

# أزمة كوسوفو ودلالاتها بالنسبة للتدخلات الإنسانية

بقلم: ريتشارد كابلان

المتحدة "المناطق الآمنة" في شمال العراق في عام ١٩٩١ لحماية السكان الأكراد من اعتداءات صدام حسين العنيفة، توالى تدخل الدول لأسباب إنسانية في كل من البوسنة والصومال ورواندا وهاييتي وألبانيا. ولم يجز التدخل في الكثير من الحالات السابقة إلا بعد تفاقم الأزمة إلى حد الكارثة. لذلك، اشتدت الضغوط على الدول لكي تتخذ تدابير أكثر فعالية تحسباً لوقوع الكوارث الإنسانية قبل أن تقع. ولكن ارتفاع قدر المعايير الإنسانية في عصرنا لم يكن فحسب نتيجة للجوء لاستخدام القوة من أجل تطبيقها. فقد اتخذ المجتمع الدولي خطوات لزيادة فعالية القانون الإنساني، ومنها إنشاء محكمتين مخصصتين لجرائم الحرب التي ارتكبت في يوغوسلافيا ورواندا، والتوقيع بالأحرف الأولى في عام ١٩٩٨ على معاهدة ترمي إلى إنشاء محكمة دولية جنائية مختصة بجرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وكلها أمور تمثل تقدماً لا يستهان به في الاتجاه السالف الذكر.

لذلك، يفقد تدخل حلف شمال الأطلسي في كوسوفو الكثير من غرابته في ضوء التطورات السابقة. غير أن الفرق الجوهرية بين الأحداث السالفة الذكر والحرب التي شنها الحلف في كوسوفو، يتمثل في أن الأمم المتحدة أجازت جميع التحركات المتعلقة بالدول السابقة – باستثناء حالة

واحدة – بينما لم يحظ تدخل حلف شمال الأطلسي بمباركة الأمم المتحدة. والاستثناء السابق، هو شمال العراق حيث أجاز مجلس الأمن عملية إغاثة إنسانية وإن كان لم يجز التدابير القسرية التي اتخذها الحلفاء الغربيون لتدعيم عملياتهم.<sup>٢</sup>

غير أن عمليات حلف شمال الأطلسي لم تكن تجري في كوسوفو بمعزل تماماً عن أوامر ونواهي الأمم المتحدة، إذ طالب مجلس الأمن ببلغراد – ضمن أمور أخرى –

## هل كانت تحركات حلف شمال الأطلسي نصراً أم نكسة للنظام العالمي؟

وأقدمت على تلك الخطوة دون إذن صريح من مجلس الأمن، الذي يفترض أنه الجهة الوحيدة التي تمتلك السند القانوني الذي يجيز للدول اللجوء إلى استعمال القوة ضد دول أخرى في غير حالات الدفاع عن النفس.

فهل يمكننا اعتبار تصرف حلف شمال الأطلسي مقدمة لتغيير واسع النطاق في ممارسات الدول بشأن التدخلات الإنسانية؟ وهل يعد إنجازاً أم نكسة للنظام العالمي؟

### اتجاهات تاريخية

عند النظر إلى تحركات حلف شمال الأطلسي في إطار التطورات الأكثر شمولاً التي ظهرت منذ نهاية الحرب الباردة، يتضح أنها ليست سوى جزء من اتجاه أوسع باتت الدول في خضمه تولي أهمية أكبر لحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية بصفتها شأنًا دولياً. ومنذ أن أنشأت بريطانيا وفرنسا والولايات

**يروى** أنه عندما طُلب من رئيس الوزراء الصيني شو إن لاي أن يبدي رأيه في أهمية الثورة الفرنسية بعد قيامها بمائتي عام، أنه قال: "ما زال الوقت مبكراً على التعليق". وإذا كان الوقت لم يحن بعد للتعليق على الثورة الفرنسية، فما الذي بوسعنا أن نقوله عن دلالات حرب حلف شمال الأطلسي في كوسوفو بعد مضي أشهر قلائل على سكوت المدافع؟

تبدو الحرب التي شنها حلف شمال الأطلسي في نظر الكثير من المراقبين تحولاً لافتاً للنظر في تضاريس العلاقات الدولية قد تصبح له تشعبات بعيدة الأثر خلال السنوات القادمة. فقد كان مفهوم التدخلات الإنسانية مثار امتعاض الدول لردح طويل من الزمن لما يمثله في نظرها من تهديد لمبدأ السيادة الوطنية الذي يعد ركيزة راسخة من ركائز النظام الدولي. ومع ذلك، نحت دول حلف شمال الأطلسي التسع عشرة حرصها على السيادة الوطنية جانباً لصالح الاعتبارات الإنسانية في حالة كوسوفو،





دورية من الجنود تسير في قرية غورنيبي زاكوت تحت أنظار الألبان العائدين

بالكف عن كل الإجراءات التي تتخذها قوات الأمن التابعة لها والتي تؤثر على السكان المدنيين كما طالبها بسحب الوحدات التي تمارس القمع ضد المدنيين من الإقليم وإجراء "حوار هادف" مع ألبان كوسوفو يؤدي في النهاية إلى تسوية سياسية. (وقد تلقى الألبان بدورهم طلبات مختلفة من مجلس الأمن).<sup>٣</sup> وكان مجلس الأمن قد حذر مراراً وتكراراً من "كارثة إنسانية وشيكة" ما لم تلبى الطلبات السابقة. وما كان تحرك حلف شمال الأطلسي إلا لتدعيم الأهداف السابقة، وذلك عندما بدأ بالتهديد باستخدام القوة في البداية وحين وضع تهديده موضع التنفيذ فيما بعد.

بيد أن تقاعس السلطات الصربية عن الانصياع لمطالب الأمم المتحدة لم يكن مبرراً قانونياً كافياً للإجراءات التي اتخذها حلف شمال الأطلسي بالرغم من الادعاءات التي أثارها بعض الدول حول هذا الموضوع. فقد نوهت بقراراته التي تتضمن إشارات إلى "إجراءات أخرى" و"تدابير إضافية"، كان مجلس الأمن مستعداً «لبحثها» فحسب. ومع ذلك، يخطئ من يقول إن الدول الأعضاء قد تخضعت الأمم المتحدة عامدة متمعدة. فجميع هذه الدول كان يفضل أن يتولى مجلس الأمن معالجة الأزمة لو كانت لديه القدرة على إنجاز هذه المهمة بفعالية. وإن كان لا سبيل لإنكار اختلاف قوة هذه الرغبة من دولة إلى أخرى. بل إن مساعي تلك الدول لإعادة الكرة إلى ملعب مجلس الأمن بمجرد موافقة بلغراد على شروط الحلف، قد نجحت بالفعل. وجملة القول، إن حلف الأطلسي قد تصرف بدون إذن من الأمم المتحدة لأنه لم يطق فكرة أن تستخدم روسيا والصين حق الفيتو ضد أي إجراء يهدف إلى إرغام بلغراد على وقف حملة العنف التي تشنها، مما كان سيفتح الطريق أمامها لمواصلتها.

## رأب الصدع

والمشكلة المطروحة، شأنها شأن الأزمات الإنسانية الأخرى، هي أن الأمم المتحدة "تبارك الغاية ولكنها لا تبارك الوسيلة" كما وصفها آدم روبرتس بذلك.<sup>٤</sup> وقد يُقال إن الحلف قد تحرك لإصلاح خلل في أحد الجوانب الجوهرية للنظام الإنساني العالمي، الذي يمنح الأفراد الحق في قدر معين من الحماية بموجب عهود دولية أو قرارات ملزمة تصدر من الأمم المتحدة، ولكنه لا يوفر في الوقت نفسه آلية فاعلة تضمن احترام تلك العهود والقرارات. لذلك شعرت الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي أن تحركاتها مشروعة وإن لم تكن قانونية. وتعتبر عن هذا الفرق ملاحظات الرئيس الفرنسي جاك شيراك التي صدرت عشية تهديد الحلف باستخدام القوة في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨، إذ قال إن "فرنسا ترى أن أي إجراء عسكري لا بد أن يطلبه ويقرره مجلس الأمن، بيد أن الوضع الإنساني يمثل استثناءً مقبولاً للقاعدة أيًا كانت قوتها أو صلابتها".<sup>٥</sup>

لقد كانت قضية كوسوفو مسألة شائكة وحساسة، وسوف تظل هكذا دوماً. إذ رأى البعض أن من حق أية دولة بوجه عام أن تهب لمساعدة يوغوسلافيا للعمل العدواني الذي ارتكبه حلف شمال الأطلسي في حق دولة ذات سيادة، وكان من بين الداعين إلى هذه الفكرة روسيا والصين. إلا أن الواقع العسكري والسياسي كان يجعل اتخاذ تدابير مضادة لإجراءات الحلف بعيد الاحتمال. بل، عندما أتحت للدول فرصة المطالبة بوقف القصف الجوي في الحال، صوتت ١٢ دولة من الدول الثلاث عشرة الأعضاء في مجلس الأمن ضد القرار الذي تبنته روسيا بهذا الشأن؛ وهو ما يشير إلى وجود قدر من الاعتراف، قد يختلف عليه، بشأن ضرورة قيام حلف شمال الأطلسي بمهمته.

ولعل أخطر ما في الموضوع، السابقة التي استنهد حلف شمال الأطلسي بتدخله على هذا النحو. فهذا التدخل يثير عدداً من التساؤلات من ضمنها مثلاً، هل ستشعر دول أخرى بأنها تملك الآن حرية أكبر لاتخاذ تدابير تنفيذية لمواجهة الأزمات الإنسانية في حالة فشل الأمم المتحدة في الإجماع على رأي؟ قد تلقى هذه التطورات ترحيباً في بعض الحالات، مثلما حدث عندما تدخلت فيتنام في كمبوديا في عهد حكومة بول بوت، وتزنانيا في أوغندا عيدي أمين. وكلاهما نظام قوامه عمليات الإبادة الجماعية، وقد لقي التخلص منه استحسان الكثيرين بالرغم مما أحسست به الدول من ضرورة إدانة ما تنطوي عليه التدخلات السالفة الذكر من انتهاك للسيادة الوطنية. ومع ذلك، يسهل تخيل حالات أخرى يبدو فيها استخدام القوة العسكرية في دولة أخرى مثيراً

للمخاوف بغض النظر عن مشروعية المبررات الإنسانية لهذا الاستخدام. بل إن التدخل الذي قامت به كل من فيتنام وتزنانيا كان لدوافع استراتيجية بصورة رئيسية، إذ كانت الدولتان في واقع الأمر تردان على إغارة جيرانهما عليهما عبر الحدود المشتركة بينهما.

ولعل السبب في تردد الدول في التصدي لمبدأ عدم التدخل، كما فعل حلف شمال الأطلسي في كوسوفو، هو الطبيعة المركبة لدوافع التدخل وانتهازية الأطراف التي تمارسه، مثلما فعلت هانوي عندما أقامت نظاماً صورياً في بنوم بنه. والتخوف من أن يؤدي الخيار الآخر المطروح، وهو الالتزام الصارم بحرفية القانون، إلى تحول العالم إلى مرتع ترتكب فيه الدول كافة الأفعال اللاأخلاقية داخل حدودها ما لم يقرر مجلس الأمن أن تلك الأفعال السابقة تمثل تهديداً للسلام والأمن العالميين (الشرط الرسمي لاتخاذ إجراء تنفيذي يخضع لولاية الأمم المتحدة)، مسألة فيها نظر.

## المضي قدماً

إن المشكلة حقاً عويصة. وقد باتت الآن ملحة لسبب واحد مرده الفرص التي أتاحتها انتهاء الحرب الباردة أمام الدول للتدخل لأغراض إنسانية، بينما كانت أية محاولة من هذا النوع كفيلاً بأن تؤدي حتى عهد قريب إلى كارثة نووية، وما كان لها بالتالي أن تطرأ على بال.

وتحاول الحكومة البريطانية، وعياً منها بطبيعة

تابعة للأمم المتحدة"، "For a UN volunteer military force", *New York Review of Books*, 10 June 1993, pp3-4

٧ نص المادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: "في حالة تضارب التزامات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي يعليها عليهم هذا الميثاق مع الالتزامات الأخرى التي تملئها عليهم أية اتفاقات دولية أخرى، تكون الأسبقية للالتزامات المحددة في هذا الميثاق".

٨ "ملخص للتوصيات"، "حلف شمال الأطلسي في القرن الواحد والعشرين" NATO in the 21st century، متوفر في موقع الإنترنت: <http://www.naa.be>

## برامج إجلاء السكان لأغراض إنسانية

الدول التي استضافت لاجئي كوسوفو المرحلين جوا

ألمانيا	١٤٦٨٩
الولايات المتحدة	٩١٩٨
تركيا	٨٣٤٠
فرنسا	٦٣٣٩
النرويج	٦٠٧٢
إيطاليا	٥٨٢٩
كندا	٥٤٣٨
النمسا	٥٠٨٠
المملكة المتحدة	٤٣٤٦
هولندا	٤٠٦٠
استراليا	٣٩٦٩
السويد	٣٦٧٥
الدانمارك	٢٨٢٣
سويسرا	١٦٨٧
إسبانيا	١٤٢٦
البرتغال	١٢٧١
بلجيكا	١٢٢٣
بولندا	١٠٤٩
أيرلندا	١٠٣٣
فنلندا	٩٥٨
جمهورية التشيك	٨٢٤
سلوفينيا	٧٤٥
كرواتيا	٣٧٠
إسرائيل	٢٠٦
مالطا	١٠٥
لوكسمبورغ	١٠١
سلوفاكيا	٩٠
أيسلندا	٧٠
رومانيا	٤١

٩١٠٥٧

المجموع

على التغيير. واللافت للنظر في هذا الصدد توصية السناتور ويليام روث، رئيس مجلس شمال الأطلسي، الهيئة البرلمانية لحلف شمال الأطلسي، التي اعتمدها المجلس السابق الذكر في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٨، ونصها: "يجب أن يحتفظ حلف شمال الأطلسي لنفسه بالحق في حرية الحركة، كما يجب على الحلفاء أن يعملوا متضافرين فيما بينهم، وإن كان من الأفضل أن تأتي تحركاتهم بموجب تكليف من الأمم المتحدة أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (إطار الأمن الجماعي الأوروبي). وبالرغم من أن كل الدول الأعضاء في حلف شمال الأطلسي تفضل أن تتخذ إجراءاتها بموجب تكليف من هذا النوع، إلا أنه لا يجب أن تقصر تحركاتها على الحالات التي يتم فيها الاتفاق على منحها هذا التكليف".<sup>٨</sup>

ومن المرجح أن تظل التدخلات الإنسانية استثناءً وليست قاعدة. ومع تصاعد الاتجاه الرامي إلى تفسير معنى سيادة الدولة باعتباره أمراً ينطوي على مسؤولية الحكومة عن شعبها، وليس مجرد حرية التصرف، فسوف تزداد الضغوط التي تتعرض لها الدول من أجل أن تتدخل للتصدي للكوارث الإنسانية المُلحة. ولكن إذا كانت الدول ستضطر إلى العمل خارج إطار ميثاق الأمم المتحدة، فإن هذا سيؤدي إلى إضعاف ركيزة هامة من ركائز النظام العالمي. غير أن التقاعس عن اتخاذ إجراء فعال لتخفيف الكوارث الإنسانية أَوْخَم عاقبة.

ريتشارد كابلان، أستاذ بكلية يسوع بجامعة أو كسفورد، ومحرر مشارك في تأليف كتاب "الروح القومية الجديدة في أوروبا: الصراع بين الدول والأقليات" (مطبعة جامعة أو كسفورد، ١٩٩٦)

١ للإطلاع على "خطط عمل" منظمة حلف شمال الأطلسي الأخرى بشأن كوسوفو، راجع مقال ريتشارد فالك:

'Reflection on the war', *The Nation*, 28 June 1999, pp11-15.

٢ قرار مجلس الأمن رقم ٦٨٨ الصادر في ٥ إبريل/ نيسان ١٩٩١.

٣ قرارات مجلس الأمن المعنية، هي رقم ١١٦٠ (٣١ مارس/ آذار ١٩٩٨) ورقم ١١٩٩ (٢٣ سبتمبر/ أيلول ١٩٩٨) ورقم ١٢٣٠ (٢٤ أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٨).

٤ آدم روبرتس: "مباركة للغاية دون مباركة الوسيلة"، 'Willing the end but not the means', *The World Today*, May 1999, pp8-12

٥ منقول من كتاب كاثرين غيشيرد "القانون الدولي وحرب كوسوفو"، 'International Law and the war in Kosovo', *Survival*, Summer 1999, p28

٦ انظر كتاب بريان أيركهارد "من أجل قوة عسكرية تطوعية

التحدي، ابتكار قواعد تنظيمية جديدة. ففي خطبة ألقاها طوني بلير في شيكاغو في إبريل/ نيسان ١٩٩٩، أعلن "ضرورة وضع معيار كفي لمبدأ عدم التدخل في بعض الحالات الهامة". بيد أن رئيس الوزراء البريطاني ركز أساساً على القضايا المتصلة بمكان التدخل والبت في تنفيذه، ولم يتعرض لكيفية التنفيذ. ولا شك أن خيارات التغيير كثيرة وتراوح بين محاولة الحصول على تعاون أكبر من الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن، وإصلاح عملية صنع القرار الخاصة بالمجلس، وإرساء أساس قانوني جديد للتدخل. وما من شك في كثرة الصعوبات المواقبة لتنفيذ تلك الخيارات.

## ستجد بعض الدول نفسها مضطرة إلى التصرف خارج نطاق الأمم المتحدة

وقد كشفت الجهود الدبلوماسية بشأن كوسوفو عن أن تحقيق المزيد من التعاون بين أعضاء مجلس الأمن الخمسة الكبار قد أصبح خياراً بالفعل وإن كان لا يركز إليه إلا لماماً. أما روسيا والصين فهما تسعيان حالياً إلى ضمانات تستبعد أي تدخل محتمل بعد النكسة التي ألحقتها بهما إجراءات حلف الأطلسي الأخيرة. إن أخذ حلف شمال الأطلسي شواغل روسيا الأمنية في الاعتبار قد يساعد على إرساء علاقة تعاونية أفضل بين أعضاء مجلس الأمن.

وإصلاح عملية صنع القرار لدى مجلس الأمن من خلال إلغاء أو تخفيف الفيتو، أكثر صعوبة، كما أن نتائج هذا الإصلاح ليست مضمونة. فمعظم الدول تتحسب ضد أي إجراء يبسر من التدخل بالرغم من إدراكها للدوافع الإنسانية، لاسيما عندما تتولى ذلك إحدى الدول الاستعمارية السابقة. وقد يؤدي المزيد من سيطرة الأمم المتحدة على العمليات العسكرية إلى التخفيف من مخاوف الدول الأخرى، ولكنه قد يثير امتعاض الولايات المتحدة، الطرف الرئيسي في هذه الأمور، ما لم تتشكل قوة عسكرية تطوعية خاضعة للأمم المتحدة في يوم من الأيام.<sup>٦</sup>

وإبرام اتفاقية إقليمية أو دولية بشأن التدخل أمر لا يقل صعوبة عن تحقيق إصلاح جوهرى للأمم المتحدة، إذ قد يتطلب الأمر بالضرورة تعديل ميثاق الأمم المتحدة حتى يستوعب اتفاقية من هذا النوع.<sup>٧</sup> كما أن مجال ظهور القانون العرفي الإقليمي محدود في هذا المجال بالرغم من توافر الفرصة لظهور حقوق عرفية بين مجموعة من الدول. ويحتاج الإقرار بشرعية هذا القانون إلى إجماع كامل من جانب جميع الأطراف، بما في ذلك روسيا، عندما يتعلق الأمر بأوروبا.

لذلك تعترض صياغة قواعد جديدة معوقات كبيرة. وعلى أية حال، فإن بعض الدول ستضطر للتصرف خارج نطاق الأمم المتحدة في حالة عدم الإجماع