إصلاح الأمم المتحدة ٢

(لمحة تاريخية)

لقد هيمنت الدول الخمس الكبرى المنتصرة على الأمم منذ تأسيسها عام ١٩٤٥، وذلك من خلال تخصيص نفسها بالعضوية الدئمة وباستعمال حق النقض الفيتو داخل مجلس الأمن، الذي هو العضو المأتمن على الأمن والسلم الدوليين. أجهضت السياسة المنحازة والكيل بمكياليين مهمة مجلس الأمن الرامية لتجنب الحروب ونشر الأمن والسلم في العالم.

إن إرادة الإستمرار بالهيمنة على العالم واستغلال ثرواته لصالح الدول الكبرى وشركاتها "المتعدية الحدود" وما نتج عن ذلك من ويلات وحروب متنقلة منذ ذلك الحين، بدأ يطرح على بساط البحث الضرورة الملحة لإعادة النظر في آلية عمل الأمم المتحدة ككل، وآلية عمل مجلس الأمن الدولي على وجه الخصوص.

لقد وضعت مسألة تعديل نظام عمل مجلس الأمن على جدول أعمال الجمعية العامة منذ العام ١٩٦٩ تحديدا. لقد تم طرح ذلك من جديد في دورة عام ١٩٨٥، وعام ١٩٩٥. لم يتم التوصل إلى أي اتفاق أو توافق بسبب رفض الدول الكبرى لأي تعديل محتمل. فقد بقي توازن الرعب بين المعسكر الغربي والمعسكر الشرقي هو سيد الموقف، ولم يتغير الحال كثيرا بعد تفسخ الإتحاد السفيتي السابق، إذ أن ما حدث أشعر الولايات المتحدة وخلفها العالم الرأسمالي وحتى العالم غير الرأسمالي، أن القرار الغربي تقوده الولايات المتحدة هو ما سيدير العالم حتى إشعار آخر.

بعد أحداث أيلول عام ٢٠٠١ ، وما تلاها من حرب على أفغانستان والعراق ولبنان، وما أسفرت عنه حروب إدارة بوش من ويلات، اتخذت مسألة الأمن الدولي أبعادا جديدة، مما جعل تعديل نظام عمل مجلس الأمن أصبح أكثر إلحاحا. ـ لهذه الغاية دعى الأمين العام كوفي عنان، عام ٢٠٠٣ إلى تأليف لجنة من شخصيات عالمية مرموقة، قدمت تقريرا بهذا الخصوص عام ٢٠٠٤. اتصف تقرير اللجنة بالغموض وتشتت فكرته بين اقتراحين يتعلقان بتوسيع العضويه فيه دون منح حق النقض الفيتو للدول الجديدة. لم يأخذ تقرير الأمين العام ، عام ٢٠٠٥ ، بأي من الطرحين مما ترك كثيرا من الشك حول إمكانية التوصل إلى حل حول مسألة التعديل. لقد تعارض تقرير لجنة الشخصيات الأربعة (ألمانيا والبرازيل والهند واليابان)، مع تقريرين آخرين ، تقرير الإتحاد الأفريقي وتقرير "الأتحاد من أجل التوافق" " unis pour le consensus".

أهمية التعديل

إن تصحيح عمل مجلس الأمن من خلال تصحيح آلية اتخاذ القرار فيه هي مسألة تدخل ضمن تصحيح وضعية النظام الدولي ككل، بل هي الأهم من كل تصحيح. إن تجديد النظام الدولي يقتضي إدخال بعض التعديلات على الجمعية العامة للأمم المتحدة وعلى المجلس الأقتصادي والإجتماعي وعلى عمليات توتطيد السلام الدولي وعلى نظام الأمانة العامة أو إدارة المنظمة الدولية بشكل عام، وعلى نظام النقد الدولي من خلال تصحيح عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وحتى إدخال تعديل على "لجنة حقوق الإنسان". إنما يبق الأهم في كل ذلك هو تعديل نظام مجلس الأمن، لما في وضعيته الحالية من عدم ديموقراطية وعدم مساواة بين الدول، مما يؤدي إلى التدخل غير المشروع، واللجوء إلى القوة ضد دول وشعوب، بينما يتم التغاضي عن كثير من الإعتداءات والجرائم الدولية التي تقدم عليها دول تتمتع بعضوية الأمم المتحدة وتستفيد من القانون الدولي. إن ما سبق ذكره يؤدي إلى الإستمرار بانتهاك القانون الدولي وعدم احترام المبادئ الأساسية التي قامن عليها الأمم المتحدة، وجعلت الدول التي شاركت في تأسيسها توافق على الميثاق الدولي. إن الدول

التي تنال استقلالها تهدف من وراء انضمامها إلى المنظمة إلى التمتع بالأمن والسلام الموعودين ، ولا ترضى بأن يكون مصيرها مرهون بلعبة الدول الكبلرى ومزاجها.
إن عدم السماح بتصحيح نظام وآلية عمل المجلس يشكل تناقضا وانتهاكا لمهمته بالذات والتي تتمثل بتكريس الأمن والسلم الدوليين. إن عدم تحقيق الإصلاح المنشود سيبقي الأمم المتحدة في حالة أزمة إلى ما شاء الله. لقد أدت القرارات المتحيزة والإستعمال غير الصحيح لحق الفيتو من قبل الدول الكبرى إلى تعطيل عمل الأمم المتحدة، مما جعلها عبارة عن جهاز لإصدار القرارات والبانات التي لا تنفذ إلا إذا أرادت الدول الكبرى ذلك، وهي لا ترى ذلك إلا حيث ترى مصالحها، مما يشكل انتهاكا لمبدأ العدالة الدولية ولحق الشعوب بتقرير المصير ولحقوق الإنسان من جهة، وإلى استشراء الظلم والفساد والحروب والجريمة من جهة ثانية

محتوى التعديل
إن أول تقرير قدم عام ١٩٦٩، كان تقرير جكسون، وقد حمل عنوان "دراسة أهلية نظام الأمم المتحدة من أجل التنمية". أما تقرير عام ١٩٨٥ فقد اقترح إنشاء "مجلس أمن إقتصادي". كما أن لجنة من الخبراء غير الحكوميين برئاسة النرويجي توم فريلسن، قد قدمت عام ١٩٨٦ تقريرا يحتوي نحو ٧١ إجراء. ثم تتالت الخطط الإصلاحية بعد ذلك: منها "برنامج من أجل السلام" عام ١٩٩٢، ثم "برنامج من أجل التنمية"، عام ١٩٩٣، لبطرس غالي. وقدم الإبراهيمي عام ٢٠٠٠، اقتراحات حول تعديلات يمكن إدخالها على عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وأخيرا حمل تقرير لجنة الشخصيات الأربعة، لعام ٢٠٠٤، عنوان :" عالم آمن هو مهمة الجميع"، تبعه عام ٢٠٠٥، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، بعنوان: "بحرية أوسع من أجل : نحو تنمية وأمن وحقوق إنسان للجميع".(١) (٢)(٣)(٤)

محتوى التقارير حول التعديلات:
بالنسبة لتقرير اللجنة التي أنشأها الأمين العام كوفي أنان عام عام ٢٠٠٢ ، والتي تألفت من ستة عشر شخصية مرموقة، فقد احتوى أربعة عناوين رئيسية، يتناول الأول "التوافق" حول مسألة "الأمن"، أما الثاني فيعالج مسألة "الأمن الجماعي" و أزمة "الأمن الوقائي"، وخصص الثالث لمعالجة مسألة "الأمن الجماعي واللجوء إلى القوة"، أما الأخير فيتناول مسألة "تفعيل المنظمة الدولية" في القرن الواحد والعشرين.
ارتأت اللجنة أن تكون القواعد والقوانين التي تحكم استعمال القوة في العلاقات الدولية أكثر تحديدا ووضوحا، خاصة في حالة الإبادة الجماعية أو أي قتل جماعي.ويجب أن يأخذ بعين الإعتبار ليس فقط قانونية اللجوء إلى القوة بل أيضا شرعية ذلك اللجوء. ورأت اللجنة أن مجلس الأمن حين يسمح باستخدام القوة يجب أن يأخذ بعين الإعتبار معايير معينة. وأن هذه المعايير يجب أن تكون محددة في القرارات العلنية لكل من مجلس الأمن والجمعية العامة، وأن تلتزم بها كافة الدول. كما اقترحت اللجنة أن ينشأ مجلس الأمن "هيئة تعنى بترسيخ الأمن"، يكون من شأنها سد فجوة في تركيبة الأمم المتحدة، ناتجة عن غياب "جهاز تكون مهمته تجنيب الدول ارتكاب المخالفات والإنجرار إلى الحرب، أو تساعدها حتى تتمكن من الإنتقال من حالة الحرب إلى حالة السلم".
فيما يتعلق بتوسيع عضوية مجلس الأمن، ارتأت اللجنة زيادة تسعة أعضاء، بحيث يصبح عدد أعضائه أربعة وعشرين عضوا. لكن اللجنة لم تستطع الإتفاق على صياغة موحدة، فصدر عنها صياغتان: "أ" و"ب". فحسب الصياغة "أ" يتم إنشاء ستة مقاعد دائمة لا يتمتع أصحابها بحق النقض الفيتو، بالإضافة إلى ثلاثة مقاعد جديدة غير دائمة تكون مدة ولايتها سنتان. أما الصياغة "ب" فلا تقترح مقاعد دائمة جديدة، بل إنشاء فئة جديدة من المقاعد تكون مدة ولايتها أربع سنوات،

قابلة للتجديد. يتم إنشاء ثمانية مقاعد من الفئة الجديدة، كما يتم إضافة مقعد تاسع غير دائم لمدة سنتين غير قابلة للتجديد.
التقت الصياغتان في الفصل بين العضوية الدائمة والتمتع بحق النقض الفيتو. واختلفتا بأن اقترحت الأولى إضافة مقاعد دائمة بينما اقترحت الثانية مقاعد شبه دائمة. لكن ما يميز تقرير اللجنة بشكل عام هو أنها تقترح إدخال تعديل على آلية التوزيع الجغرافي، الذي لا متأثرا بالتوزيع الجغرافي الإديولوجي الذي كان قائما في عصر الحرب الباردة، التي كانت تقسم العالم إلى محوريين: المحور الرأسمالي والمحور الإشتراكي. إن المجموعات الجغرافية القائمة في الأمم المتحدة هي : أفريقيا، آسيا، أميركا اللاتينية، أوروبا الغربية، أوروبا الشرقية. يقترح التقرير ثلاثة أقاليم جغرافية جديدة هي: أفريقيا، آسيا والباسيفيك ، أوروبا والأمركيتين. إن التعديل المقترح ركز على التوزيع الجغرافي وأهمل التوزيع الإديولوجي، وهذا منطقي ولا يستوجب تعديل الميثاق الدولي، لكنه لم يجد استحسانا من قبل أميركا اللاتينية التي تم حشرها مع أميركا الشمالية.
اقترحت اللجنة أيضا، تعديل المادة ٢٣ من الميثاق، كما اقترحت تنقيح الميثاق الدولي وإزالة بعض النصوص التي أصبحت قديمة ولم يجري استخدامها مطلقا، كالنص المتعلق ب"الدول العدوة" (المادتين ٥٣ و١٠٧)، وأيضا كل الفصل الثالث عشر، المخصص لنظام الوصاية، كذلك المادة ٤٧، المتعلقة بهيئة الأركان العليا.

كيفية تخطي الصعوبات

إن المعضلة التي تجابه مسألة تصحيح آلية عمل مجلس الأمن تكمن في أن أي محاولة ترمي إلى ذلك يجب أن تحضى برضى كل من الدول المذكورة، وهذه لا تريد التخلي عن امتيازاتها.

تعديلات غير كافية:

من الغريب أن اللجنة العالية المستوى قد غاب عنها أو تجاهلت لفت الإنتباه أن أي تعديل لا يمكن أن يتم دون تغير آلية إدخال تعديلات على نصوص الميثاق، والمظمنة في المواد ٢٣ و١٠٨ و١٠٩.
شكل تقرير اللجنة أساسا لتقرير الأمين العام الذي تبنى الإقتراحات من أجل إيجاد نظام دفاع جماعي أوسع و أكثر شمولية. وأكد أن التقرير يمثل فرصة جيدة لتعديل وتجديد أجهزة المنظمة الدولية.

عمليا، دعى الأمين العام الدول الأعضاء إلى بني مجموعة من التدابير الخاصة وملموسة لمعالجة المسائل بشكل عام ، والسماح للمنظمة الدولية بالتصدي بشكل أكثر فعالية للأزمات المعاصرة. وأقترح أن تكون المنظمة الدولية الجهاز الذي يساعد الدول على الوصول إلى اتفاق حول الإستراتيجيات التي تناولها التقرير حول التنمية والأمن وحقوق الإنسان.
تطلب بشكل خاص إلى رؤساء الدول والحكومات بأن توافق على مجموعة من التعديلات من أجل إنعاش الجمعية العامة. كما طالب الدول بـأن تجعل مجل الأمن أكثر تمثيلا للمجموعة الدولية، تماشيا مع الوقائع الجيوبولتيك الحالية. وأشار أن الدول يجن أن تتخذ قرارا بهذا الخصوص، ومن الأفضل أن يحصل عن طريق التوافق consensus . وكان من المفروض أن تقدم الدول قبل أيلول من عام ٢٠٠٥، على الإختيار بين الصياغتين اللتين تظمنهما تقرير اللجنة العالية المستوى.
يقوم مجلس الأمن بعد تجديده بتحديد المبادئ التي سيتبعها حين يسمح أو يفرض استخدام القوة.

كما يتضح، تبنى الأمين العام اقتراحات اللجنة عالية المستوى، لكنه لم يتخذ موقفا من الصياغتين (أ) و(ب)، اللتان ظمنتا في التقرير، والمتعلقتان بتوسيع العضوية في مجلس الأمن.، بل ترك ذلك لخيار الدول.
يرى البعض أن الأمين العام إنما فعل ذلك رغبة منه في أن يظهر محايدا بالنسبة للرأيين، أو أنه كان متأكدا من صعوبة الموضوع، وعدم توفر توافق دولي حوله.(تافرنية). في تقديرنا أن عدم اتخاذ الأمين العام موقفا من المسألة، ربما يخفي وراءه عدم اقتناع كاف بالصياغتين، أو عدم وضوح الحل بالنسبة له أيضا. إن اقتراح صياغتين لتصحيح آلية عمل مجلس الأمن إنما يظهر مقدار التردد وعدم اليقين فيما يتعلق بالحل المطروح. حيث أن مجرد توسيع القاعدة التمثيلية في مجلس الأمن لا تكفي بحد ذاتها لتصويب عمل هذا الجهاز الدولي الذي يلعب دورا أساسيا في استتباب السلم والأمن الدوليين. إن المسألة الأساسية التي يجب أن تأخذ بعين الإعتبار وتجري معالجتها هي في الحقيقة عدم الديموقراطية وعدم المساوات بين الدول أو مجموعات الدول، والتي تتمثل في ممارسة حق القيتو من قبل الدول الكبرى، وفي عضويتها الدئمة. إن هذه الوضعية إنما تشكل انتهاكا لروح الميثاق ومبادئه الأساسية وأغلبية نصوصه. وهذا من شأنه أن يخلق تناقضا بين نصوص الميثاق، وبينه وبين مبادئ القانون الدولي الأساسية، كما هو مسؤول عن عدم تمكن المنظمة الدولية من وضع حد للمآسي التي يمر بها العالم من تاريخ وضع الميثاق، ونشوء الأمم المتحدة.
الخطوة الثانية التي اتخذها الأمين العام في سبيل تحقيق التعديلات المقترحة والواجبة في جهاز الأمم المتحدة، تكمن في تشكيل لجنة من أربعة موظفين تابعين للأمم المتحدة، كلفت بصياغة توصيات حول ما ورد في تقريره حول تصحيح الأمم المتحدة. وأعلن أن الجمعية العامة تقرر بنفسها الإطار الذي ستتخذ فيه القرارات ، حين تعقد القمة التي كانت مقررة في أيلول من عام ٢٠٠٥. من أجل تسهيل المهمة، كلف عشرة موظفين بإجراء استشارات، يهتم كل ولحد منهم بمجموعة من المسائل التي تناولها التقرير.

مواقف الدول

تبين من خلال المناقشات الأولى التي دارت في الجمعية العامة في العام ٢٠٠٥، أن مواقف الدول متصلبة وأن التوصل إلى توافق فيما بينها بعيد المنال. مما يعني أن تصحيح مجلس الأمن ومن خلاله العلاقات الدولية ، حتى يصبح أكثر ديموقراطية لا يزال أمر بعيد المنال.
تم نوع من التوافق فيما خص عدد أعضاء مجلس الأمن حيث أن مطالبة الدول كانت تدور حول ٢٤ أو ٢٥ عضوا، وقد طالبة المجموعة الأفريقية بأن يكون العدد٢٦.
تبنت اللجنة الرباعية المؤلفة من ألمانيا والبرازيل والهند واليابان، العدد ٢٥ في القرار- الإطار الصادر عنها في أيار عام ٢٠٠٥. يكون لستة من بين المقاعد الخمسة وعشرين، نفس المسؤوليات والواجبات التي تختص بها المقاعد الدائمة الموجودة. لم يحدد النص أسماء الدول التي ستحظى بهده المقاعد، وإن تكن الدول الأربعة التي صدر عنها المشروع قد أبدت رغبتها بصراحة بالإستفادة من الوظعية المقترحة ، تاركة للدول الأفريقية الحرية لتسمية مرشحين عنها لملئ المقعدين المتبقيين. لم تتفق الدول الإفريقية على تسمية مندوبيها، كما طالب الإتحاد الإفريقي بأن تحصل إفريقيا على سبعة أعضاء في مجلس الأمن من بين الإحد عشر عضو المقترح إضافتهم، بحيث يكون خمسة غير دائمي العضوية وإثنين دائمين، بشرط الإستفادة التامة من كل امتيازات العضوية الدائمة بما فيها حق الفيتو.
طبعا العامل السياسي كان مؤثرا في توجيه مواقف الدول، وعرقلة التوافق على مخرج موحد للإصلاح. فالصين مثلا لا تقبل بحصول اليابان، عدوتها التقليدية، على مقعد دائم؛ والولايات

المتحدة عارضت حصول إلمانيا على عضوية دائمة جوابا على اعتراض إلمانيا على الغزو الأميركي للعراق.

بينما كان الأمين العام لتعجيل مسألة إدخال الإصلاحات على جهاز الأمم المتحدة، فإن بعض الدول كالصين رأت أنه لا يجب استعجال الأمر لألا تأتي غير مدروسة أو منقوصة. وإذا توافقت الدول على عجل فإن توافقها سيكون ظاهريا، ولا تلبث خلافاتها أن تظهر من جديد وحينها ليس من فائدة لتعديل النصوص.
فيما يتعلق بتوسيع مجلس الأمن رأت بعض الدول أن القاعدة المعروفة في علم السياسة هي أنه من الأفضل أن يكون الجهاز التنفيذي قليل العضوية، وإلا سيعجز عن العمل بفعالية.
رأى البعض الآخر، أنه حتى ولو أدخل إلى مجلس الأمن أعضاء جدد يتمتعون بحق الفيتو، فإنهم سيكونون تحت وصاية الدول التي تقترحهم أو الدول الدائمة العضوية التي من الضروري أن تقبل بانضمامهم حتى يتسنى لهم ذلك، نظرا لآلية التعديل المكرسة في الميثاق والتي تفترض موافقة الدول الدائمة.

ملاحظات وتقييم:

[1] **Comment [D]:** يجب تعديل المادة ٥٣ والمادة الفصل ١١

السؤال يطرح أيضا حول مدى فائدة إطالة النقاش حول مسألة توسيع مجلس الأمن، وحول ضرورة التركيز على آلية عمل هذا الجهاز المسؤل عن تثبيت الأمن والسلم الدوليين. علما أن النظام الداخلي لهذا الجهاز كانت مؤقتة ولكنها لا تزال متبعة منذ أكثر من ستين سنة، فهل يجوز تثبيت هذه الآلية أو تنفيذ ما يوصي به الميثاق وتعديل آلية العمل.
أحيانا يوضع اللوم ليس على حق الفيتو بل على إساءة استعماله، حتى من قبل الدول الدائمة نفسها. حصل ذلك من قبل الولايات المتحدة ضد فرنسا التي كانت تهدد فقط باستخدام حق الفيتو، تجاه حرب أميركا في العراق.
إن الإتهام بإساءة استخدام حق الفيتو هو اتهام سياسي، كما أن استخدام حق الفيتو هو استخدام لحق قانوني بدافع سياسي.
بهذا الخصوص كان هناك القتراحات بأن يطلب إلى الدول التي تحظى بحق الفيتو، بأن تعلق العمل وفق هذه الآلية، بالنسبة لبعض القضايا وفي بعض الظروف لمدة خمسة عشر سنة أو بشكل نهائي.
إن هذه الإقتراحات هي ذات أهمية عملية وهي ربما تؤدي إلى تكريس إلغاء حق الفيتو ، رغم أن ذلك يجب أن يترافق بإجراء قانوني، أي بألغاء النص الذي يمنح حق الفيتو لبعض الدول دون غيرها.
بالنسبة لإقتراح اللجنة الرباعية فيما يتعلق بإدخال آلية تصويت في مجلس الامن على مرحلتين، إذا طلب أحد الأعضاء ذلك، بحيث لايعني التصويت بلا في المرحلة الأولى النقض، ثم يتم التصويت باستعمال حق الفيتو في المرحلة الثانية. هذا يجعل الدول التي تستعمل حق الفيتو تتحمل مسؤلية فعلها.
في الواقع، لا يختلف هذا الإقتراح عما يحصل اليوم، حيث يجري استطلاع مواقف بشكل غير رسمي يسبق التصويت الرسمي.
أدخل أخيرا اقتراح جديد من قبل مجموعة تسمى "متحدين من أجل التوافق"، ويقضي بتوسيع عضوية مجلس الأمن إلى ٢٥، دون منح حق الفيتو لأعضاء جدد. وقد أكد الإقتراح على دور فاعل للمجموعات الجغرافية. في الحقيقة،تحاول الأمم المتحدة التركيز في عملها، منذ زمن، على مسألة التوازن الجغرافي.

أخيرا إن تعد وإصلاح عمل الأمم المتحدة خاصة مجلس الأمن هو مسألة أساسية ومرغوبة من معظم دول العالم تحديدا من قبل العالم الثالث وإيران ومن قبل الإتحاد الأوروبي. باختصار من قبل الدول التي ترفع شعار حوار الحضارات مقابل تلك التي ترفع شعار صراع الحضارات. وقد أطلق الأمين العام كوفي أنان على ذلك، مصطلح "تحالف الحضارات"