وقد ذهبت أيديولوجية الثورة الفرنسية إلى أبعد من ذلك . فإن «إعلان حقوق الإنسان والمواطن (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) الذى صدر فى عام (١٧٨٩) قد أكد على أن حقوق الإنسان يجب أن تنحصر فى كل مكان على التسلط والاستبداد (despotisme) كشرط أساسى لإقرار السلام فى العالم . فمن منظور زعماء الثورة الفرنسية، فإن السلام فى العالم يكون نتيجة لاحترام مبادئ الحرية والمساواة والإخاء على مستوى جميع الأوطان .

وعلى الصعيد الفكرى، أكد الفيلسوف الألمانى إيمانويل كانت على أنه ينبغى العمل على تهيئة بيئة سياسية ملائمة لإقرار «سلام دائم» (perpetual peace) بين الدول وذلك بإقامة نظام «الحكم الجمهورى» الذى كان يعنى فى مفهومه ذلك النظام القائم على التمثيل النيابى والفصل بين السلطات . فإن اشتراط موافقة الشعب - الإرادة العامة - على إعلان الحرب أو عدم إعلانها سوف يؤدى إلى الامتناع عن شن الحروب ؛ لأن الشعوب تميل عادة إلى السلم لأنها هى التى تعاني من ويلات الحروب^(١٢٠) .

وسرعان ما تحولت الرؤية الأيديولوجية للثورة الفرنسية إلى سياسة تدخلية مباشرة فى شئون الدول الأخرى، وإقامة حكومات ليبرالية ثورية فيها بالقوة، بحجة مناصرة الشعوب التى ترزح تحت نير الطغيان على الحصول على حريتها (لم تكن هذه السياسة التدخلية منزهة عن الرغبة فى التوسع) . وبطبيعة الحال فإن التدخل بحجة مساعدة

الشعوب على الحصول على حريتها من طغيان نظمها السياسية أدى إلى تدخل مضاد ضد «الحركات الثورية». وحيث إن هذه الحركات تروج سلوك «العنف الثوري»، فإن القضاء عليها، وتوطيد أركان الحكم الملكى المطلق التقليدى هو شرط أساسى لاستقرار النظام الدولى والوقاية من نشوب الحروب.

وهكذا فإن فكرة أن استقرار النظام الدولى يركز على تجانس (homogeneity) نظم الحكم قد أدت فى الواقع إلى الاقتتال وليس إلى السلم وذلك طوال النصف الأول من القرن التاسع عشر. فقد دار الصراع بين محور المد الثورى الليبرالى الذى انبثق عن الثورة الفرنسية (حروب نابليون) من جانب، ومحور نظام الحكم الملكى المطلق التقليدى (ancien regime) والمتمثل فى سياسة «الحلف المقدس» (The Holy Alliance) من الجانب الآخر. وقد استند كلا المحورين على نفس الافتراض، ألا وهو أن تجانس نظم الحكم هو أساس استتباب السلم فى المجتمع الدولى.

ولكن من الملاحظ أنه منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى نشوب «الحرب الكبرى» (The Great War) أو الحرب العالمية الأولى فى (١٩١٤)، وبالرغم من انتشار الأيديولوجية الليبرالية الداعية إلى احترام حقوق الإنسان، فإنه قد تم التخلّى عن فكرة الربط بين تجانس نظم الحكم والسلم الدولى. فقد أصبح السلم الدولى يرتبط أساساً بمفهوم «توازن القوى» الذى يقوم على عناصر قوة الدولة، وليس على طبيعة نظام الحكم فيها (سياسة «الوفاق الأوروبى» - The Concert of Europe).

ومن ناحية أخرى، أثبتت التجربة التاريخية أن قانون «توازن القوى» لا يكفى بمفرده لحفظ السلم الدولى بدليل نشوب حرب البلقان الأولى وحرب البلقان الثانية اللتين مهدتا الطريق لنشوب الحرب العالمية الأولى. وقد اتخذت تلك الحرب، فى تصور البعض، طابعاً أيديولوجياً واضحاً بمعنى أنها كانت حرباً بين جبهة الديمقراطية^(١٢١) أو «دول الوفاق» (فرنسا، بريطانيا العظمى، الولايات المتحدة الأمريكية) من جانب، وجبهة الديكتاتورية - أو «الدول المركزية» (ألمانيا، النمسا والمجر، والإمبراطورية العثمانية) من الجانب الآخر. وحيث إن الدول الديمقراطية اتهمت الدول الديكتاتورية بأنها مسئولة عن إشعال نيران الحرب العالمية الأولى، فقد ادعى كثيرون، وعلى رأسهم الرئيس الأمريكى «وودرو ويلسون» بأن النظم الديمقراطية هى وحدها الكفيلة بحفظ السلم والأمن الدوليين؛ لأنها تستند إلى إرادة الشعوب التى تفرض رقابة صارمة على سلوك حكوماتها، وتجبرها على اتباع سياسات رشيدة أساسها حفظ السلم والتعاون الدولى

وبذلك تنقذ البشرية من مغبة الإنقياد وراء النزعة العدوانية التي تتميز بها «النظم التسلطية»^(١٢٢). ومن هذا المنطلق، أعلن الرئيس ويلسون أمام الكونغرس، في (٨ يناير ١٩١٨)، مشروعه لإنهاء الحرب. وقد تضمن هذا المشروع الأسس العامة التي يجب أن تقوم عليها العلاقات الدولية بعد الحرب - وهي الأسس التي اشتهرت في التاريخ باسم «النقاط الأربعة عشرة» (Fourteen Points) ومن بين هذه النقاط، تمتع الشعوب بحقوق تقرير مصيرها كنتيجة منطقية لمبدأ الحرية الديمقراطية. وتكريساً لنفس الرؤية، طالب الرئيس ويلسون بأن تكون الديمقراطية هي أساس عضوية عصبة الأمم. وبالرغم من أنه لم يكن خافياً على أحد أن تأكيد المبادئ الديمقراطية كان مجرد قناع تستتر وراءه مصالح الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها^(١٢٣)، فإن ما يهمنا في هذا المقام هو أن زعماء الدول الغربية أرادوا إقناع الرأي العام العالمي بأن الديمقراطية، في مفهومها الليبرالي الغربي، هي أساس استتباب السلم والأمن في العالم.

ومن الجانب الآخر، فإن زعيم الثورة البلشفية في روسيا - لينين - أكد هو أيضاً أن تجانس نظم الحكم هو شرط أساسي لإقرار السلم في العالم. وكان يقصد بذلك العمل على انهيار النظام الرأسمالي ومن ثم سقوط نظم الحكم البورجوازية الرجعية، وانتشار «ثورة البروليتاريا». فلن يستتب السلم في العالم إلا إذا تحولت الشعوب إلى النظام الاشتراكي الذي يعكس مؤسسياً ديمقراطية حقيقية تقوم على إزالة الفوارق بين الطبقات بدلا من الديمقراطية الليبرالية الزائفة التي تكرر وتدعم التناقضات الطبقية.

وهكذا نجد مفهومين متناقضين لتجانس نظم الحكم كأساس لاستتباب السلم في العالم: يدعو أحدهما إلى انتشار النظام الديمقراطي الليبرالي، والآخر يدعو إلى إسقاط ذلك النظام والعمل على انتشار النظام الثوري الاشتراكي أو الشيوعي. وقد أدى هذا التعارض إلى تدخلات عديدة في شئون الدول الأخرى، خاصة في حقبة «الحرب الباردة». ومن الأمثلة لذلك: تدخل الاتحاد السوفيتي في بولندا وفي المجر عام (١٩٥٦)، وتدخله في تشيكوسلوفاكيا في عام (١٩٦٨)، وتدخلات الولايات المتحدة العديدة في منطقة أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي. وتم تقنين هذه التدخلات في مبدأين سياسيين عامين هما: «مبدأ بريجنيف» الذي يؤكد «الشرعية الاشتراكية» ويقابله «مبدأ ريجان» الذي يؤكد «شرعية الديمقراطية الليبرالية».

ومن المعلوم أنه في الثلاثينيات من القرن العشرين، ظهرت أيديولوجية «الاشتراكية - القومية» (national socialism) والتي ناهضت الأيديولوجية الليبرالية الغربية

والأيديولوجية الثورية الاشتراكية على السواء . وقد أخذت هذه الأيديولوجية الجديدة طابعاً تسلطياً وعسكرياً واضحاً : النازية فى ألمانيا ، والفاشية فى إيطاليا وأسبانيا والبرتغال بالإضافة إلى عسكرة الحياة السياسية فى اليابان . وكانت هذه النظم هى أكثر النظم السياسية إهداراً لحقوق الإنسان وتسخير البشر لبناء قوة الدولة الاقتصادية والعسكرية كما تشهد على ذلك ممارساتها قبل وخلال الحرب العالمية الثانية . ولا شك أن الفظائع التى ارتكبتها هذه النظم الشمولية فى حق الإنسان بلغت درجة من الجسامة والانتظام والشيوع أدت إلى إحياء الاهتمام بحماية حقوق الإنسان وضمان المحافظة على آدميته كشرط أساسى للوقاية من الحروب . ولا شك فى أن اضطراب الأوضاع فى أوروبا وفى الشرق الأقصى فى تلك الفترة أفنec الكثيرين بأن استخدام القوة فى العلاقات الدولية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بنوعية نظم الحكم فإن إهدار الحريات العامة وحقوق الإنسان فى « دول المحور » الشمولية كان عنصراً من سياسة عامة تهدف إلى الهيمنة على الشعوب الأخرى وإرغامها على الخضوع لنظم حكم تسلطية تمجد استخدام القوة فى جميع المجالات . ولذلك فقد اعتبرت هذه النظم غير مشروعة من المنظور الليبرالى الغربى ومن المنظور الاشتراكى السوفيتى على السواء .

وتشير وثائق «الحلفاء» إلى أن الحرب العالمية الثانية لم تكن فقط لمواجهة عدوان «دول المحور» ، ولكنها كانت تهدف أيضاً إلى القضاء على النظم السياسية غير المشروعة فى تلك الدول ، واحتواء امتدادها إلى دول رئيسية أخرى فى العالم . وفى سياق حرب الدعاية التى صاحبت الحرب العالمية الثانية ، أصدر الرئيس الأمريكى «فرانكلين روزفلت» ورئيس الوزراء البريطانى «نستون تشرشل» ، فى (١٤ أغسطس ١٩٤١) ، «ميثاق الأطلنطى» الذى تضمن تأكيداً لحق الشعوب فى تقرير مصيرها والذى يشمل فى شقه الداخلى «حق كل شعب فى اختيار نظام الحكم الذى يرغب فيه» . فهل يعنى ذلك أنه إذا رغب شعب فى العيش فى ظل حكم غير ديمقراطى فإن على الجميع احترام هذه الرغبة؟ بطبيعة الحال لا يمكن توقع أن يقبل روزفلت أو تشرشل هذا الاستنتاج . فمن غير المنطقى الاعتراف بحق الشعوب المطلق فى اختيار نظمها السياسية بصرف النظر عن طبيعتها - أى حتى لو كانت نظماً ديمقراطية - وفى نفس الوقت محاربة النظم الديكتاتورية فى «دول المحور» والعمل على إسقاطها بدعوى عدم مشروعيتها ولجؤها إلى الحرب بهدف التوسع وفرض هيمنتها على العالم . ولذلك أكد «ميثاق الأطلنطى» على أن تمتع الشعوب بحريتها إنما يكون بعد «تدمير طغيان النازية تدميراً تاماً» . وتكرر نفس الموقف فى «إعلان الأمم المتحدة» الصادر فى

أول يناير (١٩٤٢). فقد جاء فيه أن انتصار «معسكر الحلفاء» على «دول المحور» انتصاراً تاماً «هو شرط أساسى لحماية الحرية والاستقلال وتحقيق العدالة للإنسان فى بلده وفى البلدان الأخرى. وجاء فى مقررات مؤتمر يالطا (٤ - ١١ فبراير ١٩٤٥) أن هدف الحلفاء هو القضاء على العسكرية الألمانية وأيديولوجية النازية لضمان عدم عودة ألمانيا إلى تهديد السلم فى العالم. وبالنسبة للدول التى تم تحريرها من احتلال ألمانيا النازية، ذكرت مقررات يالطا أن الهدف هو إقامة حكومات انتقالية تمثل التيارات الديمقراطية فى البلاد. وقد تعهد الحلفاء بتسهيل إجراء انتخابات عامة لإقامة حكومات ديمقراطية تستند إلى إرادة الشعوب. وفى مؤتمر سان فرانسيسكو (٢٥ إبريل - ٢٦ يونيو ١٩٤٥) والذى أقر ميثاق الأمم المتحدة، صرح الجنرال (Smuts)، رئيس جمهورية جنوب أفريقيا، وبالرغم من أنه يمثل حكومة عنصرية تنتهك حقوق الإنسان من أصل غير الأوروبى، بأن الحرب العالمية الثانية كانت حرب أيديولوجيات، وأن الحلفاء قاتلوا من «أجل احترام الإنسان وحرياته الأساسية التى تعتبر أساس التقدم والسلام»^(١٢٤) وأخيراً نصت مقررات مؤتمر بوتسدام (١٧ يوليو - ٢ أغسطس ١٩٤٥) على أن احتلال ألمانيا يهدف إلى إعادة بناء الحياة السياسية فى البلاد على أساس ديمقراطى.

إن هذه القرارات والتصريحات تعبر عن موقف سياسى واضح ألا وهو أن الديمقراطية هى أساس الاستقرار والسلام فى العالم، وأن النظم غير الديمقراطية هى نظم غير مشروعة وعدوانية ومن ثم يتعين احتواؤها والقضاء عليها. ولكن هذا الموقف يوضع للمجتمع الدولى أمام مأزق حقيقى نظراً لعدم الاتفاق على مفهوم موحد للديمقراطية. فالدول الغربية تدعوا إلى «الديمقراطية الليبرالية» التى تركز على إجراء انتخابات حرة تسفر عن إقامة حكومات تعبر عن إرادة الشعوب، أى تقوم على أساس الرضا. ومن الجانب الآخر، فإن الدول الاشتراكية تروج لمفهوم «الديمقراطية الاشتراكية» التى تقوم على فكرة إزالة الفوارق بين الطبقات وتدعوا إلى الثورة ضد الديمقراطية الليبرالية المزيفة. هذا التباين حول مفهوم الديمقراطية قد يؤدى - وأدى بالفعل - إلى اتباع سياسة التدخل فى شئون الدول الأخرى بحجة العمل على دعم النظام الديمقراطى الليبرالى ونشره، أو العمل على دعم ونشر نظام الديمقراطية الاشتراكية الثورية.

صحيح أن جميع الشعوب تنبذ الاستبداد فى جميع صوره. وصحيح أيضاً أن الممارسات الوحشية للنظم الفاشية والنازية فى الأقاليم التى احتلتها خلال الحرب العالمية الثانية، وفى أوطانها ذاتها، قد أثارت رغبة شديدة فى حماية حقوق الإنسان والوقاية من

شن الحروب . ومن هذا المنظور ، لا يشك أحد في أن احترام حقوق الإنسان هو ركيزة أساسية لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولكن مقاومة التسلط لا تعنى بالضرورة تماثل أو تطابق نظم الحكم وفق النمط الليبرالى الغربى ، أو وفق غط الاشتراكية السوفيتية كركيزة للسلم العالمى . فإن مثل هذه الدعوات لن تجد تقبلا من جميع الشعوب . فمن المنطقى أن ترفض الدول الغربية الرأسمالية فكرة الربط بين النظام الاشتراكى والسلم العالمى . والعكس صحيح : فإن الدول الاشتراكية ترفض فكرة الربط بين غط الديمقراطية الغربية والسلم الدولى . أما شعوب آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية فهى تدرك تمامًا أهمية حقوق الإنسان وضرورة حمايتها على الصعيد الدولى . ولكن التجربة المريرة التى خاضتها تلك الشعوب فى ظل المد الاستعمارى الغربى ، وبحكم وضعها كدول صغرى ضعيفة ، دفعتها إلى تبنى مبدءاً قانونياً وسياسياً يؤكد مفهوم الاستقلال والمساواة بين الشعوب . ولذلك رفضت فكرة أن انتشار «النظام الليبرالى» على النمط الغربى يمثل ركيزة للسلم العالمى ؛ لأن هذه الفكرة نبعت من الفلسفة السياسية التوسعية الغربية التى أدت إلى انتشار ظاهرة الاستعمار الغربى بحجة القيام برسالة مقدسة وهى العمل على نشر المدنية والحضارة وكأن تراث الشعوب الأخرى لا يرقى إلى مرتبة الحضارة . كما رفضت هذه الشعوب أيضاً ، واستناداً إلى نفس المنطق ، فكرة أن انتشار النظام الاشتراكى على النمط السوفيتى هو ركيزة الاستقرار والسلم فى العالم . فكان الدعوة التى تبنتها شعوب آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية تستند إلى ضرورة تحقيق المساواة بين الشعوب على أساس تنوع حضاراتها ونظمها السياسية .

صحيح أن الدول مسئولة دولياً عن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ولكن ذلك يكون بالنظر إلى اختلاف الشعوب من حيث نظمها القانونية والسياسية التى تعكس حضارات مختلفة ، أو تعكس اختلافات فيما بينها من حيث مستوى نموها الاقتصادى والاجتماعى . هذه الاختلافات الكثيرة والعميقة بين شعوب «العالم الثالث» تضحض فكرة أن تماثل النظم السياسية ، سواء وفق النموذج الديمقراطى الغربى أو وفق النموذج الاشتراكى الماركسى ، هو شرط أساسى لاستقرار والسلم فى العالم .

وبناء على ذلك ، فإنه بدلا من الدعوة إلى انتشار الديمقراطية الليبرالية أو الديمقراطية الاشتراكية ينبغى التأكيد على حق كل شعب فى تقرير مصيره والذى يتضمن حريته فى اختيار نظام الحكم الذى يتلاءم مع أوضاعه الخاصة . وهذا ما أكدته جميع الوثائق الدولية

ذات الصلة،^(١٢٥) وعدم جواز تدخل الدول الأخرى فيما يعتبر من صميم السلطان الداخلى لدولة ما(المادة ٢، فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة).

على ضوء المناقشة السابقة، يكون من الممكن تحديد موقفنا من الخلاف الفقهي والسياسى حول مشروعية أو عدم مشروعية التدخل العسكرى الخارجى فى شئون الدول الأخرى بحجة دعم الديمقراطية أو إعادتها. ولعل التدخل العسكرى الدولى فى هايتى بحجة إعادة النظام الديمقراطى إليها يقدم نموذجاً واضحاً لهذا الخلاف.

نموذج التدخل العسكرى الدولى فى هايتى

تحتل دولة هايتى ثلث مساحة جزيرة «أسبانيولا» فى البحر الكاريبى، أما باقى الجزيرة فتكون منها جمهورية الدومينيكان، وتبعد الجزيرة عن شواطئ ولاية فلوريدا الأمريكية بمسافة ٨٠ ميلاً بحرياً فقط. وهايتى هى أحد البلدان الأشد فقراً فى العالم، ولم تعرف تقليداً ديمقراطياً، أو حتى استقراراً أساسياً، منذ استقلالها عن فرنسا فى (١٨٠٤). وبعد سقوط ديكتاتورية أسرة «دوفالبيه» فى (٧ فبراير ١٩٨٦)^(١٢٦) نتيجة لاضطرابات داخلية دموية بسبب القهر الاقتصادى والاجتماعى الذى تعرض له شعب هايتى قرابة قرنين من الزمن، كان هناك أمل فى إقامة نظام حكم ديمقراطى فى البلاد يعمل على التنمية وتحقيق قدرًا معقولاً من العدالة الاجتماعية، ولكن الصراع على الحكم بين قوى سياسية متنافسة أدى إلى عدم الاستقرار السياسى (تعاقب على الحكم فى الفترة من (١٩٨٦) إلى (١٩٩٠) خمس حكومات)، وتعرض شعب هايتى لمزيد من القهر وعمليات الإبادة الجماعية للخصوم السياسيين إلى أن جرت، فى (١٦ ديسمبر ١٩٩٠)، وتحت إشراف الأمم المتحدة، انتخابات ديمقراطية أسفرت عن انتخاب القس «Jean Bertrand Aristide» رئيساً للجمهورية بأغلبية ٤٨, ٦٧٪ من عدد الناخبين. وتولى أرستيد سلطانه فى (٦ فبراير ١٩٩١)، وقد تم الترحيب بذلك النظام باعتباره انتصاراً للديمقراطية وهى إحدى القيم الأساسية «للنظام الدولى الجديد» ولكن فى (٣٠ سبتمبر ١٩٩١) وقع انقلاب عسكرى بقيادة الجنرال «Raoul Cedras»، واضطر الرئيس المنتخب إلى العيش فى المنفى.

ولا تنفرد هايتى بهذا النمط من الأحداث السياسية الفوضوية فإن التاريخ يسجل نماذج عديدة لانقلابات عسكرية ضد نظم حكم ديمقراطية، لا سيما فى أمريكا اللاتينية كما فى آسيا وأفريقيا، دون تداخلات عسكرية خارجية بحجة إعادة الديمقراطية (Restoration)

(of Democracy) على العكس من ذلك ، فقد حدثت تداخلات عسكرية لمساندة نظم دكتاتورية التزمت سياستها الداخلية و الخارجية بتحقيق مصالح دول إقليمية أو عالمية قوية . ولكن فى بيئة نهاية «الحرب الباردة» و التطلع إلى إقامة «نظام دولى جديد» يقوم فى أحد أركانه على تبني الديمقراطية الليبرالية الغربية ، أصبح الوضع فى هايتى يقدم نموذجاً للتدخل العسكرى الخارجى - إذا لزم الأمر - لإعادة الديمقراطية عملاً بهذا التوجه الجديد فى العلاقات الدولية . فماذا كانت مراحل ذلك التدخل وسند مشروعيته؟

فى (٣ أكتوبر ١٩٩١) ، أصدرت منظمة الدول الأمريكية قراراً ينص على عدم الاعتراف بالحكومة العسكرية فى هايتى ، ويدعو الدول الأعضاء إلى قطع العلاقات الدبلوماسية معها ، ووقف المعاملات التجارية و المالية والاقتصادية مع هايتى ، باستثناء المعونات الإنسانية الصرف . وفى ٨ أكتوبر ، قررت المنظمة تجريد أرصدة هايتى ، ومقاطعتها تجارياً بالكامل (embargo) وإرسال «بعثة مدنية» إلى البلاد للمساعدة فى إعادة المؤسسات الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان^(١٢٧) .

وفى (١١ أكتوبر ١٩٩١) ، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بتوافق الآراء^(١٢٨) يندد بالانقلاب العسكرى ، ويرفض الاعتراف بشرعية نظام الحكم الجديد فى هايتى . ولكن هذا القرار هو مجرد توصية لا تتجاوز مستوى الدعم الأدى للحكومة أريستيد الشرعية . وفى (٢٤ نوفمبر ١٩٩٢) ، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أزمة هايتى ، بالتعاون مع منظمة الدول الأمريكية^(١٢٩) . و تنفيذاً لهذا القرار ، عين الأمين العام ، فى (١١ ديسمبر ١٩٩٢) ، دانتي كابتوتو (وزير خارجية الأرجنتين الأسبق ورئيس سابق للجمعية العامة للأمم المتحدة) مبعوثاً خاصاً له فى هايتى . وقد شجع المبعوث على إجراء مفاوضات من أجل التوصل إلى حل سياسى يتضمن عودة الرئيس الشرعى إلى البلاد وتحقيق الديمقراطية من جديد .

ومن جانبه ، اتخذ مجلس الأمن عدة قرارات فى شأن أزمة هايتى لعل أهمها القرار رقم (٨٤١) بتاريخ (١٦ يونيو ١٩٩٣) والذى تضمن فرض جزاءات عسكرية على هايتى ، والقرار رقم (٨٦٧) بتاريخ (٢٢ ديسمبر ١٩٩٣) والذى نص على تشكيل بعثة خاصة (UN Mission in Haiti) ترسل فوراً إلى هايتى من أجل تحديث القوات المسلحة وإنشاء قوة شرطة جديدة . وفى قراره رقم (٩١٧) بتاريخ (٦ مايو ١٩٩٤) ، فرض مجلس الأمن جزاءات إضافية على هايتى لعدم تعاونها مع الأمم المتحدة ، وعدم التزام الحكومة العسكرية باتفاق كان قد تم التوصل إليه فى (٣ يوليو ١٩٩٣) (Governors Island)

(Agreement) بجهود وساطة دولية والذي وضع أسس وإجراءات تسوية أزمة الحكم فى هايتى^(١٣٠) ويتضح من هذه القرارات أن مجلس الأمن، باستناده إلى الفصل السابع من الميثاق، قد اعتبر أن الوضع فى هايتى يمثل تهديداً للسلم الدولى يقتضى تطبيق آلية «الأمن الجماعى» فى شقها غير العسكرى .

وقد تبلور التعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية فى شكل إرسال «بعثة دولية مشتركة» إلى هايتى فى فبراير (١٩٩٣) لإجراء مفاوضات مع الأطراف المعنية - السلطة العسكرية وبرلمان هايتى - بشأن مختلف التدابير ذات الصلة بعودة الرئيس الشرعى المنتخب إلى البلاد . ولكن الحكومة رفضت التعاون مع البعثة الدولية بحجة أن نشاطها فيه مساس بسيادة واستقلال هايتى ووضع البلاد تحت «وصاية دولية»^(١٣١) .

وإزاء فشل جهود الوساطة الدولية وفشل العقوبات التى فرضتها الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية على هايتى فى التوصل إلى تسوية أزمة الحكم فى البلاد بعودة الرئيس المنتخب وممارسة اختصاصاته الدستورية، أقدم مجلس الأمن على تطبيق الشق العسكرى لآلية «الأمن الجماعى» وإصدار القرار رقم (٩٤٠)، بتاريخ (٣١ يوليو ١٩٩٤)، والذي أشار صراحة إلى «أن الحالة فى هايتى ما زالت تشكل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة» . وبناء عليه، أذن المجلس للدول الأعضاء بتشكيل قوة دولية، إلى جانب بعثة الأمم المتحدة فى هايتى، واستخدام كافة الوسائل «من أجل تيسير رحيل العسكرىين عن هايتى»، وعودة الرئيس المنتخب إلى البلاد . وقد حدد القرار خطة التدخل على مرحلتين^(١٣٢) .

فى المرحلة الأولى : تتولى قوة دولية، تتكون أساساً من قوات أمريكية وتحت قيادة أمريكية، إقصاء العسكرىين عن السلطة، والعمل على خلق «بيئة آمنة» تسمح بعودة الرئيس الشرعى إلى البلاد . ولا يعنى فى هذا المقام مناقشة الأسباب الحقيقية لاهتمام الولايات المتحدة بالتدخل المباشر فى شئون هايتى . فهى أسباب ترتبط بعوامل داخلية أمريكية وعوامل دولية متشابكة . ويكفى ملاحظة التشابه بين التدخل الأمريكى فى هايتى فى هذه المرحلة والتدخل الأمريكى فى الصومال وفقاً لصيغة (I) UNOSOM، التى سبقت الإشارة إليها .

وفى المرحلة الثانية : يتم تشكيل قوة دولية متعددة الجنسيات تتبع مباشرة الأمم المتحدة وتحت قيادتها . وتكون القوة مسؤولة عن إعادة الفاعلية إلى أجهزة الدولة السياسية والإدارية لضمان عودة الرئيس الشرعى إلى البلاد .

وقد تم إنزال القوات الأمريكية في هايتي في (١٩ سبتمبر ١٩٩٤) ونجحت في إقصاء العسكريين عن السلطة. وبفضل المساعي الحميدة التي بذلها الرئيس الأمريكى الأسبق، جيمى كارتر، عاد الرئيس أريستيد إلى البلاد في (١٥ أكتوبر ١٩٩٤). وفي نفس اليوم، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٩٤٨) برفع العقوبات التي كان قد فرضها على هايتي من قبل. وبحلول شهر يناير (١٩٩٥)، كانت قد تحققت بيئة آمنة ومستقرة سمحت بنشر بعثة الأمم المتحدة في كافة أرجاء البلاد. وبناء عليه، أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٩٧٥) بتاريخ (٣٠ يناير ١٩٩٥)، والذي نص على نقل المسؤولية من القوة المتعددة الجنسيات إلى بعثة الأمم المتحدة بحلول (٣١ مارس ١٩٩٥). وقد تم تحديد ولاية البعثة حتى (٦ فبراير ١٩٩٦)، أى مع نهاية التفويض الأصلي الذي كان قد حصل عليه الرئيس أريستيد لحكم البلاد (٦ فبراير ١٩٩١) وإجراء انتخابات رئاسية جديدة لنقل السلطة سلمياً إلى رئيس آخر منتخب ديمقراطياً (١٣٣).

إن التدخل العسكرى الأولى في هايتي من أجل إعادة الديمقراطية فيها يشير نقاطاً هامة تتعلق بالأساس القانونى للتدخل كما تتعلق بآلية ذلك التدخل.

إن أول قضية تثار في هذا الصدد تتعلق بنوعية العلاقة بين منظمة الدول الأمريكية وهيئة الأمم المتحدة. فقد تم التدخل في هايتي بناء على قرارات صدرت من المنظميتين. ولذلك تثار التساؤل حول أولوية أى من المنظميتين في التدخل: هل تعقد الأولوية للمنظمة الإقليمية وفي حال فشلها تتدخل الأمم المتحدة؟ إن هذه القضية تخرج عن نطاق بحثنا وتدخل في نطاق دراسة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات بين المنظمات الدولية (١٣٤) ويمكن القول إجمالاً أنه: من الطبيعي أن تهتم المنظمات الإقليمية بشئون الأمن الإقليمى في نطاقها الجغرافى ولذلك فقد درجت الأمم المتحدة على إفساح المجال أمام المنظمات الإقليمية للقيام بمبادرات لمعالجة قضايا حفظ السلم والأمن في الإقليم. ولكن هذا التقليد لا يعنى أن تدخل الأمم المتحدة في هذه القضايا يأتى لاحقاً بعد ثبوت فشل المنظمة الإقليمية المعنية في حفظ السلم والأمن الإقليمى. فإن المنظمة العالمية تتمتع باختصاص أصيل في حفظ السلم والأمن بين الدول، أو إعادتهما إلى نصابهما، في كافة أرجاء العالم. ومن ثم فإنه يحق لها التدخل في الأزمات الدولية ابتداءً دون انتظار تدخل المنظمة الإقليمية فيها. فإن ممارسة الاختصاص بين المنظمات الإقليمية والمنظمة العالمية تتم بالتوازي وليس بأسلوب التعاقب. أكثر من ذلك فإن اختصاص المنظمة العالمية هو اختصاص رئيسى أصيل كما ذكرنا بينما اختصاص المنظمات الإقليمية في مجال تطبيق آلية «الأمن الجماعى»

هو اختصاص فرعى و مشتق و يخضع فى ممارسته لرقابة المنظمة العالمية وفقاً للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة . وعلى أى حال ، فإن ما يهمنا فى هذا المقام هو الإجابة عن السؤال التالى : هل الوضع فى هايتى كان يهدد بالفعل السلم و الأمن الدوليين و من ثم كان يستدعى تطبيق آلية «الأمن الجماعى» طبقاً للفصل السابع من الميثاق ؟

لقد أكد مجلس الأمن ، فى قراراته المتعاقبة ، على أن الوضع فى هايتى يهدد السلم والأمن فى المنطقة . وقد نص القرار (٩٤٠) الذى رخص للدول باستخدام القوة ضد الحكومة العسكرية فى هايتى على أن سلوك هذه الحكومة قد خلق وضعاً (situation) «يهدد السلم والأمن فى المنطقة» (بالإضافة إلى تدهور الأوضاع الإنسانية فى البلاد) . فماذا كان يعنى مجلس الأمن بهذه العبارة ؟

هل يمكن القول بأن المجلس قدبنى وجهة النظر الأمريكية المعلنة التى ادعت أن زيادة معدلات تدفق اللاجئين من هايتى إلى الدول المجاورة ، لاسيما إلى الولايات المتحدة ، كانت تمثل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة ؟ لقد استندت هذه الرؤية الأمريكية ، فى نظرنا ، إلى افتراض لا يقوم على أساس من الواقع . فإن زيادة معدلات تدفق اللاجئين من هايتى لم يكن بسبب نظام الحكم العسكرى التعسفى فى البلاد واعتبارهم لاجئين سياسيين (refugies politiques) ؛ لأن شعب هايتى اعتاد العيش فى ظل نظم استبدادية منذ حصوله على الاستقلال فى أوائل القرن التاسع عشر . ولكن نزوح أعداد كبيرة من السكان إلى دول الجوار كان أساساً بسبب تدهور الأوضاع المعيشية فى البلاد (refugies économiques) وقد ساهمت العقوبات الاقتصادية الدولية (الحظر التجارى ، ووقف المساعدات وتجميد الأرصدة) لاسيما من جانب الولايات المتحدة ، فى تفاقم ذلك التدهور . ومن غير الجائز أن تساهم الدول فى خلق مشكلة اللاجئين ثم تتذرع بحجة تفاقم المشكلة للتدخل عسكرياً فى البلاد بدعوى وضع نهاية لها . وعلى أية حال ، فإن زيادة عدد اللاجئين من هايتى^(١٣٥) ، وإن كان أمراً غير مرغوب فيه من دول اللجوء لم يبلغ درجة من الخطورة بحيث يمكن اعتباره مصدراً لتهديد السلم و الأمن الإقليمى . ومن الملاحظ أن مجلس الأمن تناول قضية اللاجئين من منظور إنسانى بحث ، وليس باعتبارها سبباً لتهديد السلم والأمن فى المنطقة . ومن ثم يمكن القول بأن تدخل مجلس الأمن - أو تدخل منظمة الدول الأمريكية - وإن تم رسمياً تحت مظلة «الأمن الجماعى» ، فإنه لم يكن فى حقيقة الأمر تطبيقاً لهذه الآلية . فإن الهدف من التدخل هو «إعادة الديمقراطية» إلى البلاد . وهنا تتور إشكالية مشروعية ذلك التدخل . فهل يجوز قانوناً التدخل العسكرى لإعادة الديمقراطية ، أسوة بالتدخل للاعتبارات الإنسانية ؟

لقد سبق أن ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة، وإن دعا إلى احترام و حماية حقوق الإنسان و إقرار مبادئ العدالة والمساواة، لم يتضمن نصاً يدعو إلى ضرورة إقامة نظام حكم ديموقراطى ليبرالى على أساس تعددى . فإن نظم الحكم هى من صميم الشئون الداخلية للدول . وقد حدد الميثاق شروط الاستخدام المشروع للقوة العسكرية فيكون ذلك إما على أساس آلية «الأمن الجماعى» بواسطة المنظمات الدولية فى حالة «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً فى أعمال العدوان (المادة ٣٩)، أو على أساس قيام حالة الدفاع الشرعى عن النفس بالنسبة للدول (المادة ٥١). صحيح أن ميثاق منظمة الدول الأمريكية، كما تم تعديله فى عام (١٩٨٥)، ينص على أن «الديمقراطية النيابية» (representative democracy) هى أساس تحقيق الاستقرار و السلام والتنمية فى المنطقة . ولكن هذا النص لا يبرر مشروعية التدخل العسكرى لإقامة نظام حكم ديموقراطى نيابى . فإن النص المشار إليه لم يلف النص القاطع الوارد فى «ميثاق بوجوتا»، وهو دستور المنظمة الأصلى، والذي يؤكد على أنه : «لا يحق لأية دولة، أو لمجموعة من الدول، التدخل، بشكل مباشر أو غير مباشر، لأى سبب كان، فى الشئون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى»، هذا المبدأ لا يحظر التدخل العسكرى فحسب، ولكنه يحظر أيضاً جميع صور التدخل، أو التهديد بالتدخل ضد شخصية الدولة - أى ضد سيادتها - أو ضد مكوناتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ونجد نصوصاً مماثلة فى عدة قرارات صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وإذا استبعدنا حجة أن تدفق اللاجئين من هايتى كان من شأنه تهديد السلم والأمن فى دول الجوار، فإنه لا يمكن تفسير تدخل مجلس الأمن إلا على أساس عدم شرعية نظام الحكم فى هايتى بوصفه تسلطياً وبهذه الصفة فإنه يهدد السلم والأمن فى المنطقة^(١٣٦) ونرى أن هذا التفسير محل نظر؛ لأنه لا يستند، من الناحية الموضوعية، إلى صحيح القانون . صحيح أن مجلس الأمن يملك سلطة أن يقرر ما «إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به» (المادة ٣٩) . ولكن ينبغى أن تستند ممارسة ذلك الاختصاص إلى أساس على أرض الواقع، وليس إلى مجرد افتراض أو تكهن (speculation) ولذلك فإن ادعاء المجلس بأن الحالة فى هايتى «تشكل تهديداً للسلم والأمن فى المنطقة» هو قول مرسل لا يعتد به . فقد كان يتعين على المجلس أن يثبت أن الحالة فى هايتى كانت تهدد بالفعل السلم والأمن الإقليمى . وحيث إنه لم يفعل، فإن قراره بالتدخل العسكرى فى هايتى يكون مشوباً «بعبث» تجاوز السلطة (ultra vires abus de pouvoir)^(١٣٧) ومع ذلك، وكما

لاحظنا عند دراسة التدخل للاعتبارات الإنسانية، فإن المجلس يتمتع بسلطة تقديرية مطلقة في أن يقرر ما إذا كان موقفاً معيناً يهدد السلم والأمن الدوليين من عدمه وهو في ذلك «سيد قراره» ولا يخضع لأية رقابة قانونية موضوعية من أية جهة يكون من اختصاصها الفصل في شرعية الأعمال القانونية ومنها قرارات مجلس الأمن، ونعني بذلك محكمة العدل الدولية^(١٣٨). من هذا المنظور، وحتى مع التسليم بأن الربط بين النظام التسلسلي في هايتي و تهديد السلم والأمن الإقليمي كان من قبيل «التبرير الشكلي»، فإن قرار مجلس الأمن بالتدخل العسكري في هايتي هو قرار مشروع قانوناً؛ لأنه صدر وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة (٣٩) من الميثاق. ولكن ليس معنى ذلك أننا نقبل فكرة أن كل نظام ديمقراطي ليبرالي هو بطبيعته نظام سلمي، وأن كل نظام غير ديمقراطي هو بطبيعته نظام عدواني، فإن التاريخ يسجل حالات عديدة لتدخلات عسكرية من جانب الديمقراطيات الغربية في شئون الدول الأخرى بالرغم من أن نظم الحكم فيها كانت تتمتع بقبول شعبي عام، وإن لم تكن حكومات ديمقراطية على النمط الليبرالي الغربي. ومن الأمثلة لذلك: تدخل بريطانيا والولايات المتحدة في إيران في عام (١٩٥٣) ضد حكم مصدق، وتدخل بريطانيا وفرنسا في مصر عام (١٩٥٦) ضد جمال عبدالناصر، وتدخل الولايات المتحدة في شيلي ضد حكم الاندي، وتدخلها في كوبا في (١٩٦٢) ضد حكم فيدل كاسترو، وتدخلها في إيران ابتداء من (١٩٧٩) ضد حكومة الجمهورية الإسلامية... إلخ. وفي المقابل، تدخلت الديمقراطيات الغربية - أساساً الولايات المتحدة - لدعم نظم استبدادية بزعم أنها قادرة على حفظ السلم والاستقرار في المنطقة بينما السبب الحقيقي لمساندة هذه النظم أنها كانت تسير في ركاب سياسة الدول المتدخلة. والأمثلة لذلك لا تحصى، خاصة في أمريكا اللاتينية، وفي أفريقيا وفي آسيا، وفي الشرق الأوسط. وهكذا اتسمت التدخلات العسكرية في شئون الدول الأخرى «بالانتقائية» التي تؤدي إلى نتائج سياسية خطيرة وغير مقبولة ألا وهي تخويل الدول القوية حق التدخل العسكري في شئون الدول الأخرى والعمل على تغيير نظم الحكم فيها، بزعم أنها غير ديمقراطية، أو مساندة نظم استبدادية، لاعتبارات تتعلق بالمصالح المتغيرة في المكان وفي الزمان للدول المتدخلة.

وثمة حجة أخرى يستند إليها المؤيدون لمشروعية التدخل العسكري في هايتي وهي مستمدة من مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها. فقد ذهب فريق من الفقهاء - من أبرزهم رايزمان وفرانك^(١٣٩) إلى أن حق الشعوب في تقرير مصيرها، والذي يتضمن

حقها فى اختيار نظم الحكم التى تريدها، هو مبدأ أساسى يرتكز عليه النظام الدولى برمته فى القرن العشرين . وينبغى تفسير نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة، والذى يحظر التهديد باستخدام القوة واستخدامها فى العلاقات الدولية، على ضوء ذلك المبدأ . وحيث إن نظم الحكم الاستبدادية تفتصب حق الشعوب فى تقرير مصيرها الداخلى (كما حدث فى هايتى)، فإن التدخل العسكرى الخارجى بهدف تمكين الشعوب من التخلص من نظم تسلطية مفروضة عليها بالقوة يكون مشروعاً قانوناً .

لا شك أن هناك اتفاق عام حول ضرورة أن يتمتع نظام الحكم فى دولة معينة بقبول شعبى، وأن النظم الاستبدادية هى نظم مستهجنة . ولكن ذلك لا يعنى مشروعية التدخل العسكرى الخارجى لإسقاط حكم استبدادى واستبداله بحكم ديمقراطى . فإن هذا التدخل ينتهك سيادة الدولة المستهدفة واستقلالها السياسى ومن ثم فهو يتعارض تماماً مع القاعدة الآمرة الواردة فى المادة (٢ فقرة ٤) فى الميثاق والتى يتعين الالتزام بها بشكل مطلق، باستثناء حالة الدفاع الشرعى أو تطبيق آلية «الأمن الجماعى»^(١٤٠) . بالإضافة إلى ذلك فإن التجربة التاريخية تثبت أن التدخل العسكرى الخارجى بهدف نشر قيم الديمقراطية فى الدول الأخرى لم يسفر عن تحسن فى التمتع بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية أو فى تحقيق الأمن والاستقرار فى الدول المستهدفة . على العكس فقد أدى التدخل العسكرى إلى تفاقم الأوضاع الأمنية فى تلك الدول وتزايد انتهاكات حقوق الإنسان فيها، كما أنه سبب رئيسى لتصعيد عمليات الإرهاب داخل الدولة وعبر الحدود الدولية (حالة العراق الآن خير شاهد على ذلك) وأخيراً فإن عدم وجود معايير موضوعية تحوز القبول لوصف نظام معين بأنه ديمقراطى أو تسلطى أدى إلى نتائج سياسية خطيرة وغير مقبولة تتمثل فى تخويل الدول القوية حق التدخل فى شئون الدول الأخرى بهدف إقصاء نظم حكم تتبع سياسات غير مرغوب فيها واستبدالها بنظم حكم موالية تماماً للدول المتدخلة . وفى الأمثلة الواضحة لذلك التدخل الأمريكى البريطانى فى أفغانستان وفى العراق بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) .

وثمة حجة أخرى يستند إليها المؤيدون لمشروعية التدخل العسكرى فى هايتى وهى تقوم على فكرة ضرورة المحافظة على هيبة ومصداقية الأمم المتحدة . فقد أشرفت الأمم المتحدة على الانتخابات العامة فى البلاد التى أسفرت عن انتخاب اريستيد رئيساً شرعياً للدولة ومن ثم كان يتعين على الأمم المتحدة التدخل العسكرى فى هايتى ضد الانقلاب العسكرى الذى اغتصب السلطة الشرعية فى البلاد . ولكن هذه الحجة لا تصلح ، فى نظرنا، سنداً

لمشروعية التدخل العسكرى فى هايتى . فإن الإشراف على الانتخابات العامة أصبح يدخل الآن ضمن اختصاصات الأمم المتحدة فى إطار نشاطها الميدانى لحفظ السلم والأمن الدوليين ، وهو نشاط ليست له طبيعة قسرية فكأن مسؤولية الأمم المتحدة تجاه هايتى هى مسؤولية أدبية تقتصر على التنديد بالانقلاب العسكرى ضد الحكومة الشرعية فى البلاد وربما العمل أيضاً على عزل النظام العسكرى دبلوماسياً ومحاصرته اقتصادياً لإقناعه بضرورة التخلي عن السلطة التى اغتصبها .

وأخيراً ، فإن السند الوحيد ، الذى لا خلاف حوله ، لمشروعية تدخل الأمم المتحدة فى هايتى هو أن تدخلها كان بناء على طلب من السلطة الشرعية التى يمثلها الرئيس أريستيد .
(intervention by invitation)

خلاصة القول : إن التدخل العسكرى لنشر النظام الديمقراطى فى البلاد الأخرى هو عمل غير مشروع قانوناً خارج نطاق التدخل للاعتبارات الإنسانية على النحو الذى سبق شرحه . وتنصرف صفة عدم المشروعية إلى تدخل المنظمات الدولية ، ناهيك عن تدخل الدول منفردة أو مجتمعها . وتبدو أهمية هذا الاستنتاج وأبعاده بالنظر إلى واقع نظم الحكم فى العالم حيث إنه من بين قرابة ١٩٠ دولة مستقلة فى عالم اليوم ، فإن ثلثى عدد نظم الحكم فيها على الأقل لا يمكن وصفها بأنها نظم ديمقراطية حقاً .

من التحليلات السابقة نخرج بالاستنتاج العام التالى : إن العلاقة بين احترام وحماية حقوق الإنسان من جانب ، وحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما من الجانب الآخر ، تخضع لعدة اعتبارات متداخلة يمكن إيجازها فيما يلى :-

- إن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع قد يتسبب فى نشوب صراعات دولية أو على الأقل ، قد يتسبب فى توترات دولية حادة تهدد السلم والأمن فى العالم .

- إن حماية حقوق الإنسان سوف تتمتع بمصداقية أكبر إذا أخذنا فى الاعتبار ضرورة مواجهة قضية أعم وأشمل ألا وهى ظاهرة البناء الهيكلى غير العادل للمجتمع الدولى والذى يسمح بهيمنة القوى على الضعيف . ولذلك ينبغى الاهتمام بتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية شاملة لجميع الشعوب تأخذ بعين الاعتبار الخصائص القوية لكل منها .

- إن حماية حقوق الإنسان يجب أن تحترم مبدأ المساواة فى السيادة بين الدول وعدم التدخل فى صميم شئونها الداخلية طالما أن أوضاعها الداخلية لا تهدد السلم والأمن الدوليين (المادة ٢ فقرة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة) .

إن التفاعل بين حماية حقوق الإنسان والسلم الدولي على النسق السابق تم تكريسه فى ميثاق الأمم المتحدة وهو أول وثيقة دولية تؤكد صراحة ضرورة توفير حماية دولية لحقوق الإنسان ليس على أساس نمائل أو نمجانس النظم السياسية والذى قد يؤدى إلى تدخلات تعسفية فى شئون الدول الأخرى، ولكن على أساس احترام مبدأ المساواة بين الدول وتعدد نظمها السياسية تبعاً للاختلافات النوعية بين المجتمعات البشرية . فالحماية الدولية لحقوق الإنسان يجب أن تقوم على مفهوم «التعاون» بين الدول وليس على سياسة التدخل فى شئونها الداخلية بحجة حملها على إتباع الديمقراطية سواء وفق النمط الليبرالى الغربى أو وفق الأنماط الاشتراكية المختلفة .

فإن الفلسفة الرئيسية لميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحماية الدولية لحقوق الإنسان تقوم على الأركان التالية :

- ١ - تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية .
- ٢ - وضع قيود قانونية، وخلق آلية فعالة لمنع نشوب الحروب بين الدول وردع العدوان، منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها، وآلية «الأمن الجماعى» .
- ٣ - العمل على التغيير السلمى للعلاقات بين الدول (peaceful change) وذلك بتشجيع التعاون فيما بينها من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الشاملة للبلدان النامية أو المتخلفة، وتحسين الأحوال المعيشية فيها، وتمكين الشعوب من تقرير مصيرها بحرية تامة، وحماية حقوق الإنسان فى كافة مظاهرها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

إن هذا الركن الأخير هو من أهم الأركان التى تقوم عليها فلسفة ميثاق الأمم المتحدة، ويعتبر الركيزة الأساسية لاستتباب السلم والأمن فى العالم .

ويظهر الترابط الوثيق بين هذه الأركان الثلاثة فى المادة الأولى من الميثاق الخاصة بأهداف المنظمة، وفى المادة الثانية التى تقرر مبادئ السلوك التى يجب أن تسير عليها الدول الأعضاء . وقد تم التنظيم التفصيلى لهذا الترابط فى الفصول من السادس إلى الثالث عشر من الميثاق .



هوامش الفصل السابع

(١) راجع في ذلك :

LILLICH (R.B.), ed., Humanitarian Intervention and the United Nations, 1973; MURPHY (Sean D.) Humanitarian Intervention, 1996; LEPARD (Brian D.) Rethinking Humanitarian Intervention: A Fresh Legal Approach Based on Fundamental Ethical Principles in International Law and World Religions, Pennsylvania State University Press, 2002; KEOHANE (Robert) Humanitarian Intervention: Principles Institutions and Change, Cambridge University Press, 2002.

(٢) راجع بصفة عامة :

DUNN (F.S.) The Protection of Nationals: A Study in the Application of International Law, London, 1932; RONZITTI (Natalino), Rescuing Nationals Abroad through Military coercion and Intervention on Grounds of Humanity, the Hague, Nijthoff, 1985; WHEELER (Nicholas), Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society, Oxford, O.U.P., 2000.

(3) AREND & BECK, International Law and the use of force, op.cit., p. 95.

(4) Loc.cit.

(٥) لم يتطلب الأمر تدخل القوات البريطانية بالفعل في إيران. فقد نجحت المخابرات الأمريكية والبريطانية بالتعاون مع الشاه في إقصاء حكومة مصدق عن سدة الحكم.

(٦) نفس المرجع، ص ٩٥-٩٦.

(٧) راجع في تطورات قضية الكونجو ومواقف الدول منها :

FARAJALLAH (S.B.), Le Groupe AFro-Asiatique dans le cadre des Nations Unies, Geneve, Librairie. Droz, 1963, pp. 285-339.

(8) AREND & BECK, op.cit., p. 97.

(٩) خطاب المندوب الأمريكي إلى مجلس الأمن بتاريخ ٢٩ إبريل ١٩٦٥، نقلًا عن نفس المرجع، ص ٩٧-٩٨.

(١٠) تأسست هذه المنظمة في عام ١٩٨١ وتضم سبع دول هي :

Antigua, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts/ Nevis, St Lucia and St. Vincent.

(١١) لقد اعتبر البعض أن شخص الحاكم العام، في ظل نظام «الكومنولث البريطاني» كان يمثل في ذلك الوقت السلطة الشرعية في البلاد في غياب أية سلطة شرعية أخرى :

MOORE (J.N.), "Grenada and the International Double Standard", A.J.I.L. Vol. 78, No:1, January 1984, pp. 159-161.

(١٢) راجع ملخص أحداث التدخل في جرينادا في المرجع السابق، ص ١٤٥-١٥٢.

(١٣) الدول التسع التي عارضت القرار هي الولايات المتحدة والدول الست التي شاركت في عملية الغزو بالإضافة إلى السلفادور وإسرائيل. أما الدول التي امتنعت عن التصويت فقد ضمت دولاً غربية سبق لها أن جاهرّت بمعارضتها للغزو الأمريكي (المملكة المتحدة، ألمانيا الغربية، كندا، واليابان)، راجع:

U.N. Doc. A/ 38/ PV. 43. at 45-50.

(١٤) ألقت القوات الأمريكية القبض على الجنرال نورييجا ورحلته إلى الولايات المتحدة لمحاكمته هناك بتهمة تهريب المخدرات.

(١٥) راجع تصريح الرئيس الأمريكي جورج بوش، وتصريح وزير خارجيته جيمس بيكر نقلاً عن: AREND & BECK, op.cit., p. 102.

بالإضافة إلى حجة حماية مواطنيها المقيمين في بنما، استندت الولايات المتحدة إلى الحجج التالية: ضمان الالتزام بمعاهدة قناة بنما لعام (١٩٧٧)، ومكافحة تجارة المخدرات، واستعادة الديمقراطية.

(١٦) لا يدخل في نطاق بحثنا في هذا المقام التدخل العسكري في شئون ليبيريا الداخلية من جانب الأمم المتحدة ومن جانب المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (Economic Community of West African States - ECOWAS) بهدف تأمين توصيل المساعدات الإنسانية إلى السكان، ونهضة الظروف التي يمكن أن تجرى في ظلها المصالحة الوطنية بين الفرقاء السياسيين. راجع في ذلك: أحمد فاضل يعقوب، «دور منظمة الإيكواس في حل أزمة ليبيريا»، السياسة الدولية، العدد (١١٨)، أكتوبر (١٩٩٤)، ص ١٥٢-١٥٧؛ صلاح سالم، الحرب الأهلية في ليبيريا وإمكانات التسوية السياسية، نفس المرجع، العدد (١٢٥)، يوليو (١٩٩٦)، ص ١٧١، ١٧٣؛ باهر شوقي، قوة الطوارئ الأفريقية بين الأمن والتدخل، نفس المرجع، العدد (١٢٩) يوليو (١٩٩٧)، ص ١٧٣-١٧٩؛ نورا عبد القادر حسن، «ليبيريا... أزمة جديدة لدول أفريقيا»، نفس المرجع، العدد (١٥٤)، أكتوبر (٢٠٠٣)، ص ٢١٠-٢١٧.

(١٧) لا يعني في هذا المقام تدخل قوات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإيكواس) في سيراليون لحفظ السلم والأمن في البلاد والعمل على استقرار نظام الحكم فيها. راجع في ذلك: طارق عادل الشيخ، «سيراليون ضحية المصالح المتضاربة»، السياسة الدولية، العدد (١٣٦)، إبريل (١٩٩٩)، ص ١٩٣-١٩٨؛ محمد عباس ناجي، «سيراليون والاستقرار المفقود»، نفس المرجع، العدد (١٤١)، يوليو (٢٠٠٠)، ص ١٧٨-١٨١.

(١٨) راجع في خلفية التدخل الفرنسي وتدخل قوات المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في كوت ديفوار:

طارق عادل الشيخ، «انقلاب كوت ديفوار، شرخ جديد في غرب أفريقيا»، السياسة الدولية، العدد (١٤٠)، إبريل (٢٠٠٠)، ص ١٢٨-١٣٠.

(19) BROWNLIE, International Law and the Use of Force by States, op.cit., pp. 289-301.

(20) BOWETT (D.), "The Use of Force for the Protection of Nationals Abroad", in CASSESE (A.), ed., The Current Legal Regulation of the Use of Force, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 40-41.

(٢١) راجع في هذا المنطق:

REISMAN (W.Michael), "Coercion and Self -Determination: Construing Charter Article 2 (4)", A.J.I.L., Vol. 78, No:3, July 1984, pp. 642-645.

(22) BOWETT (D.), Self-Defense in International law, op.cit., pp. 91-94.

(23) WALDOCK (Sir Humphrey), "The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law", R.C.A.D.I., Vol. 81, 1952 (II), pp. 451, 467; IDEM, "General Course on Public International law", Ibid., 1962 (II), pp. 240-241; FITZMAURICE (Sir Gerald), " the General Principles of International law", op.cit., pp. 172-173.

(24) VERDROSS, op.cit., p. 14; WEHBERG, op.cit., p. 71.

(25) ARECHAGA, op.cit., p. 490.

(26) FAWCETT, op.cit., p. 404.

(27) ARECHAGA, op.cit. 490.

(٢٨) راجع في ذلك :

VASAK (Karel), redacteur general, Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978; FRANCK (Thomas M.), Human Rights in Third World Perspective, 3 Vols., Oceana Publications, London, Rome, New York, 1982; MERON (Theodor), ed., Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues, 2 Vols., O.U.P., New York, 1984.

(٢٩) يمكن القول بصفة عامة بأنه في المجتمعات الرأسمالية الليبرالية، أن الفرد ينظر إلى السلطة العامة بأنها تعوق ممارسة حرياته الفردية ولذلك ترسخت عدة مفاهيم ومقولات في الأدب السائد في تلك المجتمعات منها مقولة «أن من يملك السلطة يميل دائماً إلى إساءة استخدامها، وأن السلطة تقيد السلطة» (مبدأ الفصل بين السلطات الذي دعا إليه «مونتسكيو»)، وأن «السلطة مفسدة» و«السلطة المطلقة مفسدة مطلقة»... إلخ. وبناء على هذا التصور العام، فإن المجتمعات الليبرالية تتمسك بالتعددية الفكرية والأيدولوجية، والتعددية الحزبية، وبالانتخابات العامة وتداول السلطة وذلك لخلق بيئة مواتية لاحترام حقوق الإنسان. وتتميز دساتير الدول في تلك المجتمعات بوضع قواعد دقيقة في تفصيل مضمون حقوق الإنسان، وإنشاء آليات فعالة، قضائية وغير قضائية، لرقابة وكفالة احترام تلك الحقوق. وقد انعكس هذا التصور العام لحقوق الإنسان على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام (١٩٥٠) التي تؤكد على الحقوق المدنية والسياسية الفردية للإنسان الأوروبي.

أما المجتمعات الاشتراكية ذات المنشأ الماركسي فقد اتبعت حتى عهد قريب، نمطاً من التنظيم السياسي يقوم على فكرة هيمنة السلطة السياسية العامة. أي هيمنة سلطة الحزب الواحد وسلطة الدولة. فلم نعترف بمبدأ الفصل بين السلطات، أو بمبدأ التعددية الأيدولوجية ومن ثم لا محل فيها للمعارضة السياسية. فإن الفرد يكون في خدمة المجتمع والذي يتجسد مؤسسياً في أجهزة الحزب الواحد والدولة. ولذلك فإن هذه المجتمعات تؤكد أولوية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد على حقوقه السياسية والمدنية. ولكن هذا الموقف تغير تماماً منذ منتصف الثمانينات (سياسة جورباتشوف الإصلاحية في الاتحاد السوفيتي) وانتهى بتحول المجتمعات الاشتراكية في أوروبا الوسطى والشرقية إلى نمط الديمقراطية الليبرالية. وقد انعكس هذا التحول على أعمال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي انعقد في فيينا في الفترة من (١٤-٢١ يونيو ١٩٩٣).

أما مجتمعات دول «العالم الثالث» (أو الدول النامية) في آسيا وفي أفريقيا فهي تؤكد أولوية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد تحت مسمى «حقوق التضامن» والتي تشمل «الحق في السلام»، «والحق في التنمية»، «والحق في بيئة نظيفة»... إلخ. ويستند هذا الموقف إلى فكرة أن التخلف الاقتصادي والاجتماعي يعوق تمتع الفرد بالحقوق السياسية والمدنية. ولذلك فإنه ينبغي أولاً العمل على تحقيق حد أدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفرد (مثل الحق في التعليم وفي الصحة وفي السكن المناسب، وفي العمل، وتحقيق قدر معقول من العدالة التوزيعية) قبل التفكير في منحه الحقوق السياسية والمدنية. ولا يخفى ما ينطوي عليه هذا المنطق من زيف لأنه يهدف، في واقع الأمر، إلى حرمان الإنسان الأفريقي، ولأجل غير محدد، من ممارسة حقوقه السياسية والمدنية. يضاف إلى ذلك أن «الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب» لعام (١٩٨١). يتفرد عن غيره من المواثيق الدولية الأخرى ذات الصلة بالنص على أن من واجبات الإنسان الأفريقي المحافظة على «قيم المجتمع الأفريقي». ويمثل هذا الالتزام فجوة كبرى لتبرير انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية. فقد يعتبر الفرد متمرداً، أو خارجاً على القانون، بحجة أن آراءه وتصرفاته تتعارض مع «قيم المجتمع الأفريقي» خاصة وأن الميثاق المذكور لم يفصح عن ماهية هذه القيم المطلوب حمايتها.

(٣٠) بالنسبة للدول العربية تم، في عام (١٩٨٢)، إعداد مشروع ميثاق عربي لحقوق الإنسان بواسطة اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان التابعة لجامعة الدول العربية. وقد أحيل هذا المشروع إلى الدول الأعضاء في الجامعة لإبداء الرأي بشأنه. وبحث مجلس الجامعة هذا المشروع خلال عامي (١٩٨٤ و ١٩٨٥) ولكنه لم يتخذ، على حد علمي قراراً نهائياً بشأنه حتى اليوم. ولكن جدير بالذكر أن مؤتمراً للخبراء العرب انعقد في مدينة سيراكوز (إيطاليا) في عام (١٩٨٦) في إطار اجتماع للمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية، ووافق على مشروع ميثاق حقوق الإنسان والشعب في الوطن العربي. ولكن هذا الميثاق لا يتمتع بطبيعة الحال بصفة الإلزام القانوني. كذلك وافقت مجموعة من المفكرين المسلمين، خلال اجتماع لهم في مقر اليونسكو في باريس في سبتمبر (١٩٨١)، على «الإعلان الإسلامي لحقوق الإنسان»، وهو أيضاً لا يتمتع بصفة الإلزام القانوني.

(٣١) بالرغم من زعم الحكومة الأمريكية بريادتها ونصرتها لحقوق الإنسان، فقد ارتكبت، ولا زالت ترتكب، انتهاكات جسيمة لها خاصة عندما يتعلق الأمر بمعاملة المواطنين السود أو الملونين، أو معاملة المثبتين من العرب والمسلمين، لا سيما بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) الإرهابية. ولا شك أن سجل تطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يشهد على جدية الدول الأوروبية في تطبيقها على نحو لا تشهد له مثيلاً في أي منطقة أخرى في العالم. ومع ذلك فإن المجتمعات الأوروبية تشهد أيضاً انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان خاصة فيما يتعلق بمعاملة العمالة الوافدة غير الأوروبية مثل وضع قيود صارمة جداً على الهجرة إلى الدول الأوروبية، وشروط قاسية لإقامة غير الأوروبيين، كما تفرض عليهم غط الحياة الأوروبية العلمانية متجاهلة خصوصياتهم الدينية والثقافية ونفاليدهم الاجتماعية. إضافة إلى ذلك فإن تفكك جمهورية يوغلافيا الاتحادية أسفر عن انتهاكات خطيرة للغاية وواسعة النطاق اتسمت بوحشية متناهية بلغت درجة «التطهير العرقي والديني» كما حدث في البوسنة والهرسك وفي كوسوفو.

وفي دول أمريكا الوسطى والجنوبية، وبالرغم من التشابه بين الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان من حيث مضمون الحقوق ومن حيث آليات حمايتها، فإن الفارق شاسع بين الوضعين في مجال الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان. فإن دول أمريكا اللاتينية لا زالت متخلفة في مجال احترام حقوق الإنسان بسبب نفسي ظاهرة الانقلابات العسكرية وانتشار النظم التسلطية. فاستناداً إلى قاعدة قانونية عامة تخول الحكومات حق تنفيذ ممارسة حقوق الإنسان السياسية والمدنية في ظروف استثنائية تهدد أمن الدولة، مارست حكومات دول أمريكا اللاتينية ضروباً متعددة من أساليب القهر والقمع ضد كل من يتهم بالمساس بالنظام العام وبأمن الدولة، فكل معارضة لنظام الحكم القائم تعتبر، في نظر ذلك النظام، أنها ماسة بأمن الدولة والنظام العام. وتنطبق نفس الملاحظة على دول الشرق الأوسط وكثير من دول القارتين الأفريقية والآسيوية.

(32) MANDELSTAM (A.), "La protection des minorités", R.C.A.D.I., tome I, 1923, pp. 367-517; THORNBERRY (P.), International Law and Minorities, O.U.P., 1991.

(٣٣) في إبريل (١٩٧٥)، تولت جماعة «الخمير الحمر» الشيوعية مقاليد السلطة في كمبوديا. وقد سمحت هذه الحكومة الشيوعية الجديدة إلى إعادة المجتمع الكمبودي إلى جذوره الريفية. وفي سبيل ذلك، مارست الحكومة جميع أساليب البطش والقتل الجماعي ضد معارضيهما والتي راح ضحيتها، خلال مدة حكمها من (١٩٧٥) إلى (١٩٧٩)، أكثر من مليون شخص.

(34) U.N., SCOR, 292nd mtg., May 15, 1948.

(35) Ibid.

(36) U.N., Repertory of Practice of United Nations Organs, Vol. II, Articles 23-54 of the Charter, United Nation "Publication"; New York, 1955, pp. 347-351.

(37) FARAJALLAH (S.B.), Le Groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations Unies, Librairie Droz, Geneve, 1963. pp. 285-339; ABI- SAAB (G.) International Crises and the Role of Law: The United Nations Operation in the Congo 160-1964, O.U.P. 1978.

(٣٨) لقد أعلن الرئيس الأمريكي جونسون بأن الولايات المتحدة لا يمكن أن تقبل قيام حكومة شيوعية أخرى في القارة الأمريكية نقلاً عن:

AREND & BECK, op.cit., p. 117.

(٣٩) ترجع جذور الصراع بين البلدين إلى عام (١٩٤٧) بقيام دولتي الهند وباكستان نتيجة لتصفية الاستعمار البريطاني في شبه القارة الهندية. وقد تكونت دولة باكستان الإسلامية من شطرين فصلتهما أراض هندية هما: باكستان الشرقية وباكستان الغربية. وقد تصاعدت حدة التوتر والاضطرابات الداخلية في الإقليم الشرقي من باكستان. وتمحلت إلى تمرد عام على سلطة الحكومة المركزية (ومقرها في باكستان الغربية) وذلك لسببين: السبب الأول يرجع إلى الاختلافات اللغوية والثقافية بين سكان شطري البلاد، والسبب الثاني، وهو الأهم، يرجع إلى تقاعس الحكومة المركزية في تنمية باكستان الشرقية الأكثر عدداً والأكثر فقراً، مقارنة بتنمية باكستان الغربية.

وفي عام (١٩٧١)، أسفرت انتخابات عامة جرت في الإقليم الشرقي عن فوز «حزب عوامي» - والذي كان ينادى بحكم ذاتي للإقليم - بغالبية مقاعد الجمعية الوطنية الإقليمية. ولكن الحكومة المركزية تجاهلت هذه النتيجة، ورفضت دعوة الجمعية الوطنية إلى الانعقاد. وقد ترتب على ذلك

اتساع نطاق العنف في الإقليم، وأعلنت الحكومة المركزية الأحكام العرفية وأرسلت قوات كبيرة إلى الإقليم تعاملت مع حركة التمرد بقوة ووحشية بالغة وارتكبت انتهاكات جسيمة وواسعة النطاق لحقوق الإنسان الأمر الذي أدى إلى نزوح الملايين منهم إلى الهند.

(40) U.N. Doc., S/PV, 1606 mtg, Dec., 16, 1971.

كان على القوات الباكستانية أن تعبر أراضي هندية عن طريق الجو في طريقها إلى باكستان الشرقية كما أن القوات الباكستانية اجتازت خط وقف إطلاق النار الذي يفصل بين قوات البلدين في إقليم كشمير.

(٤١) يمكن تفسير «الفيتو» السوفيتي بالنظر إلى العلاقات الودية بين الاتحاد السوفيتي والهند باعتبارها أحد أقطاب حركة عدم الانحياز وذلك في مواجهة باكستان التي ترتبط بحلف عسكري مع الولايات المتحدة الأمريكية من جانب، وبالقرب من الصراع الصيني-السوفيتي من الجانب الآخر.

(42) S.C. Res. 303, Dec.6, 1971.

(43) G.A. Res 2793, Dec.7, 1971.

(٤٤) كانت مجموعة الدول غير المنحازة تتكون من ٥٣ دولة منها دولة واحدة (بوتان) أيدت موقف الهند، وامتنعت ست دول عن التصويت بينما رفضت ٤٦ دولة، منها مصر، مشروعية تدخل الهند عسكرياً في باكستان الشرقية.

راجع في تحليل مواقف الدول في كل من مجلس الأمن والجمعية العامة:

MISRA (K.P.), The Role of the United Nations in the Indo-Pakistan Conflict 1971, Delhi, 1973.

(٤٥) في (١٩٧٤)، وافقت البرتغال على منح شعب تيمور الشرقية حق تقرير مصيره، ونصبت حكومة انتقالية مكلفة باتخاذ التدابير اللازمة لممارسة ذلك الحق. ولكن الصراعات الدموية بين الفصائل المختلفة حالت دون ذلك. فقد أعلن أحد أطراف الصراع، في (٢٨ نوفمبر ١٩٧٥)، استقلال البلاد بينما تمسك آخرون بضرورة انضمام الإقليم إلى أندونيسيا. راجع في ذلك:

Prototypes of Peacemaking, op.cit., pp 81-82.

(46) Ibid., p. 82.

(٤٧) نازلي معوض، «الصراعات الدولية على أرض أنجولا»، السياسة الدولية، العدد ٤٤، إبريل (١٩٧٦) ص ١٠١-١١٠.

(48) S.C. Res. 387, March 31, 1976.

جدير بالملاحظة أن الولايات المتحدة امتنعت عن التصويت بزعم أنه كان يتعين على مجلس الأمن التدبير أيضاً بتدخل القوات الكويتية في أنجولا.

(٤٩) راجع في ذلك:

Prototypes of Peacemaking, op.cit., pp. 65-66, 101-104; BOUTROS-GHALI (B.), "An Agenda for Peace, U.N. Doc., A/ 47/ 277 - S/ 2411, June 1992; IDEM, "Supplement to An Agenda for Peace", U.N. Doc., A/ 50 /60 - S/ 1995, January 1995; IDEM, "Confronting New Challenges", United Nations Blue Books series, New York, 1995.

(50) UN, SCOR, 2108TH mtg, January 11, 1979.

(51) UN, SCOR, 2112TH mtg, January 15, 1979.

(٥٢) لقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عدة قرارات تدين فيها تدخل فيتنام في «كمبوتشيا».
راجع:

Prototypes of Peacemaking, op.cit, p88; AREND & BECK, op.cit., p. 122.

(53) TESSON (Fernando R.), Humanitarian Intervention, Transnational Publisher, New York, 1988, p. 160.

(54) CORTEN (Olivier) et KLEIN (Pierre), "Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective", Revue Belge de Droit International, 1991/1, p. 68.

(55) TESSON, op.cit., pp. 167-168.

(56) AREND & BECK, op.cit., p. 124; RONZITTI, op.cit., p. 102.

في أكتوبر (١٩٧٨)، عبرت قوات أوغندية حدود تنزانيا واحتلت إقليمًا متنازعًا عليه بين البلدين. ولكن في ١٥ نوفمبر، شنت قوات تنزانيا هجومًا مضادًا ونجحت، بحلول ٢٩ نوفمبر، في إجبار القوات الأوغندية على الانسحاب من الإقليم الذي احتلته.

(٥٧) عندما غزت قوات تنزانيا إقليم أوغندا في (٢٠ يناير ١٩٧٩)، لم تكن تنزانيا في حالة دفاع شرعي عن النفس؛ لأن قوات أوغندا كانت قد انسحبت بالكامل من الإقليم الذي كانت قد احتلته في تنزانيا وذلك بحلول (٢٩ نوفمبر ١٩٧٨) كما ذكرنا في الهامش السابق.

(58) AREND & BECK, op.cit., p. 123.

(٥٩) قطعت أوغندا علاقاتها الدبلوماسية مع إسرائيل وطردت البعثة الدبلوماسية الإسرائيلية من البلاد وخصصت مقرها لبعثة منظمة التحرير الفلسطينية.

(60) TESSON, op.cit., pp. 177-178.

(61) AREND & BECK, op.cit., p. 126.

(٦٢) بمقتضى وثائق دولية لاحقة على ميثاق الأمم المتحدة، فإن استخدام القوة المسلحة من جانب حركات التحرر الوطني هو عمل مشروع عملاً بمبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها.

(٦٣) تنص المادة (١٥) من ميثاق منظمة الدول الأمريكية على أنه لا يحق لأية دولة أو مجموعة من الدول التدخل بشكل مباشر أو غير مباشر، ولاى سبب كان، في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى. أما ميثاق جامعة الدول العربية فهو يكرس في جميع أحكامه مبدأ السيادة المطلقة للدول الأعضاء.

(٦٤) حتى في ظل القانون الدولي التقليدي، اعتبر الفقهاء أن التدخل العسكري لوقف الأعمال الوحشية التي ترتكب ضد المدنيين في دولة ما هو عمل غير مشروع قانوناً بحكم أنه ينتهك سيادة الدولة المتدخل في شؤونها، وإن كان عملاً جديراً بالتقدير من المنظور الأخلاقي والسياسي.
راجع:

LAWRENCE (T.J.), The Principles of International Law, London, Macmillan & Co., Ltd., 1929, pp. 127-128.

(65) TESSON (F.R.), Humanitarian Intervention op.cit., pp. 127 ff.

(66) Ibid., pp. 130-131.

(67) BOWETT (W.D.), "Reprisals Involving Recourse to Armed Force", A.J.I.L., Vol.66, No: 1, January 1972, pp. 1-36. REISMAN (W.M.), "Coercion and Self - De-

termination: Construing Charter Article (4), op.cit., p.642; AREND & BECK, op.cit., p. 69.

(٦٨) راجع في استعراض هذه الشروط :

CROTON & KLEIN, op.cit., pp. 51-58.

(69) TESON, op.cit., p.115.

(70) BETTATI (MARIO), "Un droit d'ingerence?" R.G.D.I.P., 1991, P. 650.

نقلا عن : CORTEN & KLEIN, op.cit. p.55.

(71) FITZMAURICE, op.cit., pp. 173-174

(72) HILPOLD (Peter), "Humanitarian Intervention: Is there a Need for Legal Re-appraisal?", European Journal of International Law, 2001, p. 456.

(73) TESON, op.cit., pp. 119-120.

(٧٤) راجع في مناقشة هذا الموضوع :

CORTEN & KLEIN, op.cit., pp. 108-117.

(٧٥) راجع في ذلك على سبيل المثال لا الحصر : المادة التاسعة المشتركة في اتفاقيات جنيف الثلاث الأولى لعام (١٩٤٩) وتمثلها المادة العاشرة من الاتفاقية الرابعة، والمادة (٧٠) من البروتوكول الأول لعام (١٩٧٧) الملحق بهذه الاتفاقيات. راجع كذلك قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في (٨ ديسمبر ١٩٨٨) (القرار ٤٣/١٣١)، والقرارات التي صدرت في (١٤ ديسمبر ١٩٩٠) (القرارات : ٤٥/١٠٠، ٤٥/١٠١، ٤٥/١٠٢).

إن الاستثناء الوحيد على قاعدة موافقة الدولة المعنية على تقديم إغاثة إنسانية خارجية إلى المحتاجين إليها هو وجود أسباب عملية تحول دون إمكانية الحصول على هذه الموافقة كحالة انهيار السلطة الحكومية في الدولة، أو عندما تكون هذه السلطة غير مهيمنة على الأرض التي يحتاج سكانها إلى المساعدات الإنسانية. ونلأ أبرز مثال لذلك حالة الصومال في عقد التسعينات من القرن العشرين والتي ستناولها بالتفصيل فيما بعد.

(٧٦) راجع في تطوير آلية الأمن الجماعي والوظيفة الأمنية للأمم المتحدة بصفة عامة :

FORSYTHE (David P.), Human Rights and World Politics, University of Nebraska Press, 1983; BARDONNET (D.), L'adaptation des structures et methodes des Nations Unies, Acad. De droit Internat. De La Haye (colloques), 1986; DAMROSCH (Lori Fisher), editor, Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993; WHITE (N.D.), Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Manchester University Press, 1993; CHILDERS (Erskine)& URQUHART (B.), Renewing the United Nations System, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994; FERENCZ (Benjamin B.), New legal Foundations for Global Survival: Security through the Security Council, New York, Oceana Publications, 1994; WEISS (Thomas G.), FORSYTHE (David P.) & COATE (Roger A.), The United Nations and Changing world politics, Boulder Co, Westview Press, 1994; FAWCETT (Eric) & NEWCOMBE (Hanna), eds., United Nations Reform: Looking Ahead After Fifty Years, Toronto, Dundurn Press Ltd., 1995; RATNER (Steven R.), The New UN Peacekeeping, New York, St Martins Press, 1995; Societe Francaise pour le Droit Inter-

national, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (colloque de Rennes), Paris, Editions A. Pedone 1995.

(٧٧) راجع الدراسة المتميزة لنجوى أمين الفوال، «انهيار الدولة فى الصومال»، السياسة الدولية، العدد ١١٢، إبريل (١٩٩٣)، ص ٨-٢٥.

(78) S/ 23693 (March 11, 1992).

(٧٩) راجع فى تحليل مراحل تدخل الأمم المتحدة فى الصومال :

SOREL (Jean - Marc) "La Somalie et les Nations Unies", Annuaire Francais de Droit International, XXXVII, 1992, pp. 61-87.

(80) S.C. Res. 733, January 23, 1992.

(٨١) لا يتسع المقام لتحليل عوامل اهتمام الولايات المتحدة بالوضع فى الصومال ورغبتها فى التدخل فى شئونه. ويمكن القول إجمالاً بأن هذا الاهتمام وتلك الرغبة يتسقان ومفهوم الحكومة الأمريكية لفكرة «النظام العالمى الجديد» الذى أعلنه الرئيس جورج بوش (الأب) فى سياق «حرب تحرير الكويت» وكان يعنى العمل على تأكيد السيطرة الأمريكية على العالم بأكمله بعد انهيار الاتحاد السوفيتى. فإن التواجد العسكرى الأمريكى على أرض الصومال يسمح بالتأثير فى مجريات الأمور فى دول القرن الأفريقى الأخرى، لا سيما فى السودان وفى أثيوبيا وفى أوغندا.

(82) Lettre du Secretaire General du 29 novembre 1992 adressee au President du Conseil de Securite (S/ 24868), pp. 2-6.

(٨٣) نقلاً عن :

SOREL, op.cit., p. 76.

(84) Rapport du Secretaire general des Nations Unies, 19 decembre 1992, Doc. S/ 24 992, pp. 6-10.

(85) SOREL, op.cit., p. 79.

(٨٦) التقرير الاستراتيجى العربى، (١٩٩٣)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام، القاهرة، (١٩٩٤)، ص ١٢٤-١٢٦.

(٨٧) لقد تمثلت خسائر القوات الأمريكية فى مقتل ١٨ جندياً، وإصابة ٦٠ آخرين، وأسر طيار واحد.

(٨٨) التقرير الاستراتيجى العربى لعام (١٩٩٣)، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٨٩) نفس المرجع، ص ١٢٧. وقد تمت الاستعانة بقوات آسيوية وأفريقية للحلول محل القوات الغربية المنسحبة. وعلى صعيد العمل السياسى، سعت الأمم المتحدة إلى تنشيط دور دول الجوار الأفريقى للتوصل إلى «حل أفريقى لمشكلة أفريقية» على اعتبار أن الدول الأفريقية أقدر من غيرها على فهم طبيعة الأزمة الصومالية وعلى التواصل مع أطرافها. ولكن هذه الجهود الأفريقية، وإن كانت مدعومة من الأمم المتحدة، قد باءت جميعها بالفشل.

(90) BOUTROS - GHALI (B.), Building Peace and Development 1994, Annual Report on the Work of the Organization to the 49th Session of the General Assembly, New York, 1994, p.239.

وقد قدمت لجنة التحقيق تقريرها إلى مجلس الأمن فى ٢٤ فبراير ١٩٩٤.

(U.N. Doc. S/ 1994/ 653).

(٩١) نفس المرجع، ص ٢٤٠.

(92) S.C (Res). S/ 923, May 31, 1994.

(93) BOUTROS-GHALI (B.), *Confronting New Challenges, Annual Report on the Work of the Organization to the 50th Session of the General Assembly*, New York, 1995, p. 285.

(94) S.C. Res. 954, Nov.4, 1994.

(95) *Confronting New challenges*, op.cit, p.287.

(96) OSIEKE (Ebere) "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", A.J.I.L., Vol. 77, 1983, pp. 239-256.

(٩٧) راجع فى ذلك الملف الذى نشرته مجلة السياسة الدولية، العدد رقم (١٣٧)، يوليو ١٩٩٩، ص ١٥٧-٧٧.

(٩٨) لم يعترف بجمهورية كوسوفو المستقلة سوى ألبانيا وهى الدولة الأم لإقليم كوسوفو.

(99) U.N. Doc., S/ 1998 /223.

(100) U.N. Doc., S/ 1998 /272.

(101) U.N. Doc., S/ 1998 /246.

(١٠٢) القرار رقم (١١٦٠) الصادر فى (٣١ مارس ١٩٩٨) (الدياجة والفقرة ٥)، والقرار (١١٩٩) الصادر فى (٢٣ سبتمبر ١٩٩٨) (الدياجة)، والقرار (١٢٠٣) الصادر فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨) (الدياجة).

(١٠٣) دياجة القرارين (١١٩٩ و ١٢٠٣) سالفى الذكر. وقد أعرب المجلس فى دياجة القرار (١١٩٩) عن قلقه من جراء تشريد أكثر من ٢٣٠٠٠٠ من ألبان كوسوفو من ديارهم، وتدفع اللاجئين إلى شمال ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وإلى بلدان أوروبية أخرى نتيجة لاستخدام القوة المفرطة والعشوائية ضد المدنيين.

(١٠٤) فى (١٦ أكتوبر ١٩٩٨)، تم الاتفاق بين وزير خارجية يوغوسلافيا ورئيس منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا على إنشاء بعثة للتحقق (verifiers) من الحالة فى كوسوفو. راجع:

U.N. Doc., S/ 1998 /978.

(١٠٥) فى (١٥ أكتوبر ١٩٩٨)، تم الاتفاق بين رئيس الأركان فى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية والفائد الأعلى لقوات حلف الأطنطى فى أوروبا على إنشاء بعثة للتحقق الجوى فوق كوسوفو راجع:

U.N. Doc., S/ 1998 /991.

(١٠٦) ومع ذلك نص القرار (١٢٠٣)، فى (٢٤ أكتوبر ١٩٩٨)، على أنه فى حالة الطوارئ، قد تبرز الحاجة إلى اتخاذ إجراء لضمان السلامة وحرية الحركة لأعضاء بعثتى التحقق فى كوسوفو. وقد يستفاد من هذا النص أنه، فى حالة الضرورة القصوى، يحق لمنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا ولحلف شمال الأطنطى اتخاذ تدابير عسكرية لحماية أفراد بعثتى التحقق.

(١٠٧) القرار (١١٦٠)، (٣١ مارس ١٩٩٨)، الفقرات من ٩ - ١٦.

(١٠٨) نقلا عن:

HILPOLD (Peter), "Humanitarian Intervention: Is there a Need for Legal Reappraisal?", *European Journal of International Law*, 2001, p. 440.

(١٠٩) نفس المرجع، ص ٤٤٠. وفي ٢٢ فبراير، أى عشية انتهاء مفاوضات «رامبويه» أعلن الرئيس بيل كلينتون أن الولايات المتحدة سوف تساهم بأربعة آلاف جندي ضمن قوات حفظ السلام في كوسوفو التي أقرها حلف الأطلسي لتنفيذ اتفاق السلام. نقلا عن:

MURPHY (SEAN D.), "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", A.J.I.L., Vol. 93, No: 3, July 1999, p. 629.

(١١٠) نفس المرجع، ص ٦٣٣.

(١١١) في عام (١٩٩٥)، وجه حلف الأطلسي ضربات جوية وصاروخية ضد القوات الصربية في البوسنة والهرسك. ولكن هذا التدخل العسكري كان بناء على طلب من الحكومة الشرعية في جمهورية البوسنة والهرسك.

(112) SIMMA (Bruno), "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects" & the comment of CASSESE (Antonio) on the article, European Journal of International Law, Vol. 10, No:1, 1999; HENKIN (Louis), "Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention", A.J.I.L., Vol. 93 No:4, October 1999, p. 824; CHARNEY (Jonathan I.), "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo" Ibid., pp 834-835; CHENKIN (CHRISTINE M.), "KOSOVO: A good or Bad War", Ibid., pp. 843-844.

(١١٣) نقلا عن:

MURPHY, op.cit., p. 630.

صحيح أن تدخل حلف الأطلسي في أزمة كوسوفو قد ارتبط بالمصالح وبالتوازنات الدولية في منطقة البلقان وفي أوروبا عموماً. وقد أشار الرئيس كلينتون صراحة إلى هذه الاعتبارات. ولكن هذه الدراسة تستبعد التحليل السياسي والاستراتيجي للتدخل في أزمة كوسوفو وتركز على الاعتبارات الإنسانية بوصفها أهم المبررات التي استند إليها حلف الأطلسي لمحاربة يوغوسلافيا.

(١١٤) في هذا المعنى:

WEDGWOOD (Ruth), "NATO's CAMPAIGN in Yugoslavia", A.J.I.L., Oct. 1999, op.cit, p. 828, 832.

(115) CORTEN & KLEIN, op.cit., pp. 87-93.

(١١٦) نقلا عن:

HENKIN, op.cit., p. 825.

(١١٧) جدير بالذكر أن مجموعة السبع الكبار وروسيا هي التي صاغت مشروع القرار (١٢٤٤)، كما أن رئيس يوغوسلافيا، سلوبدان ميلوسوفيتش كان قد قبل، في (٣ يونيو ١٩٩٩)، مشروع التسوية الذي وضعته هذه المجموعة من الدول وأقرها مجلس الأمن في القرار (١٢٤٤).

(١١٨) لا يتسع المقام لدراسة القضايا والإشكالات القانونية والسياسية التي تثيرها الإدارة المباشرة لإقليم معين بواسطة المنظمات الدولية. راجع:

WILDE (Ralph), "From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration", A.J.I.L., Vol. 95, No:3, July 2001, pp. 583-606.

(119) CHARNEY, op.cit., p. 835; HILPOLD, op.cit, p. 441.

(120) HINSLEY (F.H.), *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge University Press, 1967, pp. 62-80; MURPHY (Cornelius F.Jr.), *The Search for World Order: A Study of Thought and Action*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, pp. 61-71.

(١٢١) لا يصدق هذا الوصف إلا بعد خروج روسيا من الحرب بعد نجاح الثورة البلشفية فيها في (١٩١٧).
(١٢٢) بيوريج (إدوار هنري)، وودور ويلسون وسياسة نوازن القوى، ترجمة د/ عبد القادر يوسف، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٦٤)، ص ١٦٧-٢٠٢.

DUROSELLE (J.B.), *De Wilson a Roosevelt: politique extérieure des Etats - Unis 1913-1945*, Paris, 1960, pp. 24-51; SEYMOUR (ch.) *American Diplomacy and the World War*, Baltimore, 1934; NOTTER (H.), *The Origins of the Foreign Policy of Woodrow Wilson*, Baltimore, 1937.

(١٢٣) إن التأكيد على المبادئ الديمقراطية لم يكن متزهاً عن اعتبارات السياسة العملية التي يغلب عليها طابع المصلحة وليس مبادئ القانون والأخلاق. صحيح أن مبادئ القانون والأخلاق قد تؤثر في السياسة الخارجية لدولة معينة وفي زمن معين. ولكن هذا التأثير يكون ضئيل القيمة. وليس من عادة السياسة التقيد بمبادئ قانونية أو أخلاقية عندما يواجهون قضايا مصيرية مثل قضية الحرب والسلم إلا إذا كانت تلك المبادئ توفر لهم واجهة لكسب تأييد الرأي العام الوطني والدولي لأهداف قومية محددة قد لا يكون من الحكمة الإفصاح عنها جهراً. ولا يشذ الرئيس ويلسون عن هذا النهج. فإن دخول الولايات المتحدة الحرب إلى جانب «دول الوفاق»، ورؤيتها لمستقبل العلاقات الدولية بعد الحرب، أملت عوامل اقتصادية وسياسية واستراتيجية بالقياس إلى تطور توازن القوى الدولية. ويكفي للتدليل على ذلك أنه بالرغم من مبادئ الديمقراطية التي تشدق بها زعماء الدول الغربية، فإن «حق الشعوب في تقرير مصيرها» لم يعمل به خارج القارة الأوروبية حيث ظلت الظاهرة الاستعمارية قائمة. وفي القارة الأوروبية ذاتها، خضع تطبيق حق تقرير المصير لاعتبارات توازن القوى الجديد لصالح الدول التي انتصرت في الحرب. كذلك فإن اشتراط الرئيس ويلسون بأن تكون الديمقراطية هي أساس عضوية عصبة الأمم كان في حقيقته مظهراً من مظاهر سياسة احتواء النظام السوفيتي والعمل على عزله دبلوماسياً (رفض انضمامه إلى عصبة الأمم). راجع: سمعان بطرس فرج الله، العلاقات الدولية في القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٣٧٣-٣٩٧.

(١٢٤) نقلاً عن:

VISSCHER (Charles de), *Theories et Realites en Droit International Public*, Paris, Editions Pedone, 3eme ed., 1960, p.163 note2.

(١٢٥) على سبيل المثال، تنص المادة الأولى لكل من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية لعام (١٩٦٦) على أن: «لكافة الشعوب الحق في تقرير المصير. ولها، استناداً إلى هذا الحق، أن تقرر بحرية كيانها السياسي وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي».

(١٢٦) تولى فرانسوا دوغالييه حكم البلاد في (١٩٥٧) وخلفه بعد وفاته في (١٩٧١) ابنه جان كلود.

(127) DAUDET (Yves), *"L'ONU et l'OEA en Haiti et le Droit International"*, A.F.O.I., XXXVI 111, 1992, P. 93.

(128) G.A. Res. 46/ 7(1991).

(129) G.A. Res. 47/ 20 (1992).

(130) BOUTROS- GHALI (B.), Building Peace and Development, Annual Report on the Work of the Organization, 1994, pp. 193-197.

(131) DAUDET, op.cit., p. 108.

(132) BOUTROS- GHALI (B.), Confronting New Challenges, Annual Report on the Work of the Organization, 1995, pp. 307-312.

(١٣٣) بمقتضى قرارات لاحقة، تم تمديد مهمة البعثة حتى مايو (١٩٩٧) لتقديم الدعم إلى حكومة هايتى .

(134) S.F.D.I., Regionalisme et Universalisme dans le Droit International Contemporain, Colloque de Bordeaux, Paris, Ed. A. Peolone, 1977.

وفيما يتعلق بعلاقات التفاعل بين منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة فى قضية هايتى بالتعدد، راجع :

DAUDET, op.cit., pp. 89-111.

(١٣٥) خلال عام (١٩٩٢)، بلغ عدد النازحين من هايتى قرابة أربعين ألف شخص . نقلا عن :

DAUDET, op.cit., p. 106.

(١٣٦) قد يرى البعض أن موقف الأمم المتحدة من نظام حكم الجنرال فرانكو فى أسبانيا يدعم هذا التفسير . ولكن هذه السابقة لا تمثل مرجعية قانونية لأنها ارتبطت باعتبارات سياسية أدبية سرعان ما تغيرت فتغير معها موقف الأمم المتحدة .

فى (١٢ ديسمبر ١٩٤٦)، أصدرت الجمعية العامة قراراً (Res. 39 I) جاء فيه أن حكومة فرانكو الناشئة قد وصلت إلى الحكم بواسطة دول المحور وأنها لا تمثل الشعب الأسباني ولذلك توصى الجمعية بعدم قبول أسبانيا فى عضوية المنظمات الدولية المرتبطة بالأمم المتحدة إلى حين تشكيل حكومة أسبانية جديدة تستمد شرعيتها من قبول الشعب لها وذلك من خلال انتخابات حرة . وأوصت الجمعية كذلك الدول الأعضاء بسحب بعثاتها الدبلوماسية من أسبانيا وقد تجاهلت هذه التوصية الموقف القانوني السليم الذى تبنته لجنة فرعية شكلها مجلس الأمن فى (٢٩ إبريل ١٩٤٦) لبحث المسألة الأسبانية . فقد جاء فى تقرير هذه اللجنة أن من المحتمل أن الوضع فى أسبانيا قد يؤدي إلى تهديد السلام الدولي (Is likely to endanger) ولكنه لا يمثل تهديداً فعلياً للسلم فى مفهوم الفصل السابع من الميثاق . وترى اللجنة أن طبيعة نظام الحكم فى أسبانيا وشكله هو أمر يدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدولة ومن ثم فإنه ، طبقاً لنص المادة (٢ فقرة ٧) من الميثاق، يمتنع على الجمعية العامة ممارسة الضغوط لتغيير نظام الحكم فى البلاد .

ومع نصاعد حدة «الحرب الباردة» ، رأت الدول الغربية تغيير موقفها من نظام حكم فرانكو الذى كان يعادى بشدة النظام الاشتراكي فى الاتحاد السوفيتى ودول أوروبا الشرقية والصين . وحيث إن الدول الغربية كانت تسيطر آنذاك على عملية اتخاذ القرار فى الجمعية - العامة ، فقد عدلت الجمعية عن موقفها السابق ، وألغت القرار (٣٩ I) سالف الذكر ، وذلك بمقتضى القرار رقم (٧ ٣٨٦) بتاريخ (٤ نوفمبر ١٩٥٠) .

(١٣٧) راجع فى مفهوم عيب «تجاوز السلطة» :

OSIEKE (Ebere). "The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations", A.J.I.L., Vol.77, 1983, pp. 239-256.

(138) ALVAREZ (Jose E.). "Judging the Security Council", A.J.I.L., Vol. 90, No:1 January 1996, pp. 1-39.

من بين الاقتراحات العديدة المطروحة لإصلاح وضع مجلس الأمن ونظوره، إخضاع قراراته لرقابة محكمة العدل الدولية. ولكن نشك في أن هذا الاقتراح سيلقى قبولا من الدول الكبرى التي تتمتع بحق «الفيتو» في مجلس الأمن؛ لأنه سوف يقلل من وزن الاعتبارات السياسية في اتخاذ قرارات المجلس.

(139) REISMAN (W.Michael). "Coercion and Self- Determination: Construing Charter Art. 2 (4)," A.J.I.L., Vol. 78, No:3, July 1984, pp. 642-645; FRANCK (Thomas M.), "Intervention Against Illegitimate Regimes", in DAMROSCH & SCHEFFER, Law and Force in the New International Order, op.cit., pp. 156-176.

(140) SCHACHTER (Oscar), "The Legality of Prodemocratic Invasion", A.J.I.L., Vol. 78, No:3, July 1984, pp. 645-650.



الفصل الثامن

حالة التدخل العسكري في العراق

إن التدخلات العسكرية المتكررة ضد العراق أثارت جميع القضايا الخلافية حول تطبيق مبدأ منع التهديد باستخدام القوة أو استخدامها في العلاقات بين الدول، والاستثناء الوارد على ذلك المبدأ والمتمثل في حق الدفاع الشرعي عن النفس. كما أن هذه التدخلات طرحت إشكالية التداخل بين مفهوم الدفاع الشرعي الجماعي عن النفس ومفهوم «الأمن الجماعي». وأخيراً، عكست هذه التدخلات التوجه الحديث للمجتمع الدولي نحو استخدام القوة للاعتبارات الإنسانية أو لنصرة الديمقراطية.

هذه الأوجه المتعددة للتدخلات العسكرية ضد العراق، وتداخلها من حيث أهدافها وآلياتها وتداعياتها، أقتعنا بتخصيص فصل خاص لدراسة الحالة العراقية ناهيك، بطبيعة الحال، عن أن الحالة العراقية تهمنا بشكل خاص من منظور انتمائنا القومي.

ولتسهيل عرض موضوع معقد جداً بطبيعته، ربما يكون من الأوفق تقسيم دراسة هذه الحالة استناداً إلى الأسس الثلاثة التي ارتكز عليها استخدام القوة ضد العراق وهي: قيام حالة الدفاع الشرعي عن النفس وهو أمر واضح جداً في «حرب تحرير الكويت»، والتدخل الإنساني وهو الأساس الذي قام عليه فرض منطقة «حظر جوي» في شمال العراق بحجة حماية الأكراد، ثم في جنوبه بحجة حماية الشيعة. وأخيراً تقييم ادعاء الدول التي تدخلت عسكرياً ضد العراق بأن تدخلها قد تم بناء على تفويض صادر لها من المجتمع الدولي. ممثلاً في مجلس الأمن - بتطبيق آلية «الأمن الجماعي» وإعادة السلم والأمن إلى المنطقة، وذلك من خلال العمل على تجريد العراق من أسلحة الدمار الشامل، وهو أمر يتضح في التدخلات العسكرية المتوالية ضد العراق خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين،

ويتضح بجللاء أكبر من الهدف المعلن للحرب الشاملة التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ضد العراق في عام (٢٠٠٣) - وهي مازالت قائمة - وإن كان هذا الهدف المعلن قد توارى بعد افتضاح أكذوبة امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل، وثبت أن الهدف الحقيقي من هذه الحرب هو إقصاء نظام حكم صدام حسين بزعم أنه، في ذاته، يهدد السلم والأمن الدوليين، ويتهك حقوق الإنسان على نطاق واسع، ومن ثم ضرورة «تحرير شعب العراق» من قبضة ذلك النظام الاستبدادي واستبداله بنظام حكم ديمقراطي.



المبحث الأول

إشكالية مشروعيتها: حرب تحرير الكويت، (١٩٩٠ - ١٩٩١)

في صباح الثاني من أغسطس لعام (١٩٩٠)، اجتاحت القوات العراقية دولة الكويت. ولا يتسع المقام لتقييم الأسس القانونية والأسباب السياسية والاقتصادية التي استندت إليها الحكومة العراقية لتبرير عملية الغزو^(١). المهم في هذا المقام هو التكييف القانوني لواقعة الغزو، وردود الفعل القانونية التي ترتبت عليها.

لا يشك أحد في أن غزو العراق للكويت هو عدوان مسلح مباشر على دولة مستقلة ذات سيادة وعضو في الأمم المتحدة، وفي الوكالات المتخصصة، وفي جامعة الدول العربية، وفي غيرها من المنظمات العالمية والإقليمية. وبناء عليه، فإن هذا الغزو يقع تحت طائلة نص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الذي يمنع منعاً باتاً استخدام القوة ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة. وحيث إن العدوان يخل بالسلم والأمن الدوليين، فإن رد الفعل الفوري لمجلس الأمن على هذا العدوان هو الاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق الخاص بألية «الأمن الجماعي».

لقد اتخذ مجلس الأمن، بعد ساعات قليلة من غزو العراق للكويت، القرار رقم (٦٦٠) بتاريخ ٢ أغسطس، والذي أدان ذلك الغزو بوصفه خرقاً للسلم والأمن الدوليين، وطالب العراق «بأن يسحب جميع قواته فوراً ودون قيد أو شرط إلى المواقع التي كانت تتواجد فيها في ١ آب/ أغسطس (١٩٩٠).

ودعا القرار كذلك «العراق والكويت إلى البدء فوراً في مفاوضات مكثفة لحل خلافاتهما»، وأيد جميع الجهود المبذولة في هذا الصدد، وبوجه خاص جهود جامعة الدول العربية. وقرر المجلس الاجتماع ثانية حسب الاقتضاء للنظر في اتخاذ خطوات أخرى لضمان الامتثال لقراره. وقد صدر القرار بأغلبية ١٤ صوتاً مقابل لا شيء. وقد تغيب مندوب دولة اليمن عن حضور جلسة الاقتراع^(٢). إن صدور قرار الإدانة بالإجماع يعنى أن المجلس أراد أن يفرض على العراق عزلة سياسية كاملة.

وحيث إن العراق لم يمثل للقرار سالف الذكر ورفض سحب قواته من الكويت، وحيث إن دولاً كثيرة، على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، أبدت استعدادها لمعاونة حكومة الكويت الشرعية (في المنفى) في الدفاع عن البلاد وبدأت بالفعل حشد قواتها في المنطقة لهذا الغرض، أصدر مجلس الأمن قراراً هاماً بتاريخ ٦ أغسطس - القرار (٦٦١) - يؤكد فيه «الحق الطبيعي في الدفاع عن النفس، فردياً أو جماعياً، ردّاً على الهجوم المسلح الذي قام به العراق ضد الكويت، وفقاً للمادة (٥١) من الميثاق». ومن ناحية أخرى، وبموجب الفصل السابع من الميثاق، قرر المجلس اتخاذ تدابير اقتصادية ومالية ضد العراق^(٣) لضمان امتثاله للقرار (٦٦٠)، وأوجب على جميع الدول «بما في ذلك الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة»^(٤) تنفيذ هذه التدابير بدقة. ولهذا الغرض، أنشأ المجلس لجنة خاصة تابعة له وتضم ممثلين عن جميع أعضائه لمتابعة تنفيذ إجراء مقاطعة العراق («لجنة العقوبات»). وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتاً مقابل لا شيء وامتناع كوبا واليمن عن التصويت. وهكذا جمع مجلس الأمن، في قرار واحد، بين التطبيق المتوازي، لآلية الدفاع الشرعي عن النفس وآلية الأمن الجماعي. ويلاحظ أن الجمع بين تطبيق هاتين الآليتين بالتوازي يفيد أن المجلس قد أخذ بالتفسير الواسع لنص المادة (٥١) من الميثاق الخاصة بحالة الدفاع الشرعي عن النفس من حيث توقيت انتهائه: فإن استخدام القوة على سبيل الدفاع الشرعي لا يتوقف بمجرد إدانة المجلس للعدوان، أو حتى بتوقيع عقوبات غير عسكرية على الدولة المعتدية، فهو لن يتوقف إلا باتخاذ المجلس التدابير العسكرية اللازمة لرد العدوان وردعه. ومن ناحية أخرى، فإن توقيع عقوبات اقتصادية ومالية على العراق تلتزم «جميع الدول» بتطبيقها، يعنى أن المجلس أراد أن يفرض على العراق عزلة اقتصادية ومالية تامة.

ولم يكتف المجلس بإدانة غزو العراق للكويت، وإدانة «اغتصاب» العراق لسلطة الحكومة الشرعية في الكويت (القرار ٦٦١) ولكنه أدان أيضاً، في قرارات متتابعة،

انتهاكات العراق اللاحقة لقواعد الشرعية الدولية، كما صعد التدابير القسرية التي تتخذ ضده.

ففى ٩ أغسطس، وبمقتضى القرار (٦٦٢) الذى صدر بالإجماع، أدان المجلس، بأسلوب شديد اللهجة، إعلان العراق ضم الكويت إليه، وأكد على ضرورة إنهاء الاحتلال العراقى للكويت، واستعادة سيادة دولة الكويت واستقلالها وسلامتها الإقليمية. واستناداً إلى القاعدة الدولية الأساسية والراسخة التى تقضى بأن العمل غير المشروع لا يرتب حقاً لمرتكبه (Ex injuria jus non oritur) أكد المجلس أن ضم العراق للكويت «ليست له صلاحية قانونية، ويعتبر لاغياً وباطلاً»، وطلب إلى جميع الدول والمنظمات الدولية «عدم الاعتراف بذلك الضم، والامتناع عن اتخاذ أى إجراء، أو الإقدام على أية معاملات قد تفسر على أنها اعتراف غير مباشر بالضم».

وفى ١٨ أغسطس، صدر القرار (٦٦٤) بالإجماع، والذى شجب بشدة احتجاج العراق لرعايا البلدان الثالثة فى العراق وفى الكويت بوصفه انتهاكاً لقواعد القانون الدولى، وطلب المجلس إلى السلطات العراقية السماح بخروج هؤلاء الرعايا وعدم تعرضهم للخطر. وأكد للمجلس من جديد بطلان ضم الكويت إلى العراق، وبناء عليه طلب إلى الحكومة العراقية أن تلغى أوامرها بإغلاق البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت ويسحب الحصانة عن أفرادها، والامتناع عن القيام بأى من هذه الأعمال فى المستقبل.

وحيث إن العراق خالف قرار الحظر التجارى الذى فرض عليه بمقتضى القرار (٦٦١) بأن استخدام السفن التى ترفع العلم العراقى لتصدير النفط، طلب المجلس، بمقتضى القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس، إلى «الدول الأعضاء التى تتعاون مع حكومة الكويت والتى تنشر قوات بحرية فى المنطقة أن تتخذ من التدابير ما يتناسب مع الظروف المحددة وحسب الضرورة فى إطار سلطة مجلس الأمن، لإيقاف جميع عمليات الشحن البحرى القادمة والخارجة». لضمان الإنفاذ الصارم للأحكام التى ينص عليها القرار (٦٦١). وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتاً مقابل لا شئ، وامتناع كوبا واليمن عن التصويت. ويلاحظ أن المجلس قد فوض الدول المتعاونة مع حكومة الكويت باتخاذ تدابير عسكرية نيابة عنه لإنفاذ قراراته وبذلك تحولت المقاطعة (embargo) إلى «حصار بحرى» (blocus)، وهو عمل من أعمال الحرب. ولكنه حرص فى نفس الوقت على حقه فى الإشراف على تنفيذ التفويض من خلال «لجنة العقوبات» سائلة الذكر التى تم تشكيلها بمقتضى القرار (٦٦١) كما ذكرنا.

وفى ١٣ سبتمبر، اتخذ المجلس القرار (٦٦٦) الذى ندد باستمرار السلطات العراقية فى احتجاز رعايا دول ثالثة وتعرضهم للخطر بوصفه انتهاكاً لقواعد القانون الدولى الإنسانى بما فيه اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ واخفاصة بحماية المدنيين فى وقت الحرب . وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتاً مقابل صوتين (كوبا واليمن).

وبعد قيام أجهزة الاحتلال العراقى بارتكاب أعمال عنف ضد مقار البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت، اتخذ المجلس فى ١٦ سبتمبر، القرار (٦٦٧) والذى أدان من جديد قرار الحكومة العراقية بغلق البعثات الدبلوماسية والقنصلية فى الكويت ويسحب حصانة وامتيازات هذه البعثات وأفرادها . وأدان المجلس بشدة أعمال العنف التى ارتكبتها سلطات الاحتلال فى حق هذه البعثات بما فيها اختطاف الرعايا الأجانب المتواجدين فى هذه الأماكن . ووصف المجلس هذه الأعمال بأنها تشكل «أعمالاً عدوانية وانتهاكاً صارخاً لالتزامات العراق الدولية بمقتضى اتفاقيتى فيينا لعام (١٩٦١) بشأن العلاقات الدبلوماسية ولعام (١٩٦٣) بشأن العلاقات القنصلية، مما يقوض الأساس الذى تقوم عليه العلاقات الدولية وفقاً لميثاق الأمم المتحدة». وبناء عليه، طلب المجلس إلى الحكومة العراقية الكف فوراً عن هذه الممارسات التى «تشكل تصعيداً جديداً لانتهاكات القانون الدولى»، وقرر المجلس اتخاذ إجراءات عاجلة بين أعضائه من أجل توقيع جزاءات إضافية على العراق بموجب الفصل السابع من الميثاق، ردّاً على «استمرار انتهاك العراق للميثاق ولقرارات مجلس الأمن وللقانون الدولى». وقد صدر القرار بالإجماع.

وفى ٢٥ سبتمبر، اتخذ مجلس الأمن القرار (٦٧٠) والذى أدان «معاملة القوات العراقية للمواطنين الكويتيين بما فى ذلك التدابير الرامية إلى إرغامهم على مغادرة بلدهم، وسوء معاملة الأشخاص والممتلكات الكويتية مما يعد انتهاكاً للقانون الدولى (اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩)». وحيث إن هذا القرار قد توسع فى العقوبات التى فرضها المجلس على العراق كما سنرى، فقد تم تمثيل ١٣ دولة من أعضاء المجلس الخمسة عشرة بوزراء خارجيتها فى الجلسة التى اعتمد فيها القرار . وهذا يبرز بوضوح أهمية وخطورة القضية المطروحة عليه، ومدى استياء المجتمع الدولى من انتهاكات العراق للسافرة لقواعد الشرعية الدولية . وقد صدر القرار بأغلبية ١٤ صوتاً مقابل صوت واحد (كوبا) حتى دولة اليمن التى كانت تتعاطف مع السياسة العراقية منذ نشوب الأزمة وجدت نفسها مضطرة إلى التصويت إلى جانب القرار.

وفي القرار (٦٧٤) بتاريخ أول أكتوبر، جدد المجلس، وبأسلوب أكثر حزمًا وصراحة، إدانته لممارسات السلطات العراقية. فقد جاء في ديباجة القرار أن المجلس «يدين الأعمال التي تقوم بها السلطات وقوات الاحتلال العراقية من أخذ رعايا الدول الأخرى رهائن، وإساءة معاملة الكويتيين ورعايا الدول الأخرى واضطهادهم، والأعمال الأخرى التي قدمت عنها تقارير إلى مجلس الأمن، مثل إعدام السجلات السكانية الكويتية، وإرغام الكويتيين على الرحيل، ونقل السكان إلى الكويت، والقيام بشكل غير مشروع بتدمير الممتلكات العامة والخاصة في الكويت والاستيلاء عليها، بما فيها لوازم ومعدات المستشفيات، انتهاكًا لقرارات المجلس، وميثاق الأمم المتحدة، واتفاقية جنيف الرابعة، واتفاقيتي ثيبينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، والقانون الدولي». ويعتبر العراق مسئولاً عن حالات الخرق الخطيرة التي ارتكبها. بالإضافة إلى ذلك، وعلى غرار ما تقرر في محاكمات نورمبرج وطوكيو لمجرمي الحرب العالمية الثانية، فقد اعتبر المجلس أن قادة سلطة الاحتلال العراقي مسئولون مسئولية جنائية مباشرة عن أعمال الخرق الخطيرة لاتفاقية جنيف الرابعة التي يرتكبونها أو يأمرون أو يسمحون بارتكابها. وقد صدر القرار بأغلبية ١٣ صوتًا مقابل لا شيء، وامتناع كوبا واليمن عن التصويت.

وأخيرًا صدر القرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوفمبر، وهو في نظرنا أهم القرارات على الإطلاق لأنه أذن للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت، ما لم ينفذ العراق في (١٥ يناير ١٩٩١)، أو قبله، القرارات سالفة الذكر تنفيذًا كاملاً، أن تستخدم جميع الوسائل اللازمة لدعم وتنفيذ هذه القرارات، وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة». وقد صدر القرار بأغلبية ١٢ صوتًا مقابل صوتين (كوبا واليمن) وامتناع الصين عن التصويت. ونظرًا لأهمية وخطورة هذا الإجراء، فقد تم تمثيل، وللمرة الثانية، ١٣ دولة من دول المجلس على مستوى وزراء خارجيتها.

يتضح مما تقدم أن مجلس الأمن أدار الأزمة الدولية الحادة التي أثارها غزو العراق للكويت بشكل غير مسبوق من قبل في إدارته للأزمات الدولية. فقد بعثت هذه الأزمة الروح من جديد إلى المجلس فاستعاد مكانته الدستورية والسياسية بعد فترة ركود طويلة دامت قرابة خمسة وأربعين عامًا. ومن ناحية أخرى، فإن إقرار حق الكويت والدول المتحالفة معها في الدفاع عن النفس وفي ذات الوقت تفعيل «آلية الأمن الجماعي» أدى إلى المزج بين هاتين الآليتين على صعيد التطبيق العملي بطريقة مبتكرة تعكس مدى تكيف الأمم المتحدة مع التغيرات الجذرية المتلاحقة التي أفرزتها نهاية «الحرب الباردة» بين المعسكرين

الأمريكي والسوفيتي، وبداية بناء «نظام دولي جديد» يركز على الوفاق بين قطبي المعسكرين على أساس توازن المصالح بينهما. وبطبيعة الحال، أثار هذا النشاط المتزايد لمجلس الأمن، في سياق إدارته للأزمة، ردود فعل متباينة في الفقه الدولي وعلى مستوى المواقف الشعبية وسلوك الدول.

وفي الواقع، ينقسم الرأي دومًا حول تقييم دور الأمم المتحدة في ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما بالنسبة لكل أزمة على حدة واجهتها المنظمة. ويتراوح الانقسام في الرأي بين الإشادة المطلقة، أو التنديد المطلق، لدور المنظمة بالقياس إلى تطابق، أو عدم تطابق، ذلك الدور مع الأهداف القومية المختلفة للدول الأعضاء في المنظمة، وبالنظر إلى التوجهات السياسية لمراقبي الساحة الدولية. فيكون تضييقاً وتمجيذاً لذلك الدور من جانب من ساعدتهم المنظمة على تحقيق أهدافهم أو توجهاتهم، ويكون تحجيماً وتحقيراً لذات الدور، أو إنكاره كلية، من جانب الذين فشلوا في حمل المنظمة على تحقيق أهدافهم أو تبني رؤاهم للشئون الدولية. ولا تشذ حالة العراق والكويت عن هذا الوضع العام.

فقد أشادت بعض الدول، وبعض المراقبين، بدور الأمم المتحدة في مواجهة «أزمة الخليج الثانية» التي ترتبت على غزو العراق للكويت (تجسدت أزمة الخليج الأولى في الحرب العراقية-الإيرانية، ١٩٨٠-١٩٨٨)؛ لأنه اتسم بسرعة التحرك، وإيجابية الأداء، وفعالية التنفيذ. فقد بادر مجلس الأمن فور نشوب الأزمة بالتنديد بالعدوان العراقي على دولة الكويت، وسارع إلى إحياء «آلية الأمن الجماعي» بتوقيع عقوبات صارمة على العراق والتدخل العسكري ضده. وبفضل هذه السرعة والإيجابية، نجح المجلس في دحر العدوان العراقي، وإعادة الشرعية الدولية إلى نصابها. ولم يكتف المجلس بتحقيق هذا الهدف، ولكنه تابع أيضاً التداعيات الخطيرة التي ترتبت على مسار الأزمة وعلى أسلوب تسويتها بالقوة العسكرية في نهاية المطاف «حرب تحرير الكويت». وقد تضمنت هذه المتابعة استحداث أدوار إضافية ومتداخلة أدت إلى تطوير وظائف المنظمة إلى أفاق جديدة تتجاوز في بعض جوانبها منطوق نصوص ميثاقها، ولكنها لا تتعارض مع فلسفته وروحه، وتبعث الأمل في إرساء «نظام دولي جديد» تكون ركيزته السلم، وأداته التعاون بين جميع الشعوب، من أجل تقدمها ورخائها الاقتصادي والاجتماعي على أساس من العدالة وفي بيئة دولية يسودها التسامح والحرية والاحترام المتبادل، كما جاء في ديباجة ميثاق المنظمة^(٥).

وفى المقابل، ترفض دول أخرى، وفريق آخر من المراقبين، هذه النظرة «الطوباوية» لدور الأمم المتحدة فى معالجة «أزمة الخليج الثانية»، ويشككون فى واقعية الآمال المعقودة على استمرار ذلك الدور فى المستقبل. فإن الحديث عن «دور ذاتى» (proprio motu) قامت به المنظمة فيه تجن على الحقيقة. فلم تقم المنظمة بذلك الدور بوصفها ممثلة للمجتمع الدولى ككل، ولكن تم استخدامها كأداة لمساندة سياسية للدول التى تحالفت ضد العراق، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية. ويرى هذا الفريق من المراقبين أنه من السذاجة القول بأن دول التحالف قد حشدت الجيوش واستخدمت أحدث الأسلحة وأساليب القتال مدفوعة فقط بعزمها على إجبار العراق على احترام قواعد القانون الدولى وإعادة الشرعية إلى نصابها. فصرعان ما تبدد ذلك السراب أمام اعتبار آخر أقل سمواً ولكنه أكثر إلحاحاً ألا وهو حماية مصالح دول التحالف فى المنطقة وعلى رأسها مصالح الولايات المتحدة بالتحديد. ولا شك أن اعتبار المصلحة هو الذى يفسر سرعة تحرك الأمم المتحدة فى مواجهة «أزمة الخليج الثانية» بينما ظلت ساكنة، أو تباطأت كثيراً، إزاء انتهاكات خطيرة أخرى للشرعية الدولية مثل استمرار احتلال إسرائيل لأراضى الغير بالقوة، أو التدخلات العسكرية الأمريكية غير المشروعة فى جرينادا، ونيكاراجوا، وبنما... إلخ. فالتمسك بالشرعية الدولية فى حالة العراق والكويت، وعدم التمسك بها فى حالات أخرى، يلقى ظلالاً كثيفة من الشك حول استقلالية الأمم المتحدة، وتحولها إلى أداة دبلوماسية إضافية فى يد الدول التى تملك مقدرة فعلية على توجيه نشاط المنظمة على نحو يخدم مصالح تلك الدول. ومن هنا جاء اتهام الأمم المتحدة بأنها تطبق معايير مختلفة للشرعية الدولية (double standards) تبعاً لمصالح الدول الأكثر تأثيراً فى سلوك المنظمة. وفى «أزمة الخليج الثانية» بالتحديد، فإن انتهاء «الحرب الباردة»، وتردى الأوضاع فى الاتحاد السوفيتى، أسفرا عن زيادة مكانة الولايات المتحدة على المسرح العالمى بالمقارنة بغيرها من الدول الكبرى الأخرى ومن ثم سيطرتها الكاملة على الأمم المتحدة. ولذلك، فإن تدخل مجلس الأمن بسرعة وفعالية فى «أزمة الخليج الثانية» ما كان ليتحقق على النحو الذى تحقق به دون الضغوط المكثفة والطاغية التى مارستها الحكومة الأمريكية على العديد من الدول الأعضاء فى المنظمة، بما فيها الدول الكبرى الأخرى التى تتمتع بالعضوية الدائمة فى مجلس الأمن وتحكم فى عملية اتخاذ قراراته من خلال حق «الفيتو». ومن هنا، جاء اتهام الحكومة العراقية، والحكومات الأخرى التى تعاطفت مع سياستها، لمجلس الأمن بأنه أصبح «جهازاً من أجهزة وزارة الخارجية الأمريكية»^(٦)، واتهام أمين عام المنظمة بأنه «متأمر» وعميل أمريكى^(٧). وقد بنى بعض الكتاب وجهة النظر العراقية. وفى ذلك يقول محمد

حسين هيكل : تحول مجلس الأمن بين يوم وليلة فأصبح مجرد ختم يقوم بالتصديق على مشروعات قرارات تقدمها الولايات المتحدة، وتؤكد بها هيمنتها على الشرعية الدولية^(٨). ويقول حسن نافعة : «أصبحت الأمم المتحدة، في ظل موازين القوى العالمية الجديدة بعد سقوط الاتحاد السوفيتي، مجرد أداة لإضفاء الشرعية على أهداف الولايات المتحدة ومواقفها تجاه القضايا العالمية»^(٩).

وهكذا اختلف تقييم دور الأمم المتحدة في إدارة «أزمة الخليج الثانية» بين الإشادة المطلقة، والتنديد المطلق، تبعاً لاختلاف مصالح الدول في هذه الحالة بالتحديد، وتبعاً للتوجهات السياسية للمفكرين. وينبغي أن تطرح جانباً هذه المواقف وهذه الآراء؛ لأنها لا تقوم على التقييم الموضوعي لدور الأمم المتحدة في إدارة الشؤون الدولية. ويرتكز هذا التقييم الموضوعي على عنصرين أساسيين: طبيعة المنظمة ومدى تمتعها بالاستقلال إزاء الدول الأعضاء فيها من جانب، ومدى شرعية القرارات التي تتخذها وفقاً لميثاقها من الجانب الآخر.

مدى استقلالية الأمم المتحدة عن الدول الأعضاء فيها

من المنظور القانوني المجرد، تتمتع هيئة الأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية ومن ثم فهي تتمتع بإرادة ذاتية منفصلة عن الإرادات الفردية للدول الأعضاء فيها. فتتص المادة (٢٤) من الميثاق على أن يعهد أعضاء الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي «ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات». فنحن هنا أمام مثال واضح لتفويض السلطات (delegation of powers) بمعنى أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قد فوضت مجلس الأمن في ممارسة بعض حقوق السيادة نيابة عنها. وبناء على هذا التفويض العام، يمارس المجلس عدة اختصاصات في ميدان حفظ السلم والأمن الدوليين، أو إعادتهما إلى نصابهما، عملاً بأحكام الفصلين السادس والسابع من الميثاق. ويتعهد أعضاء المنظمة «بقبول قرارات المجلس وتنفيذها» (المادة ٢٥).

واضح من هذه النصوص - وغيرها كثير - أن الإرادات الفردية للدول الأعضاء تتوارى أمام إرادة مجلس الأمن التي تعبر عن الإرادة الجماعية لكل أعضاء الأمم المتحدة، وليس فقط مجرد المجموع الحسابي لأصوات أعضاء المجلس.

ولكن هذه الرؤية القانونية المجردة لا تنسجم تمامًا مع الواقع الذي يؤكد أن المنظمات الدولية هي «روابط اختيارية» بين دول مستقلة ذات سيادة، وليست هيئات قضائية منوط بها تطبيق قواعد الشرعية الدولية بصرف النظر عن اختلاف مواقف الدول الأعضاء فيها. فمن طبيعة المنظمات الدولية، خاصة تلك التي تقوم بوظائف سياسية، إنها تعكس وضع المجتمع الدولي في تطوره المستمر ومن ثم يتكيف دورها، ومدى فاعلية ذلك الدور، بالنظر إلى توازنات المصالح الفعلية لأطراف ذلك المجتمع في زمن معين، وبالنظر إلى نوعية القضايا المطروحة عليه في ذلك الزمن. وقد أكد ميثاق الأمم المتحدة على الطبيعة السياسية للمنظمة. بأن نص على جعل الهيئة «مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك الغايات المشتركة»، وعلى رأسها حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة الأولى فقرة ٤).

وبالرغم من اقتناع الدول بضرورة إنشاء منظمات دولية تكون قادرة على تلبية احتياجاتها المشتركة في عالم مترابط إلى أبعد الحدود، فإنها مازالت تعطي الأولوية لتحقيق أهدافها القومية الذاتية على ما عداها من مصالح المجتمع الدولي ككل. ولذلك لم يكن التنظيم الدولي في أى وقت من الأوقات، تنظيمًا مجردًا ومنفصلاً كلية عن أوضاع الدول المكونة له. فالمنظمة الدولية هي في الأساس أداة دبلوماسية جماعية لها خصائص معينة تلجأ إليها الدول لتحقيق أهدافها القومية. ومثل أية أداة، فهي تعمل في ظل توازن دولي دائم التطور. ولذلك، فإن نشاط المنظمات الدولية يتأثر بالضرورة بالاعتبارات السياسية من خلافات وصراعات بين الدول الأعضاء، أو من توافق كلي أو جزئي بين مصالحها. فالمنظمة الدولية، في أدائها لاختصاصاتها، لا تنفصل كلية عن اهتمامات ومصالح الدول الأعضاء فيها. فهي ليست كيانًا مجردًا، ولكنها مرآة تعكس هذه الاهتمامات والمصالح في توافقها أو في تناقضاتها. فمن منظور وظيفي، يتحدد مفهوم ما يسمى «بالأهداف العامة» للمنظمة من خلال تفاعل مختلف الأهداف القومية للدول الأعضاء. وتترك الحكومات هذه الحقيقة إدراكًا كاملاً، ولذلك فإنه عند صياغتها للأهداف العامة للمنظمة وقواعدها التنظيمية، فهي تستخدم عن قصد مفردات وعبارات ذات مدلولات عامة يمكن تطويرها للخيارات السياسية للدول. ولا يغيب عن بال أحد أن تعداد أهداف المنظمة في صيغة العموم هو أمر هام جداً في عملية تفسير دستور المنظمة. فإذا كانت المنظمة مقيدة بعدم الخروج عن الأهداف العامة التي حددت لها، فإنها تستطيع استخدام جميع الوسائل المشروعة لتحقيق أهدافها حتى إذا لم يوجد نص صريح يقرر هذه الوسائل مثال ذلك: «إن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم» في العالم، بوصفها أعمالاً غير قسرية لاحتواء

الصراعات الدولية، هي من ابتكار هذه الهيئة الدولية، وإن لم يكن قد جرى تعريفها أو تنظيمها بشكل محدد في الميثاق. وهذا ما يفسر ظاهرة إن المنظمات الدولية لا تعيش واقعها دائماً وفق منطوق نصوص دساتيرها، ولكنها تستجيب بالضرورة للتغيرات التي تطرأ على العلاقات بين الدول الأعضاء فتتغير بالتبعية اهتماماتها وأساليب أنشطتها، بل قد يتغير هيكلها التنظيمي، في اتجاهات لم تكن مقصودة وقت صياغة هذه النصوص. وهذا ما يطلق عليه الفقه القانوني الدولي مصطلح «التعديل الضمني» (Implicit amendment) لدساتير المنظمات الدولية، وما يطلق عليه علماء السياسة مصطلح «التطوير الذاتي» (Auto development) للمنظمات الدولية. فمن الطبيعي - إذن - أن تحاول الدول استخدام آليات المنظمات الدولية بما يتفق وتحقيق مصالحها القومية. ولذلك، فإن إرادات الدول احتلت منذ البداية، وما زالت تحتل، مكان الصدارة في توجيه نشاط المنظمة. وبطبيعة الحال، فإن الدول لا تحت المنظمة على تبنى مواقف معينة إلا إذا كانت لها مصلحة في ذلك.

ولا يشك أحد في أن الولايات المتحدة، بوصفها دولة عظمى، تحتل مكانة متميزة في الأمم المتحدة، ولن تتردد في استغلال هذه المكانة لحمل المنظمة على اتخاذ مواقف تتفق وخدمة المصالح الأمريكية في المقام الأول. ويزداد التأثير الأمريكي، بطبيعة الحال، بالقياس إلى تقلص مكانة الدول الكبرى الأخرى في التنظيم نتيجة لتغير التوازنات الدولية. من هذا المنظور الوظيفي، يمكن القول بأن الدور الذي قامت به الأمم المتحدة في «أزمة الخليج الثانية» من خلال مجلس الأمن، كان بدافع قوى من جانب الولايات المتحدة، وأن قرارات المجلس في هذا الصدد قد عكست إلى درجة كبيرة إرادة الحكومة الأمريكية بالتحديد.

ولكن من ناحية أخرى، فإن الدول الأعضاء في المنظمة ترفض انفراد أية دولة عظمى في التعامل مع قضايا السلم والأمن الدوليين، وتصر على المشاركة الفعالة في معالجة هذه القضايا التي ترتبط بأمنها بقدر ارتباطها بأمن الدول الكبرى المعنية، وربما بدرجة أكبر. ولذلك تسعى هذه الدول إلى استخدام آليات المنظمة الدولية لتقييد حرية أية دولة، مهما بلغت قوتها، في الاستئثار بمعالجة قضايا السلم والأمن الدوليين، وتحقيق المشاركة الجماعية في مواجهة هذه القضايا الحيوية التي تهم المجتمع الدولي ككل. ولا يقتصر الأمر على مجرد الرغبة في المشاركة، ولكن ميثاق الأمم المتحدة أوجب، كما ذكرنا، على جميع الدول الأعضاء باتخاذ المنظمة مرجعاً لتنسيق تصرفات الدول الأعضاء وتوجيهها نحو

تحقيق الغايات المشتركة، وعلى رأسها حفظ السلم والأمن الدوليين. بعبارة أخرى، فإن الميثاق أسند إلى الأمم المتحدة وظيفة في غاية الأهمية ألا وهي الحكم على مشروعية (Leg- itimization)، أو عدم مشروعية تصرفات الدول الأعضاء^(١٠). وتذكر الحكومات تمامًا مدى أهمية هذه الوظيفة، ولذلك فهي تحرص دائمًا على التصرف من خلال آليات الأمم المتحدة لتوفير غطاء الشرعية الدولية لتصرفاتها. وهذا ما فعلته الولايات المتحدة في حالة العراق والكويت. فبالرغم من أنها كانت قادرة، بقواتها الذاتية، على تحرير الكويت من الاحتلال العراقي، فقد حرصت على أن يتم ذلك بموافقة الأمم المتحدة، ومن ثم يكتسب هذا العمل شرعية دولية واضحة، وللدلالة أيضًا على أن المواجهة لم تكن بين الولايات المتحدة والعراق، وإنما هي بين المجتمع الدولي ككل والعراق. فإذا كان تدخل الولايات المتحدة بدافع المصلحة، وليس انتصاراً للشرعية الدولية في ذاتها، أو «عدالة» قضية الكويت^(١١)، فإن ذلك لا ينفي أن الاستناد إلى قواعد الشرعية الدولية كان عنصراً هاماً جداً لفاعلية خدمة المصالح القومية الأمريكية. يضاف إلى ذلك أن الانتصار لقواعد الشرعية الدولية كان السند الوحيد للموقف المناوئ للعراق من جانب الدول التي لم تكن لها مصالح حيوية مباشرة في منطقة الخليج. ولذلك نجحت الولايات المتحدة في تعبئة شبه إجماع دولي في مواجهة العدوان العراقي. فإجماع الدول على شجب العدوان العراقي على دولة الكويت يؤكد أهمية قواعد الشرعية الدولية في إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية»، وإن «عدالة» القضية الكويتية كانت عنصراً هاماً وأساسياً، وليس هامشياً، في تحرير الكويت، وإن لم يكن العنصر الوحيد. وإذا كانت الحكومة الأمريكية قد قامت بالدور الرئيسي في إصدار قرارات مجلس الأمن، فإن ذلك لا يعنى أنها استأثرت بها، وفرضت إرادتها على جميع أعضاء المجلس ومنهم الدول الكبرى الأخرى. ويتضح من سياق إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية» أن قرارات المجلس كانت محصلة لمناوشات ومشاورات مكثفة ومتواصلة بين الأعضاء الدائمين في المجلس من جانب، وبينهم وبين الدول الأخرى من جانب آخر بهدف بلورة موقف جماعي يحقق مصالح غالبية الدول، لا سيما مصالح الدول الكبرى التي تهتم أكثر من غيرها بكل ما يتعلق بالسلم والأمن الدوليين في منطقة الخليج. والقول بغير ذلك وادعاء أن قرارات المجلس ذات الصلة «بأزمة الخليج الثانية» هي قرارات أمريكية فرضت فرضاً على أعضاء المجلس الآخرين فيه تجاهل للواقع وإنكار وجود إرادات دولية أخرى، أو مصالح دولية لأربع عشرة دولة تتمتع بعضوية المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا القول ينطوي على امتهان وتحقير لأوضاع هذه الدول التي تتحول إلى مجرد نوابغ للولايات المتحدة فتمثل

لأوامرها بالرغم من أن بينها دولا كبرى تتمتع بحق «الفيتو» على مشروعات القرارات التي تتعارض مع مصالحها القومية الحيوية . فإذا توصل مجلس الأمن إلى قرار معين ، فإن ذلك يعنى أن للدول الأعضاء فيه مصلحة مشتركة فى أن يتصرف المجلس على نحو معين وليس على نحو آخر . ويؤكد سياق إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية» هذا الواقع . ولعل أبرز الأمثلة لذلك الأسلوب الذى اتبعه المجلس لاعتماد أهم قراراتين من قراراته ؛ لأنهما يتضمنان تفويضاً للدول المتعاونة مع الكويت باتخاذ تدابير قسرية ذات طبيعة عسكرية ضد العراق ، وهما القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس ، والقرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوفمبر (١٢) .

فإن القرار (٦٦٥) ، الخاص بإيقاف عمليات الشحن البحرى من وإلى العراق من خلال تفتيش حمولات السفن ووجهاتها والتحقق منها ، قد اتخذ بعد يومين كاملين من المناقشات المسهبة فى أروقة المجلس وفى عواصم الدول الكبرى ومع ممثلى دول العالم الثالث للتوصل إلى صيغة مقبولة من الجميع . وهذا يعنى أن الدول لم تكن متفقة تماماً حول التدابير العسكرية التى ينبغى اتخاذها لضمان فاعلية العقوبات الاقتصادية التى فرضت على العراق ، كما أنه يعنى حرص الدول على أن يعبر مجلس الأمن عن إرادة المجتمع الدولى ككل ، وليس عن إرادة دولة معينة (الولايات المتحدة بالتحديد) . وبالفعل ، فقد أسفرت هذه المناقشات غير الرسمية عن إدخال تعديلات على مشروع القرار الأسمى الذى كانت الحكومة الأمريكية ترغب فى إقراره من المجلس . ولا شك أن صياغة القرار (٦٦٥) التى أقرها المجلس فى نهاية المطاف اكتنفها بعض الغموض وهو غموض مقصود فرضته ضرورة التوفيق بين المواقف المختلفة للدول . فقد نصت الصيغة الأمريكية الأصلية لمشروع القرار صراحة على «الحق فى استخدام القوة» ضد السفن التى تخرق الحظر الاقتصادى . وقد اعترض الاتحاد السوفيتى كما اعترضت الصين وكثير من دول العالم الثالث . وإن كان لأسباب مختلفة . على هذه الصيغة الأمريكية . وبناء على هذه الاعتراضات ، تم استبدال عبارة «استخدام القوة» بعبارة أخرى أقل وضوحاً وأقل حزمًا تدعو الدول إلى أن تتخذ «من التدابير ما يتناسب مع الظروف المحددة» ، وحسب الضرورة ، فى إطار سنطة مجلس الأمن ، وهى عبارة عامة تحتمل أكثر من تفسير . فقد فسرها الاتحاد السوفيتى بأنها لا تمنع استخدام القوة بشكل مطلق ، ولكنها لا تجيز استخدامها إلا للضرورة القصوى . وفسرها مندوب الصين بأنها تستبعد كلية استعمال القوة العسكرية . ومن ناحية أخرى ، اعترض عدد كبير من ممثلى دول العالم الثالث على

الصيغة الأمريكية الأصلية لمشروع القرار، والتي كانت تلزم جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باتخاذ تدابير عسكرية لضمان تنفيذ حظر الشحن البحري من وإلى العراق. فقد خشيت تلك الدول، لا سيما الدول العربية، أن تستند إسرائيل إلى الصيغة المطلقة للمشروع الأمريكي للقيام بأعمال عسكرية ضد العراق بحجة تنفيذ العقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الأمن على العراق. واستجابة لاعتراض تلك الدولة، نصت الفقرة الأولى من القرار (٦٦٥) على أن المجلس يطلب «من الدول الأعضاء التي تتعاون مع حكومة الكويت، والتي تنشر قوات بحرية في المنطقة في أن تتخذ من التدابير ما يتناسب . . .» أما بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى - ومنها إسرائيل - فقد اكتفى المجلس بدعوتها إلى «التعاون حسب اللزوم» لضمان الامتثال لقرار المقاطعة الاقتصادية «مع استخدام التدابير السياسية والدبلوماسية إلى أقصى حد ممكن» واضح - إذن - أن القرار (٦٦٥) لم يكن قراراً أمريكياً صرفاً أذعنت له الدول الأخرى الأعضاء في مجلس الأمن، ولكن كان قراراً جماعياً يوفق بين المواقف المختلفة للدول الأعضاء في المجلس.

وتنطبق نفس الملاحظة على القرار (٦٧٨) بتاريخ ٢٩ نوفمبر والذي أذن «للدول الأعضاء المتعاونة مع حكومة الكويت»، ما لم ينفذ العراق في ١٥ كانون الثاني / يناير أو قبله قرارات المجلس «باستخدام جميع الوسائل اللازمة» لدعم وتنفيذ القرار (٦٦٠) وجميع القرارات اللاحقة ذات الصلة، «وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة». فقد عبرت هذه الصياغة عن موقف جماعي، ولم تعكس إذعان الدول الأعضاء في المجلس لإرادة أمريكية مهيمنة. فبعد مشاورات مكثفة ومتعددة الأطراف، تم إدخال عدة تعديلات على مشروع القرار الأمريكي الأصلي. فقد تم إسقاط لفظ «القوة» واستبداله بعبارة «جميع الوسائل اللازمة». كذلك كان الموقف الأمريكي الأصلي ألا تمتد المهلة المعطاة للعراق لانسحاب من الكويت إلى أبعد من أول يناير (١٩٩١) وقد اضطرت الحكومة الأمريكية إلى تمديد هذه المهلة إلى ١٥ يناير وذلك استجابة لرغبة الدول الكبرى الأخرى، لا سيما الاتحاد السوفيتي وفرنسا، ولرغبة غالبية الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن، ويدل هذا السياق دلالة واضحة على أن إسناد الإجماع الدولي إلى إذعان الدول للإرادة الأمريكية فيه تيجن على الحقيقة، ونجاهل لطبيعة المنظمات السياسية الدولية وإمكانياتها من المنظور الوظيفي^(١٣). والأصح القول بأن المصلحة المشتركة للدول الأعضاء اقتضت أن يتصرف مجلس الأمن على النحو الذي اتخذه.

خلاصة القول : إن اتهام مجلس الأمن بأنه كان أداة طيعة لخدمة السياسة الأمريكية هو اتهام باطل من المنظور القانوني ، أو على مستوى الواقع . فمن الناحية القانونية ، تتمتع الأمم المتحدة بإرادة ذاتية مستقلة عن الإرادات الفردية للدول الأعضاء فيها ، وإن كانت هذه الإرادات الفردية تمثل مكونات تدخل في تشكيل إرادة الأمم المتحدة . فقرارات الأمم المتحدة ليست قرارات مجردة ، ولكنها ثمرة توافق إرادات غالبية أطراف المجتمع الدولي بالقياس إلى خصوصية كل حالة على حدة . وفيما يتعلق بقضايا السلم والأمن الدوليين بالتحديد - مثل «أزمة الخليج الثانية» - فإن قرارات المجلس تعكس في الأساس اتفاق الدول الكبرى حول أساليب معالجة هذه النوعية من القضايا ، وليس الإرادة المنفردة لأية دولة مهما بلغت قوتها ومدى تأثيرها في الشؤون الدولية . وهكذا فإن إدارة مجلس الأمن «لأزمة الخليج الثانية» تقدم نموذجاً واضحاً لتفاعل مبدأ الشرعية الدولية وواقع التوفيق بين المصالح القومية للدول . بعبارة أخرى ، فإن الانتصار للشرعية الدولية كان يحقق في نفس الوقت حماية مصالح غالبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، لا سيما مصالح الدول الكبرى ، وعلى رأسها مصالح الولايات المتحدة الواسعة في منطقة الخليج .

مدى مشروعية قرارات مجلس الأمن

إن الحديث عن مشروعية أو عدم مشروعية قرارات مجلس الأمن ذات الصلة «بأزمة الخليج الثانية» يعتمد على مدى اتساق هذه القرارات مع القواعد التي تحكم ممارسة المجلس لاختصاصاته الصريحة أو الضمنية ، وسلامة الإجراءات التي ينبغي على المجلس اتباعها في اتخاذ قراراته وفقاً لميثاق الأمم المتحدة . وحيث إن الميثاق لم يبين بدقة القواعد التي تحكم اختصاصات المجلس ، فإنه يصبح من الضروري الاعتماد على الممارسة الفعلية للمجلس على ضوء إدراكه لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها أخذاً في الاعتبار عمومية صياغة هذه المقاصد والمبادئ .

وغنى عن البيان أن السعى إلى استتباب السلم والأمن في العالم يحظى بأولوية مطلقة بين مقاصد الأمم المتحدة . وقد اختص ميثاق مجلس الأمن «بالتبعية الرئيسية» في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين نيابة عن جميع أعضاء الأمم المتحدة (المادة ٢٤) .

وعلى المستوى النظري ، يمكن تصور عدد كبير من المناهج لاستتباب السلم والأمن في العالم بسبب تعقد طبيعة الحرب من حيث تعدد دوافعها وأطرافها . ولذلك يكون من المتعذر القضاء على هذه الظاهرة ، أو حتى احتواؤها بفعالية ، إلا بتطبيق عدد من الوسائل

المتكاملة ذات الوظائف الوقائية أو الرادعة . ومن أهم الوسائل الوقائية ، وأكثرها انتشاراً ، التسوية السلمية للمنازعات الدولية (الفصل السادس من الميثاق)^(١١) أما الوسائل الرادعة فتتمثل فى اتخاذ تدابير قسرية غير عسكرية ، أو عسكرية إذا لزم الأمر ، إعمالاً لآلية «الأمن الجماعى» وفقاً للفصل السابع من الميثاق .

أولاً ، التسوية السلمية للنزاع العراقى - الكويتى

وفيما يتعلق بالتسوية السلمية للنزاع العراقى - الكويتى ، فإنه ينبغى التفرقة بين مرحلتين : مرحلة ما قبل الغزو العراقى للكويت ، ومرحلة ما بعد الغزو .

١ - مرحلة ما قبل الغزو :

قد يبدو غريباً أن مجلس الأمن الذى أخذ بزمام المبادرة فى التصدى «لأزمة الخليج الثانية» بعد وقوع الغزو العراقى للكويت فى (٢ أغسطس ١٩٩٠) قد اتخذ موقفاً سلبياً تماماً إزاء النزاع العراقى - الكويتى عندما ظهر إلى العلن منذ عام (١٩٨٩) فلم يتدخل المجلس لتسوية ذلك النزاع بالطرق السلمية قبل أن يتصاعد إلى استخدام أحد طرفيه - وهو العراق - للقوة العسكرية لتسويته . فما هى مبررات هذه السلبية؟

قد يستفاد من بعض نصوص ميثاق الأمم المتحدة أن مجلس الأمن لا يتدخل فى تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية إلا بناء على طلب أطراف النزاع ، أو بطلب من إحدى الدول الأعضاء فى المنظمة ، أو بطلب من الأمين العام للمنظمة (المادتان ٣٥ ، ٩٩) . وتنص المادة (٣٧) على أنه إذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر فى حله بالوسائل السلمية «وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن» . كذلك يحث الميثاق الدول إلى الالتجاء إلى التنظيمات الإقليمية لتسوية المنازعات المحلية «قبل عرضها على مجلس الأمن» (المادة ٥٢) . فهل يعنى ذلك أن تدخل مجلس الأمن لتسوية نزاع معين سلمياً مرهون بتقديم طلب بذلك من أطراف النزاع ، أو من أحد أعضاء الأمم المتحدة ، أو من الأمين العام للمنظمة ، كما أنه مشروط بفشل المنظمات الإقليمية فى تسوية النزاع؟ لا نرى ذلك . فمن حق مجلس الأمن - بل من واجبه - أن يتدخل من تلقاء ذاته فى تسوية أى «نزاع» أو «موقف» يكون من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين ، وذلك بحكم أنه يتحمل «التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى» (المادة ٢٤) . كما أن منح الأولوية للمنظمات الإقليمية فى التسوية

السلمية للمنازعات لا يرقى إلى مرتبة الالتزام القانوني بوجوب استنفاد شرط اللجوء إلى المنظمات الإقليمية قبل عرض النزاع على الأمم المتحدة، ولا يحول دون مباشرة مجلس الأمن لاختصاصاته في هذا المجال « في أية مرحلة من مراحل النزاع »، وأن « يوصى بما يراه ملائماً من إجراءات وطرق التسوية » (المواد: ٣٤، ٣٦، ٥٢ فقرة ٤). فحق مجلس الأمن في التدخل لتسوية المنازعات بين الدول بالوسائل السلمية هو حق ثابت قانوناً وغير مشروط. ومع ذلك جرى تقليد في مجلس الأمن على عدم التدخل في المنازعات الدولية إلا بعد إفساح المجال أمام أطراف النزاع لتسويته سلمياً بالوسائل التي يقع عليها اختيارها، وتخويل المنظمات الإقليمية أولوية تسويته. ومن أمثلة ذلك: النزاع بين لبنان والجمهورية العربية المتحدة عام (١٩٥٨) وحالة أزمة الكويت الأولى في عام (١٩٦١) وحالة الحرب الأهلية في لبنان في عام (١٩٧٥). إلخ. ويمكن القول بأن مجلس الأمن قد اتبع نفس التقليد في النزاع العراقي - الكويتي. وقد يشير هذا النهج تساؤلاً حول مدى مسئولية المجلس عن وقوع غزو العراق للكويت. ويقوم هذا التساؤل على افتراض أنه لو كان المجلس قد تدخل لتسوية النزاع سلمياً عندما برز على السطح منذ عام (١٩٨٩) لحال دون غزو العراق للكويت؛ لأن هذا التدخل كان من شأنه أن يقنع قادة العراق بأن استخدامه للقوة في هذه الحالة بالتحديد سوف يؤدي إلى مجابهة عسكرية مع المجتمع الدولي ككل^(١٥). ونحن لا نوافق على هذا الاستنتاج؛ لأنه مجرد تكهن (speculation) لا يستند إلى تحليل الواقع العراقي والكويتي في هذه الفترة. والسؤال الأهم هو: هل كانت هناك إمكانية حقيقة للتوصل إلى حل سلمي للنزاع العراقي - الكويتي، سواء في الإطار العربي أو في إطار الأمم المتحدة؟ وإذا كان خيار الحل السلمي ممكناً، فعلى من تقع مسئولية عدم تحقيقه والتوجه بدلاً منه إلى خيار الحرب؟

من المعلوم أن جهود جامعة الدول العربية لم تسفر عن تقدم ملموس في مجال التسوية السلمية للنزاع العراقي - الكويتي. فما مدى مسئولية جامعة الدول العربية عن ذلك الفضل؟ للإجابة عن هذا السؤال ينبغي التأكيد على أن جوهر التسوية السلمية يقوم على فكرة التوفيق بين المصالح المتعارضة لأطراف النزاع وما يتطلبه ذلك من ضرورة تنازل كل طرف عن بعض مطالبه إزاء الطرف الآخر للتوصل لتسوية مرضية للنزاع تأخذ في الاعتبار حفظ المصالح القومية الهامة لجميع الأطراف.

أما في الحالات التي يكون فيها التعارض تاماً بين ادعاءات الدول المتنازعة، وإصرار كل منها على تحقيق مطالبها بالكامل، فإن التسوية السلمية تصبح متعذرة، ويصبح الخيار

العسكري أمراً وارداً متى رأت الدول المعنية أن توازن القوى بينها وبين الطرف الآخر في النزاع يسمح لها بذلك بالقياس إلى إدراك ساستها لنوعية ردود فعل الدول الأخرى إزاء هذا المسلك على الصعيدين الإقليمي والعالمي . وهذا ما حدث في حالة النزاع العراقي - الكويتي . فقد تمسك العراق بجميع مطالبه إزاء دولة الكويت ، وأصر على رضوخ الكويت لتلك المطالب ، وهدد باستخدام القوة إذا لم يتم تلبية^(١٦) . وبطبيعة الحال لا يتسع المقام لمناقشة جميع هذه المطالب^(١٧) . ونكتفي بالإشارة إلى أهمها وأخطرها على الإطلاق ألا وهي قضية الحدود العراقية - الكويتية وهي قضية قانونية وحاسمة في أزمة العلاقات العراقية - الكويتية ؛ لأنها تتعلق بوضع الكويت الدولي بوصفها دولة مستقلة ذات سيادة .

ما أكثر ما كتب في قضية الحدود العراقية - الكويتية . فقد تناولتها الأعلام بالتحليل من زوايا مختلفة أخذاً في الاعتبار عوامل استراتيجية وسياسية واقتصادية عديدة ، إضافة إلى مواقف أيديولوجية مختلفة^(١٨) . ولكن ما يهمنا في هذا المقام هو الطبيعة القانونية لهذه القضية ، والتي ترتبط بوضع الكويت الدولي^(١٩) .

من المعلوم أن إقليم الكويت ، شأنه في ذلك شأن معظم أقاليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، قد خضع لولاية الدولة العثمانية . ولكن الحقيقة التاريخية الثابتة تؤكد أن ارتباط الكويت بالدولة العثمانية لم يتجاوز الصلة الإسلامية العامة التي كانت تربط الأقطار الإسلامية بالخلافة العثمانية دون المساس باستقلال سياسة شيخ الكويت بالفعل عن سياسة الدولة العثمانية وأحياناً متناقضة معها^(٢٠) ، وذلك على خلاف ولايات الموصل وبغداد والبصرة التي كانت خاضعة للحكم العثماني المباشر .

صحيح أن بعض الوثائق العثمانية أشارت أحياناً إلى حاكم الكويت أنه «قائم مقام» حاكم البصرة العثماني . ولكن هذه الإشارة لم تكن تعكس علاقة تبعية سياسية فعلية بين حاكم الكويت والدولة العثمانية . فقد تمسك حاكم الكويت بالاستقلال في إدارة شئون بلاده . ولعل أبرز مظاهر ذلك الاستقلال ما يلي :-

- إن الحكم في الكويت كان وراثياً ، ولم تتدخل الدولة العثمانية في أي وقت من الأوقات في شئون وراثته الحكم .

- درج حاكم الكويت على منح حق اللجوء السياسي لبعض الثوار ضد الحكم العثماني ورفض تسليمهم إلى السلطات العثمانية .

- لم يرضخ حاكم الكويت لضغوط ألمانيا التي سعت ، بتأييد من حكومة الأستانة ، لطلب شراء منطقة ساحلية تكون محطة نهائية لخط سكة حديد بغداد - الذي كان مقرراً أن يمتد من شواطئ البوسفور إلى البصرة ومنها إلى الكويت - مؤكداً على أن الكويت وحدها هي صاحبة السيطرة على أراضيها .

- رفض حاكم الكويت وجود حامية عثمانية ، أو ممثلاً للدولة العثمانية في أراضيها . وقد استندت بريطانيا إلى هذه الوقائع الثابتة فتعاملت مع شيخ الكويت باعتباره حاكماً مستقلاً وأبرمت معه ، في سياق سياستها الاستعمارية العامة ، معاهدة في (١٨٩٩) تعرف باسم «معاهدة الحماية» . وبمقتضى هذه المعاهدة ، تعهد حاكم الكويت بعدم استقبال ممثل حكومة أخرى في أى مكان «ضمن حدود أراضيها» دون موافقة الحكومة البريطانية ، ويشمل هذه التعهد ممثلى الدولة العثمانية . كما تعهد حاكم الكويت ، ومن يخلفه بعده ، بعدم الدخول في ارتباطات تعاقدية ، وعدم التنازل عن أى جزء من أراضيها ، لدولة أخرى أو لمواطنى دولة أخرى - ومنها الدولة العثمانية - دون موافقة الحكومة البريطانية مسبقاً .

وقد يتشكك البعض في الحجية الدولية لاتفاق (١٨٩٩) ولكن ، وتحسباً لنشوب حرب أوروبية كبرى تنضم فيها الدولة العثمانية إلى «الدول المركزية» (ألمانيا والنمسا والمجر) المعادية لبريطانيا ، فقد تم التوقيع ، في (٢٩ يوليو ١٩١٣) ، على اتفاقية القسطنطينية التي تعرف باسم «اتفاقية الخليج» لأنها تناولت موضوع الحدود بين الدولة العثمانية من جانب وإيران من الجانب الآخر ، كما أنها شملت موضوع الحدود الكويتية العثمانية . وفيما يتعلق بالكويت ، نصت الاتفاقية على أن الكويت «تشكل قضاءً مستقلاً في الإمبراطورية العثمانية» .

وقد اعترفت الحكومة العثمانية باستقلال شيخ الكويت في ممارسة سلطاته في نطاق جغرافى محدد تم تعيين حدوده الشمالية بدقة . وفي نفس الوقت ، أقرت الحكومة العثمانية بصحة ونفاذ جميع الاتفاقات التي عقدها في السابق شيخ الكويت مع الحكومة البريطانية ، وعلى رأسها اتفاق عام (١٨٩٩) وهكذا عيّنت اتفاقية عام (١٩١٣) خط الحدود الفاصل بين الكويت (باعتبارها محمية بريطانية) من جانب ، وولاية البصرة العثمانية من الجانب الآخر . ولكن قد يرفض البعض الاستناد إلى اتفاقية (١٩١٣) في شأن تعيين الحدود الكويتية - العثمانية بحجة أن الاتفاقية المذكورة لم تستكمل إجراءات إبرامها حيث إن نشوب الحرب العالمية الأولى في (١٩١٤) قد حال دون التصديق عليها . وهذا اعتراض

صحيح من الناحية القانونية الشكلية . ولكن ينبغي ملاحظة أن الاتفاقية المذكورة قد اتخذت وجعاً أساسياً لتعيين حدود دولة العراق الجديدة نفسها . فقد تم الاتفاق في معاهدة «سيفر» مع الحكومة التركية في عام (١٩٢٠) على إدماج الولايات العثمانية - الموصل وبغداد والبصرة - في دولة موحدة باسم «العراق» . وبمقتضى عهد عصبة الأمم (١٩١٩) تم وضع دولة العراق الجديدة تحت الانتداب البريطانى ، وذلك ضمن الحدود التى تم تعيينها فى اتفاقية (١٩١٣) وقد أقرت حكومة تركيا الجديدة (حكومة مصطفى كمال أتاتورك) هذا الوضع بمقتضى معاهدة «لوزان» فى عام (١٩٢٣) . ومع ذلك تشير المراسلات المتبادلة ، من (١٩٢٣) إلى (١٩٣٢) ، بين حاكم الكويت وحكومة العراق ، من خلال المسئولين البريطانيين فى كل من الكويت والعراق (باعتبار بريطانيا هى الدولة الحامية للكويت ، وصاحبة الانتداب على العراق) إلى أن الحكومات العراقية المتعاقبة قد دأبت على المطالبة بالكويت باعتبارها أرضاً عراقية ، إلا أن هذه المطالب اصطدمت بالرفض الكويتى / البريطانى القاطع . وفى نهاية المطاف ، وبمناسبة انضمام العراق إلى عضوية عصبة الأمم ، أقرت الحكومة العراقية ، فى رسالة رئيس وزرائها (نورى السعيد) بتاريخ (٢١ يوليو ١٩٣٢) ، خط الحدود كما تم تعيينه فى اتفاقية عام (١٩١٣) سالفة الذكر وفى صك الانتداب على العراق . ووافق حاكم الكويت على ذلك فى رسالة بعث بها إلى الوكيل البريطانى فى الكويت بتاريخ (١٠ أغسطس ١٩٣٢) ومن المعلوم أن تبادل الرسائل بين الحكومات هو أسلوب مبسط لإبرام الاتفاقات الدولية . وقد تم تسجيل وإيداع اتفاق عام (١٩٣٢) بين العراق والكويت لدى الأمانة العامة لعصبة الأمم . وهكذا استقرت حدود الكويت نهائياً بمقتضى اتفاق دولى ملزم لكل من الطرفين . وكان مفروضاً ، بعد اتفاق الطرفين على تعيين خط الحدود بينهما (delimitation) على النحو السابق ، أن يتم «فصل» الحدود على الطبيعة (demarcation) بوضع علامات مادية على مسار خط الحدود . ولكن الحكومات العراقية المتتالية أقامت عتبات عديدة للحيلولة دون عملية فصل الحدود بين البلدين ، وهو أمر يفيد أن العراق سعى إلى التنصل من اتفاق عام (١٩٣٢) حين مقدرة . وفى هذا المسعى ، أثار العراق ، فى عدة مناسبات ، قضية الحدود الكويتية وتبعية الكويت للعراق . ولعل أهم هذه المناسبات هى إبرام اتفاق بين بريطانيا وشيخ الكويت فى عام (١٩٦١) وضع نهاية للحماية البريطانية على الكويت ، وإعلان إمارة الكويت دولة مستقلة كاملة السيادة . وقد تقدمت الدولة الجديدة بطلب عضوية إلى جامعة الدول العربية وإلى الأمم المتحدة . ولكن الرئيس العراقى (عبدالكريم قاسم) بادر إلى الإعلان بأن انقضاء الحماية البريطانية على الكويت يعنى ضرورة «عودة الكويت إلى

الوطن الأم العراق»، وأصدر أمراً بتعيين الشيخ عبدالله سالم الصباح «قائمقام» للكويت تابعاً لمتصرف البصرة، «وهدد باستخدام القوة» لفرض الطاعة على الكويت^(٢١). ولكن الرئيس العراقي تراجع عن موقفه بعد أن تقدمت الكويت بشكوى إلى مجلس الأمن وإلى مجلس جامعة الدول العربية، وبعد أن عادت القوات البريطانية إلى الكويت بطلب من الحكومة الكويتية للدفاع عن استقلال البلاد. وقد حلت قوات تابعة لجامعة الدول العربية قوات مصرية وسعودية أساساً. محل القوات البريطانية. وقد أعقب التراجع العراقي إبرام اتفاق بين الطرفين في أكتوبر (١٩٦٣) والذي نص صراحة على «اعتراف الجمهورية العراقية باستقلال دولة الكويت وسيادتها التامة بحدودها المبينة بكتاب رئيس وزراء العراق بتاريخ (٢١ يوليو ١٩٣٢) والذي وافق عليه حاكم الكويت بكتابه المؤرخ في (١٠ أغسطس ١٩٣٢). وتضمن الاتفاق تشكيل «لجنة مشتركة» لفصل الحدود بين البلدين على الطبيعة «أو» ترسيم «الحدود وفقاً للمصطلح الشائع في المنطقة». وقد تم تسجيل ذلك الاتفاق وإيداعه لدى كل من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية. وهكذا اعترف العراق اعترافاً قانونياً رسمياً (de jure) وصريحاً باستقلال دولة الكويت في حدود دولية تم تعيينها بوضوح في وثائق دولية رسمية، واعتراف المجتمع الدولي بأسره بدولة الكويت بوصفها دولة مستقلة ذات سيادة كاملة، وعلى هذا الأساس تم انضمامها إلى المنظمات العالمية والمنظمات الإقليمية.

ولكن، كما تنكر العراق لاتفاق عام (١٩٣٢)، تنكر أيضاً لاتفاق عام (١٩٦٣) فقد ادعى المسؤولون العراقيون أن هذا الاتفاق الأخير لم يكتسب الصفة القانونية لعدم التصديق عليه من السلطة التشريعية في العراق^(٢٢). كما تعتمد العراق عرقلة عملية «فصل» الحدود بين البلدين على الطبيعة. فمنذ إبرام اتفاق (١٩٣٢)، تم تشكيل عدة لجان فنية لغرض «فصل» الحدود بين الطرفين، ولكن الحكومات العراقية المتتالية تعمدت عرقلة عمل هذه اللجان بشكل أو بآخر ومنعها من اتمام مهمتها^(٢٣)، وبعد إبرام اتفاق عام (١٩٦٣)، بذلت الكويت محاولات كثيرة «لفصل» الحدود بين البلدين، وذلك بواسطة «اللجنة المشتركة» التي تم تشكيلها لهذا الغرض. ولكن جميع هذه المحاولات باءت بالفشل بسبب رفض الحكومة العراقية التي كانت تعتبر أن موضوع الحدود بين البلدين هو موضوع «سياسي» في حين كانت الكويت تعتبره «فنياً»^(٢٤). وحتى قبيل غزو العراق للكويت مباشرة، اقترحت الكويت على مجلس جامعة الدول العربية تشكيل لجنة فنية محايدة تتولى مهمة «ترسيم» (أي «فصل») الحدود بين الدولتين. ولكن العراق رفض الاقتراح بحجة أن «منازعات

الحدود بين الدول العربية يجب تسويتها بين الدول المعنية، وليس بواسطة لجان تشكلها دول عربية أخرى^(٢٥).

وفى الحقيقة، فإن العراق أصر بحزم على ضرورة تغيير مسار خط حدوده مع الكويت، ناهيك عن رغبته فى ضمها بالكامل إليه، بما يسمح له بالتوسع الإقليمى فى الأراضي الكويتية تحقيقاً لأهداف استراتيجية وطموحات اقتصادية وسياسية عديدة لا يتسع المقام لمناقشتها. ومن الجانب الآخر، تمسكت الكويت بالنطاق الجغرافى لسيادتها دون انتقاص كما حددته المواثيق الدولية ذات الصلة سالفة الذكر. ومن الواضح أن خلافاً جذرياً بين موقفى الطرفين حول قضية الحدود يصعب تسويته سلمياً لتعذر التوفيق بينهما^(٢٦)، ويصبح الخيار العسكرى أمراً وارداً كأملوب لتلبية مطالب العراق الإقليمية فى الكويت. وإذا كانت قضية الحدود قد خفت حدتها نسبياً طوال الحرب العراقية-الإيرانية (١٩٨٠-١٩٨٨)، فقد عادت إلى الظهور من جديد بعد انتهاء تلك الحرب، وفى شكل أكثر خطورة عن ذى قبل نظراً لتحسن وضع العراق الاستراتيجى فى منطقة الخليج بسبب انتصاره نسبياً على إيران.

فقد توهمت القيادة العراقية أنه فى إمكانها استخدام القوة ضد الكويت دون إثارة ردود فعل مضادة وحازمة سواء من جانب الدول الخليجية الأخرى، أو من جانب الدول الكبرى التى لها مصالح حيوية فى المنطقة، لا سيما من جانب الولايات المتحدة. والمتتبع للتحركات العراقية، خاصة منذ مطلع عام (١٩٩٠)، لا بد وأن يلاحظ أن إدارة العراق لنزاعه مع الكويت قامت على أساس ترجيح الخيار العسكرى وتوفير الغطاء الدبلوماسى لاستخدام القوة ضد الكويت. ويتضح هذا التوجه فى موقف العراق فى إطار أعمال «قمة مجلس التعاون العربى» فى عمان فى فبراير (١٩٩٠)، وأعمال مؤتمر القمة العربية الاستثنائية فى بغداد فى مايو (١٩٩٠) وقد تأكد هذا التوجه بشكل أوضح فى الشكوى التى تقدم بها العراق إلى جامعة الدول العربية ضد الكويت فى منتصف يوليو (١٩٩٠)، وفى مباحثات جدة فى (٣١ يوليو ١٩٩٠). ويؤكد سعد البزاز أن قرار غزو الكويت كان قد طرح للمناقشة وتم إقراره فى اجتماع محدود لمجلس قيادة الثورة عقد فى يوم (٢٧ يونيو ١٩٩٠)^(٢٧). ويستفاد من ذلك أن الغرض من الشكوى التى قدمها العراق إلى جامعة الدول العربية ضد الكويت لم يكن طلب وساطة المنظمة لتسوية النزاع بين الكويت (فقد ذكرنا أن الحكومة العراقية رفضت تشكيل لجنة فنية محايدة تقوم بعمل فصل الحدود بين البلدين)، ولكنها كانت تسجيلاً لموقف العراق المتصلب إزاء الكويت فى كل ما يتعلق

بمفردات نزاعه معها^(٢٨)، حيث إنه هدد باستخدام القوة ضد الكويت في حالة عدم انصياعها لجميع المطالب العراقية. وتفصح مباحثات مؤتمر جدة في (٣١ يوليو ١٩٩٠) - والذي عقد بوساطة سعودية ومصرية لإفساح المجال أمام الطرفين المتنازعين لتسوية النزاع بينهما عن طريق التفاوض المباشر - عن أن العراق كان قد استقر نهائياً على اتباع الخيار العسكري، فقد اتهمت الحكومة العراقية الكويت بالتعنّت في مباحثات مؤتمر جدة، ورفضها بالكامل لحل وسط للنزاع. وكان الحل الوسط في المفهوم العراقي هو استجابة الكويت بالكامل «لحقوق العراق المشروعة» كما وردت في المذكرة العراقية إلى جامعة الدول العربية بشأن «التجاوزات الكويتية»^(٢٩). ولذلك، وبالرغم من أنه كان من المفروض أن يكون مؤتمر جدة «اجتماعاً بروتوكولياً تعقبه اجتماعات أخرى في بغداد لبحث النزاع بين الطرفين بجدية للتوصل إلى تسويته سلمياً، فقد بادر العراق بغزو الكويت بعد يوم واحد من ختام مؤتمر جدة، دون انتظار نتائج المباحثات التي كان مقرراً أن تعقد لاحقاً. معنى ذلك أن الحكومة العراقية لم تكن تبغى، من وراء قبولها المشاركة في مباحثات جدة، التوصل إلى تسوية نزاعها مع حكومة الكويت سلمياً ولكنها أرادت توفير غطاء دبلوماسي لعملية الغزو بحجة استحالة التوصل إلى تسوية سياسية للنزاع بسبب تعنّت الحكومة الكويتية ورفضها لجميع المطالب العراقية «المشروعة»، واتخاذ ذلك التعنّت المزعوم ذريعة لتبرير استخدام القوة ضدها، وهو أسلوب تقليدي في المناورات الدبلوماسية تتبعه الدول ذات النوايا العدوانية لكي توهم المجتمع الدولي بأن الطرف الآخر في النزاع هو الذي دفع بتعنته إلى استخدام القوة.

وهكذا أهدر العراق الفرصة التي كانت متاحة له لتسوية خلافاته مع الكويت في إطار جامعة الدول العربية خاصة وأن الشواهد كانت تشير، مع مطلع التسعينيات، إلى أن التدهور الذي عانى منه التنظيم العربي منذ منتصف السبعينيات وحتى أواخر الثمانينيات (بسبب توجه مصر إلى تسوية النزاع مع إسرائيل بشكل انفراد، وبسبب الحرب العراقية-الإيرانية) كان أخذاً في الانحسار، وظهرت بوادر إيجابية مشجعة لإعادة بناء جسور التعاون بين الدول العربية، ولكن الحكومة العراقية أهدرت هذه الفرصة، وأقدمت على غزو الكويت وإعلان ضمها إلى العراق. فالأمر بالنسبة لحكومة العراق لم يكن مجرد تسوية قضايا خلافية بين البلدين بقدر ما كان التوسع في الكويت ومنها فرض هيمنة العراق على منطقة الخليج، واستخدام هذه الهيمنة لتحقيق زعامة عراقية للعالم العربي بأكمله، ومجدداً شخصياً للرئيس صدام حسين باعتباره موحد الأمة العربية وقائدها. وفي ظل هذا

الوضع لم يكن من المتوقع أن تنجح جامعة الدول العربية في تحقيق تسوية سلمية للنزاع العراقي . الكويتي^(٣٠) . ومع ذلك ، فإنه بعد واقعة غزو العراق للكويت في (٢ أغسطس ١٩٩٠) ، ظل السؤال مطروحاً حول إمكانية تسوية النزاع بين البلدين بالطرق السلمية ، دون حاجة إلى استخدام القوة العسكرية لإجبار العراق على الانسحاب من الكويت .

٢- التسوية السلمية بعد واقعة الغزو

لقد أصبحت التسوية السلمية للنزاع العراقي الكويتي ، وكذلك التسوية السلمية للأزمة الدولية التي ترتبت على غزو العراق للكويت ، مرهونة بقمع العدوان العراقي ، وإجبار العراق على إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل واقعة الغزو (statu quo ante) . وهذا ما نص عليه قرار مجلس الأمن رقم (٦٦٠) بتاريخ (٢ أغسطس ١٩٩٠) والذي أدان ، كما ذكرنا ، الغزو العراقي وطلب من العراق بأن يسحب جميع قواته فوراً ودون قيد أو شرط من الكويت ، ودعوة العراق والكويت إلى البدء في مفاوضات لتسوية خلافاتهما بعد تحقق ذلك الشرط . فهل كانت هناك إمكانية لتحقيق ذلك الشرط دون حاجة إلى استخدام وسائل القسر المختلفة ، بما فيها الوسائل العسكرية إذا لزم الأمر ، لإجبار العراق على سحب قواته من الكويت ، وعودة حكومتها الشرعية إلى البلاد؟

لقد ذهب رأى إلى أنه كان للعراق مطالب محددة «ومشروعة» في الكويت (هكذا!!) ومن ثم ، فإن الحل السلمي للأزمة الدولية التي ترتبت على غزو العراق للكويت لا يستقيم ومطالبة العراق بالانسحاب من الكويت دون قيد أو شرط . وكان العراق مستعداً للتسوية السلمية للأزمة ، ولكنه وجد أن جميع أبواب الحل السلمي كانت مغلقة أمامه^(٣١) .

ونحن نستبعد هذا الرأي الذي يقر ضمناً مشروعية غزو العراق للكويت ، وأن أي حل سلمي للأزمة يجب أن يسلم أولاً بمشروعية الغزو وضم الكويت إلى العراق^(٣٢) .

وذهب رأى آخر^(٣٣) إلى أن مجلس الأمن اهتم بتوقيع العقاب بمرتكب العدوان أكثر من اهتمامه باستكشاف وبحث آفاق تسوية سلمية للأزمة التي ترتبت على غزو العراق للكويت . والدليل على ذلك أن قرار المجلس يفرض الحظر الاقتصادي على العراق قد اتخذ قبل أقل من أربعة أيام فقط من وقوع الغزو . ومعنى ذلك ، أن المجلس قد رجح منطق الحرب على منطق التسوية السلمية ؛ لأنه أعطى أولوية لقمع العدوان على حساب التسوية السلمية .

ونحن لا نتفق وهذا التقييم لدور مجلس الأمن . وفى هذا الصدد ينبغي التمييز بين تسوية النزاع العراقى - الكويتى من جانب ، وتسوية الأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت فى الجانب الآخر .

وفيما يتعلق بتسوية النزاع العراقى - الكويتى ، فقد دعا مجلس الأمن إلى تسويته عن طريق التفاوض ، وعبر عن تأييده لجميع الجهود الدولية المبذولة فى هذا الصدد ، وبوجه خاص جهود جامعة الدول العربية . وقد رأينا أن جميع محاولات التسوية قد باءت بالفشل قبل واقعة الغزو ، وقد أصبحت التسوية مستحيلة بطبيعة الحال بعد الغزو وإعلان العراق ضم الكويت إليه .

وفيما يتعلق بتسوية الأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت ، فقد طلب مجلس الأمن ، بمقتضى القرار (٦٦٩) - وبحكم مسئوليته عن إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما - من العراق أن يسحب قواته فوراً ودون قيد أو شرط من الكويت . ولم يلجأ المجلس إلى توقيع العقوبات الاقتصادية على العراق ، ثم التدخل العسكرى ضده ، إلا بعد أن رفضت الحكومة العراقية الالتزام بنص القرار (٦٦٠) بسحب القوات العراقية فوراً من الكويت . فقد صرح مندوب العراق أمام مجلس الأمن أن الأحداث فى الكويت هى مسألة داخلية ليست من اختصاص مجلس الأمن^(٣٤) . وقبيل انعقاد مؤتمر القمة العربية الطارئة فى القاهرة (٩-١٠ أغسطس ١٩٩٠) ، أعلن العراق ضم الكويت إليه . وفى هذه المناسبة ، أكد «عزة إبراهيم» نائب رئيس مجلس قيادة الثورة العراقى على أن «العراق يعتبر ضمه للكويت إجراءً نهائياً لا رجعة فيه ، ولا تفاوض ولا تنازل ؛ لأنها جزء من التراب الوطنى العراقى^(٣٥) . فما هى طبيعة الحل السلمى للأزمة إذا تم استبعاد تخلى العراق عن الكويت ؟ وكيف يمكن القول بعد ذلك بأن مجلس الأمن قد غلب منطق القمع على منطق التسوية السلمية؟^(٣٦) فإن الموقف برمته كان فى يد النظام العراقى . فإذا انسحب من الكويت انتهى كل ما ترتب على الاستفزاز الذى أحدثه احتلاله للكويت من استعدادات عسكرية ليس فقط انتصاراً للشرعية الدولية ، ولكن أيضاً لحماية مصالح إقليمية ودولية حيوية فى المنطقة . وحيث إن العراق لم يقدم على غزو الكويت ليخرج منها طواعية وإنما ليحقق أطماعاً قومية عراقية مزعومة ، فقد تمسك بالكويت حتى حدث التدخل العسكرى ضده بالفعل . ومن ثم ، يكون العراق مسئولاً مستولاً كاملة عن نشوب «حرب الخليج الثانية» ؛ لأنه أهدر الفرصة التى كانت متاحة له للخروج من الأزمة بانسحابه من الكويت^(٣٧) .

إزاء رفض العراق لإنهاء عدوانه على دولة الكويت، أصبح التدخل القسري ضده أمراً يفرضه واقع الحال . فما مدى مشروعية ذلك التدخل القسري؟

إن التدخل القسري يشمل استخدام أحد أسلوبيين : الدفاع الشرعى عن النفس، وتطبيق آلية الأمن الجماعى . وإلى جانب الشروط الخاصة لمشروعية كل من الأسلوبيين، فقد ثار تساؤل حول توقيت اتباع هذين الأسلوبيين : هل يكون التطبيق بالتتابع، أم يمكن أن يكون بالتوازي؟

لقد ذكرنا أن مجلس الأمن قد أكد على «الحق الطبيعى فى الدفاع عن النفس فردياً أو جماعياً، ردّاً على الهجوم المسلح الذى قام به العراق ضد الكويت، وفق المادة (٥١) من الميثاق» (القرار ٦٦١ بتاريخ ٦ أغسطس ١٩٩٠). كذلك طلب للمجلس من «الدول التى تتعاون مع حكومة الكويت» أن تتخذ من التدابير العسكرية - البحرية والجوية - ما يتناسب مع الظروف، وحسب الضرورة، لإنفاذ العقوبات الاقتصادية التى فرضها المجلس على العراق (القرار ٦٦٥ بتاريخ ٢٥ أغسطس، والقرار ٦٧٠ بتاريخ ٢٥ سبتمبر)، و «إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة» (القرار ٦٧٨ بتاريخ ٢٩ نوفمبر). وقد أكدت هذه القرارات الثلاثة (٦٦٥، ٦٧٠، ٦٧٨) على ما ورد فى القرار (٦٦١) الخاص بحق الدول فى الدفاع الشرعى عن النفس.

وحيث إن منطق فرض العقوبات يقوم على مفهوم «الردع» وهو من صميم آلية الأمن الجماعى، فقد أصبحت قوات الدول المتعاونة مع الكويت، وبتفويض من المجلس، أداة ذلك الردع، كما أنها أصبحت مكلفة بإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة، وهى الوظيفة الأساسية لآلية الأمن الجماعى، وليس فقط دحر العدوان العراقى على دولة الكويت. وهكذا جمعت «حرب تحرير الكويت، وبالتوازي، بين تطبيق آلتى «الدفاع الشرعى» و«الأمن الجماعى» فى نفس الوقت.

وقد انتقد البعض هذا التداخل و«الخلط» بين آلتين مختلفتين تماماً وهو أمر - إلى جانب عدم مشروعية تفويض مجلس الأمن للدول المتعاونة مع الكويت فى تطبيق آلية الأمن الجماعى نيابة عنه - يفسد مشروعية قرارات المجلس.^(٣٨) ونحن لا نتفق وهذا الرأى؛ فإن المجلس لم «يخلط» بين آلتين مختلفتين تماماً بمعنى أنه لم يميز بينهما. كل ما فى الأمر، وكما أوضحنا فى مقام آخر، فإن «التداخل» - وليس «الخلط» - بين آلتى الدفاع الشرعى والأمن الجماعى يرجع إلى التوسع، على مستوى الفقه وعلى مستوى التطبيق، فى مفهوم الدفاع الشرعى، بحيث أصبح يتضمن بعداً عقابياً بهدف «ردع» المعتدى ومنعه من تكرار

عدوانه في المستقبل . ولا شك أن تفويض مجلس الأمن لقوات التحالف «بردع» العراق يعزز هذا المفهوم الموسع والسائد لآلية الدفاع الشرعى عن النفس . وهكذا تداخلت الآليتان في التطبيق العملى بحيث أصبح من المتعذر الفصل بينهما بشكل مطلق . وهذا ما فعله مجلس الأمن في إدارته للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت .

وفى حقيقة الأمر ، فإن قضية مشروعية «حرب تحرير الكويت» إنما تتعلق بمدى التزام قوات التحالف بالضوابط التى يفرضها القانون الدولى المعاصر على ممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس ، كما تتعلق بمدى شرعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن للدول المتعاونة مع الكويت بتطبيق آلية الأمن الجماعى نيابة عنه .

أولاً: الدفاع الشرعى «وحرب تحرير الكويت»

استناداً إلى نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة ، لا يشك أحد فى مشروعية الحرب التى شنتها قوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت ضد العراق بوصفها غموضاً واضحاً لممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس فى مواجهة الهجوم المسلح العراقى ضد دولة الكويت . وقد أكد مجلس الأمن هذه المشروعية فى القرارات : (٦٦١ ، ٦٦٥ ، ٦٧٠ ، ٦٧٨) . ولكن من المعلوم أن المادة (٥١) من الميثاق تضع قيوداً موضوعية وإجرائية محددة على ممارسة حق الدفاع الشرعى . ومن أهم هذه القيود ما يتعلق بتوقيت نهاية حالة الدفاع الشرعى ، ومنها ما يتعلق بتطبيق مبدأ «التناسب» .

وفيما يتعلق بنهاية حالة الدفاع الشرعى ، فإن التدابير التى تتخذ عملاً بحق الدفاع الشرعى هى تدابير مؤقتة يجب أن تتوقف عند ممارسة مجلس الأمن لاختصاصاته وفقاً لآلية الأمن الجماعى كما تم تقنينها فى الفصل السابع من الميثاق . وقد ذهب رأى إلى القول بأنه «بمجرد أن يشرع مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير التى يراها ملائمة لعلاج الأزمة ، تتوقف آلية الدفاع الشرعى عن الدوران لتحل محلها آلية الأمن الجماعى ، ويصبح مجلس الأمن هو الجهة المنوط بها شرعاً إدارة الأزمة والسيطرة على مسارها»^(٣٩) .

هذا الرأى يلتزم بحرفية منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق . ولكن ، وكما سبق أن لاحظنا ، فإن الرأى الغالب فى الفقه الدولى ، وكذلك سلوك الدول ، يأخذ بتفسير واسع لنص المادة (٥١) ، ويؤكد على أن استخدام القوة فى حالة الدفاع الشرعى لا يتوقف بمجرد تدخل مجلس الأمن فى إدارة الأزمة بإدانة العدوان أو حتى بتوقيع عقوبات اقتصادية

وسياسية ودبلوماسية على الدولة المعتدية، فهو لن يتوقف إلا عندما يتخذ المجلس تدابير الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى لدفع العدوان وردع^(١٠) الدولة المعتدية. وقد تبنى مجلس الأمن هذا التفسير الواسع لنص المادة (٥١) فى سياق إدارته للأزمة الدولية التى ترتبت على غزو العراق للكويت (القرار ٦٦١).

وفى رأينا، فإنه لا يوجد مانع قانونى فى الميثاق يحول دون استمرار حالة الدفاع الشرعى بالتوازي والتزامن مع تدابير الأمن الجماعى غير العسكرية. فإن الهدف الأساسى للدفاع الشرعى هو دفع العدوان، بينما الهدف الأساسى للأمن الجماعى هو استتباب السلم والأمن الدوليين والذى يتضمن بالطبع وضع نهاية للعدوان، ولكنه يتضمن أيضاً مفهوم «الردع» من خلال حرمان الدولة المعتدية من وسائل تكرار العدوان فى المستقبل (سبق أن لاحظنا أن الدفاع الشرعى عن النفس فى مفهومه السائد الآن يشمل أيضاً هدف الردع). والإشكالية الأساسية فيما يتعلق بالتدخل العسكرى ضد العراق ترجع إلى ازدواجية مهمة قوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت، والتى أذن لها مجلس الأمن بتطبيق الشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى، إلى جانب ممارستها لحق الدفاع الشرعى عن النفس. فالإشكالية الأساسية لا تتعلق بتزامن آلية الدفاع الشرعى وآلية الأمن الجماعى، ولكنها تتعلق بمدى مشروعية تفويض قوات التحالف بتطبيق آلية الأمن الجماعى كما سنرى.

ومن ناحية أخرى، أثار التدخل العسكرى ضد العراق إشكالية الالتزام بمبدأ «التناسب» الذى يعنى استخدام القوة العسكرية بالقدر الذى يحقق الهدف المقصود دون غيره من أهداف. ويطبق مبدأ «التناسب» بالطبع على آلية الدفاع الشرعى عن النفس، وآلية الأمن الجماعى على السواء، أخذاً فى الاعتبار الهدف المزدوج للتدخل العسكرى ضد العراق، ألا وهو «تحرير الكويت من جانب، و«ردع» العراق من جانب آخر لمنع من معاودة العدوان، والعمل على استتباب السلم والأمن الدوليين فى المنطقة.

وقد انتقد كثيرون «حرب تحرير الكويت» (أو «عاصفة الصحراء»)؛ لأن قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة تجاوزت هدف «التحرير» وهدف «الردع» معاً، ودخلت فى حرب مفتوحة ضد العراق بهدف تدمير قواته العسكرية والاقتصادية تدميراً كاملاً، وإخراجه نهائياً من معادلة التوازن فى المنطقة، ويرجع هذا الانحراف إلى أن مجلس الأمن لم يمارس حقه فى الرقابة والإشراف على تنفيذ العمليات العسكرية التى أذن بها، وهو الأمر الذى ينال من شرعيتها^(١١).

هذا الانتقاد يقوم على افتراض ينبغى إثباته، وليس الاكتفاء بتأكيده، وهو يشير إشكاليتين رئيسيتين: الإشكالية الأولى ذات طبيعة قانونية وفنية لأنها تتعلق بتقييم مشروعية الأعمال القتالية لقوات التحالف على ضوء قواعد «قانون الحرب» (jus in bel- (10)، والإشكالية الثانية قانونية وسياسية لأنها تتعلق بمشروعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن لقوات التحالف بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه.

ولا يتسع المقام لتحليل متعمق للإشكالية الأولى؛ لأنها تدخل أساساً فى دائرة اختصاص الخبراء العسكريين الذين يملكون المعرفة الضرورية لتقييم مدى التزام قوات التحالف بمبدأ «التناسب»، والإجابة عن سؤال محدد وهو: هل كان فى الإمكان تحرير الكويت، وردع العراق، دون ضرب العمق العراقى وتدمير جزء كبير من قدراته العسكرية واللوجستية والاقتصادية وبنية الأساسية، أخذاً فى الاعتبار «الضرورة العسكرية والرغبة المشروعة فى تقليل حجم خسائر قوات التحالف إلى أقل قدر ممكن؟» (٤٢).

أما الإشكالية الثانية فتتعلق بمدى مشروعية التفويض الذى منحه مجلس الأمن لقوات التحالف بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه.

ثالثاً: آلية الأمن الجماعى و«حرب الخليج الثانية»

سبق أن ذكرنا أن تقييم مشروعية قرارات مجلس الأمن تعتمد على مدى اتساق هذه القرارات مع القواعد الموضوعية والإجرائية التى تحكم ممارسة المجلس لاختصاصاته الصريحة أو الضمنية. فهل تفويض مجلس الأمن لقوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت بتطبيق آلية «الأمن الجماعى» نيابة عنه هو تفويض مشروع قانوناً؟

حيث إن ميثاق الأمم المتحدة لم يأت بإجابة واضحة ومحددة عن هذا التساؤل، فإنه، عند بحث قضية مشروعية قرارات مجلس الأمن، يصبح من الضرورى، الاعتماد على الممارسة الفعلية لهذا الجهاز. ولا ريب أن من شأن ذلك إمكان إثارة الخلاف فى رأى: فما قد يراه البعض تجاوزاً لسلطات المجلس (ultra vires/ exces de pouvoir)، أو انحرافاً فى استخدام السلطات التى منحها إياه الميثاق (détournement de pou- voir)، قد يراه البعض الآخر سلوكاً مشروعاً بحكم أن المجلس هو صاحب الاختصاص فى تفسير نصوص الميثاق المتعلقة بوظائفه و«سلطاته» (٤٣).

حيث إن ميثاق هيئة الأمم المتحدة يحرم بشكل قطعي استخدام القوة، وحتى التهديد باستخدامها، ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة، فقد أصبح لزاماً على نهية أن تتصدى للعدوان العراقي الفج على دولة الكويت والذي أدخل إخلالاً مسافراً بالسلم وبالأمن الدوليين في منطقة الخليج على أقل تقدير. وقد وضع الميثاق تنظيمًا دقيقاً للتدخل في مثل هذه الحالات من خلال ما أصبح يعرف اصطلاحاً بآلية «الأمن الجماعي» على النحو المحدد في الفصل السابع من الميثاق.

ودون الدخول في التفاصيل، يكفي التذكير بأن آلية «الأمن الجماعي»، كما قننها الفصل السابع من الميثاق، تتضمن اتخاذ تدابير متدرجة، أو متزامنة، لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما. وأول هذه التدابير هو إدانة العدوان، ومطالبة الدولة المعتدية بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل وقع العدوان. وإذا لم تمثل الدولة لهذا الطلب، فإن مجلس الأمن يقرر ما يجب اتخاذه ضدها من تدابير قسرية «لا تتطلب استخدام القوات المسلحة» (المادة ٤١)، أي توقيع جزاءات سياسية أو اقتصادية لحملها على تنفيذ قرارات المجلس. وإذا رأى المجلس أن هذه التدابير «لا تفي بالغرض أو ثبت أنه لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي وإعادته إلى نصابه» (المادة ٤٢). فآلية «الأمن الجماعي» تتضمن - إذن - ثلاثة عناصر: الإدانة، وتوقيع الجزاءات غير العسكرية، وأخيراً التدخل العسكري المباشر. وقد يكتفى المجلس بمجرد إدانة العدوان لما يمثله ذلك من ضغط معنوي، بحكم قوة تأثير الرأي العام، يحمل الدولية المعتدية على الرجوع عن عدوانها. وقد يجمع المجلس، بشكل متدرج أو متزامن وفق مقتضى الحال، بين هذه العناصر الثلاثة. وهذا ما حدث في سياق إدارته للأزمة الدولية التي ترتبت على غزو العراق للكويت، كما يتضح من العرض السابق لقرارات المجلس ذات الصلة بهذه الأزمة. فقد انتقل المجلس من دائرة تطبيق المادة (٤١) إلى دائرة تطبيق المادة (٤٢)، أي تطبيق الشق العسكري لآلية «الأمن الجماعي»^(٤٤) هذه النقلة أثارت جدلاً حاداً حول قضيتين رئيسيتين. والقضية الأولى، تتعلق بمبدأ فرض العقوبات على العراق، ومدى موانعة تدرجها، وهو أمر اعتبره البعض تغليباً لمنطق الحرب على منطق التسوية السلمية. وقد تناولنا هذه القضية من قبل. أما القضية الثانية فتتعلق بمدى التزام مجلس الأمن بالقيود الإجرائية التي وضعها المادة (٤٣) من الميثاق في شأن التدخل العسكري المباشر ضد الدولة المعتدية، كما أنها تتعلق بمدى مشروعية تفويض المجلس لدولة أو لمجموعة من الدول للقيام باختصاصاته في هذه الشأن.

من الناحية التقنية الصرف ، فإن مجلس الأمن هو الذى يضع الخطط اللازمة لاستخدام القوة المسلحة ضد أية دولة تهدد السلم الدولى ، أو تخل به ، أو ترتكب عملاً من أعمال العدوان ، وذلك بمساعدة «لجنة أركان الحرب» التى تشكل من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من يقوم مقامهم (المواد : ٤٥ إلى ٤٧ من الميثاق) . كذلك فإن تشكيل القوات التى تضعها الدول تحت تصرف المجلس يكون «بناء على طلبه ، وطبقاً لاتفاق أو اتفاقيات خاصة» (المادة ٤٣ فقرة ١) . وحيث إن هذه الإجراءات لم تتبع فى حالة العدوان العراقى على الكويت ، يخلص البعض إلى القول بأن مجلس الأمن قد تجاوز حدود اختصاصاته كما هى مقررة فى الميثاق ، ومن ثم فإن حرب «عاصفة الصحراء» تكون غير مشروعة ؛ لأنها لم تتم وفق الترتيبات المنصوص عليها فى المواد المذكورة (٤٥) .

ونرى أن هذا الرأى ، وإن استند إلى منطق قانونى سليم ، فهو من قبيل التجريد النظرى ، فهو يتقيد بحرفية النصوص القانونية ، ولكنه يتجاهل التطور الذاتى للمنظمات الدولية بفعل تطور البيئة الدولية ذاتها . فمن المعلوم أنه قد استحال على مجلس الأمن ، منذ نشأته ، التقيد بالتدابير الإجرائية المقررة فى المواد من (٤٣) إلى (٤٧) من الميثاق بسبب تعارض مصالح ومواقف الدول الكبرى التى تتمتع بحق «الفيتو» . فهل معنى ذلك أن يقف المجلس عاجزاً كلية عن القيام بوظيفته الأساسية فى حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما؟

فى الحقيقة ، إن منطق كل تنظيم سياسى دولى يفترض قدرًا من المرونة يسمح للمنظمة الدولية بممارسة الوظائف الممنوحة بها ، دون التقيد بحرفية النصوص القانونية التى تضع الأطر الإجرائية لممارسة هذه الوظائف ، وهذا ما فعلته الأمم المتحدة منذ نشأتها وحتى الآن . فقد قامت المنظمة بأنشطة عسكرية ميدانية كثيرة ومتنوعة لحفظ السلم والأمن الدوليين (Peace- Keeping Operations) دون أن يكون لهذه الأنشطة سند واضح من نصوص الميثاق ، ولكنها تنسجم تمامًا مع روحه ، أى مع الهدف العام الأساسى الذى قامت من أجل تحقيقه وهو حفظ السلم والأمن فى العالم واستقرار العلاقات بين الدول . وتحقيقاً لهذا الهدف العام الرئيسى ، لا يوجد فى الميثاق مانع قانونى ، فى نظرنا ، فى أن يرخص مجلس الأمن لقوات الدول المتحالفة مع دولة الكويت ليس فقط بالاستمرار فى ممارسة حقها الطبيعى فى الدفاع الشرعى عن النفس ، ولكن أيضاً تكليفها بتنفيذ قرارات المجلس وردع العدوان العراقى نيابة عنه . صحيح أن المادة (٤٢) من الميثاق الخاصة بالشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى ترتبط إجرائياً بنص المادة (٤٣) التى تنص على إبرام

اتفاقات خاصة بين مجلس الأمن والدول الأعضاء في شأن تكوين القوات العسكرية التي يستخدمها المجلس في تحقيق السلم والأمن في العالم ولكن هذا الربط الإجرائي ليس حتمياً، ولا يجب اتخاذه ذريعة لتفصل الدول من التزامها بتنفيذ قرارات المجلس (المادة ٢٥)، والتزامها بمعاونة الأمم المتحدة في كل ما تتخذه من تدابير لتحقيق الأهداف العامة التي قامت من أجلها. وقد نصت المادة (٤٨) صراحة على أن «الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء، وذلك حسبما يقرره المجلس». وتنص المادة (٤٩) على أن يتضافر الأعضاء على تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التي يقررها المجلس.

خلاصة القول: إن تفويض مجلس الأمن صلاحيات لقوات التحالف للقيام بمهمة تحقيق الأمن الجماعي في منطقة الخليج يتسق وروح الميثاق، بل إنه لا يتعارض مع نصوصه كما تم تفسيرها وتطبيقها وتطويرها بحكم تواتر العمل داخل المنظمة^(٤٦). بعبارة أخرى، فإن مجلس الأمن، وإن لم يتدخل مباشرة في مواجهة العراق عسكرياً، فقد أضفى صفة «الشرعية» (Legitimization) على الأعمال العسكرية التي قامت بها قوات التحالف في إطار آلية الأمن الجماعي المطورة من جانب، وبوصفها مفوضة من المجلس بتنفيذ هذه الآلية من الجانب الآخر^(٤٧).

ولكن من ناحية أخرى، لا يكفي أن تصدر قرارات مجلس الأمن متفقة مع القواعد القانونية المنظمة لاختصاصات المجلس وممارسة سلطاته، ولكن ينبغي أيضاً إخضاع تطبيق هذه القواعد لإشراف ورقابة المجلس. فإن تخلى هذا الأخير عن إشرافه ورقابته قد يغري الدول المفوضة بالقيام بأعمال عسكرية نيابة عنه على الانحراف بهذه القرارات عن الهدف الذي صدرت من أجله، الأمر الذي ينال بالضرورة من شرعيتها. وقد ذهب البعض إلى القول بأنه في الفترة منذ قراري التفويض في (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠) (القرار ٦٧٨) وحتى إعلان وقف إطلاق النار في (٢٧ فبراير ١٩٩١) من جانب دول التحالف، لم يمارس مجلس الأمن أي تأثير على مسار الأزمة في أشد مراحلها حساسية. وقد أدى ذلك إلى أن الولايات المتحدة - قائدة قوات التحالف - حولت «عاصفة الصحراء» إلى حرب لتدمير العراق^(٤٨).

ونحن لا نذهب بالاتهام إلى هذا الحد. فقد رأينا أن مجلس الأمن مارس من خلال «لجنة العقوبات» وظيفة الرقابة على الأعمال العسكرية المحدودة التي أذن بها لقوات التحالف لتطبيق قرارات المقاطعة الاقتصادية للعراق. بالإضافة إلى ذلك، فإنه «بمقتضى

القرار (٦٧٨)، طلب المجلس من الدول المعنية أن توالى إبلاغ مجلس الأمن تبعاً بالتقدم المحرز فيما يتخذ من إجراءات « فى أداء التفويض الممنوح لها . صحيح أن الإبلاغ لا يتضمن التزام الدول بتقديم تقارير مفصلة عن طبيعة العمليات العسكرية التى تقوم بها ، أو نوعية الأسلحة التى تستخدمها ، أو تحديد المدة التى تتطلبها هذه العمليات . فإن المجلس ليس فى وضع يسمح له بتقييم هذه الأمور الفنية فى ظل تجمد نشاط «لجنة أركان الحرب» المنصوص عليها فى المادة (٤٧) من الميثاق . ولذلك اكتفى المجلس بتحديد الهدف من العمليات العسكرية ، وهو تحرير الكويت وإعادة السلم والأمن الدوليين إلى المنطقة كما ذكرنا ، تاركاً لقوات التحالف سلطة تقديرية فيما يتعلق بالوسائل اللازمة لتحقيق ذلك الهدف دون أن يتخلى المجلس عن رقابته العامة على مجمل سلوك قوات التحالف ، ويتضح ذلك من القرار (٦٨٦) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩١) والخاص بترتيبات وقف إطلاق النار ، ومن القرار (٦٨٧) بتاريخ (١٣ إبريل ١٩٩١) والخاص بوضع نهاية رسمية للحرب ضد العراق . ففى هذين القرارين ، لم يلاحظ المجلس أن قوات التحالف قد تجاوزت التفويض الممنوح لها . على العكس من ذلك ، فقد فرض المجلس على العراق عدة تدابير إضافية تتعلق بالحد من قدراته العسكرية ، وفرض قيود صارمة على إمكانية قيامه بتطوير تلك القدرات فى المستقبل .



المبحث الثانى

التدخل العسكرى ضد العراق للاعتبارات الإنسانية^(٤٩)

لقد ذكرنا أن الهدف من «حرب الخليج الثانية» كان هدفًا مزدوجًا : تحرير الكويت من جانب ، و«إعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما فى المنطقة» من جانب آخر . ولذلك فإن التدخل الدولى ضد العراق لم يتوقف عند مرحلة فرض السلم من خلال دحر العدوان العراقى على دولة الكويت ، ولكن كان ينبغى أيضًا الانتقال إلى مرحلة حفظ السلم والأمن فى المنطقة . وقد أكد مجلس الأمن من جديد هذا الهدف الأخير فى ديباجة القرار (٦٨٦) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩١) بقوله : إن المجلس يضع فى اعتباره ، فى التعامل مع مرحلة ما بعد تحرير الكويت ، «التأكد من النوايا السلمية للعراق» بشأن استعادة السلم

والأمن الدوليين فى المنطقة . وقد أثار هذا الهدف الأخير إشكاليتين رئيسيتين . الإشكالية الأولى تتعلق بسياسة العراق الداخلية ومدى ارتباطها بحفظ السلم والأمن الدوليين فى المنطقة . والإشكالية الثانية - وهى الأهم - تتمثل فى حرمان العراق من وسائل تكرار عدوانه فى المستقبل (نزع أسلحة العراق) . وتتناول فى هذا المبحث الإشكالية الأولى ، أما الإشكالية الثانية فنخصص لها المبحث الثالث .

من تداعيات هزيمة العراق فى «حرب الخليج الثانية» معاناة الشعب العراقى من جراء تدمير جزء كبير من طاقات البلاد الإنتاجية ، وبسبب استمرار العقوبات الاقتصادية التى فرضها مجلس الأمن على العراق ، والتى ارتبط رفعها بإثبات نوايا العراق السلمية من خلال التخلص من ترسانة أسلحته الهجومية . ولكن ثمة حقيقة أخرى ينبغى التأكيد عليها ألا وهى أن معاناة الشعب العراقى ارتبطت أيضاً بالطبيعة السلطوية لنظام الحكم فى بغداد ، والتى قامت على اتباع ممارسات وحشية إلى أبعد الحدود لقمع أية حركة معارضة له . ولا شك أن الفئات التى أصابها الإحباط من جراء تدهور أحوالها المعيشية ، وحرمانها بالقوة من ممارسة حقوقها السياسية والمشاركة فى إدارة شئون البلاد سوف تتهمز فرصة ضعف أجهزة الحكم المركزية بسبب الهزيمة فى الحرب للقيام بانتفاضة شعبية تهدف إلى التخلص من النظام الاستبدادى الذى رزحت تحت قسوته البالغة لسنوات طويلة ، وتعتبره مسئولاً عن المغامرة بالحرب ، ومسئولاً عن الهزيمة وما ترتب عليها من تداعيات اقتصادية واجتماعية عميقة . وهذا ما يفسر انتفاضة أكراد العراق فى شمال البلاد (مارس ١٩٩١) وانتفاضة شيعة العراق فى الجنوب (إبريل ١٩٩١) ، وهما الطائفتان اللتان عانتا أكثر من غيرهما من تسلط الحكومة المركزية فى بغداد . لا سيما فى ظل حكم صدام حسين - والأكثر تضرراً من تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد^(٥٠) . وقد نجح صدام حسين فى قمع هذه الانتفاضة المزدوجة بنفس أساليب القمع الوحشية التى اعتادها طوال سنوات حكمه ، وترتب على ذلك تدمير شديد للمناطق الكردية والشيوعية ، وتشريد الآلاف من أبناء الطائفتين ونزوحهم إلى البلدان المجاورة (تركيا وإيران) ، وتعرض الباقين منهم لكارثة إنسانية محققة بسبب قطع سبل العيش عنهم ، والتنكيل بهم ، واحتمال تعرضهم لعمليات إبادة جماعية ، وهو سلوك يرفضه بشدة الضمير العالمى وتجزمه قواعد الشرعية الدولية لحقوق الإنسان باعتباره «جريمة ضد الإنسانية» تهدد السلم والأمن الدوليين ، وكان على مجلس الأمن أن يتدخل لحماية الأكراد فى الشمال ، وحماية الشيعة فى الجنوب ، استناداً إلى «الاعتبارات الإنسانية» .

ومن هنا جاء القرار رقم (٦٨٨) الذي أصدره مجلس الأمن بتاريخ (٥ إبريل ١٩٩١) بناء على اقتراح من فرنسا وبلجيكا. وقد وصف البعض هذا القرار بأنه: قرار تاريخي من منظور التدخل للاعتبارات الإنسانية لصالح السكان المدنيين الواقعين تحت القهر في العراق، ولذلك فإنه من المهم بمكان ذكر نص القرار بالكامل:

«إن مجلس الأمن، إذ يضع في اعتباره واجباته ومسؤولياته، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بالنسبة لصيانة السلم والأمن الدوليين.

وإذ يشير إلى الفقرة ٧ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة.

وإذ يساوره شديد القلق إزاء القمع الذي يتعرض له السكان المدنيون العراقيون في أجزاء كثيرة من العراق والذي شمل مؤخراً المناطق السكنية الكردية وأدى إلى تدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية، وإلى حدوث غارات عبر الحدود بما يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة،

وإذ يشعر بانزعاج بالغ لما ينطوي عليه ذلك من آلام مبرحة يعاني منها البشر هناك، وإذ يحيط علماً بالرسالتين من الممثلين الدائمين لتركيا وفرنسا لدى الأمم المتحدة والمؤرختين في (٢ نيسان/ إبريل ١٩٩١، و٤ نيسان/ إبريل ١٩٩١)، على التوالي (S/22435، S/22442).

وإذ يحيط علماً أيضاً بالرسالتين اللتين أرسلهما الممثل الدائم لجمهورية إيران الإسلامية لدى الأمم المتحدة والمؤرختين في (٣ و٤ نيسان/ إبريل ١٩٩١)، على التوالي (S/22436، S/22447).

وإذ يعيد تأكيد التزام جميع الدول الأعضاء تجاه سيادة العراق وجميع دول المنطقة وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي.

وإذ يضع في اعتباره تقرير الأمين العام المؤرخ في (٢٠ آذار/ مارس ١٩٩١) (S/22366).

١ - يدين القمع الذي يتعرض له السكان المدنيون العراقيون في أجزاء كثيرة من العراق والذي شمل مؤخراً المناطق السكنية الكردية وتهدد نتائجه السلم والأمن الدوليين في المنطقة.

٢ - يطالب بأن يقوم العراق على الفور، كإسهام منه في إزالة الخطر الذي يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة، بوقف هذا القمع، ويعرب عن الأمل، في السياق

نفسه، فى إقامة حوار لكفالة احترام حقوق الإنسان والحقوق السياسية لجميع المواطنين العراقيين .

٣- يصر على أن يسمح العراق بوصول المنظمات الإنسانية الدولية، على الفور، إلى جميع من يحتاجون إلى المساعدة فى جميع أنحاء العراق، ويوفر جميع التسهيلات اللازمة لعملياتها .

٤- يطلب إلى الأمين العام أن يواصل بذلك جهودہ الإنسانية فى العراق، وأن يقدم على الفور، وإذا اقتضى الأمر على أساس إيفاد بعثة أخرى إلى المنطقة، تقريراً عن محنة السكان المدنيين العراقيين، وخاصة السكان الأكراد، الذين يعانون من جميع أشكال القمع الذى تمارسه السلطات العراقية .

٥- يطلب كذلك إلى الأمين العام أن يستخدم جميع الموارد الموجودة تحت تصرفه، بما فيها موارد وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، للقيام على نحو عاجل بتلبية الاحتياجات الملحة للاجئين وللسكان العراقيين المشردين .

٦- يناشد جميع الدول الأعضاء وجميع المنظمات الإنسانية أن تسهم فى جهود الإغاثة الإنسانية هذه .

٧- يطالب العراق بأن يتعاون مع الأمين العام من أجل تحقيق هذه الغايات .

٨- يقرر إبقاء هذه المسألة قيد النظر .

هل يعطى هذا القرار لمجلس الأمن حق التدخل فى شئون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية؟ وهل يعطى القرار للدول، منفردة أو مجتمعة، حق التدخل بناء على نفس الاعتبارات؟

بالنسبة لتدخل مجلس الأمن، من الملاحظ أن القرار (٦٨٨) لم ينشئ قاعدة جديدة تخول المجلس حق التدخل فى شئون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية . فإن المادة (٣٩) من الميثاق تنص على أن المجلس «يقرر ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به» . والقرار (٦٨٨) هو تأكيد لاختصاصات المجلس وفقاً للميثاق فى سياق حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . فقد نص الفصل السابع من الميثاق على أنه يجوز للمجلس اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، وهو اختصاص عام يشمل جميع الأوضاع الدولية والداخلية على السواء والتي تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما . وقد أشرنا مراراً إلى أن المادة (٢فقرة ٧) من

الميثاق، والتي جاء ذكرها في القرار (٦٨٨)، تخول الأمم المتحدة رخصة التدخل في «الشئون التي تكون من صميم الاختصاص الداخلي لدولة ما». بما في ذلك وسائل القسر العسكري. عندما يتعلق الأمر بتطبيق آلية الأمن الجماعي وفق الفصل السابع من الميثاق. فالقرار (٦٨٨) لم يبتكر قاعدة قانونية جديدة تقرر مشروعية التدخل، ولكنه يتسق تمامًا ووظيفة مجلس الأمن الذي يتحمل التبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة ٥٤) من الميثاق. وهذا واضح تمامًا من دياجعة القرار المذكور التي أكدت على أن المجلس «يضع في اعتباره واجباته ومسؤولياته، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بالنسبة لحفظ السلم والأمن الدوليين» وأن الوضع في العراق، خاصة فيما يتعلق بتدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية^(٥١) وحدث اختراقات عسكرية للمحدود، يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة.

إن استقراء المناقشات التي سبقت إصدار القرار (٦٨٨) تؤكد أن مجلس الأمن لم يتجاوز وظيفته الأساسية والتقليدية في أمر حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد ظهر ذلك بوضوح من مداخلته مندوب تركيا في مناقشات المجلس. فقد أكد مندوب هذه الدولة أن ما يحدث في شمال العراق؛ من أعمال قمع لا يمكن اعتباره من «صميم الاختصاص الداخلي» لدولة العراق؛ لأنه يمثل تهديدًا لاستقرار وأمن المنطقة^(٥٢). ولم يختلف موقف الولايات المتحدة ومواقف الدول الغربية الأخرى، عن موقف تركيا^(٥٣). كذلك استند الاتحاد السوفيتي كما استندت زائير إلى نفس المنطق في تبرير موافقتها على مشروع القرار. وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ أن الدول التي عارضت مشروع القرار، وهي اليمن وكوبا وزمبابوي، لم تنكر حق مجلس الأمن في التدخل من حيث المبدأ، ولكنها تشككت في أن قمع التمرد الكردي والشيعي كان من شأنه تهديد السلم والأمن في المنطقة^(٥٤).

ومن الملاحظ أن بعض الدول الغربية فقط هي التي أكدت في مداخلاتها في مناقشات مجلس الأمن على أن انتهاكات حقوق الإنسان في ذاتها مبرر تدخل المجتمع الدولي لوضع نهاية لها، حتى لو لم تترتب عليها آثار دولية. فقد أكد مندوب بريطانيا وهولندا أن حقوق الإنسان لم تعد تعتبر من صميم الاختصاص الداخلي للدول، ومن ثم لا محل لتطبيق المادة (٢فقرة ٧) من الميثاق. فقد تم تكريس هذه الحقوق في مواثيق دولية عديدة، ومنها اتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩) والبروتوكولان الإضافيان لعام (١٩٧٧) والملاحقان بها، وبذلك اكتسبت حقوق الإنسان طبيعة دولية واضحة. وحيث إن العراق طرف في هذه المواثيق، فإن انتهاكه لحقوق الأكراد والشيعية يعتبر انتهاكًا لالتزاماته الدولية، ومن ثم فإنه يحق للمجتمع الدولي التدخل لإرغامه على احترام التزاماته الدولية بصرف النظر عن

الآثار الدولية التي قد تترتب أو لا تترتب على عدم التزامه بالقواعد الدولية في هذا الشأن^(٥٥). ولكن مجلس الأمن لم يساير هذا المنطق. فوفقاً للفقرة الثالثة من ديباجة القرار (٦٨٨)، رأى المجلس أن تدفق اللاجئين على نطاق واسع عبر الحدود الدولية، وحدث اختراقات لتلك الحدود، يمثل تهديداً للسلام والأمن الدوليين. فما كان يهم المجلس - إذن - ليس عمليات قمع الأكراد والشيعية في ذاتها، ولكن ما تترتب عليها من انتهاكات للحدود الدولية. بمفهوم المخالفة، إذا لم تترتب على أعمال القمع آثار عبر الحدود تهدد السلام والأمن الدوليين، فإن مجلس الأمن لا يملك حق التدخل في الشؤون الداخلية للعراق عملاً بالفصل السابع من الميثاق، مهما بلغت انتهاكات حقوق الإنسان من الجسامة. صحيح أن مجلس الأمن اعتبر أن الوضع في شمال وفي جنوب العراق يهدد السلام والأمن في المنطقة، ولذلك فإنه، ومن هذا المنظور، أدان الممارسات العراقية. ولكن القول بأن الوضع في شمال وفي جنوب العراق يهدد السلام والأمن الدوليين، وإن كان يخول مجلس الأمن حق التدخل، إلا أنه لا يستتبع بالضرورة استخدام القوة العسكرية لمواجهة هذا التهديد. وقد كان في إمكان المجلس استخدام جميع الوسائل القسرية المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق - ومنها التدخل العسكري - لإزالة هذا المصدر من مصادر تهديد السلام والأمن في المنطقة، ولكنه لم يفعل، وفضل خيار الوسائل السلمية بالإعراب عن الأمل في إقامة حوار بين الحكومة العراقية وطوائف الشعب العراقي لكفالة احترام حقوق الإنسان لجميع سكان العراق، والتزام الحكومة العراقية، وبالتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة، بأن تسمح «بوصول المنظمات الإنسانية» إلى جميع من يحتاجون للمساعدة في جميع أنحاء البلاد، وعدم عرقلة وصول «الإغاثة الإنسانية» إلى مستحقيها بشكل تعسفي. ولا توجد أية إشارة في القرار (٦٨٨) إلى جواز استخدام القوة العسكرية كوسيلة لتوصيل الإغاثة الإنسانية إلى مستحقيها (كما حدث في حالات الصومال، والبوسنة، وهاييتي...). والمظهر العسكري الوحيد لتدخل الأمم المتحدة في شمال العراق اقتصر على نشر قرابة ٥٠٠ فرد مسلح لحماية العاملين في حقن الإغاثة الإنسانية (لقد انخفض العدد إلى ٥٠ فرداً فقط في عام ١٩٩٥) وذلك بموافقة حكومة العراق من خلال سلسلة من مذكرات التفاهم بينها وبين الأمم المتحدة^(٥٦).

خلاصة القول: إذا كان القرار (٦٨٨) يخول مجلس الأمن حق التدخل في الشؤون الداخلية للعراق للاعتبارات الإنسانية، فإن آلية ذلك التدخل اقتصرت على الوسائل السلمية، واستبعاد الخيار العسكري.

لكن هل يسمح القرار (٦٨٨) بتدخل الدول، منفردة أو مجتمعة، في شؤون العراق الداخلية للاعتبارات الإنسانية؟

لقد ذكرنا أن مجلس الأمن قد استبعد في قراره رقم (٦٨٨) الخيار العسكري لاحتواء وإنهاء الكارثة الإنسانية التي أملت بأكراد وبشيعة العراق في شمال وفي جنوب البلاد، وذلك حتى بالنسبة لمجلس الأمن نفسه. أما فيما يتعلق بسلوك الدول الأعضاء، فقد نصت الفقرة السادسة من القرار المذكور على أن المجلس «يناشد جميع الدول الأعضاء وجميع المنظمات الإنسانية أن تسهم في جهود الإغاثة الإنسانية». وقد هدفت هذه المناشدة إلى حشد التأيد العام وتعبئة الأموال اللازمة لعمليات الإغاثة في العراق. ولا نجد أية إشارة في القرار المذكور إلى أن المجلس قد أذن صراحة للدول الأعضاء باستخدام القوة العسكرية نيابة عنه لإنفاذ القرار (٦٨٨) حماية للأكراد والشيعة من بطش الحكومة العراقية^(٥٧). ومع ذلك فقد قررت الولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها التدخل عسكرياً في العراق بهدف إقامة ما يسمى «بمناطق آمنة» لأكراد العراق في شمال البلاد، ووجهت إنذاراً، في منتصف إبريل (١٩٩١)، بمنع سلاح الجو العراقي من التحليق في أجواء البلاد شمال خط عرض ٣٦ درجة، وهو خط يمر على بعد حوالي ٤٥ كم جنوب مدينة الموصل، ويغطي هذا القطاع حوالي سدس الأراضي العراقية. وبالمثل فإنه في أغسطس (١٩٩٢) تم حظر الطيران العراقي من التحليق فوق المنطقة الشيعية الواقعة جنوب خط عرض ٣٢ درجة، وفي (١٩٩٦)، تم توسيع هذه المنطقة إلى جنوب خط عرض ٣٣ درجة^(٥٨).

وقد استندت الولايات المتحدة وحلفاؤها إلى حجتين رئيسيتين لتبرير مشروعية تدخلها العسكري في العراق. وتستند الحجة الأولى إلى منطق «الإجازة الضمنية» (implied authorization)، بينما تستند الحجة الثانية إلى افتراض أن القانون الدولي العام يقر استخدام القوة العسكرية لتحقيق أهداف إنسانية ملحة.

ادعت الحكومتان الأمريكية والبريطانية أن القرار (٦٨٨) أجاز ضمناً إنشاء منطقة آمنة للأكراد في شمال العراق، وحظر تحليق الطيران الحربي العراقي في أجواء شمال وجنوب البلاد^(٥٩). وقد استندت حجة «الإجازة الضمنية» إلى المنطق التالي: لقد اعتبر مجلس الأمن أن أسلوب القضاء على التمرد الكردي والشيوعي في العراق يهدد السلم والأمن الدوليين في المنطقة. وقد سبق لمجلس الأمن أن أذن بمقتضى القرار (٦٨٨) بتاريخ (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، لقوات التحالف الذي تكون ضد العراق بأن «تستخدم جميع الوسائل اللازمة لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابهما في المنطقة». ويمكن اعتبار القرار (٦٨٨) امتداداً للقرار (٦٧٨) ويتضمن تفويضاً ضمناً للدول المتحالفة باتخاذ جميع الوسائل اللازمة - ومنها استخدام القوة العسكرية - لإزالة مصدر الخطر على السلم والأمن الدوليين في المنطقة والمتمثل في التكوين بطائفتي الأكراد والشيعة في العراق، وما ترتب على ذلك من آثار عبر الحدود الدولية للعراق^(٦٠).

هذا منطق غير مقبول قانوناً؛ لأن تنديد مجلس الأمن بسلوك الحكومة العراقية لا يعنى أن المجلس يجيز ضمناً للدول باستعمال القوة العسكرية لمواجهة ذلك السلوك بدعوى إعادة السلم والأمن إلى نصابهما فى المنطقة، وإنما يتعين أن يتخذ المجلس قراراً صريحاً ومحددًا بذلك (explicit authorization).

وقد رأينا أن المجلس قد استبعد خيار القوة العسكرية لوضع نهاية للمأساة الإنسانية التى كان يتعرض لها أكراد وشيعة العراق. ولا يمكن القول بأن القرار (٦٨٨) هو امتداد للقرار (٦٧٨) لأن التفويض الذى منحه هذا القرار الأخير لدول التحالف بهدف تحرير الكويت والعمل على إعادة السلم والأمن فى المنطقة قد انقضى بحكم القرار (٦٧٨) بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١) والذى وضع نهاية قانونية لجميع الأعمال القتالية فى المنطقة. ولا يجوز امتداد ذلك التفويض إلى ما بعد ذلك التاريخ دون إذن مجلس الأمن صراحة بذلك.

وقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة (بيريز دى كويلار) هذا الموقف القانونى السليم بقوله: إن التدخل العسكرى الأمريكى وحلفائها، وإن كان مقبولا من المنظور الأخلاقى، لا يستند إلى أساس من القانون؛ لأن للمجلس لم يأذن بهذا التدخل، كما أن الحكومة العراقية لم تقبله بل عارضته بشدة^(٦١). وبالفعل، وتحسباً لتطور الأوضاع فى العراق بما قد يستدعى الحاجة إلى استخدام القوة العسكرية للاعتبارات الإنسانية، قرر المجلس الإبقاء على المسألة «قيد النظر» (القرار ٦٨٨ فقرة ٨). معنى ذلك أن المجلس قد احتفظ لنفسه بحق تقييم تطور الموقف فى العراق ومدى استجابة الحكومة العراقية لمطالبه. فإذا تبين له أن الحكومة العراقية لم تلتزم بهذه المطالب، فإن المجلس يملك وحده صلاحية اتخاذ ما يراه من خطوات لاحقة لإرغامها على التنفيذ بما فى ذلك استخدام القوة العسكرية مباشرة إذا لزم الأمر فى إطار الفصل السابع من الميثاق، أو تفويض بعض الدول للقيام بهذه المهمة نيابة عنه إذا رأى ذلك. فالمجلس يملك وحده حق التفسير الرسمى لقراراته، ولا يحق للدول التفسير الانفرادى، لقرارات المجلس بما يفسح المجال أمام تجاوزات إساءة استخدام سلطاتها التقديرية بما يحقق مصالحها الخاصة. ولنا عودة بتفصيل أوفى إلى نظرية «الإجازة الضمنية».

أما حجة التدخل العسكرى للاعتبارات الإنسانية فقد تمسكت بها الحكومة البريطانية تحديداً. ففي (٢٦ فبراير ٢٠٠١)، أدلى ممثلها أمام البرلمان ببيان جاء فيه: إن التبرير القانونى لمراقبة منطقتى الحظر الجوى فى العراق لا يستند إلى قرار مجلس الأمن رقم (٦٨٨)، ولكنه يستند إلى حق احتواء ومنع كارثة حادة^(٦٢). وتقوم هذه الحجة على المنطق التالى: إن القرار (٦٨٨) قد أكد على حق الأكراد والشيعة فى الحصول على الإغاثة

الإنسانية (droit a e'assistance) ، ويقابل هذا الحق التزام العراق والتزام الدول الأخرى قانوناً بتوصيل الإغاثة إلى مستحقيها . وعملاً بهذا الالتزام ، فإنه يحق للدول التدخل في العراق (droit d,ingerence) بجميع الوسائل بما في ذلك استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر .

وهذه حجة مرفوضة في نظرنا ؛ فإن الأكراد والشيعية لا يتمتعون بحق قانوني في الحصول على الإغاثة الدولية . كما أن الدول ، وإن كانت ملزمة قانوناً بالعمل على احترام قواعد القانون الدولي الإنساني فإن إغاثتها للمنكوبين ليست من قبيل الالتزام القانوني ، ولكنها التزام أخلاقي فحسب . وعلى أية حال ، فقد أثبتنا في الفصل المخصص لموضوع التدخل للاعتبارات الإنسانية أنه لا توجد قاعدة قانونية دولية عامة تسمح للدول ، منفردة أو مجتمعة ، بالتدخل العسكري ضد دولة أخرى بزعم حماية مواطني تلك الدولة من الممارسات غير الإنسانية التي يتعرضون لها . وبالتالي ، لا يمكن القول بأن إنشاء منطقتين للحظر الجوي في أجواء العراق لحماية الأكراد والشيعية قد تم تنفيذاً للقرار (٦٨٨) . وكما أكدت الإدارة القانونية في الأمانة العامة للأمم المتحدة ، في يناير ١٩٩٣ ، فإن مجلس الأمن لم يأذن باتخاذ أية تدابير قسرية لمنع الطيران الحربي العراقي من التحليق فوق أجواء البلاد^(٦٣) . بل يمكن القول بأن فرض حظر جوي على الطيران الحربي العراقي يتعارض مع منطوق نص القرار (٦٨٨) الذي أكد صراحة على التزام جميع الدول باحترام سلامة العراق الإقليمية واستقلاله السياسي (الدباجة)^(٦٤) .

وبالإضافة إلى ذلك ، تشكك كثيرون في مصداقية الاعتبارات الإنسانية كدافع للتدخل العسكري الأمريكي والبريطاني في شئون العراق الداخلية . ففي الواقع ، لم يكن ذلك التدخل بدافع حماية الأكراد (أو الشيعية) من بطش الحكومة العراقية وتوفير الملاذ الآمن لهم^(٦٥) . فمن الملاحظ أن الدول الغربية لم تندد بالاختراق التركي المتكرر . وأحياناً الإيراني - لإقليم كردستان العراقي ، وقصف معسكرات اللاجئين الأكراد بحجة ملاحقة عناصر «حزب العمال الكردستاني» التركي ، أو ملاحقة عناصر «الحزب الديمقراطي الكردستاني» الإيراني الذين لجأوا إلى شمال العراق ، في حين تم منع الحكومة العراقية من تفعيل سيادتها على كامل الإقليم العراقي . وتفيد هذه المفارقة أن إنشاء منطقتي الحظر الجوي في شمال وفي جنوب العراق كان جزءاً ، كما سنرى ، من استراتيجية عامة تهدف في الواقع إلى إضعاف نظام حكم صدام حسين والعمل ، في نهاية المطاف ، على إسقاطه . وقد اتضح هذا الهدف جلياً عندما سعت الحكومة العراقية لاستعادة سيطرتها الفعلية على المنطقة الكردية في عام (١٩٩٦) وكان ذلك في سياق استغلال الصراع الدموي بين

الأحزاب الكردية المتنافسة^(٦٦). فرداً على عودة القوات العراقية إلى الشمال بناء على طلب من مسعود البرزاني زعيم «الحزب الديمقراطي الكردستاني»، شنت الولايات المتحدة الأمريكية هجمات صاروخية ضد أهداف عسكرية عراقية عديدة داخل وخارج منطقتي الحظر الجوي.

ومن الملاحظ أن عدد الطلعات الجوية الأمريكية والبريطانية في أجواء العراق وقصفها أهدافاً عسكرية عراقية كثيرة قد ارتفع كثيراً منذ منتصف التسعينيات ليس بهدف حماية الأكراد (أو الشيعة) ولكن رداً على زيادة فاعلية نظام الدفاع الجوي العراقي في التصدي للطائرات الأمريكية والبريطانية من جانب (منطق غريب ذلك الذي يزعم أن من حق المعتدي منع المعتدى عليه من الدفاع عن نفسه)، وتقليص قدرات العراق القتالية من جانب آخر في سياق الأزمة التي ثارت بين الحكومة العراقية واللجنة الدولية المكلفة بالتفتيش عن أسلحة الدمار الشامل في العراق وتدميرها، كما سنرى.

ويستفاد من مناقشات مجلس الأمن أن روسيا والصين وغالبية أعضاء المجلس انتقدت التدابير العسكرية الأمريكية والبريطانية في العراق^(٦٧). ورأى عدد من الدول العربية - ومنها مصر وسوريا والمملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة - في دخول الجيش العراقي، إلى شمال البلاد، في سبتمبر (١٩٩٦)، ممارسة لحق طبيعي في ممارسة السيادة العراقية على مجمل إقليم العراق، وبالتالي انتقدت تلك الدول الهجمات الصاروخية الأمريكية رداً على دخول القوات العراقية إلى شمال العراق^(٦٨). ولكن، وفي نفس الوقت، لم تندد تلك الدول صراحة بالتدابير الأمريكية والبريطانية، ولم تؤكد صراحة بأنها غير مشروعة. فهل يعنى الامتناع عن التنديد إقراراً ضمنياً بمشروعية تلك التدابير؟ لا نرى ذلك. فإن عدم التنديد بالتدخلات العسكرية الأمريكية والبريطانية والامتناع عن الجهر بعدم مشروعيتها يرجع إلى اعتبارات سياسية تتعلق بإشكالية المفاضلة بين علاقات تلك الدول مع كلٍّ من الولايات المتحدة أو بريطانياً من جانب، وعلاقاتها مع الحكومة العراقية من الجانب الآخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم التنديد بالتدخلات العدوانية الأمريكية والبريطانية في شئون العراق كان أيضاً بدافع أخلاقي يتمثل في تعاطف الرأي العام العالمي مع محنة الأكراد والشيعة في العراق، ولكنه لا يشكل بأي حال من الأحوال إقراراً بوجود قاعدة قانونية دولية تبيح للدول التدخل العسكري لاعتبارات إنسانية دون تفويض صريح ومحدد من مجلس الأمن^(٦٩).



المبحث الثالث

الحرب الشاملة ضد العراق (٢٠٠٣)

مقدماتها ومشروعيتها

ترتبط مقدمات الحرب الشاملة ضد العراق ، على مستوى التفسير الرسمي على الأقل ، بالأزمات المتعاقبة التي لازمت قضية نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية ، وإن ثبت فيما بعد أن هذه القضية كانت وهمية في مجملها ، وأن الحرب ضد العراق ترجع في حقيقتها إلى رغبة الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها في تغيير نظام الحكم القائم في العراق ، واستبداله بنظام آخر يكن أكثر استجابة لرؤية الولايات المتحدة للنظام الإقليمي الجديد الذي تريد له أن يكرس هيمنتها على المنطقة في سياق هيمنتها على العالم .

لقد ذكرنا أن حرب الخليج الثانية - أو «حرب تحرير الكويت» - كان لها هدف مزدوج : تحرير الكويت من احتلال العراق لها من جانب ، وإعادة السلم والأمن إلى المنطقة وكفالتها من الجانب الآخر ، وذلك من خلال توفير الضمانات الكافية للحيلولة دون تكرار العراق للعدوان ضد جيرانه في المستقبل . ولا شك أن تحقيق هذا الهدف الأخير كان أصعب بكثير من عملية تحرير الكويت ذاتها ، وذلك بسبب تعدد وتداخل عناصره ، وعدم انفصالها عن مستقبل التوازنات الإقليمية والعالمية ، وهو أمر يتطلب اقتراباً متعدد الأوجه لتحقيقه .

إن اضطلاع الأمم المتحدة بمسئولية إعادة السلم إلى المنطقة وكفالتها استند بشكل رئيسي إلى قرارى مجلس الأمن رقمى (٦٨٦) و(٦٨٧) الصادرين فى (٢ مارس و٣ إبريل ١٩٩١) على التوالي . ويتصل القرار الأول بشروط الموافقة على وقف عمليات القتال الهجومية ضد العراق . أما القرار الثانى - وهو الأهم - فقد تناول بالتفصيل مفردات كفالة السلم والأمن فى المنطقة للحيلولة دون تكرار العدوان فى المستقبل ، وهو قرار غير مسبوق فى تاريخ المنظمات الدولية ، ويمثل نقطة تحول كبرى فى ممارسة مجلس الأمن لمسئوليته الأمنية ، حيث إنه وضع تقنياً متكاملًا ومفصلاً لعناصر استتباب السلم والأمن فى المنطقة ، ووضع برامج دقيقة لتنفيذه بهدف تجريد العراق من قدراته على تهديد السلم والأمن الإقليمى والدولى فى المستقبل ، وهى برامج شديدة الشبه بالتسويات التى فرضها المنتصرون على ألمانيا بعد هزيمتها فى الحربين العالميتين فى (١٩١٩ و١٩٤٥) .

لقد فرض القرار (٦٨٧) على العراق التزاماً عاماً، وعدة التزامات محددة في شأن عدة أمور.

أما الالتزام العام، فقد تضمنته الفقرة (٢٣) من القرار التي طلبت من العراق أن يقدم إخطاراً رسمياً إلى الأمين العام للأمم المتحدة وإلى مجلس الأمن بقبوله لجميع الأحكام الواردة في القرار، وذلك كشرط لسريان وقف إطلاق النار رسمياً بين العراق والكويت والدول الأعضاء المتعاونة مع الكويت. وبالرغم من الإعراب عن استيائها البالغ من بعض النصوص الجائرة التي تمس سيادة العراق، فقد أخطرت الحكومة العراقية، في (٦ و ١٠ إبريل ١٩٩١) على التوالي، الأمين العام للأمم المتحدة ومجلس الأمن بقبولها غير المشروط للقرار (٦٨٧) ^(٧٠) وقد تأكد هذا القبول مرة أخرى في (٢٣ يناير ١٩٩٢) ^(٧١).

أما الالتزامات المحددة، فقد تناولت عدة أمور منها: تعيين الحدود الدولية بين العراق والكويت وكفالة احترامها، وإعادة الممتلكات الكويتية التي استولى عليها العراق، وتيسير عودة الرعايا الكويتيين ورعايا البلدان الثالثة إلى الوطن، وفرض تعويضات والتزامات مالية على العراق ووضع ترتيبات للوفاء بها. ولكن ما يهمنا في هذا المقام هو التزام العراق بالتخلي عن أسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها، والامتناع عن إنتاجها وامتلاكها في المستقبل. وفي هذا الصدد، فرض القرار رقم (٦٨٧) التزامات محددة وصارمة على العراق بهدف إضعافه وتجريده كلية من قدراته الهجومية على تهديد السلم الإقليمي والدولي، وهي التزامات استثنائية في صرامتها لا مثيل لها في تاريخ الأمم المتحدة حتى اليوم. ولا يوجد تفسير لهذه الصرامة المتناهية سوى أرتياب المجتمع الدولي في حسن نوايا صدام حسين في العراق، وهو أرتياب مصدره استمرار عسكرة النظام وطابعه المغامر الذي تعكسه التصريحات التي يصدرها بين الحين والآخر وتفيد بأنه لن يتراجع عن عزمه على تحقيق طموحاته وأطماعه الإقليمية بالقوة.

لا غرابة - إذن - أن تكون قضية نزع سلاح العراق، والتدابير المحددة التي أقرها مجلس الأمن في قراره رقم (٦٨٧) لتحقيق ذلك الهدف، هي حجر عثرة أمام تطبيع العلاقات مع هذه الدولة، والمحور الرئيسي لتأزم العلاقات بينها وبين المجتمع الدولي، لا سيما بين بعض الدول الكبرى، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية بالتحديد. وقد اتخذت هذه الأزمات شكل تدخلات عسكرية مباشرة ضد العراق، وإن ظلت محدودة، وذلك على مدار اثني عشر عاماً، والتي تصاعدت إلى مستوى شن الحرب الشاملة ضده في عام (٢٠٠٣)، ولا تنفصل قضية مشروعية تلك الحرب عن إشكالية مشروعية مقدماتها

العسكرية، وهى ترتبط مباشرة بنطاق نفاذ القرار (٦٨٧)، ومن الذى يملك حق تفسيره ومراقبة تطبيقه على أرض الواقع، وما هو الجزاء الذى يوقع على العراق فى حالة عدم الامثال لأحكامه؟

تنص الفقرة (٧) على دعوة العراق إلى أن يؤكد من جديد، دون أى شرط، التزاماته المقررة بموجب بروتوكول جنيف لحظر الاستعمال الحربى للغازات الخائفة أو السامة أو ما شابهها، ولوسائل الحرب البكتريولوجية، الموقع عليه فى جنيف فى (١٧ يونيو ١٩٢٥)^(٧٢)، وأن يصدق على اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة المؤرخة فى (١٠ إبريل ١٩٧٢).

وتنص الفقرة (٨) على أن يقبل العراق، دون قيد أو شرط القيام، تحت إشراف دولى، بتدمير ما يلى أو إزالته أو جعله عديم الضرر:

(أ) جميع الأسلحة الكيميائية والبيولوجية وجميع مخزونات العوامل الكيميائية وجميع ما يتصل بها من منظومات فرعية ومكونات، وجميع مرافق البحث والتطوير والدعم والتصنيع.

(ب) جميع القذائف التسيارية التى يزيد مداها عن ١٥٠ كيلو متراً والقطع الرئيسية المتصلة بها، ومرافق إصلاحها وإنتاجها.

وتحدد الفقرة (٩) آلية الإشراف على تنفيذ الالتزامات الواردة فى الفقرة السابقة، وذلك من خلال تشكيل لجنة خاصة كفرع ثانوى تابع لمجلس الأمن (Subsidiary organ) تدعى «لجنة الأمم المتحدة الخاصة» (United Nations Special commission - UNSCOM) وتختص بالإشراف على تنفيذ البنود غير النووية فى عملية نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، وتقوم على الفور بأعمال تفتيش فى المواقع على قدرات العراق البيولوجية والكيميائية وما يتعلق منها بالقذائف وذلك بهدف تدميرها أو إزالتها أو جعلها عديمة الضرر، مع مراعاة مقتضيات السلامة العامة. وقد وافق مجلس الأمن، فى (١٩ إبريل ١٩٩١)، على تشكيل هذه اللجنة الخاصة، وجرى تعيين الدبلوماسى السويدى (Rolf Ekeus) رئيساً تنفيذياً لها. وفى مايو (١٩٩١)، تم الاتفاق بين الأمين العام للأمم المتحدة والمدير التنفيذى للجنة الخاصة من جانب والحكومة العراقية من الجانب الآخر على أسلوب عمل اللجنة بما يكفل لها الحرية التامة فى التحرك والتصرف، دون الحصول على إذن مسبق بذلك من الحكومة العراقية^(٧٤).

وتطلب الفقرة (١٠) من الأمين العام للأمم المتحدة أن يقوم، وبالتشاور مع «اليونسكوم»، بإعداد خطة لرصد امتثال العراق لحظر المفروض عليه والتحقق منه بشكل مستمر في المستقبل، على أن يقدمها إلى مجلس الأمن للموافقة عليها في غضون مائة وعشرين يوماً من صدور القرار. وفي (١٧ يونيو ١٩٩١)، وافق مجلس الأمن على هذه الخطة، وطلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة أن يقدم إلى مجلس الأمن تقارير دورية كل ستة أشهر، عن تنفيذها (القرار ٦٩٩ / ١٩٩١ م).

وفيما يتعلق بحظر الأسلحة النووية، فقد نصت الفقرات (١١) و (١٢) و (١٣) على دعوة العراق إلى أن يؤكد من جديد، دون أي شرط التزاماته المقررة بموجب «معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية» المؤرخة في أول يوليو (١٩٦٨)، وأن يوافق دون أي شرط على عدم حيازة أو إنتاج أسلحة نووية أو مواد يمكن استعمالها للأسلحة النووية أو منظومات فرعية أو مكونات أو أي مرافق بحث أو تطوير أو دعم أو تصنيع تتصل بإنتاج سلاح نووي. ويتم ذلك تحت إشراف الوكالة الدولية للطاقة الذرية^(٧٥).

وأخيراً تنص الفقرة (٣٤) من القرار على أن المجلس يقرر أن يبقى المسألة قيد النظر، وأن يتخذ ما يلزم من خطوات أخرى لتنفيذ هذا القرار وضمان السلم والأمن في المنطقة. وتفيد هذه الفقرة أن مجلس الأمن يملك وحده سلطة الحكم على مدى التزام العراق بتنفيذه مطالب المجلس، وإذا تبين له أن العراق لا ينفذ الالتزامات المفروضة عليه، فإن المجلس وحده يملك سلطة اتخاذ التدابير اللازمة لإجباره على التنفيذ. بما فيها استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر - ولا يحق لأية دولة منفردة، أو لمجموعة من الدول، أن تحل محل المجلس في اتخاذ هذه التدابير دون تفويض صريح ومحدد بذلك من المجلس. ومع ذلك ادعت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وبعض الدول الأخرى المتحالفة معها أن من حقها استخدام القوة العسكرية لإجبار العراق على تنفيذ القرار (٦٨٧)، دون حاجة إلى موافقة صريحة من مجلس الأمن. ولكن يتضح من سياق الأزمات المتلاحقة التي ثارت بين العراق من جانب «اليونسكوم» من الجانب الآخر، أن الدول الأخرى، من أعضاء مجلس الأمن ومن غير أعضائه، قد رفضت مبدأ التدخل العسكري الانفرادي ضد العراق لإجباره على نزع أسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها ومنعه من إنتاجها أو تطويرها في المستقبل.

خلال الفترة ما بين عامي (١٩٩١ و ١٩٩٨)، ظلت العلاقات بين العراق و«اليونسكوم» متوترة بصفة عامة لأنها كانت قائمة على الشكوك المتبادلة بين الجانبين إلى

أن انهارت تماماً في ديسمبر (١٩٩٨). فقد اتهم العراق فرق التفتيش الدولية بأنها تعتمد الإطالة والتعسف في أداء مهامها، إضافة إلى اتباعها أساليب استفزازية في تعاملها مع السلطات العراقية، وانتهاك سيادة واستقلال البلاد. ومن جانبها، اتهمت «اليونسكوم» الحكومة العراقية بعدم الجدية بشأن نزع أسلحة العراق المحظورة، واتباع أساليب الخداع والتمويه لعرقله إجراءات التفتيش ومحاولة الإفلات منها بقدر الإمكان، وعدم التعاون مع اللجنة إلا في أضيق الحدود في ظل ضغوط دولية شديدة. وقد لجأت «اليونسكوم» إلى مجلس الأمن، في مناسبات كثيرة، تشكو من عدم تعاون السلطات العراقية معها. وأصدر المجلس عدة قرارات متشددة تدين سلوك العراق، وتطالبه بالامتثال الكامل لقرارات المجلس.

فاستناداً إلى المعلومات التي تضمنتها تقارير لجنة الأمم المتحدة الخاصة (اليونسكوم) والوكالة الدولية للطاقة الذرية والأمين العام للأمم المتحدة^(٧٦)، أعرب مجلس الأمن، في قراره رقم (٧٠٧) بتاريخ (١٥ أغسطس ١٩٩١)، عن قلقه البالغ لعدم تقييد العراق بالتزاماته بموجب القرار (٦٨٧)، وعدم امتثاله بالكامل لجميع تعهداته المتصلة بالامتيازات والحصانات والتسهيلات التي ينبغي أن تتمتع بها لجنة الأمم المتحدة الخاصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. واستناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، أدان المجلس بشدة انتهاك العراق الخطير لعدد من التزاماته الدولية العامة والتزاماته بموجب القرار (٦٨٧)، وطالب العراق بأن يسمح للجنة الخاصة وللوكالة الدولية للطاقة الذرية بالوصول الفوري غير المشروط وغير المقيد إلى كافة المناطق والمنشآت والسجلات والمعدات ووسائل النقل التي يرغبون في تفتيشها، وأن يوقف العراق على الفور أية محاولة لإخفاء أو نقل أو تدمير أى مواد أو معدات تتصل بأسلحته النووية أو الكيميائية أو البيولوجية أو بيرامجه للقذائف التسيارية بدون إخطار اللجنة الخاصة وموافقتها المسبقة. واستمراراً للموقف الذي اتخذته في القرار (٦٨٧)، قرر المجلس أن يبقى المسألة قيد النظر لاتخاذ ما يلزم من خطوات أخرى لوقف انتهاكات العراق لالتزاماته وإجباره على تنفيذها.

إن إدانة مجلس الأمن لسلوك الحكومة العراقية لم تنهها عن مواصلة سياسة عدم التعاون مع لجنة التفتيش الدولية، ومحاولة إحباط جهودها لتدمير أسلحة الدمار الشامل العراقية. ففي (٧ يناير ١٩٩٣)، أخطرت الحكومة العراقية لجنة التفتيش الدولية بعدم استخدام مطار الحبانية لانطلاق عمليات التفتيش الفجائية. وأخذاً في الاعتبار تصميم العراق على الدفاع عن نفسه في مواجهة عدوان الطيران الأمريكى والبريطانى في شمال

وجنوب البلاد (أى فى منطقتي «الحظر الجوى»)، أعلنت الحكومة العراقية أنها لا تضمن سلامة طائرات اللجنة أثناء تحليقها فى الأجواء العراقية . وقد ندد رئيس مجلس الأمن، فى بيانات رئاسية فى ٨ و ١١ يناير، التداخلات فى أعمال لجنة التفتيش الدولية، واعتبرها بأنها تمثل «خرقاً مادياً» (material breach) للقرار ٦٨٧ (١٩٩١) (٧٧).

وفى (١٣ يناير ١٩٩٣)، وجهت قوات التحالف الأمريكية والبريطانية والفرنسية ضربة جوية خاطفة ضد أهداف عسكرية عراقية فى جنوب البلاد. صحيح أن هذه الضربة الجوية جاءت ردّاً على ما اعتبرته قوى التحالف انتهاكاً لمنطقة «الحظر الجوى» فى الجنوب من جانب العراق (هكذا!!) (٧٨) ولكنها كانت أيضاً، وكما زعمت هذه القوى، ردّاً على انتهاك العراق لقرارات الأمم المتحدة، لا سيما القرار (٦٨٧). والشاهد على ذلك أن الرئيس الأمريكى أمر، فى ١٧ و ٢١ و ٢٢ يناير بتوجيه ضربات صاروخية إلى قواعد للصواريخ ومنصات رادار ومنشآت عسكرية أخرى فى العراق، ليس فقط فى منطقتي الحظر الجوى، ولكن أيضاً فى العاصمة العراقية ومحيطها.

وفى (٢٧ يونيو ١٩٩٣)، شنت السفن الأمريكية المتمركزة فى مياه الخليج والبحر الأحمر هجوماً صاروخياً ضد مقر المخابرات العراقية فى بغداد، وذلك انتقاماً لتأمر العراق لاغتيال الرئيس الأمريكى جورج بوش خلال زيارته للكويت فى إبريل (١٩٩٣).

وفى أكتوبر (١٩٩٤)، هدد العراق بوقف كل تعاون مع لجنة الأمم المتحدة الخاصة بحجة أن أداء فرق التفتيش التابعة لها كان متأثراً بمواقف دول كبرى معينة، وبالذات الولايات المتحدة الأمريكية التى مارست ضغوطاً قوية على العاملين فى اللجنة من أجل تقديم تقارير دورية متحيزة ضد العراق. وفى نفس الوقت، أرسل العراق قوات كبيرة فى اتجاه حدود الكويت، وردّاً على هذا التحدى، أصدر مجلس الأمن القرار (٩٤٩) بتاريخ (١٥ أكتوبر ١٩٩٤) والذى أدان فيه الحكومة العراقية بنشر قواتها على الحدود الكويتية وطالبها بسحب هذه القوات إلى مواقعها الأصلية، وعدم استخدام قواتها العسكرية لتهديد جيران العراق أو «عمليات الأمم المتحدة فى العراق». ولم يسحب العراق قواته إلا بعد أن ثبت له أن قوات الدول «المتعاونة مع الكويت»، والتى عادت بكثافة مرة أخرى إلى المنطقة لمواجهة الموقف، سوف تستخدم القوة عملاً بحقوقها فى الدفاع الشرعى عن النفس. وفى نوفمبر (١٩٩٤)، أعلن العراق قبول خط حدوده مع الكويت، كما أعلن استئناف تعاونه مع لجان التفتيش الدولية. ولكن اتضح أن هذا التعاون لم يكن جاداً. وفى (١٩٩٥)، انشق حسين كامل المجيد عن الحكومة العراقية - وهو الرجل الذى كان مسئولاً

عن برامج أسلحة الدمار الشامل في العراق. وأدى هروبه إلى توفير معلومات هامة للغاية تثبت أن الحكومة العراقية كانت قد أخفت عن المفتشين الدوليين عناصر هامة تتعلق باستمرار برامج أسلحة الدمار الشامل المحظورة. وقد أدى نشر هذه المعلومات إلى ردود فعل غاضبة في الأمم المتحدة واستنكار الرأي العام العالمي لأسلوب الخداع الذي درجت عليه الحكومة العراقية في تعاملها مع لجان التفتيش الدولية. وفي محاولة لاحتواء هذه الموجة من الغضب والاستنكار، أعلنت الحكومة العراقية عن تعهداتها باستئناف التعاون مع لجان التفتيش. ولكن، ونظراً للظروف التي صدر فيها، لم يتمتع ذلك التعهد بمصدقية كافية، وظلت العلاقات بين العراق ولجان التفتيش قائمة، كما كانت منذ البداية، على الشك المتبادل بين الجانبين.

ففي خلال عام (١٩٩٦)، اعترض العراق بصورة مستمرة سبيل المفتشين الدوليين وأعاقهم عن دخول المواقع التي يشبه بوجود أسلحة دمار شامل فيها. ومن هذه المواقع، على سبيل المثال لا الحصر، المنشآت التابعة للحرس الجمهوري. وقد دعا هذا الموقف مجلس الأمن إلى أن يصدر قراراً بالإجماع، في ١٢ يونيو، أدان فيه انتهاك العراق السافر (Flagrant violation) لالتزاماته في هذا المجال^(٧٩). وحيث إن العراق لم يكف عن انتهاك هذه الالتزامات، فقد أدانته المجلس مرة أخرى، في (٢١ يونيو ١٩٩٧)، وطالبه بضرورة الوفاء الكامل وغير المشروط والفوري للالتزامات التي فرضتها عليه قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بترفع أسلحة المحظورة^(٨٠).

ومن الملاحظ أنه ابتداء من شهر يوليو (١٩٩٧) وحتى نهاية (١٩٩٨). تصاعدت حدة الخلافات بين العراق ولجنة التفتيش الدولية. ففي هذه الفترة، انتقلت رئاسة اللجنة من الدبلوماسي السويدي (Rolf Ekeus) إلى خبير التسليح الاسترالي (Richard Butler) الذي افتقر، على خلاف سلفه، إلى اللباقة الدبلوماسية، وتعامل مع السلطات العراقية بدرجة كبيرة من التعالي، كما أنه كان متشدداً في مواقفه إلى درجة التعسف. وما هو أهم من ذلك أن شبهات قرية أحاطت بأسلوب إدارته لعمليات التفتيش التي تقوم بها اللجنة، والذي اتسم بتحيز واضح للسياسة الأمريكية المعادية لنظام الحكم في العراق. ولذلك تعاظم لدى الحكومة العراقية الإدراك بعدم حياد اللجنة، الدولية وانعدام موضوعيتها، واتهمت بعض أعضائها باستغلال عمليات التفتيش كغطاء للتجسس لصالح الولايات المتحدة وإسرائيل، ومنهم الأمريكي «سكوت ريتير». وقد أثار هذا الوضع استياء الحكومة العراقية، فأوقفت بعض أنشطة اللجنة. ومرة أخرى، أدان مجلس الأمن عدم تعاون

العراق مع لجنة التفتيش الدولية باعتباره انتهاكاً سافراً لقرارات المجلس ذات الصلة بحظر احتفاظه بأسلحة دمار شامل^(٨١).

وفى الحقيقة، فإن هواجس الحكومة العراقية إزاء عدم موضوعية لجنة التفتيش الدولية، واتهام بعض أعضائها بالتجسس على العراق، لم تكن بعيدة كلية عن الواقع^(٨٢) ولذلك استمرت الحكومة العراقية فى سياسة عدم التعاون الكامل مع اللجنة. وقد ارتبطت أهم القضايا الخلافية التى ظلت عالقة بين الجانبين بإشكالية تفتيش المواقع الرئاسية. فقد تمسكت الحكومة العراقية بعدم تفتيش هذه المواقع^(٨٣) إلا أن رئيس لجنة التفتيش (ريتشارد باتلر) أصر على تفتيشها بزعم أن الحكومة العراقية ما زالت تواصل تنفيذ برامج أسلحتها الكيميائية والبيولوجية، بما فيها إنتاج غاز الأعصاب القاتل (VX)، من خلف أسوار هذه المواقع التى تتمتع بالحصانة. وقد أصدر مجلس الأمن، فى (١٢ نوفمبر ١٩٩٧)، قراراً جديداً يصف فيه موقف العراق الرافض للتعاون مع «اليونسكوم» بأنه يمثل «تهديداً للسلم والأمن الدوليين»، وأن استمراره فى هذا الموقف قد يعرضه «للتأثير وخيمة» (Serious consequences).

وفى مطلع عام (١٩٩٨)، تصاعد الخلاف بين العراق و«اليونسكوم» ومن ورائها الأمم المتحدة؛ لأن الحكومة العراقية تمسكت بموقفها الرافض للتعاون مع هذه اللجنة. ولم يقتصر الخلاف بين الجانبين على إشكالية تفتيش المواقع الرئاسية، ولكن ارتبط أيضاً بأمرين إضافيين: فقد طلبت الحكومة العراقية من مجلس الأمن أن يحدد موعداً ثابتاً لإنهاء مهمة لجنة التفتيش الدولية، وطلبت منه أيضاً أن يقرر رفع العقوبات الاقتصادية التى فرضها المجلس على العراق بمقتضى القرار (٦٨٧).

ومن الجانب الآخر أرادت الولايات المتحدة استغلال الأزمة بين العراق ولجنة التفتيش الدولية من أجل توجيه ضربة عسكرية قوية ضد العراق، فقد تواترت تصريحات المسؤولين الأمريكبين منذ عام (١٩٩٧)، من بينهم الرئيس «بيل كلينتون»^(٨٤) ووزيرة الخارجية «مادلين أولبرايت»^(٨٥) بأن العراق سوف يواجه بضربة عسكرية قاصمة ما لم يلتزم بالسماح للمفتشين الدوليين بأداء مهمتهم دون قيد أو شرط. وادعت الولايات المتحدة - وكذلك المملكة المتحدة - بأنها لا تحتاج لمزيد من قرارات مجلس الأمن لتوجيه هذه الضربة العسكرية. معنى ذلك أن الحكومة الأمريكية اتجهت إلى التعامل مع المسألة العراقية بشكل إنفرادى بعيداً عن مجلس الأمن. وتنفيذاً لهذا التوجه، بدأت فى حشد قوات كبيرة فى المنطقة استعداداً لتوجيه ضربتها العسكرية المرتقبة^(٨٦)، وأرسلت مبعوثيها إلى دول الخليج ودول أوروبا لحشد التأييد لموقفها الداعى إلى استخدام القوة ضد العراق. وفى نفس

الوقت عملت على تعبئة الرأي العام الأمريكى خلف تبني الإدارة الأمريكية للخيار العسكرى . وقد رفضت الدول الكبرى الأخرى فى مجلس الأمن (روسيا ، وفرنسا ، والصين) الادعاء الأمريكى - البريطانى بحقها فى استخدام القوة العسكرية ضد العراق بشكل منفرد دون الحصول مسبقاً على موافقة صريحة بذلك من مجلس الأمن . وفيما يتعلق برفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق ، فقد رفضت الحكومة الأمريكية اقتراحاً قدمته بعض الدول فى عام (١٩٩٧) (لا سيما روسيا وفرنسا) يدعو إلى إعادة النظر فى هذه العقوبات أخذاً فى الاعتبار إنجازات العراق فى مجال نزع أسلحة الدمار الشامل التى كان يمتلكها . وقد أكد المسئولون الأمريكيون على أن رفع العقوبات الاقتصادية عن العراق لا يرتبط فقط بنزع أسلحته المحظورة ، ولكنه يرتبط أيضاً بتغيير نظام حكم صدام حسين الذى يمثل فى ذاته تهديداً لأمن شعب العراق وأمن المنطقة بأسرها^(٨٩) .

وفى فبراير (١٩٩٨) ، بذل الأمين العام للأمم المتحدة مساعيه الحميدة لاحتواء هذا الموقف المتفجر ، فسافر إلى بغداد وتوصل إلى مذكرة تفاهم مع الحكومة العراقية فى ٢٣ فبراير بشأن تعاون العراق مع «اليونسكوم» على أسس جديدة تكون مقبولة للطرفين^(٩٠) . فقد أكدت الحكومة العراقية من جديد على التزامها بتنفيذ جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق المحظورة ، وعلى تعهداتها بالتعاون الكامل مع لجنة التفتيش الدولية «اليونسكوم» والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، وأن يسمح الجانب العراقى لفرق التفتيش بالدخول المباشر وغير المشروط وغير المقيد لجميع المواقع والمنشآت والسجلات ووسائل النقل وفقاً لما نصت عليه قرارات مجلس الأمن . وفى جانبها ، تلتزم «اليونسكوم» باحترام الحقوق المشروعة للعراق خاصة تلك المتعلقة بالأمن الوطنى والسيادة والكرامة الوطنية .

وفيما يتعلق بتفتيش المواقع الرئاسية (وعدها ثمانية) ، فقد تم الاتفاق على أن يشكل الأمين العام للأمم المتحدة ، بالتشاور مع الرئيس التنفيذى «اليونسكوم» ومدير الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، فريقاً خاصاً من المراقبين يضم عدداً من كبار الدبلوماسيين والخبراء تحت رئاسة مندوب يعينه الأمين العام وذلك لمرافقة فرق التفتيش الدولية لوضع حد لتحيزات بعض أعضائها للمواقف الأمريكية . ونظراً لأن إنهاء العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق يمثل أهمية قصوى للشعب العراقى ، فقد تم الاتفاق على أن يطرح الأمين العام للأمم المتحدة هذا الموضوع الحىوى ؛ ليكون موضع الاهتمام الكبير لمجلس الأمن .

وقد رحبت معظم دول العالم باتفاق الأمين العام للأمم المتحدة مع الحكومة العراقية والذي أقره مجلس الأمن بالإجماع في القرار رقم (١١٥٤) بتاريخ (٢ مارس ١٩٩٨).

ورغم أن هذا القرار هدد العراق بالتعرض «لحوادث وخيمة» إذا لم ينفذ تعهداته الواردة في مذكرة التفاهم، فإنه لم يذكر صراحة الخيار العسكري. وقد أدت هذه الصيغة المبهمة إلى ادعاء الولايات المتحدة (وكذلك المملكة المتحدة) خلافاً لغالبية دول العالم، إن القرار المذكور قد أضاع «النور الأخضر» أمام توجيه ضربة عسكرية أمريكية إلى العراق إذا رأى الرئيس الأمريكي أن العراق لم يحترم مذكرة التفاهم التي صادق عليها مجلس الأمن.

ولا شك أن اتفاق فبراير لعام (١٩٩٨) بين الأمم المتحدة والحكومة العراقية أدى إلى ظهور شعور قوى بالتفاؤل بشأن تسوية الأزمة المستعصية التي لازمت لسنوات طويلة عملية التفتيش الدولي على أسلحة العراق المحظورة. ولكن هذا التفاؤل كان قصير الأمد فرعان ما دبّت الخلافات من جديد بين الحكومة العراقية و«اليونسكوم» حول تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (١١٥٤) سالف الذكر.

ففي يونيو (١٩٩٨)، تم الاتفاق بين «اليونسكو» وممثلين عراقيين على جدول زمني لتسوية القضايا العالقة بين الطرفين والخاصة ببرامج الأسلحة العراقية المحظورة. ومع ذلك أفادت «اليونسكوم» أن الحكومة العراقية ما زالت تخفي أسلحة محظورة، وأنها ظلت ترفض طوال شهرى يونيو ويوليو تقديم معلومات عن برامجها التسليحية.

وفي (٥ أغسطس ١٩٩٨)، طلبت الحكومة العراقية من مجلس الأمن أن يرفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، وأعلنت في نفس الوقت عن عزمها إنهاء علاقاتها بالمفتشين الدوليين إلى حين اتخاذ مجلس الأمن موقفاً إيجابياً من طلب رفع العقوبات^(٩١).

وفي ١٢ أغسطس، أبلغ رئيس «اليونسكوم» (ريتشارد باتلر) مجلس الأمن بأن القيود التي تفرضها الحكومة العراقية على أداء مهام لجنة التفتيش الدولية قد عرقلت بالفعل عمليات التفتيش الميدانية^(٩٢). وقد أدان مجلس الأمن السلوك العراقي، وأكد على أن عدم تعامل العراق مع «اليونسكوم» يعتبر غير مقبول لمخالفته لقرارات مجلس الأمن ولاتفاق فبراير (١٩٩٨) سالف الذكر بين الأمم المتحدة والحكومة العراقية. وفي نفس الوقت، قرر المجلس إبقاء العقوبات المفروضة على العراق، ووقف المراجعة الدورية للعقوبات إلى أن تقبل الحكومة العراقية التعاون الكامل مع المفتشين الدوليين^(٩٣).

وقد تركزت جهود بعض الدول (لأسيما روسيا وفرنسا والصين ومصر والسعودية) في محاولة إقناع الحكومة العراقية بالعدول عن مقاطعة «اليونسكوم»، وإبداء مزيد من المرونة لتسوية الأزمة مع الأمم المتحدة لتفادي تعرض البلاد لضربة عسكرية كبيرة ولكن، وفي تحد واضح لمجلس الأمن، أوقفت الحكومة العراقية رسميًا، في (٣١ أكتوبر ١٩٩٨)، كل تعاون مع «اليونسكوم» وطالبتها بمغادرة البلاد^(٩٤). وكرد فعل على هذا الإجراء، كشفت الولايات المتحدة حملتها الدبلوماسية في محاولة لإقناع مجلس الأمن بإصدار قرار يرخّص لها صراحة باستخدام القوة ضد العراق، ولكنها فشلت في هذا المسعى، وصدر قرار مجلس الأمن رقم (١٢٠٥) في (٥ نوفمبر ١٩٩٨)، يدين العراق مرة أخرى، ويأمره بحزم بأن يستأنف التعاون الكامل مع «اليونسكوم»، دون أن يشير المجلس إلى الخيار العسكري الذي كانت تروج له الحكومة الأمريكية. ومع ذلك، شنت الولايات المتحدة بإرادتها المنفردة، هجومًا صاروخيًا ضد العراق في ١٥ نوفمبر كتحذير لتوجيه مزيد من الضربات الجوية والصاروخية في المستقبل إذا لم يلتزم العراق بتنفيذ تهديداته تجاه «اليونسكوم». وفي نفس اليوم، تراجعت الحكومة العراقية عن موقفها، وأعلنت استعدادها لاستئناف التعاون الكامل غير المشروط وغير المقيد مع «اليونسكوم»^(٩٥).

ولكن تعامل العراق مع لجنة التفتيش الدولية لم يكن ميسرًا. فقد واجهت اللجنة عقبات كثيرة أمام أداء مهامها. وفي ١٥ ديسمبر، أرسل رئيس اللجنة (ريتشارد باتلر) تقريره إلى مجلس الأمن، والذي أكد فيه أن العراق لا يفي بتعهداته تجاه اللجنة وأنه يعرقل عمليات التفتيش، وبالتالي لم يعد في إمكان اللجنة الاستمرار في عملها^(٩٦). وفي (١٦ ديسمبر)، اتخذ «باتلر» قرارًا منفردًا بسحب فريق المفتشين الدوليين من العراق دون التشاور مع مجلس الأمن. وهكذا انهارت مهمة «اليونسكوم» في العراق بانسحاب المفتشين الدوليين وتجمد عمليات التفتيش في العراق لمدة تقرب من أربع سنوات كاملة حتى جاء استئنافها في نوفمبر عام (٢٠٠٢) كما سنرى. وقد أشارت بعض التقارير إلى أن العراق قد استفاد من هذه المهلة الزمنية لإعادة بناء جزء من ترسانته لأسلحة الدمار الشامل. وقد ورد هذا التكهن أيضًا في خطاب الرئيس الأمريكي جورج بوش (الابن) أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢)^(٩٧).

وقد تذرعت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بما جاء في تقرير «باتلر» من اتهامات للحكومة العراقية للقيام بعملية قصف جوي وصاروخي واسعة النطاق استمرت أربعة أيام

(١٦-١٩ ديسمبر) ضد أهداف عراقية عسكرية ومدنية حيوية كثيرة (قراية مائة هدف). وقد أطلق على هذه العملية اسم «ثعلب الصحراء» (Desert Fox) (٩٨).

وقد أثارت هذه الحملة الأمريكية-البريطانية ردود فعل متفاوتة. فقد أيدتها بعض الدول مثل: استراليا، وكندا، وإسبانيا، والدانمارك، والنرويج، واليابان... إلخ. وعارضتها بشدة دول أخرى كثيرة مثل: روسيا، وفرنسا، والصين، ومصر... لأن العملية تمت بدون موافقة مجلس الأمن الذي كان في حالة انعقاد غير رسمي لمناقشة تقرير «ريتشارد باتلر». وكان الموقف الروسي وموقف الأمين العام لجامعة الدول العربية الأكثر تشدداً، فقد تم وصف الحملة العسكرية بأنها تمثل «عملاً عدوانياً يتهدد صراحة مبادئ القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة» (٩٩).

لقد تغيرت إدارة الأزمة العراقية بعد عملية «ثعلب الصحراء». فمن جانب، رأت غالبية الدول ضرورة إنهاء الوضع المعلق في العراق واستكمال عمليات التفتيش والرقابة على أسلحة الدمار الشامل لديه. ومن الجانب الآخر، أصبح التوجه الأمريكي والبريطاني هو الأخذ بزمام المبادرة في إدارة الأزمة بعيداً عن مجلس الأمن والاستعداد لاحتواء العراق عسكرياً بغض النظر عن مشروعية أو عدم مشروعية هذا الأسلوب على صعيد القانون الدولي. وقد انعكس هذان التوجهان على إدارة الأزمة العراقية خلال الفترة من أواخر عام (١٩٩٨) وحتى شن الحرب الشاملة على العراق في مارس (٢٠٠٣).

ولم يكن منطقياً إعادة «اليونسكوم» بوضعها السابق إلى العراق مرة أخرى بعد أن اتضحت العيوب التي لازمت أداء مهامها التفتيشية، وخاصة بعد أن ظهر التحيز الواضح لرئيس اللجنة للسياسة الأمريكية وتورط بعض أعضائها في أعمال تجسس لحساب الولايات المتحدة. فكان ينبغي استئناف عمليات التفتيش والرقابة وفق صيغة جديدة تتفادى مثالب الماضي، وذلك سواء من حيث تشكيل لجنة التفتيش والرقابة الجديدة أو من حيث أساليب قيامها بمهامها وطبيعة علاقتها بالعراق وبمجلس الأمن. وقد عكف مجلس الأمن، منذ يناير (١٩٩٩)، على دراسة هذه الأمور من خلال تشكيل لجان لتحديد أوجه العلاقة المستقبلية بين الأمم المتحدة والعراق. وفي هذا الشأن، تقدمت روسيا وفرنسا بمشروعات قرارات إلى مجلس الأمن كانت محل مفاوضات عديدة ومساومات بين ممثلي الدول للتوصل إلى صيغة تتمتع بقبول عام لمختلف الدول الأعضاء في المجلس. وكانت العقبة الأساسية أمام التوصل لهذه الصيغة تكمن في تحديد التعاون المطلوب من العراق مع

اللجنة الدولية الجديدة التي سيتم تشكيلها من جانب، ومواقف الدول من العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق من الجانب الآخر.

وقد توصل مجلس الأمن إلى صيغة توفيقية حول جميع هذه الأمور في القرار رقم (١٢٨٤) الذي صدر في (١٧ ديسمبر ١٩٩٩) بأغلبية أحد عشر صوتاً وامتناع روسيا وفرنسا والصين وماليزيا عن التصويت. وبمقتضى ذلك القرار، تم إنشاء «لجنة المراقبة والتحقيق والتفتيش» المعروفة اختصاراً باسم «الأموفيك» (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission - UNMOVIC) وهي تتمتع بسلطات تفتيش ورقابة أوسع من تلك التي تمتعت بها لجنة الأمم المتحدة الخاصة السابقة (اليونسكوم).

ومن أهم العناصر التي ركز عليها القرار عنصر استقلال اللجنة من حيث تشكيلها وتمويلها، وعنصر الموضوعية المهنية في أداء مهامها^(١٠٠). فقد تم التركيز على أن يكون تشكيل اللجنة من أوسع قاعدة جغرافية ممكنة على خلاف الوضع في لجنة «اليونسكوم» التي كان أعضاؤها معارين من الدول الأعضاء في مجلس الأمن. كذلك كان التركيز على تشكيل اللجنة من أشخاص من خلفيات مهنية متنوعة، وتوفير تدريب رفيع المستوى لهم ليس فقط في المجالات الفنية، ولكن أيضاً في المجالات الثقافية والاجتماعية والسياسية لتمكينهم من فهم واحترام خصوصية الشعب العراقي. وقد عين الأمين العام للأمم المتحدة السويدي «هانس بليكس» (Hans Blix) رئيساً تنفيذياً للجنة. ومن أجل تفادي انفراده باتخاذ القرارات الهامة، أو خضوعه لتأثير أية دولة منفردة، فقد تم تعيين ست عشرة شخصية ذات خبرة في مجالات العمل المختلفة يشكلون ما يسمى «بهيئة المفوضين» (College of commissioners) يمثل دورها في مراجعة أعمال «الأموفيك»، وتقديم المشورة الفنية لرئيسها التنفيذي.

وتتمتع اللجنة باستقلال مالي بحيث تتوفر لها موارد ذاتية تسمح لها بتعيين العاملين بها بعقود تبرم مع الأمم المتحدة. وقد تحقق ذلك بحصول اللجنة على نسبة ٨,٠٪ من عائدات النفط العراقية التي يتم تصديرها في إطار برنامج «النفط مقابل الغذاء»، وذلك على خلاف وضع «اليونسكوم» التي كانت ميزانيتها تعتمد على المنح التي تقدمها لها الدول الأعضاء في مجلس الأمن.

وفيما يتعلق بموضوع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق، فقد اعتمد القرار (١٢٨٤) صيغة توفيقية بين المواقف المختلفة للدول الأعضاء في مجلس الأمن، فقد كان

من رأى الاتحاد الروسى أن مجرد إصدار قرار جديد من مجلس الأمن سوف يؤدى إلى تعليق العقوبات مؤقتاً تمهيداً لرفعها نهائياً. ومن جانبها أصرّت الولايات المتحدة على أن الأمر يحتاج إلى مزيد من الوقت يتم خلاله تقويم علاقة العراق التعاونية مع اللجنة الجديدة («الأنغوفيك»)، وإذا ما توصل المجلس إلى صيغة مقبولة لمضمون تعاون العراق، فإنه قد يرى تعليق مؤقت للعقوبات يكون قابلاً للإلغاء إذا ما رأت «الأنغوفيك» أن تعاون العراق ليس كافياً.

وفى أغسطس عام (٢٠٠٠)، أعلنت «الأنغوفيك» أنها أصبحت مستعدة للذهاب إلى العراق لمباشرة مهامها. ولكن الحكومة العراقية رفضت القرار (١٢٨٤) وأعلنت أنها لن تسمح بدخول لجنة التفتيش الجديدة إلى البلاد وذلك لاعتراضها على مضمون التعاون المطلوب منها مع «الأنغوفيك»، وبسبب عدم موافقة مجلس الأمن على رفع العقوبات عن العراق أو حتى تعليقها مؤقتاً بمجرد صدور القرار. وحتى أواخر (٢٠٠٢)، فشلت جهود الأمم المتحدة فى إعادة مفتشى الأسلحة إلى العراق. ولكن فى حقيقة الأمر، لم يكن لدى العراق خيار حقيقى لرفض التفتيش الدولى خاصة بالنظر إلى تأكيد التوجه الأمريكى إلى استخدام القوة. ولذلك كانت هناك إشارات واضحة إلى أن العراق قد يقبل عودة المفتشين الدوليين إليه، ولكن وفق ضوابط محددة وعلى أن يكون واضحاً أن مجلس الأمن سوف يرفع العقوبات المفروضة عليه إذا ما انتهت «الأنغوفيك» إلى التأكد من خلو العراق من أسلحة الدمار الشامل وعدم وجود برامج لإعادة إنتاجها. وهكذا بدأت فى قينا مباحثات بين ممثلين للأمم المتحدة وممثلين عراقيين للتوصل إلى صيغة مقبولة من الطرفين لطبيعة ومضمون التعاون بينهما. وقد انتهت هذه المباحثات بتوجيه الدعوة إلى «الأنغوفيك» للذهاب إلى العراق. وفى (١٦ سبتمبر ٢٠٠٢)، بعثت الحكومة العراقية برسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة تحيطه علماً بأن العراق يوافق على عودة المفتشين الدوليين إليه دون قيد أو شرط^(١٠١).

ولكن من الجانب الآخر، تشكك الرئيس الأمريكى جورج بوش (الابن) فى مصداقية الموقف العراقى، وأكد على إصرار حكومته على مواجهة العراق مباشرة بالوسائل العسكرية إذا لزم الأمر بعيداً عن مجلس الأمن، وهى نفس الاستراتيجية التى تبنتها إدارة الرئيس كلينتون فى أعقاب عملية «ثعلب الصحراء». ففى رسالته إلى الأمة والتى أعلن فيها وقف إطلاق النار (١٩ ديسمبر ١٩٩٨)، حدد الرئيس بيل كليتون استراتيجية الولايات المتحدة القادمة فى عدة نقاط نذكر منها:

- التعاون مع المعارضة العراقية للعمل على إقامة حكومة جديدة في بغداد؛ لأن بقاء صدام حسين في السلطة يشكل مصدر تهديد لشعبه وللمنطقة بالكامل .

- وجود قوات عسكرية أمريكية قوية في المنطقة لردع صدام حين في الوقت المناسب .

- استمرار الحصار الاقتصادي على العراق .

معنى ذلك أن الولايات المتحدة قد تبنت ما يمكن تسميته باستراتيجية «إنهاك» العراق سياسياً وعسكرياً وشملت هذه الاستراتيجية في شقها السياسي التحالف مع جماعات المعارضة العراقية وتقديم الدعم السياسي والمالي لها . ففي (١٩٩٨)، أصدر الكونجرس الأمريكي «قانون تحرير العراق (Iraq Liberation Act)، ورصد مبلغ ٩٧ مليون دولار كدعم مالي وعسكري لجماعات معارضة عراقية مختارة تعمل من أجل الإطاحة بنظام حكم صدام حسين وإعادة الديمقراطية إلى العراق . والحق يقال أن الرئيس كلينتون وافق على مضد على إصدار هذا القانون؛ لأنه لم يكن مقتنعاً بفكرة تغيير النظام العراقي بالقوة، وأنه يكفي احتوائه عن طريق استمرار العقوبات الاقتصادية المفروضة على البلاد مع توجيه بعض الضربات العسكرية المحدودة إليه من وقت لآخر . ولذلك امتنعت إدارة كلينتون عن تقديم معونات عسكرية للمعارضة العراقية خشية أن تقوم هذه المعارضة بتوريط الولايات المتحدة في مغامرة عسكرية كبيرة للإطاحة بنظام حكم صدام حسين^(١٠٣) وهكذا اقتصر الشق العسكري لاستراتيجية الرئيس كلينتون على استعراض القوة لإرهاب حكومة صدام حسين، حيث كانت دوريات الطيران الأمريكي والبريطاني تجوب منطقتي «الخطر الجوي» في شمال وجنوب العراق بشكل يستفز وسائل الدفاع الجوي العراقي للرد عليها واتخاذ ذلك الرد ذريعة لقصف منشآت ومرافق عراقية حيوية، عسكرية ومدنية، بصورة شبه يومية ليس فقط في منطقتي «الخطر الجوي» ولكن أيضاً في سائر أرجاء العراق . ولم يكتسب هدف إزاحة النظام العراقي بالقوة تصعيداً واضحاً إلا بعد تولي الرئيس بوش (الابن) السلطة في يناير (٢٠٠١)، وخاصة بعد هجمات (١١ سبتمبر ٢٠٠١) الإرهابية والحرب ضد أفغانستان في أكتوبر (٢٠٠١) . وقد سبق أن ذكرنا أنه في خطابه عن حالة الاتحاد الذي ألقاه أمام الكونجرس في (٢٩ يناير ٢٠٠٢) بشأن «الحرب على الإرهاب»، أعلن الرئيس بوش أن العراق وإيران وكوريا الشمالية تمثل «محور شر»، وأكد على نيته للقيام بعمل عسكري ضد العراق، وأن الهدف من هذا العمل يتجاوز إلزام العراق بالانصياع لقرارات مجلس الأمن بشأن نزع أسلحة الدمار الشامل التي يدعى أنه يمتلكها إلى تغيير النظام الحاكم في بغداد .

وفى إبريل (٢٠٠٢)، أصدر الرئيس بوش قراراً تنفيذياً يسمح لوكالة المخابرات المركزية باستخدام جميع الوسائل للإطاحة بحكم صدام حسين، ووافق على تخصيص مائتى مليون دولار للقيام بأعمال تخريبية سرية داخل العراق لتحقيق ذلك الهدف^(١٠٤). وفى أول يونيو (٢٠٠٢)، أشار الرئيس بوش، فى خطاب أمام الأكاديمية العسكرية الأمريكية فى «ويست بوينت»، إلى إمكانية قيام الولايات المتحدة بعمل عسكري «وقائى» (preemptive) منفرد ضد العراق.

ورغم مطالبة الرئيس الأمريكى فى كلمته أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) بنظام تفتيش دولى فعال للقضاء على أسلحة الدمار الشامل التى يدعى أن العراق يمتلكها، فقد أكد بوضوح على أنه فى حالة استمرار العراق فى تحدى المجتمع الدولى، وعدم تصرف الأمم المتحدة جماعياً ضده، فإن الولايات المتحدة سوف تتصرف منفردة باستخدام القوة ضده لتجريده من أسلحة الدمار الشامل لديه وإمكانات استخدامها أو تطويرها^(١٠٥)، وذلك فى مواجهة موقف معارض لغالبية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة. ولكن يبدو أن العراق قد نجح فى ذلك الحين فى إبطال تنفيذ التهديد الأمريكى بأن قبل، فى (١٦ سبتمبر ٢٠٠٢) كما ذكرنا، دخول بعثة «الأنوفيك» لممارسة مهامها دون قيد أو شرط فى العراق^(١٠٦). ولكن الحكومة الأمريكية استمرت فى تصعيد لهجة الخيار العسكرى المنفرد. فقد أكدت «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» التى تم إقرارها فى (١٧ سبتمبر ٢٠٠٢)، على نظرية «الاستخدام الوقائى» للقوة، أن الولايات المتحدة لن تنتظر حتى تتعرض للهجوم لكى تقوم بالرد عليه، وإنما سوف تبادر بالهجوم بمجرد إدراكها للخطر الذى يتهددها^(١٠٧). وفى نفس الوقت، اتخذت إدارة بوش خطوات حثيثة فى الاستعداد للحرب، فتقدمت إلى الكونجرس بمشروع قرار يطلب منح الرئيس حق استخدام القوة ضد العراق بغير إعلان رسمى للحرب من جانب الكونجرس، وذلك لمواجهة تهديد العراق المستمر للأمن القومى الأمريكى، وإنفاذاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالعراق.

وقد وافق الكونجرس على هذا الطلب فى (١٠ أكتوبر ٢٠٠٢) بأغلبية كبيرة^(١٠٨). وثابرت الإدارة الأمريكية فى جهود سابقة لحمل مجلس الأمن على إصدار قرار يسمح لها صراحة باستخدام القوة العسكرية المنفردة ضد العراق.

ففى (٢٢ أكتوبر ٢٠٠٢)، تقدمت الولايات المتحدة بمشروع قرار إلى مجلس الأمن يدعو إلى تكثيف وتشديد عمليات التفتيش الدولى عن أسلحة العراق المحظورة، وينذر

الحكومة العراقية بأن العراق سوف يواجه «عواقب وخيمة» (Severe consequences) إذا رفض نزع أسلحة الدمار الشامل التي بحوزته، ووقف كل برنامج تسليح في هذا المجال. وبالرغم من أن هذا المشروع لم ينص صراحة على جواز استخدام القوة بشكل منفرد ضد العراق في حالة عدم امتثاله لالتزامه بنزع أسلحته المحظورة، فقد عارضته الدول الأعضاء الأخرى في مجلس الأمن - ولا سيما فرنسا والاتحاد الروسي والصين - وهددت باستخدام «الفتيو» لمنع إقراره، وذلك بحجة أن صياغة النص الغامضة تسمح بتفسيره على نحو يجيز استخدام القوة ضد العراق استناداً إلى تقييم منفرد من جانب أية دولة (المقصود الولايات المتحدة) لمدى وفاء العراق بتنفيذ التزامه بنزع أسلحته المحظورة. ورأت هذه الدول أن مجلس الأمن وحده هو صاحب الاختصاص بتقييم سلوك الحكومة العراقية، فإذا رأى أن هذه الحكومة لا تفي بالتزاماتها، فإن للمجلس أن يقرر استخدام، أو عدم استخدام القوة ضد العراق^(١٠٩). إزاء هذه المعارضة، اضطرت الحكومة الأمريكية في النهاية إلى سحب مشروع قرارها. وقد انتهت المفاوضات في مجلس الأمن إلى إصدار القرار (١٤٤١) في (٨ نوفمبر ٢٠٠٢) بالإجماع، وهو القرار الذي أرسى الأساس لاستخدام القوة مستقبلاً ضد العراق في حالة ارتكابه مخالفة مادية لنظام التفتيش الدولي المشدد الذي فرض عليه.

إن صدور هذا القرار بالإجماع يرجع إلى صيغة العموم التي تبناها بهدف التوفيق بين مواقف الدول المختلفة. وحيث إن القرار المذكور لم ينص صراحة على جواز الاستخدام التلقائي للقوة المنفردة ضد العراق، فقد اختلفت الدول في تفسيره كما سنرى، شأنه في ذلك شأن القرارات السابقة لمجلس الأمن ذات الصلة بموضوع نزع أسلحة العراق. فما هو المنطق القانوني الذي استندت إليه الولايات المتحدة وحلفاؤها لتبرير تدخلاتها العسكرية المتكررة ضد العراق، وما هو المنطق القانوني المضاد والرافض لمشروعية هذه التدخلات؟

قضية مشروعية استخدام القوة ضد العراق

إن مشروعية أو عدم مشروعية التدخلات العسكرية المنفردة في العراق من جانب الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها أثار جدلاً فقهيًا وسياسيًا حاداً وواسع النطاق استمر قرابة خمسة عشر عاماً وما زال قائماً إلى الحين.

وقد دار هذا الجدل حول محورين رئيسيين. المحور الأول وهو الأهم استند إلى نظرية التفويض الضمني فيما يتعلق بإشكالية الارتباط بين نزع أسلحة العراق وحفظ السلم

والأمن الدوليين بصفة عامة . فقد ادعت الولايات المتحدة أنه في حالة فشل مجلس الأمن في القيام بوظيفته الأمنية من خلال تجريد العراق من أسلحته المحظورة، فإن قرارات المجلس ذات الصلة تتضمن تفويضاً ضمناً للدول الراغبة (Willing States) باستخدام القوة لإجبار العراق على الوفاء بالكامل وغير المشروط والفوري بالالتزامات المفروضة عليه بمقتضى بنود القرار ٦٨٧ (١٩٩١) ذات الصلة بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية . أما المحور الثاني فقد استند إلى فكرة أحياء مفهوم «الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس» . فقد ادعت الولايات المتحدة الحق في مواجهة الخطر الذى يتعرض له أمنها القومى من جراء احتفاظ العراق بأسلحة دمار شامل ، واحتمال استخدام هذه النوعية من الأسلحة في المستقبل بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من خلال توفيرها لمنظمات إرهابية وطنية أو دولية . وقد أشار الرئيس الأمريكى «جورج بوش» إلى هذين المحورين في خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) ويتداخل هذان المحوران في تحديد مواقف الفقه الدولى وهو تداخل مفهوم وحتمى بحكم التداخل الفعلى بين آلية الأمن الجماعى وآلية الدفاع الشرعى الجماعى عن النفس ، كما أوضحنا فى موضع سابق من هذه الدراسة .

أولاً: التدخل العسكرى ضد العراق ونظريته، الإجازة الضمنية،

من المسلم به أن مجلس الأمن يتمتع بسلطة تفويض الدول - منفردة أو مجتمعة . باستخدام القوة نيابة عنه لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما . وقد استخدم المجلس هذه السلطة بالفعل فى مناسبات كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: كوريا الشمالية، رودسيا الجنوبية، الكونغو، الصومال، هايتى، البوسنة والهرسك . . . إلخ، ولكن لاحظنا أنه باستثناء «حرب تحرير الكويت» لم تتضمن قرارات المجلس ذات الصلة بإدارة الأزمة العراقية، بعد نهاية تلك الحرب، تفويضاً «صريحاً» للدول بالتدخل العسكرى ضد العراق لإجباره على تنفيذ هذه القرارات . ومع ذلك، فقد رصدنا أن الولايات المتحدة، ودول أخرى تحالفت معها، قد تدخلت عسكرياً فى العراق فى عدة مناسبات، وبررت هذه التدخلات على أساس أن قرارات مجلس الأمن تجيزها ضمناً، ومن ثم فهى ليست فى حاجة إلى إصدار مزيد من القرارات تسمح لها صراحة بالتدخل العسكرى، ذلك دون إنكار أن إصدار مثل هذه القرارات الصريحة سوف تترتب عليه مزايا سياسية هامة من حيث تأييد رأى العام الوطنى والدولى لهذه التدخلات .

سبق أن ذكرنا أنه في عام (١٩٩١)، استندت الولايات المتحدة والدول التي تحالفت معها إلى حجة «الإجازة الضمنية» لتبرير تدخلها العسكري في العراق بهدف حماية الأكراد في الشمال والشيعة في الجنوب . وقد استمدت هذه الحجة من القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، الصادر في (٢٩ نوفمبر ١٩٩٠)، والذي كان قد أجاز لقوات الدول المتعاونة مع حكومة الكويت الشرعية باستخدام القوة ضد العراق ليس فقط بهدف تحرير الكويت من القوات العراقية الغازية، ولكن أيضاً بهدف إعادة السلم والأمن إلى المنطقة . وحيث إن القرار ٦٨٨ (١٩٩١)، الصادر في (٥ إبريل ١٩٩١)، قد أدان سياسة قمع التمرد الكردي والشيوعي في العراق ؛ لأنها تمثل «تهديداً للسلم والأمن في المنطقة»، فإنه يكون قد أحال ضمناً إلى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) ويسمح بالتالي باستخدام القوة ضد العراق لإزالة هذا المصدر من مصادر الخطر على السلم والأمن الدوليين في المنطقة . وقد فندنا هذه الحجة في حينه على أساس أن الرخصة باستخدام القوة ضد العراق، والتي نص عليها صراحة القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، قد انقضت بصدور القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١)، والذي وضع نهاية قانونية لجميع الأعمال القتالية في المنطقة، ولا يجوز تجديد هذه الرخصة بعد ذلك التاريخ دون موافقة صريحة من مجلس الأمن على ذلك .

ولكن حجة الإجازة الضمنية تجاوزت إطار حماية الأكراد والشيعة في العراق للاعتبارات الإنسانية . فقد تم استخدامها أيضاً لتبرير التدخلات العسكرية الانفرادية ضد العراق من جانب الولايات المتحدة وبعض الدول التي تحالفت معها بهدف نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية، والتي تم حظرها بمقتضى القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، الصادر في (١٣ إبريل ١٩٩١)، والذي وضع نهاية رسمية «لحرب تحرير الكويت» كما ذكرنا . وفي هذا السياق، بلورت الولايات المتحدة نظرية «الإجازة الضمنية» بشكل أكثر تفصيلاً الأمر الذي أثار قضايا خلافية ترتبط مباشرة بإشكالية من له حق التفسير الرسمي للقرار ٦٨٧ (١٩٩١)، ومراقبة تطبيقه على أرض الواقع، ونطاق نفاذه زمنياً، وما هي التدابير التي تتخذ ضد العراق في حالة عدم الامتثال لأحكامه . ولذلك تتعين العودة مرة أخرى إلى حجة «الإجازة الضمنية» وتقييمها بشكل أكثر عمقاً .

من العرض السابق لقرارات مجلس الأمن في سياق نزع أسلحة العراق المحظورة^(١١٠)، يتضح أن المجلس قد أدان سياسة الحكومة العراقية الرافضة للتعاون مع لجنة التفتيش الدولية (UNSCOM) باعتبارها «خرقاً مادياً» للقرار ٦٨٧ (١٩٩١) وهدد المجلس العراق بأن استمراره في هذه السياسة سوف يعرضه «لعواقب وخيمة» ، وقد استندت الولايات

المتحدة إلى هذه القرارات لتبرير تدخلاتها العسكرية المتكررة في العراق وتصفيتها إلى شن حرب شاملة ضده في مارس (٢٠٠٣) فقد ادعت الولايات المتحدة أن هذه القرارات تتضمن «إجازة ضمنية» باستخدام القوة ضد العراق بشكل إنفرادي لإجباره على تنفيذ القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، دون حاجة إلى موافقة مجلس الأمن الصريحة على ذلك، وهو ذات المنطق الذي سبق أن استندت إليه لتبرير تدخلها العسكري في العراق للاعتبارات الإنسانية (حماية الأكراد والشيعة من بطش الحكومة العراقية). وأساس هذا المنطق، كما رأينا، يقوم على فكرة أن مجلس الأمن قد فوض، في القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، الدول المتعاونة مع حكومة الكويت الشرعية باستخدام القوة ضد العراق «لإعادة السلم والأمن إلى المنطقة». وقد نص القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، والذي وضع نهاية رسمية «لحرب تحرير الكويت»، على أن مجلس الأمن يضع في اعتباره في التعامل مع العراق بعد تحرير الكويت «التأكد من النوايا السلمية للعراق» وذلك بتخليه عن أسلحة الدمار الشامل التي يمتلكها والامتناع عن إنتاجها، أو الحصول عليها، وذلك للحيلولة دون تكرار تهديده للسلم والأمن الدوليين في المستقبل. وبناء على ذلك، فإن إدانة مجلس الأمن للعراق بعدم تعاونه مع لجنة التفتيش الدولية ومراوغته لها من أجل الاحتفاظ بأسلحة دمار شامل محظورة عليه من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدوليين، ومن ثم يستدعي أحياء العمل بالتفويض الذي تضمنه القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) باستخدام القوة ضده. وقد سبق أن فندنا هذا المنطق القانوني في حينه استناداً إلى حجة أن التفويض الذي منحه القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) لقوات التحالف باستخدام القوة ضد العراق قد انقضى بإصدار القرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذي أوجب قانوناً وقف جميع الأعمال القتالية، وانسحاب القوات الأجنبية من العراق، واحترام سيادته الإقليمية واستقلاله السياسي. ولكن المؤيدين لمشروعية التدخلات العسكرية في العراق بعد نهاية «حرب تحرير الكويت» يرفضون هذه الحجة، ويزعمون أن التفويض باستخدام القوة ضد العراق بمقتضى القرار ٦٧٦ (١٩٩٠) يظل سارياً حتى بعد سريان قرار وقف إطلاق النار في إبريل (١٩٩١) وهم يستندون في ذلك إلى حجة أن وقف الأعمال القتالية ضد العراق كان مشروطاً بتخلي العراق عن أسلحة الدمار الشامل المحظورة عليه. وحيث إن العراق لم يلتزم بهذا الشرط، فإنه يحق لدول التحالف استئناف الأعمال العسكرية ضده لإجباره على تنفيذ الالتزامات التي فرضها عليه القرار ٦٨٧ (١٩٩١). وقد استند هذا التيار انتهى على التقليد الذي اتبعه مجلس الأمن فيما يتعلق بإنهاء التفويض الذي سبق أن منح لدولة أو لمجموعة من الدول باستخدام القوة ضد دولة أخرى لحفظ السلم والأمن الدوليين. فقد اتبع المجلس في هذا الخصوص أحد أسلوبين.

الأسلوب الأول هو إصدار قرار صريح بوقف العمل بتفويض سابق، ومثال ذلك القرار ١٠٣١ (١٩٩٥) الذى نص صراحة على انتهاء التفويض باستخدام القوة فى البوسنة. والأسلوب الثانى هو تحديد أجل لانتهاة التفويض، ومثال ذلك القرار ٩٥٤ (١٩٩٤) بتحديد صلاحية تدخل الأمم المتحدة فى الصومال (UNOSOM II) بحلول (٣١ مارس ١٩٩٥) وحيث إن التفويض باستخدام القوة ضد العراق بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) غير محدد المدة، وحيث إن قرارات مجلس الأمن اللاحقة ذات الصلة بالوضع فى العراق لم تتضمن نصاً صريحاً بانتهاء العمل بالتفويض السابق باستخدام القوة، فإن هذا التفويض يظل سارياً^(١١١)، وقد استشهد هذا التيار الفقهي برأى الأمين العام السابق للأمم المتحدة، الدكتور بطرس غالى، والذى أقر بمشروعية الضربات الجوية والصاروخية التى وجهتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فى يناير (١٩٩٣) ضد أهداف عسكرية ومدنية فى العراق، لأنها تمت تنفيذاً لقرارات مجلس الأمن وميثاق الأمم المتحدة^(١١٢).

ونحن نرفض هذا المنطق جملة وتفصيلاً؛ لأنه يتعارض مع نظام الأمن الجماعى الذى وضعه ميثاق الأمم المتحدة. وفى هذا الصدد، ينبغى التذكير بأهم المبادئ التى يركز عليها هذا النظام.

لقد أوضحنا مراراً أن ميثاق الأمم المتحدة يمنع منعاً مطلقاً استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى العلاقات بين الدول (المادة ٢ فقرة ٤) إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس (المادة ٥١)، أو فى حالة الاستخدام الجماعى للقوة (Collective force)^(١١٣) فى إطار آلية الأمن الجماعى التى يختص مجلس الأمن بتطبيقها تحقيقاً لمصلحة المجتمع الدولى ككل فى حفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادتهما إلى نصابهما، وليس بهدف تحقيق أهداف الدول منفردة أو مجتمعة (الفصل السابع)^(١١٤). ولذلك، فإن مجلس الأمن وحده هو الذى يقرر «ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان» (المادة ٣٩) كشرط لاستخدام القوة الجماعية فى هذه الحالات. ومع ذلك، وبالرغم من أن مجلس الأمن هو صاحب الاختصاص الأصيل فى تطبيق آلية الأمن الجماعى، فإنه لا يوجد نص فى الميثاق يحول دون ممارسة المجلس لسلطة تفويض اختصاصه للدول الأعضاء، منفردة أو مجتمعة، والسماح لها باستخدام القوة نيابة عنه، إعمالاً لنظام الأمن الجماعى. ولكن حيث إن استخدام الدول للقوة فى هذه الحالة هو أمر استثنائى وفيه خروج على القاعدة الآمرة التى وضعتها المادة (٢، فقرة ٤) من الميثاق، فإنه يشترط لمشروعية التفويض أن تستوفى الشروط التالية:

(أ) أن يكون صريحاً (explicit)، وليس ضمناً (implicit)

(ب) أن يكون محدد الهدف.

(ج) أن ينتهى بتحقيق الهدف منه ما لم يقرر المجلس صراحة امتداده.

ولا تنطبق هذه الشروط على التدخلات العسكرية الأمريكية/ البريطانية ضد العراق بعد «حرب تحرير الكويت».

فمن الملاحظ أن جميع القرارات التى صدرت عن مجلس الأمن بعد نهاية «حرب تحرير الكويت» - بدءاً بالقرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذى فرض على العراق التزاماً محدداً بنزع أسلحة هجومية معينة محظورة عليه، وانتهاءً بالقرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) الذى استندت إليه الولايات المتحدة والدول المتحالفة معها لادعاء مشروعية الحرب الشاملة التى شنتها على العراق فى مارس ٢٠٠٣ - لم ترخص صراحة للدول باستخدام القوة ضد العراق لإجباره على نزع أسلحته المحظورة. ومع ذلك، حيث إن هذه القرارات قد أدانت بشدة عدم تنفيذ العراق لالتزامه بنزع سلاحه بحكم أنه يهدد السلم والأمن الدوليين، فقد فسرت الولايات المتحدة هذه الإدانة على أنها تعنى ضمناً إحياء الرخصة التى سبق أن منحها مجلس الأمن بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) للدول باستخدام القوة ضد العراق لإعادة السلم والأمن إلى المنطقة.

ونحن نرفض هذا المنطق الذى يدعى أن تنديد مجلس الأمن بسلوك العراق يفيد ترخيصاً ضمناً للدول باستخدام القوة العسكرية ضده لإجباره على نزع أسلحته المحظورة. فإن صياغة المادة (٣٩) من ميثاق الأمم المتحدة تدل بوضوح على أن إدانة مجلس الأمن لدولة ما بتهديد السلم والأمن الدوليين لا تستتبع بالضرورة استخدام القوة العسكرية ضدها سواء مباشرة أو من خلال الترخيص للدول باستخدامها. فإذا رأى المجلس أن هناك تهديداً للسلم أو إخلالاً به، فإنه يقدم فى ذلك «توصياته» أو يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير طبقاً لأحكام المادتين ٤١ (تدابير اقتصادية وسياسية) و ٤٢ (تدابير عسكرية). لآلية الأمن الجماعى، أو الاكتفاء بالتدابير الاقتصادية والسياسة. ففى حالات كثيرة، قرر المجلس وجود تهديد للسلم والأمن الدوليين، ومع ذلك فإنه لم يجد ضرورة لاستخدام القوة مباشرة، أو الإذن باستخدامها، لمواجهة ذلك التهديد. ومن الأمثلة الحديثة لذلك: قرار مجلس الأمن رقم ١٤٣٨ (٢٠٠٢) بتاريخ ١٤ أكتوبر (٢٠٠٢) الذى أدان التفجيرات الإرهابية التى وقعت فى بالى (أندونيسيا)، والقرار ١٤٤٠ (٢٠٠٢) بتاريخ ٢٤ أكتوبر الذى أدان عملية احتجاز الرهائن فى مسرح فى موسكو. فإذا قررت

دولة استخدام القوة ضد دولة أخرى بحجة حفظ السلم والأمن الدوليين، في غير حالة الدفاع الشرعي عن النفس، فلا مندوحة من الحصول على ترخيص صريح بذلك من مجلس الأمن^(١١٥). وقد تضمنت جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق نصاً صريحاً بوجوب الرجوع إلى مجلس الأمن للنظر في أمر عدم التزام العراق بتنفيذ تدابير نزع أسلحته المحظورة، وإتخاذ ما يلزم من خطوات - بما من ذلك استخدام القوة العسكرية إذا لزم الأمر - لإجباره على التنفيذ. ولعل أوضح مثال لذلك القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) الصادر في (٨ نوفمبر ٢٠٠٢)^(١١٦). والذي قرر في فقرته الأولى أن «العراق كان ولا يزال في انتهاك مادي (material breach) لالتزاماته بموجب القرارات ذات الصلة (بنزع الأسلحة العراقية المحظورة) من ضمنها القرار ٦٨٧ (١٩٩١)». وقد منح القرار «فرصة أخيرة» للعراق لتنفيذ التزاماته وفق جدول زمني محدد، وبشروط مشددة لإنجاز عملية التفتيش الدولية على أسلحته ينبغي على العراق الالتزام بها، وأن عدم تعاون العراق بشكل كامل مع لجنة المراقبة والتحقق والتفتيش («الأنموفيك») والوكالة الدولية للطاقة الذرية يمثل انتهاكاً جوهرياً آخر لالتزاماته قد يعرضه، حسب مضمون الفقرة (١٣) من القرار «لعواقب خطيرة» وهي تعني في جوهرها استخدام القوة العسكرية ضده. من الواضح أن القرار ١٤٤١ لم يتضمن نصاً صريحاً يبيح للدول الاستخدام التلقائي للقوة ضد العراق في حالة عدم التزامه بتنفيذ عملية نزع أسلحته المحظورة، أو عرقلة إنجازها. ولكن هل يتضمن القرار تفويضاً ضمناً للدول بالاستخدام التلقائي للقوة ضد العراق في حالة إصراره على «الخرق المادي» لأي من الالتزامات التي يفرضها عليه القرار؟

لقد اختلف الرأي في الإجابة عن هذا التساؤل. واحتدم الخلاف بصفة خاصة حول تفسير الفقرة (١٣) من القرار، والتي حذر فيها مجلس الأمن العراق بأنه «سيواجه عواقب وخيمة نتيجة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته» وقد أثارت هذه الصياغة العامة والغامضة قضيتين هامتين. وتتعلق القضية الأولى بتحديد الجهة المسؤولة برصد الانتهاكات العراقية للقرار ١٤٤١، أما القضية الثانية فتتعلق بتعيين الجهة التي تملك حق إدانة العراق وتوقيع الجزاءات عليه («العواقب الوخيمة») في حالة ارتكابه انتهاكاً مادياً لأحكام القرار المذكور.

وفيما يتعلق بالقضية الأولى، فقد نصت الفقرة (١١) صراحة على أن الاختصاص برصد الانتهاكات العراقية يتمتع به «المدير التنفيذي للجنة التفتيش عن الأسلحة (الأنموفيك) والمدير العام لوكالة الطاقة الذرية». ولكن الولايات المتحدة ادعت أنها تتمتع هي أيضاً بهذا الحق بمقتضى النقرة (٤) من القرار التي نصت على أن مجلس الأمن

«سيبلغ» بالانتهاكات العراقية، دون أن تحدد هذه الفقرة الجهة التي يحق لها إبلاغ المجلس بالانتهاكات العراقية. ونرى أن الولايات المتحدة محقة في هذا الادعاء ليس فقط بمقتضى الفقرة (١٢) من القرار التي نصت على أن مجلس الأمن «يلتزم فوراً حال تسلمه تقريراً وفقاً للفقرة ٤ أو ١١ من القرار من أجل أن يدرس الوضع...»، ولكن أيضاً بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص في المادة (٣٥) على أن «لكل عضو في الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع أو موقف» قد «يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى» فى مفهوم المادة (٣٤).

وفيما يتعلق بالقضية الثانية الخاصة بتحديد الجهة التي يحق لها إدانة انتهاكات العراق للقرار ١٤٤١ وتوقيع الجزاءات عليه («العواقب الوخيمة»)، فقد ادعت الولايات المتحدة أن الفقرة (١٣) من القرار تعطيها، بذاتها، حق استخدام القوة تلقائياً ضد العراق إذا ارتكب، فى تقديرها، خرقاً مادياً لأحكام القرار المذكور، دون حاجة إلى استصدار قرار جديد بذلك من مجلس الأمن. ففى تعقيبه على صدور القرار، حذر المندوب الأمريكى لدى الأمم المتحدة من أن فشل مجلس الأمن فى التصرف بطريقة حاسمة فى حالة حدوث انتهاك عراقى جديد، فإن هذا القرار لا يقيد صلاحية أية دولة عضو فى الأمم المتحدة للتحرك دفاعاً عن نفسها ضد التهديد الذى يمثله العراق، أو لتنفيذ قرارات الأمم المتحدة: (١١٧) وفى كلمة قصيرة عقب صدور القرار، أكد الرئيس الأمريكى «جورج بوش» على موقفه السابق الذى أعلنه فى خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة فى (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢) (سبق الإشارة إليه) أنه فى حالة عدم امتثال العراق بشكل كامل لقرارات الأمم المتحدة وتحديه للمجتمع الدولى، فإن الولايات المتحدة - والدول المتحالفة معها - ستقوم بنزع أسلحة العراق بالقوة العسكرية.

معنى ذلك أن الحكومة الأمريكية فسرت العبارة التى وردت فى الفقرة (١٣) من القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) والتى نصت على أن العراق «سبواجه عواقب وخيمة نتيجة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته» بأنها تتضمن تفويضاً ضمناً للدول باستخدام القوة العسكرية تلقائياً لإرغام العراق على نزع أسلحته المحظورة بما يحقق حفظ السلم والأمن الدوليين^(١١٨). بعبارة أخرى، فإن القرار (١٤٤١) أعاد الحياة للتفويض الذى حصلت عليه الدول التى تحالفت ضد العراق بموجب القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) والذى تم حجه مؤقتاً بمقتضى القرار ٦٨٧ (١٩٩١) الذى أقر وقف إطلاق النار بين الطرفين فى «حرب تحرير الكويت»^(١١٩).

وقد رفضت فرنسا وروسيا والصين - وهم أعضاء دائمون في مجلس الأمن - ودول كثيرة أخرى من أعضاء المجلس ومن غير أعضائه، التفسير الأمريكي لنص الفقرة (١٣) من القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) بأنها تنطوي على تفويض ضمنى للدول باستخدام القوة تلقائياً ضد العراق لإجباره على تنفيذ التزامه بترفع أسلحته المحظورة. وقد أكدت هذه الدول على أن القرار ١٤٤١ يستبعد أى استخدام تلقائى للقوة ضد العراق، وأن الغرض الرئيسى لإصداره هو تمكين عودة لجنة التفتيش الدولية إلى العراق (وكانت قد انسحبت في ديسمبر (١٩٩٨) كما ذكرنا)، ورفع تقاريرها إلى مجلس الأمن الذى يملك وحده سلطة تحديد ما يجب عمله (استخدام القوة أو عدم استخدامها) في حالة إصرار العراق على عدم التعاون مع اللجنة في أداء مهمتها^(١٢٠).

ونحن نتفق مع موقف غالبية الدول لأن صياغة القرار ١٤٤١ واضحة وقاطعة على ضرورة الرجوع إلى مجلس الأمن لتقرير مدى التزام العراق بالقرار المذكور، وبالتالي تحديد الخطوة التالية في التعامل مع ملف نزع أسلحة العراق. فقد نصت الفقرة (٢) من القرار على أن المجلس يعطى العراق «فرصة أخيرة لتنفيذ التزاماته على صعيد نزع الأسلحة». ونصت الفقرة (١٢) على أن المجلس «يلتزم فوراً» حال تسلمه تقريراً وفقاً للفقرة (٤) أو (١١) من القرار «من أجل أن يدرس الوضع والحاجة إلى الامتثال الكامل لكل قرارات المجلس ذات الصلة من أجل استعادة السلم والأمن الدوليين». وأخيراً تنص الفقرة (١٤) على أن المجلس يقرر «إبقاء هذا الأمر قيد المتابعة»^(١٢١).

واضح من صريح هذه النصوص أن مخالفة العراق للقرار ١٤٤١ لا يترتب عليها، كما زعمت الولايات المتحدة، الاستخدام التلقائى للقوة ضده، وأوجبت الرجوع إلى مجلس الأمن للنظر في انتهاكات العراق المحتملة لالتزاماته، لأن المجلس هو صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد في الحكم على سلوك العراق، ويملك وحده سلطة اتخاذ التدابير اللازمة. ومنها استخدام القوة إذا لزم الأمر - لحمله على تنفيذ التزامه بترفع أسلحته المحظورة، وبالتالي فإنه لا يحق لدولة منفردة أو لمجموعة من الدول، أن تحل محل المجلس في اتخاذ هذه التدابير دون تفويض صريح ومحدد لها بذلك. ولكن الفقه القانونى الحكومى فى كل من الولايات المتحدة وبريطانيا يرى غير ذلك. فقد لاحظ هذا الجانب من الفقه أن صياغة الفقرة (١٤) من القرار ١٤٤١ تختلف عن صياغة الفقرة المقابلة لها فى القرار ٦٨٧ (١٩٩١). فقد نصت الفقرة (٣٤) من هذا القرار الأخير على أن مجلس الأمن يقرر إبقاء المسألة قيد النظر، «وأن يتخذ ما يلزم من خطوات أخرى» لتنفيذ هذا

القرار . وقد أسقطت الفقرة (١٤) من القرار ١٤٤١ هذه العبارة الأخيرة . ومن ثم ، فإن الرجوع إلى مجلس الأمن وفقاً للقرار ١٤٤١ لا يتجاوز الإحالة إلى الفقرة (١٢) من القرار التي تنص على أن المجلس يلتزم فوراً «من أجل أن يدرس الوضع والحاجة إلى الامتثال الكامل لكل قرارات المجلس ذات الصلة» ، ولا يشترط أن يتخذ المجلس قراراً بما يلزم اتخاذه من تدابير لمواجهة انتهاك العراق لالتزامه بنزع أسلحته المحظورة ، فإن مجرد الانتهاك المادى للقرار يعرض العراق «لعواقب وخيمة» (التي تعنى أساساً استخدام القوة ضده) من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة دون حاجة إلى صدور قرار صريح بذلك من المجلس^(١٢٢) . ونرى أن هذا الادعاء يستند على تفسير خاطئ لنص القرار ١٤٤١ ؛ لأن الاستخدام التلقائي للقوة ضد العراق ينطوي على مصادرة مرفوضة لسلطات المجلس . فإن متابعة المجلس لمسألة معينة لا تتوقف عند الدراسة والتقييم ، ولكنها تهدف أساساً إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجتها .

إزاء ضعف الحجة المبنية على نظرية «التفويض الضمني» وعدم اقتناع غالبية الدول والفقهاء الدوليين بها ، استندت الولايات المتحدة في ادعائها بمشروعية تدخلاتها العسكرية ضد العراق إلى حجة إضافية تستند أيضاً إلى قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة العراق ، ولكنها مستمدة في هذه المرة من قواعد القانون الدولي التقليدي التي تحكم نفاذ المعاهدات الدولية والتي قنتها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ (المادة ٦٠) . وتقضى هذه القواعد بأنه يحق لطرف في معاهدة وقف العمل بها ، أو إعلان انقضائها ، في حالة عدم امتثال الطرف الآخر في المعاهدة لواحد أو أكثر من الالتزامات الجوهرية المفروضة عليه بمقتضى هذه المعاهدة^(١٢٣) . وحيث إن وقف إطلاق النار الذي أقره مجلس الأمن في القرار رقم ٦٨٧ (١٩٩١) هو في الأصل وفي جوهره اتفاق هدنة بين العراق من جانب ، والدول التي تحالفت ضده في «حرب تحرير الكويت» من الجانب الآخر ، فإن إخلال العراق بالتزامه بنزع أسلحته المحظورة بمقتضى ذلك القرار هو بمثابة إخلال جوهري بأحكام اتفاق الهدنة ، ويخول لأية دولة طرف في ذلك الاتفاق (ومنها الولايات المتحدة) رخصة إيقاف العمل بهذا الاتفاق واستئناف الأعمال القتالية ضد العراق . وبعبارة أخرى ، فإن القرار ٦٨٧ (١٩٩١) أوقف مؤقتاً رخصة استخدام القوة في تعاملها مع العراق والتي كانت قد حصلت عليها بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠) . فإذا رأت تلك الدول أن العراق قد أخل بشروط اتفاق وقف إطلاق النار فإنه يحق لها استئناف الأعمال القتالية ضده لإجباره على الالتزام بتلك الشروط^(١٢٤) .

ونرى أن الاستناد إلى قواعد القانون الدولي التقليدي في الحالة العراقية في غير محله لأنه يتجاهل نص المادة ٢ فقرة ٤ من ميثاق الأمم المتحدة الذي يمنع استخدام القوة في العلاقات بين الدول . فالقرار ٦٨٧ (١٩٩١) ليس اتفاقاً دولياً بالمعنى المتعارف عليه، ولكنه عمل تشريعي صادر من مجلس الأمن في حدود اختصاصه بمقتضى ميثاق هيئة الأمم المتحدة ويلتزم جميع أعضاء الهيئة بقبوله وتنفيذه (المادة ٢٥، من الميثاق)، ما لم يقرر المجلس صراحة عكس ذلك في قرار لاحق . وحتى لو سلمنا جدلاً بأن القرار المذكور له أيضاً صفة الاتفاق الدولي لأن نفاذه كان مشروطاً بقبول العراق له (الفقرة ٣٣ من القرار)، فإنه اتفاق بين مجلس الأمن من جانب والعراق من الجانب الآخر، وليس اتفاقاً بين العراق والدول المتحالفة ضده والتي شنت «حرب تحرير الكويت» . الشاهد على ذلك أن الفقرة ٣٣ من القرار المذكور نصت على أن قبول العراق يبلغ للأمين العام للأمم المتحدة وللمجلس الأمن، وليس لدول التحالف . صحيح أن وقف إطلاق النار في الميدان تم بين دول التحالف والعراق ولكن ذلك لا ينفي، من المنظور القانوني، أن مجلس الأمن هو الذى أسبغ الصفة الرسمية على واقعة وقف إطلاق النار . وحيث إن وقف إطلاق النار كان بقرار من مجلس الأمن فإن المجلس وحده يملك سلطة إيقاف العمل به في حالة ما إذا رأى هو، وليس دول التحالف، أن العراق قد انتهك التزامه بنزع أسلحته المحظورة . بعبارة أخرى، فإن إعلان مجلس الأمن وقف إطلاق النار بين الطرفين المتحاربين يعنى انقضاء الرخصة التي كان قد منحها لدول التحالف بمقتضى القرار ٦٧٨ (١٩٩٠)، والعودة إلى التزام تلك الدول بالقاعدة الآمرة التي تمنع جميع الدول من استخدام القوة في العلاقات فيما بينها في غير حالة الدفاع الشرعي عن النفس (المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق)، وبالتالي فإن ادعاء الولايات المتحدة بأنه يحق لها، وإبرادتها المنفردة، إيقاف العمل بقرار وقف إطلاق النار واستئناف الأعمال القتالية ضد العراق ينطوي على انتهاك صريح لنص المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق . فالمجلس وحده يملك سلطة تفسير قراراته ومراقبة الالتزام بها على أرض الواقع، فهو الذى يقرر مدى التزام العراق بنزع سلاحه وفقاً للقرار ٦٨٧ (١٩٩١)، وهو وحده الذى يملك حق إيقاف العمل بهذا القرار والترخيص من جديد للدول باستخدام القوة ضد العراق لحمله على نزع سلاحه، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إطلاق العنان للدول باستخدام القوة إلى ما لا نهاية لاعتبارات خاصة بها بعيداً عن رقابة مجلس الأمن^(١٢٥) . فإن نزع أسلحة العراق قد تقرر لمصلحة المجتمع الدولي المنظم ككل ومن ثم فإن امتناع العراق عن نزع سلاحه أو تباطؤه في تنفيذ هذا الالتزام يستوجب ردّاً جماعياً من خلال مجلس الأمن، وليس ردّاً منفرداً من دولة معينة أو من مجموعة من الدول . فإن علاقة

الولايات المتحدة (وبعض الدول الأخرى التي أبدتها) بأزمة نزع سلاح العراق لا تتجاوز، من المنظور القانوني، كون هذه الدول أعضاء في الأمم المتحدة ويأتي دورها من خلال مجلس الأمن. وترتيباً على ذلك، فإن ادعاء الولايات المتحدة بحق اللجوء منفردة (أو بالتعاون مع دول أخرى) إلى القوة ضد العراق يغتصب الاختصاص الأصلي لمجلس الأمن في ممارسة سلطات التحقيق والحكم ومراقبة التنفيذ، كما أنه يشكل عدواناً على سيادة العراق الإقليمية واستقلاله السياسي وبذلك يتهك صراحة نص المادة (٢) فقرة (٤) من ميثاق الأمم المتحدة^(١٢٦).

ثانياً: التدخل العسكري ضد العراق ومفهوم الدفاع الشرعي الوقائي عن النفس

إن المبرر المعلن للتدخلات العسكرية الأمريكية والبريطانية ضد العراق، بمساندة بعض الدول الأخرى (خاصة إسبانيا وإستراليا)، هو إجبار العراق على تنفيذ الالتزامات التي فرضها عليه مجلس الأمن بنزع أسلحة الدمار الشامل التي ادعت هذه الدول أن العراق لا زال يمتلكها، حيث إن الاحتفاظ بهذه النوعية من الأسلحة من شأنه تهديد السلم والأمن الدوليين في المنطقة^(١٢٧). كذلك فإن امتلاك العراق لهذه النوعية من الأسلحة قد يمثل أيضاً تهديداً للدولة أو لدول معينة، حتى من خارج المنطقة. وقد يكون هذا التهديد مباشراً باستخدام صواريخ بعيدة المدى، أو بشكل غير مباشر - وهو التهديد الأخطر - من خلال توفير هذه الأسلحة لمنظمات إرهابية وطنية أو دولية، وبالتالي تتمتع هذه الدول بحق استخدام القوة للدفاع الشرعي الوقائي عن نفسها.

ومن الملاحظ أن الولايات المتحدة قد انفردت، دون غيرها من الدول التي تدخلت عسكرياً ضد العراق، بالاستناد إلى حجة الدفاع الشرعي الوقائي عن النفس، بمفهوم موسع جداً، في مواجهة التهديد الذي يتعرض له أمنها القومي من جراء امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل. وفي الواقع، فإن الحكومة الأمريكية لم تستند إلى هذه الحجة بشكل رئيسي أمام الأمم المتحدة، فقد جاء ذكرها بشكل عابر في خطاب الرئيس جورج بوش أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في (١٢ سبتمبر ٢٠٠٢)، ولكن الأمر يختلف على الصعيد الداخلي في سياق محاولة هذه الحكومة الحصول على موافقة الكونجرس على استخدام القوة ضد العراق، وحشد تأييد الرأي العام الأمريكي لهذا الخيار العسكري من خلال الربط بين استخدام القوة ضد العراق ومواجهة أعمال الإرهاب الدولي. فقد ذكرنا أن الرئيس بوش أعلن، في خطابه إلى الكونجرس عن حالة الاتحاد، وفي (٢٩ يناير ٢٠٠٢)

بشأن «الحرب على الإرهاب» أن العراق وإيران وكوريا الشمالية تمثل «محمور شر»، وأكد على نيته للقيام بعمل عسكري ضد العراق، ليس فقط بهدف إجباره على الانصياع لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بنزع أسلحة الدمار الشامل التي ادعى أنه يمتلكها، ولكن أيضاً بهدف تغيير نظام الحكم في العراق بدعوى أن له علاقة بتنظيم «القاعدة» الإرهابي. وفي خطابه أمام الأكاديمية العسكرية الأمريكية في «ويست بوينت»، في أول يونيو (٢٠٠٢)، أشار الرئيس بوش إلى أن نظرية «الردع» (deterrence) و«الاحتواء» (containment) التقليدية لم تعد صالحة لمواجهة خطر تهديد جماعات الإرهاب الدولي لأمن الولايات المتحدة وأمن مواطنيها، أو لمواجهة التهديد الذي تمثله نظم دكتاتورية تملك أسلحة دمار شامل وإمكانية استخدامها ضد الولايات المتحدة مباشرة أو من خلال مساندة تسليحية لجماعات إرهابية. وبناء عليه أكد الرئيس بوش على احتمال قيام الولايات المتحدة بعمل عسكري «وقائي» (preemptive) منفرد ضد العراق، وعدم الانتظار حتى تكتمل قدراته على العدوان. إلا أن أهم وثيقة بلورت رؤية الرئيس بوش لمفهوم «الاستخدام الوقائي» للقوة هي تلك التي طرحها البيت الأبيض على الكونجرس، في (١٧ سبتمبر ٢٠٠٢)، تحت مسمى «استراتيجية الأمن القومي الأمريكي» (سبق ذكرها). فقد جاء في هذه الوثيقة أن القانون الدولي التقليدي قد اشترط لمشروعية الدفاع الوقائي عن النفس أن يكون الخطر الذي يتعرض له أمن الدولة من جانب دولة أخرى حالاً (imminent)، أي أن تكون هناك دلالات واضحة على أن العدوان على وشك الوقوع كأن تكون المراحل الأولى لارتكابه قد بدأت بالفعل وفقاً لملاسات كل حالة على حدة مثل التعبئة العامة وتحريك القوات المسلحة إلى وضع الهجوم^(١٢٨). ولكن الرئيس بوش رأى أنه ينبغي تطويع هذا الشرط التقليدي لكي يتناغم مع نوعية التهديدات الجديدة التي تتعرض لها الدول في ظل انتشار تقنية أسلحة الدمار الشامل - وهي أسلحة يسهل إخفاؤها وتوجيهها إلى العدو بسرعة فائقة - وفي ظل شيوع ظاهرة الإرهاب الدولي ونمو قدراته على استخدام أسلحة دمار شامل. إزاء هذا التطور، أكد الرئيس بوش على حق الولايات المتحدة في اتخاذ تدابير استباقية (anticipatory action) إذا لزم الأمر للدفاع الوقائي عن نفسها، (act preemptively) عند إدراكها بوجود تهديد كاف (sufficient threat) لأنها القومي، حتى في حالة عدم اليقين فيما يتعلق بتوقيت هجوم العدو ومكان وقوعه (even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy attack) معنى ذلك أن الولايات المتحدة لن تنتظر إلى حين تعرضها لهجوم فعلي، أو لتهديد وشيك بالعدوان عليها لكي تقوم بالرد عليه دفاعاً عن نفسها، وإنما سوف تبادر بالهجوم بمجرد

إدراكها للخطر الذي يتهدها حتى لو كان هذا الخطر غير حال وغير مؤكد الحدوث . وبناء على هذا التصور ، وافق الكونجرس بأغلبية كبيرة ، في (١٠ أكتوبر ٢٠٠٢) ، على طلب الإدارة الأمريكية بمنح الرئيس الأمريكي حق استخدام القوة ضد العراق بغير إعلان رسمي للحرب من جانب الكونجرس لمواجهة « تهديد العراق المستمر للأمن القومي الأمريكي » ، وإنفاذاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة بتنزع أسلحة العراق للمحظورة^(١٢٩) .

والسؤال الآن هو : ما هي القيمة القانونية للحجة المبنية على مفهوم الدفاع الشرعي الوقائي عن النفس ؟

من الملاحظ بداءة أنه لا يوجد اتفاق في الفقه الدولي حول دلالات المصطلحات المستخدمة في هذا السياق . فقد استخدم الفقه التقليدي عادة مصطلح الدفاع الشرعي « الوقائي » عن النفس (preventive self- defense) وفي الفقه الدولي المعاصر ، ظهر أيضاً مصطلح الدفاع الشرعي « الاستباقي » عن النفس (anticipatory self - defense) وأخيراً ظهر مصطلح ثالث هو « (pre-emptive self- defense) » ، وهو المصطلح الذي استخدم بصفة أساسية في استراتيجية الأمن القومي الأمريكي سالف الذكر . وقد استخدمت هذه المصطلحات الثلاثة كمرادفات ؛ حيث إنها تتضمن جميعها فكرة « الوقاية » من عدوان مستقبلي (forestall) من المحتمل ، أو من المتصور ، أن تتعرض له الدولة . ولكن حيث إن مفهوم « الوقاية » غير محدد على وجه الدقة ؛ لأن معايير الوقاية تختلف من وضع إلى آخر ، فقد رأى البعض إمكانية التمييز بين دلالات المصطلحات المستخدمة في هذا السياق . فالضربات « الوقائية » (preventive) توجه مبكراً عند اكتشاف نوايا بالهجوم لدى الخصم بصرف النظر عن نشر وسائل الهجوم أم لا . أما الضربات « الاستباقية » (anticipatory) فإنها توجه ضد قوات الخصم التي تم نشرها فعلاً في أوضاع هجومية استعداداً لهجوم فعلي ، ولذلك يجرى استباق الخصم بتوجيه ضربة « إجهاضية » ضد هذه القوات لإجهاض هجومها المتوقع^(١٣٠) .

ومن الملاحظ أن « استراتيجية الأمن القومي الأمريكي استخدمت مصطلح pre-emptive self-defense بالتبادل مع مصطلح الدفاع الشرعي « الاستباقي » (anticipatory) عن النفس ، وذلك بالرغم من اختلاف مدلول كل منهما . فالدفاع الشرعي « الاستباقي » عن النفس يعني ، كما ذكرنا ، المبادرة باستخدام القوة لمواجهة تهديد بالعدوان يكون حالاً ، أو على وشك الوقوع . أما مصطلح (pre-emptive self-defense) فهو يعني المبادرة باستخدام القوة ضد دولة معينة للحيلولة دون إتمام بناء قدراتها العسكرية الأمر الذي

قد يؤدي إلى العدوان بالفعل ، وبعبارة أخرى ، مواجهة التهديد المتنامي (emerging) لتلك الدولة بالعدوان في المستقبل . وبهذا المعنى ، فإن مصطلح (pre-emptive self- defense) يكون له نفس مدلول الدفاع الشرعي «الوقائي» (preventive) عن النفس .

خلاصة القول : فإن التمييز يكون بين وضعين : الدفاع الشرعي «الوقائي» (preventive or pre-emptive) عن النفس ، والدفاع الشرعي «الاستباقي» (anticipatory) عن النفس . فما هو موقف القانون الدولي من ادعاء مشروعية استخدام القوة في كل من هذين الوضعين ؟

لقد شرحنا بالتفصيل ، في الفصل الخامس من هذا الكتاب ، مفهوم الدفاع الشرعي عن النفس في ظل ميثاق الأمم المتحدة . وقد رأينا أن صريح منطوق نص المادة (٥١) من الميثاق يقضي بأن حالة الدفاع الشرعي عن النفس لا تنشأ إلا «إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة» . ولكن غالبية الفقه الدولي - وكذلك تواتر سلوك الدول - قد توسعوا في تفسير ذلك النص وأكدوا أيضاً على أن حالة الدفاع الشرعي تقوم أيضاً في اللحظة التي ترى فيها دولة معينة أنها مهددة بالعدوان عليها ، وليس فقط كرد فعل لهجوم مسلح وقع عليها بالفعل . إلا أن مشروعية الاستخدام الوقائي للقوة في هذه الحالة تخضع لشروط محددة وصارمة وموضوعية تتلخص في التثبت من جدية الخطر الذي يتعرض له أمن الدولة المعنية ، وأن يكون خطراً داهماً أو على وشك الوقوع (imminent) ولا يترك مجالاً لاختيار وسيلة أخرى لدفعه غير استخدام القوة . بعبارة أخرى ، فإن الفقه الدولي استخدم عبارة الدفاع الشرعي «الاستباقي» (anticipatory) عن النفس بالمعنى السابق بيانه . إما التهديد غير المؤكد بالعدوان ، فلا يكفي لممارسة حق الدفاع الشرعي عن النفس ، وبالتالي فإن استخدام القوة في هذه الحالة يكون عملاً غير مشروع ، وهذا ما أكدته مجلس الأمن في قراره رقم (٤٨٧) بتاريخ (١٩ يونيو ١٩٨١) والذي أدان بالإجماع قصف إسرائيل للمفاعل النووي العراقي باعتباره «انتهاكاً لميثاق الأمم المتحدة ولقواعد القانون الدولي العام» . وبتحليل مضمون «استراتيجية الأمن القومي الأمريكي» نلاحظ أنها قد تجاهلت الشروط الموضوعية لمشروعية الاستخدام الوقائي للقوة حتى في ظل توسع الفقه الدولي في تفسير نص المادة (٥١) من الميثاق .

لقد أثارت رؤية الرئيس جورج بوش للدفاع الشرعي الوقائي عن النفس حملة من الانتقادات الجادة على مستوى الفقه القانوني الدولي ، وعلى مستوى السياسة العملية . ويمكن إيجاز انتقادات الفقه الدولي لرؤية الرئيس بوش في أمرين .

الأمر الأول: يتعلق بنقد المعايير الفضفاضة لقيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس وما تؤدى إليه هذه المعايير من توسع غير مقبول لمفهوم الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس .
أما الأمر الثانى: فهو يتعلق بعدم انسجام التوسع الكبير فى هذا المفهوم مع نظام الأمن الجماعى ، كما وضعه ميثاق الأمم المتحدة .

(أ) الدفاع الشرعى الوقائى فى ظل أسلحة الدمار الشامل

رأينا أن الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس فى ظل أسلحة الدمار الشامل يرتبط بالإدراك ، أو التصور ، لدى متخذ القرار الذى يقع عليه عبء إثبات وجود خطر حقيقى وداهم ، أو على وشك الوقوع ، يتعرض له أمن الدولة المعنية ، كما عليه أن يثبت أيضاً أن استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لتجنب ذلك الخطر . وينبغى أن يكون إثبات هذين الأمرين مبنياً على أسس موضوعية مؤكدة ، وليس على مجرد تكهنات أو مخاوف ليس لها أساس من الصحة . وباستعراض التصريحات الرسمية ، نلاحظ أن الدوائر الأمريكية قد تحدثت عن شكوك ، أو احتمالات ، بأن حيازة العراق لأسلحة دمار شامل محظورة يهدد الأمن القومى الأمريكى ، وبناء على ذلك بادرت باستخدام القوة ضد العراق بحجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس ، دون الثبوت من حقيقة التهديد وجديته ومداه ، وذلك استناداً إلى تقارير استخبارية تحتوى على معلومات مشوشة ، بل ومغلوطة عمدًا ، واتخاذ هذه المعلومات ذريعة (pretext) لشن حرب شاملة ضد العراق لتحقيق أهداف سياسية واستراتيجية لا تمت بصلة إلى الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس . ومن الملفت للنظر أن هذه التقارير لم تهتم كثيراً ببيان مدى قدرة العراق الفعلية على استخدام أسلحة الدمار الشامل التى اتهم بأنه لا زال يحتفظ بها ، ولكنها ركزت أساساً على الترويج لفكرة أن نية الرئيس العراقى صدام حسين قد انصرفت إلى استخدام هذه النوعية من الأسلحة فى المستقبل ضد الولايات المتحدة وضد دول أخرى فى المنطقة (إسرائيل) . وقد استنبطت التقارير هذه النية من السلوك السابق للرئيس العراقى خلال حربه ضد إيران ، أو فى عمليات قمع محاولات التمرد الكردى والتمرد الشيعى فى شمال وفى جنوب العراق . وهكذا تحولت المعايير الموضوعية فى تقييم الخطر على أمن الولايات المتحدة ، والذى يؤدى إلى قيام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس ، إلى معيار شخصى (subjective) وانتقائى يفترض النوايا العدوانية للنظام العراقى ، واتخاذ هذا الافتراض ذريعة للإطاحة بهذا النظام غير المرغوب فيه ؛ لأنه كان يمثل عقبة أمام تحقيق رغبة الولايات المتحدة فى الامتداد الجغرافى لمناطق نفوذها .

(ب) التعارض بين المفهوم الموسع للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس ونظام الأمن الجماعى فى ميثاق الأمم المتحدة

لقد ذكرنا مراراً أن ميثاق الأمم المتحدة قد أقر قاعدة أمرة تمنع الدول من استخدام القوة فى العلاقات فيما بينها إلا فى حالة الدفاع الشرعى عن النفس، أو تطبيقاً للشق العسكرى لآلية الأمن الجماعى وفقاً للفصل السابع من الميثاق. وقد استبعدنا حجة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس كأساس لمشروعية التدخل العسكرى الأمريكى ضد العراق. والسؤال الآن هو: هل يتناغم هذا التدخل مع أحكام الميثاق الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين؟

لقد أكد الميثاق على أن مجلس الأمن يضطلع «بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى» (المادة ٢٤ من الميثاق). وفى قيامه بهذه التبعات «يقرر المجلس ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به» (المادة ٣٩ من الميثاق). ولكن وثيقة «استراتيجية الأمن القومى الأمريكى» طرحت، كما ذكرنا، مفهوماً موسعاً جداً للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس وبمقتضاه ادعت إدارة الرئيس جورج بوش أن من حق الولايات المتحدة التدخل عسكرياً بحرية تامة فى أى مكان فى العالم، وفى أى وقت، ضد ما تراه تهديداً لأمنها القومى، أو تهديداً للسلم والأمن الدوليين. ولا شك أن هذا الادعاء يقوض النظام القانونى الذى وضعه ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بسلطة مجلس الأمن فى مواجهة التهديد باستخدام القوة فى العلاقات بين الدول. فإن استخدام القوة يصبح مرهوناً بالإرادة الأمريكية المنفردة دون التقيد بألية العمل الجماعى من خلال مجلس الأمن^(١٣١). ويترتب على ذلك فى الواقع إهدار القاعدة الأمرة التى تمنع استخدام القوة فى العلاقات بين الدول (المادة ٢ فقرة ٤)^(١٣٢)، فضلاً عن انتهاك مبدأ تسوية الأزمات الدولية بالطرق السلمية (المادة ٢ فقرة ٣ من الميثاق)

وعلى مستوى السياسة العملية، فإن هناك خطراً من أن يتحول المبدأ الأمريكى بتوجيه ضربات عسكرية وقائية بدون ضوابط محددة إلى غمط عام فى السياسة الخارجية قد تأخذ به دول أخرى فتوجه ضربات عسكرية ضد ما تراه تهديداً محتملاً لأمنها القومى حتى لو كان هذا التهديد بعيد التحقيق. ويمكن أن نشير فى هذا الصدد إلى إمكانية استناد إسرائيل إلى هذا المبدأ لتوجيه ضربات وقائية ضد سوريا أو ضد إيران، واستناد الهند وباكستان إلى نفس المبدأ فى تعاملهما مع النزاع حول كشمير، أو فى تعامل الصين مع قضية تايوان، أو فى تعامل كوريا الجنوبية والولايات المتحدة مع كوريا الشمالية... إلخ. ومعنى ذلك أن يتحول حق ممارسة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس فى المفهوم الأمريكى الموسع إلى

عمليات عسكرية متزايدة ومفتوحة إلى ما لا نهاية (open ended) ^(١٣٣) بالرغم من تحديد توقيتها، بداية ونهاية، بحكم نص المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة حتى مع التوسع في تفسير ذلك النص، الأمر الذى يشكل تهميشاً لآلية الأمن الجماعى وتهديداً واسعاً للسلم والأمن الدوليين على خلاف الهدف الذى أرادته الدول من إنشاء الأمم المتحدة والمتمثل فى إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، وعدم استخدام القوة فى «غير المصلحة المشتركة» (ديباجة الميثاق).

من العرض السابق لمواقف المجتمع الدولى ممثلاً فى مجلس الأمن، وموقف الغالبية العظمى من الفقه الدولى، نستنتج رفض نظرية «التفويض الضمنى» وضعف الحجة المستمدة من القانون الدولى بشأن نفاذ المعاهدات، وكذلك رفض المفهوم الأمريكى الموسع لقبام حالة الدفاع الشرعى الوقائى عن النفس. وعلى أية حال، فإن سياق الأحداث التى تلت صدور القرار رقم ١٤٤١ بتاريخ (٨ نوفمبر ٢٠٠٢) يدل دلالة قاطعة على أن الولايات المتحدة لم تكن مقتنعة تماماً بصحة تفسيرها للقرار المذكور استناداً إلى نظرية «التفويض الضمنى». ولذلك سعت مرة أخرى إلى حمل مجلس الأمن على إصدار قرار جديد يستفاد منه الترخيص باستخدام القوة المنفردة ضد العراق دون الرجوع إلى مجلس الأمن. وبالفعل فإنه فى (٢٤ فبراير ٢٠٠٣)، تقدمت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وبالاشتراك مع إسبانيا بمشروع قرار جديد يفيد هذا المعنى حيث إن مشروع القرار نص على أن مجلس الأمن يعتبر أن العراق قد أهدر الفرصة التى منحها له القرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) لنزع أسلحته المحظورة، ومن ثم يحق للولايات المتحدة والدول المتحالفة معها التدخل عسكرياً ضده لإجباره على الامتثال لقرارات المجلس ^(١٣٤)، وهو الأمر الذى رفضته مجدداً روسيا الاتحادية والصين وفرنسا ودول أخرى كثيرة منها ألمانيا وغالبية الدول العربية. وقد طالبت هذه الدول بضرورة إتاحة مزيد من الوقت أمام لجان التفتيش الدولية لاستكمال عملية إزالة أسلحة الدمار الشامل من العراق ^(١٣٥). إزاء هذا الرفض العام، وتهديد وزير خارجية فرنسا صراحة باستخدام «الفيتو» ضد المشروع الأمريكى - البريطانى - الأسباني ^(١٣٦) اضطرت هذه الدول الثلاث إلى سحب مشروع قرارها من مجلس الأمن فى (١٨ مارس ٢٠٠٣)، وعادت مرة أخرى إلى التمسك بنظرية «التفويض الضمنى»، وبالمفهوم الموسع للدفاع الشرعى الوقائى عن النفس.

ففى (٦ مارس ٢٠٠٣)، صرح الرئيس جورج بوش فى مؤتمر صحفى بأن المعلومات الاستخبارية ترصد أن النظام العراقى لا زال يتحدى العالم ويخفى أسلحة دمار شامل،

وإذا فشل المجتمع الدولي ممثلاً في مجلس الأمن في مواجهة هذا التحدي بالقوة، فإن الدول الحرة سوف تتعرض لمخاطر غير مقبولة^(١٣٧). وفي نفس اليوم، صرح وزير الخارجية الأمريكي «كولين باول» بأن الولايات المتحدة ستغزو العراق مع تحالف من الدول الراغبة، سواء بترخيص من الأمم المتحدة أو بدون هذا الترخيص إذا ما تطلب الأمر ذلك^(١٣٨).

وعقب اجتماع قمة لزعماء الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وإسبانيا في جزر الأزور في (١٧ مارس ٢٠٠٣)، صدر بيان مشترك يؤكد على أن استمرار الرئيس صدام حسين في عدم التعاون مع الأمم المتحدة سوف يعرض بلاده «للعواقب الوخيمة» بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم ١٤٤١ (٢٠٠٢) وقراراته السابقة الأخرى^(١٣٩). وفي اليوم التالي (١٨ مارس)، سحبَت الدول الثلاث مشروع قرارها من مجلس الأمن كما ذكرنا، ووجه الرئيس الأمريكي خطاباً هاماً إلى الأمة جاء فيه إن النظام العراقي يضمركرها عميقاً للولايات المتحدة وللدول الصديقة لها (يقصد إسرائيل)، وإنه يساعد ويدرب ويأوي إرهابيين، ومنهم ناشطون في تنظيم «القاعدة». وأكد على أن الولايات المتحدة تتمتع بحق سيادي في الدفاع عن نفسها، وإنها حاولت التعاون مع الأمم المتحدة لمواجهة الخطر الذي يتهدها وقد حصلت بالفعل على تفويض من مجلس الأمن بمقتضى القرارين (٦٧٨) و(٦٨٧) النافذين حتى الآن باستخدام القوة ضد العراق لإزالة أسلحته المحظورة^(١٤٠). وحيث إنه من الواضح أن العراق لن يعمل على نزع هذه الأسلحة طالما بقي صدام حسين في السلطة، وحيث إنه ثبت عجز مجلس الأمن عن تحمل مسؤولياته في هذا الشأن بسبب تهديد بعض الدول دائمة العضوية في المجلس باستخدام «الفيتو» ضد أي قرار يرخّص صراحة باستخدام القوة ضد العراق، فإن الولايات المتحدة «سوف تنهض بمسئوليتها» (The United Nations Security Council has not lived up to its responsibility, so we will rise to ours) وقد صرح مندوب استراليا أمام مجلس الأمن، في (٢٦ مارس ٢٠٠٣)، بأن عجز المجلس عن حفظ السلم والأمن الدوليين في مواجهة التهديد العراقي، يجعل التدخل العسكري الانفرادي أمراً ممكنًا بل «وإجبارياً» (mandatory)^(١٤١) ونرى أن هذه الحجة غير مقبولة، لأنها لا تستند إلى أساس من القانون أو من الواقع. فمن المنظور القانوني، تتعارض هذه الحجة مع آلية الأمن الجماعي التي أرساها ميثاق الأمم المتحدة والذي يؤكد على أن المجتمع الدولي المنظم، ممثلاً في مجلس الأمن، يملك حق التصرف مباشرة أو يفوض صراحة الدول منفردة بالتصرف نيابة عنه، ولا يحق

لأية دولة منفردة أن تفتصب حق المجتمع الدولي^(١٤٣). وعلى صعيد الواقع، نلاحظ أن وضع مجلس الأمن على مسرح السياسة الدولية قد طرأت عليه تغيرات هامة ابتداء من عقد تسعينيات القرن الماضي. فإذا كان من المتفق عليه بوجه عام أن مجلس الأمن قد أصابه العجز خلال حقبة «الحرب الباردة». فإنه شهد تطوراً جديداً مع نهاية «الحرب الباردة» في بداية عقد التسعينيات أدى إلى إحياء الأمل في قدرة للمجلس على التعامل بإيجابية مع الأزمات الدولية بعد أن حل الرفاق بين الدول الكبرى محل الصدام بينها الذي كان قائماً من قبل. ومن ناحية أخرى، فإن إحجام مجلس الأمن عن الترخيص باستخدام القوة ضد العراق لم يكن بسبب عجزه عن حفظ السلم والأمن الدوليين، ولكن لأنه رأى أن واقع الحال في أواخر (٢٠٠٢) وأوائل (٢٠٠٣) لم يكن يستدعي استخدام القوة العسكرية لنزع أسلحة العراق المحظورة. فقد أفادت الدلائل أن العراق قد قدم كافة التسهيلات لعمل المفتشين الدوليين منذ لحظة قدوم «الأنموفيك» ولجنة الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى العراق في ديسمبر (٢٠٠٢)، وحتى مغادرتهم قبل الحرب بأسبوع واحد في مارس (٢٠٠٣). ففي (٧ ديسمبر ٢٠٠٢) كان العراق قد قدم تقريراً مفصلاً إلى الأمم المتحدة (يقع في قرابة ١٢ ألف صفحة...) أكد فيه خلو البلاد من أسلحة الدمار الشامل. وفي تقييمهما لهذا التقرير، أكد كل في «هانس بليكس» (رئيس الأنموفيك) ومحمد البرادعي (مدير الوكالة الدولية للطاقة الذرية) على أن المعلومات المتوفرة لديهما لا تتعارض مع التقرير العراقي^(١٤٤). ومرة أخرى، أشاد كل من «هانس بليكس» و«محمد البرادعي»، في (١٤ فبراير ٢٠٠٣)، بتعاون العراق مع لجان التفتيش، وأنه لا توجد أدلة تفيد امتلاك العراق لأسلحة دمار شامل وتطويرها^(١٤٥). وفي حقيقة الأمر، فإن الحكومة الأمريكية لم تكثر كثيراً بما تضمنته تقارير المفتشين الدوليين من وقائع تتناقض مع الادعاءات الأمريكية، وشككت في مصداقية موقف العراق، واتهمته بأنه لا زال يقرر بالمفتشين الدوليين، ويخفي عنهم صواريخ محظورة وأسلحة دمار شامل، بل إنه يعمل على تطويرها. ولم تكن إدارة الرئيس بوش جادة في إتاحة الفرصة أمام لجان التفتيش الدولية لاستكمال عملية إزالة أسلحة الدمار الشامل العراقية بل كانت تخشى نجاح هذه اللجان في إنجاز مهمتها؛ لأن هذا الإنجاز سوف يقف عقبة أمام التدخل العسكري الأمريكي الذي سيبدو غير مبرر ولا شرعية له. ولذلك عمدت إدارة الرئيس بوش إلى اختلاق الأزمات بين العراق ولجان التفتيش الدولية واتخاذها ذريعة للإطاحة بنظام حكم «صدام حسين» حتى لو لم يكن لهذه الأزمات ما يدعمها في تقارير المفتشين الدوليين^(١٤٦).

وفى (١٧ مارس ٢٠٠٣)، وجه الرئيس الأمريكى إنذاراً إلى العراق بأنه سوف يتعرض لهجوم عسكري إذا لم يغادر الرئيس العراقى وأولاده البلاد فى خلال ٤٨ ساعة . وعندما رفضت الحكومة العراقية هذا الإنذار، أعلن الرئيس الأمريكى، فى ١٩ مارس (بتوقيت واشنطن)، أن الحرب ضد العراق قد بدأت تحت شعار «عملية حرية العراق» (Operation Iraqi Freedom)، وهو يعنى، فى مفهوم الرئيس «جورج بوش»، تحرير العراقيين من ديكتاتورية نظام حكم «صدام حسين»، وإقامة نظام حكم ديمقراطى من اختياره . وفى أول مايو (٢٠٠٣)، أعلن الرئيس الأمريكى انتهاء العمليات العسكرية الرئيسية فى العراق، وإخضاع البلاد لاحتلال القوات الأمريكية وقوات الدول المتحالفة معها .

لقد أثارت الحرب الأمريكية - البريطانية ضد العراق اعتراض قطاع كبير من الفقه الدولى، ومنهم فقهاء قانون دولى أمريكيون، على إصرار إدارة الرئيس الأمريكى «جورج بوش» ورئيس الوزراء البريطانى «توني بليز» على شن الحرب على العراق؛ لأنه تجاوز بشكل غير مقبول قواعد الشرعية الدولية^(١٤٧) .

كما أن شن الحرب على العراق واجه رفضاً وتحفظات قوية من جانب غالبية دول العالم على المستويين الحكومى والشعبى^(١٤٨) لأن واقع الحال فى العراق لم يكن يبرر استخدام القوة العسكرية ضد تلك الدولة؛ فلم يرتكب العراق عدواناً ضد أية دولة (كما حدث فى عام ١٩٩٠) عندما اعتدى العراق على دولة الكويت)، ولم يكن يهدد أية دولة بالعدوان لأنه، وكما جاء فى تقارير المفتشين الدوليين، لم يكن هناك دليل على أن العراق كان يمتلك أسلحة دمار شامل، بل لم يكن فى إمكانه استئناف إنتاج هذه الأسلحة فى الأمد المنظور بعد أن قضت «حرب تحرير الكويت» وحملات التفتيش الدولية التى أعقبتها على معظم إمكاناته العسكرية، كما أنه كان مشلولاً اقتصادياً بسبب العقوبات التى فرضت عليه، والتى استمرت من عام (١٩٩٠) وحتى شن الحرب الشاملة عليه فى عام (٢٠٠٣) وقد تأكدت هذه الحقيقة بعد عام ونصف من الاحتلال الأمريكى البريطانى للعراق . وفى أكتوبر (٢٠٠٤)، قدم (Charles Dueffer)، رئيس فريق المفتشين الأمريكين عن أسلحة الدمار الشامل فى العراق، تقريراً مفصلاً إلى الكونجرس الأمريكى أكد فيه عدم وجود أسلحة دمار شامل فى جميع الأراضى العراقية . وأشار التقرير أيضاً إلى أن الرئيس العراقى صدام حسين كانت لديه رغبة فى إنتاج هذه النوعية من الأسلحة، ولكنه لم يكن يملك القدرة على إنتاجها^(١٤٩) . وبالرغم من الكشف عن هذه الحقيقة، صرح الرئيس الأمريكى جورج بوش، فى ٩ أكتوبر (٢٠٠٤)، بأن قراره بشن الحرب على العراق ما كان

للتغيير حتى لو كان على علم بهذا الواقع ؛ لأن العالم سوف يكون أكثر أمناً وصدام حسين خلف القضبان» (The World is safer with Saddam in a prison cell) ^(١٥٠) وهكذا حل الحديث عن النيات والتكهنات محل الاستناد إلى الحقائق، الأمر الذي أفقد الحرب على العراق أساس مشروعيتها، ناهيك عن عدم مشروعية أساليب القتال وسلوكيات قوات وسلطات الاحتلال التي انتهكت أهم قواعد القانون الدولي الإنساني، وهو موضوع يتجاوز نطاق هذه الدراسة ^(١٥١).

موقف المجتمع الدولي من الواقع الجديد في العراق بعد الغزو:

لقد ترتب على غزو العراق وإخضاعه للاحتلال الأجنبي تداعيات سياسية واقتصادية واجتماعية عديدة تناولتها أقلام كثيرة بالتحليل والنقد. ولا زالت هذه التداعيات تثير جدلاً حاداً في الأوساط الأكاديمية والحكومية والشعبية. ولكن ما يهمنا في هذا المقام هو الأثر القانوني الذي ترتب على عملية الغزو. فماذا كان موقف المجتمع الدولي من الواقع الجديد في العراق بعد الغزو؟

لقد تعامل المجتمع الدولي مع هذا الواقع من خلال مجلس الأمن الذي أصدر ثلاثة قرارات متتابعة تحت مظلة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة هي: القرار ١٤٨٣، والقرار ١٥٠٠، والقرار ١٥١١ في (٢٢ مايو، ١٤ أغسطس، و١٦ أكتوبر ٢٠٠٣) على التوالي. وقد سادت هذه القرارات بواقع الاحتلال الأمريكي بدعم من قوات بعض الدول الأخرى الحليفة.

ويطرح هذا الموقف سؤالين هامين. السؤال الأول هو: هل تعني هذه القرارات إقراراً ضمناً لاحقاً (implicit retroactive validation) بمشروعية الحرب ضد العراق، الأمر الذي يمثل عدولاً عن الموقف المعارض لمشروعية تلك الحرب، والذي تبنته غالبية الدول والتجمعات الأهلية والفقهاء الدولي كما ذكرنا من قبل؟ ^(١٥٢) أما السؤال الثاني، فهو يتعلق بمشروعية واقع الاحتلال العسكري للعراق بصرف النظر عن عدم مشروعية الحرب ذاتها التي أدت إلى ذلك الاحتلال، وما هو مدى التزام قوات الاحتلال بالقواعد الدولية التي تحكم الاحتلال العسكري لإقليم الغير؟

لا شك أن الانتصار العسكري الحاسم والسريع للقوات الأمريكية والبريطانية في العراق أدى إلى توارى معارضة الدول الكبرى الأخرى للحرب ضد العراق، والتعامل مع الوضع الجديد في تلك الدولة من منظور حسابات المصالح، وليس من المنظور القانوني

المجرد. وقد سعت هذه الدول إلى تقليص وصاية الولايات المتحدة التامة على العراق، والتي كان من شأنها تهميش دور غيرها من الدول^(١٥٣)، والمطالبة بالاشتراك فى عمليات إعادة بناء العراق اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً من خلال إسناد دور جوهري للأمم المتحدة فى هذه العمليات^(١٥٤) للحيلولة دون إنفراد الولايات المتحدة بالتحكم فى مستقبل العراق على النحو الذى يخدم مصالحها فقط ويسط سيطرتها ليس فقط على العراق ولكن أيضاً على منطقة الشرق الأوسط بأكملها.

هذا الاختلاف فى المصالح بين أعضاء دائمين فى مجلس الأمن انعكس فى مناقشات المجلس وصياغة قراراته ذات الصلة. ففي (٨ مايو ٢٠٠٣)، أى بعد أسبوع واحد من الإعلان عن انتهاء العمليات العسكرية الرئيسية فى العراق، أخطرت الولايات المتحدة وبريطانيا مجلس الأمن بأن قواتهما سوف تتولى مسؤولية إدارة العراق وفق قواعد القانون الدولى بوصفها قوات احتلال، وتعهدت الدولتان بنقل هذه المسؤولية، فى أقرب وقت ممكن، إلى سلطة وطنية تمثل الشعب العراقى (representative Iraqi authorities)، كما تعهدت بحماية بترول العراق وضمان استغلاله لصالح الشعب العراقى^(١٥٥). وقد أسفرت المفاوضات بين الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن حول هذا الإخطار عن إصدار القرار رقم ١٤٨٣، بتاريخ ٢٢ مايو، بأغلبية ١٤ صوتاً وعدم مشاركة سوريا فى عملية التصويت. وقد اتسمت صياغة القرار بالعموم المتعمد فيما يتعلق بمشروعية الحرب على العراق من جانب، ومشروعية الاحتلال العسكرى الذى نتج عن الحرب من الجانب الآخر.

أشار القرار ١٤٨٣ (وكذلك القراران ١٥٠٠ و ١٥١١) إلى مبدأين قانونيين أساسيين استقر عليهما العرف الدولى منذ زمن بعيد وهما: مبدأ دوام سيادة دولة العراق بالرغم من خضوعها للاحتلال العسكرى الأجنبى، وحق الشعب العراقى - بحكم ماله من سيادة على إقليمه - فى تقرير مصيره على مستوى مستقبله السياسى الداخلى (internal self-determination)، أى حقه فى اختيار نظام الحكم الذى يرى أنه أصلح له.

ومن ناحية أخرى، سعت الولايات المتحدة وحلفاؤها إلى الحصول على اعتراف من مجلس الأمن بمشروعية احتلالها للعراق، وتأييده للتدابير التى تتخذها سلطات الاحتلال. وبالفعل سلم المجلس بواقع الاحتلال، وقيام دول الاحتلال (Occupying powers) بسلطة (The Authority) إدارة البلاد، بالتعاون مع الأمم المتحدة، ووفقاً لقواعد القانون الدولى التى تحكم وضع الأقاليم التى تخضع للاحتلال العسكرى وذلك من أجل

خلق الظروف الملائمة للنمو الاقتصادي، وتحسين الأحوال المعيشية المتردية للشعب العراقي (قضية «إعمار العراق»)، والعمل على إعداد السلم والاستقرار في كافة ربوع البلاد لتمكين الشعب العراقي من اختيار مستقبله السياسي بحرية تامة (الفقرة ٤ من القرار ١٤٨٣). وقد دعا القرار ١٤٨٣ (فقرة ٩) الشعب العراقي إلى تشكيل «إدارة انتقالية» (interim administration) بمساعدة سلطة الاحتلال (the Authority) ^(١٥٦) وفي ١٣ يوليو ٢٠٠٣، أصدر «بول بريمر»، المدير الإداري لسلطة الاحتلال (والملقب بحاكم العراق)، قراراً بإنشاء «مجلس حكم العراق (Governing Council of Iraq)» وهو مجلس انتقالي يتشكل من ٢٥ عضواً ^(١٥٧). وحل محل «الإدارة الانتقالية» التي نص عليها القرار ١٤٨٣. وقد رحب مجلس الأمن في قراره رقم ١٥٠٠ (١٤ أغسطس ٢٠٠٣)، بتشكيل هذا المجلس ليس بوصفه حكومة عراقية ولكن باعتباره خطوة هامة نحو إقامة حكومة تمثل شعب العراق ومُعترف بها دولياً (an internationally recognized representative government that will exercise the sovereignty of Iraq) ذلك أن ممارسة أعمال السيادة في العراق تظل في يد سلطة الاحتلال إلى حين قيام حكومة عراقية منتخبة ومُعترف بها دولياً تحل محل سلطة الاحتلال في ممارسة السيادة (القرار ١٥١١ في ١٦ أكتوبر ٢٠٠٣).

وأُسند القرار ١٤٨٣ إلى الأمم المتحدة دوراً حيوياً ومحددًا في مجال تقديم مساعدات الإغاثة الإنسانية إلى الشعب العراقي، وتنسيق أنشطة المنظمات الحكومية والأهلية العاملة في هذا الميدان ^(١٥٨). وإلى جانب هذه الرسالة الإنسانية، رأى مجلس الأمن أن تقوم الأمم المتحدة بأنشطة أخرى في العراق لها أبعاد سياسية، ولكنها غير محددة على وجه الدقة. فقد نصت الفقرة (٨) من القرار على أن يعين الأمين العام للأمم المتحدة ممثلاً خاصاً له في العراق ^(١٥٩) يتولى «بالتنسيق مع سلطة الاحتلال» (in cooperation with the Authority)، تنفيذ المهام التالية: المساعدة في عودة اللاجئين والنازحين العراقيين إلى ديارهم، ومساعدة الشعب العراقي على إصلاح وإعادة تأهيل المؤسسات الحكومية والإدارية، وتعزيز احترام حقوق الإنسان، وتيسير عملية إقامة حكومة عراقية منتخبة يمكن الاعتراف بها دولياً، فضلاً عن تقديم الممثل الخاص للأمين العام دوراً استشارياً في مجالات إعداد الدستور، والإصلاح القضائي... إلخ.

وفي (١٤ أغسطس ٢٠٠٣)، أضفى قرار المجلس رقم ١٥٠٠ طابعاً مؤسسياً على تواجد الأمم المتحدة في العراق بإنشاء «بعثة الأمم المتحدة للمعونة في العراق» (United

(Nations Assistance Mission for Iraq - UNAMI) وبالرغم من تعرض مقر البعثة في بغداد لهجوم إرهابي مسلح أودى بحياة قرابة ١٥ فرداً - ومنهم الممثل الشخصي للأمين العام - وتوقف مهام البعثة مؤقتاً، فإن الطابع المؤسسي لوجود الأمم المتحدة في العراق كان من شأنه أن يفسح المجال أمام التوسع في اختصاصات المنظمة في العراق تبعاً لتطور الأوضاع في البلاد.

وهكذا أقر مجلس الأمن قيام ثلاث هيئات عاملة في العراق المحتل : سلطة الاحتلال، ومجلس حكم العراق، وبعثة الأمم المتحدة للمعونة. ولكن التوازن بين هذه الهيئات الثلاث كان مفقوداً تماماً حيث إن سلطة الاحتلال هيمنت، بحكم القانون، وفي العمل، على جميع الشئون الحيوية في العراق. فقد أقر مجلس الأمن قيام سلطة الاحتلال بمسؤولية حفظ الأمن والنظام العام في البلاد، كما استأثرت سلطة الاحتلال بكل ما يتعلق بالبناء السياسي والحكومي في العراق^(١٦٠) أو ما يتعلق بإعادة إعمار البلاد^(١٦١).

ولم يتغير جوهر هذا الوضع بالرغم من إعادة النظر في هذه التوازنات تحت وطأة تطور الأوضاع في العراق لا سيما فيما يتعلق بانهيار الأمن في البلاد بسبب تصاعد المقاومة المسلحة العراقية للاحتلال الأجنبي. فقد ظلت قوات الاحتلال تحتل مركز الصدارة في العراق بالرغم من تغيير تسميتها، بمقتضى القرار رقم ١٥١١ بتاريخ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣)، إلى القوات متعددة الجنسيات تحت قيادة موحدة (Multinational Force under Unified Command) وحتى مع إنهاء وضع الاحتلال العسكري من الناحية القانونية الشكلية بمقتضى القرار رقم ١٥٤٦ بتاريخ (٨ يونيو ٢٠٠٤)، ظلت القوات متعددة الجنسيات تتمتع بكافة الصلاحيات الأمنية في إدارة عملياتها ضد المقاومة العراقية المسلحة بالتشاور مع الحكومة العراقية المؤقتة وباشتراك لبعض الوحدات من قوات الجيش أو الشرطة العراقية التي تولت القوات متعددة الجنسيات تدريبها وتسليحها وتوجيه عملياتها الميدانية.

وقد رأى البعض أن تعامل مجلس الأمن مع الوضع في العراق بعد احتلاله يعنى أنه قد اعترف ضمناً بشرعية الحرب التي أدت إلى هذا الاحتلال^(١٦٢). وفي الحقيقة، فإن المجلس حرص على عدم صياغة قراراته التي صدرت بعد احتلال العراق بشكل قد يستفاد منها، صراحة أو ضمناً، أن المجلس قد عدل عن موقفه السابق، وأصبح يقر بمشروعية الحرب التي رفض الاعتراف بمشروعيتها قبل نشوبها. ونرى أن المجلس لم يغير موقفه السابق المعارض للحرب ضد العراق، وهو ما أكدته الأمين العام للأمم المتحدة في سبتمبر (٢٠٠٤) بقوله: في نظرنا، وفي نظر الأمم المتحدة، فإن غزو العراق كان عملاً غير

مشروع^(١٦٣) وقد تعامل مجلس الأمن مع الوضع في العراق المحتل ليس من منظور مشروعية أو عدم مشروعية الحرب التي أدت إلى احتلال العراق، ولكن من منطلق الاعتبارات العملية التي تقضى بضرورة التعامل مع الواقع الجديد الذي فرضته القوة من أجل مساعدة الشعب العراقي على تجاوز المحنة التي تعرض لها. فإن مصلحة الشعب العراقي تجب أي اعتبار آخر، وهي أهم بكثير من الجدل الفقهي حول مشروعية أو عدم مشروعية استخدام القوة العسكرية ضد العراق^(١٦٤).

من ناحية أخرى، وعملاً بالمبدأ القانوني الذي يقضى بأن العمل غير المشروع لا يرتب حقاً (ex injuria jus non oritur)، فإن احتلال العراق هو عمل غير مشروع بسبب عدم مشروعية الحرب ضد العراق ابتداءً، ومن ثم تبطل بالتبعية جميع التصرفات التي اتخذت في ظل الاحتلال^(١٦٥). ولكن رأينا أن قرارات مجلس الأمن قد سلمت بقيام سلطة الاحتلال بإدارة العراق. ويرى البعض أن مجلس الأمن قد فوض، بمقتضى هذه القرارات، سلطة الاحتلال بإدارة العراق وما يتطلبه ذلك من ممارسة اختصاصات واسعة لهذا الغرض، ومن ثم يكون قد أزال شبهة عدم المشروعية عن الاحتلال العسكري الأجنبي للعراق وبالتالي يقر بمشروعية تصرفات سلطة الاحتلال، خاصة وأن المجتمع الدولي يرى أن هذه التصرفات تخدم مصلحة الشعب العراقي من حيث إنها تساعد على حكم نفسه بنفسه بأسلوب ديمقراطي، وإعادة إعمار بلاده، واسترداد ممارسة سيادته على إقليمه بالكامل^(١٦٦). بعبارة أخرى، يرى أصحاب هذه الرؤية أن مقرطة الحياة السياسية في العراق يبرئ الاحتلال الأجنبي من وصمة عدم المشروعية ويقدمون نموذجاً لذلك ما حدث في إقليم كوسوفو. فبالرغم من عدم مشروعية تدخل حلف الناتو في هذا الإقليم لم يندد مجلس الأمن بهذا التدخل، واعتبر أنه كانت له نتائج إيجابية؛ حيث إنه وضع حداً لسياسة التطهير العرقي التي اتبعها الصرب ضد غالبية سكان الإقليم من الألبان. وهذا ما دعا اللجنة الدولية المستقلة لكوسوفو إلى القول بأن تدخل الناتو في الإقليم كان «غير مشروع ولكنه شرعي» (illegal but Legitimate)^(١٦٧) والمقصود بلفظ «شرعي» (legitimate) أن التدخل العسكري قد أسفر عن نتيجة مرغوب فيها من المنظور الأخلاقي والسياسي^(١٦٨).

ونحن نرفض هذا المنطق الذي يضيف شرعية قانونية على عمل غير مشروع في الأصل استناداً إلى افتراض يدعى بأن المجتمع الدولي يرى أن هذا العمل له نتائج إيجابية حميدة (constructive and worthy goals). وقد يكون هذا الافتراض هو مجرد رؤية سياسية

مفتعلة لا تستند إلى الواقع . وحال العراق شاهد على ذلك . فبالرغم من مرور ثلاث سنوات على الاحتلال الأجنبي للعراق ، فإن الشعب العراقي لم يحرز أى تقدم ، سواء فى مسيرة إعادة إعمار البلاد ، أو فى مسيرة العملية السياسية الديمقراطية . فثمة شبه إجماع فى الرأى على أن الشعب العراقي لا زال يعاني بشدة من الفقر والمرض بالرغم من تحرر موارده البترولية من القيود التى كانت مفروضة عليها من قبل . كذلك ، فإن الشعب العراقي أصبح غارقاً فى مستنقع تجرية ديمقراطية مفروضة عليه من الخارج وفق البرنامج الأمريكى الذى وافق عليه مجلس الأمن فى القرار رقم ١٥٤٦ بتاريخ (٨ يونيو ٢٠٠٤) . وقد وصل الأمر بالشعب العراقي إلى الاقتتال الدامى بين الطوائف المذهبية وتيارات سياسية متناحرة تتكالب على السيطرة على الحكومة العراقية المركزية المرتقبة .

وفى حقيقة الأمر ، فإن مجلس الأمن لم يقرر مشروعية الاحتلال العسكرى للعراق ، ولم يمنح قوات الاحتلال تفويضاً بإدارة شئون العراق وممارسة اختصاصات معينة فى الإقليم بوصفها أمينة (trustee) على مصالح الشعب العراقي . كل ما فى الأمر ، أن المجلس رصد واقعة الاحتلال ، وطالب سلطات الاحتلال بضرورة التقيد بقواعد القانون الدولى الإنسانى^(١٦٩) التى تفرض التزامات محددة على من يتولى إدارة الإقليم المحتل من أجل حماية سكانه وممتلكاتهم من الأضرار التى يتعرضون لها من جراء استخدام القوة العسكرية ضدهم . فقرارات مجلس الأمن تعكس - إذن - المقابلة بين نقيضين : عدم مشروعية الاحتلال من جانب ، وضرورة حماية الشعب الواقع تحت الاحتلال من الجانب الآخر . فإن عدم مشروعية الاحتلال لا تحول دون التزام سلطات الاحتلال باحترام قواعد القانون الدولى الإنسانى الخاصة بتنظيم عملية الاحتلال باعتباره واقعاً مادياً (un etat de fait) ، وليس باعتباره عملاً مشروعاً أو غير مشروع .

ليس من السهل تقييم التدخل العسكرى الأمريكى / البريطانى فى العراق على ضوء النظام القانونى الدولى المعاصر كما يرصده ميثاق الأمم المتحدة . ولا شك أن الحرب ضد العراق تمثل انتهاكاً صريحاً وجسيماً للقاعدة الأمرة التى تحظر استخدام القوة فى العلاقات بين الدول خارج نطاق الدفاع الشرعى عن النفس أو آلية الأمن الجماعى (المادة ٢ فقرة ٤ من الميثاق) صحيح أن انتهاك القانون لا يعنى زواله إلا أنه يشير ، فى الحالة العراقية وفى غيرها من الحالات ، قضايا كثيرة حول ضرورة وإمكانية تطويره على ضوء المعطيات الجديدة للبيئة الدولية ، لا سيما فيما يتعلق بإدخال مرونة أكبر على آلية الأمن الجماعى ، وفعالية دور مجلس الأمن فى تطبيقها ، وطبيعة العلاقة بينها وبين الدفاع الشرعى الجماعى

عن النفس . . . إلخ، وسوف نتناول في خاتمة هذا الكتاب بعضاً من هذه القضايا بشكل
إجمالي وجيز.

وعلى صعيد السياسة العملية، لا يتسع المقام لتحليل التداعيات السلبية الخطيرة على
أطراف متعددة التي أسفرت عنها الحرب على الصعيدين الداخلي والدولي. فقد أدت
الحرب إلى تردى أوضاع العراق واحتمال انزلاقه إلى اقتتال دموى بين مختلف طوائفه.
وساعدت الحرب أيضاً على تصاعد وانتشار عمليات الإرهاب الدولي وليس العكس. ثم
إن التواجد العسكرى الأمريكى العلنى فى المنطقة يستفز الناشطين السياسيين فى المنطقة
على توجيه الانتقادات إلى نظم الحكم المحلية التى تهادن الغرب (الولايات المتحدة
بالتحديد)، والعمل على تقويض استقرارها لصالح تيارات سياسية راديكالية إسلامية
وقومية تعادى أى شكل من أشكال امتداد النفوذ الأجنبى فى المنطقة. وأخيراً وليس آخراً،
فإن فشل المغامرة الأمريكية فى العراق قد يكون أول طريق الانحدار لهذه القوة العظمى
الأولى فى عالم اليوم.



هوامش الفصل الثامن

- (١) رسالة حكومة العراق إلى أمين عام جامعة الدول العربية بتاريخ (١٥ يوليو ١٩٩٠)، راجع: سمعان بطرس فرج الله، تعليق على كتاب محمد حسنين هيكل عن حرب الخليج: «أروهام القوة والنصر»، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت، المجلد ١٩، العدد الأول/ الثاني، ربيع/ صيف ١٩٩١، ص ١٩٧-٢٤٦ (خاصة ص ٢٠٥-٢٣٠)؛ سمعان بطرس فرج الله وعبد الله حمد محارب، عدوان على العقل؛ مناقشة نقدية لكتاب «حرب تلد أخرى» لسعد البزاز، مركز البحوث والدراسات الكويتية، (١٩٩٤)، ص ٣١-٤٩؛ تركي الحمد، «الغزو: الأسباب الموضوعية والمبررات الأيدلوجية» في عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، عدد خاص (١٩٥)، مارس (١٩٩٥)، ص ٩٧-١٣٢ وراجع أيضاً التعقيب على هذا البحث والمناقشات التي دارت حوله، ص ١٣٣-١٥٥.
- (٢) إن تغيب مندوب اليمن عن جلسة الاقتراع بناء على تعليمات حكومته كان مخرجاً للخرج الذي واجه حكومة اليمن التي رأت أن مصلحتها آنذاك كانت تقتضي التعاطف مع السياسة العراقية وفي نفس الوقت لا تستطيع تأييد الغزو العراقي للكويت أو تمتنع عن إدانته.
- (٣) تلخص هذه التدابير في منع الإتجار مع العراق استيراداً وتصديراً باستثناء الإمدادات المخصصة بالتحديد للأغراض الطبية والمواد الغذائية المقدمة في ظروف إنسانية، وامتناع جميع الدول عن توفير أي أموال أو أية موارد اقتصادية أخرى لحكومة العراق أو لأية مشاريع تجارية أو صناعية أو لأية مشاريع للمرافق العامة في العراق أو الكويت.
- (٤) لا شك أن مقاطعة العراق اقتصادياً ومالياً هي التزام قانوني يقع على عاتق جميع الدول الأعضاء في المنظمة عملاً بنص المادة (٢ فقرة ٥) من الميثاق التي تقضي بأن «يقدم جميع الأعضاء كل ما في وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفق هذا الميثاق، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة إزائها عملاً من أعمال المنع أو القمع».
- أن مبدأ معاونة الأمم المتحدة في كل عمل تتخذه وفقاً للميثاق هو مبدأ أساسي في قانون المنظمات الدولية؛ لأن اكتساب الدول لعضوية منظمة دولية يترتب عليه بالضرورة معاونة المنظمة في تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها. ويترتب على هذا المبدأ امتناع الدول الأعضاء عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملاً من أعمال المنع أو التمتع وفقاً للفصل السابع من الميثاق. وبناء عليه، فإن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي تعاطفت مع العراق بالرغم من غزوه للكويت، واستمرت في التعامل معه بالرغم من قرار مجلس الأمن الذي فرض المقاطعة الاقتصادية والمالية على تلك الدولة المدانة بالعدوان تعتبر أنها قد أخلت بأحكام الميثاق التي تفرض على جميع الدول الأعضاء التزاماً محدداً وقاطعاً بمعاونة الهيئة في كل عمل تتخذه لردع العدوان وإزالة آثاره. ولكن الجديد في حالة العراق والكويت أن مجلس الأمن قد طلب إلى جميع الدول «بما في ذلك الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة» أن تلتزم بدقة بتوقيع الجزاءات المفروضة على العراق. ويشير هذا

الموقف إشكالية منهجية قانونية من حيث إنه يمثل خروجاً صريحاً على المبدأ القانوني الراسخ، والذي يقضى بأن «الحقد شريعة المتعاقدين». فالمعاهدات الدولية لا ترتب التزامات على عاتق الغير، ومن ثم فإن الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة لا تلتزم بأحكام الميثاق، وبالتبعية لا تلتزم بالأعمال القانونية التي تصدر عن المنظمة. فلا يحق للأمم المتحدة أن تأمر دولة غير عضو فيها باتباع سلوك معين. والاستثناء الوحيد الذي ورد في الميثاق على مبدأ نسيئة آثار المعاهدات هو أن تعمل الأمم المتحدة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها «على مبادئ الميثاق بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي» (المادة ٢ فقرة ٦). ويستند هذا الاستثناء إلى التجربة التي مرت بها عصبة الأمم بين الحربين العالميتين، والتي شهدت أعمالاً عدوانية ارتكبتها اليابان وألمانيا النازية بعد انسحابهما من عضوية العصبة. ومن منطلق الاقتناع بفكرة أن السلم لا يتجزأ (indivisibility of peace)، رأى ميثاق الأمم المتحدة أن تعمل المنظمة على حمل الدول غير الأعضاء فيها على الالتزام بمبادئ الميثاق المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، أي امتناع هذه الدول عن تهديد السلم، أو الإخلال به، أو ارتكاب عمل من أعمال العدوان. فهذا الاستثناء لا يمتد - إذن - إلى التزام الدول غير الأعضاء بمعاونة الأمم المتحدة في كل عمل من أعمال المنع أو القمع تتخذه وفقاً للميثاق. فهذا الالتزام قاصر، وفقاً لمخروط نص المادة (٢ فقرة ٦) على الدول الأعضاء فقط. بناء عليه، يمكن القول بأن القرار (٦٦١) قد توسع في مضمون الاستثناء الوارد في هذا النص. ونرى أن هذا التوسع في التفسير يستند إلى نفس العلة التي بررت الاستثناء ذاته ألا وهي أن استتباب السلم والأمن في العالم هو أمر يتسم بالشمول ولا يقبل التجزئة. ومن ثم فإن إقرار السلم والأمن الدوليين يجب أن يتمتع بأولية مطلقة في التطبيق دون التقيد بحرفية منطوق مبدأ قانوني مجرد. وخبر دليل على ذلك هو موقف سويسرا، فقد امتنعت تلك الدولة، حتى مؤخراً، عن الانضمام إلى الأمم المتحدة لقناعتها بأن نظام حيادها الدائم يتعارض مع الالتزامات المقررة في الفصل السابع من الميثاق. ومع ذلك قبلت سويسرا، في (٧ أغسطس ١٩٩٠)، ولأول مرة في تاريخ حيادها الدائم، أن تشارك في توقيع العقوبات الاقتصادية والمالية على العراق. وكانت حجتها في ذلك أن عدوان العراق على دولة الكويت، وما ينطوي عليه من تهديد للسلم والأمن الدوليين، هو من الجسامة بحيث يبرر عدم التقيد بشكل مطلق بالقواعد القانونية التي تحكم الوضع القانوني للدولة المحايدة. ومع ذلك، حرصت الحكومة السويسرية على التأكيد في نفس الوقت على أن مشاركتها في مقاطعة العراق اقتصادياً ومالياً إنما يستند إلى إرادتها الفردية المستقلة (autonome)، وليست امتثالاً لقرار مجلس الأمن رقم (٦٦١) راجع

Le Monde, 9 août 1990, p.5

(٥) بطرس بطرس غالي، «أزمة الخليج وقضايا ما بعد الأزمة»، السياسة الدولية، العدد (١٠٥)، يوليو (١٩٩١)، ص ٤-١١.

Le Monde, 21 août 1990, p.1 (editorial).

(٦) نقلاً عن :

Le Monde, 5 avril, 1991, p. 3.

(٧) سعد البزاز، حرب تلد أخرى: التاريخ السري لحرب الخليج، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، الطبعة الثانية، (١٩٩٢)، ص ٣٥٣، ٣٦١، ٣٩٣.

(٨) محمد حسنين هيكل، حرب الخليج: أوهام القوة والنصر، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، الطبعة الأولى (١٩٩٢)، ص ٤٣٩.

(٩) حسن نافعة، دراسات في التنظيم العالمي من «الحلف المقدس» إلى «الأمم المتحدة»، من إصدارات جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، (١٩٩٦)، ص ١٧٢.

(10) CLAUDE (I.), The Changing United Nations, New York, Random House, 1967, pp. 73- 103.

(١١) حسن نافعة، «ردود الفعل الدولية إزاء الغزو»، في كتاب «الغزو العراقي للكويت» الذي أصدره عالم المعرفة في مارس ١٩٩٥، العدد ١٩٥، مرجع سبق ذكره، ص ٤٤٣.

(١٢) راجع في ذلك محاضر مجلس الأمن، والمنفقات التي أصدرتها الهيئة العامة للاستعلامات المصرية عن مواقف الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ومصر إزاء أزمة الخليج الثانية. وراجع أيضاً: أحمد الرشيدى (محرر)، أزمة الخليج والنظام الدولي، مركز الدراسات والبحوث السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (١٩٩١).

(13) SCHACHTER (Oscar), "The Relations of Law, Politics and Action in the United Nations", R.C.A.D.I., 1963 (II), pp. 164-256.

(١٤) يقوم نهج التسوية السلمية للمنازعات الدولية على افتراض أنه إجراء وقائي للحيلولة دون استخدام القوة وشن الحروب. فإذا توصل المجتمع الدولي إلى آلية فعالة لتسوية المنازعات الدولية، فإن الحرب سوف تفقد مبررات قيامها بوصفها أداة تقليدية لتحقيق الأهداف القومية الحيوية للدول. وإذا كان هذا الافتراض لم يتأكد في العلاقات بين الدول، فإن دساتير المنظمات الدولية تؤكد مع ذلك على ضرورة تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية كأداة لحفظ السلم والأمن الدوليين. أكثر من ذلك، فإنه وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، أصبحت التسوية السلمية للمنازعات الدولية هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأهداف القومية للدول بعد أن أصبح يمتنع عليها قانوناً استعمال القوة العسكرية لهذا الغرض (المادة ٢، الفقرتان ٣، ٤). ووفقاً للميثاق، فإن التسوية السلمية لا تقتصر على المنازعات الدولية بالمفهوم القانوني عندما تدعى دولتان أو أكثر تمتعها بحقوق قانونية محددة ومتعارضة، ولكنها تمتد أيضاً إلى جميع مواقف التعارض بين «المصالح» إذا كان من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين (المواد: ٣٤، ٣٥، ٣٦).

(١٥) من الملاحظ أن تجربة الأزمة العراقية- الكويتية والتجارب اللاحقة الأخرى (الصومال، رواندا، البوسنة والهرسك...) قد أفضت مجلس الأمن كما أقرت الأمين العام للأمم المتحدة بضرورة إنشاء آلية للإنذار المبكر (early warning mechanism) تسمح بجمع المعلومات، ومتابعة التطورات السياسية على صعيد العالم كله، وبحث إمكانية اتخاذ تدابير وقائية، ومنها التسوية السلمية للمنازعات الدولية للحيلولة دون تطورها إلى صراعات مسلحة. راجع في ذلك التقارير السنوية للأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة، والتي سبق ذكرها:

BOUTROS - GHALI (Boutros), "An Agenda for Peace". 1993, "Building Peace and Development", 1994; "Confronting New Challenges". 1995.

(١٦) رسالة الحكومة العراقية إلى جامعة الدول العربية بتاريخ ١٥ / ٧ / ١٩٩٠.

(١٧) المراجع المذكورة في الهامش رقم (١) من هذا الفصل.

(١٨) راجع في ذلك : جمال زكريا قاسم، الخليج العربي من ١٥٠٧ إلى ١٩٧١ (أربعة مجلدات)، القاهرة (١٩٦٦-١٩٨٥).

(١٩) راجع في ذلك :

ميمونة الصباح، الكويت في ظل الحماية البريطانية، الكويت، (١٩٩٨)؛ مؤسسة الكويت للتقدم العلمي : الكويت وجوداً وحدوداً، الكويت، (١٩٩١).

AL- BAHARNA (Hussain), The Legal Status of the Arab Gulf States, Manchester, 1968; KELLY (J.B.), Britain and the Persian Gulf, London, 1968; CLEMENTS (Frank a.), Kuwait, Oxford, 1985; ZAHLAN (Rosemarie Said), The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, the United Arab Emirates and Oman, Boston, 1989; SLOT (H.J.), The Origins of Kuwait, New York, 1991; Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait in World Maps: Facts and Documents, 1992.

(٢٠) لقد تمتعت مصر أيضاً بوضع متميز في إطار الإمبراطورية العثمانية خاصة منذ ولاية محمد علي باشا الكبير .

(٢١) سعد البزاز، مرجع سابق، ص ١٩٢ .

(٢٢) نفس المصدر، ص ٣٩، ١٩٤ .

لا يتسع المقام لعرض الجدل الفقهي حول وجوب التصديق على المعاهدات الدولية من عدمه، أو شروط صحة التصديق في حالة وجوبه لصحة إبرام المعاهدات من حيث الشكل . يكفي التأكيد على أن معاهدة (١٩٣٢) تم تسجيلها وإيداعها لدى أمانة عصبة الأمم . كما أن اتفاق عام (١٩٦٣) تم تسجيله وإيداعه لدى أمانة كل من هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية دون أن يعترض العراق على ذلك في حينه . وحيث إن التسجيل والإيداع هو مرحلة لاحقة لمرحلة التصديق، فإنه يمكن القول بأن هاتين الوثيقتين قد اكتسبتا صفة الاتفاق الدولي الملزم لكل من العراق والكويت . وبفقد سلوك العراق اللاحق أنه اعتبر اتفاق (١٩٦٣) ملزماً قانوناً . فقد اتهمت الحكومة العراقية الكويت بخرق «حدود (١٩٦٣)» عندما انتهزت فرصة انشغال العراق في الحرب مع إيران للتقدم بنقاطها الحدودية باتجاه الشمال «حتى بلغت المسافة بين آخر نقطة حدودية سنة (١٩٦٣) وما بلغت في أواسط الثمانينيات ثمانين كيلو متراً» (نفس المرجع، ص ١٩٥).

(23) MARTIN (L.G.), The Unstable Gulf: Threats from Within, Lexington, Mass., D.C. Heath and Company, 1984, pp. 45-46; International Institute for Strategic Studies, Security in the Persian Gulf, Vol.2 by LITWAK (R.), Sources of Inter-States Conflict, London, Gower, 1981, p28.

(٢٤) محمد حنين هيكمل، مرجع سابق، ص ٣٠٣ .

(٢٥) نقلاً عن جريدة Le Monde الفرنسية، ٢٦ يوليو (١٩٩٠)، ص ٣ .

(٢٦) تأكد الخلاف الجذري بين الطرفين منذ عام ١٩٦٦ على طبيعة قضية الحدود . وفي ذلك يروى سعد البزاز (وكان آنذاك أحد كتاب السلطة في العراق) أنه حين استقبل رئيس وزراء العراق (ناجي طالب) الوفد الكويتي برئاسة الشيخ عبد الله الجابر سنة (١٩٦٦) وطلب منه الكويتيون ترسيم الحدود . أجابهم : «تقطع يد من يوقع لكم على الحدود» . راجع : سعد البزاز، مرجع سابق، ص ١٩٣ .

(٢٧) نفس المرجع، ص ٢٣-٢٤، ٣٢-٣٣، ٥٠.
قد نسلّم بأن قرار غزو الكويت قد اعتمد بهائياً في اجتماع (٢٧ يونيو ١٩٩٠). ولكن ذنّت لا بنفى
أن القرار السياسى باعتماد الخيار العسكرى، كحل شامل لأزمة العلاقات العراقية الكويتية، قد
اتخذ قبل ذلك التاريخ بوقت طويل؛ لأن أية عملية عسكرية كبيرة تتطلب تخطيطاً وإعداداً طويلاً
قبل القيام بها.

(٢٨) بالإضافة إلى قضية الحدود، اتهمت الحكومة العراقية الكويت بأنها ارتكبت مخالفات كثيرة
أهمها:

- سرقة نفط العراق من حقول الرميّة الجنوبي.
- نعهد العمل على خفض أسعار النفط عالمياً عن طريق زيادة إنتاج وتصدير النفط الكويتى لغرض خفض
عائدات تصدير النفط العراقى.
- رفض إلغاء الديون الكويتية المستحقة على العراق، والتي كان العراق قد حصل عليها لتغطية نفقات
حربه ضد إيران لحماية دول الخليج العربية من خطر الثورة الإسلامية الإيرانية.
- ضالة مساحمة الكويت فى إعادة إعمار العراق بعد الحرب مع إيران.
- المضاربة على الدينار العراقى لخفض قيمته... إلخ.

(٢٩) نفس المرجع، ص ٨٠-٨١.
(٣٠) راجع فى ذلك: أحمد الرشيدى، «الإطار القانونى لوظيفة الجامعة العربية فى مجال النسوية
السلمية للمنازعات وقمع العدوان»، مجلة العلوم الاجتماعية (جامعة أنكويت)، المجلد التاسع
عشر، العدد الأول/ الثانى، (١٩٩١)، ص ١١٣-١٥١.

(٣١) محمد حسين هيكى، حرب الخليج: أوهام القوة والنصر، مرجع سابق، ص ٤٦٣-٤٨٦.
(٣٢) راجع تعليقنا على كتاب محمد حسين هيكى المشار إليه فى الهامش السابق، مجلة العلوم
الاجتماعية، مرجع سابق، ص ٢٢٣-٢٤٣.

(٣٣) حسن نافعة، ردود الفعل الدولية إزاء الغزو، مرجع سابق، ص ٤٥٢.
(34) UN Documents: S/PV.2932 (2 Aug. 1990) and S/PV.2933 (6 Aug. 1990).

(٣٥) نقلاً عن محمد حسين هيكى، المرجع السابق، ص ٤١٥.
(٣٦) لقد عدل حسن نافعة عن موقفه السابق كما ورد فى المتن. فقد ذكر أنه «فى وقت بلغ فيه عناد
صدام حسين ذروته»، تولدت قناعة لدى القوى الدولية والإقليمية الفاعلة «بأن الحسم
العسكرى هو السبيل الوحيد لإدارة الأزمة الدولية التى تولدت عن غزو العراق للكويت.
راجع فى ذلك:

دراسات فى التنظيم العالمى من «الحلف المقدس» إلى «الأمم المتحدة»، من إصدارات كلية الاقتصاد
والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (١٩٩٦)، ص ٣٢٢.
(٣٧) راجع فى ذلك فحوى المقابلة التى تمت بين وزير الخارجية الأمريكى ووزير الخارجية العراقى فى
جنيف (٩ يناير ١٩٩١) فى:

محمد حسين هيكى، المرجع السابق، ص ٥١٧.
(٣٨) حسن نافعة، ردود الفعل الدولية إزاء الغزو، مرجع سابق، ص ٤٥٣.
(٣٩) نفس المرجع، ص ٤٥٤.

(٤٠) يمكن التمييز بين مفهوم «الإجبار» (compellence) ومفهوم «الردع» (deterrence) فالإجبار يعنى حمل الدولة على تغيير سلوكها العدواني والعودة إلى الوضع الذى كان قائماً قبل وقوع العدوان. مثال ذلك: طرد المعتدى من منطقة احتلها، وهذا هو هدف «حرب تحرير الكويت». أما الردع فهو يعنى اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تكرار العدوان فى المستقبل. مثال ذلك: نزع سلاح الدولة المعتدية، أو إقامة مناطق عازلة منزوعة السلاح. وهذا هو الهدف الأساسى لآلية الأمن الجماعى.

(٤١) حسن نافعة، نفس المرجع، ص ٤٤٣.

(٤٢) تفرض قواعد القانون الدولى الإنسانى قيوداً على إدارة العمليات القتالية من حيث اختيار وسائل الإضرار (مثل تحريم استخدام نوعيات معينة من الأسلحة)، وتحريم قصف الأهداف غير العسكرية. ويتضمن بروتوكول جنيف الأول لعام (١٩٧٧)، والملحق باتفاقيات جنيف لعام (١٩٤٩)، قواعد تفصيلية فى هذا الشأن. ويمكن القول بصفة عامة بأن هذه القواعد تقوم على مبدأ التمييز بين الأهداف العسكرية والأهداف المدنية، وعدم مشروعية قصف الأهداف المدنية. ولكن هذه القواعد تقر فى نفس الوقت مشروعية جميع الأعمال القتالية التى نغلبها «الضرورات العسكرية» شريطة الالتزام بمبدأ «التناسب». ومن الملاحظ أن صياغة هذه القواعد تتسم بقدر كبير من التجريد، ولذلك أثارت خلافات كثيرة وحادة على مستوى التطبيق على ضوء التقدم التكنولوجى فى ميدان التسليح، وعلى ضوء أن الحروب الحديثة أصبحت حروباً شاملة بمعنى أنها تتطلب تعبئة جميع الإمكانيات البشرية والمادية للمجهود الحربى. راجع فى ذلك بصفة عامة:

DETTETTER (I.) The Law of War, 2nd. Ed., 2000; KALSHOVEN (F.), "Arms, Armaments and International Law", R.C.A.D.I., Vol. 191, 1985

وفيما يتعلق بتطبيق «قانون الحرب» على «حرب تحرير الكويت» بالتحديد، راجع:

ROWE (P.J.), ed., The Gulf War 1990-1991 in International and English Law, 1992; LEWIS (Michael W.) "the Law of Aerial Bombardment in the 1991 Gulf War", A.J.I.L., Vol.97, No3, July 2003, pp. 481 - 509.

(٤٣) أحمد محمد هنداوى، «مدى التزام مجلس الأمن بقواعد الشرعية الدولية: نظرة واقعية ومستقبلية»، السياسة الدولية، العدد (١١٧)، يوليو (١٩٩٤)، ص ٩٤-١٠٧.

(٤٤) يمكن القول بأن التدابير العسكرية التى اتخذتها قوات التحالف المتعاونة مع دولة الكويت لم تكن تطبيقاً لآلية الأمن الجماعى لضمان تنفيذ العقوبات الاقتصادية التى فرضها مجلس الأمن على العراق، ولكنها كانت أيضاً جزءاً من آلية الدفاع الشرعى عن النفس. فمن الملاحظ أن قوات التحالف بدأت فى اتخاذ هذه التدابير منذ ١٨ أغسطس. ومن ثم، فإن القرار (٦٦٥) بتاريخ ٢٥ أغسطس والذى صرح باستخدام القوة البحرية لضمان احترام قرار المقاطعة الاقتصادية، يعتبر أنه قد أضفى «مشروعية لاحقة» (ex post facto validation) على التدابير التى اتخذت قبل ذلك التاريخ.

(٤٥) حسن نافعة، ردود الفعل الدولية إزاء الغزو، مرجع سابق، ص ٤٥٥.

(٤٦) راجع فى ذلك:

SAROOSHI (Damesh), The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the U.N Security council of its chapter VII powers, Oxford, Clarendon Press, 1999.

(٤٧) هذا هو مغزى ملاحظة الأمين العام للأمم المتحدة (بيريز دي كويلار) في وصف حرب تحرير الكويت بأنها «ليست حرب الأمم المتحدة»، ومع ذلك فهي مشروعة لأنها قامت بإذن من مجلس الأمن. نقلاً عن:

Le Monde, 9 fevrier 1991. p.6.

(٤٨) حسن نافعة، المرجع السابق، ص ٤٥٦ - ٤٥٧.

(٤٩) عبير بسيوني عرفه، التدخل الخارجي في الصراعات الداخلية: حالة التدخل في العراق (مارس ١٩٩١ - سبتمبر ١٩٩٦)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧ (غير منشورة).

(٥٠) لا يتسع المقام لدراسة أوضاع أكراد وشيعة العراق منذ قيام دولة العراق الحديثة في عام ١٩٢١ وحتى انتفاضتهم ضد السلطة المركزية في مارس / إبريل ١٩٩١. ويكفي التذكير بأن الأكراد مكون مهم من مكونات المجتمع العراقي، فهم يمثلون قرابة ١٨٪ من مجموع السكان، ويتركزون في منطقة استراتيحية من حيث الموقع على الحدود العراقية - التركية والحدود العراقية الإيرانية، ومن حيث وفرة الموارد البترولية. ويعتقد معظم أكراد العراق المذهب السني بينما أقلية منهم يعتنقون المذهب الشيعي. وبالرغم من أن الحكومات العراقية المتعاقبة قد منحت الأكراد قدرًا من اللامركزية الإدارية في كردستان العراق إلا أن العلاقات بين الأكراد والحكومة المركزية سادها التوتر في أغلب الأوقات، والصراعات المسلحة أحيانًا، ولكن دون تحقيق تحسن يذكر في أوضاع الأكراد بسبب تعنت الحكومة العراقية من جانب، وتنافس الزعامات الكردية وتقلب مواقفهم السياسية التي غلبت عليها الانتهازية السياسية خاصة فيما يتعلق بعلاقاتهم مع دول الجوار الجغرافي تبعًا لتغير التوازنات الإقليمية في الجانب الآخر.

أما الشيعة فيمثلون الأغلبية العددية في العراق (قرابة ٦٠٪ من عدد السكان)، ومع ذلك فقد ظلوا مهمشين سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا منذ سقوط الدولة العثمانية، وفي ظل جميع الحكومات العراقية المتعاقبة. وأصبح يشار إلى هذا التهميش في أوساط شيعة العراق «بمشكلة الطائفية». وقد بلغ التهميش درجة الاضطهاد في ظل حكم الرئيس صدام حسين. ولا شك أن العامل الإيراني كان - ولا يزال - له أثر بالغ في علاقة شيعة العراق بالحكومة المركزية، وهنا أيضًا نلاحظ انقسام شيعة العراق على أنفسهم بسبب الخلافات بين مجتهدى الشيعة (حوزة النجف، وحوزة كربلاء) وانعكاس هذه الخلافات على هوية وأهداف حرمات الإسلام الشيعي المختلفة وارتباطاتها بالحركات السياسية الأخرى في البلاد. راجع في ذلك:

السيد محمد أمين زكي، تاريخ الكرد وكردستان من أقدم العصور التاريخية حتى الآن. لقد صدر هذا الكتاب في جزئين، وقد صدر الجزء الأول منه في عام (١٩٣١) ونقله إلى اللغة العربية والتعليق عليه محمد علي عوني في عام (١٩٣٦). أما الجزء الثاني، وهو بعنوان «تاريخ الدول والإمارات الكردية في العهد الإسلامي» فقد صدر في عام (١٩٣٧) ونقله إلى اللغة العربية محمد علي عوني في عام (١٩٤٥)، وقد قدمت هويدا عزت عرضًا واقفًا لهذا الكتاب في مجلة السياسة

الدولية، العدد (١٣٥)، يناير (١٩٩٩)، ص ١٥٢-١٥٧؛ حامد محمود عيسى، المشكلة الكردية في الشرق الأوسط، مكتبة مدبولي، القاهرة (١٩٩٢)؛ أحمد ناجي قمحة، «أكراد العراق: الواقع والمستقبل»، السياسة الدولية، العدد (١٢٦)، أكتوبر (١٩٩٦)، ص ١٣٣-١٣٨؛ وليد عبد الناصر، «أكراد العراق وتأثير البيتين الإقليمية والدولية»، السياسة الدولية، العدد (١٢٧)، يناير (١٩٩٧)، ص ٤٨-٦٣؛ «المألة الكردية: الجذور والأفاق»، ملف السياسة الدولية، العدد (١٣٥)، يناير (١٩٩٩)، ص ٤٨-١٥٧؛ مروة حامد البدوي، «الأكراد والشيعية بين الانفصال والحكم الذاتي»، السياسة الدولية، العدد (١٣٦)، إبريل (١٩٩٩)، ص ٩٧-١٠٣؛ صلاح النصراوي، «مستقبل الشيعة في العراق بعد صدام حسين»، السياسة الدولية، العدد (١٥٣)، يوليو (٢٠٠٣)، ص ١٤٤-١٤٩.

(٥١) يقدر عدد الذين لجأوا إلى إيران من شيعة وأكراد العراق بأكثر من مليون شخص، بينما استقبلت تركيا قرابة نصف مليون كردي. ننلا عن:

CORTEN (Olivier) et KLEIN (Pierre), *Devoir d'ingérence ou droit de reaction armée collective*, Revue Belge de Droit International, 1991/ 1, p. 95

(٥٢) نقلا عن نفس المرجع، ص ٩٧-٩٨.

(٥٣) نفس المرجع، ص ٩٨.

(٥٤) نفس المرجع، ص ٩٨.

(٥٥) نفس المرجع، ص ٩٩-١٠٠.

(٥٦) تقرير بطرس بطرس غالي الأمين العام للأمم المتحدة عن أعمال المنظمة (سبتمبر ١٩٩٣)، وهو ملحق بمجلة السياسة الدولية مع عدد أكتوبر (١٩٩٣)، ص ٧٨.

(57) CORTEN & KLEIN, op.cit., pp. 102-103; LIBEL (Jules) and RATNER (Michael), "Bypassing the Security Council; Ambiguous Authorization to Use Force, Cease - Fires and the Iraqi Inspection Regime", A.J.I.L. Vol.93, No1, January 1999, p.126.

(٥٨) بالرغم من أن معاناة شيعة العراق كانت بنفس قدر معاناة الأكراد العراقيين، فإن الولايات المتحدة الأمريكية لم تعمل على إنشاء «مناطق آمنة» للشيعة في الجنوب. كما أن حظر الطيران العراقي فوق أجواء المنطقة الشيعية في الجنوب قد جاء متأخراً لأكثر من عام عن الحظر الجوي في الشمال. ولا غرابة في هذه المفارقة. فإن الولايات المتحدة كان يهملها في المقام الأول تخفيف الهاجس الذي يحكم سياسة تركيا. وهي عضو هام في حلف الأطلنطي. ألا وهو التخوف من تدفق آلاف اللاجئين من أكراد العراق إلى الأراضي التركية، أخذاً في الاعتبار انتمرد المسلح لفئة من أكراد تركيا (حزب العمال الكردستاني التركي) على الحكومة التركية. وفي المقابل، لا ترحب الولايات المتحدة كثيراً بمساعدة إيران على مواجهة الأزمة التي كانت تتعرض لها بسبب تدفق آلاف الشيعة العراقيين العرب على الأراضي الإيرانية.

STROMSETH (Jane E.), "Iraq's Repression of its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges". in DAMROSCH (Lori F.), editor, *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal conflicts*, 1993, p.77.

(60) LOBEL & RATNER, op.cit., p. 134.

(٦١) نقلا عن :

CORTEN & KLEIN, op.cit., p. 104.

(٦٢) نقلا عن :

GRAY (Christine), "From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq", European Journal of International Law, Vol.13, 2002 p.12.

(63) "The Security Council made no provision for enforcing the bans on Iraqi warplanes."

LOBEL & RATNER, op.cit., p. 133. نقلا عن :

(64) CORTEN and KLEIN, op.cit., p. 103; COMBACAU (Jean) & SUR (Serge), Droit International Public, Monchrestien, Paris, 3ed., 1997, p. 629.

(٦٥) لقد أطلق على عملية حظر الطيران الحربي العراقي فوق شمال العراق شعار «عملية توفير الراحة» للأكراد (provide comfort operation)

(٦٦) إن إنشاء منطقة آمنة للأكراد في شمال العراق وانسحاب القوات الحكومية منها في عام ١٩٩١، أتاح للأكراد فرصة ممارسة قدر كبير من الحكم الذاتي في الإقليم بعيداً عن سلطة الحكومة المركزية في بغداد. وبالفعل ففي مايو (١٩٩١)، قام الأكراد بانتخاب مجلس نيابي لهم تقاسم الحزبان الرئيسيان - الحزب الديمقراطي الكردستاني «بزعمامة مسعود البرزاني»، والاتحاد الوطني الكردستاني «بزعمامة جلال الطالباني» - مقاعده. وفي يوليو (١٩٩١) تم الإعلان عن حكومة ائتلافية بين الحزبين. ولكن التنافس وتفاقم الخلافات بين الحزبين أدى، في عام (١٩٩٤)، إلى انقسام الإدارة الكردية إلى حكومتين محليتين إحداهما في أربيل تابعة للحزب الديمقراطي الكردستاني، والثانية في السليمانية تابعة للاتحاد الوطني الكردستاني. وفي خلال الفترة (من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦)، تصاعد الصراع بين الحزبين إلى نشوب معارك مسلحة ضارية تدخلت فيها قوى إقليمية (إيران) ودولية (الولايات المتحدة الأمريكية) إلى جانب الاتحاد الوطني الكردستاني الأمر الذي دفع مسعود البرزاني إلى الاستعانة بقوات الحكومة العراقية في مواجهة خصمه جلال الطالباني.

(67) GRAY. Op.cit., p.12; LOBEL and RATNER, op.cit., p. 133.

(٦٨) وليد عبدالناصر، مرجع سابق، ص ٥٩.

(٦٩) من نفس الرأي :

CORTEN and KLEIN, op.cit., p. 106; SHAW (M.N.), International Law Cambridge University Press, 4th ed., 1997. pp. 802-803.

(70) U. N. Doc. S/ 22456, S/22480.

(71) U. N. Doc. S/23472.

(٧٢) لقد وقع العراق على الإعلان الصادر عن جميع الدول المشتركة في مؤتمر الدول الأطراف في بروتوكول جنيف لعام (١٩٢٥) والدول المعنية الأخرى، والذي انعقد في باريس في الفترة من ٧ إلى (١١ يناير ١٩٨٩)، والذي حدد الهدف العام المتمثل في إزالة الأسلحة الكيميائية والبيولوجية على الصعيد العالمي.

(٧٣) سبق للعراق أن وقع على هذه الاتفاقية.

(74) U.N. Doc. S/22614

(٧٥) من الملاحظ أنه في منطق القرار (٦٨٧)، وكما جاء في حيلاته، فإن نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية إنما هو مدخل لإقامة نظام دولي وإقليمي للحد من التسلح، خاصة فيما يتعلق بأسلحة الدمار الشامل، بحيث ينطبق هذا النظام على جميع الدول دون استثناء. ولكن الدول الغربية، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، لم تمارس ضغوطاً كافية على «الدول الصديقة» للالتزام بألية عامة للحد من التسلح ونزع أسلحة الدمار الشامل، لا سيما الأسلحة النووية. والشاهد على ذلك عدم الاستجابة حتى الآن للدعوة التي تبنتها مصر ودول أخرى منذ عدة سنوات على جعل منطقة الشرق الأوسط خالية من السلاح النووي تحت إشراف ورعاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية. فقد تركت إسرائيل حرة في اتخاذ ما تراه من إجراءات تسليحية في المجال النووي وفي غيره من مجالات أسلحة الدمار الشامل. ولا شك أن العمل على نزع أسلحة الدمار الشامل العراقية دون ربطه بألية عامة لتحديد متوازن وشامل للأسلحة في المنطقة لا يضمن صيانة السلم والأمن في المنطقة في الأمد البعيد؛ لأن العراق ليس الدولة الوحيدة التي لها تطلعات للهيمنة على دول أخرى في المنطقة.

(76) U.N. Documents: S/ 22739 (June 26, 1991), S/ 22743 (June 28, 1991), S/ 22761 (July 4, 1991), S/ 22788 (July 15, 1991).

(77) U.N. Documents: S/ 25081 (1993), S/ 25091 (1993)

نقلا عن LOBEL & RATNER, op.cit., p 151, notes 110, 111, 112.

(٧٨) حرك العراق بطاريات صواريخ أرض - جو إلى جنوب البلاد للدفاع عن نفسه ضد عدوان طائرات قوات التحالف على سيادة البلاد.

(79) SC. Res. 1060 (1996), June 12, 1996.

(80) SC. Res. 1115 (1997), June 21, 1997.

(81) SC. Res. 1134 (1997), October 23, 1997.

(٨٢) من الثابت أن الولايات المتحدة قد جندت عدداً من رجال مخابراتها للعمل كجواسيس لها في العراق خلال العمل مع «اليونسكروم»، وذلك بالتواطؤ مع رئيسها الجديد «ريتشارد بنلر».

راجع في ذلك تصريحات «سكوت ريتز» في منتصف عام (١٩٩٨) وكذلك كتاب ريتشارد بنلر:

The General Threat: Iraq, Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global security, New York, Public Affairs, 2000.

وقد قدم هذا الكتاب وناقشه:

MALONE (David), A.J.I.L., Vol. 95. No.1, January 2001, pp. 235-245.

(٨٣) حصلت الحكومة العراقية في عام (١٩٩٢) على وعد من الرئيس السابق «الليونسكروم» (رولف ايكيوس) بعدم تفتيش القصور الرئاسية.

(84) UN, Doc. S/ 1997/ 774.

(85) S.C. Res. 1137 (1997), Nov. 12, 1997.

(٨٦) رسالة الرئيس «بيل كلينتون» إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ الموقوت في ٨ مايو (١٩٩٧) وهي منشورة في:

A.J.I.L., Vol.91, No4, Oct. 1997, pp. 706-709.

(٨٧) خطاب وزيرة الخارجية الأمريكية «مادلين أولبرايت» في جامعة «جورج تاون» في ٢٦ مارس ١٩٩٧ وقد نشرت مقتطفات منه في

MALONE, op.cit., pp. 237-238.

(٨٨) على الرغم من أن الولايات المتحدة تحتفظ منذ عام (١٩٩٠) بوجود عسكري دائم في منطقة الخليج إلا أنها اتجهت إلى زيادة قواتها في المنطقة بشكل ملحوظ راجع في ذلك: أحمد إبراهيم محمود، «إبعاد التصعيد العسكري واحتمالات الصراع المسلح: السياسة الدولية، العدد (١٣٢)، إبريل (١٩٩٨)، ص ٢٦٨-٢٧٠.

(٨٩) يتضح من القرار (٦٨٧) بتاريخ (٣ إبريل ١٩٩١) (الفقرتان ٢١ و ٢٢) أن المراجعة الدورية كل ستين يوماً للعقوبات الاقتصادية، ورفعها إذا لزم الأمر، إنما يرتبطان بإثبات نوايا العراق السلمية من خلال الإنجازات التي يحققها في مجال نزع أسلحته الهجومية المحظورة. ومن ثم فإن إدعاء الولايات المتحدة بأن رفع العقوبات الاقتصادية مرهون أيضاً بتغيير نظام حكم صدام حسين هو إدعاء باطل؛ لأنه يتعارض مع صريح أحكام القرار (٦٨٧).

(90) Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq (Feb. 23, 1998).

لقد أرفقت هذه المذكرة برسالة الأمين العام للأمم المتحدة إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ ٢٥ فبراير ١٩٩٨: UN, Doc. S/ 1998/ 166.

وقدم نشر المذكرة باللغة العربية في مجلة أنيسا الدولية، العدد (١٣٢)، إبريل (١٩٩٨)، ص ٢٧٢.

(91) Letter dated 5 Aug. 1998 From the Charge d'Affaires a.i. of the Permanent Mission of Iraq to the UN, addressed to the President of the Security Council: UN, Doc. S/ 1998/ 718.

نقلا عن:

Murphy (Sean D.), " Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", A.J.I.L., Vol. 93, N: 2, April 1999, p. 473.

(٩٢) UN, DOC. S\ 1998\767 (نقلا عن نفس المرجع).

(٩٣) S.C. Res. 1194 (1998), Sept. 9, 1998 (نقلا عن نفس المرجع).

(٩٤) خطاب نائب رئيس «اليونسكوم» لرئيس مجلس الأمن بتاريخ (٣١ أكتوبر ١٩٩٨) وخطاب الرئيس التنفيذي «لاليونسكوم» إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ (٢ نوفمبر ١٩٩٨):

UN DOC. S\ 1998\1023 & S\ 1998\1032

نقلا عن نفس المرجع، ص ٤٧٣ هامش (١١).

(95) U.N. Press Release: SC\ 6596 - IK\ 258, Nov. 15, 1998.

نقلا عن: MURPHY المرجع السابق، ص ٤٧٤.

(96) letter dated 15 Dec. 1998 addressed by the Secretary General of the United Nations to the President of the Security Council and Transmitting UNSCOM and IAEA Reports: U.N. Doc. S\ 1998\ 1172.

(٩٧) نقلا عن: MURPHY (Sean D.J), " Contemporary Practice of the United States Relating to International law ", A. J. T. L. , Vol. 96, No 4, Oct. 2002, P. 959.

(٩٨) أحمد إبراهيم محمود «ثعلب الصحراء: تطورات ونتائج المواجهة العسكرية في الخليج»، السباسة الدولية، العدد (١٣٥) يناير (١٩٩٩)، ص ١٧٢-١٧٣.

(٩٩) إن وصف الأمين العام للجامعة الدول العربية عملية «ثعلب الصحراء» بأنها تمثل «عملًا عدوانيًا» لم يعبر عن الموقف الجماعي لمجلس الجامعة العربية. ففي أعقاب هذه العملية، انتقد الرئيس صدام حسين بعض حكومات دول الخليج العربية التي ساندت الحملة العسكرية الأمريكية - البريطانية ضد العراق. فقد سمحت الكويت وسلطنة عمان بأن تستخدم الطائرات الأمريكية والبريطانية قواعد الجوية كركائز للضربات الجوية. وقدمت السعودية وقطر والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة تسهيلات ملاحية للطائرات الأمريكية المفيرة. ولذلك نلاحظ أنه في (٢٨ ديسمبر ١٩٩٨). تم تأجيل اجتماع مجلس الجامعة العربية بسبب اختلاف مواقف الحكومات العربية حول عملية «ثعلب الصحراء». وعندما عاد المجلس إلى الانعقاد في يناير (١٩٩٩) انسحب الوفد العراقي من الاجتماع احتجاجاً على مطالبة بعض الدول - الدول الخليجية بالتحديد - بأن تتوقف الحكومة العراقية عن تهديد جيرانها، وأن تنفذ جميع قرارات مجلس الأمن قبل النظر في رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق.

راجع في ذلك:

MURPHY, A. J. I. L., April 1999, Op. cit., PP. 476- 477.

(١٠٠) راجع في ذلك:

أحمد إبراهيم محمود، «عملية التفتيش الدولي في العراق: الأبعاد والدلالات»، في حسن نافعة ونادية محمود مصطفى (محرران)، العدوان على العراق: خريطة أزمة ومستقبل أمة، قسم العلوم السياسية ومركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (٢٠٠٢)، ص ٦٩-٨٧ إن هذه الدراسة مستمدة من دراسة سابقة للمؤلف بعنوان: «العراق وأسلحة الدمار الشامل: أبعاد الصراع مع الولايات المتحدة ولجنة اليونسكوم» نشرها مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، القاهرة، (٢٠٠٢).

(١٠١) نقلاً عن:

MURPHY, A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit., p. 959.

(102) MURPHY, A.J.I.L., April 1999, op.cit., pp. 477-478.

(١٠٣) محمد مصطفى كمال، «الولايات المتحدة ومآلة تغيير النظم في العالم العربي»، في العدوان على العراق: خريطة أزمة... ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢١٩.

(١٠٤) منار الشوريجي، «صنع قرار الحرب ضد العراق: الولايات المتحدة الأمريكية من الداخل»، في العدوان على العراق: خريطة أزمة... ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

(105) MURPHY, A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit., p. 959.

(١٠٦) إن عدول العراق عن موقفه المعارض لمهمة «الأمفوك» يرجع، كما ذكرنا في المتن، إلى أنه لم تكن من مصلحته عرقلة عملية التفتيش الدولي في حين أنه كان هناك احتمال قوي لتعرضه لضربة عسكرية أمريكية مدمرة. فضلاً عن ذلك، فإن مجلس الأمن كان قد أصدر قراراً، في مايو (٢٠٠٢)، يجعل الحصار الاقتصادي المفروض على العراق قاصراً على المواد العسكرية أو ذات الاستخدام المزدوج راجع في ذلك:

S. C. Res. 1409, May 14, 2002.

(١٠٧) نقلا عن :

REISMAN (W.Michael), "Assessing Claims to Revise the Laws of War", A.J.I.L., Vol. 97, No.1, January 2003, pp. 87 -88.

(١٠٨) بالرغم من بطلان الادعاء بأن صدام حسين له صلة بتنظيم «القاعدة» إلا أن الإدارة الأمريكية نجحت، من خلال حملة دعائية واسعة الانتشار، في ترسيخ قناعة لدى الرأي العام الأمريكي بوجود ارتباط بين هجمات ١١ سبتمبر الإرهابية وبين العراق، ولذلك وافق مجلس النواب بأغلبية ٢٩٦ صوتاً مقابل ١٣٣ صوتاً، ووافق مجلس الشيوخ بأغلبية ٧٧ صوتاً مقابل ٢٣ صوتاً، على منح الرئيس الأمريكي سلطة استخدام القوة العسكرية المنفردة ضد العراق، راجع :

MURPHY. A.J.I.L., Oct. 2002, op.cit., pp. 959- 960.

(١٠٩) نفس المرجع، ٩٦٠-٩٦١.

(١١٠) القـــرارات : ٧٠٧ (١٩٩١)، ٩٤٩ (١٩٩٤)، ١٠٦٠ (١٩٩٦)، ١١١٥ (١٩٩٧)، ١١٣٤ (١٩٩٧)، ١١٣٧ (١٩٩٧)، ١١٥٤ (١٩٩٨)، ١١٩٤ (١٩٩٨)، ١٢٠٥ (١٩٩٨)، ١٢٨٤ (١٩٩٩)، ١٤٤١ (٢٠٠٢).

(111) YOO (John), "International Law and the War in Iraq", A.J.I.L., Vol. 97. No.3, July 2003, pp. 567-568.

(١١٢) نقلا عن

TAFT (William H.) and BUCHWALD (Todd F.) "Preemption, Iraq and International Law", Ibid., p.559.

إن الاستشهاد برأي الأمين العام للأمم المتحدة لا يعتد به قانوناً؛ لأن الأمين العام لا يملك سلطة التفسير الرسمي لقرارات مجلس الأمن أو لميثاق الأمم المتحدة

(١١٣) لقد روجت الولايات المتحدة لمثولة إن مشاركة بعض الدول في استخدام القوة ضد العراق - حتى لو كانت مشاركة محدودة أو رمزية - تضيف صفة الشرعية الدولية على ذلك التدخل لأنه يكون تدخلا جماعياً وليس فردياً. وهو إدعاء باطل لأن المقصود بالاستخدام الجماعي للقوة في مفهوم ميثاق الأمم المتحدة هو تدخل مجلس الأمن وفقاً للفصل السابع من الميثاق أو عملاً بحق الدفاع الشرعي الجماعي عن النفس.

(١١٤) نصت ديباجة الميثاق على تعهد الدول الأعضاء بعدم استخدام القوة المسلحة «في غير المصلحة المشتركة».

(١١٥) راجع في ذلك الخطاب الذي ألقاه الأمين العام للأمم المتحدة (كوفي أنان) في (٨ فبراير ٢٠٠٣) نقلا عن :

MURPHY, A.J.I.L., April 2003, op.cit., p. 422.

(١١٦) راجع النص الإنجليزي للقرار ١٤٤١ (٢٠٠٢) في :

A.J.I.L., Vol. 96, No. 4, October 202, pp.961 - 962.

أما النص العربي فهو منشور في جريدة الأهرام (القاهرة، ٩ / ١١ / ٢٠٠٢)، ص ٥.

(١١٧) UN Doc. S/ PV. 4644 نقلا عن :

WEDGOOD (Ruth), "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self - Defense", A.J.I.L., Vol. 97, No.3, July 2003, p.580.

(١١٨) سبق أن استخدم مجلس الأمن عبارة «العواقب الوخيمة» التي ستواجه العراق في حالة عدم امتثاله لقرارات المجلس ذات الصلة بنزع الأسلحة العراقية المحظورة. فقد وردت هذه العبارة في القرار ١١٣٧ (١٩٩٧م) الصادر في (١٢ نوفمبر ١٩٩٨) في شأن عدم تعاون العراق مع لجنة التفتيش الدولية (اليونسكوم) المكلفة بنزع أسلحة الدمار الشامل العراقية. وقد نواترت تصريحات المسؤولين الأمريكيين منذ عام ١٩٩٧ بأن هذه العبارة تعنى منح الولايات المتحدة تفويضاً ضمنياً بتوجيه ضربات عسكرية قاصدة للعراق إذا أعاق لجنة التفتيش الدولية في أداء مهمتها، وذلك دون حاجة لاستصدار قرار جديد من المجلس ينص صراحة على هذا التفويض. (١١٩) لقد تبنى هذا الموقف كل من المنشار القانوني لوزارة الخارجية الأمريكية (William Taft IV) والمدعى العام البريطاني (The Attorney General Lord Gold Smith) نقلاً عن:

FRANCK (Thomas M.), "What Happens Now? The United Nations After Iraq", A.J.I.L., July 2003, op.cit, pp. 611-612

(١٢٠) راجع في ذلك تصريح مندوب فرنسا الدائم لدى الأمم المتحدة:

UN Doc. S/ PV. 2544 (2002).

نقلاً عن:

WEDGOOD, A.J.I.L., July 2003, op.cit, p. 580.

وقد سبق أن ذكرنا أن غالبية الدول رفضت، منذ عام (١٩٩٧)، نظرية «التفويض الضمني». (١٢١) لقد تضمنت جميع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بموضوع نزع أسلحة العراق، منذ صدور القرار ٦٨٧ (١٩٩١)، على نص مماثل للفقرة ١٤، من القرار ١٤٤١. (١٢٢) راجع في ذلك:

TAFT & BUCHWALD, op.cit, p.562.

(١٢٣) راجع في ذلك:

عابدين عبدالحاميد حسن قنديل، التدابير المضادة في النظام القانوني الدولي: دراسة نظرية وتطبيقية، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، (٢٠٠٥)، ص ٣٦-٥٢، ١٣٢-١٤٢، ٢٣٩-٢٤١، ٢٤٨-٢٧٢.

(124) Yoo. Op.cit, p. 568-569.

وقد نصت المادة (٤٠) من لائحة لاهاي لعام (١٩٠٧)، المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية على أن «كل انتهاك جسيم لاتفاقية الهدنة من قبل أحد الأطراف يعطى للطرف الآخر الحق في اعتبارها متتهية بل واستئناف العمليات العدائية في الحالة الطارئة».

(125) LOBEL & RATNER, op.cit, pp. 129, 144 - 145.

(١٢٦) أحمد الرشيدى، «العراق والشرعية الدولية: قراءة في دلالات ومباني القرار ١٤٤١»، السياسة الدولية، العدد ١٥١، يناير (٢٠٠٣)، ص ١١٨.

(127) UN Documents: S/ 2003/ 350, S/ 2003 /351, S/PV. 7401 and 4707 (5 and 14 Feb. 2003), S/PV. 4726 (26 March 2003).

(١٢٨) راجع الفصل الخامس من هذه الدراسة في مفهوم الدفاع الشرعى.

(١٢٩) جاء في حيثيات قرار الكونجرس الذي أجاز للرئيس الأمريكي استخدام القوة ضد العراق ما يلي: حيث إن العراق قد أثبت قدرته وعزمه على استخدام أسلحة الدمار الشامل، فإن هناك احتمالاً (risk) بأن يستخدم هذه النوعية من الأسلحة في هجوم مباغت (a surprise attack) ضد الولايات المتحدة أو ضد قواتها المسلحة، أو توفير هذه الأسلحة لجماعات إرهابية للقيام بمثل هذا الهجوم. ونظراً للأضرار البالغة التي سوف تتعرض لها الولايات المتحدة أو يتعرض لها مواطنوها من جراء استخدام هذه الأسلحة، فإنه يحق للولايات المتحدة الدفاع الشرعي عن نفسها. نقلاً عن:

STAHN (Carsten), "Enforcement of Collective Will After Iraq", A.J.I.L., Oct. 2003, op. cit., p. 820, note.119.

(١٣٠) لواء أ.ح حسام سليم، «الضربات الوقائية في الاستراتيجية الأمنية الأمريكية»، السياسة الدولية، العدد (١٥٠)، أكتوبر (٢٠٠٢)، ص ٢٩١.

(131) STAHN, op.cit., p. 820-823.

(132) FRANCK, "What Happens Now? The United Nations After Iraq", op.cit., pp. 608, 610, 619.

(133) REISMAN, "Assessing Claims to Revise the Laws of War", op.cit., pp. 82, 89; GARDNER (Richard N.), "Neither Bush nor the Jurisprudes", A.J.I.L., Vol. 97, No. 3, July 2003, p. 588.

(134) MURPHY, "Contemporary Practice of the United States, Relating to International Law". A.J.I.L., April 2003, op.cit., p. 421.

(135) Ibid., pp. 421-425, 426 note 61.

(136) WEDGOOD, "The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense", A.J.I.L., July 2003, op.cit., p.580.

(١٣٧) نقلاً عن:

MURPHY, A.J.I.L., April 2003, op.cit., pp.423-424.

(١٣٨) نقلاً عن:

صلاح الدين عامر، «القانون الدولي في عالم مضطرب»، السياسة الدولية، العدد (١٥٣)، يوليو (٢٠٠٣)، ص ٨٦.

(139) MURPHY, Ibid., P. 424.

(140) Letter of the Permanent Representative of the United Kingdom to the Security Council of 20 march 2003 (Doc. S/ 2003 /350 of 21 march 2003); Letter of the Permanent Representative of the U.S.A. to the Security Council, of 20 march 2003 (Doc. S/ 2003/ 351 of 21 march 2003).

(141) Murphy, A. J. I. L., April 2003, op. cit., pp. 424 - 425.

(142) Statement of the Permanent Representative of Australia in the Security Council, U. N., Doc. S\ PV. 4726. 26 March 2003.

(١٤٣) لقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة، كوفي أنان، في (٨ فبراير ٢٠٠٣) على أنه إذا تعلق الأمر باستخدام القوة، ليس في حالة الدفاع الشرعي عن النفس، بهدف حفظ السلم والأمن الدوليين بصفة عامة فإنه لا بديل لشرعية مجلس الأمن (There is no substitute for the unique legitimacy provided by the United Nations Security Council) نقلا عن:

MURPHY, A. J. I. L., April 2003, op. cit., P. 427.

(144) Ibid., PP. 419 - 420.

(145) Ibid., PP. 422.

(١٤٦) أحمد إبراهيم محمود «عملية التفتيش الدولي في العراق: الأبعاد والدلالات» مرجع سابق، ص ٨٢ - ٨٥.

(١٤٧) لقد سارعت مجموعة من الفقهاء الأمريكيين إلى إصدار بيان يعبرون فيه عن احتجاجهم على «الخطة غير المشروعة لإدارة بوش لشن حرب ضد العراق».

نقلا عن: صلاح الدين عامر «القانون الدولي في عالم مضطرب»، مرجع سابق ٨٦. ومن أبرز فقهاء القانون الدولي الذين أكدوا على عدم مشروعية استخدام القوة ضد العراق نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

FRANCK (Thomas M.), FROWEIN (Jochen Abr.), HOFMANN (Rainer), GRAY (Christiane), GREENWOOD (Christopher), LOBEL (Jules) and RATNER (Michael), SAPIRO (Miriam), SLAUGHTER (Anne - Marie), STAHN (Carsten), WOLFRUM (Rudger), etc.

(١٤٨) لقد أعلنت قوى المجتمع المدني في كافة أنحاء العالم رفضها القاطع للحرب ضد العراق بسبب مخالفتها لقواعد الشرعية الدولية، كما أنها أعربت عن تخوفها من عواقب الهيمنة الأمريكية المطلقة على مقدرات العالم. ومن أهم هذه التجمعات الأهلية: للمجالس الكنسية، وتجمعات المثقفين الليبراليين واليساريين، وجماعات مناهضة «العولمة»، إضافة بطبيعة الحال إلى الجماعات الإسلامية بكافة أطرافها في العالم الإسلامي وفي الغرب على حد سواء.

(١٤٩) نقلا عن

CROOK (John), "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, A.J.I.L., Vol.99, No:1 January 2005, p. 269.

(150) Ibid., pp. 269 - 270.

(١٥١) لا يمكن لأي مراقب إغفال الانتهاكات الجسيمة التي ارتكبتها قوات الاحتلال للقوانين والأعراف الدولية، سواء في اقتحام المدن وقتل المدنيين (كما حدث في «الفلوجة» على سبيل المثال)، وتعذيب الأسرى والمعتقلين في السجون وامتياز كرامتهم (كما حدث في سجن «أبو غريب»... إلخ.

(١٥٢) لقد سبق أن أقر مجلس الأمن بأثر رجعي مشروعية استخدام القوة المنفردة في بعض الحالات مثل تدخل قوات الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) في ليبيريا (١٩٩٠-١٩٩٦م)، وفي سيراليون (١٩٩٧)، وفي غينيا-بيساو (١٩٩٨)، وتدخل قوات حلف الأطلسي في كوسوفو (١٩٩٩)... إلخ.

(١٥٣) تركزت السلطة في العراق في يد حاكم عسكري أمريكي يعاونه مجلس من المستشارين العراقيين من اختباره. كما رأت الولايات المتحدة أنه ينبغي إسناد عمليات إعادة إعمار العراق إلى الشركات الأمريكية الكبرى بعقود مباشرة من الحاكم العسكري عدا القليل منها الذي قد يذهب للشركات البريطانية كمكافأة بريطانية على مشاركتها في الحرب ضد العراق، مع استبعاد مساهمة فرنسا وألمانيا وروسيا في إعادة إعمار العراق عقاباً لها عن دورها المناوئ للحرب ضد العراق. وفي هذا الإطار، صرح وزير الخارجية الأمريكي (كولن باول) بأنه يجب أن يكون للولايات المتحدة وبريطانيا الدور الرئيس في تشكيل مستقبل العراق، حيث إنهما تحملتا العبء الأكبر فيما يخص العمليات العسكرية. وهو تصريح منشور في جريدة الأهرام بتاريخ (٤/٤/٢٠٠٣)، نقلاً عن: زينب عبد العظيم، «إدارة العلاقات الأوروبية-الأمريكية بعد الحرب، في العدوان على العراق: خريطة أزمة... ومستقبل أمة، مرجع سابق، ص ٢٩١.

(١٥٤) بيان القمة الثلاثية بين رؤساء فرنسا وألمانيا وروسيا في سان بطرسبورج في إبريل (٢٠٠٣) والمنشور في جريدة الأهرام بتاريخ (١٢/٤/٢٠٠٣)، نقلاً عن المرجع السابق، ص ٢٩٢، (155) UN Doc. S/ 2003/ 538 (May 8, 2003)

نقلاً عن:

MURPHY, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law, A.J.I.L., July 2003, op.cit, p. 681.

(١٥٦) خضعت الأقاليم التي احتلتها قوات التحالف لحكم عسكري تولاها الجنرال «تومي فرانكس» إلى حين الانتهاء من إنشاء إدارة مدنية انتقالية. وخلال مرحلة الحكم العسكري تولى الجنرال الأمريكي المتقاعد «جى جارتز» إدارة أعمال الإنقاذ والعمليات المدنية يعاونه «مجلس استشاري» يضم عدداً من معارضى حكم صدام حسين في الداخل وفي الخارج. وفي (٦ مايو ٢٠٠٣)، تم تعيين «بول بريمر» رئيساً للإدارة المدنية في العراق خلفاً للجنرال «جى جارتز» وبذلك انتهت مرحلة الحكم العسكري، وليس الوجود العسكري للحلفاء، في العراق. راجع:

إبراهيم نوار، «مستقبل العراق: مهمات إعادة البناء السياسي والمؤسسي»، السياسة الدولية، العدد ١٥٢، إبريل (٢٠٠٣)، ص ٨٣.

(١٥٧) ١٣ عضواً يمثلون الشيعة، ٥ أعضاء يمثلون الأكراد، ٥ أعضاء يمثلون السنة العرب، عضو مسيحي، وعضو تركماني.

وفي (١٦ مايو ٢٠٠٣)، أصدر «بول بريمر» قراراً بإلغاء وزارتي الدفاع والإعلام، وتفكيك الجيش والحرس الجمهوري وجميع الأجهزة الأمنية والاستخباراتية. وحل حزب البعث وتعقب قياداته وأعضائه، ومنعهم من تولي مناصب حكومية أو قيادية حتى في المستشفيات والجامعات... إلخ.

(١٥٨) مع بداية الأعمال القتالية، قامت الأمم المتحدة بدور بارز في تقديم الإغاثة الإنسانية إلى الشعب العراقي. وقد أصدر مجلس الأمن قراراً بالإجماع بتاريخ ٢٨ مارس ٢٠٠٣ يأذن للأمين العام للأمم المتحدة بتوزيع الغذاء والدواء في العراق من خلال «برنامج النفط مقابل الغذاء».

وفي اجتماع عقد في بلفاست، في (٧ و٨ إبريل ٢٠٠٣) بين الرئيس جورج بوش ورئيس الوزراء البريطاني توني بليز لمناقشة السياسة التي يجب اتباعها في العراق بعد الحرب، أكد الزعيمان على

ضرورة أن تفضّل الأمم المتحدة بأكبر قدر من المسؤولية في مجال الإغاثة الإنسانية . نقلا عن :

GRANT (Thomas D.), "The Security Council and Iraq: An Incremental Practice", A.J.I.L., Vol.97, No: 4, October 2003, p. 829.

(١٥٩) في (٢٧ مايو ٢٠٠٣)، عين الأمين العام للأمم المتحدة المفوض السامي لحقوق الإنسان (Sergio Vieira de Mello) ممثلاً خاصاً له في العراق .

(١٦٠) بمقتضى القرار ١٤٨٣ ، تمتع مجلس الحكم في العراق باختصاصات محدودة لا تتجاوز نصريف المهام اليومية . وحتى في مباشرته لهذا الاختصاص ، خضع لإرادة من عين أعضائه حيث إن مدير الإدارة المدنية لسلطة الاحتلال (بول بريمر) تمتع بسلطة نقض قرارات المجلس («الفيتو»)، وبالتالي لم يكن لمجلس الحكم سوى قبعة رمزية . كذلك تمتعت الأمم المتحدة بدور استشاري محدود، ولم تمارس دوراً قيادياً في عملية إعادة البناء السياسي والحكومي في العراق .

(١٦١) إن القرار ١٤٨٣ أخضع عملية إعادة إعمار العراق للوصاية الأمريكية شبه المطلقة . فقد نصر القرار على رفع جميع العقوبات التي فرضت على العراق منذ عام (١٩٩٠) (غزو الكويت) باستثناء واردات الأسلحة حيث ظل الحظر قائماً بشأنها . ونص القرار أيضاً على إلغاء «برنامج النفط مقابل الغذاء» (الذي كانت تشرف عليه الأمم المتحدة) خلال أربعة أشهر ، وإنشاء صندوق خاص (Development Fund) لمساعدة العراق على تمويل احتياجاته الإنسانية وإعادة البناء الاقتصادي ، وإعادة تأهيل المرافق العامة الأساسية من حصيلة العائدات النفطية العراقية التي توجه للصندوق . وتتولى سلطة الاحتلال توزيع عائدات الصندوق بالتشاور مع مجلس حكم العراق مع تشكيل هيئة استشارية بالصندوق تضم عاملين في الأمم المتحدة وفي صندوق النقد الدولي وفي البنك الدولي للإنشاء والتعمير تعرض توصياتها لإنفاق تلك العائدات على الوجه الأمثل .

(١٦٢) يستناد هذا الرأي من تصريحات بعض المسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية ، وإن كانت هذه التصريحات غير قاطعة في نظرنا في التعبير عن هذا الرأي . راجع في ذلك :

GRANT, op.cit, p. 825 note 5.

ولا نعتد برأي بعض المحللين السياسيين من غير المتخصصين في فقه القانون الدولي والذين ادعوا بأن القرار ١٤٨٣ الذي أقر الاحتلال الأمريكي للعراق أدى إلى «إسباغ الشرعية بأثر رجعي» على الحرب ضد العراق . راجع :

مصطفى علوي ، «السياسة الخارجية الأمريكية وهيكل النظام الدولي» ، السياسة الدولية ، العدد (١٥٣) ، يوليو (٢٠٠٣) ، ص ٧١ .

(١٦٣) تصريح الأمين العام للأمم المتحدة لهيئة الإذاعة البريطانية . نقلا عن

CROOK, op.cit., p. 269.

(١٦٤) تصريح للأمين العام للأمم المتحدة في وصف قرار مجلس الأمن رقم ١٥١١ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣) . نقلا عن :

STAHN (Carsten), "Enforcement of Collective Will After Iraq", A.J.I.L., Vol. 97, No: 4, October 2003, p. 118.

(١٦٥) أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام (١٩٧٠) القرار رقم ٢٦٢٥ الذي تضمن «إعلان مبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول» ، وقد نص هذا الإعلان على

عدم مشروعية احتلال إقليم الغير إذا كان هذا الاحتلال نتيجة للاستخدام غير المشروع للقوة وفقاً لميثاق الأمم المتحدة .

(166) STAHN, op.cit., p.817 note 94 and p.818.

(١٦٧) نقلاً عن :

FALK (Richard A.), "What Future for the UN Charter System of War Prevention?", A.J.I.L., Vol. 97, No:3, July 2003, p. 591

(168) GARDNER (Richard N.), "Neither Bush nor the Jurisprudes", Ibid, p. 589.

(١٦٩) تتمحور قواعد القانون الدولي الإنساني حول اتفاقيات لوائح لاهاي لعام (١٨٩٩ و ١٩٠٧)، واتفاقيات جنيف الأربع لعام (١٩٤٩) (خاصة الاتفاقية الرابعة الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب)، والبروتوكولين الإضافيين لعام (١٩٧٧) والمرفقين بتلك الاتفاقيات، إضافة إلى اتفاقيات أخرى وقواعد عرفية عديدة ذات الصلة .

خاتمة الدراسة

يفرض القانون الدولي المعاصر شروطاً موضوعية وإجرائية لمشروعية استخدام القوة العسكرية في العلاقات بين الدول . ومع ذلك ، فإنه بالرغم من إقرار مبدأ منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها على صعيد العلاقات الدولية ، وبالرغم من أن هذا المبدأ قد أصبح من قبيل القواعد الآمرة التي يمتنع انتهاكها بأي حال من الأحوال في غير حالة الدفاع الشرعي عن النفس أو عملاً بألية «الأمن الجماعي» على الوجه المحدد في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ، فإن التجربة التاريخية تؤكد عدم تراجع ظاهرة العنف العسكري بين الدول ، بل إن هذه الظاهرة أصبحت أكثر شيوعاً وأكثر خطورة عن ذي قبل بسبب تزايد عدد وعمق التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تواجه المجتمعات البشرية ، والتي أدت إلى تفاقم أعمال العنف المسلح ليس فقط في العلاقات بين الدول ، ولكن أيضاً داخل الدول . وقد أثبتت التجربة أن النزاعات المسلحة الداخلية تهدد أمن واستقرار المجتمع الدولي بنفس درجة تهديد النزاعات الدولية ، إن لم يكن بدرجة أكثر خطورة نظراً لتصاعد واتساع أعمال العنف المسلح بين مؤسسة الدولة من جانب وجماعات مسلحة منشقة عليها من الجانب الآخر ، أو بين جماعات مسلحة خاصة في غياب سلطة الدولة المركزية أو انهيارها بالكامل . وحيث إن غالبية هذه النزاعات الداخلية أخذت أبعاداً دينية أو عرقية أو أيديولوجية ، فقد اتسمت بالغلو في العنف ، كما أنها امتدت إلى خارج حدود الدولة الواحدة ، ومن ثم تسببت في تدخل دول أجنبية للتعامل معها عسكرياً إذا لزم الأمر ، إما بهدف احتوائها والحيلولة دون تهديدها للأمن الإقليمي والدولي ، أو بهدف فرض هيمنتها على إدارة شئون البشر متذرعة بالاعتبارات الإنسانية ونصرة الديمقراطية أحياناً ، أو بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولي أحياناً أخرى .

وهكذا تغير مناخ الأمن الدولي ، فأصبح أكثر سيولة وهلامية مقارنة بالمفهوم التقليدي للأمن الدولي الذي سعى ميثاق الأمم المتحدة إلى احتوائه وتنظيم آلياته ، والذي لم يأخذ في الاعتبار سوى العدوان المسلح الخارجي ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي

للدول . ولا شك أن هذا التوسع في مفهوم الأمن الدولي أدى إلى اتساع الهوة بين «قاعدة» منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية من جانب ، «وواقع» الحياة الدولية الذي يؤكد تصاعد ظاهرة العنف العسكري على جميع المستويات في الجانب الآخر . وتثير هذه المفارقة جدلاً متواصلاً حول مدى فاعلية النظام القانوني الدولي في إقرار السلم والأمن في العالم . وفي هذا الصدد نرصد ثلاثة اتجاهات سلوكية وفكرية مختلفة .

لقد تمسك البعض بضرورة الالتزام بمبادئ «الشرعية الدولية» ، والتنديد بكل سلوك ينتهك تلك المبادئ ، وعدم إقرار أى ادعاء باكتساب حقوق تترتب على مثل هذا السلوك .

ويتنقد البعض الآخر هذه الرؤية «الطوباوية» للمجتمع الدولي ، ويرون أن شعارات أنصارها تعبر عن وهم وجود مجتمع دولي مثالي لا يمت بصلة إلى واقع العلاقات بين الدول ، وهو واقع يؤكد أن عنصر القوة هو من أهم أركان بيئة المجتمع الدولي . ولم يكتف ساسة الدول ، وبعض فقهاء القانون والمراقبون السياسيون الذين يؤيدونهم ، برصد هذا الواقع المجتمعي ، ولكنهم يتجاهلون أيضاً ، حسب مقتضى الحال ، نفاذ أية قواعد قانونية دولية تفرض قيوداً على حق الدول في استخدام القوة العسكرية لتحقيق أهدافها القومية . ومن ثم ، فإن الحديث عن «الشرعية الدولية» في ظل أفول القواعد الحاكمة لها يكون غير ذات موضوع .

ويندد كثيرون بتجاهل قواعد الشرعية الدولية ؛ لأن الانتهاكات المتكررة لها قد أدت إلى تقويض فاعلية نفاذها ، بل أدت إلى التشكك في طبيعتها الإلزامية . وهم يوجهون الاتهام في هذا الصدد إلى الولايات المتحدة الأمريكية بصفة خاصة بعد أن أصبح من الواضح أن تلك الدولة تعتمد تحدى أحكام الشرعية الدولية ، لا سيما بعد أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) ، لحماية مصالحها الذاتية وتحقيق الأهداف العامة التي تسعى إلى فرضها على العالم . وقد بلغت الانتهاكات الأمريكية للشرعية الدولية ذروتها في قيامها بعملية غزو العراق منذ مارس (٢٠٠٣) والتي يمكن اعتبارها بمثابة شهادة وفاة لنص المادة (٢ فقرة ٤) من ميثاق الأمم المتحدة الذي يحظر صراحة ، كما ذكرنا مراراً ، استخدام القوة ، أو التهديد باستخدامها ، في العلاقات بين الدول خارج الإطار الذي وضعه الميثاق لممارسة حق الدفاع الشرعي عن النفس أو عملاً «بألية الأمن الجماعي» . وقد ترسخ هذا الاتهام بعد أن شنت إسرائيل حرباً عدوانية شاملة ضد لبنان في يوليو / أغسطس (٢٠٠٦) بمساندة

الولايات المتحدة، إن لم يكن بإيعاز منها والتخطيط لها. وفي سابقة غير معهودة في تاريخ الأمم المتحدة، منعت الحكومة الأمريكية مجلس الأمن من طلب وقف إطلاق النار في لبنان كخطوة أولى لإرساء أسس إعادة السلم والأمن الدوليين في المنطقة. ويتوقع أصحاب هذه الرؤية ارتكاب المزيد من الانتهاكات لقواعد الشرعية الدولية خاصة من جانب الحكومة الأمريكية الحالية التي تصر على منح نفسها، ومنح ربيبها إسرائيل، حصانة ضد أية مساءلة قانونية، ولكن هل هذا الوضع يعنى صحة مقولة انهيار صرح القانون الدولي وتغليب منطق القوة الغاشمة وما يترتب على استخدامها من فوضى عارمة في العلاقات الدولية؟

إن فريقاً ثالثاً من الفقهاء يتمسكون بحق بفكرة أن قوة القانون يجب أن تعلو على قوة السلاح. ولا يمكن القول بأن كثرة انتهاكات القواعد الدولية تؤدي إلى انقضاءها كلية، فهي تظل سارية النفاذ إلى أن يتم إلغاؤها كلية أو جزئياً (أى تعديلها) من خلال أحد المصادر الرسمية للقواعد الدولية وهي المعاهدات والعرف والمبادئ العامة للقانون. ولذلك فإنه في تقديرى، يكون إعلان انقضاء ميثاق الأمم المتحدة واعتباره مجرد قصاصة من ورق لا قيمة لها هو قول مرسل لا يعكس الواقع فضلاً عن أنه ليس أمراً مرغوباً فيه. ويصبح من الضروري النضال المتواصل من أجل دعم فاعلية نفاذ القواعد الدولية التي تحكم مشروعية استخدام القوة في العلاقات بين الدول، وداخل الدول، بهدف تحقيق المصلحة المشتركة لجميع الشعوب في العيش في سلام كشرط أساسى لاستقرار العلاقات فيما بينها وتقديمها.

وعلى أى حال، فإنه يلاحظ أن الدول التي انتهكت بالفعل قواعد القانون الدولي لم ترغب في إعطاء انطباع بأنها تتجاهل عمداً تطبيق تلك القواعد بل، على العكس، لقد حرصت دائماً على إعلان وتأكيد التزامها بها بغية الحصول على غطاء قانونى من رأى العام العالمى يقر بمشروعية تصرفها. وتعمل هذه الدول جاهدة على تفسير القواعد الدولية بما يتفق وتحقيق مصالحها وأهدافها القومية. . وحتى مع التسليم بخطأ ذلك التفسير من الناحية الموضوعية، فإن مجرد تحمل عبء إقناع الدول الأخرى بمشروعية استخدام القوة في حالة معينة يعنى الإقرار بنفاذ نظام القانون الدولي القائم، وليس تجاهل وجوده، وأن هذا التصرف يتم في دائرة القانون وليس خارج نطاقه.

وعلى المستوى العام، فإن الإحالة إلى النظام القانونى القائم لتبرير مشروعية تصرف الدول لا يمثل إحياءاً للمثالية القانونية المفرطة، أو نوعاً من التجريد النظرى والتمسك

بثقافة الوهم، ولكنه موقف يتسم بالواقعية التي تقضى بأن استقرار النظام العالمى يتطلب أن تحكمه قيم أساسية. فى مقدمتها قواعد القانون الدولى. تشرف على تطبيقها مؤسسات جماعية تمثل غالبية الفاعلين فى المجتمع الدولى تجنباً لفوضى استخدام القوة العسكرية فى العلاقات بين الدول وداخل الدول. وعلى المستوى الخاص، فإن الالتزام بالشرعية الدولية من شأنه أن يسهل بناء تحالفات دولية قوية لمواجهة العدوان. ولعل أبرز مثال لذلك التحالف الذى قام لمواجهة غزو العراق لدولة الكويت (١٩٩٠-١٩٩١). أما إذا كان التدخل العسكرى ضد دولة معينة مشكوكاً فى مشروعيته، فإن بناء تحالف دولى لهذا الغرض يصبح عسيراً وهشاً، كما وضع من التدخل العسكرى ضد العراق ابتداء من مارس (٢٠٠٣).

إن القول بأن كثرة انتهاكات قواعد النظام القانونى الدولى لا تحول دون استمرار نفاذها لا يعنى تجمد هذه القواعد عند وضع معين. فقد ذكرنا مراراً أن من خصائص كل نظام قانونى الاستجابة للمستجدات التى تطرأ على حياة المجتمعات التى يسعى إلى تنظيم العلاقات بين أطرافها، وهى مستجدات لا تكف عن التغير عبر الزمان. ومن المسلم به أن النظام الدولى قد تغير جذرياً، اعتباراً من عام (١٩٩٠) على الأقل، وأصبح الأمر يتطلب إعادة النظر فى أحكام القانون الدولى القائم من حيث مضمونها، ومن حيث تحديث آليات تفعيل نفاذها؛ لئلى تتواءم مع التحديات الجديدة التى أصبحت تواجه المجتمعات البشرية. وفى المجال الأمنى بالتحديد، ظهرت الحاجة إلى إعادة صياغة الضوابط الحاكمة لمشروعية استخدام القوة من جانب، وتطوير المؤسسات المنوط بها الإشراف على تطبيق تلك الضوابط من الجانب الآخر.

ومن حيث المضمون، تم استحداث قواعد دولية تهدف إلى حماية البيئة، والسعى إلى تحقيق «العولمة» الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ. ونخص بالذكر مجالين هامين نظراً لارتباطهما الوثيق بإشكالية استخدام القوة فى العلاقات الدولية. والمجال الأول يتعلق بالتطورات العميقة لحقوق الإنسان مقارنة بالقانون الدولى التقليدى. فقد أصبح الالتزام باحترام حقوق الإنسان من قبيل الالتزامات الأمرة التى تسرى فى مواجهة جميع الدول، وأصبحت الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان تدخل فى عداد الجرائم الدولية («الجرائم ضد الإنسانية») التى يقضى «القانون الدولى الإنسانى» بملاحقة مرتكبيها جنائياً على المستوى الوطنى وعلى المستوى الدولى. كذلك أصبح المجتمع الدولى يتقبل فكرة

التدخل العسكرى فى شئون الدول الداخلية باسم الإنسانية وحماية حقوق الإنسان وإن خضع هذا التدخل لضوابط معينة تتعلق، كما أسلفنا، بمن له حق التدخل وشكل التدخل لتفادى الانتقائية والانتهازية السياسية عند التطبيق. أما للمجال الثانى لتحديث القانون الدولى، فهو يتعلق بوضع قواعد تشريعية عامة تهدف إلى تنظيم التعاون بين الدول من أجل مكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى. وكما أسلفنا، فإن هذه الظاهرة ترتبط مباشرة بإشكالية مشروعية استخدام القوة العسكرية لمكافحتها استناداً إلى تفسير موسع جداً لمفهوم الدفاع الشرعى «الوقائى» أو «الاستباقي» عن النفس (حالة التدخل العسكرى ضد أفغانستان فى عام ٢٠٠١). كما تمبنى هذا التفسير الموسع بصدد ضرورة التصدى لأخطار انتشار أسلحة الدمار الشامل (حالة التدخل العسكرى ضد العراق فى عام ٢٠٠٣). ولكن هذا التفسير الموسع، الذى تبنته الولايات المتحدة بالتحديد، لم يستقر فى التعامل الدولى: فقد رفضته دول كثيرة، كما عارضه جانب كبير من الفقه الدولى؛ لأن من شأنه أن يؤدى إلى إفراغ مبدأ الامتناع عن استخدام القوة، الذى كرسته بقوة المادة (٢) فقرة (٤) من ميثاق الأمم المتحدة، من كل مضمون حقيقى.

ولم يقتصر الأمر على استحداث قواعد موضوعية دولية جديدة لمواكبة تطورات البيئة الدولية. ولكن التحديث امتد أيضاً إلى تطوير آليات تفعيل نفاذ القواعد الدولية، لا سيما فى مجال السلم والأمن الدوليين. وحيث إن الوظيفة الأساسية لمنظمة الأمم المتحدة هى حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، من خلال تطبيق «آلية الأمن الجماعى» على النحو المحدد فى الفصل السابع من الميثاق، فإن تطوير هذه الآلية أصبح يحتل أهمية خاصة فى مداولات الدول وفى المحافل الدولية تحت شعار «إصلاح الأمم المتحدة».

من المسلم به أن المنظمات الدولية هى، فى الأساس، آليات (instruments) أقامتها الدول برضاها لتحقيق أهدافها الثرمية الذاتية، إلى جانب تحقيق أهداف مشتركة بين مجموعة من الدول (المنظمات الإقليمية)، أو تحقيقاً لأهداف الجماعة للمجتمع الدولى ككل (المنظمات العالمية). فالتنظيم الدولى هو تنظيم هادف، بمعنى أنه يعكس خيارات سياسية حاضرة ومستقبلية تشكل، إلى حد كبير، صورته الراهنة وتوجهات تطورها. من هذا المنظور، تمثل كل منظمة دولية عملية تضامن واندماج متصلة (process) ومن ثم فهى لا تعيش واقعها دائماً طبقاً لحرفية نصوص دساتيرها، ولكنها تستجيب بالضرورة

للتغيرات التي تطرأ على مسرح السياسة الدولية فيتغير بالتبعية إطارها التنظيمي، كما تتغير أساليب عملها، في اتجاهات لم تكن مقصودة، بل قد تتعارض أحياناً، مع مقاصد مؤسسيها: وبطبيعة الحال، فإن استجابة المنظمات الدولية لتغيرات العلاقات الدولية قد تتطلب تعديل بعض أحكام دساتيرها بشكل رسمي (formal amendments) أو بشكل ضمني (implicit amendments)، وهو ما حدث لميثاق الأمم المتحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق قد أجاز تعديل بعض أحكامه والتزام جميع أعضاء الأمم المتحدة بهذه التعديلات إذا صدرت بأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة، وتصديق ثلثي «أعضاء الأمم المتحدة» عليها «بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين» (المادة ١٠٨). وهذه شروط يتعذر تحقيقها نظراً لاختلاف مواقف الدول حول مضمون التعديلات التي ينبغى إدخالها على الميثاق. ويجدر التذكير بأن المرة الوحيدة التي جرى فيها تعديل الميثاق بشكل رسمي تمت في عام (١٩٦٣) بإقرار زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن، وزيادة عدد أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي أخذاً في الاعتبار زيادة أعضاء الأمم المتحدة زيادة كبيرة نتيجة لتصفية الظاهرة الاستعمارية، لا سيما في القارة الأفريقية. وقد أصبح التعديل نافذاً اعتباراً في (٣١ أغسطس ١٩٦٥). وفي اعتقادنا، فإن المحاولات الجارية منذ بضع سنوات لتعديل ميثاق الأمم المتحدة رسمياً لن تسفر عن نتائج إيجابية تذكر، خاصة فيما يتعلق بإصلاح هيكل مجلس الأمن. فقد يتم الاتفاق على زيادة عدد الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن مرة أخرى. ولكن لا نتوقع أن توافق الدول الخمس الكبرى التي تتمتع حالياً بالعضوية الدائمة في المجلس على توسيع دائرة العضوية الدائمة، خاصة إذا تمتع الأعضاء الدائمون الجدد بحق «الفيتو»، وهو أمر يتنقص من الوضع المتميز الذي تتمتع به الدول الخمس الأصلية.

ولكن تعذر التعديل الرسمي لميثاق الأمم المتحدة لا يحول دول تعديله ضمناً بنفس أسلوب نشأة القواعد العرفية. وقد شهدت المنظمة مبكراً تعديلات ضمنية كثيرة لأحكام ميثاقها. ولعل أوضح مثال لذلك هو التقليد الذي جرى عليه مجلس الأمن، منذ بداية عمله، على عدم اعتبار «امتناع» الدول الكبرى عن التصويت استعمالاً لحق «الفيتو». ولعل أهم مظهر لتعديل الميثاق بمقتضى قواعد عرفية تأخذ في الاعتبار الواقع المتغير على المسرح الدولي تلك التعديلات التي أدخلت على آلية الأمن الجماعي، والتي تختلف اختلافاً بيناً عن الحدود التي وضعها لها الفصل السابع من الميثاق. فمن المعلوم أن آلية

الأمن الجماعى كما حددها الميثاق ظلت مجمدة تماماً من الناحية العملية حتى أواخر الثمانينيات من القرن العشرين نتيجة لتعارض مصالح الدول الكبرى فى ظل «الحرب الباردة» ولكن منذ الخمسينيات أسنرت الممارسة العملية عن إنشاء نظام بديل لآلية الأمن الجماعى، وذلك فى صورة تشكيل قوات عسكرية دولية تابعة للأمم المتحدة تقوم بمهام متعددة حسب مقتضى الحال وتتعلق بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما، ولكنها تختلف فى جوهرها عن آلية الأمن الجماعى المقننة فى الفصل السابع من الميثاق. نذكر كذلك التطورات العميقة التى أضافتها التجربة العملية على ممارسة الأمين العام للأمم المتحدة لاختصاصاته التنفيذية والدبلوماسية والإدارية.

وبعد حقبة «الحرب الباردة» وبداية عهد الوفاق بين الدول الكبرى، تسارع تطور الأمم المتحدة. فقد اتسمت معالجتها للأزمات الأمنية الدولية، بدرجة عالية من السرعة وتنوع التدابير المتخذة حسب مقتضى الحال. وقد أدى ذلك إلى نجاح المنظمة، فى كثير من الحالات، فى احتواء هذه الأزمات ومعالجة المضاعفات الضارة التى أحدثتها. ولعل أبرز معالم هذه التطورات المتلاحقة ما يلى :

لم يشهد تاريخ المنظمة الدولية تطبيقاً مبتكراً لآلية الأمن الجماعى التى قنتها الفصل السابع من الميثاق، كما حدث فى تدخل مجلس الأمن فى حالة غزو العراق لدولة الكويت (١٩٩٠-١٩٩١). فقد تم التوفيق بين «آلية الأمن الجماعى» وممارسة حق «الدفاع الشرعى الجماعى» فى صورة عملية تخطت العقبة الإجرائية التى اعترضت تطبيق «آلية الأمن الجماعى» على النحو الذى ورد فى الميثاق بشأن تكوين وقيادة القوات التى يتم تكليفها بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. فقد عهد مجلس الأمن إلى قوات الدول المتعاونة مع دولة الكويت بصلاحيه العمل على تنفيذ قرارات مجلس الأمن التى صدرت فى مواجهة العراق. وقد اتبع المجلس نفس أسلوب الإنابة فى حالات لاحقة مثل تكليف قوات حلف الأطلسى بالتدخل فى الصراع الذى كان دائراً فى البوسنة والهرسك، وتكليف قوات فرنسية وأفريقية بالتدخل فى رواندا. وفى هذا الصدد، ينبغى ملاحظة أن المجلس لم يقتصر على اتباع أسلوب الإنابة، ولكنه أظهر أيضاً مرونة أكبر فى تطبيق آلية الأمن الجماعى بأن أقر لاحقاً (ex post facto acquiescence) مشروعية تدخلات عسكرية من جانب المنظمات الإقليمية بالمخالفة لنص المادة (٥٣) من الميثاق التى تمنع المنظمات الإقليمية من القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس. ومن

الأمثلة لذلك : تدخل قوات حلف الأطلسي في إقليم «كوسوفو اليوغوسلافي» (١٩٩٩)، وتدخل قوات تابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) في ليبيريا (١٩٩١-١٩٩٦)، وفي سيراليون (١٩٩٧)، وفي غينيا بيساو (١٩٩٨)، وفي كوت ديفوار (٢٠٠٣). . . . أكثر من ذلك، فإن تجاهل نص المادة (٥٣) من الميثاق تم إقراره في وثيقة دولية رسمية . فقد نصت الوثيقة الدستورية «للانحد الأفريقي» (African Union)، الصادرة في (١١ يوليو ٢٠٠٠)، في مادتها الرابعة على حق الاتحاد في التدخل في شئون أية دولة عضو فيه في الظروف الحرجة وهي : «جرائم الحرب، وجريمة الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية» . ويكون التدخل بمقتضى قرار يصدر من جمعية الاتحاد بأغلبية ثلثي أعضاء الاتحاد .

- بعد حقبة «الحرب الباردة»، توسع مجلس الأمن في ممارسة اختصاصاته الأمنية واستحدث وظائف جديدة له تتجاوز في بعض جوانبها منطوق نصوص الميثاق الخاصة بتطبيق آلية الأمن الجماعي، ولكنها لا تتعارض مع أهدافه وفلسفته . ولعل أبرز مظهر لهذا التوسع في الاختصاص هو أن المجلس قد اعتبر أن إهدار حقوق الإنسان على نطاق واسع يهدد السلم والأمن الدوليين أو يخل بهما، ومن ثم يتطلب الأمر التدخل العسكري من خلال تطبيق آلية الأمن الجماعي لوضع نهاية له . وبناء على ذلك، زاد معدل تدخلات المجلس في الشؤون الداخلية للدول للاعتبارات الإنسانية، وأقر، في حالات كثيرة، إقامة «مناطق آمنة» لحماية المدنيين في المضاعفات المدمرة للصراعات المسلحة الداخلية . وقد اتبع المجلس هذا الأسلوب في العراق (حماية الأكراد)، وفي البوسنة والهرسك، وفي رواندا، وإلى حد ما في في الصومال . وبالإضافة إلى ذلك امتدت تدخلات المجلس إلى إعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس جديدة تنصير لمبدأ الديمقراطية كما حدث في هايتي، وإلى حد ما الصومال وفي العراق (منذ عام ٢٠٠٣) . بطبيعة الحال، أسفرت هذه التدخلات عن تقييد هام لمبدأ السيادة القومية للدول، وتقليص مفهوم اختصاصاتها الداخلية بحجة حفظ السلم والأمن الدوليين .

ولم يتوقف تطور اختصاصات المجلس عند هذا الحد . فلم يعد تدخله في الشؤون الداخلية للدول للاعتبارات الإنسانية مرتبطاً بحفظ السلم والأمن الدوليين، ولكنه أصبح يهدف إلى وقف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان لذاتها، حتى إذا لم يثبت أن هذه الانتهاكات تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما . وهذا ما سجله الأمين العام للأمم المتحدة في التقرير الذي قدمه إلى الدورة الرابعة والخمسين للجمعية العامة (سبتمبر

١٩٩٩). وهذا يعنى مزيداً من التوسع فى التطبيق المرن لآلية الأمن الجماعى من خلال إدخال تعديل جوهرى لركن هام من أركان ميثاق الأمم المتحدة الذى قصر التدخل القسرى على الحالات التى تهدد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما.

- من المعلوم أن مجلس الأمن يتولى التبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. وفى سبيل ذلك، يحق للمجلس، فى أى نزاع أو أى موقف معين، أن يتخذ قرارات ملزمة تحت مظلة الفصل السابع من الميثاق تفرض تدابير إكراهية متنوعة، من بينها تدابير عسكرية (المادتان ٤١ و ٤٢) على الدولة أو الدول التى ترتكب أعمالاً يكون من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين، أو الإخلال بهما.

ولكن فى السنوات الأخيرة، اتخذ المجلس خطوة فى غاية الأهمية من حيث أبعادها القانونية بأن ادعى لنفسه سلطة «التشريع الدولى»، أو سلطة وضع قواعد قانونية مجردة تحكم سلوك الدول. وقد أدخلت هذه القواعد تعديلات بالنسبة لبعض الدول لقواعد قانونية قائمة، أو وضع قواعد عامة جديدة تلزم جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة عند التصدى لظاهرة خطيرة مثل ظاهرة الإرهاب الدولى.

ومن أمثلة القرارات التى عدلت قواعد قانونية قائمة بالنسبة لبعض الدول: القرارات ١٤٨٣، ١٥٠٠، ١٥١١ التى صدرت فى (٢٢ مايو، ٤ أغسطس، و ١٦ أكتوبر ٢٠٠٣) على التوالى بشأن سلطات قوات الاحتلال فى العراق. صحيح أن هذه القرارات أشارت إلى مبدأين قانونيين أساسيين ومترابطين استقر عليهما العرف الدولى منذ زمن بعيد بشأن النظام القانونى لاحتلال إقليم الغير، وهما: مبدأ دوام سيادة دولة العراق بالرغم من خضوعها للاحتلال العسكرى الأجنبى، وحق الشعب العراقى فى تقرير مصيره على مستوى مستقبله السياسى الداخلى، أى حقه فى اختيار نظام الحكم الذى يرى أنه أصلح له. وتطبيقاً لهذا المبدأ الثانى، لا يحق لسلطات الاحتلال قلب نظام الحكم القائم واستبداله بنظام آخر من اختيارها. ولكن قرارات مجلس الأمن المذكورة انتهكت هذا المبدأ، حيث إنها رحبت فى الحقيقة بالإطاحة بنظام حكم صدام حسين، ووافقت على استئثار سلطات الاحتلال بكل ما يتعلق بالبناء السياسى والحكومى فى العراق. وحتى بعد تغيير صفة قوات الاحتلال إلى «قوات متعددة الجنسيات تحت قيادة موحدة» بمقتضى القرار ١٥١١ بتاريخ (١٦ أكتوبر ٢٠٠٣)، فقد ظلت هذه القوات تتمتع بكافة الصلاحيات فيما يتعلق بتوجهات التحولات السياسية فى البلاد.

وعلى مستوى وضع قواعد قانونية عامة تلزم جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة، نذكر القرار رقم ١٣٧٣ والقرار رقم ١٥٤٠ اللذين صدرا بالإجماع فى (٢٨ سبتمبر ٢٠٠١) و(٢٨ إبريل ٢٠٠٤) على التوالى بناء على الفصل السابع من الميثاق. فقد صدر القرار رقم ١٣٧٣، ولأول مرة فى تاريخ المجلس، بعبارات عامة تتعلق بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولى فى شمولها، بدلا من الاقتصار على الحالة الناشئة عن أحداث (١١ سبتمبر ٢٠٠١) بالولايات المتحدة. وقد فرض القرار عدة التزامات عامة على عاتق جميع الدول فيما يتعلق بالحيلولة دون ارتكاب أعمال إرهابية، وملاحقة مرتكبيها وعقابهم. ومن أهم هذه الالتزامات: حرمان الإرهابيين من مصادر التمويل، وعدم توفير الملاذ الأمن لهم، والتشدد فى منحهم حق اللجوء السياسى لعدم اتخاذهم مهربا لإفلاتهم من المساءلة الجنائية، وعدم الاعتداد بالبواعث السياسية لتسوية رفض طلبات تسليم الإرهابيين المشتبه فيهم، والتعاون القضائى بين الدول فى ملاحقة الإرهابيين وتشديد العقاب على الأعمال الإرهابية، . . . إلخ. وينتهى القرار بتشكيل لجنة خاصة تتألف من ممثلين عن جميع أعضاء مجلس الأمن (Terrorist Committee The Counter) لمتابعة تنفيذ الدول لهذه الالتزامات. وفى (٣٠ يناير ٢٠٠٤)، أصدر المجلس القرار رقم ١٥٢٦ الذى تضمن عدة إجراءات تهدف إلى دعم وظيفة الرقابة التى تقوم بها اللجنة.

أما القرار ١٥٤٠ فهو يفرض على جميع الدول التزاما عاما بالعمل على منع انتشار أسلحة الدمار الشامل ومنظومات استخدامها، خاصة لأغراض إرهابية.

يتضح مما تقدم أن مجلس الأمن قد ادعى لنفسه صفة «المشرع الدولى». وقد تحفظت دول كثيرة- نذكر منها على سبيل المثال: الهند، وأندونيسيا، وإيران، ومصر، والجزائر، وناميبيا، وكوبا، والمكسيك . . . على هذه الصفة، واعتبرت أن المجلس قد تجاوز اختصاصاته الدستورية (Ultra vires)؛ حيث إن الميثاق لم يمنحه سلطة التشريع الدولى، وهى وظيفة منوطة فقط بالدول (المعاهدات والعرف الدولى) وفقا لنص المادة (٣٨) من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التشكيل المحدود وغير الديمقراطى لمجلس الأمن لا يجعله صالحا لتولى سلطة تشريعية عامة تتعلق بسلوك جميع أطراف المجتمع الدولى.

ومن الملاحظ أن الميثاق قد أسند إلى الجمعية العامة، وليس إلى مجلس الأمن، حق إصدار توصيات غير ملزمة بقصد «تشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه» (المادة

١٣). وفيما يتعلق بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولي بالتحديد، اتخذت الجمعية العامة، منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي، عدة توصيات تدين جميع الممارسات الإرهابية باعتبارها أنشطة ترمي إلى تدمير حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتقويض أركان المجتمع المدني، وتهديد سلامة أقاليم الدول، وزعزعة استقرار الحكومات الشرعية، وإلحاق الضرر بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول... إلخ، كما أن الجمعية العامة أخذت بزمam المبادرة لإبرام عدة اتفاقيات دولية مرتبطة بمكافحة ظاهرة الإرهاب الدولي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: اتفاقية النوقاية من الجرائم التي ترتكب ضد الأشخاص المحميين دوليًا « بمن فيهم الممثلون الدبلوماسيون والعقاب عليها » (١٤ ديسمبر ١٩٧٣)، واتفاقية حظر احتجاز الرهائن (١٧ ديسمبر ١٩٧٩)، واتفاقية حظر التفجيرات الإرهابية (١٥ ديسمبر ١٩٩٧)، والاتفاقية الخاصة بمنع تمويل الإرهاب (٩ ديسمبر ١٩٩٩)... إلخ.

ولم يمنح الميثاق مجلس الأمن سلطة التشريع الملزم لجميع الدول فيما يتعلق بمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل ومنظومات استخدامها. فقد نصت المادة ٢٦ من الميثاق على أن المجلس يختص، بمساعدة لجنة أركان الحرب التابعة له، « بوضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج « لتنظيم التسليح ». معنى ذلك، أنه في ميدان الحد من التسليح وتنظيمه، يقتصر اختصاص المجلس على رخصة إصدار توصيات غير ملزمة.

إضافة إلى التطورات الموضوعية لقواعد القانون الدولي، فقد حدثت أيضًا تطورات هامة على مستوى، الهيكل التنظيمي لأجهزة الأمم المتحدة والإجراءات التي تتبعها في أداء مهامها، بحيث أصبحت المنظمة أكثر قدرة على مواجهة الأزمات الدولية بصورة تتواءم مع اخفائات المتغيرة في عالمنا المعاصر، الذي يتميز بكثرة وحدة الصراعات الداخلية التي يغذيها التعصب العنصري أو الديني أو السياسي أو اتساع الهوة بين الطبقات الاجتماعية، والتي أسفرت عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وتدفق ملايين اللاجئين والنازحين والمشردين، وانتشار المجاعات، وشيوع أعمال الإرهاب... إلخ.

ومن أبرز مظاهر التطوير الهيكلي لأجهزة الأمم المتحدة والإجراءات التي تتبعها ما يلي:

- تجديد أسلوب عمل مجلس الأمن. لقد زاد معدل المشاورات غير الرسمية بهدف التوصل إلى صيغ مناسبة للتوفيق بين المواقف المختلفة للدول قبل الاقتراع الرسمي على

مشروعات القرارات التي تصدر بالإجماع أو شبه الإجماع، كما أنه أدى إلى شيوع ظاهرة إصدار «البيانات الرئاسية» من جانب رئيس المجلس بوصفه ناطقاً باسم جميع أعضاء المجلس.

كذلك زاد عدد الجلسات الدورية التي يعقدها مجلس الأمن لمتابعة تطور الأوضاع الدولية بصفة عامة بعد أن كانت جلساته في الماضي محدودة من حيث التوقيت، ومن حيث موضوعاتها.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى تفعيل دور الرقابة التي يمارسها مجلس الأمن على الأنشطة المرتبطة بحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما. فإن النقد الذي تعرض له المجلس بسبب إهماله في أحكام رقابته على تصرفات الدول التي تحالفت ضد العراق، والتي تم تكليفها بتنفيذ قرارات المجلس في حالة الغزو العراقي للكويت والخاصة بإعادة السلم والأمن إلى المنطقة كان حافزاً للمجلس لأحكام رقابته المباشرة على تصرفات القوات الدولية التي تعمل باسم المجلس أو بتفويض منه، وأصبحت صياغة قراراته ذات انصلة أكثر دقة، بحيث لا تتيح لهذه القوات فرصة العمل كما تشاء، والشاهد على ذلك حالة الصومال، حيث إن المجلس أقر آلية مناسبة للتعاون بين الأمم المتحدة وقوات التدخل في الصومال من خلال تعيين مفوض خاص للأمم المتحدة لمراقبة الأوضاع وكتابة تقارير عنها توضح الإنجازات التي تحققت على أرض الواقع، ومطالبة الأمين العام للمنظمة بتعيين ضباط اتصال وإحاقهم بمركز العمليات الرئيسي. وقد أدى هذا الدور الرقابي المتزايد لمجلس الأمن إلى تقييد السلطة التقديرية الواسعة التي تمتع بها الأمين العام في الإشراف على العمليات الأمنية التي قامت بها الأمم المتحدة في ظل «الحرب الباردة».

تم إنشاء آلية للإنذار المبكر مهمتها متابعة التطورات الدولية ورصد الأوضاع التي قد تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، وذلك تمهيداً لتسويتها بالطرق السلمية والحيلولة دون تصاعدها إلى صراعات مسلحة.

لقد أتاحت تجارب الأنشطة الأمنية الميدانية التي قامت بها الأمم المتحدة فرصة إنشاء أجهزة إدارية جديدة تأخذ في الاعتبار تعقد الصراعات الدولية من حيث مردوداتها الاجتماعية الضارة. ومن الأمثلة لذلك: إنشاء إدارة خاصة معنية بالشئون الإنسانية. كما أنشئت، في نطاق الإدارة الخاصة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين، وحدة للتخطيط مهمتها وضع الأسس المتكاملة لكل عملية أمنية تقوم بها الأمم المتحدة.

- إضافة إلى إنشاء أجهزة جديدة، طورت الأمم المتحدة أساليب التنسيق بين فروعها وأجهزتها المختلفة لتحقيق التجانس والتكامل بين جميع أنشطة المنظمة وعلى سبيل المثال، تم التنسيق بين الإدارة الخاصة بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين من جانب، وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإنسانية من الجانب الآخر.

لا شك أن تطور قواعد القانون الدولي بحيث تتناغم مع التغيرات، المتسارعة في البيئة الدولية، وكذلك اتساع أهداف الأمم المتحدة وتطوير فروعها وأجهزتها وأساليب عملها من شأنه رفع كفاءة المنظمة وقدرتها على مواجهة التحديات الجديدة التي تواجه المجتمعات البشرية في الداخل وفي العلاقات فيما بينها. ولكن كل ذلك ليس كافياً لضمان السلم والأمن في المستقبل. فإذا أراد المجتمع الدولي أن ينتقل من مرحلة سياسة القوة العاشمة وفرض الأمر الواقع التي يعيشها حالياً إلى حكم القانون وتحقيق الاستقرار والتقدم على أساس العدل، فإن عليه أن يواصل جهود تطوير قواعد القانون الدولي وتطوير آليات تفعله من خلال إصلاح المنظمات الدولية لتحقيق مرونة وفاعلية أكبر للتعامل مع الأزمات النوعية الحادة المتوقعة في المستقبل.

