تاريخ الاستلام:2023/07/15 تاريخ القبول:2023/08/01 تاريخ النشر: 2023/12/15م

مجلة علمية محكمة نصف سنوية – تصدر عن جامعة الزاوية
المجلد الثالث والعشرون –العدد الاربعون لسنة 2023

العقوبات الذكية والعقوبات الشاملة ودورهما في إدارة الازمات الدولية - ليبيا والعراق "نموذجاً"

محمد ساسي الحراري
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / تيجي / جامعة الزنتان
الزنتان – ليبيا
EMAIL: ratra9a@gmail.com

ملخَّص البحث:

بعد نهاية الحرب العالمية الثانية وتأسيس الأمم المتحدة بعدها مباشرة أنتقل نظام العقوبات إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ونظراً لأهمية الفصل السابع وإدراج العقوبات الدولية بأنواعها كأداة ردع للدول أصبح لهذا الفصل أهمية كبيرة وأداة لتطبيق العقوبات ولمواجهة الدول الجانحة أو المارقة والتي قد تكون سبب في تهديد الامن والسلم الدوليين ومن جهة أخرى أدت ممارسة العقوبات الدولية الاقتصادية الشاملة إلى أحداث نتائج سلبية على الشرائح الاجتماعية في الدول المستهدفة إلى حد أبقت أثارها الكارثية إلى حد اليوم على بعض الدول المستهدفة، مما أدى إلى تكوين أراء دولية وشعبية تطالب بوقف تطبيق هذا الجزاء الجماعي الشمولي على شعوب تلك الدول التي لحقت بها خسائر إنسانية إضافة إلى التدمير شبه الكامل للبنية التحتية لها؛ ونتيجة لذلك وجدت منظمة الأمم المتحدة نفسها أنها أمام تحد كبير، وهو انهيار وتأكل نظام العقوبات الدولية الشاملة وانقسامه إلى محورين وهما تلاشي الاجماع في التحالفات الدولية حول فرض العقوبات الاقتصادية ونتائجها على السكان المدنيين في الدول المستهدفة، ومحدودية تأثير العقوبات الشاملة في ردع الدول لتخليها عن انتهاج سلوك مستنكر.

لذلك ونتيجة لهذين المحورين عمدت الهيئات والمنظمات الدولية إلى البحث عن بديل للعقوبات الاقتصادية الدولية الشاملة من شأنه إخراج منظمة الأمم المتحدة من

المسئولية التاريخية والإنسانية الناتجة عن تلك العقوبات الشاملة وأثارها السيئة على السكان المدنيين وتوجيهها نحو النخب الحاكمة والمجموعات الداعمة للنظام في الدول المستهدفة ومحاولة إنقاذ نظام العقوبات الاقتصادية من الفشل من خلال إعادة هيكلتها وبناء عليه بدأت مشاورات ونقاشات واسعة بين الهيئات والمنظمات الدولية والمعاهد المتخصصة والباحثين والخبراء وصناع القرار حول إعادة تصحيح ومعالجة تطبيق العقوبات الدولية بطريقة أنجع وأفيد دون إلحاق الضرر بالشعوب.

وتوصلوا إلى مشروع اطلقوا عليه أسم العقوبات الذكية، والذي يهدف إلى توجيه العقوبات نحو الفئات الحاكمة والأشخاص الداعمين للنظام الحاكم في الدولة المستهدفة وبذلك تعمل العقوبات الذكية على تخفيف المعاناة عن السكان المدنيين وتحقيق الهدف المنشود من العقوبات وهو الحفاظ على السلم والامن الدوليين وردع الدول عن إتباع سلوك مخالف للقوانين والأعراف الدولية، وفي هذا البحث سنستعرض حالتين أو نموذجين والتي ثم فيها استخدام العقوبات الشاملة والذكية في إدارة الازمان الدولية وهي نموذج الحالة العراقية ونموذج الحالة الليبية وكيف فشلت العقوبات في الحالة العراقية بينما نجح تطبيق العقوبات الشاملة والذكية في الحالة الليبية وهذا كله بهدف التوصل إلى توضيح الدور الذي تلعبه العقوبات الشاملة والذكية في إدارة الازمات الدولية ومساوي وفوائد كل منهما.

الكلمات المفتاحية / العقوبات الذكية، العقوبات الشاملة، إدارة الازمات الدولية –ليبيا، العراق.

Smart sanctions and comprehensive sanctions and their role in the management of international crises - Libya and Iraq "model"

Muhammad Sassi Al-Harari
Faculty of Economics and Political Science / Tiji / University of Zintan
Zintan - Libya
EMAIL: ratra9a@gmail.com

ABSTRACT

After the end of World War II and the establishment of the United Nations immediately after the transfer of the sanctions regime to Chapter VII of the Charter of the United Nations and given the importance of Chapter VII and the inclusion of international sanctions of all kinds as a deterrent to countries has become this chapter of great importance and an instrument for the application of sanctions and to confront delinquent or rogue countries, which may be a cause of threat to international peace and security. On the other hand, the application of comprehensive international economic sanctions has led to have negative effects on the social groups in the targeted countries.

As a result of these two axes, international bodies and organizations have sought an alternative to comprehensive international economic sanctions that would remove the United Nations from the historical and humanitarian responsibility resulting from these comprehensive sanctions and their ill effects on the civilian population and direct them to the ruling elites and regime support groups in the targeted countries and try to save the economic sanctions system from failure through restructuring. Accordingly, wide consultations and discussions have been started between international bodies and organizations, specialized institutes, researchers, experts and decision makers on correcting and addressing the application of international sanctions in a more effective and beneficial manner.

They came up with a project called smart sanctions, which aims to clarify the sanctions towards the ruling groups and people who support the regime in the target country, thus smart sanctions work to alleviate the suffering of the civilian population and achieve the goal of sanctions, which is to maintain international peace and security and

deter countries from following behavior contrary to international laws and norms. In this research, we will review two cases or models in which the use of comprehensive and smart sanctions in the management of international times, which is the Iraqi case model and the Libyan case model, and how the sanctions have failed.

Keywords: Smart sanctions, comprehensive sanctions, international crisis management - Libya, Iraq.

مقدمة:

لقد استخدم الانسان ومجتمعاته البشرية منذ القدم أساليب ووسائل مختلفة لإجبار الآخرين على الخضوع لرغباته بمختلف الاوجه وبينما اشتهرت العقوبات المادية في مقدمة هذه العقوبات انتشرت فيما بعد وسائل أخرى منها الدبلوماسية والسياسية واتخذت أشكالاً مختلفة باختلاف الظروف وموضوعاتها لكن المجتمعات البشرية وأنظمتها، كانت في سباق مستمر مع ابتداع الوسائل لتنفيذ رغباتها فأنشأت عصبة الأمم ومن بعدها الأمم المتحدة وبينهما مئات التنظيمات والأحلاف الاقليمية والدولية بهدف تنظيم العلاقات الدولية ووضع أسس التعامل من خلالها للحفاظ على هذا النظام الدولي وعدم الخروج عن مبادئ التنظيم الدولي لذلك ابتكرت طرق عديدة للإكراه من بينها الحصار الاقتصادي وصولاً إلى إستخدام القوة العسكرية، ولكن الشواهد عبر التاريخ أثبتت أن التخلي عن استعمال القوة في بعض الحالات ربما هو أجدى وأنفع لمجموع البشرية ومجتمعاتها، فلجأت الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها إلى ما أسمته العقوبات الذكية باعتبارها تستهدف فئات ونخب حاكمة بعينها دون أن تصيب فئات أخرى لا ذنب لها في السياسات المنتهجة في تلك الدول.

لقد تم إستخدام هذه الوسائل في أكثر من مكان من دول العالم ومجتمعاتها وكان أبرزها زمانياً ما تم استخدامه في العقد الأخير من القرن الماضي وما تلاه، ومكانياً في الدول التي نشبت فيها نزاعات وحروب، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هل أصابت هذه العقوبات الشاملة هدفها؟ أم أن خلفيات أخرى وقفت وراء استعمالها؟

ربما تتعدد الآراء والاجابات في هذا الخصوص بحسب وجهات النظر الايديولوجية التي ينظر من خلالها للسؤال وموضوعاته، ولكن بصرف النظر عن تلك الإجابات ثمة مظاهر من الصعب تجاهلها أو القفز عليها، مفادها أن العقوبات الاقتصادية وأخيراً الذكية منها لم تتبع مفاعيل ذات وزن وقيمة في العلاقات الدولية، بل أسهمت في إظهار صورة ربما تبدو مغايرة للمطلوب منها، ويتلخص المطلوب في كبح جماح نظام الحكم في الدولة المستهدفة بالعقوبات وجعله يتراجع عن سياسته المنتهجة بهدف الإخضاع أو الابتزاز وكان ما لها من هدف.

وهناك بعض القوى الدولية الفاعلة في النظام العالمي السائد انتهج أساليب في تعاملها مع الدول أو الأنظمة السياسية التي تخضع لعقوبات ذكية أو شاملة بهدف إخضاعها وابتزازها، إن تجربة العراق مثلاً وقبلها ليبيا وأيضاً إيران وكوريا الشمالية (من

فرض حصار اقتصادي دولي) أثبتت أنه ثمة ظلماً قد لحق بشعوب هذه الدول قبل أن تصل أثارها إلى الأنظمة الحاكمة في هذه البلدان، ولكن اسقاطات وتبعات تلك العقوبات غالباً ما تصيب الشعوب.

ونحن في هذا البحث نحاول توصيف واقع الأمور بعد تجارب مريرة أصابت ملايين البشر في هذه الدول التي أضرت بها تلك العقوبات خاصة العقوبات الشاملة لأنها مست كل ما يتعلق بحياتها ومصيرها.

إشكالية الدراسة:

تنحصر إشكالية الدراسة في بعض التساؤلات وهي كالتالي:

- هل العقوبات الذكية بديل أفضل وأنجع من العقوبات الشاملة؟
- هل العقوبات الذكية ساهمت بشكل إيجابي في ردع الدول والأنظمة على انتهاج سلوك مخالف للقانون والأعراف الدولية المتعارف عليها؟
- هل يتم تطبيق العقوبات الذكية من قبل المنظمات الدولية والدول الفاعلة بكل ووضوح وعدم استغلالها لهذه العقوبات من أجل الابتزاز وتمرير مصالح هذه الدول المهيمنة على النظام الدولي ونظام العقوبات الدولي من خلال مجلس الأمن والمؤسسات الدولية ذات الاختصاص؟

هدف الدراسة:

تهدف الدراسة التعرف على ماهية الفرق بين العقوبات الدولية الشاملة أو الشمولية وبين العقوبات الذكية الموجهة إلى دولة الهدف من خلال تحليل الأسباب التي أدت إلى استخدام العقوبات الذكية في إدارة الأزمات الدولية ودورها فيها.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في محاولة التعرف على الدور الذي تلعبه العقوبات الذكية في إدارة الأزمات الدولية والعوائق التي تعترض نجاح العقوبات الذكية في إدارة الأزمات بدل العقوبات الشاملة وأثارها السلبية على الشعوب وتحقيق أهداف العقوبات المفروضة على دولة الهدف بأقل خسائر بشرية واقتصادية، كذلك توضيح الفرق بين العقوبات الذكية

والعقوبات الشاملة حيث أن العقوبات الذكية جزء مستقل تماماً عن العقوبات الاقتصادية الشاملة من حيث التطبيق واستهداف الجهة المسلط عليها العقوبات.

منهجية الدراسة:

اعتمد هذا البحث على منهجين هما منهج دراسة الحالة، والمنهج المقارن وتتناول هذه الدراسة حالتين أو نموذجين للأزمة وإجراء المقارنة بين هذين النموذجين المطبقين في العقوبات الذكية للوصول لمعرفة استخدامها كأداة في إدارتها للأزمات، والبحث في التأثيرات التي نتجت عن فرض النوعين من العقوبات الدولية الشاملة والذكية على الدولة المستهدفة، وكذلك العوامل التي تؤدي إلى فشل أو نجاح العقوبات الذكية في النموذجين المذكورين للوصول إلى نتائج وتوصيات حول فاعلية العقوبات الذكية كبديل في إدارة الأزمات الدولية.

المفاهيم والمصطلحات المستخدمة في البحث:

المرسل والهدف:

يقصد مصطلح المرسل أو (الفارض) الدولة أو المنظمة الدولية التي تحاول إلحاق الضرر والتكاليف بدولة أخرى إما بفرض العقوبات التجارية والتي تقيد صادرات تلك الدولة إلى الدول الأخرى، أو العقوبات المالية والتي تهدف إلى إعاقة التمويل في تلك الدول التي تتلقى العقوبات التي يتم توجيهها من الدول الأخرى[1].

الحظر والمقاطعة:

نظراً للخلط الوارد بين مفهومي الحظر والمقاطعة وبهدف التمييز بينهما فيما يلي مجموعة من التعريفات التي تميز بينهما:

التعريف الأول للحظر: وهو تعريف الموسوعة السياسية للحظر، وهو "إجراء قسري متعلق بإيقاف تصدير سلعة معينة أو عدد من السلع أو جميع السلع إلى دولة معينة كعقوبة لها أو وسيلة ضغط عليها".

التعريف الثاني للحظر: (لمارجريت دوكسي) والتي عرفت الحظر "بذلك الإجراء الذي يحول دون خروج الصادرات أو دخول الواردات إلى الدولة المعنية بذلك الحظر".

أما المقاطعة: فهي "قيام دولة ما بوقف علاقاتها الاقتصادية والمالية مع دولة أخرى بهدف إجبار الأخيرة على الإذعان لمطالب الدولة الأولى[2].

العقوبات والجزاءات الدولية:

استخدم مصطلح الجزاءات في مجالات مختلفة منها القانوني والديني والاقتصادي، فالجانب القانوني في الجزاءات يتبين من تعريف كلمة العقوبة على أنها "جزاء جنائي يتضمن إيلاماً مقصوداً يقرره القانون، وبذلك فإن كلمة عقوبة تتضمن إيلام المقابل بشكل متقصد ومتعمد لمواجهة الخطر الذي يصدر من الغير وبالتالي ردعه عن سلوك صادر منه".

ويختلف المختصون في مجال العقوبات في تحديد الفرق بين مصطلحي الجزاءات والعقوبات الدولية فيرى بعضهم أن الجزاءات أشمل من العقوبات باعتبار أن العقوبة هي أحد وجهي الجزاءات ووجهها الثاني وأن أكثرية المختصين في مجال العقوبات الدولية يعتبرون مفهومي العقوبات والجزاءات مصطلحين مترادفين لبعضهما؛ أي أنهما وجهان لعملة واحدة تهدف إلى التخلي عن السلوك المستنكر دولياً والمؤدي إلى زعزعة الأمن والسلم الدوليين[3].

العقوبات الاقتصادية والحصار الاقتصادي:

إن مصطلح العقوبات الاقتصادية مصطلح مستخدم منذ القدم ومن تعريفها يتبين تفاصيل إجراءاتها فهي عبارة عن عقاب دولي اقتصادي يقوم بإلحاق خسائر مادية اقتصادية مالية أو تجارية بالدولة المستهدفة أما الحصار الاقتصادي فظهر في الربع الأخير من القرن التاسع عشر باعتباره أحد صور العقوبات الدولية المستخدمة ضد الدول وتنص المادة (42) من الميثاق على الإجراءات المتخذة من قبل المنظمة الدولية كقطع المواصلات الجوية والبحرية والبرية، ويقصد بالحصار الاقتصادي في القانون الدولي بأنه: "منع دخول وخروج السفن من وإلى شواطئ دولة بقصد حرمانها من الاتصال بالدول الأخرى عن طريق البحر[4].

العقوبات الدولية والعقوبات الاقتصادية:

هذين المصطلحين هما من المصطلحات القريبة جداً إلى بعضها، ويستخدم كل منهما على نطاق واسع بدلاً من الآخر، ولكن هناك من المختصين من ميز بين العقوبات الدولية والعقوبات الاقتصادية من خلال وضع تعريف دقيق لكلا المصطلحين فلقد عرف "بيتر رودولف" مصطلح العقوبات الدولية بأنه "تعليق على المعاملات المالية البينية العادية السائدة في مجالات معينة بين دول العالم المختلفة".

وعرّف مفهوم العقوبات الاقتصادية بأنها "تعليق للمعاملات الاقتصادية مع البلد المستهدف أو الحجر على موارده الاقتصادية".

ويبقى التعريف والتمييز بينهما صعباً وإن اختلف تعريف المصطلحين[5].

مفهوم العقوبات الذكية:

وهي أحد أنواع العقوبات الاقتصادية الدولية الحديثة التي تستهدف الفئات الحاكمة في دولة الهدف، وتجنب المحكومين (المدنيين) من استهدافهم للعقوبات المفروضة[6].

مفهوم الأزمات الدولية:

وهي الأزمات التي تحدث نتيجة لتهديد المصالح والمواثيق والأعراف الدولية من قبل دولة ومحاولتها القيام باستخدام القوة العسكرية أو عدم الاعتراف بالشرعية الدولية بقصد فرض سيطرتها وتعرض الأمن والسلم الدوليين للخطر.

وفي تعريف آخر فهي "الموقف المفاجئ والحاد الذي يهدد كياناً بالانهيار في وقت قصير"[7].

المبحث الأول: العقوبات والأزمات الدولية

المطلب الأول: العقوبات الدولية

وفي هذا المطلب سوف نتناول تاريخ العقوبات الدولية وأيضاً مفهوم العقوبات الدولية.

تاريخ العقوبات الدولية:

وظّفت العقوبات منذ القدم كأداة ردع بين الدويلات والكيانات بهدف إرغام الطرف المقابل لانتهاج أفعال مقبولة فيما بينها ولقد تم العمل بنظام عقوبات بعد أن تكونت المجتمعات البشرية في مراحل قديمة من تاريخ البشرية بهدف الحفاظ على الاستقرار والتعايش بين أفراد تلك المجتمعات والدول ومواجهة المخاطر ورادت الفعل التي تضر بالأفراد والمجتمعات الإنسانية سواء كانت هذه المخاطر من أفراد أو مجموعات مسيطرة على إدارة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي لمجتمعاتهم ودولهم، وتطور نظام العقوبات وحافظ على وجوده كرادع أساسي في مواجهة الأعمال المستنكرة وقد اختلف استخدامها من مرحلة إلى أخرى.

وبدأت المرحلة الحديثة في العقوبات مع إبرام معاهدة (ويستفاليا) عام 1948 والتي وضعت بموجبها حداً للحرب الثلاثينية بين الدول البروتستانتية والكاثوليكية ووضعت إطاراً عاماً للعلاقات الدولية وأسست بموجبها الدولة القومية الحديثة[8].

وفي الفترة التي سبقت الحرب العالمية الأولى كانت العقوبات الدولية يتم التعامل معها كعرف ولم يتم التعامل بها كقاعدة قانونية ولكن بعد نتائج الحربين العالميتين الأولى والثانية وما أدت إليه من مقتل ملايين من البشر وانعقاد العديد من المؤتمرات الدولية أصبحت الحاجة ملحة إلى إصدار قوانين دولية تفرض عقوبات مسلطة على الأطراف التي تقوم بزعزعة الأمن والاستقرار الدوليين[9].

تشكلت "عصبة الأمم" عام 1919 حيث أدرج نظام العقوبات في ميثاقها في البداية وانتقل إلى ميثاق الأمم المتحدة لاحقاً وقد أنيطت بعصبة الأمم مهمتان أساسيتان تمثلت أولاً في الحد من الحروب العالمية المدمرة والثانية في المحافظة على السلم والأمن الدوليين وعلى أساس هاتين المهمتين دشن نظام العقوبات بالتطبيق الذي تضمن في طياته مفهوم الأمن الجماعي من خلال استحداث قوة جماعية تتجاوز قدرة الدول، ففي عهد عصبة الأمم المتكون من (26) مادة نصت المادة (16) منها على نظام العقوبات الدولية، كما أشارت المادة (11) من العهد الدولي على "مبدأ المسؤولية الجماعية للدول الاعضاء إزاء كل ما يقع من تهديد أو عدوان على الدول أو تهديد بالحرب"، ومن ثم حفظ السلم والاستقرار الدوليين[10].

وقد كان لعصبة الأمم تطبيقات في مجال العقوبات الدولية اختلفت نتائجها من نجاح وفشل في فرضها، فقد نجح فرض العقوبات أو التهديد بها في الحالات التالية:

1- النزاع اليوناني – البلغاري عام (1925).
2- النزاع اليولوني – الليتواني عام (1920).
3- النزاع الفلندي – السويدي على جزر الأند عام (1921).

بينما فشلت عصبة الأمم في حل وإدارة نزعات دولية أخرى منها:

1- النزاع الايطالي – اليوناني عام (1923).
2- النزاع الروسي – الفنلندي عام (1913).
3- النزاع الايطالي – الأثيوبي عام (1935) [11].

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والتي دارت رحاها بين أعوام (1939–1945) تم التفكير في إنشاء منظمة دولية تكون أكثر فعالية من عصبة الأمم تعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين وعلى أثره تم تشكيل منظمة الأمم المتحدة وتم الاستفادة من الثغرات والعقبات التي واجهت عصبة الأمم عند تشكيلها في إدارتها للأزمات الدولية وتم إدخال نظام العقوبات الدولية إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة وأنيطت بموجبه إلى مجلس الأمن الدولي سلطة تقدير التهديدات الصادرة من الدول بالعدوان أو التهديد به أو الإخلال باستقرار السلم والأمن الدوليين ونصت المادة (41) في الفصل السابع من الميثاق على ما يلي: "لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاده من التدابير التي تتطلب إستخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته وله أن يطالب أعضاء الأمم المتحدة بتطبيق هذه التدابير".

وعليه أعطى مجلس الأمن حق اتخاذ التدابير العقابية في الحالات التي تقدر أنها تهديد للسلم والأمن الدوليين.

ولقد كانت ممارسة فرض العقوبات الدولية خلال السنوات (1945– 1990) قليلة فهي لم تتجاوز حالتين:

1– حالة روديسيا الجنوبية، زيمبابوي حالياً، حيث فرضت العقوبات الدولية عليها بموجب القرار الدولي في 19. 4. 1966 رداً على إعلان زعيم الأقلية البيضاء "أيان سميت" عن استقلال "روديسيا الجنوبية" من جانب واحد وبقيت العقوبات سارية إلى أن وصلت الأغلبية السوداء إلى الحكم في زيمبابوي نتيجة الاتفاق المبرم في مؤتمر لندن في 14 يناير 1979 وإنشاء دستور ديمقراطي.

وهناك من قلل من دور العقوبات الدولية التي فرضت على "روديسيا الجنوبية" في إيصال الاغلبية السوداء إلى سدة الحكم ونسبه إلى استمرار كفاح الثوار في حل قضية دور يسيا واعتبار العقوبات كأحد الأسباب الثانوية للاتفاق المبرم والتوصل إلى إقامة دولة زيمبابوي.

2– حالة جنوب أفريقيا، فقد فرضت العقوبات على حكومة جنوب أفريقيا بين أعوام (1945– 1990) بموجب القرار رقم (418) في 4 أكتوبر 1977 بسبب اتباع الأقلية البيضاء في جنوب أفريقيا لسياسة التمييز العنصري "الأبارتايد" فلقد شكل اتخاذ هذه السياسة انتهاكا لحقوق الإنسان، حيث تجاوز عدد المسجونين في جنوب أفريقيا إلى مليون إنسان عام (1965) ولم تتوقف سياسة التمييز العنصري عند هذا الحد، بل

قامت بارتكاب أكبر مجزرة في تاريخ أفريقيا، وهي مجزرة "سويتو" ونتيجة لهذه الأفعال اللاإنسانية اعتبر مجلس الأمن الدولي أنها أفعال تهدد السلم والأمن الدوليين وعلى أثره فرضت العقوبات الدولية عام (1977) وإلى جانب العقوبات الدولية في حل أزمة جنوب أفريقيا كان لكفاح الثوار المتواصل وقادتهم أمثال "تلسن مانديلا" في تخليص السكان الأصليين لشعب جنوب أفريقيا من سياسة التمييز العنصري ولم ترفع العقوبات الدولية على حكومة جنوب أفريقيا إلا في 24. 9. 1993[12].

وللعقوبات خلفيتها وفلسفتها الكامنة من فرضها فقد استخدمت العقوبات من أجل استهداف بعض الدول كأداة ردع لإرغامها على التخلي عن السلوك المنتهج غير المرغوب فيه وجعله منسجماً مع سياسات الدولة الفارضة وقد استخدمت العقوبات في مجالات عدة كمنع امتلاك الأسلحة النوية أو حماية حقوق الإنسان أو محاربة الإرهاب أو زعزعة أنظمة الدول أو إجهاض مغامراتها العسكرية والقضاء على قدراتها العسكرية.

ولقد مرت ممارسة فرض العقوبات بمراحل عدة في الماضي غير أن المرحلة الواسعة في ممارسة العقوبات الدولية قد بدأت في بداية التسعينات من القرن الماضي حيث شهدت توسعاً في ممارستها، فحسب الدراسة الموسوعة المنشورة عام (1990) بعنوان "تقصي حقائق العقوبات الاقتصادية" والتي قامت بتحليل مائة وستة عشرة (116) حالة من العقوبات الدولية، تبين إن (114) حالة من العقوبات قد تم فرضها بعد سنة (1990) لذلك سُميت من قبل بعض المختصين في مجال العقوبات "بعقد العقوبات" أي الفترة الأكثر ممارسة للعقوبات الدولية في تاريخ البشرية[13].

لقد كان للعقوبات الاقتصادية الشاملة على الدول لا سيما لو أخذنا العراق نموذجاً، فلقد كانت نتائجها كارثية فلقد خلقت العقوبات الشاملة مآسي إنسانية وأشارت نتائج احصاءات المنظمات الدولية إلى وفاة مئات الآلاف من السكان المدنيين ويشير "جيف سيمونز" إلى أن العقوبات الاقتصادية على العراق أدت إلى مقتل 2 مليون عراقي من بينهم نصف مليون طفل حسب إحصاءات أجرتها منظمة اليونيسف بالإضافة للتدمير الذي حصل في القطاع التربوي فلقد انسلخ عن الدراسة نسبة 53% من الاطفال بين أعمار (6 – 23) سنة نتيجة العقوبات الدولية الشمولية على العراق[14].

لقد وجدت المنظمة الدولية بأن نتائج العقوبات الشاملة تضعها أمام مسؤولية تاريخية وأخلاقية ولإخراج الهيئة الدولية من الاتهام الإنساني والتنديدات الموجهة لها من

الرأي العام العالمي وللحيلولة دون تأكل نظام العقوبات واستمراره في تحقيق أهدافه المتمثلة في حفظ السلم والأمن الدوليين بدأت المنظمة مشاورات ونقاشات واسعة بين الباحثين في مجال العقوبات الدولية والمراكز العلمية وصناع القرار ونوقشت أيضاً ردود فعل سفراء الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي الذين طالبوا بمراجعة العقوبات المفروضة على العراق وإيجاد بديل لإعادة هيكلة نظام العقوبات بشكل يؤدي إلى التقليل من حجم المآسي الانسانية وتوجيهها نحو النخب المسؤولية عن انتهاج السلوكيات الفردية فبادرت مجموعة من الدول والحكومات بعقد مؤتمرات للأكاديميين والمختصين في العقوبات ونتيجة لتلك الإجراءات والعمليات تم التوصل إلى إيجاد نوع آخر من العقوبات كبديل عن العقوبات الاقتصادية الشاملة سُميت بالعقوبات الذكية المستهدفة التي تقوم على توجيه العقوبات إلى فئات معينة من النخب الحاكمة وتجنيب المدنيين من آثارها السلبية على الدول المستهدفة وتضمن رزمة من العقوبات محددة الشروط لتنفيذها ويتم فرضها وتوجيهها نحو الحكام وأفراد النظام في الدولة المستهدفة وبذلك يتحقق الغرض والهدف الأساسي من فرضها بدلاً من عقوبات اقتصادية شاملة تستهدف السكان المدنيين وتؤدي إلى نتائج مأساوية[15].

والمرحلة الأخيرة في العقوبات الدولية بدأت بعد منتصف التسعينات من القرن الماضي بظهور العقوبات الذكية التي تحاول استهداف الفئات والأفراد والنخب الحاكمة والجماعات الداعمة للنظام وتجنب المدنيين الآثار السلبية للعقوبات ولقد مُورس هذا النوع من العقوبات بصورة محدودة وترجع محدودية ممارستها إلى الاختلاف الحاصل بين فُقها العقوبات الجنائية الدولية عليها لغاية اليوم في شرعيتها واستهداف الأفراد والقيادات المسؤولة في الدول، ومع ذلك فهناك بعض التطبيقات في مجال العقوبات الذكية التي مورست مثل استهداف الرئيسي اليوغسلافي "سلو بودان ميلو سو فيتش" وكذلك استهداف الرئيسي السوداني السابق "عمر البشير".

مفهوم العقوبات الدولية:

لا يوجد تعريف كامل وشامل للعقوبات الدولية من قبل المختصين في مجال العقوبات الدولية ولكن هناك إتفاقاً على الجوهر الذي تدور حوله العقوبات الدولية المتمثل في معاقبة الدول التي تنتهج سلوكاً مستنكراً من شأنها أن تؤدي إلى العدوان أو تهديد السلم والأمن الدوليين أو الإخلال بهما وهذا ما حدده ميثاق الأمم المتحدة في فصله السابع.

وهناك تعاريف أخرى لمصطلح العقوبات الدولية فقد عرفته "مارجريت دوكسي" بأنها "الاساليب الجزائية التي تفترض أو يتم التهديد بفرضها وتأتي هذه الأساليب كإستجابة معلنة لفشل تلك العقوبات على الدول المستهدفة أو انتهاكها للمعايير والإلتزامات الدولية.

أما "ديفيد لايتون براون" فقد عرّف العقوبات الدولية بأنها: "سياسات تنطوي على أفعال حكومية من شأنها التسبب بإحداث حرمان اقتصادي في الدولة المستهدفة ويكون ذلك من خلال وقف أو تقييد العلاقات الاقتصادية الاعتيادية".

وعّرف مصطلح العقوبات الدولية من قبل "ريشارد هاس" بأنها: "إجراءات عقابية تأخذ غالباً الشكل الاقتصادي بالإضافة إلى الشكل السياسي والعسكري الموجه ضد الدول (الكيانات) والأطراف الأخرى لتغيير سلوك (تصرف) سياسي أو عسكري غير مقبول"[16].

والتعريف الأدق لمفهوم العقوبات الدولية هو تعريف الدراسة الموسوعية لكل من "هوفبوير" و"سكوت" و"إليوت" فلقد عرفوا مفهوم العقوبات الدولية بأنها: "سلوك حكومي متعمد يتمثل في وقف العلاقات التجارية أو المالية الاعتيادية أو التهديد بوقفها"[17].

ينقسم الباحثون في تقسيمهم للعقوبات الدولية إلى مجاميع فمنهم من يقسمها إلى عقوبات غير عسكرية تتضمن عقوبات سياسية محتوية على عقوبات قطع العلاقات الاقتصادية أو العقوبات النظامية كالطرد أو وقف العضوية وأخري اقتصادية، والنوع الثاني من العقوبات الدولية هي العقوبات العسكرية.

وهناك من يقسمها إلى ثلاثة أنواع من العقوبات وهي الجزاءات الداخلية (ضمن المنظمة الدولية) والجزاءات العسكرية والجزاءات غير العسكرية لكن وبعيداً عن هذه التقسيمات فإن الجوهر الأساسي في العقوبات لا يتغير في الحالتين وهي الجزاءات العسكرية والجزاءات غير العسكرية الآتية من ميثاق الأمم المتحدة فلقد قسم الميثاق أنواع العقوبات الدولية إلى ثلاثة أنواع وهي:

أولاً: العقوبات الداخلية (داخل المنظمة الدولية).

ثانياً: العقوبات أو الجزاءات العسكرية.

ثالثاً: العقوبات أو الجزاءات غير العسكرية.

وبالرغم من أن مجال بحثنا لا يتضمن العقوبتين الأوليين (العقوبات الداخلية والعقوبات العسكرية) بل يركز على النوع الثالث من العقوبات وهي الجزاءات غير العسكرية (الاقتصادية) ومع ذلك سنوضح وبشكل وجيز النوعين وكالآتي:

أولاً: العقوبات الداخلية (داخل المنظمة الدولية).

وهي أحد أنواع العقوبات الدولية المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وتحتوي على مجموعة من الإجراءات التي تفرض داخل المنظمة الدولية على أعضائها وهي نوعين أحدهما عقوبة الفصل من المنظمة والثانية عقوبة الإيقاف وكلتا العقوبتين يتم ممارستهما داخل المنظمة الدولية كعقوبة عن انتهاك أو تهديد للأمن والسلم الدوليين.

أما النوع الثاني من العقوبات الداخلية المتمثل بإيقاف عضوية الدولة في المنظمة الدولية فتكون على نوعين إما إيقاف شامل أو إيقاف جزئي وقد حددت تلك العقوبات بشروط معينة[18].

ثانياً: العقوبات أو الجزاءات العسكرية.

وهي من أنواع العقوبات الدولية التي نصت عليها المادة (42) من الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة والتي حددت بموجبها حالات إستخدام الجزاءات العسكرية من قبل المنظمة الدولية تجاه الدول التي تهدد السلم والأمن الدوليين أو تهدد بالإخلال بهما، حيث جاء فيه: "إذا رأي مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة (41) لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تفي بها، جاز له أن يتخذ عن طريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الاعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه وعليه فإن خيار إستخدام الجزاء العسكري هو خيار مطروح في حالة توصل المنظمة الدولية إلى قناعة بأن التهديد للأمن والسلم الدوليين أو الإخلال بهما أمر جدي واستنفدت الوسائل الأخرى لتجنب تلك الأفعال المهددة.

ثالثاً: العقوبات أو الجزاءات غير العسكرية.

وهي إحدى أنواع العقوبات الدولية المتبعة لدي الأمم المتحدة التي تجيز استخدامها في مواجهة الدول في حالة الإخلال بالاستقرار والسلم والأمن الدوليين أو التهديد بالأخلال بهما في حالة العدوان، وقد ذكرت المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة على سبيل المثال وليس الحصر التدابير الواجبة التطبيق التي لا تتطلب إستخدام القوة والمتمثلة في وقف الصلات الاقتصادية وقطع المواصلان البرية والبحرية والسلكية واللاسلكية وقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدول المعتدية أو المخلة بالسلم والأمن الدوليين (ميثاق الامم المتحدة) [19].

وعند التمعن في التجارب الماضية للعقوبات الدولية يتبين أن النوع العقابي المتبع من قبل المنظمة الدولية المفروضة على الدول كانت العقوبات الاقتصادية إلى حد كبير،

وقد توصل المختصون في مجال العقوبات إلى تقسيم العقوبات الاقتصادية التي تفرض على دولة الهدف إلى ثلاثة أنواع رئيسية وهي:

1- العقوبات المالية.

2- العقوبات التجارية والاستثمارية.

3- العقوبات الذكية.

1- العقوبات المالية:

وهي العقوبات التي يفرضها المجتمع الدولي بهدف معاقبة دولة ما من خلال التضييق عليها في دخول الأموال والارصدة من وإلى تلك الدولة المستهدفة.

2- العقوبات التجارية والاستثمارية:

ويشمل هذا النوع من العقوبات الحظر على التصدير ومقاطعة الاستيراد.

3- العقوبات الذكية:

وهي أحد أنواع العقوبات الدولية تحتوي على رزمة من العقوبات يتم فرضها حزمة واحدة ومجتمعة وليست مجزئة أي عدم جواز تطبيقها بشكل مجزّاً عن الآخر في استهدف الفئات وتجنب أثارها السلبية على السكان المدنيين من خلال رفع المعاناة عنهم وتوجيه الضغوط الإكراهية إلى النخب المسؤولة عن السياسات العدائية في دولة الهدف من خلال تقييد حركتهم وتنقلهم وتجميد أصولهم[20].

المطلب الثاني: الأزمات الدولية

وفي المطلب الثاني سوف نتناول الأزمات الدولية كمفهوم وبعض التعريفات لمصطلح الأزمة ثم نتطرق إلى انواع الأزمات الدولية ثم بعد ذلك كيفية إدارة الأزمات ونختم في هذا المطلب بخصائص الأزمات الدولية.

أصبح مصطلح الأزمة واستخداماته من المصطلحات الشائعة على جميع المستويات الدولية والإقليمية والمحلية فيتم استخدامه من قبل وسائل الاعلام يومياً عشرات المرات فكلمة الأزمة تستخدم في مجالات مختلفة منها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحضارية وحتى في المجال العلمي والطبي كالأزمة القلبية[21].

وعند التمعن في مصطلح الأزمة نلاحظ بأن لها وجهين: الوجه الداخلي المتمثل في الازمات الداخلية المتعلقة بتفاعلات القوي السياسية والاجتماعية داخل الدول كالأزمات

الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تواجه المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المتمثلة بالإدارات الداخلية وسلطاتها المختلفة.

ومما يزيد من صعوبة إستخدام كلمة الأزمة أن غالبية العلوم تقوم بتوظيفها في علاقتها الداخلية باعتبار أن كلمة "الأزمة" (Crisis) هي مصطلح واضح ولا يحتاج إلى تعريف لتوضيحه ومن ثم فهي شاملة الاستخدام[22].

أما الوجه الخارجي للأزمة فيتمثل في الازمات الدولية التي تؤثر في العلاقات الدولية وهي من الأمور الطبيعية والمسلم بها، فلا يمكن تصور العلاقات الدولية دون أزمات ناتجة من تحديات خارجية صادرة من الدول الأخرى.

ونتيجة لاحتمال مواجهة الأزمات بين الدول يجب على النخب الحاكمة في أية دولة أن تكون مستعدة لمواجهة تلك التحديات والتهديدات للرد عليها من خلال محورين أساسيين هما:

1- الاستعداد لمواجهة الازمات المحتملة حال حدوثها.
2- القيام بشكل مستمر بإعداد السيناريوهات المستقبلية لمواجهة التحديات والتهديدات الخارجية المحتملة التي يمكن أن تواجهها في المستقبل القريب[23].

بعض التعريفات لمصطلح الأزمة:

لقد عّرف "مايكل بريشتر" مفهوم الأزمة من زوايا مختلفة فالأزمة في نظره إنما تحصل "عندما يبلغ التفاعل بين دولتين حد علاقة الفصل أو القطيعة ومن شأن هذا التفاعل أن يؤدي بأحد الطرفين أو كليهما إلى الوعى بتهديد قادم من الطرف الآخر، مما يرجح احتمالات المواجهة العسكرية" أي أن الأزمة تنتج عن التفاعل بين دولتين يتولد عنها الشعور بمواجهة تهديد لها وقد تدور الأزمة لشهور وتتزامن معها ضغوطات مصاحبة لها وتتباين نتائجها.

وعرف "أليستر بوخان" مفهوم الأزمة في كتابة "إدارة الأزمات" بأنها: "تحدٍ مرتب ورد فعل مرتب بين طرفين أو عدة أطراف يحاول كل منهم تحويل مجرى الأحداث لصالحة.

ويعرف "كورال بيل " الأزمة في كتابه "اتفاقيات الأزمة" بأنها: "ارتفاع الصراعات إلى مستوي يهدد بتغيير طبيعة العلاقات بين الدول"[24].

وعّرف مفهوم الأزمة من قبل مجمع سلوك الأزمة الدولية (I. C. B) بأنها: "موقف ناجم عن حدوث تغيير في البيئة الخارجية والداخلية للقرار السياسي يتسم بثلاث خصائص

رئيسية في تصور السلطة العليا لصنع القرار السياسي" وهي قيام تهديد للقيم الأساسية للمجتمع، ويتزامن معه أو يعقبه ترجيح الدخول في مواجهة عسكرية، وإدراك أن هناك وقتاً غير محدود للرد على هذا التهديد"، أي أن الخصائص هي تصور صانع القرار لتهديد قيم المجتمع وثانيهما ترجيع مواجهة عسكرية وثالثهما الإدراك بأن الوقت غير محدد للرد عليها[25].

وكثيراً ما يتداخل إستخدام مصطلح الأزمة فتستعمل بدلاً عن كلمة الصراع أو بالعكس بسبب تلاقيه مع الأزمة في كونها تصارعاً بين إدارتين تتقابلان وتتعارض مصالح بعضهما مع بعض، والفيصل بين الأزمة والصراع يكمن في أن الصراع قد لا يكون بالغ الحدة وغير مدبر في أحيان كثيرة كما أن أبعاد الاهداف وأطرافه تكون معروفة في أغلب الأحيان وأن هذين المحورين يكونان مجهولين في حالة الأزمات، فصراعات القوى العالمية وما تقرضه الأوضاع الدولية تؤجج في المحصلة معركة بين قوى قوية وأخرى ضعيفة أي صراعاً مستمراً لإخضاع الطرف الضعيف من قبل الطرف القوي وآملا شروط أحد الطرفين على الطرف الآخر[26].

وقد برزت إدارة الصراع والازمات مع ظهور المدرسة الواقعية في الولايات المتحدة الأمريكية في علم السياسة وترسخت أكثر مع ظهور مدارس أخرى تهتم بتحليل النظم الوظيفية وأن المختصين في دراسات العلوم الاجتماعية والانسانية أفراداً طبيعيين كانوا أم مؤسسات يتلمسون جدية الأزمات التي تثار جراء الأحداث اليومية في العالم والناتجة عن مواقف محسوبة وغير محسوبة يشوبها الغموض دائماً رغم معرفة أسبابها إلى حد ما في عالم غير مستقر لا يمكن تصور أن يكون غير خالي من الازمات... وتبقي المشكلة وكما يقول المختصون في الازمات الدولية في "الفارق الموجود بين رغبة وقدرة الدول على مواجهة تلك الأزمات" أي كيفية إدارة الأزمات وما ينتج عنها من تأثيرات الأمر الذي يؤدي بالدول إلى إعداد سيناريوهات مستقبلية مختلفة بهدف التحضير لمواجهة الأزمات الدولية المحتملة[27].

أنواع الأزمات الدولية:

قام المختصون بتصنيف الأزمات الدولية على أسس محورية تحدد نوعية الأزمة الدولية المطروحة وتتمثل هذه المحاور في موضوع الأزمة والتكرار في الأزمة والوقت المستغرق في الازمة وتصنف الازمات الدولية إلى نوعين:

1- الازمات السياسية الدولية:

ينشأ هذا النوع من الأزمات مع مسببات الأزمة التي تتمحور حول استراتيجيات الدول والخلاف بين الأنظمة السياسية والتنافس حول قيادة المنطقة، أو ما هو متعلق بالنزاعات الحدودية أو القضايا التي تثار في المسائل الايديولوجية ومن الأزمات الدولية التي طرأت بهذا الخصوص العلاقات بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الامريكية في مرحلة الحرب الباردة[28].

ولقد عّرف "جارلس ماكليلاند" وهو من رواد مدرسة تحليل نسق مفهوم الأزمة السياسية بأنها: "فترة انتقالية ما بين الحرب والسلم واحتمالية تصعيد الازمات الدولية لتصل إلى مرحلة الحرب إلا أن معظمها يتضاءل إلى ما دون اللجوء إلى إستخدام القوة من قبل الدول المتورطة في الأزمة"، ويري "ماكليلاند" بأن الأزمة الدولية رغم خطورتها لا تؤدي بصورة دائمة إلى الحرب.

ويعرف الدكتور "حسن بكر أحمد" الأزمة السياسية بأنها: "موقف من مواقف الصراع بين طرفين أو أكثر تحتدم فيه شدة العنف فيتسم بالمفاجأة وضيق الوقت للقرارات وكثافة الاحداث وحدة الأخطار المحدقة بالأمن القومي وغالباً ما يرتبط ذلك بالتهديد المحلي أو الاقليمي أو الدولي[29].

2- الأزمات الاقتصادية الدولية

وهي الأزمات التي تنشأ نتيجة أسباب تتعلق باقتصاد الدولة التي هي أحد الأهداف التي تحاول الدول بشكل عام إنجازها لإنعاش اقتصادها ورفع كفاءته لتحقيق متطلبات الدولة داخلياً وخارجياً.

وتنقسم الأزمات الدولية من حيث تكرارها إلى ازمات دولية غير قابلة للتجدد وهي الأزمات التي ترتقي إلى الحل، ويكون حلها الضمانة في عدم تكرارها وظهورها ثانية على الساحة الدولية والنوع الثاني هو الازمات الدولية القابلة للتجدد، أي الازمات التي يتم تجددها ويرجع ذلك إلى عدم اقتناع الأطراف بالحل الأول[30].

أما الأزمات من حيث المدى الزمني فتنقسم إلى الأزمات الدولية السريعة الظهور (انفجارية) والتي يتصارع فيها الزمن مع عمل مُتخذ القرار السياسي، أي الزمن مع القرار، وذلك لأن طبيعة هذا النوع هو الظهور السريع ولا يحتاج إلى وقت كثير لتصعيدها إلى مرحلة خطيرة، والنوع الثاني هو الأزمات الدولية البطيئة الظهور أو المتدرجة، وهذا النوع من

الأزمات ينمو مع الزمن ويتطور تدريجياً ويمكن للدول السيطرة عليه من خلال إقامة حدود لها ومعالجتها للحيلولة دون تطورها واستفحالها[31].

إدارة الأزمات:

يرجع مصطلح إدارة الأزمات في أصله إلى رحم علم الإدارة العامة والتي أنشأته ضرورة مواجهة الدول للكوارث التي تواجهها وتتطلب السيطرة عليها، ومن تلك الأزمات المفاجئة الكوارث الطبيعية من زلازل وحرائق وصولاً إلى اندلاع الحروب فيها[32].

وقد انتقل مصطلح إدارة الأزمات إلى مجال السياسة ودُشنت بتطبيقها بشكل واقعي في العلاقات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية عندما ظهر الصراع بين القوتين العظميين اللتين كانتا تحاولان السيطرة على مناطق وأقاليم يعتبر أنها مواقع مهمة واستراتيجية بالنسبة لهما، وأدت هذه الحساسية في مبدأ التعامل الدولي إلى أن تصبح دافعة لكل منهما في تعاملها مع علم إدارة الأزمات فأزمة الحرب الكورية عام (1950) وأزمة برلين بين عامي (1958– 1961) وأزمة الصواريخ الكوبية عام (1962) فكل هذه الأزمات أنتجت ضرورة العمل بهذا العلم[33].

ولقد عرّف الدكتور "ناظم عبد الواحد جاسور" إدارة الأزمات بأنها: "مجموعة الأساليب والأطر والاجراءات الموجهة نحو القرارات السريعة والعقلانية لمواجهة التحديات والتطورات الدولية الطارئة والحيلولة دون اتساع نطاق الأزمة أو النزاع بما يؤدي إلى قلب موازين القوى القائمة وتهديد السلم والأمن الدوليين وتجنب احتمالات المواجهة بين القوى الكبرى[34]".

وهناك مدرستان فكريتان في إدارة الأزمات الدولية: الأولي هي المدرسة التي تعتبر إدارة الأزمات حلاً سلمياً من أجل السيطرة عليها واجتياز خطورتها باعتبار أن مفهوم الأزمة عبارة عن مرض خطير يجب معالجته بالسرعة الممكنة، أما المدرسة الثانية فهي نقيض المدرسة الأولي وترى في إدارة الأزمات تجربة وتدريب للنفس من أجل الفوز وإخضاع الخصم والحصول على جميع امتيازاتها دون إعطاء الطرف المقابل أية تنازلات أي أن هذه المدرسة تنظر إلى الأزمة على أنها مبادرات صفرية تكون بفوز ومكسب لطرف مقابل خسارة الطرف الأخر[35].

وتعتبر إدارة الأزمات علماً وفناً، فالأزمة كعلم له أصوله وقواعده كالعلوم الأخرى التي تكون عبارة عن موقف غير عادي لمواجهة موقف مفاجئ وخطير وآني، لذلك يتوجب على من يقوم بإدارته أن يضع في حسبانه بأنه يتعامل مع موقف خطير وعليه معرفة إدارة الأزمات "كعلم" له قواعد واجبة التطبيق في التعامل معها باعتبار أن تلك القواعد هي التي تُسيّر وتسيطر على مسار الأزمات.

والأمر الثاني في إدارة الأزمات هو أنها "فن" أي فن كيفية إستخدام هذه القواعد الضرورية في إدارة الأزمة ويرى العديد من المختصين في إدارة الازمات أن إدارة الأزمة "فن" اكثر من أنها علم لأن العلم يمكن تعلمه واكتسابه بمرور الزمن، لكن فن إدارة الأزمات يمكن في كيفية إستخدام هذه القواعد في الأزمات المطروحة وأن إدارتها مرهونة بقدرة ومهارة القيادة التي تُدير تلك الأزمة، الأمر الذي لا يمكن للعلم تجاوزه، ومع ذلك فالتعرف عليه واكتساب قواعده يمكّن القيادة من أن يصقل ويعمق هذا الفن أكثر في إدارة الأزمة.

وكان أول من تعامل مع إدارة الأزمات هو "هنري كيسنجر" وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية بين أعوام (1974– 1977) والذي كان يقوم بتدريسه في جامعة "هارفرد" وأيضاً يقوم بدراسة الأزمات الدولية المختلفة وإعداد السيناريوهات المتوقعة والبحث عن أساليب وطرق بديلة لمواجهة الازمات المحتملة في المستقبل[36].

خصائص الأزمة الدولية:

للازمات الدولية خصائص تبين حجم الأزمة ومدى قدرتها على تغيير الوضع الراهن سواء كانت أزمة دولية أو محلية وإن كانت لا تتكرر فيها تلك الخصائص وتتلخص هذه الخصائص فيما يلي:

1- **المفاجأة:** أي أن الأزمة تظهر فجأة لتغيير وضع راهن وأن الاحداث وتشابكها تؤديان إلى أهداف تهدديه موجهة.
2- **نقص المعلومات:** إن تزايد الحاجة إلى مواجهة فعل خارجي مؤثر يحتاج إلى الحصول إلى معلومات عنه بهدف مواجهته لذلك نقص المعلومات يخلق الشك في الخيارات المطروحة.
3- **اتسام الأحداث بالسرعة:** عند ظهور الأزمة فإن الوقت يلعب دوراً مهماً في سرعتها الديناميكية التي تحاول تغيير الأحداث ولكي يصبح التحدي لها منطقياً يجب معالجته بسرعة.

4- **سيطرة القلق والترقب:** فالأزمات تُولد حالة عالية من التوتر في مدة قصيرة وهذا يعني سرعة تطور الأحداث وحركتها المحددة وقد تجذب قوة أخرى بدرجات متفاوتة.

5- ازدياد الحاجة إلى وسائل جديدة لمواجهة الظروف المستجدة.

ومن سرد هذه الخصائص اللازمة تتضح تحديات مواجهة الأزمة الدولية، فهي تكون ملزمة بالتخطيط والإعداد للتفاعل الإيجابي مع الحدث المطروح، ويصعب التنبؤ بعواقبها ونتائجها الدقيقة فيلزم هنا إيجاد وسائل نظامية للتخفيف من حدة نتائجها(37).

المطلب الثالث: العقوبات الذكية

في هذا المطلب الثالث نتناول مفهوم العقوبات الذكية كمصطلح ثم نستعرض أشكال العقوبات الذكية وأخيراً نتناول معايير قياس فعالية العقوبات الذكية.

ظهرت العقوبات الذكية عندما واجهت الأمم المتحدة وأجهزتها التنفيذية أزمة حقيقة في تطبيقها للعقوبات الشاملة ونتائجها المأساوية التي تمخضت عنها وعدم تحقيق هدفها في إرغام الدول على التخلي عن انتهاج سلوكيات مستهجنة فرغم تناول الكثيرين موضوع العقوبات الذكية كمصطلح إلا أن قلة منهم توصلت إلى المعنى الحقيقي لها واستعمالها السليم في استهدافها النخبة الحاكمة أو المسؤولية عن السياسات المنتهجة.

وهناك رأي يقول بأن فكره "العقوبات الذكية" هي من الأفكار التي تم استخدامها من الصينيين في القرن الخامس قبل الميلاد انطلاقاً من إدراك صناع قرار الحروب بأن بالإمكان ومن خلال مهارات التفكير أن تتحقق الأهداف التي يطمح إليها أي طرف من الأطراف دون اللجوء إلى الحروب التي تؤدي إلى إراقة الدماء ونشوء النزاعات والصراعات(38).

ونظراً لحداثة العقوبات الذكية وتطبيقاتها العلمية على المستوي الدولي مؤخراً وكذلك قلة الدراسات التي تناولتها مقارنة بالعقوبات الاقتصادية الدولية الشاملة فلا يوجد تعريف شامل وجامع لها، فالمقصود بالعقوبات الذكية هي الدقة في الطريقة التي يتم بها استهداف الفئات داخل الدولة المستهدفة أي توجيه العقوبة نحو فئات معينة داخل الدولة بشكل موجه وفعال، وكان "كوفي عنان" الأمين العام للأمم المتحدة السابق أول من إستخدام مصطلح "العقوبات الذكية" عام (1999) عندما كان الحوار في الأمم المتحدة جارياً حول إصدار القرار (1284) في 17 يناير 1999 والقاضي بتعليق العقوبات على العراق شرط قبوله التعاون مع لجان تفتيش البرنامج العسكري العراقي، وقد استخدمها بمعني التمييز بين

الحكام والمحكومين (المدنيين) في قرض العقوبات الدولية أي التفريق بين الفئة الحاكمة المسؤولة عن انتهاج سلوكيات معينة وبين السكان المدنيين في دولة الهدف وإخراج المنظمة الدولية من الانتقادات الموجهة إليها من جراء العقوبات الاقتصادية الدولية الشاملة[39].

وقد عّرف كل من "ديفيد كورترايت" و"جورجلوبيز" مفهوم العقوبات الذكية في كتابهما "العقوبات الذكية" بأنها: "فرض ضغوط نفسية على أفراد وكيانات وتقييد المنتجات أو الانشطة المقصودة منها وتقليل الأثار الاقتصادية والاجتماعية للسكان الضعفاء والأبرياء"[40].

وقد استخدم مصطلح "العقوبات الذكية" من قبل المختصين في السياسة للدلالة على أن تأثير عامل من العوامل سلباً أو إيجاباً لن يكون مباشراً دون الحيلولة من تحقيق غرضه" وبذلك فإن العقوبات الذكية تُعد ذكية في استهدافها فئة من الفئات بعكس العقوبات الشاملة التي تفرض على الدول، أي أنها لا تشتمل على كافة العقوبات الدولية ولكنها لا تمنعها من أن تؤدي تأثيرها بشكل فعّال نحو تلك العقوبات، فهي تحتوي على حزمة من العقوبات الموجهة إلى دولة الهدف[41].

ولقد تحدثت "كونداليزا رايس" مستشارة الأمن القومي للرئيس الأمريكي "جورج بوش" الأبن حول العقوبات الذكية على العراق قائلة بأننا عندما جئنا إلى السلطة وجدنا نظاماً للعقوبات مليئاً بالثقوب، لم يكن الناس يتقيدون به، وكلما أثير الموضوع وجدنا أنفسنا في صراع مع الدول الأعضاء الخمس الدائمين" فهذا التعليق دليل على معرفة الولايات المتحدة الأمريكية بتأكل نظام العقوبات الدولية الشاملة وضرورة إعادة هيكلتها لإنقاذها من الانهيار[42].

وترتكز فلسفة العقوبات الذكية على محورين أساسيين أولهما توفير الغذاء والمواد الضرورية للسكان المدنيين من خلال إطلاق شراء السلع للمدنيين، وإقامة نظام تقييد على حركة النظام السياسي للتعامل بالأموال بهدف حصوله على الأسلحة ولا يتحقق ذلك إلا من خلال التعاون الجدي من قبل الدول المحيطة بدولة الهدف أو المجاورة لها.

والفرق الفلسفي بين العقوبات الدولية الاقتصادية الشاملة والعقوبات الذكية الموجهة كما وصفها أحد الدبلوماسيين الغربيين هو "أننا ننتقل من مراقبة خفيّة مع بعض الاستثناءات إلى ترخيص خفيّ مع بعض الاستثناءات" ولعل المثال العراقي أقرب إلى ذلك حيث تم إطلاق تجارة وبيع النفط في الحالة العراقية لشراء السلع الانسانية الضرورية من جهة وإبعاد

النظام في الدولة المستهدفة (نظام صدام حبن) عن تلك الأموال والايرادات الناتجة عن بيعها[43].

وهناك وجهة نظر متناقضة تجاه العقوبات الذكية والتي ترى أنها تستخدم من قبل الولايات المتحدة لأجل تحقيق أهداف استراتيجية فالعقوبات الذكية التي تسمى بالقوة الذكية من الوصف الذي أورده مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية بواشنطن، بأنها القوة الناتجة عن القوة الناعمة المتمثلة في استثمار مكانتها الدولية من خلال المساعدات المالية وعلاقاتها الثنائية مع القوة الصلبة أي ازدياد قوتها العسكرية والاقتصادية يؤدي إلى سياسة المراوحة أي السياسة البراغماتية وهي في المحصلة لا تتبع أية إيديولوجية متصلة أو سياسات متحيزة[44].

في أحد الحلقات النقاشية التي أجريت في موضوع العقوبات الدولية وإعادة هيكلتها أشير إلى كيفية إستخدام العقوبات الدولية في تحقيق أهدافها من خلال المثاليين التاليين:

المثال الأول: "إذا صوبت على هدف كبير فلا يجب أن يكون سلاحك دقيقاً فقد يكون مدفعاً مبعثراً كالعقوبة المتوجسة المطبقة في الماضي".

أي أنه ولأجل تحقيق الاستهداف بشكل دقيق وفعال يجب أن يمتلك المرسل آليه دقيقه وأدوات فعالة للنيل من الهدف.

المثال الثاني: "يجب استهداف الهدف باستهداف الشجرة المريضة من دون إحراق كامل الغابة".

ومن هذين المثالين نتوصل إلى أن العقوبات الذكية الموجهة تستهدف الفئات المسؤولة في الدول وتجنب المدنيين من آثارها السلبية وهو الأساس الذي يبني عليها فكره العقوبات الذكية وتميزها عن العقوبات الاقتصادية الشاملة، فالوسيلة واحدة في كلتا الحالتين والاختلاف يكمن في غاية توجيهها فالعقوبات الشاملة لا تفرق بين الحاكم والمحكوم بينما العقوبات الذكية تبني فكرتها على أساس استهداف المسؤولين عن السلوك المستهدف وتجنب المدنيين أثارها[45].

وبذلك نتوصل إلى التمييز بين العقوبات الذكية الموجهة وبين العقوبات الاقتصادية الشاملة فكلاهما يهدفان إلى استهداف الدول والاختلاف يكمن في المستهدف (الهدف) ففي العقوبات الذكية تستهدف فئات معينة وفي العقوبات الشاملة تستهدف الدولة بكاملها، ولا يطال الفئات الحاكمة فيها فحسب، إذن يتطلب الاستهداف في العقوبات الذكية إستخدام

سلاح دقيق من أجل إصابة الهدف بعكس العقوبات الشاملة ولا شك بأن استهداف الفئات الحاكمة يكون أفضل من العقوبات الاقتصادية الشاملة التي لا تفرق بين الحاكم والمحكوم، وهنا يتضح الفرق بين العقوبات الذكية والعقوبات الشاملة، إذن يتميز مشروع العقوبات الذكية بأنه يميز بين النظام والشعب أي أنه يقيد حرية النظام ويطلق يد الشعب(46).

أشكال العقوبات الذكية:

للعقوبات الذكية أشكال مختلفة يمثل أولها في العقوبات التي تقيد حركة الأفراد، أي عقوبات السفر وتقييد الرحلات الجوية أما الشكل الثاني فهي العقوبات المالية التي تتضمن تجميد الأصول والأموال التي تعود لصناع القرار والأفراد والجماعات التي تساند النظام في الدولة المستهدفة، ويفرض الشكل الثالث من العقوبات الذكية مقاطعة البضائع وحظر الأسلحة والتمييز بين المواد والسلع المدنية والثنائية الاستخدام المستخدمة في تصنيع المعدات العسكرية والتسليحية بهدف حرمان دولة الهدف من حصولها على أدوات الحرب والقمع(47).

معايير قياس فعالية العقوبات الذكية:

هناك آراء متناقضة حول موضوع العقوبات، فقد انقسم الفقهاء والمختصون في مجال العقوبات الدولية إلى مجموعة آراء تمثلها مدرستان وهي:

المدرسة الأولى: وتسمى بمدرسة المتفائلين وهم يرون في تطبيق نظام العقوبات بأنه غالباً ما يكفي لردع الدول من انتهاجها للسياسات المستهجنة باعتبار أن العقوبات الدولية إحدى وسائل الضغط المتبعة في السياسة الخارجية للدول.

المدرسة الثانية: وتسمى بمدرسة المتشائمين وهم يرون بأن العقوبات الدولية غير فعالة ومن ثم لا استفادة من فرضها، أي لا يرون في إستخدام العقوبات أي جدوى في استخدامها كوسيلة فعالة لإرغام الدول على التخلي عن سلوكيات وسياسات معينة، ويرجعون ذلك إلى الاختلاف الحاصل في المصالح الاقتصادية في تلك الدول(48).

وخلاصة القول في المبحث الأول وبعد أن تطرقنا للعقوبات والأزمات الدولية بشكل عام وإلى التعرف عن قرب لشكل وأنواع العقوبات الدولية المتمثلة في العقوبات الشاملة والعقوبات الذكية وأثار كلاً منهما على الدول والأنظمة المطبقة عليها والسلبيات والإيجابيات لكلاً منها نستعرض معكم في المبحث الثاني والأخير نموذجين من العقوبات الدولية الذكية والشاملة والتي تم تطبيقهما على كلاً من ليبيا والعراق والنتائج التي وصلت

إليها منظمة الأمم المتحدة عن طريق مجلس الأمن من خلال فرض حصار اقتصادي على كلاً منهما وما آلت إليه الأوضاع الاقتصادية وأثارها السلبية على مواطني هاتين الدولتين.

المبحث الثاني: النماذج التطبيقية في العقوبات الذكية

استخدمت العقوبات الدولية بوصفها وسيلة رئيسية في السياسة الخارجية للدول الغربية في مواجهتها للدول بهدف التغيير في السلوكيات المنتهجة من قبلها وتحويلها إلى سياسات مقبولة تنسجم وسلوكيات المرسل وقد استخدمت العقوبات كإحدى وسائل الردع الفعالة في إدارة الأزمات الدولية ويتبين ذلك عبر محطات تاريخية مختلفة ولكن النتائج القاسية للعقوبات الدولية الشاملة في أواسط تسعينات القرن الماضي أثبتت فشل نظام العقوبات الاقتصادية ويرجع ذلك إلى سببين:

أولاً: التغيرات القانونية في القرارات الدولية.

ثانياً: آلية نظام العقوبات الدولية وتطبيقها في التأثير على المدنيين.

إن نتائج العقوبات الدولية الشاملة ولّدت نوعاً من تلاشى الإجماع الدولي حول فرض العقوبات الدولية لذلك قام العديد من الخبراء والاكاديميين والمنظمات الانسانية العالمية بمساعي لإيجاد البديل المنطقي للعقوبات الشاملة من خلال وضع برنامج يقوم بهيكلتها بشكل آخر وإخراج المجتمع الدولي وهيئاته التنفيذية من المسئولية القانونية والانسانية والاخلاقية تجاه معاناة السكان المدنيين في دولة الهدف.

وتأكد لها بأن العقوبات الدولية الشاملة لم تؤدي إلى نتائج ملموسة وأدركت فشل نظام العقوبات الشاملة أكثر عندما لاقت سلبية التعاون الدولي لتطبيق العقوبات الدولية فلم تجد تعاوناً حقيقياً من الدول لإنجاح العقوبات، لا بل أن بعض الدول في الخط الأول المحيطة بدولة الهدف قامت بتقديم التسهيلات إليها من أجل تحدي نظام العقوبات ولذلك أصبح نظام العقوبات يتهاوى ويتأكل شيئاً فشيئاً[49].

ولغرض التعرف على دور العقوبات الذكية في إدارة الأزمات الدولية نتطرق في هذا البحث إلى نموذجين مورست فيهما العقوبات الذكية في إدارة الأزمة الدولية تبين في أحدها فشل العقوبات الذكية وهو نموذج الحالة العراقية وفي نموذج ثان نتطرق إلى نجاح العقوبات الذكية وهي نموذج الحالة الليبية.

المطلب الأول: فشل نموذج العقوبات الشاملة على الحالة العراقية.

أُستهدف العراق بالعقوبات الاقتصادية نتيجة غزوه لدولة الكويت عام (1990) من خلال سلسلة من القرارات الدولية المتتالية عليه فبعد أن أصدر مجلس الأمن الدولي القرار (660) في أغسطس 1990 والذي تضمن وجوب انسحاب العراق الفوري من الكويت

وتجميد الأرصدة والممتلكات العراقية في الخارج، تعامل القرار مع الأزمة من خلال مجموعة من الأهداف اولها الانسحاب الفوري وغير المشروط من دولة الكويت وعودة الحكومة الكويتية الشرعية وكذلك تحقيق الاستقرار في الخليج وحماية الرعايا الامريكيين في الكويت وأضيف فيما بعد هدف خامس وهو إقامة نظام عالمي جديد، ولم ينتج عن هذا القرار أي رد منطقي من قبل الحكومة العراقية.

وعندما لم يستجب العراق إلى القرار الأول صدر في غضون أيام القرار رقم (661) في أغسطس 1990 فرضت بموجبة العقوبات الاقتصادية الشاملة على العراق وشكلت لجنة الحظر على التجارة العراقية كالحظر النفطي والحظر على الأسلحة، والحظر على الرحلات الجوية وبموجب البند الرابع من القرار تم تجميد الأرصدة والمعاملات المالية العراقية في الخارج ولكن التحدي العراقي أدي إلى إستخدام القوة العسكرية ضدها من خلال حرب "عاصفة الصحراء" والنتيجة كانت خضوع العراق للقرار والتنازل تحت خيمة صفوان ثم صدر القرار (678) في أبريل 1991 ونظراً لتضمينه شروطاً كثيرة أهمها وقف إطلاق النار ورفع العقوبات فقد سُمي القرار "بأم القرارات" حيث طالب باعتراف العراق بدولة الكويت وحدودها والموافقة على منطقة منزوعة السلاح بين الكويت والعراق تتمركز فيها قوات حفظ السلام الدولية إضافة إلى السيطرة ومتابعة الأسلحة غير التقليدية وشملت الصواريخ المتوسطة والبعيدة المدى وتحت اشراف الهيئة الدولية وإرجاع الأموال التي حصل عليها العراق من الكويت[50].

وقد أدت العقوبات الدولية إلى تدمير البنية التحتية للدولة العراقية وألحقت بها خسائر مادية وإنسانية فقد كان العراق يتمتع في الثمانينيات باقتصاد قوي ولكن خلال مدة محدودة أدي فرض العقوبات إلى تراجعه الكامل عن التطورات الاقتصادية والبنيوية التي كان العراق قد وصل إليها.

ونشير في هذا الصدد إلى مقولة وزير الخارجية الأمريكي "جيمس بكر" في 9 يناير 1991 والذي قال: "سنعيدكم إلى ما قبل العصر الصناعي" وبالفعل ثم إرجاع العراق إلى هذا العصر نتيجة العقوبات الدولية الشاملة عليه، وقد أثبتت العقوبات في التجربة العراقية أنها لم تؤثر على النظام العراقي ولم تردعه عن السلوكيات المنتهجة رغم التدمير الحاصل للبنية الاقتصادية العرقية[51].

ولقد كان للمؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية دور في إبراز النتائج الكارثية للعقوبات الاقتصادية الشاملة على العراق وبالتالي التحول إلى العقوبات الذكية كبديل لها.

وهذا ما حدث بعد ذلك والتوجه نحو فرض عقوبات على النظام العراقي والمسؤولين العراقيين فصدر القرار (1284) في ديسمبر 1999 القاضي بتعليق العقوبات على العراق شرط قبوله التعاون مع لجان التفتيش على أسلحة الدمار الشامل وقد تضمن القرار (1284) في جوهره فرض العقوبات الذكية على العراق أي أنها ميزت بين الحكام والمحكومين في فرض العقوبات الدولية على العراق(52).

المطلب الثاني: نجاح العقوبات الشاملة والذكية التي استخدمت في الحالة الليبية

بدأت الأزمة الليبية مع المنظمة الدولية على أثر حادثة تفجير الطائرة المدنية الامريكية "بان امريكان" أثناء رحلتها على خط السير رقم (103) فرانكفورت – لندن – نيويورك ولقد تم تفجيرها فوق ضاحية "لوكربي" جنوب اسكوتلندا في 21 ديسمبر 1988 وكانت تقل (244) راكباً وطاقمها المكون من (15) شخصاً يحمل غالبيتهم الجنسية الامريكية إضافة إلى مقتل (11) شخصاً مدنياً من جراء اصطدام الطائرة بأرض لوكربي وبذلك وصل عدد الضحايا إلى (277) شخصاً.

من جانب آخر أصدر القاضي الفرنسي في 30 أكتوبر 1991 قراراً حمّل فيه ليبيا مسؤوليتها عن تفجير الطائرة العائدة إلى الشركة الفرنسية والتي تم تفجيرها فوق صحراء النيجر في غرب أفريقيا في 19 سبتمبر 1989 أثناء رحلتها رقم 772 وعلى متنها 170 راكباً لقوا حتفهم جميعاً في الحادث(53).

وبعد إجراء التحقيقات في تفجير الطائرة (بان امريكان) لمدة ثلاث سنوات أصدرت المحكمة الكولومبية في الولايات المتحدة الامريكية في 14 نوفمبر 1991 والمحكمة الاسكتلندية أمر اعتقال المتهمين الليبيين وهما "عبد الباسط المقرحي" و"الامين خليفة فحيمة" لقيامهما بتفجير الطائرة وقضى بتسليم المتهمين إلى المحاكم الامريكية أو البريطانية وقد قوبل قرار المحكمة بالرفض الليبي وقيام ليبيا من جانبها بالتحقيق في قضية تفجير الطائرتين أمام المحكمة العليا الليبية.

ونتيجة للرفض الليبي فقد أصدت كل من فرنسا والمملكة المتحدة وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الامريكية في 27 نوفمبر 1991 بياناً رسمياً حول تفجير كلتا الطائرتين

الامريكية والفرنسية وطالبوا فيها ليبيا بقبول الإجراءات المتخذة من قبل المحاكم الامريكية والبريطانية القاضية بتسليم المتهمين في قضية تفجير الطائرتين لمحاكمتهما، وتقديم ليبيا المعلومات المتوفرة لديها حول القضية إلى سلطات التحقيق، وأن تلتزم ليبيا في حالة ثبوت إدانة المتهمين بتعويض ذوى الضحايا ومنذ ذلك الحين بدأت الأزمة الليبية مع المنظمة الدولية رسمياً(54).

ومن الواضح أن المنازعات الدولية تعرض على الأمم المتحدة والجهة المسؤولة في الفصل فيها وهي محكمة العدل الدولية باعتبارها الجهاز القانوني المختص في المنظمة الدولية وبما أن قضية تفجير الطائرتين موضوع قانوني كان على المنظمة الدولية عرضها على محكمة العدل الدولية لأنها كانت خارج اختصاص مجلس الأمن الدولي باعتباره جهازاً سياسياً وأن مجرد عرضها عليها من قبل الدول الثلاثة دائمة العضوية وإصدار قرارات دولية بشأنها هو في حد ذاته خروج عن سلطات مجلس الأمن الدولي ومحاولة لتغيير مسار قضية التفجير من مجالها القانوني إلى مجالها السياسي ومن تسيس القضية.

وقد أحدثت المطالبة بمحاكمة المتهمين أمام محاكم إحدى الدولتين أمريكا أو بريطانيا جدلاً واسعاً في غياب اتفاقية دولية أو اتفاق ثنائي بشأن تسليم المتهمين في قضايا وجرائم الطيران بين كل من ليبيا من جهة والدول الثلاث امريكا وبريطانيا وفرنسا من جهة ثانية لا سيما وأن أساس القانون الدولي وما هو منصوص عليه في القانون الجنائي الدولي بشأن تسليم المجرمين لم يحدد قواعد لتسليم المتهمين إلى دولة أخرى بناءاً عليه يعد القرار خرقاً لسيادة تلك الدولة فلا تكون ملزمة بها، وقد اقترحت ليبيا لحل هذه المشكلة القانونية أن تجرى محاكمة المتهمين في قضية لوكربي في أي دولة أوربية ما عدا بريطانيا وقد فُسر الاقتراح الليبي من قبل الدول الثلاث بأنه توجه رافض وخرق للقانون الدولي، فيكون عدم التزامها مبرراً لإصدار قرار دولي يردع ليبيا عن سلوك هذا التوجه(55).

وقد استطاعت الدول الغربية الثلاثة أمريكيا وبريطانيا وفرنسا من إصدار سلسلة من القرارات الدولية على ليبيا وهي كالتالي:

- القرار رقم (748) بتاريخ 1992 ويخص الحظر على الرحلات الجوية والحظر الدبلوماسي وإمهال ليبيا (15) يوم للاستجابة.
- القرار رقم (883) بتاريخ 1993 ويخص الحظر على بيع المعدات النفطية وتجميد الأموال والموارد المتحصلة عن ممتلكات ليبيا والنظام الحاكم.

وبعد مرور أكثر من أحدى عشر عاماً من 1988 إلى 1999 على فرض العقوبات الدولية على ليبيا بقيت العقوبات تتصاعد ولم تشهد إشارة على انفراجها إلا مع بروز مجموعة من العوامل والمعطيات التي قادت إلى حدوث انفراج فيها ومن بينهما المبادرات الدولية والإقليمية بين عامي (1998– 1999) والتي كانت تحاول حل الأزمة بالطرق السليمة حينما شعرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بانفراج الأزمة الليبية مع المنظمة الدولية والتوصل إلى إنهائها[56].

العوامل والمعطيات التي أدت إلى انفراج الأزمة بين ليبيا والدول الغربية:

ومن تلك العوامل والمعطيات التي ساعدت على انفراج الازمة مع الدول الغربية ما يلي:

1- أدّى الاستقطاب الدولي لدول شمال أفريقيا ومن ضمنها ليبيا إلى زيادة مخاوف الولايات المتحدة الامريكية من تطوير التعاون الاستراتيجي بين أوربا والدول الأفريقية وخصوصاً مع ليبيا، وأن يؤدي إلى عدم تعاون دولي في إنجاح العقوبات على ليبيا، ومن ثم تأكل نظام العقوبات الاقتصادية وهذا ما حدث عندما قررت منظمة الوحدة الافريقية في قمة "واجادوجو" في يوليو 1998 بوقف العقوبات على ليبيا وعدم التزامها بقرارات مجلس الأمن الدولي الصادرة على ليبيا وإلغاء الحظر الجوي على الرحلات ذات الطابع الإنساني والديني.

2- المواقف المتناقضة للدول الافريقية حول أزمة لوكربي وكذلك قضية تفجير الطائرة المدنية المطروحة عليها، وكذلك موقف فرنسا من تفجير طائرة (U. T. A) حيث أبدت ليبيا تعاوناً ملحوظاً لحل القضية من خلال تعاونها في إجراء محاكمة المتهمين غيابياً وموافقتها على الالتزام بدفع كافة التعويضات الناتجة عن قضية تفجير الطائرة إضافة للجهود البناءة التي قامت بها كل من المملكة العربية السعودية وجنوب أفريقيا في إيصال أزمة لوكربي وقضية الطائرة الفرنسية إلى بر الانفراج.

3- ضغوط عائلات الضحايا من القتلى والمصابين في حادثة تفجير الطائرة الأمريكية ومطالبتهم بتغيير مكان المحكمة من الولايات المتحدة وبريطانيا إلى هيئة قضائية اسكتلندية.

4- نقل ملف الأزمة الليبية إلى محكمة العدل الدولية باعتبارها قضية قانونية بحثه يجب إرجاعها إلى تلك المحكمة للبث النهائي فيها وصدور قرار محكمة العدل الدولية بشأن قضية لوكربي في فبراير 1998[57].

ونتيجة لهذه العوامل والمعطيات وتزامنها مع صدور قرار محكمة العدل الدولية في فبراير 1998 والقاضي باختصاص المحكمة الإسكندرية في محاكمة المتهمين في قضية "لوكربي بشرط انعقاد جلساتها في محكمة بهولندا والتي أدت إلى توجه الأزمة بين عامي (1993– 1999) نحو الانفراج عندما قبلت ليبيا بتاريخ 5 أبريل 1999 بتسليم المتهمين لمحاكمتهم وفق اتفاقية مونتريال لسنة (1971) وبنتيجة محاكمة المتهمين أصدرت المحكمة بتاريخ 31 يناير 2001 قراراً بإدانة "عبد الباسط المقرحي" بالسجن المؤبد ثم خفف إلى عشرين سنة، وتبرئة "الأمين خليفة فحيمة" وقد ألحق الحكم الصادر من المحكمة وشروط التعويض المالي لأهالي ضحايا التفجيرين خسائر مادية كبيرة لليبيا، حيث أعلن عام (1996) بأن الخسائر من جراء العقوبات الدولية والحظر على صادرات ليبيا ومقاطعة مستورداتها من الخارج كلفت ليبيا (19) مليار دولار خاصة في قطاع النفط بالإضافة إلى دفع قرابة 4 مليار دولار تعويضات لضحايا التفجيرين والتي كان لها أثر سلبي على الاقتصاد الليبي بشكل عام[58].

وخلاصة القول: إن في النموذج الليبي تم توظيف نوعان من العقوبات (الشمولية) والتي كانت تفرض بشكل شمولي على ليبيا والعقوبات (الذكية) أو المستهدفة والتي استهدفت الأفراد والنخب الحاكمة في ليبيا ومن بينها عائلة العقيد معمر القذافي من خلال منع سفرهم والضغط على تحركاتهم وتنقلاتهم في الدول الاعضاء.

وبصدد انصياع ليبيا للعقوبات الدولية صرح وزير الخارجية الليبي في تلك الفترة (ابراهيم البشاري) بقوله: "نحن بلد صغير وإمكاناتنا محدودة في المقاييس العالمية ومقياس التاريخ القومي نحن بلد فقير أيضاً، لكن لدينا مصلحة في الحل السلمي ولا نريد أن نعطي الخصم الكبير الفرصة لكي يدوسنا وتجنب الهزيمة".

ونستنتج من ذلك بأن العقوبات الدولية قد نجحت في توصيل صانعي القرار الليبي إلى قناعة مفادها بأن بلدهم صغير وذو إمكانيات محدودة لا يستطيع الاستمرار في التعنت ففضلوا حل الامتثال للقرارات الدولية وبضمانات الوسطاء المملكة السعودية وجنوب افريقيا[59].

وتبع ذلك قرار ليبيا في 20 ديسمبر 2003 التخلص من برنامجها المتعلق بأسلحة الدمار الشامل... وقامت ليبيا خلال الأعوام (1999– 2003) بإنهاء ملف لوكربي إلى أن توصلت في شهر أغسطس 2003 إلى الاتفاق مع الولايات المتحدة الأمريكي وبريطانيا

بإعلان مسؤوليتها عن حادث لوكربي وموافقتها على دفع تعويضات لأسر الضحايا لكي ترفع العقوبات نهائياً على ليبيا وإزالة اسم ليبيا من قائمة الدول الراعية للإهاب في العالم وفي تعليق لوزير الخارجية الليبي "عبد الرحمن شلقم" لقناة الجزيرة القطرية قال فيه: "إن هذه التعويضات نحن لا نراها تعويضات لأننا قمنا بشراء رفع العقوبات لأن تلك العقوبات كانت تكلفنا أكثر بكثير من قيمة هذه التعويضات" وفي 15 مايو 2006 أعلنت إدارة الرئيس الأمريكي "جورج بوش" الابن عن رفع اسم ليبيا من قائمة الدول الداعمة للإرهاب وبدأت العلاقات الدبلوماسية مرة أخرى من جديد بين ليبيا والولايات المتحدة الأمريكية والعودة إلى سابق عهدها بعد مقاطعة وجفاء دام عقود(60).

المطلب الثالث: معوقات العقوبات الذكية

لقد تعلق أحد الاسئلة الرئيسية المطروحة في الاشكالية في بداية البحث بالمعوقات التي تعترض العقوبات الذكية في تنبؤ دورها كأداة ردع في مواجهة الدول والتي تجعلها غير فعالة في إرغام الدول على التخلي عن السلوكيات المنتهجة وغير المرغوب فيها ومن بين أسباب ومعوقات فشل العقوبات الذكية المفروضة على الدول ومقارنة بالنماذج المطروحة في البحث ومدى استمراريتها في محاور العقوبات الأساسية وهي العقوبات المالية وعقوبات السفر ومقاطعة البضائع وحظر الأسلحة وكانت هذه المعوقات كالآتي:

1- عدم وجود تفاهم واتفاق دولي حول تطبيق وتنفيذ العقوبات الدولية:

فقد كان فقدان الاتفاق الدولي أحد أهم العوائق التي اعترضت طريق العقوبات الذكية فانعدام الإجماع الدولي في تطبيق وتنفيذ القرارات كان ولا يزال يهدد بفشل العقوبات بشكل عام والذكية بشكل خاص فنجاح منظمة الأمم المتحدة التي استفادت من ثغرات نظام عقوبات عصبة الأمم في إدارة الأزمات الدولية بقيت مرتبطة أيضاً بمدى الإجماع الدولي.

2- عدم وجود تعاون دولي في تطبيق العقوبات الذكية:

نظراً لأهمية الرقابة والسيطرة على الدول من أجل تشديد العقوبات الدولية فقد كان أحد المحاور الأساسية لمشروع العقوبات الذكية المقدم إلى المنظمة الدولية لإقرارها عام (2001) الرقابة على دولة الهدف من خلال تعاون دول الخط الأول أو التي تسمى بالدول المحيطة بالهدف... وهذا ما فشل في الدول النموذج التي تم عرضها وفي حالات أخرى مماثلة.

حيث أن هناك دول تتقاعس في تطبيق العقوبات الدولية وتغض الطرف عن دخول أو خروج أشياء تخص الدولة أو النظام المعاقب عبر حدودها.

الخاتمة:

تمحور هذا البحث حول أبعاد وآثار العقوبات الذكية والشاملة في إدارة الأزمات السياسية الدولية من خلال تناولها للعقوبات الاقتصادية الدولية الشاملة وما آلت إليه من نتائج أدت إلى انهيار وتآكل العقوبات الدولية الشاملة فلقد أدت النتائج الكارثية للعقوبات الشاملة إلى تدمير اقتصاد الدول المستهدفة بل ولحق الضرر المباشر والكبير بمواطني هذه الدول من خلال فرض الحصار والقيود الاقتصادية على النظام السياسي الحاكم كل هذا أدى إلى أن تقوم منظمة الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها مثل منظمات حقوق الإنسان ومنظمة العفو الدولية ومنظمات إنسانية أخرى بالإضافة إلى المؤتمرات الدولية التي تعقد لهذه الأسباب إلى البحث عن حلول وإيجاد بديل آخر للعقوبات الشاملة وإعادة هيكلة نظام العقوبات الدولية وانقاذها من الانهيار والفشل وعدم جدوى تطبيقها ولهذا تم العمل على تطبيق نوع جديد من العقوبات الدولية تعرف باسم العقوبات الذكية والتي تكون مسلطة على النظام السياسي الحاكم وأفراده دون أن يلحق الضرر ببقية مواطني الدولة... ومن خلال ما تم عرضه في البحث نجد أن هناك أسباب وبواعث لاستخدام العقوبات الذكية وذرائعها فهي تختلف من دولة إلى أخرى ومن مرحلة إلى أخرى فذريعة فرض العقوبات في مراحل سابقة كانت لمواجهة الحروب من أجل تركيع وتجويع العدو أو الطرف الآخر وتغيرت في مرحلة أخرى إلى وضع الحد للصراعات الدولية أو احتوائها للدول، وهذا ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية في فترة الحرب الباردة في مواجهة دول معينة، وفي مرحلة التسعينيات من القرن الماضي تغيرت الأسباب فقد انطلقت لمعاقبة الدول بمبرر انتهاكها لحقوق الإنسان أو لاحتواء الحروب أو لمنع انتشار أسلحة الدمار الشامل ولردع الدول والأنظمة عن دعم الحركات التي توصف بالإرهاب.

أما ما يخص المعوقات التي تعترض استخدام العقوبات الذكية ضد دولة الهدف أو النظام السياسي الحاكم المستهدف فلقد تناول البحث أهم المعوقات التي تواجه تطبيق العقوبات الذكية في مواجهتها للدول والأنظمة المستهدفة وتلخص في صعوبة الحصول على إجماع واتفاق دولي في منظمة الأمم المتحدة وبالأخص في أعضاء مجلس الأمن الدولي الدائمين وغير الدائمين. وأيضاً عدم تعاون الدول المحيطة بدولة الهدف في تنفيذ تلك

العقوبات ومدى التزامهم بفرض وإنجاح العقوبات الدولية بشكل عام والذكية بشكل خاص لاسيما وأن العقوبات الذكية تتضمن حزمة عقوبات يشترط لتأثيرها تنفيذها كليًا وليس جزيئًا.

إن العقوبات الذكية ظهرت كضرورة من أجل التخفيف من المعاناة الانسانية في الدول المستهدفة من جهة وللحيلولة دون إنهيار وتأكل نظام العقوبات الدولية من جهة أخرى حيث كانت العقوبات الاقتصادية الشاملة التي كانت المنظمة الدولية تفرضها قد نتج عنها كوارث إنسانية والنموذج العراقي خير دليل على ذلك فقد أدت العقوبات الدولية الشاملة على العراق وحسب الاحصاءات الدولية إلى موت مليوني إنسان برئ ولم تؤثر في الوقت ذاته على النخبة المسؤولة في العراق وردعها عن مواقفها بل تعنتت واستمرت في إتباعها.

وقد أدى فرض العقوبات الذكية على العراق في (1997) إلى نتائج سريعة في بادئ الأمر إلا أن عدم إستمرار المنظمة الدولية في إستخدام العقوبات الذكية كأداة ردع في مواجهة النظام الحاكم إدي إلى فشل العقوبات الذكية في النموذج العراقي، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها عدم الاجماع الدولي في فرض العقوبات الذكية وضعف التعاون الدولي في الرقابة على عمليات التهريب ونقل البضائع إلى العراق من قبل الدول المحيطة به وبوجه خاص سوريا وإيران... أما في النموذج الليبي فقد إستطاعت العقوبات الذكية أن تؤثر على النظام من خلال التقييد في حركة تنقلهم وممارسة عقوبات السفر والحظر عليه، مما أجبر ليبيا إلى الإستجابة لها تفادياً لإستخدام مجلس الأمن الدولي الوسائل العسكرية ضده. فانصاعت النخبة الحاكمة الليبية لمطالب المجتمع الدولي وحصلت القناعة الأكيدة لديها بأن الخضوع للقرارات الدولية ودفع التعويضات لضحايا تفجير الطائرتين أهون عليها مقارنة بالأضرار التي تتولد عن العقوبات الدولية المفروضة على ليبيا والنظام بشكل خاص.

لقد حدد البحث مجموعة من العوامل والعناصر التي يرتبط بعضها ببعض والتي تؤدي إلى نجاح العقوبات الدولية للمحافظة على الأمن الجماعي ومن بينهما تناسب الهدف مع حجم الدولة المستهدفة والعلاقة بين المرسل والهدف وعلاقة الوقت بالعقوبات الدولية لكي تحقق نتائج أكثر فاعلية وعلاقة تكاليف العقوبات بالهدف وتوافق الهدف مع طلب المرسل فهذه العوامل والعناصر تشكل علاقات لابد منها لكي تساهم في نجاح العقوبات الدولية لاسيما الذكية منها في مواجهة الدولة المستهدفة.

التوصيات:

خلص البحث العقوبات الذكية والشاملة في إدارة الازمات الدولية إلى التوصيات الآتية:

1- ضرورة استخدام العقوبات الذكية من قبل المنظمة الدولية كأداة لردع ومواجهة دولة الهدف بدلاً من العقوبات الشاملة لأن نتائجها قاسية على السكان المدنيين.

2- ضرورة قيام المرسل والمتمثل في المنظمة الدولية بإجراء دراسة مستفيضة للوضع الاقتصادي والسياسي القائم في دولة الهدف قبل إصدار القرارات الدولية باستهدافها بأي نوع من أنواع العقوبات الذكية أو الشاملة فالوضع الاقتصادي والسياسي في دولة الهدف هو الذي يحدد آلية ونوع العقوبات الواجب إتباعها لتأتي بنتائج مباشرة وناجحة وبأقل أضرار.

الهوامش

1- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، بيروت، 1998، ص 7.
2- المرجع السابق، ص 9.
3- عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1997، ص 27.
4- المرجع السابق، ص 28.
5- المرجع نفسه، ص 28- 29.
6- جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، مرجع سبق ذكره، ص 15.
7- فاتنة عبد العال أحمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة عين شمس، 1999، ص 6.
8- المرجع السابق، ص 7.
9- خالد عبد العزيز الجوهري، الأمم المتحدة ونظام العقوبات الدولية "مدى الفاعلية"، مجلة الرواق العربي، العدد 21، ص 57- 58.
10- المرجع السابق، ص 60.
11- جمال حواش، التفاوض في الأزمات والمواقف الطارئة مع تطبيقات عملية، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص 5- 6- 7
12- أحمد مختار الجمال، المفاوضات وإدارة الأزمات الدولية، مجلة السياسة ، الدولية، العدد 107، ص 238.
13- عبد الأمير الأنباري، تأثير عقوبات الأمم المتحدة في التنمية الاقتصادية، وحقوق الإنسان، نموذج العقوبات المفروضة على العراق، مجلة المستقبل العربي، العدد 256، ص 52.
14- المرجع السابق، ص 58- 59.
15- محمد عبد الرحمن إسماعيل الذاري، شرعية العقوبات الدولية في ضوء أحكام القانوني الدولي العام، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عدن، كلية الحقوق، 2003ن ص16-17-18.
16- المرجع السابق، ص 20.

17- تامر كامل الخزرجي، العلاقات السياسية الدولية واستراتيجيات إدارة الأزمات، ط1، مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 19- 20.
18- نفس المصدر السابق، ص 21.
19- عباس رشدي العماري، إدارة الأزمات الدولية في عالم متغير، مؤسسة الأهرام للترجمة، القاهرة، 1993، ص 9- 10.
20- أحمد مختار الجمال، المفاوضات وإدارة الأزمات الدولية، مجلة السياسية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 241.
21- المرجع السابق، ص 245.
22- المرجع نفسه، ص 246.
23- محمد خير يوسف، إدارة الأزمات السياسية الدولية في عالم متغير، دراسة لحالة أزمة الخليج الثانية، رسالة ماجستير، جامعة حلب، كلية الاقتصاد، سوريا، 2002، ص 18.
24- المرجع السابق، ص 19.
25- المرجع نفسه، ص 21.
26- عبد الغفار عباس سليم، مستقبل العقوبات الدولية بالأمم المتحدة، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 32.
27- السيد عليوة، إدارة الأزمات والكوارث، مخاطر العولمة والإرهاب الدولي، ط3، مركز القرار للاستشارات، دار الأمين للنشر والتوزيع، القاهرة، 2009، ص 6.
28- المرجع السابق، ص 7.
29- أحمد حسن بكر، إدارة الأزمة الدولية، نموذج عربي من القرن الحادي والعشرين، مركز الدراسات الاستراتيجية والسياسية، 2005، القاهرة، ص 11.
30- المرجع السابق، ص 12.
31- جمال حواش، التفاوض في الأزمات والمواقف الطارئة، مصدر سبق ذكره، ص 13.
32- المرجع السابق، ص 15.
33- عباس رشدي العماري، إدارة الأزمات الدولية في عالم متغير، مرجع سبق ذكره، ص17.
34- المرجع السابق، ص 19.
35- المرجع نفسه، ص 24.
36- تامر كامل الخزرجي، العلاقات السياسية الدولية واستراتيجيات إدارة الأزمات، مرجع سبق ذكره، ص 31.
37- مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية: إخفاق مشروع العقوبات الذكية، الدلالات والأبعاد، مجلة شؤون خليجية، العدد 26، مجلد 3، ص 32.
38- المرجع السابق، ص 33.
39- المرجع نفسه، ص 34.

40- المرجع نفسه، ص36.
41- أحمد الرشيدي، حول ضرورة تطوير نظام الجزاءات في إطار جامعة الدول العربية، مجلة شؤون عربية، العدد 17، 1992، ص43.
42- المرجع السابق، ص44.
43- مركز الخليج للدراسات الاستراتيجية، إخفاق مشروع العقوبات الذكية، مرجع سبق ذكره، ص39.
44- عبد الأمير الأنباري، تأثير عقوبات الأمم المتحدة في التنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص61.
45- فاتنة عبد العال أحمد، العقوبات الدولية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره، ص51- 52.
46- المرجع السابق، ص58.
47- أحمد حسن بكر، إدارة الأزمة الدولية، مرجع سبق ذكره، ص15- 16.
48- محمد إبراهيم ملتم، الجزاءات الدولية كأسلوب في إدارة الأزمات، دراسة لحالتي الحظر على كل من العراق وليبيا (1990- 2003)، أطروحة دكتوراه منشورة، دار النهضة، القاهرة، 2009، ص 27.
49- المرجع السابق، ص30.
50- هانز فون سبونيك، تشريح العراق، عقوبات التدمير الشامل التي سبقت الغزو، مركز الدراسات الوحدة العربية، ترجمة حسن حسن وعمر الأيوبي، ط1، بيروت، 2005، ص8.
51- جمعة سعيد السرير، قضية لوكربي – الجوانب القانونية اللازمة الليبية الغربية، دراسة في ضوء القانون الدولي العام، حادث تحطم الطائرتين الأمريكية والفرنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 3.
52- المرجع السابق، ص 4- 5.
53- المرجع السابق، ص 7.
54- أحمد الرشيدي، سلطات مجلس الأمن في مجال الجزاءات، دراسة للأحكام العامة مع تطبيق على حالة الأزمة الليبية – الغربية، مجلة العالم الإسلامي، العدد 7، مالطا، ص 147.
55- المرجع السابق، ص 149.
56- المرجع نفسه، ص 150.
57- المرجع نفسه، ص 152.
58- عبد الله صالح، قضية لوكربي وتحول المواقف الغربية، مجلة السياسات الدولية، العدد 134، ص 198.