

# في الثعالب والدجاج

الأوليغارشية والقوة العالمية  
في مجلس الأمن

جيمس أ. بول

مراجعة وتقديم: هيثم مناع

ترجمة: ممدوح القدسي



في الثعالب والدجاج

الأوليغارشية والقوة العالمية في مجلس الأمن

جيمس أ. بول

ترجمة: ممدوح القدسي – مراجعة وتقديم هيثم مناع

المعهد الإسكندنافي لحقوق الإنسان/مؤسسة هيثم مناع ومنشورات زمكان

الطبعة العربية الأولى كانون الأول/ ديسمبر 2023

الطبعة العربية الالكترونية الثانية شباط/فبراير 2024

جنيف - بيروت

الترقيم الدولي

ISBN : 2-914595-25-5

EAN : 9782914595254

**Of Foxes and Chickens**

Oligarchy and Global Power in the UN Security Council

**James A. Paul**

**Second Edition – Geneva- Bayreuth - February 2024**

*L'Institut Scandinave pour les Droits de l'Homme/ FHM – Editions Zamakan*

## مقدمة هيثم مناع للطبعة العربية

عندما التقيت جيمس بول لأول مرة قبل 35 عامًا، كان يكتب تقريرًا لـ هيومن رايتس ووتش حول سوريا. كنت قد سمعت عنه بالفعل باعتباره شخصية رئيسية في مشروع الأبحاث والمعلومات في الشرق الأوسط (MERIP) ومقره الولايات المتحدة، وهي مؤسسة تقدمية ترجع جذورها إلى الحركة المناهضة للحرب في فيتنام. وقد لعب دورا مهما في اطلاق مجلة MERIP's Middle East Report وترسيخ شهرتها. كنت أتوقع منه أن يكون مطلعًا جيدًا، لكنني فوجئت بعمق فهمه للدول العربية والجنوب العالمي بشكل عام.

أخيراً سألت جيمس عن مكان ولادته، فأجاب: "نيويورك"! لم يتحدث أو يتصرف مثل سكان نيويورك الذين سبق والتقيت بهم، أدركت أن أمامي مواطنًا عالميًا يشارك بعمق اهتمامات المضطهدين. وسرعان ما نُشر تقرير جيمس عن سوريا تحت عنوان Syria Unmasked "سوريا بلا قناع" من قبل منشورات جامعة ييل، ولا يزال يشكل مرجعا وعلامة بارزة. وعلمت أنه كان قد كتب في وقت سابق أطروحة دكتوراه عن المغرب، وأنه كتب العديد من المقالات حول السياسة والمجتمع في منطقة الشرق الأوسط، بما في ذلك تقرير ميداني عن "الانتفاضة الفلسطينية الأولى".

في وقت لاحق، انضم جيمس إلى فريق محرري مجلة Oxford Companion to Politics of the World الممتازة، وسرعان ما أسس بعد ذلك "منتدى السياسات العالمية GPF" لمراقبة عمل الأمم المتحدة. وقام، من خلال موظفيه ومتطوعيهِ المشاكسين، بالتحقيق في صراع الأقوياء في المنظمة العالمية حيث أثبت اهتمامه بالشرق الأوسط قيمته بشكل خاص.

لقد تناول العديد من القضايا الرئيسية المعاصرة، وكان على معرفة ممتازة بالجهات الدبلوماسية الفاعلة الرئيسية. أسس مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية المؤثرة في مجلس الأمن. ومن مكتبه الواقع مباشرة على الجانب الآخر من الشارع الذي يقع فيه مقر الأمم المتحدة في نيويورك، كان قادرا على مراقبة وفهم العشرات من الصراعات والتدخل فيها.

ومن خلال موقع GPF الحيوي، تمكن من بناء جمهور واسع. أجرى مئات المقابلات الإعلامية والعديد من المحاضرات واستمتع بالكشف عن مكائد السياسة العالمية والعمل العابر للحدود.

نشرت "اللجنة العربية لحقوق الإنسان" العديد من أعمال جيمس، بما في ذلك "أوراق حول العقوبات" و"الحرب والاحتلال في العراق" و"إصلاح الأمم المتحدة". امتلك جيمس حدسا طبيعيا لمناهضة العنف والحرب، أما مناهضة الظلم، فبقي في أبحاثه ونضاله البوصلة الرئيسية من أجل عالم أكثر عدلا وسلاما وحرية. وكانت أبحاثه وكتاباتاته دائما في تناغم وثيق مع الحركات والأفكار الشعبية والمدنية من أجل التحرر. يتحدث دائما بكل قوة، ودون مسابرة أو مهادنة. ومن واجبا ألا ننسى موقفه مع الديمقراطيين السوريين في مؤتمر "من أجل سوريا ديمقراطية ودولة مدنية" (كانون الثاني/يناير 2013).

يعد جيمس بول أحد أهم الخبراء الدوليين في شؤون الأمم المتحدة ومؤسساتها. وهذا الكتاب، الذي نشرته مؤسسة روزا لوكسمبورغ في الأصل باللغتين الإنجليزية والألمانية، يعطينا صورة عن الأسرار والممارسات الخفية لمجلس الأمن، الذي من المفارقات، اعتبره "الشرعية الدولية" ماركة مسجلة له منذ ولادته. يرفض جيمس الخطاب المعتاد للأكاديميين والخبراء، ويفضل الحديث عن "الثعالب والدجاج" - صراعات السلطة البعيدة عن الشرعية والتي كانت مصدر تصعيد أعمى للعنف في عالمنا المضطرب.

تأخرت الترجمة العربية للكتاب بسبب جائحة كورونا وآثارها. لقد ذكرتنا الحرب في أوكرانيا بأهمية الكتاب التي لا تتناقص، كدراسة للصراع العالمي من أجل الهيمنة والثمن الباهظ الذي يدفعه الناس العاديون.

حددنا تاريخ إصدار هذه الطبعة في 12 أكتوبر 2023. وبعد السابع من أكتوبر، قرنا تأجيل الطباعة من جديد. حيث كثفت حرب الإبادة الإسرائيلية على غزة من جديد، بتفاصيل غنية، الضعف البنيوي لمجلس الأمن وكشفت حجم الافتراءات التي تحمي سمعته عادة. وكما كانت الحال في حرب العراق والعديد من الصراعات الأخرى، كان المجلس مجرد

دراما مسرحية تافهة، أمام جريمة إبادة جماعية موصوفة الأركان، سجيناً من قِبَل أقوى أعضائه، عاجزاً عن إدانة همجية نظام الأبارتايد الإسرائيلي، أو تأمين الحد الأدنى مما يسميه ميثاق الأمم المتحدة "صون السلام والأمن الدوليين".

في عصر يتسم بعدم الاستقرار الخطير، حيث تتصادم المبادرات والرؤى الإيجابية مع القوى القديمة الراسخة، من الواجب علينا التمسك بعالم جديد أكثر عدلاً.

تشكل دراسة جيمس النقدية تحذيراً ودليلاً لكل من يريد إنشاء هيئة عالمية فعالة . هيئة قادرة حقاً على الدفاع عن الأمن، والسلام، وحقوق الإنسان، والبيئة. لذا نشكر مؤسسة روزا لوكسمبورغ على منح المعهد الاسكندنافي لحقوق الإنسان/مؤسسة هيثم مناع، حق النشر باللغة العربية، ومنشورات زمكان التي ارتأت ضرورة تواكب صدور الطبعة الإلكترونية بطبعة ورقية. ونشكر جيمس على ثقته العميقة في جهودنا المشتركة وتكرميننا بتقديم خاص، يلخص رؤياه في نهاية 2023.

قام بترجمة الكتاب الباحث في المعهد ممدوح القدسي وأشكره على جهده الكبير. وقد قمت بمراجعة الترجمة بنفسني، نظراً لمعرفتي الوثيقة بصديقي جيمس وطريقته الخاصة في طرح أفكاره.

هيثم مناع

جنيف 2023/12/03

## بعد "الثعالب والدجاج"!

### مقدمة جيمس بول الخاصة بالطبعة العربية

على مدى ما يقرب من عشرين عامًا، قمت بالتحقيق في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عن كثب. لقد قمت بدراسة أعضائه كما لو كنت عالم أنثروبولوجيا من الطراز القديم يدرس قرية قبلية، مع ملاحظة مؤسساتهم الغربية، ولغتهم الخاصة، ونظامهم الهرمي، ودينهم الدبلوماسي الغريب. كما قمت بدراسة نتائج عملهم - ما هي النتائج التي توصلوا إليها بشكل مشترك في ورشة عمل الكلمات - القرارات والاتفاقات والبرامج والمبادئ. وكيف أثرت جهودهم على عالم مليء بالصراعات. هذا الكتاب هو جهدي لجمع كل ذلك بين دفتي كتاب، وشرح كيف يمكن لأيديولوجية صنع السلام وترتيبات صنع السلام المعقدة أن تفشل في كثير من الأحيان في تلبية احتياجات السلام وتؤدي في كثير من الأحيان إلى تكثيف العنف والمعاناة الإنسانية.

لقد كنت واحدًا من القلائل في مقر الأمم المتحدة الذين تواجدوا لفترة طويلة. استمرت فترة مراقبتي لفترة أطول بكثير من فترة بقاء معظم الدبلوماسيين وممثلي المنظمات غير الحكومية. موظفو الأمم المتحدة ومراسلو وسائل الإعلام. لقد كنت محظوظًا لأنني تمكنت من الدراسة والتفاعل بشكل مستمر ومن مسافة قريبة جدًا مع أعضاء قبيلة المجلس. أصبح البعض أصدقائي. كان العديد منهم يتمتع بالطيبة والكرم والذكاء العالي. لقد شاركوني تجاربهم، وآمالهم ومخاوفهم، ووعدهم بأن قوى أكبر بكثير من قواهم كانت تعمل وأن أشياء سيئة كانت تحدث ولم يكن لديهم سيطرة تذكر عليها أو لم يكن لديهم أية سيطرة عليها.

بدأت مشروعني في الأمم المتحدة في أواخر عام 1993 عندما توليت منصب مدير لمنظمة غير حكومية جديدة - منتدى السياسات العالمية GPF. لقد تصورنا أن حقبة "ما بعد الحرب الباردة" قد تعيد تنشيط المنظمة العالمية وتؤدي إلى المزيد من السلام والعدالة العالمية. كانت فكرة شائعة في ذلك الوقت. لقد تصورنا أن حق النقض في مجلس الأمن سيصبح شيئاً من الماضي، وأن الحكومات ستقلص حجم قواتها العسكرية. لقد توقعنا أن الصراعات القديمة

سوف تختفي قريباً مثل جمر النار بعد أن يتم استهلاك الحطب بالكامل. وسرعان ما أدركنا أننا خلطنا بين آمالنا والواقع: فالعصر الذهبي لم يبرز بعد. وظلت الأزمات الطويلة الأمد التي يعود تاريخها إلى الحرب الباردة والحقبة الاستعمارية مشتتة - في فلسطين، والصحراء الغربية، وقبرص، وأفغانستان، وأنغولا، وأماكن أخرى. بدأت صراعات جديدة أو متجددة في الاشتعال. كان المراداة المحليون يحملون السلاح لتحقيق مكاسب، في حين أن الدول القوية لم تفقد قط، شهيتها التي لا حدود لها للسيطرة!

عندما بدأنا، كان العراق على رأس جدول أعمال المجلس. لقد تعلمنا المزيد عن عقوبات الأمم المتحدة المثيرة للجدل، بناءً على شروط عفا عليها الزمن ومعلومات ملفقة. وقد اتخذت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا إجراءات إنفاذ صارمة، باستخدام الطائرات الحربية والسفن البحرية وغيرها من الوسائل العسكرية. وقد أدى الحصار إلى منع الصادرات الرئيسية للبلاد - النفط - ومنع دخول الضروريات، بما في ذلك الغذاء والأدوية. كان الأطفال يموتون. وشعر الأعضاء المنتخبون في المجلس بالندم المتزايد إزاء الضرر الذي ألحقته العقوبات بالعراقيين الأبرياء. وتساءلوا لماذا تطلق الطائرات الحربية في سماء العراق بشكل شبه يومي، وتقرض منطقة حظر جوي على الأراضي التي تحتوي على احتياطات نفطية كبيرة؟ كانت الولايات المتحدة وأصدقائها تعمل على تضييق إمكانات المجلس في صنع السلام. في مواجهة حق النقض (الفيتو)، لم يتمكن المجلس من رفع العقوبات التي فرضها، حتى بأغلبية ساحقة. وحتى وقت قريب إلى حد ما، كان العراق حليفاً مفضلاً للغرب في حربه الطويلة ضد إيران، وكان مزوداً بالعديد من الأسلحة. هل كان هذا هو شكل العالم الجديد الشجاع الذي شرعنا في تحليله وإصلاحه؟

كانت الصومال نقطة ساخنة أخرى على رأس جدول أعمال المجلس، وهي بيدق حرب باردة لم يصل إلى الاستقرار قط. تقاوت الميليشيات المسلحة الآن حكومة ضعيفة وأجرت القوى الأجنبية حساباتها الجيو استراتيجية. فقد أقنعت الولايات المتحدة المجلس بالموافقة على إنشاء قوة "حفظ سلام" تابعة للبنتاغون، وهي عملية مسلحة بالكامل وغير مسؤولة أمام الأمم المتحدة ومن غير المرجح أن تتصرف بقدر كبير من ضبط النفس. وعندما تم نشرها،

هاجمت المتمردين، مما زاد الزيت على النار. وأظهرت حادثة "بلاك هوك" الشهيرة مشكلة هذا التوجه. وفي نهاية المطاف، انخفض الحماس في واشنطن وانسحبت الولايات المتحدة في حالة من الفوضى. ووفرت القوة المتعددة الجنسيات التابعة للأمم المتحدة، والتي صوتت عليها المجلس، الغطاء لرحيل الولايات المتحدة، لكنها في حد ذاتها زادت من الفوضى. وقد أثبتت الأمم المتحدة أنها غير مجهزة لهذا النوع من العمليات. وكانت قواتها العسكرية، التي تقاوم عدواً غير محدد المعالم، بعيدة كل البعد عن فكرة اعتبار الأمم المتحدة منظمة مسالمة. كانت تنتظرنا سنوات من المزيد من الاضطرابات (لا يزال القتال مستمراً، بعد مرور ثلاثين عاماً). كانت الصومال من أوائل الدول التي أطلق عليها اسم "الدولة الفاشلة". ولكن من كان المسؤول عن هذا الفشل؟

من المؤكد أن مجلس الأمن وأعضائه الدائمين يشاركون في تلك المسؤولية. كثيرون، خاصة في القارة الإفريقية، كانوا، وما زالوا يعتقدون ذلك.

في رواندا، كانت هناك أزمة أخرى أكثر فظاعة تلوح في الأفق. وقد ترك الاستعمار والحرب الباردة ندوباً كثيرة، بما في ذلك الخصومات العرقية. وفي أوائل التسعينيات، تعمق الصراع الطائفي الاثني بشكل مثير للقلق. في عام 1993، أرسل المجلس بعثة مراقبة صغيرة تابعة للأمم المتحدة، غير مجهزة بالمعدات الكافية، لكنها لم تتمكن من التعامل مع الوضع. وأدى استخدام حق النقض والعرقلة من جانب الأعضاء الدائمين إلى شلّ عمل المجلس. وواجه كبار موظفي الأمم المتحدة ضغوطاً للبقاء صامتين. وكما علمنا لاحقاً، وصلت رسالة سرية عاجلة من قائد القوة في كيغالي إلى مكتب حفظ السلام في نيويورك، تصف الوضع على الأرض وتطالب بزيادة كبيرة في قوة المراقبين، للفصل بين المتقاتلين وتهدئة الأمور. وأبقى رئيس عمليات حفظ السلام كوفي أنان الوثيقة طي الكتمان ولم يمررها قط إلى المجلس، كما هو مطلوب في البروتوكول. وسرعان ما تحول العنف في البلاد إلى إبادة جماعية. وكما هو الحال في العديد من الصراعات، كان التنافس بين القوى الكبرى هو الذي يصنع الأحداث. وكان للأعضاء الدائمين وحلفائهم مصالح كثيرة في وسط أفريقيا الغنية بالموارد. لقد اختار عدد قليل من المعلقين النظر بعناية إلى القوى الخارجية والأسباب الداخلية للأمم المتحدة وراء



تعاكس المجلس عن التحرك. أما السيد كوفي عنان فقد تم التستر عليه. وفي عام 1997 انتخب أميناً عاماً للأمم المتحدة. وفي عام 1999، أعرب عن "ندمه" الشخصي لأن "الأمم المتحدة" لم تقم بعمل أفضل، ولكن الروانديين كانوا غاضبين لأنه لم يقل المزيد. في عام 2001 حصل على جائزة نوبل للسلام. ولا يزال الناس يتساءلون لماذا تصرف في رواندا على هذا النحو.

في منتدى السياسات العالمية GPF أردنا إيجاد طريق للمضي قدماً في هذه الفوضى. لقد اعتقدنا أن بالإمكان تعزيز التقدم بعدة طرق. عبر شرح كيفية عمل المجلس، وحشد المعارضة العامة للاعتداءات غير المعروفة، ومناقشة الإهمال المنهجي للقانون الدولي. وعبر الانضمام إلى المنظمات غير الحكومية الأخرى والأعضاء المنتخبين في المجلس لتكثيف الجهود من أجل الإصلاح، والضغط من أجل إنشاء مجلس أكثر عدلاً وفعالية وديمقراطية، وكبح جماح أفظع أعمال الأعضاء الدائمين. وقد اقترح أحد الأصدقاء السويديين مبادرة مبكرة. عقد مؤتمر حول "إصلاح مجلس الأمن". كان توقيتاً مثاليًا. واتقنا على العمل المشترك وحددنا موعد المؤتمر في مايو/أيار 1994.

كان هناك اهتمام كبير بهذا الحدث في الأمم المتحدة وحضره جمهور كبير جداً. وتحدث العديد من الدبلوماسيين البارزين، بما في ذلك رئيس الجمعية العامة صامويل إنسانالي من غيانا ورئيس مجلس الأمن للشهر السابق، كولن كيتنغ من نيوزيلندا. وشارك أيضاً سفير ماليزيا الديناميكي، رزالي إسماعيل، وكذلك قادة المنظمات غير الحكومية المعروفة. أدلى كيتنغ ببيان عاطفي حول كيفية توليه منصب رئيس المجلس عندما وصلت الإبادة الجماعية إلى ذروتها دون أن يتمكن من تحقيق عمل ذي معنى. قال إن المنظمات غير الحكومية قدمت له تقارير من الميدان حول عمليات القتل الجماعي، لكن "الأعضاء الدائمين" أصروا على عدم وجود خطر وشيك. وبدلاً من اتخاذ إجراء سريع، اضطر المجلس إلى تقليص حجم البعثة. ومضى كيتنغ ليكشف عن المزيد من خداع المجلس. وقال إن القرارات "يتم تقديمها كأمر واقع" - "إنها مطروحة للاعتماد، وتغيب الجراءة عن اقتراح أية تعديلات". كان الأعضاء العشرة المنتخبون، على حد تعبيره، متفرجين عاجزين.

كان العديد من الدول الصغيرة غاضبا مما يحدث. وما زالوا يأملون في أن يتمكنوا في بيئة ما بعد الحرب الباردة من تغيير الأمور إلى الأفضل ودفع أجندة السلام قدما. لهذا كانوا حريصين على مساعدة المنظمات غير الحكومية، سواء في المجلس، أو في العمليات الإنسانية الميدانية للأمم المتحدة، أو في مجال الرأي العام. لقد أنشأنا "مجموعة عمل" صغيرة تابعة للمنظمات غير الحكومية في أبريل/نيسان 1995 لمتابعة خيارات الإصلاح، ولكن لم نحقق سوى تقدم ضئيل. واقترح السفير رزالي وعديد من المندوبين الآخرين أن أقوم بإعادة تنظيم المجموعة بحيث تجتمع بشكل منتظم مع وفود المجلس. ليس لمناقشة الإصلاح في حد ذاته، بل متابعة العمل المستمر للمجلس. كان سفير تشيلي المؤثر، خوان سومافيا، من أشد المدافعين عن هذه الخطة.

في ديسمبر/كانون الأول من عام 1996، وبسرعة أكبر مما توقعت، نجحت المبادرة. ودعاني السيد باولو فولشي، ممثل إيطاليا، إلى مكتبه في قاعة مجلس الأمن. وأحضرت معي صديقي بيل بيس من الحركة الفيدرالية العالمية ليرمز إلى دعم المنظمات غير الحكومية. وأبلغنا فولشي أنه بفضل الضغط الشديد الذي مارسه العديد من أعضاء المجلس المنتخبين، والمكانة العالية التي يتمتع بها أعضاء منظماتنا غير الحكومية في الرأي العام، قرر المجلس تأييد الفكرة. وأن يجتمع سفراء المجلس بشكل دوري مع مجموعتنا لإجراء "حوار" حول عمل المجلس. لم يظهر في الاقتراح ما يشكل ضررا، وكان في الواقع فرصة لمعرفة ما يجري، ولقاء الجهات الفاعلة الرئيسية من مسافة قريبة، ومعرفة كيفية التدخل بفعالية في هذه الهيئة الغامضة والقوية. وربما نتمكن حتى من كسر سحر المجلس بين أولئك الذين رأوا فيه دون انتقاد صانع السلام في العالم! هكذا تأسس، في شكله الدائم، "فريق عمل المنظمات غير الحكومية المعني بمجلس الأمن".

كان من بين أعضاء مجموعة العمل منظمة أطباء بلا حدود، ومنظمة العفو الدولية، وأوكسفام، وهيومن رايتس ووتش، والرابطة النسائية الدولية للسلام والحرية، ومركز تريبيون النسائي الدولي، وبطبيعة الحال، منتدى السياسات العالمية. لقد كان ممثلو المنظمات غير الحكومية مجموعة ذات خبرة وجادة - أذكاء ومطلعون وقادرون تماما على مواجهة

الدبلوماسيين في مناقشة جادة. كان علينا إقناع كل سفير على حدة بالاجتماع معنا، وذهبت لمقابلتهم مع اثنين من زملائي ذوي الخبرة الكبيرة، بيتر ديفيز من منظمة أوكسفام وكاترين دميت هاربر من منظمة أطباء بلا حدود. لقد أخبرنا المندوبين أن الجلسات ستكون غنية بالمعلومات وأكثر متعة بكثير من الاجتماعات الدبلوماسية المعتادة. أوأما بشكل إيجابي. انتشرت الكلمة. وافق السفراء واحدا تلو الآخر على الاجتماع. وانضم الأعضاء الدائمون إلى هذه الفكرة على مضض. لقد حصلنا على دعم لا يضاهاى من السفراء الرئيسيين، وخاصة أنطونيو مونتيرو من البرتغال ومنسفته الديناميكية في مجلس الأمن أنا جوميز. كانوا في المجلس في 1997-1998. وفي وقت لاحق، في الفترة 2000-2001، كان الحليف الرئيسي السفير أنورول شودري من بنجلاديش.

لكن الجلسات كانت مفعمة بالحيوية لدرجة أن الوفود توافدت الواحدة تلو الأخرى.

عقدنا العديد من الاجتماعات - حوالي اجتماع واحد كل أسبوع - ليس فقط مع السفراء ولكن أيضًا مع كبار مسؤولي الأمم المتحدة. وحتى وزراء الخارجية انضموا إلينا من وقت لآخر. وبصفتي رئيسًا للمجموعة، تمت دعوتي إلى العديد من حفلات الاستقبال ووجبات الغداء وغيرها من المناسبات الخاصة، حيث يجري الكثير من العمل الدبلوماسي. لقد كنت حريصًا على الدخول قدر الإمكان في الأعمال الداخلية للمجلس ووجدت أنه يمكنني اكتشاف أشياء كثيرة بهذه الطريقة. في حين اختارت معظم المنظمات غير الحكومية حرية التصرف، فقد اتخذنا في GPF نهجًا أكثر انفتاحًا. وقمت، بالتعاون مع رئيسة مكتبي السويسرية القديرة، سيلين ناهوري، بجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات حول المجلس وقمنا بوضعها على موقعنا الجديد الكبير على الإنترنت. وسرعان ما أصبحنا المصدر العالمي الأول حول هذا الموضوع. وهكذا كسرنا إلى الأبد أحد محظورات المجلس.

أعرب الأعضاء المنتخبون عن سرورهم لحصولهم على النفوذ من خلال مجلس أكثر شفافية. وأوضحوا أنه بعد مرور عامين فقط على عضويتهم في المجلس، كان أمامهم الكثير ليتعلموه بأنفسهم. وقد أعربت وسائل الإعلام عن تقديرها لمعلوماتنا أيضًا. لقد تمكنا من نشر برنامج العمل الشهري للمجلس، والذي كان حتى ذلك الوقت وثيقة سرية، لا يراها إلا أعضاء

المجلس. وبهذه الطريقة، كسرنا أحد محرمات المجلس. وقد أصبح برنامج العمل في الملك العام منذ ذلك الحين. وقد أبدى المندوبون من خارج المجلس إعجابهم، وتساءلوا كيف حصلت المنظمات غير الحكومية على المعلومات والقدرة على الوصول إلى المعلومات التي لم يكن بمقدورهم، كممثلين للدول الأعضاء، الحصول عليها.

حتى أننا تمكنا من تغيير المصطلحات التي حددت أعضاء المجلس العشرة الذين لم يكونوا دائمين. وقد أطلق ميثاق الأمم المتحدة على هذه المجموعة اسم "الأعضاء غير الدائمين" واستخدم الجميع هذا المصطلح. شعرت أن الاسم يقلل من شأنهم. إن الأسماء مهمة ورمزية، لذا فقد بدأت حملة بسيطة لنطلق على هذه الوفود اسم "الأعضاء المنتخبين". أردت التأكيد على شرعيتهم باعتبارهم منتخبين من قبل الجمعية العامة وبالتالي ممثلين. لقد استخدمنا هذا المصطلح دائماً، وكذلك فعل العديد من زملائنا في المنظمات غير الحكومية. بدأ الأعضاء المنتخبون في استخدام هذا المصطلح أيضاً. وفي النهاية انتشر بشكل واسع. واليوم، بعد مرور ربع قرن، أصبح هذا المصطلح قيد الاستخدام الرسمي في الأمم المتحدة. ولا يمكن أن ننسى اليوم أن في المجلس من يُنتخب بطريقة ديمقراطية ومن لا يُنتخب.

أدركت في وقت مبكر أنه سيكون تحدياً الحفاظ على مسافة حاسمة من الدعاية التي تدور دائماً حول الصراعات الكبرى. وتتعرض شركات الإعلام لضغوط لحملها على التوافق مع حكوماتها الوطنية، ويعرض السفراء ذوو اللسان الفضي (وخاصة المملكة المتحدة وفرنسا والولايات المتحدة) مواقفهم الوطنية بشكل مقنع، وكثيراً ما يحولون آثام بلادهم إلى ضرورات أخلاقية. وفي تفاعلاتهم داخل قبيلة مجلس الأمن، يستخدم هؤلاء السفراء سحرهم وذكائهم (إلى جانب الضغط بالطبع) لكسب الدعم لمناصبهم. وكان من المهم بالنسبة لـ GPF والمنظمات غير الحكومية الأخرى أن تبتعد عن تملقهم وادعاءاتهم.

مع اكتساب المجلس المزيد من المعرفة، بدأت أفهم على نحو متزايد النفوذ الهائل الذي تتمتع به أقوى الحكومات في الأمم المتحدة وفي النظام الدولي. كانت الولايات المتحدة، بثروتها الهائلة وقوتها العسكرية، قوة مهيمنة فريدة من نوعها، أعلى بكثير من كل القوى الأخرى. وباعتباري "عالم أنثروبولوجياً" مرتبطاً بالمجلس، أذهلني أن أرى أنه حتى بين الأعضاء

الدائمين، كان سفير الولايات المتحدة يتمتع بمكانة خاصة، ونجاح مبهر في ليّ الذراع، والقدرة على إثارة الخوف وإصدار أمر لفرض نوع من الطاعة. لقد لاحظت الأقواس التي توحى بنوع من الولاء. ولاحظت مزيجاً غريباً من الصداقة الحميمة والبلطجة. لا يمكن أن يكون هناك شك في من كان الزعيم الأعلى في هذا المجلس القبلي! وقد اعترف لي كبار الدبلوماسيين سراً بأنهم لم يتمكنوا من إقناع حكوماتهم بالتصدي للضغوط الأميركية فيما يتصل بالأصوات المهمة. لقد كانت مسألة قوة صلفة. حيث يترتب على مخالفة الولايات المتحدة عواقب وخيمة.

في الوقت الذي بدأت فيه مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية عملها، كان المجلس يحاول حلّ مشكلة التفكك اليوغوسلافيا، وهي دولة فيها العديد من الأعراق والهويات، وتقع مباشرة على خط الصدع أثناء الحرب الباردة. على الرغم من أن حكومتها الفيدرالية كانت مستقرة تماماً منذ فترة طويلة، إلا أنه سرعان ما تطور العنف بين الأعراق وحركات متعددة من أجل الاستقلال. وظهر للعيان أن القوى الخارجية كانت متورطة، ويبدو أن بعضها كان يهدف إلى إعادة رسم خريطة أوروبا ما بعد الحرب الباردة، والتعجيل بتفكك الاتحاد اليوغوسلافي حامل الميول اليسارية. ووافق المجلس على نشر قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في بيئة متنازع عليها للغاية. وتساءل أعضاء المجلس عن نوع القوة أو المبادرة الدبلوماسية غير العنيفة التي قد تكون ضرورية لتهدئة الأجواء واحتواء هذا التصاعد في النزعة القومية في منطقة البلقان؟ هل يستطيع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المساعدة في إحلال السلام الدائم؟

صادف أنني كنت في غرفة طعام موظفي الأمم المتحدة في أحد أيام عام 1994 عندما بدأت محادثة مع شخص كان يجلس في مكان قريب. وأخبرني أنه ممثل لحلف شمال الأطلسي، وأنه كان مجبراً على عدم ارتداء الزي الرسمي وتغيير مكاتبه في مبنى الأمانة العامة كل يوم. وقال إنه كان عليه أن يكون حذراً بسبب المعارضة القوية المحتملة من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، فهو في نهاية المطاف ليس موظفاً مدنياً دولياً محايداً. وقد أعطاني ذلك لمحة عن الواقع الجديد في فترة ما بعد الحرب الباردة. كانت الولايات المتحدة

وحلفاؤها يتصرفون أكثر فأكثر وكأنهم أصحاب الأمم المتحدة. وكانت مبادرتهم المفضلة في استخدام القوة العسكرية.

في عام 1992، سمح مجلس الأمن بإرسال قوة كبيرة لحفظ السلام لضمان وقف إطلاق النار المحلي في جزء من يوغوسلافيا، لكن العنف المتزايد على الأرض أدى إلى خطوة أخرى نحو عسكرة الأمم المتحدة. لقد وقعت محادثتي في غرفة الطعام قبل وقت قصير من بدء حلف شمال الأطلسي قصف أهداف لحماية البوسنة المحاصرة في أغسطس/آب 1995. وفي ديسمبر/كانون الأول 1995، دعت القوى الغربية المجلس إلى تفويض "تحالف الراغبين" بقيادة الولايات المتحدة، باستخدام قوات عسكرية ثقيلة تحت قيادة حلف شمال الأطلسي.

في عام 1999، شنت قاذفات الناتو ضرباتها مرة أخرى، فهاجمت بلغراد، العاصمة الوطنية ليوغوسلافيا السابقة، لفرض استقلال كوسوفو. وسرعان ما تبين أن عملية قصف أمريكية سرية أسقطت قنابل دقيقة موجهة على سفارة الصين. وأصاب هجوم آخر مكاتب قناة الجزيرة، شبكة البث العربية الشهيرة، والتي كانت وقتئذ تنتقد السياسة الأمريكية. كان هناك العديد من الأهداف الأخرى، بطبيعة الحال، زعمت واشنطن أنها ارتكبت "خطأ مؤسفاً"، ولكن من الواضح أن الهجوم كان مخططاً له. وحاول الأمين العام بطرس غالي تهدئة التوترات وتطوير دور مستقل للأمم المتحدة، لكن واشنطن أصرت على أخذ زمام المبادرة المنفصلة. وسرعان ما فقد بطرس غالي شعبيته في واشنطن وتم منعه، باستخدام الفيتو الأمريكي، من ولاية ثانية متوقعة. واستمر الصراع بأكمله لمدة سنوات عشرة، وقد ترك ندوبا كثيرة. واختفت يوغوسلافيا. قام الجيش الأمريكي ببناء منشأة عسكرية ضخمة جديدة تابعة لحلف شمال الأطلسي والولايات المتحدة، تحت اسم "معسكر بوندستيل" في كوسوفو، بالإضافة إلى مرافق اعتقال أشبه بمعقلات جوانتانامو. ولم يخرج مجلس الأمن بموقف مشرف.

في GPF، كنا ندرك بشكل متزايد وجود حملة دعائية مكثفة، قامت بها القوى الغربية لتبرير شن الحرب باسم الإنسانية وحقوق الإنسان. في أواخر التسعينيات، روج رئيس وزراء المملكة المتحدة توني بليز لما أسماه "التدخل الإنساني". وقد قام سفير بريطانيا لدى الأمم المتحدة، جيريمي جرينستوك، بتنظيم مأدبة غداء رفيعة المستوى في الأمم المتحدة للترويج لهذا

الموضوع، وقد تمت دعوتي. التقيت بابنته هناك (كانت تقضي اليوم في متابعة والدها للتعرف على طريقة عمله). اكتشفت أنها لم تكن موافقة على ما كان يفعل والدها. وأنا أيضًا لم أقتنع بذلك. ولم يكن كبار المسؤولين في الأمم المتحدة مقتنعين أيضًا، واستخدم سفير جنوب إفريقيا روح الدعابة الشهيرة لإظهار أنه كان متشككًا للغاية. تساءل كثيرون عن سيحدد الأفعال الإنسانية السيئة التي قد تبرر التدخل المسلح. حتى من لعب دور المروج، اضطر إلى الاعتراف بوجود "مشكلة" هنا. اعتقدت أنه من الواضح بشكل مؤلم، أن جميع المعتدين يتوصلون إلى أسباب من هذا النوع لتحفيز جنودهم وكسب الحلفاء والجمهور. تشير تجربتي كلها إلى أن الحكومات القوية لا يحفزها أبدًا الالتزام بالعمل الإنساني، لكن السير جيري كان يبذل قصارى جهده.

بما أن "التدخل الإنساني" لم ينتشر، رتبت حكومة كندا مؤتمرًا دوليًا رفيع المستوى لمراجعة المفهوم وجعله أكثر جاذبية. بدأ المؤتمر في شهر سبتمبر/أيلول من عام 2000. وساعد في تمويله عدد من المؤسسات الأمريكية الكبرى. كارنيجي، وهوليت، وماك آرثر، وروكفلر. فضلاً عن الحكومة البريطانية. وتوصل المشاركون إلى مفهوم جديد، ربما تكون الكلمة المناسبة هي كلمة أو "شعار": "مسؤولية الحماية" أو "R2P". كان هذا أكثر دقة كمبرر للتدخل، لأنه ركز (نظريًا) على معاناة الناس. وقد أيدها بعض المثقفين والزعماء الغربيين وبدأت المؤسسات الأمريكية الكبرى في توزيع منح كبيرة للترويج لها. وسرعان ما أقيمت مؤتمرات عامة، ومشاريع تأليف كتب، ومراكز دراسية أغرقت بالأموال.

لم تأت مسؤولية الحماية من المنظمات غير الحكومية، ولم يخترعها مثقفون مستقلون. لقد طبخت الحكومات القوية الأمر، ولكن بالنسبة للبعض، لم يكن ذلك مهمًا. لقد شعروا بجاذبية المال والسلطة. وسرعان ما تسربت المسؤولية عن الحماية إلى الأوساط الأكاديمية وإلى المواقف السياسية للمنظمات غير الحكومية، وخاصة في دوائر حقوق الإنسان والشؤون الإنسانية. استبدل المقر الرئيسي لمنظمة أوكسفام في بريطانيا صديقي بيتر ديفيز بالمبشر المتحمس في مجال المسؤولية عن الحماية، نيكولا ريندورب. وكانت بعض المنظمات غير الحكومية الأخرى تتحرك مع التيار في اتجاه المسؤولية عن الحماية. انتقلت المسؤولية عن

الحماية إلى عملية صنع السياسات في الأمم المتحدة أيضاً. وقد تحدث الأمين العام كوفي عنان مؤيداً عن ذلك، على الرغم من أن عدداً كبيراً من الحكومات خارج الغرب كان لديه شكوكا جدية، حيث اعتبرت المسؤولية عن الحماية بمثابة أيديولوجية استعمارية مقنعة. وفكرت من لحظتها: لن تكون الأمم المتحدة، بل حلف شمال الأطلسي، من سيتولى موضوع "الحماية".

بينما كنا نتصارع مع بدايات مبدأ المسؤولية عن الحماية، جاءت الأزمة في أنغولا على رأس جدول أعمال المجلس. لقد نشأ الصراع في أنغولا، وهو تمرد، من رحم حرب مدمرة ضد الاستعمار. شاركت دول قوية، كالعادة فيه، لكن التشكيلة كانت غير تقليدية مقارنة بعلاقات التحالف الحالية. واتخذت الصين والولايات المتحدة نفس الجانب - ضد حكومة التحرير الوطني المهزوزة المنتمية إلى يسار الوسط. وكان المجلس قد فرض عقوبات على مبيعات الأسلحة في عام 1993 لقمع القتال، ولكن (على عكس العقوبات الصارمة المفروضة على العراق) لم يكن أحد ينفذ العقوبات على أنغولا. وعندما انضمت كندا إلى المجلس في يناير/كانون الثاني من عام 1999، تم تعيين سفيرها روبرت فاوئر رئيساً للجنة العقوبات المحتضرة على أنغولا التابعة للمجلس. كان لديه خلفية في وزارة الدفاع، لذا لم تكن لدينا توقعات كبيرة. ولكن ما أسعدنا وقتئذ، أنه بدأ على الفور عملية جادة لإنفاذ العقوبات.

لقد عمل فاوئر بجد. سافر حول العالم، وألقى الخطب وبدأ في التحقيق في البيع غير المشروع للماس الذي يستخدمه المتمردون للمساعدة في تمويل عملياتهم العسكرية. وشاركت البنوك والمؤسسات المالية إلى جانب شركات تجارة الماس الكبرى في الصفقات المشبوهة. ساعد فاوئر في إطلاق حملة عامة دولية ضد "الماس الدموي". وشعرت صناعة الماس، التي كانت تخشى انخفاض المبيعات، بضغوط هائلة. تولت GPF الحملة بالتعاون مع شركائنا من المنظمات غير الحكومية. لقد تحدثت في عدة مؤتمرات للترويج لهذه الفكرة. كان فاوئر، كما رأينا، رائداً في عملية العقوبات المتوازنة لتعزيز القانون الدولي. لكن صناعة الماس وأصدقائها في واشنطن وأنتويرب وجنيف والعديد من العواصم الأفريقية عارضوا ذلك بشدة.



وكانت الأرباح الضخمة في خطر. كان ينبغي لنا أن نخمن ونتنبأ، بأن معسكرهم كان يستعد للرد.

فجأة، وفي ذروة نجاح فاوولر في صيف عام 2000، أعلنت الحكومة الكندية عن بديل له. وقالوا إنه سيتم تعيينه سفيراً لدى إيطاليا وسيستعين عليه مغادرة الأمم المتحدة قريباً جداً. شعر الكثيرون بالذعر من خضوع الحكومة الكندية فجأة وبكل جبن للضغوط. طوال الوقت، كان فاوولر يتمتع بدعم أوتواوا، ثم فجأة انتهى كل شيء. والتزمت صحيفة تورونتو غلوب أند ميل الرائدة في كندا الصمت إزاء هذه الإهانة. علمت أن فاوولر لن يبدأ منصبه في روما حتى يناير! حاولت مقابلة السفير برفقة وفد صغير من المنظمات غير الحكومية لأقول له "شكراً وداعاً"، لكن سكرتيرته اتصلت لتعلمنا بالرفض. رأيته من بعيد، بعد أسبوع أو أسبوعين، يرتدي نظارة داكنة، ولا يمشي بخطوته السريعة المعتادة. ثم رحل إلى الأبد.

بعد مرور بعض الوقت، تلقيت اتصالاً من المجلس العالمي للماس يطلب مني حضور مؤتمر في جنوب أفريقيا. وستكون هناك مناقشة حول "خطة إصدار الشهادات" التي ترعاها الصناعة لإثبات أن الماس الذي يشتريه المستهلكون سيكون خالياً من شوائب الصراع. أصر المتصل قائلاً: "نحن نحترمك ونحترم عملك ونريدك هناك. ستكون هناك ترتيبات سفر مريحة للغاية". كنت أعرف جيداً عن مثل هذه الجهود الرامية إلى شراء صمت المنظمات غير الحكومية أو موافقتها عندما يتم إعداد ترتيبات مشكوك فيها. لم يكن لدي أية ثقة في صناعة الماس وكنت لا أزال أعلي من الاغتيال السياسي لبوب فاوولر.

"No thanks!" (لا شكراً!) كان ردي على الفور.

في مواصليتي دراسة أنثروبولوجيا "المجلس"، شاهدت الأزمات تتوالى تلو الأخرى، أدركت مدى العنف الذي كان يمارسه مجلس الأمن الذي تقوده الولايات المتحدة في إدارة العالم، ومدى إهماله في الوفاء بمسؤوليته عن السلام والأمن. إن الأزمات لها أسباب معقدة وغالباً ما تكون نتائجها بعيدة المدى وغير متوقعة، لكن عمل المجلس كان يستند عادة إلى مفاهيم ضحلة ومهملة للصورة الكبيرة، مفاهيم مدفوعة بمصالح جغرافية استراتيجية ومصالح

تجارية. كان موت فاو لمر مثلاً على ذلك. وأود أن ألاحظ العديد من الحالات الأخرى التي فقد فيها السفراء الصادقون والشجعان مناصبهم عندما التزمت الحكومات بالتوافق مع مفاهيم الأمن التبسيطية والمدمرة. ومن عجب المفارقات أنه حتى الولايات المتحدة وحلفائها المقربين كانوا يعانون من نهجهم المدمر. لم تكن نعم ذلك آنذاك، ولكن رئيس جهاز الأمن الداخلي البريطاني (MI5) كان قد حذر بالفعل رئيس الوزراء بلير من أن السياسة البريطانية في الشرق الأوسط وخارجه تعرض الأمن في الداخل للخطر الشديد. صحيح، ولكن ماذا عن الأمن في البلدان المتضررة التي تدور فيها الحروب؟

جاء الصراع في أفغانستان في أعقاب كارثة أنغولا كموضوع رئيسي على جدول أعمال مجلس الأمن في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وكانت حرب بالوكالة سابقة بين العضوين الرئيسيين في المجلس - الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي - تكمن في قلب الأمر.

لمواجهة النفوذ السوفييتي والتدخل العسكري، قامت واشنطن بتدريب وتسليح جماعة أصولية إسلامية تعرف باسم المجاهدين. واستمر الصراع العنيف بين الحكومة والمجاهدين لمدة عشر سنوات (1979-1989). كان الأصوليون الإسلاميون الذين تدعمهم الولايات المتحدة قد حاربوا الحكومة العلمانية التي كان يدعمها السوفييت خلال ذلك الصراع الوحشي الذي دام عشر سنوات. وعندما انسحب الجيش السوفييتي، فقدت واشنطن الاهتمام وذهب بعض المقاتلين الإسلاميين للانضمام (أو بدء) معارك في أماكن أخرى، وعندما انسحب الجيش السوفييتي، فقدت واشنطن اهتمامها، تاركة بلداً فقيراً وممزقاً بالحرب بين أمراء الحرب والجماعات الإسلامية. ذهب بعض المقاتلين الإسلاميين للانضمام إلى/ أو بدء معارك أخرى. وكانت إحدى النتائج ظهور تنظيم القاعدة وتدمير برج التجارة العالمية في نيويورك (سبتمبر/أيلول 2001).

لن أنسى أبداً عواء سيارات الإطفاء أثناء هبوطها. الجادة الثانية بالقرب من مكتبي GPF. لقد أمرنا بالإخلاء، وعدت إلى المنزل وأنا في حالة ذهول عبر سنترال بارك، أتتفكس الدخان المقزز وأتساءل كيف ستتطور الأزمة في المجلس.

طلبت واشنطن مجلس الأمن باتخاذ إجراء فوري لدعم التدخل العسكري العقابي. وسارع المجلس المرتجف إلى التصديق على القرار رقم 1368 وعدة قرارات أخرى في الأيام التالية. وتلا ذلك هجوم عسكري أمريكي سريع على أفغانستان بهدف الإطاحة بالحكومة واجتثاث تنظيم القاعدة، وأعلن الرئيس الأمريكي جورج بوش، في رده الفوري، عن "حرب عالمية على الإرهاب"، أو "حملة صليبية" كما أسماها. وعلى الفور تقريباً، أمر الرئيس القوات الأمريكية بالتوجه إلى أفغانستان للبحث عن الأعداء الذين يعتبرون المسؤولين عن هذا الهجوم، وللإطاحة بالحكومة. لقد صدم العديد من أعضاء المجلس من الهجوم على البرجين، لكن الحكماء كانوا يدركون أن المجلس يتحرك بشكل متسرع ودون خطة واضحة. ومن المرجح أن يؤدي اتباع خطى واشنطن إلى مزيد من المشاكل الخطيرة. لقد حاولنا، جنباً إلى جنب مع العديد من أصدقائنا من المنظمات غير الحكومية، الدعوة إلى اتباع نهج أكثر تفكيراً وحكمة، استناداً إلى الخبرة في المجال الإنساني والدروس المستفادة من التاريخ، ولكن تحذيراتنا تم تجاهلها. لقد تم نسيان كارثة التدخل السوفييتي. ووقع صراع طويل ووحشي دام عشرين عاماً.

لم تسمح واشنطن لمجلس الأمن إلا بدور ثانوي في معالجة السلام في أفغانستان ولم تمنحه أي رأي في العملية العسكرية. شكّل مجلس الأمن "لجنة مكافحة الإرهاب" برئاسة جيريمي جرينستوك، السفير البريطاني، المروج لـ "التدخل الإنساني". كما أنشأ المجلس "قوة المساعدة الأمنية الدولية" التي نظمها حلف شمال الأطلسي لمساعدة واشنطن في السيطرة على البلاد. وفي هذه العملية، كانت الأمم المتحدة في تحالف مع أمراء الحرب سيئي السمعة ومقاتليهم المتمرسين الذين لم يكونوا سوى العاملين في المجال الإنساني. وأعلن الأخضر الإبراهيمي، الممثل الخاص للأمم العام في أفغانستان، أمام المجلس في أكتوبر/تشرين الأول 2002 أنه تم إحراز "تقدم ملحوظ" في البلاد. كان يتجاهل الواقع. أتذكر سماع تصريحاته المتفائلة مع شعور بالاختناق. وفي مناسبة أخرى، حضرت اجتماعاً أعرب فيه دبلوماسي فرنسي عن حماسته المبهجة إزاء المذبحة المروعة التي تعرض لها الأفغان على أيدي القوات الفرنسية وقوات حلف شمال الأطلسي الأخرى. فقد ساد المناقشات والحوارات جو احتفاليا ونفحة قوية من التفكير الاستعماري.

عارض العديد من الأفغان القوات الأجنبية وقاتلوا عامًا بعد عام. لم تحقق المشاورات والانتخابات التي أشرفت عليها الأمم المتحدة أي غرض يذكر. وأدت حملات مكافحة التمرد التي شنتها قوات حلف شمال الأطلسي إلى مجازر، وليس إلى نتائج "حماية" أو "إنسانية". وقد وردت أنباء على نطاق واسع عن تعذيب وقتل المعتقلين في قاعدة كبرى تديرها الولايات المتحدة في باغرام، وأكد ذلك محققو الجيش الأمريكي. وفي النهاية استيقظت الدول المساهمة بقوات وأدانت بعض جنودها وضباطها بارتكاب جرائم حرب خطيرة. وفي مواجهة الانتقادات العامة المتزايدة، بدأ حلفاء الولايات المتحدة في الانسحاب. أخيرًا، في عام 2022، قررت الولايات المتحدة الاستسلام. استمر الصراع لمدة عشرين عامًا. وقد خلف وراءه الكثير من الفوضى. كان اللاجئون اللبنيون والمقاتلون الغاضبون ينشرون آثار الصراع على نطاق واسع. وفي أوروبا، أدت المشاعر المعادية للمهاجرين الأفغان إلى تعزيز اليمين السياسي المتطرف. لقد عانى الأفغان في كل مكان معاناة رهيبية.

خلال عام 2002، حل العراق محل أفغانستان باعتباره الأزمة الأولى على جدول أعمال مجلس الأمن. كنت أتابع النقاش حول العقوبات عن كثب، لذا لم أتفاجأ عندما علمت أن صناع القرار السياسي من "المحافظين الجدد" في واشنطن كانوا يميلون إلى التدخل وأن أعينهم كانت تتجه نحو حقول النفط العراقية المريحة. كان دبليو بوش نفسه "رجل نفط" من تكساس. وكان آخرون في إدارته يريدون التأكيد على سياسات العضلات لقيامه "القرن الأميركي".

انضمت إلى "مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية المعنية بالعراق" لتبادل المعلومات والمساعدة في وقف صراع عقابي آخر. وكان شركائي الرئيسيون هم جاك باترسون من مكتب كويكر للأمم المتحدة، وجون ريمبل من مكتب مينيونايت، وهما صديقان حميمان وناشطان متمرسان. لقد كثفنا جهودنا ونظمنا اجتماعات عن بعد مع زملائنا في المملكة المتحدة.

كان أصدقائنا البريطانيون يقيمون في جامعة كامبريدج. أكاديميون أذكاء يتمتعون بخبرة كبيرة في السياسة الخارجية للمملكة المتحدة وخلفية قوية حول العراق. ومع حلول صيف عام 2002، علمنا أن وزارة الخارجية في لندن كانت مترددة بشأن التدخل المباشر، وكأنها بحاجة

إلى ورقة توت تضيء "الشرعية" على الحرب: قرار من مجلس الأمن في الأمم المتحدة. ووفقا لما وردنا من لندن، كانت شركات النفط البريطانية حريصة على المضي قدما في حملة عسكرية، وكان رئيس الوزراء توني بلير مستعدا لإلزام القوات البريطانية بالحرب. في مواجهة المعارضة الشعبية المتزايدة، قرر الحليفان التوصل إلى حل. كان من الواضح أن الأمر يختلف هذه المرة عن الحالة الأفغانية، وأن الصراع في مجلس الأمن سيكون على أشده. لم يعثر مفتشو الأسلحة التابعون للأمم المتحدة، برئاسة الدبلوماسي السويدي ذو الخبرة هانز بليكس، على أي دليل جديد على وجود أسلحة الدمار الشامل، وهو السبب المعلن للتدخل الأمريكي البريطاني.

تلا ذلك حملة مكثفة قامت بها واشنطن ولندن لكسب موافقة الحكومات الرئيسية والجمهور الأوسع. ولكن عندما أصدر مكتب رئيس الوزراء تقريرا تم الترويج له على نطاق واسع لإثارة قضية الحرب، كشف أصدقاؤنا في كامبريدج عن عيوبه الصارخة لوسائل الإعلام. وعلى الشاطئ الآخر من الأطلسي، كنا نعمل لساعات طويلة لتقويض الدعاية الرسمية وتوفير بدائل ذات مصداقية. نشرنا تقريرا رئيسيا عن العقوبات وكتبنا عن عمليات التفتيش على الأسلحة التي تقوم بها الأمم المتحدة والتأثير الهائل للمصالح النفطية. كان مئات الآلاف من الزوار يتابعون موقع GPF الإلكتروني كل يوم لقراءة هذه المواد (ترجمت اللجنة العربية لحقوق الإنسان كل هذه التقارير إلى العربية وقتئذ/ المراجع). طلبت مني المئات من وسائل الإعلام العالمية إجراء مقابلات. كان الحراك يتقدم على قدم وساق!

مع حلول الخريف، أصبحت العديد من الدول الرئيسية غير مقتنعة بوجود أسلحة دمار شامل في العراق، وبدأت تتباعد عن الخطة الأمريكية البريطانية. وقد أظهرت المسيرات الاحتجاجية الضخمة في جميع أنحاء العالم مشاركة الجماهير العالمية في معارضة الحرب. كان هذا هو نوع مجلس الأمن الذي كنا نأمله - مكان يتم فيه البت في القضايا الرئيسية بشكل علني ويشارك فيه الرأي العام بنشاط.

عندما بزغ فجر عام 2003، انضم خمسة أعضاء منتخبيين جدد إلى المجلس. وكان الجميع يقومون بفرز الأصوات. هل سيحصل التحالف الأنجلو سيكسوني على الأغلبية؟ هل ستمتتع

فرنسا عن التصويت؟ إلى أين يميل الأعضاء المنتخبون؟ في 5 فبراير/شباط 2003، جاء وزير الخارجية الأمريكي كولن باول إلى نيويورك لإلقاء كلمة أمام اجتماع خاص للمجلس. وكانت القاعة مكتظة بكبار الدبلوماسيين والصحفيين. تمكنت من الحصول على "تذكرة حضور" دائم، لذا كنت هناك طوال هذا الحدث.

قدم باول عرضاً طويلاً ومتحذلقاً إلى حد ما ولم يضيف أي شيء ذي مصداقية إلى المناقشة. وعندما انتهى، ساد صمت حجري في الصالة. وتحدث بعد ذلك دومينيك دو فيليبان، وزير الخارجية الفرنسي، في الرد، مفضلاً الحذر وعدم التسرع في الحرب. وكان خطابه متميزاً في البلاغة. وعندما انتهى، اندلعت القاعة بأكملها بالتصفيق. يا لها من دراما! كانت المباراة بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تسير بشكل سيء. وكان من الواضح أن المجلس لن يصدر قراراً يأذن بالحرب.

بالعودة إلى الوراثة الآن، فإنني أفهم تلك اللحظة باعتبارها نقطة بارزة في تاريخ مجلس الأمن ولكنها كانت أيضاً مقدمة لمأساة. لم يكن لدى واشنطن أية نية للتخلي عن خططها الحربية. أما لندن، المحرومة من "الشرعية"، فقد اختارت الانضمام إلى حليفها على أية حال. كانت رائحة الزيت (النفط) قوية جداً.

لم يكن لدينا طويل وقتٍ للانتظار. واشنطن ولندن، على الرغم من ادعاءاتهما المعتادة باحترام سيادة القانون، أدارتا ظهرهما للأمم المتحدة. وتابعتا مسيرتهما بكل بساطة. وعندما بدأت الحرب في العشرين من مارس/آذار، تساءلت عما سيحدث بعد ذلك في الأمم المتحدة. هل ستكون هناك جهود في المجلس للمطالبة بالانسحاب؟ ألا يمكن فعل شيء آخر؟ كانت واشنطن ولندن تعملان بجد على الخطة البديلة. وشعرت كل الحكومات التي صوتت ضدّهما تقريباً بضغط هائلة لحملها على العودة إلى حظيرة الأغنام. تلقى الرؤساء ورؤساء الوزراء مكالمات هاتفية عالية الضغط من واشنطن. وتم إجبار عدد من السفراء على ترك مناصبهم في الأمم المتحدة بناءً على طلب واشنطن. والبعض الآخر بالكاد صمد. يقدم النص الرئيسي لهذا الكتاب بعضاً من التفاصيل المخزية لهذا المشهد الدرامي.

لقد أرادت الولايات المتحدة إعادة ترسيخ مكانتها المطلقة في الأمم المتحدة. وفي الثاني والعشرين من مايو/أيار 2003 . بعد مرور شهرين فقط على بدء الغزو. انهارت معارضة مجلس الأمن وأصدر المجلس بالإجماع تقريباً القرار رقم 1483. "اعترف" القرار بالاحتلال الأميركي البريطاني وأرسى الأساس لوضعه باعتباره احتلالاً شبه شرعي. لقد كان انعكاساً صادمًا. سألنا بعض السفراء، فأجابوا بكل خجل أنهم يشعرون بالحاجة إلى إعادة تأسيس "وحدة" مجلس الأمن. وقد هتف السفير غرينستوك قائلاً إن تلك الموافقة كانت بمثابة موافقة "بأثر رجعي" على الحرب من قبل المجلس. لقد حصل توني بلير على جزء مما أراد، رغم أنه كان منبوذاً في بلده.

عين الأمين العام كوفي عنان الدبلوماسي البرازيلي لدى الأمم المتحدة سيرجيو فييرا دي ميلو "ممثلاً خاصاً" للأمم المتحدة في العراق. وبعد وقت قصير من التعيين، قدم سيرجيو تقريراً إلى المجلس، قال فيه إن الأمور تسير بشكل جيد في بغداد. الأمر الذي ذكرني بتقرير الأخضر الإبراهيمي عن أفغانستان، وهو تقرير يخفي الحقيقة. توجه سيرجيو لتأسيس مقر الأمم المتحدة في فندق القناة ببغداد. وأصر على العمل خارج "المنطقة الخضراء" الأمريكية شديدة الحماية للتأكيد على "استقلال" الأمم المتحدة. لكن بالطبع لم يكن هناك استقلال ولم تدم لفتته الشجاعة طويلاً. انفجرت شاحنة مفخخة ضخمة في الشارع المجاور لمكتبه. وقد توفي تحت الأنقاض مع عدد آخر من موظفي الأمم المتحدة. وغادر مكتب الأمم المتحدة البلاد. لقد تم الكشف عن أن ما سمي "وحدة" المجلس لم تكن تتعدى شكلاً من أشكال الخداع الذاتي.

كانت قوات الاحتلال مسؤولة عن الكثير من أعمال العنف والدمار، بما في ذلك الاعتقال غير القانوني، وإساءة معاملة السجناء وتعذيبهم، والقتل والفظائع، والتهجير الجماعي، والاحتلال والفساد بالجملة. وقد تم توثيق كل هذا بشكل جيد للغاية.

هل هذا هو الدور الخاص الذي تلعبه الأمم المتحدة في العراق؟ الكثير من أجل "الحماية".

استمر الاحتلال الذي قاده الولايات المتحدة لسنوات عديدة. سنوات نجم عنها أعداد هائلة من اللاجئين والنازحين. تم تدمير المدن، وتحطيم أنظمة تنقية المياه. كان لدى المحتلين معسكر

اعتقال ضخم في الصحراء الجنوبية يضم آلاف العراقيين دون تهمة أو محاكمة. وكانت التحركات التي قامت بها سلطات الاحتلال للسيطرة على النفط تجري على قدم وساق، ولكن في ظل نوع من السيادة المشتركة لجميع الأعضاء الخمسة الدائمين. وعندما جرت الانتخابات التي نظمتها الأمم المتحدة في وقت لاحق، صوت البرلمان العراقي المنتخب على رفض تجديد التفويض لقوات الاحتلال الأمريكية. لقد عملنا في GPF مع البرلمانين العراقيين وساعدناهم على الاجتماع بأعضاء مجلس الأمن، ولكن دون جدوى. تجاهلت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تصويت البرلمان العراقي وتركزت قواتها في مكانها، واستمرت الفوضى. من المؤسف أن ذلك كان بمثابة فشل آخر سيئ السمعة لمجلس الأمن.

كشفت الحرب عن الموقف الهش للأمين العام للأمم المتحدة، وهو شخصية رئيسية في عملية مجلس الأمن ومن المحتمل أن يكون قوة من أجل درجة معينة من استقلال الأمم المتحدة. في خريف عام 2003، أجاب كوفي عنان على سؤال أحد الصحفيين حول الحرب بقوله: "إن الحرب في رأيه لا تتوافق مع القانون الدولي"، واعتبرت واشنطن ذلك التصريح الواضح خيانة. كما كتب عنان رسالة خاصة إلى الرئيس بوش يحذر فيها من أن الهجوم الأمريكي على مدينة الفلوجة العراقية التي يسيطر عليها المتمردون سيكون خطأ كبيرا ويمكن أن يؤدي إلى انتهاكات خطيرة للقانون الدولي. وقد قوبل هذا بغضب أكبر في واشنطن، حيث كان الرئيس بوش يستعد لمعركة إعادة انتخابه. سرعان ما ظهرت اتهامات ضد عنان في الكونجرس وحملة إعلامية ضخمة تتحدث عن فساد الأمم المتحدة وسوء إدارتها. واضطر الأمين العام إلى حضور اجتماع خاص لكبار الشخصيات الأمريكية في نيويورك، خصص للإشارة إلى أخطائه. كان هناك تقرير طويل عن هذه الحادثة المشينة في صحيفة نيويورك تايمز. بعد فترة وجيزة، غادر نائب الأمين العام، وسرعان ما تم استبدال رئيس أركانه الباكستاني ببريطاني موثوق به، متخصص في العلاقات العامة! وبعد ذلك تمت إقالة العديد من رؤساء الأقسام الواحد تلو الآخر. لقد أمضى الأمين العام "المؤدب"، ما تبقى من فترة ولايته تحت سحابة سوداء.



من واجبي أن أذكر هنا حادثتين تعرضت فيهما شخصياً للتملق و"الإغراء" والضغط التي نتجت بشكل واضح عن الدور القيادي الذي قامت به الجبهة الشعبية المدنية العالمية في معارضة الحرب. في وقت ما من عام 2003، بعد غزو العراق، تلقيت مكالمة هاتفية من أحد الأشخاص في "المعهد الأمريكي للسلام" يطلب مقابلي. وافقت على الموعد وبدأ الاجتماع بطريقة ودية. قالت لي المسؤولة، أن عمل منتدى السياسات العالمية GPF كان مثيراً للإعجاب، وأعربت عن أملها في أن نتمكن من إيجاد طرق للتعاون. ثم قامت بتغيير الترويسة: "لماذا لا تقومون بمشروع كبير مع شركات النفط؟"، وأضافت: "يمكن أن يمنحك ذلك تأثيراً كبيراً، ويمكنك من مساعدتهم على تغيير أسلوب عملهم." كانت هذه حجة شائعة تُستخدم لجذب المنظمات غير الحكومية إلى اتخاذ موقف أكثر تلامحاً مع سياسات هذه الشركات. أجبته: "لا أريد العمل معهم"، "لا على الإطلاق. وفي الحقيقة، أريدهم أن يَخْتَفُوا". سرعان ما غادرت، لكنها لم تكن المحاولة الأخيرة التي عرض عليّ فيها مكانا "مرموقاً" في شبكة العنكبوت.

حادثة أخرى من نفس الوقت تكشف التحركات التي جرت، لإضعاف عملنا وتقليل نفوذنا. تلقيت اتصالاً من أحد الأشخاص في مؤسسة روكفلر يطلب عقد اجتماع لأخذ نصيحتي بشأن مشروع محتمل في مجلس الأمن. عندما وصل الشخص إلى مكنتي، افترضت أن المؤسسة تريد دعم جهود GPF الراسخة و"مجموعة العمل" الناجحة للغاية. وسرعان ما علمت أنهم كانوا يفكرون في شيء مختلف تماماً. لقد أرادوا إنشاء منظمة جديدة تماماً لدراسة مجلس الأمن ونشر المعلومات عنه، من زاوية سياسية مختلفة بوضوح. باختصار، سيكون منافساً لمنتدى السياسات العالمية GPF: منظمة تتمتع بنفوذ مالي ضخم مع عدد كبير من الموظفين. وستشارك مؤسسات أخرى، بما في ذلك مؤسسة ماك آرثر في هذا المشروع. كان من الواضح لي على الفور أن هذا المشروع لا يتعدى هجوماً خفياً على المنتدى GPF، عبر التلاعب وخلق حالة ضبابية في مساحة المنظمات غير الحكومية، وذلك من قبل مؤسسات معروفة بأنها قريبة من الحكومات في واشنطن ولندن وأوتاوا. لقد استنهض المشروع المقترح حالة غضب كبيرة عندي من محاولات الاحتواء المستمرة للنشاطات غير الحكومية، ولكن

كان لدي القليل من الخيارات. فقد قاموا بإنشاء الكيان الجديد، الذي أطلق عليه اسم "تقرير مجلس الأمن"، وتم تشغيله في وقت قصير. قاموا بوضع عدد من كبار الموظفين في البداية من أصدقائي، مع أشخاص ذوي كفاءة عالية، لكن هذا لم يغيّر من طبيعة وغاية المشروع، الذي يتلخص فيما يمكن تسميته الحياد الزائف، ونحن لم نفعل ذلك. من أجل هذا واصل المنتدى GPF المقاومة والعمل، لكننا عرفنا أكثر آليات عمل المنظومة، وكيف يتم تصنيع مؤسسات غير حكومية ودعمها لامتلاك النفوذ وقوة البقاء في أوساط المجتمعات الدولية غير الحكومية. في تجربتي على مر السنين، رأيت العديد من المنظمات غير الحكومية يتم تأسيسها على هذا النحو - وهو ما يفضح الروابط المالية التي تربط هذه "المنظمات غير الحكومية"، بعدة طرق خفية وغير خفية، بالسياسة الخارجية للولايات المتحدة والمملكة المتحدة والشركات والمؤسسات المالية الكبيرة.

قليلة هي الأزمات التي نالت أهمية أكثر في مسؤولية مجلس الأمن من الصراع في فلسطين، ومع ذلك فقد تفاقم الوضع هناك بشكل مطرد منذ الأيام الأولى للأمم المتحدة. لقد شاركت في عشرات الاجتماعات لمجموعة عمل المنظمات غير الحكومية في مجلس الأمن، حيث أثار ممثلو المنظمات غير الحكومية أحداث الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي. وطالما طلبنا من السفراء التعليق على ما سيفعله المجلس، وما هو الإجراء الذي سيتخذه. ومن الردود فهمنا أن واشنطن تبقى هذا الأمر مجالاً خاصاً لها. كانت الولايات المتحدة ستستخدم حق النقض، بغض النظر عن مدى خطورة الانتهاكات وإلحاحها. الغزوات، والهجمات الجوية، والاحتلال، والمستوطنات غير القانونية، وهدم المنازل، والتطهير العرقي، والسجن الجماعي، والاستيلاء على الأراضي، وما إلى ذلك! في عام 2021، نشرت منظمة هيومن رايتس ووتش تقريراً رئيسياً يظهر أن إسرائيل تنتهج سياسة الفصل العنصري. ونشرت منظمة العفو الدولية تقريراً مماثلاً في عام 2022. ومن الواضح أن فلسطين كانت مسرحاً لانتهاكات جسيمة للسلام والأمن الدوليين، ومع ذلك، لم يتحرك المجلس ولا يستطيع أن يتحرك. ولا حتى لوقف الإبادة الجماعية.

استخدمت الولايات المتحدة حق النقض 89 مرة منذ تأسيس الأمم المتحدة في عام 1945 حتى أوائل عام 2024، وكان من بين هذه الفيتوات 45 مرة لوقف القرارات التي تنتقد إسرائيل. كما استخدمت واشنطن التهديد باستخدام حق النقض في كثير من الأحيان. خلال الهجوم الإسرائيلي المدمر على غزة والذي بدأ في عام 2023، استخدمت الولايات المتحدة التهديدات باستخدام حق النقض (الفيتو) والفيتو الفعلي على القرارات التي دعت إلى الحد الأدنى من الخطوات المتعلقة بالسلام. ولم تتردد واشنطن في الإضرار بسمعة مجلس الأمن والقانون الدولي.

يستخدم الأعضاء الدائمون الآخرون حق النقض أيضًا. ولم يكن هذا الاستخدام يوماً خال من السموم. إنه سحابة فوق المجلس وتذكير بالكيفية التي يتعامل بها الأعضاء الدائمون، غير المنتخبين، مع القانون الدولي، في تجاهل للرأي العام العالمي. ويدرك جميع الإصلاحيين الحقيقة المروعة المتمثلة في أن حق النقض لا يمنع التسوية السلمية للنزاعات فحسب، بل يمنع أيضاً الإصلاح المؤسسي للمجلس نفسه. وأي خطة لتغيير طريقة عمل المجلس تخضع نفسها لحق النقض. وعلينا أن نخلق واقعا جديدا بعد حق النقض وأن نبني من جديد. أحياناً أسأل بلاغياً: أين الملوك الذين حكموا يوماً ما بهذه القوة؟ أليس من الواجب أن ينضم إليهم هذا كما هو، إلى غياهب النسيان.

قبل أن أختتم كلامي، أود العودة إلى صراع آخر لعب دوراً كبيراً في تاريخ المجلس - العنف الداخلي في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي الفترة من 1960 إلى 1964، أصبحت الأمم المتحدة متورطة بشدة في المعركة من أجل استقلال الكونغو عن بلجيكا. وبناء على طلب أول حكومة مستقلة وبموافقة الأمين العام داغ همرشولد، أرسل مجلس الأمن قوة كبيرة لحفظ السلام إلى البلاد. تم تكليف بعثة حفظ السلام باستعادة النظام ومنع تفكك هذه الأرض الكبيرة والغنية بالموارد في وسط أفريقيا. وسرعان ما تم إزاحة أول رئيس وزراء للبلاد، باتريس لومومبا الذي يتمتع بشعبية كبيرة، جانباً في مناورة خارجة عن القانون نظمتها الولايات المتحدة وبلجيكا. وبعد فترة وجيزة، اغتيل لومومبا بوحشية. وكانت الأمم المتحدة تتحمل بعض المسؤولية عن تلك الأحداث التي وقعت أثناء سيطرة قواتها على العاصمة. وفي نهاية

المطاف، ظهر نظام قائم على الجيش تحت قيادة جوزيف موبوتو، الدكتاتور القاتل، الذي حكم البلاد لمدة اثنين وثلاثين عامًا. وينعكس هذا التاريخ بشكل سيئ على مجلس الأمن وعلى زعماء الأمم المتحدة الذين لم يكونوا على استعداد لتقديم الدعم الكامل لأي سياسي أفريقي متشدد في مرحلة ما بعد الاستقلال.

وكانت هناك مأساة أخرى في تلك الفترة السابقة. تحطمت طائرة تابعة للأمم المتحدة كانت تقل الأمين العام إلى مفاوضات السلام في سبتمبر 1961، مما أسفر عن مقتل همرشولد وكل من كان على متنها. لقد كنت دائمًا أشعر بالفضول بشأن تلك الأحداث، خاصة وأن الحادث كان يُشار إليه غالبًا على أنه "غامض". لقد تعرفت على المزيد من التفاصيل، بعد سنوات، من صديقي الكونغولي، البروفيسور جورج نزونجولا نتالاجا. وأخبرني عن كتاب رائع من تأليف المؤرخة البريطانية سوزان ويليامز، والذي يقدم نظرة جديدة لقضية همرشولد، ويقدم دليلاً على أن طائرته أسقطت أو تم تخريبها. ويظهر أيضًا أن أجهزة المخابرات الأمريكية والبلجيكية والبريطانية والفرنسية كانت متورطة بشكل وثيق في جريمة القتل وأن الشركات الغربية التي تقوم بالتنقيب عن الموارد الطبيعية في الكونغو برزت إلى حد كبير في الأحداث. أثار الكتاب ضجة في الأمم المتحدة عندما ظهر في عام 2011. وقام الأمين العام بان كي مون بتشكيل لجنة تحقيق، وأنشأت الجمعية العامة في وقت لاحق تحقيقًا خاصًا بها. ومنذ ذلك الحين، ظهرت أدلة أخرى، لكن الأرشيفات الرئيسية المتعلقة بهمرشولد في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لا تزال مغلقة.

في عام 2015، نشر اثنان من الباحثين كتابًا آخر مثيرًا للاهتمام، يدور حول مكائد أجهزة الأمن الغربية في مقتل لومومبا. وقد زودت أرشيفات الدولة البلجيكية، التي تم افتتاحها مؤخرًا، أصحاب البلاغ بأدلة قوية في هذه القضية. حتى أنهم تمكنوا من الحصول على محضر مجلس الأمن القومي الأمريكي الذي أعطى فيه الرئيس أيزنهاور الضوء الأخضر. وبفضل المزيد من التحقيقات، أصبح لدينا الآن الكثير من الأدلة حول مقتل همرشولد أيضًا. تخيل تكبير القادة الغربيين الذين وافقوا على هذه المخططات القاتلة. لقد كان همرشولد زعيمًا

يحظى باحترام دولي، وكان القائد الأكثر احتراماً على الإطلاق في الأمم المتحدة. وكان لومومبا نفسه رمزاً شعبياً لاستقلال أفريقيا.

عندما فر الدكتاتور موبوتو أخيراً إلى المنفى في عام 1997، انجرفت جمهورية الكونغو الديمقراطية في حرب داخلية عنيفة جداً مرة أخرى. هذه المرة، أرسلت العديد من الدول الإفريقية المجاورة، التي اجتذبتها الموارد الغنية لجمهورية الكونغو الديمقراطية، قواتها للاستيلاء على ما استطاعت الاستيلاء عليه. وعلى الرغم من أن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لم ينجح في ستينيات القرن الماضي في إحلال السلام والحكم الرشيد في البلاد، إلا أن المجلس تناول هذه القضية مرة أخرى، ووافق على عملية لحفظ السلام في عام 2001. وفي نهاية المطاف، تطورت هذه العملية لتصبح واحدة من أكبر وأعلى العمليات التي قامت بها المنظمة. أبداً. وبعد سنوات من القتال، قدر بعض المحللين أن أكثر من مليون كونغولي لقوا حتفهم. حتى أن البعض يقول إن ما يصل إلى خمسة ملايين لقوا حتفهم إجمالاً.

داخل الأمم المتحدة، وفي ضوء هذا الصراع، دعا بعض المتشددين إلى المزيد من عمليات حفظ السلام "الأقوى" في جمهورية الكونغو الديمقراطية - المزيد من الاستعداد للانخراط في معارك مع مختلف قوات المتمردين. وكان آخرون أكثر تشككاً. وتساءلوا: ما هو نوع الحكومة الكونغولية التي تدعمها الأمم المتحدة وما هو حجم القوة النارية المطلوبة لتهدئة هذا البلد الشاسع؟ كان إغراء الموارد الطبيعية حاضراً دائماً: النحاس، والكوبالت، واليورانيوم، والماس، والأخشاب، والنفط، والكولتان، وغيرها. فاز محاربو الأمم المتحدة في النقاش حول قوة النيران، لكن حروب الكونغو الداخلية استمرت. أخبرني رئيس عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أن أعنف قتال وقع بالقرب من المناجم وغيرها من المنشآت المرتبطة بالموارد. ليس من المستغرب. واليوم، بعد أكثر من عقدين من الفوضى، تراجعت أعمال العنف جزئياً، لكن البلاد لا تزال تواجه سوء الحكم والجماعات المسلحة العنيفة والتعدين الجشع. ماذا فعل مجلس الأمن للكونغوليين الذين يعانون؟

أخيرا وليس آخرا، فإن الخلاصة الواضحة للعيان، أن مجلس الأمن مؤسسة مختلة وظيفيا بشكل خطير. ويمتلك أعضاؤها القياديون أكبر القوات العسكرية في العالم والأسلحة النووية بما يكفي لإشعال الكوكب. إنهم يقاتلون باستمرار في الحرب، ومستعدون دائما لمتابعة المنافسات بغض النظر عن التكلفة. يجب على المواطنين في جميع أنحاء العالم أن يستيقظوا ويتخذوا الإجراءات اللازمة. معًا، يجب علينا انتزاع السيطرة على عملية صنع السلام من المحاربين وزعماء الموارد. ولكي نعمل بفعالية، يجب علينا جميعا أن نفتح أعيننا. لهذا السبب أكتب هذا. نحن بحاجة إلى أن نفعل المستحيل، وأن ننشئ مؤسسة تجسد تطلعاتنا إلى السلام والشرعية والتضامن الدولي، مؤسسة تضع الأممية والعدالة الاجتماعية موضع التنفيذ. هذا ما جعلني أبدأ العمل في الأمم المتحدة منذ سنوات عديدة، وجعلني أفكر وأكتب وأتحدث عن هذا الموضوع منذ ذلك الحين.

جيمس أ. بول فبراير/شباط 2024

## مقدمة الطبعة الأولى

في مقر الأمم المتحدة بنيويورك، يتدفق الدبلوماسيون إلى قاعة مجلس الأمن بطاولته المعروفة على شكل حدوة حصان. عند دخول السفراء الخمسة عشرة، يتبادلون التحيات، ويهمسون بتعليقات لمساعدتهم، ويلوحون بحرارة إلى الشخصيات المتتابعة. في الأكشاك الزجاجية أعلاه، يجلس المترجمون الفوريون على أهبة الاستعداد، بينما يأخذ ممثلو الدراما مقاعدهم حول محيط الطاولة. على صوت المطرقة. ينطلق مجلس الأمن في رحلة يوم آخر، متحملاً "مسؤوليته الأساسية" عن السلم والأمن الدوليين.

غالباً، تطرح في هذه الاجتماعات أمور كبرى على المحك. قد يتجاهل المبعوثون اللطافة عند خوض غمار نقاشات حارة ومناظرات مثيرة للجدل. يمكن أن يشنوا عمليات عسكرية للأمم المتحدة، وأن يفرضوا عقوبات تأديبية أو أن يتخذوا خطوات أخرى يمكن أن تؤثر على حياة العديد من الأشخاص فيما يكثف مشهد الصراع في العالم. وسائل الإعلام تتحدث بشغف عن مثل هذه الأحداث الدراماتيكية. مع ذلك، وعلى الرغم من جميع القصص حول حدود المواعيد والألعاب النارية العامة، لا يزال المجلس هيئة غامضة، مختبئة في معظم الأحيان خلف محيط أمني صارم، وغالباً ما تجتمع على انفراد في "مساويرات الجماعة".

ما من شك، في أن المجلس مؤسسة فريدة ورائعة للغاية. في عالم مُقسّم بين ما يقرب من مائتي دولة، تعمل بسلطة عالمية. عندما تنشأ النزاعات، غالباً ما يتم إحالتها إلى المجلس للفصل فيها واتخاذ إجراءات بشأنها. لقد حقق المجلس العديد من الإنجازات الحقيقية التي تُحسب له على مدى السبعين سنة الماضية. في إطار هيكله وتقويضه المقيد، ابتكر أحياناً واستخدم سلطاته بشكل بناء. لم تتناول الحروب بين الدول فحسب، بل تناولت أيضاً الحروب الأهلية المعقدة، وأدخلت اعتبارات حقوق الإنسان والاعتبارات الإنسانية في مناقشاته. أدخل مجلس الأمن مراقبين للسلام لتهدئة النزاعات وجمع الأطراف معاً في صفقات سلام. على مر السنين، ومع بروز أوجه القصور والعطب في المجلس بشكل متزايد، واصل العالم استثماره فيه مع توقعات "إيجابية" كبيرة.

تخلق قرارات المجلس جدلاً محتدماً، تثيره، كما هو الحال دائماً، التنافسات الجيوسياسية. يكره القوميون والمحافظون في الدول القوية هذا المجلس المتهم بعدم الفعالية، بينما يثني عليه الليبراليون الدوليون باعتباره ضرورياً للنظام العالمي. يشير أولئك الموجودون في اليسار إلى فشله في الحفاظ على السلام والعدالة، بينما يصر أولئك الموجودون على اليمين على أنه مفيد فقط، عندما يتناسب مع مصالحهم القومية. قلة هم الذين يعترفون بقوته غير العادية، ومكانته الفريدة، وإمكانياته الكبيرة، وتحيزاته الخاصة.

معظم التعليقات والدراسات حول المجلس، لا تولي سوى قليل الاهتمام للمؤسسة نفسها وأعمالها الداخلية السرية. لفهم المجلس، من الضروري اختراق غابة من الأساطير والأعداء وفحص شبكة الأيديولوجيا والخوف والطموح التي تحفز الأعضاء. داخل النطاق الأوسع للأمم المتحدة، يشكو الدبلوماسيون من أن هذه المؤسسة العامة جداً مخبأة بخداع خلف الأبواب المغلقة. وكما علق أحد السفراء المحترمين مؤخراً، فإن المجلس "لا يزال يتعذر الوصول إليه من قبل أولئك الذين يجب أن يعمل معهم، غير آبه للطلبات الواردة من الخارج".<sup>1</sup>

يعمل المجلس بوتيرة مكثفة. في عام 2015، اجتمع 396 مرة، وأصدر 64 قراراً، ووافق على 128 بياناً صحفياً، وعقد 139 جلسة للجان و"الهيئات الفرعية"<sup>2</sup> الأخرى. كما ذهب المجلس في مهمات دولية وشارك في عشرات الجلسات الإعلامية الخاصة بالإضافة إلى عدد لا يحصى من الأنشطة الرسمية وشبه الرسمية الأخرى. في منتصف النهار، يحضر الدبلوماسيون غداء السياسة والمفاوضات الخاصة، وفي المساء يتوجهون إلى حفلات الاستقبال والعشاء، واضعين أجندات العمل دائماً في متناول اليد. يتحدث الدبلوماسيون في المجلس عن مناصبهم على أنها مرهقة وبل محطمة في بعض الأحيان. قليلون لديهم الوقت للتوقف والتأمل، مع استمرار اندلاع الأزمة تلو الأخرى. في وقت لاحق، يكتب البعض

<sup>1</sup> Christian Wenaweser, "Working Methods: the ugly duckling of Security Council reform," in *The UN Security Council in the Twenty-First Century*, edited by Sebastian von Einsiedel, David M. Malone, and Bruno Stagno Ugarte (Boulder: Lynne Rienner, 2016), 176.

<sup>2</sup> "Highlights of Security Council Practice 2015" on the UN website <https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights/index.html>. From its inception through the end of 2015, the Council held 7817 meetings, adopted 2320 resolutions, and issued 12596 press statements.



مذكرات أو روايات شخصية أخرى عن تجربتهم في المجلس، مما يعطينا لمحات عن الحياة الداخلية لهذه المؤسسة.

سفراء المجلس "خمس عشرة"، - مهنيون وذوو خبرة - يقفون على القمة في مهنتهم. يعيش الكثيرون في أحياء راقية، أكثر أحياء مانهاتن تميزاً. لديهم جدول زمني كثيف للصياغة والتفاوض والاستشارة وقراءة التقارير الأساسية والمشاركة في اتصالات فيديو مشفرة مع قادة الحكومة في عواصمهم. يحيط بهم فريق متحمس من الدبلوماسيين المبتدئين المميزين، الذين يعملون لساعات طويلة. وبينما تقوم الفرق بإعداد ملخصات عاجلة، يحضر السفراء الفعاليات الرسمية الفاخرة، ويلتقون بزوار من كبار الشخصيات، ويجرون مقابلات مع وسائل الإعلام العالمية. تزيد مظاهر القوة هذه من الإحساس بالدراما اليومية. وبالطبع، فإن بيئة العمل المتخللة والمكثفة هذه تجعل أعضاء المجلس بعيدين عن المواطنين العاديين - بل في غاية البعد عن ملايين الأشخاص الذين يعانون في مناطق القتال البعيدة.

على مر السنين، مر المجلس بمراحل مختلفة. خلال السنوات الخمس والأربعين الأولى، أدت نزاعات الحرب الباردة إلى تقليص دور المجلس بشكل كبير. بينما كانت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي في صراع من أجل الهيمنة العالمية، سعت كل من بريطانيا وفرنسا لحماية ما تبقى من سلطات الحقبة الاستعمارية المتهشمة. نشأت العديد من النزاعات في جميع أنحاء العالم، ولكن القليل منها وُضِعَ على جدول أعمال المجلس. لم يكن المجلس "مشلولاً" خلال هذا الوقت، كما يقول البعض، لكنه بالتأكيد كان يعمل بطريقة إعوجاجية، بسبب المصارعة المستمرة، واستخدام حق النقض (الفيتو)، والصراعات السرية.

في حقبة ما بعد الحرب الباردة، التي بدأت حوالي عام 1990، تمتع المجلس بنشاط غير مسبوق. من عام 1989 إلى عام 1993، قفز العدد السنوي لاجتماعات المجلس الرسمية من 60 إلى 171، في حين ارتفع عدد المشاورات من 20 إلى 253<sup>3</sup>. وعالج المجلس العديد من الأزمات الأخرى وأصدر عقوبات، وأرسل فرق حفظ السلام، ومبادرات أخرى. في الوقت نفسه، أصرت الحكومات مع الخبراء والمنظمات غير الحكومية على أن يبرر المجلس

<sup>3</sup> United Nations, Annual Reports of the UN Security Council, [www.un.org/en/sc/documents/reports](http://www.un.org/en/sc/documents/reports).

سلطاته الأوسع بتبني المزيد من الانفتاح والديمقراطية وبأن يكون أكثر شفافية وإبداعاً. في عام 1993، بدأت الجمعية العامة للأمم المتحدة عملية رسمية للتحقيق في ضرورة إصلاح المجلس. وضمن مراتبية المجلس نفسه، ضغطت بعض الدول بشدة من أجل الإصلاح والتجديد. اليوم، عادت الانقسامات الموسومة بالحدق بالنمو داخل المجلس مرة أخرى، مما يثير التساؤلات حول المؤسسة ومستقبلها.

كما يشير النقاد في كثير من الأحيان، فشل المجلس في تلبية احتياجات الحقبة التي نعيشها. فهو لم يوقف العنف المتفشي، والحروب السرية وغير السرية، والموجات غير المسبوقة من اللاجئين، والمواجهات العسكرية الخطيرة، والتهديدات النووية، وأنواع أخرى من زعزعة الاستقرار والفوضى. لقد تجاهل المجلس عمداً العديد من الصراعات وزاد من حدة صراعات أخرى. ولطالما غض الطرف عن صندوق كشمير القابل للاشتعال، حيث يتواجه خصمان نوويان تقصلهما منطقة وقف إطلاق نار متوترة في جبال الهيمالايا. لقد فشل فشلاً ذريعاً في حل الأزمة الإسرائيلية-الفلسطينية وحروب الشرق الأوسط الأوسع. في رواندا، والصومال، وهاتي، والكونغو، وغيرها من المناطق الساخنة، فشل المجلس بشكل مأساوي. إن افتقار المجلس إلى اتخاذ إجراء بشأن نزع السلاح أمر سيء السمعة. يخبرنا النقاد عن العديد من الزلات والآثام الأخرى. وتأتي بعض هذه الروايات من دبلوماسيين عملوا كسفراء في المجلس ويعرفون ذلك عن كثب.

يثير المجلس، بشكل خاص، حفيظة من يعيش في مناطق الأزمات وهم أكثر من يعاني من إخفاقاته. إنهم يعرفون جيداً أن الأعضاء الدائمين هم من رواد صناعة الأسلحة، ومصاصي الموارد الطبيعية، وممولي الجماعات المتمردة، والداعمين السريين للحروب بالوكالة. كما ينتقدون المجلس لحثه على استخدام القوة لحل النزاعات عندما تكون الوسائل السلمية والدبلوماسية مفيدة بشكل أكبر. قلة من المراقبين يقبلون الاعتذار القديم بأن المجلس هو "أفضل ما يمكننا الحصول عليه".

يَدعي المجلس أنه يتحدث باسم "المجتمع الدولي"، وقراراته ملزمة لجميع الحكومات، ولكن منذ البدء، هيمن عليه خمسة أعضاء دائمين فقط - الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا

وروسيا والصين. وفي واقع الأمر، عضو واحد فقط - الولايات المتحدة -، أليس هو صاحب القرار الأكبر؟

الخمسة، الذين يجلسون إلى الأبد، يتحكمون في جدول أعمال المجلس، ويسيطرون على مناقشاته ولهم حق النقض (الفيتو) على جميع قراراته. يتشاور المجلس بشكل ضئيل مع عموم أعضاء الأمم المتحدة. حتى أعضاء المجلس العشرة المنتخبين يملكون صوتاً ضعيفاً. لا يوجد مؤسسة في العالم تمثل بشكل متكامل غياب المساواة في هذا العالم، أو العلاقات غير المتوازنة وغير المتكافئة التي تسود النظام الدولي كمجلس الأمن.

ليس المجلس مكاناً "للأمن الجماعي"، وفي أفضل الأحوال، كما علق أحد الباحثين، هو مصدر لـ "الأمن الانتقائي"<sup>4</sup>. ولأن هذا المجلس لا يتصرف بشكل منهجي أو عادل. ولم تركز الجهود المبذولة لوضع مبادئ أو معايير تحكم سلوك المجلس أي تقدم يذكر، أصبح من الطبيعي الإصغاء للانتقادات التي تتحدث عن مجلس غير عادل وغير متوازن في مقارنته للعالم.

ليس لدى المجلس أي شكل من أشكال الرقابة القانونية، ولا يخضع لأية قيود رسمية على سلطاته. يدعي أنه الحكم الأعلى في القانون الدولي، دون الرضوخ لأي من القيود القانونية التي تعمل بمثابة ضابط على الحكومات الديمقراطية. يُنتج المجلس القانون الدولي، ويطبقه، ويحكم على من يتهمه بخرق القانون الدولي. إنه هيئة تشريعية وتنفيذية وقضائية معاً - مزيج خطير.

لقد عمل العديد من المحترمين والأذكياء والأشخاص المفعمين بالأمل على مدى عقود لجعل مجلس الأمن أكثر فعالية وعدلاً واستجابة. من مبادرات الدول الصغيرة في المؤتمر التأسيسي للأمم المتحدة إلى الدبلوماسيين الإصلاحيين في عصرنا، سعى الكثيرون لدفع التعاون الدولي من أجل السلام من خلال تعزيز عمل المجلس. وبالمثل، كرّست المنظمات غير الحكومية

<sup>4</sup> Adam Roberts, "The Use of Force: a system of selective security," in von Einsiedel, Security Council, 349-372.

والباحثون وموظفو الأمم المتحدة وحتى الحركات الشعبية المدنية جهوداً جادة لجعل المجلس مناسباً لتعزيز السلم والأمن الحقيقيين. من الواضح أن هذه الجهود فشلت.

يُحكَم تاريخياً على مجلس الأمن منظار النظام الدولي الأوروبي في القرن التاسع عشر، على أنه ابتكار مثير للإعجاب. فهو، بعد كل شيء، هيئة قوية فوق دولانية، في دورة شبه دائمة، مع ولاية عالمية وإطار رسمي. إنه بالتأكيد تقدّم كبير مقارنة بالمؤتمرات الأوروبية الدورية التي جمعت الملوك والوزراء معاً لتسوية الخلافات، وتشكيل الكارتلات الدبلوماسية، وتقسيم القارات إلى مناطق استعمارية. في القرن العشرين، على أعقاب حربين عالميتين، نظر الكثيرون للمجلس كبارقة أمل وكخطوة نحو أمن جماعي قوي. بدت قوته مبتكرة - تحرك نحو عالمية عابرة للجنسيات أو فوق الجنسيات. ومرة أخرى في نهاية الحرب الباردة، بدا أنه الملاذ الضروري الباعث على الأمل من أجل زيادة التعاون العالمي.

في القرن الحادي والعشرين، أخذت التوقعات الإيجابية بالفناء. من الناحية المؤسسية، لم يتطور المجلس بشكل كافٍ بعيداً عن أصول قوته العظمى في الأربعينيات، ولم يوسع آفاقه الديمقراطية. لم يستخلص دروساً كافية من نواقصه ولم يستمع إلى منتقديه. من حيث العضوية، تغيب عن المجلس التمثيلية السكانية والقارية. ومن حيث النتائج، نادراً ما أحرز المجلس تقدماً نحو عالم ينعم بالأمن والسلام الدائمين.

في الصفحات التالية، سوف ننظر إلى المجلس بالتفصيل، وندرس أصوله، وإيديولوجيته، وطريقة عمله. سننظر في التسلسل الهرمي الحاد للسلطة داخله، وفي جهود الإصلاح التي نشأت، وبعض الأزمات التي تمت دعوته لمعالجتها. أخيراً، سننظر في الاتجاهات المستقبلية المحتملة للمجلس. سننظر فيما إذا كان سيستمر على نفس المسار، أو ما إذا كان ثمة فرص ومبادرات قد تغيّر مساره، وربما تفتح الطريق للتحوّل الضروري البنّاء.

جيمس أ. بول

## الديمومة والقوة

### بدايات غير متكافئة

يُعتبر الأعضاء الخمسة الدائمون - المعروفون في الأمم المتحدة باسم "P5" - متساوين نظرياً فيما بينهم، ولكن منذ البداية، تم فصلهم عن طريق الاختلافات المتفاوتة في القوة والقدرات على المسرح العالمي. لفهم المجلس، هذه نقطة انطلاق أساسية. في عام 1945، كانت واحدة فقط من الدول الخمس - الولايات المتحدة - قادرة تماماً على تحمّل مسؤوليات عالمية جديدة عندما دخل الميثاق حيز التنفيذ. تمتعت الولايات المتحدة بتفوق عسكري واقتصادي هائل على كل دولة أخرى، وكانت على استعداد لتأكيد تفوقها العالمي بقوة. لا عجب إذن أن يكون مقر المنظمة الجديدة ليس في جنيف المحايدة ولكن في العاصمة الأمريكية الرئيسية - نيويورك.

ثم تأتي في الدرجة الثانية صورة باقي الدول الأعضاء عام 1945:

كانت الصين ضعيفة بشكل خاص. فهي أفقر الدول الخمس، التي دمرتها الحرب اليابانية، وقد تورطت في صراع أهلي مرير. كانت حكومة الصين المهتزة وغير الشعبية بالكاد "منتصرة" مع اقتراب الحرب من نهايتها.

بريطانيا تفقد مركزها كقوة عالمية. وقد تضررت العديد من مدنها بشدة من القصف في زمن الحرب. وكانت خزائن حكومتها فارغة بحيث لم يعد بإمكانها تحمّل أعباء إمبراطورية عالمية.

فرنسا، على الرغم من أنها عانت من دمار أقل بكثير من غيرها، إلا أنها تعرضت للاحتلال والإذلال خلال الحرب. وكانت منقسمة سياسياً بشدة وقد هزتها الإمبراطورية الاستعمارية في زمن تشهد فيه تراجعاً سريعاً في جميع أنحاء العالم.

الاتحاد السوفياتي، على الرغم من وصفه من قبل الكثيرين بأنه "القوة العظمى" الثانية وبلا شك المنتصر العسكري في الصراع، تعرض للانهايار في الحرب وواجه الفقر والمجاعة على نطاق واسع.

منذ البداية، إذن، لم يكن الأعضاء الدائمون متساوين بقدر ما شكلوا منتدى لحكم أقلية مؤلفة من عملاق عالمي واحد وأربعة شركاء صغار متباينين، وستتفكك وحدتهم قريباً. على مر السنين. على الرغم من أن جميع الدول الخمس دائمة العضوية أصبحت الآن مزدهرة وقوية عسكرياً، إلا أن مكانتها الدولية قد تغيرت بشكل كبير، وبرزت التباينات أكثر فأكثر بينها.

## التاريخ الزائل

تشبه العضوية الدائمة تاريخ الحساء أليس في بلاد العجائب — حدثت تغييرات دراماتيكية على صعيد كوكبنا، بينما ظلّ الجميع على حاله. في السنوات الأولى، التغيير في الصين أنتج أول اختبار صارم للديمومة - وصول حكومة جديدة إلى السلطة أنتجت الثورة الصينية. في عام 1949، ومنذ ذلك الوقت فصاعداً، رفضت واشنطن وأصدقاؤها في المجلس الجهود المبذولة للإطاحة بالقوميين الصينيين، الذين لم يعد لديهم أية سلطة على كامل البر الصيني. ولمدة اثنين وعشرين عاماً (حتى عام 1971)، لعب القوميون المهزومون - الذين احتفظوا فقط بالسيطرة على جزيرة تايوان البحرية - تمثيل القوة العظمى. كانت هذه الديمومة على خلاف كبير مع الواقع. في النهاية، غيرت الولايات المتحدة سياستها ودخل الشيوعيون الصينيون المجلس<sup>5</sup>. لا يزال ميثاق الأمم المتحدة، غير المعدل، ينص على أن إحدى الدول الخمس دائمة العضوية هي "جمهورية الصين"، وهو اسم الحكومة في تايوان.

قدّم تفكك الاتحاد السوفياتي في أواخر عام 1991 عملاً آخر في هذه الدراما الغربية. ظهر عدد من الدول للخلافة، وكان الاتحاد الروسي أكبرها. لم يكن بالتأكيد القوة الرئيسية التي كان

<sup>5</sup> For a discussion of the formalities of the switch, see Loraine Sievers and Sam Daws. *The Procedure of the UN Security Council - Fourth Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 157-159.

عليها الاتحاد السوفيتي، فقد انخفض عدد السكان والقدرة الاقتصادية بشكل كبير. من الواضح أن الدولة الجديدة ليست هي نفسها القديمة، لكن الأعضاء الدائمين لم يرغبوا في فتح مسألة العضوية المخيفة. سرعان ما تم ترتيب حل سريع. كتب الرئيس الروسي الجديد، بوريس يلتسين، إلى الأمين العام بيريدي دي كوبيار عشية عيد الميلاد، يبلغه فيه أن الاتحاد السوفيتي "مستمر" من قبل الاتحاد الروسي في جميع أجهزة الأمم المتحدة وأن الدول المتحالفة الأخرى وافقت على هذا الترتيب<sup>6</sup>.

أرسل الأمين العام رسالة يلتسين إلى رئيس المجلس، الذي تصادف أنه الممثل السوفيتي، وتم توزيع الرسالة على النحو الواجب على أعضاء المجلس. مع تزامن احتفال معظم الدبلوماسيين بالأعياد أو خارج المدينة في إجازة، لم يبد أي وفد اعتراضات فورية. حتى دون الدعوة إلى اجتماع لبحث الأمر، التزم رئيس المجلس الصمت كموافقة. مع عدم وجود تغيير في الفريق الدبلوماسي، احتلت روسيا رسمياً المقعد السوفيتي في المجلس في اجتماعه التالي، في 31 ديسمبر. حافظت إدارة المسرح الماهرة على نوع من ديمومة البقاء. لا يزال الميثاق، غير المعدل، ينص على أن أحد الدول الخمس دائمة العضوية: "اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية"<sup>7</sup>.

اليوم، تثير كل من المملكة المتحدة وفرنسا المزيد من الأسئلة حول العضوية والتغيير. في عام 1945، في زمن كانوا يحتفظون فيه بمستعمراتهم، حكموا مئات الملايين من الناس حول العالم. "الشمس لم تكن تغرب عن الإمبراطورية البريطانية"، كما قال المثل. لكن اليوم، بعد ماضٍ طويل من الاستعمار، تمثل هاتان الدولتان أقل من 2% من سكان العالم، بينما تشغلان 40% من المقاعد الدائمة في المجلس<sup>8</sup>. من الناحية الاقتصادية والعسكرية، تراجعت مكانتهما بشكل كبير، على الرغم من أنهما تمتلكان ترسانات نووية و"أصدقاء" في إفريقيا وآسيا من الورثة الاستعمارية. اعترف دبلوماسيون بريطانيون وفرنسيون في الأمم المتحدة سراً بأن

<sup>6</sup> Sievers, *Procedure*, 159-60.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> According to the CIA World Factbook in 2016, the UK and France have a joint population total of 131.2 million, while the global population total as estimated for 2016 by Worldometers is greater than 7.4 billion, yielding an Anglo-French share of 1.8%.

وضعهم بين الدول الخمس دائمة العضوية متزعزع. غالباً ما يقولون، اعتذاراً، إنهم يعملون بجد أكثر من غيرهم في المجلس للحفاظ على مصداقيتهم<sup>9</sup>.

أدت التطورات التاريخية، والتي أتت من نوع مختلف، إلى زعزعة أساسات الاستمرارية. على مدى السنوات الـ 71 الماضية، تغير النظام الدولي بشكل كبير. عدد من الدول، بعضها كانت مستعمراً ذات يوم، برزت بشكل جلي على صعيدي النفوذ والقدرة. الهند، وإندونيسيا، وكوريا الجنوبية، والمكسيك، والبرازيل، ونيجيريا، وجنوب إفريقيا، بالإضافة إلى الدول "المعادية" السابقة ألمانيا واليابان، تأتي جميعها في المراتب العليا. على مدى العقدين الماضيين، طالب الكثيرون بمقعد دائم على طاولة المجلس، في تحدٍ للخمسة الدائمين. يبدو من الغريب أنه - إذا كان هناك أعضاء دائمين على الإطلاق - لا يوجد حالياً أي عضو دائم من إفريقيا أو أمريكا اللاتينية، أو الهند، التي يبلغ عدد سكانها سدس سكان العالم نادراً ما يتم تمثيلها في المجلس (فاق عدد سكان الهند سكان الصين بقليل عند ترجمة الكتاب/ملاحظة المراجع). لكن واشنطن وموسكو وبكين، على الرغم من صيحات الاحتجاج والضجيج من فترة لأخرى، أوضحوا جمعياً أنهم يفضلون كثيراً الوضع الراهن ويعارضون أي تعديل للميثاق من شأنه أن يقلل من وضعهم الفريد. عبّرت لندن وباريس، "اليأستين لتجنب التغيير"<sup>10</sup>، عن معارضتهما للتغيير في شكل أعمق من الخصوصية.

اليوم، هناك ما يقرب من أربعة أضعاف عدد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة يوم تأسيسها في عام 1945، وعدد قليل جداً لديه حكومات هشة. غالباً ما تنشأ الأزمات الأمنية داخلها وليس بينها. يعيش المدنيون في العديد من الدول على حافة البقاء، مع القليل من "الاحترام" لمن هم في السلطة. أصبحت "الدولة الفاشلة" ظاهرة متكاثرة. حتى الدول المزدهرة والقوية واجهت حركات انفصالية وأزمات حكم أخرى. ليس لدى P5 خطة لمعالجة واستقرار هذا النظام الفوضوي.

<sup>9</sup> See, for example, Kishore Mahbubani, "Council Reform and the Emerging Powers," in von Einsiedel, *Security Council*, 160.

<sup>10</sup> Ibid., 164.



في المجلس، عادة ما يعالجون كل صراع على حدة وعلى أساس ضيق. إنهم على وجه الخصوص لا يريدون قبول تحمّل المسؤولية عن أفعالهم التي تقوّض السلام - منافساتهم الاقتصادية، وصادرات الأسلحة، وتدخلات تغيير الأنظمة، والحروب بالوكالة. من الواضح أن هذه التغييرات التاريخية تجعل حكمهم على المجلس أقل ملائمة لتلبية احتياجات السلام في عالم اليوم.

## الأساطير والنظريات

منذ البداية، اعتمد مجلس الأمن في شرعيته على المبررات والنظريات والحسابات التاريخية المصممة بشكل خاص - خطابات تؤكد على دور الدول الخمس وتصر على الموافقة العالمية عليه.

ترتبط أربع أفكار، متشابكة بشكل وثيق، هذا النمط، بتأسيس المجلس في سان فرانسيسكو. الأولى، ترى أن الدول الخمس الكبرى تستحق قوتها لأنها كانت "المنتصر" في الحرب العالمية الثانية. وهذا الموضوع فقد أهميته على نحو متزايد بمرور الوقت. الفكرة الثانية هي أن الدول قررت عن طيب خاطر في سان فرانسيسكو أن تستثمر الدول الخمس دائمة العضوية وحقوق النقض. في الواقع، كما رأينا، كان قراراً اتخذ بالإكراه وتبعه الكثير من الغضب والندم على مر السنين.

والفكرة الثالثة تنص على وجود "صفقة سياسية ضمنية" بين شعوب العالم الحريصة على الحماية، والقوى العظمى المستعدة لتوفيرها. سبق واستُخدمت هذه الفكرة، المستعارة من الفيلسوف الإنجليزي المحافظ، توماس هوبز، لتبرير الحكم المطلق في القرن السابع عشر، ولكن ليس لها أية صلة عملية تذكر بدور الأمم المتحدة في العالم اليوم. تؤكد الفكرة الرابعة، على أن القوى العظمى ذات الجيوش القوية هي وحدها القادرة على فرض السلام في عالم جامع. على مر التاريخ، استخدمت القوى العظمى قوتها لتعزيز مصالحها الخاصة، وليس لتعزيز الرفاهية العامة. لا يمكن لنظام التفوق العسكري، الذي يتم فرضه بوسائل عنيفة، أن يكون أساساً لعملية حوكمة تعاونية وسلمية.

أخيراً، هناك التهديد بانسحاب القوى العظمى من المنظمة، والذي ظهر في المؤتمر التأسيسي وما زال قائماً منذ ذلك الحين. وهو سيف مسلط معلق على مشروع الأمم المتحدة، يديم الخوف والقلق بين الأمم ويقودها إلى قبول الترتيبات غير السليمة والنتائج القمعية. بعد سبعين عاماً من التأسيس وعلى الرغم من التغيير الكبير، لا يزال هذا التهديد قائماً.

### كيف يحكم الـ P5 (الأعضاء الخمس الذين يتمتعون بالعضوية الدائمة)

لفهم المجلس، من الضروري دراسة الصلاحيات العديدة التي تراكمت لدى الأعضاء الخمسة الدائمين، والمستمدة من الميثاق وجرى انتزاعها أيضاً بمرور الزمن من أعضاء الأمم المتحدة. العديد من المزايا المؤسسية المعروفة بعض الشيء تُمكن الدول الخمس دائمة العضوية من إدامة حكمها، والحفاظ على نفوذها بشكل شبه سري، وأيضاً من ربط المجلس بمصالحها.

بالطبع، تتمتع الدول الخمس الكبرى بحق النقض. كما أنها تتحكم في انتخاب الأمين العام، وتحدد العديد من التعيينات رفيعة المستوى في الأمانة العامة، وتؤثر بشكل كبير على انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية (وتتمتع بدور المقرّص المتربص في ما يتعلق بعمل المحكمة الجنائية الدولية/ ملاحظة المراجع). تسيطر على قنوات المعلومات التي يتلقاها المجلس، وتتحكم بشكل كبير في تنفيذ قرارات المجلس. يتمتع الأعضاء الخمسة، من خلال قراراتهم الجماعية المنسقة، بتأثير قوي للغاية على جدول أعمال المجلس وبرنامج عمله، وصياغة جميع القرارات، والنظام الداخلي، وتعيينات رؤساء لجان المجلس. أخيراً وليس آخراً، هم دائماً موجودون. لديهم أفضلية كبيرة في بناء خبرة عقود طويلة، في الاستمرارية، وعلى الذاكرة المؤسسية كوسيلة للسيطرة على كل ما تبقى.

على الرغم من أن P5 يشتركون في نفس الصلاحيات والامتيازات، إلا أنهم بعيدون كل البعد عن أن يكونوا متساوين. إنهم يشكلون تسلسلاً هرمياً شديداً الانحدار، وهو ما ينعكس في لغة المطلعين على شؤون الأمم المتحدة. أولاً وقبل كل شيء، هناك "P1" - الولايات المتحدة - بتأثيرها الفريد والاستثنائي، الذي يتفوق بكثير على نظرائها. ثم هناك "P2" - الثنائي للولايات المتحدة وحليفها الوثيق، المملكة المتحدة. فيما بينهم يديرون الاستعراض إلى حد كبير، بمساعدة من فرنسا، التي يشكلون معها "P3". أخيراً، تأتي روسيا والصين في مرتبة متأخرة

جداً في تأثير المجلس، حيث التصنيف "P" الخاص بهما لم يستخدم. وقد صرح كبار الدبلوماسيين من فئة P3 علانية بأنهم، أي - P3 - "يديرون" مجلس الأمن وسيطرون عليه إلى حد كبير. قال أحد هؤلاء المبعوثين: "عندما ننظر حولنا في الغرفة، نعلم أن لدينا تسعة أصوات لتميرير أي قرار". تعكس هذه الغطرسة مبالغة طفيفة، كما أظهر النزاع العراقي الشهير. ومع ذلك، في الغالبية العظمى من الحالات، تسود P1 (واشنطن) وشركاؤها.

## حق النقض (الفيتو)

إلى جانب الاستمرارية نفسها، تعتمد الدول الخمس على حق النقض كأقوى أداة للسلطة المؤسسية<sup>11</sup>. عند الإدلاء به في الاجتماعات العامة، يكون حق النقض مرئياً وبشكل واضح جداً، ولكن يتم استخدام حق النقض أيضاً في كثير من الأحيان في أماكن مختلفة وبشكل غير معلن وغير معروف، ونادراً ما يتم التعليق على هذا الموضوع.

نادراً ما يتم استخدام حق النقض الرسمي هذه الأيام - ثماني مرات فقط من 2012-2016 (عادت إسطوانة "حق" النقض منذ أن أصبح أحد أعضاء مجلس الأمن (الاتحاد الروسي) طرفاً مباشراً في النزاع العسكري في سوريا وأوكرانيا / ملاحظة من المراجع). في بعض الأحيان يتم الإدلاء به بمفرده، دون دعم أي من أعضاء P5 الآخرين وضد إرادة العديد من الأعضاء المنتخبين إن لم يكن جميعهم<sup>12</sup>. على مر السنين، ألقت الولايات المتحدة أحد عشر حق نقض (الفيتو) منفردة، في القضية الفلسطينية، مما أعاق عمل المجلس الفعال بشأن هذه القضية الحيوية. من عام 1946 حتى نهاية عام 2016، استخدم أعضاء P5 277 "حق

<sup>11</sup> The veto is a negative vote, blocking Council action that would otherwise have been approved by a vote of at least nine members. If a measure fails to attain the nine-vote threshold then a negative vote by a permanent member is not counted as a veto. Abstention or absence by a P5 member does not prevent a vote from carrying.

<sup>12</sup> Throughout the paper we will use the term "elected members" to refer to the ten Council members known formally in the Charter as "Non-Permanent Members." We also speak of the "E10" meaning the ten elected members. Both terms are in standard use at the UN.

نقض رسمي<sup>13</sup>. لقد اختلفت وتيرة استخدام حق النقض الرسمي، بين فترة وأخرى، لكن حق النقض ظل دائماً سمة مركزية لنشاط المجلس.

يدافع الباحثون والدبلوماسيون غير المنتقدين لهذه الممارسة، يدافعون عن حق النقض بالقول، أن من الضروري حماية "المصالح الأمنية الحيوية" للقوى العظمى وبالتالي ضمان مشاركتها في الأمم المتحدة<sup>14</sup>. تشير الدلائل، مع ذلك، إلى أن الدول الخمس دائمة العضوية تستخدم حق النقض لعدة أسباب، يبدو العديد منها ثانوياً، وبالكاد "حيوياً". تم استخدام واحد وأربعين حق نقض رسمي لمنع دول من عضوية الأمم المتحدة، وهي لفئة تدلي ببيان، لكنها لا تتجح أبداً على المدى الطويل<sup>15</sup>. رفض الاتحاد السوفياتي طلبات عضوية إيطاليا خمس مرات والبرتغال ثلاث مرات؛ اعترضت الولايات المتحدة على طلب فيتنام أربع مرات وعلى طلب أنغولا مرة واحدة. أصبحوا جميعاً أعضاء في نهاية الأمر<sup>16</sup>. يلعب حق النقض (الفيتو) الرسمي دوراً رمزياً ويقال إنه ينقل "الرسائل" ويعكس الموقف الوطني لمستعمله.

استخدمت الدول الخمس حق النقض (الفيتو) لإبقاء عدد من المواضيع خارج جدول أعمال المجلس، ولعرقلة المرشحين ذوي الشعبية لمنصب الأمين العام، ولمعاينة الحلفاء الذين يسيئون التصرف، ولعرقلة تنفيذ قرارات محكمة العدل الدولية، والعديد من الأغراض الأخرى التي تتعارض بشكل خطير مع العدالة وحسن السلوك في المجتمع الدولي. أما النظام - كما سنرى بالتفصيل أدناه. فقد حاول الإصلاحيون مراراً وتكراراً إقناع الدول الخمس باحترام قيود الميثاق على استخدام حق النقض، كما شجع الإصلاحيون الدول الخمس على التوقف عن

---

<sup>13</sup> United Nations, Dag Hammarskjöld Library, Security Council Veto List, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Many commentators focus exclusively on the formal vetoes, which can be quite misleading, as we shall see.

<sup>14</sup> Cases in which vetoes of more serious "interest" have been used are easy to cite: The UK-France veto of the Council resolution on the Suez Crisis (1956), the Soviet vetoes on the Hungary Crisis (1956) and Afghanistan (1980), and the US vetoes on Grenada (1983) and Panama (1989). See Security Council meetings of October 30, 1956, November 4, 1956, January 7 and 9, 1980.

<sup>15</sup> UN veto list, *ibid*.

<sup>16</sup> *Ibid*.

استخدام حق النقض في ظروف معينة، مثل انتخاب الأمين العام أو وضع جدول الأعمال - أو أزمة أمنية تتطوي على إبادة جماعية. لكن هذه الجهود باءت بالفشل<sup>17</sup>.

يُقيد الميثاق استخدام حق النقض، إلا أن الدول الخمس تتجاهل هذه القيود. ينص الميثاق بوضوح على أن "أطراف النزاعات" أمام المجلس "تمتتع عن التصويت" - في الحالات التي تتطوي على تسوية سلمية<sup>18</sup>. يمكن أن يحد هذا الحكم من استخدام حق النقض P5 في عدد من النزاعات التي تشارك فيها بشكل مباشر. يحظر الميثاق أيضاً استخدام حق النقض في "المسائل الإجرائية"، مثل وضع بنود على جدول الأعمال<sup>19</sup>. في الممارسة العملية، تنتهك مجموعة P5 هذه القواعد بشكل منهجي ولم ينجح أحد في جعلهم يتوافقون عليها.

تستخدم الدول الخمس الكبرى حق النقض في الغالب كتهديد - في المشاورات والمفاوضات غير الرسمية. في حين انخفض استخدام حق النقض (الفيتو) الرسمي في السنوات الأخيرة، لكن تهديدات استخدام حق النقض شائعة أكثر من أي وقت مضى، وربما أكثر من ذلك بكثير. يستخدم التهديد من قبل P5 باستمرار لحظر القرارات أو تغييرها، والدفاع عن الامتيازات الماكرة، وتعديل جداول الأعمال، ووقف العمل، والتأثير بشكل كبير على سياسة المجلس. وقد أطلق على هذا الفعل اسم "الفيتو الخفي" أو "فيتو الخزانة". وكما تعلق الباحثة السويسرية سيلين ناهوري: "بإعطاء تحذيرات خاصة بحق النقض قبل إجراء التصويت، يمكن للأعضاء الخمسة الكبار" إقناع "أعضاء المجلس بتغيير مواقفهم مع الاستمرار في إقناع الجمهور الدولي بنواياهم الحسنة"<sup>20</sup>. وقال السفير بارك سو جيل من جمهورية كوريا أمام

<sup>17</sup> The French Foreign Ministry has said that its UN delegation began discussions in 2013 with the other permanent members about voluntary restraint of the veto in the case of genocide. This initiative was formally announced and discussed in the General Assembly, in a meeting co-sponsored with Mexico, on Sep. 25, 2014. Nothing so far has come of the idea.

<sup>18</sup> United Nations Charter, Article 27, Paragraph 3.

<sup>19</sup> United Nations Charter, Article 27, Paragraph 2.

<sup>20</sup> Céline Nahory, "The Hidden Veto," Global Policy Forum: New York, 2004.

الجمعية العامة: "تعلم جميعاً أن القوة الحقيقية لحق النقض تكمن في التهديد باستخدامه".<sup>21</sup>

أفاد الدبلوماسيون الذين خدموا في المجلس بأن الفيتو الخفي يهيمن على كل مفاوضات وكل بيان وكل عمل. وكما قال السفير كورتيس وارد من جامايكا في إحدى جلسات المجلس: "إن مجرد وجود التهديد باستخدام حق النقض أو استخدامه المحتمل [...] يحدد الطريقة التي يدير بها المجلس أعماله"<sup>22</sup>. كتب سفير سنغافورة الأسبق كيشور محبوباني أن حق النقض الخفي يُستخدم "كل يوم تقريباً"<sup>23</sup>. كثير من الذين يعلّقون على المجلس ينظّرون إلى ما لا نهاية حول حق النقض الرسمي، لكن يبدو أنهم نسوا أن الفيتو الخفي أكثر أهمية بكثير.

هناك أنواع أخرى من حق النقض، مثل تلك التي تم استخدامها سراً أثناء انتخابات الأمين العام. هناك أيضاً ما يسميه الخبراء "النقض المزدوج" و "النقض العكسي"<sup>24</sup>. هناك "حق نقض توافقي"، حيث يُمكن إجراء إجماع الدول الخمس دائمة العضوية، من عرقلة العمل في لجنة المجلس وفي وضع البرامج. وأخيراً، هناك ما يمكن أن نطلق عليه "حق النقض الداخلي"، حيث يتجنب الأعضاء المنتخبون، الذين يترددون في إطلاق تهديد باستخدام حق النقض، في موضوعات معينة تماماً. لا يتم (ولا يمكن) احتساب مثل هذا الفيتو، أو احتساب مناورات استخدام شبيهة، أو احتساب حق النقض الداخلي، في مجموع استخدامات حق النقض التي أعلنته الأمم المتحدة.

يستخدم أعضاء P5 جميع أشكال حق النقض باستمرار، حتى عندما يتم إهمال النزاعات المهمة، والأسوأ من ذلك، عندما تلوح في الأفق عواقب وخيمة. خلال فترة التوتر المتزايد في رواندا في ربيع عام 1994، ضغط بعض أعضاء المجلس المنتخبين للعمل من أجل تعزيز

<sup>21</sup> Statement to the **Open-ended Working Group on Security Council Reform of the General Assembly**, May 22, 1996.

<sup>22</sup> Statement at the Security Council Wrap-Up Session of Aug. 31, 2001, S/PV.4363,

7.

<sup>23</sup> Kishore Mahbubani, "Council Reform," in von Einsiedel, *Security Council*, 158.

<sup>24</sup> For the "double veto" see Sievers, *Procedure*, 318-327; for the "reverse veto" see Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto* (The Hague: Kluwer, 1998), 338.

قوة مراقبي الأمم المتحدة الصغيرة في البلاد. اعترضت كل من فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة على ذلك، مستخدمة "النقض الخفي" لتقليل الأزمة وعرقلة عمل المجلس بشكل فعال. مع تزايد عمليات القتل الجماعي، جرى منع أي استخدام لمصطلح "الإبادة الجماعية"، خوفاً من أن يطلق المجلس صلاحيات وولاية الاتفاقية الدولية الخاصة بالإبادة الجماعية. في النهاية، فشل المجلس في اتخاذ أي مبادرة لمعالجة حالة الطوارئ. مات مئات الآلاف بينما ظل المجلس في وضع حرج بسبب شلل حق النقض (الفيتو)<sup>25</sup>.

### الخصوصية والسرية

تفضل مجموعة P5 العمل في بيئة خاصة للغاية. الركن الكبير الخاص بالمجلس في مقر الأمم المتحدة مغلق تماماً أمام أي شخص غير عضو في وفد من المجلس أو في عمل مرخص من الأمم المتحدة. هذا الحاجز، الذي يستثني جميع الدبلوماسيين غير المنضوين في المجلس، يخلق شعوراً بين أعضاء المجلس بأنهم ينتمون إلى نادٍ حصري من الواجب فيه الحفاظ على الأسرار، كجزء ضمني من الاتفاق كـي تكون عضواً في الداخل. يشعر العديد من الدبلوماسيين في الخارج، ممن لهم مصلحة مهمة في أعمال المجلس، بألم الإقصاء.

بالطبع، يملك المجلس وجهها علنياً. ويعقد العديد من الاجتماعات الرسمية المفتوحة للصحافة والدول الأعضاء ومجموعة متنوعة من الزوار، لكن غالبية هذه الاجتماعات لا تتمتع إلا بالقليل من الشفافية. على الرغم من أن بعض الاجتماعات تنطوي على نقاش جاد، إلا أن الأغلبية تكون قصيرة ولا تقوم بأكثر من التصويت على قرار. نظراً لأن المجلس يعقد اجتماعاً حول موضوع واحد فقط في كل مرة، فإنه غالباً ما يعقد اجتماعات متعددة في يوم واحد. في 24 مارس 2016، عقد المجلس ثلاثة اجتماعات في غضون خمسة وعشرين دقيقة، ولم يقدم للعالم أي دليل على تفكيره باستثناء التصويت بالإجماع المعتاد على قرارين. في الأشهر الثلاثة الأولى من العام نفسه، كان هناك ستة أيام، عقد فيها المجلس ثلاثة اجتماعات قصيرة

<sup>25</sup> See Colin Keating, "Rwanda: an Insider's Account," in *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner, 2004), edited by David M. Malone, 500-511. See also *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, S/1999/1257* (Dec. 15, 1999).

وفي يوم واحد - 14 يناير - عقد المجلس ما لا يقل عن أربع دورات<sup>26</sup>. لقد تم اتخاذ أحد أهم القرارات في تاريخ المجلس في اجتماع استمر ثلاث دقائق فقط من المطرقة إلى المطرقة<sup>27</sup>.

تُفضّل الدول الخمس إدارة معظم أعمال المجلس خلف أبواب مغلقة، حيث لا يوجد سجلٌ يشهد على المناقشة. تتطلب الدبلوماسية درجة معينة من السرية، بالتأكيد، لكن المجلس كان يعمل دائماً بشكل أكثر خصوصية، مما هو مبرر لهيئة مسؤولة أمام جميع أعضاء الأمم المتحدة والمواطنين الذين يمثلونهم. تمكّن هذه الخصوصية P5 من إبعاد الكثير من أنشطتهم الذاتية عن الأنظار، بما في ذلك وضع جدول الأعمال، وتقييم حالات النزاع، وصياغة الاستجابات السياسية اللازمة. كما أنه يؤدي إلى ظهور المزيد من الإجماع في المجلس، حيث أن تعبيرات القلق والمعارضة من قبل الأعضاء المنتخبين غالباً ما تظهر في الأماكن الخاصة.

لأغراض الخصوصية، طورت مجموعة P5 عدداً من ترتيبات الاجتماعات لتتاسب الظروف المختلفة، ولكن التنسيق الأكثر أهمية هو استشارة الجميع. يجتمع الخمسة عشر عضواً في غرفة منفصلة عن قاعة المجلس، ويجرون المناقشات ويفكرون بشكل مشترك في الأزمات والقرارات. يُمضي المندوبون وقتاً في هذه الاجتماعات غير الرسمية أكثر بكثير مما يقضونه في الجلسات الرسمية. كما توجد جلسات سرية "مغلقة" ليس فيها أي نصوص أو أوراق، فضلاً عن جلسات غير رسمية للعديد من "الهيئات الفرعية". في حالة عدم وجود سجل، لا يمكن لأي شخص من الخارج دراسة المناقشات واستخلاص النتائج حول أعضاء المجلس وعملهم. حتى الأعضاء المنتخبين الحاليين ليس لديهم محاضر للتشاور، في حال الرغبة في النظر في السوابق. وبالتالي، يمكن لأعضاء الدول الخمس دائمة العضوية أن ينقلوا نسختهم

<sup>26</sup> United Nations, Security Council, "Meetings Records" — a list on the UN website maintained by the Department of Public Information at [un.org/en/sc/meetings](http://un.org/en/sc/meetings).

<sup>27</sup> UN Security Council Resolution 1373 (September 28, 2001), set up the Counter-Terrorism Committee, which asserted a powerful Council influence over the legal systems of all states—a great expansion of the Council's legal powers.



الخاصة من أعمال المجلس الخاصة إلى غير الأعضاء في المجلس (أو مراسلي وسائل الإعلام) بشكل لا تتوفر فيه فرصة التحقق مما جرى أو تقرر.

هناك العديد من الطبقات السرية للمجلس. على مستوى غير رسمي بدرجة أكبر، هناك خلوات في عطلة نهاية الأسبوع، ووجبات غداء مع الأمين العام، ورحلات بعثات، وأحداث أخرى يشارك فيها جميع الأعضاء أو معظمهم. هناك أيضاً العديد من المحادثات والمفاوضات الخاصة. تتبثق قرارات مهمة إلى السطح مع القليل من التحذير. يسبب ذلك لعموم أعضاء الأمم المتحدة شعوراً بالاستياء وبالخروج من الدائرة المعنية لصناعة القرار. حتى البلدان التي لديها أعداد كبيرة من القوات في بعثات حفظ السلام نادراً ما تعرف ما يجري. ولم تقلل الإحاطات الإعلامية التي يقدمها رؤساء المجلس من حين لآخر من هذه المخاوف.

سعت جهود الإصلاح من قبل الأعضاء المنتخبين (العشرة غير الدائمين في مجلس الأمن)، إلى تحقيق شفافية في المجلس من خلال المزيد من الاجتماعات المفتوحة الكاملة - ولا سيما الاجتماعات التي توفر إحساساً بفكر المجلس وخياراته السياسية. كانت هناك "مناظرات توجيهية"، وهي ابتكار حدث في التسعينيات، وقد نشأت "الاجتماعات الختامية" في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين<sup>28</sup>. حاولت كل مبادرة من هذه المبادرات حث المجلس على التأمل الذاتي على الملأ. لم تكن مجموعة P5 سعيدة بهذه التحركات. في جلسة ختامية، وجه السفير ستيوارت إلدون من المملكة المتحدة انتقادات لأعضاء المجلس لاقتراحهم أن "كل شيء مروع"<sup>29</sup>. بمعنى آخر: لم يكن التفكير النقدي حول المجلس "موضع تقدير". ومما لا يثير الدهشة، أن هذه المبادرات ماتت ولم يتم إحيائها إلا نادراً منذ ذلك الحين.

<sup>28</sup> For a wrap-up example see the interesting discussion on Africa conflicts in the 4766<sup>th</sup> Meeting (May 30, 2003).

<sup>29</sup> S/PV.4363, 15. Eldon was the Deputy Permanent Representative.

## مراقبة جدول الأعمال وبرنامج العمل

تستخدم مجموعة الدول الخمس بانتظام حق النقض (الفيتو) وغيره من وسائل التأثير للسيطرة على جدول أعمال اجتماعات المجلس وكذلك برنامج العمل الشهري للمجلس. تستخدم مجموعة ال P5 سيطرتها على هذه البوابات لمنع أو عرقلة أو إخفاء المناقشات أو الموضوعات غير الملائمة التي يفضلون عدم ملاحظتها أو نسيانها. تم إخفاء أو إهمال عشرات الصراعات بهذه الطريقة. ومثل هذا التحكم، هو انتهاك واضح لكل من نص وروح الميثاق، لكن الدول الخمس دائمة العضوية لم تعر يومًا، أي اهتمام لما يوجه لها من انتقادات.<sup>30</sup>

في العقود الأولى للمجلس، كانت بريطانيا وفرنسا حريصتين بشكل خاص على إبعاد المجلس عن حروبهم الاستعمارية. نجحت فرنسا في عرقلة مناقشة المجلس لاشتباكاتهما مع حركة الاستقلال في تونس عام 1952 وأحداث مماثلة في المغرب عام 1953 - الأولى بعد ثلاثة أيام من الجدول الإجرائي الساخن في المجلس والأخيرة بعد ستة أيام من النقاش<sup>31</sup>. وبالمثل، تم رفض حرب فرنسا ضد التمرد في الجزائر كبند للمناقشة في عام 1956<sup>32</sup>. وقد فعلت بريطانيا الشيء نفسه بالطبع. نجحت القوى الاستعمارية بمزيج من النقض المفتوح، والنقض الخفي، والمناورات الإجرائية، والدعم من عدد كافٍ من أعضاء المجلس للحفاظ على تصويت إجرائي.

لم تكن بريطانيا وفرنسا العضوين الوحيديين في مجموعة الدول الخمس، التي تسعى إلى تجنب المناقشات أو الإجراءات المحرجة. قلل الاتحاد السوفيتي من اهتمام المجلس بالأزمات السياسية في مجال نفوذه في أوروبا الشرقية، بما في ذلك الأزمة التشيكية (1948)، وأزمة المجر (1956)، وأزمة ربيع براغ (1968)<sup>33</sup>. أدى الدعم السوفيتي للهند إلى عرقلة دور

<sup>30</sup> United Nations Charter, Article 27, paragraph 2.

<sup>31</sup> Sievers, *Procedure*, 213, 212, see also 214-215.

<sup>32</sup> See Security Council debate of June 26, 1956 (S/PV.730).

<sup>33</sup> The first Czech crisis was blocked by two Soviet vetoes on May 24, 1949; the Hungary crisis was blocked by a Soviet veto on November 4, 1956; and the Czechoslovakia

المجلس بشأن أزمة كشمير بعد الفيتو السوفياتي لقرار في عام 1962<sup>34</sup>. تمكنت الولايات المتحدة، من جانبها، من منع أو تقليل تدقيق المجلس والمشاركة في العديد من القضايا التي تراها واشنطن على أنها مهمة لمصالحها العالمية، بما في ذلك الصراع مع كوبا (خاصة 1961-1962) وحرب فيتنام (1955-1975)<sup>35</sup>.

واصل المجلس غض الطرف عن العديد من النزاعات الخطيرة، حتى تلك التي استمرت لعقود، وأودت بحياة عشرات الآلاف، وخلفت أعداداً كبيرة من اللاجئين، ودمرت البلدات والمدن، وشكلت تهديداً واضحاً للسلم والأمن الدوليين. يناقش الباحثان بيتر والنستين وباتريك جوهانسون هذا الأمر بالتفصيل، وسردوا عدداً من النزاعات "الخفية" الحديثة: الجزائر والشيشان وكولومبيا والفلبين (ميداناو) وسريلانكا وتركيا (كرديستان)<sup>36</sup>. في معظم هذه الحالات، وغيرها من الحالات التي يمكن إضافتها، يسعى عضو أو أكثر من أعضاء P5 إلى حماية دولة حليفة أو عميل (وحماية أنفسهم) من التدقيق المرحج.

على الرغم من أن الميثاق ينص بوضوح على أن الدول الخمس لا يمكنها استخدام حق النقض إلا في المسائل "الجوهرية" (على عكس "الإجراء")<sup>37</sup>، إلا أن الدول الخمس دائمة العضوية تمنع الموضوعات الحساسة عن طريق التلاعب بالشرعية أثناء تلويحها بحق النقض. أعرب السوفييت لأول مرة عن اهتمامهم بعرقلة قضايا جدول الأعمال في سان فرانسيسكو واتخذت الولايات المتحدة ما يمكن أن نصفه بموقف "حرية التعبير". لكن من الناحية العملية، تخلت الديمقراطيات منذ ذلك الوقت عن موقف الأجندة المفتوحة. لطالما ادعى جميع أعضاء الدول الخمس دائمة العضوية - على الأقل عندما يناسبهم - إن

---

"Prague Spring" crisis was blocked by a Soviet veto on August 22, 1968. For the Czech debate see S/PV.268.

<sup>34</sup> Veto of draft resolution on June 22, 1962.

<sup>35</sup> On Cuba blockage see S/PV.991 (Jan. 30, 1962) and Vietnam debate on Feb. 1, 1966.

<sup>36</sup> Peter Wallensteen and Patrick Johansson, "The U.N. Security Council: Decisions and Actions," in von Einsiedel, *Security Council*, 45.

<sup>37</sup> Charter of the United Nations, Article 27, Paragraphs 2 and 3.

التصويت على ما إذا كان البند "إجرائي" أم لا هو مسألة "موضوعية" وبالتالي يخضع لحق النقض.

تمارس الدول الخمس سلطة النقض خاصتها على جدول الأعمال وبرنامج العمل بعدة طرق أخرى. يمكنهم الضغط على الأمين العام لتجنب رفع الأمور إلى المجلس (فيما يتعارض أيضاً مع الميثاق)<sup>38</sup>. يمكن أن يتفقوا بشكل مشترك في جلسات تنسيق P5 الخاصة بهم، وذلك باستخدام أساليب تداول الخيول (المصالح) لاستبعاد القضايا الحساسة. يمكنهم الاتصال بشكل خاص بسفراء الأعضاء المنتخبين وتحذيرهم من المضي قدماً في الموضوعات المحظورة. ويمكنهم ببساطة التصويت ضد اعتماد جدول الأعمال في المشاورات الخاصة، حيث تخضع المسألة لتوافق الآراء".

أثناء الحرب العراقية الإيرانية (1980 - 1988)، حاولت إيران لفت انتباه المجلس إلى استخدام العراق للأسلحة الكيميائية<sup>39</sup>. في ذلك الوقت، كانت الولايات المتحدة تدعم العراق وتزوده بالأسلحة التقليدية والأسلحة الكيميائية الرائدة وخبرة الاستهداف العسكري. كان أعضاء آخرون من مجموعة P5 - فرنسا والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي - يدعمون العراق أيضاً في ذلك الوقت، وكانت شركة بريطانية تبني مصنعاً في العراق لإنتاج غاز الخردل وغاز الأعصاب السام<sup>40</sup>. أرادت واشنطن والآخرين تقليل اهتمام المجلس بالمسألة، لذلك تعرض الأمين العام لضغوط شديدة للالتزام بالصمت. على الرغم من أن مفتشي الأمم المتحدة أكدوا استخدام الأسلحة الكيميائية<sup>41</sup>، إلا أن المجلس اقتصر في عمله على الإيماءات الفارغة، بما في ذلك بيانان رئاسيان ضعيفان (مارس 1984 ومارس 1986) حتى

<sup>38</sup> Charter of the United Nations, Article 100, Paragraphs 1 and 2.

<sup>39</sup> Javed Ali, "Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: a case study in non-compliance," *The Nonproliferation Review*, Spring 2001, 43-58.

<sup>40</sup> David Leigh and John Hooper, "Britain's Dirty Secret," *The Guardian*, March 6, 2003. Germany was also supporting Iraq in this period.

<sup>41</sup> Ali, "Chemical Weapons," refers to two separate UN inspection missions, in 1984 and again in 1988. The first inspection team, dispatched by the Secretary-General, investigated in March, 1984.

أخيراً - بعد سبع سنوات من الصراع - صدر قرار في عام 1987 دعا المقاتلين المنهكين لاحترام وقف إطلاق النار المتفق عليه بالفعل<sup>42</sup>.

تستخدم الدول الخمس سيطرتها على جدول أعمال المجلس لمنع وصول المقترحات التي يقدمها كبار المسؤولين في الأمم المتحدة أو الهيئات ذات الصلة بالأمم المتحدة - أو لفرض تقديم مثل هذه المقترحات في جلسات مغلقة. تم إنشاء منصب المفوض السامي لحقوق الإنسان في عام 1993، ولكن لم يفتح المجلس بابه أمام إحاطة من هذا المسؤول المهم إلا في أواخر عام 1999<sup>43</sup>. ويبدو أن أعضاء الدول الخمس دائمة العضوية قلقون جدا من أن المفوض السامي قد يثير مواضيع قد تخرجهم أو تضعهم أمام سوابق، قد تسبب لهم الإحراج في المستقبل. ولا تزال الإحاطات التي يقدمها المفوض السامي تُعقد خلف أبواب مغلقة.

يتحدث سفير سنغافورة السابق كيشور محبوباني عن منع مماثل، واجهه كرئيس للمجلس. في مايو 2002، حاول عقد جلسة إحاطة مفتوحة مع رئيس محكمة العدل الدولية، واعتقد أن الخطة ستتم الموافقة عليها بسرعة. لكن عندما أثار المسألة في مشاورات مغلقة، أعرب مندوب الولايات المتحدة عن معارضته. وتنازل أعضاء المجلس الآخرين عن هذه النقطة، خشية تجاوز خط الفيتو. وعُقدت الجلسة الإعلامية في نهاية المطاف خلف أبواب مغلقة في جلسة خاصة<sup>44</sup>. بعد أربعة عشر عاماً، استمرت هذه الممارسة السيئة. في أكتوبر / تشرين الأول 2016، التقى المجلس مرة أخرى برئيس المحكمة الدولية وعُقد اللقاء مرة أخرى خلف أبواب مغلقة<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> UN Security Council Resolution 598 (July 20, 1987). It is interesting to compare the Council's silence about Iraq's mass destruction weapons in this period with the later uproar on the same topic beginning in 1990 and culminating in early 2003. Above all, policies of the P2 had changed in the interim.

<sup>43</sup> Joanna Weschler, "Human Rights," in *The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, (Boulder: Lynne Rienner, 2004), edited by David M. Malone, 65.

<sup>44</sup> Mahbubani, "Council Reform" in von Einsiedel, *Security Council*, 158; also recounted in Mahbubani, "The Permanent and Elected Council Members," in Malone, *Security Council*, 259.

<sup>45</sup> The meeting took place on October 26, 2016 as noted in the Program of Work. No verbatim transcript, of course, is available.

منذ فترة ولاية محبوباني في المجلس، تم إحكام سيطرة الدول الخمس الكبرى. تقليدياً، كان رئيس المجلس يتحكم في برنامج العمل الشهري، بعد التشاور مع جميع أعضاء المجلس. وهذا يعني أنه خلال عشرة أشهر من أصل خمسة عشر شهراً، كان برنامج العمل يتحكم فيه رئيس من غير الدول الخمس دائمة العضوية يمكنه الإصرار على معالجة موضوعات معينة. في وقت ما بعد عام 2000، غيرت الدول الخمس الإجراءات من جانب واحد، بحيث صار التصويت على برنامج العمل مذاك، على أساس توافق الآراء في المجلس بأكمله. وهذا يعطي الدول الخمس شكلاً جديداً من شبه حق النقض لم يكن لديها من قبل، وقبضة أقوى من أي وقت مضى على الموضوعات التي تعني المجلس ومتى يمكن أن تناقش القضايا<sup>46</sup>.

## التحكم في القرارات

تعتبر القرارات بشكل مطلق محورية لعمل مجلس الأمن لأنها تعطي شكلاً لمعظم إجراءات المجلس. تبدأ كل بعثة لحفظ السلام ونظام عقوبات ومبادرة خاصة يتخذها المجلس بقرار وتستمر مع مرور الوقت بقرارات أخرى. تعتبر قرارات المجلس ذات أهمية خاصة لأنها "ملزمة" - أي أنها تميل بموجب الميثاق إلى التزام جميع الدول الأعضاء بها<sup>47</sup>.

خلال الحرب الباردة، وعلى مدى 45 عاماً، أصدر المجلس ما مجموعه 799 قراراً، بمتوسط 15 قراراً فقط في السنة<sup>48</sup>. بعد عام 1991، عندما تحسن الاتفاق بين أعضاء مجموعة الـ P5، تغير الإيقاع بشكل كبير. على مدى السنوات الخمس والعشرين التالية، أصدر المجلس 1700 قرار - 68 قراراً في السنة<sup>49</sup>. على الرغم من أن الإيقاع قد تباطأ إلى حد ما مؤخراً، في المتوسط، يصدر المجلس أكثر من قرار واحد كل أسبوع - بوتيرة سريعة، مع مراعاة العناية التي تتم بها صياغة القرارات والتفاوض بشأنها.

<sup>46</sup> Colin Keating, "Power Dynamics Between Permanent and Elected Members," in von Einsiedel, *Security Council*, 146. See further discussion below.

<sup>47</sup> Not every resolution is equally binding and there are differences of opinion about what elements create or add to bindingness. Some experts say that resolutions taken under Chapter VII and that use words like "decides" are the most binding of all.

<sup>48</sup> United Nations, Security Council, Documents, "Security Council Resolutions", [www.un.org/en/sc/documents/resolutions](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions).

<sup>49</sup> Ibid.

تمر القرارات من خلال عملية مُحكمة بشدة. قد يتخيل شخص خارجي أن أي عضو في المجلس يمكن أن يأخذ زمام المبادرة في إصدار قرار وكسب التأييد له، لكن ليس هذا ما يحدث. ويتحدث مراقب محترم عن قرارات نموذجية "سبق إعدادها" من قبل الدول الخمس دائمة العضوية، مع "عدم وجود فرصة للأعضاء المنتخبين للمشاركة بفعالية"<sup>50</sup>.

اليوم، تبدأ جميع القرارات باستثناء عدد قليل منها بمناقشة بين "P3" (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا) أو أحياناً "P2" (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فقط). ليس لروسيا والصين صوت في هذه المرحلة، والأعضاء المنتخبون ليس لديهم صوت فعلي. بعد المناقشات الأولية، تبدأ عملية الصياغة - في أغلب الأحيان في بعثة المملكة المتحدة<sup>51</sup>.

من الغريب أن الدبلوماسيين نادراً ما يطلبون مداخلات من الإدارات ذات الصلة بالأمن في الأمانة العامة - على الرغم من أن الأمانة العامة، هي التي يتوقع منها أن تقوم بهذه الطلبات - كما أنه لا توجد مداخلات مطلوبة من مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، الذي قد يكون محاموه قادرين على القيام بتسليط الضوء على القضايا وحل المشاكل القانونية. في النهاية تتم مناقشة المسودة بين "الخبراء" في البعثات الثلاث وبين السفراء الثلاثة. قد يشارك مسؤولون في العواصم أيضاً. عند اكتمال النص، ينتقل إلى المرحلة التالية. القطار يغادر المحطة الآن.

في هذه المرحلة، يظهر العضوان الآخران في مجموعة الدول الخمس . روسيا والصين . أخيراً إلى الصورة. تريد مجموعة الـ P3 أن تتأكد من أن هؤلاء الذين يستخدمون حق النقض لن يخلقوا "مشاكل"، وأنهم لن يتباطأوا أو يطالبوا بتغييرات كبيرة أو (الأسوأ من ذلك كله) يهددون باستخدام حق النقض. في هذه المرحلة، إذاً، تقبل مجموعة P3 ببعض التغييرات - للحفاظ على "روح الزمالة" وما يسمى أحياناً "وحدة P5". ربما يتم ترتيب بعض المفاضلات وتبادل

<sup>50</sup> Colin Keating, "Power Dynamics," in von Einsiedel, *Security Council*, 145.

<sup>51</sup> The UK is viewed as the Council's most skillful resolution drafter, and it drafts more resolutions than those that fall under its "penholder" assignments. A high-level member of the UK delegation stated privately in mid-2013 that the UK produces more than half of all resolutions.

المصالح - "سندع هذا الحل يمرّ إذا التزمتم الصمت بشأن الحل الآخر". إذا أثارت روسيا والصين اعتراضات كبيرة، قد تستمر المفاوضات لأسابيع وتظهر الحسابات والضغوط السياسية الجادة في الصورة. في بعض الحالات، قد تمر أشهر بينما تكون الأزمة مشتعلة. وعندما تتوصل دول مجموعة P5 أخيراً إلى اتفاق، ينتقل القرار إلى الخطوة التالية وقبل الأخيرة. تأتي مرحلة عرضه على الأعضاء المنتخبين وعادة ما يتم طرحه للتصويت في نفس الوقت.

في أوائل سنوات ما بعد الحرب الباردة - وقع ما قد يطلق عليه "عقد الإصلاح" - كان الأعضاء المنتخبون قادرين من وقت لآخر على الحصول على مداخلات جوهرية في هذه المرحلة. بل إنهم، على ما يبدو، قاموا بصياغة قرارات فيما بينهم بين الحينة والأخرى. كتب السفير النيوزيلندي كولين كيتنج مؤخراً عن جلسات الصياغة العرضية مع جميع السفراء الخمسة عشر حول الطاولة في غرفة المشاورات عندما كان عضواً في المجلس في 1993-1994.<sup>52</sup>

اختفت فرصة الأعضاء المنتخبين للتدخل في سنوات الإصلاح في الغالب في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين في أعقاب حرب العراق. يمكن العثور على مؤشر على ذلك في اجتماع المجلس في آب أغسطس 2003، عندما دفعت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لإصدار قرار بشأن العراق. لقد تشاوروا فقط مع الأعضاء الخمسة الآخرين قبل طرحه للتصويت. بعد إجراء التصويت وتمير القرار طواعيةً، أخذ الكلمة خمسة سفراء منتخبين لتقديم شكوى. وقال السفير الباكستاني منير أكرم: "من بين جميع أعضاء المجلس، يجب مناقشة قرارات المجلس والموافقة عليها بشكل نهائي"<sup>53</sup>. كانت التصريحات مهذبة، لكنها كانت توبيخاً حاداً لمقدمي القرار.

<sup>52</sup> Keating, "Power Dynamics," in von Einsiedel, *Security Council*, 145-147. In a speech in 1994, Keating complained that "take-it-or-leave-it" was the ordinary method of the P5.

<sup>53</sup> UN Security Council Meeting of August 14, 2003 (S/PV.4808), 4-5.



بعد ذلك بوقت قصير - ليس بإمكان الخبراء التأكد بالضبط متى - قدمت مجموعة P3 ما يعرف بنظام "حامل القلم"، وهو قيد على كيفية صياغة القرارات. وقد ادعى أعضاء P3 أنه "أكثر كفاءة"! الآن وبناء عليه، يتم اسناد المسؤولية عن موضوع معين إلى وفد معين، عادة (وليس هذا مفاجئاً)، واحد من وفود P3. وفقاً لقائمة حاملي الأقلام لعام 2016، فإن P3 لديها الآن ما يقرب من ثلاثة أرباع من 38 تعييناً لحاملي الأقلام، في حين أن جميع أعضاء المجلس الآخرين - بما في ذلك روسيا والصين - لديهم حوالي الربع<sup>54</sup>. تعدد المهام والتعيينات تجعل من معرفة العدد الدقيق أمراً معقداً، لكن الصورة الكبيرة واضحة بما فيه الكفاية. استجابةً لشكاوى الأعضاء المنتخبين، ووعدهم من الأعضاء الخمسة مراراً بتوزيع مهام حامل القلم على نطاق أوسع، بشكل يُحدث تقدم ما، لكن وإن تم ذلك، فإن البطء يبعث الألم في النفس<sup>55</sup>.

اليوم، نادراً ما تحدث جلسات الصياغة مع الأعضاء المنتخبين. حتى السفراء الذين يعملون كرؤساء لجان حول موضوع معين يتم تجاهلهم عادة عندما تمضي صياغة مجموعة P3 قدماً<sup>56</sup>. يرى الأعضاء المنتخبون عادةً إذا ما تمت الموافقة على قرار من قبل مجموعة الدول الخمس من المرة الأولى عند طرحه، بأنها عملية تُعرف في المجلس باسم "وضع النص باللون الأزرق". في هذه المرحلة، لا يسمح مقدمو مشروع القرار، في كثير من الأحيان، بأية تغييرات على الإطلاق، على أساس أن النص يمثل اتفاقاً دقيقاً لأعضاء مجموعة P5 لا يجب تعكير صفوه<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> "Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders 2016," website of Security Council Report.

<sup>55</sup> In a Council debate about working methods on July 19, 2016 (S/PV.7740), there was reference to an exception to the P5 resolution monopoly. Five elected members had joined together to draft and present Resolution 2286 (May 3, 2016). The fact that his was so specially mentioned and welcomed suggested its rarity eighteen months after the Council had approved a Presidential Note affirming a goal of more E10 penholders (Note of the President, Dec. 17, 2012 – Document S/2012/937).

<sup>56</sup> Keating, "Power Dynamics," 139-155.

<sup>57</sup> This analysis is confirmed by the text on "Penholders" published by Security Council Report in October 2016.

حتى لو تم السماح بالتغييرات، فإن الوقت المخصص قصير للغاية بالنسبة للمداخلات الجدية. عادةً ما تتم جدولة النص للتصويت بعد فترة توقف ليلية أو على الأكثر بعد أربع وعشرين ساعة فقط من وقت طرحه. ضمن هذا الإطار الزمني، لا يمكن للأعضاء المنتخبين دراسة النص بعناية، ووضع تعليقات عليه، والتشاور مع أصدقائهم في المجلس والتشاور مع عواصمهم (قد يكون الوزير نائماً في منطقة زمنية أخرى)، ناهيك عن إتاحة الوقت للمفاوضات. من الواضح أن إجراء مناقشة جادة في المجلس للنص أمر مستحيل. أما بالنسبة لأعضاء الأمم المتحدة الأوسع أو عامة الناس، فإن هذه النافذة الضيقة تجعل موضوع تدخلهم غير وارد أصلاً.

في نهاية الأمر، يعرض رئيس المجلس القرار على المجلس. يمكن أن يتوقع أعضاء P5 من الأعضاء المنتخبين القيام بواجبهم بأقل قدر من الشكوى. عند التصويت، يتم رفع كل الأيدي. ويعلن تبني القرار. على مدى السنوات الخمس الماضية، تم التصويت على 92 بالمائة من جميع القرارات بتصويت مجهول أو "بالإجماع"<sup>58</sup>. من الغريب مدى تشابه هذه الآليات بما يحدث في برلمان دولة الحزب الواحد، لكن ضمن دوائر المجلس يتم الترحيب بهذا الاجماع باعتباره "وحدة الهدف" و"إشارة قوية"<sup>59</sup>.

بالتالي، ليست قرارات مجلس الأمن نتاج هيئة مؤلفة من خمسة عشر شخصاً، كما يُعتقد عموماً. بل إلى حد كبير نتاج القوى الغربية الثلاث، مع الولايات المتحدة في القيادة سياسياً، كما هو الحال دائماً. أعطى هؤلاء الثلاثة لأنفسهم حق الإمساك بجميع العمليات السياسية للمجلس تقريباً - والتي يجري تمريرها بعد ذلك لإرادة "المجتمع الدولي" باعتبارها التعبير الأعلى عن القانون الدولي.

---

<sup>58</sup> Over the five year period 2011-2015, 92.5% of all Council resolutions were adopted by consensus. For the underlying data, see Security Council Report, "Security Council Statistics in 2015" graphs 1 and 2.

<sup>59</sup> Some resolutions or other actions are adopted without vote, based on a pre-agreed consensus, but the famous hand-raising exercise is the most common method.

## التأثير على الأمين العام

يدعو الميثاق الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى احترام "الطابع الدولي الحصري لمسؤوليات الأمين العام والموظفين" ويقول إن الأعضاء يتعهدون "بعدم السعي للتأثير عليهم في الاضطلاع بمسؤولياتهم"<sup>60</sup>. لا تولي مجموعة P5 أي اهتمام لمثل هذه التفاصيل الدقيقة. إنهم يزيدون نفوذهم على مجلس الأمن من خلال التأثير الاستثنائي على الأمين العام والنفوذ الكبير على المكتب التنفيذي.

الأمين العام - المعروف في الأمم المتحدة باسم "SG-أ.ع" - له دور كبير في عمل المجلس ومجالات السلام والأمن بشكل عام - إعداد جدول الأعمال المؤقت لكل اجتماع، وإحالة المسائل ذات الأهمية إلى المجلس، - تقديم توصيات إلى المجلس بشأن الإجراءات المتعلقة بالأزمات الدولية، والإشراف على إعداد سبل لا نهاية له من التقارير التي يطلبها المجلس، والتي يكون للعديد منها آثار سياسية حساسة. يقوم الأمين العام بتعيين المسؤولين والوسطاء والمبعوثين الذين يعملون في القضايا الأمنية ويتولى الإشراف النهائي على أمانة المجلس، قسم شؤون مجلس الأمن. غالباً ما يحضر الأمين العام اجتماعات المجلس ويتحدث في مداورات المجلس. يتمتع الأمين العام أيضاً بسلطة التعيين الرسمية لكبار مسؤولي الأمم المتحدة<sup>61</sup>.

ينص الميثاق ببساطة على أن الأمين العام "تعيينه الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن"، دون تقديم أي تفاصيل أخرى. في الممارسة العملية، يهيمن المجلس تماماً على العملية الانتخابية. يجري التصويت سرا، ويقوم مجلس الأمن بتقديم مرشح واحد فقط للجمعية العامة.

لم تقم الجمعية العمومية قط باستجواب المرشح الذي قدمه المجلس أو طلبت أكثر من خيار واحد، ولم تؤكد على دور مهم في العملية الانتخابية<sup>62</sup>. في عام 2015، واستجابة لحملة

<sup>60</sup> UN Charter, Article 100, Paragraph 2.

<sup>61</sup> For a good summary of the relations of the SG and the Council, see Sievers, *Procedure*, 161-180.

<sup>62</sup> For a very thorough review of the process over the years, see *ibid.*, 404-415.

الإصلاحيين، اتخذ المجلس خطوة صغيرة. وطلب من الحكومات تقديم أسماء ومؤهلات مرشحي الأمانة العامة للجمهور وطلب من المرشحين الإدلاء ببيانات عامة في الاجتماعات<sup>63</sup>. بعد سبعين عاماً، كان هذا هو الحد الذي كانت المنظمة مستعدة للذهاب إليه. ظل مجلس الأمن مسؤولاً بالكامل عن الاختيار عام 2016، والذي - على الرغم من الإشادة به باعتباره أكثر ما قامت به الأمم المتحدة على صعيدي الشفافية والشمول على الإطلاق - فقد مضى الأمر قدماً كما كان من قبل.

داخل المجلس، تتحكم الدول الخمس في الانتخابات من خلال حق النقض. تجري الانتخابات في الآونة الأخيرة على النحو التالي: قبل نهاية ولاية الأمين العام الحالي، يعقد رئيس المجلس مشاورات خاصة ويجري سلسلة من استطلاعات الرأي. مع انتقال الاقتراع إلى جولات لاحقة، يتم تدوين أصوات مجموعة P5 من خلال أوراق الاقتراع الملونة. بسبب الطبيعة السرية وغير الرسمية لاستطلاعات الرأي هذه، وحقيقة أن الاجتماع خاص، فإنه لا ينتج عنه أي محضر. لذا يُمكن لأعضاء الدول الخمس دائمة العضوية الإدلاء بحق النقض (الفيتو) وتجنب وصمة استخدامه في السجلات العامة، إذا كان ذلك يناسب غرضهم.

ليس للأعضاء المنتخبين سوى دور ضئيل للغاية في هذه العملية. يتركز كل الاهتمام على مجموعة P5 وعلى ما يمكنهم الاتفاق عليه. عندما يؤدي الاقتراع في النهاية إلى اختيار مرشح، "ينتخب" المجلس رسمياً الفائز، خلف الأبواب المغلقة إلى الآن، في اجتماع خاص بطابع أكثر رسمية. ويشبه البعض انتخاب الأمين العام بالعملية السرية لانتخاب البابا<sup>64</sup>.

يعتبر حق النقض في العملية الانتخابية سرياً من الناحية النظرية، لكنه أصبح معروفاً في بعض الحالات. أعلنت واشنطن صراحة واستخدمت حق النقض على ترشيح بطرس بطرس

---

<sup>63</sup> UN General Assembly Resolution 69/321 (September 22, 2015), see also Resolution 68/307 (June 25, 2015), paragraphs 34-39, and the Letter by the Presidents of the General Assembly and the Security Council of Dec. 15, 2015.

<sup>64</sup> Italy's ambassador Paolo Fulci, who ran a Council election in December 1996, pointed out humorously that whatever the similarities, the Council's premises are not nearly as inspiring as the Sistine Chapel, with its frescoes by Michelangelo, where the College of Cardinals convene for the papal election.

غالي - الأمين العام الحالي الذي كان مرشحاً لإعادة انتخابه في خريف عام 1996.<sup>65</sup> وبعد عدة جولات باستخدام حق النقض، تم تقديم مرشحين آخرين أخيراً. في النهاية انتخب المجلس شخصاً تفضله واشنطن - كوفي عنان. في حالة سابقة، استخدمت الصين حق النقض ضد أمين عام آخر خلال ثلاث عشرة جولة اقتراع<sup>66</sup>. يشير السجل إلى أن حق النقض قد تم الإدلاء به لأن الأمناء العامين الجالسين قد تصرفوا بطرق وجدها أعضاء معينون من مجموعة الخمسة الكبار غير ممثلة بشكل كافٍ. من خلال استخدام حق النقض ضدهم، كانوا يرسلون إشارة إلى جميع الأمناء العامين في المستقبل: استمع إلينا أو تحمل العواقب.

من خلال عملية التدقيق والتصويت لزعيم الأمم المتحدة، تؤكد الدول الخمس نفوذها على الشخص والمكتب. إنهم يؤكدون أنهم البلدان التي يمكنها صنع أو كسر كل مبادرة. يعلم كل أمين عام أن الدول الخمس دائمة العضوية تتوقع اهتماماً وثيقاً بمصالحها وشواغلها. من الناحية العملية، يظل الأمين العام على اتصال وثيق للغاية مع السفراء من مجموعة P5 من خلال المكالمات الهاتفية المتكررة والاجتماعات الشخصية المنتظمة. لم يحدث أي شيء في مجلس الأمن لم تتم مناقشته بشكل مكثف وصياغته من قبل مجموعة P5 - ولا سيما P1 - في علاقاتهم مع الأمين العام للأمم المتحدة<sup>67</sup>.

لا يتحدى الأمناء العامون أعضاء P5 علانية، لكنهم قد يتخطون خطأً أحمر عن غير قصد أو يفشلون في الامتثال، لذا فهم يعانون وفقاً لذلك. لم يكن بطرس بطرس غالي، الذي انتخب لأول مرة لفترة تبدأ في عام 1992، يرضي واشنطن بما فيه الكفاية، حيث كان يُنظر إليه على أنه "موالٍ لفرنسا" وغير ملتزم بشكل كافٍ "بالإصلاحات" والاستراتيجيات التي ترعاها

<sup>65</sup> Barbara Crossette, "Round One in the U.N. Fight: A U.S. Veto of Boutros-Ghali," *The New York Times*, Nov. 20, 1996.

<sup>66</sup> "Javier Perez de Cuellar of Peru: U.N. Secretary-General-designate", *United Press International*, Dec. 12, 1981.

<sup>67</sup> In his account of the Council during the Rwanda genocide, Colin Keating writes of the Secretary-General's "personal inclination to selectively deal in only a few permanent members for discussion of difficult issues." See his "Rwanda: an insider's account," in Malone, *Security Council*, 503

الولايات المتحدة. وانتقد الولايات المتحدة لفشلها في دفع مساهمتها السنوية، وأعطى الضوء الأخضر لنشر دراسة حقوق الإنسان حول مذبحه إسرائيلية في لبنان. وسخر منه اليمين في واشنطن بازدياد واتهمه بسوء الإدارة. على الرغم من أنه حصل على دعم من الدول الخمس دائمة العضوية ومن بين أعضاء الأمم المتحدة بشكل عام، فقد واجه حق النقض الأمريكي العنيد عندما جاء لفترة ولاية ثانية تقليدية<sup>68</sup>.

خليفة بطرس غالي، كوفي عنان، كان ينظر إليه على أنه المرشح الأمريكي، وكان يتصرف بحذر تجاه القوة العظمى. كان من أولى إجراءاته كأمين عام، السفر إلى واشنطن وإبداء الاحترام لمنتقدي الأمم المتحدة في الكونجرس. أعيد انتخاب عنان بعد ذلك بخمس سنوات، ولكن بعد عامين من ولايته الثانية، ظهرت انتقادات شديدة في واشنطن، حيث كان يُنظر إليه على أنه غير مؤيد بشكل كافٍ للحرب الأمريكية البريطانية في العراق. وكان قد أدلى بتصريح ينتقد الموضوع في مقابلة إعلامية وكتب رسالة خاصة إلى الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش ينصحه بها ضد هجوم أمريكي وشيك على مدينة الفلوجة. وسرعان ما دعت أصوات في واشنطن عنان إلى الاستقالة واتهمته ظلماً بالمخالفات المالية<sup>69</sup>.

في أواخر كانون الأول (ديسمبر) 2004، استدعت مجموعة من "الأصدقاء" الأمريكيين ذوي النفوذ، بمن فيهم السفير الأمريكي السابق ريتشارد هولبروك، الأمين العام لحضور اجتماع خاص في نيويورك حيث قاموا باستعراض أخطائه لمدة ثلاث ساعات، وحذروه من الغضب في واشنطن، وضغطوا عليه لإجراء تنظيف كبير لمنزله (أي لموظفيه)<sup>70</sup>. يبدو أنهم نصحوه بأنه قد يُطرد من منصبه إذا لم يمتثل. استقال رئيس أركانه، إقبال رضا، على الفور، ليحل

---

<sup>68</sup> See for example: "US Declared Veto of Boutros-Ghali Starts Race" *InterPress Service* (Nov. 18, 1996) and Eric Rouleau, "Why Washington Wants Rid of Mr. Boutros-Ghali," *Le Monde Diplomatique*, Nov., 1996.

<sup>69</sup> The UN was shaken by the "Oil for Food Scandal" but Annan was not found to have been involved. The real scandal was the P5 arrangement that their companies get the Iraq program contracts. For a good critical appraisal of the issue see Brian Urquhart, "The U.N. Oil-for-Food Program: Who is Guilty?" *New York Review of Books*, Feb. 9, 2006, and Joshua Holland, "Kofi and the Scandal Pimps," *AlterNet*, Oct. 4, 2005.

<sup>70</sup> Warren Hoge, "Secret Meeting, Clear Mission, 'Rescue UN'," *The New York Times*, Jan. 2, 2005.

محلّه المرشح البريطاني، مارك مالوك براون، الذي تولى بعد ذلك السيطرة على عمليات التعيين. بعد ذلك، تم إعفاء كبار موظفي عنان من الخدمة، واحداً تلو الآخر. كان كيرين بريندرغاست، رئيس إدارة الشؤون السياسية، الذي أُلقت واشنطن باللوم عليه في الرسالة المسيئة، هو من غادر بعده. وتوالى الإعفاءات في الأمانة العامة لعدة أشهر وأمضى عنان المتبقي من ولايته تحت العقاب.

تفضّل الدول الخمس أن يكون أصحاب المواقع القيادية في الأمم المتحدة من غير الفعّالين، ولكن الممثلين. هناك تعبير شائع وملائم في الأمم المتحدة مفاده أن الدول الخمس دائمة العضوية تفضل السكرتير على الأمين العام. وفي السنوات الأخيرة كان هذا واضحاً للعيان. كان بان كي مون، الذي خدم فترتين (2007-2016)، متواصلًا ضعيفًا وقائدًا باهتًا. كان من الممكن تصحيح اختياره أول مرة، إذ كان عن طريق الخطأ، عندما انتهت ولايته الأولى. لكن بدلاً من ذلك، في عام 2011، تم انتخابه مرة أخرى لولاية ثانية. بعد التصويت على التجديد، سأل أحدهم السفير البريطاني مارك ليال غرانت: "لماذا تمت مكافأة الأداء دون المستوى بولاية ثانية مدتها خمس سنوات ولماذا وافقت المملكة المتحدة على ذلك؟ كانت الإجابة كلاسيكية، ودون أدنى حرج، أجابه السفير: "لقد أراد أعضاء P5 أن يبقى في منصبه"

71

## التأثير على المناصب رفيعة المستوى في الأمانة العامة

منذ الأيام الأولى للأمم المتحدة، تمتعت الدول الخمس بنفوذ كبير على اختيار المناصب رفيعة المستوى في الأمانة العامة. لقد سعوا بشكل خاص للسيطرة على أقوى أقسام الأمانة العامة وأكثرها أهمية من الناحية السياسية، ولا سيما تلك التي تعمل مع مجلس الأمن. من الناحية النظرية، يشغل الأمين العام هذه المناصب بشكل مستقل، بالاعتماد على أفضل المرشحين في جميع أنحاء العالم. يشير الميثاق، في المادة 100، إلى الحاجة إلى استقلالية موظفي الأمم المتحدة عن تدخل الحكومة. وقال الأمين العام كوفي عنان لأحد المراسلين أن

71

Comment at a private meeting in New York, June 14, 2011.

"تعيين كبار الموظفين يجب أن يكون من مسؤولية الأمين العام دون أي تدخل" <sup>72</sup>. وقال الأمين العام بان كي مون لوسائل الإعلام، أنه يقوم بإجراء تعيينات رفيعة المستوى "بطريقة شفافة وشفافية، على أساس الجدارة، مع مراعاة التوازن الجغرافي والجنساني" <sup>73</sup>.

في الممارسة العملية، تتم التعيينات الرئيسية بشكل مختلف تماماً.

يبحث الأعضاء الخمسة بعناية هذه التعيينات، وعلى ما يبدو فإنهم يسمون حرفياً المعينين من قبلهم لبعض المناصب. عندما تتغير الحكومات، يمكن استدعاء الشخص المعين وتعيين آخر، بشكل منفصل تماماً عن عملية التعيينات في الأمم المتحدة. في ظل هذا النظام، أصبحت الأقسام إقطاعيات افتراضية، يتم التحكم فيها على مدى فترات طويلة. الأفراد الذين يشغلون هذه المناصب عادة ما قد خدموا في مناصب الحكومية لأحد أعضاء P5، وغالباً في مجال الخدمات الأجنبية. تتم قولبة تفكيرهم وتوقعاتهم وولاءاتهم، حسب هذه التجربة السابقة، بالإضافة إلى اتصالاتهم الوثيقة المستمرة على المستوى الوطني. تسبب وكيل الأمين العام كريستوفر بورنهام، وهو مواطن أمريكي، في فضيحة عندما قال لصحيفة واشنطن بوست أنه جاء إلى الأمم المتحدة بأمر من البيت الأبيض في عهد بوش وأن ولاءه النهائي للولايات المتحدة <sup>74</sup>. وفي وقت لاحق قدم اعتذاراً، لكن تصريحه أكد حقيقة غير مريحة.

يمكن أن تكون إدارة الشؤون السياسية مثلاً على الممارسات الإقطاعية لمجموعة P5. خلال السنوات الست والأربعين الأولى للأمم المتحدة، من خلال ما مجموعه أربعة عشر معيّناً، كان وكيل الأمين العام الذي يرأس الإدارات السابقة دائماً مواطناً سوفيتياً <sup>75</sup>. كل أمين عام "عين" روسياً لهذا المنصب - أو لكي نكون أكثر دقة، قَبِلَ بالمرشح الروسي. أركادي سوبوليف،

<sup>72</sup> Ian Williams, "Bush Crony to Head UN's Food Program", *The Nation* (Nov. 8, 2006).

<sup>73</sup> As quoted in Thalif Deen, "Senior Management Heads Roll at World Body," *InterPress Service*, January 25, 2012. The Secretary-General was reported to have made the comment at a press conference on that day.

<sup>74</sup> Colum Lynch, "At the UN, a Growing Republican Presence", *Washington Post* (July 21, 2005).

<sup>75</sup> The predecessor departments were the Department of Security Council Affairs (1946-51) and the Department of Political and Security Council Affairs (1952-91).



أول من تم تعيينه، ذهب للعمل كسفير سوفيتي لدى الأمم المتحدة. كذلك كان للولايات المتحدة إقطاعية خاصة بها على مدار فترة طويلة مماثلة في قسم الإدارة.

بعد نهاية الحرب الباردة ونهاية "القوة العظمى" السوفيتية، انتهت الهيمنة الروسية في الشؤون السياسية فجأة. في عام 1992، أعاد الأمين العام الجديد بطرس بطرس غالي تنظيم قسم الإدارة وعين الأفريقي جيمس جونا رئيساً لها. بعد عامين فقط، في عام 1994، استلمت المملكة المتحدة زمام الأمور، برئاسة رئيسين متتاليين من السلك الدبلوماسي الخاص بها، بما في ذلك Kieren Prendergast الذي يحظى بتقدير كبير.

من الواضح أن المملكة المتحدة توقعت استمرار الترتيب المريح الذي امتد إلى اثني عشر عاماً، لكن خططها ألغيت في أوائل عام 2007، ربما كجزء من اللخبطة التي وقعت من طرف واشنطن. اختارت وزارة الخارجية جون هولمز المعين من قبلها، ولكن عندما وصل هولمز إلى نيويورك، علم أنه سيعرض عليه منصباً مختلفاً - وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية. كان المنصب الجديد مهماً، لكنه لا يتفق مع خلفيته. عندما خرج نبأ التعيين، اشتكت الدول الأعضاء من أن المعين الجديد ليس لديه خبرة في مجال الإغاثة الإنسانية وقليل الإلمام بالدول النامية. إلا أن تعيينه في المنصب قد تم على أي حال، ولو أنه غادر في النهاية بعد ثلاث سنوات ونصف من الخدمة. فقد كان من خلفه بريطانيان آخران<sup>76</sup>. أحدهما هولمز، امتد إجمالي السباق البريطاني إلى عقد من الزمان (حتى نهاية عام 2016). في الوقت الحاضر، لا تدوم الإقطاعات بالطريقة التي كانت عليها في حقبة الحرب الباردة، ولكن سيكون من المثير للاهتمام أن نرى كيف سينجح البريطانيون في عمليات التعيين الحالية والمستقبلية.

بعد عقود من السيطرة على أعلى منصب إداري في الأمم المتحدة، تولت الولايات المتحدة منصب الشؤون السياسية في عام 2008. واعتباراً من عام 2016، شغلت واشنطن هذا

<sup>76</sup> Valerie Amos and Stephen O'Brien. Amos was forced to step down when the Conservative Party came into government in the UK under Prime Minister David Cameron. Cameron appointed his own candidate, O'Brien. This has been a typical fiefdom pattern: when governments change, the Under Secretary-Generals change as well.

المنصب من خلال اثنين من المعينين المتتاليين، وكان كلاهما من كبار المسؤولين في وزارة الخارجية. وعمل فيها لمدة 10 سنوات.

كانت فرنسا رائدة في واحدة من أكثر الإقطاعات ظهوراً واستمرارية في الأمانة العامة. شغل دبلوماسي فرنسي منصب رئيس إدارة عمليات حفظ السلام لما يقرب من عشرين عاماً، من خلال أربعة معينين متتاليين وأمينين عامين متتاليين<sup>77</sup>. خلال العقدين الماضيين، سادت "ثقافة فرنسية" بشكل واضح، وكان العديد من المعينين في مستوى رفيع، كانوا مواطنين فرنسيين أو مواطنين من البلدان الناطقة بالفرنسية. تعتبر إدارة عمليات حفظ السلام مركزاً يتمتع بقيمة عالية، نظراً لأن عمليات حفظ السلام هي أكثر عمليات الأمم المتحدة شهرةً وتكلفةً. كانت فرنسا سعيدة بوجود مثل هذه المحفظة من الخيارات تحت ريادتها.

مع تولي أمين عام جديد لمنصبه في يناير 2017، سيكون من المثير للاهتمام أن نرى كيف تظهر مؤشرات جديدة. يبدو من المحتمل جداً أن يستمر الأعضاء الخمسة في اختيار المناصب ومن يشغلها وستبقى دعواتهم لتحديد المعينين الخاصين بهم قائمة. لا تعني مثل هذه الإقطاعات وغيرها من أفضليات أعضاء P5 بالضرورة، أن أصحاب المناصب أقل كفاءة أو أنهم دائماً يتصفون بالتحيز. السجل العام مختلط. البعض، مثل جان ماري جينو في حفظ السلام وكيرين بريندرغاست في الشؤون السياسية، خدموا بامتياز. ومع ذلك، فإن النظام ككل يعزز إلى حد كبير سيطرة الدول الخمس دائمة العضوية ويميل نحو الاعتدال على مستوى المناصب العليا للأمم المتحدة. حتى أكثر شاغلي المناصب فعالية وصدقاً وحيادية، يرقدون تحت مجهر السيطرة، لذا يكتفون بالترميز إلى نظام يتجاهل الميثاق، وإلى عدم احترام آراء الدول الأخرى، وازدراء فكرة حيادية الخدمة المدنية الدولية، و- بالطبع- فهو نظام آخر ينضوي تحت مطرقة مجموعة P5 في مجلس الأمن. (لم يحاول الأمين العام البرتغالي غوتيريس تغيير قواعد اللعبة إن لم نقل كان مخلصاً لها. وقد بدا ذلك في موقفه من تقرير الإسكوا "الظلم في العالم العربي والطريق إلى العدالة"، والذي كنت في فريقه المركزي، إثر

<sup>77</sup> The French heads of the department were/are: Barnard Miyet (1997-2000), Jean-Marie Guéhenno (2000-2008), Alain Le Roy (2008-2011) and Hervé Ladsous (2011-present).

ضغوط عدة، طلب غوتيريس سحب شعار الأمم المتحدة عن التقرير وسمح لمحرريه بطباعته على مسؤوليتهم الخاصة، وقد تكرر الأمر مع التقرير الخاص بالأبارتايد الأمر الذي أدى إلى استقالة الأمانة العامة المساعدة ربما خلف. نجم عن هذا الموقف "الجبان" للأمين العام أن التقريرين لاقيا نجاحا كبيرا وترجما لعدة لغات/المراجع).

## أدوات أخرى لسلطان P5

**الديمومة:** تتمتع الدول الخمس دائمة العضوية بالعديد من أدوات السلطة الأخرى التي تحكّم بها المجلس ونظام الأمم المتحدة. واحدة من أهمها هي الديمومة نفسها. فهم موجودين دائماً في المجلس، لذا لديهم معرفة عميقة بالمؤسسة وورشات عملها الداخلية التي لا يمكن لأي دولة عضو أخرى الحصول عليها. إنهم يعرفون الاتفاقات غير الرسمية، والسوابق الفاصلة، ومشهد الأزمة، وأدوات السياسة العديدة. كل هذا وأكثر يجعل الاستمرارية مؤشراً قيادياً لقوة أعضاء P5.

**المعلومات:** يمكن لأعضاء P5، وخاصة P3، تشكيل تصورات المجلس من خلال شبكاتهم الاستخباراتية والدبلوماسية الكبيرة والعالمية التي توفر لهم المعلومات على الأرض، بما في ذلك تقييمات المواقف العسكرية، والمعلومات حول الحركات السياسية، وتفاصيل التهديدات الإرهابية، وما إلى ذلك. تضيف مراقبة الأقمار الصناعية والطائرات بدون طيار إلى سعة المعلومات التفصيلية. غني عن القول أن تقديم كل هذا للمجلس يتم في شكلٍ مصمم لتحقيق نتائج سياسة مرغوبة. عرضت الولايات المتحدة على أعضاء المجلس صور الأقمار الصناعية "لإثبات" عدم وجود خطر في رواندا - عندما كانت الإبادة الجماعية جارية بالفعل. لم يكن لدى الأعضاء المنتخبين الوسائل المناسبة للدفع بعكس ذلك.

**التجسس:** تستخدم الدول الخمس أيضاً أجهزتها الاستخباراتية للتجسس على الأمم المتحدة والاستماع إلى محادثات سياسة خاصة في بعثات الأعضاء المنتخبين. في عام 2004، ذكرت الوزيرة السابقة في مجلس الوزراء البريطاني، كلير شورت، أنها كانت تتلقى بانتظام

نصوص محادثات الأمين العام كوفي عنان، التي جمعتها المخابرات البريطانية MI6<sup>78</sup>. من المعروف أن المخابرات الأمريكية قد استغلت حتى أكثر المكاتب أماناً لأعضاء المجلس المنتخبين. تم الكشف لاحقاً عن "زيادة" في جمع المعلومات الاستخباراتية الأمريكية في الفترة التي سبقت حرب العراق في مذكرة مفصلة نشرتها ويكيليكس<sup>79</sup>. كما تم الكشف لاحقاً عن قيام المخابرات الأمريكية باختراق رمز تشفير مؤتمرات الفيديو الخاص بالأمم المتحدة. تلعب فرنسا وروسيا والصين بالتأكيد لعبة التجسس أيضاً، وإن كان ذلك يحدث بمزايا أقل.

لا يمكن للأعضاء المنتخبين، حتى وإن كانوا من الكبار، إلا أن يأملوا بالسير في الركب.

**التحديات والمكافآت:** أخيراً، هناك مخزون من الضغوط والتهديدات والعقوبات والمكافآت التي يستخدمها أعضاء P5 لكسب دعم المجلس وضمان الأصوات اللازمة لقراراتهم. تتمتع جميع الدول الخمس دائمة العضوية، ولا سيما الولايات المتحدة، بقوة اقتصادية وعسكرية هائلة يمكنهم استخدامها لشق طريقهم في تصويت المجلس. قد تعرض جميع الوفود الخمسة تحسين حزم المساعدات أو التهديد بتقليلها، لكن الولايات المتحدة لديها تمويلات كبيرة بشكل فريد وتميل إلى استخدامها. تميل حكومات الأعضاء المنتخبين إلى مراعاة عوامل مثل المساعدة العسكرية الأمريكية، والتعاون الاستخباراتي، والعلاقات الاقتصادية بجميع أنواعها، فضلاً عن الحزم المالية من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي<sup>80</sup>. تقدم دراسة علمية حديثة العديد من الأمثلة التفصيلية لمثل هذه التهديدات والعقوبات بالإضافة إلى البيانات التي تُظهر أنه عندما تنضم الدول الفقيرة إلى المجلس، فإن مساعداتها الخارجية تنمو بشكل كبير. هل هي مكافأة على السلوك "التعاوني"؟ الباحثون يعتقدون ذلك<sup>81</sup>. هذه هي الطريقة التي يتم بها تجميع الأصوات بالإجماع في مجلس الأمن.

<sup>78</sup> Patrick E. Tyler, "Ex-Aide to Blair Says the British Spied on Annan," *New York Times*, Feb. 27, 2004; see also George Wright, et al., "Short Claims UK spied on Annan," *The Guardian*, Feb. 26, 2004.

<sup>79</sup> Martin Bright, et al., "US Dirty Tricks to win vote on Iraq war," *The Observer*, March 1, 2003.

<sup>80</sup> Vreeland, *ibid.* provides details of World Bank and IMF lending as part of carrots and sticks to Council members.

<sup>81</sup> Vreeland, *ibid.* ch. 3, 62-93.



## الأعضاء المنتخبون: ركّاب قطار المجلس

يعمل عشرة أعضاء غير دائمين في مجلس الأمن لمدة عامين. وابتداءً من عام 1998، تمت الإشارة إلى هؤلاء الأعضاء باسم "الأعضاء المنتخبين" أو "E10" للتأكيد على شرعيتهم الخاصة وتعزيز دورهم في شؤون المجلس<sup>82</sup>. تنتخب الجمعية العامة خمسة أعضاء جدد كل عام، وتختارهم من بين المجموعات الإقليمية المحددة لضمان التنوع الجغرافي. معظم البلدان المنتخبة "ديمقراطية" بدرجة أو بأخرى، وهي فوق المتوسط في الحجم والقدرة.

في الأصل كان هناك ستة أعضاء منتخبين فقط، لكن الدول قامت بتعديل الميثاق في عام 1971 ليعكس زيادة ما بعد الاستعمار في عضوية الأمم المتحدة. ثم كان بعض الإصلاحيين يأملون في أن يؤدي العدد الأكبر من الأعضاء المنتخبين إلى إنشاء مجلس أكثر فعالية وتنوعاً وتعددية. لكن المجموعة الموسعة حديثاً من الأعضاء المنتخبين لم تغير المؤسسة. استمر العمل كما كان من قبل، في مجلس لا يزال شبه مشلول ومنقسم بشدة، ولكن نشأ نشاط مجموعة E10 لاحقاً.

تتطلب الانتخابات لشغل مقاعد أعضاء E10 أغلبية عظمى في الجمعية العامة، وغالباً ما تتضمن الانتخابات حملات مكثفة. تدير البلدان الأكبر حملات متعددة السنوات بإجراءات كبيرة<sup>83</sup>. تتدخل الدول الخمس في بعض الأحيان بحبوية في هذه الانتخابات، وقد تمكنت من منع بعض المرشحين الذين يُنظر إليهم على أنهم غير وديين بشكل خاص. مهما كانت العيوب الانتخابية، فإن مجموعة E10 تمثل صوتاً بديلاً في المجلس، وفي بعض الأحيان تمكّن أعضاؤها من وضع بصمتهم على عمله بطرق إبداعية.

في منتصف التسعينيات، خلال فترة الحماس بعد الحرب الباردة، اتخذت مجموعة E10 موقفاً جديداً. وبينما كان الأعضاء الخمسة يتعاونون فيما بينهم ويسارعون إلى توسيع أنشطة

<sup>82</sup> The author first proposed this nomenclature. See Ellen Paine [pseud.], "What's in a Name? Proposal for a Change in Membership Terminology for the Security Council," New York: Global Policy Forum, April, 1997. In little over a year, the "elected members" idea caught on and it now is used almost universally.

<sup>83</sup> See Sievers, *Procedure*, 142 and David M. Malone, "Eyes on the Prize: the quest for nonpermanent seats on the UN Security Council," *Global Governance* 6, 2 (2000), 3-23.

المجلس، كافح الأعضاء المنتخبون بجهد لكسب المزيد من النفوذ ولتعزيز المزيد من الديمقراطية والشفافية. لقد حققوا بعض التقدم المشجع على مدى عقد من الزمان، لكن الدول الخمس الكبرى دفعت الأمور في الاتجاه المعاكس بقوة.

اليوم، تتمتع مجموعة E10 مرة أخرى بنفوذ أقل داخل المجلس. على الرغم من شرعيتهم الديمقراطية، المدعومة بأصوات جميع أعضاء الأمم المتحدة، فقد عانوا من الكثير من الإحباط والإذلال خلال فترة عضويتهم القصيرة في المجلس. حتى القوى الكبيرة مثل ألمانيا واليابان والبرازيل والهند، عندما يعملون كأعضاء منتخبين في المجلس، لا يمكنهم أن ينتزعوا من الدول الخمس الكبرى الاهتمام والتأثير المتوقع. تستحق تفاصيل تجربة أعضاء E10 النظر فيها كدليل إضافي على كيفية عمل المجلس وكيف تمارس واشنطن وشركاؤها من P5 سيطرتهم.

## السواح

يعمل الأعضاء المنتخبون في المجلس لمدة عامين - وهي فترة قصيرة للغاية تقلل إلى حد كبير من فعاليتهم. في تصميم المجلس، كان من الواضح أن "الثلاثة الكبار" يهدفون إلى إبقاء الأعضاء المنتخبين ضعفاء. كان للمجلس التنفيذي لعصبة الأمم، فترات أطول مدتها ثلاث سنوات لأعضائه غير الدائمين - في وقت كان النشاط الدبلوماسي يسير ببطء أكثر. الآن، مع عبء العمل الهائل والوتيرة السريعة جداً لمجلس الأمن، يفيد الأعضاء المنتخبون أنه بالكاد لديهم الوقت لتعلم آليات عمل المجلس المعقدة قبل انتهاء فترة ولايتهم.

علق العديد من السفراء الذين عملوا كأعضاء منتخبين على الميزة الهائلة للعضوية الدائمة لمجموعة P5 على النقيض من فترة عضويتهم القصيرة. قال سفير سنغافورة كيشور محبوباني إن أعضاء E10 "مثل الركاب على المدى القصير في قطار للمسافات طويلة"<sup>84</sup>. أفاد محبوباني أيضاً أنه خلال مناقشة حول إجراءات المجلس، سمع سفيراً من سفراء مجموعة P5 يشير إلى أعضاء E10 باسم "السواح". كتب محبوباني: "كان هذا التعليق كاشفاً للوقائع". لقد

84

Comments in a private meeting with NGOs.

أظهر أن الأعضاء الخمسة يؤمنون بأنهم "يمتلكون" المجلس. وفي نظرهم، يجب أن لا يدعي أعضاء مجموعة العشرة ملكية مشتركة، حتى لو تم انتخابهم من قبل 191 دولة عضو في الأمم المتحدة " 85.

تشير التقارير إلى أن الأشهر الأولى لأعضاء E10 مرهقة جداً، على الرغم من الدورات التدريبية المختلفة التي تقدمها الأمم المتحدة والمشورة التي تم الحصول عليها من الأعضاء السابقين. نظراً لأنه في كل عام، يتم جلب طاقم جديد من خمسة أفراد. الأمر الذي يعني أن نصف أعضاء E10 هم من المبتدئين. إنهم يواجهون منحنيات تعليمية حادة، ويتم دفعهم إلى مسؤوليات معقدة وغير مألوفة، مثل رئاسة لجنة المجلس. رئاسة المجلس هي التحدي الأهم، وهي وظيفة يتم التناوب عليها شهرياً على أساس أبجدي صارم. من وقت لآخر، يجب أن يعمل سفير جديد من مجموعة E10 كرئيس في يناير/ كانون الثاني، تماماً كما بدأت فترة ولايته، أو - فقط أقل صعوبة - في فبراير/ شباط، الشهر الثاني<sup>86</sup>. وهذا يخلق وضعاً صعباً، حيث من المفترض أن يشرف الرئيس على عمل المجلس ومن الأفضل أن يعرفه جيداً. لأكثر من أربعة عقود، لم تفعل مجموعة P5 شيئاً لتخفيف هذا الوضع العيبي.

لتصحيح الفوضى، جادلت وفود الدول العشر في التسعينيات بضرورة أن تكون قادرة على الجلوس في قاعة المجلس كمراقبين لفترة تعريف قبل شهر واحد من شغل مقعدهم. كان قائد هذه المبادرة هو فيرناندو بيتريلا، سفير الأرجنتين، الذي أعطاه مظهره الهزيل وذكائه المفعم بالحيوية وميله لارتداء الأوشحة، مكاناً بارزاً في الأوساط الدبلوماسية. انضم بيتريلا إلى المجلس عام 1999، وكان ناشطاً منذ البداية. وفقاً لجميع الروايات، عارض الأعضاء الخمسة بشدة هذه المبادرة، مفضلين، على ما يبدو، الأعضاء المنتخبين المرتبكين على الأعضاء المطلعين. في النهاية، اكتسب مشروع بيتريلا دعماً واسعاً بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لدرجة أن الدول الخمس دائمة العضوية وافقت على مضض على إجراء التغيير. لم يكن للسعادة أن تظهر على محياهم - ولم يكن العبث بمؤسستهم ليُغفر أو يُنسى.

<sup>85</sup> Kishore Mahbubani, "Permanent and Elected," in Malone, *Security Council*, 259.

<sup>86</sup> A January presidency for an incoming Elected Member happens on average every three years and it happened in 2017, with the newly-elected Swedes.



في أواخر كانون الأول (ديسمبر) 1999، بعد فترة وجيزة من موافقة المجلس على الإصلاح، وفي منتصف فترة ولاية الأرجنتين فقط، تمت إقالة بيتريليا فجأة من منصبه واستدعي إلى بوينس آيرس في أقل من أسبوع. أفاد أولئك الذين عرفوه أنه كان مندهشاً. كان حفل الوداع الكبير المعتاد مستحيلاً، لكن البعثة سرعان ما نظمت "وداعاً" صغيراً ومرحياً. اتسمت الحيرة على كل عارف بالموقف، دون أن يعني ذلك حالة اندهاش. على الرغم من أن الحكومة الأرجنتينية لم تقدم أي تفسير، لم يكن من الصعب فهم ما حدث - فقد تدخلت واشنطن بإطلاق طلقة تحذير للمصلحين من مجموعة E10.

## الإصلاح من الداخل

كانت مجموعة E10 في أوج نشاطها واستقلالها منذ نهاية الحرب الباردة إلى ما بعد حروب العراق (1991-2004)، وهي فترة دامت قرابة ثلاثة عشر عاماً. خلال تلك الفترة، أرسلت دول E10 سفراء استثنائيين. اعتقد الجميع في معسكر الإصلاح أن الظروف مهيأة للتغيير. وبدعم من الجمعية العامة، أحرزت الدول العشر تقدماً ثابتاً، على الرغم من أنها واجهت معارضة قوية من P5 في كثير من الأحيان. في مرحلة ما، سُمع سفير المملكة المتحدة جون ويستون وهو يخبر أحد الناشطين وهو سفير من E10، أنه إذا استمر في مساره الجاد: "سوف نُكسر أسنانك"<sup>87</sup>. مثل هذا التعليق البلطجي، الذي يتكرر في شكل نصيحة ودية، يرمز إلى استجابة P5 الاستبدادية، حتى في بيئة المجلس "الجماعية" المفترضة.

حاول سفراء E10 أولاً تغيير طرق المجلس السرية. وجدلوا بضرورة أن يكون المجلس أكثر انفتاحاً بشأن عمله - للجمهور وأعضاء الأمم المتحدة-. علاوة على ذلك، أصروا على أن يفتح المجلس نفسه للمعلومات حول ما كان يحدث في العالم. سعى مصلحو E10 إلى إنشاء قنوات معلومات جديدة - بالإضافة إلى طرق جديدة للمجلس للتواصل مع الجمهور. اتخذ ديفغو أريا، السفير الفنزويلي المألون والمُبدع، مبادرة مبكرة في عام 1992. ودعا زملاء المجلس لتناول القهوة في صالة الوفود للقاء كاهن كرواتي والاستماع مباشرة إلى نزاع البلقان. أبتكر أريا أحداثاً أخرى من هذا القبيل، وفي النهاية عُقدت في غرف اجتماعات الأمم

<sup>87</sup>

As told to the author by a Council insider.

المتحدة، وخدمها مترجمين فوريين و وجرى أخذها بعين الاعتبار في برنامج عمل المجلس. أصبحت هذه تُعرف باسم إحاطات صيغة أريا، ولا تزال تحدث<sup>88</sup>.

قَبْل P5 هذا التحول في الأحداث على مضض، ولم يكونوا سعداء باجتماع أريا غير المصرح به مع الصحافة عندما كان رئيساً للمجلس. بعد مغادرة أريا، حصر أعضاء P5 صيغة Arria بشكل شبه كامل في المسؤولين الحكوميين، مما أبعدها عن غرضها الأصلي. كما استبعد الأعضاء الخمسة إجراء مناقشات غير رسمية من قبل رؤساء المجلس مع الصحافة واقتصار البيانات الرئاسية على النصوص التي وافق عليها المجلس.

استمرت المعركة، مدفوعة باهتمام الجمهور المتزايد بالمجلس، والفريق العامل التابع للجمعية العامة المشكل حديثاً والمعني بإصلاح المجلس. في عام 1996، ألقى السفير خوان سومافيا من تشيلي، الذي كان عضواً في المجلس آنذاك، محاضرة في مقر منظمة أوكسفام في المملكة المتحدة دعا فيها المجلس إلى تطوير "نافذة استشارية" منتظمة لإشراك "الجهات الفاعلة الخارجية"<sup>89</sup>. في أوائل عام 1997، حاول إعداد إحاطة على غرار أريا مع ثلاث منظمات إنسانية غير حكومية للحصول على مزيد من المعلومات حول أزمة البحيرات الكبرى الأفريقية. رفض أعضاء P5 المبادرة.

عريض المنكبين، صاحب ابتسامة عريضة ولحية بيضاء كثيفة، كان سومافيا صبوراً ومرناً على الدوام. وأخيراً نظّم اجتماعاً ضم أعضاء المجلس مع مندوبين من هيئات الأمم المتحدة الأخرى، وهي عملية تسمى "موجز سومافيا". عقد قادة المنظمات غير الحكومية الثلاثة بعد ذلك مؤتمراً صحفياً لانتقاد المجلس "لفشله في الالتزام باتفاقيات جنيف واتخاذ إجراءات لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الصراع والمساعدة في إيجاد حلول سياسية"<sup>90</sup>. من المؤكد أن الدول الخمس لم ترحب بهذا النوع من الاهتمام، ورأوا أن مثل هذه الاجتماعات نهاية تدور

<sup>88</sup> Joanna Weschler, "Human Rights," in Malone, *Security Council*, 61-62. See also Sievers, *Procedure*, 74-92, which includes a reconstructed list of these events.

<sup>89</sup> "The Humanitarian Responsibilities of the Security Council," Gilbert Murray Lecture, Oxfam, Oxford, June 1996.

<sup>90</sup> "Security Council Consultation with Humanitarian NGOs," Global Policy Forum, Feb., 1997.

حول أجندتهم المحمية جيداً. بالنسبة إلى أعضاء P5، شكل الابتكار والمرونة تهديداً لسيطرتهم.

دفع السفير البرتغالي أنطونيو مونتيرو مبادرة أعضاء E10 إلى الأمام. بصفته دبلوماسياً لطيفاً وموهوباً بشكل استثنائي مع فريق بعثة قوي، قد ضغط من أجل بداية حقيقية لأحداث Arria للأصوات غير الرسمية، وجهاز إحاطة "Arria" بقلم بيير سانيه، رئيس منظمة العفو الدولية - وهي خطوة كانت تعتبر في السابق مستحيلة. قدم مونتيرو أيضاً مساعدة لا غنى عنها لمنندى مناقشة جديد، يجمع بين سفراء المجلس والمنظمات غير الحكومية<sup>91</sup>، ونظم مأدبة غداء شهرية منتظمة لسفراء E10 كوسيلة لتطوير برنامج إصلاح مشترك.

في عام 1997، قررت مجموعة E10 معالجة أحد أكثر الموضوعات حساسية، وهو النظام الداخلي للمجلس، وأصررت على أن هذه القواعد لم تعد تسمى "مؤقتة" ويجب أن يكون لها وضعاً مستقراً، بحيث يمكن بعد ذلك تعديلها وتنقيحها وإصلاحها، وتحديثها لتتماشى مع مقتضيات الفترة الحالية. اتفق جميع أعضاء E10 على هذه المبادرة. ولكن بعد العديد من النقاشات المغلقة، أصبح من الواضح أن الدول الخمس دائمة العضوية في طريقها إلى وضع حد - لن يعترفوا بأي تنازل عن احتكارهم للقواعد<sup>92</sup>.

استمرت المعارك حول التواصل والشفافية بين المجلس وبقية أعضاء الأمم المتحدة. لكسر السرية والاستفادة من الإنترنت، بدأ أحد أعضاء E10 في عام 1999 بتوزيع التقييم الشهري السري لعمل المجلس ومسودات قرارات المجلس. ثم ظهرت هذه الوثائق على الفور على موقع منندى السياسات العالمية Global Policy Forum. فجأة، أصبح بإمكان كل عضو في الأمم المتحدة أن يرى ما الذي يحدث في اجتماعات المجلس وما الذي يحدث مع مشاريع

<sup>91</sup> The NGO Working Group on the Security Council, founded by Global Policy Forum, continues to meet frequently with Council ambassadors. The initiatives mentioned took place in 1997, Monteiro's first year on the Council.

<sup>92</sup> Mahhubani, "Permanent and Elected," in Malone, *Security Council*, 259.

القرارات. مرة أخرى، كان أعضاء P5 غير سعداء للغاية. فقد بدا لهم أن جدران غرفة أسرارهم تتساقط.<sup>93</sup>

تولى السفير روبرت فاوولر من كندا القيادة في إحدى مبادرات مجموعة E10 المهمة والبارزة بشكل خاص. بصفته نائب وزير دفاع سابق لطيف، لم يبذُ عليه مظاهر المبتكر الشرس في المجلس، لكنه بالتأكيد كان كذلك. عندما انضم إلى المجلس في يناير 1999، تم تعيينه رئيساً للجنة عقوبات أنغولا - وهي محاولة جرى تنويمها من قبل، لمنع مبيعات الماس التي كانت تمول مشتريات المتمردين من الأسلحة وتطيل أمد حرب أهلية دموية. فضّل الأعضاء الخمسة إبقاء العقوبات ضعيفة، لكن فاوولر لم يتردد في المضي قدماً<sup>94</sup>. لقد خاض في حملة عامة في جميع أنحاء العالم لفرض العقوبات ووقف تجارة الماس السرية. أعطت المبادرة العقوبات صورة عامة للغاية. لقد هزت صناعة الماس الدولية ولفقت الانتباه إلى تجار السلاح والوسطاء المتواطئين<sup>95</sup>. كانت خطوة مذهلة، ومن المتوقع أنها لم تكن موضع تقدير من قبل P5.

في أواخر شهر يوليو من عام 2000، في ذروة نجاحه، تم إعفاء فاوولر فجأة وبشكل غير متوقع من منصبه في نيويورك - أعيد تعيينه في منصب أدنى بكثير في إيطاليا<sup>96</sup>. ووصفت الحكومة الكندية هذه الخطوة بأنها "روتينية"، ولكن من الواضح، أن سحب دبلوماسي كبير خلال الربع الأخير من ولاية المجلس الكندي لم يكن قضية عادية. كان فاوولر نفسه منزعاً للغاية في الأسابيع الأخيرة من حياته في نيويورك، لدرجة أنه تجنب أية اتصالات، ملتصقاً

---

<sup>93</sup> In the case of the program of work, the secrecy was broken permanently and now is available on the UN website. Resolution drafts, however, are again kept secret.

<sup>94</sup> The US, France, and China had provided clandestine support to the Angola rebels in the recent past and the UK had an interest in the world diamond trading monopoly, based in London.

<sup>95</sup> The diamond industry, fearful that it would lose its markets, eventually established a certificate of origin regime known as the Kimberly Process.

<sup>96</sup> Fowler's departure was unexpectedly announced in the Security Council by Canadian Foreign Minister Lloyd Axworthy on July 27, 2000—at a meeting addressing Angola sanctions, the highpoint of Fowler's achievement. For the announcement see S/PV.4129, 10.

حالته الطبية، وقابعا خلف نظارات داكنة<sup>97</sup>. بعد تسعة أشهر فقط من تطهير Petrella، شكل هذا الإجراء مشهدا محطما.

كان العراق محور تركيز آخر لجهود مجموعة E10. خلال التسعينيات، انقسمت الدول الخمس الكبرى بشكل متزايد حول مسألة العراق - ولا سيما العقوبات التجارية العامة المستمرة. لقد انجذب أعضاء مجموعة E10 إلى هذا النزاع بشكل حتمي حيث انقلب الرأي العام ضد العقوبات، التي يُنظر إليها على أنها مدفوعة بالمصالح النفطية وأنها ضارة بشكل غير عادل بالمواطنين العراقيين الأبرياء. داخل المجلس، وافقت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة أخيراً على إجراء تحقيق في القضايا الإنسانية التي تطرحها العقوبات. تم تعيين سفير البرازيل، سيلسو أموري، رئيساً. وخلص التحقيق إلى توصيات بإصلاح العقوبات بشكل جذري. كانت هذه العملية تقدماً كبيراً في تأثير أعضاء E10. بالنسبة إلى P2، كان من الواضح أنها مرفوضة - وهي علامة أخرى على أن مجموعة E10 كانت تجذب الرأي العام، كاسرة القبضة الإعلامية لمجموعة P5 ومقوضة لمصالحها الإستراتيجية.

## إصلاح مضاد "مؤلم"

تضاعف غضب واشنطن تجاه الأرجنتين، وجرى التعبير عن ذلك في الرحيل المفاجئ للسفير بيتريلا في أواخر عام 1999، عند إطلاق مبادرة إصلاح أرجنتينية أخرى مثيرة للاهتمام، تم الاضطلاع بها بالاشتراك مع البرازيل بعد ذلك بثلاث سنوات. توصل البلدان إلى اتفاق في عام 2003 لتبادل الدبلوماسيين من أجل تعزيز دورهم في المجلس وعلى وجه الخصوص للحصول على بداية تشغيلية لشروط مجلسهم. عندما انضمت البرازيل إلى المجلس في يناير 2004، منحت الاعتماد الدبلوماسي لدبلوماسي من الأرجنتين، شارك بشكل كامل في فريق المجلس البرازيلي. ثم انضمت الأرجنتين إلى المجلس في 2005، وعندما غادرت البرازيل، انضم برازيلي إلى المنتخب الأرجنتيني. أعطى هذا الترتيب الجديد دفعة لكلا البلدين ولكن بشكل خاص للأرجنتين التي استفادت من عام من التدريب المتقدم. تمثل الخطة استرخاء

<sup>97</sup> The Canadian Foreign Ministry explained Fowler's abrupt departure as timed to fill a vacancy in Rome. The smokescreen was soon apparent. The incumbent in that post did not vacate it until several months later.

مبتكراً للسيادة وبادرة تعاون وتضامن إقليمي. وأبدت وفود أخرى من الأمم المتحدة فضولها بشأن إمكانات هذه الخطوة والتعاون الإقليمي الضمني التي تنصوي تحتها. قام اثنان من الوفود في منطقة أخرى بنسخ الخطة<sup>98</sup>.

بعد فترة وجيزة، في عام 2010، سنحت الفرصة لجولة ثانية. كانت البرازيل على وشك الانضمام إلى المجلس في يناير 2011، وتم اعتماد أرجنتيني مرة أخرى كدبلوماسي برازيلي. لكن عندما وصل الدبلوماسي الأرجنتيني إلى نيويورك، رفضت واشنطن دخوله في انتهاك واضح لمعاهدة مقر الأمم المتحدة واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ولكن على الرغم من احتجاجات برازيليا على أن لها حقاً سيادياً في تسمية دبلوماسيها، فإن واشنطن لم تقسح المجال له بدخول أراضيها. الحكومة البرازيلية، الحريصة على تجنب معركة مع الولايات المتحدة، انهارت في النهاية. كانت ثروات أعضاء E10 تتراجع.

شكلت نزاعات حرب العراق في عامي 2002 و 2003 البداية الحقيقية للإصلاح المضاد في مجلس الأمن. ثم انقسمت الدول الخمس الكبرى بعد ذلك انقساماً عميقاً: فقد سعت فرنسا وروسيا والصين إلى الاعتدال، بينما كانت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة مصممتين على خوض الحرب. كانت واشنطن ولندن قد أبلغتا المجلس أن العراق يمتلك أسلحة دمار شامل، لكن لا يوجد دليل حتى الآن على الرغم من التحقيقات المكثفة التي أجرتها الأمم المتحدة. عارض العديد من أعضاء E10 مواقف P2، على الرغم من تعرض حكوماتهم لضغط شديد. منذ خريف عام 2002 وحتى اندلاع الحرب في مارس 2003، اجتمع أعضاء E10 من ذوي الرأي المماثل بانتظام، تحت قيادة ألمانيا وتشيلي والمكسيك.

نظراً لأن السفراء في نيويورك كانوا يتبعون عن كثب التعليمات الصادرة عن عواصمهم، لم يتوقع أحد أنهم سيكونون أهدافاً للانتقام، لكن اتضح أنهم كانوا كذلك. تماماً كما تم استهداف بيتريليا وفاولر في الماضي القريب، تعرض أكثر المعارضين للحرب نشاطاً من مجموعة E10 لإطلاق النار في فترة العراق. وصف كولين كيتنغ، أحد أقرب مراقبي المجلس،

<sup>98</sup> The first Argentina-Brazil swap was described by Argentine diplomats in 2006. Sievers speaks of the second delegation copying the idea but without identifying who was involved in *Procedure*, 155.

الظروف العامة. وكتب يقول إن الضغط من أجل الامتثال "تم التعبير عنه من قبل العديد من سفراء الأعضاء المنتخبين"<sup>99</sup>. يمضي كيتنغ في التكهن بأن هذه الأحداث "الشخصية" ، جنباً إلى جنب مع "الضغط الثنائي" (التهديدات التي تستهدف الحكومات بشكل مباشر) تعني أنه "كان هناك شعور في العديد من العواصم بأن التكلفة السياسية للوقوف في وجه الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن" أصبح باهظة<sup>100</sup>. إن كيتنغ تعني، بالطبع، الوقوف في وجه واشنطن، لأن هذا هو المكان الذي كان يأتي منه معظم الضغط.

### سفراء في مرمى الهدف

الضحية الأولى كان سفير تشيلي، خوان غابرييل فالديس، وهو دبلوماسي متمرس خدم في نيويورك منذ عام 2000. مثل سومافيا، عاش في المنفى خلال حكم الديكتاتور التشيلي، أوغستو بينوشيه، ولم يكن خائفاً من الوقوف في وجه السلطة. كان قد شغل مقعد مجلس الأمن في يناير 2003 في المرحلة الأخيرة من الاستعداد للحرب. أدت معارضته الشديدة لقرار الحرب في المجلس إلى سكتة دماغية في واشنطن. ووفقاً لصحيفة واشنطن بوست، فقد اشتكى السفير الأمريكي في سانتياغو، ويليام براونزفيلد، إلى وزارة الخارجية من "اللهجة" و "التكتيكات" التي يستخدمها فالديس "و"حماسته" في الدفاع عن موقفه<sup>101</sup>. وبحسب ما ورد اتصل وزير الخارجية الأمريكي كولن باول بوزير الخارجية التشيلي سوليديد ألفيار بحجج مماثلة، محذراً من أن اتفاقية التجارة الحرة، المقرر توقيعها بين البلدين، قد تكون في خطر. في المجلس، تمسكت تشيلي بموقفها المناهض للحرب، ولكن بعد حدوث الغزو، اشتدت الحملة الأمريكية ضد فالديس. أجلت واشنطن توقيع الاتفاقية التجارية. أخيراً، في أيار (مايو)، أعلن الرئيس التشيلي ريكاردو لاجوس، الذي رضخ "لاستياء" الولايات المتحدة، أن

<sup>99</sup> Keating in von Einsiedel, *Security Council*, 146.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Nora Bustany, "With Trade Pact Pending, Chile Replaces U.N. Envoy who Angered US over Iraq," *The Washington Post*, May 14, 2003.

فالدیس قد أعيد تعيينه<sup>102</sup>. في نفس الفترة، تم عزل سفير تشيلي لدى الأمم المتحدة في جنيف، خوان إنريكي فيغا، للسبب نفسه، كما هو واضح للعيان<sup>103</sup>.

عمل السفير الألماني غونتر بلوجر عن كثب مع وزير الخارجية يوشكا فيشر، حيث كان يشغل منصب وزير الدولة في الوزارة قبل تعيينه سفيراً للأمم المتحدة. انضم إلى مجلس الأمن في كانون الثاني (يناير) 2003 في أشد مراحل الجدل حول العراق حدة. كان بلوجر المتواضع، بشاربه الكثيف واحترافيته، صوتاً قوياً وثابتاً لسياسة بلاده في معارضة قرار الحرب. وقد تعرض لانتقادات شديدة في واشنطن، حيث كانت هناك مطالب ملحة بأن تتحيه برلين من منصبه. وبحسب ما ورد اتصل وزير الخارجية الأمريكي كولن باول هاتفياً بفischer، طالباً اتخاذ إجراء ضد بلوجر من أجل "الانسجام عبر المحيط الأطلسي". وبحسب ما ورد كانت هناك تهديدات مبطنة بنقل القواعد العسكرية الأمريكية من ألمانيا وتحركات عقابية أخرى. يقال أن فيشر دافع عن صديقه، مؤكداً أن بلوجر يمثل سياسة الحكومة. في النهاية، كانت ألمانيا قوية بما يكفي لمواجهة الضغط. ظل بلوجر في منصبه حتى عام 2006. لكن القيادة الألمانية تلقت تحذيراً قوياً. وسرعان ما اقتربت سياساتها في العراق باتجاه واشنطن.

وكان من أبرز ضحايا عمليات التطهير أيضاً السفير المكسيكي، أدولفو أغيلار، الذي انضم إلى المجلس في كانون الثاني (يناير) 2002 بعد أن شغل منصب مستشار الأمن القومي للرئيس فيسينتي فوكس. بعد وقت قصير من وصوله إلى نيويورك، أوضح أغيلار سراً أن المكسيك لم تعمل في المجلس لمدة تسعة عشر عاماً لأن فترة ولاية سابقة تسببت في "ضغوط خطيرة" مع "جارتها في الشمال". وقال إن المكسيك كانت حريصة على تجنب تكرار مثل هذه التجربة المؤلمة. ولكن مع وجود حزب سياسي جديد في السلطة، والميل للعمل بشكل وثيق مع واشنطن، كانت المكسيك مستعدة للمحاولة مرة أخرى. أجيلار، وهو صديق وحليف سياسي للرئيس المكسيكي، سيتمتع بخط مباشر إلى القمة<sup>104</sup>.

102

Ibid.

103

Jaime Gazmuri, "Juan Enrique Vega," *El Mostrador*, Sep. 22, 2012.

104

Comments at a meeting with NGOs, Feb. 15, 2002.



خلال معارك العراق في المجلس، كان أغيلار بارزا بين أولئك الذين شككوا في الاندفاع إلى الحرب. وصف الباحث ذو الذوق التحليلي، لصحيفة الغارديان، "شعره الرمادي الجامح، ونظاراته الخالية من الحواف وولعه بربطات عنق عصرية." كتبت الصحيفة وقتئذ: "لقد ظهر ليدافع بهدوء عن تقاليد المكسيك المناهضة للتدخل"<sup>105</sup>. وقال السفير: لماذا لا ننتظر حتى انتهاء مفتشي الاسلحة من عملهم؟ طوال الوقت، على ما يبدو، كان يتصرف وفقاً لفوكس وفريق الشؤون الخارجية في عاصمته. بعد الحرب، استهدفت واشنطن أغيلار لإزالته، وبدأت حملة واسعة النطاق. أدت الشكاوى التي قدمها وزير الخارجية كولن باول إلى تآكل دعم السفير في الداخل. توقف الرئيس بوش عن تلقي مكالمات من الرئيس فوكس. كانت هناك شائعات ملحة في الصحافة التجارية المكسيكية بأن المكسيك قد تعاني من انتقام اقتصادي.

في تشرين الثاني (نوفمبر) 2003، وصلت الحملة إلى درجة عالية في أعقاب خطاب أغيلار في جامعة ألبيرومريكانا قال فيه السفير إن واشنطن تعامل المكسيك باعتبارها "حديقته الخفية". على الرغم من أن الفكرة مجرد تهاة ابتذال من طرفي الحدود، فقد أعربت واشنطن عن غضبها المدروس. ووصفها وزير الخارجية باول بأنها "شائنة". أخيراً، استسلم فوكس. وكتب رسالة خاصة إلى أغيلار، يطلب فيها استقالته بعد انتهاء ولاية المجلس المكسيكي في نهاية ديسمبر. بعد ثلاثة أيام، عاد أغيلار الغاضب إلى مكسيكو سيتي وكتب رسالة مفتوحة إلى الرئيس - نُشرت في الصحف المكسيكية الكبرى - استقال فيها على الفور وكشف عن الظروف السياسية الرديئة لعزله<sup>106</sup>.

بعد ذلك بأسابيع قليلة، في اجتماع إفطار في نيويورك، قدم السفير وصفاً لافتاً لما حدث. لقد افترض أن الهجمات عليه وعلى السفراء الآخرين اتخذت شكل اتهام كاذب متعمد - إنهم بطريقة ما، يشوهون سياستهم الوطنية ويمثلون بلدهم بشكل سيء-. في الواقع، وبالطبع، لم يخرج السفراء عن تعليمات بلدانهم. وقال إن الهجمات تهدف إلى تغيير السياسة الأساسية

<sup>105</sup> Jo Tuckman, "Adolfo Aguilar Zinser," *The Guardian*, June 7, 2005.

<sup>106</sup> For an English translation of the letter, published on Nov. 23, 2003, see Global Policy Forum, [globalpolicy.org/component/content/article/167/35384.html](http://globalpolicy.org/component/content/article/167/35384.html). The ambassador told his story in a meeting with NGOs on Jan. 15, 2004. The events were widely covered in the media.

لهذه البلدان، وإجبار الدول المستهدفة على الانسجام أكثر مع واشنطن. أكدت التطورات اللاحقة تقييمه بإسهاب. اتخذ فوكس والحكومات المكسيكية المستقبلية موقفاً سياسياً أكثر حذراً وأقل استقلالية. أما بالنسبة لأغيلار، فقد اعتبره الكثيرون في المكسيك بطلاً. وبشكل مأساوي، لقي حتفه في حادث تصادم على الطريق السريع في يونيو 2005<sup>107</sup>.

## المجلس كمسرح

إن مجلس الأمن هو أكثر من مجرد هيئة لصنع السياسات. إنه أيضاً مسرح تتكشف فيه دراما التنافس الدولي أمام الجمهور. فالإلى جانب المناقشات المغلقة، حيث يتم إجراء الكثير من أعمال المجلس، هناك المسرح العام: الاجتماعات المفتوحة الأطول حيث يقوم الأعضاء الخمسة (وأحياناً الآخرين) بتمثيل المنافسات والأدوار فيما بينهم، تجلس بانتظارهم وسائل الإعلام "مراقبة" خارج قاعة المجلس، حيث يُدلي السفراء ببيانات ذكية أو عاطفية للصحفيين بعد انتهاء الاجتماعات - وأحياناً قبل أن تبدأ. السلوك العام للسفراء هو جزء من المسرحيات - الطريقة التي يشيرون بها إلى قوتهم وبراعتهم وروح الدعابة لديهم وقدرتهم على التفوق. في جميع الأوساط، هناك مناشدة للرأي العام وجهود لحشد الدعم من الحكومات ووسائل الإعلام والمثقفين والجمهور بشكل عام.

تُمكن الدراما أعضاء المجلس الأقوياء من تأطير المناقشات وعرض الصراعات الدولية على أنها عروض أخلاقية. عادة ما تتضمن الأعمال الدرامية خطوطاً بسيطة وشخصيات مصورة بشكل صارخ. مثل مسرحية أخلاقية من العصور الوسطى، جحيم-فم المتناهب، تتلاعب النقاشات بالأفكار والصور المخيفة: العنف، إراقة الدماء، معاناة الأطفال، المباني المحترقة، الأفعال البربرية التي يجب على المجتمع المتحضر رفضها.

جرى عرض دراما المجلس عدة مرات على مر السنين. كانت هناك إدانات للحرب الباردة، وكشف لمستور، ولحظات مصممة بعناية، وكانت هناك خلافات شديدة في العراق. في الآونة

<sup>107</sup>

Elena Poniatowska, "Adolfo Aguilar Zinser," *La Jornada*, June 9, 2005; Ernesto Ekaizer, "El Último combate de Adolfo Aguilar Zinser," *El País*, June 8, 2005.

الأخيرة، كانت هناك مشاحنات كلامية حول ليبيا واليمن وغيرها من المناطق الساخنة. اليوم، أصبحت سوريا موضوع العرض الأخلاقي، حيث تتبادل الولايات المتحدة وروسيا الاتهامات بأسلوب مسرحي مدروس. السفارة الأمريكية سامانثا باور تتحدث عن "البربرية" الروسية وتدين الهجمات على المستشفيات والأحياء المدنية بينما يتهم السفير الروسي فيتالي تشوركين الولايات المتحدة بتسليح الجهاديين الإسلاميين وتحطيم وقف إطلاق النار المتفق عليه بشكل متبادل. يتم الاحتجاج بـ "المجتمع الدولي" و"القانون الدولي" بشكل منتظم. التفاهات الإيديولوجية هي الأجرة القياسية للمشهد.

كتبت صحيفة نيويورك تايمز في أكتوبر / تشرين الأول 2016 عن "تساجر الروس والأميركيين المشهدي". قال السفير تشوركين للتايمز إنه بينما يتحدث الدبلوماسيون الأمريكيون، "عيونهم مشتتة" و "يتحدثون بأعلى صوتهم". كانت باور قد أخبرت وسائل الإعلام أن دعوة روسيا لعقد اجتماع طارئ لمجلس الأمن كانت "حيلة مفعمة بالأخلاق والعظمة" بينما وصف تشوركين كلماتها بأنها "ديماغوجية من أعلى المستويات"<sup>108</sup>.

تعتمد دراما المجلس دائماً على مهارات السفراء كممثلين ومناظرين سريعى البديهة، يمكنهم تحويل الانتباه نحو الأخبار العاجلة أو بعيداً عنها وعرض صورة من اليقين الأخلاقي والنية السلمية والاهتمام الإنساني والقناعة الصادقة. يتمتع أولئك الذين لديهم خبرة في وسائل الإعلام الغربية بميزة خاصة، لأن هذه هي وسائل الإعلام الأكثر متابعة على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم. وسائل الإعلام حريصة دائماً على حيك خطوط القصة الدرامية والبسيطة. لجذب اهتمام وسائل الإعلام، تضمنت عروض المجلس المسرحية متخصصين مشهورين في فنون الأداء.

في 14 سبتمبر 2006، نظم السفير الأمريكي جون بولتون جلسة إحاطة بصيغة آريا حول الصراع في دارفور مع النجم السينمائي جورج كلوني والمحاضر المعروف إيلي ويزل. عادة ما تكون إحاطات آريا أحداثاً خاصة لأعضاء المجلس وحفنة من الضيوف، مما يمكنهم من

<sup>108</sup> Somini Sengupta, "A Senior Russian Envoy's Take on Relations with the United States: 'Pretty Bad'," *The New York Times*, Oct. 17, 2016, A7.

سماع تفاصيل مستتيرة حول النزاعات. في هذه الحالة، قرر السفير الأمريكي تجاهل التفاهات المعتادة وتعظيم العرض المسرحي. تم ترتيب حضور وسائل الإعلام، بما في ذلك التلفزيون. تمت دعوة المجتمع الدبلوماسي وممثلي المنظمات غير الحكومية والعديد من الأشخاص الآخرين. وصفه أحد المحللين فيما بعد بأنه "جنون إعلامي"<sup>109</sup>. قال كلوني: "بالطبع الأمر معقد، لكن عندما ترى قرى بأكملها تتعرض للإغتصاب والقتل، وتسم الآبار ثم تمتلئ بجثث القرويين، عندها تختفي كل التعقيدات ويتحول الأمر ببساطة إلى الصواب والخطأ"<sup>110</sup>. مع سخطه الشديد، كان كلوني يؤدي دوره بشكل مثالي بهدف حشد أوسع جمهور.

من الممكن أن نرى في مثل هذه المسرحيات ذات الحجم الكبير للمجلس تجنباً منهجياً لواقع النزاعات - تجنباً متعمداً لما وراء القمص، تجنباً واضحاً لمسؤولية الحكومات القوية وتجنب الحديث في الأسباب الجوهرية. من المخطط لأعمال درامية مثل Clooney و Wiesel أن توصل الجمهور إلى نقطة الغليان. يتم حجب التفكير الدقيق حول حل النزاع بشكل منهجي. بعد نقاشات من هذا النمط، إذا نجح المنتج في الإخراج، تتفاعل وسائل الإعلام بغضب، "المجتمع المدني" يصرخ من أجل العمل، والجمهور يطالب بالتدخل لحماية الأبرياء. إن دراما المجلس، في كثير من هذه الحالات، كان فعلها أكثر للتشجيع على الحرب مما فعلته لنزع فتيلها.

## كولن باول على خشبة المسرح

لا تنتج الدراما دائماً النتائج التي يأملها المسرحيون بالطبع، ولكن هناك لحظات تحول فيها صياغة المسرح والدعائم قاعة المجلس إلى شيء يشبه المسرح الحقيقي. كان اجتماع المجلس الشهير في الخامس من شباط (فبراير) 2003، في الفترة التي سبقت حرب العراق، مثالاً على ذلك. وقد عقد المجلس مناقشة خاصة على المستوى الوزاري لإتاحة النظر الكامل في قضايا الحرب والسلام. في ذلك الصباح، امتلأت قاعة المجلس بالمئات من الدبلوماسيين

<sup>109</sup> Sievers, *Procedure*, 76-77.

<sup>110</sup> Text of Clooney's remarks: americanrhetoric.com. For an account of the event, see UN News Centre website, Sep. 14, 2006.

والصحفيين. جلس وزراء الخارجية والسفراء ومسؤولو الأمم المتحدة على أعلى المستويات حول طاولة المجلس. عندما قدم وزير الخارجية كولن باول حجته - بأن العراق يمتلك أسلحة دمار شامل غير مشروعة تتطلب استخدام القوة بإذن من الأمم المتحدة - حمل زجاجة جرعة خلبية من الجمره الخبيثة، وشغل موجزات صوتية لضباط عسكريين عراقيين مزعومين، وقدم شرائح عرض استخبارات أمريكية برسومات لأنظمة أسلحة عراقية مفترضة. وجادل بأن هذه الأدلة لا يمكن دحضها وأن الوقت قد حان لمواجهة الديكتاتور والذهاب إلى الحرب<sup>111</sup>. كان عضوا P2 يقامران بأن هذه الدراما ستحقق انتصاراً.

على الرغم من نجاح الولايات المتحدة في كثير من الأحيان في دراما المجلس هذه، إلا أنها فشلت في ذلك اليوم. فقد قدم وزير الخارجية الفرنسي دومينيك دوفيلبان ردا لا يُنسى. وحذر من أن الأدلة لم تكن نهائية وأصر على استمرار تحقيقات الأمم المتحدة في أسلحة الدمار الشامل المزعومة. وحث المجلس على ممارسة ضبط النفس والحفاظ على وحدته في الهدف، ودعمه للشرعية، وقبل كل شيء، إدراكه للعواقب السلبية للحرب<sup>112</sup>. استمع الملايين حول العالم إلى هذا النقاش في الإذاعة والتلفزيون أو قرأوا عنه في الصحف. كما نعلم، رفض المجلس منح موافقته، ولم يقتنع الرأي العام العالمي، لكن واشنطن ولندن مضتا قدما في حربهما على أي حال. علم العالم لاحقاً أن عرض باول كان زائفاً - مليئاً بالأكاذيب والمسرحيات المزيفة. في وقت لاحق، أعرب عن أسفه<sup>113</sup>. لم تتجح الدراما المصممة بعناية في كسب عضوا P2 الإشادة التي سعيا إليها، لكنهما كانا يعودان في كثير من الأحيان إلى نفس المرحلة، متوقعين أنه يمكن كسب جمهور ساذج هذه المرة. (الأمر الذي لم يعف دوفيلبان من عقوبة الإقصاء عن الحياة السياسية في بلده فرنسا تحت ضغوط أمريكية هائلة،

<sup>111</sup> Text of Powell's speech: <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2003/17300.htm>.

<sup>112</sup> English text of Villepin's speech: [www.nytimes.com/2003/02/14/international/middleeast/statement-by-france-to-security-council.html](http://www.nytimes.com/2003/02/14/international/middleeast/statement-by-france-to-security-council.html).

<sup>113</sup> Weisman, "Powell called his speech a 'lasting blot on his record'", *New York Times*, Sep. 9, 2005.

وأن يعتلي برنار كوشنر، أحد الفرنسيين الذين وقفوا مع احتلال العراق، والذين لم يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة، سدة وزارة الخارجية في عهد ساركوزي (المراجع).

## فشل العقوبات

في المادة 41، يفوض ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن لحل تهديدات السلام من خلال استخدام "تدابير لا تنطوي على استخدام القوة المسلحة"، بما في ذلك "قطع العلاقات الاقتصادية"، وحظر الأسلحة، وتدابير مماثلة. على مر السنين، أنشأ المجلس ما مجموعه 26 نظاماً للعقوبات، لا يزال 13 نظاماً منها قائماً<sup>114</sup>. في السنوات الأولى، رحب الناس بالعقوبات باعتبارها نهجاً إبداعياً وأخلاقياً ولاعنفياً لمنع صراع أو إنهائه، ولكن يُفهم الآن أن العقوبات معيبة بشكل خطير.

فرض المجلس خلال حقبة الحرب الباردة نظاماً للعقوبات بدياً واعدن. لقد مارسوا الضغط على الحكومات التي يحكمها البيض في إفريقيا لإنهاء الممارسات القمعية والعنصرية والتنازل عن السلطة لحكم ديمقراطي. في عام 1966، أصدر المجلس قراراً يفرض عقوبات اقتصادية شاملة على النظام في روديسيا الجنوبية<sup>115</sup>، وهي خطوة ساهمت في العزلة السياسية للبلاد وانتقالها في نهاية المطاف إلى الاستقلال في عام 1979. وفي عام 1977، أصدر المجلس قراراً يفرض حظراً إلزامياً على الأسلحة، في جنوب إفريقيا<sup>116</sup>، معرباً عن الرفض الدولي لحكومة الفصل العنصري والمساهمة في العملية التي أدت إلى التحول الديمقراطي في جنوب إفريقيا في عام 1994. ومع ذلك، لعبت الجمعية العامة دوراً أكثر أهمية في هذه القضية، بما في ذلك تمريرها، لأنظمة عقوبات شاملة. في الواقع، كان المجلس متردداً في تقديم دعم غير

<sup>114</sup> UN Security Council website, Subsidiary Organs, Sanctions Information - [un.org/sc/suborg/en/sanctions/information](http://un.org/sc/suborg/en/sanctions/information). There is a useful Council document "Report of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions," (S/2006/997) that raises issues and problems relating to sanctions.

<sup>115</sup> UN Security Council Resolution 253 (May 29, 1968).

<sup>116</sup> UN Security Council Resolution 418 (Nov. 4, 1977) followed a less onerous voluntary embargo: Resolution 282 (July 23, 1970), and it was tightened further by Resolution 591 (Nov. 28, 1986).

مشروط لحركات التحرير في الجنوب الأفريقي. على الرغم من أن الأعضاء المنتخبين دافعوا عن ذلك باستمرار، إلا أن القوى الغربية أجلت اتخاذ إجراء بشأن عقوبات المجلس لسنوات عديدة، وكبحت تطبيق العقوبات، وقيدت نطاقها. مرت ستة عشر عاماً بين أول حظر طوعي محض للأسلحة على جنوب إفريقيا في عام 1970 والحظر النهائي المشدد بشكل فعال عام 1986. (16) أما كان التعاون بين نظام الأبارتايد والأبارتايد الإسرائيلي على صعيد الأسلحة النووية في قمته/ المراجع). وقد لعب التطبيق المستقل من قبل عمال الشواطئ والبحرية دوراً هاماً في إنجاح العقوبات.

سعى قرار آخر للمجلس بشأن العقوبات - في عام 1981 - للتصدي لعدوان جنوب إفريقيا في الجنوب الأفريقي<sup>117</sup>. قال السفير الأوغندي، أولارا أوتونو: "لقد جننا إلى المجلس لتقديم إجماع عالمي واضح لا لبس فيه"<sup>118</sup>. استخدمت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا حق النقض ضد عدة أشكال من هذا القرار ضد الانتقادات الشديدة من الوفود الأفريقية والعديد من الوفود الأخرى، الذين صوتوا لصالحه بأغلبية ساحقة. خفف حق النقض الضغط على نظام الفصل العنصري، واحتلاله لناميبيا، وعملياته العسكرية ضد دول المنطقة الأخرى. في نهاية المطاف، تحاللت الجمعية العامة على المجلس وأصدرت قراراً بشأن إجراءات عقوبات أكثر صرامة.<sup>119</sup>

كانت العقوبات نادرة في تلك الحقبة، ولكن في فترة ما بعد الحرب الباردة، كان المجلس يستخدم العقوبات بشكل أكثر تكراراً ودوماً مع تحيزات سياسية مماثلة، وتطبيق غير متساوٍ وضعيف في كثير من الأحيان، وأوجه قصور أخرى خطيرة.

---

<sup>117</sup> A total of five draft resolutions were put before the Council on April 20, 1981, see Documents S/14459-14463 and S/PV.2277.

<sup>118</sup> S/PV.2277, 7.

<sup>119</sup> UN General Assembly Resolution A/RES/36/1981 (Nov. 24, 1981), adopted under the "Uniting for Peace Resolution."

## العراق: القضايا الإنسانية ومصالح P2

في تموز - أغسطس 1990، فرض المجلس حظراً واسعاً للتجارة والأسلحة على العراق، بهدف إنهاء غزو واحتلال تلك الحكومة للكويت<sup>120</sup>. كان حظر التصدير سهلاً إلى حد ما لأن معظم عائدات الصادرات العراقية تأتي من البترول، المشحون في ناقلات واضحة للعيان وعبر عدد محدود من خطوط الأنابيب. في وقت لاحق، بعد أن أطاح التحالف بقيادة الولايات المتحدة بالعراق عسكرياً من الكويت، استمرت العقوبات بشكل مفاجئ، وفي أبريل 1991 تم توسيعها من قبل المجلس بقرار جديد يتضمن أهدافاً موسعة<sup>121</sup>. لم يكن لأي من القرارين بند محدد الأجل، حيث أرادت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة مواصلة العقوبات إلى أجل غير مسمى، للضغط من أجل أهداف سياسية جديدة، تتراوح من ملف التعويضات إلى نزع السلاح.

خلال التسعينيات، أصبح من الواضح بشكل متزايد أن العقوبات كانت تلحق ضرراً خطيراً بالعراقيين المدنيين بينما لم يكن لها تأثير على قيادة البلاد وتأثير ضئيل على السياسة. علاوة على ذلك، بدى أن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تهدفان إلى تغيير النظام بدلاً من الأهداف التي وافق عليها المجلس. تسببت العقوبات في خلق أزمة إنسانية من خلال الحد بشكل كبير من واردات الغذاء والأدوية وإمدادات معالجة المياه وما شابه ذلك. تعمق الجدل عندما تم اكتشاف أن المخابرات الأمريكية قد استخدمت برنامج التفتيش على الأسلحة التابع للأمم المتحدة للتجسس<sup>122</sup>. وهكذا بدأ نزاع طويل وخطير بشكل متزايد حول العقوبات بين العوام وداخل المجلس نفسه. لم يتمكن المنتقدون في المجلس من إنهاء العقوبات أو تغييرها بشكل كبير، لأن إجراء الرفع كان خاضعاً لحق النقض بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. هكذا توسع انقسام P5. كان شهر عسل مابعد الحرب الباردة يقترب من نهايته.

<sup>120</sup> UN Security Council Resolution 661 (August 6, 1990).

<sup>121</sup> UN Security Council Resolution 687 (April 3, 1991) added many new conditions for the lifting of the sanctions, see Section F, Paragraphs 20-29.

<sup>122</sup> See Barton Gellman, "U.S. Spied on Iraq Via U.N.," *The Washington Post*, March 2, 1999.



في عام 1999، أصدرت اليونسيف نتائج مسح للوفيات في العراق خلصت إلى أن ما يصل إلى نصف مليون طفل دون سن الخامسة لقوا حتفهم، بما يتجاوز المستويات المتوقعة، خلال ثماني سنوات من العقوبات<sup>123</sup>. كتب الخبير البلجيكي مارك بوسويت في تقرير حقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة عام 1999 أن العقوبات المفروضة على العراق كانت "غير قانونية بشكل قاطع"<sup>124</sup>. في أبريل 2000، قال وزير الخارجية الكندي لويد أكسوورثي لمجلس الأمن أن "العقوبات يجب أن تعكس إرادة المجتمع الدولي، وليس فقط مصالح الأعضاء الأقوياء"<sup>125</sup>. واستقال اثنان من منسقي الأمم المتحدة المتعاقبين للشؤون الإنسانية في العراق، دينيس هاليداي وهانس فون سبونيك، احتجاجاً.

كانت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تخسران المعركة أمام الرأي العام، حتى على أرضيهما، لذلك اقترحا إصلاحات طفيفة في نظام العقوبات مع الإصرار على استمرار العقوبات الشاملة. كان لفرنسا وروسيا والصين مصالح نفطية خاصة بهم في العراق، لذلك تصارع أعضاء الدول الخمس فيما بينهم حول تفاصيل العقوبات، مع وضع مصالحهم التجارية دائماً في الاعتبار. مع استمرار المفاوضات، فرضت واشنطن ولندن "قيود تجميد" لا نهاية لها على شحنات الإمدادات الإنسانية إلى العراق. كان على لجنة العقوبات العراقية السرية أن توافق على كل أنواع التجارة مع البلاد تقريباً.

مع تقادم الأزمة الإنسانية في العراق، ألقّت واشنطن ولندن باللوم على الدكتاتور صدام حسين. هذا المسرح السياسي لم يقنع الجمهور. رأى الكثيرون أن عقوبات الأمم المتحدة، التي فرضتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، تضر بالناس بدلاً من صنع السلام. ومع ذلك، تمسك المسؤولون الرئيسيون في P2 بهذا الخط، على أمل أن ينهار النظام. وقالت وزيرة

---

<sup>123</sup> See UNICEF, Newsline, "Iraq Surveys show 'humanitarian emergency'," Aug. 12, 1999. Mohamed M. Ali and Iqbal H. Shah, "Sanctions and childhood mortality in Iraq," *The Lancet* 2000, 355, 1851-57. For an extensive discussion of the Iraq sanctions, see Global Policy Forum et al, *Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future*, New York: Global Policy Forum, 2002.

<sup>124</sup> *The Adverse Consequences of Economic Sanctions for the Enjoyment of Human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2000/33.

<sup>125</sup> Text as posted on the website of the Canadian Mission to the UN, April 17, 2000.

الخارجية الأمريكية مادلين أولبرايت في وقت لاحق لمراسل تلفزيوني إنه على الرغم من الخسائر في الأرواح بين الأطفال العراقيين "كان الأمر يستحق ذلك" <sup>126</sup>. على الرغم من أن أغلبية المجلس بذلت جهوداً لرفع العقوبات، إلا أن حق النقض منع أي تغيير، وبقيت لمدة ثلاثة عشر عاماً. أدت حلقة العقوبات المفروضة على العراق إلى نزع الشرعية تماماً عن العقوبات التجارية العامة كأداة لسياسة المجلس، وقوضت بشكل خطير انسجام المجلس بعد الحرب الباردة. بعد عام 1998، حتى فرنسا انسحبت مؤقتاً من الكتلة الغربية.

### العقوبات "المستهدفة" ومبادرة فاوولر

بينما كانت استمرت قائمة عقوبات مجلس الأمن على العراق طويلاً، سعى العديد من الخبراء والدول الأعضاء إلى إعادة التفكير في مشروع العقوبات. عقدت حكومات سويسرا وألمانيا والسويد مؤتمرات للترويج للعقوبات "المستهدفة" <sup>127</sup>. الاستهداف يعني الابتعاد عن الحظر التجاري العام باتجاه العقوبات ذات التركيز الضيق والأكثر تحديداً -المصممة للضغط على القادة والمؤسسات المتهمين بخرق القانون الدولي - وهو تركيز من شأنه تجنب المدنيين الأبرياء. ستجمد العقوبات الجديدة الحسابات المصرفية الخارجية للقادة والجماعات المتهمين، وتقيّد عقاراتهم وأصولهم الأخرى وتحتفظ بها، وتمنعهم من السفر دولياً. قد تشمل العقوبات أيضاً حظراً على مبيعات الأسلحة، وعلى صادرات الموارد الطبيعية، وعلى المعدات الاستراتيجية مثل قطع الغيار لخدمات النفط والطيران <sup>128</sup>. بدت الأفكار واعدة. تبنى المجلس العديد من هذه الأفكار، ولكن سرعان ما ظهرت عقبات سياسية.

<sup>126</sup> "60 Minutes" Interview with Madeleine Albright, CBS Television, May 12, 1996. For a lengthy analysis of the Iraq sanctions, see Global Policy Forum, *Iraq Sanctions*.

<sup>127</sup> The three initiatives are known as the Interlaken Process, the Bonn-Berlin Process, and the Stockholm Process. They took place from 1998 through 2003. See Sue Eckert, "The Role of Sanctions," in von Einsiedel, *Security Council* and David Cortright and George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action* (Boulder, Lynne Rienner, 2002). In addition to the governments, the Watson Institute at Brown University and the Krok Institute at Notre Dame University were very active on this issue.

<sup>128</sup> Peter Wallensteen, Carina Staibano, and Mikael Eriksson, *Making Targeted Sanctions Effective* (Uppsala: Uppsala University, 2003).

جاء الاختبار الرئيسي الأول مع المبادرة الكندية بشأن عقوبات أنغولا. أعلن السفير فاوولر أنه "سوف يعطي القوة للعقوبات غير الفعالة حتى الآن"<sup>129</sup> - التي تم وضعها في الأصل لمنع المتمردين من صفقات الأسلحة مقابل الماس. لقد شرع في جعلها فعالة من خلال حملة عامة واسعة للغاية<sup>130</sup>. سافر حول العالم، والتقى بالقادة السياسيين، وتفاوض مع شخصيات رئيسية في تجارة الماس، وتحدث كثيراً إلى وسائل الإعلام، وعمل بشكل تعاوني مع المنظمات غير الحكومية. لقد استخدم اجتماعات المجلس العامة للضغط على منتهكي العقوبات<sup>131</sup>، وانخرط في عملية "التسميات ووصم العار" لبناء الدعم العام للعمل. ديفيد أنجيل، زميله الرئيسي بشأن العقوبات في البعثة الكندية، قدّم سرداً مفصلاً لحملة فاوولر القوية للغاية وذات المظهر الخارجي<sup>132</sup>.

وافق مجلس الأمن في أيار/مايو 1999 على تشكيل فريق من الخبراء لتقديم المشورة إلى لجنة فاوولر لجزءات أنغولا<sup>133</sup>. في مارس/آذار 2000، أصدر السفير تقريراً رفيع المستوى، بناءً على أبحاث الخبراء، وناقش الأسلحة والبتترول والماس والتمويل ووصف عدداً من الحكومات الأفريقية على أنها متواطئة في الشبكات غير المشروعة<sup>134</sup>. في نيسان / أبريل 2000، أنشأ المجلس آلية مراقبة لتتبع إنفاذ العقوبات<sup>135</sup>. وظفت الأمم المتحدة مستشارين من القطاع الخاص؛ اهتزت تجارة الماس العالمية من القلق بشأن مقاطعة المستهلكين<sup>136</sup>.

<sup>129</sup> As quoted in Angell, "Angola Sanctions," 196.

<sup>130</sup> The Council had first imposed sanctions on Angolan rebel group UNITA under Resolution 864 (Sep. 15, 1993). That regime was eventually strengthened, nearly five years later, by Resolution 1173 of June 12, 1998, which incorporated diamond controls.

<sup>131</sup> See inter alia Council meetings on July 27, 2000 (S/PV.4178, 7-10) and April 18, 2000 (S/PV.4129, 1-3).

<sup>132</sup> David J.R. Angell, "The Angola Sanctions Committee," in Malone, *Security Council*, 195-204. It is astonishing how much time and travel Fowler put into his initiative while serving as full-time ambassador in New York.

<sup>133</sup> The Panel of Experts was set up under UN Security Council Resolution 1237 (May 7, 1999).

<sup>134</sup> Fowler Report, UN Security Council document S/2000/203 (March 10, 2000).

<sup>135</sup> The Monitoring Mechanism was set up under UN Security Council Resolution 1295 (April 18, 2000).

<sup>136</sup> Fowler gave a keynote speech in July 2000 at the World Diamond Congress. The industry eventually adopted a system of provenance to reassure consumers called the Kimberley Process and NGOs were invited to join.

كشفت الباحثة عن البنوك للتعامل مع "الأموال الساخنة" من مبيعات الماس. ظهرت معلومات محرّجة من جميع الأنواع إلى الضوء حول شبكة العلاقات غير المشروعة حول الماس وتهريب الأسلحة والحروب بالوكالة التي انتشرت عبر إفريقيا ولها صلات مهمة في جنيف وأنتويرب وتل أبيب وموسكو ولندن ونيويورك. ظهرت كتب وأفلام عن "الصراع الماس"

137

تلقى مشروع إصلاح العقوبات ضربة قاسية عندما تمت إزالة فاو لرجة فجأة من منصبه. على أقل تقدير، يمكن القول إن الدول الخمس (واشنطن على وجه الخصوص) لم ترغب في أن تتجح مبادرة فاو لرجة الديناميكية في أنغولا وأن تصبح مثلاً يحتذى به للعمليات التنفيذية. لقد عارضوا المكاسب المحتملة في النفوذ من قبل الأعضاء المنتخبين كرؤساء في لجان العقوبات. فقد اقتربت مبادرة فاو لرجة للتسمية والفضح العلني جداً من بلده، وأثرت على الكثير من المصالح، وأزعج الكثير من الترتيبات المريحة. في العديد من البلدان الأفريقية الصديقة لمجموعة P5، كان رؤساء الدول متوترين ويشكون بصوت عالٍ. كانت صناعة الماس في أوج توترها.

خلال عام 2000، مضى الأعضاء المنتخبون قدماً في إصلاحات أوسع للعقوبات. لقد أرادوا إنشاء "نقطة محورية" في الأمانة العامة من شأنها أن تعزز المراقبة والخبرة والعمل لجميع لجان الجزاءات التابعة للمجلس. كانت الخطة ممتازة. كانت العديد من لجان العقوبات تطارد نفس المعلومات وتبحث عن نفس المخالفين. مهرب الأسلحة فيكتور بوت، على سبيل المثال، كان يعمل في أنغولا وليبيريا وسيراليون وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان، فلماذا لا تجمع المعلومات؟ كانت فكرة العملية الموحدة وإعادة لكنها لم تتجح. قد تعلق سمكة أكبر من بوت في الشبكة. عارض P5 بشدة<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> See for example Greg Campbell, *Blood Diamonds: tracing the deadly path of the world's most precious stones* (New York: Basic Books, 2002).

<sup>138</sup> Later, the idea was implemented in a very weak form through the establishment of the "Consolidated List" which lists all persons and entities subject to any of the current regimes.

اتخذ أعضاء E10 مساراً آخر: لقد أرادوا إطاراً متفقاً عليه بوضوح للمجلس للعقوبات المستقبلية - قائمة بالأمور التي يجب تجنبها - لتجنب الإخفاقات والتجاوزات التي أصبحت واضحة جداً. في نيسان أبريل 2000، وافقت الدول الخمس على مجموعة عمل غير رسمية تابعة للمجلس لدراسة الأمر، تحت الرئاسة المقتردة للسفير البنغلاديشي النشط أنوارول شودري، أحد أبرز مصلحي مجموعة الدول العشر. صاغت مجموعة العمل قواعد معقولة، مثل بنود الانقضاء التلقائي وعدم وجود حظر تجاري عام، ولكن معارضة P5 أدت في نهاية المطاف إلى توقف المشروع في أوائل عام 2001. يتم تنفيذ بعض هذه المبادئ بشكل غير رسمي اليوم - لم يكن هناك المزيد من الحظر التجاري العام، على سبيل المثال - ولكن لا توجد طريقة يمكن تنفيذها في المستقبل إذا اختارت P5 القيام بالأشياء بشكل مختلف. هنا كما في أي مكان آخر، التزمت الدول الخمس الكبرى بمبدأها الأساسي: لا توجد قواعد ملزمة قانوناً قد تقيد أيديهم<sup>139</sup>.

## موارد طبيعية مهمة

استمر نشاط المنظمات غير الحكومية، متأثرين بجهود الماس في أنغولا، في الضغط من أجل فرض عقوبات من نفس النوع على الموارد الطبيعية<sup>140</sup>. في يونيو 2000، عين المجلس فريق الخبراء المعني بجمهورية الكونغو الديمقراطية الغنية بالمعادن (DRC). وأصدر الفريق سلسلة من التقارير الكاشفة، ابتداءً من كانون الثاني / يناير 2001، لفتت الانتباه إلى النهب الهائل للموارد وتورط الحكومات الأجنبية وشركات الموارد<sup>141</sup>. رفضت أكثر من مئة شركة، خوفاً من الإحراج، التعاون مع التحقيق، معترفين بقوة الفضيحة على مستوى الرأي العام التي أحدثها فولر.

<sup>139</sup> For details of the Chowdhury-led Sanctions Committee, see David Cortright and George A. Lopez, "Reforming Sanctions," in Malone, *Security Council*, 175-176.

<sup>140</sup> For an overview of the Council's actions in this area see Security Council Report, "UN Sanctions: Natural Resources," New York, Nov. 2015.

<sup>141</sup> See *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo*, United Nations, New York, Jan. 16, 2001, April 12, 2001, Nov. 13, 2001, and Oct. 2002.

واصل المجلس فرض حظر على الأسلحة على جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام 2003 وحظراً رمزياً على الاستخراج غير القانوني للمعادن في عام 2005<sup>142</sup>، لكنه للأسف لم يتابع ذلك بالتزام. كان تطبيق العقوبات ضعيفاً، وكانت الحدود غير محمية، وكانت التجارة ببساطة مريحة للغاية. حتى وحدات الجيش الكونغولي، الحلفاء نظرياً لقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، انخرطت في تجارة ضخمة للموارد غير المشروعة - بالأخشاب على وجه الخصوص. وقام الضباط بتمتية ثروتهم مع تجنب الخدمة القتالية. كان الجيش الرواندي وأصدقاؤه المتمردون الكونغوليين ينهبون الذهب والعاج. وإحراز تقدم، كان يتعين على المجلس أن يوفر إنفاذاً قوياً وضغوطاً دولية، لكن الدول الخمس حرصت على عدم تطبيق أساليب فاو لدر للدبلوماسية العامة مرة أخرى.

واصلت لجان الخبراء عملها في جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث جمعت ملفاً كبيراً حول هذا الموضوع، لكن تقاريرهم أصبحت أقصر وأقل صراحة مع مرور السنين. استمرت واحدة من أعنف الحروب الأهلية في العالم. في الواقع ازداد التعدين غير القانوني. في نوفمبر 2010، بعد أكثر من سبع سنوات من الحرب والعقوبات المتساهلة، أصدر المجلس قراراً ضعيفاً آخر، لا يقدم شيئاً أقوى من المبادئ التوجيهية غير الملزمة ويدعو إلى "العناية الواجبة" من جانب المستوردين الأجانب لمعادن جمهورية الكونغو الديمقراطية<sup>143</sup>. وتبع ذلك قرارات أخرى ولكن لم تسفر عن نتائج إيجابية تذكر، حيث واصلت فرق الخبراء تقديم التقارير

---

<sup>142</sup> UN Security Council Resolution 1493 (July 28, 2003) for arms embargo and Resolution 1596 (April 18, 2005) for travel ban for individuals or entities supporting the illegal armed groups in eastern DRC through the illicit trade of natural resources.

<sup>143</sup> UN Security Council Resolution 1952 (Nov. 29, 2010). See in particular operating paragraphs 7-9.

<sup>144</sup> See further weak Council action on Congo sanctions in Resolution 2198 (January 29, 2015) and assessment reports of the Group of Experts S/2015/797 (Oct. 16, 2015) and S/2016/466 (May 23, 2016).

اعترف رئيس عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة جان ماري جينو سرا بأن القتال الأشد كان يميل إلى الظهور في أكثر المناطق الغنية بالموارد في جمهورية الكونغو الديمقراطية: "إذا أعطيتي خريطة موارد مقدماً" ، قال لمجموعة من المنظمات غير الحكومية، "كنت سأعرف مكان نشر قوات حفظ السلام الخاصة بي" <sup>145</sup> . من المؤكد أن لديه مثل هذه الخريطة، لكنه واجه معضلة: كيف يمكن للأمم المتحدة أن تستفيد من هذه المعرفة لتعزيز السلام في حين أن التنافس على الموارد للأعضاء الدائمين كان يقود الكثير من الصراعات؟ في كتابه الأخير، يعترف جينو بأن "تنافس أعضاء المجلس على عقود التعدين المربحة" يقوض جهود حفظ السلام <sup>146</sup> . لكي يكون المجلس فعالاً، يجب أن يوقف التأثيرات العنيفة لاستخراج الموارد - وهي نفس المشكلة التي واجهها داغ همرشولد في الستينيات عندما نظم يونيون مينيير انفصال كاتانغا. سيتعين على المجلس أن يفرض عقوبات صارمة، وإجراء تحقیقات قوية، وتطبيق القواعد. لم تكن الدول الخمس الدائمة العضوية P5 على الاستعداد للقيام بذلك. كما هو متوقع، استمر الصراع.

في عام 2004، اقترحت لجنة رفيعة المستوى عينها الأمين العام بشأن "التحديات والتحديات والتغيير" العالمية، اقترحت وسائل لتحديد العلاقة بين الموارد والصراع وتشدید تدابير الإنفاذ <sup>147</sup> . لكن، وعلى الرغم من دعم عنان، إلا أنها فشلت في دفع القضية إلى الأمام. وحافظت عدة منظمات غير حكومية على هذا الجهد بعد ذلك بتقارير ومذكرات <sup>148</sup> . لقد سعوا إلى وضع إطار عام لعمل الأمم المتحدة بشأن الاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية، والعمل بالتنسيق مع وفد أفريقي مهم. أخيراً، في عام 2008، توقفت المبادرة. كانت الدول الخمس تقاوم أي نوع من مبادرات الموارد أو إطار السياسة.

<sup>145</sup> Comments in a private meeting, March 31, 2005.

<sup>146</sup> Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace* (Washington: Brookings, 2015), 159.

<sup>147</sup> *A More Secure World, Our Shared Responsibility*, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations, 2004. UN Document A/59/565 (Dec. 2, 2004), 178-182.

<sup>148</sup> This initiative was led by Global Policy Forum and Global Witness, with the active participation of others.

## سياسة حظر الأسلحة

أتاح حظر الأسلحة فرصة أخرى مثيرة للإهتمام بموضوع العقوبات، لكنه واجه مرة أخرى مصالح الدول الخمس. إن P5 هم أكبر مصدري الأسلحة في العالم ويفضلون الحفاظ على تدفق الأسلحة. الصراعات تحفز الأسواق. ركزت اجتماعات ألمانيا بشأن العقوبات المستهدفة، المعروفة باسم "عملية بون-برلين"، بشكل خاص على حظر الأسلحة، لكن ألمانيا أيضاً كانت مصدراً رئيسياً للأسلحة مع شهية محدودة لقيود السوق<sup>149</sup>. في عالم "العقوبات المستهدفة"، تساءل العديد من المراقبين عما سيحدث لهذه الأداة المحتملة في حوزة المجلس. كانت الإجابة متوقعة: حظر الأسلحة الذي تفرضه الأمم المتحدة، على الرغم من استخدامه بشكل متكرر، سيتم فرضه بشكل غير منتظم، مع وجود العديد من الثغرات، وتطبيق غير متكافئ وتحيز كبير<sup>150</sup>.

نشأت حالة مبكرة مع إثيوبيا وإريتريا خلال حربهما 1998-2000. كان المجلس بطيئاً جداً في فرض حظر على الأسلحة، لكنه فعل ذلك أخيراً في أيار / مايو 2000، بعد عامين من بدء الصراع<sup>151</sup>. في تشرين الثاني (نوفمبر) 2000، بعد انتهاء القتال، اقترحت الولايات المتحدة على المجلس رفع الحظر. أرادت واشنطن استئناف شحنات الأسلحة إلى إثيوبيا، الحليف الإقليمي، لكن عدداً من الأعضاء المنتخبين، بمن فيهم السفير الهولندي بيتر فان والسوم، شعروا أن هذه الخطوة كانت سابقة لأوانها. بعد نقاش محتدم بشكل غير عادي، تخلت الولايات المتحدة عن الفكرة، ولكن في الوقت الحالي فقط. وبعد بضعة أشهر، انتهى الحظر ولم يجدده المجلس. كان الفيتو الأمريكي سيقف في الطريق.

<sup>149</sup> The world's arms trade as of 2015 was dominated by six countries in this order: United States, Russia, China, Germany, France, and the United Kingdom. While the order changes, the US remains always by far the largest arms seller.

<sup>150</sup> According to UN data, there have been 110 decisions by the Council to impose arms embargoes. See "Graphs on currently active sanctions regimes and restrictions (as of Sep. 2016)," UN Security Council website.

<sup>151</sup> UN Security Council Resolution 1298 (May 17, 2000).



على الرغم من أن التوترات بين البلدين الأفريقيين كانت لا تزال عالية، إلا أن واشنطن كانت قادرة على إعادة تسليح صديقتها. في وقت لاحق، رفضت إثيوبيا بثقة قبول تعديل حدودي أوصت به لجنة تابعة للأمم المتحدة. بعد ذلك، طردت الحكومة الإريترية بعثة مراقبة الحدود التابعة للأمم المتحدة. امتد الصراع المحتدم إلى الصومال وزرع استقرار كلا الطرفين المتحاربين أيضاً. في ضوء الأوضاع المتدهورة في المنطقة، فرض المجلس أخيراً حظراً على الأسلحة مرة أخرى - وإن كان على إريتريا والصومال فقط - في عام 2009<sup>152</sup>. وبحلول ذلك الوقت، كان فشل الدولة قد تقدم بالفعل وكانت أعداد كبيرة من اللاجئين في حالة نزوح. ولو كان المجلس قد فرض حظراً مبكراً ومنصفاً ونفذ بشكل جيد في عام 1998 وبقي ساري المفعول من أجل الاستقرار الإقليمي، لكان من الممكن تجنب الكثير من المعاناة.

على مدار سنوات "الاستهداف"، فرض المجلس حظراً على الأسلحة في مناسبات عديدة أخرى، بما في ذلك في الصومال (2002) وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا (2003) وساحل العاج والسودان (2004) وإيران وكوريا الشمالية (2006) وليبيا (2011) وجمهورية إفريقيا الوسطى (2014) واليمن (2015). استهدفت أنظمة العقوبات هذه مبيعات أسلحة تتراوح من المواد ذات الصلة بالمجال النووي إلى الأسلحة الثقيلة والأسلحة الصغيرة. في بعض الحالات، تم إدراج كل من الدول والجماعات المتمردة. في كثير من الأحيان، كان الحظر المفروض على الأسلحة غير فعال بشكل لافت للنظر ومتحيز بشكل سيء السمعة. غالباً ما تكون لغة الحظر في قرارات المجلس غامضة ولا تهدف إلى الإنفاذ. تشتري الحكومات الأسلحة بشكل قانوني ثم تبيعها في السوق السوداء لإثراء المسؤولين وكبار الضباط العسكريين. ولدى المتمردین العديد من القنوات تحت تصرفهم<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> UN Security Council Resolution 1907 (Dec. 23, 2009).

<sup>153</sup> See DRC Expert Group reports: S/2015/19, S/2015/797, S/2016/466. It seems that DRC army officers in the field have sold arms to the rebels they are fighting.

في ليبيا، رداً على الصراع الأهلي المتصاعد، فرض المجلس نظام عقوبات على البلد بأكمله في شباط فبراير 2011<sup>154</sup>، لكن تم تطبيقه فقط من قبل أعضاء الناتو ضد النظام وليس منافسيه المتمردين. سُمح بتزويد المتمردين بالأسلحة دون قيود، مما شجع التمرد وسرع من الحرب الأهلية اللاحقة - والتي لا تزال جارية - . سرعان ما تدفقت الأسلحة إلى البلدان الأفريقية المجاورة، وكذلك سوريا، مما أدى إلى انتشار العنف وعدم الاستقرار على طول الطريق. في هذه الحالة، أثبت المجلس أن حظر الأسلحة يمكن أن يؤدي إلى تقاوم النزاع إذا لم يتم تأطيره بشكل مدروس وتطبيقه على نطاق واسع - لا سيما إذا كان الأعضاء الدائمون يخططون لتدخل وشيك لتغيير النظام.

كان الصراع الداخلي الفظيع في سوريا (2011 إلى الوقت الحاضر) فرصة واعدة للمجلس لفرض حظر عام فعال على الأسلحة، لكن المجلس فشل في الفرض، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى نشوء حرب بالوكالة بين القوى العظمى، مع التنافس بين الدول الخمس والجدل فيما بينهم داخل المجلس. في حين هيمنت العروض المسرحية العقيمة على مناقشات المجلس، كانت هناك عمليات نقل ضخمة للأسلحة إلى مختلف الأطراف المتحاربة، قادمة من روسيا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا - وجميعهم أعضاء دائمون - بالإضافة إلى إيران وتركيا وقطر والمملكة العربية السعودية وغيرها. تعرضت روسيا لانتقادات بسبب حملة القصف القاسية في حلب، لكن كل المتورطين في تدفق الأسلحة يستحقون اللوم. ومع ذلك، كانت هناك لحظة واحدة مضيئة لنزع السلاح في سوريا. توصلت روسيا والولايات المتحدة والحكومة السورية إلى اتفاق لإزالة مخزون سوريا من الأسلحة الكيماوية، وهو اتفاق أكدته قرار مجلس الأمن في سبتمبر 2013 ونُفذ بعد ذلك على وجه السرعة<sup>155</sup>. لقد كان دليلاً على أن نزع السلاح والحد من التسلح يمكن أن ينجح عندما تصطف القوى السياسية في صالحه. منذ

<sup>154</sup> UN Security Council Resolution 1970 (Feb. 26, 2011).

<sup>155</sup> UN Security Council Resolution 2118 (Sep. 27, 2013).

ذلك الحين، للأسف، استمر تدفق الأسلحة التقليدية إلى سوريا واستمر اشتعال الحرب بالوكالة.

في اليمن، حيث اندلعت حرب أهلية أخرى سيئة للغاية منذ عام 2011، فرض المجلس حظراً على الأسلحة بعد فترة طويلة من القتال الذي اجتاح الأرض وسيطر المتمردون على المؤسسات الحكومية. كان الحظر، الذي تم تطبيقه في نيسان/أبريل 2015، ضئيلاً جداً ومتأخراً للغاية<sup>156</sup>. لقد استهدف بشكل فعال جانباً واحداً فقط من الصراع. لم يتم عمل أي شيء لكبح المملكة العربية السعودية المجاورة من حملة قصف لدعم حلفائها في الحرب، وهي حملة استقادت من الأسلحة الأجنبية والمساعدات العسكرية. ووفقاً لفريق الخبراء التابع للمجلس، فقد قام السعوديون بقصف "واسع النطاق ومنهجي" لأهداف مدنية، بما في ذلك المدارس والمستشفيات<sup>157</sup>. وجد محققو الأمم المتحدة أن الضربات الجوية للتحالف كانت تستخدم أسلحة وتكنولوجيا قدمتها الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. كما وفرت الولايات المتحدة موضوع التزود بالوقود في الجو والمساعدة في الاستهداف. تم بيع طائرات عالية الأداء وطائرات بدون طيار وقنابل وقذائف وصواريخ وصواريخ بقيمة مليارات الدولارات للسعوديين مع استمرار الحرب في بلد على وشك المجاعة الجماعية<sup>158</sup>.

جنوب السودان هو حالة أخرى لفشل المجلس في فرض حظر أسلحة كان بأمس الحاجة إليه. وأثارت المنافسات بين القوى الخارجية صراعاً بين الفصائل، مما أدى إلى اندلاع حرب أهلية في هذا البلد الوليد. في عام 2008، علم أن شحنة عبر السكك الحديدية مؤلفة من 33 دبابة خفيفة بالإضافة إلى كميات كبيرة من الأسلحة والذخيرة وصلت إلى العاصمة جوبا، تحت أنظار موظفي الأمم المتحدة - وهي علامة مبكرة على أن تهريب الأسلحة وصل إلى مستوى

<sup>156</sup> UN Security Council Resolution 2216 (April 14, 2015); preliminary action, including a Sanctions Committee and an Expert Panel was set up earlier under Resolution 2140 (Feb. 26, 2014).

<sup>157</sup> UN Security Council Panel of Experts on Yemen, Report (January 22, 2016), Document S/2016/73.

<sup>158</sup> "Dealing in Double Standards: How arms sales to Saudi Arabia are causing human suffering in Yemen," *ATT Monitor*, Case Study 2, 2016.

خطير<sup>159</sup>. وبالتالي، أدى التدفق الكثيف للأسلحة، بما في ذلك الدروع وحتى الطائرات، إلى زيادة العنف. منذ عام 2013، كان هناك الآلاف من القتلى، وتشريد مئات الآلاف، وظروف شبه مجاعة للملايين<sup>160</sup>. يبدو أن الوصول إلى النفط عنصر مهم في الصراع، ما بين كل من الصين والولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وجميع الجهات السرية الفاعلة.

في مارس 2015، أنشأ المجلس أخيراً إطار عمل عقوبات جنوب السودان، مع لجنة وفريق من الخبراء. دعا القرار إلى جمع معلومات عن الأسلحة، لكن لم يتم فرض حظر رسمي على الأسلحة<sup>161</sup>. مع ارتفاع عدد القتلى، واصل المجلس التهاون على الرغم من الدعوات لفرض حظر من قبل الأمين العام ورئيس مهمة حفظ السلام والمنظمات غير الحكومية وفريق الخبراء<sup>162</sup>. أصدر المجلس قراراً في آب أغسطس 2016، "يفكر" في حظر توريد الأسلحة ولكن لا يفرضه<sup>163</sup>. في سبتمبر - تشرين الأول، أفاد فريق الخبراء بأنه "اكتشف استمرار شراء الأسلحة، ويتحمل السكان المدنيون العبء الأكبر من الأضرار الناجمة عن ذلك"<sup>164</sup>. في كانون الأول (ديسمبر)، تصرف المجلس مرة أخرى مع قرار آخر جانبي أعرب عن "تية النظر في التدابير المناسبة"<sup>165</sup>. ورفض المجلس لاحقاً حظراً أكثر خطورة. واستمر تهريب الأسلحة.

حتى عندما يتم فرض العقوبات بوضوح، نادراً ما يتم إنفاذها بنجاح. يُظهر تقرير صادر عن منظمة Small Arms Survey بشأن حظر الأسلحة في دارفور أنه قد تم انتهاكه بشكل

<sup>159</sup> "Wikileaks: US 'Aware of' Kenya-Southern Sudan Arms Deal," BBC News, December 9, 2010. For more on this incident see Susanne Dershowitz and James Paul, "Fishermen, Pirates and Naval Squadrons: the Security Council and the Battle over Somalia's Coastal Seas," New York: Global Policy Forum, 2012, 8.

<sup>160</sup> The dire condition of the country is reported in the Panel of Experts reports of August 2015 and September, 2016.

<sup>161</sup> UN Security Council Resolution 2206 (March 15, 2015). The resolution, in paragraph 5, speaks of the Council's "willingness to impose targeted sanctions."

<sup>162</sup> Panel of Experts report S/2015/656 (Aug. 21, 2015).

<sup>163</sup> UN Security Council Resolution 2304 (Aug. 12, 2016).

<sup>164</sup> Panel of Experts report of September 19, 2016 (S/2016/793).

<sup>165</sup> UN Security Council Resolution 2327 (Dec. 16, 2016), see operative paragraph 10 for the tortuous language in full.

متكرر، دون أي تداعيات، حيث "لا توجد حكومة لها تأثير كبير على توريد الأسلحة إلى دارفور" على استعداد للعمل و "أدى الفشل المستمر للحظر إلى جعله خارج حسابات جميع الجهات الفاعلة الرئيسية، مما أدى إلى إزالة أية حوافز متبقية لجعله يعمل بشكل صحيح"<sup>166</sup>. وبحسب ما ورد، كان تاجر الأسلحة فيكتور بوت، في ذروته، قادراً على نقل الدبابات والأسلحة الثقيلة الأخرى عن طريق الجو إلى مهابط طائرات الغابة الأفريقية، متجاهلاً قيود عقوبات الأمم المتحدة مع الإفلات من العقاب. اليوم، تدخل آخرون. وتمكنت شركات المرتزقة، وأجهزة المخابرات، وتجار الأسلحة، وغيرهم من تجاوز معظم القواعد بسهولة. لا يمكن أن تتجح عمليات حظر المجلس في مثل هذه الظروف، خاصةً إذا لم يختر اللاعبون الخمسة اللعب وفقاً للقواعد.

### ضعف الفرق، وخروج الخطابات عن المسار

تظل لجان الخبراء، المكلفة بمراقبة والتحقيق في كل نظام عقوبات تقريباً، بمثابة تأثير إيجابي كبير من فترة فاو لر. إن تدقيقهم يوفر إمكانيات للتنفيذ الفعال فقط إذا تم احترام رسالتهم، والاستماع إليها، والعمل على أساسها. بدأ أعضاء P5، الذين شعروا بعدم الارتياح من إفشاء معلومات محرجة في بعض الأحيان، بالضغط على اللجان - من خلال تخفيض تمويل موازنتهم والمطالبة بنسخ مسبقاً من التقارير من أجل "التعليق" والتغييرات التحريرية. كما يطالب الأعضاء الخمسة بالحق في تسمية أعضاء الفرق والاعتراض على الأسماء التي اقترحتها الأمين العام. بثبات، في السنوات الأخيرة، أصبحت اللجان "مسيسة" وإلى حد كبير تسيطر عليها الدول الخمس. ونتيجة لذلك، فقدت الكثير من المصداقية والفعالية<sup>167</sup>.

داخل المجلس، احتضنت مناقشات العقوبات أكثر من أي وقت مضى خطاباً يقوض عمل اللجان ويتجاهل المسؤوليات التي تم تشكيلهم لرصدها. يركز هذا الخطاب بشكل حصري تقريباً على أفعال الطغاة وأمراء الحرب على الأرض، مع استبعاد القوى المسؤولة والشركات

<sup>166</sup> "Broken Promises: The arms embargo on Darfur since 2012," *Small Arms Survey*, HSBA Issue Brief 24, July 2016.

<sup>167</sup> See discussion in Eckert, "Role of Sactions," in von Einsiedel, 424 as well as useful comments throughout, 413-439. See also comments in Compendium Report, 40.

الكبيرة على المستوى الوطني. يتغاضى الخطاب المعتاد أيضاً عن البعد المالي للعقوبات، بما في ذلك غسل الأموال من قبل المؤسسات المالية الكبرى. طورت حملة فاو لير فهماً كاملاً ثلاثي الأبعاد لهذه القوى. اليوم، تم تتحية فاو لير جانباً من الناحية المفاهيمية وكذلك من حيث التنفيذ. ومع ذلك، لم يكن هناك نقص في المعلومات طوال الوقت لتمكين أعضاء المجلس من الحصول على رؤية كاملة للجهات الفاعلة في الصراع ومصالحها. تصدر كل من منظمة جلوبال ويتنس وهيومن رايتس ووتش ومنظمة العفو الدولية ومنظمات غير حكومية أخرى تحظى باحترام كبير تقارير منتظمة ومروعة حول هذه الأسئلة - بما في ذلك الفضيحة المستمرة لنهب الموارد في جمهورية الكونغو الديمقراطية<sup>168</sup>. نشر معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام وآخرون، أدلة وافرة على مبيعات الأسلحة وهوية أولئك الذين يبيعونها<sup>169</sup>. لكن الدول الخمس الكبرى تجاهلت عن عمد مثل هذه المداخلات وظل خطاب المجلس جامداً وغير فعال.

### محدودية قوائم وإصلاحات فاشلة

واجهت إجراءات المجلس بشأن العقوبات المستهدفة أيضاً مشاكل قانونية خطيرة بسبب وضع الأشخاص بشكل غير عادل على قوائم الاستهداف - كما سنرى بمزيد من التفصيل لاحقاً. قدم الأفراد المستهدفون شكاوى، وأصدرت المحاكم أحكاماً، وتم إلغاء أنظمة العقوبات. تحركت الدول الخمس ببطء للاستجابة، لكن نظام القوائم المستهدفة لا يزال يخضع للسرية والاضطراب - وبعد عقد من ضغوط المحكمة - فهو لا يستجيب بشكل كافٍ للمعايير والإجراءات القانونية المفروضة.

حتى أكثر الخبراء والممارسين من غير النقاد، أدركوا منذ فترة طويلة أن العقوبات في ورطة. في عام 2000، وجهت الدول الخمس بعض طاقات الإصلاح للأعضاء المنتخبين إلى مجموعة العمل غير الرسمية المنشأة حديثاً والمعنية بالمسائل العامة للعقوبات. واجه المشروع

<sup>168</sup> See Human Rights Watch, *Gold's Costly Dividend* (Feb., 2011), Global Witness, *The Hill Belongs to Them: the need for international action on Congo's conflict mineral trade* (December 2010) and Peter Eichstaedt, *Consuming the Congo: war and conflict minerals in the world's deadliest place* (Chicago: Chicago Review Press, 2011).

<sup>169</sup> See SIPRI Yearbook 2016 (Stockholm: SIPRI, 2016).

الأول لمجموعة العمل بشأن "إطار" العقوبات اعتراضات من الدول الخمس. بعد ذلك، بذل الفريق العامل جهده لعدة سنوات حتى أصدر أخيراً - في عام 2006 - تقريراً كان ذا أهمية ولكن بقي محدود التأثير. ومنذ ذلك الحين لم يعد نشطا البتة<sup>170</sup>.

بعد ما يقرب من عقد من الزمان، في عام 2015، نشرت خمس حكومات أوروبية مراجعة أخرى لعقوبات الأمم المتحدة، عُرفت باسم "التقرير الموجز"<sup>171</sup>. وعلى غرار الفريق العامل غير الرسمي، اعترفت الخلاصة بأوجه قصور في العقوبات. وأشارت بدقة إلى أن الأمانة العامة للأمم المتحدة ليس لديها الموارد ولا الدعم السياسي لتنفيذ العقوبات بكفاءة. ولم يشر بالطبع إلى القضايا السياسية المنهجية التي تشكل العائق الأساسي أمام فعالية العقوبات. لم يذكر التقرير سوى القليل عن مسؤوليات مجلس الأمن - لم يكن هناك حتى قسم مخصص للمجلس - وكان التقرير يدور حول مشكلة التحيز والتسييس. لم يقل أي شيء على الإطلاق عن تجربة فاو لر ومزايا هذا النهج. من الواضح أن المؤلفين يأملون في أن يؤدي التعديل الإداري إلى عقوبات عادلة وفعالة - وهو اقتراح مشكوك فيه للغاية<sup>172</sup>.

بعد خمسة وعشرين عاماً من المناظرة والنقاش، مع تنفيذ العديد من الإصلاحات التقنية بالفعل، لم يتمكن المجلس تحت وصاية الدول الخمس من وضع برنامج عقوبات يتمتع بسمعة طيبة وسجل قوي في صنع السلام. توجد استثناءات قليلة، لكنها قليلة جداً. في ظل الاتجاهات الحالية، لا ينبغي أن نتوقع ظهور نظام عقوبات ناجح في أي وقت قريب. فاهتمام P5 أكثر ميلاً إلى استخدام القوة. (بالطبع، بنت P3 منظومة عقوبات أحادية خارج مجلس الأمن، وقد وصلت لقمة تفعيلها مع صدور أكثر من 6000 آلاف عقوبة بحق الاتحاد

<sup>170</sup> Report of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, UN Document S/2006/997.

<sup>171</sup> Compendium of the High-Level Review of United Nations Sanctions, UN Document S/2015/432 (Nov., 2015). The sponsoring governments were: Australia, Finland, Germany, Greece, and Sweden.

<sup>172</sup> The Council took up the issues raised by the report in a meeting of February 11, 2016 (S/PV.7620). During the debate —one of the better in recent times—some procedural Council shortcomings were mentioned, such as the P5-dominated process of naming sanctions committee chairs and the lack of transparency in reports to the Council by sanctions committees.

الروسي في أقل من عام على استعار الحرب في أوكرانيا، لا تعتبر هذه العقوبات المسيسة والعشوائية من الكونغرس الأمريكي وأهم دول حلف الناتو مقبولة من المقرر الأممي الخاص بالعقوبات وتدينها المنظمات الحقوقية كافة لتعارضها مع الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، ناهيك عن بنائها منظومات موازية خارج السوق المالية والعسكرية والاقتصادية في المنظومة العالمية وجعل ضحاياها من المدنيين مجرد خسائر جانبية، كما قالت يوما مادلين أولبرايت/المراجع).

### العمليات العسكرية: حفظ السلام و"تحالفات حسب الرغبة"

تشكل العمليات العسكرية، وما يسمى حول المجلس بـ "استخدام القوة". النشاط الأكثر شهرة والأكثر إثارة للجدل لمجلس الأمن. في عام 1945، توقع الثلاثة الكبار أنهم سيستخدمون الوسائل العسكرية بشكل مشترك للترويج لقراءتهم للسلام والأمن الدوليين، لكن الحرب الباردة جعلت مثل هذا المشروع التعاوني مستحيلاً. فلجنة الأركان العسكرية، التي أنشئت بموجب الميثاق وتتألف من رؤساء أركان P5، لم تعد صالحة للاستخدام. وعلى عكس توقعات المؤسسين، لم يتم وضع أية قوات عسكرية تحت تصرف المنظمة على المدى الطويل.

بعد ذلك، ظهر خياران عريضان، قائمان إلى حد كبير على أساس اعتباطي وبقليل من التخطيط المنهجي. أولاً، هناك مفهوم "حفظ السلام"، وهو مفهوم لم يرد ذكره في الميثاق ولكن اخترعه وزير الخارجية الكندي ليستر بيرسون والأمين العام داغ همرشولد. بموجب تفويض قرارات مجلس الأمن، تشكل الأمم المتحدة قوات وشرطة من الدول الأعضاء وتتحمل المسؤولية عن لوجستياتهم وقياداتهم في محاولة لاستعادة السلام وحمايته. وجرت 71 عملية من هذا النوع بين 1948 ونهاية 2016، منها 16 لا تزال جارية<sup>173</sup>. ثانياً، هناك "تحالفات حسب الرغبة" التي يصرح فيها المجلس للدول الأعضاء بإنشاء تحالف للعمل العسكري خارج



القيادة العملياتية للأمم المتحدة - في الحالات التي تتطلب نظرياً استخداماً مكثفاً للقوة<sup>174</sup>. كان هناك أكثر من 20 عملية من هذه العمليات، بعضها كان بارزاً للغاية. كلا الخيارين أفسدتهما مصالح الدول الخمس الكبرى والتركيز المفرط على المناهج العسكرية.

استندت عمليات حفظ السلام - التي كانت تهدف في الأصل إلى الحفاظ على الهدنة ووقف إطلاق النار بالوسائل السلمية - على فكرة وجود رمزي للأمم المتحدة. هناك ثلاثة مبادئ تأسيسية: موافقة الأطراف المتحاربة على وجود قوات حفظ السلام، وحياد البعثة، وعدم استخدام القوة إلا في حالات الدفاع عن النفس. في عام 1948 نشر المجلس للمرة الأولى أفراداً غير مسلحين كمراقبين وميسرين لوقف إطلاق النار - في أعقاب الحروب في الشرق الأوسط وجنوب آسيا<sup>175</sup>. نجحت تلك العمليات الصغيرة في فصل المتحاربين وتقليل خطر اندلاع حرب مرة أخرى، تكاد أن تكون وشيكة، على الرغم من أنها لم تحل الصراع الأساسي. وعلى الرغم من هذه النجاحات المحدودة، إلا أن المجلس لم يتخذ خطوة مماثلة في الفترة القريبة التي تلت، على الرغم من نشوء العديد من الأزمات الأمنية الخطيرة في بلدان أخرى. كان حق النقض من قبل مجموعة P5 هو العائق الرئيسي أمام عمليات نشر القوات هذه. كانت بريطانيا وفرنسا حريصتان بشكل خاص على إبقاء المجلس على مسافة من حروبهم الاستعمارية.

## التحالف في كوريا

"التحالف حسب الرغبة"، هو الشكل الأكثر إشكالية في استخدام القوة الذي يقره المجلس. إنهم يعملون خارج القيادة الموحدة للأمم المتحدة، ويشاركون في الحروب، ويخضعون بشكل خاص لمصالح الدولة أو الدول التي تنظمهم - وعادة ما تكون P3 الغربية. وفي بعض الحالات، تتطوي على أدونات المجلس اللاحقة للعمليات العسكرية الجارية بالفعل، مما يعكس مدى

<sup>174</sup> Sometimes also, the Council mandates regional organizations to deploy forces under its mandate, examples being the African Union and the Economic Community of West African States. Space does not allow us to address this particular phenomenon.

<sup>175</sup> The first deployment followed the Arab-Israeli war, and the second followed the India-Pakistan war in Kashmir.

تبعية المجلس لأقوى أعضائه. في هذه العمليات، لدى المجلس فرصة ضئيلة للإشراف والمراقبة وقدرة ضئيلة لإنهاء المشروع.

كانت أول عملية للتحالف هي الحرب الكورية. في يونيو 1950، أصدر المجلس قراراً اقترحتة الولايات المتحدة يدعو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة إلى معارضة غزو الجنوب من قبل الشمال والانضمام إلى عمل عسكري خارج نطاق قيادة الأمم المتحدة<sup>176</sup>. دخلت القوات الأمريكية، التي كانت قد بدأت بالفعل في الانتشار عندما أصدر المجلس القرار، الصراع "تحت راية الأمم المتحدة" مع العديد من الحلفاء الأقل أهمية. أثارت العملية، التي قادها الجنرال الأمريكي دوغلاس ماك آرثر، جدلاً واسع النطاق، حيث انخرطت الأمم المتحدة في حرب باردة اجتاحت الصين وكادت أن تؤدي إلى حرب نووية. استمر القتال لمدة ثلاث سنوات وقتل أو جرح أكثر من أربعة ملايين مقاتل ومدني<sup>177</sup>. انتهى الصراع إلى طريق مسدود وظل شبه الجزيرة المدمر منقسماً سياسياً. بعد أن تم إصدار تصريح غامض، لم يتمكن المجلس من الحفاظ على السيطرة على الغرض والاستراتيجية ونطاق العملية<sup>178</sup>. في عام 1953، وقع الجانبان في كوريا على وقف إطلاق النار ولكن لم يتبع ذلك هدنة ولا معاهدة سلام. استمرت كوريا في حالة الحرب منذ ذلك الحين ولم تحدث إعادة التوحيد السلمي أبداً.

## فوضى الكونغو

في عام 1960، انجر المجلس إلى صراع كبير آخر، هذه المرة في الكونغو، حيث اندلعت الاضطرابات العنيفة بعد الانسحاب الاستعماري المفاجئ لبلجيكا. اختار المجلس مهمة حفظ سلام تحت سيطرة الأمم المتحدة، لكن الأزمة كشفت عن انقسامات عميقة في المجلس أثارتها

<sup>176</sup> Resolution 83 (June 27, 1950).

<sup>177</sup> Bruce Cummings, *The Korean War: a history*, (New York: Modern Library, 2010), 29-30.

<sup>178</sup> For a discussion of this see Berman, "Authorization," 157-58. After Soviet vetoes blocked the Council, the General Assembly took up the operation under the Uniting for Peace Resolution, on Dec. 4, 1950.

المنافسات الجيو-استراتيجية للحرب الباردة ومصالح الموارد المعدنية<sup>179</sup>. نشر المجلس قواته لحفظ السلام في معمران حرب أهلية مضطربة. العملية، التي نفذها الجيش السويدي بشكل أساسي، مع وحدات من أيرلندا وماليزيا والهند والمغرب وغانا وكندا ودول أخرى<sup>180</sup>، كانت الأمور معقدة بسبب وجود القوات البلجيكية والمرتزقة الغربيين وأجهزة المخابرات المؤثرة على الأرض. ولم يكن لدى المجلس أية خبرة في مثل هذا الصراع وكيفية الإشراف عليه. كان للأعضاء الدائمين جداول أعمالهم الخاصة. لم يتمكن جنود حفظ السلام في نهاية المطاف من إرساء الأساس لمستقبل مستقر للكونغو<sup>181</sup>.

يحمل العديد من الأفارقة الأمم المتحدة المسؤولية بشكل جزئي عن الضرر الدائم الذي لحق بدولة ما بعد الاستعمار، واغتيال الشخصية السياسية الأكثر شعبية في البلاد، باتريس لومومبا، وصعود الديكتاتور سيء السمعة - موبوتو سيسي سيكو. شجع الأمين العام همرشولد وفريقه على إقالة لومومبا من مكتب رئيس الوزراء، حيث اعتبر شديد التطرف - وهي خطوة ساهمت في زيادة زعزعة الاستقرار في البلاد<sup>182</sup>. دفع همرشولد نفسه ثمناً شخصياً باهظاً حيث واجه بدوره معارضة غربية شديدة. في طريقه للتفاوض على وقف إطلاق النار لمقاطعة كاتانغا الانفصالية الغنية بالمعادن، توفي في حادث تحطم طائرة مشبوه لا زال حتى اليوم قيد التحقيق<sup>183</sup>. بعد مغادرة قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أخيراً، حكم موبوتو بيد من حديد لمدة 32 عاماً، ونهب الدولة من أجل الثراء الشخصي. في وقت لاحق، كانت الكونغو، المضطربة والمنقسمة، التي قد أصبحت مغناطيساً للتنافس على الموارد، في انهيار مرة أخرى الداخل في حروب أهلية، مما ساهم في زيادة زعزعة الاستقرار في وسط إفريقيا.

<sup>179</sup> The initial action was UN Security Council Resolution 143 (July 17, 1960).

<sup>180</sup> Ethiopia, Tunisia, and Nigeria also sent forces.

<sup>181</sup> For Congo background in this period, see Kevin A. Spooner, *Canada, the Congo Crisis and UN Peacekeepers 1960-64* (Vancouver, University of British Columbia Press, 2009); *Foreign Relations of the United States: 1960-68, Vol. 24, Congo*.

<sup>182</sup> See Emmanuel Gerard and Bruce Kuklick, *Death in the Congo: murdering Patrice Lumumba* (Cambridge: Harvard University Press, 2015) for a key event in the crisis, particularly the responsibility of top UN leadership.

<sup>183</sup> See Susan Williams, *Who Killed Hammarsköld?* (New York: Columbia University Press, 2011). The UN has undertaken new investigations in 2015 and after.

كانت المهمة في الكونغو أول عملية حفظ سلام واسعة النطاق للأمم المتحدة، وبالتأكيد لم تكن البداية إيجابية. لقد كشفت عن جميع أوجه القصور في المجلس كهيئة تنفيذية وجميع مشاكل منافسات P5 والتدخلات السرية. لم يكن لدى دبلوماسيي المجلس المهارات أو الرغبة ولا حتى التدريب الضروري للإشراف على مثل هذه الحرب، ناهيك عن شح المعلومات لمتابعة تعقيداتها السياسية. من كان يعلم، على سبيل المثال، أن معظم ترسانة الأسلحة الذرية الأمريكية قد تم بناؤها باستخدام اليورانيوم الكونغولي، المستخرج في كاتانغا، والذي تنتجه شركة يونيون مينيير البلجيكية الضخمة؟ بعد كارثة الكونغو، رفض كل من الاتحاد السوفيتي وفرنسا وبلجيكا دفع تكاليف العملية، مما قاد الأمم المتحدة إلى أزمة مالية حادة. خلال الفترة المتبقية من الحرب الباردة، ظلت عمليات حفظ السلام مجمدة.

بين عامي 1991 و 1994، أعاد المجلس إحياء عمليات حفظ السلام، حيث تلاشى التنافس الروسي الأمريكي وأعلن الرئيس الأمريكي متفائلاً "نظاماً عالمياً جديداً". داخل المجلس، كان الأعضاء المنتخبون متشككين. لكن من خلال الضغط والحماس، تم اقتيادهم للتصويت لمهام جديدة، مما رفع العدد الإجمالي للأفراد من 15000 إلى أكثر من 78000<sup>184</sup>. وبفترة قياسية السرعة، تجاوزت التكلفة الميزانية الأساسية للأمم المتحدة بأكملها وفرضت ضغطاً كبيراً على المؤسسة برمتها<sup>185</sup>. كان التمويل بمثابة عائق كبير حيث تخلى المجلس عن استخدام القوة.

## إشكاليات حفظ السلام

مع بداية العصر الجديد لحفظ السلام، لم تكن الدول الخمس مستعدة لبناء هيكل معقول أو وضع آليات مقنعة. في الواقع، احتكر P3 صنع القرار في المجلس في معظم البعثات<sup>186</sup>. مع الحفاظ على نهجهم المفضل، معالجة كل حالة على حدة، تمسكوا بالسلطة التي أعطتها

<sup>184</sup> "Size of UN Peacekeeping Forces: 1947-2011," Global Policy Forum, website, 2011.

<sup>185</sup> Among other things, hundreds of headquarters staff were routinely seconded to peacekeeping operations, disrupting the work of all departments.

<sup>186</sup> See inter alia Richard Gowan, "The Security Council and Peacekeeping," in von Einsiedel, *Security Council*, 758.

لهم هذه المقاربة، متجاهلين كما هو الحال دائماً، قيمة المشاركة مع مجموعة E10 والمساهمين بالقوات وأعضاء الأمم المتحدة بشكل عام. نتيجة لذلك، ظهرت ترتيبات غريبة لا تزال قيد الاستخدام حتى اليوم. يتم تمويل كل عملية حفظ سلام بشكل منفصل وفقاً لصيغة محددة ويجب على كل واحدة تجنيد وحدات عسكرية ووحدات شرطة خاصة بها - من عدد من البلدان المختلفة. التجنيد هو عملية بطيئة ومعقدة سياسياً، وغالباً ما ينتج عنها خليط من الوحدات المختلفة متعددة الجنسيات، والمعدات المتنوعة، وفجوات التدريب، والاختلافات الثقافية. غالباً ما تضع الحكومات قيوداً على كيفية استخدام جنودها، كما أنهم قد يسحبون فرقهم فجأة - رداً على الخلافات حول البعثة وقيادتها.

عادة ما توفر P5 عدداً قليلاً من الأفراد لهذه المهام، مما يدل على افتقارهم إلى المسؤولية عن العمليات التي يقومون بإنشائها. اعتباراً من نهاية أغسطس 2016، من بين 86257 جندياً لحفظ السلام، ساهمت الولايات المتحدة بعدد تافه قدره 34، والمملكة المتحدة 332، والروس فقط بـ 4<sup>187</sup>. كانت القوات الصينية فقط تزداد نسبياً. تدفع الدول الخمس وبعض الدول الغنية الأخرى معظم الفواتير، لكنهم لا يضعون الأحذية على الأرض. يجب على الأمم المتحدة تجنيد الغالبية العظمى من قواتها من الأراضي الأقل ثراءً. كان جنوبي آسيا في المقدمة، مع مساهمات كبرى من الهند وباكستان وبنغلاديش ونيبال. تأتي إفريقيا بعد ذلك: في منتصف عام 2016، كانت إثيوبيا ورواندا والسنغال أيضاً من المساهمين الرئيسيين بالقوات. هذه الترتيبات لها بالتأكيد نكهة المرتزقة، على الرغم من أنه لا أحد يفترض به أن يقول ذلك.

اللغة مشكلة إضافية. في كثير من الأحيان، لا يتحدث جنود حفظ السلام لغة البلد الذي يعملون فيه، لذلك لا يمكنهم التواصل مع من يفترض بهم حمايتهم. قد لا تتمكن الوحدات من البلدان المختلفة من التواصل مع بعضها البعض. يمكن أن يكون التفسير غير عملي في العمليات. ولا يوجد حل سهل في متناول اليد.

<sup>187</sup> Data as of Aug. 31, 2016 from "Contributors to United Nations Peacekeeping Operations," UN website. France on the same date had contributed 821 troops and China 2,436.

تقوم الدول الخمس بإنشاء تفويضات مهام "متينة" تتطلب معدات متقدمة، ولكنها لا تساعد كثيراً في تزويد الأمم المتحدة بالأجهزة اللازمة، على الرغم من أن لديها الكثير في متناول اليد. غالباً ما لا تتوفر المروحيات والمستشفيات الميدانية المتنقلة وناقلات الجند المدرعة وطائرات النقل الثقيل من احتياطات P5 عندما تدعو الأمم المتحدة. تظهر المشاكل والتأخير في كل خطوة على الطريق. أولاً، يجب على الدول الخمس دائمة العضوية أن تتفاوض فيما بينها بشأن تفويض المجلس - غالباً ما تكون عملية معقدة، وبعيدة عن الاتصال بظروف العالم الحقيقي. بعد ذلك، يجب تجنيد القوات، وشراء المعدات، وزيادة التمويل، وتعيين القادة، وإنشاء فرق القيادة، وما إلى ذلك. ليس من المستغرب أن تكون العمليات بطيئة بشكل مؤلم في الانتشار، حتى مع اشتعال الصراعات. فإن الجهاز بأكمله في حالة عطب، وفي بعض الأحيان يستغل P3 نواقصه كذريعة لتدخلهم العسكري مع قوات الرد السريع، المسماة "قوات الجسور"، المستقلة عن سيطرة المجلس.

## العراق 1990 وما بعد!

عاد تمدد "التحالفات حسب الرغبة" إلى جدول أعمال المجلس في عام 1990 - بعد أربعين عاماً من كوريا - عندما غزا العراق الكويت. قبل عقد من ذلك، تجاهل المجلس إلى حد كبير غزو العراق لإيران، لكن هذه المرة تغيرت اصطفاقات الدول الخمس. أصبح الحليف هو العدو. مارست واشنطن ضغوطاً دبلوماسية واقتصادية كبيرة لإقناع المجلس بالموافقة على استخدام "جميع الوسائل الضرورية" لتحقيق انسحاب العراق<sup>188</sup>. سافر وزير الخارجية جيمس بيكر حول العالم وراكم الأصوات والمساهمات الرمزية بالقوات المسلحة في التحالف. حذرت الولايات المتحدة اليمن، وهي واحدة من أفقر دول العالم، من أنها ستفقد حزمة المساعدات

188

UN Security Council Resolution 678 (Nov. 29, 2000). This section draws on the GPF report *Iraq Sanctions*, 2002. See also James A. Paul, "Gulf War," *Oxford Companion to Politics of the World* (New York: Oxford University Press, 1993), 378-379.

الأمريكية إذا لم تصوت لصالح قرار استخدام القوة<sup>189</sup>. عندما صوت السفير اليمني عبد الله الأشطل في النهاية ضد القرار، أخبره السفير الأمريكي توماس بيكرينغ بالقرب من ميكروفون مفتوح في قاعة المجلس: "كان هذا أعلى صوت قمت بإدلائه على الإطلاق"<sup>190</sup>. تم إلغاء 70 مليون دولار من المساعدات الأمريكية السنوية على الفور. كما تم استبعاد اليمن من قروض صندوق النقد الدولي للسنوات الست المقبلة. أرادت واشنطن أن يعرف الجميع أنها مستعدة للوفاء بتهديداتها، على الرغم من انتهاء التصويت.

عندما بدأت الولايات المتحدة حملتها العسكرية في 17 يناير 1991، قصفت الطائرات والصواريخ الأمريكية أهدافاً بعيدة عن منطقة القتال، بما في ذلك مرافق معالجة المياه ومحطات الطاقة وشبكات النقل وأهداف أخرى في بغداد وأماكن أخرى ضرورية للصحة والسلامة- كونها تخص العراقيين<sup>191</sup>. انزعج العديد من أعضاء المجلس مما كان يحدث. طلبت الهند وكوبا واليمن، الذين كانوا يعملون في ذلك الوقت كأعضاء منتخبين، من رئيس المجلس عقد اجتماع طارئ للنظر في كيفية استخدام تفويض المجلس. تولت زائير (اسم موبوتو الجديد للكونغو) الرئاسة في ذلك الشهر وتجاهلت ببساطة الالتماس. كان الدكتاتور لا يزال في منصبه. من الواضح أن واشنطن عرضت على صديقتها بعض المغريات - الإعفاء من الديون والمعدات العسكرية - مقابل هذه الخدمة. لم تكن الولايات المتحدة تريد متابعة عملياتها العسكرية من قبل فرق تفتيش المجلس<sup>192</sup>.

بعد أن أطاح التحالف الأمريكي بالجيش العراقي خارج الكويت، استمر في فرض العقوبات والقيام بعمليات مضايقة جوية. وفي أبريل 1991، وافق المجلس الحذر على قرارين جديدين، أحدهما فرض متطلبات صارمة ومفتوحة لنزع السلاح، لكن لم يتحدث أي منهما عن

---

<sup>189</sup> Vreeland, *Political Economy*, see esp. ch. 3, "Examples of Punishments, Threats and Rewards," 62-93. See also Phyllis Bennis, *Calling the Shots* (Gloucestershire: Arris, 2004).

<sup>190</sup> Bennis, 38-39.

<sup>191</sup> See Barton Gellman, "Allied Air War Struck Broadly in Iraq; Strategy Went Beyond Purely Military Targets," *The Washington Post*, June 23, 1991.

<sup>192</sup> This incident is mentioned in Vreeland, *Political Economy*, 70.

العمليات العسكرية الجارية<sup>193</sup>. ومع ذلك، فقد ادعت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا سلطة إقامة مناطق "حظر طيران" طويلة المدى فوق المناطق الشمالية والجنوبية من البلاد. على مدى السنوات اللاحقة، طار التحالف الأمريكي يوماً فوق العراق وشن خمس هجمات جوية مكثفة على بغداد، بما في ذلك حملة استمرت أربعة أيام على مدار الساعة في عام 1998، ولم يكن أي منها مصرحاً به من مجلس الأمن<sup>194</sup>.

تزايد انتقاد العديد من أعضاء المجلس للعملية والتفسير الواسع غير المقبول للتفويض من قبل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. انسحبت فرنسا من الشراكة. خلف الإجراءات القانونية لقرارات المجلس مع إشاراتها إلى السلام وحقوق الإنسان. تظهر التصاميم الجيوستراتيجية الكبرى لـ P2 والبرنامج المنتق لتغيير النظام، خلال فترة التسعينيات، انقسام الدول الخمس بشكل حاسم، وتكشف عن التنافس على موارد النفط العراقية<sup>195</sup>. لم تستطع أغلبية المجلس المضطربة بشكل متزايد وقف العمليات العسكرية في ضوء الفيتو بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وهكذا، استمر الصراع بلا توقف بدعم رمزي من المجلس.

### الاستجابة غير المتكافئة للغزوات

كانت عملية العراق هي المرة الثانية التي يتصرف فيها المجلس لوقف الغزو بقوات التحالف. على مر السنين، أهمل المجلس العديد من الغزوات الأخرى دون إزعاج بسبب تحييز مجموعة الدول الخمس P5 والتهديد بحق النقض. عندما غزا الاتحاد السوفياتي المجر في عام 1956 وتشيكوسلوفاكيا في عام 1968، لم يكن ثمة أي خطط لتحالفات الراغبين لوقف العمليات. عندما قامت إسرائيل بغزو واحتلال أجزاء من فلسطين والأردن وسوريا ومصر خلال حرب عام 1967، لم يكن هناك أي لجوء إلى التحالف أيضاً. غزت تركيا قبرص عام 1974، ودخل المغرب الصحراء الغربية عام 1975، وأطلق العراق الحرب على إيران عام 1980،

<sup>193</sup> UN Security Council resolutions 687 (April 3, 1991) and 688 (April 5, 1991).

<sup>194</sup> Operation Desert Fox, in December 1998, involved hundreds of carrier and land-based aircraft as well as a large number of air and ship-launched cruise missiles. The US told UN arms inspectors to leave in advance of the attacks and they were then not permitted by the Iraqi government to return until late 2002.

<sup>195</sup> *War and Occupation in Iraq*, 18-20; James A. Paul, "Oil in Iraq: the heart of the crisis," New York: Global Policy Forum, 2002.



وغزت الولايات المتحدة غرينادا وبنما (1983 و 1989). في كل من هذه الحالات (والعديد من الحالات الأخرى)، لم يتخذ المجلس أي إجراء للشروع في عمل عسكري لفرض معايير القانون الدولي<sup>196</sup>. وهكذا كان نهج "التحالف" للمجلس غير متوازن ومتحيز للغاية، على الرغم من الإشارات المتكررة إلى "التمسك بالقانون الدولي". ظهرت التحالفات عندما كانت مناسبة لأعضاء المجلس الأقوياء الذين تولى القيادة - واشنطن ولندن وباريس - ونادراً ما يكون الأمر خلاف ذلك. لقد كان الأعضاء المنتخبون على دراية بهذا الأمر بشكل مؤلم. خلق الحد الأدنى من اهتمام المجلس بالغزو التركي واحتلال شمال قبرص من الجيش التركي إلى شعور بالمرارة بين الأعضاء المنتخبين: حتى أصبح تعبير "القبرصية" يعني: قضية ملحة تم تجاهلها بشكل مؤلم<sup>197</sup>.

## النجاحات والفشل

من وقت لآخر، أذن المجلس ببعثات حفظ سلام فعالة وخفيفة التسليح تشمل وحدات الشرطة ومراقبي حقوق الإنسان وخبراء نزع السلاح وفرق إزالة الألغام وآخرين متخصصين بالانتخابات والفرق القانونية وغيرهم من الموظفين بتخصصات مختلفة. كما كانت مبادرات وساطة الأمم المتحدة - ومؤخراً البعثات الميدانية السياسية الخاصة - عنصراً مهماً آخر في صنع السلام بشكل لا عنفي. في أمريكا الوسطى، ساعدت ثلاث بعثات لحفظ السلام وافق عليها المجلس - في نيكاراغوا والسلفادور وهندوراس في 1989-1991 - في إنهاء الحروب الأهلية الطويلة والعنيفة. تُظهر هذه البعثات، التي يتم الاضطلاع بها بدعم محلي قوي، مع وحدات من دول المنطقة، وبروح التسوية السلمية، كيف يمكن للمجلس، باستخدام نهج "مخفف"، بناء سلام مستقر<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> There were light observer-type missions deployed in Cyprus, Western Sahara, and the Middle East, but nothing to actually stop or roll-back the invasions, which have mostly remained undisturbed. In a few cases, the Council called pro-forma for an end to the occupations.

<sup>197</sup> See Mahbubani, "Permanent and Elected," 260.

<sup>198</sup> See, for example, Bianca Antonini, "El Salvador," in Malone, *Security Council*, 423-436. The relevant Council action was under Resolutions 644, 650, 653, 654, 656, 714, and 719.

يصر المذهب السائد لحفظ السلام، مع ذلك، على أن معظم الصراعات تأخذ شكل حروب داخلية مستعرة مثل الكونغو، وأيضاً تأخذ شكلاً لا تكفي فيه مجموعة مراقبة صغيرة أو قوة مشتركة منتشرة المواقع. هناك افتراض خاطئ حول العلاقة بين حدة الصراع والاستخدام الضروري للقوة. لتحرر من اللجوء التلقائي إلى الأسلحة، كان بإمكان المجلس - وإدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة - استكشاف احتمالات أخرى. كان بإمكانهم التفكير في مناهج سلمية على نطاق أوسع ومخطط لها بعناية، بما في ذلك استخدام حُماة السلام اللاعنفيين على النموذج الذي طوره قوة السلام اللاعنفية لاحقاً. وبدلاً من ذلك، اختار المجلس مراراً وتكراراً الرد العسكري - بإدخال عملياته العسكرية المرصوفة بالحصى في "حالات الطوارئ المعقدة"، حيث "لا يوجد سلام يجب المحافظة عليه". بمرور الوقت، سُمح ببعثات مدججة بالسلح بشكل متزايد - وهو نهج أصبح يسمى "حفظ السلام المتماسك" و - على مستوى أعلى من العنف - "إنفاذ السلام". قادت القوى الغربية في المجلس هذه السياسة، التي تعكس عقائدها الاستراتيجية الخاصة وتفضيلها لـ "القوة الصلبة"، لكن روسيا والصين تتفقان معها على نطاق واسع أيضاً.

لا مفر من ظهور التعقيدات، والأمانة العامة للأمم المتحدة تعلم ذلك. وعلى عكس البنتاباغون، فإن الأمم المتحدة ليست مستعدة بشكل جيد لـ "القيادة والسيطرة" على قوات عسكرية كبيرة منتشرة على نطاق واسع. لا تعمل القوى المجمعمة بشكل جيد. فالوسائل العسكرية، بعد كل شيء، لا تحل بسهولة الأزمات السياسية الحساسة من النوع الذي تمتلك الأمم المتحدة أفضل تجهيز للتعامل معه.

كانت الصومال في عام 1993 كارثة مبكرة يجب اتباع النهج "القوي" في حالتها. كما تم تفويض قوات الأمم المتحدة، المكلفة بحماية العاملين في المجال الإنساني وتقديم الإغاثة الإنسانية، باستخدام "جميع الوسائل الضرورية" في أرض مزقتها أمراء الحرب والعنف المحلي، مع عدم وجود حكومة مستقرة وتاريخ طويل من التدخل الأجنبي<sup>199</sup>. تم الجمع بين "الإنسانية" والقوة بشكل خطير. ومع تعثر العملية، تولت قوة عسكرية أمريكية، بتفويض من

199

UN Security Council Resolution 751 (April 21, 1992).

المجلس، زمام الأمور خارج قيادة الأمم المتحدة، متخفية عن أي تظاهر بالحياد أو ضبط النفس<sup>200</sup>. أدى هذا إلى تعميق الصراع. وسرعان ما غادرت القوات الأمريكية المحاصرة. انسحبت قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بعد وقت قصير، تاركة وراءها دولة فاشلة.

في رواندا عام 1994، كما هو معروف، تم نشر قوة مراقبة صغيرة تابعة للأمم المتحدة للإشراف على ترتيبات السلام. على الرغم من الأدلة المتزايدة على القتل الجماعي، رفض المجلس تعزيز البعثة بعد انسحاب وحدة بلجيكية. لم يكن "الافتقار إلى الإرادة السياسية"، كما يقول البعض، بل كان قراراً عنيداً للغاية من جانب أعضاء المجلس القيايين - الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا على وجه الخصوص - لمتابعة مصالحهم الإقليمية وخلافاتهم.

حدث فشل آخر في حفظ السلام في البوسنة في عام 1995، حيث فشلت قوات الأمم المتحدة في حماية الناس في "المناطق الآمنة" التي تنظمها الأمم المتحدة، مما أدى إلى مذبحه مشهورة في سريبرينيتشا بالإضافة إلى عمليات قتل جماعي أخرى. كان أحد العناصر التي أدت إلى تعقيد وتعميق هذه الأزمات وغيرها هو التدخل المتزامن للقوات العسكرية الغربية، التي تعمل في نفس مسرح عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة ولكن تحت قيادة منفصلة ويقوعد اشتباك مختلفة، مما أدى إلى العديد من الالتباسات والتناقضات<sup>201</sup>. نظام القيادة والاشتباك الذي كان بالإمكان أن يكون مناسباً لقوة متوزعة على عدد من المواقع تم اختراقه بشكل ميووس منه في هذه الظروف.

على نحو متزايد، كان الناس على الأرض في مناطق النزاع ينظرون إلى مجلس الأمن على أنه يفتقر إلى الحياد وينحاز بفعالية إلى أحد الأطراف. أدت تفويضات المجلس الخاصة بـ "البعثات المتكاملة" إلى تفاقم المشكلة من خلال دمج الإغاثة الإنسانية للأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة التي تركز على القوة. من الناحية النظرية، ستعمل

<sup>200</sup> UN Security Council Resolution 794 (Dec. 3, 1992).

<sup>201</sup> Tatiana Carayannis, "The Democratic Republic of the Congo," in Sebastian von Einsiedel, et al, eds., *The UN Security Council in the Twenty-First Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2016.

قوات حفظ السلام على حماية الجهود الإنسانية، لكنهم غالباً ما زادوا من الخطر بدلاً من ذلك. مع تضاؤل سمعة الحياد للأمم المتحدة، هاجمت القوات غير النظامية ونهبت مقرات العمليات الإنسانية للأمم المتحدة وأطلقت النار على وحدات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. استجابت الأمم المتحدة بتحصين مبانيها ومعسكراتها بشدة ، مما أدى إلى عزل موظفيها عن أولئك الذين أرسلوا لخدمتهم. هذا الإتجاه سوف يتفاقم فقط في السنوات المقبلة. وفي أفريقيا، على وجه الخصوص، كان هناك اتهامات بتصف التدخل بالاستعمار الجديد.

في وقت لاحق، اعتذر الأمين العام كوفي عنان والرئيس الأمريكي بيل كلينتون بشكل منفصل عما تم لومهم به بخصوص ما حدث في رواندا<sup>202</sup>. لكن مجلس الأمن نفسه لم يتحمل المسؤولية ولم يقم بنقد ذاتي ليستخلص دروساً للمستقبل. ونشرت الأمانة العامة تقارير عن إخفاقات عملياتها، لكن الصمت ساد بشأن المجلس وأعضائه القياديين<sup>203</sup>. بعد تعرضه لانتقادات قاسية وتراجع سريع في الدعم الشعبي وتردد العديد من الأعضاء المنتخبين، تراجع المجلس أخيراً - ولو مؤقتاً - عن استخدام القوة "الصلبة". انخفض عدد موظفي حفظ السلام إلى أقل من 15000 بحلول عام 1998.

## إعادة تقييم الإبراهيمي

لإنقاذ المشروع العسكري المتعثر للأمم المتحدة، عين الأمين العام كوفي عنان لجنة رفيعة المستوى، برئاسة الدبلوماسي الجزائري المرموق الأخضر الإبراهيمي، للخروج بتوصيات إصلاحية. دعا تقرير الإبراهيمي، الذي نُشر في عام 2000، إلى "قواعد اشتباك قوية" (عند الضرورة) وزيادات كبيرة في ميزانيات دعم المقر<sup>204</sup>. كما حث التقرير المجلس على منح بعثاته قوات كافية ومهام قابلة للتحقيق. من الواضح أن التقرير لم يكن إعادة تفكير عميقة في مشروع حفظ السلام، لكنه كان مصدر طمأنة للمجلس لمرحلة توسع جديدة. كان المؤلفون،

<sup>202</sup> "U.N. Chief apologizes for Rwanda—He admits failure to prevent genocide," Associated Press, Dec. 17, 1999; "Text of Clinton's Rwanda Speech," CBS News, March 25, 1998.

<sup>203</sup> See comments on this same topic by Mahhubani in "Permanent and Elected,"

247.

<sup>204</sup> See *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, S/2000/809 (Aug. 21, 2000).

في الواقع، أكثر حكمة من المجلس، وكانوا مترددين إلى حد معقول بشأن توسيع نطاق استخدام الأمم المتحدة للقوة. سرعان ما تم وضع حذرهم جانباً. شرعت الأمم المتحدة في توسيع قاعدتها اللوجستية في جنوب إيطاليا وأنشأت مركزاً جديداً لاتصالات العمليات في جنوب إسبانيا. تم تكثيف التعاون مع الناتو، الذي لم يكن من الممكن تصوره في السابق. احتلت العقائد المتمركزة حول استعمال القوة مركز الصدارة، على الرغم من أن القتال الحربي كان مخصصاً لـ "التحالفات".

لم تتجاهل الأمانة العامة ولا المجلس التسويات التفاوضية. في كل أزمة كانت هناك جهد من الأمم المتحدة للتوسط في الاتفاقات بين أطراف الصراع. غالباً ما انهارت هذه الاتفاقيات بسبب عدم وجود جهود سياسية كافية، سواء في المنطقة أو على الصعيد الدولي، تعطيها صفة الثبات. وقد دعمت الدول الخمس في بعض الأحيان أحزاباً مختلفة. كانوا يميلون إلى متابعة مصالحهم السياسية من جانب واحد، وكان خيارهم في الأمم المتحدة هو التركيز على القوة.

أعاد المجلس إحياء حفظ السلام من خلال الإذن بعدة عمليات "قوية" جديدة. كان الإبراهيمي وزملاؤه مترددين. لقد حذروا من أن القوة وحدها لا يمكن أن تصنع السلام. حذر رئيس حفظ السلام في الأمم المتحدة، جان ماري جينو، من أن القوة العسكرية لن تكون مفيدة إلا إذا كان بإمكانها التصرف بشكل موجز وحاسم، باعتبارها "رافعة" في العملية السياسية أو لإنشاء "نافذة" لبضعة أشهر من أجل التفاوض على الحلول السياسية<sup>205</sup>. في الواقع، كانت بعثات الأمم المتحدة تمتد إلى احتلال عسكري متعدد السنوات دون نهاية تلوح في الأفق. كانت العقيدة العسكرية موحدة في الأذهان أكثر من أي وقت مضى.

205

Comments at a private meeting, July 24, 2007.

## الكونغو - إثنان

عادت الأمم المتحدة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام 1999. وكان المجلس قد أجاز عملية حفظ سلام متواضعة هناك - نشر فريق مراقبة صغير للإشراف على اتفاقية سلام بين المطالبين بالسلطة بعد موبوتو<sup>206</sup>. مع اندلاع الصراع مرة أخرى، ضاعف المجلس قوته، ونمت عملية حفظ السلام لتصبح حملة عسكرية كبيرة<sup>207</sup>. ووصل عدد الكتيبة المدججة بالسلاح إلى عشرة آلاف، مجهزة بمركبات مدرعة وطائرات هليكوبتر حربية. تضمنّ التقيوض "حماية المدنيين" وأكثر من ذلك بكثير - وهو ما يتجاوز بكثير قدرة القوة التي لم تكن شديدة الانتشار بقيادة غير مبالية مركزة في العاصمة. لم يستطع المجلس تهدئة منطقة بحجم أوروبا الغربية عسكرياً وإنشاء سلطة شرعية. كتب رئيس حفظ السلام غيهينو في وقت لاحق بأسف: "هناك ميل للمبالغة في القوة التي يمكن أن تحقق الاستقرار في بلد ما"<sup>208</sup> وتساءل "هل كان الأمر يستحق ذلك؟"<sup>209</sup>

اعتمد الصراع في جمهورية الكونغو الديمقراطية على العديد من العوامل، بما في ذلك امتداده من رواندا، ولكن قبل كل شيء كان مدفوعاً بالموارد المعدنية الغنية بشكل لا يصدق في البلاد - العامل الرئيسي في حرب الستينيات<sup>210</sup>. وبحسب ما ورد، كان هناك تنافس بين الفرنكوفونية والناطقين بالإنجليزية، بين فرنسا وبلجيكا من جهة والولايات المتحدة والمملكة المتحدة من جهة أخرى. وشقت الصين طريقها إلى الطاولة أيضاً. كانت العديد من الدول الأفريقية المجاورة حريصة على الحصول على المسروقات. استخدمت رواندا وأوغندا وبوروندي وستة جيران آخرين جيوشهم ومرت المتمردين لجلب الذهب والكوبالت والقصدير والتنغستن والأخشاب والماس والعاج. ثم كانت هناك شركات التعدين الدولية - من بينها

<sup>206</sup> UN Security Council Resolution 1279 (Nov. 30, 1999).

<sup>207</sup> UN Security Council Resolution 1291 (Feb. 24, 2000).

<sup>208</sup> Guéhenno, *Fog of Peace*, 147.

<sup>209</sup> Ibid., 148-160.

<sup>210</sup> See Human Rights Watch, World Report 2017 (New York, 2017) "Democratic Republic of Congo—Events of 2016"; Guéhenno, *Fog of Peace*; Jason Stearns, "Can Force Be useful in the Absence of a Political Strategy? Lessons from the UN Missions to the DR Congo," Congo Research Group, Center for International Cooperation, December 2015.

العاملان اللندنيان AngloGold Ashanti و Rio Tinto، مع امتيازات واسعة، مثل عملية Kilo-Moto للذهب، التي يُقال إنها أكبر إيداع في العالم<sup>211</sup>. لدى أعضاء المجلس الدائمين صلات كثيرة بحرب الموارد هذه، رغم أنه ليس من اللباقة قول ذلك<sup>212</sup>.

ليس من المستغرب أن تكون قوات حفظ السلام غير قادرة على ترويض الصراعات المستعرة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وفشلوا بشكل خطير في حماية المدنيين، بينما وقعت المذابح بشكل متكرر. في عام 2003، وهو العام الرابع لنشر قوات الأمم المتحدة، طلبت بعثة حفظ السلام المساعدة بعد خروج منطقة التعدين الشرقية عن السيطرة. وصل "تحالف" الاتحاد الأوروبي بقيادة فرنسا لتهدة مدينة بونيا<sup>213</sup>، لكن المذابح استمرت في الريف. بعد أقل من ثلاثة أشهر انسحب الأوروبيون ونشرت الأمم المتحدة المزيد من قوات حفظ السلام في المنطقة، لكن الجماعات المسلحة واصلت عملياتها. رفع المجلس الحجم الإجمالي للبعثة إلى 17000 في عام 2004، لكن عدم الاستقرار استمر، واستمر النهب. ساعد الرئيس كابيلا نفسه وعائلته في تحقيق ثروات هائلة بتواطؤ مع الشركات<sup>214</sup>. وتظاهر المجلس بعدم ملاحظة ذلك.

في آذار/مارس 2013، بعد المزيد من عدم الاستقرار في الشرق، أنشأ المجلس لواء قوة التدخل، مما أعطى الوحدة الجديدة أكبر تفويض عسكري على الإطلاق - للقيام "بعمليات

---

<sup>211</sup> AngloGold Ashanti, originally a subsidiary of the huge British/South African company, AngloAmerican, has mines in more than one conflict area, including (in addition to DRC) Mali, where another UN peacekeeping operation is currently under way (see below). AngloAmerican has been involved in diamonds, copper, and other minerals in DRC.

<sup>212</sup> Guéhenno, to his credit, has this to say: "the fragile unity of purpose of the international community has been replaced by competition for lucrative mining contracts," *ibid.*, 159. This can be interpreted to mean competition between the US, the UK, France, and China.

<sup>213</sup> This was officially an EU force, deployed under UN Security Council Resolution 1484 (May 30, 2003) and headquartered in Bunia in the violence fraught Ituri Province in the far eastern zone of the country.

<sup>214</sup> Michael Kavanagh, Thomas Wilson, and Franz Wild, "With His Family's Fortune at Stake, Kabila Digs In," *Bloomberg News*, December 15, 2016. While the UN has been pacifying the country, the President has been growing enormously rich, as this article shows in great detail.

هجومية هادفة" لـ "تحييد" الجماعات المسلحة<sup>215</sup>. في عام 2014، كانت هناك أزمة أخرى في مقاطعة كاتانغا، وهي منطقة تعدين مركزية في الحرب الأهلية في الستينيات، غنية بالكوبالت والنحاس واليورانيوم والقصدير والماس. وصفت الأمم المتحدة كاتانغا بأنها "حالة طوارئ إنسانية كارثية". في عام 2016، وقعت مجزرة في بيني، في نفس منطقة التعدين الشرقية حيث تم نشر FIB. اشتكى الكونغوليون من أن قوات حفظ السلام لم تكن غير فعالة فحسب، بل كانت أيضاً حليفة لجيش وحكومة فاسدين لا يتمتعان بأية شعبية.

في 2015-2016، تحدثت لجان الخبراء التابعة للمجلس عن المزيد من عدم الاستقرار والعنف في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتهريب الأسلحة، ونهب الموارد، والجنود الأطفال، والتدخل المستمر من قبل جيوش البلدان المجاورة. اتهمت تقارير موثوقة قوات حفظ السلام بإساءة معاملة النساء واستغلالهن، بينما اشتبه موظفو الأمم المتحدة الآخرون في تهريب الذهب والعاج وأنواع أخرى من المخالفات<sup>216</sup>. لقي ما يصل إلى خمسة ملايين شخص حتفهم بسبب النزاعات والأمراض والمجاعة في هذه الحرب الطويلة بينما تضاعفت عائدات التعدين ثلاث مرات. اليوم، بعد مرور أكثر من ستة عشر عاماً على قيام المجلس بعملية الكونغو للمرة الثانية، لم تتجح بعثة حفظ السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي ابتليت بالفضائح، لم تتجح حتى الآن في إخراج الكونغو من أزمتها الرهيبة.

## "دور حيوي للأمم المتحدة" في العراق؟

احتل نزاع المجلس الذي طال أمده حول العراق مركز الصدارة في أواخر عام 2002، حيث طلبت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من المجلس الموافقة على تدخل آخر لتحالف جديد، كما سبق وحدث في الكويت. ولم تعثر عمليات التفتيش العاجلة التي أجرتها الأمم المتحدة

<sup>215</sup> UN Security Council Resolution 2098 (March 28, 2013).

<sup>216</sup> See UN News Centre, "UN Sexual Misconduct Investigation in DR Congo finds violations and cases of abuse," April 4, 2016. There have been regular reports of peacekeeper sexual misconduct over the years and an earlier scandal in DRC in 2004 led to an unofficial report, released March 23, 2005. There was also a scandal in CAR, leading to another report in 2015.



على مدى أشهر قليلة إلا على أدلة قليلة على أسلحة الدمار الشامل المشتبه بها، لذا رفض المجلس قبول قرار أمريكي بريطاني بشأن الحرب<sup>217</sup>. عندما أدار ثنائي P2 ظهره للمجلس ومضى في حربيه الخاصة، كانت هناك عاصفة نارية قصيرة في المجلس، ولكن بعد فترة وجيزة من انتهاء الأعمال العدائية، بدأت كتلة المعارضة تتجه نحو التسوية مع واشنطن. كانت عقود النفط جزءاً من اتفاق P5. في أيار/مايو وآب/أغسطس وتشيرين الأول/أكتوبر، أصدر المجلس قرارات رئيسية تضيي الشرعية على الاحتلال بعدة طرق، بما في ذلك تفويض التحالف الأمريكي باعتباره "قوة متعددة الجنسيات" مفوضة من الأمم المتحدة<sup>218</sup>. وفي مايو / أيار، أجاز المجلس أيضاً مهمة سياسية خاصة بقيادة مدنية، وهي بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، للترويج لما أطلق عليه "دور الأمم المتحدة الحيوي" في البلد المحتل.

أرسل الأمين العام سيرجيو فييرا دي ميلو، أحد أكثر مثيري المشاكل في الأمم المتحدة احتراماً، إلى بغداد لرئاسة البعثة ومساعدة العراقيين على إعادة بناء مجتمعهم. كان مشروع "دور حيوي للأمم المتحدة" ملوثاً منذ البداية في عيون العراقيين بارتباطه بالاحتلال. كان المحتلون أنفسهم غير راضين عن المتطفل السياسي للأمم المتحدة. في آب/أغسطس 2003، لقي فييرا دي ميلو و 21 من موظفي الأمم المتحدة الآخرين حتفهم في انفجار شاحنة مفخخة دمر مقر الأمم المتحدة في بغداد، جميعهم ضحايا المهمة المستحيلة والحماية الأمنية غير الكافية التي قدمتها قوات التحالف<sup>219</sup>. كانت وفاتهم بمثابة ضربة قوية للأمم المتحدة، وتم سحب معظم موظفيها من البلاد.

على الرغم من هذه الأحداث والمخالفات العديدة المعروفة للتحالف، واصل أعضاء المجلس التحدث عن "دور الأمم المتحدة الحيوي" وإمكانية الأمم المتحدة لاستعادة السيادة وتعزيز الديمقراطية. لكن خلال سنوات الاحتلال، كان المجلس غير فعال تماماً كمصدر مستقل

---

<sup>217</sup> No resolution was ever presented to the Council because it was clear that it would not command the necessary votes and also that it would be vetoed.

<sup>218</sup> UN Security Council Resolution 1483 (May 22, 2003), Resolution 1500 (Aug. 14, 2003), and Resolution 1511 (Oct. 16, 2003).

<sup>219</sup> For an interesting view of the debates in the UN on the Iraq War and especially on the "vital UN role," see Guéhenno, *Fog of Peace*, 35-64.

للمراقبة أو التأثير. تأكدت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من أن المجلس لا يضع أية قيود على القوة متعددة الجنسيات التي أقرها مجلس الأمن. كما فشل المجلس كلياً في فحص عائدات الاستخدام من مبيعات النفط التي تم جمعها وإنفاقها من صندوق تنمية العراق الذي أنشأه المجلس<sup>220</sup>. كما لم يتخذ المجلس خطوات للنظر في النزوح الواسع للأشخاص والتخفيف من حدته والتعذيب المنهجي والسجون التعسفية وتدمير البلدات والمدن وأعداد الوفيات المرتفعة للغاية وكل ما تبقى<sup>221</sup>.

مرة كل عام، كان المجلس يعيد تفويض القوة المتعددة الجنسيات. كان الأعضاء المنتخبون في ذلك الوقت قد تعلموا درسهم "المؤلم" من أن معارضة واشنطن مكلفة للغاية. وعادة ما كانت اجتماعات المجلس الرئيسية حول هذا الموضوع مجرد شكليات. في عام 2007، وهو عام حملة "التصعيد" الدموية التي قام بها المحتلون، بعث غالبية أعضاء البرلمان العراقي برسالة إلى الأمم المتحدة، تقيد بأنه بموجب الدستور العراقي، فإن ثلثي الأصوات في البرلمان مطلوبة قبل أي طلب إعادة تفويض. تجاهل المجلس الرسالة ورفض استقبال وفد من البرلمانين<sup>222</sup>. استمر اجتماع المجلس في كانون الأول/ديسمبر لإصدار التفويض 35 دقيقة فقط<sup>223</sup>. كما فشلت الجهود اللاحقة التي بذلها البرلمان العراقي للتواصل مع المجلس. بعد ذلك بعامين، استمر اجتماع تفويض المجلس لمدة 15 دقيقة فقط<sup>224</sup>. المؤسسات الديمقراطية الجديدة في العراق لا تعني شيئاً في سياق المجلس. سحبت الولايات المتحدة أخيراً معظم قواتها في عام 2011 بعد أكثر من ثماني سنوات من الاحتلال، تاركة النظام السياسي العراقي في حالة من الفوضى العميقة. انفجر تمرد سني مسلح كان له تأثير على مستوى المنطقة. كان المجلس، تحت ضغط P2 المستمر، شريكاً في كل هذا.

<sup>220</sup> The Development Fund for Iraq, approved in Resolution 1483, was supposedly overseen by the International Advisory and Monitoring Board. The Board had little authority, however. Billions were corruptly misspent. See Global Policy Forum, *War and Occupation*, ch. 9.

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> For several documents on this topic, see Global Policy Forum website, "Multinational Force Renewal Mandate."

<sup>223</sup> UN Security Council Meeting, December 18, 2007 (S/PV.5808).

<sup>224</sup> UN Security Council Meeting, December 21, 2009, (S/PV.6249).

## انقلاب في هايتي

في شباط (فبراير) 2004، بعد أشهر فقط من موافقة المجلس على احتلال الولايات المتحدة والمملكة المتحدة للعراق، سمح بمشروع آخر مشكوك فيه للغاية في هايتي - واحدة من أفقر دول العالم. تعرضت حكومة هايتي لتحدي من قبل قوة متمردة جيدة التمويل ومسلحة بقوة بقيادة عناصر يمينية سيئة السمعة. أشارت الأحداث في الجزيرة إلى أن الرئيس الشرعي، جان برتران أريستيد، يواجه تهديداً خطيراً، لذلك دعت المنظمة الإقليمية، كاريكوم، مجلس الأمن إلى التحرك. تجاهل المجلس الأمر. في 28 شباط/فبراير، عندما اقترب المتمرّدون من العاصمة، ضغط دبلوماسيون أمريكيون في بورت أو برنس على أريستيد للاستقالة من منصبه ودفعوه إلى المنفى. في اليوم التالي، باهتمام مفاجئ، اجتمع المجلس على أساس طارئ وأصدر قراراً يخول قوة "التحالف" مهمة تحقيق الاستقرار في النظام الجديد<sup>225</sup>. لم تكن هناك كلمة نقاش في جلسة المجلس التي استمرت خمس دقائق فقط. كاريكوم، دعا إلى تحقيق عاجل. ووصف الكثيرون الأحداث بأنها انقلاب<sup>226</sup>.

بعد يوم من تحرك المجلس، نشرت واشنطن فرقة من مشاة البحرية في العاصمة الهايتية. كما أرسلت فرنسا وكندا قوات، على النحو الذي أذنت به "القوة المؤقتة متعددة الجنسيات" التابعة للمجلس، "الدعم الخلافة الدستورية والعملية السياسية الجارية الآن". يبدو أن الولايات المتحدة وفرنسا وكندا كانوا منخرطين بعمق في الإعداد لهذا "التغيير في النظام"<sup>227</sup>. تم إحضار رئيس وزراء جاهز جديد من الولايات المتحدة، كجزء من "الخلافة الدستورية". واحتج أنصار أريستيد بشدة. في أبريل / نيسان، وافق مجلس الأمن بشكل تام على قوة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة، في اجتماع آخر مدته خمس دقائق خالٍ من النقاش<sup>228</sup>.

<sup>225</sup> UN Security Council Resolution 1529 (February 29, 2004).

<sup>226</sup> For background on Haiti and the overthrow of Aristide, see Paul Farmer, "Who Removed Aristide?" *London Review of Books*, 26 (8), 8-15 April, 2004, 28-31.

<sup>227</sup> A private conference, organized by the Canadian Government and titled "The Ottawa Initiative on Haiti" brought together Canadian, US, and French officials to discuss the future of Haiti's government in January–February, 2003. It is considered one of the steps that led to a consensus and plan for regime change.

<sup>228</sup> UN Security Council Resolution 1542 (April 30, 2004).

تم تصميم عملية حفظ السلام التابعة للمجلس في البلاد لتكون "قوية" بشكل ملحوظ، حيث تم تحديد العدد الإجمالي للجيش والشرطة بـ 8300. احتلت البرازيل زمام المبادرة في العمليات. تعرض قائد القوة الأول لضغوط شديدة من واشنطن لتهدئة حي سيتي سولاي العشوائي في بورت أو برنس والقضاء على احتجاجات أنصار أريستيد، الذين وصفوا بـ "العصابات" و "المجرمين". رفض الجنرال، مدعياً أن مثل هذه العملية العدوانية تتجاوز مهمته. في الأمانة العامة بنيويورك، كان هناك العديد من المناقشات والشكوك حول ما كان يجري. في بورت أو برنس، خرج المتظاهرون بالآلاف إلى الشوارع.

في أواخر عام 2005، عينت الحكومة البرازيلية الجنرال أورانو باسيلار قائداً جديداً. وكان هو أيضاً، يعارض الاستخدام المفرط للقوة، كذلك أبدى قلقه من أفعال قوات حفظ السلام التي أدت إلى نفور السكان. وفي يناير/كانون الثاني 2006، عُثر عليه ميتاً في شرفة الفندق التي كان يقيم فيه مصاباً بعيار ناري في رأسه. على الرغم من أن الانتحار كان السبب الرسمي المعطى، إلا أن العديد من الأسئلة بقيت. ويعتقد البعض أن الجنرال باسيلار قد اغتيل<sup>229</sup>.

في عام 2010، انتشر وباء الكوليرا في هايتي، وتم تتبعه من قبل قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة من نيبال. وأودى الوباء بحياة أكثر من تسعة آلاف شخص وأصاب أكثر من 700 ألف هايتي بسبب إهمال الصرف الصحي في معسكر لحفظ السلام<sup>230</sup>. لقد أضاف الزلزال (2010) والإعصار (2016) بشكل كبير إلى ولايات البلاد، بالطبع، لكن الأمم المتحدة تتحمل مسؤولية كبيرة عن الأزمة المستمرة. بعد اثني عشر عاماً، تواصل بعثة حفظ السلام برنامجها "لتحقيق الاستقرار" دون نهاية واضحة تلوح في الأفق. في أكتوبر / تشرين الأول 2016، جدد مجلس الأمن العملية بتملق لمدة اثني عشر شهراً أخرى، بقوة قوامها 5000 فرد، مشيراً إلى أن الوضع في هايتي لا يزال "هشاً"<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Kim Ives. "WikiLeaks Points to US Meddling in Haiti." *The Guardian*, Jan. 21, 2011.

<sup>230</sup> Jonathan M. Katz, "U.N. Admits Role in Cholera Epidemic in Haiti," *The New York Times*, Aug. 17, 2016. For six years, the UN denied responsibility saying only that it would help anti-cholera health efforts.

<sup>231</sup> UN Security Council Resolution 2313 (Oct. 13, 2016).

## كارثة التحالف في ليبيا

في آذار مارس 2011، اتخذ المجلس أسلوب "التحالف" في ليبيا، وهي دولة أخرى غنية بالنفط من البديهي أن يتم التدخل بها. تحدى المتمردون في مدينة بنغازي الشرقية نظام معمر القذافي - ليس من خلال النهج السلمي لاحتجاجات الربيع العربي ولكن بانتفاضة مسلحة، بدعم أجنبي كبير، حسبما ورد. عندما انتشرت القوات الحكومية ضد المتمردين، أصر المعلقون الغربيون على أن "حمام الدم" وشيك. سرعان ما كانت هناك دعوات لتغيير النظام. في 25 شباط/فبراير، قال الرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي للصحافة علانية: "القذافي يجب أن يرحل"، وفي 3 آذار مارس، قال الرئيس الأمريكي باراك أوباما أيضاً إن القذافي "يجب أن يرحل"<sup>232</sup>. منذ أوائل العام، كان الناتو يضع خطاً مسبقاً لعملية عسكرية ونقل تجهيزاته العسكرية إلى مكانها في البحر الأبيض المتوسط<sup>233</sup>.

على أساس أن المدنيين قد يموتون، أصدر مجلس الأمن قرارين في تتابع سريع. الأول هو حظر الأسلحة الذي لم يكن أمامه سوى القليل من الوقت ليكون نافذ المفعول قبل أن يُدرج قرار ثانٍ على جدول الأعمال<sup>234</sup>. على الرغم من ضغوط التدخل من المملكة المتحدة وفرنسا، فضل معظم أعضاء المجلس نهجاً مدروساً دون اللجوء إلى السلاح. أبدى الكثيرون في المجلس اهتماماً بإمكانية جهود وساطة الاتحاد الأفريقي، المقرر أن تصل إلى طرابلس في 17 مارس/آذار. مؤيدوا التدخل العسكري، على الرغم من كونهم أقلية، انتصروا في نهاية المطاف في المجلس، بدعم من الحملات الإعلامية، وثني الذراع الثنائي والكثير من الحديث عن الإلحاح. صوّت المجلس على القرار الثاني في اليوم الذي وصل فيه فريق الوساطة إلى طرابلس. كانت هناك تعديلات في الصياغة في اللحظة الأخيرة، لكن الجميع كانوا يعلمون أن

<sup>232</sup> Massimo Calabresi, "Obama Refines Talk of Libya Intervention," *Time Magazine*, March 4, 2011; "France's Sarkozy says Qaddafi Must Go," Reuters, Feb. 25, 2011.

<sup>233</sup> Ambassador Herman Shaper of the Netherlands writes about the NATO planning and membership consultations in early 2011. It seems that the UN Secretariat and the NATO Secretariat were in close contact. By March 10, a week before the Council resolution invoking force, the NATO ministers had approved a "military action" plan. See Schaper, "The Security Council and NATO," in von Einsiedel, *Security Council*, 406-407.

<sup>234</sup> UN Security Council Resolution 1970 (Feb. 26, 2011).

الناظر على وشك أن يضرب. وتحدث القرار عن وسطاء من الاتحاد الأفريقي "يسهلون الحوار"، لكنه دعا إلى تحالف لفرض "منطقة حظر طيران" من أجل "حماية المدنيين" بكل الوسائل الضرورية"<sup>235</sup>.

تحرك التحالف العسكري الغربي على الفور، مستبعداً أية فرصة ضئيلة للتوصل إلى تسوية سلمية بوساطة. كانت حكومات التحالف قد اتخذت قبل أسابيع قراراً بشأن تغيير النظام. بعض وحدات قوات العمليات الخاصة كانت موجودة بالفعل على الأرض. في 19 آذار مارس، بدأت الولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة وإيطاليا عمليات جوية مشتركة. لقد تجاوزت حملة القصف المكثف وصواريخ كروز "حظر الطيران"، حيث استهدفت مجموعة واسعة من منشآت النظام والبنية التحتية. كان هناك أكثر من ثلاثين ألف طلعة على مدار عدة أسابيع، شاركت فيها مئات الطائرات المقاتلة وعشرات السفن البحرية<sup>236</sup>.

قاتل المنشقون الداخليون والجهاديون المحليون والمستوردون وقوات العمليات الخاصة الغربية على الأرض لمعارضة وتدمير جهاز الدولة. باختصار، اختفى نظام الحكم في ليبيا، وقتل معظم القادة السابقين في النهاية. منذ ذلك الحين، ولأكثر من خمس سنوات، كانت ليبيا خارج نطاق أية حكومة، مع العديد من المطالبين المتناحرين على السلطة وخسائر كبيرة. تعمل الآن مجموعة متنوعة من الميليشيات والجماعات الإرهابية في البلاد. تم زعزعة استقرار الأراضي المجاورة بشكل خطير. سعى وسطاء الأمم المتحدة إلى إعادة الأمور إلى نصابها،

---

<sup>235</sup> Resolution 1973 (March 17, 2011). The reference to the mediators is in operative paragraph 2, which also notes the role of the Special Envoy of the Secretary-General. The mediators were mandated by the AU Peace and Security Council and were referred to as the "High Level Committee to Libya." To soothe the qualms of some Council members, the resolution excluded "a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory" (OP4).

<sup>236</sup> Many sources, including a *Guardian* blog, identify military assets used by the coalition. A discussion of the operation is to be found, inter alia, in US Congressional Research Service, "Operation Odyssey Dawn (Libya)," March 30, 2011.

لكن دون جدوى. من الواضح أن مجلس الأمن لم "يقم بحماية" المدنيين أو يضع الأساس لمستقبل سلمي في ليبيا<sup>237</sup>.

## عمليات أفريقيا

أذن المجلس بعمليات حفظ سلام قوية أخرى في إفريقيا - في جنوب السودان (2011) ومالي (2013) وجمهورية إفريقيا الوسطى (2014)<sup>238</sup>. في الحالات الثلاث المذكورة، تكون قوة حفظ السلام كبيرة، والوضع على الأرض يعج بالفوضى، والتقدم نحو الاستقرار والأمن ضئيل للغاية. لقد شوه الفشل العسكري والفضيحة الخطيرة العمليات. في جمهورية إفريقيا الوسطى خلال عام 2016، أدت التقارير المتعلقة بالاعتداء الجنسي من قبل قوات حفظ السلام إلى تحقيقات عاجلة<sup>239</sup>. في جنوب السودان في أغسطس 2016، فشلت قوة حفظ السلام في حماية مقر الأمم المتحدة في جوبا و "حماية المواقع المدنية"، مما أدى إلى مقتل العديد من المدنيين وضجة كبيرة في نيويورك<sup>240</sup>. في مالي، تكبدت قوات حفظ السلام العديد من الضحايا مع تدهور حالة الدولة وانتشار الفوضى السياسية من الشمال إلى وسط البلاد.

النفط واليورانيوم والذهب والماس والموارد الرئيسية الأخرى هي التي دفعت هذه الصراعات. تمتلك شركات النفط الفرنسية والصينية معظم امتيازات النفط الغنية في جنوب السودان، لكن الشركات الأمريكية والبريطانية تسعى لتخطو خطوة على نفس المنوال. في مالي، تعد AngloGold Ashanti المشغل الرئيسي بحصة كبيرة في امتياز Sadiola الشاسع، لكن

<sup>237</sup> For an interesting insider account of the Council's Libya debates by the Indian ambassador, see Hardeep Puri, *Perilous Interventions: the Security Council and the Politics of Chaos* (New York: Harper Collins, 2016), 59-103.

<sup>238</sup> For the authorizing action: South Sudan—UNSC Resolution 1996 (July 8, 2011); Mali—UNSC Resolution 2100 (April 25, 2013); Central African Republic—UNSC Resolution 2149 (April 10, 2014).

<sup>239</sup> Margaux Benn, "U.N. Sex Abuse Scandal in Central African Republic Hits Rock Bottom," *FT*, April 8, 2016.

<sup>240</sup> United Nations, "Independent Special Investigation into the violence which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response," Nov. 1, 2016, UN website.

المنافسين الدوليين ينتظرون فرصاً جديدة<sup>241</sup>. CAR لديها ثرواتها الخاصة من الثروات المعدنية. جميع الأنظمة الكليبتوقراطية الهشة الثلاثة، المعتمدة على الدعم الخارجي، تريد أن تُحكم قبضتها على السلطة وتسعى إلى سحق جميع الطامحين الآخرين إلى السلطة. بعثات حفظ السلام تدعمهم. تُظهر هذه المهام، التي تضر بمصالح الدول الخمس الكبرى، والجفاف الشديد، والأسلحة من ليبيا، وانهيار الدولة، أن نموذج حفظ السلام الحالي معطل، أو خارج الخدمة بشكل خطير.

## الإصلاح مرة أخرى

على مدى العقد الماضي أو أكثر، كان بعض الأعضاء المنتخبين في المجلس ومسؤولي الأمم المتحدة غير راضين بشدة عن الاتجاه نحو استخدام القوة من قبل المنظمة والافتقار إلى البدائل الإبداعية. لقد بذلوا جهوداً لاتباع مسار مختلف. قامت الأمم المتحدة بتطوير وساطتها وبترقية "الموظفين الجيدين" في إدارة الشؤون السياسية. كما طورت الأمم المتحدة قدرتها على "نزع السلاح والتسريح وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج" للمقاتلين المتمردين، بحيث يمكن القيام بذلك بشكل أكثر فعالية في الأراضي التي مزقتها الحرب. كما أُدرجت بعثات حفظ السلام التفكير في دور المرأة في صنع السلام وحماية الأطفال. كما برز الاهتمام بحماية البيئة أخيراً. من الناحية المفاهيمية، كانت هذه الجهود واعدة. لكن في الغالب، فشلت هذه الجهود في إحداث تأثير خطير، بما يكفي لتغيير الأساسيات. لقد غمرهم التركيز على الحملات العسكرية والجهود الضخمة التي تنطوي عليها العمليات العسكرية. في المناقشات العقائدية، يبدو أن الاتجاه يسير نحو المزيد من القوة وليس أقل. يدعو الإصلاحيون ذوو الميول العسكرية إلى تعاون أوثق بين الأمم المتحدة وحلف شمال الأطلسي، وزيادة التركيز على الفعالية العسكرية، وكما كتب أحد الخبراء، "الصالح العام العسكري الدولي"<sup>242</sup>.

<sup>241</sup> AngloGold is notorious for its bad labor and environmental practices. This large and very profitable gold enterprise contributes little in taxes to the Malian state. In CAR, Canadian and British companies are active in gold and diamond exploration. South Sudan has large petroleum reserves, with the largest stakes being held by major Chinese and French companies.

<sup>242</sup> See Schaper, "NATO," in von Einsiedel, esp. 409-410.



يوضح الصومال المشكلة. في يونيو 2008، أصدر المجلس القرار الأول في سلسلة من القرارات العدائية ضد تهديد القرصنة قبالة السواحل الصومالية، داعياً إلى تحالف بحري مفتوح، مع "جميع الوسائل الضرورية"<sup>243</sup>. أرسل حلف الناتو والاتحاد الأوروبي وعشرات من الدول، التي تعمل بشكل فردي، سفناً بحرية كبيرة مدججة بالسلح لتسيير دوريات على الساحل، سفناً تضرب، إذا لزم الأمر، أهدافاً على الأرض. في عام 2011، حثت مجموعة سياسية إنسانية مؤثرة تابعة للأمم المتحدة على اتباع نهج أكثر سلمية وابتكاراً لتهديدات القرصنة بعد سنوات من التدخلات المسلحة غير الفعالة<sup>244</sup>. في عام 2012، دعا "منتدى السياسات العالمية" مجلس الأمن إلى إنشاء خفر سواحل مسلح تسليحاً خفيفاً (وغير مكلف نسبياً) يمكنه الاستجابة للمخاوف الصومالية بشأن الصيد الأجنبي غير القانوني والقاء النفايات السامة وفي نفس الوقت وقف القرصنة<sup>245</sup>. لفتت الحكومة الصومالية المحاصرة مراراً وتكراراً الانتباه إلى فضيحة الصيد والإغراق، لكن المجلس لم يعر أي اهتمام، على الرغم من أن العمل البحري كان غير متناسب تماماً مع تهديد من قلة من الصوماليين، مسلحين بأسلحة خفيفة وفي زوارق صغيرة<sup>246</sup>. حاول الاتحاد الأفريقي الضغط من أجل نهج مختلف ولكن دون جدوى. كان أعضاء المجلس المنتخبون على دراية جيدة بالعواقب السلبية للأسطول البحري لكنهم اعترفوا في السر بأنهم لا يستطيعون فعل أي شيء.

مع تزايد سلسلة الإخفاقات من قبل "التحالفات" وبعثات حفظ السلام، أصبحت المؤسسة العسكرية للأمم المتحدة بأكملها موضع تساؤل، داخل وخارج المنظمة. في عام 2014، مع اقتراب الذكرى الخامسة عشرة لتقرير الإبراهيمي، قام الأمين العام بتعيين فريق مستقل رفيع المستوى معني بعمليات السلام (HIPPO)، والذي يُنظر إليه على أنه مبادرة إصلاح رئيسية.

<sup>243</sup> UN Security Council Resolution 1816 (June 2, 2008), Resolution 1838 (October 7, 2008), Resolution 1846 (December 2, 2008), Resolution 1851 (December 16, 2008), Resolution 1918 (April 25, 2010), Resolution 1950 (November 23, 2010), and Resolution 1976 (April 11, 2011).

<sup>244</sup> "Military Intervention in Support of Humanitarian Action in Somalia," HCT Position Paper, Drafted: OCHA Somalia, Dec. 2, 2011.

<sup>245</sup> See Suzanne Dershowitz and James Paul, "Fishermen, Pirates and Naval Squadrons: The Security Council and the battle over Somalia's coastal seas," New York: Global Policy Forum, February 2012.

<sup>246</sup> Ibid, 9-11.

كما يوحي العنوان، تغيرت لغة الأمم المتحدة. لم تعد الأمم المتحدة تصف عملها على أنه حفظ السلام ولكن بصفته عمليات سلام - لغة تتضمن مجموعة من الخيارات من الوساطة إلى إنفاذ السلام. وهذا يعني مصلحة جديدة في التسوية السلمية، وهو خيار طالما تفضله الأمانة العامة. لكن يبقى أن نرى كيف ستستجيب دول P5. وتحت توجيهاتهم، كما يشير التقرير، فإن الأمم المتحدة "تحركت إلى ما هو أبعد من السلام الواضح للحفاظ عليه" وهي تقوم الآن بـ "مهام إنفاذ" باستخدام "القوة الهجومية" ضد معارضيها<sup>247</sup>.

لتفادي النقد، أعرب التقرير عن قلقه بشأن استخدام القوة وعلق بأن "الحلول السياسية، وليس القوة العسكرية... ضرورية لجهود السلام الشاملة"<sup>248</sup>. تحدث المؤلفون عن الحاجة إلى "الوقاية"<sup>249</sup>، لكن الجزء الأكبر من التحليل صبّ في الاتجاه الآخر: قوة مركزة أكثر، وانتشار أسرع. لم تُكتب كلمة واحدة، بالطبع، عن دور الدول الخمس في إشعال الحروب بالوكالة، والتنافس على الموارد، وكل الأمور الأخرى. لقد كان تقريراً مكتوباً (بالضرورة) بأعين معصوبة. كانت هناك 166 توصية في 111 صفحة - إدارة التفاصيل عند الحاجة إلى منظور كلي. وبعد ذلك بوقت قصير، استجاب الأمين العام بقائمة أولوياته<sup>250</sup>. في الآونة الأخيرة، بعد أكثر من عام على نشر التقارير، كتب "معهد السلام الدولي" أن

---

<sup>247</sup> *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations—Uniting our strengths for peace: politics, partnerships and people*, United Nations Document S/2015/446 (June 17, 2015), 43, 49. This report is often referred to by its acronym as HIPPO. For an interesting and influential review somewhat earlier see: Bruce Jones, Richard Gowan, and Jake Sherman, *Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of strategic uncertainty*, (New York: Center for International Cooperation, 2009) and *Robust Peacekeeping: the politics of force* (New York: Center for International Cooperation, not dated).

<sup>248</sup> Ibid, 42.

<sup>249</sup> Ibid., 30-35.

<sup>250</sup> Three months after the HIPPO report came the Secretary-General's response: *The Future of United Nations Peace Operations: implementation of the recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, (S/2015/682), Sept. 2, 2015.

الإصلاحات "ليست في المنظور بعد" <sup>251</sup>. هل يمكن أن تكون هناك بداية جديدة في عهد الأمين العام الجديد، أنطونيو غوتيريش؟ ربما، لكن الاحتمالات ليست مواتية.

## بعض مما يشجع

تم اقتراح مجموعة متنوعة من الإصلاحات العقائدية والمؤسسية لحفظ السلام على مر السنين، ولكن تم تنفيذ القليل منها لتحقيق تأثير جيد <sup>252</sup>. ولم ينتهز المجلس أية فرصة لإجراء إصلاح منهجي أو سياسي واسع النطاق. نفس الترتيبات القديمة المزورة من قبل هيئة المحلفين لا تزال قائمة والعقيدة آخذة في التدهور. يظل الاستعداد نفسه للاعتماد على التحالفات حسب الرغبة سمة مركزية لممارسات المجلس وتقضيل P3. ينزلق المشروع المتزعزع باتجاه مكافحة التمرد وزيادة القوة، وهو يغرق في "الحرب على الإرهاب" القمعية العالمية وتوأما الذي يفرض التدخل، "مسؤولية الحماية".

سيكون المجلس أكثر نجاحاً إذا ركز على الابتكار والتجريب - استكشاف إمكانيات العمليات المسلحة الخفيفة (أو غير المسلحة)، والوساطة، والبعثات السياسية الميدانية، وحماية المواطنين بشكل لا عنفي، وتعزيز حقوق الإنسان، والبدائل السلمية الأخرى <sup>253</sup>. كما يجب أن يكون التقدم الجاد نحو نزع السلاح والإدارة المسؤولة للموارد جزءاً من العملية، وكذلك التنسيق مع هيئات الأمم المتحدة الأخرى بشأن التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مناطق الأزمات <sup>254</sup>. لكن الدول الخمس أبدت مراراً وتكراراً معارضتها لبرنامج السلام هذا. لذا، من

---

<sup>251</sup> Arthur Boutellis and Lesley Connolly, *The State of UN Peace Operations Reform: an implementation scorecard*, (New York: International Peace Institute, 2016), 3.

<sup>252</sup> HIPPO, 22-23.

<sup>253</sup> In recent years, a promising NGO movement for nonviolent protection in conflict zones has arisen. Organizations working in this field have already deployed trained civilian protectors into long-standing arenas of violence with promising results. Such a pathway would offer the Security Council a low-cost and effective means to act while minimizing the use of force.

<sup>254</sup> Adam Day in an early-2017 paper, argues for a completely different approach to developing a mandate, see his "To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down," Centre for Policy Research, United Nations University, January, 2017. Would the P5 give up control over mandate-shaping? Not likely, but a provocative idea.

المرجح أن المزيد من العنف ينتظرنا. بعد مرور ربع قرن على نهاية الحرب الباردة، لا تقدم عمليات حفظ السلام التابعة لمجلس الأمن إلا القليل مما يدعو إلى التشجيع.

## "قانون في حد ذاته"

لقد سعى الأعضاء الخمسة دائماً إلى إبقاء المجلس خارج أي نظام قانوني، وبما يتجاوز أي قيود قد تقيد أيديهم أو تحدد إجراءاتهم مسبقاً. كانت حكومة الولايات المتحدة، التي تشير في كثير من الأحيان إلى "سيادة القانون" وأهمية احترام القانون الدولي، حازمة بشكل خاص في الإصرار على أن المجلس يضع القانون ولكنه غير ملزم بالقانون. كتب جون فوستر دالاس، وهو محامٍ ورجل دولة أمريكي مؤثر، في عام 1950 أن "مجلس الأمن ليس هيئةً تطبق القانون المتفق عليه فقط. إنه قانون في حد ذاته"<sup>255</sup>. ومضى دالاس ليقول: "لم يتم وضع مبادئ قانونية لتوجيهه. يمكنه أن يقرر وفقاً لما يعتقد أنه مناسب"<sup>256</sup>. خدم دالاس بعد فترة وجيزة كوزير للخارجية الأمريكية.

تثبت ممارسة المجلس رأي دالاس، على الرغم من أنها قد تبدو في ظاهرها غير ذلك. المجلس يتحدث باستمرار بصوت القانون. يقوم بانتظام بسن القانون، وتفسير القانون، وتطبيق القانون<sup>257</sup>. تشير نقاشات المجلس وقراراته أحياناً إلى قواعد القانون الدولي، وأهمية القانون الدولي، وضرورة احترام القانون الدولي. كما يعقد المجلس مناقشات دورية حول "سيادة القانون". ابتداءً من عام 2003، كانت هناك سبع مناقشات عامة من هذا القبيل نظمتها الوفود المهتمة<sup>258</sup>.

<sup>255</sup> John Foster Dulles, *War or Peace*, New York, Macmillan, 1950, 194-95.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> One perspective on the three-fold legal powers of the Council can be found in Ian Johnstone, "The Security Council and International Law," in von Einsiedel, *Security Council*, 774-782. For further issues about the Council and international law, see José Alvarez, *International Organizations as Law Makers* (New York: Oxford University Press, 2005), 184-217.

<sup>258</sup> See, for example, June 22, 2006 (S/PV.5474), June 29, 2010 (S/PV.6847), Feb. 19, 2014 (S/PV.7113).

كما أنشأ المجلس عدداً من المؤسسات القانونية الدولية مثل المحاكم الجنائية المخصصة، ومؤسسات ad hoc مختصة في المكان والموضوع للعدالة الجنائية الدولية استهدفت نزاعات معينة مثل يوغسلافيا السابقة ورواندا وسيراليون<sup>259</sup>. وفي الآونة الأخيرة، وتحت ضغوط متنوعة، عزز المجلس علاقاته مع محكمة العدل الدولية والمحكمة الجنائية الدولية من خلال الاجتماعات والمناقشات، بما في ذلك زيارة المجلس إلى مقر محكمة العدل الدولية في آب / أغسطس 2014.

لكن رغم كل الحديث عن القانون، فإن لغة قرارات المجلس تتبع أنماط التشريع الشكلية. تحتوي جميع قراراته على مقدمات مطولة مليئة بأسباب اتخاذ الإجراءات والإشارات إلى إجراء سابق من المجلس بشأن نفس الموضوع، لإعطاء مظهر سطحي لقرارات صادرة عن محكمة. في الواقع، لا توجد فعلياً إشارات إلى سوابق في القانون الدولي أو العرف بل حتى سوابق في عمل المجلس خارج الحالة المحددة وموضوع النزاع. يتحدث أعضاء المجلس أحياناً عن مثل هذه السوابق عندما يجتمعون معاً في صنع السياسات الخاصة بهم. ومع ذلك، في قراراتهم الرسمية والمناقشات المفتوحة، لا يعترفون بالقوة المسبقة، ناهيك عن أية سلطة قانونية خارجية. ووفقاً لأحد كبار الحقوقيين الذين كتبوا عن هذا الموضوع، فإن المجلس "لم يجد أبداً أنه من الضروري تحديد" قاعدة قانونية" دقيقة لقراراته"، واختار بدلاً من ذلك "نهجاً أوسع لسطاته القانونية"<sup>260</sup>. يجادل البعض بأن هذا النهج غير الرسمي هو علامة على الإبداع، لكنه في الواقع يخلق خطر اتخاذ إجراءات غير قانونية بشكل غير محدود.

لا يتصرف المجلس كما لو كان ملزماً بالقانون - حتى بقانون إنشائه. تبذل الدول الخمس قصارى جهدها لتجنب القيود القانونية على أفعالها، وقد نجحوا تقريباً في القيام بذلك. على هذا النحو، يقوض المجلس نظام القانون الدولي العرفي ويخلق بين الأمم والعامة حالة عدم

<sup>259</sup> International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1993), the International Criminal Tribunal for Rwanda (1994), Special Panels of the Dili District Court in East Timor (2000), the Special Court for Sierra Leone (2002), the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (2003), the and the Special Tribunal for Lebanon (2007). Year notes the founding.

<sup>260</sup> Frank Berman, "The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects," in Malone, *Security Council*, 156.

ثقة بالقانون. إن الزخارف القانونية للمجلس ومطالبه بأن تتوافق الدول مع القانون تتعارض بشكل صارخ مع موقفه المنهجي الخارج عن القانون.

## تبعية المحكمة الدولية

يجب أن ينظر التحقيق في الجوانب القانونية للمجلس أولاً في محكمة العدل الدولية (المعروفة أيضاً باسم المحكمة الدولية)، الجهاز القضائي الرئيس للأمم المتحدة. تفصل المحكمة في الخلافات الدولية، التي ترفعها إليها الدول، لذا فإن اختصاصها يتداخل بشكل كبير مع المجلس. في الواقع، يقترح الميثاق أن على أطراف النزاعات النظر في حلها بالوسائل القانونية، ويقترح كذلك أن القضايا المناسبة يجب أن يحيلها الأطراف إلى المحكمة، قبل اللجوء إلى المجلس<sup>261</sup>. كما يقترح الميثاق أن يشجع المجلس الأطراف على أخذ نزاعاتهم إلى المحكمة<sup>262</sup>. أخيراً، ينص الميثاق على أن يطلب المجلس رأياً استشارياً من المحكمة حول المسائل القانونية التي تنشأ في عمل المجلس<sup>263</sup>. من الناحية المثالية، إذن، يجب أن تعمل المؤسساتان معاً كأقران، يكملان ويعززان بعضهما البعض. في الواقع، العلاقة مختلفة تماماً. كان المجلس، بقيادة الدول الخمس دائمة العضوية، غيوراً جداً على صلاحياته لدرجة أنه قلل من أهمية المحكمة، وحافظ دائماً على السيادة للمجلس في تشكيل القانون الدولي. رفض المجلس إعطاء دور للمحكمة كشريك في صنع السلام، وسعى للضغط عليها والتأثير عليها بعدة طرق. ومما أدى إلى تفاقم العلاقة الصعبة، أن الدول الخمس دائمة العضوية جعلت ميزانية المحكمة أدنى بكثير من احتياجاتها<sup>264</sup>.

مرة واحدة فقط خلال أكثر من سبعين عاماً، قام المجلس بإحالة مسألة معينة إلى المحكمة للبت فيها، ولم يطلب رأياً استشارياً إلا مرة واحدة<sup>265</sup>. وقد حثت المحكمة نفسها المجلس على

<sup>261</sup> UN Charter, Article 33, Paragraphs 1 and 2.

<sup>262</sup> UN Charter, Article 36, Paragraph 3.

<sup>263</sup> UN Charter, Article 96, Paragraph 1.

<sup>264</sup> As of 2006, the Court had only six regular clerks for its fifteen judges, far short of the norm for major courts and the cause of bottlenecks. Roslyn Higgins, President of the Court, complained about this shortfall that year and the number was finally increased to nine in 2009.

<sup>265</sup> Adjudication: Corfu Channel Case (1947) and Advisory Opinion: Namibia (1970).

أن يأخذ مسؤولية هذا الميثاق على محمل الجد. في يونيو / حزيران 2006، في اجتماع للمجلس حول "سيادة القانون"، طرحت رئيسة المحكمة روزالين هيغنز الأمر بحزم ولكن بأدب: "أنا مضطرة للقول أن مجلس الأمن فشل في الاستفادة من هذا البند [المادة 36] لسنوات عديدة. يجب إحياء هذه الأداة وجعلها سياسة مركزية لمجلس الأمن"<sup>266</sup>. مرت عشر سنوات حتى الآن دون اتخاذ أي إجراء من جانب المجلس.

أوضحت القاضية هيغنز نقطة أخرى في بيانها كانت ذات أهمية كبيرة. أشارت إلى أن لدى المحكمة معدل امتثال مرتفع للغاية - أي أن العدد الهائل من الأطراف في الأحكام يمثلون طوعاً لأحكام المحكمة. لم تقل أكثر من ذلك، لكنها تركت الأمر لأعضاء المجلس للتفكير في حقيقة أن المجلس لديه سجل متقطع إلى حد ما من الامتثال. وبدلاً من العمل كالمعتاد، يبدو أنها تقول، يمكن للمجلس أن يستفيد من هذه الطريقة السلمية والناجحة للغاية لحل النزاع.

يعمل قضاة المحكمة الخمسة عشر لمدة تسع سنوات، ويتم انتخابهم من قبل الجمعية العامة ومجلس الأمن معاً - كما ينص الميثاق، "بشكل مستقل عن بعضهم البعض". لا تملك الدول الخمس حق النقض في هذه الانتخابات، لكن لا محالة أن يكون لها تأثير هائل على العملية الانتخابية. وعادة ما يكون للمحكمة "حسب التقاليد" قاض من كل دولة من الدول الخمس دائمة العضوية - أي أن ثلث قضاتها هم قضاة من مجموعة دول P5، وكثير منهم كانوا في الخدمة الحكومية في بلدانهم، وغالباً ما يكونون مستشارين قانونيين في وزارات الخارجية. يميل العديد من القضاة من خارج P5 إلى "ضبط النفس القضائي". لهذه الأسباب وغيرها، فإن المحكمة ليست بيئة تزدهر فيها تحديات المجلس، على الرغم من أن عدداً قليلاً من القضاة الناشطين اتخذوا مواقف مستقلة في بعض الأحيان، بحجة أن المحكمة يجب أن تكون بمثابة امتحان لسلطة المجلس غير المحدودة.

المحكمة ومجلس الأمن مرتبطان بطريقة أخرى مهمة، تميل أيضاً نحو تبعية المحكمة. بموجب نظامها الأساسي، تعتمد المحكمة على مجلس الأمن لفرض الامتثال لقرارات المحكمة

<sup>266</sup>

UN Security Council, S/PV.5474, 6.

<sup>267</sup>. على الرغم من أن الامتثال كان مرتفعاً في الممارسة العملية، إلا أن الإنفاذ بالقوة يمكن أن يكون وسيلة مهمة لتأكيد سلطة المحكمة وتشجيعها على اتخاذ المزيد من القضايا الصعبة. وبالتالي، فإن المحكمة تعتمد بشكل كبير على حسن نية المجلس وخاصة على حسن نية القائمين بالإنفاذ - P5 وخاصة P3. يواجه أي تطبيق من قبل أحد الأطراف للإنفاذ حتماً إمكانية استخدام حق النقض، خاصة إذا تأثر بالقرار عضو من P5 - أو حليف أو عميل لـ P5. في قضية قناة كورفو المطولة (1947)، استخدم الاتحاد السوفيتي حق النقض ضد تطبيق القانون بحق ألبانيا - دولة عميلة <sup>268</sup>. في الآونة الأخيرة، في قضية نيكاراغوا ربيعة المستوى (1986)، استخدمت الولايات المتحدة حق النقض (الفيتو) لمنع تطبيق القانون - ضد نفسها <sup>269</sup>.

اتهمت حكومة نيكاراغوا الولايات المتحدة بخرق القانون الدولي من خلال دعم تمرد عنيف وتعيين موانئ نيكاراغوا خلال حرب الكونترا في الثمانينيات. وجدت المحكمة في حكمها الصادر في يونيو / حزيران 1986 أن الولايات المتحدة "انتهكت التزاماتها بموجب القانون الدولي العرفي بعدم استخدام القوة ضد دولة أخرى"، و"عدم التدخل في شؤونها"، و"عدم انتهاك سيادتها". و"عدم مقاطعة التجارة البحرية السلمية" <sup>270</sup>. على الرغم من أن واشنطن وافقت منذ فترة طويلة على الولاية القضائية الإلزامية للمحكمة، إلا أن الولايات المتحدة رفضت المشاركة في معظم الإجراءات، ورفضت الاعتراف بالقرار، ورفضت دفع التعويض المطلوب. ثم أحالت حكومة نيكاراغوا الحكم إلى مجلس الأمن، طالبة الإغاثة.

في تموز (يوليو) ثم في تشرين الأول (أكتوبر) 1986، أجرى المجلس مناقشتين حول مسألة نيكاراغوا ونظر في قراراتين لإنفاذ قرار المحكمة. وقد حظي القراران بتأييد أحد عشر صوتاً -

---

<sup>267</sup> UN Charter, Article 96, Paragraph 1.

<sup>268</sup> Veto was cast on March 25, 1947. See Sievers, *Procedure*, 343.

<sup>269</sup> Mohammed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994). US vetoes were cast on July 31, 1986, and Oct. 28, 1986.

<sup>270</sup> International Court of Justice, Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America). Judgment of 27 June 1986.



بأغلبية كبيرة. امتنعت ثلاث دول عن التصويت، بما في ذلك المملكة المتحدة وفرنسا، اللتان من الواضح أنهما لا تريدان التصويت ضد حليفهما الأكبر. الولايات المتحدة أدلت بالصوت السلبي الوحيد - حق النقض<sup>271</sup>. كان حق النقض بمثابة تنكير للمحكمة بأن لها وضعاً ثانوياً بموجب نظام حق النقض في المجلس، وخاصة أنها تخضع لإرادة أقوى عضو في المجلس. يمكن أن يؤدي اتباع نهج أكثر تعاوناً في التعامل مع المحكمة من قبل المجلس إلى إنشاء نظام قانوني أكثر فاعلية لتسوية المنازعات وتخفيف بعض الأعباء الثقيلة عن كاهل المجلس، ولكن مثل هذا المجلس التعاوني المعزز للقانون لن يكون هو المجلس الذي "نتمتع" به اليوم .

### حلم المراجعة القانونية

على الرغم من العقبات العديدة الواضحة، فقد شعر بعض الباحثين وعلماء القانون أن المحكمة يمكنها (ويجب عليها) تحدي المجلس وقلب الطاولة عليه، من خلال عملية مراجعة قضائية. من خلال اتخاذ خطوات صغيرة والتحرك خلسة، يعتقدون أن المحكمة يمكن أن تقدم ببطء ضوابط قانونية لإجراءات المجلس. تضمنت إحدى القضايا الأكثر شهرة في المحكمة تحدياً من قبل الحكومة الليبية لعقوبات مجلس الأمن في قضية تفجير طائرة لوكربي. في عام 1992، رجعت أغلبية المحكمة إلى سيادة مجلس الأمن، لكن كانت هناك خمسة آراء معارضة (مقابل 11 في الأغلبية). اثنان من الآراء المخالفة - للقاضيين كريستوفر ويرامان تري من سريلانكا ومحمد بجاوي من الجزائر - يؤيدان دوراً محتملاً للمحكمة في مراجعة مجلس الأمن<sup>272</sup>. ويرامان تري، الذي ترشح لولاية ثانية بعد ذلك بوقت قصير، لم تتم إعادة انتخابه، ولكن فقعه القانوني لا يزال في الذاكرة.

البيجاوي، الذي شغل منصب رئيس المحكمة لفترتين (1982-2001)، كتب كتاباً مهماً عن المراجعة القضائية للمجلس، نُشر عام 1994 عندما كان يشغل منصب رئيس المحكمة<sup>273</sup>.

<sup>271</sup> For the second veto, see S/PV.2718.

<sup>272</sup> International Court of Justice, *Libyan Arab Jamahiriya vs. United Kingdom*, Order of 14 April 1992.

<sup>273</sup> Mohammed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994).

بطلول وقت نشر كتابه، كان لحسن الحظ قد أعيد انتخابه لولاية ثانية. وجادل البجاوي في الكتاب ضرورة التزام المجلس بميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي العرفي. وأشار إلى العديد من الحقوقيين الآخرين الذين يشاركونه نفس الآراء، بما في ذلك المنوبين في مؤتمر سان فرانسيسكو والباحثين البارزين في القانون الدولي. لكن خلال الثمانية عشر عاماً التي قضاها في المحكمة، لم يكن البجاوي قادراً على إقناع غالبية زملائه القضاة بالمشروع في مثل هذا المشروع، حتى في الحالات التي كانت فيها الحجج قوية بشكل معقول. مع وجود ثلث القضاة من دول P5، والبعض الآخر ممن لديه أفكار الترشح لولاية ثانية، وآخرين ممن يفضلون التفسيرات الحذرة للقانون، استمرت الأغلبية في تجنب الصدام مع المجلس.

بعد ظهور كتاب البجاوي، أصدر المجلس حوالي 1700 قرار ووسع صلاحياته بشكل كبير. كان من المحتم، إذا لم تتصرف المحكمة الدولية، أن تقوم هيئة سياسية أو قضائية، في مكان ما، بكبح هذا التوسع. حدث هذا بطريقتين. في قضية لوكربي، عندما تراجعت المحكمة، ظهر رد فعل قوي، خاصة في إفريقيا والشرق الأوسط. في نهاية المطاف، في عام 1998، تحركت منظمة الوحدة الأفريقية وجامعة الدول العربية لرفض العقوبات وعدم تطبيقها. شكل هذا التحرك تحدياً خطيراً لشرعية المجلس وسيادة القانون. أُجبرت كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة على التراجع. في وقت قصير توصلوا إلى تسوية مع الحكومة الليبية تتعلق بمحاكمة المشتبه بهم في هولندا. وأظهرت المخرجات أن التوصل لنتيجة معقولة تحترم القانون كان متاحاً دائماً وأن هناك، في النهاية، حدوداً سياسية لمطالبات المجلس بالسيادة. ربما كان من الممكن أن تؤدي هذه القضية إلى تغييرات مؤسسية، لكنها لم تفعل. لم تغير المحكمة الدولية موقفها، ولم تتحد المجموعات الإقليمية مرة أخرى للطعن، ولم تتم المراجعة المؤسسية بطريقة أخرى.

### **الحدود القضائية للعقوبات: Kadi et al.**

في غياب المزيد من التحديات السياسية، انتقلت مبادرة تقييد المجلس إلى المحاكم. أُجبرت سلسلة من القضايا المهمة الخاضعة لقوانين قضائية مختلفة، الدول الخمس على التراجع عدة خطوات. نشأ الخلاف حول عقوبات المجلس التي تستهدف الأشخاص المرتبطين بالإرهاب

بموجب قرار طالبان والقاعدة لعام 1999<sup>274</sup>. ونفذ المجلس العقوبات من خلال وضع أسماء الأشخاص في قائمة، بحيث يتم، من بين أمور أخرى، تجميد أصولهم وحظر سفرهم. خلق القرار كابوساً قانونياً. لم يسمح للأفراد المذكورين بالاعتراض على إدراجهم: لا توجد إجراءات، لا جلسة استماع، لم يتم تقديم أسباب. لم يكن هناك حتى مكان يمكن توجيه الشكاوى إليه. وقد أُدرجت الأسماء في القائمة لأسباب غامضة لم يفهمها معظم أعضاء المجلس الجالسين في لجنة العقوبات. أدت الأسماء الشائعة، التي يتشاركها الآلاف من الأفراد، إلى حدوث ارتباك وأخطاء تنفيذ خطيرة. في كثير من الحالات، كانت المعلومات الأساسية، مثل الاسم الكامل وتاريخ الميلاد مفقودة. اتضح لاحقاً أن القائمة تضمنت حتى أسماء الموتى، بسبب أخطاء لم يتم الاعتراف بها مطلقاً<sup>275</sup>.

وكما علق راسل زين، أحد كبار القضاة الكنديين، في وقت لاحق، كان المشهد يشبه "حالة كافكا"<sup>276</sup>. ولتعميق الأمور أكثر، وضعت الولايات المتحدة معظم الأسماء على القائمة، بناءً على معلومات سرية من أجهزتها الاستخباراتية. قدمت المخابرات البريطانية مساهماتها السرية أيضاً. شعرت لجنة العقوبات بأنها ملزمة بقبول الأسماء دون اعتراض على أساس الاحترام المعتاد. أعلن العديد من الأفراد المتضررين براءتهم ورفعوا في نهاية المطاف دعاوى في أماكن خاضعة لأحكام قضائية مختلفة. وأهم هذه القضايا رفعها ياسين القاضي، وهو رجل أعمال سعودي ثري، في ديسمبر / كانون الأول 2001 أمام محكمة العدل الأوروبية الابتدائية. بعد إدراج اسمه لأول مرة في عام 1999<sup>277</sup>.

على مستوى الاستئناف في عام 2008، بعد سبع سنوات، توصلت المحكمة في النهاية إلى حكم إبداعي. وبينما أُحيلت إلى مجلس الأمن على المستوى الدولي، قضت بأن اللوائح الأوروبية التي تضع العقوبات حيز التنفيذ لا توفر الإجراءات القانونية الواجبة وتنتهك

<sup>274</sup> UN Security Council Resolution 1267 (Oct. 15, 1999).

<sup>275</sup> Source: [un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35512#.WDJS-fp9OU4](http://un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35512#.WDJS-fp9OU4).

<sup>276</sup> For the text of the judgment, with many stern comments by Mr. Justice Zinn, see [v1.theglobeandmail.com/v5/content/features/PDFs/sudan.pdf](http://v1.theglobeandmail.com/v5/content/features/PDFs/sudan.pdf).

<sup>277</sup> In 2006, as Kadi and other cases were in the courts, the Secretary-General proposed a strong set of principles to the Security Council which were acted on very slowly and very partially when the pressure of the cases began to register.

"المبادئ التي تشكل جزءاً من النظام القانوني للمجتمع المحلي" <sup>278</sup>. وهكذا ألغى الحكم في الواقع عقوبات مجلس الأمن في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي. كان هذا توبيخاً حاداً للمجلس وتحدياً لسلطته المطلقة، قادماً من مكان قوي. كما خلص تقرير سابق، بتكليف من مكتب الشؤون القانونية التابع للأمم المتحدة، إلى أن العقوبات تنتهك المعايير الدولية للإجراءات القانونية الواجبة <sup>279</sup>. أخيراً، كان هناك تحدٍ قانوني قوي للمجلس، متجذر في الاعتراف بأن المجلس كان يتصرف - ويمكن الحكم عليه بأنه يتصرف - بشكل مسيء وخارج القانون.

تعززت الانتقادات في عدد من القضايا البارزة الأخرى حول نفس الموضوع في البلدان الخاضعة لقوانين قضائية مختلفة. كانت إحدى أهم هذه القضايا قضية عبد الرزاق في المحكمة الفيدرالية الكندية (2006) التي انتقد فيها السيد القاضي زين ترتيبات المجلس باعتبارها "فضاً لسبل الانصاف القانونية الأساسية" <sup>280</sup>. كانت هناك أيضاً قضية ندى في المحكمة الفيدرالية السويسرية (2007) وقضية أحمد (2010) في المحكمة العليا بالمملكة المتحدة. أدت هذه القضايا المتعددة إلى طعن قانوني كبير وألغت بشكل فعال نظام العقوبات من خلال إلغاء تأثيره في هذه الدول المهمة ذات الضوابط القضائية المختلفة. ونتيجة لذلك،

---

<sup>278</sup> See Juliane Kolkott and Christoph Sobotta, "The Kadi Case—Constitutional Core Values and International Law—Finding the Balance," *European Journal of International Law*, (2012), 23 (4), 1015-1024. See also Antonios Tzanakopoulos, "Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by ECJ," *EJIL Talk!* July 19, 2013.

<sup>279</sup> Bardo Fassbender, "Targeted Sanctions and Due Process," Berlin: Humboldt University, March, 2006. The study was commissioned by the UN Office of Legal Affairs.

<sup>280</sup> Antonios Tzanakopoulos, "An Effective Remedy for Joseph K: Canadian Judge 'Defies' Security Council Through Interpretation," *EJIL Talk!*—Blog of the European Journal of International Law, June 19, 2009. Almost certainly, the strength of the Canadian judgment was influenced by the notorious Arar case in which an innocent Canadian was falsely identified as a terrorist by the Royal Canadian Mounted Police, arrested by US Federal authorities while changing planes in New York, and "renditioned" secretly to Syria where he was tortured for many months and then finally released. After a Royal Commission investigated, the Canadian government apologized, admitted that Arar was "completely innocent," and paid him a large settlement. Though the Security Council was not involved in the Arar case, the case dramatically highlighted the danger of accusations not tested through due process.

قام المجلس (أو ينبغي أن نقول P3) بتغيير مساره، حيث قام تدريجياً بإجراء المزيد من التعديلات على العقوبات بعدة قرارات متتالية<sup>281</sup>.

أدت التغييرات إلى تحسين الفرص المتاحة للأشخاص المدرجين في قوائم العقوبات للطعن في إدراجهم وإلغاء إدراجهم في القائمة. أنشأ المجلس أولاً "نقطة اتصال" يمكن للأشخاص المتضررين التقدم إليها للحصول على الإغاثة، ثم أنشأ لاحقاً مكتب Ombudsperson "أمين المظالم"، والذي - بعد تأخير لمدة عام - عين الأمين العام قاضياً كندياً مرموقاً، كيمبرلي بروس، عام 2010. تم تكليف أمين المظالم بتلقي الشكاوى والتحقيق فيها وتقديم التوصيات إلى لجنة العقوبات. أعطى التحسن الإضافي وزناً أكبر لحكم أمين المظالم، مما جعل توصياته نافذة المفعول ما لم ترفضها اللجنة بتوافق الآراء في غضون ستين يوماً<sup>282</sup>.

وللمرة الأولى، إذن، تم وضع حدود قضائية لمطالبات المجلس المتزايدة بالسلطة. لكن لم تمض بروس وقتاً سهلاً. أشارت بشكل متكرر في المحاضرات والمحادثات، إلى أن مكتبها حصل على الحد الأدنى من الدعم المالي، ولم يكن لديها الموظفين اللازمين للقيام بعملهم الاستقصائي، ولم يكن يتمتع بالاستقلال المؤسسي الكافي<sup>283</sup>. كان انتصار قضية 'القاضي' والقضايا الأخرى مهماً ولكنه تقريباً لم يكن ذلك التقدم المفاجئ المطلوب لوضع حدود قضائية صلبة لعمل المجلس.

في أعقاب قضية القاضي، يجدر التفكير في كيفية عمل العقيدة القانونية في هذه الحالة، على الرغم من فشل العديد من الطعون أمام المجلس من قبل. ومن المفارقات أن حماية الفرد أثبتت أنها أقوى من الجهود المبذولة لحماية العدد الكبير جداً من الأشخاص المتضررين من

<sup>281</sup> Among others, Resolution 1904 (Dec. 17, 2009).

<sup>282</sup> See UN Security Council Resolution 1822 (June 30, 2008), Resolution 1904 (Dec. 17, 2009), and Resolution 1989 (June 17, 2011).

<sup>283</sup> Private meetings on different occasions, including May 27, 2011; see also her letter to the Secretary-General upon the end of her mandate, reports issued by the Office of the Ombudsperson, and the Proposal of the Like-Minded States of November 12, 2015. The recent Compendium Report on sanctions notes that the Ombudsperson arrangements "are not adequate to the institutional importance and need for independence" of this office (p. 44).

عقوبات المجلس القاسية على العراق (1990-2003). لقد وثقت اليونيسف أن هذه العقوبات قد أسفرت عن وفاة ما يصل إلى نصف مليون طفل حتى عام 1998، وأن مجموع الأشخاص من جميع الأعمار المتأثرين بالعقوبات على مدى أربعة عشر عاماً كان أعلى بكثير. لم تكن الطعون القانونية لهذه الترتيبات العنيفة ممكنة، على الرغم من أن العقوبات كانت مفروضة إلى حد كبير من قبل عضوين فقط في المجلس - الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. في غياب شكل منظم للمراجعة، لا يوجد حتى اليوم حماية قانونية للمدنيين المتضررين من العمليات العسكرية التي أذن بها المجلس، مثل الحرب في أفغانستان، والحرب في العراق، والحرب في ليبيا.

## حفظ السلام والقانون

نشأ مصدر آخر للضغط القانوني على المجلس حول مسألة سوء السلوك من جانب أفراد حفظ السلام. هل يمكن محاسبة الأفراد العاملين في عمليات حفظ السلام في هذا السياق؟ خاصة وأن عديد الأفعال السيئة والجسيمة صار معروفاً للقاصي والداني، ويمكن أن يكون قسماً منها تحت مسؤولية القيادة. لكن مجلس الأمن قام بحماية قوات حفظ السلام من هذا الإحراج واقتصر العمل على بيانات الأسف الصادرة عن الأمم المتحدة. رسمياً، يظل أفراد حفظ السلام تحت التسلسل القيادي الوطني الخاص بهم، والأمر متروك للسلطات الوطنية للتحقيق والمقاضاة - وهو أمر لم يحدث أبداً تقريباً. لذا فإن حَفْظَ السلام هم فعلياً خارج القانون وبعيداً عن متناول القانون الإنساني الدولي - الأمر الذي يشكل كابوساً عند أولئك الذين يسعون إلى المساءلة.

قررت الولايات المتحدة، التي تدرك جيداً أن هذا الحماية لها خطر محتمل، مدركة تماماً العدد القليل جداً من أفرادها المنتشرين، أن تضع حاجزاً آخر أمام المساءلة القانونية لقوات حفظ السلام التابعة لها. عندما ظهرت المحكمة الجنائية الدولية إلى حيز الوجود في عام 2002، طالبت الولايات المتحدة المجلس بمنح حصانة شاملة تحول دون إحالة أفراد حفظ السلام الذين ينحدرون من دول ليست أطرافاً في المحكمة (الولايات المتحدة ليست طرفاً كذلك روسيا والصين)، إلى المحكمة الجنائية الدولية. اشتمت الولايات المتحدة من أن المحكمة الجديدة

ستخضع المواطنين الأمريكيين للعدالة الدولية "ذات الدوافع السياسية". في نهاية المطاف، هددت واشنطن باستخدام حق النقض (الفيتو) لمنع جميع بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة إذا لم يصوت مجلس الأمن على حمايتها من أية محاكمة محتملة. وافق المجلس على مضمض على طلب الابتزاز هذا واعتمد قراراً في يوليو/تموز 2002، يمنح حصانة شاملة لمدة اثني عشر شهراً<sup>284</sup>. شعر العديد من أعضاء المجلس بالإهانة من التهديد الأمريكي، لكن القرار صدر بالإجماع.

استخدمت الولايات المتحدة مرة أخرى تهديدها بحق النقض وجددت بنجاح ترتيب الحصانة بعد عام، على الرغم من أن المعارضة كانت تحشد القوة<sup>285</sup>. كانت الولايات المتحدة قد غزت للتو العراق بشكل غير قانوني، مما جعل موقفها أقل شعبية. استاءت معظم الدول الأعضاء بشدة من التهديد المتكرر لعمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وعندما أثرت القضية للمرة الثالثة في تموز (يوليو) 2004، أثبتت المعارضة الدولية أنها ساحقة. إن تعذيب الولايات المتحدة للمعتقلين في العراق وخليج غوانتانامو، والتسليم الأمريكي السري للسجناء، وغيرها من الجرائم التي ارتكبتها الولايات المتحدة تجاه معايير العدالة الدولية تقوض موقف واشنطن. لذا تراجع الولايات المتحدة، وتخلت عن الأمر بالكامل في عام 2007. كانت الخطوة الأمريكية بمثابة تنازل صغير عن وضع الأمريكي فوق المحاسبة. لكن في الواقع، كان ضغطها الشديد على اختصاص المحكمة قد وجه بالفعل تحذيراً شديداً للتهمة للمحكمة بالابتعاد عن الأقوياء.

باختصار، يقدم لنا مجلس الأمن مجموعة مقلقة من اجتزاء القانون الصادر، تجنب القانون، وخرق القانون. لا يمكن للمجلس أن يعمل على الإطلاق إذا لم يقنع العالم بأنه يتصرف إلى حد كبير في إطار القانون والاتساق القانوني. ومع ذلك، فمن الناحية العملية، بموجب قاعدة الدول الخمس دائمة العضوية، فإنه يرفض عملية الشرعية المتسقة التي تعتبر ضرورية

<sup>284</sup> UN Security Council Resolution 1422 (July 12, 2002).

<sup>285</sup> UN Security Council Resolution 1487 (June 12, 2003).

للحكومة الشرعية الشاملة. مع النطاق الهائل من النشاط اليوم والمطالبة الواسعة بالسلطة، يبدو المجلس أكثر شذوذاً واستبداداً باعتباره "قانوناً في حد ذاته".

## إصلاح المجلس: عملية مضللة

احتدم الجدل حول إصلاح مجلس الأمن منذ نهاية الحرب الباردة. مع زيادة نشاط المجلس بشكل كبير في أوائل التسعينيات، قام العديد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والباحثين بالتأثير في الضغط من أجل تغيير ديمقراطي. كما كتب الباحث القانوني توماس فرانك في عام 1992: "كلما زاد استخدام المجلس لهذه الصلاحيات الواسعة للغاية، خاصة في غياب توافق واسع في الآراء، كلما كانت الدعوات إلى الإصلاح المؤسسي أكثر إلحاحاً"<sup>286</sup>.

في 11 كانون الأول ديسمبر 1992، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة الدول الأعضاء إلى الإدلاء بتعليقات مكتوبة حول إصلاح المجلس<sup>287</sup>. في فصلي الربيع والصيف، قدمت ثمانون حكومة تقارير حول الموضوع، كثير منها انتقد بشدة الوضع السائد. في العام التالي، شكلت الجمعية العامة مجموعة عمل للنظر في إصلاح المجلس - مع التركيز على عضوية المجلس وأساليب العمل<sup>288</sup>. في أيار/مايو 1994، عُقد مؤتمر غير مسبوق للمنظمات غير الحكومية بشأن إصلاح المجلس في نيويورك وكان رئيس الجمعية العامة المتحدث الرئيسي فيه<sup>289</sup>. وقال سفير نيوزيلندا كولين كيتنغ للمشاركين في المؤتمر إن ممارسات

<sup>286</sup> Thomas M. Franck, "The 'Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?" *American Journal of International Law*, 86 (2), 524.

<sup>287</sup> UN General Assembly, Document A/R47/62.

<sup>288</sup> The official title is: Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other matters Related to the Security Council.

<sup>289</sup> For an account of the NGO conference, see James A. Paul, *Security Council Reform: arguments about the future of the UN system* (New York: Global Policy Forum, 1994).



المجلس "ليست أقل من كونها بدائية"<sup>290</sup>. في أيلول سبتمبر، أخبر السفير فيكتور فلوريس أوليا من المكسيك الجمعية العامة أن العضوية الدائمة قد "عفا عليها الزمن"<sup>291</sup>.

منذ ذلك الحين، وحتى الوقت الحاضر، واصلت الجمعية العامة الضغط من أجل إصلاح المجلس، وخصصت قدراً هائلاً من الوقت والطاقة لهذا الغرض. بعض المقترحات، بما في ذلك الإصلاح في عضوية المجلس، تنطوي على تغيير في ميثاق الأمم المتحدة، يتطلب تصويت ثلثي الجمعية العامة، تليها موافقة ثلثي جميع البرلمانات الوطنية - ويرتهن ذلك، بالطبع، باستخدام P5 حق النقض<sup>292</sup>. يدرك أعضاء الجمعية جيداً هذه العقبة الكبيرة، لكنهم درسوا مئات المقترحات المحددة وشاركوا في مناقشات سنوية نشطة حول هذه القضايا.

لقد ألهمت الجمعية العامة أعضاء منتخبين داخل المجلس قاموا، كما رأينا، بحملات لإنشاء مؤسسة أكثر ديمقراطية وفعالية. لقد كافح السفراء سومايا، ومونتيرو، وكيتينغ، والعديد من الأشخاص الآخرين المذكورين أعلاه لتطوير أساليب أكثر فعالية لعمل المجلس وللتراجع عن السلوك الأكثر فظاعة من مجموعة P5. في الوقت نفسه، طعن المحاكم والقضاة وباحثي القانون في فكرة أن المجلس فوق القانون، وأكدوا حدود تجاوزات المجلس غير القانونية. سعى القضاة بجاوي وزين وبروست وغيرهم الكثير للدفاع عن سيادة القانون وتوسيع نطاقها. داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة، على مر السنين، جاهد العديد من الموظفين المدنيين الدوليين ذوي التفكير المستقل من أجل المزيد من الديمقراطية المؤسسية وتقليل هيمنة المجلس. يتبادر إلى الذهن على الفور إرسكين تشايلدرز، وماري روبنسون، وهانز فون سبونيك. من بين الضباط العسكريين في بعثات حفظ السلام، هناك أيضاً أولئك الذين دافعوا بشجاعة عن أولئك الذين تم إرسالهم لخدمتهم: الجنرالان دالير وباسيلار مثال على ذلك.

لقد سعى عدد هام من المنظمات غير الحكومية وممثليها في الأمم المتحدة إلى متابعة إصلاح المجلس وتغييره، وعملوا أحياناً في اتصال وثيق للغاية مع مجموعة الدول العشر

<sup>290</sup> Comments at the NGO Conference on Security Council Reform, as quoted from the video recording in Paul, *Security Council Reform*, 12.

<sup>291</sup> Speech to the UN General Assembly, Sep. 13, 1994.

<sup>292</sup> United Nations Charter, Article 108.

وأعضاء الجمعية العامة. أسس "منتدى السياسات العالمية" مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية المعنية بمجلس الأمن واستفاد من الشراكات مع مكتب كويكر للأمم المتحدة، ومنظمة أطباء بلا حدود، ومجلس الكنائس العالمي، ومؤسسة داغ همرشولد، من بين آخرين. كما ساهمت مؤسسات الفكر والرأي، مثل تقرير مجلس الأمن ومعهد السلام الدولي، كثيراً في فهم عمل المجلس على نطاق أوسع. طور العلماء والكتاب المشاركون تحليلاً نقدياً قوياً لأنشطة المجلس ودخلوا في المناقشات حول الشكل الذي يجب أن يكون عليه المجلس وكيف يمكن أن يعمل بشكل أفضل وأكثر عدلاً. كما ساهم الصحفيون البارزون مثل تاليف الدين، الذي لا يعرف الكلل، كثيراً في هذه العملية.

تضمنت حركة الإصلاح الكثير من التأمّلات المبتكرة. كان هناك العديد من المقترحات لتوسيع منظور المجلس حول النزاع، بما في ذلك المبادرات حول "الأطفال في الصراع المسلح" و "منع الصراع" و "بناء السلام" و "حماية المدنيين" و "الحماية اللا عنفية". تولى السفير أنور شودري زمام المبادرة في موضوع "المرأة والسلام والأمن"، حيث أقرّ المجلس بإصدار قراره الشهير 1325 والتأكيد على مركزية المرأة في صنع السلام. كما بذل تشودري قصارى جهده لتحويل عقوبات المجلس إلى عملية قائمة على القواعد. كانت هناك أيضاً جهود مكثفة لإصلاح العقوبات، بقيادة الباحثين والفقهاء التقدميين.

سعى أحد أكثر جهود الإصلاح إثارة للاهتمام إلى تحسين أساليب العمل الاستبدادية للمجلس. بقيادة مجموعة من خمسة أعضاء من الدول الأصغر، تسمى S5، ساعدت هذه المبادرة في تسليط الضوء على أسوأ انتهاكات سيطرة الدول الخمس على عمليات المجلس، وذلك باستخدام تحليل مفصل وعملية بسيطة من "الوصم بالعار" لتخفيف بعض من هذه القواعد.<sup>293</sup> تم حل S5، الذين عملوا من 2005 إلى 2011، في نهاية المطاف، لكن آخرين قبلوا التحدي في "مجموعة المساءلة والاتساق والشفافية" أو مجموعة ACT المكونة من 27 دولة،

293

The S5 group was composed of Costa Rica, Jordan, Liechtenstein, Singapore, and Switzerland. For a discussion of their initiatives and frustrations, see Wenaweser, "Working Methods," in von Einsiedel, *Security Council*, 175-194.

والتي تأسست في عام 2015. لقد اقترحوا بالفعل "مدونة سلوك للمجلس"<sup>294</sup>. وقد أضافت اليابان ثقلها إلى هذا الجهد، بعد أن قامت بحملات مستمرة داخل المجلس، في نفس الاتجاه<sup>295</sup>.

كما حثت المنظمات الإقليمية المجلس على أن يدرك مسؤولياته التعاونية خارج نيويورك. وعلى وجه الخصوص، طور الاتحاد الأفريقي عملية منتظمة للحوار مع المجلس بشأن الصراعات العديدة في القارة الأفريقية ودخل في شراكات عرضية مع مبادرات المجلس لحفظ السلام.

في غضون ذلك، ما فتئت الجمعية العامة تناقش مجموعة واسعة من الشواغل. وقد ضغطت على المجلس لتحسين الاتصال والتشاور بين مجلس الأمن وبقية أعضاء الأمم المتحدة. ودعت الجمعية المجلس إلى رفع مستوى تقاريره السنوية، وتعزيز المشاورات مع البلدان المساهمة بقوات سلام، وزيادة الشفافية من خلال عقد المزيد من اجتماعات المجلس المفتوحة. لقد أشار المتحدثون في مناقشات الجمعية مراراً إلى السلطات المفرطة للدول الخمس دائمة العضوية وإساءة استخدام حق النقض. وفوق كل شيء، كانت هناك مناقشات حول كيفية إصلاح عضوية المجلس.

في ضوء صعوبة تغيير الميثاق، لم تعتمد الجمعية أية مقترحات إصلاح كبيرة، لكنها اتخذت بعض المبادرات الصغيرة المثيرة للاهتمام، ولديها صلاحيات قليلة الاستخدام ولكنها مثيرة للاهتمام. عدة مرات على مر السنين، استندت إلى "الاتحاد من أجل السلام"، وهي طريقة تأخذ الجمعية من خلالها موضوعاً ضمن اختصاص المجلس إذا تم حظر المجلس بواسطة حق النقض،<sup>296</sup> وانخرطت في قضايا هامة تتعلق بالسلام والأمن، التذرع بالتفسيرات

<sup>294</sup> Jessica Kroenert, "ACT Group Formally Launches Security Council Code of Conduct," Center for UN Reform Education, New York, Oct. 26, 2015.

<sup>295</sup> As earlier noted, Japan has made use of its frequent Council membership to consolidate and update a text on the Council's Working Methods, published as UN documents S/2006/507 and S/2010/507.

<sup>296</sup> See Sievers, *Security Council*, 574-584 and Security Council Report, "Security Council Deadlocks and Uniting for Peace" (October 2013).

القانونية التي ترى أنه في حين أن المجلس يتحمل المسؤولية "الأساسية" فإن دوره ليس "حصرياً"<sup>297</sup>.

تنظر الجمعية بانتظام في مجموعة من القضايا المتعلقة بالسلام بما في ذلك حقوق الإنسان والتنمية والقانون الدولي ونزع السلاح - وهي قضايا تتقاطع غالباً مع اهتمامات المجلس وغالباً ما تكون أكثر ثراءً في المحتوى. إن عمل الجمعية العامة المستمر والمنتج في بعض الأحيان بشأن نزع السلاح - بما في ذلك نزع السلاح النووي - يتناقض بشكل حاد مع سجل المجلس المعيب بشكل مخجل في هذا المجال الرئيس المتعلق بالسلام.

تنظر الجمعية الآن في "إعادة تنشيط نفسها". وكجزء من تلك العملية، أكدت دورها في السلم والأمن الدوليين<sup>298</sup>. وقد اتخذت خطوة إلى الأمام في 2015-2016 بتحسين متواضع للعملية الانتخابية للأمين العام. وقد انتقلت أيضاً إلى تمكين الأعضاء المنتخبين في المجلس من خلال جدول تصويت عضويته السنوية قبل ستة أشهر من بداية فترة المجلس بدلاً من شهرين قبلها، كما كان من قبل - مما يتيح للمنتخبين الجدد بداية سريعة في فترتهم في المجلس والاضطلاع بدور المراقب قبل مدة عضويتهم في اجتماعات المجلس-. وبطبيعة الحال، فقد وفرت الجمعية دائماً منبراً للحكومات للتعبير عن مخاوفها الخاصة بشأن السلام والأمن العالميين، دون أن يعيقها جدول أعمال المجلس الخاضع لرقابة صارمة من الدول الخمس دائمة العضوية.

لقد سعى رؤساء الجمعية العامة إلى حشد الإجماع والترويج لمشاريع إصلاح محددة. في عام 1997، قدم رئيس الجمعية رزالي إسماعيل من ماليزيا اقتراحاً رئيسياً يحتوي على العديد من العناصر، ولكن عند استعادة الأحداث الماضية، كان العنصر الأكثر إثارة للاهتمام هو اللغة القوية حول حق النقض. وقال بشكل لا لبس فيه أن "عدداً هائلاً من الدول الأعضاء يعتبر استخدام حق النقض في مجلس الأمن شيء عفا عليه الزمن وغير ديمقراطي ودعى إلى

297

Sievers, *ibid.*

298

GA Resolution 68/307, paragraph 6.

إلغائه"<sup>299</sup>. لقد استمر رؤساء الجمعية في هذا التقليد وكانوا جزءاً مهماً من عملية إصلاح المجلس فيما يتعلق بالعضوية وأساليب العمل.

في الظل، طالما اختبأت الدول الخمس دائمة العضوية بمعارضتها الهادئة، ولكن الحازمة، وقناعتها بأن الجمعية العامة ليس لها الحق في التدخل في المجلس وإخبارهم بكيفية إدارة حانوتهم الخاص. ويستند **شفت** الدول الخمس جميع الصلاحيات والامتيازات الخاصة التي اكتسبها P5، بما في ذلك السلطة الممنوحة لهم بموجب الميثاق لاستخدام حق النقض ضد التغيير الدستوري وتفوقهم المستند إلى الميثاق في المجلس. هذه القوى، المدعومة بالقدرات الاقتصادية والعسكرية لمجموعة الخمسة، تخلق عقبات إصلاحية خطيرة للغاية.

### طموحات الانقسام من أجل الديمومة

داخل الأمم المتحدة، هناك مصدر آخر للمعركة - عدم قدرة الدول الأعضاء الـ 188 الأخرى على الوقوف معاً وتحدي الدول الخمس دائمة العضوية. كان هذا إلى حد كبير بسبب الجدل الحاد حول إضافة أعضاء جدد في المجلس. تريد "القوى الصاعدة" المزعومة أن تصبح أعضاء دائمة - للانضمام إلى الأوليغارشية في المجلس. لقد اختطفت هذه البلدان، ذات النفوذ الصاعد المحتمل، للدفع من خلال إصلاحات مهمة، النقاش حول الإصلاح لتعزيز صعودها إلى مرتبة الدوام. ومن الدول التي تطمح إلى الانضمام ألمانيا واليابان والهند والبرازيل وجنوب إفريقيا ونيجيريا. لقد أصروا من أجل خدمة الذات على أنهم أنفسهم مفتاح مجلس متنوع وعادل، يعمل على تعزيز السلام.

لقد طرح الطامحون مزايا مختلفة يزعمون أنها تمنحهم الحق في أن يكونوا أعضاء دائمين - مدفوعات كبيرة من مستحقات الأمم المتحدة، وعدد كبير من السكان، والحكم الديمقراطي، والتنوع الإقليمي. لا تنطبق مثل هذه الحجج على جميع المرشحين - على سبيل المثال، لن يؤدي الحصول على مقعد لألمانيا إلى زيادة التنوع الإقليمي. ولكن إذا نظرنا إلى الموضوع ككل، فإن هذه الفضائل تجعل من المجموعة مرشحين أقوى لمقاعد الأعضاء المنتخبين،

<sup>299</sup>

Paper dated March 20, 1997, taking the form of a resolution.

على الرغم من أنها بالتأكيد لا تمنحهم شرعية لدور دائم لم يعد موضع ثقة. لقد أصر الطامحون على أن إعطائهم دور دائم سيكون نهجاً "واقعياً" للإصلاح، لكن في الواقع ثبت أن مقاربتهم بعيدة كل البعد عن الواقعية. فما زال الخمسة P5 غير راغبين في قبولهم في الدائرة الداخلية. كما أن الطامحين لا يحصلون على أغلبية الثلثين اللازمة للنهوض بقضيتهم في عملية تعديل الميثاق. وهناك كتلة من المنافسين الإقليميين تعارض توزيع عضويات دائمة جديدة. إيطاليا تعمل ضد مقعد ألماني؛ كوريا الجنوبية والصين تعارضان عضوية دائمة لليابان؛ والأرجنتين غير راضية عن تقدم البرازيل. تتنافس مصر ونيجيريا وجنوب إفريقيا على المقعدين الأفريقيين الدائمين المأمولين. هذه الهندسة السياسية المعقدة تجعل نجاح الطامحين شبه مستحيل.

إن إضافة ستة أعضاء دائمين جدد مقترحين، لكل منهم حق النقض، من شأنه أن يخلق حالة استعصاء مستحيلة في وجه المجلس. مع وجود أكثر من ضعف عدد أصحاب حق النقض، كل واحد منهم يحمي مصالحه الخاصة ويتلاعب بألية المجلس بما يتناسب مع أغراضه، يمكن للمجلس أن يحقق القليل جداً. تثير المزايا المتعددة للدول الخمس دائمة العضوية في منظومة الأمم المتحدة مجموعة أخرى من القضايا. هل يتوقع الأعضاء الدائمون الجدد أن يكون لهم قاض خاص بهم في محكمة العدل الدولية، أو يطالبون بإقطاعياتهم في الأمانة العامة؟

مع تواصل أمل الطامحين بالوصول إلى الأمجاد، فإنهم لا ينبثون بأي نقد سلبي لمؤسسة العضوية الدائمة، ويكتفون تعليقاتهم حول النظام الحالي. إنهم يتملقون للدول الخمس دائمة العضوية لتجنب استخدام حق النقض في المستقبل - في حال وصل ترشيحهم إلى المرحلة النهائية. يستمر هذا التملق منذ أكثر من عشرين عاماً، وقد أدى إلى تضيق سياسي بدلاً من النقاش السياسي الواسع الذي تشتد الحاجة إليه. في السنوات الأخيرة، عندما انضم الطامحون إلى المجلس كأعضاء منتخبين، لعبوا بشكل عام دوراً هادئاً وغير ملهم. وليس هذا بالتأكيد، الطريق نحو التجديد البناء للمجلس.

لسنوات، طغت الحملة على الأعضاء الدائمين الجدد على جميع مناقشات الإصلاح الأخرى. لقد جرفت الجهود عن البدائل المؤسسية الجادة. لقد عانى تقدم الإصلاح الحقيقي من غياب دعم الدول الطامحة وحلفائهم المقربين. لا تستطيع الدول الأصغر بمفردها تولي هيمنة الدول الخمس الكبرى بدون هذه المساعدة الضخمة. في سنوات الإصلاح الأولى، اعتقد بعض المراقبين أن الطامحين سوف يدركون قريباً استحالة تحقيق هدفهم وأنهم سينضمون إلى الأغلبية ويدفعون باتجاه التحول. كان هذا التحول بطيئاً في الظهور، لكنه يظل احتمالاً قائماً.

في الوقت نفسه، يعتمد تقدم الإصلاح على مسارات اختيارية، تجمع بين التزامات الدول غير الطموحة مثل إيطاليا وإسبانيا وهولندا والسويد وكوريا وإندونيسيا ومصر والمكسيك والأرجنتين مع بقية أعضاء الأمم المتحدة ذات التوجه الديمقراطي. يمكن لألمانيا، حيث ظلت آراء النخبة حول مقعد دائم منقسمة منذ فترة طويلة، أن تتخلى عن تطعاتها وتقود المسيرة بعيداً عن الاستمرارية. أظهرت مبادرات الإصلاح على مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية الطريق إلى الأمام مع الكشف عن مدى القيود التي تفرضها الدول الخمس. حان الوقت الآن للبحث عن مسار جديد للتقدم وتنشيط حركة سياسية عالمية لتغيير المجلس وتجديد الأمم المتحدة.

## التغيير في النهاية؟ نحو تحول ديمقراطي

لأكثر من سبعين عاماً، عملت دول العالم على مضض مع هذه المؤسسة القوية الفريدة التي لم يوافق معظمها على ترتيباتها طواعية. كانت قرارات مجلس الأمن دائماً "ملزمة" لهم، وتتطلب الامتثال القانوني. ومع ذلك، لم يستجب المجلس لاحتياجاتهم، وعمل خارج نطاق نفوذهم السياسي أو موافقتهم الرسمية. اليوم، يحتاج العالم المعرض للعنف، والذي يواجه تحديات من خلال تغير المناخ المتسارع، إلى هيئة أكثر فعالية وشرعية بكثير لضمان السلام. في ظل مقاومة P5، ما هو نوع الإصلاح الممكن وكيف يتم تحقيقه؟

بعد سبعين عاماً من تأسيسه، يعمل المجلس في بيئة عالمية مختلفة اختلافاً جذرياً - بيئة تتطلب أكثر بكثير من مجرد الدبلوماسية التقليدية بين الدول والأخذ بالحسبان نوع القوة التي

تمارسها الدول الخمس دائمة العضوية. لذا، من المهم أن نسأل عن نوع المؤسسة التي نحتاجها حقاً لهذا الغرض وكيف يمكننا إجراء التغييرات اللازمة للوصول إليها.

يحدث التحول المؤسسي عادةً عندما تولد الظروف المتغيرة جذرياً ضغوطاً هائلة من أجل التغيير. مع إثبات أن الهياكل القديمة أقل ثباتاً مما كانت عليه من قبل. ما يبدو اليوم أنه "دائم" يمكن أن يبدو سريعاً غير دائم، حيث ثبت أن التحديات الجديدة لا يمكن إيقافها وأن نشوء فرص غير متوقعة لا يمكن أن يتوقف.

لتعزيز مجلس صالح للمستقبل، يجب أن نؤكد ونعزز جميع خطوات الإصلاح الصغيرة التي اتخذت في السنوات الأخيرة، لكننا نحتاج أيضاً إلى أن نكون أكثر طموحاً، بهدف تحقيق تحول شامل. البراغماتية الحذرة لن تفيد. فمن أجل تحقيق النجاح، لا نحتاج إلى دعم الحكومات فحسب، بل نحتاج أيضاً - على وجه الخصوص - إلى عمل المواطنين العالميين والتضامن السياسي. يجب أن يجتمع العديد من المثقفين والقادة السياسيين وحركات المواطنين للقيام بهذه المهمة العظيمة. سوف يتطلب الأمر طفرة في السياسات الراديكالية العابرة للحدود - للتحدي والتغلب على الاتجاهات القومية الضيقة والخضوع للدول الأقوى.

على المدى القريب، يمكن اتخاذ خطوات لا تتطلب اضطرابات كبيرة وتغييراً في الميثاق. وستقوم الجمعية العامة بدور مهم في هذه العملية من خلال تأكيد صلاحياتها وشرعيتها العالمية الخاصة. يمكن للجمعية أن تتخذ خطوات مهمة، مثل مطالبة المجلس بأكثر من مرشح للانتخاب لمنصب الأمين العام والإصرار على التخلي عن حق النقض في عملية انتخاب الأمين العام. يمكن للجمعية أيضاً أن تتناول في كثير من الأحيان خياراتها في إطار "متحدون من أجل السلام"، ويمكنها أن ترفض تلقائياً المصادقة على "تقليد" المرشحين من الدول الخمس دائمة العضوية في المحكمة الدولية. وقد تشجع الجمعية الدول أيضاً على رفع قضايا إلى المحكمة الدولية من شأنها أن تختبر إمكانيات الحدود القانونية. كما يمكن أن تستخدم الجمعية سلطاتها الخاصة بالميزانية بشكل أكثر جرأة - رفض الإذن بالميزانيات كوسيلة لانتزاع أكثر أساليب وإجراءات المجلس فظاعة من الدول الخمس دائمة العضوية. هذه الإنجازات ممكنة تماماً، لكنها تتطلب التفاني والخيال المبتكر والتنسيق.



في الوقت نفسه، وباستثناء تغيير الميثاق، يمكن لمجموعة العشرة تجديد حماسها الإصلاحية داخل المجلس واتخاذ مبادرات من النوع الذي كان شائعاً في 1990-2005. يجب أن يتحدثوا ويدينوا أعمال الدول الخمس الاستبدادية وأن يجدوا طرقاً للتواصل مع الجماهير العالمية خارج مقر الأمم المتحدة. يجب على الدول "الصاعدة" القوية وكذلك "القوى الوسطى" الراسخة أن تتقدم لتوفر لهم الحماية والدعم العام. حتى أن أعضاء المجموعة العشر قد يرفضون تقديم دعم التصويت في المجلس ما لم يتم إجراء إصلاحات معينة. ستكون الشجاعة والمبادرة السياسية مطلوبة. مثل هذه الخطوات ليست مستحيلة بأي حال من الأحوال. الابتكار والإقناع من الأمور الجوهرية هنا.

### أهداف بعيدة المدى

يجب أن تتبنى جهود الإصلاح أهدافاً بعيدة المدى، من النوع الذي يمكن أن يكون تحويلياً، من نوع التغيير الذي يتطلب رؤية وتعديلاً للميثاق. يمكن لمثل هذه الأهداف الواعدة أن تجتذب بشكل أفضل حماس وروح الجمهور العالمي وأن تعيد الشعوب إلى الأمم المتحدة. وتشمل هذه الأهداف إلغاء حق النقض ونظام الاستمرارية بامتيازاته غير المقبولة والتي عفا عليها الزمن. بدلاً من الحضور الدائم لعدد من الدول، قد يكون هناك أعضاء ينتخبون لفترة أطول، وربما حتى نظام تمثيل دائم للمنظمات الإقليمية. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون هناك نظام يعاد تعريفه بموجب الميثاق للمراجعة القانونية للمجلس من قبل محكمة العدل الدولية، مع إخضاع المجلس بشكل عام لسيادة القانون. كما ينبغي أن تكون هناك وسيلة لجلب أصوات الناس إلى المجلس بطريقة منظمة، ربما من خلال غرفة استشارية خاصة. ويجب أن تكون هناك عملية تعاون محسنة بشكل جذري بين المجلس والجمعية العامة، بإشراك المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لإشراك جميع الدول في عملية السلام والأمن.

نحن بحاجة إلى إنشاء مجلس يتجنب النهج القمعية والعنيفة لصنع السلام، ويعزز التعاون بين المجلس والجمعية من أجل التنمية الاقتصادية سعياً لتحقيق السلام. كما ينبغي للمجلس بعد تحوله، أن يشرع في مبادرات جادة لنزع السلاح للتعويض عن فشل الرهيب في هذا المجال في الماضي.

لتحقيق مثل هذا التقدم الطموح، لا بد من وجود كتلة سياسية، منظمة بوعي، تضم أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وبعض الأعضاء الطامحين، وحركة المواطنة العالمية التي تطالب بالتغيير وتتدخل بنشاط في الأمم المتحدة. يجب أن يكون هناك دعم قوي للمشروع بين مواطني الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن أنفسهم، من أجل تخفيف معارضتهم الرسمية وفي نهاية المطاف، دفعهم إلى دعم العملية. ويجب أن تسود روح التقاؤل والإبداع العالمي والتضامن طوال الوقت. يجب أيضاً امتلاك الجرأة والعزيمة وحسن النية والحس الأممي، بالإضافة إلى قناعة راسخة بالتغيير. سيكون من الأهمية بمكان أن يتم تحويل الأمم المتحدة من خلال وحدة الهدف والحماس المشترك على نطاق واسع بشأن المستقبل. مثل هذه الحركة ستكون بمثابة ترياق قوي للقومية ومناهج التفكير الضيق الأفق والمنغلق، الذي يهدد وحدتنا العالمية، وسلامنا، بل وحتى بقائنا.

يمكن لعملية الإصلاح والتحول الاستفادة من العديد من الأدوات، مثل المؤتمرات الدولية الكبيرة، والحملات العامة، والتجمعات، والقضايا المعروضة على المحاكم، ومبادرات المنظمات غير الحكومية، والخطب المنسقة في افتتاح الجمعية العامة، والبيانات العامة لمجموعة E10 والمزيد. ويجب أن ينشأ شعور جديد بإمكانية الفعل بين الشعوب. وبوسع الزعماء المحنكين سياسياً أن يبتكروا أساليب أخرى كثيرة للتحرك نحو مجلس جديد تماماً وطريقة جديدة لتصوير السلام والأمن على المستوى العالمي.

بهذا يمكننا أن نصحح عيوب الماضي وأن نخلق في النهاية عالماً يمكن فيه أخيراً تحقيق السلام الحقيقي والتقدم.

## كلمة مؤسسة روزا لوكسمبورغ في تقديم الطبعتين الألمانية والإنجليزية

عند تأسيس الأمم المتحدة قبل أكثر من سبعين عامًا، رأى الحلفاء المنتصرون أنها تشكل الحجر الأساس لنظام ما بعد الحرب. ستعمل هذه المنظمة الجديدة على حفظ السلام الذي تحقق بتكلفة مهولة. وسيترع على عرشها مجلس الأمن، المهيم عليه من خلال خمسة أعضاء دائمين، متوحدين في طيات مفهوم "وصاية الأقوى". ستتعرف هذه الدول القوية كشرطة للعالم، وتحمل عبء الحفاظ على السلام وضمان عدم عودة الحروب العالمية المدمرة التي شهدتها البشرية في النصف الأول من القرن العشرين.

حتى في هذه الرواية المثالية - ناهيك عن كونها أسطورية - فإن حقائق سياسات القوة العظمى واضحة، فمنذ تأسيسه، لم يكن تاريخ مجلس الأمن التاريخ الأمثل والموسوم بالبراغماتية. عوضا عن ذلك، كان تاريخا من البراغماتية والقوة التي تدوس على المثالية والديمقراطية.

بين الدول الدائمة العضوية نفسها، لم تكن المساواة مبدأً عمليًا. ففي وقت تأسيسها، كانت الولايات المتحدة تقف وحدها على المسرح الدولي. كانت بريطانيا وفرنسا منهكتين بسبب الحرب، وهما بالفعل في طور خسارة إمبراطوريتيهما. وإن كان الاتحاد السوفيتي منتصرًا بلا شك، لكنه عانى من خسائر فادحة في الحرب. وبعد عقود من الحرب والمجاعة، كانت الصين ضعيفة وممزقة بسبب الحرب الأهلية.

حتى اليوم، عندما يكون جميع الأعضاء الخمسة الدائمين - "P5" - يتمتعون بالقوة والازدهار النسبي، فإن صنع القرار في المجلس تهيمن عليه الولايات المتحدة، وعادة، ولكن ليس دائما بالمشاركة النشطة من "P3"، التي تجمع بريطانيا وفرنسا في الحظيرة. نفوذ الولايات المتحدة واسع الانتشار لدرجة أنه يشار إليه أحيانًا باسم "P1".

يكافح الأعضاء غير الدائمين لإحداث تأثير ما على المجلس، وعلى الرغم من شرعيتهم كممثلين منتخبين. تبقى مزايا الاستمرارية والتهديد باستخدام حق النقض، تُمكن الأعضاء الخمسة من السيطرة باستمرار على قرارات المجلس. عدد من الأعضاء العشرة المنتخبون تركوا بصمتهم في مجلس الأمن في بعض الأحيان، إلا أن هذا لم يتعد الاستثناء ولم يشكل قاعدة حتى اليوم.

على الرغم من هذا القصور الديمقراطي، فقد حقق المجلس إنجازات حقيقية إلى جانب الفشل الناجم عن السمسرة أو الإغفال. في هذا التحليل النقدي لمجلس الأمن، يفحص جيمس أ. بول، المدير التنفيذي السابق لمندى السياسة العالمية، تاريخا من النجاحات والإخفاقات والمثالية والخطورة. بصفته شخصية رئيسية في مجتمع المنظمات غير الحكومية التابعة للأمم المتحدة، كتب بول عددا لا يحصى من المقالات والمراجعات وأوراق السياسة والكتب حول العلاقات الدولية والسياسة العالمية ، بما في ذلك دراسة RLS-NYC "نحن الشعوب؟" الأمم المتحدة في الذكرى السبعين لتأسيسها (تشرين الأول/أكتوبر 2015).

لقد طال انتظار إصلاح مجلس الأمن، وظلت الدعوات إلى هذا الإصلاح مطروحة على الطاولة منذ عقود. والأكثر شيوعا أن هذه الدعوات اتخذت شكل دول كبيرة وقوية تسعى للحصول على مقعد دائم في المجلس. يجادل بول بأن مثل هذه المقترحات، التي ثبت أنها غير قابلة للتحقيق وتتطلب تعديل ميثاق الأمم المتحدة، قد وقفت في طريق بناء الدعم لإصلاحات قابلة للتحقيق.

ثمة حاجة جوهرية لتحول ديمقراطي يعطي مجلس الأمن الذي نحتاج إليه: مجلس يمكنه العمل من أجل سلام حقيقي.

ستيفاني ايمسن وألبرت شارينبيرج ، مؤسسة روزا لوكسمبورغ RLS، نيويورك

## شكر وتقدير

أود أن أشكر الزملاء في منتدى السياسة العالمية Global Policy Forum - أعضاء مجلس الإدارة والموظفين والمتدربين - الذين قدموا الدعم والتشجيع لعملي في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بما في ذلك على وجه الخصوص سيلين ناهوري Céline Nahory التي شاركت معي في تأليف العديد من المشاريع البحثية حول قضايا المجلس وأخرى متعلقة بإصلاح المجلس، والذين قدموا الكثير من المساعدة في هذا المشروع أيضاً.

إضافة لذلك، أود أن أشكر المانحين والممولين الذين دعموا بسخاء هذا العمل، والعديد من الزملاء من المنظمات غير الحكومية الذين عملوا معي بمثل هذه الزمالة في مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية حول مجلس الأمن والعديد من السفراء والمندوبين وموظفي الأمم المتحدة الذين بذلوا وقتهم بسخاء في الاجتماعات على مر السنين - وعلى وجه الخصوص اعترف بأولئك الذين عملوا على جعل مجلس الأمن مؤسسة أكثر ديمقراطية وفعالية وبناء السلام. أخيراً، أود أن أشكر أولئك الذين ساعدوا في هذا البحث وخاصة أولئك الذين قرأوا وعلقوا على هذه الورقة. كثير من الناس، من العديد من البلدان، جعلوا هذا المشروع مغامرة تعاونية ودولية وشخصية غنية جداً.

جيمس أ. بول

## Contents

### 1

2 في الثعالب والدجاج

2 الأوليغارشية والقوة العالمية في مجلس الأمن

3 مقدمة هيثم مناع للطبعة العربية

6 بعد "الثعالب والدجاج"!

6 مقدمة جيمس بول الخاصة بالطبعة العربية

31 مقدمة الطبعة الأولى

الديمومة والقوة

بدايات غير متكافئة

التاريخ الزائل

الأساطير والنظريات

كيف يحكم الـ P5 (الأعضاء الخمس الذين يتمتعون بالعضوية الدائمة)

حق النقض (الفيتو)

الخصوصية والسرية

مراقبة جدول الأعمال وبرنامج العمل

التحكم في القرارات

التأثير على الأمين العام

التأثير على المناصب رفيعة المستوى في الأمانة العامة

أدوات أخرى لسلطان P5 67

الأعضاء المنتخبون: ركاب قطار المجلس

السّوّاح

الإصلاح من الداخل

إصلاح مضاد "مؤلم"

سفراء في مرمى الهدف

المجلس كمسرح

كولن باول على خشبة المسرح

فشل العقوبات

العراق: القضايا الإنسانية ومصالح P2

العقوبات "المستهدفة" ومبادرة فاوولر

موارد طبيعية مهملة

سياسة حظر الأسلحة

ضعف الفرق، وخروج الخطابات عن المسار

محدودية قوائم وإصلاحات فاشلة

العمليات العسكرية: حفظ السلام و"تحالفات حسب الرغبة"

التحالف في كوريا

فوضى الكونغو

إشكاليات حفظ السلام

العراق 1990 وما بعد!

الاستجابة غير المتكافئة للغزوات

النجاحات والفشل

إعادة تقييم الإبراهيمي

الكونغو - إثنان

"دور حيوي للأمم المتحدة" في العراق؟

انقلاب في هايتي

كارثة التحالف في ليبيا

عمليات أفريقيا

الإصلاح مرة أخرى

بعض مما يشجع

"قانون في حد ذاته"

تبعية المحكمة الدولية

حلم المراجعة القانونية

**Kadi et al : الحدود القضائية للعقوبات:**

حفظ السلام والقانون

إصلاح المجلس: عملية مضللة

طموحات الانقسام من أجل الديمومة

التغيير في النهاية؟ نحو تحول ديمقراطي

أهداف بعيدة المدى

كلمة مؤسسة روزا لوكسمبورغ في تقديم الطبعتين الألمانية والإنجليزية

شكر وتقدير



ولد جيمس أ. بول وعاش في نيويورك، كان المغرب الأقصى موضوع أطروحته الأولى للدكتوراه. يعتبر الشخصية الرئيسية في مشروع الأبحاث والمعلومات في الشرق الأوسط (MERIP). انضم إلى فريق محرري Oxford Companion to Politics of the World، وسرعان ما أسس بعد ذلك "منتدى السياسات العالمية GPF" لمراقبة عمل الأمم المتحدة. وقام بالتحقيق في صراع الأقوياء في المنظمة العالمية. أسس "مجموعة عمل المنظمات غير الحكومية" المؤثرة في مجلس الأمن. نشرت "اللجنة العربية لحقوق الإنسان" العديد من أعمال جيمس، بما في ذلك أوراق حول العقوبات، و"الحرب والاحتلال في العراق" و"إصلاح الأمم المتحدة".

يعد جيمس بول أحد أهم الخبراء الدوليين في شؤون الأمم المتحدة ومؤسساتها. وهذا الكتاب، الذي نشرته مؤسسة روزا لوكسمبورغ في الأصل باللغتين الإنجليزية والألمانية، يعطينا صورة عن الأسرار والممارسات الخفية لمجلس الأمن، الذي من كبير المفارقات، اعتبره "الشرعية الدولية" ماركة مسجلة له منذ ولادته.

يعتبر هذا الكتاب، أهم دراسة نقدية صدرت عن مجلس الأمن بكل اللغات، وقد صدر الكتاب باللغتين الإنجليزية والألمانية في عام 2017، وتأخرت الترجمة العربية له بسبب جائحة الكورونا، وقد خصّ المفكر والمناضل الكبير جيمس بول، الطبعة العربية وقراء العربية بتقديم مطول خاص، يتناول فيه عدة مسائل مكملة لبحثه النقدي، ولكن أيضا تشكل استمرارا للنسخة الصادرة قبل ست سنوات بمتابعة ما حدث حتى نهاية 2023. تشكل دراسة جيمس النقدية تحذيراً ودليلاً لكل من يريد إنشاء هيئة عالمية فعّالة - هيئة قادرة حقاً وفعلاً، على الدفاع عن الأمن، والسلام، وحقوق الإنسان، والبيئة.