مقارنة بين الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة

الدكتورة أحلام بيضون

إن المقارنة بين الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة هي موضوع يطرح نفسه بإلحاح عند تناول اي مسألة تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمن، ذلك ان تداخل القانوني بالسياسي في عمل هذا الجهاز الدولي، من شأنه ان يؤثر على عملية تصنيف المشاكل الدولية المطروحة عليه وإدخالها ضمن الفصل السادس او الفصل السابع من الميثاق، حيث لا تعتمد في ذلك في أغلب الأحيان نفس المقاييس، بسبب خضوع مجلس الأمن لمصالح الدول الكبرى، خاصة تلك المتمتعة باستعمال حق النقض الفيتو. سنحاول تجنب الخوض هنا في البعد السياسي لعمل المجلس وسنكتفي بإيضاح الفرق من الناحية القانونية بين ان تقع مسألة ما ضمن الفصل السادس او ان تقع ضمن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. سيقودنا ذلك تدريجيا للبحث في المسائل التالية :

١موقع مجلس الأمن داخل المنظمة الدولية :

على خلاف الجمعية العامة التي تضم كل الدول الاعضاء في الأمم المتحدة فإن مجلس الأمن لا يضم سوى خمسة عشر عضوا منها خمسة اعضاء فقط دائمة العضوية وهي تتمثل بالدول الكبرى أي الولايات المتحدة الأميركية وفرنسا وبريطانيا وروسيا والصين بالاضافة الى عشرة أعضاء غير دائمين ينتخبون كل سنتين من بين الدول الباقية من قبل الجمعية العامة التي تأخذ بعين الاعتبار مدى مساهمة الدول في المحافظة على الأمن والسلم الدوليين وغير ذلك من أهداف الأمم المتحدة بالاضافة الى التوزيع الجغرافي العادل. وإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد خصص الفصل الخامس منه لمجلس الأمن فهو في الحقيقة يحدد صلاحياته في الفصول: السادس والسابع والثامن والثاني عشر المتعلقة بمسائل السلم والأمن الدوليين ووسائل حل النزاعات الدولية .

٢المهمة الموكلة الى المجلس :

أوكلت المنظمة الى مجلس الأمن المسؤولية الأساسية في الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين. ويعتبر وهو يمارس مهامه أنه يقوم بذلك باسم أعضاء الأمم المتحدة جميعا .

وإذ حدد الميثاق ان مجلس الأمن يجب ان يراعي في ممارسة صلاحياته أهداف ومبادئ الأمم المتحدة فإن انتهاكا كبيرا قد أصاب هذه المهمة السامية لمجلس الأمن حين أعطيت الدول الكبرى

حق النقض الفيتو في الوقت الذي لا تراعي هذه الدول جانب الحق والمساواة والعدالة بين الشعوب وهي تنظر في المشاكل التي تحصل وتدخل ضمن اختصاص المجلس .

وقد تم تحديد مهام مجلس الأمن في الفصول السادس والسابع والثامن والثاني عشر لكن الفصلين السادس والسابع يثيران الجدل أكثر من غيرهما من ناحية لتداخلهما، ومن ناحية ثانية لأهمية ان يكون الموضوع المطروح على بساط البحث داخلا ضمن نطاق الفصل السادس وليس السابع او العكس لأن ذلك من شأنه أن ينقل تدخل مجلس الأمن من الصيغة السلمية الى الصيغة الردعية مع ما يحتمله ذلك من عقوبات يمكن ان تمارس ضد الدولة المعنية .

٣الفصل السادس والحلول الدبلوماسية للنزاعات الدولية :

يتعلق الفصل السادس بموضوع تسوية الخلافات بشكل سلمي وهو يتضمن ست مواد (٣٣ ٣٨) حيث تنص المادة ٣٣ على ما يلي: يتعهد الأطراف الذين تنشأ بينهم خلافات من شأنها ان تشكل تهديدا للأمن والسلم الدوليين باللجوء لحلها الى الطرق السلمية أي: التفاوض، التحقيق، الوساطة، التسوية، التحكيم بالوسائل القانونية أو باللجوء الى المنظمات والاتفاقات الإقليمية او الى أي وسيلة سلمية يتم اختيارها من قبلهم (فقرة ١). كما يمكن لمجلس الأمن إذا ارتأى ذلك ضروريا ان يدعو الأطراف الى حل خلافاتهم بهذه الوسائل (فقرة ٢ .(

يحق لمجلس الأمن إجراء التحقيق للتأكد اذا كان خلاف ما أو وضع ما ناشئ بين الأمم يشكل إذا ما استمر تهديدا للأمن والسلم الدوليين (المادة ٣٤ .(

يحق لأي دولة عضو في الأمم المتحدة (المادة ,٣٥ فقرة ١) او غير عضو (فقرة ٢ من نفس المادة) ان تلفت انتباه المجلس الى كون خلاف ما أو وضع ما، هو ذو طبيعة مماثلة لما ذكر في المادة ,٣٤ اي من شأنه إذا استمر ان يهدد الأمن والسلم الدوليين .

بإمكان المجلس في أي لحظة من تطور النزاع الموصوف في المادة ٣٣ او اي وضع مماثل، ان يوصي بتدابير او بوسائل لتسوية هذا الوضع او النزاع بالطريقة المناسبة (المادة ,٣٦ فقرة ١ .(

يأخذ مجلس الأمن بعين الاعتبار في ممارسته لمهمته هذه كل التدابير المعتمدة من قبل الأطراف لتسوية النزاعم المذكور (فقرة ٢ .(

بإمكان الفرقاء في نزاع معين إذا فشلوا في تسوية خلافاتهم ان يلجأوا بأنفسهم الى مجلس الأمن بغية ايجاد حل لهذه الخلافات (المادة ,٣٧ فقرة ١)، حينها يقرر المجلس إذا كان استمرار الوضع من شأنه ان يهدد الأمن والسلم الدوليين ومن ثم يلجأ الى تطبيق المادة ٣٦ او يتخذ اي إجراء آخر يراه مناسبا .

حين يكون النزاع ذا طبيعة قانونية يحال من قبل الدول الأطراف فيه الى محكمة العدل الدولية إما بمحض إرادتهم وإما بناء على توصية من قبل مجلس الأمن (المادة ,٣٦ فقرة ٣). ويكون النزاع

قانونيا إذا تعلق الأمر بتفسير اتفاقية او نقطة قانونية او انتهاك واجب دولي حيث تنظر المحكمة بطبيعة الانتهاك وتحدد التعويض عنه، والمحكمة هي التي تقرر ما إذا كانت المسألة او الخلاف المرفوع أمامها يدخل ضمن صلاحياتها ام لا (المادة ٣٦ من نظام محكمة العدل الدولية) (١ .(

نستنتج مما تقدم أنه بحسب الفصل السادس يتم تسوية الخلافات الدولية بالطرق السلمية .

٤الفصل السابع والتدبير في حال تهديد السلم او تخريبه وفي حال العدوان او الحلول الردعية .

تحدد المادة ٣٩ وهي المادة الأولى من الفصل السابع المذكور مهمة مجلس الأمن الرامية الى التثبت من وجود تهديد او اضطراب للسلم الدولي او حالة اعتداء. وفي حال الإيجاب يتخذ المجلس توصيات او يقرر اي تدابير يجب ان تتخذ وفقا للمادتين ٤١ و٤٢ من أجل تثبيت او استتباب السلم والأمن الدوليين. غير ان المجلس يعمد قبل اتخاذ أي توصية او إقرار اي تدابير عملا بالمادة المذكورة بإمكانه دعوة الاطراف المعنية كي تلتزم بتدابير استباقية يراها مناسبة او مستحبة. هذه التدابير الاحتياطية لا تمس أبدا حقوق الاطراف المعنية او ادعاءاتها او مواقفها. ويأخذ المجلس بعين الاعتبار الاخفاق المترتب على عدم التقيد بهذه التدابير (المادة ٤٠). ولكن ما هي التدابير التي يمكن ان يوصي بها او يقررها مجلس الأمن وفقا للمادتين ٤١ و.٤٢

٥التدابير التي تنص عليها المادة ٤١ :

يحدد مجلس الأمن نوع التدابير التي لا تشكل لجوءا الى القوة والتي يمكن اللجوء اليها لفرض تنفيذ هذه القرارات ويدعو الاطراف للتقيد بها. هذه التدابير تشمل قطع العلاقات الاقتصادية التام او الجزئي، او قطع المواصلات البرية او البحرية او الجوية او البريدية او التلغرافية او الراديو الكتريكية او اي وسيلة اتصالات اخرى، بالاضافة الى قطع العلاقات الدبلوماسية .

٦التدابير التي تنص عليها المادة ٤٢ :

اذا قدر المجلس ان التدابير المتخذة غير فعالة يمكنه عندها ان يتخذ اي عمل يراه مناسبا لتثبيت او اعادة الأمن والسلم الدوليين وذلك باللجوء الى استعمال القوات الجوية او البحرية او البرية. هذا العمل يمكن ان يشمل مظاهر مسلحة او اجراءات حصار او غيرها من التدابير التي يمكن ان تنفذها القوات المسلحة الجوية او البحرية او البرية التابعة للدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة .

طبعا ليست الأمم المتحدة دولة ولا تمتلك قوات مسلحة لذلك فهي تستعين في حال قرر مجلس الأمن اتخاذ تدابير عسكرية ضمن إطار مهمة الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين بالدول الأعضاء التي تضع تحت تصرف مجلس الأمن وبناء على طلبه ووفقا لاتفاقيات خاصة تبرمها مع المنظمة فرقا من قواتها المسلحة كما تتعهد بتقديم كل مساعدة لازمة او تسهيلات ضرورية لتثبيت الأمن والسلم الدوليين كحق المرور مثلا (المادة ٤٣). في هذا الاطار يمكن حتى لدولة غير عضو في المنظمة اذا قبلت بذلك ان تساهم في تقديم قوات مسلحة (المادة ٤٤). هذا وقد وضعت بعض

الدول تسهيلا لعمل عسكري عاجل من قبل المنظمة فرقا جوية وطنية يمكن استدعاؤها فورا حين تدعو الحاجة الى عمل ردعي دولي مشترك (المادة ٤٥ .(

توضع خطط استخدام القوات المسلحة بالاشتراك بين مجلس الأمن ولجنة هيئة الاركان (المادة ٤٦) التي يتم تأليفها من رؤساء الأركان في الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن. ينضم الى هيئة الأركان الدائمة كل عضو في الأمم المتحدة إذا كان انضمامهم من شأنه ان يساعد في تحسين أداء الهيئة لمهمتها. تكون هيئة الأركان الموضوعة تحت سلطة مجلس الأمن مسؤولة عن القيادة الاستراتيجية لكل القوات المسلحة الموضوعة بتصرف مجلس الأمن (المادة ٤٧). اما القيادة الميدانية لهذه القوات فيتم تحديدها لاحقا. يمكن لهيئة الأركان العليا ان تنشئ هيئات أركان فرعية اقليمية اذا سمح لها مجلس الأمن بذلك وبعد استشارة المنظمات الاقليمية المعنية (المادة ذاتها، فقرة ٤ .(

بناء على تقدير مجلس الأمن يصار الى اتخاذ كل التدابير الضرورية من أجل استتباب الأمن والسلم الدوليين إما من قبل الدول الأعضاء مجتمعة او من قبل بعضها فقط (المادة ٤٨ .(

ان ما تقدم حتى الآن يظهر مدى خضوع اي عمل عسكري دولي لإرادة الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن، سواء في ما يتعلق بتقرير التدابير العسكرية او في قيادة القوات او في ما يتعلق بالاستراتيجيات الموضوعة. من هنا وحتى إشعار آخر ستبقى عمليات الأمم المتحدة العسكرية غير حيادية وواضحة الانحياز لرؤية ومصالح الدول الكبرى. ان العمل العالمي المشترك المتعلق بالحفاظ على الأمن والسلم الدوليين والذي يمكن ان توحي به بعض التعابير المستخدمة حين يشار مثلا الى ان الدول الاعضاء في الأمم المتحدة تتعاون في ما بينها من أجل تنفيذ التدابير التي يقررها مجلس الأمن (المادة ٤٩) لا يلبث ان يتلاشى فورا عندما نصل في نهاية المطاف لنرى ان كل الدول الاعضاء في المنظمة اصبحت في ما يتعلق بهذه المهمة على أهميتها تحت وصاية مجلس الأمن الذي هو بدوره تحت وصاية الدول الدائمة العضوية فيه اي الدول الصناعية الكبرى وعلى رأسها الولايات المتحدة .

ان هذه المسألة تصبح أكثر خطورة بقدر ما تعطى قرارات مجلس الأمن قوة تنفيذية في هذا المجال كالفقرة الثانية مثلا من المادة ,٤٨ التي تنص على ان قرارات المجلس تنفذ من قبل الدول الاعضاء في الأمم المتحدة مباشرة وبفضل عملها في المؤسسات الدولية المعنية والتي هي عضو فيها .

٧حدود قرارات مجلس الأمن في مجال الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين :

لحسن الحظ ان هناك مخارج قانونية تمكن من التصدي لاستبداد الدول الكبرى وتحكمها بمصير العالم عن طريق استعمالها القوة ولجوئها الدائم تقريبا الى مجلس الأمن لكي تعطي غطاء شرعيا للتدابير غير الشرعية التي تقدم عليها في شتى أنحاء العالم تحت شعارات مختلفة. هذه المخارج القانونية تتمثل: من ناحية بوجوب التزام مجلس الأمن بأهداف وغايات الأمم المتحدة في ممارسته

لمهمته المتمثلة أساسا في الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين بشكل صحيح وحيادي، ومن ناحية ثانية بحق الدولة ضحية التدابير الدولية المتخذة بأن تحتج على الظلم الذي يلحق بها من جراء التدابير غير المنصفة كما في نص المادة ٥٠ من الميثاق: للدولة التي تستهدفها تدابير مجلس الأمن الوقائية او الهجومية والتي هي في وضع اقتصادي صعب ان تطلب من المجلس اعفاءها من هذه العقوبات، كما بإمكانها ان تدفع بحق الدفاع المشروع عن النفس كما في المادة ٥١ والتي جاء فيها: ان ايا من التدابير المذكورة في الميثاق لا يمكن ان ينتهك الحق الطبيعي في الدفاع عن النفس الفردي او الجماعي، في حال كان أحد أعضاء الأمم المتحدة موضع اعتداء مسلح الى حين يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لتثبيت الأمن والسلم الدوليين. التدابير المتخذة من قبل الاعضاء في سبيل الدفاع عن النفس ترفع الى مجلس الأمن وهذا لا يمس بقدرة وواجب المجلس من التصرف في أي وقت كان وبالطريقة التي يراها مناسبة لتثبيت الأمن والسلم الدوليين .

٨مجلس الأمن والعمل الاقليمي :

من خلال ممارسته لمهامه في ميدان المحافظة على الأمن والسلم الدوليين ترك المجال أمام المنظمات الاقليمية كي تمارس واجباتها المنصوص عليها في اتفاقيات الدول الاطراف فيها طالما ان العمل يهدف الى معالجة وضع اقليمي يهدد الأمن والسلم الدوليين وطالما ان نشاط هذه المنظمات يحترم أهداف ومبادئ الأمم المتحدة (المادة ,٥٢ فقرة ١ .(

ان ميثاق الأمم المتحدة يجعل من المعالجة الاقليمية للأوضاع المتأزمة والتي تمس بالأمن والسلم الدوليين واجبا على الدول الاعضاء في المعاهدة الاقليمية حيث يطلب منها بذل أقصى جهدها لإيجاد الحلول بالطرق السلمية قبل إحالة الأمر الى مجلس الأمن سواء اتخذت هذه الدول المبادرة من تلقاء نفسها او بناء على دعوة من مجلس الأمن ذاته .

ان هذا الامتياز الاقليمي لا يتعارض مع نص المادتين ٣٤ و٣٥ اللتين تعطيان الحق لمجلس الأمن ليتحقق مما إذا كان وضع ما يشكل تهديدا للأمن والسلم الدوليين يقوم بذلك من تلقاء نفسه (مادة ٣٤) او بناء على طلب احدى الدول الاعضاء او حتى غير الاعضاء (المادة ٣٥) في لفت انتباه المجلس الى ذلك او حتى لفت انتباه الجمعية العامة (المادة ,٣٥ فقرة ٢ و٣ .(

ان الميثاق يمنح الدول التي تربطها معاهدات اقليمية الحق باللجوء الى القوة لوضع حد لاعتداء تتعرض له احدى الدول الاطراف في المعاهدة الاقليمية او لمعالجة اي وضع يشكل او من شأنه اذا استمر ان يشكل تهديدا للأمن والسلم الدوليين. اي يعطيها الحق بأن تتصرف بمقتضى الفصل السابع غير ان ذلك العمل مشروط بموافقة مجلس الأمن .

يستثني الميثاق من موافقة مجلس الأمن العمل الردعي الاقليمي الموجه ضد <دولة عدوة> والمقصود بها الدول التي كانت تعتبر كذلك من قبل الدول الحليفة خلال الحرب العالمية الثانية (المادة ٥٣ فقرة ١ و٢ والمادة ١٠٧)، وفي ذلك ما فيه من ثغرات ومن انحياز في بعض

نصوص ميثاق الأمم المتحدة لصالح الدول الحليفة التي انتصرت خلال الحرب العالمية الثانية والتي جاء الميثاق كثمرة مباشرة لها .

٩دور الجمعية العامة للأمم المتحدة في عمليات السلام الدولي :

وإن كان مجلس الأمن هو المسؤول الرئيسي عن عمليات حفظ السلام والأمن الدوليين فإن الميثاق قد خول الجمعية العامة للأمم المتحدة الحق ايضا في المساهمة في مثل تلك العمليات ولكن ضمن شروط معينة. لقد وضعت المادة ٣٥ فقرة ٢ مجلس الأمن والجمعية العامة على قدم المساواة حين ذكرت انه يحق ايضا لدولة غير عضو في المنظمة <لفت انتباه المجلس او الجمعية العامة> الى اي خلاف تكون طرفا فيه شرط ان تقبل مسبقا الحلول السلمية المبينة في الميثاق لوضع حد لهذا الخلاف. وبينت الفقرة ٣ من المادة ذاتها ان الأفعال المرفوعة أمام الجمعية العامة وفقا لهذه المادة تخضع للتدابير المبينة في المادتين ١١ و,١٢ فعلى ماذا تنص هاتان المادتان؟

لقد ذكرت المادة ١١ انه بإمكان الجمعية العامة دراسة المبادئ العامة للتعاون من أجل تثبيت الأمن والسلم الدوليين، بما فيها المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح، وإعطاء توصيات بهذا الخصوص لأعضاء الأمم المتحدة او لمجلس الأمن او للجهتين معا. كما ذكرت في الفقرة الثانية ان الجمعية العامة تستطيع مناقشة المسائل المتعلقة بتثبيت الأمن والسلم الدوليين المرفوعة اليها من أحد اعضاء الأمم المتحدة او من مجلس الأمن او من دولة غير عضو في المنظمة وفقا للفقرة ٢ من المادة ٣٥ وفي ظل المادة ,١٢ وتعطي توصيات حول مسائل من هذا النوع الى الدولة المعنية او الى مجلس الأمن او الى الجهتين معا. كل مسألة من هذا النوع تتطلب عملا ما ترفع الى مجلس الأمن من قبل الجمعية قبل او بعد مناقشتها. اما الفقرة الثالثة فأعطت الحق للجمعية العامة بلفت انتباه المجلس الى الأوضاع التي من شأنها تهديد الأمن والسلم الدوليين. ان الدور الذي يمكن للجمعية العامة ان تلعبه في ميدان الأمن والسلم الدوليين يتم التأكيد عليه في الفقرة الثانية من المادة ١٢ حيث تشير الى ان باستطاعة الأمين العام بموافقة مجلس الأمن ان يرفع الى الجمعية العامة في كل دورة كل المواضيع المتعلقة بالأمن والسلم الدوليين والتي تشغل مجلس الأمن، ويتوجه الى الجمعية او الى الدول الاعضاء اذا لم تكن الجمعية في حال انعقاد حين يتوقف مجلس الأمن عن معالجة المسائل المذكورة .

والجدير بالذكر ان صلاحيات الجمعية العامة للأمم المتحدة في ميدان الأمن والسلم الدوليين تستمد بشكل طبيعي من كون الجمعية تتمتع بصلاحيات واسعة بمقضتى ميثاق الأمم المتحدة حيث باستطاعتها مناقشة كل المسائل او الامور التي تدخل في نطاق الميثاق المذكور او تعود الى صلاحيات ومهمات اي عضو من اعضاء المنظمة وفق ما هو محدد في الميثاق ذاته وان تعطي توصيات لأعضاء المنظمة او للمجلس او للجهتين معا (المادة ١٠). القرار .٣٧٧

انه رغم كل ما ذكر يبقى لمجلس الأمن الأولوية في مجال الأمن والسلم الدوليين حيث لا تستطيع الجمعية ان تعطي اية توصيات في المسائل المذكورة سابقا طالما ان مجلس الأمن ينظر فيها الا اذا طلب منها مجلس الأمن ذاته ذلك بحسب ما ورد في الفقرة الاولى من المادة ١٢ من الميثاق .

(١)لمن يريد التوسع حول هذا الموضوع، يمكنه العودة الى سجل المجلس ذاته .

(٢)حول كيفية رفع قضية امام محكمة العدل الدولية، يمكن العودة لمزيد من التفصيل الى نظام محكمة العدل الدولية مادة ٣٤ .٦٤

(?)استاذة جامعية

...الى منتدى الحوار

٢٠٠٦©جريدة السفير