

المنظمت الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتظيم الدولي وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

تأليف

دكتور

جعفر محمد السليمان

أستاذ القانون الدولي

ورئيس قسم القانون العام

بجامعة الأزهر

والمحامي أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية

٢٢ شارع عبد الخالق ثروت

منتہی سورا الازربکیہ

WWW.BOOKS4ALL.NET

المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأسيسية للنظرية العامة
للتنظيم الدولي وللأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

تأليف

دكتور

محمد عبد السلام

أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامى أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة

دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق فروت

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الطبعة السادسة

هذه طبعة أخرى من كتابي المنظمات الدولية ، أقدمها أساسا لأبنائي طلاب كليات الشريعة والقانون بجامعة الأزهر ، كما أقدمها هذا العام لأول مرة لأبنائي طلاب كلية الحقوق جامعة طنطا بعد عدة سنوات قضيتها في تدريس مادة القانون الدولى بهذه الكلية .

وإذا كان جانب من هذا المؤلف سيذهب الى المشتغلين بالتسانون الدولى والتنظيم الدولى بمصر وبالدول العربية ، الأمر الذى يقتضى توسعا فى عرض القضايا والمسائل الرئيسية والتفصيلات الخاصة بمشاكل المذاهب الدولى وهى الآن كثيرة ومتنوعة ، إلا أن التوجه به الى الطلاب أساسا يجعلنا نفكر أكثر فى ضرورة الاختصار على المبادئ والوقوف على الكليات وهو ما جعلنا نأخذ طريقا وسطا فنعرض الأصول والمبادئ ولا نتوسع فى التفصيلات وإن عرفنا لكثير من القضايا الجديدة والتطورات التى مرت بها نظرية التنظيم الدولى .

والله يوفقنا دائما الى ما فيه خدمة قومنا وطلابنا .

المؤلف

خطة الدراسة :

رأينا أن تكون دراسة المنظمات الدولية من خلال ثلاثة كتب ،
نعرض في الكتاب الأول ، للنظرية العامة للمنظمات الدولية وفي الثاني
الأمم المتحدة . أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة المنظمات
الاقليمية والمتخصصة .

وبالنسبة للكتاب الأول سيسبق دراسة للنظرية العامة ، باب
تمهيدى سنقوم فيه بالتعريف لظاهرة المنظمات الدولية ونبين كيف وجدت
وكيف تطورت مع ايضاح الوضع الذى توجد عليه المنظمات فى الوقت
الحاضر ، ثم نعرض لدراسة أنواع هذه المنظمات، والشخصية
القانونية لها .

وبالنسبة للنظرية العامة للمنظمات الدولية سنقوم بدراسة البنين
الداخلى للمنظمات أو ما نسميه بالعلاقات الداخلية فى المنظمة الدولية
حيث سنتناول بالدراسة المبادئ التى تحكم الاسهام فى المنظمة الدولية
وطريقة تكوين الأجهزة وعمل الموظفين الدوليين ثم طريقة صناعة القرار
فى المنظمة وكيف ينفذ وسنخصص لذلك الباب الثانى فى الدراسة .
أما الباب الثالث فسوف ندرس فيه العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية
لنبين الروابط التى يمكن أن تقوم بين المنظمات الدولية بعضها البعض
والمنظمات الدولية والدول ، وهكذا ندرس صور العلاقات الخارجية
للمنظمات الدولية ، ووسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

وبالنسبة للأمم المتحدة ، فسوف نخصص لدراستها الكتاب الثانى
لندرس فى فصل تمهيدى نشأة المنظمة والطبيعة القانونية لها ،
وندرس فى الباب الأول مناهج تحقيق السلم والمبادئ التى تقوم
عليها الأمم المتحدة ، أما الباب الثانى فسوف نخصصه لدراسة الهيكل
التظيمى للأمم المتحدة حيث ندرس العضوية فى المنظمة وأسلوب توزيع
الاختصاصات بين أجهزتها والمداولات فيها . الخ .

أما الكتاب الثالث فسوف نخصصه لدراسة الوكالات المتخصصة
والمنظمات الاقليمية ، لنتناول فى باب أول دراسة الوكالات المتخصصة
ونتناول فى باب ثان دراسة المنظمات الاقليمية .

الباب التمهيدي

في

ظاهرة المنظمات الدولية

المبحث الأول

تعريف المنظمة الدولية

المنظمة الدولية هي هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة اختصاصات دولية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين .

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية :

العنصر الأول : هو «نصر التنظيم» ، فالمنظمة الدولية تعبر عن وجود شخص قانوني له حقوق وعليه التزامات ، ولا بد لتوافر ذلك من اقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات .

ويعبر النقص الدولي عن هذا العنصر بتدليل أن يتوافر شرط الإرادة الذاتية ، والاستمرار لقيام المنظمة .

ويقصد بالإرادة الذاتية أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأي مستقل عن آراء الدول المكونة لها ، فرغم أن الذي يسهم في تكوين إرادة المنظمات الدولية هي الدول الأعضاء فيها ، إلا أنه يجب أن يكون المحصلة النهائية لما يصدر من المنظمات ، مختلفا عن رأي كل دولة على حدة .

وهترتب على ذلك أن آثار التصرفات التي تجريها المنظمات لا تنصرف إلى الدول الأعضاء كل منهما ذاتي خصة ، بل إلى المنظمة

نفسها باعتبارها شخصا قانونيا دوليا مستقل في حياته القانونية عن الدول التي أقامته لتحقيق من وراء أسهامها في عضويته هدفا أو أهدافا معينة .

وقد ثار خلاف في الفقه حول مدى توافر الإرادة والشخصية القانونية بالتالي للمنظمة إذا كان يلزم صدور قراراتها بالاجماع . واتجه فريق الى القول بأن الإرادة المستقلة لا تتوافر في هذه الحالة . بل تكون بصدد إرادة مستقلة لتل دولة . ولا تكون بصدد منظمة دولية . وإنما أقرب الى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على إرادات الدول الأعضاء . وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواقفها الصريحة عليها ، وتخضع لشروط الصحة والنفاد الخاصة بالمعاهدات . واتجه فريق آخر الى القول بأن الإرادة الذاتية توجد هنا أيضا ، لأن إرادة المنظمة تنصرف دائما الى أحداث أثر معين ، بينما لا تنصرف إرادة الدول المشتركة في التصويت الا الى مجرد واقعة التصويت ذاتها لذا فان دور إرادات الدول هنا مجرد الاسهام في تكوين إرادة المنظمة ، وتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانوني مستقل .

أما عن الشرط الثاني المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط الاستمرار أو ما يعبر عنه أحيانا بشرط الدوام . ويقصد بهذا الشرط أن توجد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتا طويلا ، وليس مهمة تنقضى بعد تحقيقها . ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم . ومع ذلك لا يعنى ذلك أن تعمل المنظمة الى الأبد ، فان التأييد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة ، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتماشى مع وجود أهداف ومصالح ذات طبيعة مستمرة .

ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي ، فالمؤتمر يعتمد عادة لمهمة خاصة ينتهى بانتهائها ، بخلاف المنظمة التي تحقق أهدافا ذات طبيعة مستمرة .

العنصر الثانى — العنصر الدولى :

ان عنصر التنظيم أمر لازم فى أى منظمة دولية أو داخلية ،
أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية ، فهو الصفة الدولية لها ،
وتبدو هذه الصفة فى مسألتين :

(١) الاسهام الحكومى : فلا بد أن تكون الدول هى التى أنشأت
المنظمة لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية ، ويعبر عن ذلك بأن
المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومى ، أو أن المنظمة تقوم
عن طريق معاهدة دولية ، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك
الدخول فى المعاهدات الدولية .

المنظمات الدولية غير الحكومية :

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديدمن الهيئات الأخرى
التي تنشأ فى المجتمع الدولى ، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولى ،
ولا تنشأ على الخصوص بناء على اتفاق حكومى (١) ، وأن عملت فى
حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيها المنظمات الدولية وهى المنظمة
الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة .

وقد سبق أن ألمحنا الى أن هذه المنظمات الخاصة هى التى
نبهت الدول الى أهمية تكوين المنظمات العامة ، وتخضع المنظمات غير
الحكومية للأنظمة الداخلية لدولة معينة أو لعدة دول ، ومع ذلك
يوجد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية ، أما بأنها تلعب
دورا فى تشكل أجهزتها ، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهما

(١) عرف المجلس الاقتصادى الاجتماعى المنظمات الدولية غير
الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ بأنها « كل منظمة دولية
لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية » .

في نطاق الامداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى (١) .

وقد نظم ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية غير الحكومية وبين الأمم المتحدة في المادة ٧١ التي نصت على أنه : « يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تدخل في حدود اختصاصه » . وقد أقام المجلس بالفعل نظاماً للتشاور مع هذه المنظمات للاستفادة من خبراتها في مجالات اختصاصه (٢) . كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تساهم في أعمالها عن طريق نظام استشاري ، وبإبداء آراء غير ملزمة .

على أنه من المناسب أن نشير إلى ضرورة التمييز بين المنظمات الدولية غير الحكومية ، وأنواع أخرى من الهيئات التي تتكون من الأشخاص في النطاق الدولي ، مثال ذلك الشركات والمؤسسات التي

(١) أحمد سويلم العمري ، الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية مجلة السياسة الدولية ، أبريل ١٩٦٨ ص ٩٤ .

(٢) وضع هذا النظام في البداية بقرارات من المجلس أصدرت في ٢١ يونيو ١٩٤٦ و ٢٧ فبراير عام ١٩٥٠ . وقد أصدر المجلس نظاماً جديداً في ٢٥ يونيو ١٩٦٨ وبمقتضى هذا النظام الجديد وضعت شروط حقيقة لمن يتعامل معوم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها ، وبالأهداف التي تتخذها . ويقوم المجلس بالرقابة على أعمالها ، حيث يمكن أن يصل بها إلى الوقف من النظام الاستشاري أو الشطب منه . كما قيّد المجلس طريقة التمثيل والتعاون عن طريق التصويت الاستشاري ويبدو أن الدافع إلى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشطة المبعثرة ، وربطها بالأنشطة التي تستهدفها الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي ، راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، ص ٢٢٤ .

يراجع في شرح أبعاد المشكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقة الإشارة إليه من ٣٢٥ ، ومقالا له بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٧ بعنوان :

تتكون في داخل الدول بقصد القيام بعمليات استثمارية في الخارج ، بل ان منها مؤسسات خاصة تسعى لتحقيق أهداف تتصل بالحياة الدولية بشكل عام مثل مؤسسة كارنيجي ، ومؤسسة فورد الأمريكيتين .

والمميز الرئيسي بين هذه المؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية يقتصر بالهدف الذي يهدف اليه الربح أو الدفاع عن المصالح الخاصة في الأولى ، ورعاية مصالح عامة تتصل بالمجتمع الدولي في الثانية .

(ب) وظائف المنظمات الدولية :

العنصر الهام الثاني الذي يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات ، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولي وترتبط الوظائف التي تقوم بها المنظمات بالأهداف التي يسعى التنظيم الدولي الى تحقيقها بشكل عام في هذه المرحلة من مراحل تطوره ، وسنبحث هذه الأهداف في البداية ، ثم نبحث بعد ذلك الصيغ المختلفة لاختصاص المنظمات الدولية .

أهداف المنظمات الدولية :

من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفاً يبتغيه الأطراف من انشائها ، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين يقبلان وراء انشاء أية منظمة ، هما اما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولي .

هدف تحقيق السلم الدولي :

ان نظرة فاحصة لكل المجهودات التي تبذل في النطاق الدولي تدلنا على أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التي جلبت على الإنسانية مرتين خلال جيل واحد أحرزنا بعض نجاحات

الوصف (١) . ويعد هذا هو الهدف الرئيسى لكل المنظمات الدولية ، بل ان من الفقهاء من يربط كل أنشطة المنظمات الدولية بهذا الهدف (٢) ، وذلك على أساس أن تحقيق الرفاهية أو الكفاية الدولية إنما يستهدف في النهاية تحقيق السلم الدولى أو تجنب ظاهرة الحرب . ويبدو أن هذا المنطق هو ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة ، ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واضحا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل في الاسهام في توفير الظروف المواتية للسلم ، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها ، وما دام تركيب مجتمعنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، انطلاقا من الارتياح في صحة تصويب هدف أى امرئ نحو أى حل ، وتفضيل السماح باطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة ، على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلم هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات (٣) » .

ولذلك فإن الميثاق قد أخذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولى هي منهج التسوية السلمية للمنازعات ، منهج الأمن الجماعى ، منهج نزع السلاح ، والمنهج الوظيفى ، على ما سوف نفصل فيما بعد .

وأساس اهتمام المنظمات الدولية بمنع ظاهرة الحرب ، هو التطورات المعقدة التى ألمحنا إليها فيما سبق ، وجعلتها

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلم العالمى ، ترجمة عبد الله العريلى

ص ٣٠٠ .

(٣) يراجع في التفاصيل : كلود النظام الدولى والسلم العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ، القاهرة ١٩٦٤ ، ص ٣٠ وما بعدها الدكتور حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٣٥ وما بعدها .

تتسم بطابعين رئيسيين هما طابع العالمية ، والشمول ، وبالنسبة لطابع العالمية ، فإن الحرب الحديثة اذا ما قامت في منطقة نجدها تمتد بسرعة الى غيرها من مناطق المعمورة ، نتيجة لاعتبارات عديدة ، ويزيدها الآن الانقسام القائم في العالم بين معسكرين شرقي وغربي ، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما . وبالنسبة للشمول ، فإن الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة في جميع أفرادها ، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية ، كما أن كل سكان الدولة يساهمون بوسيلة أو بأخرى في المجهود الحربي ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصا بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية ، وبعد أن تطور السلاح الجوي وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى ، وظهر أثر الروح المعنوية في كسب الحروب ، وكل ذلك ينذر بمعجم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب والتي تميز بين المحاربين وغير المحاربين ، وتضع أحكاما لحماية الآخرين^(١) .

لذلك كان من الطبيعي أن يرتبط انشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي بقيام ظاهرة الحرب ، وكان مطلب تحقيق السلم الدولي هو المطلب والهدف الرئيسي الذي نجده في موثيق معظم المنظمات الدولية ، حتى تلك التي لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب .

ونجد تأثير هذا الهدف واضحا على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي والاقليمي على السواء فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السلمية ولقمع العدوان . أو ما يسمى منهج الأمن الجماعي .

(١) محمد حفيظ غانم ، المنظمات الدولية ، ١٩٦٧ ، ص ٢٠ — ص ٢١

هدف الأمن الدولي :

والتصدد بالأمن الدولي نفسا مفهومها ذاتها ، هو نهضة الأخوان
لقيام السلم الدولي أو لمنع ظاهرة الحروب ، فبينما نرى الهدف
الأول يتجه مباشرة الى ظاهرة الحرب ، نجد أن هذا الهدف يعالج
المشكلة بشكل غير مباشر ، ويتجه الى تقوية التعاون بين الدول
بقصد تحقيق الظروف التي تتحسن فيها العلاقات بين الدول ، على
أساس أن ذلك يؤدي في النهاية الى تحقيق السلم ومنع الحرب •

وكذلك يفرق بين السلم السلبي Negative Peace والسلم الايجابي
Positive Peace على أساس أن الأول يرتسم بكيفية ابعاد الفنون
عن بعضها البعض حتى لا تتحارب • في حين أن الثاني يهتم بوضع
أنظمة تقربها من بعضها البعض حتى تتعاون وهو يعتمد على دور
المصالح المشتركة للمجتمع الدولي ، يركز عليها ويقويها حتى
يقوم النظام الدولي على صرح متين ، لا يمكن هدمه بسهولة •
ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المنسكوك فيه امكان منع
الحرب بأسلوب السلم السلبي ، طالما ظلت الأسباب التي أوجدتها
قائمة ، لذا من الضروري أن يقوم نظام للعدالة مقبول بشكل
عام من الدول (١) •
a commonly accepted order of justice

وقد استخدم الميثاق اصطلاحى السلم والأمن الدوليين بشكل
لا يعنى الترادف ، وانما ينطوى على أن الميثاق أراد بكل من هاتين
التعبيرتين معنى متميز عن الآخر (١) •

(١) حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٣٦

(٢) نلاحظ انه في معظم النصوص التي ورد فيها السلم الدولي ،

اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولي (المواد ١ ،فقرة ١ ، ٢ ،فقرة ٢ ، ٣ ،

١١ فقرة ١ ، ٢ ، ٣ مما يبين من أن الميثاق قد أراد بكل من هاتين

العبارتين معنى مختلف . ويراجع في التفاصيل :

J. M. Domenach, our moral involvement in development
U. N. Information, New York 1971, p. 8.

والى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، حتى لا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة « ديباجة الميثاق » ، وامتناع أعضاء الهيئة جميعا عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة . أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤) ، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن يبينوا الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى (ديباجة الميثاق) .

وهكذا ففى عالم ملئ بالمنازعات ، وممزق بالمتناقضات لا يكفى أبدا أن نعلن أن الحرب ممنوعة ، كما لا يكفى أن ننشأ جهازا تنظيميا تعرض عليه النزاعات التى تقوم بين الدول . فإلى المدى الذى تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح ، فإن السلام لا يمكن أن يستمر . وبعبارة أخرى فإنه فى عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذرى والفناء الشامل لا يمكن أن يستمر العالم الا بإزالة جذور المنازعات التى يؤدى استمرارها الى العنف ، ويفرض ذلك على المجتمع الدولى أن ينشئ أنمطا جديدة من التعاون وأن يقر مبادئ يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة . وعلى هذا تعين هاجيرو ، فإن على « كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها مع المصالح المشتركة للمجتمع الدولى . ان علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج الى تضامن دولى أكبر فى المستقبل . لقد أنقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولى القديم ، وينبغى على القانون الدولى أن يعنى بشكل جدى بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتى تقود بالأشخاص فى النهاية الى استخدام العنف » .

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق الا بحل مشكلة الفقر . فالنظم الشديدة الناج عنه — والذى يشمل معظم الدول ،

لا يمكن احتماله إلى الأبد ، وإذا ما بلغ درجة حادة في مجتمع ما ، وأحس به المستضعف ، فإنه قد يسوقه إلى استخدام العنف . وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع . كما لا يمكن حصر أضراره في نطاق الدولة التي يوجد فيها . فهو يؤثر في مصالح المجتمع الدولي ككل ويضر بها على حد سواء (١) .

ونجد هذا المعنى في عديد من موثيق المنظمات الدولية والمتخصصة . ونذكر منها تلك العبارة التي جاءت في ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) « ولما كانت الحروب تنشأ في أذهان البشر ، فإنه ينبغي أن تقوم في أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام » .

وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولي ، حاجته إلى التعاون بين مختلف الدول . بتركيز الانتباه إلى نواحي الاهتمامات المشتركة للبشرية ، وبغرسها عادات التعاون التي تؤهل الكائنات الانسانية ، وتعددها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الايجابي ، محل توقع النزاع العقيم . وأنشئت الوكالات المتخصصة بذلك نظاما من المزايا المتبادلة ، والتي تبدو ذات قيمة كبيرة جدا في نظر المستفيدين منها . إلى الحد الذي يجعلهم يتجنبوا الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالالتجاء إلى الحرب .

ويتصل بتحقيق الأمن الدولي تخليص العالم من الظاهرة الاستعمارية التي سادت خلال القرن الماضي وأدت إلى سيطرة

(١) يراجع في التفاصيل :

W. Verwey, economic development.

Peace and International law, Assen 1972, pp. 7.

القوة على الحياة ، وعملت على إخماع نـُـموب عديدة لمعاملة غير انسانية • لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع الهامة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية الذي نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة :

- ١ - تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها •
- ٢ - الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها •
- ٣ - القضاء على الاستعمار في جميع أشكاله من القارة (١) •

المبحث الثاني

نشأة المنظمات الدولية وتطورها

ينصرف اصطلاح المنظمات الدولية الى تلك الهيئات الدائمة التي تتفق مجموعة من الدول على انشائها للاضطلاع بشأن من الشئون الدولية المشتركة ، والتي فكتسب استقلالاً ذاتياً عن الدول التي أنشأتها^(١) وتثير هذه الهيئات العديد من المشاكل حول شخصيتها القانونية ، والارادة الذاتية التي تتمتع بها ، والاختصاصات التي تستطيع ممارستها ... الخ . والتي ستكون لنا وقفة طويلة عندها . ولكن ما يعنينا الآن هو ايضاح الوقت الذي نشأت فيه هذه المنظمات وكيف تطورت في الحياة الدولية ، والدوافع الأساسية التي أدت الى قيامها^(٢) .

نشأة المنظمات الدولية :

يمكن أن نرجع نشأة المنظمات الى فكرة المؤتمر الدولي فهي ليست في الواقع الا امتدادا لهذه المؤتمرات ، بعد اعطاء عنصر الدوام لها ، عن طريق تطورات حدثت في نطاق أمانات المؤتمرات . ومن المعروف أن المؤتمرات تعالج المسائل المشتركة للدول ، وهي نستجيب للمطالب العملية وتتخذ قراراتها بالاجماع . لذا فهي تبحث عن اتخاذ موقف مشترك أكثر من كونها تمارس سلطة فعلية ، انها تحاول الحصول على مواقف متسقة للدول ، ولكنها لا تفرض عليها ارادة خارجية . ولكن المنظمات الدولية استطاعت أن تحصل على ارادة ذاتية مستقلة عن الدول ، وسكرتارية مستقلة ، وقرارات تتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وأجهزة مكونة من أشخاص أخرى غير ممثلي

(1) Abdullah El - Erian, The Legal organization of international society, sornsen, manual of public international law 1968, P. 57.

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٦ .

الدول ، وسلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقى من الدول ... الخ .

يبقى أن نبحث عن الوقت الذى تحقق فيه هذا الوجود ، وهو
النصف الثانى من القرن التاسع عشر ، الذى وجدت فيه أكثر من
منظمة دولية . وأخذت هذه المنظمات تتطور بعد ذلك لتتخذ أساليباً
رواسبكالا جديداً .

مراحل تطور المنظمات الدولية :

مرت ظاهرة المنظمات الدولية مراحل أساسية :

المرحلة الأولى : هى تلك التى تبدأ من مؤتمر فيينا عام ١٨١٤-
١٨١٥ وحتى بداية الحرب العالمية الأولى ، بالرغم من أن التطوير
الفعلى للمنظمات الدائمة لم يحدث حتى النصف الثانى من القرن
التاسع عشر .

والمرحلة الثانية : هى مرحلة ما بين الحربين العالميتين التى
شهدت انشاء عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية فى اتفاقية
غورساي ، والننى امتدت الى انشاء محكمة العدل الدولية الدائمة ،
لتنتهى بقيام الحرب العالمية الثانية .

أما المرحلة الثالثة : فهى تبدأ من نهاية الحرب الثانى وتمتد
حتى اللحظة الحاضرة ، وهى التى تسهت قيام منظمة الأمم المتحدة
والعديد من المنظمات الأخرى .

وكل مرحلة من هذه المراحل التاريخية قد أعطت مساهمتها فى
تطور ظاهرة المنظمات الدولية لذا يستحسن القاء الضوء على كل
مرحلة منها .

(أ) المنظمات الدولية فى الفترة من ١٨١٥ الى ١٩١٤ :

١- المؤتمرات الأوربية (١) :

يعتبر مؤتمر فيينا اللبنة الأولى التى سبقت ظهور المنظمات

الدولية بمنعها الصيغ خلال القرن التاسع عشر ، ولقد كان الهدف من هذا المؤتمر هو إعادة الأونماع الى ما كانت عليه في القارة الأوروبية بعد الحروب النابليونية ، وحفظ السلام من خلال النظام الأوربي الجديد الذي كان قد ظهر منذ فترة وجيزة .

ولقد اكتسبت فكرة الوفاق الأوربي Concert of Europe مجازاً واقعياً على النحو الذي تضمنته اتفاقية شامو Chaumont في أول مارس عام ١٨١٤ . حقيقة لم يتضمن الاتفاق أنهائى للمؤتمر نصاً صريحاً يتصل بالمؤتمرات الدولية ، ومع ذلك فإن الحلف الرباعى الموقع فى ٢٠ نوفمبر عام ١٨١٥ بين القوى الكبرى بعد الانهزام النهائى لنابليون ، قد وضع مبدأ عقد اجتماعات دورية لرؤساء الدول الأعضاء أو لوزرائهم يهدف الى حل الصعوبات والى استعمال القوة اذا دعت الضرورة الى ذلك . وهكذا تعتبر المؤتمرات الأوربية المحاولات الأولى لاقامة المنظمات الدولية ، اذ ظهرت فيها فكرة اشراف الدول الأوربية الكبرى على المـسـلام والأمن وعلى العلاقات الدولية بشكل عام . وقد أبرمت الدول الأوربية العديد من الاتفاقات التى تؤكد هذا الوضع ومنها التحالف المقدس Sainte alliance والحلف الرباعى . وتعتبر اتفاقات لاهاي التى عقدت عامى ١٨٩٩ و ١٩٠٧ تنويعاً لهذه السياسة حيث حققت العديد من الانجازات الهامة فى مجال وضع وتقنين قوانين الحرب والحداد(١) .

٢ - الاتحادات الدولية الخاصة وتطورها :

نشأت فى هذه الفترة العديد من الاتحادات الدولية الخاصة . ولقد كان سبب ظهورها هو أن بعض مصالح الأفراد أو الهيئات الخاصة اتخذت طابعاً دولياً احتاج لتحقيقه قيام هيئات دائمة

(١) يراجع مؤلف سورنيس السابق الإشارة اليه من ٥٨ بـ ٥٩

(2) M. Waters, from dreams to reality the united nations,

New York 1967, P. 7.

لهمنا لارتباط وثيق بالأجهزة الجماعية في الدول الأخرى ، وقد بدأت تتكون هذه الاتحادات الدولية الخاصة منذ عام ١٨٤٠ ، ووصل عددها حتى عام ١٩١٩ الى أكثر من ٤٠٠ مؤسسة أو شركة .

وقد تنوعت المصالح والخدمات التي تعبر عنها هذه الاتحادات أو الشركات ومن أمثلة هذه الاتحادات اللجنة الدولية للصليب الأحمر عام ١٨٦٣ ، والاتحاد البرلماني الدولي عام ١٨٨٩ ، وجماعة القانون الدولي ١٨٧٣ ، وقد بلغت هذه الاتحادات ثلثنا كبيرا جعلها تكون اتحادا يربط بينها ويمثل مصالحها عام ١٩١٠ سمي اتحاد الجمعيات الدولية The Union of international associations تولى مهمة التنسيق بين مختلف أنشطة هذه الجمعيات .

ونستطيع أن نقرر مع البعض (١) ان هذه الاتحادات أو الشركات الخاصة هي البداية للحقيقية التي تطورت من عندها فكرة المنظمة الدولية الملمة . ذلك أن تحديد شروط العضوية في هذه الاتحادات وكذلك ممارستها لأنشطتها ، اقتضى تدخل الدول ، بل وفي كثير من الأحيان ، احتاجت أعمال بعض هذه الجمعيات الى إبرام معاهدات بين الدول مثلما وجد في حالة للجنة الدولية للصليب الأحمر ، فقد نتج عنه عقد اتفاقيات جنيف عام ١٨٦٤ - ١٩٠٦ ، ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

وفي العديد من الحقول التي بدأت تتكون فيها اتصالات أو جماعات خاصة ، وجدنا المنظمات الدولية الأولى تقوم لتحل محلها ولتقوم الدول بالعمل فيها بدلا من الأفراد .

حقول الموازين والمقاييس فقد تكون اتحاد خالص في هذا المجال عام ١٨٩٧ تحول بعد ذلك الى اتحاد بين الدول يعمل في هذا الحقل

(١) Rowett. The law of international institutions : second edition, London 1970, P. 7.

وكذا تحولت الجمعية الدولية لحماية العمل إلى منظمة العمل الدولية (١) .

وهكذا ففى الحقول التى وجدت الحكومات ان التعاون بينها فيها يكون مثمرا بدأت تتكون العديد من الاتحادات العامة التى تتعاون فيها الحكومات فيما بينها لتحقيق أهداف خاصة ، وكان ذلك فى الغالب عن طريق التطور من الاتحادات الخاصة إلى الاتحادات العامة .

٢ — الاتحادات الدولية العامة :

حقل المواصلات بين الدول واللجان النهرية :

أقام مؤتمر فيينا الذى عقد علم ١٨١٥ لجنة نهر الراين ومنحلت سلطات تشريعية قوية . فقد اعطاها حق تعديل النظام الأساسى لها ، وجعلها بمثابة محكمة استئناف لأحكام المحاكم المحلية فى الاقليم التى تنفذ فيها هذه الاتفاقية ، وذلك بهدف تأكيد حرية الملاحة . ونفس الوضع تقرر عندما أنشئت اللجنة الأوروبية لنهر الدانوب عام ١٨٥٦ . ولجنة نهر الالب ١٨٢١ ، والدور عام ١٨٣٥ ، والبر عام ١٨٤٩ وغيرها (٢) .

النقل بالسكك الحديدية :

وجدت شبكة المواصلات الحديدية فى أوروبا منذ زمن بعيد . وقد تبينت الدول المعنية أن هذا المرقق يقبل بطبيعته الادارة الدولية . ولذا فلقد انعقدت عدة مؤتمرات دولية لهذا الغرض ، وتم تأسيس الاتحاد الدولى للنقل بالسكك الحديدية علم ١٨٩٠ بعد أن تبين بوضوح

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق .

(٢) P. Reuter, institutions internationales, 1969 P. 187.

فشل الاعتماد الكامل على الادارات المحلية في نطاق هذا المرفق(١) •

الاتصالات اللاسلكية :

أدى اختراع التلغراف اللاسلكى الى نشأة مجموعة من المشاكل التى تحتاج الى الحسم فى النطاق الدولى لذا اتفقت الدول على اقامة اتحاد دولى يتولى هذه المهمة •

وقد كان الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union هو الذى عهد اليه بهذه المهمة • وقد تكون له مكتب ادارى دائم ، وأعطى للمؤتمر العام سلطة تغيير الأنظمة المعمول بها ، كما سمح غيه بتمثيل شركات التلغراف الخاصة دون أن تملك حق التصويت •

وبتوالى الاكتشافات فى هذا النطاق تكونت اتحادات دولية أخرى تعنى بالاتصالات السلكية واللاسلكية وان اعتبر الانحدار الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية هو المنظمة الأساسية •

البريد :

بدأت هذه الحاجة تتخذ أهمية كبيرة منذ فترة طويلة ، ومن ثم تأسس اتحاد دولى لها عام ١٨٧٤ •

حقل الشؤون الاجتماعية :

كانت الحاجة التى اكتسبت أهمية فى النطاق الدولى بعد حقلا للمواصلات هى الحاجة الى الاهتمام بالصحة العامة فى النطاق الدولى ،

(١) يقرر بويت أنه وجد نظام المكتب لهذا الاتحاد ، الا ان أجهزته لم تكن تملك سلطات تشريعية حقيقية ، فيما عدا ما تقرره المؤتمرات ، التى تنعقد دوريا وتجمع بين ممثلى الدول الأعضاء ، وبضيفة أنه على الرغم من أن « المكتب » الذى يتمتع باختصاصات فنية لم تكن له سلطات قوية ، الا أنه كانت له سلطة تحكيمية فى المنازعات التى تنشأ بين الدولة الأعضاء •

مجبكم أن الأمراض لا تعرف الحدود • وتم تأسيس مكتب دولي للصحة العامة في باريس عام ١٩٠٣ • وقد كان لهذا المكتب اختصاصات واسعة ، كما أن منظمة الصحة العالمية قد خلفته •

الشؤون الاقتصادية :

نذكر من المصالح الاقتصادية التي أنشأت لها اتحادات دولية ، نشر التعريفات الجمركية (اتحاد بروكسل عام ١٨٩٠) ، اتحاد مصانع المنسك (٥ مارس ١٩٠٢) ، والمعهد الزراعي الدولي (عام ١٩٠٥) •

التحسين الطميط :

تكونت اتحادات لحماية الملكية الأدبية والصناعية والفنية (١٨٨٣ ، ١٨٨٩) ، المكتب الدولي للموازين والمقاييس (١٨٧٥) • وتمثل هذه الاتحادات مرحلة انتقال بين المؤتمرات الدولية وبين المنظمات الدولية بالمعنى الحديث • ونظرا لأنه كان يشترط الأجماع لصدور القرارات في معظمها ، فلقد اعتبرت منظمات ضعيفة (١) •

وضع ذلك فهندسك من الفقهاء من يعطون أهمية كبرى لهذه الاتحادات باعتبارها قد فتحت الباب أمام الدول لإنشاء منظمات سياسية ذات طابع عالمي ، بعد أن نجحت وحقت العديد من المنافع للدول (٢) •

(١) بول ريفر ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ١٨٩ •
محمد حافظ غاتم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٢ •
(٢) روتر ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ص ١٨٩ •

يمكن أن نفكر أيضا شكلين آخرين من أشكال المنظمات الدولية في هذه الفترة : الأولى هي الأجهزة الاستعمارية التي انشئت لتحقيق الأغراض الاستعمارية في الشرق الأوسط وفي الشرق الأقصى ، والتي كانت تستهدف توحيد جهودات الدول الاستعمارية في بعض المسائل التي تهم مصالحها كالمسائل الصحية (لجنبة الإمبراطورية) ، لجنبة

(ب) مرحلة ما بين الحربين :

تميزت هذه المرحلة بنشأة أول منظمة سياسية دولية ذات طابع عالمي هي عصبة الأمم ، والتي أدمج ميثاقها في اتفاقيات الصلح التي عقدت بعد الحرب العالمية الأولى . ولقد تجاوزت أهميتها كافة المنظمات التي وجدت في هذه الفترة كجماعة الدول البريطانية ، والمنظمات الإقليمية الأخرى كالحلف الصغير ، والحلف البلقاني ، وميثاق سعد آباد ... الخ .

واستمرت الاتحادات الدولية التي وجدت في المرحلة السابقة تمارس نشاطها أيضا في هذه الفترة . وجاءت معاهدات الصلح كذلك بمنظمة دولية متخصصة ذات أهمية بالغة وهي منظمة العمل الدولية . وقد وضع عهد العصبة مبدأ اشراف العضبة على هذه المنظمات ، وعلى أية مكاتب دولية تنشأ مستقبلا .

ونظرا لتعدد المنظمات الدولية في هذه الفترة فقد بدأت مشكلة التنسيق بين أوجه نشاطها تظهر الى الوجود .

(ج) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة :

رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق ما هو مطلوب منها ، لم تكفر الدول بتجربة المنظمات الدولية العالمية ، وأقامت على القصور منظمة

بوخارست ، لجنة طنجة) ، أو المسائل المالية (لجان الدين العثماني والمصري واليوناني والمراكشي والصيني) ، أو المسائل المتعلقة بالاتجار بالرقيق (مكتب زنجبار ومكتب بروكسل) . والثاني هو الاتحاد الأمريكي ، والذي نتج من التقارب الثقافي والتاريخي بين دول القارة الأمريكية ، واستهدف منع التدخل الأوربي في شئون القارة الأمريكية ، وقد ظهر هذا التقارب في المؤتمرات الدورية العديدة التي بدلت سنوفا منذ عام ١٨٩٩ ، والتي أقامت « مكتبا » هو بمثابة اتحاد أمريكي يقسم على عاتقه التحضير للمؤتمرات الأمريكية . انظر محمد حامد غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢١ .

عالمية أخرى هي الأمم المتحدة . ولقد قام نظام الأمم المتحدة على التحالف بين القوى الكبرى التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية ، وضرورة موافقتها على القيام بأى عمل هام . ولكن هذا الوفاق ما لبث أن تحلل ، وبدأ الضعف يسرى الى الأمم المتحدة ، لولا أن استقل العديد من الدول الجديدة ، واستطاعت أن تعيد الحياة الى المنظمة ولكن في الفرع الذى لا تسيطر عليه الدول الكبرى ، وأعنى به الجمعية العامة (١) . ومن ناحية أخرى فقد بدأت تنتشر منظمات اقليمية أخرى في مختلف قارات العالم تحاول أن تتجسح فيما أخفقت فيه الأمم المتحدة .

وقد أدى التطور العلمى الى نشأة العديد من المنظمات الدولية المتخصصة كالوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ومنظمة اليونسكو وغيرها .

على أنه من الجدير بالملاحظة أن العالم يشهد بشكل مستمر قيام منظمات دولية في النطاق المتخصص على وجه الخصوص ، بل أن قد بدأت تقيم الى جوارها وكالات متخصصة على نحو ما حدث بالنسبة للأمم المتحدة .

وهكذا صارت المنظمات الدولية ظاهرة هامة وأساسية تغطى كافة وجوه النشاط البشرى في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والتجارية والعلمية حتى أمكن أن نسمى العصر الذى تعيش فيه بعصر التنظيم الدولى .

(١) بدأ مجلس الأمن يمارس مسؤولياته ويستعيد وضعه في المنظمة الدولية بعد سياسة الوفاق الأمريكى السوفيتى الأخيرة ، كما تجلّى بوضوح في معالجة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى للنزاع الذى نشب في الشرق الأوسط بعد ٦ أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية وإسرائيل .

المبحث الثالث

أنواع المنظمات الدولية

لا شك أن وجود مائتى منظمة دولية حكومية يحتاج الى مجهود كبير لمحاولة تصنيفها ووضع ضوابط التمييز بين كل منها • وبإدراك الى القول بوجود العديد من التقسيمات بحسب المعيار الذى يأخذ به التقسيم ، والمعايير الأكثر أهمية بهذا الصدد هى معايير العضوية ، الاختصاصات ، السلطات •

أولاً - العضوية :

من أهم التقسيمات التى تجرى للمنظمات الدولية تتسيمها : على أساس دائرة الأعضاء المسموح لهم بالانضمام إليها ، أو بعبارة أخرى على أساس الحقل الذى تمارس فيه نشاطها • وهنا نجد أن هناك منظمات عالمية ومنظمات أخرى اقليمية • وتستهدف المنظمات العالمية جمع الدول كلها فيها ، وبسط نشاطها الى كل العالم • والنموذج لها منظمة الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، أما المنظمات الاقليمية - فهى على العكس - لا تهتم بغير مجموعة محددة من الدول ويقتصر نشاطها على دائرة اقليمية معينة ، ومن النماذج لهذه المنظمات منظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وجامعة الدول العربية •

(١) يراجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٥ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٧ • فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ٢٤٩ •
ومن الفقه المصرى : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤ . محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم • التنظيم الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٧٢ ص ٢٣٠ • عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات . محمد سامى عبد الحميد • قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٨ ص ٥٠ ، الطبعة الثالثة ١٩٧٢ ص ٤٢ •

ومن الملاحظ بهذا الصدد أن تطورات عديدة قد أضافت أبعاداً أخرى إلى هذا التقسيم ؛ فطالما وجدنا منظمات اقليمية متعددة تنشأ في إطار منظمة اقليمية رئيسية ، لوجود روابط أشد وثوقاً بين مجموعات من الدول الأعضاء في هذه المنظمة الاقليمية ، ولعل التجربة العربية ذات دلالات واسعة في هذا المجال ، فلقد قام العديد من المنظمات والاتحادات بين جماعات من الدول العربية قسراً أن بينها روابط أوثق ، رغم أن كل الدول العربية أعضاء في الجامعة العربية . وتمثل أوروبا أيضاً حقلاً للتجارب النشطة في هذا المجال لأنه يوجد بها أكثر من ٢٠ منظمة يختلف تكوينها بحسب الايديولوجية السائدة لدى أعضائها ، والأهداف التي تبتغيها .

ومن ناحية أخرى فلقد أوجدت هذه التطورات نوعاً آخر من المنظمات الاقليمية التي تجمع دولاً من مناطق جغرافية متعددة ولا يسمح — مع ذلك — كافة الدول بالانضمام إليها . ويطلق البعض عليها اصطلاح *interregionales* عبر الاقاليم . والنموذج الواضح لذلك هي منظمة حلف الاطلسي حيث تنضم إلى عضويتها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا ومجموعة من الدول الأوروبية ، وتغطي هذه المنظمات على الخصوص المنظمات الدفاعية ، وحديثاً المنظمات التي تقوم بنشاط فني أو اقتصادي متصل بعدد محدود من الدول مثل اتحاد منتجي الكاكاو ، اتحاد الدول المصدرة للبترول ، والمجلس الدولي للسكر . . . الخ » .

وسواء كانت المنظمة عالمية أم اقليمية ، فإن هناك شروطاً لقبول الدولة تنص على عادة المواثيق المنشئة للمنظمات . إنما لا نجد في مواثيق المنظمات العالمية شروطاً تتصل بصفة العضو في حين نجد ذلك أمراً أساسياً في المنظمات الاقليمية . فبالنسبة للانضمام إلى معظم أنواع الوكالات المتخصصة نجد مواثيقها تكتفي بإعلان الرغبة في الانضمام وقبول أحكام الميثاق . ويشترط هيتاق الأمم

المتحدة أن تكون الدولة محبة للسلام ، فضلا عن موافقة مجلس الأمن والجمعية العامة على قبولها . أما في منظمة الوحدة الإفريقية فيشترط أن يكون طالب الانضمام دولة أفريقية .

ثانيا - الاختصاصات :

تنقسم المنظمات الدولية بحسب طبيعة الأنشطة التي تمارسها إلى منظمات عامة ومنظمات متخصصة . والمنظمات العامة هي التي يتناول اختصاصها كافة مظاهر العلاقات الدولية من سياسية واقتصادية واجتماعية والنموذج الأمثل لهذا النوع من المنظمات هي منظمة الأمم المتحدة . ولقد أوكل ميشاق سان فرانسيسكو إلى هذه المنظمة اختصاصات متنوعة ابتداء من الحفاظ على السلم والأمن الدوليين وحتى العمل على تنمية حقوق الإنسان والاشراف على إدارة تقسيم دولية . ونجد نفس الوضع في المنظمات الإقليمية الكبرى مثل منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الأفريقية .

ومع ذلك فعالية المنظمات الدولية من النوع المتخصص ، أي الذي يقتصر نشاطها على زاوية محددة من الأنشطة الدولية ، وتفقد هذه المنظمات اليوم كافة أوجه النشاط الاجتماعي تقريبا سواء في جانبه المالى أو الاقتصادي أو الاتصالي ، أو الصحي أو الثقافي ... الخ .

ولكن من الملاحظ أن الفصل الكامل بين ممارسة مختلف هذه الأنشطة يكاد أن يكون مستحيلا . فعادة ما تتشابك فيما بينها مما يحتاج إلى جهود دولية للتنسيق بينها . بل يكاد يكون هذا الفصل مصطنعا أو مؤقتا في حالات أخرى . فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تقتصر منظمة دفاعية بحسب الأصل - كمنظمة شمال الأطلسي - على بحث الخطط العسكرية لدولها مع إهمال التعاون الاقتصادي بينها . لذا فرغم أنها منظمة دفاعية أساسا ، إلا أن لها اختصاصات سياسية واقتصادية . كذلك نرى أن المنظمات الأوروبية

الثلاثة: الفحم والصلب والسوق الأوروبية المشتركة واليورأتوم
منظمات ذات أهداف اقتصادية إلا أن الهدف النهائي الذى تمهد له
اليوم هدف سياسى وهو قيام أوربا القوية المتحدة • وحتى لو لم
يُتحقق هذا الهدف فلا شك فى التأثير السياسى الكبير الذى يمارسه
بين الدول الأعضاء وخارج دائرتهم •

ثالثا — السلطات :

يفترض قيام العلاقات الدولية كما ذكرنا من قبل وجود عدد
كبير من الوحدات الدولية المتمتعة بوصف السيادة ودخولها فى
علاقات متعددة فى النطاق الدولى • ولا يمس قيام المنظمات الدولية
هذا الوضع بحسب الأساس لذلك نجد أن سلطاتها الغالبة تقتصر على
تحقيق قدر من التعاون والتنسيق بين أنسطة الدول فى مجالات
اختصاصها • لذا نجد النوع الغالب للمنظمات الدولية يدخل من
عداد المنظمات التعاونية أو التوافقية كما يحلو للبعض أن يسميها^(١) •
وتعتبر الأمم المتحدة — على الأقل فى تنظيمها الرئيسى (جميعتها
العامة) وكذلك المنظمات الاقليمية المختلفة نموذجا لهذه المنظمات
أو على حد تعبير البعض امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى
التقليدى ، أى الذى يقوم على التعاون بين أطراف متساوين فى
السيادة •

ومع ذلك فلقد بدأت تظهر الى الوجود منظمات دولية أخرى
لا تمثل هذا الامتداد فى العلاقات الدولية وإنما تمثل بدءا لمجتمع
فوق الدول وهو مجتمع ينطوى على جميع وظائف وأنشطة
تمارسها الدول بحسب الأصل ومنحها الى مؤسسات أو هيئات
دولية دائمة تتمتع باستقلال وبارادة متميزة عن الدول المؤسسة
لها • وهى تعبر عن غايات ووظائف خاصة بها وكلما زادت رسوخا

(١) تراجع رسالة الدكتور الشامي محمد بشر بعنوان نظرية الاتحاد
بين الدول ، وكتبه « المنظمات الدولية » ص ٤٧

تزايدت تحرراً من كل الدول أو مجموعات الدول التي أنشأتها ، واقتربت من صورة الدولة الاتحادية أو الاتحادات الدولية التي لا تسيّر عادة على منطق احترام الاختصاصات التقليدية للدولة ، وإنما تنشأ هيئة أو سلطة عليها مشتركة تمارس اختصاصاتها باستقلال تام عن هذه الدول في المسائل المعهود اليها بها • وقد أوجد هذا التطور ظاهرة فوق القومية التي أشرنا اليها فيما سبق • ولكن نلاحظ بالنسبة للمنظمات التي تقوم على هذا الأساس :

١ - أنها لم تنتشأ بكثرة حتى الآن المجتمع الدولي وأهم النماذج التي تمثلها هي المجتمعات الأوروبية (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، السوق الأوروبية المشتركة ، اليوراتوم) • ولكن يمكن أن نضيف اليها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولي •

٢ - أن هذه المنظمات تمهد لتظيم المجتمع الدولي على أسس جديدة ، وسوف تؤدي الى قيام قانون دولي يختلف عن القانون الحالي ، وعلى الخصوص في انشاء الهيئات المشتركة التي تمارس سلطات ذاتية وبشكل مباشر داخل الدول • ولكن نلاحظ من ناحية أخرى أن هذه المنظمات لم تنقل الدول الأعضاء حتى الآن الى شكل الاتحاد الكامل ، وذلك لسببين : الأول أن تحويل السلطات من الدول الأعضاء الى المجتمع ينحصر في حقول معينة وعلى الخصوص الحقول الاقتصادية • وهكذا لن يكون تحويل السلطات واسعا بل أنه فقط تحويل سلطة محدودة لتنفيذ وتطبيق وتطوير الوظائف المعينة التي نقلت الى المجتمع بمعاودة متعددة الجوانب • والثاني : أن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية لم تخول كلها الى هذه الهيئات • حقيقة توجد هيئات قضائية وتنفيذية للمجتمعات الأوروبية ، ولكن السلطة التشريعية فيها لا تمثل سوى جميعه مؤلفة من ممثلين للبرلمانات القومية للدول الأعضاء وليس لها سلطات تشريعية ، بل يأخذ عملها شكل المداولات •

ولا ينعو في المرحلة للواحدة إذن أن تلخذ العلاقات الدولية الشكل الهرمي في كل نواحيها ، كما أنها لم تعد تقف عند العلاقات بين متساويين ، وإنما اتخذت شكلا وسطا بين هذا وذاك . يتمثل التوسيد في نطق بعض المسائل • وهذا بلا شك يقتضي تنظيما جديدا يستطيع أن يعبر عن حقائق هذه المرحلة من مراحل التطور الدولي • وهذا التنظيم يدخل في نطاق القانون الدولي ما لم يتم الاتحاد الكامل الذي من شأنه أن يلغى النظام الدولي الحالي ، ويجعل التنظيم مسألة داخلية نقوم بها الهيئات الجديدة •

٣ — أن هذه المنظمات فوق القومية لا تصلح على المستوى الدولي كله في المرحلة الراهنة على الأقل ، وذلك للتباين الايديولوجي والسياسي والجغرافي الضخم بين مختلف الدول • لذلك نرى الظاهرة في النطاق الاقليمي بحسب الأصل • أما ما وجد منها على المستوى الدولي ، فانها تمارس اختصاصاتها في نطاق محدود للغاية وفي مسائل لا تمس سيادة الدول ولا تتصل بمصالحها الحيوية •

٤ — تعبر هذه المنظمات عن حلول هيئات جديدة محل الدولة في ممارسة نشاطها أو عن تنازل من الدولة عن بعض اختصاصاتها للمنظمة وهي أوضاع قانونية جديدة تحتاج الى التنظيم ، وتحتاج على الخصوص على تحديد العلاقة بين السلطات الأصل والسلطة الجديدة •

هذا وإلى جانب المنظمات التعاونية أو التوافقية والمنظمات فوق القومية أو الاتحادية ، نجد هناك منظمات لا تتمتع بغير اختصاصات استشارية أو لا تقوم الا ببعض الأعمال المادية التي لا يترتب عليها أي أثر قانوني كجمع المعلومات أو القيام بدراسات أو تبادل الوثائق والمعلومات (المنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة الأرصاد الجوية) •

وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة على خريطة المنظمات الدولية على ضوء هذه التقسيمات نجد الآتي (١) :

١ — توجد منظمة واحدة لها صفة عالمية في العضوية والعمومية في الاختصاص وهي منظمة الأمم المتحدة . وتختلف سلطات الهيئات المختلفة للأمم المتحدة ، وإن دخلت جميعها في نطاق المنظمات التعاونية ما دعا التدابير التي يمارسها مجلس الأمن في حالة الأمن الجماعي .

٢ — توجد نسبة ليست صغيرة من المنظمات الإقليمية العامة الاختصاص ، والتي لا تتمتع إلا بسلطات محدودة . ومع ذلك فتوجد الآن طائفة كبيرة من المنظمات الإقليمية المتخصصة ، أو التي تجمع بين أكثر من منطقة جغرافية . وتستهدف تحقيق هدف مشترك بين أعضائها ، ولها سلطات محدودة . ولقد أوجدت تطورات أخرى منظمات إقليمية متخصصة ذات اختصاصات واسعة مثل السوق الأوروبية .

(١) هناك تقسيم آخر للمنظمات بحسب الأهداف أو الوظائف التي ينبغي تحقيقها إلى منظمات سياسية (الأمم المتحدة ، مجلس أوروبا ، ومنظمات اقتصادية (المجتمعات الأوروبية) ومنظمات عسكرية (حلف الأطلسي) ومنظمات اجتماعية (منظمة العمل الدولية) . راجع في هذا التقسيم فيلاس ، المرجع السابق ص ٢٥٠ . وقد انطلق البعض من منطق قيام بعض فروع المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية وأخرى بوظائف شبيهة قضائية وتنفيذية إلى القول بإمكان تقسيم المنظمات وفقاً لهذه الوظائف — راجع مفيد شهاب — المنظمات الدولية ١٩٧٣ ص ٥١ — ونحن نرى صعوبة إقترار هذا التقسيم لعدم وجود منظمات متميزة يمكن القول بأنها تمارس إحدى هذه الوظائف بشكل مستقل وكامل . فمثلاً محكمة العدل الدولية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تعدان فروعاً للمنظمات أخرى — كما لا توجد منظمات متخصصة في الوظيفة التشريعية وإنما قد تقوم بعض المنظمات بوظائف شبيهة تشريعية عند ممارسة وظائفها . وبالجمله يصعب القول بوجود منظمات تمارس عمليات تنفيذية فقط . والأصوب القول بممارسة معظم المنظمات لوظائف شبيهة تشريعية وشبه تنفيذية وشبه قضائية في بعض الأحيان في نفس الوقت .

المبحث: الرابع: .

الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

أثار الفقه القانوني الدولي منذ وجدت للمنظمات الدولية ، مشكلة حولها إذا كانت هذه المنظمات تتمتع بالشخصية القانونية الدولية أم لا .

فأتجه البعض الي تقي اسبغ الشخصية القانونية على المنظمات باعتبار أن الدول وحدها هي الشخص القانوني الذي نه أهلية الالتزام بالواجبات وتحمل الحقوق في النطاق القانوني الدولي ، وأن المنظمات ليست سوى هيئات تقوم بينها ولا تؤثر في شخصيتها ولا تتحمل اختصاصاتها اليها .

ويبدو أن هذا الرأي قد ساد في وقت لم يكن للمنظمات الدولية أهمية كبيرة أو كانت — بعبارة أخرى — في بداية نشأتها ، لذا لا يستحق هذا الرأي أية مناقشة ، وإنما الذي يستحق المناقشة هو مدى توافر الشروط التي ذكرناها لقيام المنظمة وهي الشروط التي تتصل بالتنظيم والاختصاص الدولي ، فمتى توافرت ، قامت المنظمة ، وألا كانت هكلا شكليا لا وجود له في الواقع .

ونذا ما وجدنا هذه الشروط متوافرة في المنظمة ، كان لها الشخصية القانونية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

ويتطبيق ذلك على معظم المنظمات القائمة الان نجد أن المقومات اللازمة لوجود الشخصية الدولية وهي الادارة الذاتية ، وممارسة اختصاصات دولية ، متوافرة في المنظمات الدولية .

وهذا الذي وصلنا اليه هو نفسه ما انتهت اليه محكمة

العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر عام ١٩٤٩ (١) . فلقد رأت أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية . وقد أسست هذا الرأي على عدة حجج هي :

١ - أن اقرار هذه الشخصية للأمم المتحدة ، يعد أمرا أساسيا لانجاز مقاصدها وتحقيق أهدافها المنصوص عليها في الميثاق ، وأنه لا يمكن تفسير الوظائف والحقوق المقررة لها ، الا على أساس أنها تتمتع بقدر كبير من الشخصية القانونية الدولية .

٢ - « أن خمسين دولة ، تمثل الأغلبية العظمى لأعضاء المجتمع الدولي ، تملك السيادة - طبقا للقانون الدولي - في أن تأتي الى الوجود بوحدة تملك شخصية دولية موضوعية objective international personality وليس مجرد شخصية معترف بها منهم وحدهم » .

وواضح أن الحجة الأولى التي ساقتها المحكمة تتمثل بفكرة الاختصاص وأن الحجة الثانية تحل فكرة الكيان الذاتي أو الإدارة الذاتية التي تنشئها الدول . ويسلم معظم الفقهاء بأن ذلك الذي قرره المحكمة ، يسرى على المنظمات الأخرى ، وذلك كلما اتضح - من النظر الى أهداف المنظمة وطبيعة وظائفها - أن الوصول الي

(١) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٧٤ .

(2) I. C. J., Reports 1919, 174.

وقد وضحت المحكمة في هذا الرأي أن الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للمنظمة ، ووجود أجهزة معينة لها اختصاصات محددة ، والزام الميثاق الدول الاعضاء بأن يقدموا للمنظمة كل مساعدة ، وبأن يوافقوا على تنفيذ قرارات مجلس الأمن ، وبأن يعطوا المنظمة الأهلية والامتيازات والحصانات ، لا يمكن تفسيرها الا على أساس قيام شخصية قانونية واضحة للمنظمة .

الأهداف وممارسة الوظائف لا يثنأى — بصورة كاملة — إلا بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية (١) .

ولكن هل يشترط لتمتع المنظمة بالشخصية الدولية النص الصريح على ذلك في ميثاقها ؟

يندر أن نجد نصوصا صريحة تقرر الشخصية القانونية للمنظمات الدولية في الموائيق الأساسية لها . ومع ذلك فإذا ما وجد مثل هذا النص فإنه يلزم الدول الأعضاء بقبول المنظمة كشخص قانونى مستقل ، تختص باتخاذ أعمال لا يمكن — بمقتضى القواعد التقليدية للقانون الدولى — أن يقوم بها سوى الدول .

ويوضح مثل هذا النص كذلك الوضع القانونى للمنظمة تجاه الدول غير الأعضاء . فإذا ما ثار شك لدى شخص قانونى آخر فى اختصاص المنظمة باتخاذ الأعمال الدولية ، فإن نصا صريحا بهذا الشكل يساعد فى حل المشكلة .

ونعتقد أنه ليس من الضرورى أن يوجد مثل هذا النص لدى نسلم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية . وإذا ما اتفقت مجموعة من الدول على تأسيس منظمة وعلى منحها اختصاصات دولية ، فإن ذلك لا يمكن تفسيره إلا على أساس أنهم يريدون منحها الشخصية القانونية الدولية . والمعيار الأساسى فى هذا الشأن هو المعيار السابق ليضاحه ، أى معيار الاختصاص الدولى (٢) .

(١) محمد سليم عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٥٧ .
(٢) يراجع شرمز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٢٨ ، عبد العزيز مرغلان ، المنظمات الدولية ، الطبعة الأولى ص ١٩٢ .

وواضح أن الشخصية القانونية التي تثبت للمنظمات هنا تثبت لها في مواجهة الكافة ، وليس بالنسبة للأطراف فقط على ما يرى البعض^(١) ، وهذا ما سلطت به محكمة العدل الدولية في حكمها المشار إليه .

(١) يقول الدكتور محمد حلفظ غانم في هذا المعنى أنه « من المقرر أن شخصية الممسات الدولية تنتج آثارها في مواجهة الدول الأعضاء ولا تنتج هذه الآثار في مواجهة الدول الأخرى . والسبب في ذلك أن الدول غير النضاء تعتبر من الغير بالنسبة للاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية وبهم لا تلتزم بأحكامها . كما أن سريان أثر الشخصية الدولية للمنظمة في غير أعضائها قد يضر بمصالح هذا الغير الذي قد يجسد نفسه مضطراً لقبول ممارسة المنظمة لنشاط معين مقصود على الدول فقط . »

راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٥٦ .

ويذكر الدكتور علي صادق أبو هيف على المنظمات كلها الشخصية القانونية تسليمه بأهليتها لممارسة تصرفات معينة يراجع مؤلفه القانون الدولي عام طبعة ١٩٦٢ ص ٢٧٣ . على خلاف المؤلف في الفقه من ربط الأهلية بالشخصية القانونية . ونحن نعتقد أن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية في مواجهة الأعضاء وغير الأعضاء على السواء ، لأنه متى توفرت الشروط اللازمة لقيام المنظمة ، فإنها تعمل ، في مواجهة الأعضاء وغير الأعضاء على السواء وهذا هو ما يؤكد الواقع الدولي .

المبحث الخامس

حدود الشخصية القانونية للمنظمات الدولية

إذا كان الفقه الدولي الغالب قد أعرف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية ، إلا أنه لا يسلم للمنظمات بكافة الحقوق والاختصاصات التي تتمتع بها الدول ، الشخص الدولي الأساسي .

كما أن الدول كثيرا ما تقف موقفا معارضا مز توسع اختصاصات المنظمات الدولية . ومن بحث فيها يلي معيار الوظيفة كأساس لتحديد شخصية المنظمات واختصاصاتها في مبحث بل . ثم نتحدث في مبحث ثان عن نظرية الاختصاص الداخلي باعتبارها القيد الرئيسي الذي يرد على اختصاصات المنظمات الدولية .

أولا - ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها :

إذا كان الاتجاه الغالب في الفقه ينحو نحو الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، فإن هذا لا يعنى ، مع ذلك ، المساواة بينها وبين الدول ، من حيث مدى حقوقها والتزاماتها ، بسب وجود اختلافات جوهرية بينهما . وحينما سلمت محكمة العدل الدولية للمنظمات بالشخصية القانونية ، لم تقل أن حقوقها وواجباتها تماثل حقوق وواجبات الدول (١) . وبعبارة أخرى فالمحكمة قد رأت أن المنظمة شخص قانونى دولى ، وقابل لحيازة حقوق وواجبات دولية أما مدى هذه الحقوق والواجبات فيعتمد على أغراض ووظائف المنظمة كما حددت في ميثاقها ، وكما تطورت

(١) يراجع في تفاصيل هذه المشكلة :

Mannell Rama - Montaldo International legal personality and implied powers of international organizations, B. Y. I. L., 1970, pp. 180.

في العمل الدولي (١)

وعلى ذلك فإن القدر من الحقوق والالتزامات الذي ينبغي الاعتراف به للمنظمة ، أنها يتوقف أولا وأخيرا على إهدائها ووظائفها المنصوص عليها في ميثاقها أو المفهومة ضمنا من المعاهدة المنشئة لها : منظوروا بهذا على أساس صورتها المتبلورة من خلال ما جرى عليه العمل . وبذلك فإن الشخصية الدولية للمنظمات ، شخصية محدودة المجال ، ومن نوع خاص ، وذات طبيعة وظيفية *de caractère fonctionnel* (١) وتتوقف على مقدار وطبيعة الوظائف المنبسطة بالمظلة ممارستها ، لأن الشخصية القانونية لم يعترف بها للمنظمة لا لتؤدي من خلالها وظائفها ، ومن ثم لا يتصور منطقيًا أن تزيد في اتساعها عن القدر اللازم لهذه الوظائف .

ويرتب الفقه الدولي على هذه الحقيقة مجموعة من النتائج المهمة

(١) يرجع شرمزر ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع المنطبق ص ٦٢٦ ، الدكتور عبد العزیز به خان ، المنظمات الدولية ص ١٨٧ وما بعده .

وتتقو المحكمة في هذا المعنى أنه ليس بنفس الشيء الذي يقال من الدولة . هنا ليست دولة على وجه اليقين ، أو أن شخصيتها القانونية وحقوقها وواجباتها هي نفسها الخاصة بالدولة . وما يعني ذلك إنما هو أنها شخص من أشخاص القانون الدولي . وقادر على حيازة حقوق وواجبات دولية ، وإن لها اهلية في الاحتياز بحقوقها طريق التقاضي .

« That is not the same thing as saying that it is a state which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of state . . . what it does mean is that it is a subject of international law and capable of asserting international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims . » , I.C.J Reports 19, 174

١ — تحكم فكرة الوظيفة كافة أوجه نسلط وسلطات المنظمة ،
ومعنى ذلك أن المنظمة لا تملك سلطات سيادة على الدول • كما
أن هذه السلطات مفيدة بالهدف من انشاء أو بمعنى آخر
بوظيفتها •

وتلزم المنظمات بممارسة هذه الاختصاصات • فممارسة
الاختصاصات ليس مجرد حق للمنظمة ، وإنما هو واجب مفروض
عليها (١) •

٢ — تتمتع المنظمات الدولية بكافات الاختصاصات والسلطات
التي تكفل لها أداء وظائفها المقررة في الميثاق ، وحى إذا لم يكن
هناك نص صريح يتكلم عنها • وهنا يتحدث البق عن التفسير
الوظيفي للمعاهدات • ومؤداه أن نصوص المعاهدة المنشئة للمنظمة
الدولية ينبغي أن تفسر وفقاً للهدف الذى تبتغيه • ومن خلال
مقتضيات وظيفتها التى تبدو من خلال التطبيق اليمى لنصوصها
بصرف النظر عن ارادة الأطراف أو نياتهم • ففى نظم المعاهدات
العقدية ينبغى على المفسر أن يبحث عن نية الأطراف أو ألدتهم •
أما فى نطاق المعاهدات التسارعة عموماً ، والمعاهدات المنشئة
للمنظمات الدولية بصفة خاصة ، فانه لا ينبغى أن تكملها
النصوص الماضية ، وإنما الحياة الأمية • فغندما تقتوم الطمات
الدولية وتمارس عملها فى المجتمع الدولى ، تكتسب حياة ثبية
وتتطور فى العمل ، ليس طبقاً لارادة الأطراف ، وإنما وفقاً للدوافع
المتغيرة للحياة الاجتماعية ، فهى مثل السفن عندما تتحرك القرمات
التي بنيت فيها ، تبحر بنفسها ، ولا تحتاج الى أى رباط يشلها
لهذه الترسنات • انه ينبغى عند تفسير المعاهدات أن ننظر
دائماً الى الأمام • وليس الى الخلف • والنصوص ينبغى أن تفسر
بدون آثار ، أو أن تعدل آثارها لكى تتمشى مع الهدف المرسوم

كان تطبيقها يؤدي الى أضرار واضحة ، أو الى نتائج تغاير
أهداف المنظمة التي تحكمها :

ثانيا - احترام الاختصاص الداخلي للدول :

أن التوسع في تفسير موثيق المنظمات ، لا ينفى ان اختصاص
المنظمة الدولية يعتبر مقيدا بطبيعته • وفضلا عن ذلك فهو يلقى
مقاومة من الدول • ولعل أهم ما يثار بشأن هذه القيود هو
نظرية النطاق المحتفظ به للدول أو المسائل التي تعد من صميم
السلطان الداخلي للدول • فما المقصود بهذه النظرية ؟

تقوم هذه النظرية على أساس أنه اذا ما كانت الدول تعطى
للمنظمات اختصاصات معينة ، فان ممارسة هذه الاختصاصات
يجب أن تتم بالمراعاة لاختصاصات الدول نفسها • ذلك أنه نادرا
ما تقوم الدول بمنح المنظمات اختصاصات مفرزة أو مقصورة
عليها exclusives وحدها ، وانما على العكس تحرم المنظمة
دائما من الدخول في بعض الميادين •

ولقد تم التعبير عن هذه النظرية في كل من عهد عصبة
الأمم وميثاق الأمم المتحدة ، فبالنسبة لعهد العصبة ، جاء نص
المادة ١٥ فقرة ٨ يقول أنه : « اذا ادعى أحد أطراف النزاع ،
وثبت للمجلس أن النزاع يتعلق بمسألة تدخا ، وفقا للقانون الدولي
في الاختصاص الداخلي البحت لأحد طرفي النزاع ، فليس للمجلس
أن يقدم أية توصيات بشأن تسوية ذلك النزاع » •

أما بالنسبة لميثاق الأمم المتحدة فان نص المادة ٢ فقرة ٧
جاء يقول : « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن
تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ،
وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يفضوا مثل هذه المسائل

لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتدابير القمع الواردة في الفصل السابع » .

ورغم أن كلا من النصين يختلف عن الآخر ، إلا أن كليهما يؤكد معنى أساسيا هو : « أنه يحرم على المنظمة الدولية أن تتدخل في الميادين التي لا يتقيد اختصاص الدول فيها عن طريق القانون الدولي » .

واستنادا الى هذا النص ، أدعت العديد من الدول تمتعها بنوع من الفيتو على مداولات المنظمة ، وإن كان من الملاحظ أن الجمعية العامة للأمم المتحدة لم تلق بالآلى مثل هذه الاعتراضات .

وتقوم هذه النظرية على فكرة السيادة التي تقتضى أن تعطى لكل دولة القدرة على حل مشاكلها الداخلية ، وتقرير سياستها الخارجية على الوجه الذي تراه يتفق مع مصالحها . ونجد أساسا لنظرية الاختصاص الداخلى فى معاهدات التحكيم القديمة ، والتي احتوت على نصوص تحد من اختصاصات المحكمين فى المسائل التي تتصل بالمصالح الحيوية للدول ، أو تتعلق بشرفها أو استقلالها .

وكان أول نص صريح ورد فى هذا المعنى هو ذلك الذى جاء بعهد العصبة . ويختلف نص عهد العصبة عن ميثاق الأمم المتحدة : فنص عهد العصبة يجعل الأساس الذى يستند اليه فى الحكم على طبيعة المسألة هو القانون الدولي ، أما الميثاق فلم يجعل القانون الدولي هو الأساس . وبالتالي فهو يوسع من دائرة هذه المسائل أو على الأقل يترك للدول المختلفة فرصا أوسع للادعاء بدخول المسألة فى اختصاصها الداخلى .

ومع ذلك فإن العمل فى ظل الأمم المتحدة ، قد اتجه الى توسيع اختصاصات المنظمة وتفسير هذا القيد فى حدود ضيقة . والسبب فى

هذا الوضع هو تلك الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للمنظمة في بعض المسائل مثل حقوق الانسان . فالملاحظ أن اختصاصات المنظمة قد صيغت على نحو واسع يمكنها من التدخل في كل ما يتعلق بحقوق الانسان ، ومن ثم فمن الصعب تحديد النطاق الخاص للدولة في هذه المسائل . ونفس الوضع نلاحظه بصدد المسائل الاجتماعية والاقتصادية وتلك الخاصة بالقوتير الدولي .

ويمكن أن نضع الأسس الآتية لمعرفة المسائل الداخلية :

١ - مسائل لا يثور الشك في أنها لا تدخل في النطاق الخاص للدولة : وهي تلك المسائل التي نظمت بواسطة القواعد العامة للقانون الدولي سواء العرفي أو الاتفاقي (المسائل المتعلقة بحضانات الدول وأجهزتها الدبلوماسية والمسائل المتعلقة بحرية البحار والحرب ، وقانون المعاهدات) في نطاق هذه المسائل تعمل الدولة من خلال المجتمع الدولي وتخضع لاختصاصات المنظمات الدولية بشأنها .

ويمكن أن ندخل في نطاق هذه المسائل أيضا بعض المسائل التي - وإن كانت - لا تزال في منطقة مشتركة بين السياسة والقانون ، إلا أنه يجب أن ننظم بواسطة القانون الدولي لأن طبيعتها تدخلها في النطاق الدولي . ونذكر من هذه المسائل تلك المتعلقة باستخدام الأسلحة الذرية ، وكافة المسائل التي تهدد السلم الدولي .

٢ - جميع تصرفات الدولة التي لا تدخل في الطائفة الأولى تأخذ الدولة فيها الحرية الكاملة ، وتتصرف على النحو الذي تراه محققا لمصالحها ، ولا يمكن في هذه الحالة أن يتدخل القانون الدولي أو المنظمات الدولية في تصرفاتها ، ما دامت هذه الحرية لا تتعارض مع الأحكام العامة في القانون الدولي . وتنفذ الدولة ما تكون قد التزمت به دوليا في أي من هذه المسائل ، عملا بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين ، وهذه هي المسائل الداخلية بشكل عام .

٣ — وأخيرا هناك طائفة ثالثة من المسائل تعد بحسب الأصل من النوع الثانى ، ولكن لا يقوم أدنى شك فى اعتبارها مسألة داخلية ، وخضوعها للنطاق الخاص للدولة . وهى مسائل لا يمكن أن فتصور تنظيم القانون الدولى لها ، وذلك كالمسائل الخاصة بنظام الحكم فى الدولة وبالنظام الاجتماعى ، وتكوين الحكومة والانتخاب ... الخ .

وعلى ذلك فالنطاق الخاص للدولة يشمل أساسا الطائفتين الثانية والثالثة ، ولكن قد تتحول مسألة أو أكثر من تلك التى تدخل فى الطائفة الثانية الى النطاق الدولى ، عندما يتطور التنظيم الدولى العرفى أو الاتفاقى ، ويقوم بتنظيمها على نحو ما رأينا فى بعض المسائل الاجتماعية والاقتصادية . أما الطائفة الثالثة فهى بحسب طبيعة النظام القانونى لا يمكن أن تدخل الدائرة الدولية ، وبعبارة أخرى فانها لو نظمت بالقانون الدولى وتدخلت فيها الدول الأخرى ، فإن ذلك يعنى اصدار حكم باعدام الدولة . ولا يمكن فيها أن نعتبر القانون الدولى أو قانون التنظيم الدولى قانونا بين الدول أو منظمات بين الدول ، وانما يتحول لكى يكون قانونا فوق الدول وتنظيمها يعطونها وينظم المسائل التى تقوم هى عليها . وواضح أن هذه المسائل هى التى نعتبرها مسائل داخلية ، أو مسائل الاختصاص القاصر للدولة ، ما عداها يمكن التدخل فيه .

الباب الثانى

العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية

ترسم موانيق المنظمات الدولية القواعد التى تعمل على أساسها أجهزتها ، والطريقة التى تمارس بها نشاطها • ولقد استقر العمل الدولى فى معظم المنظمات الدولية على قواعد متشابهة سنتولى عرضها فى هذا الباب ، مع ملاحظة وجود خلافاة طفيفة بين منظمة وأخرى • وسنقوم بشرح العلاقات الداخلية للمنظمات الدولية فى خمسة فصول ندرس فى الأول المساهمة فى المنظمات الدولية • وفى الثانى أجهزة المنظمات الدولية ، وفى الثالث الأحكام المتصلة بالعاملين بها وفى الرابع القواعد الخاصة بالمداولات فيها ، وفى الخامس القواعد الخاصة باعادة النظر فى موانيقها •

الفصل الأول

المساهمة في المنظمات الدولية

تحكم المساهمة في المنظمات الدولية مجموعة من المبادئ الهامة ، أهمها مبدأان : الحرية ، والدولية ،

المبحث الأول

حرية المساهمة في المنظمات الدولية

أولا — حرية الدول في الاشتراك في المنظمات الدولية :

ما زال مبدأ السيادة يشكل حجر الأساس في بناء العلاقات الدولية . لذا من المقرر أن للدولة الحرية الكاملة في أن تساهم في انشاء المنظمات الدولية . وحتى اذا قررت الاشتراك في تكوين منظمة دولية ، فان لها الحق في أن تنسحب من المنظمة ، ويحق لها أيضا أن تمتنع عن المساهمة في نشاط أو أنشطة معينة للمنظمة .

(١) 'نشأة المنظمة :

يتضح هذا المبدأ جليا اذا ما نظرنا الى الطريقة التي تنشأ بها المنظمة . فمن المسلم به أنه من الضروري أن يتم ذلك عن طريق معاهدة تأسيسية *traité constitutif* وتجري المعادة على عقد مؤتمر دولي تعد فيه الدراسات التحضيرية اللازمة . ثم توقع فيه 'المعاهدة المنشئة للمنظمة' . ويلزم لكي تدخل دائرة التنفيذ أن تتخذ اجراءات أخرى لاقرارها نهائيا كالقبول أو التصديق^(١) وتتطلب معظم دساتير الدول ضرورة موافقة السلطة

(1) P. Vellas : Droit International Public. Institutions Internationales. 20 edition, Paris 1970, P. 354.

التشريعية فيها ، وأحيانا بأغلبية خاصة كثلثي الأعضاء مثلا (١) مما يؤخر قيام المنظمات الدولية بعض الوقت ،

ويمكن أن يتم انشاء منظمة دولية بواسطة قرار يصدر من منظمة دولية أخرى . ولكن ذلك لا يخل بمبدأ المساهمة من الدول في المنظمات لأسبابين :

الأول : أن المنظمات التي تنشأ بقرار من المنظمة تعد في الغالب الأعم ، فرعاً للمنظمة يقتضى التخصص قيامها لتحقيق نشاط خاص .

(١) تنص المادة ١٥١ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها . ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة ، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزائن الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

وقد استقر العمل في مصر على ضرورة تصديق الهيئة التشريعية على الاشتراك في المنظمات الدولية . ونشير في ذلك إلى فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة الصادرة في ١٩٤٨/١/٢٦ ، مجموعة السنوات الثلاث الأولى لفتاوى الرأي ، الفتوى رقم ١٨ والتي تطلبت لاشتراك مصر في منظمة الصحة العالمية بعد أن وقع مندوب مصر على الاتفاقية المنقشة لها ، عرض الأمر على البرلمان ، وقد استندت الفتوى في ذلك إلى أحكام المادة ٥٦ من دستور منظمة الصحة العالمية التي تقرر مساهمة الأعضاء بحصص مالية ، والمادة ٦٧ التي تقرّر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمة لممثليها في الدول المشتركة فيها ، فضلاً عن تطلب إصدار بعض التشريعات لقيام المنظمة بمهمتها . وواضح أن هذه المسائل من بين تلك التي تطلبت الدساتير المصرية كلها — بما في ذلك الدستور الأخير — تصديق السلطة التشريعية عليها .

يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قواعد القانون الدولي العام في أحكام المحاكم وما جرى عليه العمل في مصر ، القاهرة ١٩٦٣ ، ص ٣٣٠ .

« هلند صالر من الحقائق السائدة اليوم أن معظم المنظمات الدولية قد صارت منظمات فنية أكثر منها سياسية • ويحقق ذلك انتشاراً للمصالح وتلبية للداجات الدولية المشتركة • مما يزيد التضامن الاجتماعى ، فى النطاق الدولى ، ويساعد على تدعيم أنشطة المنظمات الدولية (١) » •

وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز أن يفشأ ونفساً لأحكام الميثاق ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية ... » المادة ٧/٢ ، كما نصت المادة ٦٨ على أنه « ينشئ المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجنا للثئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج اليها لتأدية وظائفه » •

وواضح أن معظم هذه المنظمات لا تكتسب شخصية مستقلة عن المنظمة ، وان تمتعت ببعض الاستقلال الوظيفى الذى يمكنها من ممارسة النشاط المجهود به اليها بكفاءة • لهذا يسميها البعض بالمنظمات الداخلية
l'organisations internes

ويمكن أن نسميها باللجان الداخلية commission internes وتأخذ هذه اللجان حياة قانونية وسياسية مستقلة فى كثير من الأحيان ، مثل اللجنة الاقتصادية لأوربا ، أو منظمة التنمية الصناعية المنشأة عام ١٩٦٥ •

والثانى : أن دور المنظمات الدولية فى انشاء منظمات أخرى مستقلة يقتصر فى العادة على اتخاذ المبادرة فى الدعوة الى مؤتمرات دولية يعد لها بواسطة أمانتها • وتجرى الدراسات التحضيرية فى مقارها • وتنص المادة ٥٩ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « تدعو الهيئة عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول

(١) نيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٣٥٥ •

(م ٤ — المنظمات الدولية)

ذات الشأن بقصبة انشياء أية وكالة متخصصة جديدة يطلبها تحقيق المقاصد المبينة في المادة الخامسة والخمسين » .

ومن المقرر أيضا أن حق الدولة في الانضمام الى منظمة معينة ، من الحقوق الرئيسية لها . ولا يمكن الزام أى دولة أن تعين عضوا في أية منظمة دولية . ولها الا توقع على معاهدة تنشئة لمنظمة حتى ولو اشتركت في الأعمال التحضيرية لها . ولها أيضا أن ترفض التصديق عليها حتى وإن وقعت عليها . وهذا ما رأيناه بوضوح بالنسبة لمعاهدة فرساي التى أنشأت عصبة الأمم ، فرغم أنه كان للرئيس الأمريكى ويلسون دور كبير في اقرارها ، إلا أن الكونجرس رفض التوقيع عليها ، ولم تدخل الولايات المتحدة في عضوية عصبة الأمم (١) .

(ب) حق الانسحاب :

يتقابل حق الدولة في الانضمام الى المنظمات حقها في الانسحاب منها . ورغم أن نصوص العديد من المنظمات الدولية تنظم هذا الحق صراحة « راجع المادة ٣ من عهد عصبة الأمم » ، إلا أنه من المسلم به الاعتراف بهذا الحق للدول حتى وإن لم ينص عليه صراحة . وقد انسحبت ألمانيا واليابان من عصبة الأمم كما انسحبت أنفونيسيا من الأمم المتحدة ، وانسحبت اليونان من مجلس أوروبا في ديسمبر عام ١٩٦٩ بعد أن أحست أن المجلس سيقوم بطردها بسبب قيام حكم عسكري فيها ، وانسحبت فرنسا من الجشاح العسكري لحلف الأطلنطى عام ١٩٦٩ .

ولكن لما كان الانسحاب يترتب أثارا ضارة بالمنظمات الدولية ، فانه كثيرا ما تلجأ دساتير المنظمات الى تنظيمه بما يكفل وضع قيود على إرادة الدولة تجنبها الانسحاب لانفعال طارىء .

(١) راجع مارتسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٩

ويعدل استقراء نصوص مختلف المنظمات على أربعة أنماط تتبع بهذا الشأن :

١ — اشتراط الاخطار الكتابي وهو العنصر الأساسي الذي تقرره كل النصوص .

٢ — اشتراط مرور فترة أولية يمتنع خلالها الانسحاب (١) .

٣ — اشتراط انقضاء أجل معين يسمى بفترة التمهدة off Period ، قبل أن يصبح الانسحاب نافذا (٢) .

٤ — تمييز الالتزامات القائمة قبل أن يتحقق الانسحاب . ومعظم الالتزامات التي تقصد في هذا المفهوم ، هي الالتزامات المالية ، على نحو ما نجد في المادة ٩ من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة ، والمادة ٥ من منظمة العمل الدولية ، والمادة ٣ من عهد عصبة الأمم . ويثير هذا الشرط صعوبات كثيرة في نطاق

(١) لا يعتبر شرط فترة المنع من الشروط الذائعة الاستعمال ، وإن كنا نجده في المنظمات ذات الطبيعة العسكرية أو الادارية ، مثل المادة ١٢ من اتفاقية بروكسل سنة ١٩٤٨ ، والتي تسمح للدول الأعضاء أن تنسحب من العضوية بعد مرور عشرين عاما . كما أن منظمة الأغذية والزراعة تتطلب مرور أربع سنوات .

ولهذه الشروط في الواقع أهمية ، فهي تساعد المنظمة على مقابلة ما تلقاه من صعاب في بداية حياتها ، فضلا عن أنه إذا كان يلزم لتحقيق أهداف إحدى المنظمات استمرارها فترة معينة ، فإن شرط المنع يكون ذا فائدة ، وأخيرا فإن نص الزمن بالمنظمات يكسبها نوعا من القدسية الأمر الذي يتوقع معه أن يكون ميل الدول الأعضاء إلى التحلل من الاتفاقية أمرا أقل احتمالا .

يراجع في هذا المعنى : محمد طلعت الغنيمي ، الاحكام العامة

في ميثاق الأمم ، التنظيم الدولي ، ص ٤٥٨ .

(٢) الامد المتوسط لفترة العضوية في المنظمات الدولية هو عامان ،

وإن كان يقل إلى عام واحد في كثير من المنظمات « الاتحاد الدولي

للمواصلات اللاسلكية ، هيئة الصحة العالمية » .

المنظمات المالية * وإذا ما أخذنا حالة البنك الدولي في الاعتبار ، فإننا نجد المادة ٦/٤ تنص على استمرار مديونية الدولة ما دامت عليها قروض . ومع ذلك فلا يقتصر الأمر على الالتزامات المالية ، بل نجد نصوصاً تتكلم عن التزامات أخرى . من ذلك نص منظمة العمل الدولية الذي يقرر أن انسحاب العضو لا يؤثر في استمرار صحة الالتزامات التي تحملها من أي اتفاق عمالي « المادة هـ » (١) .

(ج) حق الامتناع عن المساهمة في نشاط المنظمات :

أما عن حق الدولة في الامتناع عن المساهمة في أنشطة المنظمة مع الاحتفاظ بالعضوية ، فإن الأمر يختلف فيما إذا كان الوضع يتصل بممارسة حقوق أو بتأدية التزامات : ففيما يتعلق بالحقوق ، من المسلم به أن الدولة لها الحق في الامتناع عن الحضور وعن الاشتراك في المداولات وهذا ما حدث عندما تغيب الاتحاد السوفيتي عن اجتماعات مجلس الأمن منذ مايو عام ١٩٥٠ احتجاجاً على احتلال فرموزا لكرسي الصين في مجلس الأمن ، ورأينا فرنسا أيضاً تقاطع اجتماعات الجمعية العامة عند مناقشة المشكلة الجزائرية مرات عديدة ، وهو ما نلاحظه على جنوب أفريقيا الذي امتنع عن حضور مناقشات الجمعية العامة لمشكلة جنوب غرب أفريقيا ، ومشكلة الأبارتهد . وأساس هذا الموقف المتسامح هو أن الدولة التي تمتنع عن المساهمة تتحمل جزءاً فورياً هو استقالة الدفاع عن وجهة نظرها ورعاية حقوقها . أما إذا كان الأمر يتعلق بتأدية التزامات مفروضة على الدول الأعضاء ، فإنه يكون للمنظمة أن تطبق جزاءات على الدولة تصل إلى حد فصلها من العضوية .

ثانياً - حق ضم الدول للمنظمة الدولية :

لا زالت المنظمات الدولية مجتمعات إرادية يحكم قبول الدول

(١) بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٦ .

فيها اعتبارات عديدة ، والعضوية المطلقة من الشروط تمثل وضعا استثنائيا . ويخضع قبول الدول الجديدة في المنظمة الدولية لتدابير تتخذ من جانب الدولة العضو ، وتوافق الدول الأعضاء على قبولها أو رفضها بمحض ارادتها .

وتوجد ثلاث طرق تنظم انضمام الأعضاء الجدد للمنظمة الدولية .

الأولى : تعتبر أشدها تقييدا وتتمثل في اشتراط الدعوة المسبقة *l'invitation Préalable* وهي طريقة النادي المغلق الذي لا يفتح أبوابه لانضمام دول أخرى الى المنظمة الا اذا اختارها جماعة الدول الأعضاء . وهذا هو النظام المعمول به في المواثيق السياسية والعسكرية « عهد بروكسل - عهد الاطليطي » .
والطريقة الثانية : تتمثل في تطلب التصويت على العضو المرشح للتأكد من توافق شروط العضوية فيه . وتثير هذه الطريقة مشاكل جسيمة في نطاق منظمة الأمم المتحدة . ففي فترة الحرب الباردة اعترض كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على قبول الدول التي تنتمي الى الفريق المعارض لها . ولم تنفجر الأزمة الا ابتداء من عامي ١٩٥٤ - ١٩٥٥ عندما اتفقت الدولتان الكبيرتان على قبول جملة من أنصار كل منهما . ومنذ هذا التاريخ لا توجد صعوبات في القبول ، اذ تسهي الدول الكبرى الى تسهيل الدخول وعدم الاعتراض على أية دولة ترغب في الانضمام ، وذلك كوسيلة لأسب الأصوات . لذا تتجه الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الى أن تصبح منظمات عالمية بالشغل تضم الى عضويتها كل الدول الأعضاء في المجتمع الدولي .

والطريقة الثالثة : هي أسهل الطرق وتتمثل في اجازة الانضمام بمجرد ابداء الرغبة . وهو ما نجده في أغلب الاتفاقات التي تنشئ منظمات عالمية وتجيئ الانضمام اليها بابداء الرغبة في ذلك .

ثالثا : حق الوقف والطرء من العضوية : (١)

يتمشى مع اعطاء حق قبول الدول الجديدة للمنظمة منحها الحق في استبعاد الدول التى لا تحترم التزاماتها التى سمح لها بالدخول بعد ان قبلتها . وتنص موثيق المنظمات عادة على هذا الحق ، وان كان لم يمارس كثيرا في العمل الدولى . وقد مارست عصبة الأمم هذا الحق عام ١٩٣٩ عند ما طردت روسيا من عضويتها لدخول قواتها فنلندا . وكذلك طردت منظمة الدول الأمريكية كوبا من عضويتها عام ١٩٦١ لدخولها في دائرة النفوذ الشيوعى .

ومع ذلك يعتبر الطرد سلاحا ذا حدين . اذ هو يجرد المنظمة التى تتخذ من أية قدرة على اتخاذ عمل آخر تجاه هذه الدولة .

أما عن اجراء الوقف . فنجد النص عليه في بعض الموثيق ومنها ميثاق الأمم المتحدة الذى أعطى مجلس الأمن حق وقف أى عضو تقوم المنظمة باتخاذ عمل عقابى أو أكراهى ضده . ولا شك أن الوقف يعتبر أفضل من الفصل لأنه يحافظ على حقوق المنظمة في اتخاذ اجراءات أخرى ضد العضو مع كونه يمنع العضو في نفس الوقت من ممارسة الحقوق والامتيازات المقررة له . ومع ذلك فالعمل الدولى لم يشهد حالات وقف الدول في منظمة الأمم المتحدة ، وان مارسته بعض الوكالات المتخصصة « قام صندوق النقد الدولى بوقف تشيكوسلوفاكيا من عضويته عام ١٩٥٤ لعدم احترامها للالتزامات النظامية » .

(١) محمد طلعت الغنيمى ، الاحكام العامة في قانون الأمم ، المرجع السابق ص ٤٦٠ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣١٧ .

المبحث الثانى

مبدأ الدولية

من المبادئ الهامة التي تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية ، مبدأ الدولية . ونعنى به قصر المساهمة فى أعمال المنظمات الدولية ، على الدول وحدها . ويعمد ذلك نتيجة طبيعية لكون القانون الدولى لا يعترف أساساً بغير الدول أعضاء له ، وبغير العلاقات الدولية موضوعاً له .

ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة من المنظمات الدولية حتى نعرف مدى أهمية هذا المبدأ (١) .

ويترتب على هذا المبدأ نتيجة رئيسية هى : الاحتكار الحكومى للتمثيل الدولى .

فمن النتائج التى تترتب على قصر الانتماء الى المنظمات الدولية على الدول وحدها ، أن يكون التمثيل بها ، مقصوراً على الأجهزة المخولة فى التصرف باسم الدولة ، وهى الحكومات . ويتضمن هذا المبدأ تطبيقات فى غاية الأهمية ، ولا توجد له سوى استثناءات طفيفة .

(١) فالوفود الممثلة للدول فى المنظمة الدولية هم عادة ممثلون معينون من قبل الحكومات . وعلى ذلك فهم يتصرفون بناء على تعليمات من هذه الحكومات ، ويكونون مسئولين عن أعمالهم أمامها ، وتطبق هذه القاعدة على كافة الوفود المنتدبة لاحتلال مقعد مخصص لأحدى الدول أيا كانت مؤهلاتهم الشخصية « برلمانيين » موظفين ، جامعيين

(1) P. Laurent, les organisations internationales, Jrisclasser de droit international, Face 112, P. 1.

أو فنيين » ، ولا تختلف القاعدة الا بالنسبة للخبراء الذين يستدعون — على أساس صفتهم — للمساهمة في أعمال جهاز دولي • فهم يحتفظون في هذه الحالة بحريتهم الكاملة في الكلمة ، وان كانوا لا يعبرون الا عن رأى استشاري ، لا يحسب في التصويت^(١) •

وتثور صعوبات عديدة عندما تتغير حكومة احدى الدول بالطريق الثوري • ماذا تفعل المنظمة الدولية عندما تستبعد هذه الحكومة وفدا سبق أن أرسلته الحكومة السابقة ؟

نارت هذه المشكلة عام ١٩٥٦ وذلك عند مناقشة مشكلة المجر في الجمعية العامة للأمم المتحدة • فلقد غيرت حكومة كادار Kadar الوفد الموالي للحكومة السابقة وعينت وفدا بدلا منه حكومة Imre Nagy ، وأثارت الوفود عدم شرعية الحكومة الجديدة ، ولكن هذا الرأى رفض واعتبرت تبعية الوفود لحكوماتهم تبعية كاملة • ولا تملك المنظمات الدولية بناء على ذلك — عند مراجعتها لصحة أوراق اعتماد الممثلين — أن تناقش شرعية النظام الحاكم في الدولة ، لأن ذلك يعد تدخلا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى •

ب) على أن قاعدة احتكار التمثيل في المنظمات للحكومات لم تعد سارية في بعض المنظمات • نفى عديد من أجهزة المنظمات الأوروبية مثل مجلس أوروبا ، والمجتمعات الثلاثة ، توجد جمعية استشارية يختار أعضاؤها من برلمانات للدول الأعضاء • وهكذا فكونها بصدد نوعا من

(١) راجع مارسيل ميرل ، الحياة الدولية ، المرجع السابق ص ٧٨ لبروتت ، المنظمات الدولية ، موسوعة القانون الدولي :

التمثيل الديمقراطي غير المباشر • ويوجد خلاف في طبيعة التمثيل هنا عن التمثيل الحكومي يظهر في وضع الوفود ، فهم صاروا منذ الآن محميين في ممارسة وظائفهم • ولا يمكن بعد أن يكونوا موضع عزل في أثناء دورات انعقاد المنظمة •

(ج) أما الاستثناء الثالث فيتصل بتمثيل بعض المصالح الخاصة في بعض المنظمات الدولية • ونجد ذلك بشكل واضح في منظمة العمل الدولية • فكل الوفود تتشكل من أربعة أعضاء • اثنان منهم تعينهم الحكومات والاثنان الآخران يمثلان العمال والموظفين وتختارهم منظماتهم • وممثلوا المجموعتين يندمجون في الوفد الرسمي للدولة ويساهمون في المناقشات ، ولهم نفس الحقوق المقررة للممثلين المختارين من الحكومات ، والصفة المهنية لهؤلاء الممثلين قد تمت مناقشتها بمناسبة ما دار في نطاق منظمة العمل الدولية حول موضوع الوفد السوفيتي • فلقد رفض من يمثلون أصحاب في المنظمة أن يدخلوا بينهم ممثلو الموظفين السوفيت • لأنه في دولة لا تعترف بالملكية الفردية لأدوات الانتاج ، فلن هؤلاء الممثلين لن يكونوا سوى موظفين مختارين بواسطة الحكومات • ويظهر هذا النقاش الأهمية الرئيسية لتمثيل المصالح في منظمة العمل الدولية •

وهناك تمثيل آخر للمصالح في بعض المنظمات نذكر منها تمثيل جماعات المنتجين للفحم ، والعمال والمستقدين في المجتمعات الأوروبية • ورغم مساهمة هؤلاء الممثلين في المناقشات والمداولات إلا أن سلطاتهم استشارية •

وأخيرا نجد أن العديد من المنظمات الدولية تسمح لمنظمات

خاصة بالتعاون معها • وهذا التعاون يتحقق عن طريق نظام استشارى يسمح للممثلين لهذه الشركة أو تلك بأن تطلب تسجيل احدى المشاكل فى جدول الأعمال ، والمساهمة فى المناقشات مع تصويت استشارى • وتستفيد العديد من المنظمات غير الحكومية بالنظام الاستشارى للمجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة ، وأمام الوكالات المتخصصة وكثير من المنظمات الأوربية •

وبعد هذا الاستعراض يمكن التساؤل حول ما اذا كان هناك احتكار حكومى للتمثيل فى المنظمات الدولية ؟

لا شك فى أن هذه الأوضاع تمثل استثناءات على القاعدة العامة خاصة وأن المصالح الحكومية ما زالت هى وحدها التى تمثل ، كما أن البرلمانين أو ممثلى الجماعات الخاصة يوضعون فى أجهزة استشارية ، عدا حالة منظمة العمل الدولية • وإن كانت هذه الاستثناءات تمهد — من ناحية أخرى — لفتح الباب لتمثيل الرأى العام فيها فضلا عن الجماعات الخاصة • ولكن حتى الآن ما زالت المنظمات الدولية هى قضية الدول التى تترك بصماتها على تشكيلها وعلى مطالبها ، وما زالت سياسة المنظمات الدولية — أساسا — قضية الحكومات حتى لو تعلق الأمر بحل مشاكل فنية مثل النقل الجوى أو الاتصالات اللاسلكية •

الفصل الثانى

أجهزة المنظمات الدولية

إذا كان قد تم التسليم باعطاء المنظمات الدولية شخصية قانونية فى النطاق الدولى ، فانه من الطبيعى أن يكون لها أجهزة تعبر عن إرادتها المتميزة ، وتمارس باسمها السلطات والتصرفات القانونية^(١) . وتختلف هذه الأجهزة من منظمة الى أخرى ، من حيث العدد والسلطات ، وتوزيع الاختصاصات بينها . ومع ذلك فلان استقرار واقع المنظمات الدولية حاليا يعطينا بعض النتائج بخصوص عدد الأجهزة واختصاصاتها . وسنبحث فيما يلى سبب تعدد أجهزة المنظمات فى مبحث أول ، ثم أهم هذه الأجهزة ووظائفها فى مبحث ثان .

المبحث الأول

تعدد أجهزة المنظمات الدولية

أصبح من السمات الرئيسية التى تميز المنظمات الدولية اليوم تعدد الأجهزة التى تقوم بالوظائف المعهود بها الى المنظمة . ويرجع ذلك الى أسباب عديدة^(٢) .

أولا - قاعدة التخصص

فلقد أصبحت قاعدة التخصص تحكم مختلف أوجه النشاط البشرى ، وذلك بسبب تعقد الظواهر ، والحاجة الماسة الى إتقانها .

(١) عبد العزيز سرحان ، الإسهام العيسية للمنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٨ .
(٢) يراجع عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٨٣ .

وقد بدأت تظهر أهمية هذه القاعدة منذ عهد عصبة الأمم . فـلقد
شكلت العصبة لجنة عام ١٩٣٩ ، لحراسة النشاط الوظيفي للعصبة ،
ورغم أن الوقت كان مبكرا بالنسبة لقيام المنظمات العامة العالمية
بالمناشط الوظيفية ، إلا أن هذه اللجنة ، قدرت أن النجاح الذي
أحرزته اللجان الوظيفية في ظلها يعد أساسيا ، وقدرت أن تكشف
العصبة لامكانيات التعاون الدولي في نواح كانت بعيدة عن الاهتمام
العالمي حيث كان هذا الاهتمام موجها أساسا الى النواحي السياسية ،
يعد أعظم اسهام قدمته العصبة الى عالمنا المعاصر ، وقدر له البقاء
والدوام .

وقد أوصت اللجنة بضرورة انتقال السلطات الوظيفية لمجلس
العصبة الى لجنة أخرى غير سياسية . وأوصت بالاهتمام بإنشاء
الوكالات الاقتصادية والاجتماعية^(١) .

ثانيا - اعتبارات سياسية :

إذا كان يدخل في نشاط المنظمة وظائف ذات طبيعة متباينة ،
سياسية واجتماعية واقتصادية مثلا ، فإنه من الملائم تخصيص
لجان لها حتى لا تغطي المسائل السياسية على المسائل الأخرى ،
وتتقص من القدر الذي تستحقه .

ومن الاعتبارات التي تراعى بهذا الشأن تحقيق رغبة الدول
الكبرى في إنشاء فروع يكون لها السيطرة عليها - كما نرى في
مجلس الأمن - مع عدم إهدار دور الدول الأخرى بتمتعها
بالمساواة في الفرع العام .

ثالثا - ديمقراطية الإدارة :

من الأسس الهامة التي يراعها المنظمون للمصالح والإدارات

(١) Waters, The United Nations, New York 1967, P. 59.

في الأنظمة الإدارية الحديثة ، ديمقراطية الإدارة ، لذا تسعى المنظمات الدولية الى توزيع عادل للسلطات بين الدول الأعضاء ، وإذا كان يصعب على كل الأعضاء أن يشتركوا في الإدارة الفعلية للمنظمة ، فإنه لا مخلص من إنشاء أكثر من فرع يختص بالمنافسة وإقرار التوصيات بشكل عام ، وفرع يتولى الإدارة الفعلية ، وذلك بدلا من إنشاء جهاز واحد تسيطر عليه طائفة من الدول ، ولا تملك الدول الأخرى فيه سلطة القرار .

المبحث الثاني

توزيع الاختصاصات بين أجهزة المنظمات

يتميز الفقه الدولي عادة بين الأجهزة الرئيسية
Principal organs والأجهزة الثانوية
Subsidiary organs

وتتمثل الأجهزة الرئيسية في معظم المنظمات الدولية في ثلاثة :

أولا — جهاز رئيسي — صانع للسياسة يعرف باسم الجمعية assembly أو المؤتمر Congress ، تمثل فيه كل الدول الأعضاء . وله سلطة الرقابة على عمل المنظمة ، والدكم في ميزانيتها ، وسلطة إقرار الاتفاقات والتدابير والقررتيات الأخرى . وفي إصدار توصيات الى الأجهزة الوطنية في مختلف الدول . مثل جمعية منظمة الصحة العالمية .

ويختلف الوضع الذي يكون عليه هذا الجهاز من منظمة الى أخرى من حيث موعد الدورات التي ينعقد فيها ، وعدد الوفود التي تمثل كل دولة فيه ، ومدى السلطة التي يتمتع بها . . . الخ .

الثاني - عبارة عن جهاز تنفيذي أو مجلس ، يختار عادة عن طريق جهاز صناعة السياسة من بين الأعضاء ، وتمثل فيه عدد محدود من

الدول الأعضاء • وتختلف الأسس التي يختار على أساسها هذا الجهاز التنفيذي • فأحياناً يتطلب تمثيل الدول لأكثر أهمية في الفرع الذي تعمل فيه المنظمة « الطيران ، الملاحة ، أو الانتاج الصناعي مثلاً » ، وهذا ما نراه في مجلس منظمة الطيران المدني ، مجلس المنظمة الاستشارية البحرية ، منظمة العمل الدولية () ، وقد يكون المعيار هو التمثيل العادل لمختلف المناطق الجغرافية في العالم (مجلس الأمن ، المجلس التنفيذي لاتحاد البريد العالمي) •

الثالث : أمانة عامة ، أو هيئة موظفين مدنيين دوليين : وتتطلب موافق معظم المنظمات الدولية أن تكون مسؤوليات هؤلاء الموظفين دولية صرفه في طبيعتها ، ولا تسمح لهم أن يتلقوا التعليمات من أية جهة أخرى ، غير المنظمة (١) •

أما عن الأجهزة الثانوية ، فلقد وجدت نتيجة لتزايد مهام المنظمات الدولية ، ولانتشار مبدأ اللامركزية الادارية • وتتمتع كل منظمة بحرية كبيرة في انشاء هذه الأجهزة • وأهم النماذج المعروفة حالياً لهذه الأجهزة هي :

١ - المؤتمرات الاقليمية : مثل اللجان الاقليمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، واللجنة الاقتصادية لأوروبا ، أو منظمة العمل الدولية •

٢ - تعيين لجان استشارية : سواء ذات اختصاص عام أو في مسائل معينة (مثل اللجان الاستشارية للاقتصاد الدولي للاتصالات اللاسلكية) •

٣ - تأسيس لجان وظيفة ، تعنى بحقوق خاصة من الأنشطة

(١) يراجع المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة •

Starke, an introduction to international law, seven edition, London 1972, P. 577.

١- اللجان الوظيفية للمجلس الاقتصادي والاجتماعى - لجنة حقوق الانسان مثالا .

٤ - مؤتمرات ادارية مثل مؤتمرات الاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، والذي يمكن أن يلحق بها ممثلين للوكالات الخاصة التى تعمل فى هذا المجال .

٥ - توجد كذلك برامج - تجمع اها الجهود وتستهدف تحقيق اغراض معينة نذكر منها برنامج الغذاء العالمى للامم المتحدة ، والذي خصصت له أجهزة للقيام بشئونه (١) .

ولا توجد قاعدة واحدة بالنسبة لطريقة توزيع الاختصاصات بين مختلف فروع المنظمات ، وان أمكن التمييز بين ثلاثة أنواع منها على النحو الآتى :

١ - المنظمات الأكثر قدما والأقل تعقيدا - تتمثل فى جهاز رئيسى واحد (مؤتمر أو جمعية) تساعد أمانة ، وعدة أجهزة ملحة به . وفى هذا التنظيم ، تركز الاختصاصات فى الجهاز الرئيسى ، وتقوم الأجهزة الملحقه بوظائف الدراسة والاستشارة . أما الأمانة فهى بمثابة جهاز ادارى بسيط ، يلعب دور الموظفين فى الربط بين الأعضاء والجهاز التنفيذى للقرارات التى يتخذها المؤتمر أو الجمعية . وعلى هذا النحو نجد كل الاتحادات الادارية القديمة (٢) .

وتساهم كل الدول فى اتخاذ القرارات فى نطاق الجهاز الرئيسى . ولا شك أن مثل هذا التنظيم يحتفظ بحقوق الدول ومصالحها الى أقصى حد ممكن . وهذا مما يفسر لماذا تتخذ المنظمات الحديثة هذا الشكل عندما تريد الدول الأعضاء أن تحتفظ بسيادتها (جامعة

(١) يراجع فى التفاصيل : كوليارد ، النظم الدولية ، طبعة ١٩٧٢ ،

ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) مارينيل ميرل ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

الدول العربية ، منظمة الوحدة الافريقية) ومهما ازداد عدد الأجهزة المساعدة في هذه المنظمات فانه يبقى أن السلطات مركزة في الجهاز الرئيسي .

أما للنموذج الثاني فهو أكثر تعقيدا ، اذ يتضمن أكثر من جهاز تمثيلي رئيسي ، ونجد مثال ذلك في عهد عصبة الأمم وفي الأمم المتحدة ، فلقد أنشأ عهد العصبة الى جانب الجمعية العمومية ، مجلس العصبة . وأنشأ ميثاق الأمم المتحدة الى جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن مجلسا للوصاية ومجلسا اقتصاديا واجتماعيا . ويستجيب هذا اللون لمنطق الحرص على التخصص . واكن يبقى أن الفرق بين هذا اللون واللون الأول ليس جسيما ، اذ ان كان هذه الأجهزة مشكلة من وفود تمثل الدول الأعضاء . ولا يترجم الخلاف الا بمدى التمثيل الكامل أو الجزئي للدول في مختلف فروع المنظمة .

أما النموذج الثالث فهو يمثل تمايزا واضحا عن الصورتين السابقتين ، لأنه يجعل تشكيل الأجهزة في داخل المنظمة الواحدة يختلف : فالى سبيل المثال نجد لجنة الوزراء في مجلس أوروبا تقابلها جمعية استشارية تختار البرلمانات الوطنية أعضائها . كذلك فان المجتمعات الأوروبية الثلاثة تمثل منظمات أشد تعقيدا . ونجد بداخلها جهازا يمثل الدول (مجلس الوزراء) وجمعية برلمانية ، ويوجد أيضا جهاز تنفيذي أو حكومي يعمل باستقلال عن الدول الأعضاء . ونجد أخيرا محكمة مستقلة عن الأجهزة القضائية الدولية الأخرى ولجانا ممثلة لمجموعات المصالح . وهذا التنوع في الاختصاصات يجعل هذه المنظمات تشبه الدول من حيث وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية بها — على الأقل من حيث الظاهر الخارجي (١) .

الفصل الثالث

الموظفون الدوليون

سنقسم هذا الفصل الى مبحثين ، نتناول في الأول تعريف الموظف الدولي بغيره من الفئات التي تشملها معه ، ثم نتكلم في الثاني عن المركز القانوني للموظف الدولي .

المبحث الأول

تعريف الموظف الدولي

يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل شخص يشغل وظيفة دائمة في خدمة دولية (١) . ونعتقد أن هذا التعريف يعيننا عن كثير من العناصر التي يتطلبها الفقه في الموظف الدولي ، كالمعمل لتنفيذ اتفاق دولي ، بحكم كون المنظمات الدولية لا تقوم الا عن طريق اتفاق بين الحكومات ، وكضرورة أن يؤدي العمل لمصلحة المجتمع الدولي ، ذلك لأن هدف المنظمات الدولية هو تحقيق المصلحة العامة الدولية . ومع ذلك فبتدليل هذا التعريف يتضح أمامنا ضرورة توافر الشروط الآتية في الموظف الدولي :

١ - يجب أن يعمل الموظف الدولي في خدمة مد ليس مصلحة دولة معينة ، ولا مجموعة من المنظمات الخاصة التابعة لجنسيات مختلفة ، وإنما أدلة دولية *administration internationale* لا تتصل بدولة معينة ، وإنما بمجموع الدول الأعضاء .

٢ - يعمل الموظف الدولي من أجل تحقيق الأهداف التي

(١) Grand, le Secrétariat des institutions internationales, R. d. o. Vol. 79, 1951.

الدول الممثلين لها ، وتتمتع بنظام قانونى خاص هو النظام الذى يحكم الدبلوماسيين فى مختلف الدول .

والى جانب فئة الممثلين الدوليين ، توجد فئة يمكن أن نطلق عليها فئة المستخدمين الدوليين ، وهم الأشخاص الذين تستعين بهم المنظمات الدولية لأداء مهام مؤقتة أو مساعدات سريعة . فالمنظمة قد تحتاج الى خبراء يؤدون لها بعض المهام فى المجال الاقتصادى مشروع اقتصادى ... الخ » .

والى جانب هاتين الطائفتين ، أدت تطورت دولية عديدة الى نشأة فئة جديدة من العاملين فى المنظمات الدولية ، هى فئة هؤلاء الذين يعملون بصفة دائمة ، فى خدمة المنظمة ، ويتولون وظائف معينة ثابتة ، ويخضعون لنظام قانونى متميز ، وهم فئة الموظفين الدوليين .

ومن الأهمية بمكان تمييز كل طائفة من هذه الطوائف عن الأخرى وبيان كيف وجدت كل طائفة ، وما هو العمل الذى تؤديه .

١ — الممثلون الدوليون والموظفون الدوليون :

يختلف النظام الذى يخضع له الموظف الدولى اختلافا تاما عن ذلك الذى يخضع له الممثل الدولى . ونستطيع أن نتلمس بينهم الفروق الآتية (١) :

١ — يقوم الموظف الدولى بأداء مهمة لمصلحة كل الدول أعضاء المنظمة الدولية دون أن يراعى دون دولة معينة أو ما يمكن أن تحققه

(١) يراجع فى التفرقة بين الموظف الدولى وممثلى الدول الأعضاء

بشكل عام ، حافظ غانم ، ص ٨٥ . وأيضا :

Bedjaoui, les fonctions Publiques internationales et Influences Nationales, Londres 1958, P. 196 ss.

للمنظمة ، في حين أن الممثل الدولي ، يراعى مصالح دولته ، ويهتم به — مهما كان تقديره لمصلحة الدول الأعضاء كلها — مصلحة الدولة الموفدة له .

٢ — يختص الموظف الدولي للمنظمة الدولية ، فهي التي تعينه ، وهي التي تحاسبه على أدائه لعمله ، وتدفع له أجره . أما الممثل فتعيّنه الدولة المعنية ، وتتولى محاسبته عن أدائه لعمله ، ويخضع للتعليمات التي تصدرها إليه دولته في أدائه لعمله .

٣ — ومن ناحية الولاء نجد أن ولاء الممثل الدبلوماسي يكون لدولته التي تحاسبه على أى تقصير في تقديره لهذه الرابطة ، أما الموظف ، فإنه وإن كان يرتبط برابطة الولاء للدولة التي ينتمى إليها بجنسيته ، إلا أن هناك ولاء للمنظمة ، وخضوعه لولاء الصالح العام الدولي .

٤ — وأخيرا فإن الممثل الدولي يعتبر دبلوماسيا ، ويعامل في النظام الدولي على هذا الأساس فيتمتع بحصانات وامتيازات دبلوماسية ، في حين نجد أن الموظف الدولي يستقل بنظام خاص للحصانات تجعله يتمتع بها في مواجهة جميع الدول بما فيها دولته ، على خلاف الممثل الذي يعد شخصا عاديا في دولته . وفيما عدا ذلك تتشابه الحصانات الدبلوماسية مع حصانات الموظفين الدوليين (١) .

٢ — المستخدم الدولي والموظف الدولي :

عرفت مذكمة العدل الدولية العامل الدولي بأنه كل شخص يعين بواسطة أحد فروع المنظمة أو للمساعدة في ممارسة إحدى

(١) يراجع في التفاصيل : محمد حائط غاتم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٩ .

وظائفها ، سواء أكان يعمل بأجر أم بدون أجر • بصفة دائمة أم لا • وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة باسمه (١) » •

وعلى أساس هذا التعريف يشمل اصطلاح العامل الدولي كل طوائف العاملين في المنظمة الدولية عدا الممثلين •

ولكن النقطة يميز الآن المستخدم الدولي l'agent international عن الموظف الدولي • على أساس ما سبق أن وضعناه من قديما الفئة الثانية بتأدية وظائف دائمة ، وخضوعها لنظام قانونى خاص • على خلاف الفئة الأولى التى تتولى أعمالا موقوتة •

هذا ، ويخضع المستخدمون الدوليون للمبادئ العامة فى قانون المنظمات الدولية ولما يوجد فى المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج وضعهم • وواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاما قانونيا عاما ومتميزا لهم ، على خلاف ما تفعل بالنسبة للموظفين (٢) •

٣ — التحول من المستخدم الى الموظف الدولي :

خلال فترة تاريخية طويلة ، كانت المنظمات الدولية تستعين

(١) Cf. Reparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif : C.I.J., Recueil 1949, P. 177.

(٢) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٩٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٢٨ ، كوليكز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٩٦ •

ويرى الدكتور طلعت الفنى أن ما يميز الموظف الدولى عن المستخدم الدولى هو أن وصف الموظف يسلمزم :

١ — أن تكون هناك وظيفة عامة أى وظيفة لها هذه الصفة وممولة بهذه الصفة •

٢ — أن يكون التعيين فى الوظيفة بصفة منتظمة عن طريق السلطة المحلية المختصة •

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ،

أساسا بالمستخدمين الدوليين • فلقد كانت تلجأ الى موظفى الدول المنظمة لتأدية الأعمال الادارية والفنية بها فى دورات انعقادها ، على نحو ما كان يتم فى المؤتمرات الدولية • ولكن عندما بدأت أركان المنظمات الدولية تثبت ، وتقوم بوظائف دولية دائمة ، لحماية وتنسيق العلاقات الاجتماعية الدولية • بدأت المنظمات تحسن بالحاجة الماسة الى وجود أشخاص دائمين يعملون فى خدمتها ، ويتولون الوظائف التى تؤديها • وهذا التحول هو الذى نقل الوظيفة الدولية من الوصف العرضي الى الوصف الدائم ، والذى أدى الى وجود الموظف الدولى *Le fonctionnaire international* الذى يؤدى عملا دائما فى خدمة مرفق عام دولى (١) •

لذا يقال أن ظهور الوظيفة العامة الدولية هى التى حولت المجتمع الدولى من مرحلة المؤتمرات الى مرحلة التنظيم الدولى • فعندما كانت الاحلاف هى السمة الغالبة فى التعاون الدولى ، كانت المناقشات فى المؤتمرات الدورية وغير الدورية هى وسيلة ادارة ذلك التعاون • ولكن الدول أحست بضرورة أن لا يقطع العمل فى الفترات التى تتعقد فيها هذه المؤتمرات • « ومن هنا بدأت الأمانة العامة للاجتماع تلعب دورا متميزا ، تجاوز بها نطاق النشاط المكتبى ، اذ امتدت جهودها الى أكثر من تسجيل الاجتماعات ورعاية المباني وتوزيع الوثائق ، وترجمة الأعمال وتنظيم الاجتماعات ، انها لم تعد حلقة اتصال ما بين الاجتماعات فى دورة واحدة ، بل غدت حلقة تربط ما بين الدورات المتعاقبة مؤدية بذلك دورا تنفيذيا وتحضيريا لهذه الدورات .. » (٢) •

وهكذا ، فبعد أن كانت المنظمات الدولية تتشابه مع المؤتمرات

(١) Langrod, les fonctionnaires internationaux, luxembourg, 1959, P. 1.

(٢) محمد طلعت الفنى ، الاحكام العامة فى قانون الأمم ، الجزء الثانى ص ٢٤٠ .

في أن ممثلي الدول يجتمعون فيها للدراسة والتباحث والتشاور حول مصالحهم المشتركة ، أصبحت المنظمات تتميز الآن ، بأنه بعد أن تنتفض دورات المؤتمرات والفروع التي يتباحث من خلالها ممثلو الدول ، يبقى الموظف الدولي ، وتبقى أجهزة الخدمة المدنية ، الدولية لتتخذ وتحضر الدراسات والبحوث لهذه الأجهزة الأخرى التمثيلية ، لذلك فلقد قيل بحق انه في كل الهيئات التمثيلية تنظم الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هي العنصر الدولي الذي يتألف منه التنظيم ، أو هي المنظمة (١) . ففى كل المنظمات الدولية يجتمع الممثلون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين في أبنية المقرب الرئيسي اقامة الدليل على أن المنظمة أكثر من توقع أن الحكومات سوف تجتمع مرة ثانية (٢) .

٤ - الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية :

توجد علاقة وثيقة بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية .
الوطنية نتبينها من أكثر من وجه ، فكل منهما وظيفة عامة ، الأولى في خدمة مصالح عدد من الحكومات والثانية في خدمة فرد من مرافق إحدى هذه الحكومات .

كذلك فإن هناك رابطة تاريخية بينهما . فالوظيفة الدولية نشأت مرتبطة بالوظيفة الوطنية ، إذ كانت المنظمات الدولية تستعين بموظفين وطنيين لتأدية مهامها قبل أن تستقل الوظيفة الدولية . وقد أحدث ذلك تأثيرات بالغة في نطاق القانون الدولي ، إذ استعار العديد من الأحكام التي تحكم الوظيفة العامة في المجتمعات الداخلية وأخذ يطبقها في النطاق الدولي مما أدى إلى ظهور « القانون الإداري الدولي » والذي ينظم نواحي الإدارة

(١) بجاوى ، الموظف الدولي ، ص ١٦٦ .

(٢) كلود ، النظام الدولي ، والسلم العالمي ، المرجع السابق ،

العامة داخل المنظمات الدولية ، ويحدد العلاقة الوظيفية التي تربط بين المنظمة وبين العاملين لخدمة أهدافها . بل ان البعض يرى أن هذه القواعد لا تتصل بعلم الإدارة العامة فقط ، وانما هي من صميم المقاتون الإداري الداخلي ، وخاصة تلك الأحكام الخاصة بالتنظيم من القرارات الصادرة ضد الموظفين ، والتي تتيح لهم التقاضي أمام محاكم إدارية دولية . . . الخ (١) .

ومع ذلك فتوجد فروق رئيسية بين الوظيفة الوطنية والوظيفة الدولية من أكثر من وجه :

١ - فالوظيفة الدولية تستهدف تنفيذ اتفاق دولي بين الحكومات ، أي أن نطاق عملها هو العلاقات الخارجية والتخاضب بين مجموعة الدول الأطراف في الاتفاق . بينما نجد أن نطاق العمل في الوظيفة الوطنية هو تنفيذ القوانين واللوائح التشريعية التي تضعها السلطة الحاكمة في دولة معينة .

٢ - وتنعكس هنا الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلي والمجتمع الدولي في نطاق الوظيفة العامة ، فبينما نجد أن هناك سلطات عليا حاكمة في النطاق الداخلي تؤكد حكم القانون وتملي على الموظف القيام بتنفيذ ، لا نجد مثل هذه السلطات في المجال الدولي . ومن ثم نجد دور الموظف الدولي في رعاية وتطبيق

(1) Langrad, La fonctionnaires Internationaux, Luxembourg, 1960, P. 2.

وأيضا بحث الدكتور عز الدين فودة بعنوان « الوظيفة الدولية بمجلة العلوم الإدارية - العدد الثاني - ١٩٦٤ من ٩٣ . وهو يقول في هذا المعنى أن « الإدارة الدولية لا تختلف في أصولها عن الإدارة الوطنية ، فكلاهما من أشكال الإدارة العامة ، والأساليب الفنية التي تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى الخبرة في أحدهما هي صالحة لتطبيقها بالآخرى ، بل أنهما لا يختلفان من حيث كون كل منهما وظيفة عامة في خدمة حكومة واحدة أو عدد من الحكومات تضيدها للاتفاق الدولي » .

الاتفاقيات المولية لا يتجاوز حدود المفاوضة أو الاقتناع أو أعمال التنسيق ، ولا يتناول التطبيق كما هو الوضع بالنسبة للموظف الوطنى الذى يتعلق واجبة الأساسى بتطبيق وتنفيذ القواعد التى وضعتها السلطة العليا فى المجتمع الوطنى(١) .

٣- ونظرا لأن الموظف الدولى يقوم على رعاية تطبيق اتفاق دولى ويمثل مصالح مجموعة الدول الأعضاء فيه ، فإنه يجب أن تتوافر فيه بعض الشروط التى تجعله محايدا ، وتجعل ولاءه متحققا لمصالح المجتمع الدولى ككل ، وليس لمصالح دولة واحدة ، فى الوقت الذى يطلب فيه من الموظف الوطنى أن يبحث عن مصلحة دولته ، وأن يمثل المصلحة العامة لمجموع مواطنيه ، بصرف النظر عن مصلحة المجتمع الدولى .

المبحث الثانى

النظام القانونى للموظفين الدوليين

يختلف النظام القانونى للموظفين الدوليين من منظمة الى أخرى، ومع ذلك فتوجد بعض الأسس العامة التى يمكن أن تطبق على الوظيفة العامة بشكل عام تواترت عليها معظم المواثيق المنشئة للمنظمات ، ونص عليها فى لوائدها الداخلية . وسنتناول هنا دراسة طريقة تعيين الموظفين الدوليين ، والشروط التى يجب توافرها لئلا يشغل وظيفة دولية ، ثم حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين .

أولا - تعيين الموظفين الدوليين :

يعتبر تعيين الموظفين الدوليين من المسائل الموكول بها الى المنظمة نفسها وليس الى الدول . ويتولى هذه السلطة الأمين

(1) Conference on the concept of a true international civil Service, carnegie endowment vevy 1958.

العام للمنظمة^(١) . وعلى هذا نجد نص المادة ١٠١/١ من ميثاق الأمم المتحدة التي ورد بها « يعين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقا للوائح التي تضعها الجمعية العامة » .

ومع ذلك فكثيرا ما تتدخل الدول بشكل مباشر أو غير مباشر في تعيين الموظفين الدوليين . ومع ذلك فإن تدخلها المباشر لا يكون عادة إلا في المستويات الوظيفية العليا ، كقضاة محكمة العدل الدولية ، أو الأمناء العامين للمنظمة . وتتدخل عادة بشكل غير مباشر إذا ما أرادت أن يعين عدد من الأشخاص التابعين لها في المنظمة أو أن تمنع شخصا غير مرغوب فيه منها من التعيين .

وتضع اللوائح الداخلية للمنظمات عادة الشروط الواجب توافرها في الموظف . ومع ذلك فنجد الدساتير الرئيسية للمنظمة تضع مع بعض الشروط أحيانا . من ذلك ما قرره ميثاق الأمم المتحدة في المادة ١٠١ فقرة ٣ من أنه « ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة ، كما أن من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي » ونجد هذا النص يتكرر في العديد من مواثيق المنظمات الدولية .

ولم يوضح النص المقصود بشرط الكفاية والنزاهة . ولكن من المفروض ألا يتحقق ولاء الموظف لدولة معينة ، وانما للمجتمع الدولي ككل . ومع ذلك لا يعنى هذا تجريد الموظف من ولائه لدولته الأصلية . فهو يظل متمتعا بجنسيتها ، وانما يجب ألا يتعارض هذا الولاء مع ولائه لعمله في خدمة المجتمع الدولي . فيجب ألا يتلقى

(١) كوليارد ، المنظمة الدولية ، ص ٥٦٩ ، عز الدين فودة ، الوظيفة

الدولية ، ص ٩٦ ، وأيضا :

Mr. Bedjaoui, 'Fonction Publique internationale et influences nationales. London 1968, p. 60.

الموظف تعليمات من حكومته أو من أية حكومة أخرى تتصل بأدائه لعمله .

ولكن قد يتعارض شرط الكفاية مع شرط مراعاة التوزيع الجغرافي العادل ، وذلك بحكم أن العديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفي مناسب . هنا استقر الرأي على التضحية بقدر محدود بشرط الكفاية في سبيل أن يتحقق التوزيع الجغرافي العادل . فمن مصلحة المجتمع الدولي أن تتمثل في منظماته ومن خلال أجهزته الوظيفية مختلف الجنسيات ، ومختلف المستويات الموجودة في العالم حتى يكون قريباً من الواقع ، ومتفهما لأوضاع من يكونون وحداته . وبعبارة أخرى ليس من الضروري اعتبار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظر إدارية هناك قيمة إيجابية في ضمان توزيع جغرافي قومي واسع حتى على حساب الكيف البحث ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية إلى حد ما قد تجعله أكثر نائدة لبعض الأغراض من موظف مدني آخر أكثر صلاحية وخبرة^(١) .

وفي العمل حسمت المشكلة بشكل مرن ، وذلك بجعل نسبة الموظفين من كل دولة متمثلة مع الحصة التي تساهم بها في ميزانية المنظمة الدولية .

هذا ، وعادة ما يكون تعيين الموظف الدولي بناء على مسابقات مفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء ، وتقرر لجان تحددها سكرتارية المنظمة مدى صلاحية المتقدمين على أساس تطبيق شروط الكفاية والتمثيل الجغرافي كما وضعنا .

وقد تطلب المنظمة من الدول الأعضاء في بعض الأحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولي وظائف دولية ، كما أن الدول الأعضاء قد

(1) W. Jenks, some problems of an international civil service, Public administration Review, 1943. p. 95.

تستخدم نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها^(١) ولا شك أن ذلك يعد عملا غير مشروع دوليا ، اذ يجب أن يترك للمنظمة سلطة تعيين الموظفين الدوليين ، بالشكل الذي يلبي احتياجات الوظيفة العامة الدولية .

على أنه بالنسبة للموظائف الرئيسية الكبرى - كوظائف الأمناء العاممين - تستطيع الدول أن تتدخل بشكل رسمي . فميثاق الأمم المتحدة ينص على أنه « تعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن » .

هذا « ولا يعتبر ما يجرى بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط بالأمر غير المشروع نظرا لما تتصف به وظيفة الأمين العام في معظم المنظمات من طابع مزدوج لا يقل جانبه السياسي أهمية عن الجانب الإداري البحت^(٢) » .

ثانيا - واجبات الموظف الدولي :

ينبغي على الموظف الدولي أن ينجز المهام الموكولة اليه بأمانة وحيدة ونزاهة . وقد لا تحتوي النصوص المنشئة للمنظمات الدولية على تفاصيل كافية في هذا الخصوص . ومع ذلك فهناك مبادئ عامة يمكن استخراجها من المواثيق جملة . من ذلك أنها تحظر على الموظف أن يمارس أى نشاط مهني له صلة بوظيفته الدولية .

ويلتزم الموظف الدولي بالمحافظة على أسرار مهنته ، وأن يؤدي عمله بروح دولية تنبثق الى تحقيق أهداف المنظمة التي يخدمها ،

(١) محمد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١٤٨ .

مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٤٧ .

(٢) محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية . ص ١٠١ ،

ويجب على الموظف الدولي أن يعرف كيف يتصرف بهكمة وحسن تقدير .

وفي النطاق السياسي فإن الموظف الدولي يظل مواليا لدولته الأصلية ولكنه يلتزم بالامتناع عن أى نشاط سياسى . ونجد هذا الالتزام واضحا فى المادة ١٧ من نظام موظفى الأمم المتحدة التى قررت أنه « يمكن للموظفين ممارسة حق التصويت ، ولكنهم يمتنعون عن ممارسة أى نشاط سياسى يكون غير متفق مع الحيادة والاستقلال المتطلبين فى صفتهم كموظفين دوليين » .

ومن الالتزامات التى تأخذ فى الاعتبار فى النطاق الدولي ، ضرورة عدم ظهور الولاء تجاه دولة معينة . ونجد بهذا العسدد نصوص ميثاق الأمم المتحدة واضحة فى مطلبها الحيادة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية . فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألفت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام المصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » .

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية المنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولي لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف دولى مدنى يعمل فى خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة » (١) .

(1) W. Jenks, Some problems of an international civil Service, public administration Review, 1943, P. 95.

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولي أية صلات قومية ؟ نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول : « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة دولية ... والاتجاه القامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم من التصرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولي قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعادة ، بحاجات وانفعالات وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة صحيفة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ، ومساس به » (١) .

ثالثا — حقوق الموظفين الدوليين :

فى مقابل الأعباء الجسيمة الملقاة على عاتق الموظفين الدوليين ، نجد المنظمات الدولية تحرص على منحهم حقوقا مجزية تكفل تعويضهم عما يكابدونه فى تأدية أعمالهم من مشاق . وهم يوضعون بشكل عام فى مركز متميز ، بالنسبة لموظفى الدولة التى بها مقر المنظمة من ناحية ، وبالنسبة لموظفى الدولة التى ينتمون اليها بجنسيتهم من ناحية أخرى . وهكذا نجدهم يتقاضون مرتبات مجزية ومكافآت ومعاشات وأجازات سنوية بأجر . ولا تخضع هذه التعويضات للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف بجنسيته (٢) .

(١) نقلا عن بيمان فى مقاله السابق الإشارة اليه عن نظام السكرتارية العامة ، ص ١٤٠ .

(٢) انظر بدجاوى « الموظف الدولي » المرجع السابق ص ١٦٣ وراجع أيضا مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٥١ . وهذا ولا يتوقف تعيين الموظف الدولي على موافقة الدولة التى يتبعها

ولحماية هذه الحقوق يوجد أمام الموظف الدولي وسيلتان :

الأولى : هي أن للموظفين الدوليين حق تكوين الجمعيات والائتلافات التي تدافع عن مصالحهم ، ويوجد الآن اتحاد دولي يجمع بينهم .

الثانية : هي حق التظلم : وإلى جانب التظلم الرئاسي إلى جهة الإدارة الدولية العليا ، نجد أن للموظف الدولي حق التظلم أمام جهة قضائية محايدة . ونجد الآن لدى العديد من المنظمات الدولية محاكم إدارية تختص بدعوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة ضد الموظفين الدوليين ، وتختص أيضا بدعوى التعويض المرفوعة منهم ضد الإدارة .

ولقد لعبت المحكمة الإدارية التابعة للأمم المتحدة ، دورا هاما في حماية الموظفين الدوليين في المنظمة ، وفي وضع ضوابط تحكم في حماية الموظفين الدوليين . واختصاص هذه المحاكم الزامي ، كما أن قراراتها تلزم المنظمة بتنفيذها .

الموظف بجنسيته ومع ذلك فمن الشائع أن تبذل الدول بعض الضغط على المنظمات الدولية لكي تمنع تعيين رعاياها في وظائف دولية بدون موافقتها . ويتمثل هذا الضغط في صورتين :

١ - أن تمنع الدولة رعاياها بتشريع وطني من الاشتغال في خدمة منظمة دولية دون الحصول على موافقتها .

٢ - أن تقوم الدولة بالضغط الشخصي على رؤساء الإدارات الدولية لكي يخضعوا لتوجيهاتها ولنصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الإدارات الدولية . يراجع محمد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٧٦ .

الفصل الرابع

الدوليات في المنظمات الدولية

من أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الدولي ، أنه يهيى نوعا
موصولا من المناقشة الكبرى بين ممثلى الوحديات المكونة للمجتمع
الدولى . وأيا كان التنظيم الدولى فهو منصة ، وقاعة عمومية الخطابية
أو الاجتماع ، ومعاورة منظمة ، وورشة مكاملة .

ورغم ان للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتها ، الا أن تقدير
قيمتها بالكامل يرجع فى جزء كبير منه الى ما يمكن ان تنتهى اليه .
لذا سنبدأ بالحدث عن أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات
الدولية ، ثم نرى بعد ذلك المراحل التى تمر بها صناعة القرار فى
المنظمات الدولية ، ثم كيف تنفذ القرارات .

المبحث الأول

أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات الدولية

لا شك فى أنه من المهام الرئيسية التى تقع على عاتق المنظمات
الدولية ، ان تصدر قرارات تمتد خارج النطاق الوظيفى المحدد للمنظمة
ذاتها . فمن الواجبات الملقة على عاتق المنظمة المساهمة فى تنظيم قطاع
من المجتمع الدولى .

ونستطيع أن نميز بين أربع طوائف من القرارات التى تصدر من
المنظمات الدولية : التوصيات Recommendations الاعلانات Declarations
الاتفاقيات Conventions والقواعد الملزمة binding rules
أو القرارات Decisions ثم اللوائح أو التعليمات العامة General.
Regulations.

أولاً - التوصيات :

١ - فكرة التوصية :

ان عبارة التوصية تستخدم عادة لتصف الاقتراحات غير الملزمة للأجهزة الدولية . وتتمتع كل المنظمات بحق اتخاذ التوصيات . وتوجه هذه التوصيات عادة الى الدول الأعضاء . ومع ذلك فيمكن أن توجه الى جهات أخرى من أجهزة المنظمة أو الى منظمة أخرى . وفي ذلك نرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي يوجه توصياته الى الوكالات المتخصصة . وتقسم الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوجيه العديد من توصياتها الى الفروع الأخرى للأمم المتحدة ، وإلى الوكالات المتخصصة (١) .

٢ - بعض العناصر التي تدعم التوصيات :

ان التوصيات - كما ذكرنا - لا تلزم الدول الأعضاء قانوناً . ولكن ذلك لا يعنى أنها مجردة من القيمة القانونية بالنسبة لهم . فالإلزام القانوني لا يعدو أن يكون أحد العوامل التي تدعو لاتباع القاعدة ولكنه لا يمثل كل هذه العوامل . وبالذات ، لا يمكن أن نجد عنصر الإلزام القانوني هو العامل الحاسم في اتباع القاعدة في المجال الدولي . ويتوافر العديد من العوامل الأخرى على اعطاء التوصيات قوة مؤثرة .

(١) النصوص الدستورية :

نجد في كثير من الأحيان ، نصوصاً دستورية تلزم الدول الأعضاء بالتصرف وفقاً للتوصيات الصادرة من أجهزتها . وهكذا نجد منظمتي الأغذية والزراعة واليونسكو تلزم الدول الأعضاء

(1) Yung - Yun - Kim, La Validite des resolutions de l'assemblée générale des Nations Unies, RGDIP 1971, pp. 92 - 104.

وبراجع نص المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة .

(م ٦ - المنظمات الدولية)

بأن يقدموا تقارير عن تنفيذهم لتوصيات فروعها • كما نجد : منظمة العمل الدولية (١) ، ومنظمة اليونسكو (٢) • تلزم الدول الأعضاء بأحالة التوصيات الى أجهزتها المختصة • ويمثل هذا الالتزام ، الالتزام بتطبيق التوصيات •

(ب) هيكل المنظمة :

تحدث التوصيات تأثيرها على عمليات صناعة القرار اللاحقة في نطاق المنظمة • ولذا فان المناقشات اللاحقة تجرى في صف التزام السياسة التي صنعتها المنظمة عن طريق توصياتها السابقة • وهذا ما نراه في نطاق ما تتخذه الأجهزة العليا للمنظمات في المسائل القانونية على الخصوص •

وتلزم التوصيات الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ومن المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، الوكالات المتخصصة وفقا لما تقرره اتفاقات الوصل •

(ج) طريقة صدور التوصية :

لا شك في أنه من العناصر التي تدعم قوة التوصية عدد الأصوات التي قبلتها ، ونوع الدول التي صوتت لصالحها : فلا شك أن صدور توصية بأغلبية كبيرة يجعلها أقوى من توصية صادرة بأغلبية بسيطة • وفي منظمة عالمية — مثل الأمم المتحدة — يعد مساهمة كل الدول تقريبا فيها — من العوامل التي تعطى وزنا كبيرا للتوصيات الصادرة منها • فهذه التوصيات تمثل رأيا عاما دوليا • وقد يجعلها ذلك بمثابة قواعد عامة مقبولة لا يسهل مخالفتها •

(١) يراجع نص المادة ١٩ فقرة ٦ من ميثاق منظمة العمل الدولية ، والمادة ٤ فقرة ٤ من اليونسكو •

(٢) يراجع شارمرز ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٤٩٥ •

ومن الأهمية بمكان النظر كذلك الى الدول التي صوتت لصالح التوصية ، فلا شك أن توصية أقرتها الدول الكبرى في الأمم المتحدة ، يكون لها وزن أكبر من تلك التي لم تقرها . كذلك تميل الدول الى قبول التوصية التي تساندها حكومات متشابهة معها في نظام الحكم ، عن تلك التي تساندها حكومات تختلف عنها .

وكثيرا ما يكون لصفة الأشخاص دور كبير في تنفيذ التوصية ففي نطاق منظمة فنية — كمنظمة الأرصاد الجوية مثلا — يمثل الدول عادة فنيون تابعون لمؤسسات وطنية مشابهة ، وهم يتولون تنفيذ توصيات المنظمات في دولهم ، وعادة يقومون بالتنفيذ بحرف النظر عن بحث مدى القوة الالزامية للقرارات .

(د) مدى الحاجة الى القاعدة :

من أهم العوامل التي تدعو الى تطبيق قاعدة دولية ، حاجة الدول الى تنظيم عام في حقل معين . وعلى سبيل المثال ، فان الدول تتبع التنظيمات التي يضعها خبراء في الأرصاد الجوية أو في الاتصالات اللاسلكية ، لأنها تحس بحاجتها الماسة الى الاستفادة من هذه الحقوق ، والاتصال بالدول الأخرى لهذا الغرض ، مما يعطى للقواعد الموضوعة أهمية كبيرة . ولا شك أن ذلك يزيد في أهميته كثيرا عن مجرد فكرة أن اتفاقهم في هذا المجال قد اتخذ شكل توصية غير ملزمة . مثل هذه التوصيات سوف تنفذها الدول بأى طريقة لأنه لا يوجد بديل أفضل منها . وتصديق هذه القاعدة بالنسبة لمعظم القرارات التي تتعلق بالمسائل التي تحتاج الى معايير مشتركة أو تنظيمات مشتركة . ويقال بهذا الصدد أن القواعد هنا تتمتع بجزاء طبيعي أو تحوز قوة ذاتية .

« The legal rules may be considered to be self - enforcing or as strengthened by natural sanctions » (1)

(1) Fawcett, The international monetary Fund and International law, BYIL 1964 p. 34.

وينبغي أن تكون القاعدة هنا ضرورية حتى يمكن إقناعها وإذا فقدت هذا الشرط ، أو صارت متخلفة عن متطلبات الأوضاع المتسائلة .
فإنها تفقد قوتها ، بصرف النظر عن صفتها الذاتية عن كونها توصية .

(د) تنفيذ التوصية من دول أخرى :

يمكن أن تصبح توصية غير ملزمة قانونا ، مطبقة في العمل على أحد الأعضاء ، إذا ما قام أعضاء آخرون بتطبيقها . وقد قرر اتحاد البريد العالمي عام ١٩٥٢ أن الخطابات سوف تستفيد من تنظيمات بريدية على النطاق الدولي إذا ما كانت أحجامها تتجاوز قدرا معينا . ولقد أدى احتمال أن دول أعضاء قد لا تتعامل بأحجام أصغر إلى التزام كل الدول الأعضاء بإدخال ترميمات اتحاد البريد في اعتبارهم .

(و) الشرعية الدولية :

يزداد عنصر اقرار شرعية القرارات الصادرة من المنظمات الدولية في الآونة الحاضرة ، وذلك لانتبه الساسة إلى الحاجة إلى الموافقة على سياستهم الخارجية من أكبر قدر من الدول الأخرى كلما كان ذلك ممكنا . وعادة ما تبحث الدول اقرار شرعية التصرفات الوطنية بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مؤتمرات المنظمات الإقليمية .

ويعد اقرار الشرعية من المسائل ذات الأهمية الفائقة :

١ — فلا شك أن الرأي العام في الهند وخارجه كان سيعارض موقف الحكومة الهندية من مشكلة جويلا عام ١٩٦١ لولا أن الأمم المتحدة كانت قد شجبت صراحة من قبل الموقف الاستعماري للبرتغال عام ١٩٥٠ . وعندما قررت الولايات المتحدة الأمريكية التدخل لمساعدة كوريا الجنوبية ، لم يكن يمكنها أن تحصل على التسهيلات التي حصلت عليها إلا بعد أن أصدر مجلس الأمن

قراراً بمساعدة الدول الأعضاء لها في التدخل : فلم يكن من السهل على اليابانيين أن تسمح لها باستخدام قواعدها العسكرية قبل صدور هذا القرار .

كما أن تبرير التدخل الأمريكي من منظمة الدول الأمريكية عام ١٩٦٥ - ١٩٦٦ قوى موقف الحكومة الأمريكية ضد من يعارضها في داخل القارة وخارجها (١) .

ولكن هل يبرر صدور توصية من منظمة دولية مخالفة إحدى الدول لاتفاقية مرتبطة بها من قبل ؟

يرى البعض أن صدور مثل هذه التوصية لا يحلل الدول من التزاماتها الاتفاقية لأن التوصية بطبيعتها غير ملزمة (٢) .

ويتجه رأى آخر الى اقرار شرعية التحلل من التزامات اتفاقية اذا ما صدرت توصية من الأمم المتحدة تبرر هذا الموقف ، معبياً يجعل تصرف الدولة التي تقدم على خرق التزام اتفقي في هذه الظروف يحظى بتأييد نسبة كبيرة من الرأى العام الدولى .

٣ - الآثار الداخلية للتوصيات :

ان التوصيات الموجهة الى الأجهزة الأخرى للمنظمة ليس لها قوة ملزمة . وعندما يريد جهاز أعلى أن يلزم جهاز أدنى بقرار معين ، فإنه يجب أن ينقل ذلك عن طريق التعليمات أو القرارات . وتتطلب التوصيات التي توجه الى الدول الأعضاء على عناصر مقرر أو مشرعة . وعندما تحتوي توصية صادرة من جهاز أعلى في المنظمة

(1) J. Slater, The limits of legitimization. in International organization, International organization 1969, p. 48.

(2). Gerald Fitzmaurice. The law and procedure of International court of justice 1951, BYIL 1958 p. 5.

ما يفيد وجوب التطبيق على الدول الأعضاء ، فإنه يوجد في هذه الحالة سبب قوى للاعتقاد بأن كل الأجهزة الدنيا في المنظمة تلتزم بتطبيق هذه التوصية • وعلى سبيل المثال فإن التنظيمات والأسس التي وضعتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية في حقل الصحة والأمان ، موجهة أصلا إلى الدول الأعضاء ، ومع ذلك فهي تلزم مختلف أجهزتها عند ممارستها لعملها •

ثانيا - الاعلانات : Declarations

(أ) فقرة الاعلان :

تستهدف الاعلانات عادة تأكيد أو توضيح قواعد أو مبادئ موجودة سلفا ، ولكن محتواها قد لا يكون مؤكدا أو محل مناقشة وقد تستهدف الاعلانات وضع قواعد جديدة •

وتتطرق كل قاعدة قانونية على عنصرين : عنصر واقعي legal fact ، وعنصر قانوني legal rule ويجوز للمنظمات الدولية أن تصدر تصريحات تتصل بكل من هذين العنصرين • والاعلانات التي تتضمن مجرد عنصر واقعي معين ، ينبغي أن تستبعد بتطبيق العنصر القانوني • لذا فقد يكون لها أهمية فائقة في نطاق التطبيق القانوني •

ولعل الأمثلة توضح ما نقول :

١ - اعتبار أن موقفا ما يعد تهديدا للسلم من أجل تطبيق الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة •

٢ - اعتبارا أن اقليما معينا لا يحكم نفسه حكما ذاتيا يخضع للباب الحادي عشر من الميثاق ، وتلتزم الدولة التي تقوم على ادارته بتقديم تقارير عنه الى الأمم المتحدة •

٣ - اعتبار أن أحد الأمور يعد من المسائل المتصلة بالاختصاص الداخلي للدولة ويؤثر على ذلك ، على اختصاص الأمم المتحدة بنظره •

٤ — اعتبار مسألة ما من المسائل الهامة التي تؤثر على الأغلبية اللازمة للتصويت عليها .

٥ — اعتبار أن أحد الوفود هو الذي يمثل دولة ما عندما يدعى وفد آخر نفس الادعاء .

٦ — اعتبار أن حكومة جنوب أفريقيا قد خالفت التزامات الانتداب على إقليم جنوب غرب افريقيا ، مما يوجب انتهاء هذا الانتداب .

ومن ناحية ثانية ، فإن الاعلان عن أن قاعدة خاصة ملزمة قانونا ، يماثل اتخاذ قرار ملزم . ولعل الفارق الوحيد بين الوضعين هو الاعلان لا يستهدف أبدا تغيير القانون الوضعي ، في حين أن القرارات قد تستهدف هذا التغيير .

ونلاحظ أخيرا ، أن موثيق المنظمات الدولية لا تعتبر الاعلانات من بين مقررات المنظمات الدولية ، ولا نجد دستورا يعطى للمنظمة سلطة اصدار الاعلانات ولكن ذلك لا يمنع بالضرورة الأجهزة من اصدارها . ونجد ثغرات في معظم قوائم القرارات في الدساتير تستغلها الأجهزة . ويتجلى ذلك على الخصوص في عدم ذكر السلطات الداخلية في الدساتير ، في حين لا تستغنى عنها أية منظمة دولية في العمل .

(ب) الأثر القانوني :

ليس للاعلان في حد ذاته قوة ملزمة تزيد عن تلك المقررة بخصوص التوصية . ومع ذلك فقد ينطوي التصريح على تقنين لقاعدة قانونية عرفية . ولما كانت القاعدة العرفية ملزمة أساسا ، فإنها تبقى كذلك بعد التقنين . حقيقة أن القاعدة العرفية عادة ما تكون مبهمه . وغير

محددة ، في حين أن الاعلان يكون محددًا ، ولكنه على أى الأحوال لا يغير القانون^(١) .

ومن ناحية أخرى ، فنظرًا للمعنى الهام الذى قد يعبر عنه الاعلان ، فانه قد يتضمن • من جانب الجهاز الذى يتخذه — توقعًا كبيرًا في أن تسير الدول وفقًا له • ونتيجة لذلك فاذا ما سارت عليه للدول في حياتها العملية ، فانه قد يصبح قاعدة عرفية على اعتبار أنه يضع قواعد ملزمة للدولة^(٢) .

وللاعلان — مع ذلك — قيمة كبيرة تتجاوز قيمة التوصية ، حتى اذا لم تكن له قوة ملزمة • فالاهتمام الكبير الذى يصدر به ينبىء عن رغبة قوية من المنظمة في أن تسير الدول وفقًا له •

ويعد عدم اتباع الاعلان من الدول بمثابة رفضها الانصياع لقرار ملزم أصدرته المنظمة • كما أن الاعلانات تنعكس آثارها لاحقة على التطور اللاحق للقانون سواء العرفي أم المكتن • فالاعلان الهامى لحقوق الانسان قد ترك آثاره الكبيرة على العديد من الدساتير الوطنية ، كما آثار العديد من المنازعات أمام المحاكم الوطنية ، وأشير اليه في العديد من الاعلانات اللاحقة الصادرة من الأمم المتحدة وكذلك نرى الاعلان الذى صدر من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٠ بشأن منح الاستقلال للأراضي المحتلة ، ونصفيه الاستعمار

(١) شارمرز ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٥٠١ .

(٢) جاء في دراسة للأمم المتحدة بتاريخ ١٢ أبريل عام ١٩٦٢ ما يلى :

« In view of the greater solemnity and significance of a declaration, it may be considered to import, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that members of the international community will abide by it. Consequentay, in so far as the expectation is gradually justified by state practice, a declaration may be custom become recognized as laying down rules binding upon states » .

يراجع :

قد أشير اليه فيما بعد في أكثر من مائة قرار لاحق • كما أن الأمم المتحدة قد أنشأت لجنة خاصة — هي لجنة تصفية الاستعمار — لتنفيذه •

ثالثا — الاتفاقات :

(١) فكرة الاتفاق :

ان المعاهدة هي الأداء التقليدي التي تنشأ بها القواعد القانونية في النطاق الدولي • والأصل أن المعاهدة يمكن أن تعد فقط عن طريق مندوبي الدول المحددين لهذا الغرض بالذات • ومع ذلك ، فمنذ قيام منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ ، صار من المتفق عليه أن اعداد الاتفاقات الدولية يمكن أن يجرى من خلال المنظمات الدولية^(١) •

والمسبب الرئيسي الذي يجعل المنظمات الدولية تلجأ الى الاتفاق هو الاستفادة بقوتها الملزمة التقليدية ، ذلك أن الاتفاقات معاهدات لذا تستفيد من القواعد التقليدية للقانون الدولي حول القوة الملزمة للمعاهدات • ومع ذلك فالاتفاقات تشارك المعاهدات في المساوىء العديدة التي تكمن فيها : البطء في الدخول في دائرة التنفيذ ، صعوبة التعديل ، خاصة بعد المتطلبات الفنية التي تدعو الى الملائمة بين النصوص والتطورات اللاحقة في الظروف •

وتقوم المنظمات الدولية — في كثير من الأحيان — باقرار بعض القواعد وتعرضها على الأعضاء لقبولها دون اتباع وسيلة الاتفاق التقليدية أى بتوافق الأصوات Consensus (بدون أن تطلب القبول بالطريقة الرسمية للاتفاقات والتصديق) • وتريد المنظمات في مثل هذه الأحوال أن تحصل على موافقة صريحة وفردية لقواعدها من كل

(١) يقصر بعض الفقهاء استخدام لفظ الاتفاق convention على المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف • ويراجع شارمرز قانون المنظمات الدولية ، ص ٥٠٧ •

دوله • ولكن مثل هذا القبول بعد أقل في قيمته القانونية من طريقة الاتفاقات^(١) •

ومع ذلك فانه من الصعب التسوية بين الاتفاقات الشارعة العادية وتلك التي تعقد من خلال المنظمات الدولية • فهذه الاتفاقات لا يمكن أن تعتبر مجرد عقود بين الدول ، وانما تحوز خاصية القوانين التي تسنها المنظمة • وحتى قبل أن تصدق عليها الدول ، تعد بمثابة الصياغة النهائية لقواعد قد تم اعتبارها من المنظمة ، ولهذا قيمته الكبيرة بدون شك •

(ب) اختصاص المنظمات الدولية في اعداد الاتفاقات :

تملك منظمة العمل الدولية سلطة صريحة في اعداد الاتفاقات في نطاق قانون العمل الدولي • وتعد تجربة هذه المنظمة تجربة ناجحة تماما في هذا المجال •

ولقد أثرت مشكلة ما اذا كان يمكن اعطاء اختصاص اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة للامم المتحدة في المناقشات التي تم فيها اعداد الميثاق في سان فرانسيسكو • ولقد حذف نص كان يعطيها هذا الاختصاص استنادا الى أن مثل هذه السلطة ليست في حاجة

(١) تتبع لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها احدى طريقتين : الأولى هي الطريقة التقليدية التي تتمثل في اعداد مشروعات واتفاقات تعرض على الدول في مؤتمرات تناقشها وتقرها وتصدق عليها • وهو الأسلوب الذي اتبع في اعداد اتفاقيات فيا عام ١٩٦١ للحصانات الدبلوماسية ، وجنيف عام ١٩٥٨ ، ١٩٦٠ لقانون البحر ، وفيينا عام ١٩٦٩ لقانون المعاهدات •

والثانية : هي الاكتفاء بوضع القواعد ودراستها وعرضها على الجمعية العامة لقرارها • وواضح أن هذه الطريقة هي المعينة في القرن يراجع في التفاصيل تعليقا لنا بعنوان « وظيفة لجنة القانون الدولي في تقنين القواعد الدولية وتطويرها » ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ ص ١٨٩ •

الى نص صريح (١) •

ولذا رأينا الجمعية العامة تقدر العديد من الاتفاقات مثل اتفاقية منع إبادة الجنس (٢) ، اتفاقية حول البعثات الخاصة (٣) . اتفاقيتي حقوق الانسان (٤) • ولقد قبلت هذه الاتفاقيات من عديد من الدول •

وتملك الأجهزة الرئيسية للمنظمات الدولية مثل هذه السلطات •

(ج) التصديق على الاتفاقات :

لا تدخل الاتفاقات التي تعد بواسطة المنظمات الدولية دائرة التنفيذ الا بعد التصديق عليها ، وفقا للقواعد العامة في قانون المعاهدات • وتنص كل اتفاقية على العدد اللازم من التصديقات التي يلزم توافرها قبل أن تدخل دائرة التنفيذ • وهناك بعض الاتفاقات تجعل التنفيذ يتم اذا ما صدقت عليها دولتان فقط (مثل الاتفاقيات المتعلقة بحسم المنازعات) ، بينما تتطلب الأخرى عددا كبيرا ، (مثل المعاهدات الخاصة بقانون البحر) •

وهناك عيبان رئيسيان يحيطان بائتمراط التصديق لنفاذ هذا النوع من الاتفاقات •

الأول : ان التصديق من العمليات الطويلة والذي ينطوي على صعوبات عديدة في بعض الأحيان ، مما يجعل من مثل هذه الاتفاقات أدوات غير مناسبة لمن التشريع الدولي العاجل •

(١) كان النص يتضمن تقرير حق اعداد الاتفاقيات للجمعية العامة وعرضها على الاعضاء للانضمام اليها ، ولقد رأى أن الاختصاصات الواسعة التي قررها الميثاق للجمعية العامة تغنى عن هذا النص •

راجع : UNCFO, pp. 206 — 210.

(2) GA resolution 260 III.

(3) CA resolution 2530 (XXXIV).

(4) GA resolution 2200 (XXI).

والثانى : أن التصديق يعطل التطوير الموحد للهيكل القانونى ،
اذ من النادر أن تصدق كافة الدول على الاتفاقية ، ومن ثم يصبح
من الصعب قيلم « هيكل قانونى تكمل فيه كل اتفاقية
الاتفاقيات الأخرى » .

ومع ذلك فان بعض المنظمات تمارس وسائل ضغط عديدة على
الدول للتصديق على المعاهدات ، من ذلك ما تطلبه نصوص منظمة
الأغذية والزراعة من ضرورة تقديم تقارير دورية من الدول الأعضاء
حول الأعمال التى اتخذتها لتنفيذ الاتفاقيات التى تصدر من المؤتمر
العام (تراجع المادة ١١ فقرة ١ من ميثاق هذه المنظمة) . ونجد
نصوصا مشابهة فى ميثاق اليونسكو (المادة ٤) . وتضع منظمة
للعمل الدولية على عاتق الدول الأعضاء التزاما بضرورة عرض
الاتفاقيات للتصديق وتقديم تقارير دورية عن الوضع الذى توجد
عليه تشريعاتها بصدد المسائل المتفق عليها .

رابعنا : القرارات الملزمة :

يمكن القول بأن المنظمات الدولية ليس لها أن تصدر قرارات
خارجية External decision ملزمة ما لم تكن موثيقها قد خولتها
هذه السلطة صراحة ، وان كان لها أن تصدر قرارات ملزمة فى
الشئون الداخلية للمنظمة كما نرى فى المسائل المتصلة بالانتخابات
وبالميزانية ، وبقبول الدول ... الخ .

أنواع القرارات الملزمة :

(أ) القرارات الموجهة الى الحكومات :

تستطيع بعض المنظمات أن تتخذ قرارات تكون ملزمة لحكومات
الدول الأعضاء ، وهى قد تفعل ذلك بالنسبة لكل أوجه نشاطها ،
وقد تفتله فى حالات أخرى ، بالنسبة لبعض المسائل فقط . وعادة
ما تنص موثيق المنظمات على جعل الالتزام ساريا على كافة الأعضاء

وعلى قدم المساواة • ومع ذلك ، ففى العمل لا يعنى ذلك استبعاد
أى قرار موجه الى عضو خاص • ففى معظم الحالات ، نجد أن
محتوى القرار يمكن أن يقف تطبيقه على واحد أو أكثر من
الأعضاء •

ومن الأمثلة على القرارات الملزمة ، حق الأمم المتحدة فى أن تصدر
قرارات ملزمة فى حقل حفظ السلم الدولى (يراجع الباب السابع
من الميثاق) •

(ب) القرارات التى توجه للأفراد :

قلة من المنظمات الدولية هى التى تملك الحق فى اتخاذ قرارات
توجه الى مواطنى الدول الأعضاء فيها ، بدون صدور أعمال تشريعية
أو تنفيذية من سلطات الدولة تلزمهم بها • وأهم المنظمات التى تملك
هذه السلطة هى أجهزة المجتمعات الأوروبية • وعلى الخصوص تملك
اللجنة أن تصدر قرارات للمشروعات التى تعمل من خلال السوق
المشتركة • كذلك نلاحظ فى اختصاصات بعض الأسواق المشتركة للصيد
فى البحر الأسود مثل هذه السلطات •

وتسير غالبية المنظمات على توجيه توصيات أو قرارات الحكومات
المعنية لتنفيذها على الأفراد •

٢ — التنظيمات العامة أو اللوائح General Regulations

تستطيع المجتمعات الأوروبية أن تصدر تنظيمات عامة تفيد
التطبيق العام على كل الدول الأعضاء بشكل ملزم (١) •

وتملك منظمات أخرى أيضا هذه السلطة مثل منظمة الطيران
المدنى التى تصدر تعليمات تطبقها كل الطائرات •

(١) تراجع المادة ١٨٩ من اتفاقية السوق المشترك على سبيل المثال.

وتمثل التنظيمات وسائل قانونية دولية ، وبواسطتها تملك المنظمة أن تلزم مباشرة مواطني الدول ، لذا يعتبرها البعض بمثابة قوانين فوقية *supranational laws* وتعتبرها محكمة العدل للمجتمعات الأوروبية بمثابة أعمال شبه تشريعية *quasi - Legislative acts* (١) وتلزم المحاكم الداخلية بتطبيق هذه التنظيمات بصرف النظر عن موقف الحكومات . لذا تمثل عملية صناعة القرارات عن طريق التنظيمات . الطريقة الوحيدة لعمل قواعد عامة دولية ، تطبق بشكل فوري ومباشر في داخل كل الدول الأعضاء .

المبحث الثالث

طريقة صناعة قرارات المنظمات الدولية

لا تختلف عملية صناعة قرارات المنظمات الدولية من شكل لآخر . بل يتبع نفس الأسلوب فيها جميعا . وعادة ما تكون القرارات متداخلة فالمناقشات في أحد الأجهزة قد تقود الى صدور توصية لجهاز آخر ، على أساسه قد يعد الجهاز الثاني توصية تصدر الى جهاز ثالث ، أو الى الدول الأعضاء . وقد يوصل هذا التسلسل الى أن تقوم الدولة باتخاذ قرار آخر . مما قد يؤدي الى قيام قاعدة قانونية جديدة تلزم مواطني الدول الأعضاء ، اتباعها . ومن منطق شكلي قد نعتبر هذه الحلقة الأخيرة فقط هي مرحلة اصدار القرار ، اذ أن الخطوات الأخرى السابقة لها تعد بمثابة أعمال تحضيرية . ويؤدي هذا المنطق الى اعتبار كل مقررات المنظمات الدولية التي أشرنا اليها ، وأي كانت قوتها الملزمة ، مجرد أعمال تحضيرية ، اذ هي لا تفعل الا أن توصي حكومات الدول الأعضاء باتخاذ أفعال معينة .

(1) Court of justice of the European communites, case 8155, 2 jur. 1955 - 56).

وسواء قبلنا هذه النظرية أم لم نقبلها ، فإن ذلك لا ينفى قيمة الأعمال السابقة على صدور القرار النهائي . إذ لا يسهل على حكومة دولة واحدة أن تحسم المشاكل الدولية بمفردها ، خاصة إذا علمنا مدى الجهود التي تبذل في إعداد هذه القرارات من أخذ الآراء الاستشارية ، واستعراض مختلف الحلول الممكنة للمشكلة واختيار أحدها . لذا من الأهمية بمكان أن نستعرض بسرعة المراحل المختلفة التي يمر بها القرار .

أولا — مرحلة المبادأة (١) :

تبدأ كل القرارات بمبادأة ، قد لا تكون دائما دعوة لاتخاذ قرار معين ، وإنما قد تقتصر على إثارة مناقشة حول الموضوع المعنى .

ورغم أنه توجد أكثر من وسيلة لاتخاذ المبادأة في إصدار قرارات المنظمات الدولية إلا أنه لا يوجد ضمان في اتخاذ المبادأة دائما عند الحاجة . وعادة ما تشغل المنظمات والحكومات المعنية أمور أخرى ، أو يمنعهما تركيبها المعقد من اتخاذ زمام المبادأة عند الحاجة ، لذا أصبح من الضروري أن لا تعتمد المبادأة في اتخاذ القرارات على الحوادث العارضة ، وإنما يجب أن تكون عملية مستمرة . ويمكن أن يتم ذلك ضمن المبادأة الى اتخاذ عمل مستقبل في قرارات سابقة . من ذلك نص المادة ٤٣ من المنظمة الأوروبية الاقتصادية التي تتضمن ضرورة الدعوة الى عقد مؤتمر زراعى في يوليو عام ١٩٥٨ .

ويمكن أن تتخذ المبادأة لاتخاذ المقررات من الحكومات أو من أجهزة المنظمة ، أو من الجماعات المهمة بنشاط المنظمة أو حتى من الأفراد على التفصيل الآتى :

(١) يراجع في التفاصيل

S. M. Schiwebel, The effectiveness of international decisions, Leyden 1971, p. 366 FF.

١ — المبادرة من جانب الحكومات :

فيما عدا المجتمعات الأوروبية التي تملك سلطة الدعوة لاتخاذ القرارات فيها اللجنة ، نجد أن للدول الحق الكامل في الدعوة لاتخاذ القرار في كافة المنظمات الدولية • ولا يحد من اختصاص الدول في هذا الشأن الا الاختصاصات التي يرسمها الميثاق للمنظمة •

ولما كانت الدول حريصة على ألا تفشل مقترحاتها فانها عادة ما تجرى مشاورات جانبية مع الدول الأخرى قبل تقديم مقترحاتها •

٢ — المبادرة من جانب أجهزة المنظمة :

الأمانة العامة : تملك معظم أمانات المنظمات الدولية سلطات في أن تدعو لاتخاذ قرارات ، خاصة تلك التي تتصل بتنظيم وضعها ، مثل القرارات المتصلة بالحصانات والامتيازات الخاصة بالموظفين الدوليين • ومع ذلك فكثيرا ما تعطي موائيس المنظمات لأمانات اختصاصات أكثر عمومية تدخل في مجالات عديدة من مجالات أنشطة المنظمات • من ذلك أن للسكرتير العام للأمم المتحدة الحق في أن يقترح موادا في جدول أعمال الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة • ولقد استخدم هذا الحق في بعض الأزمات الدولية الهامة مثل الأزمة الكورية عام ١٩٥٠ ، وأزمة الكونغو عام ١٩٦٠ •

ولا تسير المنظمات الدولية على وتيرة واحدة في هذا الخصوص • فلا تملك بعض الأمانات أية اختصاصات في مجال اقتراح القرارات « منظمة العمل الدولية ، منظمة الطيران المدني » ، والبعض الآخر له الحق في أن يعقد اتفاقات مع الدول الأعضاء أو مع المنظمات الدولية الأخرى « الصحة العالمية » ، كما أن بعض الأمانات لها الحق في أن تعد جدول الأعمال ، أو أن تجرى تعديلات على جدول معد سلفا « اليونسكو » •

٣ - المبادرة من لجان خبراء مستقلة :

قصد تملك بعض الأجهزة المشكلة من خبراء مستقلين الحق في الدعوة لاقتراحات معينة ، بصرف النظر عن أى تدخل حكومي في هذا المجال .

فمن خلال الأمم المتحدة توجد العديد من الأجهزة المشكلة من خبراء ، والتي تملك حق المبادرة في اتخاذ قرارات هامة . من ذلك اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا في مجال التنمية والتي شكلت بقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ١٩٦٣ .

وبالنظر الى المهام المحدودة لهذه الأجهزة فان مقترحاتها لا تقود الا الى قرارات ذات أهمية ضئيلة أو الى مقترحات تعرض على الأجهزة ذات التمثيل الحكومي .

وتحوز الوكالات المتخصصة بعض الأجهزة المكونة من ممثلين غير حكوميين والتي لا تتبع قراراتها بالتبعية من الحكومات . وأهم هذه الأجهزة هي أجهزة منظمة العمل الدولية اذ يجعل التمثيل للعامل والموظفين فيها فرصا للمبادرات غير الحكومية . ونجد كذلك أن اللجنة التنفيذية لمنظمة الأرصاد الجوية مكونة من مديري مصالح الأرصاد في الدول المعنية ، ومن خلال الاختصاصات الواسعة الممنوحة لهذه اللجنة يستطيع المديرون أن يضعوا مبادرات لا تعتبر أى حكومة مسئولة عنها .

وهناك بعض المنظمات الإقليمية الأوربية تحوز أجهزة برلمانية فتجد أن الجهاز البرلماني لمجلس أوربا يملك قدرة تعطية حق وضع اقتراحات ، لذا فعلى خلاف المنظمات العالمية الأخرى التي نجد حق الاقتراحات موكولا فيها لأجهزة حكومية نجد هنا كحية لا يلمس بها من الاقتراحات غير الحكومية ، فمجلس أوربا يتخذ معظم قراراته بناء على اقتراحات من الجهاز البرلماني .

٤ - المبادرة من جماعات المصالح :

تملك بعض جماعات المصالح حقوقا في الاقتراح في بعض المنظمات التي بها نظام استشاري • ومثل هذا الحق يمد المنظمة الدولية بضمان هو أن الموضوعات الخاصة بالمصالح الحيوية للجماعات سوف تجد دائما من يدافع عنها ، ويضع الاقتراحات اللازمة لرعايتها •

وهكذا نجد أن الجماعات الخاصة في الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية تملك سلطة كبيرة في صناعة القرارات التي تصدر من أجهزته •

٥ - المبادرة من الأفراد العاديين :

قد يمارس الأفراد العاديون نفوذا كبيرا على تأسيس وسبر العمل في المنظمات الدولية ومع ذلك فإن نفوذهم على اتخاذ القرارات في المنظمات عادة ما يكون غير مباشر : فإذا ما أراد الأفراد أن تقوم منظمة دولية بعمل ما فابهم يجب أن يلجأوا الى واحدة من المؤسسات التي يمكنها أن تأخذ زمام المبادرة كالحكومات المحلية والمنظمات الخاصة الممثلة في المنظمة العامة والأجهزة الدولية اذا ما كان الأمر يقع في نطاق اختصاصها •

• تعظم بعض الأجهزة الدولية اهتماما خاصا للشكاوي التي تقدم من الأفراد تخص في مجملها خرق التزامات دولية ولذا تتناقش هذه الشكاوي في بعض الأجهزة الدولية وكثيرا ما تؤدي الى صدور قرارات في أجهزة دولية • ولعل التطبيقات المعقدة لهذه الفكرة نراها يوضح في مجال نظام الوصاية الدولي ولجان المعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي واللجنة الأوروبية لحقوق الانسان •

ثانياً - مرحلة المياغة :

يجب أن يصاغ القرار بعناية من الجهاز المختص . وإذا ما كان من شأن صدور القرار أحداث تغيير في القوانين المحلية ، فإنه من اللازم أن تستشار مختلف السلطات المعنية في داخل كل دولة فيه ، وحتى إذا ما كانت التغيرات التي يتوقع أن تحدث نتيجة للقرار طفيفة ، فإنه لا يمكن أن يعرض على التصويت على الفور ، إذ يتطلب عادة الرجوع إلى الحكومة المعنية ، أو إجراء مشاورات مع الدول الحليفة .

ويوجد العديد من القواعد الإجرائية التي تنظم مناقشة الاقتراح كذلك التي تتضمن ضرورة أن يعرض على الأعضاء قبل المناقشة بيوم واحد على الأقل ، وكالمناقشة على مرحلتين في بعض الأحيان .

ويقتصر الحق في تقديم الاقتراحات على أعضاء الجهاز المختص ، وإن كان المراقبون يحاولون أن يدفعوا أحد الأعضاء إلى تبني ما يريدونه من قرارات . وقد تسمح الاتفاقات التي عقدت مع المراقب له بتقديم اقتراحات إلى الجهاز (١) .

ويلاحظ أنه نادراً ما يعرض العضو الذي يطلب مناقشة مسألة معينة ، اقتراحات تفصيلية بخصوص ما يطلبه . وعادة ما يطلب دراسة عنه من لجنة وظيفية إذا كان يتصل بمسألة فنية ويطلب الرأي من لجنة القانون الدولي في المسائل القانونية .

ويمكن الحصول على قدر مفصل في مرحلة متأخرة من المناقشات ، على أساس النصيحة المعطاة . وإذا ما أراد العضو الذي اقترح

(١) تسمح قواعد الإجراءات أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي للوكالات المتخصصة بتقديم اقتراحات في حده الامثل في المسائل التي يختص بها .

القرار أن يرمى نتائج ايجابية فعلية أن يسدله جهودا في الحصول على موافقة الوفود والحكومات قبل التصويت على القرار ، وذلك حتى يحصل القرار على الأغلبية .

ثالثا - مرحلة المناقشة :

ان على الدولة أن تعتنى تماما بالاقتراحات الهامة قبل افتتاح دورة المناقشات اذا ما كانت تريد أن تحدد موقفها بوضوح . ويتطلب العديد من المواثيق نشر بعض أنواع المقترحات قبل افتتاح الدورة كما هو الحال بالنسبة للاقتراحات المتصلة بتعديلات النظام الأساسى في ميثاق اليونسكو (المادة ١٣) ، فيجب نشرها قبل المناقشة بسنة . شهر على الأقل ، كما تتطلب منظمة الوحدة الأفريقية مدة سنة .

وبالنسبة للاقتراحات التى يطلب عرضها على الجمعية العامة للأمم المتحدة فانه توجد استثناءات ضيقة على هذا المبدأ تسمح بتقديم اقتراحات قبل بدء الدورة بيوم واحد ، وبعد انعقادها بما لا يتجاوز تسعة أيام (١) .

وعادة يتولى صاحب الاقتراح تقديمه والرد على المناقشات التى قد تدور بصدد . ومع ذلك فكثيرا ما تتطلب الحكمة أن يقوم بعرضه عضو آخر ، وتراعى الدولة المعنية الاعتبارات السياسية العديدة التى قد تحيط بالمسألة . وقد ترى بعض الدول ادخال تعديلات على الاقتراح . وهنا فان التعديل ينبغى أن يعرض على الأعضاء قبل مناقشته حتى يمكن دراسته ، وان كان العمل قد شهد حالات عديدة أدخلت فيها تعديلات أثناء المناقشة .

وتعرف أروقة المنظمات الدولية بصدد القرارات التى تتخذ فيها العديد من وسائل الضغوط من دول على أخرى لقبول قرارات أو

(١) تراجع قواعد النظام الداخلى للجمعية العامة ١٤ ، ٢٤ ، ٢٥ .

ومعضنها ، وتطلب الآراء السياسية هورا أساسيا في هذا المسدد .
وتستمر المناقشات عادة حتى يتم الوصول الى اتفاق بين الوفود ،
وخاصة في الفروع البسيطة وعلى أى الأحوال يعرض القرار على
التصويت بين الدول الأعضاء .

رابعاً — التصويت :

١ — قاعدة الاجماع :

تختلف المنظمات حول الأغلبية اللازمة لاقرار المقترحات التى
تقدم لها . ونجد أن القاعدة القديمة في هذا الشأن تقضى بتطلب
الاجماع ، وذلك لأسباب عديدة :

١ — أن هذه القاعدة هى التى تتفق مع اعتبارات السيادة التى
ها زالت حجر الأساس في النظام القانونى الدولى .

٢ — أن الدول تحجم عن الدخول في منظمات اذا علمت أن ارادتها
سوف تنتهك . ويبدو ذلك على الخصوص بالنسبة للدوله التى تتوقع
أن تناصرها أقلية من الدول الأعضاء .

٣ — أن قاعدة الاجماع تجعل من السهل اتخاذ قرارات مؤزمة من
المنظمات كما تسهل تنفيذها (١) .

(١) يراجع شارمز قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٢٧ .
ولقد عبو رئيس مؤتمر لاهاى عام ١٩٠٧ عن أهمية هذا المبدأ
في عبارات قوية جاء فيها « أن المبدأ الال في كل مؤتمر هو مبدأ
الاجماع ، وليس هذا لجراء شكليا فارغا ، ولكنه أساس أى تفاهم
سياسى . . ففى المؤتمر الدولى يمثل كل وفد دولا مختلفة تتساوى فى
السيادة مع غيرها . وليس من حق أى وفد أن يوافق على قرار يتخذ
بالأغلبية اذا كان هذا القرار يتعارض مع رغبة حكومته . نقلا عن :

وهكذا رأينا عهد عصبة الأمم يأخذ بمبدأ الاجماع ، ويستترطه لاتخاذ كلفة القرارات الخارجية للعصبة .

ومع ذلك فلقد تولى الفاعون على عصبة الأمم أنها قررت هذا المبدأ التقليدي . وقالوا انها دخلت مقبرتها بسبب اعلانه . وقال آخرون أن تاريخ التنظيم الدولى هو قصة المحاولات المبذولة للدفع قدما بحركة التحرر من هذه القاعدة التقليدية ، فهي قاعدة تجاقى الواقع بوصفها نقابا يخفى وراءه الاختلافات الهائلة بين الدول فى القدرات ، والموارد والمصالح والالتزامات والتعهدات ، وتمنح الدول الصغيرة نفوذا لا يتناسب مع قدراتها ولا مركزها فى المنظمات الدولية ، الأمر الذى يثبط همة الدول الكبرى التى تقلل من شأنها على هذا النحو المفتعل ، ويهيئ بالدور الذى تؤديه الى الحد الأدنى . كما أنها تتجاهل حقيقة رئيسية ، هي أن الخلافات فى المصالح ، وتقديرات الأحكام تجعل الموافقة الاجماعية الشاملة ظاهرة نادرة الحدوث فى أى مجتمع ، سواء كان مجتمع دول أم مجتمع أفراد . فاذا فرضنا المبدأ القاصى بأنه يتعين اتخاذ كل قرار هام بالاجماع فى أى منظمة دولية فإن معنى ذلك الاقرار باستحالة قيام تنظيم حقيقى بين الدول ، لأن معنى ذلك أنه لا توجد ارادة ذاتية للمنظمة الدولية ولأن معنى ذلك فى النهاية هو الشلل والفوضى (١) .

٢ - التحول الى الاغلبية :

وهكذا استطاع ميثاق الأمم المتحدة فى النهاية أن يسجل انتصارا كبيرا ، وأن يهجر الى الأبد مبدأ الاجماع . وسجلت المادة ١٨ بشأن التصويت فى الجمعية العامة (٢) . والمادة ٢٧ بشأن التصويت فى

(١) N. politics, The New aspects of International law washington 1928, p. 10.

(٢) تنص هذه المادة على : (١) يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة . (٢) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة باغلبية ثلثى الأعضاء للحاضرين المشتركين

المسائل الاجرائية في مجلس الأمن^(١) والمادة ٦٧ في التصويت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي^(٢) . والمادة ٨٩ بشأن التصويت في مجلس الوصاية^(٣) مبدأ صدور القرارات بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة .

وقد عد ذلك تقدما كبيرا أدخله تنظيم ما بعد الحرب الثانية ، وأصبح الآن قاعدة الأساس في كافة المنظمات الدولية ، وغدت قاعدة الاجماع تمثل استثناء لا نقابله الا في القليل من الحالات . ومع ذلك فلا ينبغي أن نكتفى بالشكل دون أن نلقى نظرة أعمق على مضمون النصوص المقررة للأغلبية وما يجرى عليه العمل بين الدول ، ولا بد أيضا من أن نعرف أن المصادر الدستورية الاضافية لتقرير السياسة الدولية كثيرا ما تجعل قاعدة الأغلبية مجرد اجراء شكلي خال من المضمون الحقيقي .

فأولا : من الملاحظ أن مبدأ الأغلبية صادف النجاح في المسائل التي لا تتعدى مجرد التوصية ، أو المسائل الخاصة بالموافقة على اتفاقيات تخضع بعد ذلك لشرط التصديق . أما المسائل المتصلة بإصدار قرارات لها طابع الالتزام فإن شرط الاجماع هو الذي

في التصويت . (٣) القرارات في المسائل الاخرى — ويدخل في ذلك تحديد طوائف المسائل الاضافية التي تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين — تصدر بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

(١) تنص هذه المادة على ١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد ٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الاجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

(٢) تنص المادة ١ — أن يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي صوت واحد . ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين في التصويت .

(٣) تنص هذه المادة على أن تصدر قرارات مجلس الوصاية بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت .

يطبق في البداية • كما أن الأمر يتوقف كذلك على أهمية المسئلة
المعروضة ، فالأغلبية لا تصدر بها القرارات أو التوصيات في المسائل
السياسية الهامة أو تلك تتعلق عموما بسيادة الدولة^(١) •

وثانيا : تستطيع الدول الكبرى أن تكتل جماعات كبيرة من
الدول الصغرى لصالحها (فالاتحاد السوفيتي يمكنه الاعتماد على
أصوات الدول الموالية له) ، كما أن الولايات المتحدة لها طرقها
للخاصة في حمل دول جمهوريات أمريكا اللاتينية على التصويت في
صفيها (الفيتو الضمني) ، وتوجد الآن جماعات أخرى في الجمعية
العامة « الدول الآسيوية والأمريكية والدول غير المنحازة » لها
تأثيرها في طريقة التصويت^(٢) •

ثالثا — تعطى الامكانيات المالية والعسكرية المضخمة لبعض
الدول نفوذا كبيرا على المنظمة ، فمثلا عدم الاستغناء عن
التأييد الأمريكي المالي للأمم المتحدة يعطى الولايات المتحدة
صوتا يستطيع — وغالبا ما يفعل — أن يقضى على ارادة الأغلبية في
معظم الوكالات التي يشملها نظام الأمم المتحدة^(٣) •

رابعا — لم ترض الدول الكبرى أن تخضع لقاعدة الأغلبية في
مجلس الأمن ومن ثم احتفظت بما يمكنها أن نسميه بالفيتو
الخاص • وقد ظهر ذلك جليا في الفقرة الثالثة من المادة ٢٦
التي جاءت تقول : « تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل
الأخرى كافة بموافقة تسعة أصوات من أعضائه ، يكون من بينها
أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه في القرارات المتخذة
تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة ٣ من المادة ٥٢ يتمتع

(١) مودرف ، القانون الدولي والأمم المتحدة ، المرجع السابق : ص ١٢٥ •

(٢) عشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

(٣) كلود النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٨٨٨

من كان طرفا في النزاع عن التصويت « وهذا هو حق الفيتو المشير الذي يعد من أكثر المسائل التي جرت بمصددها المناشست والاعتراضات في نظام الأمم المتحدة كله . فالدول الكبرى . لم ترد الاكتفاء بتمثيلها الدائم في المجلس دون غيرها ، بل أرادت أن تستفيد من هذا التمثيل الى أقصى مدى . فقرنته بموافقتها مجتمعة على أى قرار يصدر من المجلس ، والا امتنع صدوره ، أو زأه ما له من أثر (٢) .

٣ - الأغلبية المطلوبة :

تختلف أحكام المنظمات الدولية بخصوص الأغلبية المطلوبة لتصديق القرارات فيها بين حلين رئيسين : الأول الأغلبية البسيطة ، وهي التي يصدر بها القرار اذا حصل على أكثر من نصف الأصوات ولو بصوت واحد .

والثاني : هو الذي يتطلب أغلبية موصوفة ، وعادة ما تكون على أساس أن يحوز القرار على ثلثي الأصوات حتى يصدر .

وتحسب الأصوات على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت . ومع ذلك قد تتطلب موثيق بعض المنظمات أن تكون الأغلبية العادية أو الموصوفة على أساس أعضاء المنظمة وليس الأعضاء الحاضرين فقط . وهنا يعتبر الممتنع عن التصويت رافضا .

(١) يرجع في نظام التصويت بمجلس الأمن :

C. A colliard, Institutions Internationales Paris 1970 p. 34 ss, stephen. S. Goodspeed, The Nature and Function of international organization, New York 1959, p. 139, M. The united Nations and world Realities, 1965 Morozov International law and The U. N. Mosco 1969, p. 118, waters, The united nations p. 101.

وأیضا بوهينا . المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٢ ومابعدها ٤ ريتز ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٠ .

وقد تطلب ميثاق الأمم المتحدة أن يتم التصويت على أساس أغلبية أعضاء الأمم المتحدة ، وليس الأعضاء الحاضرين ، قط في بعض المسائل هي :

١ — تعديل ميثاق الأمم المتحدة : فالمادة ١٠٨ من الميثاق تطلب لسريان التعديلات على الميثاق أن تصدر بموافقة ثلثي أعضاء الأمم المتحدة .

٢ — كذلك تطلبت المادة ١٠٩ من الميثاق نفس الأغلبية لجواز عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر في الميثاق .

٣ — في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، اذ جرى العمل على ضرورة تطلب توافر أغلبية أعضاء كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن لانتخاب القضاة (١) .

ونجد العديد من أحكام المنظمات الأخرى تسير على نفس النهج .

٤ — الامتناع عن التصويت :

كثيرا ما لا يرغب عضو أو أكثر في اعطاء صوته لصالح أحد الاقتراحات أو ضده ، فيمتنع عن التصويت . لذا ففي حالة الامتناع عن التصويت نجد أن العضو يشترك في التصويت ، ولكن صوته لا يحسب . ومع ذلك يختلف الامتناع عن التصويت عن الغياب عن الحضور ، اذ لا يؤثر في النصاب اللازم لانعقاد الاجتماع صحيحا على خلاف الغياب . ولا يحول الامتناع عن التصويت في معظم المنظمات الدولية الحديثة دون تحقق التصويت بالاجماع اذا كان الميثاق يتطلب هذا الشرط لصدور القرارات من المنظمة .

(1) Ralph Zacklin, The amendment of the Constitutive Instruments of the united Nations and Specilized Agencies, leyden 1968, p. 113.

ولا يوجد — بشكل عام — حد لعدد الأعضاء الذين يمكن أن يمتنعوا عن التصويت على قرار معين • فيمكن أن تتخذ إقرارات بأغلبية صوت واحد أو صوتين ، ولو امتنع عن التصويت عدد كبير من الأعضاء ، ما دام المؤيدون للقرار أكثر من المعارضين له • ونجد أن مؤتمر التجارة الحرة الأمريكي يتخذ قراراته بالإجماع ، ولا تأثير للممتنعين عن التصويت •

ولا تأثير للامتناع عن التصويت على صحة القرار ، ولا على نطاق تطبيقه • ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ • من ذلك ما ينص عليه ميثاق جامعة الدول العربية • من أن القرارات التي تصدر بالأغلبية تلزم فقط الأعضاء الذين قبلوها (المادة ٢٧) • وفي هذه الحالة لا يلتزم الأعضاء الرافضون للقرار أو الممتنعون عن التصويت عليه بكل الآثار التي يمكن أن تقترب عليه • ولا شك أن مثل هذا الحل يسهل عملية صناعة القرار في المنظمات التي تتطلب الإجماع لصدور قراراتها ، لا شك أن معارضة الأعضاء لقرار ما ، تقتل إذا ما علموا أن امتناعهم عن التصويت عليه يحلهم من نتائجه • ومع ذلك فإن من العيوب التي تقترب بهذا النظام أن قاعدة معينة لا تنطبق على كافة الأعضاء • مما يجعل قرارات المنظمات أشبه بالاتفاقات التي لا تسري إلا إذا صدق عليها الأعضاء •

• — الغياب :

إذا ما كان ميثاق المنظمة يتطلب أغلبية أعضاء المنظمة لصدور قرار معين ، فإن الغياب وكذلك الامتناع عن التصويت ، يعتبران بمثابة أصوات معارضة ، ويعتبر هذا الأثر السلبي للغياب في حالة القرارات الهامة ، التي لها أو لبعضها قوة ملزمة ، إذ لا يمكن إلزام الأعضاء الغائبين بسهولة • لذا فإن مثل هذا الشرط يعرقل عملية صناعة القرارات في المنظمة •

ويختلف الغياب عن الامتناع عن التصويت كما سبق أن ذكرنا ،
من حيث أن العضو الممتنع يساهم في اتخاذ القرار .

وقد استقر العمل كذلك في المنظمة الدولية على أن الغياب
لا يحول دون توافر الاجماع أو أغلبية موصوفة اذا كان الميثاق
يطلبها . وهذا ما قرره مجلس الأمن عام ١٩٥٠ عندما رفضت
روسيا المساهمة في أعمال المجلس ، احتجاجا على عدم تمثيل
الصين الشعبية بالمجلس . فقد اعتبر الغياب مساويا للامتناع عن
التصويت ، ومن ثم أجاز اتخاذ القرارات حتى اذا لم يكن كل الأعضاء
الدائمين قد صوتوا لصالحها .

٦ - أثر القرار :

إذا كان القرار غير ملزم ، فإن الدول تقرر بنفسها أى أثر يمكن
أن ترتبه عليه . وما دامت غير ملزمة بالقرار ، فإنها لا تبدى
إلا اعتراضات بسيطة عليه . وكذلك لا تعترض الدول بقوة على
القرارات التى تتخذها أجهزة دنيا اذا ما كان يلزم اقرارها من
جهاز أعلى ، اذ لديها فرصة الاعتراض أمام هذا الجهاز .

ولا يمكن اتخاذ القرارات الملزمة بأغلبية الأصوات الا اذا كانت
المنظمات على درجة كبيرة من التكامل ، والا فانه من المحتمل أن
تخلق توترا بين الأعضاء ، بل قد تعرض وجود المنظمة نفسه
للخطر . ونجد مثالا لذلك في نطاق منظمة الأمم المتحدة . فمن
المسائل القليلة التى يجوز للمنظمة أن تتخذ قرارات ملزمة فيها
بالأغلبية ، المسائل المتصلة بالميزانية ، وتحديد حصة الدول فيها ،
ولقد خلقت أزمة قوية في المنظمة عام ١٩٤٦ عندما رفضت روسيا
وفرنسا ودول أخرى ، دفع حصص قررتها المنظمة عليهم (١) .

(1) Norman padolford, Financing Peacakeeping, International
organization 1965, p. 444.

المبحث الرابع

تنفيذ قرارات المنظمات الدولية

لا تملك المنظمات الدولية قوات بوليسية لتنفيذ قراراتها • بل إن معظم ما تقرره يأخذ شكل التوصيات التي لا تلزم الدول الأعضاء بشكل قانوني • فكيف تحاول المنظمات تنفيذ قراراتها ؟ لا تحاول المنظمات أن تفعل شيئاً تماماً في كثير من الأحيان ، ومن ثم فإن كثيراً من قرارات المنظمات تموت بعد إقرارها ، وهذا يجعل الطريقة التي قد يتم بها اتخاذ القرار في بعض الأحيان • أكثر أهمية من جوهر القرار نفسه (١) • وفي حالات أخرى ، يكون الهدف الرئيسي للقرار زيادة المؤيدين بين المواطنين أو الحلفاء أو الجماعات الأخرى • فالامتثال من المنظمة أو الدولة الموجه إليها القرار ، قد لا يكون الهدف الرئيسي للقرار (٢) • أما في الظروف العادية ، فإن القواعد القانونية للمنظمات الدولية يستهدف بها التطبيق •

ومع ذلك فينبغي التمييز بين تطبيق القرارات وآثارها • ففقد تظل القواعد بدون فاعلية ، حتى عندما تطبق تطبيقاً كاملاً • وهنا يكون محتوى القاعدة غير ملائم للدرجة المستهدفة • وفي العمل — ومع ذلك — يعتمد الامتثال للقاعدة على فاعليتها • ولا يكون الأعضاء مستعدين لتطبيق قواعد استهدف بها ألا تطبق •

وتوجد عدة طرق للضغط على الأنساء لتنفيذ القواعد • فعند استعمال لفظ « تنفيذ enforcement » فإننا ندخل فيه كل الطرق

(1) J. G. Hadwen and John Kaufman, How united Nation decisions are made, leyden 1962, p. 41.

(2) Oscar Schachter, The effectivness of international Decisions, Papors of a conference of the American Society of international law, leyden 1971, p. 487.

التي تساعد على تنفيذ القواعد القانونية التي تضعها المنظمات الدولية فضلا عن الجزاءات ، فإن الأعضاء قد يشجعون على التنفيذ إذا ما كان هناك بعض صيغ الاشراف أو احتمال الاعتراف بالمخالفة بشكل رسمي .

على أن التنفيذ ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فقط . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة العلاقات بين الأعضاء والرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وقد تساعد هذه العناصر على تنفيذ القواعد القانونية . بل قد تجعل تدابير التنفيذ غير ضرورية .

على أن تنفيذ القرارات ليس بذى أهمية فقط بالنسبة للمنظمات وإنما بالنسبة للأعضاء أيضا ، إذ أن كل عضو من أعضاء المنظمة يهتم بأن ينفذ الأعضاء الآخرون القرارات . كذلك فإن مواطني الدولة يتأثرون بتطبيق دولهم للقواعد الدولية وكذلك بتطبيق الحكومات والمواطنين في الدول الأخرى لها . وكل هذه المصالح الأطراف في المسألة ، يمارسون دورا في تنفيذ النظام القانوني للمنظمات الدولية .

وقد يحتاج تنفيذ قرار ما الى معاونة المنظمة الدولية لدولة عضو وذلك عندما تكون الدولة غير قادرة على التنفيذ أكثر منها غير مستعدة له ، وهو ما يكون إذا ما كان الأمر يتصل ببعض الأسس الفنية التي تتطلبها بعض المنظمات كمنظمة الطيران المدنية . ويفسر ذلك جزئيا الاتجاه النامي في الاعتماد على وسائل غير رسمية لمتابعة تنفيذ القرارات أكثر من الاعتماد على وسائل رسمية لاجبار الدول على التنفيذ وتحول بعض المنظمات نشاطها الرئيسي من صياغة القواعد التي تحتوى على بعض الجزاءات المعنوية ، الى صياغة التوصيات التي تتضمن مساعدة الدول من المنظمات على تنفيذ القرارات .

٣ - الاشراف على تنفيذ القواعد :

ان المدى الذى يمكن الاشراف على تنفيذ القواعد فيه ذو أهمية كبيرة • فالمخالفات التى تلفت الأنظار من الصعب ارتكابها عن تلك التى لا يسهل اكتشافها فى العمل • ولكى يمكن اطاعة القواعد فان قدرا من الاشراف يعتبر أمرا ضروريا • كما أن الاشراف يعد شرطا مسبقا للاعتراف الرسمى بمخالفة القواعد وهذا الاعتراف يعد أمرا ضروريا لامكان اتخاذ جزاء ضد المخالف •

وسائل الاشراف :

(١) الاشراف عن طريق أعضاء آخرين :

تقوم دساتير المنظمات الدولية على معاهدات بين الدول • وكل طرف فى المعاهدة يتحمل بالتزامات فى مواجهة الطرف الآخر • وهكذا فالالتزامات المقررة للمنظمة تعتبر فى نفس الوقت واجبات مستحقة على الأعضاء الآخرين • وهذا يعطى لكل عضو الحق فى مراقبة تنفيذ القرارات من كل الأعضاء •

وفى العمل يقوم العضو بالمراقبة عندما يمس الأمر مصالحه ، والا فانه لن يرغب فى بذل مجهود لممارسة الرقابة بما يتضمنه من خطورة افساد علاقاته بالطرف الآخر •

لذا وجدنا الاتفاقية المنشئة لمنظمة العمل الدولية • وكذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان تحتوى على نصوص تتضمن حقوقا لمواطنى الدول الأعضاء ، ولكنها لا تعد حقوقا مباشرة للدول نفسها • وفى كلا الاتفاقيتين وضعت تدابير يمكن من خلالها أن تتخذ الدول اجراءات اذا ما خالفت دول أخرى التزاماتها • وقد أقرت محكمة العدل الدولية بهذا الالتزام والذى قررت أن أعضاء عصبة الأمم كان لهم الحق فى الاشراف على تطبيق الأعضاء الآخرين فيها لنظام الانتداب • وان تفسير المادة ٧ من عهد العصبة

يشير الى « ان أعضاء العصبة لهم حق قانوني أو مصلحة في تنفيذ التزاماتهم بمقتضى نظام الانتداب ، سواء تجاه سكان الأقاليم الخاضعة للانتداب ، أو تجاه العصبة وأعضائها » (١) .

٢ — الاشراف من جانب المنظمة :

كثيرا ما لا تكون الرقابة من جانب الأعضاء الآخرين فعالة ، لذا فان المنظمات المختصة تنشئ أجهزة للمتابعة داخلها • وتتتبع الصور التي يمكن أن تتم بها هذه المتابعة على النحو الآتي :

١ — المتابعة عن طريق تقارير تقدم من الدول الأعضاء :

تلزم العديد من المنظمات الدول الأعضاء بأن تقدم تقارير عن التدابير التي اتخذتها لكي تنفذ بها التزاماتها • ولقد تطورت هذه الطريقة على يد منظمة العمل الدولية تطورا كبيرا (٢) .

ولعل من أهم المنظمات الدولية التي تتبع هذا النظام منظمة للطيران المدني (تراجع المادة ٣٨ من ميثاق هذه المنظمة ، منظمة الأرصاد الجوية (المادة ٩) • وتتعدد وسائل هذه التقارير ، اذ نجد أن بعض المنظمات تتطلب من الدول أن تبين الفروق بين التنظيمات التي تتخذها ، وتلك التي قررتتها المنظمة ، ونجد بعضها الآخر يكتفى بإرسال التشريعات المتصلة بالموضوع الى المنظمة • كما نجد أن لتقارير

(1) ICJ Reports 1962 343.

« For the manifest scope and purport of the provisions of this article (Article 1 of the covenant) indicate that members of the league were understood to have a legal right or interest in observance by the mandatory of its obligations both toward the inhabitants of the mandated territory, and toward the league of Nations and its members ».

(٢) يرجع في التفاصيل :

Lardy, The effectiveness of international supervision, Thirty years of ILO Experience, London, 1966, p. 9.

تتصب على الالتزامات الخاصة أو على التقدير الذي حدث تجسده
تحقيق أهداف المنظمة بشكل عام *

ويجب أن نلاحظ أن واجب الأعضاء في تقديم التقارير حول
سلوكهم لا يحقق بذاته الرقابة المطلوبة ، بل يقتضي تنظيم وسيلة
لتجميع ومناقشة التقارير * ويمكن أن ترداد فاعلية هذه التقارير
باتباع الوسائل الآتية :

١ - إرسال التقارير في مواعيد دورية منتظمة ، فذلك يسمح
بمقارنة التقارير الواردة من العضو ، وبذلك يمكن ملاحظة مدى
التقدم الذي يحرزه في تنفيذ القرارات . ومع ذلك فالتقارير
الكثيرة تجعل الدراسة الواعية لها مستحيلة . لذا نجد منظمة
العمل الدولية تهتم كثيرا بالتصديق على الاتفاقات أكثر من
اهتمامها بالتقارير . ويختار مكتب العمل كل عام مجموعة من
الاتفاقات والقواصم التي تعنى بالمسائل الجارية ويطلب من
الأعضاء أن يقدموا تقارير عنها *

٢ - تسهيل دراسة التقارير بتنسيق طريقة إعدادها ، فالمنظمة
عادة ما تشير إلى الأسس الرئيسية التي تخالفا ، أو تعد نماذج
مؤيدة لتسهيل التقرير حولها ، وهذا ما تتبعه على الخصوص
منظمة العمل الدولية *

٣ - تنسيق طريقة عرض التقارير . فلا يمكن لأي مؤتمر في
منظمة دولية أن يدرس مسائل كثيرة مرة واحدة ، وبدون دراسة
مسبقة لها . لذا يقع على عاتق الأمانة العامة أن تلخص وأن
تحسن عرض التقارير *

٤ - التقارير المبينة على معلومات تجمعها المنظمة *

قد لا تكون التقارير التي ترسل من الدول من الكفاية بحيث
تعطي صورة واضحة عن المركز الفعلي . وتري التجربة أن تقارير

الدول الأعضاء تكون ذات فاعلية إذا بما شجعت من المنظمة .
وعادة ما تلعب الأمانة دورا نشطا في هذا المجال ، وأحيانا تؤدي
هذا الدور لجنة فنية (كلجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية) .

وتتلمذ بعض مبادئ المنظمات أجهزةتها بأن تجمع المعلومات حول
الطريقة التي تنفذ بها الحكومات بالتزاماتها ، من مصادر أخرى غير
الدول الأعضاء . من ذلك ما تنص عليه المادة ٣٦ من ميثاق الأمم
المتحدة من حق مجلس الأمن في بحث أى نزاع أو موقف قد يؤدي
الى نزاع دولي . كذلك فان اللجنة الفرعية للأمم المتحدة حول
منع التمييز وحماية الأقليات ، وكذلك لجنة حقوق الانسان من حقها
أن تجمع الوقائع من مصادر متعددة كالاتفاقات ، الأمانة العامة
للأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة ، المنظمات الدولية الخاصة ،
وكتابات العلماء والفقهاء المعترف بهم .

وكذلك قد تعترف الموائيق للمنظمات بالحق في أن ترسل لجائنا
لتقصي الحقائق حول موضوع معين .

٣ - الاشراف عن طريق الافراد

تعتمد من أهم صنوبر الاشراف تلك التي تمسارس بواسطة
الأفراد ، وخاصة هؤلاء الذين يكون لهم مصلحة خاصة في تنفيذ
قرار معين . فأحسن وسيلة لمعرفة أى خرق لالتزام دولي ، هي
السماح للأفراد المعنيين في أن يتقدموا بشكاواهم ضد مثل هذه
المخالفات . لذا ففي المسائل التي تكون للأطراف فيها مصلحة ،
يكون تقرير الرقابة عن طريقهم هو أجدى أسلوب للمتابعة . ومع
ذلك فتقرير الرقابة للأفراد العاديين على دولهم ، يخالف الثقة
الدولي التقليدي الذي يعتبر معاملة الدولة للأفراد التابعين لها
من صميم سيادتها الداخلي ، الذي لا يجوز للمنظمات الدولية
أن تتدخل فيه .

ولا يمكن السماح بمثل هذه الرقابة الا اذا وافقت الدولة المعنية على تقييد حقوقها في هذا المجال عن طريق قاعدة دولية اتفاقية أو عرفية ، كما أنه « في القانون الدولي الحديث » ، نجد عددا كبيرا من القواعد تخص الأفراد مباشرة • ولعله من المناسب بالنسبة لها أن يمنح هؤلاء الأفراد دورا معيناً في الاشراف على تطبيق هذه القواعد • ونجد تطبيقاً لهذا النظام في اطار خطة تقسيم الشكاوى لسكان الأقاليم الخاضعة للوصاية •

ب — المنظمات الدولية وفكرة الجزاء في القانون الدولي :

٤٥ — من العناصر الأساسية للقاعدة القانونية ، أن يكون هناك جزاء يترتب على مخالفة قواعد • ويقوم بتطبيق هذا الجزاء في الدول الحديثة هيئات منظمة تستطيع أن تمارس اختصاصها رغماً عن الأفراد ، ولكن القانون الدولي تنقصه هذه السلطات التأسيسية مما أدى الى التشكيك في مدى تمتع قواعد بوصف الالتزام (١) • وتبدو المنظمات الدولية ذات أثر هام في تطوير فكرة الجزاء في القانون الدولي • فهي قد طورت جزاءات إدارية مثل الوقف أو الفصل من العضوية ، بما يترتب عليه من الحرمان من المزايا التي توفرها المنظمة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى تملك المنظمة الدولية الأم — الأمم المتحدة — سلطة تطبيق جزاءات عن طريق استخدام القوة المسلحة ، ويقرر الميثاق هنا التدابير اللازمة لإنشاء هذه القوات واستخدامها (٢) •

ولدى المنظمات الدولية وسائل عديدة تستطيع أن تضغط بها على الدول الأعضاء ، ونذكر على الخصوص أن وجود بعض صيغ

(١) راجع على سبيل المثال مؤلف الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، ص ٢ والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ص ٣٧ •

(٢) يرجع الباب السادس من ميثاق الأمم المتحدة •

الأطراف أو تخشية إعلان مخالفة القرار رسميه ، قد يشجع الدول على التنفيذ .

والأهم من ذلك أن تنفيذ القرار ليس دائما مسألة قانونية أو مسألة قانونية فحسب . فالعوامل السياسية تلعب دورا حاسما ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول الأعضاء ، ومدى الرغبة المشتركة لتحقيق التعاون . وتوجد عناصر أخرى تتصافر على إعطاء القواعد الدولية فاعلية كبيرة نتيجة لقيام المنظمات ، ونقصد بها تعدد الأطراف الذين قد يهتمون بالقرار وضغطهم لتنفيذه ، فغضلا عن المنظمة ذاتها والجهات الإدارية بها ، يهتم كل عضو بتنفيذ الأعضاء الآخرين للقرارات ، ويقف الرأي العام داخل الدول طرفا آخر ذو أهمية كبيرة . كل هذه الأطراف تمارس دورا في تنفيذ النظام القانوني للمنظمات الدولية (١) .

(١) يراجع في التفاصيل

P. Reuter. Droit international Public Paris 1958, P. 9, H. schermers, international institutional law, leiden 1972 P. P. 58.

ويعدّ شيرمرس الجزاءات التي يمكن للمنظمة أن تمارسها على الدول الأعضاء على النحو الآتي : وقف حقوق التصويت — وقف التمثيل — وقف الاستفادة من خدمات المنظمة ، وقف حقوق ومزايا العضوية ، الاستبعاد من بعض الأجهزة — الفصل من المنظمة ، جزاءات تمارس بواسطة المنظمات الأخرى ، فغضلا عن الجزاءات العسكرية ، والجزاءات التي توقع عن طريق الدول الأخرى ، جزاءات توقع على الأفراد ، جزاءات تنفذ عن طريق الأنظمة الداخلية للدول .

الباب الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نعرض في هذا الباب للعلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وهي تلك التي تخرج عن دائرة العلاقات الداخلية للمنظمات التي عرضناها في الباب الثاني . وسوف نقسم هذا الباب الى فصلين ، نبه في الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وفي الثاني وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصل الأول صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

المبحث الأول العلاقات مع الدول

١ - الدول غير الأعضاء (١) :

تعد العلاقات بين المنظمة والدول غير الأعضاء فيها تادرة ، فمعظم المنظمات الدولية تقتصر علاقاتها على الدول الأعضاء فقط . وإذا مما احتاجت الى التأثير في سياسة الدول غير الأعضاء ، فإنها تفعل ذلك من خلال الدول الأعضاء . وإذا ما كانت الدول غير الأعضاء مهتمة بنشاط المنظمة فإنها يمكن أن تصبح عضوا أصليا أو منتسبا فيها .

ومع ذلك فتوجد حالات يعد قيام علاقات بين المنظمات الدولية ودولة غير عضو ، مسألة ضرورية .

١ - فالدول غير المؤهلة لأية صورة من صور العضوية يمكن أن تقبل كمراقب observer في اجتماعات المنظمة . ويسمح هذا النظام لهذه الدولة بالمساهمة في أعمال المنظمة . ومع ذلك فلين أهمية حضور الدولة كمراقب تختلف من حالة الى أخرى . فحضور الدولة التي تمنع من العضوية لأسباب سياسية مثل حضور ألمانيا في الماضي كمراقب في الأمم المتحدة أهم بكثير من

(١) :يراجع شارنر ، القانون التنظيمي الدولي ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ريتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢١٢

حضور دولة كموناكو تمنع من العضوية بسبب صغر حجمها (١) .

٢ - ويمكن أن تتأثر الدولة غير العضو بنشاط المنظمات الدولية . وعلى سبيل المثال نجد الدول غير الأعضاء في بعض المنظمات الفنية - كاتحاد البريد العالمي أو الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، تطبق نفس القواعد التي تطبقها الدول الأعضاء ، فهي لا تستخدم أنظمة مختلفة لملاحمتها الجوية أو لامتثالها اللاسلكية . ففي مثل هذه البطاقات ، نجد الدول غير الأعضاء تضار من عدم قدرتها على المساهمة في خلق القواعد التي تطبق عليها ، وإن كانت المنظمات الدولية تحاول ما أمكن أن تعالج المشاكل الخاصة التي تثار من الدول غير الأعضاء من أجل تأكيد التطبيق العالمي للقواعد التي تضعها .

٣ - وتستطيع الدول غير الأعضاء أن تتفاوض مع المنظمات الدولية . وكثيراً ما أبرمت اتفاقات بين المنظمات ودول غير أعضاء فيها . والعلاقات التي تنشأ عن مثل هذه الاتفاقات تشبه إلى حد كبير تلك التي تنشأ من مثل هذه الاتفاقات إذا ما أبرمت بين الدول . وفي هذه الحالات يتجرف المنظمة الدولية كما لو كانت دولة .

٢ - الدول الأعضاء :

قد تكون العلاقات بين المنظمة والدول الأعضاء داخلية أو خارجية : فالدول تمثل عناصر للمنظمة وبهذا المعنى فإن أنشطتها يمكن أن تكون داخلية . وهي أيضاً قد تكون طرفاً مقابلاً للمنظمة

(١) دخلت كل من ألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية عضوية الأمم المتحدة في بداية الدورة الثامنة والعشرون للأمم المتحدة عام ١٩٧٣ وقد تم ذلك في إطار سياسة التقارب بين الشرق والغرب واعتراف كل من الجانبين بالجانب الآخر .

في التعامل معها ، وهنا تكون العلاقة خارجية • ويمكن أن يقوم التمييز بين العلاقات الداخلية والعلاقات الخارجية على معيار شكلي • فالالتزامات التي تنتج عن الميثاق أو النظام الأساسي أو عن قرارات المنظمة ، والتي تسرى عادة على كل الدول الأعضاء على وجه المساواة تعد علاقات داخلية • أما الالتزامات التي تترتب عن طريق اتفاقية خاصة بين المنظمة وأعضائها فهي تعد علاقة خارجية • وهكذا فإن الالتزام بدفع الحصة المالية المفروضة على الدولة يعد التزاما داخليا ، تتحمله كل دولة عضو بحسب قدرتها ، كعنصر من عناصر المنظمة • أما الاتفاق الخاص الذي تبرمه المنظمة الدولية مع أعضائها بشأن المساعدة الفنية مثلا ، فإنه يدخل في نطاق العلاقات الخارجية • ويمكن أن نعتبر دفع دولة لمساهمات مالية غير القدر المفروض عليها للمنظمة بمثابة علاقة خارجية •

٣ — الدول المضيضة :

توجد علاقة خارجية خاصة بين المنظمة والدولة المضيضة ، والتي تكون عادة إحدى الدول الأعضاء • ومع ذلك فهناك حالة فريدة نجد فيها دولة غير عضو تضيف منظمة دولية « سويسرا » وتسمى اتفاقات المقر headquarters agreement العلاقات بين المنظمة والدولة المضيضة ، وحتى في حالة غياب مثل هذه الاتفاقات ، فإن المنظمة تكون ملتزمة باحترام قوانين الدولة المضيضة ، وتلتزم الدولة المضيضة — من ناحية أخرى — بتسهيل عمل المنظمة الى أكبر حد ممكن ، باحترام حصانة مقرها ، وباعطائها الامتيازات المالية والاعفاءات الضريبية اللازمة • وتلتزم دولة المقر أيضا بأن تدخل في اقليمها ممثلي الدول الأعضاء ، وبأن تمنحهم الامتيازات والحصانات اللازمة لتأدية وظائفهم •

وبالرغم من أن الالتزام بقبول ممثلي الدول الأعضاء ينتج منطقيا ، من الضيافة التي تعطىها الدولة للمنظمة ، فإن الالتزام

بقبول المراقبين من الدول غير الأعضاء لا يمكن أن تؤسسه على الضيافة • وتعالج بعض اتفاقات المقر المشكّلة بتقريرها السماح للمراقبين بالحضور • وقد جاء بمشروع الاتفاقية التي أعدتها لجنة القانون الدولي حول تمثيل الدول في المنظمات الدولية ، ما يلزم الدولة المضيقة بمنح طائفة من التسهيلات للممثلين والملاحظين المرسلين من الدول الى المنظمة المعنية (١) •

المبحث الثاني

العلاقات مع المنظمات الدولية الأخرى

١ — أسرة المنظمات الدولية :

ان العلاقات بين المنظمات الدولية قد تكون أقوى من مجرد التبادل العرضي للمعلومات ، أو ارسال المراقبين ففى أسرة المنظمات الدولية نجد تقسيما للأعمال ، وكل منظمة تلعب دورا من خلال الوحدة الكبرى التي تمثلها الأسرة • وهنا ينبغي أن تقوم علاقات تنظيمية ، قد تأخذ صورة الأجهزة المشتركة ، ووحدة العضوية •

(٢) أسرة الأمم المتحدة :

ان مؤسسى الأمم المتحدة قد ترددوا بين أن يعتمدوا منظمة مركزية أساسية تحتوى كل الأنشطة ، أو منظمة سياسية فقط ، تاركين التعاون المنظم لمنظمات منفصلة ومستقلة • وقد اخبروا أخيرا فكرة التركيز الوظيفي ، على أساس أن تكون وظائف الأمم المتحدة محدودة ، وتنشأ منظمات أخرى مسئولة عن حقول محددة للتعاون الدولي ، على أن يتم الوصل بين هذه المنظمات

(1) R. Gey, L'accès au siège des organisations internationales, RGDIP, 1962. 357.

• المتخصصة والمنظمة الأمم (١) •

وهكذا تم تأسيس شبكة مترابطة من المنظمة الدولية هي أسرة الأمم المتحدة أو نظام الأمم المتحدة •

ولقد برر هذا الوضع بالأسباب الآتية :

١ — اعتبارات تتعلق بالتخصص :

أظهر التقدم العلمى الحديث أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات ، ومنها المنظمات الدولية • ونظرا لوجود حقول فنية تملأ ، فمن الأفضل أن تخصص لها منظمة مستقلة • فضلا عن أن الأنشطة الفنية تتطلب أن يقوم التعاون بين الدول فيها من خلال المنظمات : الهيئات الحكومية التى تقوم بالأعمال المماثلة فى داخل الدولة ، وهو ما لا يتسنى تحقيقه ان لم تتم منظمات لا تقتصر على التمثيل السياسى وحده •

٢ — اعتبارات سياسية :

من المفضل ابعاد التعاون الاقتصادى والاجتماعى والفنى عن النشاط السياسى لعدة أسباب :

(١) لا شك أن تركيز كل الأنشطة فى منظمة واحدة قد يترتب عليه أن يستحوذ النشاط السياسى على الاهتمام الأكبر وعلى الأموال •

(٢) قد لا تنجح المنظمة الأمم فى القيام بوظيفتها على النحو الأكمل ، وهنا يجب ألا يعتمد التعاون الدولى على نجاح أو عدم نجاح منظمة واحدة • ان دولة كبرى قد لا ترغب لسبب أو لآخر فى

(1) Jacques Dagory, Les rapports entre les institutions Spécialisées et l'ONU, RGDIP, 1969, —, 285.

الاستمرار في عضوية المنظمة السياسية ، وقد أظهرت تجربة عصبة الأمم أن فشل المنظمة قد يستتبع مثل هذا الحذف ، وهنا يجب انقاذ المنظمات الأخرى من هذه التأثيرات .

(٣) يسمح هذا النظام بدخول دول ليست أعضاء في المنظمة الأم في عضوية المنظمات المتخصصة . فقد تحول الأسباب السياسية دون دخول دولة في المنظمة الأم (سويسرا) ، ولكنها لا تمنع تعاونها مع المنظمات الأخرى .

ومع ذلك يثير البعض (١) الشك فيما إذا كان هذا التوزيع الوظيفي بين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لا يزال هو النموذج الأحسن ، بعد أن تزايدت مهام المنظمات الدولية ، خاصة في حقول التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، في الحقل الأخير قد يكون من الأفضل والأكثر فاعلية أن تتولاه منظمة واحدة . وعلى أية حالة فمن الصعب تغيير الهيكل الحالي لأسرة الأمم المتحدة (٢) .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من المنظمات التي تكون أسرة الأمم المتحدة : الأولى الوكالات المتخصصة وهي : منظمة العمل الدولية (ILO) International Labour Organization

منظمة الأغذية والزراعة

(FAO) Food and Agriculture Organization

منظمة الأمم المتحدة للتعليم والثقافة والعلوم
United Nations educational Scientific and cultural organization (UNESCO)

منظمة الصحة العالمية
(WHO) World Health Organization

منظمة الطيران المدني
(ICAO) International Civil Aviation organization

(١) شارمن ، قانون التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ٦٧٤ .

(٢) رأينا أن نفس هذه الأسباب هي التي بررت توزيع العمل في داخل المنظمة الواحدة ، يراجع ما سبق ص ١١٤ وما بعدها .

منظمة الأرصاد الجوية

(WMO) World Meteorological Organization

اتحاد البريد العالمي

(UPU) Universal Postal Union

الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

(ITU) International Telecommunications Union.

صندوق النقد الدولي

(IMF or FUND) international Monetary Fund

البنك الدولي للإنشاء والتعمير

(IBRD or Bank) International Bank for Reconstruction and Development

المؤسسة المالية الدولية

(IFC) International Finance corporation

هيئة التنمية الدولية

(IDA) International Development Association

والنوع الثانى يدخل فى باب الوكالات المتخصصة ، وإن كانت
لم تنشأ بنفس الطريقة ، ونجد هنا منظمين : الأولى هى الوكالة
الدولية للطاقة الذرية

The International Atomic Energy Agency (IAEA)

وقد أبرمت اتفاقا مع الجمعية العامة للأمم المتحدة وليس
مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى . لذا فقد يثور الشك فى
استيفائها — فنيا — للشروط اللازمة لى نصبح وكالة متخصصة
ولكن لعدد من الاعتبارات العملية تعد فى مركز مماثل (١) . والثانية

(١) تشترط المادة ٥٧ من ميثاق الأمم المتحدة لقيام الوكالة
المتخصصة أن يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، ممثلة فى مجلسها
الاقتصادى والاجتماعى . وتوجد بالفعل اتفاقات بين كل الوكالات المتخصصة
والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وذلك باعتباره الجهاز المتخصص
فى هذه الشؤون . ومع ذلك فنحن نرى أن إبرام الجمعية العامة
للأمم المتحدة للاتفاق بدلا من المجلس ، لا يسلبها صفة الوكالة

هى الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة
The general Agreement on Tariffs and trade (GATT).

وقد أنشئت لى تكون تنظيماً مؤتمناً حتى تقوم منظمة التجارة الدولية . لذا لم يكن لها أجهزة مستقلة . ولكنها تطورت مع الزمن وتحولت الى منظمة دولية تشبه الوكالات المتخصصة بدون أن يكون لها نظام أساسى .

والطائفة الثالثة من المنظمات التى تدخل فى أسرة الأمم المتحدة هى الهيئات الصغرى والتى وان تمتعت فى أداء أعمالها بقدر من الاستقلال يقل أو يكثر ، الا أنها لا تتمتع بشخصية قانونية . فهى من الناحية الشكلية تعد أجهزة ، ولكنها تتمتع باستقلال كاف لى تعمل كمنظمات منفصلة . بل قد يكون لها أعضاءها المتميزون .

ولقد أنشئت هذه الهيئات كأجهزة للجمعية العامة كنوع من التوفيق السياسى . فبعض الدول تريد أن ننشأ للأنشطة التى تقوم بها ، منظمات دولية مستقلة ، وبعضها لا تريد الا مروعاً ثانوية للأمم المتحدة . وتحت خشية ألا تصدق هذه الدول على اتفاقات تنشئ منظمات مستقلة فى هذه التخصصات — مع أن مساهمتها فيها أساسية — فان أفضل الحلول هو انشاء جهاز مستقل
independance organ

والهيئات الصغرى فى الأمم المتحدة هى :

المختصة ، وذلك بحكم أن الجمعية العامة هى الجهاز العام للمنظمة والذى تعمل تحت اشرافه الأجهزة الأخرى ، وعلى الخصوص من المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية . فضلاً عن أنه لا خوف من ممارسة هذه الوكالات لاختصاصات مماثلة لغيرها ، وبشكل لا يختلف عنها ، ولا نعتبر هذا الفارق الشكلى أساساً لاستبعادها من طائفة الوكالات ، لأن العبرة بالمعنى لا بالشكل والمبنى .

برنامج الأمم المتحدة للتنمية The United Nations Development Programme (UNDP)
صندوق الأمم المتحدة للطفولة The United Nations Children's Fund (Unicef)

لجنة الأمم المتحدة العليا للاجئين The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
The United Nations Institute for Training and Research

معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث (Unitar) وكالة الأمم المتحدة لأعمال العون ولاغثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأوسط
The United Nations Relief and works Agency for Palestine Refugees in the Near east (UNRWA)

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية United Nations Industrial Development Organization
(UNIDO)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية The United Nations conference on Trade and Development
(Unctad)

صندوق الأمم المتحدة للتنمية U. Nations Capital Development Fund (UNCDF)

برنامج الغذاء العالمي World food Programme (WFD)

وفيما عدا برنامج الغذاء العالمي الذي تتقاسم المسؤولية فيه الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة ، نجد أن كل الهيئات الأخرى تخضع لاختصاص الأمم المتحدة (١) .

ومعظم الاتفاقات التي تبرمها الأمم المتحدة مع الوكالات المتخصصة متشابهة . وتتفق فيها الوكالات على أن تنفذ كافة التوصيات التي توجه إليها من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن .

(1) George Fischer, L'accord entre l'ONU et l'Agence internationale de l'Energie atomique, AFDI 1957, P. 375.

وعليها أن تساعد مجلس الأمن إذا ما اتخذ قرارات لحفظ السلم والأمن . وتتفق أيضا على تنسيق أنشطتها من أجل منع الازدواج والتداخل في الأجهزة الادارية ، ولتكوين خدمة مدنية دولية موحدة . وتتفق أخيرا على التبادل الكامل للوثائق والمعلومات مع الأمم المتحدة .

وتتشاور الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة عند اعداد ميزانياتها ، وعلى أن تتطابق ما أمكن مع المستويات الموصى بها من الأمم المتحدة .

هذا وبالإضافة الى هذه العلاقات بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة نجد الوكالات تقيم روابط فيما بين بعضها البعض . وهناك اتصالات عديدة قد أبرمت بين الوكالات المتخصصة لتقوية العلاقات المتبادلة .

(ب) أسر المنظمات الإقليمية :

هذا ونجد على المستويات الإقليمية أنسرا متعددة المنظمات الدولية تقوم بينها روابط عديدة على نحو ما رأينا في نطاق الأمم المتحدة ، فهناك أسرة المجتمعات الأوروبية ، وأسرة الجامعة العربية ، وأسرة منظمة الدول الأمريكية ... الخ .

الفصل الثاني

وسائل المداخلات الخارجية للمنظمات

ما هي الوسائل التي تمارس بها المنظمات الدولية علاقاتها الخارجية مع الدول والمنظمات الأخرى ؟

سنحاول الإجابة على هذا السؤال في الفقرات التالية .

المبحث الأول

الاتفاقات الدولية

١ — فكرة الاتفاق :

يذهب بعض الفقهاء الى تخصيص لفظ اتفاق agreement للمعاهدات التي تبرم بواسطة المنظمات الدولية ، وان كان يشترط كأي نوع من أنواع المعاهدات أن يعمل بمقتضى قواعد التناون الدولي ... وهذا يميزه عن الترتيبات arrangement ذات القيمة الأقل إلزاما ، كأي عقود تبرمها المنظمات الدولية بمقتضى قانون الدولة التي توجد عليها (١) .

ومن المفترض بشكل عام أن أشخاص القانون الدولي وحدهم

(١) لا يوجد فارق حاسم في نظر أصحاب هذا الاتجاه بين الاتفاقات والعقود . فالاتفاقات مثل تلك التي تتعلق باتفاقات التسير مع الدولة المضيفة ، قد تشير الى التناون الوطني لتنفيذ بعض النصوص ، أما العقود (مثل عقود ايجار المباني) ، فقد ترد في النهاية الى تسوية المنازعات التي قد تثار بشأنها بمقتضى قواعد القانون الدولي . ويمكن ان نصنف احدي الوسائل بأنها « اتفاقات » أو عقود بمقتضى احكام القانون الدولي ، على ما يظهر من انسياق والهدف الذي يتقفيه هذه الاداة .

يراجع شارمز، القانون التنظيمي الدولي ، المرجع السابق ص ٦٩٧ .

(م ٩ — المنظمات الدولية)

هم الذين لهم أهلية صفاة المعاهدات • ولكن أشخاص هذه الروابط ليست وجدها المعيار الفاصل لتحديد طبيعتها • والأهم من ذلك هو هدف وموضوع العلاقة • ففي كثير من الحالات أبرمت اتفاقات مع وحدات لم يعترف بها كأشخاص قانونية دولية • فالأهم المتخذة قد أبرمت اتفاقات مع سلطات كاتجا بشأن مناطق الدفاع في هذه المقاطعة لزائر ، وكذلك اتفاقا بوقف إطلاق النار (١) فالاتفاقات يقصد بها أن تحكم بواسطة القانون الدولي • وقد نقبل هذه الوحدات كأشخاص قانونية دولية فعلية *de facts* *Subjects of international law* من أجل الهدف الخاص الذي جعل هذه الاتفاقات تبرم معهم • وفي حالات أخرى يكون الاعتراف بالمعاهدات على أساس أنها اتفاقات دولية على أساس مضمونها وهدفها — وبدون النظر إلى أطرافها — وان لزم أن تطبق عليها قواعد القانون الدولي •

أما العقود بين الدول والأشخاص الدولية الخاصة « الشركات الخاصة على الخصوص » فرغم أنها لها قيمة عملية كبيرة إلا أنها ذات طبيعة مختلفة (٢) •

ويمكن أن تأخذ الاتفاقات بين المنظمات الدولية صورا مختلفة • هي الاتفاقات الشكلية *formal agreements* ، تبادل المذكرات *exchange of notes* والمعاهدات الشفوية *oral agreement*

٢ - الاختصاص بإبرام المعاهدات :

(أ) أهلية المنظمات الدوابة في إبرام المعاهدات :

من المسائل التي تترتب على تقرير الشخصية القانونية للمنظمات

(١) UN Doc. S14557, Para 19.

(٢) راجع مقال مالك الشيشيني عن العقود شبه الدولية بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، عام ١٩٦٨ ص ٨١ ، بالفرنسية .

أهليتها في إبرام المعاهدات • ولقد صارت هذه القاعدة من القواعد القانونية العرفية • ويكفى أن نذكر أنه في الفترة من ١٩٤٤ حتى ١٩٦٠ ، أبرمت المنظمات الدولية أكثر من ألف اتفاقية ، وبين ١٩٦٠ — ١٩٦٥ أبرمت المنظمات سبعمائة اتفاقية أخرى (١) •

وتقرر موثيق بعض المنظمات صراحة حق المنظمة في إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى •

فالمادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة تتكلم مثلاً عن إبرام معاهدات خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الأمن • وتتطلب المواد ٧٥ ، ٧٧ ، ٧٩ ، ٨٥ من ميثاق الأمم المتحدة عقد اتفاقات لتنظيم نظام الوصاية الدولي • ولقد أبرمت العديد من الاتفاقات لهذا الغرض مع أعضاء الأمم المتحدة • ولقد ثار خلاف حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تعد طرفاً في اتفاقات الوصاية • ولما كانت كل اتفاقات الوصاية قد وودق عليها صراحة عن طريق أحد أجهزة الأمم المتحدة ، كما أنها تعطي حقوقاً وترتب التزامات للأمم المتحدة ، كما أن العديد منها تترتب أنها لن تنفذ إلا إذا وافق عليها مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، فلقد اتفق على أن الأمم المتحدة تعد طرفاً في مثل هذه الاتفاقات •

كما أنه في مجال المعاهدات بين المنظمات والدول غير الأعضاء نجد بعض النصوص في موثيق بعض المنظمات تحكمها • ونجد مثلاً لذلك في موثيق المجتمعات الأوربية التي تعطي لها حق إبرام الاتفاقيات التجارية واتفاقيات الانتساب إلى المجتمعات ، مع الدول غير الأعضاء •

(1) Hungdah chiu, The capacity of international organization to conclude treaties, and the Special aspects of the treaties so concluded, The Hauge, 1966, p. 50.

وأخيرا ففي مجال الاتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى نجد العديد من النصوص ، من ذلك الاتفاقات التي تمنح بها الأمم المتحدة أنظمة الوكالات المتخصصة لعدد من المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية (المادة ٦٣ من الميثاق) .

وقد لا تحتوي المواثيق على أية نصوص بهذا الخصوص ولكن ذلك لا يحول دون ممارستها لهذا الاختصاص . وفي كلتا الحالتين تبرم المنظمات اتفاقات في ميادين الاختصاصات الممنوحة لها ، ونجد أن معظم المنظمات الدولية قد أبرمت اتفاقات المقرر بدور تخويل صريح من المواثيق المنشئة لها .

كذلك فانه من المسلم به أن أهلية التعاقد للمنظمات الدولية لا تعتمد فقط على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها ، ولكنها تقوم أيضا على قرارات وقواعد أجهزتها المختصة ، وعلى تطور القانون التنظيمي الدولي . ولعل ذلك هو الذي يفسر إبرام المنظمات الدولية المنشئة قبل الحرب الثانية للعديد من الاتفاقات بعد عام ١٩٤٥ مع أنها لم تكن تفعل من قبل ، ولم تحتو مواثيقها على أية نصوص بهذا الخصوص .

(ب) مدى السلطة التعاقدية :

هل تملك كل المنظمات سلطة إبرام الاتفاقات أو البعض منها فقط ؟ وفي أي الموضوعات تملك المنظمات إبرام الاتفاقات ؟

من المسلم به الآن أن كل المنظمات الدولية لها سلطة إبرام المعاهدات . ومع ذلك فهذا الحق مقصور على الحقول التي للمنظمات اختصاصات العمل فيها وليس من السهل الفصل بين السلطات الخارجية ، وتلك الداخلية للمنظمات . وعندما تكون المنظمة مختصة بتنظيم حقل معين ، فانها تعد بالتبعية مختصة بعمل اتفاقات في نطاق هذا الحقل . وفي العمل الدولي ، تستطيع العديد من المنظمات

الدولية ابرام عدد قليل من الاتفاقات ليس بسبب أن المنظمة ليس لها الحق في ابرام المعاهدة ، ولكن لأن حقل عملها مقيد .

على أنه من الملاحظ أن الأهمية التعاقدية للمنظمات لم تمارس إلا بالنسبة للاتفاقات التعاقدية التي نجد أن لكل من المنظمة والطرف الآخر فيها مصلحة معتبرة . ولا توجب منظمة دواية طرفا في معاهدات شارة ، من النوع المتعدد الأطراف . ويجب أن يتغير ذلك في المستقبل . ويجب أن تكون المنظمات العسكرية أطرافا في المعاهدات المتعلقة بقانون الحرب ، كذلك فإن المنظمات التي تستخدم اذاعات أو سفنًا أو طائرات ، ينبغي أن تكون أطرافا في المعاهدات المتعلقة بالاتصالات أو الملاحة . وترغب جماعة السوق الأوروبية المشتركة في أن تصبح طرفا في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان . ولقد أثير هذا الخلاف عام ١٩٦٨ في مؤتمر الأمم المتحدة للسكّر . فلقد أصر ممثل السوق الأوروبية المشتركة على أن منظّمته لا يمكنها إلا أن توقع اتفاقا كوحدة مستقلة ، بينما عارضت ذلك روسيا على أساس أن الدول وحدها هي التي يمكن أن تكون أطرافا في المعاهدات . وعند التصديق على المعاهدات التي نتجت عن المؤتمر أعلنت روسيا صراحة أن مساهمتها المحتملة مع السوق الأوروبية المشتركة في الاتفاقية لا تتضمن الاعتراف بها . ولم تفعل ذلك دول أخرى كالمجر وبولندا اللتان صدقتا على الاتفاقية بدون تحفظ . وهكذا أصبحت السوق الأوروبية عضوا في هذه الاتفاقية ، وساهمت بعدها في العديد من الاتفاقات والمؤتمرات الأخرى (١) .

(ج) الجهاز المختص :

مع أن اختصاص المنظمات الدولية في ابرام الاتفاقات من خلال أجهزتها ، وليس من خلال مجموعة الدول التي تتكون منها — أصبح

أمرا مسلما به ، الا أنه لا يوجد اتفاق حول أى من هذه الأجهزة هو المختص بإبرام الاتفاقات • والرأى الأكثر قبولا بهذا الشأن أن هو الذى يتجه الى أن « الأهمية لإبرام المعاهدات فى حقل معين ، تعتبر جزءا من سلطة تنظيم هذا الحقل • والجهاز الذى فى الحقل المعنى سوف يكون — لهذا السبب — هو المختص بإبرام الاتفاقات — ويكون ذلك فى العادة هو المؤتمر العام^(١) » •

وتعطى بعض المنظمات — مع ذلك — مهام خاصة لأجهزة نمارسها بشكل متاصر ، وهنا فان هذه الأجهزة هى التى تملك التعاقد فى نطاق هذه المهام (مجلس الأمن فى مسائل السلم والأمن الدوليين) • كما أنه فى العمل ، فوض سكرتارى المنظمات — بالتعاقد فى الشؤون الإدارية مثل تبادل الوثائق ، استخدام صالات المؤتمر • الخ • ومنع ذلك فان هذا التفويض لا يمس سلطة المؤتمر العام فى التعاقد ، ومن ثم فمن حقه أن ينهى أى تعاقد أبرم بواسطة سكرتير العام دون أن يحصل على موافقة المؤتمر عليه •

٢- أنواع الاتفاقات :

(أ) تنظيم المعاهدات وثقا :^(١)

لا تملك المنظمات سلطة إبرام المعاهدات الا فى الحقول المختصة فيها • ونجد أن بعض هذه الحقول عامة بالنسبة لكل المنظمات ، وبعضها الآخر يأتى من المهنة الخاصة التى عهد بها الى المنظمة :

(١) يراجع شرمر ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٥ •

وقد اقترح بريرلى فى تقريره المقدم للجنة القانون الدولى أن يتولى هذه المهمة جهاز التمثيل الكامل فى المنظمة its plenary organ يراجع الكتاب السنوى للجنة القانون الدولى عام ١٩٥٠ الجزء الثانى • ص ٢٢٢ •

١ - اتفاقات حول الأنظمة الأساسية للمنظمات ، والعلاقات مع المنظمات الأخرى .

لكل منظمة دولية اختصاص إبرام معاهدات حول أنظمتها الأساسية . وقد تتعلق هذه المعاهدات بوضعها في أراضى الدولة المضيفة (اتفاقات المقر) أو في دولة سوف تعقد فيها أحد المؤتمرات ، وقد تتعلق بالامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة ولهيئاتها العاملة ، وتملك كل المنظمات حقا طبيعيا في الدخول في اتفاقات مع المنظمات الدولية الأخرى حول علاقاتها المتبادلة ، وللتنسيق بين أنشطتها (التمثيل المتبادل ، تبادل الوثائق ، الاقتراحات المتبادلة في جدول الأعمال) وتشير التطورات الحديثة إلى أن كل المنظمات الدولية تستطيع أن تبرم اتفاقات حول المساعدات التي تقدمها للدول الأعضاء .

٢ - اتفاقات تتصل بالحقل الذى تعمل فيه المنظمة .

أما المعاهدات التي تستهدف الوظائف الخاصة بالمنظمة الدولية فهي ليست كثيرة . وقلة من المنظمات هي التي تستخدم الاتفاقات كوسائل هامة لإنجاز مهامها ، مثل « اتفاقات القروض التي يبرمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، اتفاقات الائتمانات الخاصة بالسوق الأوروبية المشتركة ، الاتفاقيات بين الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والدول الأعضاء ... الخ » . كما أن منظمة الأمم المتحدة قد أبرمت العديد من الاتفاقات مع الدول الأعضاء « اتفاقيات الوصاية - اتفاقات مع مصر وقبرص ولبنان والكونغو بشأن الوضع القانوني لقوات الطوارئ الدولية فيها ، أو المراقبين الذين ترسلهم تحت إشرافها » .

٣ - اتفاقات تنشئ منظمات دولية جديدة .

تلقى أهمية المنظمات الدولية لإنشاء منظمات أخرى معاصرة في العلاقات الدولية . ولكن الرأي الغالب يتجه إلى جيران ذلك .

دما دمنّا قد قبلنا المنظمات الدولية كأشـخاص قانونية دولية ،
فانه من اللازم أن نسمح لها بأن تنجز كل الوظائف التي أنشئت من
أجلها . ويعرف العمل أمثلة قليلة لحالات ساهمت فيها منظمات
دولية قائمة في انشاء منظمات أخرى (أنشأت الأمم المتحدة ومنظمة
الأغذية والزراعة ، برنامج الغذاء العالمي الذي بدأ في العمل
منذ عام ١٩٦٣ ، وأنشأت السوق الأوروبية المشتركة منظمات
عديدة ، وأن كانت ليست بالشكل الذي تتخذه المنظمات الأخرى
وتشيرا ما يقتصر على أنشاء مناطق حرة) .

(ب) تقسيم الاتفاقات بحسب الأطراف :

قد تبرم الاتفاقات مع دول أعضاء ودول غير أعضاء ومنظمات
دولية أخرى . كما قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف .

وتد تنشئ بعض الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف
علاقه بين منظمة دولية ومجموعة من الدول ، مثل الاتفاقية المبرمة
بين البنك الدولي للانشاء والتعمير وسبع دول نامية والمسمّاة
Indus Basin Development fund agreement.

وعلى العكس فقد تتوّم اتفاقية بين دولة واحدة وعدة منظمات
دولية . مثل الاتفاقات القياسية في مسائل المساعدة الفنية .

ويمكن تصنيف المعاهدة المبرمة حول امتيازات وحصانات الأمم
المتحدة على أساس أنها معاهدة متعددة الأطراف ، وبالرغم من
أن الأمر قد يكون بصدد منظمة واحدة ، فان الأطراف قد لا تكون
كذلك واحدة ، فقد تختلف مصالحهم وقد تنشئ الاتفاقية حقوقا
وراجبات متبادلة بينهم .

(ج) التقسيم بحسب شكل الاتفاقية :

قد تأخذ الاتفاقية شكلا رسميا وقد لا تتخذ هذا الشكل .
ففي حالات عملية عديدة ، قد أبرمت العديد من الاتفاقات بدون
شكل رسمي وعادة ما توافق الأمانات على تبادل الوثائق بدون

إبرام أى اتفاق رسمى • وبحسب المبدأ يمكن القول بأن مثل هذه الاتفاقات غير الرسمية يكون ملزما قانونا كما لو كان اتفاقا رسميا •
فأى اتفاقية ، تدخل فى حوزة المنظمة تكون ملزمة لهذه المنظمة بصرف النظر عن شكلها •

ومع ذلك فقد تدل الظروف على أن القصد من جعل الاتفاق غير رسمى هو استبعاد قوته الملزمة أو السماح بالانسحاب منه بالارادة المنفردة ، وهنا تقل القيمة القانونية له •

المبحث الثانى

العلاقات الدبلوماسية

اولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية :

تقوم البعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة أهمها : تمثيل الدولة المرسله لدى الدول المرسل اليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها ، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة ، تتبع التطورات والحوادث فى الدولة المستقبلة وارسالها بالوسائل المشروعة الى الدولة المرسله ، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسله والمستقبلة (١) •

ولا يمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هذه الوظائف ، نظرا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن علاقات الدول ، فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطاق معين من الأعمال ، وأن سلطاتها تختلف عن سلطات الدول • وينبغى لذلك أن نحسب حساب هذا الفارق عند مناقشة الفكرة •

(١) راجع المادة الثالثة من اتفاقية نينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١ •

ان العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو ايجابية .
فعندما ترسل احدى الدول بعثة دبلوماسية الى دولة أخرى ، فانها
نمارس حقها في الايفاد الايجابى ، بينما الدولة التى تستقبل بعثة
دبلوماسية تستخدم حقها السلبي فى الايفاد . ومع ذلك فالفارق
ليس جوهريا فالحق الايجابى بالنسبة لاحدى الدول يعتبر سلبيا
بالنسبة للآخرى . ولكن فى العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد
يكون الفارق أكثر أهمية . فالايصاد السلبي لمنظمة دولية يعنى أن
ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة فى اقليم الدولة المضيقة .
أما الايفاد الايجابى لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمهمة
تستقر بالخارج . فالمشكلة فى كل من الحالتين تختلف عن
الأخرى^(١) .

(١) الايفاد السلبي Passive legation :

هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من
الدول ؟ ان عدم وجود اقليم للمنظمة تسقبل فيه الممثلين ليس
بمشكلة ، فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة الى دول صغيرة
تتخذ مقارها فى الدول المجاورة . عندما تخصص بعثة لأكثر من
حكومة^(٢) .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بمبدأ أن الدول الأعضاء
يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصلة
العالمية^(٣) .

ولقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدولية منذ

(١) شارمرز ، القانون التنظيمى الدولى ، المرجع السابق ص ٧٢٦ .

(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية فيينا للحصانات

الدبلوماسية .

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session
GA Official Records 33rd session, supplement No.9 (A) 7209/Rev.1
p. 8 Art. 6.

القيام الأولى لقيام عصبة الأمم • ولما كان مجلس الأمن جهازاً دائماً الانعقاد ، فقد استتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة •

ولقد تطور العمل الدولي منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة في مقر الأمم المتحدة • لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قراراً — في دورتها الثالثة — أوصت فيه بأن اعتمد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكربت العام للمنظمة^(١) • وينبغي أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسباً^(٢) •

وترسل بعض الدول غير الأعضاء في المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent observers وأن كان وضعهم يختلف عن ممثلي الأعضاء • فعادة يكون لهم حق الدخول بدون الاشتراك في المداولات •

وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمة • فما دام التعاون بينها مستمراً ، فإن الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه الى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء • فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضاً فإن التعاون بينهم يصبح وثيقاً ، ويسهل عملية اتخاذ القرارات •

على أن البعثات الدائمة ، والمراقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون الى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول • فكل منها يتكون من دبلوماسيين ، وكل منها يرتب الممثلين

(1) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(٢) أرسل للاتحاد السوفيتي بعثته الدائمة الى الأمم المتحدة في عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضواً • نقلاً عن شارمز ، القانون التنظيمي ، ص ٢٢٧ •

بدرجات ووظائف معينة ، ليس فقط بالنسبة للمنظمة ، بل فيما بين بعضهم البعض الآخر . وكثيرا ما يتم التفاوض لإبرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف عن طريق البعثات الدائمة للدول في نيويورك . وكثيرا ما تتصل البعثة الدائمة بالسفارات . فقد تستخدم بعثة واحدة كبعثة دبلوماسية لدولة وبعثة دائمة لمنظمة . كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات .

وتمنح دولة المقر للبعثات الدائمة امتيازات وحصانات مماثلة لتلك التي تمنحها للبعثات الممثلة للدول . والأساس القانوني لذلك يوجد عادة في اتفاقات المقر . وتناقش هذه المشكلة الآن في لجنة القانون الدولي ، ولكن هل يوجد فارق في العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة ، عن العلاقة بين الدول في مسائل التمثيل الدبلوماسي ؟

نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية :

١ — تختلف مهمة البعثات الدائمة في العديد من المسائل عن البعثات الدبلوماسية للدول . فمن أهم الوظائف التي تستقل بها البعثات الدائمة تنسيق التمثيل الوطني في مختلف أجهزة المنظمة . وتستخدم البعثة الدائمة كمركز لكل الأنشطة الوطنية التي تجري في المنظمة .

٢ — بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلوماسية تختلف في البعثات الدائمة . مثل قواعد الأسبقية والتقدم ، فالنظام المتبع بشأنها غير كاف في نطاق البعثات . لذا نجد أنه في الأمم المتحدة توجد لقاءات غير مقصورة على الدبلوماسيين ولكن تشمل أيضا رؤساء الدول ، والحكومات والوفود بالإضافة إلى رؤساء الأجهزة . ويقوم السكرتير العام للأمم المتحدة بوضع نظام للأسبقية أكثر تفصيلا ، ومختلفا في بعض النواحي عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسيين .

٣ - نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها في نطاق العلاقة بين الدول . نعلى الرغم من أن البعثة تمد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات دول المساعدة الفنية مثلا لكي تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة ، فانه كثيرا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة . وكثيرا ما تتصرف البعثة كهماسة لوظائف من خلال ديكل المنظمة ، فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة . ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء في المجتمعات الأوروبية يجتمعون في لجان لانجاز أعمال المنظمة . وهنا فان الأعضاء يتصرفون كعناصر للمنظمة الى الحد الذي يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية .

٤ - وأخيرا فان العلاقة متعددة الجوانب في كل المسائل المتصلة بوضع البعثة . فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسله والدولة المستقبلة . لذا فان الحصانات والامتيازات ينبغي أن تتفاوت . وعن المفهوم أن الدول تحرص على اعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون في البعثات الخارجية للمنظمات الدولية . لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى إحدى الدول الذين يعملون في إحدى بعثات الولايات المتحدة ، واستنادا الى تقاليد واشنطنون ، اعترضت سكرتارية الأمم المتحدة . ولقد كانت مستعدة لكي تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شرطا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتماما على هؤلاء الأشخاص . ولكن الولايات المتحدة لا يمكن أن تدعى أن لها مصلحة في جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى .

٣ — الايفاد الايجابى Active legation

١ — حق الايفاد الايجابى :

يسلم الفقه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لها فى الدول الأخرى • وليس محل شك أن المنظمات لا تحتاج الى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة ، فلقد اعترفت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية بإمكانية تمثيل أشخاص لدولة ولو لم يدمسوا جنسيتها^(١) •

ولقد اعترف للمنظمات الدولية بهذا الحق منذ عهد عصبة الأمم • كما أن البرلمان الأوربى أصدر قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوربية تتمتع بالحق فى الايفاد الايجابى والسلبى بالنظر الى كونها تتمتع بالشخصية القانونية^(٢) •

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تعد رابطة ثنائية ، لذا ففى مؤتمر فينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح اضافة مادة تنص على أن كل دولة فى الايفاد بوجهيه السلبى والايجابى • ولكن الاقتراح لم يلق قبولا فتم سحبه^(٣) • فمعظم الدول ترى أن الدول وحدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضا المتبادل ، ونفس الشئ يصدق بالنسبة للايفاد الايجابى للمنظمات الدولية • فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فانها تحتاج :

أولا — موافقة الجهة المستقبلية •

وثانيا — قرارا من الجهاز المختص فى داخل المنظمة باقامة مثل هذه العلاقات •

(١) راجع المادتين ٦ ، ٧ من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) القرار رقم ١٤٩٦/٦٠ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠ •

(٣) UN. document A/conf. 20/c. 1/L. 7 of 6 March 1981.

وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر • وانما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى • فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطى صراحة الحق فى ارسال بعثات دبلوماسية الى الدول • لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات الدائمة ومن مهمة المنظمة الدولية • ويقال انه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة فى أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها ، لها ، فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات اليها • وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية ، فان الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات • لذا ففى العمل نادرا ما يكون هناك إفاد ايجابى بالنسبة للمنظمات • ونجد أن المجتمعات الأوربية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء • كما أن بعض المنظمات قد أرسلت بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء • وإذا ما شبعنا هذه البعثات ببعثات الدول فاننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف • ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية •

٤ — البعثات الدائمة للأعضاء :

١ — بعثات التنمية :

منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية — بالتدريج — واحدة من الحقوق الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية • وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية ، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج الى التنمية لتحقيق هدفين :

١ — مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات •

٢ — الاشراف على تنفيذها •

ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلاً لسكرتيرها العام الى هايتى لمساعدة حكومة هذه الدولة ، ولتحديد مطالبها بوضوح ، لتمكين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة من الاجابة على مطالبها (١) . وفي نفس السنة أرسلت الأمم المتحدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوباً لها الى باكستان .

وتوسعت في ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (٢) .

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة في شئون التنمية على تعيين ممثلين لها في مختلف الدول مما أدى الى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات ، وأدى الى ضرورة التنسيق بينهم . وتوسعت في ارسال المندوبين بعد ذلك الى مختلف الدول النامية (٣) . ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحد لكل أسرة الأمم المتحدة لبرامج التنمية جميعاً (٤) .

وتختلف السلطات التي تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة . وتعتبر السلطات التي يتمتع بها المندوب المقيم متواضعة ، وان كان يلعب دوراً ما باعتباره يمثل حلقة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخاص .

Mangone, UN administration of Economic and social (١)
Programs, Cobunibia univ, Press, 1966, p. 161.

Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent (٢)
resident du Bureau de l'assistance technique des N. U. dans l'Etat
ou il est accredite, AFDI. 1964, p. 514.

(٣) يراجع منجون ، ادارة الأمم المتحدة للبرنامج الاقتصادى والاجتماعى سابق الاشارة اليه ص ١٦٢ .

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبلوماسية للأمم المتحدة • وعليه — كما تفنن البعثات الدبلوماسية — أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلية والمنظمة • وهو يرسل التقارير عن التنمية في الدولة المستقبلية الى المنظمة ، ويتخذ الخطوات اللازمة ، لكي تفي هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة •

ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة • ويجب أن يعتبر بمثابة « رئيس البعثة » من الدولة المضيئة • وتستشار الدولة المضيئة قبل أن يعين لديها • وتختلف المدة التي يقيم فيها بين أسابيع قليلة الى أربعة أشهر أو أكثر (١) •

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده الى الوزير المختص وليس الى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ، ومع ذلك فمركز المندوب يشبه الى حد كبير مركز الدبلوماسيين . فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقاً لائتلافية فيينا ، وأحياناً وفقاً لاتفاق خاص • وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين في قائمة الدبلوماسيين التي تنشرها وزارات الخارجية ، ويدعون الى الحفلات التي تقام للدبلوماسيين • بل انه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التي يتمتع بها الدبلوماسي العادي •

على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة ، وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثي الدول ، الذين هم عادة من جنسيتها • فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده ، ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة في حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطني دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته • وفي العموم ، عادة ما يكون المندوب من مواطني إحدى الدول المكتملة النمو •

(١) تقرير جاكسون ، السابق الإشارة اليه ج ٢ ص ٣٥٢ •

ويلاحظ أن هناك بعض المهام التي يقوم بها المندوب المقيم تجعله يشبه القنصل ، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة ، ويقوم باستقبالهم ، ويقدم لهم مساعدات في تغيير العملة وتأثيث منازلهم ، والمعاملة الضريبية والمالية لهم ... الخ .

ومع ذلك فهناك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعة عمل القنصل :

١ — فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وأحد أعضائها ، تختلف عن تلك القائمة بين دولتين ، وعلى الرغم من أنه في حالة التنمية يمثل المندوب المنظمة لدى عضو لا يعمل باعتباره عنصر في المنظمة وإنما كمتعامل معها ، إلا أنه لا يمكن أنه يعتبر أجنبيا تماما عنها .

٢ — تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذي تعمل فيه المنظمة . مع ذلك فهذا الحقل لا يقف عند حد مسائل التنمية . وكثيرا ما استفادت الأمم المتحدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لها في الدولة المستقبلة ، وكثيرا ما تستخدمه في أعمال أخرى خاصة بالمنظمة .

٣ — والعمل في هذا الحقل الخاص يعتبر مخطئا . فالديبلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية تسيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخرى . أما المندوب فإن مهمته — رغم أنها محدودة — إلا أنها أوسع ، انه يعمل في حقله ، انه يساهم في الخطة ويشرف على تنفيذها . واذا كان الديبلوماسيون هم آذان حكومتهم في الخارج ، فإن المندوب المقيم هو يد المنظمة ، يؤدي عملا خاصا لها (١) .

(١) يراجع في التفاصيل منجون ، المرجع السابق ص ٢٠٧ ، شرمز المرجع السابق ص ٧٣٧ .

ب - بعثات لأغراض أخرى :

تملك الأمم المتحدة خمسين مركزا اعلاميا في الدول الأعضاء •
وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمم المتحدة • فهم
لا يدعمون ، ولا يحمون مصالح المنظمة في الدولة المستقبلة بل لا يمثلونها
فيها • ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات ، مع
أن سلطاتهم محدودة •

وقد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى الى الدول الأعضاء
لأغراض غير التنمية والاعلام • وتأخذ هذه البعثات صفة مؤقتة
وتأدية مهمة خاصة ، مثل مراقبة وقف إطلاق النار •

الشعب القومية :

أنشأ العديد من المنظمات الدولية شعبا أو لجانا قومية
national committees تعمل كمثلة للمنظمة ، تحمي مصالحها
فاللجان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل بكميات استشارية تجاه
وفودها للمؤتمر العام وتجاه حكوماتها • وهي قد تستخدم كذلك
من خلال الدول الأعضاء • وتختلف مهام هذه اللجان القومية •
لتدعيم مصالح المنظمة في الدولة المعنية •

وتستخدم الشعب القومية في منظمة الأغذية والزراعة كوسائل
لتسيق مساهمة الأعضاء في مختلف أنشطة المنظمة ، بالتعاون مع
الحكومات المعنية ، وبناء على الشروط التي تحددها •

بعثات خاصة للدول الأعضاء :

ان البعثات الخاصة بين الدول تتمثل في بعثة مؤقتة تمثل الدولة ،
وترسل من دولة الى أخرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها في
مسائل معينة أو لكي تؤدي مهمة خاصة في علاقاتها بالدولة الأخرى
وتتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولة
المستقبلة وتلك المرسل •

وترسل المنظمات الدولية في مناسبات عديدة بعثات سلمية للدول الأعضاء • ولمثل هذه البعثات مهام مختلفة • فبعضها يرسل بناء على طلب دولة أو أكثر لكي تساعد في حل نزاع بينها • وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسها • ومثال ذلك تلك البعثة التي أرسلتها منظمة الدول الأمريكية إلى جمهورية الدومينيكان في إبريل عام ١٩٦٥ ، وكان قرار إرسال هذه البعثة قد اتخذ في اجتماع مجلس المنظمة الذي ناقش فيه مشاكل هذه الجمهورية • ومثال ذلك أيضا إرسال منظمة الوحدة الأفريقية لستة رؤساء إلى نيجيريا أثناء النزاع الذي نشب فيها حول مشكلة بيافرا •

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدولية إلى الدول النامية • فالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة كثيرا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج ، ووضع الأهداف للمشروعات •

وقد ترسل البعثات الخاصة للدول الأعضاء لطلب دعم مالي للمنظمة ، أو لتجميع معلومات ، أو للمناقشة في شأن السياسة المستقبلية للمنظمات •

وتخضع هذه البعثات الخاصة التي ترسلها المنظمات لنفس الأحكام التي تخضع لها البعثات الخاصة للدول ، ومن ثم يمكن — مع بعض التغييرات — اخضاعها لاتفاقية الأمم المتحدة حول البعثات الخاصة للدول ، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات ، بعثة الأمم المتحدة للكونغو • فهذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين • ولقد أرسلت بهدف تقديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصة أن تتولى هذه المهمة • وقد تم أنشاؤها بقرار مجلس الأمن رقم ٥١٤٣٨ الصادر في ١٤ يوليو عام ١٩٦٥ • ولقد اعتبرت عملية الأمم المتحدة في الكونغو جهازا تابعا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام في هذه الدولة •

البعثات لغير الأعضاء :

تسمح اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصا واحدا — كرئيس لبعثة في دولة أخرى — ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة (١) . وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا ، والمجتمعات الأوربية بأن تستخدم سفارة واحدة في الخارج ، كبعثة للمنظمتين معا .

وللمجتمعات الأوربية بعثات في الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء ، وهذه البعثات تقترب كثيرا من السفارات .

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى :

قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهي تعمل في العادة بصفتها مراقبة في اجتماعات أجهزتها العامة وتحفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين في مقار المنظمات الدولية الأخرى . ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره اتفاقات المقر للمنظمات المستقبلية بهذا الخصوص ، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالمصانعات والامتيازات التي تعطى للمراقبين . ولا شك في أهمية الدور الذي تمارسه هذه البعثات الخاصة في العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، يماثل ذلك الدور الذي تلعبه البعثات الخاصة بالدولة .

الوفود الى المؤتمرات الدولية :

تمثل المنظمات الدولية عادة في المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين في المؤتمر ، ومثل هذه الوفود تقوم بدور

(١) المادة ٦ من الاتفاقية .

تمثيل المنظمة والتحدث باسمها ، ومن هنا فان مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة •

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية في مؤتمر دولي على نفس الأسس التي تساهم بها الوفود الوطنية • ومع ذلك ففي عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوروبية المشتركة في مؤتمر الأمم المتحدة للسكرك ، واعترضت بعض الدول على هذا التمثيل ، وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق في المناقشات دون أن يكون له الحق في التصويت •

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدولية تعين عادة من السكركير العام للمنظمة وتتشكل من طاقم من السكركتارية • وفي بعض الأحيان ترسل الأجهزة التمثيلية ممثلين للمنظمات في الخارج •

المبحث الثالث

الاعتراف بالأشخاص القانونية الأخرى

ازاء ممارسة المنظمات الدولية لعملها في نطاق العلاقات الدولية ، فانها عادة ما تقابل أشخاصا قانونية دولية أخرى ، وأشخاصا تدعى هذه الصفة • ولتقرير سياستها ازاء هؤلاء الأشخاص فان المنظمة قد تتعترف لهم أو تنكر عليهم هذه الشخصية • وقد نعترف كذلك بشرعية تمثيل حكومات لدولهم • ويتم هذا الاعتراف ضمنا عن طريق قبول الدولة عضوا في المنظمة ، أو بإدخول في اتفاقية معها، أو دعوتها لحضور لقاء أو مؤتمر •

ويكون للاعتراف قيمة تقل أو تكثر بحسب الأهمية التي تمثلها المنظمة في المجتمع الدولي • فلا شك أن اعتراف منظمة الأمم المتحدة بدولة أو بمنظمة أهم بكثير من اعتراف أية دولة بها • ويلعب نظام

الأمم المتحدة دورا هاما في هذا الصدد • فاعتراف هذه المنظمة باحدى الوحدات ، يعنى أن هذه الوحدة سوف تدعى الى المؤتمرات الدولية الهامة ، وسوف يسمح لها بأن تكون طرفا في العديد من المعاهدات الدولية الجماعية ، وعضوا في منظمات دولية أخرى • ولهذا السبب ، فان المنظمات الدولية لا تسمح لأجهزتها الدنيا باتخاذ أى عمل في مسائل الاعتراف (١) •

على أن الاعتراف من المنظمة باحدى الدول لا يعنى اعتراف كل أعضائها بها ، فاسرائيل عضو في الأمم المتحدة ، ولا تعترف الدول العربية بها مع ذلك ، كما لا يعنى قبول تمثيل حكومة لاحدى الدول في المنظمة ، اعتراف سائر الأعضاء بشرعية تمثيلها للدولة (٢) •

المبحث الرابع

الاعمال القانونية والمسئولية

الاختصاص برفع الدعاوى والمثول أمام المحاكم الدولية :

اعترفت محكمة العدل الدولية بأهلية رفع الدعاوى للأمم المتحدة في فتواها الصادرة في ١١ أبريل عام ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التي تحدث في أثناء الخدمة في الأمم المتحدة (٣) • كما أكدت أن

(١) Blix, contemporary aspects of recognition, R.D.C 1970, II, p. 652 ff.

(٢) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم بند ١١٩ •

(٣) قالت المحكمة في فتواها المنوه عنها « ان الاختصاص في رفع الدعاوى يعنى لهؤلاء الذين يملكونه ، اهلية اللجوء الى الوسائل العرفية المعترف بها من القانون الدولى من أجل تأسيس وتمثيل ، وحل المنازعات • وينبغى أن نذكر من بين هذه الوسائل الاحتجاج • طلب التحقيق ، المفاوضات ، وطلب الخضوع لهيئة تحكيم او محكمة .. » .

بإمكان المنظمة أن تدعى تجاء ضرر حدث لأحد ممثليها أو لأشخاص يعملون في خدمتها •

ولقد أسست المحكمة هذه الأهلية على فكرة الاختصاصات

الضمنية للمنظمة The implied Powers of the Organization
فإن الأهلية مطلوبة لأنه يستحيل على المنظمة أن تحصل على تعويض ما لم يكن في إمكانها أن تستخدم حق التقاضي • والمنظمة تحتاج أيضا لحماية ممثليها كشرط لأداء وظائفها • ولقد رأت المحكمة أنه لتأكيد استقلال الممثل ، الضروري لتأدية أعماله على خير وجه ، والذي يعد شرطاً أساسياً لاستقلال أعمال المنظمة ، ينبغي ألا يعتمد الممثل على أية حماية غير تلك التي تضافى عليه من المنظمة •

وهذه الأهلية تثبت لكافة المنظمات العالمية والاقليمية • ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تستطيع أن تقيم دعاوى ضد أعضائها ولقد أكدت المحكمة أيضا إمكان المنظمة مقاضاة الدول غير الأعضاء فيها • ويمكن أيضا مقاضاة المنظمات الدولية أمام المحاكم الدولية •

امتناعية عرض نزاع دولى تلى محكمة العدل الدولية :

تملك بعض المنظمات الدولية محكمة خاصة تختص بقبول الدعاوى ضد الدول الأعضاء • على أن هذه المحاكم غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنظمات • والدول وحدها هي التي يمكنها أن تكون طرفا فى دعوى أمام محكمة العدل الدولية • ولقد أثر أن هذا الحكم لا يمنع أن تكون المنظمات طرفا فى الدعاوى الدولية ، ولكن الرأى الراجح يتجه الى حرمان المنظمات من هذا الحق لأن هناك نصا صريحا فى النظام الأساسى للمحكمة يمنع غير الدول من المثول أمامها • لذا لا نجد منظمة حاولت أن تقيم دعوى أمام المحكمة • وبالتالي فاختصاص المحكمة بالنسبة للمنظمات الدولية مقصور على إصدار الفتاوى •

عقد المؤتمرات الدولية (١) :

ان العلاقات الدولية تحكم اليوم بشكل واسع عن طريق المؤتمرات الدولية . ولقد أدت نشأة العديد من الدول الجديدة والترابط بين العديد من الدول ، الى تشجيع احلال العلاقات الدولية — الذى كان من الاختصاصات الأساسية للدول — من المسائل الجماعية محل العلاقات الثنائية . ولقد صار عقد المؤتمرات التى تكاد تكون متروكة تماما للمنظمات الدولية فى هذه الآونة لأكثر من سبب :

١ — فهناك العديد من التسهيلات التى نستطيع أن تقدمها سواء عن طريق الطاقم الوظيفى الضخم لها ، أو عن طريق مبانئها .

وفى العديد من الحقول ، نجد أن المنظمات المتخصصة مؤهلة بالشكل الذى يستطيع أن يغطى الزوايا الادارية للمؤتمر .

٢ — ومن ناحية ثانية فان عقد المؤتمرات الخاصة فى نطاق الجمعية العامة يجعل نطاق اختصاص وفودها متسعا . ويستطيع الأعضاء أن يرسلوا خبراء للمؤتمر الخاص وهؤلاء الخبراء يمكنهم أن يركزوا اهتمامهم للمؤتمر .

(١) عقد العديد من المؤتمرات فى نطاق الأمم المتحدة واهمها تلك التى ساهمت فى صياغة تشريعات دولية وهى :

١ — مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحر من ٢٤ فبراير الى ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وعقد فى جنيف .

٢ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية من ٢ مارس حتى ١٤ ابريل سنة ١٩٦١ . وقد عقد فى مدينة فيينا .

٣ — مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية ، من ٤ مارس حتى ٢٢ ابريل سنة ١٩٦٣ ، والذى عقد فى فيينا ايضا .

٤ — واهيرا ، مؤتمر الأمم المتحدة لقانون المعاهدات والذى عقد فى الفترة من ٢٦ مارس حتى ٢٤ مايو سنة ١٩٦٨ ، ومن ٩ ابريل حتى ٢١ مايو سنة ١٩٦٩ . وعقد بدوره فى فيينا .

٣ — وهناك ميزة ثالثة للمؤتمرات الخاصة ، هي تأكيد التعاون مع الدول غير الأعضاء •

استخراج جوازات السفر :

تعطى بعض المنظمات لطاقمها جوازات مرور Passez Passport وهي بمثابة وثائق رسمية تذكر أن حاملها من العاملين في المنظمة وتطلب من السلطات المختصة أن تعطى لهم كل التسهيلات المطلوبة لأداء واجبهم الرسمي •

ومنظمة الأمم المتحدة هي أهم المنظمات التي تعطى هذه الجوازات والتي تستخدم أيضا من جانب الوكالات المتخصصة •

تسجيل الماهدات :

من الأنشطة الهامة التي تمارسها المنظمات الدولية اليوم ، العمل كجهاز ايداع للاتفاقات الهامة المتعددة الأطراف • وليست هذه العملية من العمليات الادارية المحضة • فجهة الايداع تفصل في بعض المشاكل الهامة كالتحفظات التي يمكن أن تبدي ، والدول التي يمكن أن تتضمن •

تسجيل السفن والطائرات :

ان عملية تسجيل السفن والطائرات من الاختصاصات التي تمارسها الدول • ويسمح القانون الدولي كذلك للمنظمات بالقيام بهذه المهمة • ولكن التسجيل من جانب المنظمات الدولية لا يمكن أن يكون اختصاصا مقصورا عليها • فما دام القانون الذي يطبق على السفينة في البحر العالي ، يتوقف على المكان الذي سجلت فيه ، فان التسجيل في احدى الدول يكون ضروريا بالاضافة الى التسجيل لدى المنظمات الدولية •

ويبدو قابلا للشك ما اذا كان دستور منظمة الطيران المدنية يسمح بتسجيل الطائرات بواسطة المنظمة الدولية • ولقد رفض مجلس الخبراء تسجيل طائرات الخطوط العربية الذي تأمس من أعضاء جامعة الدول العربية عام ١٩٦٠ •

وأخيرا فائنا نجد أن العديد من المنظمات قد اتخذت لها أعلاما وشعارات • ويطلب الأعضاء عادة منع استخدامها عن طريق أشخاص غير رسميين • وأصدرت العديد من الدول قوانين لتحقيق هذا الهدف ، بينما استندت أخرى الى اتفاقية باريس بشأن حماية الملكية الصناعية كما طالب البعض الآخر ، المنظمة بتسجيل شعارها بمقتضى التدابير التي تقرها قوانينها الداخلية •

(١) يراجع في التفاصيل :

Venkatramiah, Does the chicao convention
permitt joint or international registrationl of air craft ? AJIL.
1971, p. 8435.

تمهيد :

تعتبر ظاهرة المنظمات العالمية من أهم الظواهر التي تميز العلاقات الدولية في المرحلة الراهنة لأكثر من سبب ، فهي أولا تعبر عن تطور العلاقات الدولية من المرحلة الفوضوية الى المرحلة المنظمة ، وهي ثانيا تجمع بين كل الدول الأعضاء في الجماعة الدولية ، وتربطهم بها ، ومن ثم يجدون اطارا يتعاملون فيه ويتناقشون ويحلون مشاكلهم المشتركة ، ثم هي أخيرا ممتدة الاختصاص بحيث يعالج في اطارها كافة المسائل التي تهتم كافة الدول . فرغم ايمان المجتمع الدولي بالتخصص وأقامته منظمات متخصصة الى جانب المنظمات العامة الاختصاص ، نجد أن المنظمات العالمية العامة الاختصاص عادة ما تملك سلطات اشراف ورقابة وتنسيق على المنظمات المتخصصة .

وسنقسم هذا الكتاب الى قسمين ، سنتناول في الأول المنظمات العالمية عامة الاختصاص ، وفي الثاني المنظمات العالمية المتخصصة .

القسم الأول

المنظمات المامة العالمية

لم يعرف المجتمع الدولي منظمتين عامتين في اختصاصهما وعالميتين في عضويتهما سوى عصبة الأمم والأمم المتحدة . ويجمع بين المنظمتين أنهما وجدتا في أعقاب حرب عالمية طاحنة . كما أنهما تتشابهان في الأغراض وفي الاختصاصات ، بل وفي الأجهزة . نعم لقد فشلت المنظمة الأولى في تحقيق ما هو مطلوب منها ، وحلتها الدول التي أوجدتها ، ولكن دراستها تلقي أضواء هامة على المنظمة الثانية ، فمن المهم أن نعرف أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بينهما ، كما أنه من المهم أن نعرف أسباب فشل الأولى لنحكم على الثانية على أساس مدى تجنبها لأخطائها . لذلك سنخصص دراسة عصبة الأمم بابا تمهيديا ، وبعد ذلك نتناول دراسة الأمم المتحدة في فرع ثان نقسمه الى ثلاثة أبواب نتناول في الباب الأول مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، ونتناول في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها المنظمة ثم نتناول في باب ثالث الهيكل التنظيمي للمنظمة .

باب تمهيدى

عصبة الأمم

سنتولى دراسة عصبة الأمم فى ثلاثة فصول نتناول فى الأول قيام العصبة وفى الثانى أهداف العصبة والمبانيء التى قامت عليها ، وفى الثالث أجهزة العصبة ثم نتحدث عن قيمة هذه التجربة ، ونختم الدراسة ببيان كيف انحلت العصبة .

الفصل الأول

قيام عصبة الأمم

التفكير فى انشاء العصبة :

ان التفكير فى انشاء « عصبة » تضم اليها مختلف دول العالم ، وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى ، تفكير قديم ، وجد فى كتابات العديد من الفلاسفة والمنكرين قبل قيام الحرب الأولى عام ١٩١٤ (١) .

(١) يراجع فى الارماصات التى مهدت لقيام عصبة الأمم مؤلف
ايجالتون الحكومة الدولية
Engleton, International Government, Third edition New York
York 1949, p. 239.

ولعل من أولى المحاولات التى قيلت فى هذا الشأن هو ما كتبه
Isidore of Seville عام ٥٦٠ عن رغبته فى قيام مجتمع للأمم
وقيام عالم يكون كل دكان فيه موطننا لجيوسج الأراء ، كما أنظر
Piero Dubois عام ١٢٢١ أهمية قيام اتفاق بين كل حكام
أوربا يجمع بين الدول الأوروبية ، ويكون فيه مجلس ومحاكمة . ونكر
مارينى عام ١٤٦١ فى اتحاد يجمع بين فرنسا ويوديبيا ونييسيا ضد
الأعداء الأتراك ، وخطط لقيام وحدة دولية فى ذاك الوقت .

ومع ذلك فيمكن أن نعزو التفكير المباشر في اقامة عصبة الأمم الى تلك الاجتهادات التي بذلت من جانب العديد من المفكرين والكتاب أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها . نذكر من ذلك تلك اللجنة التي تكونت في سويسرا عام ١٩١٤ بقيادة الأستاذ Nippold وفي فرنسا تكونت جماعة لتحقيق السلام عن طريق القانون باقامة جماعة لها سلطات قوية . وقامت في انجلترا جماعة الاتحاد من أجل الحكم الديمقراطي ، والجمعية الفابية ، ومجموعة غنيمور ، وجمعية عصبة الأمم عام ١٩١٥ .

وتكونت في الولايات المتحدة الأمريكية جمعية بقيادة William H. Taft عام ١٩١٥ ، ووضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هي :

١ — ضرورة عرض المنازعات ذات الطابع القانوني على محكمة دولية .

٢ — المنازعات الأخرى يجب أن تعرض على مجلس التحقيق والتوصية .

٣ — يستخدم السلاح العسكري والاقتصادي معا ضد الدول التي تخوض الحرب قبل أن تعرض نزاعها المتسوية السلمية .

٤ — ينبغي عقد مؤتمرات دولية لتقنين القواعد الدولية (١) .

ويصعب في الحقيقة تقصي كل المحاولات الفكرية التي بذلت أثناء الحرب للتفكير في اقامة العصبة .

= ومن الجدير بالذكر أن التفكير الأوربي في الوحدة في هذه الآونة لم يكن يعنى سوى وحدة الشعوب الأوربية في مواجهة الأعداء المسلمين . لذا من الأهمية أن نقرر هنا بأن الشريعة الإسلامية كانت تجعل من كل العالم الإسلامي دولة واحدة خاضعة لامر رجل واحد (الخليفة) ، ومحكومة بنظام قانوني واحد .

(١) يراجع في التفاصيل : ايجالتون ، الحكومة العالمية ، المرجع السابق ص ٢٤٧ .

ولم يتخلف القادة عن رجال الحكم كثيراً في هذا المضمار ، بل وجدنا العديد منهم يتسابقون في سبيل وضع اللبنيات الأولى لقيام العصبة ، فقد درس اللورد روبرت سيسيل R. Cecil نفسه للدعوة في مجلس الوزراء البريطاني الى اقامة منظمة دولية عقب الحرب ، وأثرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد غليهور لوضع مقترحات محددة في هذا الصدد . وأيد Briand في فرنسا الفكرة . ومنح ويلسون رئيس الولايات المتحدة الأمريكية زعيمه الرسمي لانشاء العصبة في بيان ألقاه في أبريل عام ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكي ، عندما طلب موافقته على اعلان الحرب ضد ألمانيا ، وقال ان الهدف من ذلك هو تحقيق السيادة العالمية ونواحي الشعوب الحرة على نحو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمة كافة ، ويجعل العالم عالماً حراً ، والتزم بالسعى لاقامة رابطة عامة من الأمم ، عندما أعلن مبادئه الأربعة عشر الشهيرة (١) .

مؤتمر السلام واقامة العصبة :

لم تكن العصبة في الواقع الا نتويجة لافكار والسياسات التي أرهست لها كما قدمنا ، وهي في حقيقتها ليست الا امتداداً لتفكير المؤتمرات الدولية التي سادت طوال القرن التاسع عشر ، فبالعصبة على حد تعبير البعض — ليست الا محاولة للاعتراف بأن المؤتمرات الدولية قد أصبحت أسلوباً منظماً ، يجب أن تلجأ اليه الدول في علاقاتها الدولية .

ومع ذلك تعد العصبة من ناحية أخرى نقطة تحول في تطور العالم نحو المنظمة العالمية : قبلها كان يتم التطور بطريقة غير

(١) من أهم الرجال الذين بذلوا جهداً كبيراً مع ويلسون في اعداد لقيام العصبة Colonel House . وكذلك ظهر في هذه الحقبة كتاب هام للجنرال سمطس وهو بريطاني عنوانه « عصبة الأمم » : اقتراح عملي. Smuts, The League of Nations : Practical Suggestion.

وأعية ، ولا منظمة ، وبعدها أصبح التطور مقصودا أو واعيا .
والسبب الرئيسي في ذلك هو أن الحرب أصبحت عالمية ، اذا ما قامت
في مكان يصعب منع انتشارها الى الأماكن الأخرى في العالم ، لذا
قامت العصبة كبديل ملح للخراب والدمار اللذين ينتظران العالم
من جراء الحرب . وهكذا يمكن القول بأنه ولو أن الرئيس الأمريكي
ويلسون هو الذي بلور فكرة العصبة وقدمها في مؤتمر فرساي
للسلام الذي عقد لوضع التسويات بين الدول في أعقاب الحرب
العالمية الأولى ، الا أنه ليس مبتدعا للفكرة ، وانما دوره يقتصر على
تجميع الأفكار التي أبدت قبل الحرب وأثناء قيامها .

وقد أعدت في عهد العصبة لجنة عمل شكلها هذا المؤتمر ، وبدأت
اجتماعاتها في يناير عام ١٩١٩ ، وتألّفت من مندوبين عن الدول الخمس
الكبرى « بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وإيطاليا
واليابان » . ومثل الدول الصغرى تسع دول . وقد رأس
اللجنة الرئيس الأمريكي ويلسون ، وسيطرت الدول الكبرى على
مناقشاتها سيطرة تامة .

الأسس التي قامت عليها عصبة الأمم :

وتعتبر العصبة بالشكل الذي ظهرت عليه في مؤتمر السلام نتاج
أنجلو — أمريكي (١) فقد حاولت انجلترا فرص نظريتها الفرعية عن
توازن القوى وتطويرها في نظام دولي يأخذ شكل المؤتمرات أو
اتحاد الدول وظهر ذلك في فكر وزير خارجيتها آنذاك الذي قال :
« ان التنافس على التسليح سوف يقود اما الى الثروة أو الى
الحرب ، وأن الطريق الوحيد للتخلص من هذا الموقف هو القضاء

(١) دارت المناقشة في اللجنة على أساس مشروع هيرست — ميلر
Hurst - Miller والذي كان مزيجا من المشروعات البريطانية
الأمريكية . راجع كلود * النظام الدولي والسلام العالمي ، ترجمة
عبد الله الغريان ، ص ٧٥ .

على نظام التحالفات المتعادية والمتنافسة : واقامة نوع من المؤتمرات أو اللجان أو الهيئات التى تضم الدول » • وباعد ذلك بين الفكرة المقترحة وفكرة قيام حكومة أو اتحاد قوى بين دول العالم فى إطار العصبة • ويمكن أن نلخص الأسس الرئيسية التى استندت اليها العصبة فيما يلى :

١ — أن العصبة استندت الى الفكر الأمريكى التقليدى ، وطورت مبدأ منرو الذى وضعه بالنسبة للقارة الأمريكية ، وجعلته بمتد الى بقية دول العالم ، وهو ذلك الخاص بالاعتراف بسيادة الدول ، وحظر التدخل فى شئونها • ولقد عبر ويلسون عن ذلك بوضوح عندما قال : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضمان الامن نقلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء » • ولقد ساعد ذلك الى اعتبار مبدأ الضمان المتبادل الذى نص عليه فى المادة العاشرة من عهد العصبة ، حجر الأساس الذى قامت عليه العلاقات الدولية فى تلك الفترة (١) •

٢ — أن التفكير الانجليزى سيطر أيضا على زاوية أخرى مهمة ، وهى أن الحرب العالمية الأولى قد نتجت على حين غرة ، نظرا لعدم وجود أى التزام دولى على القوى الكبرى بضرورة الالتقاء والاجتماع لمناقشة خلافاتهم ومعالجة منازعاتهم ، قبل استخدام القوة • ولقد قال فى ذلك السير ادوارد جراى gray وزير خارجية بريطانيا عام ١٩١٤ « لقد نشبت الحرب بسبب التقصير الى حد كبير ، لأن قوى التفاوض والتسوية السلمية التى عبئت ضدها انهضت

(١) تنص المادة العاشرة من عهد العصبة على ما يلى : « يتعهد اعضاء العصبة باحترام سلامة اقاليم جميع اعضاء العصبة ، واستقلالها السياسى القائم ، والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجى • وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة وقوع تهديد أو خطر خطر هذا العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » •

فجأة ... فزج العالم بنفسه سنة ١٩١٤ في متاعه عمياء انتهت الى طريق مسدود وأوصدت من دونه كل الأبواب ما عدا باب 'الحرب' ، ودهمت الكارثة العالم بدون عقد مؤتمر واحد . وخاضت الأمم الحرب ، وجرفها تيارها العارم ببضع برقيات تعد على أصابع اليد ، صيغت في عبارات رسمية تحمل من النذر ما لم يمكن فهمه أو تفسيره تنسيرا وإفيا حتى اليوم ، وأدت كل خطوة خاطئة الى خطوة أخرى نلتها حتى اتخذت دائرة مفرغة رهيبية ، ولم تكن هناك نقطة التقاء نادر في الإنساق ، أو التزام قائم من قبل الأطراف المتنازعة لحسم الخلاف القائم بالناقشة ... » . لذا أسست عصبة الأمم كرد فعل ضد الذريعة العمياء الباطلة التي أخطأ ان رأى العام في الدول المختلفة بسببها غانزلق الى القتال عام ١٩١٤ (١) . ففكرة انشاء وسيلة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية على أساس أن الحرب عرض يرجع الى ظروف معينة ، ومن ثم ينبغي أن توفر للشعوب الضمانات التي دن شأنها تزويدهم بالفرص التي يفيدون منها في تهدئة الخواطر النائرة بمواجهة الحقائق والوصول الى تسويات معقولة لأية أزمات تعرض في المستقبل ، من أهم الأسس التي قامت عليها العصبة .

٣ — أظهرت الحرب أهمية التعاون الذي يمكن أن يتم بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي بشكل منظم ، ومن ثم أرسى التحالف في الحرب الأسس النفسية للتعاون من أجل السلام ، وأهمها التخلي عن بعض السيادة ، وحرية القيام بالعمل المنفرد ، والعمل المشترك من أجل المصلحة المشتركة ، والذي كان ثمرته الانتصار .

وقد أسهم تنظيم جهود الحرب — من ناحية أخرى — بنصيب ملموس في الخبرة في مسائل انشاء وإدارة الهيئات الدولية ، فلقد أنشأت انجلترا وفرنسا وإيطاليا وانضمت اليها الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد ، شبكة هائلة من الهيئات المشتركة ، كالمجلس الأعلى

(١) نقلا عن : Yorle The Llague of Nations at work, Now

York 1920, p. 5.

للحرب ، ولجنة اعادة التموين ، ومجلس الحلفاء للنقل البحري
لكسر الحصار البحري • وقد كان لكل ذلك أهميته الكبيرة في كسب
انتصار الحلفاء (١) •

وهكذا اهتمت العصبة بوضع أسس التعارن السياسى والعسكرى
بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلّى عن السيادة لسلطة عليا
فوق الدول (٢) •

٤ — خلقت تجربة الاستخدام المشفرك المنسق للسلاح
الاقتصادى ضد ألمانيا ابان الحرب العالمية الأولى في عقود سياسة
الحلفاء فكرة السلاح الاقتصادي والجزاءات غير العسكرية بشكل
عام ، وتم نقلها الى اطار عهد العصبة •

٥ — من الأسس الهامة التى أضعفت عصبة الأمم ، قيامها
في أعقاب حرب سعى فيها الحلفاء الى جنس ثمار النصر ، ومن ثم
وضع على عاتق العصبة أن تحمى السلام لصالحهم ، وأن تخلع
الشرعية ، وتمنح الاستقرار لتسوية دولية معينه أساسها الانتصار •
ومن ناحية أخرى فقد حرصت العصبة على تأكيد سيطرة
هذه الدول على العالم • وقد انعكس ذلك في نصوص العهد التى
تقضى بالعضوية الدائمة لدول خمس كبرى في المجلس المؤلف من تسعة
أعضاء • وأكدت هذه الدول لنفسها الحق في وضع أحكام التسوية
السياسية ، وعهدت لنفسها بمسئولية التحكم في مجرى أحداث
المستقبل •

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق

ص ٨٣ •

(٢) اودت هذه الفكرة بالاتجاه الفرنسى الذى ظهر في مؤتمر
السلام • فاقدمت فرنسا أكثر من غيرها من الحرب ، لذلك اتجه
اليمن فيها الى ضرورة أن تكون العصبة بمثابة تحالف عسكري
يضمن ممتلكات فرنسا ، وتساعد في طلب المعونة لتثبيت ممتلكاتها •
أما اليسار فقد أعرب عن رغبته في قيام منظمة فيدرالية أو كونفدرالية
أوروبية تقضى على السيادة الوطنية للدول •

الفصل الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادئ التى قامت عليها

أهداف العصبة :

لم تخرج العصبة فى الأهداف التى ابتغت تحقيقها عن الأهداف التى أدت الى ظهور المنظمات الدولية العالية ، وهى تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانماء التعاون بين الدول فى مختلف المجالات غير السياسية . لذلك نصت ديباجة العهد على « أن الأطراف المتعاقدة السامية : راغبة فى الدفع قدما بالتعاون الدولى ، وتحقيق السلام والأمن الدوليين بقبول التزامات بعدم اللجوء الى الحرب ، بإنشاء علاقات عينية وعادلة وشريفة بين الأمم » .

والى جانب ذلك نجد الديباجة تؤكد أهمية احترام القانون الدولى ، والالتزامات التعاهدية بشكل عام عندما تؤكد « على الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولى بوصفه قاعدة السلوك المتبعة فى الوقت الحاضر بين الحكومات ، وبالمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً فى معاملات الشعوب الخزمة الواحد بالآخر » .

ونجد العهد قد نص على عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن ، نستعرضها فيما يلى :

نزع السلاح :

اهتم عهد العصبة بنزع السلاح اهتماماً كبيراً ، وربطه مباشرة بمشكلة الأمن الدولى . ويبدو أن العهد كان خيالاً الى حد كبير عندما تطلب تنفيذ الأسلحة « الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل

مشترك « فليس للدولة أن تحتفظ بأسلحة ، غير تلك التى تتسزم لحماية أديها القومى ، ولتقديم ما يلزم المجتمع الدولى منها اذا ما اعتدت دولة على أخرى (١) » .

التسوية السلمية للمنازعات :

من أهم الأفكار التى قام عليها العهد كما أسلفنا أن الحرب تنتج من انعدام التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، ومن نقص الوسائل التى يمكن اللجوء اليها لفض المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول . لذا قدم العهد منهاجا واضحا لحل المنازعات بالطرق السلمية ، وعلق جواز اللجوء الى القوة على ضرورة اللجوء الى احدى هذه الوسائل ، وبعد مضى ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو ابدكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .

وميز العهد بين المنازعات القانونية وغير القانونية ، وألزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتدلب حله بالوسائل الدبلوماسية .

وعلى كل الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صفة الموفق فى هذه الحالة ، (تراجع المادة ١٥ من العهد) .

(١) تراجع نص المادة الثامنة من الميثاق . وقد تناولت الفقرة الثانية من هذه المادة قيام مجلس العصبة باعداد مشروعات خاصة بالتخفيض لتنفيذها الحكومات ، بل لقد نصت الفقرة ٤ من هذه المادة على أنه « لا يجوز تجاوز نسب الأسلحة التى حددت وفقا للمشروعات التى اقترتها الحكومات ، الا بموافقة المجلس » .

وندد العهد بتجارة الأسلحة ، ومنع صنعها بواسطة الشركات الخاصة .

الامن الجماعى :

أخذ عهد العصبة بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، رغم أنه لم يحرم الحرب تحريماً تاماً . وفى ذلك تنص المادة ١١ على أنه « يعلن أعضاء العصبة بأن أى حرب أو تهديد بها سواء أكان أم لم يكن له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة يعتبر مسألة تهم العصبة جميعها... » . ووضعت المادة ١٦ مبدأ فرض الجزاءات غير العسكرية فى الحالة التى يلجأ فيها أى عضو من الأعضاء الى الحرب مخالفاً تعهداته وفقاً للعهد ، وتعهد أعضاء العصبة بأن يبادروا بقطع العلاقات التجارية والمالية معه ، وبمنع أى اتصال مالى ، أو تجارى أو شخصى بين رعاياهم ورعايا الدولة المخالفة للعهد ورعايا أية دولة أخرى ، سواء أكانت عضواً فى العصبة أم لم تكن .

ووضعت المادة ١٧ مبدأ فرض التدبير العسكرى بحماية التعهدات التى يفرضها عهد العصبة .

ومع ذلك فمن العيوب الرئيسية التى شابته نظام الأمن الجماعى فى العهد ، أنه ترك لكل عضو أن يقرر ما اذا كان قد وقع عمل من أعمال الحرب ، وأى اجراء يمكنه القيام به ، حتى ولو كان جزاء اقتصادياً . أما بالنسبة للجزاء العسكرى ، فان مجلس العصبة هو الذى يوصى به ، ولكن التطبيق يتوقف على ارادة الأطراف المعنية .

التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

وقد نص عهد العصبة على وجوب أن تتخذ العصبة الاجراءات اللازمة لتدعيم وتوثيق الروابط المادية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول . وبذلت جهوداً كبيرة فى هذا المجال اذ وجهت جهودها نحو تنظيم الشئون الاقتصادية والمالية الدولية ، وأمكن للعصبة عن طريق هيئتها الخاصة بالمواصلات والمرور

العناية بهذه المسائل ، كما دعت الى عقد مؤتمرات لتتظيم حرية المرور ، ولفرضها على الدول الأعضاء (١) .

وقد عوض نجاح العصبة في هذه المجالات الفشل الذى لقيته في المجال السياسى .

المبادئ التى قامت عليها العصبة :

١ — دعت عصبة الأمم الى مبدأ السيادة بشكل كبير ، لس فقط لأنه كان — ولا يزال — حجر الزاوية في نظام العلاقات الدولية فحسب ، ولكن أيضا لأن واضعى العهد كانوا يريدون أن يثبتوا التعديلات الاقليمية التى تمت لصالحهم ، وضد ألمانيا ومن معها في الحرب العالمية الأولى . لذا نجد عهد العصبة يقيم مبدأ الضمان المتبادل لوحدة وسلامة الأقاليم (٢) .

٢ — كما اهتمت العصبة بمنع سرية المعاهدات ، نظرا للأخطار العديدة التى كانت تقترب عليها في الماضى . وهكذا نص "عهد صراحة على وجوب أن تتم العلاقات بين الدول علانية . وأوجب أن يسجل في سكرتارية العصبة كل معاهدة أو التزام دولى يبرم مستقبلا بمعرفة أى دولة عضو في العصبة ، كما أوجب أن تنشر بأسرع ما يمكن ، ونص على أن هذه المعاهدات لا تكون ملزمة الا بعد التسجيل « المادة ١٨ » .

٣ — واهتم عهد العصبة كذلك باعادة النظر في المعاهدات ،

(١) يراجع محمود سامى جنيبة ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٣٨ ، ص ٤٥٦ .

(٢) نصت المادة العاشرة من عهد العصبة على أنه « يتعهد أعضاء العصبة باحترام سلامة أقاليم جميع أعضاء العصبة واستقلالها السياسى القائم والمحافظة عليه ضد أى عدوان خارجى . وفى حالة وقوع عدوان من هذا النوع ، أو فى حالة تهديد أو حلول خطر ضد العدوان ، يشير المجلس بالوسائل التى يتم بها تنفيذ هذا الالتزام » .

ونص على جواز أن تدعو الجمعية — من وقت لآخر — الدول الأعضاء إلى إعادة النظر في المعاهدات غير القابلة للتطبيق وفي المراكز الدولية التي يهدد بقاءها سلم العالم « المادة ١٩ » •

وقد أثارت هذه المادة مناقشات واسعة بين الفقه الدولي ، وفي الممارسة الفعلية أمام أجهزة العصبة ، وعد عدم إيراد قاعدة مماثلة في ميثاق الأمم المتحدة من العيوب التي تشوبه — في رأي البعض (١) •

٤ — حماية الأقليات : أقر عهد العصبة مبدأ حماية الأقليات ، وألزم الدول التي توجد بها حماية أرواحهم وحياتهم وحقوقهم في مباشرة شؤون دينهم وفي استعمال لغتهم الأصلية ، والتعلم بها إذا لزم الأمر • وتطلب مساواتهم مع غيرهم من السكان في الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتعون بها •

ونص العهد على أنه في حالة حصول إخلال أو محاولة إخلال من الدولة بهذه الواجبات ، تقوم أي دولة عضو في المجلس بإبلاغ الأمر إليه ، وله الحق في أن يتخذ ما يلزم من الإجراءات لمنع ذلك الإخلال ورد الحق لأصحابه ، بل سوغ للأقلية نفسها أن تشكو لالعصبة من إساءة معاملتها •

٥ — وأخيرا قامت العصبة على احترام قواعد القانون الدولي وعلى الارساء الراسخ لتفهم القانون الدولي بوصفه قاعدة السلوك المتبعة في الوقت الحاضر بين الحكومات ، والمحافظة على العدل وباحترام الالتزامات التعاهدية احتراماً تاماً في معاملات الشعوب المنضمة الواحد بالآخر •

(١) يراجع في التفاصيل ، رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٣٣ وما بعدها •

الفصل الثالث

أجهزة العصبة

الجمعية والمجلس :

التشكيل :

أخذ عهد العصبة بنظام توزيع الاختصاصات التي أعطاه للعصبة بين أكثر من جهاز ، ووضع لنا أطارا استوحاه واضعوا ميثاق الأمم المتحدة في مجمله مع خلاقات بسيطة : فقد أنشأ العهد الجمعية العمومية وهي الجهاز التمثيلي العام والذي يضم مندوبين عن كل الدول الأعضاء ، والمجلس ، وهو الجهاز التنفيذي الأكثر نشاطا ، والأعم في الاختصاصات التي يمارسها .

ويتشكل المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعة أعضاء غير دائمين . والأعضاء الدائمون كانوا : إنجلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، واليابان ، والولايات المتحدة الأمريكية . أما الأعضاء غير الدائمين فينتخبون بواسطة الجمعية العمومية (١) .

الاختصاصات :

يدخل في اختصاصات كل من الجمعية والمجلس جميع المسائل التي تدخل ضمن دائرة نشاط العصبة ، وكذلك جميع ما يمس سلم العالم « المادة ٣/٣ » . كما يدخل في اختصاصها النظر في أى حالة حرب أو أى حالة دولية تهدد بالحرب ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولي ، وفحص المنازعات الدولية ، واتخاذ الإجراءات اللازمة فيها « المادة ١١ ، ١٥/٩ ، ١٠ » .

(١) زادت الكراسى غير الدائمة بعد ذلك وصارت تسعة . وتغيرت الدول الدائمة بإضافة البعض إليها كالمانيا وروسيا ، وبإسقاط دول أخرى من العضوية كإيطاليا واليابان ، ثم ألمانيا .

وتتشارك مع المجلس أيضا في ممارسة مجموعة من الاختصاصات الادارية : كالموافقة على قرارات المجلس الخاصة بزيادة عدد الكراسي الدائمة فيه وتعيين من يشغلها ، وزيادة عدد الكراسي غير الدائمة وعلى قراراته الخاصة بتعيين السكرتير العام للعصبة ، وبإدخال التعديلات على العهد ، وتتشارك معه أيضا في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية .

وتتفرد الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتية : انتخاب الأعضاء الجدد في العصبة ، وضع القواعد الخاصة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط امكان اعادة انتخابهم ، وانتخاب الدول غير الدائمة .

اقرار الميزانية واعادة النظر في المعاهدات :

وينفرد المجلس بممارسة الاختصاصات الآتية : الموافقة على تعيين موظفي السكرتارية العامة ، وضع خطط تخفيض التسليح الدولي ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع النتائج الضارة المترتبة على صنع السلاح بمعرفة الأفراد ، واتخاذ ما يلزم من الاجراءات لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه في العهد ، وطرد الدول الأعضاء ان هي أخلت بواجباتها ، ووضع صكوك الانتخاب ، واستلام التقارير السنوية من الدول المنتدبة ، واستشارة لجنة الانتخابات الدولية الدائمة في هذه التقارير وفي جميع المسائل المتعلقة بتنفيذ الانتخابات .

وأعطى للمجلس اختصاصات أخرى تتمثل بإدارة بعض الأقاليم هي حوض السار ، ومدينة دانترج الحرة . كما أعطى اختصاص حماية الأقليات .

العلاقة بين المجلس والجمعية :

لم يضع عهد العصبة حداً فاصلاً لاختصاص كل من الجهتين عن الأخرى ، وخاصة في المسائل الرئيسية ، مما أدى الى نتائج سيئة

في نطاق العصبة ، حاول ميثاق الأمم المتحدة أن يتلافها ، ولا نجد أساسا منطقيا لتحديد اختصاصات كل منهما في المسائل التي يستقل بها . ولعل السبب المنطقي الرئيسي لتعدد الأجهزة بهذا الشكل في العصبة هو التوفيق بين مطالب الدول الكبرى في اتخاذ حقوق أكبر في نطاق العصبة ، ورغبات المساواة التي تدفع الدول الصغرى الى التمتع بأى حق يعطى للدول الكبرى ، فتم حل المشكلة على أساس اعطاء الدول الكبرى مقاعد دائمة في المجلس .

هذا ولقد جرت العادة على اللجوء الى المجلس لفرض المنازعات أكثر من اللجوء الى الجمعية ، كما أن المجلس ينفذ السياسة العامة التي ترسمها الجمعية ، ويتابعها .

التصويت :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الاجماع في كد من الجمعية والمجلس وان أجاز اتخاذ بعض القرارات في المسائل الاجرائية أو غير الهامة بالأغلبية ، وتعيين لجان تحقيق ، وقبول الدول في العضوية (١) .

ومن النظم التي استحدثها العهد أنه قد جعل من حق الجمعية أن تصدر بدلا من القرارات رغبة باتخاذ اجراء معين ، وفي هذه الحالة يكتفى بالأغلبية .

ويجب موافقة جميع الدول الأعضاء في مجلس العصبة ، وأغلبية باقى الدول الأعضاء في العصبة لصدور قرار من الجمعية العمومية بصدد نزاع دولي ، دون حساب أصوات الأطراف في النزاع .

(١) من الجدير بالذكر أن العهد اكنى لصدور بعض القرارات الهامة بالأغلبية البسيطة كما نرى في حالات تعديل العهد ، زياده عدد الكراسى الدائمة وغير الدائمة في المجلس — يراجع محمود سامي جنية ، القانون الدولي العام ص ٤٤٨ .

دورات الانعقاد :

تعقد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مرة كل سنة • وتجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب دولة أو دول أعضاء في العصبة بشرط أن توافق على طلب الاجتماع أغلبية الدول الأعضاء في العصبة • وتتعدد أيضا في أى موعد تحدده لاجتماعها في اجتماع سابق ، أو بناء على طلب المجلس بقرار يصدر بأغلبية الآراء •

أما المجلس فانه يجتمع كلما تطلبت الظروف اجتماعه ، أى يمكن عقده في أى وقت ، ويجب أن يجتمع مرة واحدة على الأقل كل سنة • ويجتمع اجتماعا غير عادى بناء على طلب أى عضو فيه ، وفي حالة قيام حرب أو تهديد بالحرب •

اللجان الفنية :

تساعد الجمعية في القيام بعملها ست لجان دائمة ، تخصص الأولى بالمسائل القانونية والدستورية (تعديل الميثاق ، المسائل الاجرائية ، وسائل حل المنازعات بالطرق السلمية) • تختص اللجنة الثانية بالمسائل الاقتصادية والمالية والفنية (الصحة ، المواصلات والبرانزيت ... الخ) • وتختص اللجنة الثالثة بخفض السلاح والأمن ، والعقوبات • وتختص اللجنة الرابعة بالمسائل الخاصة بالميزانية والتعويضات • وتختص اللجنة الخامسة بالمسائل الانسانية والاجتماعية (رعاية الطفولة والمرأة واللاجئين والتمهون الفكرى) • وتختص اللجنة السادسة أخيرا بالمسائل السياسية ، وبالمسائل الخاصة بالأقليات والانتدابات ، والمنازعات السياسية •

وتعين كل بعثة من بعثات الدول المشتركة في العصبة واحدا من أعضائها لكل لجنة وبذلك تعتبر اللجان صورا مصغرة من الجمعية العمومية •

الامانة العامة :

تنظيم الامانة العامة :

برز رأيان في مؤتمرات السلام بشأن الوضع الذي يمكن على أساسه اقامة الامانة العامة : الأول يرى أن يندب للقيام بالأعمال الادارية ، ممثلون عن الدول الأعضاء ، وتتكفل كل دولة بدفع نفقاتهم ، ويكون كل وفد مسئولاً أمام دولته . ويقتصر دور الأمين العام هنا على التنسيق بين أعمال مختلف الوفود .

أما الرأي الثانى والذي كتب له الغلبة . وأدى أعظم الخدمات للتنظيم الدولى ، فهو ذلك الذى رأى ضرورة انشاء خدمة دولية ، واختيار أشخاص يعملون لدى المنظمة ، ويكونون مسئولين أمامها ، وليس أمام دولهم .

وقد دافع أريك دراموند Eric Drummond أول أمين عام للعصبة عن هذا الاتجاه بقوة ، واستطاع أن يقنع به لجنة التنظيم ، وهى تلك اللجنة التى أقامها مؤتمر السلام لبحث تكوين الامانة .

وهكذا تشكلت الامانة العامة من عدد من الموظفين بلغ حوالى ٦٠٠ موظف اختيروا من خمسين دولة . ويقوم على رأسهم الأمين العام ، وكان من يشغل هذا المكان عادة انجليزيا ، وله نائب برئسى ، وثلاثة مساعدين أحدهم ايطالى والثانى المائى والآخر يابانى . فضلا عن عدة مستشارين فى الشؤون المختلفة (١) .

(١) سيطر العنصر الانجليزى على وظائف العصبة وخاصة فى مجال الترجمة ، أما فى المجالات الأخرى ، فقد روعى التوزيع الجغرافى العادل . وكان يتطلب فى الموظفين اعادة اللغة الانجليزية أو الفرنسية . هذا وقد اختيرت جنيف مقرا للعصبة لأكثر من سبب ، أولها موقعها الجغرافى المتوسط بين الدول الأوروبية ، والدور الهام الذى أداه الصليب الأحمر أثناء الحرب الأولى ، والذي كان مقره بها ، كمين

اختصاصات الأمانة :

غلب الطابع الإداري والفني على عمل أمانة العصبة ، فقد قامت بإعداد كافة الدراسات والبحوث اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها ، وأصبحت بعد فترة مركزا للمعلومات في كافة ما يتصل بالمسائل الدولية سواء في المجال السياسي أو الفني أو الإنساني . بل إن مجالات متخصصة في مختلف هذه الشؤون كانت تصدر من العصبة .

وتقوم الأمانة العامة كذلك بالتحضير للاجتماعات وتسجيلها وتنفيذ قرارات أجهزة العصبة السياسية .

ومن أهم الوظائف التي قامت بها أمانة العصبة تسجيل المعاهدات .

هيئات تعمل مستقلة عن العصبة :

أنشأت هيئات تعمل بشكل مستقل عن العصبة ، وإن خضعت لأشرافها العام ، وهي محكمة العدل الدولي الدائمة ، وهيئة العمل الدولية ، والأولى حلت محلها محكمة العدل الدولية ، والإنانية ما زالت مستمرة منذ قيام العصبة حتى الآن ، وإن خضعت لأشراف منظمة الأمم المتحدة .

تقدير تجربة عصبة الأمم :

أخذ على عهد عصبة الأمم عدة عيوب نستطيع أن نجعلها في الآتي :

١ - أن العهد قد وضع خلال أربع اتفاقيات (اتفاقيات

أن لديها تاريخا عريقا باعتبارها جمهورية حرة ، وأخيرا فهي توجد في دولة محايدة ، ولا يسيطر عليها أي مناخ قومي قد يحدث تأثيرا على عمل المنظمة .

السلم) مما أدى الى بعض الصعوبات القانونية ، وجعل العصبة أكثر ارتباطا بالدول المنتصرة في الحرب • وقد ظهر ذلك في استبعاد الدول المنهزمة من عضوية العصبة ، وان سمح لها فيما بعد بالانضمام اليها •

٢ — قاعدة الاجماع التى تطلبها العهد لمصدر معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية ، وان اتجهت العصبة الى التخفيف من حدة هذه القاعدة بالاكثفاء بالأغلبية فى حالات عديدة •

٣ — تداخل الاختصاصات بين الجمعية والمجلس فى أهم المسائل التى يمكن أن تعرض على العصبة ، وهى تلك الخاصة بحفظ السلم والأمن • وقد تختلف طريقة معالجة المشكلة بين الجهازين •

٤ — عدم انشاء أجهزة مستقلة للقيام بالأعباء الادارية والفنية التى ألقيت على عاتق العصبة • وكان من شأن ذلك طغيان النشاط السياسى على سائر الأنشطة الأخرى •

وبالإضافة الى ذلك وجدت العديد من العيوب المتصلة بممارسة العصبة لعملها أهمها (١) :

١ — أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية ، فلم تدخل الولايات المتحدة الأمريكية عضوية العصبة بسبب عدم تصديق المجلس التشريعى بها على معاهدات الصلح ، وصارت العصبة منظمة أوربية أساسا لم يتجاوز عدد الأعضاء فيها تسعا وخمسين دولة • ولقد اندحبت الدول المذبذبة كاليابان وألمانيا وإيطاليا من العصبة لكى تحقق أهدافها العدوانية بعيدا عن العصبة •

٢ — أن كثيرا من الدول الأعضاء فيها لم تكن على استعداد

(١) يراجع فى ذلك : Potter, Introduction to the study of International Organization, 1948, p. 267.

لتنفيذ التزاماتها المترتبة على العهد • بل ان البعض يرى أن فشل
العصبة لا يرجع الى العيوب التنظيمية بقدر ما يرجع الى هذا
السبب (١) •

والحقيقة أن هذه العيوب لا ينبغي أن تحجب عن أعيننا نجاح
الذي أحرزته العصبة في كثير من المجالات : فلقد استطاعت أن تضع
حداً للنزاع الذي نشب بين بولونيا ولتوانيا (١٩٢٠) ، وبين السويد
وفنلندة حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) ، والخلاف بين بولونيا
وبلغاريا (١٩٢٥) ، وبين ألمانيا وبولينا بسبب سيليزيا العليا
(عام ١٩٢١) ، وبين إنجلترا وتركيا عام ١٩٢٥ بسبب قضية
الموصل •

ويرى بعض الكتاب أن عصبة الأمم قد أدت دورا هاما بالنسبة
للسلم الدولي ، وأظهرت أنه لا يمكن أن يتحقق الا بالشكل الذي
تناولته به • لقد نجحت في المجالات الاقتصادية والمالية وفي مجال
النقل ، الاتصالات والعمل والصحة ومختلف المشاكل الاجتماعية ،
وبذلك ، فلقد أعطت مساهمة ضخمة في تقدم التنظيم الدولي عن أي
منظمة أخرى عرفها التاريخ (٢) •

حل عصبة الأمم :

استمرت عصبة الأمم تعمل منذ ١٠ يناير عام ١٩٢٠ حتى
٣١ يوليو عام ١٩٤٧ حيث انتهى من تصفية أوضاعها المالية « قررت

(١) يراجع مؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، دمشق ١٩٦٥ ،
ص ٣١٣ • وهو يقول أن أسباب فشل العصبة يرجع الى عدم تمكنها
من حل القضايا الهامة مثل النزاع الايطالى اليونانى ١٩٢٣ ، والنزاع
الصينى اليابانى ١٩٣١ ، والنزاع الايطالى الحبشى ١٩٣٥ ، وذلك
بسبب الموقف العدوانى الذى وقفه الدول الدكتاتورية منها ، وضعد
الدول الديمقراطية ، وعدم اتفاقها على نهج سياسى موحد ، وعدم
اشترك الولايات المتحدة فى عضويتها •

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ١٩ •

الجمعية العمومية للعصبة حلها في ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ « • ومع ذلك فقد توقفت عن العمل فعلا منذ عام ١٩٤٠ (١) •

ولقد ثار خلاف حول الأداة التي يمكن أن تنهى بها العصبة ، لعدم وجود نص في العهد يحكم المشكلة ، واستقر الرأي على الاكتفاء بصدور قرار من الجمعية العمومية ، حتى لا يتطلب الأمر عقد اتفاقية جديدة ، وتصديق الدول الأعضاء عليها •

وقد وضعت العصبة سابقة هامة في هذا الشأن بتحويل أموالها الى الأمم المتحدة •

(١) كولبارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥
Internationals Organizations, New Delhi 1970, p. 42 F. F.

الفرع الثانى

الأمم المتحدة

تمهيد وخطة البحث :

وجدت الأمم المتحدة كمنظمة دولية عالمية فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وهى تشبه عصبه الأمم فى أكثر من زاوية ، فقد وجدت ، عصبه الأمم فى أعقاب حرب ضروس ذأقت الأنسايه فيها آلاما شديدة . هى الحرب العالمية وكمحاوله لتنظيم المجتمع الدولى لمنع نشوب حرب جديدة . ومع ذلك لم تمنع الجهود الكبيرة التى بذلت من خازلها نشوب حرب عالمية بعد قيام العصبة بعشرين سنة تقريبا . لذا تمثل الأمم المتحدة اضرارا أكبر على تلافى الأسباب التى قد تؤدى الى نشوب حرب جديدة .

نول تتبح المنظمة فى هذه المهمة تكبرى التى صارت مرتبطة . باستمرار وجود الانسان وثقافته وحضارته التى بناها على مر السنين أم أن قوى الشر ستتغلب يوما وتهدم هذا الصرح ؟

ومن ناحية أخرى نجد أن الأمم المتحدة تمثل نتاجا للفكر — الأمريكى والانجلو سكزنى الذى يرفض اقامة قوالب قوية للاتحاد بين الدول ويكتفى باقامة المنظمات التنسيقية التى لا تملك سلطات قوية حقيقية ، وهو ما سيطر على مؤتمر فرساي الذى تم من خازله اقامة عصبه الأمم المتحدة والعصبة ، بل ان هذا التشابه لن يكون تطابقا تاما فيما يتعلق بالأجهزة وأساليب العمل .

على أن سقوط عصبه الأمم أدى الى التفكير فى تلافى أوجه الخطأ التى أدت الى ذلك ، ورأينا نصوصا عديدة تستهدف التغلب على العيوب التى شابته نصوص عهد العصبة . نذكر من ذلك تنظيم

الاختصاص بين الجمعية العامة والمجلس ، والاهتمام بالجوانب الفنية أو الوظيفية بقدر يصل الى درجة الاهتمام بالمسائل السياسية حتى تظل الانجازات في هذه المجالات حتى لو فشلت المنظمة في التغلب على المشاكل السياسية ، وسنتناول دراسة الأمم المتحدة في ثلاثة أبواب ، نخصص الباب الأول ، دراسة مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة ، وندرس في الباب الثاني المبادئ التي تقوم عليها الأمم المتحدة ، ونتناول في الباب الثالث البناء التنظيمي للأمم المتحدة ، وسيسبق ذلك باب تمهيدى نعرض فيه لنشأة المنظمة وطبيعة الميثاق •

باب تمهيدى

نشأة المنظمة والطبيعة القانونية للميثاق

أولا - نشأة منظمة الأمم المتحدة :

لم ينكر المجتمع الدولى أهمية التنظيم الدولى رغم فشلت عصبة الأمم ، ومن ثم فإن أفكار الساسة والمعلقين لم تتوقف عن التفكير فى تنظيم دولى لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية (١) . وظهرت الخطوات العملية من جانب دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد المحور وبدأت بمجموعة من التصريحات هى على التوالى : تصريح الأطلنطى فى ١٤ أغسطس عام ١٩٤١ (٢) ، تصريح الأمم المتحدة فى يناير عام ١٩٤٢ (٣) ، اعلان دوسكو فى ٣٠ أكتوبر

(١) اهتم الرئيس الأمريكى روزفلت بهذه المسألة ، وبذل جهدا كبيرا فى توجيه رأى العام الأمريكى الى دراسة مشاكل عالم ما بعد الحرب والتحضير للتنظيم الدولى الجديد . وقد تكونت لجنة خاصة بوزارة الخارجية الأمريكية لدراسة المشكلة وتطورت بعد ذلك لتصبح قسما قائما بذاته . وفعلت دول أخرى مثل ذلك على رأسها المملكة المتحدة وروسيا ، واهتمت مصر أيضا بالمسألة فانشأت وكالة وزارة لشئون ما بعد الحرب (يراجع فى التفاصيل محاضرة الدكتور حامد سلطان المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولى المجلد (٧) عام ١٩٥٠ ومؤلفه القانون الدولى العام فى وقت السلم فقرة ٩٨٣) .

(٢) صدر هذا التصريح عن الرئيس الأمريكى روزفلت وتشرشل رئيس الحكومة البريطانية ، وقد أعرب فيه العاهلان عن أملهما فى أن تتحرر الأمم من الخوف والعوز ، وأعلنت الفقره السادسة من التصريح عزمها على انشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب ، وتستهدف تحقيق هذا الهدف .

(٣) السبب المباشر لاصدار هذا النصريح هو الهجوم اليابانى على ميناء بيرل هاربور ، وقد أعدته ادارة شئون ما بعد الحرب ، بوزارة الخارجية الأمريكية ، ووقع عليه ممثلو ٢٦ دولة تعهدت فيه ببذل الجهود لهزيمة العدو المشترك ، وتحقيق المبادئ التى وردت بتصريح الأطلنطى .

عام ١٩٤٣ (١) .

ولقد وضعت هذه التصريحات والاعلانات للبحث في دومبارتون أوكس في أكتوبر عام ١٩٤٤ (٢) . ثم بحثت ثانية في مؤتمر يالتا في فبراير ١٩٤٥ (٣) ، والتقى ممثلوا الدول المناقشة ما تم انجازه في هذه المؤتمرات في سان فرانسيسكو في أبريل عام ١٩٤٥ (٤)

(١) أصدرته كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين . وقد أكد هذا التصريح ضرورة التعجيل بإنشاء هيئة عالمية تقوم على أساس المساواة في السيادة بين جميع الدول المحبة للسلام (راجع في كل ذلك مؤلف Goodrich بعنوان From League of Nations to United Nations ص ٣ — ص ٣١) .

(٢) تعتبر مقترحات دومبارتون أوكس من أهم المراحل التي مرت بها منظمة الأمم المتحدة فلقد انتقل العمل بها من مرحلة الاتجاهات العامة والدعوات إلى مرحلة بلورة الأسس والمبادئ التي تقوم عليها المنظمة الدولية . ولقد اجتمعت الدول الكبرى في هذا المؤتمر على مرحلتين ، الأولى ضمت ممثلي الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي ، وضمت الثانية المملكة المتحدة والولايات المتحدة والصين ، والسبب في ذلك هو تحاشي اجتماع الصين بالاتحاد السوفيتي لعدم رضا الاتحاد السوفيتي عن حكومة الصين الوطنية . وقد استطاعت هذه الدول أن تقدم للعالم معظـم الأسس والنصوص التي قامت عليها المنظمة الدولية .

(٣) اجتمع في يالتا ممثلو الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة لبحث المسائل التي لم يتم الاتفاق عليها في مؤتمر دومبارتون أوكس ، وأهمها طريقة التصويت وحقوق الاعتراض . وقد تم الاتفاق في هذا المؤتمر على اشتراط اجماع الدول الكبرى في التصويت في مجلس الأمن .

(٤) وجهت حكومة الولايات المتحدة الدعوة باسمها ونيابة عن حكومات المملكة المتحدة والاتحاد السوفيتي والصين دعوة إلى الدول التي سبق أن وقعت على تصريح الأمم المتحدة عام ١٩٤٢ وهي الدول التي أعلنت الحرب على دول المحور . وقد بلغ عدد الدول التي اشتركت في هذا المؤتمر خمسين دولة . وقد أمكن لهذا المؤتمر أن يخرج النظام الدولي الجديد . ويجب أن ننسب إلى الدور الكبير الذي لعبته الدول الكبرى في هذا المؤتمر . فهي — بصفتها الدول الداعية — حددت

حيث شهدت هذه المدينة الأمريكية مولد المنظمة الدولية الجديدة ،
التي دخلت مرحلة العمل في ٢٤ أكتوبر عام ١٩٤٥ بعد ايداع الحد
الأدنى من التصديقات من جانب الدول الأعضاء (١) .

ثانيا - طبيعة ميثاق الأمم المتحدة :

رغم الأهمية الفائقة التي يمثلها ميثاق الأمم المتحدة بالنسبة
لخلف السعرب الكونة المجتمع الدولي ، ورغم أن المنظمة الدولية
تتمتع الآن بصفة العالمية ، وتستهدف تحقيق أهداف تهم مختلف
الأفراد . إلا أنه لم يكن هناك بد من اللجوء إلى الوسائل المعروفة
في النظام القانوني الدولي لتأسيس المنظمات الدولية ، وهو الاتفاق .
وعلى ذلك فميثاق الأمم المتحدة معاهدة جماعية أنشأت بها الدول
منظمة دولية (٢) . وعلى ذلك يمثل ميثاق الأمم المتحدة وثيقة ذات

الشروط التي يجب أن تتوافر في الدول المدعوة . ومن ناحية أخرى
أعدت جدول أعمال المؤتمر ، وقدمت إليه معظم أحكام الميثاق . وقد
تكونت من هذه الدول - فضلا عن ذلك - جبهة متحدة لتتولى مهمة
فرض وجهة نظرها على الدول المجتمعة ، وأن كان ذلك لم يمنع من
اختلاف وجهات النظر ، وأدخلت التعديلات على كثير من الأحكام .
وقد رأى المؤتمر - عقب اعلان مولد المنظمة العالمية - تكوين لجنة
تحضيرية لادخال الميثاق في دور التنفيذ تتكون من ممثل لكل دولة .
(١) تنص المادة ١١ من الميثاق على أنه « ١ - تصدق على هذا
الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعها الدستورية .
٢ - تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية .
٣ - يصبح هذا الميثاق معمو لا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية
الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية ، والمملكة
المتحدة ، والولايات المتحدة وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه .. » .
وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماعاتها بلندن في
١٠ يناير عام ١٩٤٦ .

يراجع تفاصيل وافية عن مختلف هذه المراحل في مؤلف Haviland
organizing for peace, New York 1959 p. 10. f. بعنوان :

(٢) أول عبارة جاءت بالميثاق هي : نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد
أثار ذلك اللبس حول ما إذا كان الميثاق اتفاقا دوليا عاديا أو وثيقه

خصائص ثلاثة ، فهو اتفاق ، وكلل الاتفاقيات له أطرافه وموضوعه .
وتتضمن عليه القواعد العامة التي تسرى على الاتفاقيات من حيث
شروط صحتها وآثارها وتفسيرها وتعديلها وانتهائها . وهو الى
جانب ذلك ليس اتفاقا عاديا بل هو ميثاق أو تصريح ، بمعنى أن له
خصائص تميزه عن الاتفاقات الأخرى ، وتضفي عليه طابع التقديس ،
ويبدو ذلك في الأهداف العديدة التي نص عليها الميثاق وتتصل بمداحة
البشرية وتحقيق السلم والأمن الدوليين ، والمبادئ التي تعهدت
الدول باحترامها في تعاملها معا سواء في داخل المنظمة أو خارجها .
وأخيرا يتخذ الميثاق صفة أنه دستور ينشئ هيئة دولية ويضطلع
القواعد التي تحكم العلاقات الداخلية بين فروعها المختلفة .

وتؤثر كل صفة من هذه الصفات على الصفة الأخرى ، ويحدث
تعارض بينها في بعض الأحيان (١) ويمكن التوفيق بين هذه الصفات

شعبية تنشئها الشعوب بنفسها ، ولكن استقر الرأي على أن الميثاق
اتفاقية دولية . اذ جاء في آخر الديباجة أن الحكومات المختلفة هي التي
ارتضت الميثاق وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى « الأمم المتحدة » .
يراجع في هذا المعنى حافظ غانم . المنظمات الدولية ، ص ٨٨ ، عائشة
راتب . المرجع السابق ص ٧٣ .

(١) يقول Stettinius رئيس الوفد الأمريكي في مؤتمر سان
فرانسيسكو في بيان هذه الصفة : « أن الخصيصة الرئيسية والمفتاح
الذي يظهر طريقة تأسيس المنظمة ، أنها هو صفتها المزدوجة كإعلان
يمثل اتفاقية ملزمة بتعهد الأطراف الموقعة عليها بالعمل معا
من أجل الأهداف السلمية - ويأن يراعوا مستوى معين من الأخلاق
الدولية . وهي كدستور تنشئ أربعة أجهزة لكي تحقق بها هذه
الأهداف في العمل . وهذا المستويات التي ذكرت قبلا :

Its outstanding Characteristic and the key to its construction is its dual quality as declaration and as constitution, as declaration it constitutes a Binding agreement by the Signatory nations to work together for peaceful ends and to adhere to certain standards of international morality, as constitution it creates four over-all instruments by which these ends may

على أساس تفضيل أنه ميثاق على سائر الصفات الأخرى . ويترتب على ذلك أنه :

١ — إذا تعارضت الالتزامات التي يربط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق (المادة ١٠٣) .
ويخرج هذا الحكم عن القواعد العامة التي تحكم المعاهدات .
فهذه القواعد تقضى بأن الاتفاقات الدولية الناحقة تلغى ما سبقتها من الاتفاقات المتنافية معها متى كانت منعقدة بين الأطراف أنفسهم .
ومن ثم فإذا كانت الاتفاقات المتعارضة مع الميثاق منعقدة بين دولة طرف وأخرى غير طرف في الميثاق فإن نص المادة ١٠٣ يضع حكما جديدا ولا يتفق مع هذه القواعد العامة . ولا يمكننا تبريره الا على أساس أن « ما للميثاق — بوصفه اتفاقا جماعيا يضع تنظيميا دستوريا للجماة الدولية — من قوة تفوق ما للاتفاقات الأخرى من قوة الترامية (١) » .

٢ — لا يمكن أن يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء ،

=

be achieved in Practice and these standards actually maintained : ».

نقلا عن Watars ، في مؤلفه The united nations ص ١٥
ويعترف الفقه السوفيتى للميثاق بهذه الصفة فيقول موزوف « أن الميثاق يوصف عادة بأنه اتفاق دولى . ولكن هذه الصفة تحتاج بدور شك الى بعض التحفظات لأن الميثاق اتفاق من نوع خاص sui generis وتظهر هذه الصفة طبيعة الميثاق والذي يفترض سلفا توافق الدول الأعضاء على المبادئ الرئيسية لمنظمتهم ، وعلى المؤسسات المنفذة للمبادئ والأهداف المنصوص عليها . وعلى انشاء هيئات متعددة لهذا الغرض ، يراجع مقالته عن القانون الدولى والأمم المتحدة ، ضمن مجموعة المقالات التي اصدرها الفقيه السوفيتى تونكن بعنوان : « القانون الدولى المعاصر » سابق الاشارة اليه ص ١٢١ — وفي نفس المعنى حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم ، فقرة ٩٧١ .
(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم ، المرجع السابق فقرة ١٠٥٧ .

بأنه يمتد الى الدول غير الأعضاء خلافا للقواعد العامة التي تحكم المعاهدات . وقد وضح ذلك بايراد المادة ٦/٢ في الميثاق ، وهي تنص على أنه « تعمل الهيئة على أن تسيّر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي » . ومعنى هذا النص ومقتضاه أن تعمل الهيئة على توجيه سلوك هذه الدول في العلاقات الدولية ، ان اقتضى الأمر على نمط من الأنماط التي تتسجم من المبادئ المذكورة (١) بالرغم من أنها ليست أطرافا في ميثاقها ، ولا يمكن تفسير ذلك الا على أساس الخاصية الذاتية للميثاق باعتبار أنه « نوع من التشريع الدولي ، لأنه تعبير عن مشيئة سلطة دولية عامة ذات اختصاص بوضع القرارات واتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلام والأمن في المجتمع الدولي ، وهي بهذا الاختصاص تملك الزام الأطراف المعنية في المادة ٢ فقرة ٦ من الميثاق بهذه القرارات والتدابير وتكليفها باتباعها والسير على مقتضاها (٢) » .

(١) ويذهب الفقه الحديث الى أن العديد من المبادئ التي قررها الميثاق تتخذ صفة المبادئ القانونية الملزمة . ويدعون ذلك للتساؤل عما اذا كانت هذه القواعد تخالف في طبيعتها القواعد الأخرى ، وبعبارة أخرى هل يمكن القول بأن هذه المبادئ تمثل قواعد أمرة للنظام العام بالدول الذي اقرته الدول في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات في المادة ٦٤ التي تقول بأنه « اذا نشأ مبدأ جديد من مبادئ القانون الدولي الشامل فان أية معاهدة قائمة تتعارض مع ذلك المبدأ تعتبر باطلة ومنقضية » نستطيع ان نقول ان كثيرا من هذه المبادئ يشكل أسس النظام الدولي ، بشرط أن تكون قد تحددت بصورة كافية في العمل أو القضاء أو المعاهدات الدولية حتى يمكن ان تتحول الى قاعدة . ونستطيع ان نقول بأن مبدأ عدم جواز استخدام القوة في العلاقات الدولية على النحو الذي حددته مختلف نصوص الميثاق ، ومبدأ ضرورة حل المنازعات حلا سلميا قد اكتسبا هذه الصفة .

(٢) الدكتور حسن الجلبى ، مركز الأمم المتحدة بالنسبة للدول غير الاعضاء فيها ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد ٢٢ عام ١٩٦٦ ص ٦٨ .

٤ - ينبغي التوسع في تفسير النصوص التي تحكم المنظمة بما يكفل تحقيقها لوظائفها . ويتم ذلك بتقرير الاختصاصات والسلطات الضمنية التي تحقق وظائفها المحددة في المعاهدة لأن تحديد أهداف منظمة معينة بمقتضى الميثاق المنشئ لها ، يتضمن الاتفاق الضمني من جانب الدول أعضاء المنظمة على أن تبأشر كافة الاختصاصات والسلطات التي تكون في حدود تحقيق هذه الأهداف بل إن البعض يقر بإمكان الخروج الصريح على نصوص المعاهدة إذا اقتضى ذلك تحقيق الوظيفة (١) ولا يسوغ اتباع هذه الطريقة في تفسير المعاهدات الأخرى (٢) .

(١) تراجع مقالنا بالمجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ بعنوان التفسير الوظيفي للمعاهدات ص ١٦٦ . ويراجع تفصيلات أوفى في رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ص ٤٦٤ .
(٢) تراجع في الاتجاهات الحديثة للتفسير مؤلف Alvarez بعنوان :

Le droit International nouveau dans ses rapports avec la vie de Peuples, p. 1959 ص ٤٦٠ وما بعدها ، ويراجع كذلك مؤلف Khan بعنوان :

Implied Powers of the United Nations, New Delhi 1970 p. ٤١.

الباب الأول

مناهج تحقيق السلم في ميثاق الأمم المتحدة

قلنا انه بالإمكان أن ننظر الى الميثاق باعتباره تصريحاً دولياً ،
أى وثيقة تلزم الدول الموقعة عليها بتحقيق أهداف معينة ، وبمراعاة
مبادئ خاصة في تعاملها • ونظرة تحليلية الى مختلف نصوص
الميثاق نجدها تبتغى هدفاً موحداً هو حفظ السلم والأمن الدوليين •

فلقد رأينا أن الدوافع الأولى لإنشاء هذا الميثاق إنما هو نبذ
ظاهرة الحرب ، تلك الظاهرة الخطرة التي لم تستطع البشرية أن
تتخلص منها حتى اليوم • والحرب اليوم غيرها بالأمس فلقد تحول
العالم الى ترسانة مسلحة بأسلحة الفتك والدمار ، ولقد شهد
تجربة جديدة لدى ما يمكن أن تحدثه هذه الأسلحة له في هروشيما
ونجازاكي (١) • ومن ثم فإن خطورة الحرب القادمة جعلت التفكير
يتجه الى ضرورة مواجهتها بجدية وحزم • ولذا نجد عناية واضع
ميثاق الأمم المتحدة بمشكلة الحرب (٢) • وحرصهم على تحريم كل
صور استخدام القوة ، ثم اجتياحهم في مواجهتها بأكثر من طريقة •
وبمناهج متعددة •

والحقيقة أن ظاهرة الحرب من أشد ظواهر حياتنا تعقيداً ، وقد
ذهب المفكرون في تفسيرها مذاهب مختلفة ، فأرجعها بعضهم الى
عوامل سياسية ورأى آخرون أن سببها اقتصادي فقط ، وأنجسه
فريق ثالث الى أنها وظيفة دائمة من وظائف الوجود الانساني ترجع

(١) يراجع في ذلك : Marc Lee, The United Nations and World
Realities, Pergaman, press, London 1965, p. 1.

(٢) يراجع نبياجة ميثاق الأمم المتحدة والمساندتان الأولى والثانية •

الى طبيعة التكوين الانفسانى ... الخ (١) • ولذا كان من الضرورى اتباع أكثر من منهج لمعالجتها ، ولتحقيق السلم والأمن الدوليين •

ولقد حاول واضعوا عهد العصبة أن يواجهوا المشكلة من قبل ، وقدموا ثلاثة مناهج متكاملة لمواجهة الحرب ، هي : تخفيض التسليح ، الحل السلمى للمنازعات ، ثم الضمان المتبادل • ولقد أخذت الدول المؤتمرة بسان فرانسيسكو بهذه المناهج مجتمعة وأضافت اليها • ذلك أن « الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعدادا واثقا لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل فى الاسهام فى توفير الظروف المواتية للسلم : كنا أنهم كانوا مستعدين لرغض الاعتماد الكلى على وسيلة واحدة بمفردها • أن تركيب تنظيمنا الراهن شبيه ببندقية متعددة الطلقات ، لا ببندقية ذات طلقة واحدة ، ذلك أنه يعكس الارتياح الواضح فى صحة تصويب هدف أى امرئ نحو أى حل ، وتفضيل السماح بإطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة • على أساس أننا لا نعرف أى اتجاه للسلم هو الصحيح ، ومن ثم فلنحاولها جميعا ، عسى أن نصيب الهدف ، ولا تطيش كل الطلقات ... » (٢) • ولكن ينبغى أن نلاحظ أن "تنظيم الدولى ينكر تفسير الحرب على أساس أنها شئ مفيد أو أنها التمرين الصحى الذى يفيد فى تطور الشعوب • كما يندر تفسيرها على أساس أنها ضرورة لا مفر منها ترجع الى حقيقة تكوين الأفراد أو التكوين الاجتماعى • فالتنظيم الدولى يفترض أن الحرب ينبغى أن تمنع ،

(١) يراجع فى التفاصيل :

Quincy wright : a Study of war, Illions 1942.

واستاذنا الدكتور حامد سلطان ، الحرب فى نطاق القانون الدولى •
المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٨ ص ٢ وما بعدها •

(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان ص ٢٠٠ وما بعدها •

وأن في وسع المجتمع الدولي أن يمنعها (١) .

وعلى هذا الأساس جاء الميثاق يحرم على الدول الأعضاء استخدام القوة في أكثر من موضع (٢) . وتبع ذلك بتقديم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا . نص الميثاق على مبدأ حل المنازعات بالطرق السلمية في المادة الأولى فقرة ١ « وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها .. » وفي المادة ٣/٢ التي جاءت تقول : « يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » ويفترض هذا المنهج أن الحرب اجراء لتسوية المنازعات التي تنشب بين الأمم ، فهي ليست جريمة يرتكبها قادة الأمم ، ولا مرضا من أمراض المجتمع الدولي ، وانما هي مجرد طريقة تقليدية لحسم المنازعات التي لا مناص من نشوبها في المجتمعات الدولية . واذا كانت الحرب مقبولة من قبل على هذا الأساس ، فانها لا يمكن أن تقبل اليوم لأنها صارت ثقيلة بانظمة التكاليف بعد أن عرفت ظاهرتا الحرب العالمية ونشأتها ويجب

(١) J. Zadorozhy, Peaceful coexistence, Mosco 1968, p. 62

وهو يوضح أنه بالرغم من كل الاختلافات الموجودة في الصالح الآن — في الانظمة والأيدولوجية وغيرها — فإن الجميع لديهم الرغبة في حفظ السلم وفي تجنب الحسب الذرية

« For all the differences between the states and for all the ideological and other contradiction between the nations, they are all in substance desirous of maintaining peace and averting nuclear-missile war. ».

(٢) جاء بدبياجة الميثاق نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلبنا على أنفسنا : ان ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين احزانا يعجز عنها الوصف كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ « يمتنع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية من التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لاية دولة .. » .

من ثم البحث عن بدائل مناسبة لها تحل المنازعات بين الدول .
على أن وسيلة التسوية السلمية قد لا تنجح دائما ، ومن ثم يقدم
الميثاق وسيلة تكميلية هامة أخرى هي منهج الأمن الجماعي . كما
أن وجود الأمن الجماعي يزيد من احتمال نجاح التسوية السلمية ،
ولذلك فلقد حاول واضعو الميثاق أن يجمعوا بين طريقتي الاقناع
الأدبي والتهديد القسري ممثلا في الأمن الجماعي من أجل حفظ
السلام (١) ونجد نصوص الأمن الجماعي في ديباجة الميثاق ، وفي
العديد من نصوصه ، فالديباجة تقول « أن نضم قوانا كي نحفظ
بالسلم والأمن الدوليين .. وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم
الخطط اللازمة لها ألا نستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة
المشتركة » ، كما جاء بالمادة الأولى « تتخذ الهيئة التدابير
المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولازالتها . وتقمع
أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم » .. والقررت
الدول بمقتضى المادة الثانية فقرة ٥ بأن تقدم « كل ما في وسعهم
من عون إلى الأمم المتحدة في أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ،
كما يتمتعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا
من أعمال المنع أو القمع » . على أنه إذا كان منهج التسوية السلمية
يستهدف ترك الدول بلا شيء يحاربون من أجله ، ومنهج الأمن
الجماعي يتجه نحو مجابهة المعتدين بنوى ترهقهم من أمرهم عسرا ،
فإن الميثاق قد عني بتقديم منهج ثالث هو منهج نزع السلاح ، وهو
يتجه إلى حرمان الدول من أى شيء يحاربون به ، فنزع السلاح
يستهدف إلغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا
وهى إلغاء الوسائل التي تجعل شن الحرب ممكنا . وقد جاء النص
عن ذلك في المادة ١١ فقرة ١ التي أعطت للجمعية العامة اختصاص
النظر « في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدولي ،

(١) يراجع كلود ، النظام الدولي والسلام العالمى . مشاكل التنظيم
الدولى وتطوره ، المرجع السابق ص ١٧٠ وما بعدها .

وَيَدْخُلُ فِي ذَلِكَ الْمَبَادِئُ الْمُتَعَلِّقَةُ بِنَزْعِ السِّلَاحِ وَتَنْظِيمِ التَّسْلِيحِ . .
كَمَا أَنَّنَا نَجِدُ نَصًّا آخَرَ هُوَ نَصُّ الْمَادَّةِ ٢٦ الَّتِي جَاءَ بِهَا « أَنْ مَجْلِسَ
الْأَمْنِ يَكُونُ مَسْئُولًا بِمُسَاعَدَةِ لَجْنَةِ أَرْكَانِ الْحَرْبِ عَنْ وَضْعِ خُطَّةٍ
تَعْرِضُ عَلَى أَعْضَاءِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ لَوْضْعِ مَنَهاجٍ لَتَنْظِيمِ التَّسْلِيحِ » .
وَلَمْ يَقِفْ وَاضْعُوا الْمِيثَاقَ عِنْدَ هَذَا الْحَدِّ ، بَلْ قَدَمُوا مِنْهَا آخَرَ
تَرْدَادَ أَهْمِيَّتِهِ يَوْمًا بَعْدَ يَوْمٍ ، وَيَسْتَجِيبُ لِلْكَرَاءِ الَّتِي تَقْسِرُ ظَاهِرَةَ
الْحَرْبِ بِعَوَامِلٍ اقْتِصَادِيَّةٍ أَوْ اجْتِمَاعِيَّةٍ . وَنَعْنَى بِذَلِكَ الْمَنَهِجِ الْوُظَيْفِيُّ ،
وَالَّذِي يَقُومُ عَلَى أَنْ اِنْمَاءَ التَّعَاوُنِ الدَّوْلِيِّ الْاِقْتِصَادِيِّ وَالاجْتِمَاعِيِّ
هُوَ أَهَمُّ الْأَسَاسِ الَّذِي يُمْكِنُ الْقَضَاءُ عَلَى الْحَرْبِ بِوَاسِطَتِهِ ، ذَلِكَ أَنَّ
مَشْكَلَةَ زَمَانِنَا لَيْسَتْ فِي كَيْفِيَّةِ اِبْعَادِ الْأُمَمِ بَعْضَهَا عَنْ بَعْضٍ بِسَلَامٍ ،
وَلَكِنْ فِي كَيْفِيَّةِ ضَمِّ شَعْلِهِمْ عَلَى نَحْوِ اِيجَابِي . وَلَقَدْ وَجَدَ هَذَا
الْمَنَهِجُ تَعْبِيرًا وَاضِحًا عَنْهُ فِي الدِّيْبَاجَةِ الَّتِي جَاءَ بِهَا « وَأَنْ نُدْفِعَ
بِالرَّقَى الْاجْتِمَاعِيِّ قَدَمًا ، وَأَنْ نَرْفَعَ مَسْتَوَى الْحَيَاةِ فِي جَوْ مِنْ
الْحُرِّيَةِ أَفْسَحَ » وَأَيْضًا « وَأَنْ نَسْتَخْدِمَ الْأَدَاةَ الدَّوْلِيَّةَ فِي تَرْقِيَةِ
الشُّؤْنِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ لِلشُّعُوبِ جَمِيعِهَا » . كَمَا وَضَعَتْ
الْمَسَادَةُ الْأُولَى فُقْرَةَ ٣ تَحْقِيقَ التَّعَاوُنِ عَلَى حُلِّ الْمَسَائِلِ الدَّوْلِيَّةِ ذَاتِ
الصَّبْغَةِ الْاِقْتِصَادِيَّةِ وَالاجْتِمَاعِيَّةِ وَالثَّقَافِيَّةِ وَالْاِنْسَانِيَّةِ عَلَى أَنَّهُ أَحَدُ
أَهْدَافِ الْأُمَمِ الْمُتَّحِدَةِ .

وَالْآنَ مَا هُوَ الْأَسَاسُ الَّذِي يَقُومُ عَلَيْهِ كُلُّ مَنَهِجٍ مِنْ هَذِهِ الْمَنَاهِجِ ،
وَكَيْفَ اسْتُخْدِمَتْهُ الْأُمَمُ الْمُتَّحِدَةُ ، وَالْيَ أَى مَدَى تَحَقُّقِ نَجَاحِ الْمُنْظَمَةِ
فِي هَذَا الْاِسْتِخْدَامِ ؟ ذَلِكَ مَا سَنَتَوَلَّى الْاِجَابَةَ عَلَيْهِ فِي الْفُقَرَاتِ
التَّالِيَةِ .

الفصل الأول

منهج التسوية السلمية للمنازعات

يقوم هذا المنهج كما ذكرنا من قبل على أن المنازعات الدولية مرتبطة بوجود المجتمع الدولي — تماماً كما هو الحال في النطاق الداخلي — وذلك نتيجة لاختلاف المصالح والاتجاهات والمصالح والسياسيات . ومن ثم فقد عرفت كافة الأنظمة القانونية وسائل معينة لتسوية المنازعات التي تقوم بين أفرادها تسوية سامية (١) وعرف المجتمع الدولي بدوره هذه الحقيقة منذ زمن بعيد (٢) . إذن فإذا المنهج يفترض أن الدول تلجأ إلى الحرب كوسيلة لتسوية المنازعات بينها ، بسبب عدم وجود وسائل أخرى كافية لحسم المنازعات التي قد تنشأ بينها . وإذا ما أمكن صياغة أسس مناسبة لتسوية مثل هذه المنازعات ، فمن الممكن تجنب الحرب . « أن الحرب لا يمكن حلها أو محوها إلا بإيجاد بديل لها ، بديل وظيفي يلائمها . وهدف التنظيم الدولي هو توفير مجموعة متنوعة من البدائل السلمية لحل محل طريقة العنف ، وتشجيع استعمالها من قبل أطراف المنازعات » (٣) . ولذا فقد رأينا كيف جعلت الأمم المتحدة من أهدافها التسوية السلمية للمنازعات .

(١) حسن الجبلي ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٦٣ يقوم القضاء بهذه المهمة بنجاح في مختلف الأنظمة الداخلية منذ زمن بعيد .

(٢) وجدت اتفاقية قامت بين المدن اليونانية جاء فيها أنه « في حالة نشوب أي نزاع . حول الحدود أو أي شيء آخر يفصل في النزاع قضائياً ، ولكن إذا نشب خصام بين مدينة وأخرى من المدن المتحالفة ، فتتمهذان برفع الأمر إلى إحدى المدن التي يرى كلا الطرفين أنها غير متحيزة .

Scott : Law, State and the International Community, New York, 1939, p. 264.

(٣) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٣٠٤ . وفي نفس المعنى ريتز ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٦٠ .

المبحث الأول

وسائل التسوية السلمية للمنازعات

ولقد عرف المجتمع الدولي وسائل التسوية السلمية منذ زمن بعيد . وتم اقرار الدول لها في مؤتمر لاهاى عامى ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ . وجاء النص عليها في عهد عصبة الأمم ، وجاءت المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة أخيرا تذكر تعدادا لها . ويمكن تقسيم هذه الوسائل — بحسب طبيعة المنازعات — الى وسائل سياسية ووسائل قانونية .

أولا : الوسائل السياسية لحسم المنازعات :

تقوم هذه الوسائل على استدعاء طرف ثالث للتدخل في النزاع ويقوم هو بحسمه غير آخذ في اعتباره بشكل أساسى الحجج القانونية التى يثيرها الأطراف ، كما أن آراء أو اقتراحات الغير ، لا تلزم الدول الأطراف أبدا . وهنا نجد وسيلتى المساعى الحميدة والوساطة .

تفترق المساعى الحميدة Bons offices عن الوساطة Mediation فى مدى الدور الموكل للطرف الثالث القيام به فى النزاع : فى نطاق المساعى الحميدة يدخل الغير ليلعب دورا غير شخصى ، يساعد على تقريب الأطراف من بعضهم البعض ويتركهم بعد ذلك لحل خلافهم ، دون أن يقترح عليهم مباشرة حلا للنزاع . أما فى نطاق الوساطة ، فإن تدخل الغير يكون بشكل أكثر فاعلية : فهو يشترك فى المفاوضات ، وقد يضع اقتراحه بشأن طريقة حسم النزاع (تراجع المادة ٥ من اتفاقية لاهاى ١٩٠٧) .

ومع ذلك ففى العمل الدولى لا نلاحظ بسهولة هذا التمايز الدقيق بين المساعى الحميدة والوساطة . والأهم من ذلك أن تأثير

الوسيط يرجع الى الكفاءة الشخصية لهذا الذي يمارسه ، وللضمان الذي تمارسه الدولة المكلفة بالوساطة • لذا جرت عادة الدول حديثا على اختيار أفراد وليس دولا • ونجد أن اتفاقية الدول الأمريكية الموقعة في ٢٣ ديسمبر عام ١٩٣٦ ، قد أقامت نظاما للوساطة بينهما عن طريق شخص مستقل يختار من قائمة من الأشخاص تسمى كل دولة من الدول الأعضاء اثنين منهما •

وتشقق المساعي الحميدة مع الوساطة في أنهما وسيلتان اختيريتان سواء في اللجوء اليها ، أو في الالتزام بنتيجتهما •

ولقد لقيت هاتان الوسيلتان تفصيلا واضحا في مؤتمر لاهاي للذين عقدا في عامي ١٨٩٩ — ١٩٠٧ حيث خصص لهما سبع مواد في الاتفاقية الأولى • ومن أهم ما جاء بهذه الاتفاقية أن المساعي الحميدة والوساطة لا يمكن اعتبارهما عملا عدائيا ، كما أنه لا يحول نشوب نزاع مسلح بين الأطراف من استمرار قيام الوسيط بمهمته • وتنتهي مهمة الوسيط عندما يشعره أحد الطرفين بأنه لا يريد ، أو عندما يتأكد من نفسه أن وسائل التوفيق التي اقترحها لم تصادف قبولا (المادة ٥ من اتفاقية لاهاي ١٩٠٧) •

ومن أحدث تطبيقات الوساطة ، ما قامت به مصر عام ١٩٧٠ في النزاع لحسم النزاع الدموي الذي قام في الأردن بين السلطات الحاكمة وبين منظمات المقاومة الفلسطينية ، وقد عملت مصر في هذا المجال بالاتفاق مع الدول العربية ، كذلك وساطة الولايات الأمريكية في الاتفاق بين مصر واسرائيل والتي انتهت بمعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ •

التحقيق : Enquête

يستهدف التحقيق في الأصل تحديد الوقائع المادية في نزاع معين • وتلجأ اليه الدول عادة اذا حدث خلاف بينهما !

حول حقائق النزاع • ويختار المحققون من الأشخاص المستقلين ،
وينحصر دور الغير ، أو الطرف الثالث هنا في التوصل الى حقيقة
الوضع المادى ، تاركين للدول المتنازعة استخلاص النتائج التى
تقرب عليه •

وقد شكل مؤتمرا لاهائ الأول والثانى لجان للتحقيق ،
جعل الالتجاء اليها اختياريا ، كما حصر هذا الالتجاء فى المنازعات
التي لا تمس شرف الدول ولا مصالحها الحيوية والتي تكون مرتزة
على وجهات نظر مختلفة فى تقدير الوقائع •

وقد مارست الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الأسلوب فى
قضية فلسطين واستندت الجمعية العامة الى التقرير الذى قدمته
لجنة التحقيق لها عام ١٩٤٧ ، واعتمدت تقسيم فلسطين على
أساسه (١) •

التوفيق :

لم يعرف التوفيق كوسيلة لحسم المنازعات الدولية الا بعد
الحرب العالمية الأولى • وقد نص عليه فى العديد من الاتفاقيات
أدمها اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ • ويقتصر دور الطرف الثالث
هنا على التدخل فى المنازعات ذات الصفة السياسية ، كما يتضمن
التوفيق فى العادة اتخاذ أكثر من اجراء فى نفس الوقت ، فقد
يتضمن تحقيقا ، ومحاولة لاقناع الأطراف بقبول حلول معينة
للمنازعات • ومثال ذلك أن وسيط الأمم المتحدة فى قضية فلسطين
اقترح تأليف لجنة توفيق لفلسطين للإشراف على تنفيذ التوصيات
التي اقترحها ومنها اعادة اللاجئين الى وطنهم وتعويضهم عن
ممتلكاتهم ورعاية مصالحهم وايوائهم والاهتمام بمشاكلهم الاجتماعية
والاقتصادية •

(١) يراجع فؤاد شباط ، الحقوق الدولية العامة ، المرجع السابق
ص ٥٧٣ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٦٩ •
ص ٤٣٠ وما بعدها •

ثانيا : الوسائل القضائية لحسم المنازعات :

يبدو دور الطرف الثالث واضحا في حل المنازعات القانونية ، بل أنه يكون أقوى أثرا وأحسم نتيجة من الوسائل السياسية وذلك بسبب أنه ينحصر في التحكيم وفي التسوية القضائية ، وكلاهما يتمخض عن حكم واجب التنفيذ . وللاطراف المتنازعة دور أنوى في اختيار الطرف الثالث الذى يحكم بينهم في التحكيم ، أما أمام القضاء فالأمر يختلف اذ القضاة معينون سلفا ، ولا يتوقف اختيارهم على ارادة الدول المتنازعة (١) .

المبحث الثانى

تطوير وسائل التسوية في ظل التنظيم الدولى

حققت المنظمات الدولية تقدما كبيرا في مجال التسوية السلمية للمنازعات ، يمكن أن نتبينه من أكثر من وجه : فقد غيرت الخاصية الرئيسية التى يقوم عليها في كثير من الأحيان ، وهى خاصية اللجوء الاختياري اليها ، كما تطورت هذه الأساليب ، وتميزت حقيقة الدور الذى يلعبه الطرف الثالث تجاهها .

فمع تعقد العلاقات الدولية ، ونشأة أنواع من المنازعات لا يعرف فيها الحل القانونى أولا يوجد بسبب نقص القواعد الدولية ، وبسبب وجود منازعات دولية من النوع الثورى *Conflits revolutionnaires* التى تحتاج الى تغيير القانون ، بدأت الحاجة الى وجود وسيلة لحسم المنازعات أكثر تنظيما ودائمية من تلك التى كانت معروفة من قبل . وقام التحكيم الدولى بهذه المهمة في نطاق المنازعات القانونية ، اذ أكمل النقص الذى قد يوجد فيها ، وخفف الشدة التى قد يودى اليها التطبيق الحصر في بعضها . ولكن دور التحكيم كان محدودا وكفى أنه لا يتمتع بسلطة سياسية .

(١) في هذا المعنى ابراهيم العنانى ، اللجوء الى التحكيم الدولى . رسالة ، القاهرة ١٩٧٣ ص ٩ وما بعدها .

وهكذا بدت الحاجة الى تنظيم اللجوء الى الحل التضاىى فى اطار أكثر وسعا لحسم المنازعات الدولية كلها ، وهذا يتطلب أطرافا أخرى أو ثالثة لها فى نفس الوقت السلطة والاستمرار لأرجحة الحاجات الأكثر عمومية والأكثر عمقا للمجتمع الدولي : والحل الكامل لكل المنازعات الدولية لا يمكن أن يكون شاملا الا فى اطار المنظمات الدولية •

استطاعت المنظمات الدولية أن تحقق طابع الاستقلال عن ارادة الأطراف ، وطابع الاستمرار • وبالرغم من أنها لم تبتكر كلية وسائل جديدة لفض المنازعات ، الا أنها أضفت عليها تغيرات يمكن أن نعتبرها تحولات ضخمة فى هذا النطاق • فلم يكن من الممكن اقامة نظام قضائى دولى حقيقى الا فى اطار منظمة شاملة ، اذ قد اثبتت التجربة فشل المحاولات التى بذلت لتحقيق هذا الهدف بدون اقامة منظمة شاملة • وكذلك الحلول السياسية للمنازعات الأكثر صعوبة ، وخطر تقدير ملائمة اللجوء الى القوة المسلحة ، والضمان ضد العدوان يمكن أن يعتبر — مع بعض النجاح — بفضل المنظمات الجديدة ، وعن طريق عملها المتطور فى نطاق حماية حقوق الإنسان ، والتوزيع الأفضل للثروة ، أصبحت المنظمات الدولية الأدوات الوحيدة التى يمكنها أن تستبعد ببطء الأسباب البعيدة للمنازعات الدولية ، والتى يؤدى اهمالها فى مجتمع غير منظم الى اللجوء الى الحرب •

تنظيم المنازعات فى عهد عصبة الأمم :

وقد بدأ عنصر تنظيم الالتجاء الى الوسائل السلمية فى عهد عصبة الأمم ، اذ قد ألزم العهد الدول التى تقوم بينها منازعات الى الاستعانة بالغير فى حسمها ، فقد ألزمها بالاتجاه الى التحكيم أو التسوية القضائية ، أو بعرض الأمر على مجلس العصبة (١) •

(١) بول ريتز ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص •
(٢) نصت المواد من ١٢ الى ١٥ على قواعد حل المنازعات بالطرق

وقد جرت في فترة قيام عصبة الأمم العديد من المحاولات التي تناول إجبار الدول على عرض كافة منازعاتها اما على المحكمة الدائمة للعدل الدولي اذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق أو التحكيم اذا كانت المنازعة سياسية . ونذكر من ذلك بروتوكول جنيف الذي عقد عام ١٩٢٤ ، وألزم الدول بقبول الاختصاص الإلزامي لمحكمة العدل الدولية ، ووضع نظاما آخر لكي يعرض على التحكيم أو مجلس العصبة كل نزاع لا يخضع للمحكمة (١) ، وكذلك اتفاقات لوكارنو ، والتي احقوت على نماذج لأربعة اتفاقات تتصل بالتوفيق والتحكيم ، وافقت عليها بعض الدول ، وأوصت العصبة الأعضاء باختيار احداها . وتستهدف هذه المحاولات

السلمية فقررت المادة ١٢ ان أعضاء العصبة يوافقون على انه اذا نشأ أى نزاع دولي من شأن استمراره ان يؤدي الى احتكاك دولي على أن يعرضوا الامر على التحكيم أو التسوية القضائية أو التحقيق بواسطة المجلس ، ويوافقون على عدم اللجوء الى الحرب بأي حال قبل انقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحل القضائي أو تقرير المجلس ، وتكلمت المادة ١٣ عن المنازعات القانونية وأنواعها وقررت ضرورة عرضها على محكمة العدل الدولية . وتتحدث المادة ١٤ عن تنظيم المحكمة وولايتها .

اما المادة ١٥ فهي تتحدث عن اختصاص مجلس العصبة وجميعيتها العمومية في نظر المنازعات الدولية ، وقد جاء بالفقرة ٣ منها أن المجلس يبذل قصارى جهده للوصول الى تسوية للنزاع ، واذا لم تكل هذه الجهود بالنجاح ، ينشر بيان يشتمل على الواقع والتفسيرات المتعلقة بالنزاع وشروط التسوية التي يرى المجلس انها عادلة . وقد فرقت المادة بعد ذلك بين حالة موافقة أعضاء المجلس على تقريره (فيما عدا أطراف النزاع) بالاجماع أو بالأغلبية : وفي الحالة الاولى يوافق الأعضاء على عدم اللجوء الى الحرب ضد أى طرف في النزاع يكون قد نزل على التوصيات الواردة في التقرير . أما في الحالة الثانية فيحتفظ أعضاء العصبة لانفسهم بالحق في اتخاذ أى عمل يروونه ضروريا لحفظ الحق والعدل .

(١) لم يلق هذا البروتوكول نجاحا وستط بعد أن انضمت اليه العديد من الدول . يراجع مجود سامي جنيينة ، القانون الدولي العام . ص ٤٨ .

جميعها متلافى الميوب التي وردت بعهد العصبة ، والتي تبرز في حالة عدم الموافقة بالاجماع على ما يراه مناسباً للتسوية ، اذ ترك الامر للدول لتتصرف حسبما تشاء بعد ذلك ، بما في ذلك اللجوء الى الحروب .

حسم المنازعات في ميثاق الأمم المتحدة :

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان حاسماً في موقفه من حل المنازعات بالطرق السلمية . فقد جاء ببنود الميثاق ما يفيد اعتباراً أحده أهداف المنظمة الدولية (١) . كما جاء بالمادة ٢٠ فقرة ٣ من الميثاق « أن جميع أعضاء الهيئة يفضون منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية » .

وجاءت المادة ٣٣ بحكم خاص بالمنازعات التي من شأنها تعريض السلم والأمن الدولي للخطر ، فأوجبت على أطراف النزاع — حتى لو لم يكونوا أعضاء في الأمم المتحدة — أن يلتصوا حله بادیء ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو بالالتجاء الى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها » .

ويؤكد هذا النص دور الغير في حل المنازعات الدولية ، ويطلب من أطراف أى نزاع أن يلجأوا الى وسيلة من وسائله قبل عرض الأمر على المنظمة الدولية . وإذا أخفقوا في ذلك ، يجب عليهم أن يعرضوا الأمر على مجلس الأمن « المادة ٣٧ » . ولقد أعطى الميثاق مجلس الأمن من السلطات ما يمكنه من مواجهة المنازعات كوسيط بين الأطراف .

(١) مقاصد الأمم المتحدة هي : حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة ، وتتفرع بالوسائل السلمية ، ومقاصد لمبادئ العمل والقانون الدولي ، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم او لتسويتها .

وهكذا طور التنظيم الدولي الالتجاء الى الغير لفض المنازعات وجعل الدول الأخرى مسئولة ، سواء من خلال المنظمة الدولية أو من خارجها عن المنازعات التي تعرض السلم الدولي للخطر ، وألزمها بالتدخل فيها ، ووضع — بمعنى آخر — مبدأ وجوب حل المنازعات بالطرق السلمية .

وهكذا لم يعد يجادل أحد الآن في أن الالتزام بمحاولة التسوية السلمية للنزاع ، صارت مبدأ قانونيا ملزما . فضلا عن هذا الالتزام الذي فرضته نصوص الميثاق على كافة الدول (١) ، نجد اهتماما كبيرا به في العمل الدولي . وتجعل النظرية السوفيتية منه ركنا جوهريا في نظريتها عن التعايش السلمي : ويقول الفقهاء السوفيتي في جملة بالزامية مبدأ التسوية السلمية للمنازعات (٢) . كما أن الدول الجديدة قد جعلته من الأسس التي تلتزم بها في علاقاتها الدولية (٣) . ونجد الكثير من المعاهدات الدولية تقترن بالترام الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التي تنجم ، بالطرق السلمية . وقد طورت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات هذا المبدأ

(١) أعطى ميثاق الأمم المتحدة للدول غير الأعضاء في المادة ١/٣٥ الحق في أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أي نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقبلا التزامات انحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق كما أعطى الميثاق للجمعية العامة في المادة ١٤ حق الايصاء بتسوية أي موقف قد يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر ، تسوية سلمية . ذلك بالإضافة الى نص المادة ٦/٢ التي نصت على أنه تعمل الهيئة على أن تيسر الدول غير الأعضاء فيها على هدى هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين .

(٢) يراجع في ذلك Tunkin ، في بحث له بعنوان

Peaceful Coexistences and International Law, Mosco 1969,

Zadorozhny, peaceful Coexistence, Mosco 1969,

(٣) ورد هذا المبدأ ضمن المبادئ التي قررها مؤتمر باتنوج

عام ١٩٥٥ .

وفرقت بين نوعين من المنازعات التي تنتج من تطبيق المعاهدات وفرضت على الدول في النوع الأول اللجوء الى محكمة العدل الدولية لغض النزاع ، وعينت بتنظيم هيئة للتسوية ألحقها بمنظمة الأمم المتحدة ، وجعلت للسكرتير العام دورا في تشكيلها ، وأعطتها الاختصاص بالنظر في النوع الثاني من المنازعات . وكل ذلك يحملنا على تأكيد الزامية هذا المبدأ — مبدأ اللجوء — وان كان الالتزام بالنتيجة التي تنتهي اليها هذه الوسائل لا يدخل دائرة الالتزام القانوني في كثير من الحالات (١) كما أن الدول قد لا تتجح دائما في الوصول الى حل عن هذا الطريق .

اختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في حل المنازعات :

في مثل هذه الأحوال يبدو دور التنظيم الدولي الواضح في حل المنازعات بالطرق السلمية . وينبغي أن نؤكد أن الدول لا تلجأ الى الأمم المتحدة الا في حالة استنفاد وسائل التسوية السلمية خارجها (٢) .

(١) يراجع في هذا المعنى دراسة لنا عن مؤتمر فيينا وتسوية المنازعات بالطرق السلمية بالمجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ص ٢٤٩ وما بعدها .

(٢) يقوم هذا الحكم على اساس أن الدول ينبغي عليها أن تختار الوسيلة المناسبة لحل منازعاتها بالطرق السلمية . فهناك العديد من المنازعات التي قد تنشأ بين الدول وتستمر سنوات طويلة دون أن يكون فيها تهديد للسلم بصفة جوهرية ، ومثل تلك المعاهدات ينبغي أن تبعد عن المنظمة الدولية . فالى المدى الذي تكون فيه هذه الدول مستعدة لحل منازعاتها عن طريق الدبلوماسية المباشرة ، أو باخضاعها للوساطة أو التحكيم ، فان المنظمة لن تحتاج الى التدخل . أما اذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على أن تحل منازعاتها بهذه الطريقة ، فانها تلتزم في هذه الحالة بأن تحيل النزاع الى المنظمة الدولية .

وقد أعطى الميثاق لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن اختصاصات في هذا الشأن ، وأساس توزيع الاختصاص بينهما هو أهمية النزاع وصلته بالسلم والأمن الدوليين فإذا كان النزاع على نحو من الأهمية ، بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولي للخطر ، فإن الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الأمن ، أما المنازعات الأقل أهمية ، فتتظرها الجمعية العامة . فالجمعية العامة — رغم أن لها أن ننظر في أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين — إلا أنه إذا كانت المسألة تحتاج إلى اتخاذ عمل ما ، فإنها تحيلها إلى مجلس الأمن (المادة ١١/٢) كما أن الجمعية تسترعى نظر المجلس إلى الأحوال التي يحتدل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (١١/٣) . وليس لها عندما يباشر مجلس الأمن الوظائف التي رسمت في الميثاق — أن تقدم أية توصية في شأن النزاع ، إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الأمن (م ١٢) (١) أما المجلس فقد أوجبت نصوص الميثاق على الدول عرض المنازعات الخطرة عليه (م ٣٣/١) ، كما أعطته الحق في أن يفحص أى نزاع أو موقف قد يؤدي إلى انتهاك دولي أو قد يثير نزاعا لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدوليين (م ٣٤) . وللاأمين العام وللجمعية العامة كما أن الدول الأعضاء أو غير الأعضاء أن ينبهوا مجلس الأمن إلى أية مسألة قد

Russell

يراجع في مؤلفه

A History of the United Nations Washington 1958, p. 279.

وايضا كلود ، النظام الدولي والسلم العالمى ، ص ٢١٦ وما بعدها .
(١) لا يمنع هذا الحظر الجمعية العامة من مناقشة المسألة على
الاتخاذ قرارا بشأنها .

(٢) راسل ، تاريخ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٧٠ . وهناك
اختصاص عام للجمعية العامة في حل المنازعات بالطرق السلمية نصت
عليه المادة ١٤ من الميثاق عندما قررت أنه « . . للجمعية العامة أن توصي
باتخاذ التدابير لمسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تمسوية سلمية
متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو

تهدد حفظ السلم والأمن الدولى (يراجع المواد ٩٩ ، ١١ ، ٣٧ ، ٢٥ من الميثاق) • فمجلس الأمن لا يتدخل بصحة توفيقية الا في المنازعات التى توصف بأنها تهدد السلم والأمن الدوليين ، وهو بذلك اختصاصا كبيرا فى هذا الشأن فهو يملك المبادأة بفحص المنازعات لتقرير توافر هذه الصفة ذيهما • وللجهات التى ذكرناها أن تنبئ الى هذه الأحوال (١) •

ولتد أعطت المادة ٣٦ من الميثاق لمجلس الأمن — فى أية مرحلة من مراحل النزاع الموصوف بما ذكر « أن يوصى بما يراه ملائما من الاجراءات » أى أن له أن يوصى بحل موضوعى للنزاع •

وتضع المادة (٣/٣٥) التزاما على مجلس الأمن مؤداه أن يلتزم — وهو يقدم توصياته لحل النزاع بين الأطراف — بأن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع بصفة عامة — أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا للنظام الأساسى لهذه المحكمة •

ونلاحظ فى النهاية أن التوصيات التى تصدر من مجلس الأمن

العلاقات الودية بين الأمم .. » والهدف من هذه المادة تمكين الجمعية العامة من المشاركة فى تسوية بعض المواقف الدولية التى تجد الدول صعوبة فى حلها • وهى مواقف لا يمكن اعتبارها منازعات دولية أو تهدد السلم والأمن الدوليين ، ومع ذلك فان تركها بدون حل سلمى قد يضر بالعلاقات الودية بين الدول • يراجع مؤلف حافظ غانم ، المنظمتان الدولية ، السابق ص ١٤٥ •

(١) هذا مع ملاحظة أن لمجلس الأمن أن يعمل بصفة أخرى كوسيط بين الأطراف « اذا طلب جميع اطراف نزاع دولى أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا م (٣٨) • ولا يشترط فى هذه الحالة أن يكون من شأن النزاع تعريض السلم أو الأمن للخطر ، وذلك لان توسط المجلس لتقديم توصية لأطراف النزاع نتج عن اتفاق جميع المتنازعين على رفع النزاع اليه • حافظ غانم ، المرجع السابق ص ١٨١ •

أو من الجمعية العامة ليس لها قبوة الزامية، بل هي مجرد توجيه أو وساطة، لا تلتزم الدول بتنفيذه. ومع ذلك فإذا استمر النزاع وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن للخطر، فإن المجلس يتدخل بصورة أخرى، وتتخذ قراراته فيها صيغة الالتزام على ما سنوضح بعد قليل في إطار منهج الأمن الجماعي.

تقديم:

نأ - نستطيع أن نصف هذا المنهج بأنه منهج يعتمد أساساً على سياسة تهدئة التوترات التي تخلقها المنازعات في بدايتها، وإعطاء فرصة للدول لكي ترى الحقائق بنظرة واقعية، وبعد فترة التمهيد، والتحقيق.

نأ - نستطيع أن نقول أنه وسيلة عاجزة في معظم الأحيان، ولكننا نحتاج إلى تطوير الوسائل وأصناف السبيل الفاعلة على البشنة بحل الخلافات، والمعينة على حل المنازعات التي تهدد بآحداثا حروية لا ضرورة لها، وبالتالي يمكن تلافيها.

ولكن يعيب هذه الوسيلة أنها لا تصاح وحدها لمواجهة مشكلات الحرب، والحرب ليست مجرد أداة من أدوات القسوة فسطع، لأن الناس الضحايا يبلغ بهم الأثارة والكبر حدا كبيرا بحيث لا يستطيعون البحث عن مخرج آخر. أن نوع الحرب الذي يتحدى بشكل خطيرة بربيزة البقاء عند الإنسان هي تلك التي تمثل خطبة سياسية مقصودة عامدة أو هجوم مدبراً ومضروباً على أساس النظام الدولي الراهن. هنا لا تكون المشكلة عرضاً بسيطاً لمداوة أساسية، ولا يمكن تحديدها أو حلها على أنها مجموعة منازعات، كما لا يمكن أن نقولها أو نحسوها بحل المنازعات، كما أن هذا المنهج يعمل الأمم المتحدة تفرص أن بالنسبة للمشكلات الشائعة التي لا حل لها، من المفيد أن تطيل إلى أجل غير مسمى شرعية التذابين السلمية المؤقتة، وفي المنظمة، تترك لجان التحقيق والتوفيق معلقة إلى

أجل غير مسمى ، وتدعها تعمل في ميدان النزاع ، وهي لا تبرز شيئاً إلا أن ترمز الى عزم الأمم المتحدة وتصميمها على وجوب عدم خرق النظام ، وذلك وشقا للفكرة التي أعلن عنها هنري كيث لودج عندما قال لأعضاء الأمم المتحدة « ان بعض الأشياء لا يمكن أن تحلها الآن ، ربما بعد عشر سنوات يكون في وسعكم حلها ، ولكنكم لا تستطيعون ذلك الآن ، وأحسن ما في وسعكم هو أن تمطوها مطاً وتمدوها مداً وتجروها جراً ، وتداوروها وتسايروها ، وبهذه الطريقة لا يطلقون النار على بعضهم البعض الآخر ، وهذا هو الكسب الكثير الواضح » .

وأقرب مثال يوضح لنا ذلك مشكلة فلسطين ، والشرق الأوسط . فأساس المشكلة الفلسطينية هو أن إسرائيل تمد خطة مدبرة للتوسع على حساب الدول العربية ، ومن ثم فهي كلما تجد الفرصة سانحة لها ، تمهر الهجوم وتخرق الأمن وتكتفى الأمم المتحدة بالأمر بوقف إطلاق النار ، وتحاول أن تسوى النزاع بالطرق السلمية ، وتطيل أمد النزاع . وقد أرسلت يارنج وسيطها الذي جاءه منطقة النزاع مرات عديدة بين الدول المتنازعة ، ثم قدم تقاريره إلى الأمم المتحدة ، ولكن شيئاً لم يحدث . وقد ظل وقف إطلاق النار مستمراً ، وكلما هم طرف بخرقه حتى الآن تدخلت الأمم المتحدة لتأمر بوقف إطلاق النار . ولم يكن ذلك يستمر طويلاً ، فقد كانت الدول العربية تشعر بالظلم وتتحين الفرص للقضاء عليه . ولذا انطلقت في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ لتطرد المحتلين من أراضيها ، واستخدم العرب أسلحة متعددة ضد عدوهم وتدخلت الأمم المتحدة من جديد ولكن لم تنجح حتى الآن في وضع حل نهائي للمشكلة ، بل لعل موقفها السلبي من هذه المشكلة هو الذي أدى الى تعقد الموقف أكثر في الشرق الأوسط وجعل مصر وإسرائيل والولايات المتحدة تلجأ الى حل المشكلة خارج نطاق الأمم المتحدة بل وهم تشكيلات قويات متعددة الجنسيات لا تتبع الأمم المتحدة . بما يمثل ذلك من خطر على الموقف المصري .

١ - والواقع أن نجاح الأمم المتحدة في حل أية مشكلة أو بحسبها
يؤثر على العديد من العوامل أهمها :

١ - مدى التزام القوائم بين الدول الكبرى بصدد المنارة ،
الامانة ، ومدى ارتباطها بالطرف النزاع . فالأمم المتحدة قد نجحت
دوماً في حل المشاكل التي وقعت بين الدول الكبرى منها ، موقف الديار ،
وبسبب عدم دما ، لكنهم من أجل الوصول الى حل للمشكلة (١) .
أما الأزمات الدولية من الدول الكبرى الى أحد جانبي النزاع ، فمما ،
فمثل الأمم المتحدة في حل هذا النزاع ، ولعل وقوف الولايات
المتحدة الأمريكية في صف الجانب الأسرائيلي هو السبب في عدم
الوصول الى حل عادل لمشكلة الشرق الأوسط حتى الآن .

٢ - مدى ارتباط النزاع بالمصالح الحيوية للدول ، فكلما اتصل
النزاع بمسائل تتركز عليها الدول ، وترتبط به يادتها كما لو كان
مصادراً بالحدود ، أو الاختصاص ، صعب حل النزاع ، والعكس
صحيح .

٣ - مدى معرفة الرأي العام العالمي بأبعاد النزاع وبوجه
المدق فيه ، ويتوقف ذلك على مدى قدرة أصحاب النزاع على التعبير
عنه ، وكسب المؤيدين له .

٤ - مدى استعداد الطرفين المتنازعين لحسم نزاعهما بالطرق
السلمية ، اذ قد لا يكون لدى الطرفين أو أحدهما رغبة في حسم
النزاع اما خوفاً من القوى الضاغطة في شعبها أو لرغبتها في استمرار
النزاع للكسب السياسي أو المادي على حسابها .

(١) محمد سامي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٧٢ ،
ويضرب مثالا لذلك بمشكلة ايرلان الغربية .

الفصل الثانى

منهج الأمن الجماعى

قلنا ان الدول عندما وضعت ميثاق الأمم المتحدة — ومن قبله عهد نصبة الأمم — كانت تستهدف منع الكوارث المدمقة التى نسيبها من ظاهرة الحرب • ولقد كان المنهج الأول الذى قصد به وانسجوا الميثاق تشادى هذه الظاهرة الخطيرة هو منهج التسوية السلمية لنزاع، وهو منهج يعتمد — على حد تعبير البعض — على الانقياد والا تمالة الى تدعيم العقل لتلافى الخسائر الممودة للمصلحة القومية الذاتية وعلى تفترض — على الأقل لأسباب تكتيكية — الالتباس فى تقدير الصواب فى موقف معين ، وتتلانى من ثم الحكم الابتدائى على القيم الأدبية لموقف كل من الفريقين المتنازعين ، ومن ثم تأسس الضغط عن طريق هذه الوسائل السلمية — على الفريقين على السواء — لاتخاذ مواقف أخلاقية تفضى الى حل يرتضيهانه • وقد سبق أن قلنا أن هذه الوسيلة لا تواجه كافة أنواع المنازعات وأن الأمور قد لا تكون دائما بهذه البساطة ، ومن ثم كثيرا ما تفشل وسيلة حسم المنازعات بالطرق السلمية • وهما لم يشأ واضعو الميثاق أن يتركوا الأمر بدون حل ، وأخذوا بمنهج الأمن الجماعى • فما هو مفهوم هذا المنهج ؟

فى المجتمعات الداخلية يقوم تنظيم سلطة الحكم على أساس أن تتولى السلطة القضائية النظر فى المنازعات التى تثور بين الأفراد ، وتحسمها بحكم ملزم يستطيع الطرف المضرور أن يعتمد على السلطة التنفيذية فى تنفيذه ، وبالتالي يتحقق له حسم النزاع • كما أن السلطة التنفيذية تنظم على النحو الذى يحمى الأمن الداخلى للفرد وللأسرة من أى شخص آخر قد تسول له نفسه الاعتداء على حقوق الغير • ومن المتصور أن نجد نفس الظاهرة فى المجتمع الدولى • قد تكون هناك دولة راغبة — لسبب أو لآخر — فى انوسخ

واحتلال الأراضي الخاصة بالدول المجاورة ، وقد تعتدى على حقوق رعايا الدول الأخرى في أرضها ، وقد تستخدم نفوذها لضغط على الشعب الأخرى . الخ . فماذا يفعل المجتمع الدولي حيال هذا النزوع ؟ من الواضح أن أية وسيلة سلمية قد لا تنجح في وقف الرغبات التوسعية لهذه الدولة . ومن ثم فلا بد من أن يتضمن المجتمع الدولي في كبح جماح هذه الدولة المعتدية ، ولو باستخدام القوة العسكرية للدولة المضروبة ، وللمجتمع الدولي بالتعبية ، فكيف يمكن أن نتصور صورة هذا التضامن ؟ ان المجتمع الدولي لم يصل بعد الى مرحلة الدولة العالمية ، ولم يصل الى ذلك لأمكن القول بأن السلطة العليا التي تعلوه بإمكانها أن تفرض العقاب على المعتدى ، بما لها من قوة وسلطان ، ومن ثم فمفهوم الأمن الدولي يعتمد عن فكرة الدولة العالمية ، ولذلك فلقد قيل بأن الأمن الجماعي « نزل في منتصف الطريق بين النقاط الطرفية الفوضى الدولية وبين الحكومة العالمية . فاذا سلمنا بأن الفوضى الدولية أصبحت أمرا لا يحتمل ، وأن الحكومة العالمية ما زالت لم تأت على الأقل في المستقبل القريب — أمرا بعيد المنال ، أمكننا أن نتصور الأمن الجماعي كبديل بعيد بعدا كافيا عن الفوضى ، ثم أنه بعيد بعدا كافيا عن فكرة الحكومة العالمية بحيث يمكن تحقيقه (١) .

المبحث الأول

الخصالات التي يعمل فيها المنهج

يعتبر نظام الأمن الجماعي — على نحو ما أوضحنا — أداة متخصصة من أدوات السياسة الدولية ، يقصد به فقط تحريم الاستعمال التعسفي والعدواني للقوة ، وعلى ذلك فلا يتدخل مجلس الأمن بمقتضى الفصل السابع ، إلا في حالات تهديد السلم ، أو الإخلال به ، أو وقوع العدوان . فلا يمكن استخدام تدابير الأمن الجماعي

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق من ٢٤٧

لضمان احترام كل الالتزامات القانونية التي يفرضها النظام المالي على الدول، وإنما يقتصر ذلك على مواجهة الأزمات المالية التي لا يمكن للدول تجنبها، ومخالفة الالتزامات المالية في موضعها الميثاقية.

ومع ذلك فمن المسلم به أن حالات تهديد السلم أو الإخلال به لم تعد تقتصر على استخدام القوة المسلحة بالعنى التقليدى، بل تعدت ذلك إلى حالات أخرى، فالفقه يسلّم اليوم بأن استعمار من قبل جماعة ما لجماعة أخرى فيه خيانة، فلهذا لا يكتفى من استعمار أقلية أخرى، وعدم السماح لأهلها بحقوق تقرير المصير وكذلك حالات التفارقة العنصرية التى تمارسها بعض الدول

الاستعمارية أو الإمبريالية، فمن مثل المستعمرات التي كانت تحت سيطرة القوى الاستعمارية، فإنها كانت تتعامل مع الدول المستعمرات كدول تابعة، وليس كدول مستقلة. وهذا هو الجوهر الحقيقي للاستعمارية، وهو الجوهر الذي يجب أن نأخذ به في الاعتبار عند دراسة العلاقات الدولية.

[illegible]

A. (١٦) : جامع في الطب، ج ١، دار الطب والصيدا، بيروت، ١٩٧٥، ص ٢٠٤.

ومن ناحية أخرى فقد تطور معنى العدوان على نحو جعله لا يقتصر على الاستخدام المباشر للقوة ، بل جعله يشمل أيضا التدابير التي لا تتضمن القوة المسلحة ، أو ما يطلق عليه في النقه الدولي « العدوان غير المباشر » indirect aggression وقد عرفت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العدوان بأنه « كل عدوان يرتكب بصورة غير علنية ومهما تكن الأسلحة المستخدمة فيه ، أو يأخذ شكل التحريض على حرب أهلية في دولة أجنبية ، أو يرتكب بأي شكل آخر ، يعتبر جريمة من الجرائم العظمى المرتكبة ضد سلم وأمن البشرية (١) » .

كما يعترف العديد من الفقهاء الآن بأن العدوان الاقتصادي يعتمد بدوره صورة من صور العدوان المحرمة . وينصرف هذا العدوان الى التدابير الاقتصادية المتخذة من قبل دولة من الدول ضد الاستقلال السياسي لدولة أخرى ، بغرض السيطرة عليها وحرمانها من منابع ثرواتها الاقتصادية ، وبشكل يؤثر على التبادل التجاري الدولي ، ويعرض أمن وسلامة الدولة للخطر (٢) .

وهكذا نرى أن مفهوم الأمن الجماعي لم يعد يقتصر على حالات مواجهة القوة بمعناها المباشر ، وإنما أصبح يشمل أيضا صور انتهاك الالتزامات الدولية الأخرى ذات التأثير المهدد للسلم أو المخل به . والواقع أن هذا التطور يرتبط بتطور آخر حدث حول معنى استخدام القوة المحظور قانونا . فالى جانب تسليم الفقه بأن المادة ٢ فقرة ٤ تصرف الى حظر كل صور استخدام القوة بشكل مطلق ، يسلم جانب كبير منه الآن بأن الحظر يشمل

(١) اقرار رقم ٥/٢٨٠ والصائر في ١٧ نوفمبر عام ١٩٥٠ .

(٢) A. Tomas, The concept of aggression in international law, Southern Methodist University Press, 1972, p. 3 F.

أيضا كل صور الضغط بما في ذلك تلك التي لها خاصية سياسية أو اقتصادية .

المبحث الثاني

السلطات المخولة لمجلس الأمن وللجمعية العامة لتنفيذ المنهج

يعطى نظام الأمن الجماعي سلطات فعالة لمجلس الأمن لكفالة حماية النظام الدولي ، ومنع أية محاولة للاخلال به أو تهديد السلم .

وقد جاءت المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة تقرر هذه السلطات بقولها « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به ، أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان . ويقدم في ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق لحفظ السلم والأمن أو اعادته الى نصابه » .

وعلى ذلك فهذا النص يعطى لمجلس الأمن في حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان أن يختار أحد التدابير الآتية :

١ - التدابير الوقتية :

تحدثت المادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحدة عن هذه التدابير بقولها « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الأمن — قبل أن يقدم توصياته — أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين ، للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا نخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراسمهم » .

وعلى مجلس الأمن أن يحسب لمصدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

وتستهدف هذه التدابير المؤقتة — على ذلك — منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .

كما تتعدد صور هذه التدابير ، فقد يأمر مجلس الأمن بوقف إطلاق النار ، على نحو ما رأينا في القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ في مشكلة الشرق الأوسط ، حيث دعا المجلس الأطراف الى وقف كل الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب قوات أجنبية من إحدى مناطق النزاع ، وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية في منطقة نزاع ... الخ .

الفصل بين القوات : تطبيقه في منطقة الشرق الأوسط :

ويمكن أن ندخل في هذا القبيل الأمر بالفصل بين « القبوات المتحاربة على نحو ما تحقق في حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بين الدول العربية وإسرائيل ، مجلس الأمن انشا في القرارين رقمي ٣٣٨ و ٣٣٩ ، وحيثما لم يحدد القراران في منطقة الشرق الأوسط ، وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة . ويعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية المؤقتة التي اتخذتها في مهلة من المقتل لإزالة خطر من مائة قذيفة لا يتفق عليها الأطراف . ويمكن أن يقرر مجلس الأمن في الجمعية العامة » لولا أن نريد أن نذكر أن في ٢٦ قذيفة لإسرائيل في ليل ٢٦-٢٧ أكتوبر ١٩٧٣ ، وقصد تم الفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية في أعقاب حرب السادس من أكتوبر بمقتضى قرار من مجلس الأمن كما ذكرنا ، كما وضعت التفاصيل من جانب الأطراف وبمركز الدول الكبرى ،

وتحت إشراف مجلس الأمن ، وتم إبرام اتفاقية حول هذه الأسس وتم عليها الأطراف المتحاربة من طريق ممثلين عسكريين .

٢- التدابير غير العسكرية :

خولت المادة ٣٩ من الميثاق لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه .

ولقد تحدثت المادة ٤١ عن التدابير غير العسكرية ، وقد جاءت تقول : « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء « الأمم المتحدة » تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف المبيعات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية والملاكية وغيرها من وسائل المواصلات وفقاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية » .

وواضح أن هذه المادة تضرب أمثلة فقط لما يمكن أن يعتبر تدابير غير عسكرية ، ولا تحصرها بالتالي .

والواقع أن وسيلة التدابير غير العسكرية ، تعتبر من الوسائل المستحدثة في القانون الدولي . وربما طبقت لأول مرة من جانب الصين ضد الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٥ حيث قاطعت البضائع الأمريكية رداً على قفل إقليم الولايات المتحدة الأمريكية في وجه المهاجرين الصينيين . وقد أثبتت الحربان العالميتان أهمية هذا السلاح - وخاصة في الزاوية الاقتصادية - وأنه ما من دولة مهما عظم شأنها وكثرت مواردها ، يمكن أن تقاوم قاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها عدة دول . وأجاز القانون الدولي التقليدي اتخاذ هذه التدابير إذا كان القصد منها الرد على عمل غير ودي أو غير مشروع .

ولقد أثر التنظيم الدولي في فكرة المقاطعة الاقتصادية من ناحية أخرى ، هي أنه تنبه إلى خطورتها وأصبح التنظيم يبين التدابير التي يمكن

الجماعى الذى يمكن الالتجاء اليها لفرض عقوبات على الدول المعتدية .

وقد جاء النص على هذه التدابير فى المادة ١٦ من عهد العصبة التى قررت أن الدولة التى تلجأ الى الحرب اخلايا بالتزاماتها فى العهد ، الخاصة بفض المنازعات بالطرق السلمية تعتبر كأنها قامت بعمل حربى ضد الدول الأعضاء فى العصبة وتعهدت الدول الأعضاء أنه فى حالة حصول الاخلال المذكور تقوم .

(أ) بقطع كل علاقة تجارية أو مالية مع الدولة المخلة .

(ب) بتحريم كل اتصال بين رعاياها ورعايا الدولة المخلة .

(ج) بمنع كل اتصال مالى أو تجارى أو شخصى بين رعايا الدولة المخلة وبين رعايا الدول الأخرى سواء أكانت أعضاء فى العصبة أم غير أعضاء .

وواضح من هذه الفقرة أن الاشتراك فى الجزاء الاقتصادى واجب على كل دولة عضو فى العصبة — بمجرد أن يثبت لها حصول الاخلال ، وفى هذا يختلف الجزاء الاقتصادى عن الجزاء الحربى الذى يجب أن تأمر به المنظمة ، الدول .

والواقع أن الجزاء الاقتصادى من أهم الجزاءات التى يمكن أن توقع على دولة مخلة ، ومن أمضى الأسلحة التى يمكن أن توجه ضدها . كما ذكرنا . لهذا وجه واضعو عهد العصبة اهتمامهم الى هذا الجزاء وحددوا أشكاله وجعلوا القيام به واجبا على الدول الأعضاء لحمل الدولة المخلة على احترام التزاماتها . وقد جعلوه الجزاء الأسمى ، وجعلوا العمل العسكرى جزاء ثانويا غير مدتمل توقيعه ، وغير مؤكدة نتيجته .

ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالجزاء الاقتصادى ، نجد الدول الأعضاء

في العصبة هي صاحبة الشأن ، كل فيما يخصها ، في تقدير ما اذا كان قد وقع أم لم يقع اخلال يستدعى توقيعه ، وذلك على خلاف الجزاء الصربي ، الذي يجب أن يأذن المجلس به . وقد ثبت من المناقشات المختلفة التي دارت أمام المجلس وأمام الجمعية ، اتفاق كلمة الدول على أن المادة تعطى لكل دولة عضو في العصبة الحق في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتطبيق الجزاء الاقتصادي ضد دولة مخرطة أم لا ، ومع عدم وجود سلطة عليا لها الحق في أن تقرر ذلك نيابة عن الدول التي تملئ قرارها عليها ، وتلتزمها بالاشتراك في توقيع الجزاء . وتبين بجانب هذا ، رغبة الدول ، في حالة قيام ما يدعو الى تطبيق الجزاء ، الى تبادل الرأي ومناقشة الوقائع — وكثيرا ما يكون مختلفا — مستعينة في ذلك بهيئات العصبة . وقد اتفق على أن يدعى المجلس للانعقاد بمعرفة أى دولة أو دول أعضاء في العصبة اذا ظهر لها احتمال تطبيق الجزاء ضد دول مخرطة ، وأن يدعى مع المجلس مندوبون عن الدول التي يهمها أمر المقاطعة بصفة خاصة ، كجيران الدولة المخرطة أو الدول التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو تجارية هامة . فاذا رأى المجلس ، باتفاق الآراء ، محلا لتطبيق الجزاء ، أعلن المقاطعة ونظمها ، وضمن بذلك تضامن الدول جميعا في تنفيذها ضد الدولة المخرطة . أما اذا لم ير المجلس محلا لتوقيع الجزاء أو اختلفت الآراء داخله ، استتردت الدول الأعضاء في العصبة حريتها في التصرف ، وحققا في أن تقرر لنفسها ما اذا كان هناك محل لتوقيع الجزاء أولا .

واتفق كذلك على أن يقوم المجلس بتحديد التاريخ الذي تبدأ منه المقاطعة ، وبوضع خطط المقاطعة ونظمها ، على أن تشارك فيها الدول جميعا كل بقدر ماله من القوة ، وما يتيسر من الوسائل .

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة ١٦ على وجوب التعاون

بين الدول الأعضاء في توقيع الجزاء الاقتصادي والمالي المنصوص عليه تخفيفاً للخسائر والمضايقات التي يمكن أن تتوالت عليها وتقرض عليها واجب تقديم المساعدة لأي دولة بها توجه ضلالتها الدولة المحتلة إجراءات ضغط خاصة ، كما تقرض عليها واجب السماح بمرور القوات الحربية الأجنبية الموجهة ضد هذه الدولة الزاماً لها ، فيسند واجباتها قبل العصبة (١) .

وقد وقعت العصبة الجزاء الاقتصادي في عهد إيطاليا عام ١٩٣٥ لاختلالها بالتزاماتها فيما أبرمتها من معاهدات عداواتها في العهد . ولقد صدر الإذن بتوقيع الجزاء الاقتصادي في قرار من الجمعية العامة . وقد اشتركت فيه ٥٠ دولة عضو في العصبة ، وبعض الدول غير الأعضاء التي دعيت للاشتراك فيه ومن بينها مصر ، حيث لم تكن بعد عضواً فيها . ولقد طبق الجزاء ببطء ، فلم يفلح في منع إيطاليا من تحقيق هدفها ، ومن ضم الحبشة إليها ، ومن ثم رفع الجزاء عام ١٩٣٦ على أساس أنه لا فائدة من الاستمرار فيه .

ونخلص من ذلك إلى أن عهد عصبة الأمم اعتبر التدابير العسكرية لجزاء من إجراءات الأمن الجماعي وأن قيد استخدامها بمواجهة حالة حرب ، وأعطى للدول منفردة أو مجتمعة الحق في اللجوء إليها ضد الدولة المعتدية . وقد تطور هذا الإجراء في العمل من خلال العصبة ، نحو مزيد من التنظيم ، وتطلب الجماعية في اتخاذه ، وقنن على هذا النحو في ميثاق الأمم المتحدة ، على النحو الذي ورد في المادتين ٤١ ، ٥٠ من الميثاق (٢) .

(١) يراجع في فكرة الجزاء بشكل عام مؤلف شارمرز عن القانون التنظيمي الدولي . المرجع السابق ص ٨٢٢ ، وإبراهيم مؤلف الدكتور محمود سامي جنية القانون الدولي العام ص ٥١٥ .
(٢) تحدثت المادة ٥٠ عن حق الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة من جراء تدابير منسوبة أو تقع بتخفيضها مجلس الأمن ضد دولة معينة ، أن تتذكر مع المجلس بصدق حل هذه المشاكل .

ويشير نص المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة العديد من المشكلات . فواضح أن عهد العصبة كان يعطى للدول أن تتخذ فرادى هذه التدابير ، وهذا ما لم يقره الميثاق الذي ذكر صراحة أن مجلس الأمن هو الذي يأمر باتخاذ هذه التدابير ، فإذا ما ذكرنا أن نظام العضوية في مجلس الأمن قد تحول دون اتخاذ أي قرار من هذا القبيل في مواجهة أية دولة ، فإن الصعوبة تتور حول ما إذا كان من حيق الدول منفردة أو في نطاق منظماتها الإقليمية أن تتخذ هذه التدابير أم لا ؟

والذي نراه أن شكل مجلس الأمن ، يؤدي إلى غياب السلطة المركزية التي خولت اتخاذ هذه التدابير ، وذلك يجعل الدول تعود إلى الوضع الطبيعي الذي يخولها أن تدافع عن حقوقها بكافة الوسائل ، بشرط أن تتقيد بالأوضاع المقررة قانوناً .

٢ - اتخاذ تدابير عسكرية :

أوردت المادة ٣٩ حق مجلس الأمن في اتخاذ تدابير وفقاً للمادتين ٤١ ، ٤٢ من الميثاق . وقد جاءت المادة ٤٢ تقول انه « إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تفي بالعرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لاعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

وقد أخذ عهد عصبة الأمم قبل ميثاق الأمم المتحدة بفكرة الأمن الجماعي ، وقبل الأعضاء ، بمقتضى نص المادة ١٦ من العهد ، مبدئاً أن اللجوء إلى الحرب من قبل أية دولة منها ، على نحو يهتبه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة في الفصول الخاصة بالتسوية

السلمية في العهد ، ينبغي أن ينظر اليه بداته على أنه عمل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا ، وقررت هذه المادة امكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بناء على توصية مجلس العصبة ، وان احتفظ الأعضاء بحق الامتناع عن الدخول في هذه الاجراءات العسكرية (١) . والواقع أن الجزاءات العسكرية لم تأخذ سوى أهمية ثانوية في ظل عهد العصبة .

ونلاحظ أن مجلس الأمن لا يلتزم بالبداية باتخاذ التدابير غير العسكرية كشرط لاتخاذ التدابير العسكرية ، بل له أن يقرر منذ البداية أى تدبير منهما هو الملائم للحالة المعروضة أمامه (٢) .

القوات المقاتلة :

من الطبيعي وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ، أن ينظم طريقة تكوين هذه القوات ، ونظام عملها ، وقد بحث هذا الوضع في مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث تردد فيه الأخذ بواحد من هذه الحلول :

الأول : انشاء جيش دولي يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها .

(١) محمود سامي جنينة ، القانون الدولي العام ، ص ٥١٦ ، ويراجع مع ذلك الدكتور زكى هاشم الأمم المتحدة ص ١٢٩ والدكتور مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٢٨٥ حيث ذكر كل منهما أنه لم يرد بعهد العصبة حكم مماثل .

وواضح أن عهد العصبة قد عرف نظام التدابير العسكرية ، وأن لم يهتم بها الاهتمام الكافي ، لذا لا نرى أن حكم الميثاق جديد تماما ، وإنما هو تطوير لنظام ورد في عهد العصبة .

(٢) حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم طبيعة
١٩٦٠ ص ٩٥٥ وزكى هاشم ، المرجع السابق ص ١٢٩ .

الثانى : وضع وحيدلت من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

الثالث : تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية (١) .

وقد وقع الاختيار على الحل الثانى ، ونصت المادة ٣٤ على تعهد الدول الأعضاء بأن « يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن ، بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ، ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن ذلك حق المرور » .

وواضح أن النص قد قيد الالتزام بتقديم القوات باتفاقات تعقد بين المجلس والأعضاء ، ولم يتم عقد أى منها حتى الآن .

فالدول الأعضاء تلتزم بحكم الميثاق بقبول مبدأ تزويد المجلس بالقوات المسلحة والمساعدات وما إليها . أما شروط تقديمها فمكتروك الى ما يتراضى عليه فى تلك الاتفاقات ، فهى التى قيدها على ما جاء فى الفقرة الثانية من المادة ذاتها « عدد هذه القوات وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » فنص المادة الثالثة والأربعين انما يقتصر فى الواقع على تقرير مبدأ الالتزام بتقديم القوات ومنح التسهيلات تاركا أعمال هذا المبدأ ووضع موضع التنفيذ انى ما يعتد من اتفاق أو اتفاقات خاصة لهذا الغرض .

ومجلس الأمن هو الذى يبادر بالدعوة الى عقد مثل تلك الاتفاقات ويكون كذلك أحد طرفيها . فالمادة الثالثة تقضى بأنه :

(١) حابد سلطان ، المرجع السابق ص ١٦٠ .

« ٣ — تجرى المفاوضة في الاتفاق أو الاتفاقات المذكورة بأسرع ما يمكن بناء على طلب مجلس الأمن ، وتبرم بين مجلس الأمن وبين أعضاء الأمم المتحدة أو بينه وبين مجموعات من أعضاء الأمم المتحدة وتصدق عليها الدول الموقعة وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية » ، وعلى الدول الأعضاء — كما يتضح من هذا النص — التزام بالدخول في مفاوضات مع المجلس لعقد الاتفاقات المنشودة ولكن ليس عليها على الأرجح أن تخضع لأية أوضاع أو شروط يتمسك المجلس بالنص عليها في هذه الاتفاقات . وتصر الدول ذات الشأن على رفضها . فالمسألة هنا ليست من جانب المجلس قرارا يتخذه بمقتضى سلطته الإلزامية فيتعين على الدولة أن تصدع له ، بل المسألة هي تعاقد دولي يلزم لانعقاده تلاقى إرادة الطرفين على موضوعه بدون إكراه أو تهديد . ولعل الإضافة الخاصة بتصديق الدول ذات الشأن على هذه الاتفاقات وفقا لأوضاعها الدستورية تؤكد من قبيل التبريد لهذه الحقيقة .

وواضح من نصوص الميثاق في شأن القوات العسكرية أن وضعها تحت تصرف مجلس الأمن لا يؤدي الى تجريدها من وضعها كتوات قومية تابعة لدول معينة .

ومجلس الأمن هو الذي يقرر في كل حالة على حدة ما اذا كانت القرارات التي أصدرها يتولى تنفيذها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعضها ، بل ان له أكثر من ذلك أن يحدد لكل دولة أو مجموعة من الدول التدابير التي تقوم بتنفيذها ، كأن يعهد الى دولة أو دول معينة بالقيام بأعمال عسكرية في حين يقصر دور دولة أخرى أو دول أخرى على اتخاذ تدابير اقتصادية أو سياسية . ذلك هو مفهوم المادة الثامنة والأربعين التي تنص على أنه (١) :

(١) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٨٠ ، زكي هاشم الأمم المتحدة ، ص ١٣٥ .

١ — الأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلام والأمن الدولى يقوم بها جميع أعضاء الأمم المتحدة أو بعض هؤلاء الأعضاء وذلك حسبما يقرره المجلس •

٢ — يقوم أعضاء الأمم المتحدة بتنفيذ القرارات المتقدمة مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات الدولية المتخصصة التى يكونون أعضاء فيها •

ويضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء التزاما بالتعاون المتبادل فى تطبيق ما يقرره المجلس من تدابير ، اذ تنضى المادة التاسعة والأربعون بأن « يتضاغر أعضاء الأمم المتحدة فى تقديم المعونة المتبادلة لتنفيذ التدابير التى قررها مجلس الأمن » •

لجنة أركان الحرب

لم يغب عن واضعى الميثاق أن ينشئوا الى جانب مجلس الأمن الجهاز الفنى الذى يساعد على النهوض بمقتضيات التبعات العسكرية المنوعة التى عهد اليه بها ، ولذا نصت المادة السابعة والأربعون على انشاء « لجنة أركان الحرب » فأصبحت بهذا اللجنة الوحيدة التى يستند كيانها القانونى الى نص الميثاق عليها بالذات وبيانه لتشكلها وتنظيمه لوظائفها وسير أعمالها • وتؤلف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن أو من ينوب عنهم ، فهى مقصورة على الدول الخمس الكبرى ولا تضم رؤساء أركان حرب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ، على أن للجنة أن تدعو أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة سواء كان عضوا بمجلس الأمن أو لو يكن للاشتراك فى عملها اذا اقتضى الأمر ذلك حسب أدائها لوظائفها • والغالب أن يكون المقصود بذلك اشتراك مثل هذا العضو فى عمل اللجنة الخاص بمسألة أو مسائل بالذات تكون مساهمته فيها مما يعين اللجنة على النهوض بمسؤولياتها ، لا أن يتقرر لعضو أو أعضاء بالذات الاشتراك فى جميع أعمالها علم

نحو مستمر ، اذ يكون هذا اخلالا بالموضع الخاص الذى روعى
فى تشكيلاها .

ولجنة اركان الحرب تابعة لمجلس الأمن وخاضعة لتوجيهاته
ومسئولة أمامه فى تأدية وظائفها ، ومهمتها بوجه عام كما نقرر
المادة السابعة والأربعون « أن تسدى المشورة والمساعدة الى
مجلس الأمن وتعاونيه فى جمع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات
حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين وللاستخدام القرات الموضوعة
تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر
المستطاع . واللجنة كذلك مسئولة تحت اشراف مجلس الأمن عن
التوجيه الاستراتيجى لآلية قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف
المجلس . ونخص المادة السادسة والأربعون بالذكر جزئية من
جزئيات هذه الوثيقة أدق نص على أن « المحظوظات لالتزامه لاستخدام
القوة المسلحة يضعها مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب » .

٤ — عمليات حفظ السلام :

لم يتمكن مجلس الأمن من تكوين القوات التابعة له ولم يوقع
أية اتفاقات بهذا الشأن مع الدول الأعضاء ، نظرا لعدم الاتفاق
بين الدول الكبرى بهذا الشأن .

وقد استدعت الظروف الدولية فى حالات كثيرة أن تتدخل الأمم
المتحدة عن طريق قوات تابعة لها فى المشاكل الدولية . وقد دعاها
ذلك الى أن تنشئ قوات الطوارئ الدولية ، وأن تحدد لها المهمة
الموكلة اليها فى كل مرة تقوم الحاجة الى قيامها . ولقد اختلفت
الآراء فى الدائرية القانونية لهذه القوات — فالبعض يعتبرها من
تدابير الأمن الجماعى ، ويدخلها فى نطاق المادة ٣٩ من الميثاق ،
على الخصوص فى فقرتها التى ذكرت « ويقدم فى ذلك توصياته »
فالمادة تكلمت عن التدابير العسكرية وغير العسكرية بقولها
« يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير » ، وتحدثت عن التوصيات .

وهي تعنى عند هذا الفريق عمليات حفظ السلام بالمعنى الواسع •
ويمكن — على ذلك — لمجلس الأمن أن يوصي الأطرراف بأن
يستخدموا قواتهم المسلحة في نطاق عمليات بتخذونها بشكل فردي
كما حدث في كوريا عام ١٩٥٠ (١) •

وهذا رأي آخر يتجه الى القول بأن ميثاق الأمم المتحدة لم
يتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وإنما استحدثتها المنظمة
في العمل •

وعلى أى الأحوال ، فإن عمليات حفظ السلام صارت من أهم
الانجازات التي تمت في نظام الأمم المتحدة ، فلقد أدت مهام
متعددة ومختلفة ، وقامت بأدوار إنسانية ، وحضارية ، فضلا عن
المهام السلمية المتعددة •

ولا تقتصر سلطة انشاء قوات الطوارئ الدولية على مجلس
الأمن ، وإنما أصبح من المسلم به ، امكان اتخاذ الجمعية العامة
للأمم المتحدة قرارات بانشاء عمليات حفظ السلام ، وذلك طبقا
لقرار الاتحاد من أجل السلم • ولا شك أن نصوص الميثاق
الصريحة لا تتحدث عن عمليات حفظ السلام ، وإنما هي مهمة
طورها العمل في الأمم المتحدة •

(١) في هذا المعنى : Skubiszewski, Use of Force by States :
ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولي ص ٧٨٧ • ومن الفقهاء
من يرون أن هذا القرار يعد صورة من صور ممارسة تدابير القمع ،
أو هي التطبيق الوحيد لها في حياة الأمم المتحدة • يراجع بويت ،
المنظمات الدولية ص ٧٨ •

المبحث الثالث

ضرورة تضامن الدول في اتخاذ تدابير الأمن الجماعي

يتطلب نظام الأمن الجماعي توافر قدر كبير من التضامن بين الدول أعضاء المجتمع الدولي ، تضامنا يقترن بايمان بقضية أساسية هي أن السلام لا يتجزأ • ولا شك أن ذلك يتوقف على الاعتقاد بأن نسيج المجتمع الانساني أصبح مندمجا وملتحما بدرجة وثيقة محكمة التماسك بحيث أن أى خرق أو ثلم في جزء يهدد بفكه وحله وانتهاكه في سائر الأجزاء • ولذلك كان جوهر نظام الأمن الجماعي هو اماكن تحقيق السلم عن طريق ترابط القوى بين جميع الدول فيما عدا المعتدى ، وهو من ثم يعتمد على توافر رضا الدول بتحديد مسائل ثلاث ، أولاها تحديد من هو المعتدى ، وثانيها وقف العدوان ، وثالثها القدرة على الاشتراك في عمل واحد ضد المعتدى (١) •

(١) يراجع في هذا المعنى

Organski : world Politics, Calcutta 1964 P. 369, N. Bhuinya.
International organisation, India, 1970, 121 Rodée Androsen. introduction to Political Science. Tokye 1970.

ويرعلق P. h. Masin على أهمية عنصر الرضا في كل نظام الأمم المتحدة • ويراه حدا موضوعا على كافة أعمالها فالرضا المتمثل في قبول الأحكام التي يتضمنها الميثاق بالنسبة للأمم المتحدة — عنده — هو أساس منح المنظمة الدولية الاختصاص •

du point de vue de fondement des compétences en effet,
L'organisation ne dispose que de celles qui lui ont été consenties par les etats consentement exprime par l'acceptation de la chartre constitutive de l'organisation.

كما أنه فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات فإن الرضا كقيد على أعمال المنظمة يبدو بصورة أكثر وضوحا ، لأن المنظمة الدولية لا تتصرف — الا استثناء — كسلطة ضد ارادة الدولة ، كما أن تحقيق الهدف المنشود لا يأتى الا بالحصول على رضا الدولة •

ومع ذلك فلا بد من أن نشير الى التقسيم الهام الذى أحرزه ميثاق الأمم المتحدة عن عهد عصبة الأمم فى هذا الشأن • فالدولة — فى ظل نظام العصبة هى التى كانت تقرر بصفة منفردة ما إذا كان قد حدث خرق للعهد وفقا للتفسير الذى أعطى لنص المادة ٤ من العهد • أما فى ظل الأمم المتحدة ، فقد سبق أن رأينا أن مجلس الأمن هو الذى يقرر « ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اختلال به أو كان ما وقع من أعمال العدوان ، ويقدم فى ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين ٤١ ، ٤٢ لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادتهما الى نصابهما » [المادة ٣٩ من الميثاق] • ويعلق أحد الفقهاء على ذلك بقوله أنه « بدلا من مطالبة الدول بفرض عقوبات اقتصادية إذا كان الاعتراف من جانب واحد بوجود العدوان ، على نحو يتيح لها بحسب الاسهام الاختيارى فى الجزاءات العسكرية ، فإن الميثاق يضع كل الأعمال العسكرية تحت اشراف مجلس الأمن • مانحا هذه الهيئة سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة اصدار الأمر للأعضاء بفرض الضغط غير العسكرى ، وللمجلس الأمن نفسه تحريك وتعبئة القوى العسكرية التى من المفروض أن يضمها أعضاء المنظمة تحت تصرفه بصفة دائمة (١) ... » •

على أن ذلك لا ينفى أن الميثاق قد استبعد عنصر رضاء الدول اذ تعلق الأمر باتخاذ تدابير القمع • فهذا الرضاء ما زال أمرا

L'organisation internationale ne dispose qu, exceptionnellement du Pouvoir d'agir contre la volonté de l'état et que la plupart du temps, la réalisation de l'objectif recherche suppose l'obtention du Consentement de E'tats. ».

يراجع مؤلفه
l'Organisation des Nations Unies et la Maintien de la paix,
Paris 1961. p.

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٢٦٩ •

ضروريا لتنفيذ هذه القرارات • لذلك حرص الميثاق على أن ينص في المادة ٢٥ على تعهد « أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » • ويتبدو ضرورة رضا الدول أعضاء الجماعة الدولية أو معظم الأعضاء الذين يحوزون أكبر قدر من القوة منها على الأفضل في التصور الممكن لتنفيذ القرار • فهذا التنفيذ لا يتأتى الا اذا ارتضت الدول بالتزامين :

الأول : ايجابى ورد النص عليه في المادة ٥/٢ ، ٤٣ ، بالنص على تقديم الأطراف كل ما فى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق وبتعهدهم بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ومن حق المرور ، على نحو ما ذكرنا من قبلى •

والثانى : سلبى : ويتطلب هذا الالتزام من الدول الأعضاء الامتناع عن تقديم أى مساعدة لآى دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال القمع (١) •

ويشير هذا الالتزام على الخصوص العديد من المشاكل فى العمل الدولى •

فألى أى مدى تلتزم الدول بمساعدة مجلس الأمن فى اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ؟ وهل يجوز للدول الأعضاء غير الأطراف فى نزاع معين أن تتخذ موقف الحياد ؟

يجب فى الواقع التفرقة بين وضعين رئيسيين لهما تأثيرهما فى تحديد الموقف القانونى للدول الغير فى نزاع معين :

(١) جاء بالمادة ٥/٢ « كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ازاءها عملا من أعمال المنع والقمع » •

الوضع الأول : هو حالة توصل مجلس الأمن الى تحديد من هو المعتدى أو اذا اتخذ تدابير لا يتطرق الشك بمطالعتها في معرفة من هو المعتدى ، فهنا يقع على الدول الأعضاء واجب التمييز لمصالح هذه الدولة • كما يقع على الدول الأعضاء واجب مساعدة مجلس الأمن بكافة الوسائل في تنفيذ التدابير التي يصدرها حتى ولو لم تشترك في أعمال القتال ، وهنا لا يمكن أن تظل على الحياد •

الوضع الثانى : يكون في الحالة التي لا يتوصل فيها مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى تحديد من هو المعتدى • وهنا يثور الشك فيما اذا كان بمكنة الدول الأخرى — الثالثة — أن تحدد من هو المعتدى ، وما هي حقوقها وواجباتها حيال الدول المتحاربة •

يتجه بعض الفقهاء الى القول بأن الدول الثالثة لا تستطيع — حتى في هذه الحالة — أن تتخذ موقف الحياد ، فهي تظل ملزمة بموجب أحكام الميثاق بمساعدة مجلس الأمن في العثور على حل للنزاع ولأنها ملزمة على وجه التأكيد بعدم مساعدة الدول التي تدمغ بالعدوان •

واتجه البعض الآخر الى القول بإمكان اتخاذ موقف الحياد (١) في هذه الحالة مادام المجلس قد فشل في تحديد من هو المعتدى ، وان ذلك قد يكون مرغوبا فيه لتمكين مجلس الأمن من تحديد من هو المعتدى ، ولمساعدته في اتخاذ التدابير اللازمة •

ويقول لوثر باخت ان للدول الأعضاء في حالة الهجوم المسلح أن تتخذ استنادا الى حق الدفاع الجماعى عن النفس عملا بأحكام المادة ٥١ من الميثاق من الاجراءات ما تراه مناسبا ، بما في ذلك ،

(١) الدكتورة عائشة راتب ، النظرية المعاصرة للحياد ، القاهرة ١٩٧٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، دروس المنظمات الدولية ، الجزء الثانى من ٢٤٨ وما بعدها •

فضلا عن حق اللجوء الى الحرب ، انكار الفوائد المادية للحياد ، واجراءات التمييز ضد المحتدى . الا أنه اذا كان ذلك لا يتعارض مع أحكام القانون ، فان الصعوبة الحقيقية تنشأ عندما تقوم الدول التي لا تتمتع بحق الدفاع الفردي أو الجماعي بالتمييز ضد طرف من أطراف النزاع ، قبل اتخاذ قرار بشأن النزاع في أحد أجهزة الأمم المتحدة المختصة .

ويتجه البعض الى القول بأن للدول الأعضاء — فرادى ومجموعة في حالة فشل جهاز مختص من أجهزة الأمم المتحدة في اتخاذ اجراء ملزم أو تقرير وقوع العدوان — صلاحية تقرير وقوع العدوان خلافا لأهداف الميثاق ومبادئه المنصوص عليها في الفصل الأول منه ، وأن تقتصر تبعا لقرارها هذا دون أن يصل تمييزها لصالح الفريق الذي ترى أنه يمارس حق الدفاع عن النفس الى درجة الدعم الفعلي عن طريق القوة . ويعتبر هذا التمييز حقا لها وليس واجبا عليها أي أن لها اذا شاءت أن تقتيد بواجبات الحياد التام ، ولكنها غير ملتزمة باتخاذ هذا الموقف . ان ذلك يعنى أن بإمكان الدولة العضو في مثل هذه الحالة أن تميز لصالح أحد أطراف الحرب اذا رأت أنه يمارس حق الدفاع عن النفس : أي أن تمييزها يكون مبررا فقط في حالة استناده الى قرار يعتبر فيه أحد أطراف النزاع في حالة الدفاع عن النفس (١) .

وعلى أساس هذه الأحكام نستطيع أن نفسر موقف الدول

(١) يراجع في التفاصيل : منزر عنبقوى ، واجبات الأطراف الثالثة في الحروب المعاصرة ، منظمة التحرير الفلسطينية ، مركز الأبحاث ١٩٧١ ص ١١٢ .

وأيضا :

Brownlie, International law and the use of force by States
oxford 1968, p. 328 FF, Bowett, The Research for Peace, London
1972, p. 95.

العربية من قطع البترول العربى عن كل من الولايات المتحدة الأمريكية وهولندا ، وذلك على أساس موقفهما العدائى من القضية العربية قبل وبعد السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ (١) .

ويمكن كذلك أن نبرر اجراءات خفض انتاج البترول العربى عن الدول الأخرى لحثها على الوقوف مع القضية العربية على أساس أن واجبها أن تقف ضد المعتدى ، وأن تسارع بإيجاد حل للقضية العربية وخاصة بعد أن أصدرت الأمم المتحدة العديد من القرارات التى تدين إسرائيل، وقد وقفت الولايات المتحدة ضد صدور أى قرار بتوقيع جزاء عليها من قبل مجلس الأمن ، الا أنه يكفى أن نطالع هذه القرارات لنعرف أى طرف هو المعتدى ، وهذا

(١) قدمت الولايات المتحدة لإسرائيل كل المساعدات الممكنة ، وأيدتها على ما يقولون بكل شئ من لقمة العيش الى طائرة الفانتوم . أما هولندا فقد استدعى وزير خارجيتها سفراء الدول العربية ، غداة وقوع الحرب الأخيرة ، وطلب منهم ابلاغ حكوماتهم بأنها تعتبرها معتدية ، وطالب بانسحاب القوات المصرية الى خطوط ما قبل السادس من أكتوبر . واشترك مسئولون هولنديون فى مظاهرات احتجاج ضد العرب فى هولندا كما سهلت جميع المتطوعين والمعدات العسكرية لإسرائيل، وعلى ذلك فصفا العداء ليهما واضحة ، ويمكن بالتالى اتخاذ أى تدابير للتمييز فى المعاملة ضدهما ليس من جانب العرب الذين يدافعون عن موقفهم العادل وعن أراضيهم فقط ، بل ومن جانب الدول الأخرى الاعضاء فى المجتمع الدولى .

(٢) اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى قرارها الصادر فى ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٢ للدول بأن تتخذ تدابير تشمل التأميم ونزع الملكية وكافة صور التصرفات الأخرى فى مواردها الطبيعية بالزيادة أو النقصان اذا كان ذلك لازما للمنفعة العامة أو السلم العام أو المصالح الوطنية والتى تعتبر ذات أهمية تفوق المصالح الخاصة أو الشخصية ، سواء اكانت محلية أو أجنبية . تراجع قرار الجمعية رقم ١٨٠٣ (١٧) بشأن السيادة الدائمة للدول على مصادرها الطبيعية . ويراجع للمؤلف بحث استخدام سلاح البترول فى المعركة وموقف القانون الدولى ، مجلة السياسة الدولية يناير ١٩٧٤ ص ٤٤ .

وحدد، يكفي لاتخاذ اجراءات تمييزية ضد هذه الدولة المعتية ،
ويقرر للدول المعتدى عليها أن تتخذ الاجراءات الكفيلة لحثها الى
واجبها ، خاصة وأن هذه للتدابير — خفض البترول — تدابير
مشروعة أساسا .

تقدير :

قيل في تقدير نظام الأمن الجماعى أنه نظام فاشل ، لقيامه
على افتراض متناقض : هو أن الدول — فى وقت واحد — عندها
من الشعور بعدم المسؤولية قدر كاف لخلق مشكلة الحرب .
ثم لديها القدرة على حل المشكلة . ان ظروف العالم لم تصل الى
الوضع الذى يجعل الحكمة والنضج يسودان تصرفات الدول الى
الحد الذى يجعلها تكفل قوادا لمنع الحرب على الندو الذى افترضه
نظام الأمن الجماعى لكى يقوم ، والا لما كان هناك أى داع
لقيام المنظمات الدولية العالمية ، وبعبارة أخرى ان الأداء الناجح
لعمل المنظمة يتوقف على ظروف لو أنها وجدت ، لجعلت المنظمة
لا ضرورة لها . وعلى ذلك فنحن نرى أنه من اللازم أن يحدث
تغيير فى نظام العلاقات الدولية حتى يمكن أن ينجح الامن الجماعى
بوضعه الحالى . من اللازم أن تتغير موازين القوى فى العالم
وان تخفف الدول — وخاصة الكبرى — من التشبث بفكرة السيادة ،
فنجاح نظام الأمن الجماعى لا يتطلب هجر الاستقلال أو الذاتية ،
وانما يتطلب اخضاع ارادة الدولة المنفردة للقرارات الجماعية التى
تتخذ وفقا للميثاق ، ولكى يكون نظاما فعالا ، فهذا يتطلب بدوره
التحكم الدولى فى القوى المسلحة وفى الأسلحة الجوهرية ، وبمعنى
آخر يحتاج نجاح منهج الأمن الجماعى الى تحقيق بعض النجاح فى
تحقيق تنظيم التسليح على ما سنرى بعد قليل .

ومع ذلك تبقى قيمة نظرية لمنهج الأمن الجماعى هي « الاعتراف
المتزايد ، والادراك النامى » بأن الحرب فى أى مكان هي تهديد

للنظام في كل مكان ، كما أنه أسهم في توكيد وصيانة الوعي الدرامي بأن الدول نفسها هي العناصر الفعالة في مركب المجتمع الدولي ، وأنها بناء على ذلك هي المآرب اللازمة لنظام هادف للتحكم في الاخلال بالنظام الدولي . ثم ان هذا المنهج قد أذكى انماء بدائيا بالشعور بالمسؤولية حيال مجتمع عالمي من قبل الحكومات والشعوب . أنه بذلك يمكن أن يدفع الدول الى تحسين ظروف حياتها في المجتمع لكي تهين الظروف والأحوال المواتية للسلام بواسطة التنظيم الدولي .

كما أن عمل الأمم المتحدة قد تطور الى ايجاد أشكال تؤدي خدمات كبيرة للمجتمع الدولي في هذا النطاق .

المبحث الرابع

ممارسة الأمن الجماعي في عمل الأمم المتحدة

أولا — استخدام تدابير للردع العسكري :

كانت أول تجربة مارس فيها مجلس الأمن وظيفة الأمن الجماعي هي مشكلة كوريا التي جرت عام ١٩٥٠ . ويرجع أسباب هذه المشكلة الى عام ١٩٥٠ عندما أخطرت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة بأن قوات كوريا الشمالية قد هاجمت جمهورية كوريا الجنوبية . واجتمع مجلس الأمن وأعلن أن هذا الهجوم المسلح هو انتهاك للسلام . ودعا المجلس الى وقف القتال ، والى انسحاب قوات كوريا الشمالية الى خط عرض ٣٨ . وطلب معاونة الدول الأعضاء في تنفيذ القرار . وأوصى مجلس الأمن بعد ذلك ، ونظرا لاستمرار القتال ، بإمداد جمهورية كوريا بما يلزمها من معونة لرد الهجوم العسكري ، ولاستعادة السلام والأمن الدوليين الى المنطقة . وصرحت الولايات المتحدة في ٢٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، بأنها قد أصدرت أوامرها لقواتها البحرية والجوية

بأن تتوهم بحماية الحكومة الكورية ومعاونتها^(١) .

وفي مايو عام ١٩٥٠ اقترح مجلس الأمن على قرار بأن تقدم الدول قوات تابعة لها لتنفيذ لقراره السابق . وقد استجابت ست عشرة دولة^(٢) لهذا القرار ووضعت هذه القوات تحت قيادة الأمم المتحدة .

وقد غاب الاتحاد السوفيتي عن مجلس الأمن لمدة ستة شهور ، احتجاجا على شغل الصين الوطنية لمقعد الصين في مجلس الأمن ، ومن ثم صدرت هذه القرارات في غيبتها ، وقد رفض هذه القرارات واعتبرها غير شرعية بعد أن حضر اجتماعات المجلس .

هذا وقد وافق مجلس الأمن في ٣١ يناير عام ١٩٥١ بالاجماع على حذف مشكلة كوريا من جدول أعماله . أما الجمعية العامة فقد أدانت الصين الشيوعية بالعدوان على كوريا . ولا زالت جهود الأمم المتحدة تبذل حتى الآن لاقامة حكومة واحدة في كوريا .

ثانيا — عمليات حفظ السلم :

رأينا في الحالة السابقة توصية للدول بالتدخل العسكري في كوريا . وهي السابقة الوحيدة التي استخدمت فيها القوة لمحاربة

(١) يراجع في التفاصيل : حقائق أساسية من الأمم المتحدة ، منشورات الأمم المتحدة 12 - 66 Sales No

(٢) هذه الدول هي : ١ — استراليا . ٢ — بلجيكا . ٣ — كندا . ٤ — كولومبيا . ٥ — اثيوبيا . ٦ — فرنسا . ٧ — اليونان . ٨ — لوكسمبرج . ٩ — هولندا . ١٠ — نيوزيلندا . ١١ — الفلبين . ١٢ — تايلاند . ١٣ — تركيا . ١٤ — اتحاد جنوب افريقيا . ١٥ — المملكة المتحدة . ١٦ — الولايات المتحدة الأمريكية . وقدمت خمس دول أخرى هي : الدانمرك . الهند . إيطاليا . الفروج ، السويد وحدات طبية .

جيوش دول أخرى ، أما معظم السوابق الأخرى فنراها تقتصر على ممارسة عمليات لحفظ السلم بعدة طرق من أهمها :

انشاء قوات عسكرية مكونة من عناصر لا تدخل فيها الدول الكبرى ، وتكلف بالعمل على اقرار السلام في منطقة معينة عن طريق ممارسة مهام معينة يحددها لها قرار انشائها ، وهي التي أطلق عليها في العمل قوات الطوارئ الدولية .

قوات الطوارئ الدولية في منطقة قناة السويس عام ١٩٥٦ .

انشاء القوات ونظامها القانوني :

كانت تجربة السويس هي بداية معرفة المجتمع الدولي لفكرة قوات الطوارئ الدولية . فبعد التدخل العسكري البريطاني والفرنسي والاسرائيلي في مصر عام ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الأمن في حل المشكلة ، عرضت على الجمعية العامة التي قررت انسحاب القوات المعتدية ، وانشاء قوة طوارئ تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام في المنطقة . ولقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة في تقريرين أعدهما في ٤ ، ٦ نوفمبر عام ١٩٥٦ النظام القانوني لهذه القوات (١) ، وتم الاتفاق . عن طريق الرسائل المتبادلة بينه وبين الرئيس المصري الراحل جمال عبد الناصر — على الأوضاع المتصلة بها . وهذه المبادئ هي باختصار :

١ — لا تجوز مساهمة الدول الكبرى في هذه القوات ، ولا أية دولة أخرى لها مصلحة في النزاع فيه .

وأساس هذا المبدأ هو ضرورة تحييد المنازعات ، وجعلها في أضيق الحدود .

٢ — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضي أية دولة إلا برضاها ، وقد أثار هذا الشرط جدلا طويلا في أعقاب نيسام مصر في مايو عام ١٩٦٧ بطلب سحب قوات الطوارئ الدولية . واستجابة السكرتير العام للأمم المتحدة لطلبها . واتجه رأى إلى القول بأن وضع القوات فقط هو الذى يلزم فيه اتخاذ رأى الدولة الموجودة على إقليمها ، أما سحبها ، فتطلب موافقة الجهاز الذى أصدر قرار وضع قوات الطوارئ ، سواء مجلس الأمن أم الجمعية العامة .

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه ، إذ من الثابت أن استمرار تواجد هذه القوات فى الأراضي المصرية كان معلقا من الناحية القانونية على استمرار رضاء مصر عنها *continuous consent* وفى اللحظة التى ينقطع فيها هذا الرضاء ، ينعدم الأساس القانونى لاستمرار تواجد القوات . ويعتبر عدم الاستجابة لطلب مصر فى سحب هذه القوات ، بمثابة تبديل فى الطبيعة القانونية للقوة ، واحالتها إلى قوة قمعية (١) .

٣ — لا يجوز استخدام هذه القوات فى التأثير على الوضع الداخلى أو السياسى للنزاع .

والواقع أن لهذا الشرط أهميته البالغة . فدور القوات يقتصر على مهمة منع أعمال العنف أو الفصل بين المتنازعين أو رقابة وقف إطلاق النار ، إلى غير ذلك من المهام التى لا تؤثر على موضوع النزاع نفسه ، الذى يترك للموسائل الأخرى مهمة حله .

(١) يراجع مقال الأستاذ أحمد تونيق خليل عن قوات الأمم المتحدة ، ودورها فى حفظ السلام ، دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثالث ، الأمم المتحدة وحفظ السلام فى الشرق الأوسط ، الجمعية المصرية للقانون الدولى ١٩٧١ ، ص ٣٥ .

٤ - وأخيرا لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة إلا دفاعا عن نفسها •

ونماذج قصائد الطوائف الخوارجية :

حددت الجمعية العامة لأمم المتحدة وخليفة قوات الطوارئ الدولية عام ١٩٥٦ في تسهيل انسحاب المعتدين على مصر ، وحفظ الحد الأدنى من النظام خلال فترة الانتقال من المصير إلى النظام ، والمحافظة على خطوط وقف القتال بين مصر وإسرائيل (٢) . وبذلك فإن مصر استعادت السيطرة محدودة جدا ، على الأقل متصورة على ذكرها من عسكريين ، ورجالها الأمنية بسيطة ، مما دعا البعض إلى القول بأن وثائقها كانت أقل من جهود البوليس المصري البسيط : فالبوليس يقوم بواجب منع الجرائم وتطبيق القانون والمحافظة على الأمن ، ولكن قوات الطوارئ الدولية ليس لها إلا دور سلبي وسلمي .

دورات المصالح في الكونغرس عام ١٩٦٠

كانت أزمة الكونزو ، هي المناسبة الثانية التي استخدمت فيها
تونس طوارئ دوليتها ، وارتفع المشقة الى صوت الحزب الإسلامي
المتطرف الذي عارض في البداية جميع مبادرات الحكومة ، بل و
وزارات لها التي كانت تعطيها كبريتها وأهميتها .

ومطالب الحكومة الكونكر في الميزانية من ذلك المبلغ مسموعة
عسكرية لا مالية لهذا الكونكر المكون من خمسة عشر ألف رجل
وأخطار الذين تكلموا في الميزانية في ذلك اليوم في ذلك المجلس

(1) يراجع مقال الأستاذ موريوت نيكولاس H. Nicolas بعنوان :
UN Peace Forces and the Changing globe : The Lessons of
Suez and Congo, International Organization, Vol. 17, 1963,
p. 32 FF.

قرارا في ١٤ يوليو يدعو فيه بلجيكا الى سحب قواتها من الكونغو ، ويخول الأمين العام ، بالمشاركة مع الحكومة الكونغولية ، ان يتخذ الخطوات التي من شأنها أن تزود تلك الحكومة بما يلزمها من معونة عسكرية ، الى أن ترى الحكومة أن قوات الأمن القومية في وضع ينجتها من انقياام ، وإجباتها على أتم وجه ، عن طريق الجهود التي تبذلها الحكومة ، وبمعمونة الأمم المتحدة الفنية . وفي أقل من ثمان وأربعين ساعة بدأت قوات الأمم المتحدة تصل الى الكونغو ، كما ذهب العديد من خبراء الأمم المتحدة الى الكونغو ليكملوا استمرار القيام بالخدمات الضرورية . ولقد كانت المهمة الأساسية لقوات الطوارئ وللبعثة المدنية هي مساعدة الحكومة الكونغولية في استرجاع استقلالها السياسي والحفاظ عليه ، وفي المحافظة على النظام واستتباب القانودن في أرجاء البلاد ، وتنفيذ برنامج واسع وتلويل المدى للتدريب والمعمونة الفنية .

وقد أمكن أن تتوحد الكونغو عام ١٩٦٣ بعد سقوط سومبي وانضم إقليم كاتنجا الى الدولة الأم ، لذلك انسحبت القوات نهائيا في ٣٠ يونيو عام ١٩٦٤ ، وان بقيت المعمونة الفنية في نطاق برنامج من أوسع برامج المعمونة التي تولتها المنظمة لعالمية (وصل عدد خبراء الأمم المتحدة في الكونغو الى ٢٠٠٠ خبير) ، وظلت طائفة كبيرة منهم يعملون في مختلف مجالات الحياة في هذه الدولة حتى وقت قريب .

وقد تولت العملية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وصندوق الكونغو الخاص للأمم المتحدة انذى أنشئ بواسطة التبرعات الاختيارية للحكومات .

هذا ، وبينما أثارت عملية السويس مشكلة كبيرة خاصة بمدى اختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرارات من هذا القبيل « رفض الاتحاد السوفيتي وفرنسا أن يدفعما ما يخصهما في نفقات هذه القوات بدعوى أن مجلس الأمن هو المختص وحده »

باتخاذ هذه العمليات » ، وجدنا أن ذلك ساعد الأمم المتحدة على أن تخطو بخطوات أخرى ، نحو تنفيذ عمليات السلام في الكونغو • ويمكن أن نقارن بين العمليتين من النواحي الآتية :

١ — مهمة القوات : تركزت مهمة القوة الخاصة بالشرق الأوسط في الحفاظ على السلام وتسهيل انسحاب القوات المعتدية أما الهدف من عمليات الكونغو فقد كان مزدوجا ، فهو وضع حد للتدخل الأجنبي من ناحية ، وإنشاء جهاز قادر على الحكم في الدولة من ناحية أخرى •

٢ — صلتها بالأوضاع الداخلية : وجدنا عملية السويس في منطقة صحراوية لا توجد فيها مصالح ناعية معقدة كما لم تقم علامة قرية بينها وبين المواطنين ، بينما لم تستطع قوة الكونغو أن تتجنب التدخل مع الحياة والناس في الكونغو •

٣ — من حيث دور الأطراف الدولية في المشكلة : كان من الأهل نسبيا تحديد مشكلة السويس عام ١٩٥٦ ، بينما لم يكن ذلك ممكنا في الكونغو •

٤ — من حيث الجهاز الذي أصدر القرار : الجمعية العامة في مشكلة الشرق الأوسط ، ومجلس الأمن في مشكلة الكونغو •

قوات السلام الدولية في قبرص :

بدأت المشكلة القبرصية عندما تقدمت الحكومة القبرصية بشكوى الى مجلس الأمن في ٢٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ اتهمت فيها الحكومة التركية بالتدخل في شؤونها الداخلية ، وبشن عدوان عليها • وردت الحكومة التركية على هذا الاتهام بأن زعماء التبارصية اليونانيين قد حاولوا زهاء أكثر من عامين أن يلغوا حقوق طائفة التبارصة الأتراك ، وأنه هم عمدوا أخيرا الى محاولة اقتراع مذبحة قذفي على الأتراك •

وعندما تجددت أعمال العنف مرة أخرى عام ١٩٦٤ قرر مجلس الأمن تخوين قسوة لتأزم المتحدة في قبرص ، وضع على عاتقها أن نبذل جهودا لتسهيله دون عودة القتال ، وبأن تشارك في الحفاظ على المانون والنظام ، وعلى عودة الاحوال العادية ، وعين الأمين العام وسيبنا للأمم المتحدة ليعمل على إيجاد حل سلمي للمشكلة .

هذا وقد مد مجلس الأمن مدة بقاء القوة فترة بعد أخرى . وما زالت في الجزيرة حتى الآن بعض هذه القوات ، وان كان اعلان دولة قبرص التركية قد طور المشكلة القبرصية وجعل بقاء القوات الدولية في قبرص أمرا ضروريا حتى تتمكن الأمم المتحدة من حل المشكلة بطريق التفاوض .

قوات الأمم المتحدة في الشرق الأوسط بعد حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ :

تجددت أعمال العنف بين العرب وإسرائيل في السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ بعد أن احتلت إسرائيل أجزاء من الأراضي العربية من مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧ ، وبعد أن بذلت هذه الدول جهودا كبيرة لتسوية المشكلة بالطريق السلمي بدون جدوى بسبب تعنت إسرائيل برفضها التخلي عن الأراضي التي احتلتها في يونيو عام ١٩٦٧

وقد تدخل مجلس الأمن في المشكلة — بناء على طلب كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي — وأصدر قرارا بتاريخ ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣ (القرار ٣٣٨) دعا فيه « جميع الأطراف في القتال الدائر الى وقف كل اطلاق للنيران والانهاء الفوري لكل تشييد عسكري في مدة لا تتجاوز ١٢ ساعة بعد لحظة اقرار المجلس لهذا القرار .. » .

وفي ٢٣ أكتوبر عاد مجلس الأمن ليؤكد قراره السابق ، وطلب من السكرتير العام ، أن يتخذ التدابير اللازمة لأرسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مراعاة وقف إطلاق النار بين قوات إسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن في الشرق الأوسط ، وأولهم هؤلاء الموجودون بالقاهرة (القرار رقم ٣٣٩) ونص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستثناء الاعتناء الدائمين في مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن ، وفوض السكرتير العام سلطة إيفادها على الفور إلى المنطقة .

وحدد القرار رقم ٢٤١ الوضع القانوني لهذه القوات على النحو الآتي :

مهام قوة الطوارئ :

١ — مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الإشراف على وقف إطلاق النار الفوري والكامل ، وعردة الأطراف إلى مواقعها التي كانت عليها في الساعة ١٦٥٠ يوم ٢٢ أكتوبر عام ١٩٧٣

٢ — بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجديد القتال والتعاون مع الصليب الأحمر الدولي في مباشرة مهامه الانسانية في المنطقة .

٣ — التعاون مع مراقبي الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة في فلسطين في انجاز مهامها .

مدة عمل القوة :

حددت المدة التي تتردد فيها القوة في المنطقة بسنة شهر، وان جاز مدتها اذا تطلب الأمر بقرار من مجلس الأمن ، ونعتقد أنه ازاء تحديد مدة وجود القوات من المجلس فانه لا يجوز طلب سحبها قبل فوات هذه المدة . ولعل ذلك يقيّد بعض الشيء من الاعتبار الجوهري الذي تقوم عليه عمليات الأمم المتحدة ، وعمل قوات الطوارئ على الخصوص ، والخاص بضرورة استمرار رضاء الدولة عن القوة حتى يمكن أن تستدر في اقليمها .

العلاقة بين القوة والأمم المتحدة والدول المعنية :

١ — تعمل القوة تحت امرة الأمم المتحدة ، وتحت قيادة الأمين العام ويعين الأمين العام نائدا عاما بموافقة مجلس الأمن ، يكون مسئولا أمامه .

٢ — تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، وكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لتسييرها بعمليها . كما تمنح الحصانات والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

٣ — يجب أن تعمل القوة باستمرار بشكل مستقل ، وفي مناطق منفصلة عن قوات الدول المتحاربة . لذا تبرم اتفاقيات مع الدول المعنية بشأن تحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها .

٤ — تزود القوة بأسلحة دفاعية فقط ، ولا تستعمل القوة الأسلحة إلا في الدفاع عن النفس . ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها ، وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٥ — تعمل القوة عند أدائها لوظائفها بانصاف كامل ، وتتجنب

الأعمال التي يمكن أن تخذل بحقوق أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المعنية •

٦ — تشكل القوة من عدد من الفرق العسكرية مقدمة من دول مختارة ، بناء على طلب الأمين العام • ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية ، مع وضع مبدأ التمثيل الجغرافي المتساوي المسلم به موضع الاعتبار ، هذا وقد استثنى القرار رقم ٣٤٠ صراحة الأعضاء الدائمين من أماكن إرسال قوات لها في المنطقة •

تمويل القوات :

ينص القرار على اعتبار نفقات القوات جزءاً من نفقات الهيئة يتحملها الأعضاء وفقاً للفترة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١) •

ويحق لنا أن نتساءل الآن عن مدى التغيير الذي أحدثته هذا القرار في النظام القانوني لقوات الطوارئ الدولية •

ونجد أن القرار قد أكد بعض الأسس التي كان متففا عليها من قبل وهي عدم مساهمة الدول الكبرى في القوات ، وعدم تأثيرها في مواقف الأطراف من النزاع وفي طريقة التمويل •

ولكن هناك بعض الأسس التي كان مسلماً بها لم تضمن في القرار أو ضمنت بشكل مغاير •

فلم ينص القرار الجديد على عدم جواز وجود هذه القوات على أراضي الدولة الا برضاها • ووجدنا في القرار الجديد متصلاً

(١) تنص هذه المادة على أنه « يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تقررها الجمعية العامة » •

بهذا الوضع ، نصا يتناول « أن هناك مسخات جوهرية يجب أن تتلائم لقوة الطوارئ لضمان فاعليتها هي ، التأييد والثقة المتبادلان من المجلس في جميع الأوقات - والتعاون التام من جانب الإدراك المعنية » . فضلا عن تمديد مدة القوة بسنة أشور يجوز مدها بقرار من مجلس الأمن • وهكذا أفضل القرار الذي يحد شرط رفضاء الفوتة عن وجود الضمانات على أراضيها ، واستماتس عنه بوجوب تنفيذها بالتأييد الكامل في جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة استمراره بقرارات متعاضدا • ومن هذا نرى أن هذا الوضع يجعل هذه القرارات أشبه بقوات التجمع ، التي يستند لها مجلس الأمن كرها عن الأطراف لتحقيق الأمن الدائم • وإن لم يجرع أنه لا يجوز سحب هذه القوات قبل نهاية مدتها أو حتى بعد نهاية هذه المدة إذا ما رأى مجلس الأمن ضرورة لاستمرارها في عملها •

وأخيرا نجد أن القرار الجديد - وإن أقر شرط حظر الأسلحة النووية فإنه لا يمنع من تربية الصراع عن البلدان متساوية القوة متساوية الحقوق منها من التمسك بأبوابها ، وعلى ذلك فيمكن للمرء أن يستلهم القوة للردع وللمجلس الأطراف على احترام مونة الفوتة ، وضمان قيامها بعملها • ويعتبر ذلك تنويرا له أهميته في دعمه وحذف وأسلوب عمل قوات السلام الدولية •

والأمر انتهى درر هذه القوات عام ١٩٧٩ بعد توقيع اتفاقية السلام المصرية الإسرائيلية واجبات الدول إلى إنشاء قوات متعددة الجنسيات تحت إشراف الولايات المتحدة الأمريكية لا زالت موجودة في المنطقة المنزوعة السلاح بين الطرفين في سيناء •

ثالثا - إرسال مراقبين لمناطق النزاع :

من هذا أن هناك من دليات السلام التي اتخذتها الأمم المتحدة ، إرسال مراقبين لمناطق النزاع ، تنحصر مهمتهم في مراقبة

مدى التزام الدول المتحالفة بالديمقراطية الصادقة لهم ، وإبلاغ الأمم المتحدة
بما قد يحدث من أخلال بها . ومن أمثلة ذلك إرسال مراقبين للأمم
المتحدة لمراقبة تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٧ لعام ١٩٦٧ بشأن
منطقة الشرق الأوسط (١) . وكذلك إرسال مراقبين على خطوط وقف
إطلاق النار بين الهند وباكستان عام ١٩٤٨ . وعلى خطوط الهدنة
المصرية الإسرائيلية عام ١٩٤٩ .

وواضح أن مهمة المراقبين تختلف عن مهمة قوات السلام
أذ تقتصر الأولى على مراقبة خطوط وقف إطلاق النار الذي يقرره
مجلس الأمن أو الجمعية العامة ، بينما تتسع مهام قوات السلام
إلى نطاق أوسع كما قدمنا .

ومن الملاحظ أن قوات السلام الدوائية — بالتطور الذي
رآناه — تتجه لى تأخذ مكان قوات القمع التى نص عليها الميثاق .
فما أن خرج الأمن الجماعى — رغم نصوص الميثاق الواضحة
فى تفويله لمجلس الأمن — قد قامت الجمعية العامة بمهمة
بعض الاختصاصات المتصلة به — سواء بإصدار تدابير غير عسكرية
يراجع نظر الجمعية العامة لنظام حكم فرانكو فى أسبانيا
والحرب الأهلية فى اليونان عام ١٩٤٦ ، والحرب الأهلية فى
اليونان عام ١٩٤٨ « ، أو بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلام
(مشكلة السويس عام ١٩٥٦) ، وإن كان من الملاحظ أنه بعد
عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، وبعد انتهاء الحرب الباردة ،
بدأت الحيوية تعود الى مجلس الأمن ، وبدأت العلاقات الدولية بشكل
عام تنحو الى اتجاهات أخرى بدءت تولى جورباتشوف السلطة فى
الاتحاد السوفيتى عام ١٩٨٥ وفتحه أوسع الجذور مع الغرب
وخاصة أنولايات المتحدة الأمريكية .

(١) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ص ٢٨٧ .

الفصل الثالث

منهج نزع السلاح

المبحث الأول

الاساس الذى يقوم عليه المنهج

يستخدم تعبير نزع السلاح Disarmament استخداما واسعا يشمل تحديد وخفض ومراقبة الأدوات البشرية والمادية للحرب ؛ ليصل الى هدف نهائى هو الغاء هذه الأدوات بشكل مطلق (١) .

ولهذا المنهج صلاته الوثيقة بمسألة حفظ السلم والأمن الدولى : فبينما تنجم التسوية السلمية الى ترك الدول بلا شيء يحاربون من أجله ، وبينما يستهدف الأمن الجماعى مواجهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا ، نجد أن أهداف نزع السلاح ترتئى حرمان الدول من أى شيء يحاربون به . وهكذا يؤدى منهج نزع السلاح الى الغاء الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها ، ألا وهى الغاء الوسائل التى تجعل شن الحرب ممكنا (٢) .

(١) يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٣٩٩ .
(٢) يقول كولارت فى هذا المعنى : « ان مشكلة نزع السلاح لا يمكن ان تنفصل عن مشكلة السلم ، ويستحيل طرح احدهما دون التمرض للآخرى ، ذلك أنه من المنطقى لكى يمكن التخلص من التهديد بالحرب وهو داء قديم قدم العالم نفسه — فان على الانسان ان يحاول ان يتخذ عملا ضد الوسائل التى تسمح للدول بشن الحرب .

Yves Collart, Disarmament, The Hague 1958, p. 3

« The problem of disarmament is inseparable from the problem of peace and cannot be solved without the other. It is the Form

والواقع أن قيام الحرب — من وجهة نظر هذا التفسير — يرتبط ارتباطا كبيرا بجهود السلاح في يد الدول • فأى دولة تنشئ جيشا قويا وتزوده بأحدث الأسلحة وتتفق عليه بسخاء ، ترى أنها يجب أن تستفيد من هذا الجيش ، وأن تجنى بعض الثمار من وجوده • ولا شك أن الاستخدام الوحيد الممكن للجيش هو استخدامها في الحروب (١) •

وبالإضافة الى ذلك ، فإن حيازة القوة الكبيرة الفتاكة ينشئ نزرا فوق طاقة احتمال المكائنت البشرية • الناس ليسوا آلة ، وعندما يجمعون في أيديهم قوة كبيرة ، فانهم يسلكون مسلك الوحوش • الآلة التي تنمى لديها قوة عسكرية مفرطة بادرا ما تستطيع أن تتجنب فقدان ضبط النفس • أو تتلافى الجنوح الى تحقيق غاياتها بالقسر ونبذ قيم التوفيق والملاءمة السلية •

ومن ناحية أخرى ، فإن اسراع دولة الى التسليح ، والحصول على التقدم الحربى ، يدعو جيرانها الى أن يفعلوا مثلها خوفا من مباغتتها لهم ، حتى لو كانت نوايا الدولة الأوسى سلمية ، ولا شك أن من شأن السباق بين الدول فى التسليح على هذا النحو ، أن ييث بذور التوتر الدولى فى العالم ويجعل العالم معرضا للحرب ، سريع الاستجابة لها •

والواقع أن من أهم أسباب التسليح ، اتباع الدول الحكمة الرومانية

logical that, in order to do away with the threat of war, which is as old as the world itself, man should have tried to take action against the means that permit nations to wage war ».

Bogdanov, The Disarmament problem in international law, contemporary international law, mosco 1969, p. 141.
وفى نفس المعنى يراجع كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى •
المراجع السابق ص ٤٠١ •

القائلة بأنه « إذا أردت السلام ، فاستعد للحرب » ، من شأن ذلك وجود سباق التسليح بين الدول ، وتحول حالة السلم . الى حالة تربص قد تخلق الحرب • ولقد عبر الموردي جرای عن هذه الفكرة عندما قال : « ان التسليح يخلق الخوف ، والخوف يخلق التسليح ، مع النتائج الخطيرة التي تنعكس على الأمن القومي الذي تهتم به الشعوب ، من جراء ذلك » •

وهكذا فلكي يمكن أن نلغي الحرب ، وأن ننهي الاضطراب في العلاقات الدولية ، ينبغي أن نبذل أكبر الجهود لتنظيم السلاح وللحد منه ، ثم نزرعه •

وتتردد هذه الضرورة اليوم ، وتبرز من زاوية أخرى خطيرة • فالتقدم الذي أتي الى تطورات ضخمة في مجال الأسلحة ، أصبحت أكثر فتكا ، وأشدّ دمارا ، وذات أثر وخيم على كل التراث الانساني ، ولقد رعى العالم ذلك في أثناء الحرب العالمية الثانية ، التي أفقدته ملايين عديدة من البشر ، وسببت له آلاما يعجز عنها الوصف ، كما انتهت بتلك المفاجأة الضارية عندما ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بقنبلتها الذرية الأولى على هيروشيما وبدأ العالم من وقتها يحسب حسابا لهذا السلاح الجديد • ويخشى الهائل التي يمكن أن تقترب عليه •

ولقد أظهرت العديد من الدراسات والتقارير التي قدمت الى الأمم المتحدة ضخامة أعباء التسليح ، ونشرت الأمم المتحدة العديد من التقارير حول المشكلة بدءا من عام ١٩٦٢ بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية لنزع السلاح ، وفي عام ١٩٧١ نشرت تقريرا بعنوان : الآثار الاقتصادية والاجتماعية لسباق التسليح والنفقات الحربية • ولقد تضمنت هذه التقارير مدى الانفاق الذي تنفقه الدول على الأسلحة ، وكونه يكلف أموالا طائلة لو حولت الى الانفاق على التنمية الاقتصادية ، لعم الرخاء العالم ، وبمعنى آخر يتطلب

التسليح موارد الدول — وخاصة الدول - خيرة ، الأمر الذي يهدد استقرار العالم الاقتصادي ، ويعرقل التركيز على العمل الإيجابي لتحسين الظروف الإنسانية وترقيتها .

ولعل ذلك هو السبب الذي دعا الأمم المتحدة إلى أن تجنّب من السيناريات ، دعماً للتنمية ، ونزع السلاح في نفس الوقت . حتى تتاح الفرصة للعالم ليقارن بين ما ينفقه في هذا المجال وذاك الآخر ، لعله يتبصر ويتجه إلى ما يحقق الخير للإنسانية (١) .

المبحث الثاني

محاولات الدول لنزع السلاح

بدأ العالم يتجه إلى نزع السلاح منذ وقت بعيد . ومن أولى المحاولات التي عرفت بهذا الشأن ، تلك التي وضعتها « كانت » في مشروعه للسلام الدائم بين الدول والتي تقضي بالغناء للجيوثري الدائمة . ورأت الفكرة أول تطبيق لها في اتفاقية Rush - Begot التي أبرمت عام ١٨١٧ بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة واتفقتا فيها على تجريد الحدود الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة من القوة العسكرية .

كما أن القيصر نيقولا الثاني قد جعل من مبدأ نزع السلاح هدفاً رئيسياً من أهداف مؤتمر لاهاي عام ١٨٩٨ (٢) .

(١) أظهرت هذه التقارير أن أكثر من ٢٠٠ بليون دولار قد انفق في أغراض التسليح خلال عام ١٩٦٩ وحده . وهذا يمثل ما قيمته ٥٦ دولاراً لكل فرد يعيش على الأرض ، وهو مبلغ يرتفع كثيراً عن دخل الفرد بالنسبة للملايين من البشر .

يراجع دراسة للأمم المتحدة من نزع السلاح ، نشرت عام ١٩٧٠ :
Sales No : 70. 1. 27. P. 2.

(٢) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق

وقد بدأت الدول تولى المشكلة اهتماماً أكبر بعد الحرب العالمية الأولى • وجاء نص صريح في عهد عصبة الأمم — المادة ٨ — يقرر أن « حفظ السلام يتطلب تخفيض الأسلحة الوطنية الى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك » • وبينت فقرات المادة الآمال والوسائل التى ابتناها واضعوا العهد لتنفيذ هذا الهدف •

وذكرت الفقرة الثانية من المادة أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات للنظر فيها واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها • وحظرت الفقرة ٤ من هذه المادة على الدول أن تحوز أسلحه تتجاوز النسب التى حددت وفقاً للمشروعات التى أقرتها الحكومات الا بموافقة المجلس •

واهتم عهد العصبة — من ناحية أخرى — بتحريم تجارة الأسلحة واعتبر قيام الأشخاص بصناعة الأسلحة من الشرور الدولية التى يجب على الدول أن تعمل على تجنبها (١) وانقرت الدول الأعضاء فى النهاية بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية ، والبحرية والجوية وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية •

ولم تستطع العصبة أن تضع برامج لتخفيض السلاح أو الرقابة عليه عن طريق تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء عن تسليحهم •

(١) جاء بالفقرة الخامسة من المادة ٨ أن أعضاء العصبة موافقون على أن صنع الذخائر وأدوات الحروب بواسطة الشركات الخاصة يثير اعتراضات شديدة ، ويقوم المجلس ببحث الوسائل الكفيلة بالقضاء على الشرور التى تصاحب هذه الصناعة ، مع الأخذ بعين الاعتبار لمطالب أعضاء العصبة الذين ليسوا فى وضع يسمح لهم بصنع الذخائر وأدوات الحرب الضرورية لسلامتهم •

ولعل ذلك راجع الى أن العهد « لم يلزم الأعضاء بالامتناع عن استخدام القوة في علاقاتهم الدولية ، ولم يحرم الحرب العدوانية ، ومن ثم لم يكن هناك أساس قانونى قوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح » . وواضح أنه لم يمنع الدول من التوسع في التسليح ، وفي الاعداد للحرب العالمية الثانية من النازى ، والدول العدوانية الأخرى .

المبحث الثالث

نزع السلاح في عمل الأمم المتحدة

أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح :

عالج ميثاق الأمم المتحدة المشكلة بصورة أخرى . فلقد رأينا تحريمه لكل صور استخدام القوة من ناحية ، ومن ناحية أخرى تلاحظ الطابع العملى والموجز لنصوص الميثاق في مجال نزع السلاح .

فقد وردت المادة ١١ من الميثاق تقول بأن « للجمعية العامة أن تتظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادئ الى الأعضاء أو مجلس الأمن أو الى كليهما » .

وأشارت المادة ٢٦ الى مسئولية مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسليح ، وذلك لاقامة السلم والأمن الدوليين وتوطيدها بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح (١) .

(١) اورد الميثاق في تنظيمه للجنة أركان الحرب فقرة مماثلة تتصل بنزع السلاح ، هي الفقرة الاولى من المادة ٤٧ التى نصت

وقد تظهر الماترنة المريعة بين نصوص عهد العصبة ونصوص ميثاق الأمم المتحدة ، أن العهد قد اهتم أكثر بالمشكلة ، ولكن الواقع غير ذلك ، بل قد كان وانسحق الميثاق عملين أكثر من واضع العهد ، وتبينوا استحالة نزع السلاح ، لذلك ركزوا أكثر على محاولة تنظيمه ، ومنع المخاطر التي تنجم عنه ، وخاصة بعد تطوره ، وظهور الأسلحة الذرية (١) .

ولواقع أنه كان لظهور الأسلحة الذرية ، واستخدامها في الحرب بالقائها على جزيرتي هيروشيما ونجازاكي بعد توقيع ميثاق الأمم المتحدة بأسابيع قليلة ، ثم ظهور أنواع أخرى من أسلحة التدمير الجماعي mass destruction كالأسمدة البيولوجية والميكروبيولوجية والكيميائية ، أثره الهام في اهتمام الأمم المتحدة بمشكلة نزع السلاح (٢) .

على أن مهمة اللجنة هي « أن تسدي المشورة والمعونة الى مجلس الأمن ، وأن تعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولإستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، ولتنظيم ونزع السلاح بالتسدر المستطاع » .

(١) يرى بعض الفقهاء أن الأعمدة الثلاثة لنظام الأمم المتحدة هي التسوية السلمية ، الأمن الجماعي ، الرفاهية . أما نزع السلاح ، فقد أعطى دوراً محدوداً الى حد كبير في ميثاق الأمم المتحدة ، على خلاف عهد العصبة . يراجع :

Goodrich and Hambro, Charter of the United Nations, commentary and documents, Boston - 1949, P. 91.

(٢) أشار يوثانت الى خطورة هذه الأسلحة على الأمن الدولي وعلى الحياة الإنسانية بذكر أن :

"The armaments race poses a threat to the Security, indeed to the very survival of mankind"

Disarmament : Imperative of Peace achievements of the United Nations, New York 1970, p. 2.

ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة :

يلاحظ بادىء ذى بدء أن المسئولية الرئيسية في مجال نزع السلاح تقع على الدول الكبرى • كما أن نجاح الأمم المتحدة في أى تدابير تتخذها في هذا المجال تعتمد الى حد كبير على المياضة التى تتبعها هذه الدول تجاهها • ومع ذلك يمكن أن نعدد مجهودات الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح في المسائل الآتية :

١ — قامت الأمم المتحدة بتحقيق تسهيل المفاوضات وتقديم الوسائل اللازمة لنجاحها •

٢ — لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا كجهاز دائم لمناقشات نزع السلاح والمفاوضات المتصلة به ، وكملتقى لكل الجهود التى تستهدف نزع السلاح وكمصدر للتوصيات والتوجيهات المتصلة بالمشكلة •

٣ — تعتبر الأمم المتحدة — بالإضافة الى ذلك — أكبر مساهم في الدراسات المتصلة بنزع السلاح ، وأعباء التسليح ، والآثار الاقتصادية المترتبة عليه الى غير ذلك من الوجوه المتصلة بالمشكلة •

والمواقع أن الجمعية العامة للأمم المتحدة قد بدأت تهتم بالمشكلة منذ أول دورات انعقادها ، فلقد أصدرت قرارا في ٢٤ يناير عام ١٩٤٦ اعترفت فيه بالحاجة الى وضع مبادئ عامة لتنظيم التسليح ، واستمر العمل في هذا المجال في طليعة أهداف الأمم المتحدة •

وأنشأت الجمعية أول هيئتين لدراسة المشكلة هما لجنة الثقافة الذرية ولجنة الأسلحة التقليدية ، واستبدلت بهما عام ١٩٥٢ لجنة واحدة هي لجنة نزع السلاح ، تتبع مجلس الأمن ، وعهدت

اليها الجمعية العامة بأعداد مقترحات تتضمنها معاهدة أو معاهدات دولية لتحقيق الأغراض الآتية :

١ - تخفيض القوات المسلحة كافة وجميع أنواع الأسلحة والعمل على الحد منها وخفضها خفضاً متوازناً .

٢ - تدمير كافة الأسلحة الهامة التي تؤدي الى تخريب واسع النطاق .

٣ - إقامة رقابة دولية فعالة على استخدام الطاقة الذرية لمنع استعمال الأسلحة الذرية واستخدام الطاقة الذرية الا في الأغراض السلمية .

ويعتبر عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة في مجال نزع السلاح . فقد اتفقت لولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي على بعض المبادئ تتعلق بنزع السلاح وعرضت بيانها المشترك في هذا المجال على الجمعية العامة التي أبدت ترحيباً كبيراً به وأقاست وفقاً له لجنة جديدة تكونت من ثمانى عشرة دولة (١) ، اتخذت مقراً لها جنيف ، وبدأت تنعقد ابتداء من مارس عام ١٩٦٢ وحتى الآن .

ونتيجة المبادئ التي اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العامة الى الوصول الى برنامج يحقق نزع السلاح نزاعاً عاماً وكاملاً . ويقتضى ذلك « تسريح القوات المسلحة ، وحل المؤسسات العسكرية بما فيها القواعد » والامتناع عن انتاج الأسلحة ، والاستغناء عن المخزون من كافة أنواعها مع استبعاد كل

(١) هذه الدول هي : البرازيل ، بلغاريا ، بورما ، كندا ، تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيا ، فرنسا ، الهند ، ايطاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، بولندا ، رومانيا ، السويد ، الاتحاد السوفيتي ، جمهورية مصر العربية ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية • ويمكن الاحتفاظ بالقوات والأسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة •

ويتم تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتفق عليها ، وعلى أن يكون النزع بالتوازي مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق ، ويكون ذلك تحت اشراف منظمة توضع تحت اشراف الأمم المتحدة •

وأخيرا يجب أن يصاحب التقدم في نزع السلاح تقوية للمنظمات الدولية المسئولة عن حفظ السلام والأمن الدوليين وتسوية كافة المنازعات بالطرق السلمية طبقا لميثاق الأمم المتحدة ، ويجب على الخصوص أن تنشأ قوة أمن دولية توضع تحت اشراف الأمم المتحدة تكون مهمتها المحافظة على كيان المنظمة الدولية ، وضمان تنفيذ قرارها ، ومنع أى تهديد من جانب الدول ضد ميثاقها (١) •

ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح :

نلاحظ أن لجنة نزع السلاح لم تصل الى تحقيق الأهداف المنشودة بها ولا حتى اقتربت كثيرا منها ، إلا أن لها بعض الانجازات الهامة هي :

١ — معاهدة تحريم التجارب الذرية :

كانت الهند أولى الدول التي دعت الى ابرام معاهدة تحظر التجارب النووية عام ١٩٥٤ ، وأظهر ممثلها في الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٦ المخاطر التي تنجم عن ذلك على الانسان

(١) يراجع مؤلف الدكتور حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق — ص ٧٠ •

وصحته وبيئته من جراء الأشعاعات الذرية • وأعربت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار لها أصدرته في نوفمبر عام ١٩٦٢ عن أسفها العميق لاستمرار التجارب الذرية وطالبت بضرورة عقد اتفاق يحظرها بأقصى سرعة ممكنة • ودعت الجمعية لجنة نزع السلاح إلى اعداد هذه الاتفاقات •

وفي عام ١٩٦٣ ، أعلن أن الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا وافقت على اجراء محادثات بهذا الشأن في موسكو • وفي يوليو من نفس العام تم التوصل الى اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب النووية (٢) •

وقد صدقت عليها أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، والدول الذرية عدا فرنسا والصين ، كما أن اسرائيل لم تصدق على هذه الاتفاقية •

وقد ورد بديباجة المعاهدة أن الهدف الرئيسي الذي ابتغاه الأطراف منها هو : « الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التي تتطلب وضع حد لسباق التسلح • وتجنب التكاليف على انتاج وتجربة عمل أنواع الأسلحة ، بما فيها الأسلحة النووية • وأوضحوا أيضا عن رغبتهم في الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الانسانية بالأشعاعات الذرية • هذا وقد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن : « كل طرف من أطراف هذه

(٢) وقعت هذه الاتفاقية في ٥ اغسطس عام ١٩٦٣ من طريق وزراء خارجية الدول الثلاث ، وفي حضور السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقد دخلت المعاهدة دائرة التنفيذ في ١٠ أكتوبر عام ١٩٦٣ ، عندما صدقت عليها الدول الأصلية بالإضافة إلى ٩٨ دولة أخرى عضواً بالأمم المتحدة وسبع دول أخرى غير أعضاء •

الاتفاقية يتعهد بأن يمنع ، وأن يحظر ألا يقوم بأى تجارب ذرية ، أو أى تفجيرات ذرية ، فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) فى الجو ، فيما وراء حدوده ، بما فى ذلك الفضاء الجوى ، أو تحت المياه متضمنا الاقليم المائى أو البحار الغالية .

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة اذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب اشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها .

وقد تضمنت هذه المادة أن الحكم الوارد فى هذه الفقرة لا يمنع الدول من ابرام معاهدة فى المستقبل تحرم كل صور التجارب الذرية وفى كافة أبعاد الاقليم ، بما فى ذلك باطن الأرض ، الأمر الذى بينت ديباجة الاتفاقية أن الدول تبحث عن تحقيقه .

وتعهد الأطراف فى الاتفاقية بالامتناع عن أن يتسببوا أو يشجعوا أن أن يساهموا بأى شكل فى احداث أى تفجير ذرى فى أى مكان من تلك الأماكن التى حددتها المعاهدة (١) .

وواضح أن العيب الرئيسى الذى يمكن أن يوجه الى هذه المعاهدة ، هى أنها لم تحظر بشكل مطلق اجراء التجارب فى باطن الأرض . لذا فلقد استؤنفت المفاوضات بين الدول لتغطية هذه المسألة من خلال لجنة نزع السلاح ، وان لم يتم الوصول الى نتائج ايجابية حتى الآن بهذا الخصوص .

(١) نصت المسادة الرابعة من هذه الاتفاقية على أن هذه المعاهدة ستكون دائمة ، ولم تجز الانسحاب منها الا اذا رأت الدولة أن هناك حوادث استثنائية ، تتصل بجوهر المعاهدة ، من شأنها أن تهدد المصالح العليا للدولة :

« Extraordinary events, related to the subject matter of this treaty, have jeopardized the supreme interests of its country ».

٢- معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

تمكنت لجنة نزع السلاح من التوصل الى ابرام اتفاق بخصوص نزع السلاح النووي ، وقع عام ١٩٦٨ بمجهودات استمرت أكثر من عشر سنوات . ولقد وصفت هذه الاتفاقية بأنها : « أهم اتفاق دولي في ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووي ، وبأنها تمثل نصرا كبيرا لتضحية السلم (١) » . وقد تضمنت هذه الاتفاقية المبادئ الآتية :

١ - منع انتشار الأسلحة النووية بين البلدان التي لا تحوزها :
تد نصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية على أن الدول الذرية سوف تمتنع عن اعطاء أسلحة ذرية الى أى شخص أو دولة أو جماعة ، وكذا أية تسهيلات تقتصل بالأسلحة الذرية . وتعهد الدول غير الذرية في المادة الثانية بالألا تنفيذ أو تصنع أو تنقل بأي شكل الأسلحة الذرية .

٢ - انشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار : ورد ذلك بالمادة الثالثة من هذه المعاهدة ، وقد تعهدت الدول غير الذرية الوتعة على الاتفاقية بأن تقبل الحماية التي سرف يتم التفاوض بشأنها فيما بعد مع المنظمة الدولية لنطاق الذرية ، الهدف الرقابة على انجاز الالتزامات التي قررتها المعاهدة (٢) .

(١) يراجع مقدمة التقرير السنوى للأمن العام عن أعمال المنظمة عام ١٩٦٨ .

(٢) « Each non - nuclear » weapon state party to the treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the international atomic Energy Agency for the Exclusive puprose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under the treaty ».

٣ — تسهيل استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية : تضمنت المادتان ٤ ، ٥ حق الدول الأطراف في تنمية أبحاث الطاقة النووية وانتاجها واستخدامها في الأغراض السلمية ، وكذا أوجبت على جميع الأطراف بتيسير أوفى تبادل ممكن للمعدات والمراد والمعلومات العلمية والتكنولوجية اللازمة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ، وعلى حقهم في الاشتراك في هذا التبادل .

كما تنص على جعل الفوائد التي يحتمل أن تجنى من كل التطبيقات السلمية للطاقة في متناول الدول غير الحائزة للأسلحة الذرية ، بدون تمييز بينها ، وبدون اشراكها في نفقات البحوث الذرية ، على تفصيلات تبحث في معاهدة أخرى .

٤ — مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى ، وغير الذرى : اعتبرت المادة السادسة هذه المعاهدة خطوة أولية لتحقيق غاية رئيسية أخرى هي نزع السلاح العام والشامل ، إذ أوصت الدول بمواصلة بذل الجهود لتحقيق هذا الغرض . وهذا هو نص المادة :

« Each of the parties to the treaty undertakes to pursue negotiation in good faith on effective measures relating to the cessation of the clear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control ».

ولا شك أن لهذه الاتفاقية قيمتها الكبيرة ، فقد أظهرت الخدمة الكبيرة التي يمكن أن يقدمها نزع السلاح لتحقيق السلم الدولى ، وخاصة إذا ما نجحت الاتفاقية في أن تخلق الظروف المناسبة لانمسا، التعاون الدولى في مجال الاستخدام السلمى للطاقة (١) .

(١) دخلت هذه الاتفاقية في دور التنفيذ في ٥ مارس عام ١٩٧٠ م

هذا وقت دار العديد من المناقشات في مجلس الأمن بعد ترسيم هذه المعاهدة ، وأصدرت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا تصريحا ذكرت فيه أنها ستقدم المساعدة المباشرة ، أو تدعم تقديمها ، وفقا للميثاق ، الى أى دولة غير ذرية طرف في المعاهدة ، تتعرض لعمل من أعمال العدوان تستخدم فيه الأسلحة النووية : أو للتهديد بمثل هذا العدوان ، كما أصدر مجلس الأمن قراره رقم ٢٥٥ في عام ١٩٦٨ ، وضع فيه مبدأ حماية الدول غير الذرية (١) .

٢ - انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية :

نوقشت فكرة انشاء منطقة خالية من السلاح النووي في الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٥٧ ، عندما قدم « راباكي » مشروع الذي عرف باسمه ، لانشاء منطقة في وسط أوروبا مجردة من الأسلحة النووية ، ثم أعيدت مناقشتها عام ١٩٦٠ عندما تقدمت بنض الدول الأفريقية باقتراح جعل أفريقيا منطقة منزوعة السلاح النووي ، ولكن لم يسفر هذا الاقتراح عن نتيجة ايجابية ، وأخيرا تقدمت دول أمريكا اللاتينية باقتراح مماثل عام ١٩٦٢ أدى الى إبرام معاهدة توصلت فيها الى جعلها منطقة مجردة من السلاح النووي . وميسوقنا ذلك الى بحث مدى قيمة انشاء المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام ، والنووي بشكل خاص .

لقد وجدت فكرة المناطق المنزوعة السلاح بشكل عام لتحقيق هدف معين هو خلق مناطق أمن جزئية ، بناء على موافقة

(١) تراجع في التفاصيل مقال للأستاذ الدكتور حسين خلاف بالمجلة المصرية للقانون الدولي عدد ١٩٧٤ ص ٢٦ وما بعدها .

وتراضى الدول المعنية لتحقيق مصالحها ، وذلك بمنع الأعمال العسكرية على اقليم معين ، سواء كانت هذه الأعمال هجومية أم دفاعية (١) ، وعلى ذلك فان انشاء المناطق المنزوعة السلاح يكون دائما عن طريق معاهدات ، ومعاهدات صلح في معظم الأحيان (٢) .

ولقد اختلف في أهمية انشاء مناطق منزوعة السلاح النووي . ورأت العديد من الدول — وعلى رأسها دول أمريكا اللاتينية — ان انشاء مثل هذه المناطق في جهات مختلفة من العالم ، يساهم كثيرا على منع زيادة انتشار الأسلحة النووية ، ويقال من خطر الحرب النووية . كما قررت الدول أن انشاء مثل هذه المناطق يعتبر ملحا في المناطق التي تكون الدول الحائزة للأسلحة النووية قريبة من بعضها البعض ، لتقليل الخطر ، وتجنب الحوادث التي قد تقع بالمصادفة . وأخيرا فان تحقيق نزع السلاح ، لا يمكن أن يتم دفعة واحدة ، بل يكون باتخاذ خطوات تدريجية ، بايقاف منع التجارب النووية ، وانشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية ، مما يكون من شأنه تيسير الاتفاق نحو الوصول الى نزع السلاح التدرى بشكل عام في النهاية (١) .

(١) عائشة راتب ، دراسات في المناطق المنزوعة السلاح ، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٩ .

(٢) نذعت معاهدة صلح فرساي عام ١٩١٩ سلاح الضعة الغربية لنهر الراين ، ومنطقة حوض تسار . وبعد الحرب العالمية الثانية انشأت معاهدة الصلح التي أبرمت مع إيطاليا منطقة منزوعة السلاح على الحدود الإيطالية اليوغوسلافية ، وبعض الجزر في بحر الادرياتيک .
راجع :

Alexander Bramson, International Law and denuclearisation, contribution to the study of the problems of Disarmament p. 18.

(٣) يراجع في هذا المعنى عبد الفتاح اسماعيل ، جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح — المرجع السابق — ص ٣٥٣ .

وينتجه آخرون الى القول بأن مدى الأسلحة والصواريخ النووية الحديثة ، والقنابل المدارية ، قد أصبح بغير حدود ، ومن ثم فإن إنشاء المناطق الخالية من الأسلحة ، لن يوقف أية دولة كبرى من شن الحرب الذرية في النهاية .

ولا شك أنه في اقامة مناطق منزوعة السلاح سواء الذرى أم غير الذرى ، فائدة كبرى للمجتمع الدولى ، خاصة في المناطق المتوترة ، اذ يقلل من خطر الحرب ، ويمنع قيامها لأوهم الأسباب وهذا ما أخذت به الدول في الواقع .

اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى (١) :

تم التوصل الى اتفاقية مكسيكو لاعتبار أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى في ١٤ فبراير عام ١٩٦٧ ، بعد جهود كبيرة بذلت من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، ولجنة نزع السلاح .

وقد تعهد أطراف هذه الاتفاقية بالا يستخدموا المراسل والتسهيلات الذرية في غير الأغراض السلمية ، كما تعهدوا بأن يمنعوا في أقاليمهم :

١ - تجربة أو صناعة أو استخدام ، كذلك انتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء أكان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة أو بشكل غير مباشر ، من جانب أى شخص آخر ، وبأى طريقة .

٢ - قبول أو تخزين أو تأسيس أو توظيف أو أى وسيلة أخرى

(٢) راجع في التفاصيل :

من وسائل الحيازة لأي سلاح ذرى ، مباشرة أو بطريق غير مباشر •

وقد حددت المادة ٥ من الاتفاقية المقصود بالأسلحة الذرية بأنها « أى اختراع من شأنه أن يحدث طاقة ذرية بشكل غير مراقب والذي له مجموعة من الصفات التى تجعله ملائما لأهداف حربية »^(١) •

وقد أنشأت الاتفاقية منظمة سميتها « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية »^(٢) ومهمة هذه الوكالة القيام بمهمة الرقابة ، لتطبيق أحكام الاتفاقية ، وعهدت بهذه المهمة الى فرنسا ، وهولندا والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة الأمريكية (يراجع البروتوكول رقم ١ لهذه الاتفاقية) وتعمدت القوى الذرية فى العالم — بمقتضى بروتوكول الاتفاقية الثانى — بأن تحترم نظام نزع السلاح الذرى الذى قرره الاتفاقية •

وقد رحبت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتوقيع هذه الاتفاقية ، رحبت الدول الأعضاء ، وكذا الدول التى ذكرت فى البروتوكولات الى سرعة التصديق عليها • وقد صدقت عليها الدول الأعضاء ، واقبمت الوكالة التى قررتها عام ١٩٦٩ •

وقد علق السكرتير العام للأمم المتحدة على توقيع هذه الاتفاقية بقوله : « ان هذه المعاهدة تعتبر الوحيدة فى كونها منعت مباق التسلح فى منطقة سكانية هامة من الكرة الأرضية ، وفى

(١) « Any device which is capable of releasing nuclear energy in an uncontrolled manner and which has a group of characteristics that are appropriate for war like purposes. »

(٢) « Agency for prohibition of Nuclear weapons in Latin America »

اقامتها لجهار دائم وفعال للرقابة » (١) .

منع وضع الأسلحة النووية في الجو والفضاء :

نجح الاتحاد السوفيتي في أن يغزو الفضاء لأول مرة عام ١٩٥٨ بإطلاق القمر الصناعي الأول « Sputnik 1 » وأعقب ذلك إطلاق أعداد أخرى من الأقمار الصناعية ، ثم إطلاق مركبات فضائية جعلت الانسان يصل الى القمر عام ١٩٦٨ . وهنا بدأ التفكير في الأحكام التي تسري على هذا المجال الجديد ، واستقر الرأي على ابعاد التوتر الذي ملا الأرض عن نطاق الفضاء . وأقرت الجمعية العامة المبدأ في العديد من قراراتها ، وأقرت الدول الأخرى في اتفاقية وقعت عام ١٩٦٧ ، وجاء بالمادة الرابعة منها أن الدول الأطراف تتعهد « بعدم وضع أية أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، في أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو في

(١) دخلت المعاهدة في دور التنفيذ في يونيو عام ١٩٦٩ بعد أن صدق عليها العدد اللازم من الدول الأعضاء .

(٢) جاء في التقرير السنوي الذي قدمه يوانات الى الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٩ أن أقطار دول أمريكا اللاتينية قد اتخذت خطوات أولى هامة تجاه نزع السلاح ، والتوسع في الاستخدام السلمي للطاقة الذرية كما أعطت العالم بذلك أفكارا جديدة في نطاق الرقابة

The latin american countries has « Successfully taken a first important towards disarmament and the expansion of peaceful uses of nuclear energy and have given the world some novel ideas in the field of control ».

ويراجع في شرح هذه الاتفاقية والتعليق عليها مقال الدكتور أحمد عثمان بمجلة السياسة الدولية بعنوان « معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية » أكتوبر ١٩٦٧ ص ١٢٤ وما بعدها .

المجال الجوي بأية طريقة أخرى ، (١) •

منع وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل في قاع البحر والمحيطات :

رأينا تطورا كبيرا في مجال استخدام البحار في أغراض شتى : استلزم أن تنشئ الأمم المتحدة لجنة للاستخدام السلمي لقاع البحر عام ١٩٦٨ • وقد بحثت الجمعية العامة بعد ذلك ضرورة الاحتفاظ بقاع البحر والمحيط — خارج نطاق الولاية الإقليمية للدولة — للأغراض السلمية فقط • وتم وضع اتفاقية بهذا الشأن ، أعدت للتوقيع عليها في ١١ فبراير عام ١٩٧١ ، ووقع عليها عدد كبير من الدول •

منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية :

بدأ الاهتمام بمسألة منسح الأسلحة الكيماوية والبيولوجية في نطاق الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ ، حيث أصدرت الجمعية العامة في هذا العام قرارا دعت فيه الدول الأعضاء الى احترام بروتوكول جنيف الصادر في ١٧ يونيو عام ١٩٢٤ والذي يقضى بتحريم كل أنواع الأسلحة السامة ، بكافة أنواعها الكيماوية والبكتولوجية •

وفي عام ١٩٦٨ ، طلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة أن يعد تقريرا عن هذه الأسلحة ، وعن الآثار التي تترتب على استخدامها في الحروب • وقد أعد التقرير فريق من الخبراء • وأقرته الجمعية العامة في أول يوليو عام ١٩٦٩ • وقد أورد هذا التقرير أنه بينما أن كل الأسلحة تدمر الحياة الانسانية ، إلا أن الأسلحة الكيماوية والبيولوجية تقف في مرتبة متقدمة من الأيذاء

(١) يراجع رسالة محمد ومييق أبو اتله بعنوان تنظيم استخدام الفضاء ، ١٩٧٢ ، ص ٤٩١ وما بعدها •

تحتّم تحريمها بالكامل ، اذ يقتصر أثرها على الاضرار بالحياة •
ففكرة أن استخدام هذه الأسلحة يتجسّد لنشر الأمراض ، يسبب
رعباً للبشرية ، كما أنه ليس لهذه الأسلحة آثار محدّدة ، في الزمان
والمكان على السواء ، كما أنها تؤدّي الى عدم التوازن في الطبيعة
كما يخلق توتراً حاداً للجنس البشرى • وأشارت اللجنة كذلك
الى اثرها في المساوي الضخم الذي يسببه انتشار هذه الأسلحة
بين الدول النامية على ميزانياتها الضعيفة بدون أن تحقق أى مزيد
من الأمن لها • وأخيراً ذكرت اللجنة أن تطوّر هذه الأسلحة سوف
يؤرض تهديداً جديداً ومستمرّاً لمستقبل الأمن الدولي •

وقد بذلت عدّة جهود للتوصل الى اتفاقية تحرم هذه
الأسلحة ، انتهت بتبني الجمعية العامة بتاريخ ١٩ ديسمبر عام ١٩٧١
لحظر انتاج وتطوير وتخزين هذه الأسلحة ، فضلاً عن
تدميرها • ودعت الجمعية حكومات الولايات المتحدة الأمريكية ،
والاتحاد السوفيتى وبريطانيا الى فتح الباب للتوقيع وللتصديق
على هذه الاتفاقية في أقرب فترة ممكنة •

القيمة القانونية لمبدأ نزع السلاح :

نبحث بهذا الصدد ما اذا كانت الدول تلتزم قانوناً بخفض
سلاحها ونزعه أم أن هذا يخرج عن دائرة القانون • ولا نجد
اتفاقاً في الفقه حول هذه القضية •

هناك من يرون أن مبدأ نزع السلاح يعتبر بعيداً عن الدائرة
القانونية ، فميثاق الأمم المتحدة لم يفرض أى التزام على الدول
الأعضاء يتصل بنزع السلاح أو تخفيضه ، بل على العكس نحن
على تدابير الأمن الجماعى ، والتي تقتضى تجميع قوى الدول من
أجل حفظ السلم والأمن الدوليين • ونصوص الميثاق التي
استعرضناها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر في مبادئ تنظيم
التسلّح كجزء من اختصاصها العام في اعتبار مبادئ التعاون

الدولي . كما ! تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما لتنظيم التسليح يعرض على الدول الأعضاء لتقرره ، و لا تقره . ونساء عليه « لا تحتفظ الأمم المتحدة لنفسها بالحق في أن تعتبر أو تنفذ أو تشرف على تسليح الدول بشكل عام ، وكل ما تستطيع أن تفعله هو أن توصي وأن تعد برامج للتحديد أو الخفض ، بينما التامة الأخيرة متروكة للدول » (١) .

ويتحدث من النقطة الشيوعى الى أن مبدأ نزع السلاح في دور الدخول في دائرة الالتزام . ويستند في ذلك الى العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أكدت أن مشكلة نزع السلاح العام والشامل ، تعد أهم مشكلة تواجه العالم اليوم ، والتي دعت كل الدول الى بذل كل الجهود الكفيلة بوضع حل سليم للمشكلة (٢) . كما أن الجمعية العامة قد اتخذت قرارا في ٢٧ نوفمبر عام ١٩٦٣ تستحث فيه الدول على سرعة التفاوض لنزع السلاح الشامل ، وفي معظم الأعوام التالية ، وقد أكدت هذا المبدأ . نزع السلاح الشامل — في اتفاقية موسكو لحظر اجراء التجارب الذرية عام ١٩٦٣ ، وفي اتفاقية منع انتشار الأسلحة الذرية التي أشرنا اليها فيما سبق . ووجود هذا المبدأ في اتفاقية موقع عليها من أكثر من مائة دولة ، يرى بوضوح — في نظر هذا الفريق — أن هناك الآن التزاما دوليا على الدول في أن تحقق نزعاً عاماً وشاملاً للسلاح . ويقول في ذلك بوجدانوف :

Bogdan Babovi, Disarmament and International (١)
community, Yugoslave Review for international law. 7, 1960,
P. 233 F.

ومن هذا الراى ايضا :
Oppenheim, International law
vol. II, 7 th ed, p. 127, Schwarzenberger, A manual of international
law, vol. I, London, 1980, p. 312.

(٢) يراجع على سبيل المثال القرارات
1378, 808 (IX), 502 (VI) (XIV),

This Statement in a treaty undersigned by more than 100 States clearly shows that in now an international law obligation of the States to help a chivev general and complete disarmament».

ولعل الأقرب الى الصواب أن نقول انه ولو أنه لا توجد قاعدة تلزم الدول بنزع السلاح ، فانه توجد بعض المبادئ المنصوص عليها في الميثاق ترشد الى منع المغالاة في التسلح على خلاف ما يتطلبه الميثاق . ويسدو أن الربط بين نهجى الأمن الجماعى والتسوية الملحسة للمنازعات يوضح أبعاد مشكلة نزع السلاح . وأى نجاح لهذين المبدأين يرتبط بتقليل التسايح ، ولا يمكن السماح بسباق السلاح . ثم القول بإمكان التدكم فى منع الحرب (١) .

Bogdanov, The Disarmament problem in international law, Mosco 1969, p. 150. (1)

الفصل الرابع المنهج الوظيفي

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه المنهج

يقصد بالمنهج الوظيفي ، ذلك القطاع من التنظيم الدولي الذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية والاجتماعية والفنية والانسانية ، أى بالمسائل التى يمكن أن نصفها بالمسائل غير السياسية .

فلقد وجد تفسير للحرب يقول بأنها نتاج ظروف موضوعية للمجتمع الانساني ، وهى أشبه بمرض يصيب المجتمع العالمى بسبب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السيئة التى يعيش فيها القطاع الأكبر من المجتمع الدولي .

« فالفقر والبؤس ، والمرض والامية ، وفقدان الأمن الاقتصادي والنظام الاجتماعى والاستقرار والتمييز العنصرى ، عوامل تفسد اليأس وبلادة الاحساس والملاذبة ، والخوف والبشع والكراهية التى تجعل العالم عرضة للحرب سريع الاستجابة لها » فهذا المنهج يقوم على أن الحرب يمكن اقتفاء أثرها فى أسباب وعال وترتد الى أساس النظام الاقتصادي والاجتماعى . ومن هذا تنطلق الوظيفة لتعالج العلة والأسباب التى تؤدى الى هذه الأحوال وما شابهها من مواقف الاضطراب الدولي ومواجهة آثارها لاقامة حالة من الطمأنينة والاستقرار ، أو على حدد تعبير البعض الأمن الدولي (١) .

(١) رغم أن هذا التفسير يتفق مع المنهج العلمى للشيوعية التى ترجع الحرب الى المشكلة الاقتصادية ، الا أننا نجد العديد من فقهاء المدرسة الغربية ينسبونها بها . وقد أسهب فى عرض هذا المنهج والدفاع عنه

ولقد أخذ واضعوا عهد العصبة بهذا المنطق ، وان نم يتوسعوا فيه كثيرا . ويتجلى ذلك في نصوص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من العهد التى حرصت على النص على تحسين أحوال العمال فى العالم وتنشيط التعاون فى الشؤون الصحية (١) .

D. Mitrans ولقد كتب Goodspeed فى شرح مضمون هذا المنهج يقول « انه يوجد اعتقاد راسخ بأن السخط الاجتماعى فى دولة يحدث تأثيرا كبيرا على الدول الأخرى ، هذا فضلا عن أن الشعوب التى تعتقد أنها تقاسى من مظالم اقتصادية أو التى تحس نقصا فى مستوى معيشتها ، أو ترتبط بمجموعة من العاطلين ، ستصبح فريسة سهلة لهؤلاء الذين يستغلونهم لأغراضهم الخاصة . ان الظروف الاقتصادية السيئة ، والانحلال الاجتماعى من شأنها أن تشجع الحكومة على شن الحرب كوسيلة لشحذ الاهتمام بعيدا عن البؤس الى الأثرف والفخر الناتج عن البؤادر العدوانية » ومن ثم فان الفقر Poverty ، والجوع Hunger والأمراض diseases والتأخر الاقتصادى ، يمكن تخفيفها عن طريق الجهود المرتبطة باندول . يراجع مقاله بعنوان :

Political considerations in the United Nations Economic and social Council, The yearbook of the world affairs . 1964, p. 135.

ويراجع بالإضافة الى ذلك كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٠٠ ، حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، ص ٨٧ .

(١) نصت المادة ٢٣ على تعهد أعضاء العصبة (١) بالسمى الى توفير وضمان ظروف عادلة للعمل وإنسانية للرجال والنساء والأطفال ، فى بلادهم ، وفى جميع البلاد التى تمتد اليها علاقاتهم التجارية والصناعية ، وتحقيقا لهذا الغرض يتعهدون بالعمل على إنشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها . (ب) بالعمل على توفير المعاملة العادلة للسكان الوطنيين للأقليات المشمولة برقابتهم . (ج) بأن يعهدوا الى العصبة بالاشراف العام على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالاتجار فى النساء والأطفال ، والاتجار بالمخدرات وغيرها . والسعى الى اتخاذ الخطوات اللازمة فى المسائل ذات الأهمية الدولية كمنع الأمراض ورقابتها .

وقد وضعت المادة ٢٤ كافة الاتحادات الدولية المنشأة والتى تنشأت تحت اشراف العصبة .

أما في ميثاق الأمم المتحدة فقد جاء حفظ السلم موصولا بالتعاون الدولي في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بمسوره أعمى وأشمل وأدعى الى الاهتمام والعناية •

فلقد اعتبر الميثاق في ديباجته أن ترقية الشؤون الاجتماعية والاقتصادية أحد الحوافز والدواعى التى أدت الى قيام المنظمة (١) •

ومن قبيل هذا الاهتمام أن الميثاق قد خصص الفصل التاسع للتعاون الدولي الاقتصادى والاجتماعى ، كما أنشأ جهازا رئيسيا من أجهزته ، هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى الذى أوكل اليه مهمة تحقيق الوظائف التى أشار اليها الميثاق بوضع هذا المنهج • « ومما لا شك فيه أن انشاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، دليل على ايمان الميثاق بأنه لا يمكن تحقيق السلام فى العالم الا اذا ارتفع مستوى معيشة كافة الشعوب وانتشرت العدالة الاجتماعية فى كافة الميادين » •

وقد حدد واضعو الميثاق أهداف المنهج الوظيفى فى النقاط التالية (٢) :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الاستخدام المتساوى لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى •

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولي فى أمور الثقافة والتعليم •

(١) نصت الديباجة على أنه « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آتينا على أنفسنا ... أن نرفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح ... » •
(٢) راجع المسادة ٥٥ من الميثاق •

(ج) أن يَشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

وقد تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بموجب المادة ٥٦ من الميثاق بأن تقوم منفردة أو مشفركة مع غيرها من الدول بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة لتحقيق الأهداف السابقة .

المبحث الثاني

تطور المنهج من خلال العمل في الأمم المتحدة

الواقع أن المنهج الوظيفي — أو العناية بالشئون الاقتصادية الاجتماعية من خلال الأمم المتحدة — تطور تطورا واسعا ، وتغير شكله كثيرا عما كان متوقعا عام ١٩٤٥ عندما تم التفكير في الأمم المتحدة . فلقد استهدف الميثاق أن يركز الى إعادة البناء والتشييد لما خربته الحرب العالمية الثانية ، وإقامة نظام اقتصادي سليم بين الدول الصناعية أساسا . ولقد تجلى ذلك بوضوح في مؤتمر بريتون وودز الذي كان يناقش المشاكل الاقتصادية للعالم ، والذي أقام البنك الدولي للإنشاء والتعمير . ولكن بعد فترة من قيام الأمم المتحدة ، ونتيجة لعدة تطورات أهمها استمرار العديد من الدول التي كانت مستعمرة ورقيةا الى مرتبة الدول كاملة الاستقلال ، بدأ هذا الاتجاه يتعدل . فقد وضح الانقسام الكبير بين تلك الدول الفقيرة والدول الغنية ، بين من يملكون ومن لا يملكون ، تلك المشكلة التي شغلت البشرية خلال الدول منذ وقت طويل وبدأت تبرز بشدة في النطاق الدولي الآن .

وقد بذلت الأمم المتحدة سواء عن طريق المجلس الاقتصادي

والاجتماعى التابع لها ، أو عن طريق مختلف الوكالات المتخصصة التى تعمل بالتنسيق معه ، جهودا كبيرة فى سبيل تقليل الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ، ورفع شمار التنمية الاقتصادية والعمل على تحقيقه فى النطاق الدولى . ولعل من أبرز المنجزات التى حققتها فى هذا المجال ، عقد التنمية الأول (١٩٦٠ — ١٩٧٠) ، وعقد التنمية الثانى (١٩٧٠ — ١٩٨٠) وعقد التنمية الثالث (١٩٨٠ — ١٩٩٠) من عقود التنمية هو تجميع كافة الجهود الدولية لمواجهة مشكلة التنمية فى اطار استراتيجية دولية شاملة يتحدد فيها دور لكل من الدول الغنية . والدول النامية ، وللامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة . وقد حددت الجمعية هدف العقد الأول للتنمية فى ضرورة تدفق المساعدة ورأس المال الى الدول النامية بما قيمته ١٪ على الأقل من الدخل القومى للدول المتقدمة ، بالإضافة الى ضرورة أن ينمو الدخل القومى فى الدول المتخلفة فى نهاية العقد بنسبة لا تقل عن ٥٪ (١) .

والشك أن تنفيذ هذا القرار يقتضى تعديلا أساسيا فى الهيكل الاقتصادى الدولى ، وخاصة فى نطاق التجارة مع الدول النامية ، وضرورة رفع أسعار المواد الأولية التى تصدرها ، وتخفيف القيود والحواجز الجمركية على هذه المنتجات ، مع مساعدتها فنيا ، وعن طريق تدفق المساعدات المالية كما أوضح القرار ، الأمر الذى لم يتحقق فى نهاية العقد الأول ، مما جعل الأمم المتحدة تتنبه الى ضرورة وضع استراتيجية شاملة للعمل فى هذا المجال من خلال عقد التنمية الثانى .

ولقد تحدد الهدف الأساسى لعقد التنمية الثانى فى ضرورة زيادة الانتاج الاجمالى لكل الدول المتخلفة بنسبة ٦٪ ، وان حدد القرار

(١) يراجع القرار رقم ١١٨٠ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر عام ١٩٦١ .

المجالات التي يجب العمل فيها ، والتي تمثل عناصر الدخل القومي ، حتى يمكن تحقيق هذا الهدف • ونص قرار الجمعية الذي حدد هذه الأهداف على تحقيق تغييرات اجتماعية تستهدف تحسين ظروف الحياة ، للقطاع الأكبر من السكان باعادة توزيع الدخل والثروات على أسس أكثر عدالة • ولم يهمل انعقد الثاني ضرورة أن تتخذ الدول المتقدمة تعهدا في العقد الأول بتدفق المساعدات المالية منها الى الدول النامية بنسبة لا تقل عن ١٪ من دخلها القومي الإجمالي •

المبحث الثاني

حل المشكلة الاستعمارية

يتصل اتصالا وثيقا بالمنهج الوظيفي ، ما أورده ميثاق الأمم المتحدة خاصة بحل المشكلة الاستعمارية • فالواقع أنه لتحقيق الأمن الدولي وجعله يقوم على أساس متين ، كان من اللازم أن توجه الأمم المتحدة نظرها الى القطاعات الواسعة من المجتمع البشري التي تعيش في حالة سيئة ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها ، تلك السيطرة التي حرمت شعوبها من الحياة كآدميين ، ومارست ضدهم كافة ألوان الاضطهاد والتمييز العنصرية ، لذا وضع الميثاق أسس تصفية الاستعمار في العالم ، ووضع الحلول التفضيلة بتحرير العالم كله ، وبالارتقاء بأهله الى مرتبة الحكم الذاتي أو الاستقلال •

ويلاحظ في البداية أن الميثاق قد هجر تعبير الاستعمار نهائيا ، ووضع الأقاليم غير المستقلة في العالم تحت نظامين قانونيين يجمع بينهما اعتبار الدول المستعمرة تدير وليست تستعمر هذه الأقاليم

(١) يراجع في التفاصيل بحثا لنا — الاطار القانوني الدولي —
التنمية الاقتصادية — مطبوعات مركز البحوث والتنمية — جدة ، عام ١٩٧٧
ص ٢٠ وما بعدها .

تحت اشراف المجتمع الدولي ومنظمته الدولية ، وتخضع للحساب أمام هيئات محددة في المنظمة الدولية ، وهكذا أدى تطبيق المنهج الوظيفي في نطاق المناطق المستعمرة الى خلق مبدأ جديد في النطاق الدولي ، هو مبدأ محاسبة الدول المستعمرة عن تنفيذ التزامات معينة في ادارتها لتلك الأقاليم ، بعد أن كانت هذه المسائل من الأمور الداخلية البحتة التي تستقل بتقريرها الدول المستعمرة .

ولقد قسم الميثاق هذه الأقاليم غير المستقلة الى قسمين بحسب درجة تقدمها الدولي ، هي الأقاليم الخاضعة للوصاية ، وإثانية هي الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، ووضع لكل منهما نظاما متميزا .

وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، فقد حددها الميثاق بثلاثة هي :

١ — الأقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب . والانتداب نظام قرره عهد العصبة بالنسبة للأقاليم التي انتزعت من تركيا وألمانيا ، وتمتعت العصبة بسلطات اسمية بالنسبة لها . ولم يكن سوى نظام لصياغة رغبات الدول المنتصرة في السيطرة على هذه الأقاليم ، التي لم تكن الاعتبارات السياسية تسمح لها بضما .

٢ — الأقاليم التي قد تقطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

٣ — الأقاليم التي تضعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها .

وأهداف الوصاية هي ذات أهداف المنهج الوظيفي ، وهي ترقية أهالي الأقاليم المشمولة بالوصاية في شئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ، واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعب ،

وتشجيع احترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، وأخيرا كفالة المساواة في المعاملة في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأقاليمها والمساواة بين هؤلاء أيضا فيما يتعلق بإجراء القضاء (تراجع المادة ٧٦) .

ولتحقيق هذه الأهداف أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذي يرتبط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي اذ له الحق في أن يلجأ فيما يحتاج اليه من معونة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الفنية الى معونة هذا المجلس أو الى الوكالات المتخصصة في المسائل التي تدخل في اختصاصها (المادة ١١ من الميثاق) .

كما نصت المادة ٨٨ على أن مجلس الوصاية يضع طائفة من الأسئلة عن تقدم السكان في كل اقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية ، وتقدم اللطات القائمة بالادارة في كل اقليم مشمول بالوصاية تقريرا شفويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة .

وقد خضع لهذا النظام احدى عشرة دولة (١) ، استقلت جميعها وصارت أعضاء في الأمم المتحدة ، عدا اقليم واحد هو اقليم جزر المحيط الهادى .

أما عن النظام الثانى ، فهو ذلك الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . وقد خصص لها الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، وأخضع الدول التي تديرها لمبدأ المحاسبة الدولية ، وان لم يحددها

(١) هذه الدول هي نورو ، وتديرها استراليا نيابة عن المملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلاندا ، غينيا الجديدة ، وتديرها استراليا ، رواندا أورندى ، وتديرها بلجيكا ، الكاميرون وتولاند ، وتديرها فرنسا ، الصومال ، وتديره ايطاليا ، سامو الغربية وتديرها نيوزلندا ، الكاميرون وتجنائقا وتوجلاندا وتديرها المملكة المتحدة ، وجزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الامريكية .

على سبيل الحصر • كما فعل بالنسبة للدول الخاضعة للوصاية ، كما لم ينشئ لها جهازا مستقلا كما هو الحال بالنسبة للدول التي أخضعها للوصاية وأنشأ لها مجلسا للوصاية •

وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة الى أن ترفض في بداية قيام الأمم المتحدة مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الأقاليم ، كما ذكرت أن أحكام الميثاق في هذا الصدد تقتصر على تقرير اتجاهات عامة ذات طابع اختياري ، ليس لها قيمة قانونية ، مادل أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة أصدرت العديد من القرارات التي أكدت الطابع الملزم لهذه الأحكام ، والتي جعلت نفسها بمقتضاها الجهة المختصة بالمحاسبة الدولية عن هذه الأقاليم ، وأنشأت لجنة بها لهذا الغرض ، هي لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي •

ويتضح الارتباط بين أهداف نظام الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والمنهج الوظيفي اذا ما طالعنا نص المادة ٧٣ التي جاءت تقول « يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون في الحاء أو في الاستقبال بتبعات عن ادارة أقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتي — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ويقبلون أمانة مقدسة في عنقهم ، الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم الى أقصى حد مستطاع في نطاق السلم والأمن الدولي الذي رسمه الميثاق ، ولهذا الغرض :

(أ) يكفلون تقدم هذه الشعوب في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم ، كما يكفلون معاملتها بانصاف وحمائتها من ضروب الاساءة كل ذلك مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب •

(ب) ينمون الحكم الذاتي ويقدررون الأمانى السياسية لهذه الشعوب حق قدرها ، ويعاونونها على انماء نظمها السياسية

الحررة نموًا مطردًا وفقًا للظروف الخاصة لكل إقليم وسعوبه،
ومراحل تقدمها المختلفة .

(ج) يوطدون السلم والأمن الدوليين .

(د) يعززون التدابير الانشائية للرقى والتقدم ، ويشجعون
البحوث ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق المقاصد الاجتماعية
والاقتصادية والعلمية المفصلة في هذه المادة تحقيقًا عمليًا ،
كما يتعاونون أيضًا لهذا الغرض مع الهيئات الدولية
المتخصصة كلما تراءت لهم ملائمة ذلك .

(هـ) يرسلون تقارير إلى الأمين العام بانتظام يحيطونه علماء
بالبينات الاحصائية وغيرها من البينات الفنية المتعلقة
بأمور الاقتصاد والاجتماع والتعليم في الأقاليم التي
يكونون مسئولين عنها ... » .

وهكذا قررت هذه المادة أهمية الارتقاء بمستوى الحياة للأقاليم
التي عانت من الاستعمار على وجه الخصوص ، ومارست الجمعية
العامة للأمم المتحدة اختصاصاتها في هذا المجال .

وقد تغير تطبيق هذا التصريح في العمل ، مما دعا الدول الانريقية
والأسيوية إلى أن تجتهد في سبيل سرعة تنفيذ ، ونجحت في أن
تصدر قرارًا تاريخيًا في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ قررت فيه تصفية
الاستعمار بجميع صوره ومظاهره تصفية عاجلة ، وأنشأت في نوفمبر
عام ١٩٦١ لجنة خاصة لهذا الغرض ، قامت بزيارات عديدة للمناطق
المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل إقليم على ضوء
ظروفه ، ودرجة التقدم الذي يوجد عليها . وقد نجحت اللجنة
في تحرير العديد من الأقاليم . ونيلها استقلالها ، وان لم تصل إلى
تحرير كافة المناطق المستعمرة . إذ ما زال هناك أكثر من ١٥ إقليمًا
افريقيا مستعمرا .

تقدير :

نستطيع أن نقول بوثوق ان هذا المجال — مجال تنمية التعاون الاقتصادي والاجتماعى — يعد من أنجح المجالات التى أثبتت الأمم المتحدة وجودها فيه (١) ، والتى تدفع العديد من الدول الى الانضمام الى الأمم المتحدة أو الاستمرار فى عضويتها . ويكفى فى هذا الصدد أن نشير الى النشاط الذى بذلته فى ميدان التنمية الاقتصادية والمونة الفنية . والصندوق الخاص ، وشئون اللاجئين ، وصندوق الأمم المتحدة للأطفال ، والتجارة الدولية ... الخ .

لذا يعطى الكثير من الفقهاء أهمية ضخمة لهذا المنهج ، ويرون أن النشاطات التى تمارسها الأمم المتحدة فى ظله — ليست ذات تأثير مهم على مستقبل الأمم المتحدة فحسب — بل وأيضا على مستقبل العالم كله . ان ثلاثة أرباع العالم اليوم فى ثورة عنيفة ضد مبادئ قبول الفقر والجهل وسوء الصحة ، لقد عانى آباؤهم وأجدادهم كثيرا وبصبر من شرور الفقر والجهل اذ لم يكن لديهم مجرد أساس لتصور حياة أفضل ، ولكن موجة العلم والتكنولوجيا الحديثة قد غيرت كل ذلك ، وبدأ المحرومون يؤمنون بأنه فى الامكان توفير حياة أفضل لهم (٢) .

✽ ✽ ✽

ويزيد البعض فى تقدير قيمة هذا المنهج ، اذ يرون أنه هو الكفيل بتحقيق أمل العالم فى الحكومة الواحدة . ذلك أنه من الملاحظ أنه

(١) يراجع فى نشاط الأمم المتحدة فى هذه الميادين : مارك لى ، الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ١٥٧ وما بعدها ، ريتز ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٤٦ وما بعدها ، ومؤلفات الدكتور حافظ غانم ، ص ٢١٥ وما بعدها ، والدكتورة عائشة راتب ، ص ٢٣٥ وما بعدها .

(٢) هاووين وكوفمان ، ترجمة محمد سعيد الناعم ، اتخاذ القرارات فى الأمم المتحدة ، القاهرة عام ١٩٧٠ ، ص ٥ .

حيما يتعلق بالمشاكل السياسية ، تبدى الدول تديدا كبيرا في قبول أى مسائل بسيادتها ، وترفض الخضوع لأية سلطة عليا . أما في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ، فإنه تتوافر الى حد كبير مصلحة مشتركة لختلف الدول في معالجتها على النطاق الدولى ، كما أنها لا تمس مسائل السيادة الحساسة ، لذلك أعرب مؤيدوا المنهج الوظيفى عن أن الطريق الى علاج مشكلة السلام ، إنما هو القرب من نطاق التبادل واشتراك المنفعة ، ولضم تلك المصالح المشتركة حينما تكون مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة . فالوظيفة تنشئ دعم السلام بالقضاء على الأحوال الموضوعية التى يرتأى أنها تفضى الى الحرب ، وبإدخال أنماط جديدة من التنظيم الذى قد يحول النظام التأسيسى العالمى ، والشروع فى انماء اتجاهات ذاتية قد تسبب تآكل السيادة ، ومن ثم تعين على الدول أن تعمل معا ، وأن تنمى فيها بالتدريج شعورا بالجماعة الدولية يجعل من الصعب نفسيا الضغط واللاحاح بدعوى السيادة بطرق مضادة لمصلحة المجتمع (١) .

ويتقابل هذا الاتجاه ، اتجاه مضاد يقول صاحبه « لاريب في وجوب انصاف الفقراء ، والمرضى ، والذين سلبوا حقوقهم » ولكن «تراض أن السلام سيسود عندما تتوافر لكل انسان السعادة المادية والراحة المادية محض هراء » كما أن الفقيه كلسن Kelson يقول بأنه ليس صحيحا أن الحرب نتيجة للأحوال الاقتصادية المزعجة ، بل على العكس ، فان حالة العالم الاقتصادية المزعجة هى نتيجة الحرب (٢) . والتاريخ يثبت أنه لا توجد علاقة بين التخلف الاقتصادى وشن الحرب ، فلقد صدر العدوان عن الألمان الذين بلغوا شأوا بعيدا فى التقدم ، ولم يصدر عن الافريقيين .

(١) يراجع فى هذا المعنى :

Brierly, The covenant and the charter, B. Y. I. L. 1964, p. 93.

(٢) نقلا عن كلود ، النظم الدولى والسلام العالمى ، ص ٥١٢ .

والحقيقة وسط بين هذا وذاك ، فمن ناحية لم تتجح الوظيفة كثيرا في تقليل التوتر السياسى بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة . ومن ناحية أخرى لا نشك في صدق القائل بأن حالة الجنس البشرى أحسن بعض الشيء مما كان من الممكن أن تكون عليه اذا لم تتوافر لها الجهود المضنية والمحاولات الكبرى التى بذلت خلال السنين الماضية لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية للانسان . ان التجربة الوظيفية تمثل ارساء الأساس لأول هجوم عالمى منظم على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية . وقد يبرهن في المستقبل على أنها احدى الوسائل المفضية الى تطوير انشاء نظام يتمكن الانسان بمقتضاه أن يتحكم في مناخه السياسى (١) .

(١) جاء في بيانات الأمم المتحدة في الذكرى السادسة والعشرين لقيامها بأن نشاط المنظمة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية يصل الى ٨٥٪ من مجموع نشاط المنظمة مقاسا باعتبار المال والمستخدمين . ولقد أعلن أن فترة السبعينات ستكون عقد التنمية الدولية الثانى ، ويستهدف تقليل الفجوة الضخمة بين الدول المتقدمة وثلاثى سكان العالم الذين يعانون من الجوع . ولقد قبل العالم الآن فكرة أن هذا التفاوت لا ينبغي السماح بالاستمرار به . وأنه على الدول الغنية والفقيرة أن تتعاون لتحسين حياة الناس جميعا .

الباب الثانى

المبادئ التى تسير عليها المنظمة الدولية

قلنا أن الدول التى اجتمعت لتنظيم عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية فى سان فرانسيسكو حرصت على تأكيد بعض الأهداف ، وعلى وضع بعض المناهج التى تكفل تحقيق السلم والأمن الدوليين . ولقد عرضنا المناهج الأربعة التى قدمها الميثاق فى هذا الشأن . ومن السهل أن نتبين من خلالها أنها تفترض جميعا أننا لسنا فى ظل حكومة عالمية ، بل نحرص على مواجهة السلم فى مجتمع يقوم على وجود جماعات مستقلة تتمتع كل منها بالسيادة ولا تخضع بأى شكل للأخرى ، وهذا هو المبدأ الأول الذى أعلنته نصوص الميثاق عندما قررت فى المادة الثانية : « تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الأولى ونقا للمبادئ الآتية :

١ - تقوم الهيئة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن ناحية أخرى ، رأى المؤتمر التأكيد على بعض المبادئ الرئيسية التى تقوم عليها الجماعة الدولية فى الوقت الحاضر ، انطلاقا من مفهومين مختلفين ، المفهوم الأول أن تميل الدول الى استغلال المنظمة الدولية فى الاخلال بمبدأ السيادة خاصة وأن الميثاق أورد الكثير من القيود على الصفة الكاملة للسيادة ، ومنح المنظمة العديد من الاختصاصات التى كانت تمارسها الدول بصفة منفردة » . لذلك أكمل مبدأ السيادة بالنص فى الفقرة ٧ من هذه المادة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون » التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، ولبس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا

الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق دابير القمع الواردة في الفصل السابع » . والمفهوم الثانى ، هو أن فكرة الجماعة التى يقوم عليها التنظيم الدولى الآن ، تفرض على الدول أن تراعى حسن الجوار بينها ، حتى تدعم الامكانيات التى يوفرها لها التنظيم الدولى . لذلك جاء بدىاجة الميثاق تعهد الدول بأن تأخذ أنفسها بالتسامح . وبأن تعيش معا فى سلام وحسن جوار . وهناك ضرورة كبيرة لاحترام القواعد التى تنظم العلاقات الدولية ، ويلزم أن تتضافر الجهود للعمل على تتميتها وتطويرها حتى تساير أحوال الجماعة ، وتدفعها . لذلك نص الميثاق فى دىباجته على « ... وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة من الماهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى » . ولقد رأى المؤتمر أن فى مقدمة الاعتبارات الواجب مراعاتها فى العلاقات الدولية ، مبدأ حسن النية . لذا ورد به نص يقول : « لكى يكفل أعضاء الهيئة لأعضائهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون فى حسن نية بالالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق » . وأخيرا أتى الميثاق بمبدأ جديد ، وساهمت المنظمة الدولية فى دفعه وتحويله الى دائرة الالتزام القانونى ونعنى به المساواة والتسوية فى الحقوق بين الشعوب وحققا فى تقرير مصيرها .

على أن جوهر نظام الأمم المتحدة يتمثل فى القضاء على الحروب نهائيا ، لذا فلقد أتى بمبدأ حظر التهديد باستخدام القوة أو استخدامها بالفعل فى الشؤون الدولية . وإلى جانب ذلك اهتم الميثاق بالتعاون الايجابى بين الدول ، ووضع على عاتقها واجب أن تتعاون مع بعضها البعض فى سبيل المصلحة المشتركة ووفقا لميثاق الأمم المتحدة .

هذا وقد اهتمت الجمعية العامة للأمم بتقنين هذه المبادئ الرئيسية وأنشأت لجنة عام ١٩٦٤ لدراسة المبادئ القانونية لتعيش بين الدول . وقد قامت هذه اللجنة بدراسات متصلة أنهتها عام ١٩٧٠ وأقرتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ فى دورتها الخامسة

والعشرين (١) مطبوعة تمريحا بمبادئ القانون الدولي المتعلقة
بالعلاقات الدولية والتعاون بين الدول وفقاً للميثاق (٢) .

Declaration on principles of international law concerning
friendly Relations and cooperation among states .. ».

وسوف نعتمد على مناقشات هذه اللجنة ، ونوضح المضمون
الذي رأيت اعطائه لكل مبدأ من هذه المبادئ .

U. N. Doc. commemorative session of the general (١)
assembly, AIL. 600. p. 7.

(٢) القرار رقم ٢٦٢٥ الدورة ٢٥ .

الفصل الاول

مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الاعضاء

المبحث الاول

المفهوم التقليدى للسيادة

يعنى مبدأ السيادة أن كل دولة تمارس سلطانها الكامل وحقوقها السامة التشريعية والتنفيذية والتضائية داخل اقليمها ، على هذا الاقليم وعلى ما يوجد عليه من أشخاص أو منظمات أو أشياء ، مما يستبعد أى تدخل لدولة أخرى في هذا النطاق • ويترتب على هذا المدلول أن السيادة لا يمكن أن تكون الا واحدة في داخل الدولة الواحدة ، أى أن السيادة واحدة وغير قابلة للجزئة •

وبالمقابلة لذلك المفهوم الداخلى للسيادة تعنى السيادة — من وجهة نظر دولية — أنه لا يوجد أى سلطة فوق الدولة في النطاق الدولى • فالدولة مستقلة عن الدول الأخرى ، وهى لذلك تمارس وظائفها الداخلية والخارجية ، وتحدد اختصاصها وترسم سياستها الخارجية (١) •

ويهتم الفقه التقليدى بالمساواة القانونية بين الدول أمام القانون الدولى ، ويقرر الفقه أن هذا المبدأ يوجد بصرف النظر عن أى اختلافات حقيقية بين هذه الدول في حجم أقاليمها ، أو في عدد

(١) Ushakov : International law and Sovereignty

ضمن مجموعة مقالات احتواها كتاب القانون الدولى المعاصر ، ص ٩٧ وما بعدها • ويقرر أوبنهايم في هذا المعنى أنه نتيجة للاستقلال الداخلى والسيادة الاقليمية تستطيع الدولة أن تضع لنفسها أى دستور تشاء ، وتدير مرافقها وفقا لى اسلوب تراه ملائما لها •

سكانها ، أو في قوتها الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية • وعلى ذلك فقاعدة السيادة هي أساس المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات • وتعد مع ذلك عنصر الثبات في القانون الدولي (١) •

على أن هذه المساواة القانونية لا تحجب عدم المساواة الفعلية بين الدول • ولا تتضمن — على الخصوص — مساواتها في المقدرة القانونية وهي — على سبيل التأكيد — ليست متساوية في قدرتها على ممارسة الحقوق والواجبات (٢) •

لذا يقول البعض أن المساواة في السيادة ليست إلا تقرير الحق لكل الدول — صغيرها وكبيرها — في التعامل على نفس الأساس القانونية • واتباع نفس الإجراءات أمام أجهزة العدالة الدولية (٣) كما يتجه بعض النشطاء إلى القول بأن المساواة في السيادة بين الدول ليست إلا مساواتها في السمات النظمية والقانونية • وعلى أقليمها •

(١) راجع :

Milan Schovic, principles of international law concerning friendly relations and cooperation, Belgrade 1972, p. 175.

(٢) Dickinson, The equality of states in international Law, Cambridge, 1909, p. 205.

(٣) يراجع في هذا المعنى : Verdonk, L'Etat d'exception de l'Organisation des Nations Unies, Recueil des cours, vol. 63, p. 9. صاغت اللجنة مبدأ السيادة على النحو الآتي : « تتوخ كل الدول بالمساواة في السيادة • وتحوز حقوقا وواجبات متساوية ، كما تعتبر أعضاء متساوية في المجتمع الدولي ، بحرف النظر من الاختلافات بينها في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي أو أي مجال آخر » . يراجع تقرير اللجنة الخاصة وثائق الأمم المتحدة A/5013

المبحث الثانى

مدلول مبدأ السيادة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة

ولقد أثيرت مناقشات واسعة فى اللجنة الخاصة التى عم. اليها بتقنين مبادئ القانون الدولى الخاصة بالعلاقات الودية بين الدول حول مدلول فكرة السيادة ، ومن أهم ما أثار ممثلو الدول فى هذا الخصوص اظهار الأوجه السياسية والاقتصادية المتمثلة فى فكرة السيادة ، وضرورة مساهمة كل الدول — مسغبرها وكبيرها — فى العلاقات الدولية ، وعلى الخصوص الدول الجديدة والنامية . ولقد خلصت هذه المناقشات الى أن مبدأ السيادة لا يزال حجر الزاوية فى القانون الدولى المعاصر ، كما أنه يعطو على غيره من المبادئ التى تضمنها الميثاق . كما انتهت اللجنة الى أن مبدأ السيادة كما هو منصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة يتضمن عدة عناصر هى .

- ١ — ان الدول متساوية قانونا .
- ٢ — تتمتع كل دولة بالحقوق المرتبطة بالسيادة الكاملة .
- ٣ — ان شخصية الدول تتمتع بالاحترام بالاضافة الى وحدة أراضيها واستقلالها السياسى .
- ٤ — تتمتع الدول — فى النظام الدولى — بحقوقها الدولية ، وتفرض عليها التزامات القانون الدولى .
- ٥ — لكل دولة الحق فى أن تختار أنظمتها بحرية وفى أن تطور ، أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- ٦ — على كل دولة واجب أن تنفذ فى حسن نية التزاماتها الدولية ، وفى أن تعيش فى سلام مع الدول الأخرى .

والواقع أن هذه العناصر قد وردت بميثاق الأمم المتحدة ، انما يبقى أن نبين الى أى مدى تمثل اضافات الى ما جاء به .

فالمادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة نعت على أن الهيئة تعمل وأعضائها في سعيها وراء ادراك المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية :

- ١ — تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها.
- ٢ — لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية ، يقومون في حسن نية بالالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق .

كما جاء بالمادة الأولى أن من مقاصد الأمم المتحدة « انماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها .. » .

كما خدعت ديباجة الميثاق رغبة شعوب الأمم المتحدة في أن تأخذ أنفسها بالتسامح ، وأن تعيش معا في سلام وحسن جوار .

والواقع أن هذه النصوص تغطي كل العناصر التي قننتها اللجنة ، فكون الدول جميعا متساوية ، هذا ما عبرت عنه بوضوح المادة الثانية فقرة ١ من الميثاق ، وواجب احترام كل دولة لشخصية الأخرى منصوص عليه في الفقرة الثانية من نفس المادة ، كذلك ألقت ديباجة الميثاق على الدول واجب العيش معا في سلام وفي حسن جوار .

بقى أن اللجنة قد ربطت بوضوح بين فكرة السيادة ، وبين حق تقرير المصير ، فجعلت من عناصر السيادة ، الحق في أن تختار الدول أنظمتها بحرية وفي أن تطور أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . ويعتبر ذلك اقرارا للعديد من قرارات الجمعية العامة التي اعترفت للدول بسيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية ، بما يدخل فيه من حقها في نزع ملكية الأجانب وتأميم مصادرها وثروتها الوطنية كلما استدعت ذلك ضرورة تنميتها الاقتصادية . ومع ذلك

لما ورد نص صريح من الميثاق « السيادة الزاوية » يقرر حق الشعوب
في تقرير مصيرها •

الباب الثالث

التأثير الدوائية لجنا السيادة

يترتب على المساراة بين الدول في السيادة عدة نتائج هامة هي :

١ - المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات في المراتم
والالتزامات الزاوية • ومع ذلك فلم تستطع الدول المزمرة بسان
فرانسكو أن تتفق مع هذا المنطق النهائي • وانعكس الاختلاف
المتطوّر بين الدول في تمييز مجموعة من الدول الكبرى بحقوق أكثر
من غيرها • فالدول الكبرى لها دور الزاويات الزاوية من
اجتماع الدول المنصوص الكبرى عليها (١) • وفي نطاق النظمات فوق
الزمنية ، نجد تمييزا في كثير من الحقوق والواجبات بحسب حجم
الدولة ومدى قدرتها على المساهمة في النظمات الدوائية •

٢ - عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول • وقد أورد
الميثاق نصا صريحا يقرر أنه « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأهم
المتعمدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي
لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل
للمتدخلين » • ومع ذلك ، فقد أصبح تدخل الاختصاص
الداخلي لتطور كبير • فهو يفسر على ضوء ما ارتضته الدول من
التزامات في النطاق الدولي ، وخاصة مسائل حقوق الانسان ، وقبول
فرض تدابير الأمن الجماعي الوارد بالميثاق (٢) •

(١) ملحق سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم ، القاهرة
١٩٦٦ ، ص ٩٢١ •

(٢) يراعى في شرح « تدخل الاختصاص الداخلي المنصوص عليه
في الميثاق » أيضا على مؤلف جان تريكو ، عن الاختصاص الداخلي
Dem droit de l'interdiction والميثاق ، بالمجلد ٢٥ من المجلة المصرية
للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ص ٢٨٢ •

٣ — انه لا توجد سلطة فوق الدولة تستطيع أن تلزمها بقبول حلول لا ترضاهما • ذلك أنه لو أن قوة الدولة اعتمدت على غيرها ، فانهيها لا يمكن أن تكون لها سيادة ، وانما سوف تكون السيادة للدول (١) • ر ليه • نعتة الأمم المتحدة لا تكون مسئلة صون الدول ، وانما هي « نظام للتعاون الاختياري بين الدول ، أنشأته بإرادتها لكي تنسق جهودها في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية » (٢) •

تطور مبدأ السيادة :

على أن تطورات عديدة جرت في الحياة الدولية ، وجعلت من اللازم أن يعاد النظر في فكرة السيادة • فلقد كان الأسناس النظري الذي اعتمد عليه القائلون بالسيادة هو الربط بينها وبين أماكن الحياة • فالسند النظري لفكرة السيادة هو سيطرة الدولة على إقليم معين وقدرتها على التحكم فيه • ولكن العلم الحديث جعل من المستحيل على الدولة أن تتحكم بصفة مطلقة في اقليمها • غالأقمار الصناعية ، والمركبات الفضائية تدور حول الأرض وتنتهك مجالات للسيادة الحيوية لدول عديدة • ومع ذلك لا نستطيع الدول أن تفعل شيئاً تجاهها • كذلك تدخل الموجات الهوائية حدود أى دولة من الدول الأخرى دون استئذان • ودون أن يتمكن حرس الحدود من وقفها ، وأحياناً تحمل هجوما صارخا على نظام الحكم أو السلطة فيها ، وربما يسدّر سلطة على أن تفعل شيئا سوى اتباع الموجات الهوائية التي لا تحول دون سماع الموجة في حالات كثيرة (٣) • وأكثر من ذلك فلقد بات اعتماد كل دولة على غيرها في المجال الخارجى أمراً ضرورياً ،

(١) بوشاكوف ، القانون الدولى والسيادة ، المقال السابق الإشارة إليه ص ١٠٣ •

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٩٥ •

(٣) يراجع في ذلك مقالنا عن سيادة الدولة على الأثير ، بمجلة مصر

المعاصرة ، عدد أكتوبر ١٩٧١ ص ٢١٠ •

وأصبح المعالم يتطلب وسائل ووكالات كافية لكي تؤدي — على المستوى العالمى — الوظائف التى اعتادت الحكومات الوطنية أن تؤديها من قبل • ان ادارة الأنهار الدولية بلجان مشتركة والتعاون العلمى فى اكتشاف المناطق الجديدة • وتنظيم استخدام الفضاء ، أصبحت من الأمور التى لا يمكن أن تترك للدولة الواحدة • فما تأثير ذلك على نظرية السيادة ؟

نستطيع أن نميز بين اتجاهين رئيسيين فى هذا الشأن ، اتجاه يدافع عن الإبقاء على السيادة ، وعلى أن التنظيم الدولى الحالى يمكنه أن يغطى الثغرات التى وجدت فى نطاق السيادة ، ويقترعه الفقه الشيوعى^(١) •

والإتجاه الثانى : يميل إليه معظم فقهاء الغرب ، وينحون نحو ضرورة إلغاء السيادة والتقدم نحو الحكومة العالمية • ان مشكلة الانسان الحديث فى نظر هذا الإتجاه ، ليست فى أن يصحح العيوب الصغيرة أو أن يعالج البقع أو الفتوات الطافية على سطح المجتمع الدولى • أو يستبعد الأشرار أو الحمقى من مجلس ادارة هذا النظام . وانما فى أن يدرك ويعترف بنواحي القصور ولعجز القطرية فيه ، والملازمة له فى حد ذاته • وأن يتخذ خطوة فعالة قوية فى تقويض البناء السخيف للعالم بوضعه الراهن • وتجريد حصونه من آلات دفاعه^(٢) •

على أنه لا يمكن لمنصف أن يدافع عن نظام الدولة ذات السيادة بشكله الحاد • وحتى الفقه الشيوعى يدافع عنه بصفة مرحلية ، ذلك أن النظرية الشيوعية ترى أن الطبقة التى تملك القوى

(١) يراجع فى شرح معالم هذا الإتجاه Jean Tomoko فى مؤلفه Domestic Jurisdiction ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) The city. of Man, A declaration on world democracy. {٢} New York, 1941, p. 27.

المادية الكبرى في المجتمع هي التي تستطيع أن تسيطر عليه ، وهي تعترف أن المالك الأعظم لهذه القوى الآن هو الغرب ، وهو اذ يدعو الى الدولة العالمية ، والغاء السيادة الوطنية ، انما يسمى الى اقامة ديكتاتورية رأس المال الطاغى ، والتحكم البرجوازي على العالم أجمع ، انها لن تكون سوى دولة الرأسمالية القوية . وحتى تتغير الأحوال ، وتصبح الشيوعية هي الاتجاه الغالب . في هذه الحالة تبشر الشيوعية بانهايار نظام الدولة تلقائيا وأن التصالح سيسود المصالح ، وسيعيش المجتمع الدولي في أخوة واحدة (١) .

ولكننا لا نستطيع أن نسلم بدعوى الدولة العالمية الآن . ذلك أن حقائق الحياة في العصر الذي نعيش فيه تباعد بينها وبين امكان التحقق ، فالملاحظ النمو المتزايد للدول المستقلة ، والحرص على تدعيم الاستقلال . وقد تتحسن الظروف فيما بعد ، ويقتررب المذكرين المبادئ السياسية والاقتصادية لمختلف دول العالم من بعضه البعض . في هذه الأحوال قد يمكن القول بأن الدولة الفيدرالية ستقوم (٢) .

(١) جان تومكو ، الاختصاص الداخلي ، المرجع السابق ص ٩٠ .
(٢) اعتقد أن هذا التفكير سيتغير بعد سقوط حصون الشيوعية في اوربا الشرقية نتيجة التغيرات في التفكير والسلطة التي تحكم الاتحاد السوفيتي الآن ، فلقد فتح جورباتشوف الباب واسعا امام تغيرات هيكلية في الاتحاد السوفيتي نفسه عندما سمح بتعدد الأحزاب فيها ، وعدم تركيز السلطة في يد الحزب الشيوعي مما يعنى أن مبادئ الشيوعية في الصراع الطبقي وضرورة زوال الدول القومية بشكلها الحالي سيخضع لتغيرات أخرى لم تتضح معالمها حتى الآن .

الفصل الثانى

مبدأ الامتناع عن استخدام القوة

المبحث الأول

مضمون المبدأ

من أهم المبادئ التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة ، مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها فى الحياة الدولية . ومما يؤكد ذلك أن أول عبارة كتبت فى ميثاق الأمم المتحدة هى : « نحن نعبر الأمم المتحدة ، ونحن اليان على أنفسنا ، أن نناشد الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى — فى خلال جيل واحد — جلبت على الإنسانية مرتين أسوأنا معوز عنها لوصف » .

ومع ذلك فلقد ورد هذا المبدأ فى العديد من النصوص الأخرى . من ذلك ما جاء فى الديباجة أيضا على لسان شعوب الأمم المتحدة « وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ، « نسد قدم التسوية المسلحة فى غير المسلحة المشتركة » وما جاء بالمادة الثانية فقرة ٤ من أنه يمتنع أعضاء الهيئة جميعا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة » .

وتشير هذه النصوص العديد من المشاكل القانونية التى نتصدى لبحثها الآن . فأولا ما مدى تحريم الميثاق لاستخدام القوة ؟ هذا ما تعرضت له اللجنة التى عينتها الأمم المتحدة لتقنين مبادئ القانون الدولى المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . ولقد أثار الأعضاء مشكلة ما اذا كان هذا الحظر يمتد الى

الصور استخدام القوة أم أن ذلك مقصوراً على بعض الحالات فقط . والمواقع أن مسبقاً نص المادة الثانية فقرة ٤ من الميثاق واضحة في حظر الاستخدام ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ولقد فسر ذلك بأن أهداف الميثاق ، وروح النص ونحوه ، يقضيان بأن « الحظر يتجه إلى العموم والإطلاق ، بمعنى أن الدول ينبغي ألا تستخدم القوة أو تهدد باستخدامها في علاقاتها العادية ، أى في السير الطبيعي للحياة . This Prohibition aspires to be absolute. which means that states must not use force or threaten with force in their normal relations, in the normal course of international life ».

المبحث الثانى

القيود على المبدأ

رغم أن هذا المبدأ من المبادئ الرئيسية لعلاقات الدولية وتتمده الأمم المتحدة في سياساتها وقراراتها ، إلا أن الميثاق قد أورد قيدين على إطلاقه . الأول يتصل بحق الدفاع الشرعى والثانى يتصل بالأمن الجماعى .

أولاً : حق الدفاع الشرعى :

يتصل حق الدفاع الشرعى بحالة ما اذا حدث خرق للالتزام بحظر استخدام القوة من طرف دولى آخر ، هنا لا يعقل أن يقف المعتدى عليه مكتوف اليدين . وهكذا راعى الميثاق في نص المادة ٥١ منه ، أن يخول حق الدفاع الشرعى — الذى تكفله الشرائع الداخلية لأي فرد

(١) يراجع مقال K. obradovic عن حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ضمن مؤلف M. Sahovic السابق الإشارة اليه ص ٥٤ .

يقع عليه اعتداء — الدول كذلك اذا ما وقع اعتداء عليها (١) .

على أن الدفاع الشرعى لا يقوم الا كرد فعل لعدوان مسلح وقع فعلا — وذلك واضح من صريح النص "اذى يقول « اذا اعتدت قوة مسلحة » ، وبالتالي فان ما سمي بالحروب الوقائية التى ادعت بعض الدول أنها تمارسها لتتجنب احتمالات وقوع عدوان عليها ، لا تدخل فى نطاق الدفاع الشرعى ، وتعد من قبيل أعمال العدوان .

ولكن هل يعد التهديد باستخدام القوة فقط مكونا لحالة اعتداء يحق تجاهها اتخاذ تدابير للدفاع الشرعى ؟ يتجه النسخ الى القول بضرورة أن يكون هذا التهديد حالا بحيث يكون العدوان على وشك الوقوع ، ولا يمكن تفاديه بأية وسيلة أخرى غير استخدام القوة (٢) .

(١) جاءت المادة ٥١ من الميثاق تقول : « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين . والتدابير التى اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا ، ولا تؤثر تلك التدابير بأى حال فيها للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئوليته المستمدة من احكام هذا الميثاق من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو اعادته الى نصابه .

(٢) ويراجع عكس هذا الراى لدى :

Bowett, collective self - defence under the charter of the United Nations, BYIL, 1955, p. 32.

فهذا الكاتب يرى أن الدفاع الشرعى يستخدم لحماية الحقوق الأساسية للدول . لذا فالجرائم التى تخرق الحقوق الأساسية للدول تبرر استخدام الدفاع الشرعى ، حتى وان لم تتضمن هذه الجرائم استخداما فعليا للقوة . لذا يمكن استخدام الدفاع الشرعى للرد على

هذا ويقوم حق الدفاع الشرعى على مبدأ أساسى مدلم به فى القانون الدولى ، وهو حق البقاء ، والذى يعتبر من الحقوق الأساسية للدول وهو يعطى للدولة الحق فى أن تستخدم الوسائل التى تكفل لها الدفاع عن وجودها وكيانها . وبعبارة أخرى ، فإن القانون الدولى يعطى للدول الحق فى اتخاذ الوسائل التى تكفل حماية حقوقها الأساسية .

حق الدفاع الجماعى :

يقرر الميثاق أنه لا ينتقص من الحق الطبيعى للدول « فرادى أو جماعات » فى الدفاع عن أنفسهم فما هو المقصود بحق الدفاع الشرعى الجماعى ؟

هناك خلاف فقهى بهذا الشأن : فقد اتجه رأى الى القول بأن الدفاع الجماعى هو ممارسة للدفاع الشرعى الفردى من خلال مجموعة ، أو بتعبير آخر ، هو ممارسة للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ولذا فلا يوجد فى منطق هذا رأى فارق فى الطبيعة بين الدفاع الفردى والجماعى .

ويميز هذا التفسير بين الدفاع الشرعى الجماعى ، والأمن الجماعى : فالأول يركز ممارسة حقوق الدفاع الشرعى الفردى من قبل دولتين أو أكثر ، بينما يتجه الأمن الجماعى — اذا ما تمت ممارسته فى نطاق اقليمى الى حفظ السلم الدولى فى منطقة معينة .

خرق حق التكامل الاقليمى ، أو الاستقلال السياسى ، حق حماية الدول لمواطنيها فى الخارج ، الحماية الدبلوماسية ، وكذلك بعض الحقوق الاقتصادية . ويستجيب هذا المنطق للتوسع فى معنى العدوان الذى يجعله البعض يشمل العدوان الأيدلوجى والاقتصادى ، أو العدوان غير المباشر بالجملة . المرجع السابق لبويت ص ٢٤ .

فتدابير الأمن الجماعى تعتبر تدابير قانونية بما أسلفنا الحديث عنها ولكنها تخضع لقواعد تختلف عن تلك التى تحكم الدفاع الشرعى .

وهذا رأى يوسع من نطاق المقصود بالطرق التى يمارس الدفاع الشرعى لحمايتها ، وطالما أشير بهذا الصدد الى الترابط بين الأمن « والتهديد من الدول الأخرى » كأسس تبرر اتخاذ الدفاع الشرعى الجماعى .

أما رأى الثانى فهو يتجه الى القول بأن نص المادة ٥١ من الميثاق يذهب الى أكثر من مجرد تطبيق للدفاع الفردى فى نطاق جماعى . ويستند الى الأعمال التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، وإلى العمل الملاحق لاتفاقية الأمن المتحددة ، فهو لا ينصر لتضاد تدابير الدفاع الشرعى على وقوع العدوان بالفعل ، وإنما يعطى للدول الحق فى أن تبرم الأحلاف وأن تجهز الجيوش وتعدّها للاستعمال فى حالة وقوع عدوان تستقل هى بتقريره . وهذا ما نراه الآن فى نطاق الأحلاف العسكرية ، إذ تتحدث كلها عن مساعدة كل دولة لأى دولة أخرى تتعرض لعدوان مسلح . وهذه المساعدة تقوم بصرف النظر عما إذا كان المعتدى يقصر عدوانه على طرف واحد فقط ، ولا يكون لديه أى نوايا عدوانية تجاه الأعضاء الآخرين ، وتستند كل الأحلاف العسكرية الى المادة ١١ من الميثاق .

وسواء أكانت الدول تقوم بحق الدفاع الشرعى الفردى أم الجماعى ، فهي تقيد بمراعاة عدة قيود حتى تكون تدابيرها فى حدود الدفاع الشرعى ولا تتجاوزها الى العدوان : فيجب أن يكون استخدام القوة ضروريا للدفاع « شرط اللزوم » ، بحيث لا يمكن أن يدفع العدوان بأية وسيلة أخرى . ويجب من ناحية أخرى أن تخطر الدولة ببال الأمن بما اتخذته من تدابير للدفاع ، وأن تخضع لتعليماته بخصوص الاستمرار فى استخدام القوة ، فلمجلس الأمن أن يتخذ التدابير اللازمة فى أى وقت ، وبوقت مناسب ، إذا دنا سبها . وهذا

يؤدى الى القول بأن استخدام القوة للدفاع : يكون مؤقتا حتى يقوم مجلس الأمن بممارسة اختصاصاته ، وأخيرا فيجب أن تكون القوة المستخدمة في الدفاع متناسبة مع قوة الهجوم « شرط التناسب » .

ثانيا : قيد الأمن الجماعى :

يتصل القيد الثانى بحالة الأمن الجماعى ، والواقع أن استخدام القوة في حالة الأمن الجماعى لا يعد استثناء على فكرة المنع وإنما هو نظام مقرر لاعادة السلم الدولى في حالة الاخلال به أو وقوع عدوان . وهو يتميز عن حالة الدفاع الشرعى ، حتى في شكله الجماعى من عدة وجوه :

١ - يتم بواسطة المنظمة الدولية العالمية والمعدة الاختصاص .
وهى الأمم المتحدة ، وعلى الخصوص مجلس الأمن ، الذى جعلت له الهيمنة على تنفيذ تدابير الأمن الجماعى كما سبق أن ذكرنا .

— وهو من ناحية أخرى لا يقتيد بقيود الدفاع الشرعى من حيث التناسب والحدود : أى هو بمثابة إجراء رئيسى تقوم به الأمم المتحدة لرد العدوان أو لصيانة السلم .

— وهو نظام اجبارى تشترك فيه الدول التى يدعوها مجلس الأمن لهذا الغرض بوحدة من جيشها ، ولا يتوقف — كاللحاف — على قبول الدولة باتخاذ التدابير .

— وثالثا : توجد عدة حالات استقر الرأى فيها على جواز استخدام القوة حديثا — من ذلك استخدام القوة لتخليص الأراضي المحتلة من الاستعمار الأجنبى وقد أقرته الجمعية العامة

لا تهم المتحدة في العديد من القرارات التي أصدرتها (١) ، ويقال بهذا الصدد أن حظر استخدام القوة أو التهديد ، إنما هو خطاب موجه الى الدول وليس الى الأفراد أو الشعوب ، ومن ثم فللشعوب أن تستخدم القوة ضد السلطات المحتلة أو المستعمرة (٢) .

وهكذا يعطى القانون الدولي للشعوب المحتلة حق الكفاح لتحرير اقليمها المحتل ويجعل ذلك أحد فروع الدفاع عن النفس ، وإن كان يحيط ذلك ببعض الضوابط التي قررتها اتفاقية جنيف الرابعة عام ١٩٤٩ .

ومن ذلك أيضا حق السفن الحربية في البحار العالية ، في أن تستخدم القوة ضد السفن التي تشك في قيامها بتجارة الرقيق ، أو القيام بعمليات قرصنة ، وتبدي مقاومة ضد السفن الحربية . ونذكر في هذا الصدد كذلك حق الدول في استخدام القوة ضد توغل طائرات أو سفن الدول الأخرى في مجالها الجوي أو المائي ، بدون تصريح منها . وحق الدول في استخدام القوة كذلك في حالة وجود فرق مسلحة أجنبية في اقليمها ، وفي حالة خرق الحياد ، أو الكوارث الطبيعية (٣) .

المبحث الثالث

نطاق سريان المبدأ

وعلى ذلك فإننا نخلص الى نتيجة رئيسية مؤداها أن كل استخدام للقوة يخالف التزامات الذي وضعه الميثاق يعد غير مشروع .

UN Doc. A/5746, p. 42.

(١)

(٢) يراجع دراسة Skubrszewski عن استخدام القوة في النطاق الدولي ضمن مؤلف سورنش ، موجز انقانون الدولي ص ٧٧ وما بعدها .

(٣) مؤلف سورنش ، موجز القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٧٢٧ وما بعدها .

أما عبارة المادة ٢ فقرة ٤ التى نصت فى جزئها الأول على تحريم استخدام القوة ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة ، فإن المقصود بها ، إنما هو التأكيد على أهمية هذين الوضعين ، والذي بدونهما تفقد الدولة الاختصاصات الرئيسية التى تجعل منها شخصا قانونيا دوليا ، ولا بد من الأخذ فى الاعتبار الجزء الثانى الذى يحرم — بشكل أساسى — كل استخدام للقوة على أى وجه لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة .

أما المشكلة الثانية فهى تتصل بتحديد نطاق سريان قاعدة حظر استخدام القوة هل يشمل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة فقط ، أم أنها تشمل كل الدول الأخرى ، حتى ولو لم تكن أعضاء فى الأمم المتحدة ؟ استقر رأى على أنها تسرى على كافة الدول ، وذلك تأسيسا على أن ميثاق الأمم المتحدة ليس مجرد معاهدة عادية ، وإنما هو تصريح يضغ تنظيميا عاما للمجتمع الدولى ، وأى خرق فى أحكامه الجوهرية يهدد هذا النظام الدولى كله . وهذا ما قرره المادة الثانية فقرة ٦ بوضوح عندما ذكرت أنه : « تعمل الهيئة على أن تسير الدول غير الأعضاء غيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وفى النهاية لا يفوتنا أن نذكر أن مبدأ حظر استخدام القوة فى العلاقات الدولية يعد من أهم المبادئ التى وردت فى الميثاق ، ان لم يكن أهمها ، وما لم يتم احترامه من الدول ، لا يسهل عليها أن تنفذ المبادئ الأخرى التى وردت فى الميثاق . لذا من المستحسن أن نورد هذه النصوص التى صاغت بها لجنة تقنين مبادئ القانون الدولى هذا المبدأ . يقول النص :

(١) يراجع فى التفاصيل مقالنا من دور المساهدات الشارمة فى حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، عدد ١٩٧١ ص ٧٢ وما بعدها .

ويراجع ما سبق أن قررناه عن طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ، ص ٢٥٧ .

(م ٢٠ — المنظمات الدولية)

« على كل دولة واجب أن تمتنع — في علاقاتها الدولية — عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأي دولة ، أو أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة . ومثل هذا التهديد أو الاستخدام للقوة يمثل خرقا للقانون الدولي ، وليثاق الأمم المتحدة ، ولا يمكن أن يستخدم كوسيلة لدسّم المواقف الدولية^(١) . »

والواقع أن هذا النص يحدد بشكل واضح فكرة التزام كل دولة بعدم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها عندما يقول أن ذلك واجبا على كل دولة . وقد أضاف جديدا على النص الوارد بالميثاق عندما اعتبر مخالفة هذا الالتزام جريمة دولية . وعندما قرر صراحة رفض أية آثار قد تنتج عن استخدام القوة ، كاحتلال الأراضي أو فض النزاعات بين الدول .. الخ .

ومع ذلك فلم تتقدم اللجنة كثيرا في تبني آراء الدول الجديدة بخصوص مدلول القوة ، والتي كانت تريد أن تجعلها تشمل كد صور الضغوط السياسية أو الاقتصادية أو الأيدلوجية . واقتصرت على إعادة ترديد عبارة الميثاق مما يترك مجالا للشك حول قيمة هذه الضرر الجديدة من صور استخدام القوة ، مبدأ عدم التدخل في شئون الدول الأخرى .

Every state has the duty to refrain in its inter- (1)
national relations from the threat or use of force against
the territorial integrity or political independence of any states
or in any other manner inconsistent with the purposes of the
United Nations. Such threat or use of force constitutes a viola-
tion of international law and the charter of the United Nations
and shall never be employed as a means of settling international
issues ».

الفصل الثالث

مبدأ حظر التدخل في شئون الدول الأخرى

المبحث الأول

مضمون المبدأ

ذكرنا أن من أهم النتائج التي تترتب على تقرير مبدأ سيادة الدولة في العلاقات الدولية عدم جواز تدخل أية دولة في المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات الدول الأخرى . وقد جاء عهد عصبة الأمم ، وكذلك ميثاق الأمم المتحدة ليحظر على المنظمة الدولية العالمية ، التدخل في الشئون الداخلية للدول الأخرى . وقد كان مبدأ عدم التدخل من المسائل التي قامت بتقنينها اللجنة التي عهدت إليها الجمعية العامة بصياغة مبادئ القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول . وقد أقرت اللجنة النص التالي :

« ليس لأية دولة ، أو مجموعة من الدول ، الحق في التدخل ، مباشرة ، أو عن طريق غير مباشر ، لأي سبب كان في الشئون الداخلية أو الخارجية لأي دولة أخرى . ولذا فإن التدخل المساح ، وكأنه أشكال التدخل أو المحاولات التي تهدف شخصية الدولة أو عناصرها السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية ، تعتبر خرقاً للقانون الدولي العام .

ولا يجوز لأي دولة أن تستخدم ، أو تشجع استخدام التهديد الاقتصادي أو السياسي أو أي تدابير أخرى ، لأكراه دولة أخرى للحصول على وضع تبعية لها في ممارسة حقوقها في السيادة ، أو لكي تحصل منها على أية ميزة أخرى . كما لا يجوز لأية دولة أخرى أن تنظم أو أن تساعد أو أن تعرض أو أن تمول ، أو أن تتساهل في الرقابة لعوامل اضطرابات أو أية أنشطة مسلحة تدار

ضد نظام دولة أخرى ، أو للتدخل في سير الحياة المدنية لدولة أخرى . كما أن استخدام القوة لتجريد شعب من وحدته الوطنية يمثل خرقاً لحقوقه المقدسة ، ولابدأ عدم التدخل .

ولكل دولة الحق المطلق في أن تخزن نظامها الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي ، بدون تدخل من أي نوع من أية دولة أخرى . على أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يؤثر في النصوص التي وردت في الميثاق متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وهكذا تحاول اللجنة الخاصة أن تضع نظرية لعدم التدخل في شئون الدول الأخرى ، وستنتجها إلى استخلاص هذه النظرية الآن (٢) .

No state or group of states has the right to intervene (١) directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently armed intervention and all forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce other State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non - intervention.

Every State has an inalienable right to choose its Political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall construed as affecting the relevant provisions of the charter relating to the maintenance of international peace and security ».

Oppenheim, International law, Vol. I, 1958, p. 305. (٢)

المبحث الثاني التدخل المحظور

والواقع أن الفقه التقليدي كان ينظر الى التدخل في معنى مساو لفكرة الحرب ، أو استخدام القوة المسلحة ضد ارادة الدولة ، ولم يكن أى تدخل آخر محظورا . من ذلك نذكر كتابات أوبنهايم الذى عرف التدخل بأنه كل تدخل ديكاتورى من دولة في شئون دولة أخرى بهدف تغيير أو تثبيت الحالة الحاضرة للأمور . وواضح أن أى تدخل ديكاتورى ، يستهدف الابتاء أو التغيير لا بد أن ينطوى على عناصر القوة . وهذه هي النظرية الضيقة للتدخل ، والتي سادت طوال القرن الماضى . ولقد تمسك بهذه النظرية التقليدية العديد من الدول أمام اللجنة الخاصة ، نجد في مقدمتهم الولايات المتحدة الأمريكية ، والدول الغربية ، التي رأت أن التدخل هو نفسه ما نصت عليه المادة ٤/٢ ، والتي حظرت على الدول التهديد باستخدام القوة ضد الدول الأخرى . ونظرا لأنها تجمع على أن المقصود بالقوة في هذا النص ، هو القوة المسلحة ، فقد تمسكت بتصوير التدخل على أنه التدخل بالقوة العسكرية فقط .

ومع ذلك نجد تفسيراً واسعاً لدى الفقه الدولى في فترة ما بين الحربين ، وبعد الحرب العالمية الثانية للمقصود بالتدخل ، بحيث يدخل فيه أعمال الاكراه ذات الطبيعة غير المسلحة . *foricble* acts of nonarmed nature مثل امداد جماعات ثورية بالأسلحة ، رفض الاعتراف الدولى ، الضغط المالى والاقتصادى .. الخ . وذلك بالإضافة الى استخدام القوة المسلحة^(١) . كما وسعت بعض الآراء في معنى التدخل لكي يشمل الحرب النفسية ، مثل حرب الاذاعات . حرمان بعض الدول من مزايا اقتصادية والحصار الاقتصادي .. الخ^(٢) .

U. N. Doc. A/C/6 SR. 825,

(١)

(٢) في هذا المعنى : Jessup, A modern law of Nations, New York 1949, p. 221.

ويقوم عدم التدخل في مفهوم نظرية التفسير الواسع على أن واجب الدول في الامتناع عن التدخل ، لا يقوم فقط على مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في الحياة الدولية ، سواء أكانت القوة المسلحة أو غير المسلحة ، وعلى ضرورة احترام سيادة الدول ، وإنما يقوم أكثر من ذلك على مبدأ الحق في تقرير المصير وما يستتبعه من ضرورة حماية الدول والشعوب •

وقد انحازت اللجنة الى هذه الفكرة الأخيرة ، وتضمنت الفترة الأولى منها حظرا لكل صور التدخل المباشر أو غير المباشر ، في المسائل الداخلية أو الخارجية للدول • ولا يتطلب أن يكون هذا التدخل مسلحا وإنما يحظر أى تدخل آخر (١) •

وحظرت الفقرة الثانية من المادة صورا واضحة من التدخل هي تلك التي تحرض على أعمال العنف ، أو تستخدم حرب الاذاعات أو التهديدات الاقتصادية أو السياسية ضد الدول •

وجاءت الفقرة الثالثة لتحمي الشعوب أيضا - الى جانب حماية الدول في الفقرات السابقة - فاعتبرت من تبيل التدخل غير القانوني ، محاولة التأثير في الوحدة الوطنية للشعوب (٢) •

وتبرز الفقرة الرابعة من المادة فكرة حق تقرير المصير ، وحق الدول في التحديد الذاتي لنظمها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية •

هذا وقد صوتت معظم الدول في صالح هذه الأحكام ، مما

(١) في هذا المعنى : Friedmann, The changing Structure of international law, london 1964, p. 270.

(٢) Tomislav Mitrovic, Non - intervention in internal affairs of States,

ضمن مؤلف Sahovic السابق الإشارة اليه ، ص ٢١٩ وما بعدها.

ينبىء عن طبيعتها الكاشفة ، وعن كونها تمثل مبادئ للقانون
الدولى .

المسائل التى لا يجوز التدخل فيها :

أثر ميثاق الأمم المتحدة ما كان سائدا من قبل من تحديد المسائل
التى لا يجوز التدخل فيها بتلك التى « تكون من صميم السلطان
الداخلى لدولة ما » . وقد حظر الميثاق على المنظمة أن تتدخل
فى هذه المسائل ، وان قرر أن احترام هذا المبدأ لا يخل بنطبيق
الأمن الجماعى المنصوص عليه فى الميثاق .

وقد سبق أن تعرضنا لهذه المسألة عند بحثنا لضرورة احترام
الاختصاص الداخلى للدول كقيد على اختصاصات المنظمات الدولية ،
وانتهينا الى القول بأنه يحرم على المنظمات الدولية — وكذلك على
الدول الأخرى — أن تتدخل فى الميادين التى لا يقتيد اختصاص
الدول فيها عن طريق القانون الدولى « (١) » .

ورغم عدم الوضوح الكافى لهذا المعيار — إذ أن الفقه
مختلف حول حقيقة فحواه — إلا أن اللجنة لم تحسمه ، وإذا
لا زال هناك مجال للاجتهاد حول بعض صور التدخل ، وما إذا
كانت مشروعة أم غير مشروعة .

البحث الثالث

التدخل المشروع

يرى البعض أن هناك حالات يكون التدخل فيها مشروعا ، يذكر
منها حالة اساءة معاملة رعايا دولة معينة لدى دولة أخرى ، أو خرق

(١) يراجع ما سبق ص ٩٨ وما بعدها من هذا المؤلف .

الدولة للأحكام المسلم بها في القانون الدولي ، كما لو عمدت دولة محاربة الى انتهاك حقوق دول محايدة خلال نزاع ما • ولكن الأمثلة التي تساق في هذا الصدد • حدثت قبل عام ١٩٤٥ ، وقبل وضع ميثاق الأمم المتحدة^(١) •

ولعل الحوادث التي تنثور بشأنها بعض الصعوبات هي تلك التي يحدث التدخل فيها بناء على دعوة صريحة من الحكومة الشرعية في إقليم من الأقاليم : والأمثلة على ذلك كثيرة ، فقد تدخلت الولايات المتحدة في لبنان عام ١٩٥٨ بأن أنزلت قوات من مشاة البحرية الأمريكية فيها بناء على دعوة من حكومتها ، بعد أن اتهمت الجمهورية العربية المتحدة بالتدخل في شئونها ، ونفس الوضع رأيناه عام ١٩٥٦ عندما تدخلت الحكومة السوفيتية في المجر بدعوة من حكومتها ، وأخيرا ما حدث من تدخل الولايات المتحدة في الحرب النيتامية • والواقع أنه لا يمكن أن نقرر بشرعية التدخل في كل هذه الحالات ، فهناك من يرى ضرورة اعتبار مصالح الشعوب للحكم على شرعية التدخل ، وعدم الاقتصار على تقرير شرعية التدخل بمجرد أن تطلبه حكومة من الحكومات • وهو ما نراه صحيحا • لذا فإذا ما كانت هناك حكومة عملية في دولة معينة موجودة على الرغم من ارادة شعبها ، واستعانت بقوى أجنبية للتدخل ضد حركات شعبية ضدها ، فإنه لا يمكن القول بشرعية التدخل في هذه الحالة على نحو ما نرى في تدخل الولايات المتحدة في فيتنام ، وتدخل روسيا في المجر عام ١٩٥٦ ، وفي تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٥ •

(١) يساق بهذا الشأن تدخل الولايات المتحدة في نيكاراغوا عام ١٩٨٩ بحجة حماية المصالح الأمريكية الخاصة والرعاية الأمريكية في تلك الدولة ، والتدخل الجماعي ضد الصين عام ١٩٠٠ من قبل بريطانيا والمانيا وفرنسا • يراجع مؤلف Glahn بعنوان :

التدخل لاعتبارات انسانية :

أثار الفقه مشكلة مدى شرعية التدخل في شئون دولة أخرى إذا ما عاملت دولة شعبها بطريقة تنكر عليه حقوقه الانسانية ، وتهز ضمير البشرية ، فقال ان الاعتبارات الانسانية تسمو على مبدأ التدخل ، بشرط ثبوت وجود اجماع على أن ما يحدث في الدولة ، انما يثير ضمير البشرية .

والواقع اننا نرى ان تدخل الدول في هذه الحالة غير مشروع ، اذ أن مشاكل كثيرة سوف تثور حول ثبوت سوء المعاملة من ناحية ، ودوافع التدخل من ناحية أخرى (١) . وعلى خلاف ذلك نرى شرعية تدخل الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات ، خاصة وأن الميثاق يعطيها اختصاصات واسعة في مجال احترام حقوق الانسان ورعايتها .

(١) تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٥ في جمهورية الدومنيكان ، بحجة حماية المواطنين الأمريكيين فيها ، على أساس أنهم معرضون للخطر نتيجة لقتال محلي . وقد برر الرئيس الأمريكي جونسون هذا التدخل بأنه تم على أساس الدفاع عن النفس ، وبعد ذلك بعدة أيام زعمت الولايات المتحدة أنها تدخلت انتظاراً لتصرف منظمة الدول الأمريكية في أحداث الدومنيكان . وفي جميع الأحوال تطلبت الاعتبارات الانسانية للتدخل ، على أسباب دنيوية تقوم كخريصة للتدخل المسلح » يراجع مؤلف نان غلان ، القانون بين الأمم ، سبقت الإشارة إليه ، الجزء الأول ص ١٦٤ . كما تدخلت بصورة صارخة في بداية عام ١٩٦٠ في بنما وقبضت على رئيسها نرويغا بحجة أنه يتاجر بالمخدرات وعمو الآن يقسم للمحاكمة أمام محكمة أمريكية .

الفصل الرابع

مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية

المبدأ :

وضع ميثاق الأمم المتحدة على عاتق الأعضاء راجباً بالوفاء ،
بالالتزامات التي تحملوها — بمقتضى الميثاق — بحسن نية • ومع
ذلك فيعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للقانون الدولي ؛
كما يراه بعض الفقهاء مقترحاً ضرورياً لأي علاقة دولية • لهذا
لم يثر هذا المبدأ أية صعوبة في إقراره ، وكان — هو ومبدأ ضرورة
احترام أحكام القانون الدولي بين الدول — أول المبادئ التي تم
إقرارها من لجنة صياغة المبادئ الأساسية للتعاون بين الدول •

ومن وجهة نظر اجتماعية يمثل هذا المبدأ ، مقياساً عالمياً
للسلوك البشرى لمجتمعات عديدة ، حتى تلك الجماعات القديمة ،
وتم التعبير عنه في العديد من قواعد السلوك البشرى • كقواعد
الدين والأخلاق والقانون ، ثم انتقل بعد ذلك إلى النطاق
الدولي ^(١) حيث تم التعبير عنه من خلال مبدأ العقد شريعة المتعاقدين
باعتبار أن المحال الطبيعي للتحمل بالالتزامات في النطاق الدولي
يكون في مجال المعاهدات •

٢ — مضمون المبدأ في أجهزة الأمم المتحدة :

عبّرت شعوب الأمم المتحدة عن عزمها — من خلال ديباجة
الميثاق — على احترام الالتزامات الناتجة من المعاهدات وغيرها ،

(١) يراجع مقال : M. Markovic بعنوان Fulfilment
in good faith of obligations assumed in accordance with the
charter.

ضمن مؤلف سوفناك عن مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات
الود والتعاون ، السابق الإشارة إليه ص ٣٧٨ •

من مصادر القانون الدولي ، كما جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ القترام الأعضاء بالوفاء بحسن نية بالالتزاماتهم الدولية .

وقد ربطت لجنة التقنين الفقرتين ببعضهما البعض على أساس أنه بدون حسن النية ، يتعذر قيام أية علاقات ودية أو تعاظم بين الدول .

وقد أثارت الدول الجديدة في المناقشات مسألة أن يتقيد تنفيذ هذا المبدأ بضرورة أن تكون هذه الالتزامات قد تم غبولها بحرية تامة ، وعلى أساس التكافؤ ، عملا بأحكام الميثاق وضرورة ابطال أية تعهدات تتم بالخالفة لأحكام ميثاق الأمم المتحدة^(١) وقد رؤى — مع ذلك — أن التعهدات التي لا تقبل بحرية لا تكون قانونية . وبالتالي فليس هناك صعوبة في تقرير هذا الحكم .

أما بخصوص ابطال المعاهدات المتعارضة مع الميثاق فقد غبـلت اللجنة وجهة النظر تلك . وتم التعبير عنها في الفقرة الرابعة من صياغة اللجنة لمبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ، حيث ورد بها :

« ٤ — عندما تكون الالتزامات الناتجة من اتفاقات دولية متعارضة مع القترامات أعضاء الأمم المتحدة بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه تفصل تلك التي يفرضها الميثاق (٢) » .

(١) راجع المشروع التشكوسلوفاكى A/AC. 125/L. 16 part VIII والمشروع الذي تقدمت به جمهورية مصر العربية والجزائر ومجموعة من الدول غير المنحازة .

(٢) Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of member of the United Nations under the charter of the United Nations, the obligations under the charter Shall prevail .

يراجع قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في ٢٧ اغسطس عام ١٩٧٠ رقم ٢٦٢٥ .

ومن ناحية أخرى كان على اللجنة أن تحدد مصادر الالتزامات التي يذنب على الدول أن تفي بها بحسن نية ، وهل تقتصر على المعاهدات ، أى الالتزامات التعاهدية ، أم تشمل سائر أنواع الالتزامات القانونية .

وقد انحازت اللجنة الى جانب ضرورة الوفاء بكل الالتزامات الدولية التي تلتزم بها الدول بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة . وعبرت عن ذلك فى الفقرة الأولى التي جاء بها : « على كل دولة أن تفي بحسن نية بالالتزامات التي تحملتها وفقا لميثاق الأمم المتحدة » .

Every state has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the charter of the United Nations ».

وعددت فقرات المادة بعد ذلك مصادر هذه الالتزامات : فجاء فى الفقرة الثانية أن على كل دولة واجب أن تفي بحسن نية بالتزاماتها بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولي .

« the generally recognized Principles and rules of international law ».

وواضح أن حكم هذه الفقرة ينصرف الى القواعد العرفية والمبادئ العامة المعترف بها من الأمم المتمدينة ، والمنصوص عليها فى المادة ٣٨ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية . فى الفقرتين الثانية والثالثة .

وأخيرا نصت الفقرة الثالثة على الالتزام بتنفيذ الالتزامات الناتجة عن المعاهدات بحسن نية . ولعل تخصيص بند مستقل لها يتمشى مع أهمية انجاز هذه الالتزامات بالذات من أعضاء

الأمم المتحدة • ولقد جاء نص هذه الفقرة يقول : « ان على كل دولة واجب أن تنفذ في حسن نية التزاماتها بمقتضى الاتفاقات الدولية الصحيحة ، بمقتضى المبادئ العامة المعترف بها ، وقواعد القانون الدولي » •

وواضح أن اللجنة أقرت وجهة نظر دول العالم الثالث في ضرورة أن تكون المعاهدات عند انعقدت صحيحة ، وفقا لقواعد القانون الدولي ، حتى تصل الى رفض المعاهدات التي يشوبها عيب من عيوب الرضا كغلط أو التدليس أو الاكراه •

الفصل الخامس

مبدأ حسن الجوار

جاء في ديباجة ميثاق الأمم المتحدة « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلبنا على أنفسنا أن نأخذ أنفسنا بالنسامح ، وأن نعيش معا في سلام وحسن جوار » . كما جاء بالمادة ٧٤ من الميثاق : « يوافق أعضاء الأمم المتحدة على أن سياستهم ازاء الأقاليم التي ينطبق عليها هذا الفصل . كسياستهم في بلادهم نفسها يجب أن تقوم على مبدأ حسن الجوار » .

وهكذا يضع الميثاق على عاتق الدول الأعضاء ، أن يكون حسن الجوار هو الأساس الذي يستهدون به في معاملتهم . وحسن الجوار يفترض أن هناك جماعات متميزة ومستقلة من الدول ولكنها تعيش في مجتمع واحد . وتتقضى رابطة القرب هذه أنه مهما اختلفت الأنظمة ، وتباينت المصالح فإنه ينبغي أن تحترم كل منها إقليم الأخرى وسياستها ومصالحها . وعلى حد تعبير الرئيس كيندى « بأن حسن الجوار لا يعنى أن على شخص أن يحب جاره ، وإنما يتطلب أن يعيش الناس معا في جو من التسامح المتبادل . وأن يخضعوا منازعاتهم لحل عادل وسلمي » ، وذلك لكي يمسود السلام العالمي (١) .

ونستطيع أن نقرر ببساطة أن هذا المبدأ هو الأساس الذي تدور حوله معظم القواعد القانونية الدولية الحديثة . ويمكننا أن نفرد تطبيقات له في أكثر من ميدان .

(١) « World Peace Like community peace does not

require that each man love neighbour - it requires only that they Live together with mutual tolerance submitting their disputes to a Just and peaceful settlement » .

خطاب لجون كيندى القاه في إحدى الجامعات الأمريكية بتاريخ

١٠ يونية ١٩٦٣ ، نقل عن :

Georgy Zadorozhny, peaceful coexistence Mosco 1960, p. 17.

فهناك أولا القواعد الدولية التى تنظم مسائل الحدود سواء أكانت برية أم بحرية أم جوية ، ويراعى فيها دائما توفير الانتفاع المتبادل بما قد يوجد عليها من منافع مشتركة كالانتفاع بالأنهار الدولية فى شئىن الملاحة وغيرها ، وتوزيع الثروات الطبيعية الممتدة فى نطاق أكثر من دولة الخ . ويوجد العديد من المعاهدات التى تنظم هذه المسائل بين الدول المتجاورة . نذكر منها الاتفاقية المنعقدة عام ١٩٥٨ بين مصر والسودان لتنظيم الانتفاع بنهر النيل .

وهناك ثانيا القواعد التى تعنى بتنظيم المواصلات والوسائل المختلفة للاتصال بين الدول . وقد وجد العديد من المعاهدات والاتفاقات التى أنشأت مجموعة من المنظمات الدولية التى تتولى إدارة هذه المرافق الدولية المتعددة .

وهناك ثالثا العديد من القواعد التى تدعم قيام حسن الجوار بين الدول على أحسن الأسس ، وتمنع أى تعكير له ، والتى احتواها ميثاق الأمم المتحدة ونقصد بها قواعد الأمن الجماعى والتسوية السلمية ونزع السلاح^(١) .

وهناك أخيرا التزام حديث يفرضه حسن الجوار ، وأوجده التقدم العلمى ، هو أن تتعهد كل دولة بعدم وجود ما يؤدى الى تلوث مياه دولة مجاورة لها أو أجرائها . وقد عقدت عدة اتفاقيات بين دول عديدة بهذا الشأن ، منها اتفاقية عقدت عام ١٩٥٤ بشأن منع تلويث البحار بالنفط . والتى عدلت عام ١٩٦٢ ، ومع ذلك فالتطورات المستمرة فى هذا المجال تجعل هذا الاتفاق لا يضمن حماية كافية ضد التلوث . ويدخل فى هذا النطاق كذلك ضرورة منع تسرب الغبار الذرى الناتج عن التجارب النووية^(٢) .

(١) الدكتور حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٨٦ . ويراجع المبحث السابق .

(٢) فان علان ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ، ص ١٧٦ ، سبقته الإشارة إليه .

الفصل السادس

مبدأ حق تقرير المصير

نص ميثاق الأمم المتحدة على هذا الحق في العديد من نصوصه ، من بينها نص المادة الأولى التي تكلمت عن مقاصد الأمم المتحدة . وقد جاء بالفقرة الثانية من هذه المادة أن من بين هذه المقاصد ، انماء العلاقات الودية بين الأمم على أسس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها . وكذلك اتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعريب السلم العام » .

ولقد كانت هذه المسألة من بين المسائل التي أحييت الى لجنة تقنين مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالصدقة والتعاون بين الشعوب .

ونرى لأول وهلة خلافا كبيرا بين الدول ، وبين الفقه الدولي حول مضمون هذا المبدأ ، والقوة الملزمة له .

المبحث الأول

الأشخاص المقرر لهم حق تقرير المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الأشخاص المقرر لهم هذا الحق ، فهل هم الدول أم الشعوب أم الأمم ؟ فلقد استخدم ميثاق الأمم المتحدة كل هذه التعبيرات ، وان لم يحدد مدلول كل منها بدقة ، لذا رأينا فقيها دوليا هو « كلسن kelsen » يقول بأن المقصود بهذا الحق هم الدول ، فتعبير الشعوب المنصوص عليه في المادة الأولى من الميثاق يعنى فيما يتعلق بالحقوق المتساوية التي نصت عليها هذه المادة — الدول — لأن الدول وحدها هي التي تملك حقوقا وفقا للقواعد العامة للقانون الدولي^(١) .

(١) Kelsen, The Law of The United Nations 1951, p. 51 — 53.

وهكذا نرى كل من وفقهاء آخرين يعطون حق تقرير المصير للدول وحسبها ويقررون ان مدلول نص المادة الأولى لا يعقل إلا أن يعلن سيادة الدول أعضاء الأمم المتحدة • وأن جانب هذا الرأي انحاز أنصار العديد من الدول في اللجنة الخاصة (١) •

وعلى عكس هذه الآراء ، وجدنا من يقول بأن حق تقرير المصير يشير الى الدول ، بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لا • ووجدنا من يقول ان هذا الحق ينصرف الى الأمة • ووجدنا آخرين يجمعون بين الأمم والشعوب ، ويرون أن كليهما له الحق في تقرير المصير •

واتجه رأي قوى في اللجنة الخاصة الى أن تعبير « الشعوب » المخصوص في المادتين الأولى والثانية من الميثاق ، إنما ينصرف الى الشعوب الموجودة تحت سيطرة أجنبية أو حكم استعماري • في حين عارضه رأي آخر ، قائلاً أنه لا يمكن تفسير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بما يجعلها تضيق من تطبيق مبدأ تقرير المصير الى هذا الحد ، وإنما يجب أن نسمح بتطبيقه بالنسبة لكافة الشعوب (٢) •

وقد أخذت اللجنة برأي توفيقى ، انتهى الى أن الحق في تقرير المصير له صفة عالمية ، وأن كافة الشعوب تتمتع به بصرف النظر عما اذا كانت قد اكتسبت استقلالاً أم لم تكتسب • ومع ذلك فلقد اتفق أيضاً على التركيز على الصفة المعادية للاستعمار في مضمون مبدأ تقرير المصير • وجاء النص بهذا الصدد يقول :

« ان على كل دولة واجبا أن تعمل من خلال أفعال منفصلة أم

(١) من هذا الرأي Bentwich and Martin, a Commentary on the charter of The United Nations, London 1951, p. 6.

(٢) يراجع في التفاصيل مجموعة المقالات التي أخرجها Sahovic عن مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون ص ٢٤١ وما بعدها •

متصلة — على تحقيق مبدأ المساواة في الحقوق وحق تقرير المصير لكل الشعوب ، وفقا لنصوص الميثاق ، وفي أن تقدم مساعدات للأمم المتحدة ، لكي تؤدي المهام الملقاة عليها بمقتضى الميثاق تجاه تنفيذ هذا المبدأ وذلك من أجل :

- ١ — أن تنشئ علاقات الصداقة والتعاون بين الدول •
- ٢ — أن تعمل على وضع نهـاية سريعة للاستعمار ، وأن تعطى اعتبارا للارادة الحرة المعلنة للشعوب المعنية •

وأن تضع في الازمان أن خضوع الشعوب للسيطرة ، يُلْتَحَكَم وللإستغلال الأجنبي يمثل خرقا لهذا المبدأ ، وانكارا للحقوق الأساسية للإنسان ومخالفة لميثاق الأمم المتحدة^(٢) •

المبحث الثاني **مضمون مبدأ تقرير المصير**

أما عن مضمون مبدأ المبدأ ، فقد اختلف أيضا بشأنه • فرأى

(١) يراجع وثائق الأمم المتحدة :

A/AC. 124, 125, A/AC 125. SR. 41.

Every State has the duty to promote through (٢)
joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self - determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order :

- a) To promote friendly relations and cooperation among States : and.
- b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned ;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, is well as denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

البعض أن هذا المبدأ لا يعنى أكثر من الحق في تكوين الحكومة الذاتية self government ويشترطون لمنح هذا المبدأ ، وصول الأمة الى درجة معينة من التقدم في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي (١) .

بينما رأى آخرون أنه يقترن بفكرة السيادة . وازاء اختلاف الآراء بهذا الشأن في اللجنة الخاصة اقترح بعض المندوبين أن تتولى لجنة القانون الدولي تحديد مضمون المبدأ أولاً . ولكن القوى المعارضة للاستعمار رأت أن تأخذ بالتحديد الذي وضعتة الجمعية العامة للأمم المتحدة لمضمون هذا الحق ، في اتفاقيتي حقوق الانسان اللتين أقرتهما عام ١٩٦٦ .

وقد أخذت اللجنة بالفعل في النهاية بصيغة مقاربة لتلك التي وردت باتفاقيتي حقوق الانسان وان عدلت من مضمون المبدأ بعض الشيء عنهما ، وبالتالي فقد حددت اللجنة مضمون المبدأ بأنه يتضمن : « حق الشعوب في أن تصدد بحرية — وبدون تدخل خارجي — نظامها السياسي ، وأن تواصل نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي » ، وبالتالي فلم تتحدث المادة عن حق تقرير المصير الاقتصادي صراحة كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات التي أوردت له الفقرة الثانية من المادة الأولى (٢) .

(١) واضح أن من يربطون المبدأ بفكرة الحكم الذاتي ، ويقصرون على الأمة فقط ، يرون مبدأ تقرير المصير — مطبقاً فقط على مجموعة الشعب التي تتوافر فيها خصائص الأمة ، وتكون في نفس الوقت خاضعة لحكم استعماري ، سواء تحت نظام الوصاية ، أو في إقليم من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، يراجع في هذا : Kaplan and Katzenbach, The Political foundation of international Law New York 1961. p. 96.

(٢) عرفت المادة الأولى من كل من هاتين الاتفاقيتين هذا الحق بقولهما :

١ — لكافة الشعوب الحق في تقرير المصير ، ولها ، استناداً الى هذا الحق ، أن تقرر بحرية كيائها السياسي ، وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

المبحث الثالث

تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية لكفالاته

وسائل تنفيذ حق تقرير المصير :

أعطت اللجنة تصورها لوسائل تنفيذ مبدأ تقرير المصير فيما يلي :

« إقامة دول مستقلة وذات سيادة ، الاتحاد الحر أو الاندماج مع دولة مستقلة ، أو الانبثاق تحت أى شكل آخر يحدده الشعب بحرية . »

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into and other political status freely determined by a people . . . »

الضمانات المتعلقة بتطبيق المبدأ :

يرى بعض أعضاء الأمم المتحدة أن هناك عدة ضمانات لازمة لتطبيق المبدأ :

٢ — ولجميع الشعوب تحقيقا لغاياتها الخاصة ، أن تتصرف بحرية فى ثروتها ومواردها الطبيعية دون اخلال بأى من الالتزامات الناشئة من التعاون الاقتصادى الدولى القائم على مبادئ المصلحة المشتركة ، والقانون الدولى . ولا يجوز بحال من الأحوال حرمان شعب من وسائل المعيشة الخاصة .

٣ — على جميع الدول الأطراف فى الاتفاقية الحالية ، بما فيها المسؤولة عن ادارة الاقاليم التى لا تحكم نفسها بنفسها او الموضوعة تحت الوصاية ، أن تعمل من أجل تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم ذلك الحق تمشيا مع نصوص ميثاق الأمم المتحدة .

٤ — تتعهد كل دولة طرف فى الاتفاقية الحالية أن تقوم ، منفردة ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين ، باتخاذ الخطوات ، خاصة الاقتصادية والفنية ولاقصى ما تسمح به مواردها المتوافرة ، من أجل التوصل تدريجيا للتحقق الكامل للحقوق المعترف بها فى الاتفاقية الحالية بكافة الطرق المناسبة بها فى ذلك على وجه الخصوص تبنى الاجراءات التشريعية .

الأولى : النص على أن خضوع الشعوب للسيطرة الأجنبية

يعد مخالفاً لمبدأ حق تقرير المصير •

« The Subjection of peoples to alien Subjugation a violation of the principle . . ».

الثانية : النص على الحرص على الوحدة الوطنية ، والتكامل

الإقليمي للدول ، حتى لا يتخذ المبدأ ذريعة لانتقاص

على الدول وتفتيتها • ولقد قررت المادة في هذا

الصدد أنه لا يوجد في الفقرات السابقة ما يمكن

تصويره على أنه يخول ، أو يشجع أى عمل من شأنه

التأثير على التكامل الإقليمي أو الوحدة السياسية

للدول المستقلة ذات السيادة^(١) •

الثالثة : النص على أن الأقاليم المسنعمرة ، والأقاليم غير

المتمتعة بالحكم الذاتي ، تملك وضعاً قانونياً منفصلاً

عن إقليم الدولة التي تقوم بإدارته^(٢) • والهدف من

هذا النص هو حماية هذه الأقاليم ضد أى انتهاك

محتمل من الدول التي تدير هذه الأقاليم •

(١) « Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity, or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour »,

(٢) هذا هو نص الإعلان : « The territory of a colony of other non self-governing territory has under the charter a status separate and distinct from the territory of the state administering it, and such separate and distinct status under the charter shall exist until the people of the colony or non-self-governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the charter of the United Nations, and particularly its purposes and principles ».

المبحث الرابع الطبيعة القانونية لمبدأ المصير

ثار خلاف في الفقه الدولي حول الطبيعة القانونية لحق تقرير المصير ، وتنقسم الآراء بهذا الشأن الى ثلاثة :
الأول : يرى المبدأ مجرد مبدأ سياسى ، لا يدخل في الدائرة القانونية الملزمة .

والثانى : يرى فيه مبدأ ثانونيا . وهناك من اتجه الى القول بأنه تد صار قاعدة من قواعد القانون الدولي الملزم .

فبالنسبة لالاتجاه الأول : نرى أن البعض قد زعم أن نصوص ميثاق الأمم المتحدة التى تحدثت عن حق تقرير المصير ، وكذلك القرارات العديدة التى صدرت من الجمعية العامة للأمم المتحدة وأكدت هذا المبدأ ، ليست الا تعبيراً عن اعتقاد سياسى ، يملك بالضيق قوة معنوية ، ولكن ليس له طبيعة قانونية (١) .

أما أنصار الرأى الثانى ، فيرون أن حق تقرير المصير معترف به كواحد من المبادئ الرئيسية للقانون الدولي . وانه قد أكد من العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة . واعتبر في العديد من المناسبات ، على هذا الأساس (٢) .

(١) ويردد أنصار هذا الاتجاه أن ميثاق الأمم المتحدة لم يخول الجمعية العامة الحق فى أن تصدر قرارات ملزمة فى مثل هذه المجالات ، فضلاً عن أن عدم الموافقة الإجماعية عليها ، وصودورها بالأغلبية ، ينبىء عن عدم تحول ما تضمنته من أحكام الى قواعد دولية ملزمة . نراجع أقوال مندوبى كندا ، والمملكة المتحدة وأستراليا ، والولايات المتحدة الأمريكية باللجنة الخاصة ، وثنائى الأمم المتحدة

A/AC. 125/SR. 44 and SR. 69 p. 70.

(٢) يذهب أنصار هذا الاتجاه الى أن هذا المبدأ يعمد حيز الأساس فى علاقات الصداقة والتعاون بين الشعوب ، ولا يمكن حدوث أى تطوير فيها ، ما لم يحترم حق الشعوب فى تقرير مصيرها . ويضيفون أن هذا المبدأ يأتى فى المرتبة الثانية من بين أهداف الأمم المتحدة ، اذ ورد فى

وهناك فريق ثالث يتجه الى القول بأن حق تقرير المصير قد صار قاعدة قانونية دولية ملزمة ومن أنصار هذا الاتجاه الحقيقيه الفرنسي جورج سل الذي ذهب يقول : « ان الحق في تقرير المصير قد صار قاعدة من قواعد القانون الدولي الوضعي ، يستند الى نفس الأسس التي تستند اليها قواعد مثل منع أعمال الاعتداء ، منع التدخل ، احترام حقوق الانسان .. الخ » . فتضمن هذه القواعد في ميثاق الأمم المتحدة يعبر عن كونها قواعد قانونية ملزمة بقبولة من الأغلبية التي تمثل الأسرة الدولية (١) .

ونحن نرى أن حق تقرير المصير صار قاعدة قانونية دولية . ذلك أن الفرق بين المبدأ القانوني ، والقاعدة القانونية ، يكمن في أن القاعدة تكون أكثر تحديدا وبلورة من المبدأ . فعندما يتصور تنظيم قانونيا لعلاقة معينة على أساس منطقي مقبول ، وتقبله الارادة الشارعة في الجماعة على أساس أنه ملزم ، يصبح ذلك التصور مبدأ قانونيا . ويتحول الى قاعدة ، عندما يتبلور في العمل الدولي . وبالتطبيق المستمر له (٢) . وعلى هذا الأساس نستطيع أن نحكم على حق تقرير المصير . والواقع أن المجتمع الدولي الذي يقبل في جملته ميثاق الأمم المتحدة اليوم ، قد عبر عن اعترافه

الفقرة الثانية من المادة الاولى ، وبعد مبدأ حفظ السلم والامن الدوليين مباشرة . يراجع تعليقات الوفود اليوغوسلافية والسورية ، والهندية ، والغانية والتشيكوسلافية باللجنة . وثائق الأمم المتحدة

A/AC. 125/SR. 69 and SR. 87, 69, 93.

G. Scelle, quelques réflexions sur le droit des peuples (١)

a disposer d'eux mêmes, Cited in H. The Right of Self. Determination from the western Raschofer, viewpoint, international Recht and Diplomatie, 1963, p. 26. olga Sukovic .

ومن هذا الرأي الفقه السوفيتي في جملته . يراجع مقال من حنى تقرير المصير ، السابق الاشارة اليه ص ٣٣٥ .

(٢) يراجع في التفرقة بين المبدأ والقاعدة ، رسالتنا ، نظرية تفسير الظروف في القانون الدولي ، القاهرة عام ١٩٧٠ ص ٣١٠ وما بعده .

بحق تقرير المصير كمبدأ قانوني في المواد الأولى فقرة ٢ . ٥٥ ،
٥٦ (١) . بل تضمنت المادة الأخيرة تعهدا من جانب شعوب الأمم
المتحدة بتنفيذ هذا الحق . وهو ما قامت به الهيئة في العمل .
فلقد ساندت حق الشعوب في تقرير مصيرها : أولا — بإصدار
العديد من القرارات التي بلورته ووضعت تحديدا كافيا له . من بينها
اعلان منح الاستقلال الى الأقاليم المستعمرة . وتصفية الاستعمار (٢)
والاتفاقيتان الدوليتان لحقوق الانسان التي سبق أن أشرنا إليهما ،
ثم تقنين اللجنة الخاصة بصياغة مبادئ العلاقات الودية والتعاون
بين الدول .

وقد أنشأت الجمعية العامة بمقتضى قرار تصفية الاستعمار
لجنة تقوم بتنفيذه . وقد نجحت بالفعل في تحقيق استقلال العديد
من المناطق سواء في أفريقيا ، أو في بعض الأقاليم العربية في القارة
الآسيوية منها البحرين وعدن . وقد أجرت اللجنة استفتاء رسميا
بهما على أساس مبدأ تقرير المصير . وأصبح الاستفتاء هو
الأسلوب الأكثر اتباعا لتقرير استقلال الشعوب . وعلى ذلك نرى
أن حق تقرير المصير قد تبلور في العمل الدولي ، وصار قاعدة
قانونية ملزمة .

(١) نصت المادة الأولى على أن من أهداف الأمم المتحدة « انماء
العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضى بالتسوية
في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها .
» أما المادة ٥٥ فقد ذكرت أنه « رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية
الضرورية لقيام علاقات سلمية وودية بين الأمم ، مؤسسة على احترام المبدأ
الذي يقضى بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها
تقرير مصيرها ... » .

أما المادة ٥٦ فقد نصت على أنه « يتعهد جميع الأعضاء بأن
يقوموا منفردين أو مشتركين ، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع
الهيئة لأدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين » .
(٢) صدر هذا الاعلان : في ١٤ ديسمبر عام ١٩٦٠ ، قرار الجمعية
العامة رقم ١٥١٤ الدورة ٢٥ .

تقرير المصير وحقوق الانسان :

وضعت اتفاقيتا حقوق الانسان اللتين أفرتهما الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ تقرير المصير من بين حقوق الانسان • ولذا ثار التساؤل عما اذا كان يمثل بالفعل هذه الصفة • والوانع أن لهذا الحق خاصية جماعية collective character عندما يعترف بالشعب كمجموعة متميزة من الناس ، وليس لكل فرد منه بشكل مستقل : على ما هو موضح في حقوق الانسان • ولكن من ناحية أخرى • يعتبر هذا الحق منفرضا أساسيا prerequisite للتمتع بحقوق الانسان • ولذا فقد أضرت بعض الدول في اللجنة الخاصة ، على أن يتضمن التقنين « أن خضاع الشعوب للسيطرة الأجنبية يعد انكارا للحقوق الأساسية للانسان » • كما تضمن التقنين واجب كل دولة في أن تعمل خلال تدابير مشتركة أو منفردة على الاحترام العالمي لحقوق الانسان وحياته السياسية ، وفق للميثاق وأن تعمل على تنفيذها •

الفصل السابع

حماية حقوق الانسان وحرياته

أصبحت قضية حقوق الانسان من القضايا التي تشغل المجتمع الدولي في وقتنا الحاضر . ومما لا شك فيه أن ميثاق الأمم المتحدة من أهم الوثائق — ان لم يكن أهمها — التي أثارَت هذه القضية على الصعيد الدولي . وأوجد حولها العديد من الدراسات والمناقشات التي لا تزال تدور رحاها في أروقة الأمم المتحدة ، وفي العديد من اللجان القانونية التابعة للأمم المتحدة ، وفي نطاق الوكالات المتخصصة ، والمنظمات الإقليمية ، ولا شك أن ذلك يتطلب هذا أن نولي دراسة هذا المبدأ أهمية كافية .

وسنبداً دراسة هذا المبدأ ببحث تطور الاهتمام بحقوق الانسان وحرياته ، ثم نتعرض بعد ذلك لموقف ميثاق الأمم المتحدة من هذا المبدأ . حيث نبين الى أي مدى كفَلَ حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية .

وسنتعرض في هذا الصدد لدراسة القيمة القانونية لمفهوم الميثاق ، وبعد ذلك سندرس تطور حقوق الانسان من خلال العمل في أجهزة الأمم المتحدة .

المبحث الأول

تطور الاهتمام الدولى بحقوق الانسان وحياته

يعد الاهتمام الدولى بحقوق الانسان من المسائل الحديثة العهد نسبيا . فحتى وقت قريب لم يكن القانون الدولى يهتم بغير الاملاعات بين الدول كأشخاص مستقلة ذات سيادة ، وهو بالتالى لا يعتبر الفرد شخصا دوليا ، ولا يخاطبه بحقوق ولا يترتب عليه التزامات والنتيجة المنطقية التى تترتب على ذلك هى أن معاملة الدولة للفرد تعتبر من المسائل الداخلية التى لا يجوز للدول ولا للمنظمات الدولية أن تتدخل فيها (١) .

ومع ذلك لم يستطع المجتمع الدولى أن يصبر طويلا على هذا الوضع وخاصة بعد الجرائم الجسيمة التى ارتبتها العديد من الدول ضد الفرد وانسانيته . ان الانسان على كل حال هو غاية كل الأنظمة وما وجدت الدول ولا المجتمعات والمنظمات المختلفة الا لتخدم له انسانيته ، ولتكفل له أحسن سبل للعيش .

لقد بدأت انتفاضة المجتمع الدولى ضد المعاملة السيئة التى تلقاها جماعات عديدة من دولها أو من الدول الأخرى بتلك المعاهدات العديدة التى طالما أبرمتها بعض الدول الأوروبية لحماية الأقليات الدينية التى تحدد عقيدتها والتى تقطن الدول الأخرى وقد شكلت لجابا دولية مختلطة لتحكم فى أية مخالفات لهذه المعاهدات ، وأعقب

(١) يراجع فى التفاصيل ، الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٦ وما بعدها .

ذلك عقد عدة معاهدات حرمت تجارة الرقيق • والقرصنة (١) •

ولقد كان لقيام منظمة العمل الدولية أثره الهام في الاهتمام الدولي برعاية الانسان وحمايتها في النطاق الدولي عن طريق مشروعات المعاهدات التي تعدها وتصدق عليها الدول الأعضاء • فلقد أدى هذا العمل الى قيام هيكل من الحقوق الانسانية المحترمة من الدول مثل تحريم السخرة ، وحظر التمييز بين الأشخاص في العمل والتوظيف ، وحرية تكوين الجمعيات ، ومنها أيضا الحق في الضمان الاجتماعي والحق في الراحة ، وفي الاجازات الأسبوعية والسبوعية الى غير ذلك • واحتوى عهد عصبة الأمم على نصوص عديدة تقرر حقوق الانسان • وتحميها له في النطاق الدولي • فلقد نصت المادة ٢٢ من العهد على أن تتحمل الدول الأعضاء مسؤولية تطوير وحسين أحوال الشعوب الخاضعة للانتداب • وألقت على عاتق الدول المنتدبة مسؤولية أن تتوفر للشعوب التي تدير اقليمها حرية الاعتقاد والدين بصرف النظر عما اذا كانت قد قامت بما نص عليه عهد عصبة الأمم أم تجاوزه •

ونلفت الانتباه أيضا الى قوانين وأعراف الحرب التي بدأت تتكون من عام ١٨٠٩ في مؤتمر لاهاي وتطورت بعد ذلك في القوانين والأعراف التي تضمنت تخفيف ويلات الحرب وصبغها بالطابع الانساني واتفاقيات جنيف عام ١٩٤٩ • ثم ذلك العرف الذي تكون بعد محاكمات نورمبرج وطوكيو وأقر مبدأ العقاب على جرائم الحرب والجرائم ضد الانسانية • أما ميثاق الأمم المتحدة فقد اعتبر حماية حقوق الانسان من مبادئ المنظمة الرئيسية على ما سنرى الآن •

(١) Jaques Rochette, L'individu devant le droit international, Paris 1956, p. 1055.

المبحث الثانى

حقوق الانسان فى ميثاق الأمم المتحدة

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة الوثيقة الدولية الأولى التى تولى حقوق الانسان اهتماما دوليا بالغا ، وتجعلها فى مقدمة المقاصد والأهداف التى تسعى شعوب العالم الى تحقيقها ورعايتها ، والتى يقع على مختلف أجهزة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية عبء اشاعة احترامها فى كل مكان . فهذه ديباجة الميثاق تعلن عزم شعوب الأمم المتحدة على أن تؤكد من جديد ايمانها « بالحقوق الأساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية » .

وجعلت المادة الأولى من الميثاق من مقاصد منظمة الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل كل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية وتميز احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » . ولكى يضع الميثاق هذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيذه ، أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعى ووضع على عاتقه أن يعمل على « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والاندماج فى عوامل التطور الاقتصادى والاجتماعى » وعلى أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء (١) .

(١) نصت المادة ٥٥ من الميثاق كذلك على أن الأمم المتحدة تعمل على « أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا » . كما جعلت المادة ٧٦ من الميثاق من أهداف نظام الوصاية : « د - التشجيع على احترام

ويباشر المجلس هذه الوظائف عن طريق العديد من اللجان التي أنشأها ، ومن أهمها لجنة حقوق الإنسان — والوكالات المتخصصة العديدة التي ترتبط جميعها بالأمم المتحدة بشكل أو بآخر . كما يتحمل مجلس الوصاية هذه التبعات في نطاق الأقاليم الخاضعة للوصاية .

وتثور مشكلة حول القيمة القانونية لهذه النصوص ، ومدى الالتزام الذي تفرضه على الدول وعلى المنظمة الدولية ، حدود حقوق الإنسان . ولا نجد اتفاقا في الفقه بهذا الشأن .

فهنالك فريق يقوده كلسن يرى أن هذه النصوص ليست لها قيمة قانونية . فالميثاق لم يفرض على الأعضاء التزاما محسدا بأن يمنحوا لرعاياهم الحقوق والحريات المذكورة في ديباجة الميثاق أو في مختلف نصوصه . واللغة التي استخدمها الميثاق بهذا الشأن لا تسمح للقول بأن الأعضاء واقعون تحت التزام قانوني بشأن حقوق وحريات رعاياهم . وكل الصياغات المعنية إنما تشرح أهدافا أو وظائف للمنظمة وليس التزامات على الأعضاء . كما أن المنظمة ليس لها السلطة بمقتضى الميثاق لدنى تفرض على حكومات الدول الأعضاء الالتزام بأن تضمن للرعايا الحقوق المشار إليها في الميثاق . وحتى كون أن الميثاق — كمعاهدة — يشير إلى أحد الأمور ، ليس في ذاته سببا كافيا للافتراض القائل بأن الميثاق ينرض

حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع : والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض » ، ونجد أحكاما مماثلة في الفصل الحادى عشر من الميثاق ، والذي تضمن تصريحاً يتعلق بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، تعهدت فيه الدول التي تسيطر بتبعات عن إدارة هذه الأقاليم ، بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الأقاليم ، وكسالة تقديمها في مختلف الشؤون ، مع احترام حقوق الإنسان فيها .

التزامات بصدد هذا الأمر • على الأطراف المتعاقدة (١) •

كما يتجه فقهاء آخرون الى القول بأن الميثاق لم يحدد حقوق الانسان التي تحدث عنها • كما أن المنظمة لا تملك التدخل لضمان حقوق الانسان عند خرقها الا اذا حددت المشكلة انفسها ولم والامن الدوليين • وأخيرا فان الميثاق لم ينظم وسائل لحماية حقوق الانسان • ولم يجز للأفراد أو للجماعات أن يتظلّموا من أي مساس يحدث بحقوقهم (٢) •

(١) كتب الأستاذ مانلى هيسون في هذا المعنى يقول : « ان الدول الأعضاء لم يتحملوا بتوقيعهم الميثاق — انزاما قانونيا بمعاملته الأشخاص في اقلبيهم على أساس الاحترام بدون التمييز بينهم على أساس الجنس ، أو اللغة أو الدين ، ان كل ما وافقوا عليه هو أن ينموا التعاون الدولي لهذه الغاية • وتراجع آراء كلسن في مؤلفه :

Hans Kelsen, The Law of the United Nations London 1956, p. 29.

« ... the charter does not impose upon the members a strict obligation to grant to their subjects the rights and freedoms mentioned in the preamble or in the text of the charter. The language used by the charter in this respect does not allow the interpretation that the members are under legal obligation regarding the rights, freedoms of their subjects, all the formulates concerned establish purposes or functions of the organization. not obligations of the members, and the organization is not empowered by the charter to impose upon the governments of the members states the obligation to guarantee their subjects the rights referred to in the charter. The fact that the charter, a treaty, refers to a matter is in itself not a sufficient reason for the assumption that the charter imposes obligations with respect to this matter upon contracting parties ».

(٢) يراجع في التفاصيل :

René Cassin, La Déclaration Universelle
et la mise en œuvre des droits de l'homme, R. D. C., La Haye
1951, p. 79, 249.

ويتجه رأى آخر الى القول بأن احترام حقوق الانسان يأخذ قوته باعتباره أحد المبادئ العامة التى تشكل سياسة المنظمة الدولية . ورغم أنها غير ملزمة قانونا ، إلا أنه لا يمكن تجريمها من أية فائدة ، انه بمعنى آخر يضع سياسة الأمم المتحدة تجاه بعض المسائل ، ويلزمها باتخاذ تدابير معينة قامت بالعديد منها على مدى سنوات عملها (١) .

ويذهب معظم الفقه الدولى الى الاقرار بالصفة القانونية الملزمة لهذه النصوص ، فهذه النصوص تعنى ضمنا أن الدول ملتزمة بأن تعطى لرعاياها حقوقهم الجوهرية . وهذا الالتزام لا يمكن أن يقلل من قيمته ، بالرغم من أن قوته الملزمة قد ضعفت بسبب عدم التحديد الكافى لما يعرف « بحقوق الانسان » . وعدم تنفيذ قائمة هذه الحقوق (٢) . وعلى حد تعبير لوترباخ ، فإنه مما لا شك فيه أنه يوجد التزام ضمنى فى نص المادة ٥٥ من الميثاق التى تقضى بأن الأمم المتحدة سوف تعمل على أن يوسع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية ، يحقق هذه الحقوق والحريات فعلا ، وفى نص المادة ١٣ التى تقضى بأن الجمعية العامة ستنشئ دراسات وتصدر توصيات فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية .. والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع .. » .

كما أن هناك تحديدا لمواجب قانونى نراه فى التعهد الوارد فى المادة ٥٦ (٣) . ويستند هذا الرأى كذلك الى الأعمال

=
والدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية ، المرجع السابق
ص ٢٥ .

(١) نقلا عن فرواى ، التنمية الاقتصادية و لقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٧ .

(٢) Guggenheim, Traité de droit international Public
Vol I, géneve 1967, p. 301.

(٣) Lauterpacht, international law and Human rights,
1950. p. 148.

التحضيرية لمؤتمر سان فرانسيسكو ، فلقد جاء في تقرير اللجنة ٣/١١ « باضافة التمهيد بالتعاون ، نجد أن التمهيد يضيف عملاً منفصلاً يعنى شيئاً أكثر من مجرد التعاون . أن مثل هذه الاضافة تعنى أن المنظمة الدولية تستطيع أن تتدخل في المسائل الداخلية . . . أن تمهيداً من هذا القبيل . . . من شأنه أن يجعل مسائل داخلية تدخل في الشؤون الدولية (١) . »

ولهذا المعنى أهمية خاصة ركر عليها العديد من الفقهاء . فالسبب الرئيسي لايراد المادة ٥٦ في الميثاق من الوفد الاسترالى انما هو جعل قيام وحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية « من المسائل الدولية » وابعادها بذلك عن المسائل التي تعهد من صميم السيلطان الداخلى للدول الأعضاء . ولذا فلقد كتب الأستاذ Brunet تعليقا على النص يقول : « انه يؤدي الى التفسير بأنه في المادة ٥٦ ، قد تنازلت الدول الأعضاء — بصدد كل المشاكل التي يثيرها تطبيق المادة ٥٦ — عن الالتجاء الى الدفع بدخول المسألة في الاختصاص القومى (٢) . »

ومع ذلك فلا يمكننا أن ننكر أن عدم التمييز الكافي لما يعتبر حقوق الانسان من ناحية ، وعدم وجود طريقة ضد انتهاكات حقوق الانسان في ميثاق الأمم المتحدة . قد أضعفا من القيمة القانونية لنصوص الميثاق ، لذا نرى في سجل عمل الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ وحتى الآن ، محاولات متعددة لسد هاتين الفجرتين ، وسفرى الى أى مدى أمكن للأمم المتحدة ذلك .

U. N. C. I. D. Doc. 924, 11/12, vol 8, p. 82. (١)

Ren. Brunet, La Garantie international des droits de l'homme, Genève, 1974, p. 167.

(٢) يراجع اقتراح بنما ومؤتمر سان فرانسيسكو :

U. N. C. I. D. Doc. 215, 1/1/10

vol 6, p. 549-548

المبحث الثالث

المقصود بالحقوق الأساسية للإنسان

من العناصر اللازمة لتكوين القاعدة القانونية ، أن يحدد محتواها ومضمونها تحديدا واضحا ، لأنه قبل هذا التحديد ، لا يمكن القول بوجود التزام قانوني محدد على شخص قانوني معين . ولذا كان من اللازم أن تبذل جهود كبيرة لتحديد مضمون حقوق الإنسان وحرياته الأساسية .

ولعل محاولة تحديد حقوق الإنسان وحرياته ، ترجع إلى وقت وضع ميثاق سان فرانسيسكو . فلقد أدخلت عدة اقتراحات استهدفت هذا الغرض ، ووضع « اعلان للحقوق الأساسية للإنسان » ، وذكر اقتراح بنما — طائفة من الحقوق والحريات الأساسية . ولكن اللجنة المعنية رفضت هذا الاقتراح لعدة أسباب ، من بينها ضيق الوقت ، وعدم ملائمة ادراج قائمة بحقوق الإنسان في الميثاق الدولي ، بسبب أن الصياغة قد لا تتماشى مع التطورات المستقبلية لهذه الحقوق والحريات . ولذلك فلقد أوصت اللجنة ، الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بالنظر في هذا الاقتراح ، وترتيب الآثار المناسبة عليه .

ولذا فلقد شكلت الجمعية العامة منذ بدء عملها لجنة عهدت إليها بصياغة حقوق الإنسان ، وأعدت هذه اللجنة مشروع اعلان عالميا بهذه الحقوق صدر في شكل توصية من الجمعية العامة عام ١٩٤٨ ، وتضمن بالفعل قائمة كاملة بمختلف الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية للإنسان .

وقد جادل البعض في القيمة القانونية لهذا الاعلان ، باعتبار أنه صدر في شكل توصية ، والتوصيات ليس لها بطبيعتها قيمة كاملة . ولكن العمل الدولي أثبت القيمة الكبيرة لهذا الاعلان ، ورأينا العديد من الدول تضمنه بالكامل في دساتيرها ،

كما عرضت العديد من المسائل التي انتهكت فيها حقوق من تلك التي نص عليها الاعلان على الأمم المتحدة .

ومن أهم الخطوات التي اتبعت لتحديد حقوق الانسان ، اعداد الأمم المتحدة لاتفاقيتين ، احدهما تتضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للانسان ، والثانية تتضمن حقوقه المدنية والسياسية . ورغم موافقة الجمعية العامة على هاتين الاتفاقيتين منذ عام ١٩٦٦ ، الا أن عددا كبيرا من الدول لم تصدق عليها حتى الآن . ويمثل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والعهدين الدوليين المنسار اليهما ، ما يطلق عليه الآن « الوثيقة الدولية لحقوق الانسان » .

وباستطلاع مضمون هاتين الاتفاقيتين ، نجدهما قد تضمنتا مجموعات الحقوق الأساسية الآتية :

حق تقرير المصير — الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل حق العمل بأجر عادل وفي ظروف ملائمة — حق تكوين النقابات — حقوق تتصل بالأسرة وفي ضمان مستوى معيشى مناسب لها — طائفة من الحقوق الصحية — حقوق تتصل بالتعليم والثقافة — الحقوق السياسية والمدنية مثل حق الحياة — الحصانة الشخصية للفرد في جسمه وماله — حرية العقيدة — حق الانتقال — حقوق نتصل بالحاكمة الامدلة — حق تكوين الجمعيات ، وغيرها (١) .

المبحث الرابع

الحماية الدولية لحقوق الانسان

تعتبر هذه المسألة ، من المسائل البالغة الأهمية في النطاق الدولى . فالى أى مدى يعترف النظام اندولى الحالى بالفررد ،

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا — القانون الدولى لحقوق الانسان القاهرة ١٩٩٠ ص ٩٠ — دار الكتاب الجامعى .

والى أى مدى يستطيع الفرد أن يدافع عن حقوقه فى المجتمع
الدولى ؟

هذا ما لم نجد اتفاقا عليه فى الفقه ويمكن أن نقسم الآراء
بهذا الشأن الى ثلاثة آراء :

يتجه رأى الى القول بأن النصوص التى تهتم بحقوق الانسان
تعنى أن هناك قاعدة قانونية جديدة قد ظهرت الى الوجود ،
وهذه القاعدة تلزم كافة الدول باحترامها ، وتنقضى بضرورة احترام
حقوق الانسان وحرياته ، ولكن يبقى أن هذه القاعدة تقتصر على
الزام الدول بتنفيذها فى نطاق قوانينها الداخلية فقط (١) .
يترتب على هذا الرأى أن الفرد ليس شخصا دوليا . ولا تخاطبه القواعد
الدولية بشكل مباشر ، وانما عن طريق دولته . وعلى هذا الرأى
المدرسة الوضعية فى جملتها .

وهناك رأى آخر يرى أن الفرد هو المخاطب الحقيقى الوحيد
بكل قواعد القانون داخليا كان أو دوليا ، والى أنه الشخص القانونى
الوحيد المتصور وجوده فى أى نظام قانونى . فالدولة ليست الا خيالا
قانونيا وبالتالى فهى ليست شخصا دوليا انما هى وسيلة فنية
لادارة المصالح الجماعية (٢) . ويترتب على ذلك أن الشخص يستطيع

(١) فى هذا المعنى : اوبنهايم ، القانون الدولى ج ١ ، ص ٥٨٠
حيث يقول : « بالرغم من أن هذه المعاهدات تتحدث عن حقوق تقرر للأفراد
مباشرة من أحكامها ، الا أن ذلك ليس الا عدم حقه فى التعبير . فمثل
هذه المعاهدات ليس من شأنها أن تنشئ هذه الحقوق ، وانما تضع واجبا
على الدول فى أن تنفذها عن طريق قوانينها الداخلية ، ومفشان ،
مقاله السابق الاشارة اليه ، ص ٢٣٩ . ومن هذا الرأى الفقه الشيوعى
فى معظمه .

(٢) يمثل هذا الاتجاه المدرسة الواقعية التى يتزعمها جورج سبنل
راجع فى شرح هذا المذهب مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، القانون
الدولى العام ص ٢٤٠ .

أن يتمسك بحقوقه أمام الهيئات الدولية ، وتمتتع هذه الحقوق بالحماية الدولية .

أما الاتجاه الوسط الذي يمثله العديد من الكتاب في فرنسا وغيرها ، فيتجه الى القول بأن الفرد • ولو أنه ليس شخصا قانونيا مباشرا ، بمعنى أنه لا يجوز له الاتجاه الى القضاء الدولي أو الأجهزة الدولية الأخرى للدفاع عن حقوقه ، إلا أن القانون الدولي قد يهتم به اهتماما مباشرا ، ويعترف له من ثم بحقوق دولية ، أو يحمله التزامات دولية ، من ذلك حق الأفراد في الدول الأوروبية المشتركة في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان في التظلم الى اللجنة الأوروبية التي شكلتها الاتفاقية • كذلك حق الأفراد في الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية الدولي في التظلم الى مجلس الوصاية من انتهاك الدول المسؤولة عن الادارة لحقوقها (١) .

ومما لا شك فيه أن الدول لم تعد تستطيع أن تدعى أن معاملتها للأفراد المقيمين داخلها ، سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، يدخل في نطاق اختصاصها المطلق ، ولا يجوز من ثم مناقشته في الهيئات الدولية • بل ان تقرير حقوق بهذا التوسع للفرد في العديد من المواثيق الدولية • انما يحمل معنى الالتزام الدولي ، الذي يخرج بطبيعته عن الدائرة الداخلية (٢) •

ومع ذلك لا بد من التسليم بأن حماية الفرد في النطاق الدولي لا تزال قاصرة ، اذ يبقى أن المنظمة ليس لها سلطات كافية تستطيع بها أن تسمع شكاوى الأفراد من معاملة دولهم لهم ، وتتخذ الاجراءات القانونية اللازمة ، في كافة الأحوال • ولعل ذلك هو سر

(١) يراجع ، محمد سامي عبد الحميد ، الثانون الدولي المصمم ، المرجع السابق ص ٢٤٤ .

(٢) Kelsen, The Law of the United Nations, York (٢) 1950, p. 744.

اهتمام الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية التي أقرتها الجمعية العامة عام ١٩٦٦ ، بهذه المسألة ، وتنظيمها لطريقة تظلم الأفراد من المظالم التي ترتكب ضدهم ، أمام لجنة حقوق الانسان التي أنشأتها الاتفاقية ، ونظم البروتوكول الملحق بها طريقة تظلم الأفراد أمامها والاجراءات التي يمكنها أن تتخذها بمسدد هذا التظلم (١) .

(١) جاء في هذا البروتوكول : « ان الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية حيث أنه من المناسب من أجل المساعدة على تحقيق أهداف الاتفاقية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية ، وتطبيق نصوصها ، أن تمكّن لجنة الحقوق الانسانية المنصوص عليها في القسم الرابع من الاتفاقية ، وطبقا لما هو منصوص عليه في البروتوكول الحالي ، من استلام ودراسة تبليغات الأفراد الذين يدعون بأنهم ضحايا الاعتداء على أي من الحقوق المبينة في الاتفاقية » ويقضى هذا النظام بجواز أن يتظلم الأفراد من دولهم إذا انتهكت الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الى اللجنة وبعد استنفاد الحلول المحلية ، وعلى اللجنة أن تلت نظر الدولة الى استبليغات التي تقدم ضدها ، حيث تقوم الأخيرة بتقديم تفسيرات كافية خلال شهرين ، وبعد بحث اللجنة للتظلم على ضوء هذه التفسيرات ، ترسل وجهة نظرها الى الدولة المعنية ، وإلى الشخص المعنى .

وقد نص البروتوكول صراحة على أنه لا يجوز للجنة استلام أي تبليغ إذا كان يتصل بدولة طرف في الاتفاقية ولكنها ليست طرفا في البروتوكول (المادة ١) .

كما تضمن نصا هاما يقول بأنه « لا تحد نصوص البروتوكول الحالي بأي شكل من الأشكال ولحين تحقيق أهداف قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ (١٥) الصادر في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ بخصوص الاعلان بمنح الاستقلال للأقطار والشعوب المستعمرة من حق تقديم العرائض الذي يمنحه لهذه الشعوب ميثاق الأمم المتحدة والاتفاقات والمستندات الدولية الأخرى الصادرة في ظل الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (المادة ٧) .

الباب الثالث

الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادئ تعمل المنظمة على هديها وتسمى الى تحقيقها في العلاقات الدولية ، اهتم بشكل متعمق باقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام . وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالحديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانما ربط ذلك باقامة أجهزة أعطاها اختصاصات محددة في سبيل تحقيق هذه الأهداف .

ومن الطبيعي أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية في المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والعوارض التي تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد في الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التي شرحناها في الباب الثاني ، وسندرس العضوية في المنظمة في فصل أول .

أما الجانب الذي سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التي أقيمت والاختصاصات التي أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التي دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها .

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هي : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي . مجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية .

وقد أدى تزايد الأعباء التي تقوم بها المنظمة التي نشأة العديد من الفروع والأجهزة التي تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه في كثير من الأحيان .

وهكذا مستحدد خطة الدراسة في هذا الباب على النحو الآتى :

الفصل الأول — ندرس فيه العضوية في الأمم المتحدة .

الفصل الثانى — سندرس فيه الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهاز واختصاصاته والوظائف التى يؤديها والفروع واللجان التى تعمل من خلاله ثم نغام الاجراءات أمامه .
وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنبدأ بدراسة الجمعية العامة ثم ننتى بدراسة مجلس الأمن ، ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدولية .

أما الفصل الثالث فنسوف نخصصه لدراسة طريقة تمثيل الدول وأشلوب تصويتها في مختلف فروع الأمم المتحدة .

الفصل الاول

العضوية في المنظمة الدولية

المبحث الاول

شروط العضوية في الأمم المتحدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد في عبارات الميثاق في باب العضوية تفرقة بين « الأعضاء الأصليين » وهم الدول التي اشتركت في مؤتمر سان فرانسيسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التي تريد الانضمام للأمم المتحدة فيما بعد . وليس لهذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتها الى تمييز مجموعة من الدول افتراض فيها أنها محبة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق في اجازة

(١) يحكم نظام العضوية في الأمم المتحدة النصوص الآتية :

المادة ٣ : الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التي اشتركت والتي توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التي وقعت من قبيل تصريح الأمم المتحدة الصادر في أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .

المادة ٤ : العضوية في الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق ، والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها .

٢ — قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية الأمم يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

المادة ٥ : يجوز للجمعية العامة أن توفد أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

المادة ٦ : اذا أمن عضو من أعضاء الأمم المتحدة في انتهاك مبادئ الميثاق جاز للجمعية العامة أن تنصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد (١) . وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدولة التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والأخرى موضوعية .

١ - الشروط الموضوعية للعضوية :

اشتراط الميثاق فيمن يجوز له الدخول فى عضوية الأمم المتحدة ما يلى :

(٢) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هى التى تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة فى الميثاق . وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التى لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم يقتل لها أوصاف الدولة .

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فإن الجو الذى ساد مؤتمر سان فرانسيسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة . ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التبرير الأخلاقى التى تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون « نوكالة المعتمدة للأخلاق التى يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

(١) قارن الدكتور عائشة راتب حيث تقول أن هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليها أى نتائج قانونية (التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٩١) . ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصلية بقوله أنها حوت الدول التى اشتركت فعلا فى التحالف ضد المحور فى الحرب العالمية الثانية ، والدول التى كانت راغبة فى التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات أخرى قبلت فى هذه الشركة نتيجة للمساومات السياسية بين الدول الكبرى المسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ .

الى صلاحيتها الخلقية (١) .

(ج) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق . وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة العديدة التي وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعي ، والالتزامات المالية والعسكرية . ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائما ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة موناكو .

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد في الطلب الذي تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيرا أن تكون لديها الرغبة في تنفيذ هذه الالتزامات . وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، وواضح أن الشرط الأخير شرط سياسى ، يتطلب بحثا نفسيا في سياسة الدولة واراقتها .

٢ - الشروط الاجرائية :

على أن توافر هذه الشروط لا يكفى بذاته لاكتساب العضوية فى الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التى يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة . ولقد أثار هذا الشرط الاجرائى العديد من المشاكل القانونية والسياسية نجملها فى الآتى :

أولا : ما مدى تأثير هذا الشرط على صفة العالمية المعروض أن تتحقق فى المنظمة ؟

(١) تراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف استاذنا الدكتور حامد سلطان هذا الشرط بأنه يتطلب بحثا نفسيا فى نوايا الأمم وبواعثها ، تراجع مؤلفه ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، بند ١٠٣٧ .

ثانيا : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟
هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة ؟

ثالثا : ما هو أثر قبول احدى الدول في المنظمة على علاقاتها بالدول
الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

— بالنسبة للمشكلة الأولى ، فانه من المعلوم أن القصد الأساسى
من انشاء منظمة الأمم المتحدة ، هو أن تكون منظمة عالمية أو شبه
عالمية تضم كافة دول العالم • ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحدة
أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتهامات ،
وحل المشكلات ، والقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع صفوفها
الى أقصى حد ممكن ، أو على حد تعبير الدكتور حسن الجلبى
« كان من اللازم لمواجهة هذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع
الدولى أطرافا فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » •
ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخذ من مسألة العضوية ، سلاحا
يساعدها فى الحرب الباردة القائمة بينها • وهكذا وجدنا النولتين
الكبريتين تقفان ضد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى • وقسمت
الدول الراغبة فى العضوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحاد
السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصول على الأغلبية اللازمة فى
الجمعية العامة بسبب تكتل دول الغرب ضدها ، والدول المتوقع
تأييدها للغرب ، وقد استخدم الاتحاد السوفيتى حق الاعتراض
ضد دخولها فى مجلس الأمن •

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح
عالمية المنظمة • ولقد قارن أحد الكتاب الأمريكيين موقف كل من
الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية بقوله « ان هدف
الولايات المتحدة هو تأكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

(١) حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ •

فقط على قبول الدول التي يرجح أنها ستتبع انقيادة الأمريكية ، فإذا لم توفق في ذلك ، فإنها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، في حين أن الاتحاد السوفيتي يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الأخرى المشمولة بحماية، .. (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريبا عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المعسكرين في نفس الوقت ، إلا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة زالت خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نعد نجد أى اعتراض على دخول أى دولة في عضوية المنظمة التي دأرت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حيادا سلبيا « سويسرا » ، والدول التي لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالي فقد تحققت صفة العالمية للمنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التي كانت تثار دائما بصدد العضوية في الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين إحدى الدول الكبرى التي اشتركت في الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء . ومن ثم دعت — مع الدول الكبرى — إلى مؤتمر سان فرانسيسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين في ذلك الوقت ووجد صراع داخلي بين الحكومة الحاكمة ممثلة في شانجكان شيك رئيس للدولة ، والحزب الشيوعي الصيني بزعامة ماوتسى تونج الذي تمكن

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمى ، ص ١٥٩ وما بعدها .

في النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجد كاي شيك مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التي لم يسيطر عليها الحزب الشيوعي ، وأقام حكومة الصين الوطنية في فرموزا وساندته الولايات المتحدة عسكريا وأدبيا • وظلت هذه الحكومة تتمتع بحق تمثيل الصين في الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتتنازل لتحرير بقية الأرض • أما الصين الشيوعية فقد طلبت مرارا تمثيلها في عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعلية في الدولة الصينية • وكان يساندها في ذلك الانحياز السوفيتي الذي لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلي الصين الوطنية • لأنهم لا يمثلون الصين الحقيقية • ومع ذلك فلقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا بأن الفصل في صحة أوراق اعتماد ممثلي إحدى الدول يتطلب أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذي كان صعبا في ظل سيطرة الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمة وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقها حول الخصية الدولية للصين • فهناك اتجاه يقول بأنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة هي الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، إنما هو تغيير دستوري ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على العضوية في المنظمة الدولية ، وإنما يقتصر دوره على تغيير ممثلها أمام العالم — ووفقا لهذا الرأي تحل المشكلة — بقبول أوراق ممثل الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ولا يكون للصين الوابية مكان في المنظمة الدولية • ويتجه الرأي الثنائي الى القول بأن هناك دولتين صينيتين ، الصين الشعبية ، والصين الوطنية — ومقتضى هذا الرأي الابقاء على المقعد المخصص للصين في مجلس الأمن ، مع الخلاف حول أحقية أي الدولتين فيه ، وضرورة أن تتخذ الأخرى اجراءات الانضمام الى المنظمة • والحقيقة أن موقف الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على طابع العالمية الذي تقوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدي الى وجود اخلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموسا قوامه وجود قوة كبيرة

بين قدرة هذه الدولة على التأثير الرسمى فى القرارات وبين درجة تأثيرها الفعلى فى العلاقات الدوائية . ويكفى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحدة عندما تفكر فى التفاوض بشأن الترنيمات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت تتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن . ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهة نظر أهم الأغراض الحاسمة من الناحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شاغرا » كما أنه يعارض مبدأ العالمية الذى يعتبر واحدا من أهم العناصر التى تميز الأمم المتحدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينيات .

وبداية هذا التغير ترجع الى زيارة فريق تنس الطاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصين الشعبية . وقد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجئ العالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه ، سوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القادم . ثم توالى التمهيدات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية أنها ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحدة .

وقد شهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العامة ، فصلا جديدا من فصول مشكلة الصين . فقد بادرت مجموعة من

(١) يقول مورزوف فى هذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختارا السوقية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بادراج موضوع اعادة الحقوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية في الأمم المتحدة . ويدعو هذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية ، واحلال الصين الشعبية محلها ، على أساس أنها هي وحدها التي لها حق تمثيل شعب الصين في الأمم المتحدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلي الصين الوطنية باطلا . وتقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بمشروع قرار في بداية دورة الانعقاد يقضى بانضمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثي أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض ابقائها عصب بالأمم المتحدة .

وقد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعاتها ، وجرى التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقد صوتت الجمعية العامة على مشروع القرار الأمريكي في البداية ورفضت اعتبارا طرد فرموزا من المسائل العامة بأغلبية ٥٩ ضد ٥٥ صوتا ، وامتناع ١٥ دولة عن التصويت ووافقت الجمعية العامة بعد ذلك على المشروع الألباني بدخول الصين وطرد فرموزا بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٢٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت وحقت الجمعية العامة بهذا القرار نصرا كبيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه سد الفراغ الذي كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمة ، واقتربت المنظمة بذلك من صفة العالمية (١) .

(١) هذه الدول هي : البانيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العراق ، مالي ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال ، السودان ، سوريا ، تانزانيا ، اليمن ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضوع رقم ١٠١ من جدول أعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) أحدث هذا القرار دويا كبيرا في الأوساط السياسية وفي دخل المنظمة الدولية إذ هي المرة الأولى التي تطرد فيها إحدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما أنه يعد تحذانا ضخما للسياسة الأمريكية التي وقفت ضد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقد صدرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

— وبالنسبة للمشكلة الثانية — ضرورة صدور توصية مجلس الأمن بالقبول — فقد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعة الأمور ، وقادت الأرجنتين حملة لاعتبار الفصل في العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحدها . ولكن محكمة العدل الدولية لم تقر وجهة النظر تلك في رأيها الاستشاري الذي أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (١) ويؤكد بعض الفقهاء هذا المسلك ويرى أن مهمة مجلس الأمن هي مهمة سياسية لا شأن لها بالعضوية التي تعتبر عملية قانونية . كما أن اعتبار التوصية شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصية نفسها ، وهو لا يفيده اللزوم . خاصة وأن الجمعية العامة هي التي تملك في النهاية سلطة اصدار القرار بالقبول (٢) . ولكن العمل في الأمم المتحدة لهيب آمال هذا الاتجاه .

— أما عن المشكلة الأخيرة — أثر القبول على الاعتراف — فإنه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضوية المنظمة الدولية ، اعتراف سائر الدول الأعضاء بها ، ذلك أن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء . ولا يمكن أن تلزم الدولة بالاعتراف إذا لم تكن من بين المصوتين على القبول . على أن هناك أثرا بترتيب على صدور مثل هذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجديدة والدول التي لا تعترف بها . فيجب على هذه الدول أن نعاء لها

غاضبة من السياسة الأمريكية عقب ذلك هددوا فيها بخفض المعونة التي تقدم للأمم المتحدة . راجع مقالا لنا بهجلة السياسة الدولية بعنوان : « الوجود الصيني الجديد بالأمم المتحدة » ، العدد ٢٧ من مجلة السياسة الدولية ، ص ٤٨ .

(١) International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

(م ٢٣ — المنظمات الدولية)

كعضو في المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقوق ، وعليه ما لغيره من الالتزامات .

المبحث الثاني

عوارض العضوية

ان عضوية الدول في الأمم المتحدة تزد تنقباها بعض العوارض التي قد تؤثر في حقوق العضوية أو تفضي الى زوالها . فقد أجاز الميثاق وقف الدولة عن العضوية ، ويكون ذلك بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولأسباب موضوعية حندها الميثاق وهي ، أن يكون مجلس الأمن قد اتخذ ضدها عملا من أعمال « المنع أو القمع » (المادة ٥) .

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الإداة الشكلية أى قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، ولكن السبب هنا مختلف ، فلا بد أن يكون العضو قد أمتن في انتهاك مبادئ الميثاق ، بخلاف الوقف الذي يكفي أن يكون المجلس قد اتخذ قبل العسو عملا من أعمال القمع أى التدابير المنصوص عليها في الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام في عمل المجلس مثلا .

ويلاحظ أن اجراء الطرد من الاجراءات التي وقفت الدول الكبرى عن اتخاذها لما يحتوى عليه من عيوب عدم امكان مساءلة العضو عما يرتكبه من أخطاء واطلاق يده في العمل الدولي ، بخلاف الوقف الذي قد يكون أقل حدة على الدول وأكثر فاعلية .

ومن الدول التي أثير اتخاذ هذا الاجراء قبلها اسرائيل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملا اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل .

عضوية اتحاد جنوب أفريقيا :

اشتركت حكومة جنوب أفريقيا في مناقشة ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهي من الأعضاء الأصليين في المنظمة .

ولما كانت هذه الدولة من الدول التي تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء في اللون - وهي عناصر غير أفريقية - فان هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل إقليمها، بل تشجع العنصرية في القارة الأفريقية ووقفت تشجع كافة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلّى في موقفها المساند لحكومة روديسيا العنصرية ، وعلى ما يتجلّى الآن في موقفها في إقليم ناميبيا الذي نرفض إخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التي صدرت بشأنه .

وقد أدى ذلك الى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بصدور قرار في ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيا من الاشتراك في بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة في ذلك القرار الذي أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق ممثلي هذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود إذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهايتي وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية في اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التي أصدرت وثائق التفويض .

وقد أثار هذا الموقف ردود فعل مختلفة ، إذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليها في الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وان ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة . كما أن هذا الاجراء يعد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فان قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضنة نستطيع القول بأن توصية مجلس الأمن لازمة لوقف العضو أو طرده (المادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمسألة عولجت في الجمعية العامة على أنها قضية الفصل في صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بناء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرته ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولى فان المعتد به في الحكم على الحكومة هو التساوية أو حيادية السلطة فعلا في الدولة . ويؤدى تطبيق هذا المعيار الى اعتبار موقف الأمم المتحدة غير قانونى .

وأرى أن هذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتفق مع المنطق الاستعماري الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى ، أما الآن ، فان الحكومة التى تقوم ضد أغلبية شعبيها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتحساد تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فان شرعيتها محل نظر ، بل لعنه من التناقض أن تعترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيها في الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية . أن من للغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحدة في المرحلة الراهنة ، انقضاء على هذه الحكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للأمم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولى والميثاق ، وان كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات ستؤدى الى استقلال نامبيا في مطلع هذا العام ١٩٩٠ وأُفقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصل الثانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

ذكرنا فى النظرية العامة • أن هناك عدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية • أهمها اعتبارات التخصص • وديمقراطية الإدارة • فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) •

وقد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عند توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص • وجدنا الميثاق ينشئ عدة أجهزة ويوزع بينها الاختصاص على أساس هذه القاعدة • فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحه الصلاحيات اللازمة لممارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطاه سلطات للإشراف على إدارة هذه الأقاليم ، وبالنسبة للدول التى تقوم بالإدارة • وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تتخصص بالمسائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقدم إليها ، أو من حيث إبداء الآراء الاستشارية فيما يطلبه منها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى •

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الإدارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضاء فى إدارة شئون المنظمة ، وعدم سيطرة إرادة مجموعة من الدول عليها ، لذا رأينا الميثاق ينشئ مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمن ينفرد بالإدارة الفعلية ، فى حين يكون الجمعية

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها •

العمادة سلطة المناقشة وادارة التوصيات بشكل عام ، وذلك حتى لا تتفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالادارة — هذا مع ملاحظة أن الجمعية العامة هي التي تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافي العادل ، كما أنها تملك اليد الأولى في نظام الأمم المتحدة بحكم أنها تضم إليها كافة الأعضاء ، تحقيقاً لمبدأ ديمقراطية الادارة •

أما الاعتبارات السياسية ، فنجد أثرها واضحاً كذلك في توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدولية • فمن الملاحظ أنه منذ القرن السابع عشر — تاريخ نشأة الدول المستقلة الأوروبية الحديثة — والدول الأكثر قوة هي التي تتحمل معظم المسئوليات والامتيازات في النطاق الدولي • لذا رأيناها تصمم على أن يكون لها نفس الدور الهام في جهاز الأمم المتحدة ، وتحقيقاً لهذا الهدف ، فقد رُؤي إنشاء جهازين ، أحدهما صغير تسيطر هذه الدول الكبرى عليه ، والآخر هو الجهاز الأكبر ، والذي لا يحدد فيه دور الدول الصغرى • وبينما نجد أن الدول الكبرى لها مزايا عديدة في مجلس الأمن ، لا نجد فوارق بينها وبين الدول الصغرى في الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) •

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قد أثر كثيراً على هذا التوزيع النظري للمهام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف إلى أي مدى وصل هذا التغيير • كما أنه بعد هذه المحنة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم إلى دراسة كل جهاز من أجهزة الأمم المتحدة ، حيث ندرس الأساليب التي اتبع في تكوينه واختصاصاته ، وطريقة سير الاجراءات أمامه •

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٩٧ وما بعدها •

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولاً - الصفة البرلمانية للجمعية العامة

تتمثل الصفة البرلمانية للجمعية العامة في عدة نواح . فهي من ناحية تضم الى عضويتها كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (المادة ٩ فقرة ١ من الميثاق) ، ويكون تمثيل الدول فيها على قدم المساواة (١) .

ومن ناحية أخرى نجد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة إذ هي العضو صاحب الاختصاص العام في الأمم المتحدة ، والذي يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى (٢) . وتجعل هذه الصفة للجمعية العامة تمثل نظاماً لا مثيل له في العالم ، إذ بالإمكان أن يمرض عليها كافة المسائل التي تهتم المجتمع الدولي ، حيث تخضع لجهود مستمرة فيها تستهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وصحة المجتمع الدولي . ويقال أن جهود الجمعية العامة في هذه القول العامة التي تهتم دول العالم من شأنه أن تغير بعمق طبيعة العلاقات الدولية .

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تتبع الأساليب والوسائل

(١) نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لا يجوز إن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة ، كما نصت المادة الثامنة عشرة على أنه يكون لكل عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة .

(٢) تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما أن لها فيما عدا ما نصي عليه في المادة ، أن توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والأمر .

الجمعية في البرلمانات ، فهي تعمل بنظام الدورات اذ لها دورة عادية في خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة . كما أن لها مكتباً ، وعدة لجان تساعد في القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجدها مزدحمة . واخصاراً للوقت تناقش المسائل في اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليها . كما ويستوضح هذه الصفة بشكل أكثر عندما نستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) .

ثانياً — اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واسعة تشمل كافة الحقوق التي تتصل بأهداف الأمم المتحدة كما سبق أن ذكرنا . واذا ما جئنا الى تفصيل هذه الاختصاصات ، فاننا نستطيع أن نقسمها الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسي ، والآخر اختصاص اداري ومالي ورقابي على مشروع المنظمة الأخرى ، فضلاً عن اختصاص اقتصادي واجتماعي .

(١) جاء بالمرشد الرسمي للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

أن الجمعية العامة هي جهاز المداولة الرئيسي في الأمم المتحدة ، والجهاز الأقرب شبيهاً بالبرلمانات الشعبية ، وأن الكلمات التي تطلق في الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى أن المبنى نفسه يبدو وكأنه قصد تحول الى صندوق مسبوع :

« The general assembly is the main deliberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament of men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symbolic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع في الصفة الشبه برلمانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales
Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ — الوظيفة السياسية للجمعية العامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للأمم المتحدة لكي تشمل أولا النظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلام والأمن الدوليين (المادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، ويرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٣٥ ، ولها فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشرة — أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو اجلس الأمن أو لكليهما معا .

وقد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحدة في عدد مناهج السلم التي أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه في الآتي .

١ — للجمعية العامة اختصاص واسع في أن توصي باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المادة ١٤) ، وقد سبق أن بينا أن الاختصاص الأساسى في نطاق التسوية السلمية للمنازعات ينمقد لمجلس الأمن . وان كانت الجمعية العامة تشاركه فيه .

٢ — فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى . نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن . ومع ذلك وجدنا أن الجمعية العامة شاركتة في هذا الاختصاص في فترات عديدة من عمر المنظامة ، بسبب الخلافات التي نشبت بين الدول الأعضاء في مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ .

٣ — للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية في مجال منهج نزع السلاح ، واللجنة التي عملت في هذا الحقل ، وكذلك المسائل التي نظمت بمقتضى اتفاقيات دولية في نطاقه ، كانت بقرارات من الجمعية العامة ، ويشتركها هذا الاختصاص مجلس الأمن .

واضح من هذا العرض أن الجمعية العامة تمارس هذه الوظيفة في كافة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعدم التدخل في الاختصاص بين الجهازين ، فقد وضع الميثاق قيدين على اختصاص الجمعية العامة في هذه المسائل :

١ — القيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية للأمم المتحدة ، ولذا فقد نص الميثاق على أنه إذا كان من الضروري بالنسبة لهذه المسائل اتخاذ عمل ^{action} أي قرار ، فيجب على الجمعية أن تحيل الأمر الى مجلس الأمن قبل بحثها أو بمده (م ١١/٢) . ومن دراستنا لمنهج تحقيق السلام الدولي التي أخذ بها ميثاق الأمم المتحدة ، نعرف أن المنهج الذي تتخذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعي ، وقد أنيط ممارسته بمجلس الأمن (١) .

٢ — والقيد الثاني الذي وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشأن أي نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العامة أن تقرر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منها مجلس الأمن ذلك (م ١٢/١) وعلى ذلك فيجوز للجمعية العامة أن تناقش هذا الموضوع دون أن تصدر توصية بشأنه . ولكن ما الحل اذا ما فشل مجلس الأمن في حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القرار أو لاستعمال حق الاعتراض من جانب احدي الدول

(١) اختلف الفقه في المقصود بعبارة « عمل » فمن رأى البعض انها تنصرف الى اجراءات القمع ، ويضيف البعض الآخر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخر الى أنها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق . وراينا الذي أثبتناه في المتن يقصر العمل على تدابير الأمن الجماعي فهي وحدها التي يقصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع في تفاصيل هذا الخلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي طبعة ١٩٧٣ ص ٢٦٥ .

الكبرى ؟ انقسم الفقه في هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تعد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثانى الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة في هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس . ويبدو أن هذا الرأي هو السائد حالياً .

٢ — الوظيفة الادارية والمالية والاشرفية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزى للمنظمة في التنظيم الادارى ، ويتجلى في تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرفية . وهو اختصاص يصل بن الأهمية الى الحد الذى يجعلها « السرة التنظيمية المجمة لمؤسسات الأمم المتحدة » . ويشترك معها مجلس الأمن في بعض صور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها . ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرفية ، وذلك على النحو التالى :

(١) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص في قبول الأعضاء الجدد بناء على

(١) يراجع في التفاصيل . كوليارد ، النظم الدولية ، ص ٣٦٠ ، ريتز ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام في وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، ساسم عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان . المنظمات الدولية ص ٤٦٤ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ .

توصية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فصل من يعمن في مذالفة مبادئ الميثاق بناء على توصية المجلس (المادتان ٤ و ٥ من الميثاق) •

(ب) اختصاصات انتخابية :

— تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن • (م ٢٣) كما تنتخب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي (م ٦١) • والأعضاء المنتخبين لمجلس الوصاية (م ٨٦) • وإلى جانب ذلك تنتخب السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقضاة محكمة العدل الدولية بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية) •

(ج) الاختصاصات المالية :

— تهيمن الجمعية العامة على الشؤون المالية للأمم المتحدة؛ فهي التي تصدر اللائحة المالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحدد نصيب كل عضو في نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

— تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التي تمارسها الجمعية العامة • فهي تشرف على مباشرة المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمال الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفي الأمم المتحدة •

٣ — الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التي تمارسها الجمعية العامة وان اشترك معها فيها المجلس الاقتصادي ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعديد من اللجان

المتخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التي أنشئت لممارسة حقها ، أو أكثر من حقول النشاط الوظيفي ، وقد سبق أن تحدثنا عن الدور الوظيفي للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفي . وسنقتصر الآن على تعداد المسائل التي نص الميثاق على اختصاص الجمعية العامة بها في هذه الحقول .

(أ) إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان وانحرىات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١٣/ب) .

(ب) تنشئ الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولي في الميدان السياسى وتشجع التقدم المظرد للقانون الدولي وتدوينه (١٣/أ) .

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولي، لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة لتعريف المدوان ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولي ولجنة للقضاء الجنائى 'ادولى' (١) .

(ج) تباشر الجمعية الوظائف التي رسمت لها بمقتضى النصين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التي تعتبر أنها استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) .

وقد نصت المادة ١/٨٥ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون، الدولي عن وظيفة لجنة القانون الدولي فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية للقانون الدولي عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرهان ، التنظيم الدولي ، سابق الإشارة اليه ص ٢٧٢ .

الأمم المتحدة غيما يختص باتفاقيات الوصاية على كل المساحات التي لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل في ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » . كما نعت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن مجلس الوصاية . . يساعد الجمعية العامة في القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) .

(د) مقاصد منظمة الأمم المتحدة في تحقيق التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي « تقع مسؤوليتها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تحت اشراف الجمعية العامة » . المادة ٦٠ من الميثاق .

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، واصدار توصيات بشأنها . وقد نازعت الدول الاستعمارية في اختصاص الجمعية العامة في هذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادي عشر من الميثاق لم يقرر لها اختصاصات بهذا الصدد ، ولكن الجمعية استندت الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق الذي أعطاها اختصاصا عاما في مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة .

ثالثا - تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التي أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الأخرى لعدة اعتبارات ، بينا أن في مقدمتها الاعتبارات السياسية . ولقد كان المحور الأساسي لتوزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيسية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلّى في اعطائه وحده

(١) احتفظت المادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الأمن بجميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية .

حق اتخاذ القرارات في هذا المجال ، وقصر سلطات الجمعية على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية ، ويشترط أن لا تكون المسألة معروضة عليه (١) .

على أن ذلك قد تطور في العمل تطوراً كبيراً ، إلى الحد الذي جعل البعض يسميه بالثورة فلقد صارت الجمعية أداة ذات قوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملها ، وتناول كافة المسائل التي أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة .

وقد بدأ هذا التطور بتعدي الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، سواء بإنشائها الجمعية صغيرة عام ١٩٤٧ ، أو بعد ذلك بعدة أعوام عندما أصدرت قرارها الشهير المسمى بقرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ . وقد طبقت اختصاصها في هذا المجال في العديد من المناسبات إلى الحد الذي جعل البعض يقرر أن الجمعية العامة قد حلت محل مجلس الأمن كمنع يتحمل المسؤولية الدولية الأولى في المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وأنها قد صارت بمثابة محكمة استئناف للمسانئ التي تعرض على مجلس الأمن بهذا الخصوص ، ويفضل فيها

(١) يراجع وثائق مؤتمر سان فرانسيسكو The United Nations Conference on International organization

حيث جاء به « أن قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن التسام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن . وينبغي ألا تحاول إحدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى . فالجمعية باعتبارها الهيئة النيابية العليا في العالم ، عليها أن ترسي المبادئ التي يجب أن يركز عليها سلام العالم ، والمثل الأعلى لتضامنه ، في حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقاً لهذه المبادئ وبالسريعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فإن الهيئة الأولى هيئة خلافة ، والهيئة الثانية جهاز عمل .

بسبب استخدام حق النيتو أو لغيره من الأسباب (١) •

وبالإضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات — وخاصة القرارات السلبية — لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كبديل يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترين أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، الا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشئون الدولية • ولعل أبلغ الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كإشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية Executive actions التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سلطتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لا فتيات الجمعية على

Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Disputes, international conciliation, No, 44 November, 1948 P. 626.

Mohammed Zafrulla Khan, The General Assembly in United Nations and world The United Nations, p. 113. f. f.

اختصاص مجلس الأمن • فيرى البعض أن السبب هو الرغبة الأمريكية في القضاء الفيتو السوفيتي الذي استخدم بشكل شل نشاط المجلس • ويرى آخرون أنه إخلاص الدول العربية المجردة للمثل الأعلى للتطور الدستوري السليم • ولكننا لا نرى صدق هذه التفسيرات • وإنما نستطيع أن نرده في المثل الأول إلى الثورة التي تمارسها الدول الصغرى والجديدة لكن تأخذ دورها في إدارة الشؤون الدولية ، وتسير دسة شؤون الأمن والسلام في العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب الباردة بين الكتلتين الكبيرتين ، قد ساعدتها على تحقيق الكثير مما وصلت إليه • ولكن ذلك لا يخل بأن الإلحاح الموصول على التأكيد الذاتي من هذه الدول التي تشكل الأغلبية العظمى في قائمة عضوية الأمم المتحدة ، لدورها فيها ، هو أول هذه الأسباب • فهذه الدول ما كان أسد رغبتها في الاعلاء من شأن الجمعية العامة ورفع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى إذا لم تنشب الحرب الباردة • فالجمعية السامة من الرمز المتبقى لمساواتهم التي يتوقون إليها ويعتزون بها ، وهي الوسيلة الرئيسية القائمة في متناول أيديهم للسعى في التأثير على الشؤون العالمية وصيغها بطابع نفوذهم • لقد حصلت هذه الدول على أقل مما كانت ترغب في حيازته في سان فرانسيسكو • ومن ثم فلتد تركت المؤتمرات ، « وقد عقدت الفية الأكيدة على احتبال كل فرصة للدفع قدما بارساء وتثبيت اللب الديمقراطي للمنظمة التي اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التي تستمد منها كل فروع الأمم المتحدة الأخرى مواردنا ، والمنهل الذي تستقى منه ، والتي يجب أن يلتبس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر (١) » .

ولقد انبثقت قوة الدول الصغرى في الأمم المتحدة منذ مشكلة السويس وتطورت بعد ذلك بحيث اتخذت طابعا وادما في

(١) يراجع :

EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو • ويبدو أن السكرتير العام للأمم المتحدة — هـرشلد — كان من رآيه أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكي تؤكد رأى وشخصية المنظمة الدولية • وقد ظهر ذلك بوضوح في تقريره المقدم الى الجمعية العامة • ولقد كان أمل العالم الثالث والسكرتير العام للأمم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هذا الدور ، أو على الأقل ألا تعارض فيه بشدة (١) ومع ذلك ذلك أيدت فرنسا وروسيا نفورا شديدا من هذا الموقف في البداية • ورفضتا أن يدفعما حمتهما في النفقات التي أنفقتها الجمعية العامة في السويس والكونغو • ولكن الجمعية العامة تغلبت على هذه المشكلة في النهاية • ومما لا جدال فيه أن الدول الصغرى تأخذ دورا هاما في الأمم المتحدة (٢) •

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتبلور للأسف — داخل اطار المنظمة • ويستهدف هذا التطور العودة الى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة • ويرد البعض هذا التطور الى فقدان الولايات المتحدة لأغلبيتها الساحقة في الجمعية العامة ، وصدور قرارات عديدة ضدها من الجمعية العامة ، في الوقت الذي لا يمكن صدور قرارات لا توافق عليها من مجلس الأمن • وقد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانعراج الدولي أو الوفاق الدولي ، على ما يملح عليه الآن • ولعل بداية هذا التطور قد ظهرت بعد أحداث يونيو عام ١٩٦٧ ، وقد اتخذت الدول الكبرى جميعها على القرار رقم ٢٤٢ الذي وضع أساسا لتسوية مشكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتي اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي في أثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ •

Marc lee, The United Nations and world Realities (١)
London 1965. p. 227.

(٢) مارك لي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ — ص ٢٢٧ •

وقد أظهرت مرحلة اللجان تطورا هاما في هذا الاتجاه بعد
تولى جورباتشوف السلطة في الاتحاد السوفيتي ودفعه الولايات
المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم ابرام العديد من الاتفاقيات للمحد
من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العديد منها ، كما فتح الباب
أمام تحولات أساسية في أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات
الشيوعية فيها ، ويبدو أن هذه الأحداث ستعيد صياغة النظام الدولي
بما في ذلك الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية .

وسنذكر أمثلة للتطور الذي أشرنا اليه :

١ - انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فكرة انشاء "جمعية
الصغيرة ، la petite assemblée الولايات المتحدة الأمريكية
عام ١٩٤٧ ، وفي أول الصراع بينها وبين الاتحاد السوفيتي في
مجلس الأمن ، والذي دعا الأخير لكي يستخدم الفيتو مرات عديدة .
وقد كان الهدف من انشاء هذه الجمعية ، هو أن يوجد الى
جوار مجلس الأمن هيئة دائمة تستمر طوال العام ، وتستطيع
ممارسة ما قد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية
العامة ، وخاصة ما يتصل منها بالمسلم والأمن الدوليين ، وأعطيت
سلطة دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية . هذا وتمثل
كل الدول الأعضاء في الجمعية العامة في الجمعية الصغيرة بممثل
واحد . وقد هاجم الاتحاد السوفيتي والدول الشيوعية هذه
الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشئ سوى
جهاز واحد دائم هو مجلس الأمن .

وقد أدى ذلك الى فشل الجمعية الصغيرة حيث لم تعد
تجتمع منذ فترة طويلة . وان كانت تعد قائمة من الموجهة
الرسمية .

٢ — شئون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (١):

بذلت الدول الجديدة جهوداً كبيرة من خلال المنظمة الدولية
لكى تصفى الاستعمار من العالم • وتعمل على ترقية الشعوب
الخاضعة للوصاية فى مختلف النواحي الاجتماعية والسياسية
والاقتصادية ، حتى تصل إلى مرتبة الاستقلال • وقد سبق أن
قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التى تدير الأقاليم التى
لم تنل شعوبها قسطاً كاملاً من الحكم الذاتى ، أن تبذل جهودها
لترقيتها هى أيضاً حتى تصل إلى هذه المرتبة • ومع ذلك لوحظ
أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق
الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام • ولقد عارضت
الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فى مناقشة المعلومات
الخاصة بهذه الأقاليم • ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة
ضغوطاً كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن •
ولقد استندت فى ذلك إلى النصوص العامة التى تعطىها حق
مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق • وتقديم توصيات بشأنها •
ولذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة
بالحكم الذاتى • ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول
وأن تقدم تقارير منها إلى الجمعية العامة •

(ب) أن تفرض رقابة فعالة على الدول التى تدير الأقاليم غير المتمتعة

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and International Law, Mosco 1969, p. 77.

وأيضاً مبارك لى : الأمم المتحدة وحقائق الحياة ، المرجع السابق
ص ١٠٢ وما بعدها ، أحمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لإدارة المستعمرات
وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم :
المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ،
المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها •

بالحكم الذاتى • وذلك بأن ألزمتها بأن تقدم بيانات سياسية عن تطور هذه الأقاليم • ورفضت الجمعية ما ذهبت إليه الدول الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تتترك للدول التى تديرها •

(ج) قامت الجمعية بإصدار مجموعة من التوصيات لاصلاح حال شعوب هذه الأقاليم ، لعل أهمها هو ذلك القرار الذى أصدرته عام ١٩٦٠ والذى يقضى بتصفية الاستعمار بجميع صورته ومظاهره ، وبدون قيد أو شرط • ويدعو الدول التى تدير أقاليم غير متممة بالحكم الذاتى أو خاضعة للوصاية أن تتخذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الأقاليم ، وفقا لرغبة هذه الشعوب ، وذلك أعمالا لحق تقرير المصير ، وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة •

ومع ذلك ، ونظرا لتأخير تنفيذ قرار الجمعية العامة ، فانها أصدرت قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشأت بمقتضاه لجنة مكونة من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتها بدراسة طريقة تنفيذ هذا القرار ، وقامت اللجنة بالاتصال بالمناطق المعنية وسمحت لأهلها بحق تقديم العرائض • وأصدرت هذه اللجنة توصيات هامة لتصفية الاستعمار •

ويعتبر العديد من الفقهاء أن الجمعية العامة قد نجحت بمجهوداتها فى هذا المجال فى تحرير العديد من الشعوب ، وفى قيام الدول الجديدة المستقلة والتى بلغت عددا كبيرا • ومع ذلك فهناك اقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو اقليم جزر المحيط الهادى وقرابة خمسة عشر اقليما لم تنك شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم الذاتى فى القارة الأفريقية ، وأوشك اقليم نامبيا على الحصول على استقلاله •

٣ - قرار الاتحاد من أجل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمة الدولية ، وتدخلت فيه الجمعية العامة في النطاق الذي كان مخصصا لمجلس الأمن ، هو ما حدث عام ١٩٥٠ ، عندما أصدرت قرار الاتحاد من أجل السلم . وقد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التي أدت إليه ، هو كثرة استخدام حق الفيتو من قبل الدول الكبرى . ذلك أنها جعلت مجلس الأمن يبدو جهازا مشلولا لا يستطيع أن يسنعمل صلاحياته في المحافظة على السلم والأمن الدوليين (١) . كذلك فاننا نجد وراء أسباب هذا القرار مطالب الدول الصغرى المتعددة لتقوية الجمعية العامة . وقد دعا ذلك التفكير الجدى في اعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى في هذه المسائل ، مما جعلها تحل محل مجلس الأمن منذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب في التصرف في مشاكل المحافظة على السلم والأمن الدوليين . ورغم أن تعزيز سلطات الجمعية العامة حدث بمبادرة أمريكية ، بطلب الولايات المتحدة ادراج مسألة العمل المشترك في سبيل السلم والأمن الدولى — في سبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشل مجلس الأمن في اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييد من الدول الغربية بصفة عامة ، الا أن ذلك لقي ترحيبا كبيرا من غالبية أعضاء الأمم المتحدة . فلقد حقق هذا التطور مشاركة أغلبية دول العالم في الاجراءات التي تتخذ

(١) ينص القرار على انه « اذا اخفق مجلس الأمن لسبب مدم توافر الاجماع بين أعضائه الدائمين في القيام بمسؤولياته الأساسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى في الحالات التي يبدو فيها وقوع تهديد للسلم أو اخلاق به أو عمل من أعمال العدوان ، تبحث الجمعية العامة الموضوع فوراً لأصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخاذ التدابير الجماعية والمناسبة بما في ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظة على السلم أو لاعادته الى نصابه في حالات الاخلال به أو حالات العدوان » .
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة .

للمحافظة على السلام وعدم التركيز على الدول الكبرى في هذا الشأن . وهكذا تسنى للجمعية العامة أن تتخذ قرارا في ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمي قرار الاتحاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العامة اختصاصات الجهاز على السلم والأمن الدوليين إذا ما فشل مجلس الأمن في التوصية ، إلى نتيجة . ويعمد هذا القرار تعديلا ليثاق الأمم المتحدة من النواحي الآتية :

١ - يسمح القرار للجمعية العامة بأن تصدر توصيات إلى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم . ويعطى لها في هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة . وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده .

٢ - تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن . ولقد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا .

٣ - جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة إلى دورة طوارئ مستعجلة تتعقد في ظرف أربع وعشرين ساعة بالنظر في تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسعة بعد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك في حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل .

٤ - أوصى القرار بإقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أي حالة من حالات التوتر الدولي ، والتي من شأنها تعريض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك .

ولقد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس علم ١٩٥٦ لأول مرة عندما تدخلت لمواجهة المدوان الثلاثي على مصر . فلقد عرضت مصر المشكلة على مجلس الأمن ، ولكن المملكة المتحدة وفرنسا استخدما حق الاعتراض وتمسذر على مجلس الأمن أن يتخذ اجراء ما . ولقد طلبت يوغوسلافيا عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة وتمت الموافقة على ذلك من مجلس الأمن في ٣١ أكتوبر عام ١٩٥٦ ، بأغلبية سبعة من أعضائه (١) هـ .

واجتمعت الجمعية العامة خلال أربع وعشرين ساعة وأصدرت في ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية في مصر ، وبمنع الدول المشتركة في هذه الأعمال من إرسال قوات حربية أو أسلحة الى المنطقة . وبانسحاب القوات الى ما وراء خطوط الهدنة . وأصدرت الجمعية العامة في ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قرارا بتأليف قوة الطوارئ الدولية التابعة للأمم المتحدة . ولقد عهد الى هذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيذ قرار الانسحاب .

ويرتبط اتخاذ هذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التي جرت عام ١٩٥٠ . ففقد تدخلت الأمم المتحدة في هذه الحرب بناء على قرار أصدره مجلس الأمن خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتي له احتجاجا على اشتراك مندوب الصين الوطنية في أعماله . وعندما عاد الاتحاد السوفيتي الى الاشتراك في أعمال المجلس ، وأصبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القرارات اللازمة لمواصلة الحرب ، رأت الولايات المتحدة أنه من الضروري الالتجاء الى الجمعية العامة التي كانت الولايات المتحدة تسيطر

(١) مفروض أن تكون الاقلية الآن تسعة ، ولا يشترط في هذه الاغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة .

عليها في ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية اس. قنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رأى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويعنلن صراحة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) .

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد في العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، الا أن الجمعية حلت في الواقع العملى — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى في مشكلتى قناة السويس وكوريا .

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتى على شرعية هذا القرار في البداية من الاتحاد السوفيتى بسبب تعديله الضمنى لأحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأى عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها في نفقات قوات الطوارئ التى وضعت بمنطقة الشرق الأوسط .

ومع ذلك فلقد واصلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار في مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — فذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتى تدخلا مسلحا في المجر ، واستخدم حق الاعتراض في مجلس الأمن ليمنع ادانته في هذا العدوان ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن أن يوافق على أن يعقد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا في ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتى عدم

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ .

(٢) ريتز ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، اندكتور زكى هاشم ، الامم

المتحدة ، ص ٨٩ .

التدخل في الشؤون الداخلية للمجر ، وسحب القوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية في مرحلة تالية أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواسطة مراقبين يوزعونهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، بحجة أن الأحداث التي وقعت تدخل في صميم السلطان الداخلي لها . هذا وقد تدخلت الجمعية العامة بالاشتراك مع مجلس الأمن في مشكلة الكونغو ، وفقا لهذا القرار كذلك . وتدخلت بمفردها في مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بناء عليه . هذا ولم يعد أحد ينازع في شرعية هذا القرار ، والتدابير التي تتخذ وفقا له بعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشاري في ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيه شرعية النفقات التي تنفقها الجمعية العامة على هذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبعينيات على أي حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن .

رابعاً - الاجراءات أمم الجمعية العامة

١ - دورات الانعقاد :

على خلاف مجلس الأمن الذي يعد جهازاً دائماً ، تعقد الجمعية العامة دورة عادية كل عام في يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام . كما تعقد دورات استثنائية إذا رأت ذلك أغلبية أعضاء الأمم المتحدة أو بناء على طلب مجلس الأمن . وتتعقد الجلسات بمقر الجمعية العامة بنيويورك الا إذا رأت أغلبية الأعضاء

(١) في التفاصيل ، ريتز ، المنظمات الدولية : المرجع السابق ص ٢٥٤ وما بعدها .

عندها في مكان آخر ، أو وافقت الجمعية في دورة سابقة على انعقادها في غير مقر الهيئة •

ويقوم الأمين العام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بستين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقل ان كانت دورة غير عادية بناء على طلب مجلس الأمن • وعشرة أيام على الأقل ان كان الاجتماع الاستثنائي بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة •

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فان الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عندها الى الأمين العام « ترابع المادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية »

ويتولى رئيس الدورة السابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتي تبدأ بانتخاب رئيس لها وسبعة عشر نائبا • وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بين الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن (١) •

٢ — جدول أعمال الجمعية العامة :

يتولى الأمين العام اعداد جدول مؤقت للجمعية العامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن — وفقا لما نصت عليه اللائحة الداخلية — تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة — تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة — المسائل التي ترى الفروع الرئيسية ادماجها في جدول الأعمال ، المسائل التي ترى إحدى

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ •

الدول الأعضاء ادراجها ، وكذلك المسائل التي يتقرر في دورة سابقة ادراجها في الدورة الحالية ، الميزانية والحساب الختتم ، المسائل التي يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة ، المسائل التي تقترح دولة غير عضو بالأمم المتحدة عرضها على الجمعية العامة عملاً بالمادة ٢/٣٥ من الميثاق (المادة ١٣ من اللائحة الداخلية) .

ويجوز للجمعية وللدول الأعضاء ، وكذلك للأمين العام للأمم المتحدة أن يطلب اضافة مسائل تكميلية تضاف الى جدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبل افتتاح الدورة بثلاثين يوماً على الأقل . كما يجوز اعداد جدول عمل اضافي في الفترة ما بين انتهاء اعداد الجدول التكميلي أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتها ، ويشترط أن تكون الموافقة على الاضافة في الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت (المادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) .

ويعرض جدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التي تعرضها بدورها على الجمعية العامة ، وللأخيرة أن تقر جدول الأعمال أو تعدله فيه ، وتصدر قراراتها في هذا الشأن بالأغلبية البسيطة .

٢ — لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغات هي الانجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أي خطاب يلقي بالجمعية بها جميعاً ، كما ينبغي أن تكتب المحاضر بها . ويتولى الأمين العام ومساعدوه كل المسائل الادارية في فترة الانعقاد وبمعداها .

٤ — لجان الجمعية العامة :

تنص المادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها » . ونظرا للمهام الجسيمة والاختصاصات المتنوعة المونول بها الى الجمعية العامة ، فقد أنشأت العديد من اللجان الأساسية والفرعية لكي تساعد في القيام بعملها . ومثل كل الدول الأعضاء في الجمعية في هذه الفروع ، وتقوم كل لجنة بإجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضة على الجمعية ، حتى تسهل لها مهمة البت فيها .

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ودموعة من اللجان المؤقتة . والسبع لجان الرئيسية هي :

(أ) لجنة السياسة والأمن : وتختص بالمسائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتدفيفه ، وبقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هي اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنة الأولى وتختص بالمسائل السياسية التي تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) .

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصادية والمالية التي تكون مدرجة في جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثة) .

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) .

(د) لجنة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) .

(هـ) لجنة القانون الدولي : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولي وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجُملة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) .

وتعتبر هذه اللجان لجانا موضوعية ، ويوجد البر جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التى نكمل عملها . فمثلا توجد لجنة القانون الدولي ، وهى تتولى مهمة تطوير القواعد الدولية وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوى الكفايات فى ميدان القانون الدولي وعددهم الآن ٢٥ عضوا (يراجع عن اختصاص هذه اللجنة وتكوينها تعليق لنا مجلة القانون الدولي عام ١٩٦٩ بعنوان وظيفة لجنة القانون الدولي فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها) . وتعرض أعمالها على الجمعية العامة عن طريق اللجنة السادسة . وقد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . وتختص بمناقشة المعلومات التى ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبتقديم توصيات بشأن هذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب حول اقليم معين . وواضح أن اختصاصها يتشابه مع اختصاص اللجنة الرابعة .

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هى اللجنة التوجيهية أو العامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية . ويتقدم لهذه اللجنة جدول أعمال الجمعية المؤقت الذى يعده الأمين العام والذى يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التى تطلب الدول ادراجها . وللجنة التوجيهية أن تقر هذا الجدول أو أن تجرى تعديلات عليه . وتقوم هذه اللجنة بتوزيع جدول الأعمال على اللجان الرئيسية للجمعية . وتقوم بصياغة قرارات الجمعية . ولقد لعبت هذه اللجنة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للأمم المتحدة فلقد رفضت دمج مشروعى الشرارين المقدمين من ألبانيا والولايات المتحدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولوية في المناقشة المشروع الألباني وذلك في الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة الأمر الذي ترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين في الأمم المتحدة ، وعدم دخول الصين الوطنية عضوية المنظمة .

وتوجد لجنة إجرائية أخرى هي لجنة فحص وثائق الاعتماد ، وهي مكونة من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة في كل دورة انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلي الدول في الجمعية ، وتقديم بذلك تقريراً إلى الجمعية العامة .

والى جانب هذه اللجان الرئيسية الموضوعية والإجرائية : نصت اللائحة الداخلية على إنشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هي اللجنة الاستشارية للشئون الإدارية وشئون الميزانية ، وهي تتكون من اثني عشر عضواً تنتخبهم الجمعية العامة من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافي العادل .

وتختص هذه اللجنة أساساً بدراسة ميزانية المنظمة دراسة فنية وتقديم تقرير مفصل عنها إلى الجمعية العامة في بداية دورتها السنوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والحسابات الختامية للجمعية العامة والوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصها كل ما تحيله عليها الجمعية العامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشئونها المالية (المادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) .

والثانية : هي لجنة الاشتراكات ، وهي لجنة فنية تتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعية في اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافي العادل .

وتختص هذه اللجنة بتقديم المشورة إلى الجمعية العامة فيما يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضاء على أساس مقدرة كل منهم (المادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) .

وتوجد الى جانب هذه اللجان ، عدة لجان مؤقتة ، تقوم بأعمال محددة وننتهى مهمتها بانتهاء هذه الأعمال (١) .

المبحث الثانى

مجلس الأمن الدولى

أولاً - اهمية هذا الفرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحدة بنتيجة رئيسية ، هى أن واضعى هذا الميثاق انما أرادوا أن يجعلوا مجلس الأمن الجهاز الرئيسى فى أجهزة المنظمة الدولية . ولقد وضح ذلك أثناء مناقشة الميثاق فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العامة ، ولكن بدون جدوى ، لذا كان من الطبيعى أن تنتهز أية فرصة تأتى لـقوية الجمعية عملاً (٢) على ما رأينا تفصيلاً من قبل .

ولتفصيل هذه المسألة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التى شابت عهد عصبة الأمم ، أنه فشل فى اقرار حد فاصل للفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيسية ، وخول للجمعية العامة ولللمجلس سلطات متماثلة لمعالجة أية مسألة تدخل فى نطاق عمل العصبة أو تؤثر

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسة آثار الاشعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب افريقية « ناميبيا » .

ومن الأجهزة الأخرى التى انشأتها الجمعية ، التى تؤدى مهام ، المفروض أنها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية أصبحت شبه دائمة ، هى مكتب مندوب الأمم المتحدة الساهر لاغثة اللاجئين ، أو وكالة الأمم المتحدة لاغثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسط ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة .

(٢) ديتز ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٨ .

في سلام العالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلي وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دوهبارتون أوكس تصميمها واضحا على وضع المسؤولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على إدارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكي عن هذا الوضع في التقرير الذي رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « لعل الفارق الأساسي بين التنظيم الدستوري للأمم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متميزة فإن الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هي ، بصفة أولية ، هيئة للرداءات والتوصية ، في حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

(١) ولقد تأكيد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة في سان فرانسيسكو عندما ذكر : « أن قوة المنظمة العالمية القادمة ستقيم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغي ألا تحاول إحدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها إلى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الأخرى . . . فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترمي المبادئ التي يتعين أن يركز عليها سلام العالم والمثل الأعلى لتضامنه ، في حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادئ وبالسرية اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال بالسلام والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فإن الهيئة الأولى هيئة خلافة ، والهيئة الثانية هي جهاز العمل » •

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 708.

الذى ينوب عن كل الدول الأعضاء في تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصابها من سلطات ، واعطاء الميثاق أولوية واضحة في معالجة الشئون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقرير ما يراه من عمل كفييل بكفالة السلام في المواقف الحرجة (١) .

ولعل ذلك هو ما توضحه لنا المادة ٢٤ من الميثاق التى ذكرت أنه « .. يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم في قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

ونجعل هذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية، لأننا تبينا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهم المهام التى تؤديها الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل في هذه المنظمة (٢) .

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العامة ، جهازا تنفيذيا ، لا تقتصر مهمته على المناقشات والتوصيات ، وإنما يستطيع أن يمارس أعمالا تنفيذية من خلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفا .

فالمطلبات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنها ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صغير ، يعمل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) .

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ .

(٢) ريتز ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كوايارد ، المنظمات الدولية

ص ٣٥٥ .

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة في تشكيل المجلس (١) وفي الاجراءات التي تتخذ فيه وفي الوظائف التي يمارسها •

ثانيا — الاجراءات أمام مجلس الأمن

١ — اجتماعات المجلس :

أ — المجلس جهاز دائم الانعقاد :

نصت المادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معه العمل باستمرار ، ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما في مقر الهيئة » • وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهازا دائما يمكن أن ينعقد في أى وقت بحكم أنه الحارس المسئول عن أية مشكلة طارئة تتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة في العام في دورة عادية ، وان جاز لها أن تنعقد في دورات استثنائية •

ب — من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فورا عند ما تعرض عليه مسألة تدخل في اختصاصه بناء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العامة منه أن ينعقد ، أو الأمين العام للأمم المتحدة أو احدى الدول الأعضاء ، أو احدى الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة (تراجع المواد ١١، ١٩، ٣٥، ١/٣، ٣ من الميثاق) (٢) •

ج — مساهمة الدول غير الأعضاء في المجلس :

قرر الميثاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

(١) سنتكم من تشكيل المجلس فيما بعد •

(٢) راجع د. عبد العزيز مرحان ، التنظيم الدولي طبعة ١٩٧٢

ص ٢٨١ ، حسن الجبلى ، مبادئ الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ •

بعضو في مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا في الأمم المتحدة ، إذا كان أي منهما طرفا في نزاع ، عرض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق في التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التي يراها عادلة للاشتراك الدولة التي ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » .

د - مقرر الانعقاد :

والأفضل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع في غير مقر الأمم المتحدة إذا كان ذلك أجدى إلى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٢ » . وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقره الميثاق . الأولى في باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية في أفريقيا عام ١٩٥٣ . بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، ولبحث مشكلة التفريق العنصرية .

هـ - دورات الشهادة للجان :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضاء . - إذا شاء ذلك - أحد رجال حكومته أو مندوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) . وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوئ قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الأعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة من الاشتراك في مناقشات مجلس الأمن التي تدور حول نزاع هي طرف فيه . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ص ٢٨٢ .

لذا سمح مجلس الأمن للفلبيين بالاشتراك في مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر ولبنان بالاشتراك في مناقشاته أثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ . يراجع مؤلف الدكتور زكي هاشم - الأمم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها .

المتحدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضاء فيه
في نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة •

هـ - رئيس المجلس :

ويضطلع مجلس الأمن لائحة الاجراءات التي يسير عليها ، بما
في ذلك طريقة اختيار رئيسه (المادة ٢٠) •

وتقرر هذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس منادية في كل شهر
للدول الأعضاء (المادة ٢١٨) • وبحسب الترتيب الأبجدي
الانجليزي لأسماء الدول الأعضاء في المجلس •

و - الأعضاء في المجلس :

ويتولى الأمين العام للأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال
المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ،
وإذا ما أدرجت مسألة في جدول الأعمال ، فإنها تظل مقيدة فيه
حتى يتم الفصل فيها ، أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ،
ولا تحذف هذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطة الدول
التي عرضتها ، إذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها (١) •
وقد تأيد هذا الحكم عام ١٩٤٦ عندما طلبت إيران حذف
الشكوى التي تقدمت بها الى المجلس ضد الاتحاد السوفيتي ،
فلم يوافق المجلس على حذف الشكوى ، وبقيت مدرجة بجدول
أعماله •

ز - لغات مجلس الأمن :

ولمجلس الأمن خمس لغات رسمية هي الصينية والإنجليزية
والروسية والإسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغات للعمل هي

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٦ •

الانجليزية والفرنسية والألمانية ، وجلسات المجلس علفية الا في الحالة التي يقرر فيها خلاف ذلك .

(٢) لجان مجلس الأمن :

نص المادة ٢٩ من الميثاق على أن لمجلس الأمن أن ينشئ من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . واعمالاً لهذه المادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجان ، الأول : لجانا دائمة ، والثاني : لجانا مؤقتة .

١ - اللجان الدائمة :

تشكل المجلس خمس لجان دائمة ، تتولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهي : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضاء الجدد (٣) ، لجنة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) .

(١) تتكون هذه اللجنة من كافة أعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسائل الرقابة على الأسلحة الذرية ومنع استخدامها في غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتختص وظيفتها في تفسير الميثاق وإبداء الرأي في المسائل التي يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين في المجلس ، وتختص بدراسة طلبات الانضمام التي تقدم الى الأمم المتحدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس . يراجع في التفاصيل : محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

(٤) وتختص في تدابير الأمن الجماعي التي يريد المجلس أن يطبقها على الدول .

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة في المجلس ، ومهمة اللجنة أن تبدي الرأي لمجلس الأمن ، وأن تساعده في جميع المسائل المتعلقة بالحاجات الحربية لحفظ السلم والأمن الدوليين ، واستخدام القوات الموضوعية تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح .

ب - اللجان المؤقتة :

وهي لجان ينشئها المجلس لمهام خاصة ، وبالتالي فهي تنتهي بانتهاء المهمة الموكدة اليها . ومن أمثلة هذه اللجان لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، مراقبي الأمم المتحدة في الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحدة في الكونغو ، وفي قبرص ، وأخيرا في الشرق الأوسط وفي منطقة القناة بالذات بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ .

ثالثا - اختصاصات مجلس الأمن :

تتبع هذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التي ذكرناها من قبل ، وهي أن مجلس الأمن يتولى المهمة الرئيسية في مسائل حفظ السلم والأمن الدوليين . وإلى جانب ذلك ، فإن القرارات السياسية الهامة التي تتخذ في نطاق الأمم المتحدة يشترك فيها مجلس الأمن ، وسوف تنقسم اختصاصات المجلس على ذلك إلى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وإدارية .

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية السلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية في مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقد نظم هذه الوظيفة الفصل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هذه الوظيفة تفصيلا من قبل ، ونكتفى هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويتلخص أهم أحكام الميثاق في هذا الشأن :

المنازعات التي تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التى يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهمية • ومعيار
الأهمية هو خطورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا
الا بالمنازعات التى من شأن استمرارها تعريض السلم والأمن
الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العامة فان لها أن « تناقش أية مسألة تكون لها
صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضاء
الأمم المتحدة • المادة ١١ » وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا
لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقيود المنصوص
عليها فى المادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التى
يرفعها إليه الأطراف المتنازعة ، وهنا لا يشترط صفة الخطورة
فى النزاع ، لأن المجلس يعمل فى هذه الحالة كوسيط بين الأطراف
(راجع المادة ٣٨) •

وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أى نزاع
أو أى موقف لكى يقرر ما اذا كان استمراره يؤدى الى تعريض
السلم الدولى للخطر ، أو بعبارة أخرى لكى يقرر ما اذا كان
يختص بمعالجة أولا يختص •

من يعرض المنازعات على المجلس :

١ — لكل دولة من أعضاء الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن
الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقبلا فى خصوص
هذه النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق
(المادة ٣٥ / ١) •

٢ — ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن
الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقبلا فى خصوص
هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق
(المادة ٣٥ / ٢) •

٣ — للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينبها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) •

٤ — اذا أخفقت الدول التي يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولي للخطر - - - - - في حله بالوسائل السلمية ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) •

٥ — وللمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدي الى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا • (المادة ٣٤) : وهو ما يسمى في الفقه الدولي بحق الفحص •

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السلمية للمنازعات :

١ — لمجلس الأمن أن يوصي الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى في هذا الصدد :

(أ) ما سبق للأطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخذوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه • وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا •

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن •

٢ — وللمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف في حل النزاع بوسائلهم ، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصي بحل له ، كما فعل بالنسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ •

٣ — ومن المقرر أن المجلس يقوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فإن توصياته بهذا الصدد « ليست لها قوة الزامية » بل هي مجرد توجيه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) . وإذا كان من شأن عدم حل النزاع استمرار النزاع وتهديد السلم والأمن أو الاخلال به ، جاز لمجلس الأمن أن يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعي (٢) .

(ب) الأمن الجماعي :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعي ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخاذ هذه التدابير . ومع ذلك فقد ذكرنا التطورات التي أدت الى صدور قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ ، والذي نقل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن في هذا الصدد ، الى الجمعية العامة . حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها في مجال الأمن الجماعي عن طريق التوصية ، في حين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبة النفاذ في هذا المجال فقط ، ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعية من فحص المواقف والمنازعات لتقرير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، واتخاذ تدابير شبيهة عسكرية لمواجهةها ، ولقد كان ذلك هو الفارق الأساسي في الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة . ويعلق كلود على هذا التطور بقوله :

« لقد وافقت الدول الكبرى في سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضاه يكون الجهاز الذي لا يستطيع أن يعمل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذي له اختصاص يبيح له المبادرة في اتخاذ عمل قسري نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٨٢ .

(٢) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق

الواضح ، اتفقوا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هذا العمل في حالة انعدام الاجماع . وكان هذا هو الاتفاق الذي ألغته الجمعية العامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » .

(٢) الاختصاصات الادارية والدستورية :

أ - سلطات انتخابية :

نلاحظ بصدد سلطات المجلس في اختيار أعضاء جدد للأمم المتحدة ، وفي تعيين الأمين العام للأمم المتحدة ، وفي انتخاب قضاة محكمة العدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العامة وهو عادة يقدم توصية بشأن القبول أو الاختيار ، وتقوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار . ومع ذلك فمصدر توصية إجبارية منه بالقبول تعد ضرورة ، حسبما استقر عليه العمل في الأمم المتحدة ، وأيده نيتوى محكمة العدل الدولية بشأن قبول الأعضاء الجدد للأمم المتحدة .

ب - سلطات عقابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة في إيقاف عضو يكون قد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وحده القرار المتعلق بانتهاء الإيقاف وبرد حقوق العضوية إلى العضو الموقوف (المادة الخامسة من الميثاق) .

ويقدم إلى الجمعية العامة توصيته بفصل العضو الذي يمتنع في انتهاك مبادئ الميثاق (المادة السادسة) . هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعي التي يملك أن يصدرها ضد أعضاء الأمم المتحدة . والتي تدخل في اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كما وضحنا سلفا .

ج - سلطات دستورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة لشروط التي يجوز - وفقا لها - للدولة التي ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر في ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) .

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قرره المادة ٤٤ من الميثاق من سلطته في أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة .

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل في ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية في مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة في نظام الوصاية خاصا بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادي والاجتماعي وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » .

ومن الاختصاصات التي يمارسها المجلس ، حقه في دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق أو الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذي أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ .

المبحث الثالث

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أولا - سابقة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفي، واستغفرتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء في العهد أم النصوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشأ جهاز متخصص يتولى هذه المهام في العصبة .

ومع ذلك فلقد اضطر الحمل الدولي ، العصبة ، أن تدخل في المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج . ففي البداية ، وبعد مؤتمر عقد في لندن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجان ذات الطابع الاستشاري ألحقت بمجلس العصبة . ولقد كانت أهم لجان تأسست هي اللجنة الاستشارية الاقتصادية ، واللجنة الاستشارية المالية ، ووجدت أيضا مجموعة من لجان الخبراء الاستشارية كلجنة التنسيق ، ولجنة الاحصاء ، ولجنة عقود القرض الدولية^(١) .

وقاد سياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل في هذا الحقل الدولي الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصادية والاجتماعية مثل مؤتمر النقد العالمي عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصادي العالمي ، وقد نتج عن هذه المؤتمرات نشأة عدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصالات والنقل الدولية ، وبنك التسويات الدولية ، وغيرها . وبالتدريج صار النشاط الاقتصادي والاجتماعي أشد تأثيرا في نطاق العصبة عن النشاط السياسي .

(١) يراجع كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ ، بويت ، المنظمات الدولية ص ٥٢ .

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هذه الظاهرة ، وهي تلك اللجنة التي عرفت بلجنة بروس Bruce Committee . ولقد قدمت اللجنة تقريراً بهذا الشأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، ويتكوّن لجنة خاصة مستقلة بمهد إليها بالمسؤوليات الأساسية في هذا الحقل من النشاط الدولي .

على أن هذا التقرير جاء متأخراً جداً ، فلم يؤثر في التطور اللاحق للعصبة ، وأن أسهم اسهاماً بالغ الأهمية في صياغة ميثاق الأمم المتحدة (١) . ذلك أن التجربة الواضحة للعصبة أظهرت النجاح الكبير الذي أظهرته وكالاتها المتخصصة ، والذي عوض فشلها الواضح في معالجة المشاكل السياسية ، وقد كان هذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير في سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفي ، ولتخصيص مجلس يقوم على الشئون الاقتصادية والاجتماعية التي أضطلعت بها المنظمة الدولية ، وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك فضلاً عن إعادة تنظيم المنظمات المتخصصة وانشاء أنواع جديدة منها ، وربطها بالهيئة عن طريق هذا الجهاز المتخصص .

ثانياً — طبيعة المجلس الاقتصادي والاجتماعي :

توجد عدة اعتبارات تتصل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي :

أولها : أن المجلس عهد اليه القيام بأغراض الأمم المتحدة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية . وهذه المسائل تدخل في نطاق الاختصاص الداخلي للدول ، لذا فلقد كُشّي أن يعتدي المجلس بتدخله في هذه الميادين على سيادة الدول ،

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢ ، كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، ص ٥٢١ .

ولهذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى أهمية التطبيق العام للمادة ٧/٢٠ التي تحظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد في الفصلين التاسع والعاشر ما يسوغ للأمم المتحدة أن تخرق هذا المبدأ لذا « فان تطبيق هذه الأهداف لا ينبغي أن يخرج عن هذا الصدد » ، وقد أملى ذلك على مؤتمر سان فرانسيسكو أن يخرج لنا بجهاز للتوصية فقط ، سواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٣ من الميثاق » ، ولا يتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثاني ينتج عن الوضع الخاص بعدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قد نص صراحة على أن تحقيق أهداف النظام الوظيفي للأمم المتحدة « يقع على عاتق الجمعية العامة ، كما يقع على المجلس الاقتصادي والاجتماعي تحت اشراف الجمعية العامة » . وهكذا نجد المجلس في وضع تبعية مباشرة للجمعية العامة وهي تشترك معه تأدية البرامج الوظيفية .

والاعتبار الثالث الذي يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن النشاط الوظيفية تقوم بها أساسا الوكالات المتخصصة ، وهي متنوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة عن طريق المجلس ، فان المجلس ينسق بين أعمال الوكالات ، ويتطلب منه هذا التنسيق أن يسد أوجهه النقص في أعمالها . لذا نجده يعمل بنفسه في النطاق الذي لا توجد فيه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهد اضافي (١) .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي جهاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المتخصصة أساسا .

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المراجع السابق ، ص ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — في العمل على تشجيع التعاون بين الدول في المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلاقات الانسانية على وجه العموم ، والعمل على أن يشيع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا . بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١/٣ ، والمادة ٥٥) .

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراسات :

من الوسائل الأساسية التي يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حول المشاكل التي يعالجها . وذلك بالنظر الى تعقد هذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التي توضح أبعادها (١) . وقد تفيد هذه الدراسات الدول الأعضاء وتدفعها الى اتخاذ تدابير معينة ، وقد تفيد المجلس أو الجمعية في اصدار توصيات على أساسها — هذا وتتراوح هذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التي أعدها المجلس عن تطور الدول النامية ، أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التي أعدها المجلس عن الظرف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط . وتوجه طلبات اجراء الدراسة الى السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المتخصصة .

٢ — التوصيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو جهاز للتوصية

(١) نصت المادة ٦٢ على أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في امور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه الى تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير .

بشكل رئيسي . لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (١/٦٢) (١) .

٣ — اعداد مشروعات الاتفاقيات في المسائل التي تدخل في اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يعدد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل في دائرة اختصاصه . وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لمنع إبادة الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها . وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولي تناقشه الدوا فيه . والمثال على ذلك هو المشروع الذي وضعه المجلس عن الوضع القانوني لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولي عام ١٩٥٤ .

٤ — الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ، وفقا للتواعد التي تضعها الأمم المتحدة » . وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار في المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفي أن يكون اقليميا . بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التي يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الاعضاء بمقتضى قراره رقم ٢٦٨ يدموهم فيه الى تمويل برامج التنمية في الدول النامية .
(م ٢٦ — المنظمات الدولية)

ثلاثة من العلماء على أساس شخصي ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمي الذي عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) .

٥ - مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى في القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وللمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، وبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ١/٦٦ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التي تدحل في اختصاصه » ، كما تقرر في فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التي قد تعهد بها إليه الجمعية العامة » .

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ونصائح أن يعاونه متى طلب إليه ذلك » .

أما بالنسبة للدول الأعضاء فننص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له - بعد موافقة الجمعية العامة - أن يقوم بخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك » .

وهنا تجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذي ترايد في السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذي أولته الدول للنشطة الاقتصادية والاجتماعية . وقد توجه نشاطه بهذا الصدد الى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التي يقدمها رأسا الى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها .

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ .

والميدان الثانى : هو ميدان المساعدة الفنية الموسع
Expanded programme of Technical Assistance (EPTA)

والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات .

والميدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨
قام على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية .

والميدان الرابع :

ومع ذلك فليقد أدمج هذا الصندوق فى البرنامج الموسع
للتنمية عام ١٩٧٠ (١) ، وأصبح يطلق على الاثنى عشر برنامج
الأمم المتحدة للتنمية (٢) U N D P .

٦ - وأخيرا يقوم المجلس بالتسبب بين أنشطة الوكالات
المتخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسوف نرد لها
الفقرات التالية .

رابعاً : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

ذكرنا أن من أهم معالم نظام الأمم المتحدة ، أنه اهتم بإقامة
منظمات مستقلة تؤدي المهام غير السياسية أو الاقتصادية
والاجتماعية فى النطاق الدولى ، مع الاهتمام فى نفس الوقت
بالوصل بينها وبين الأمم المتحدة . ولقد سبق أن تعرضنا لهذه
المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وقلنا أن النظام الدولى
الجديد ، يعترف بأسرة دولية للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحدة
ويتطلب أن ينسق العمل بينهما ، بما يسد الثغرات التى تنتج من
هذا النشاط « التنسيق الايجابى » ، وبما يمنع الازدواج فيه
« التنسيق السلبي » .

(١) يراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٦ والصادر فى الدورة

العشرين .

United Nations Development programme.

(٢)

(٣) راجع ما سبق ص

١. — المنظمات التي ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التي يتم التنسيق بينها هي « الوكالات .. التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بمتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون .. » .

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحدة ، ولا تثار بالنسبة لها مشكلة التنسيق ، كذلك لا يتم التنسيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، إذ التنسيق لا يتم إلا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر في شخصية هذه المنظمات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هذه اللجان الفرعية تخضع في نشاطها للجهاز الرئيسي الذي أقامها ، وتقتصر مهمتها عادة على تقديم توصيات له ، لذا لا تثار بالنسبة لها مشكلة التنسيق^(١) .

٢. — وسائل التنسيق :

درسنا هذه الوسائل في النظرية العامة ، وسنرى الآن كيف طبقها ميثاق الأمم المتحدة .

(١) يمكن التفرقة بين الوكالات المتخصصة ولجان الأمم المتحدة الأخرى ، على أساس الأداة القانونية التي أنشأت الجهاز ، فإذا كانت اتفاقا ، كان الجهاز وكالة دولية متخصصة ، وإن كان قرارا لجهاز بين الأجهزة الأخرى . كان جهازا فرعيا ، أي كانت درجة التميز والاستقلال الممنوحة له (راجع سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٢٣١١) . ومن أمثلة الأجهزة التي يقع الخلط دائما بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى .

١ - الاتفاقات :

أشارت الى هذه الوسيلة المادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكرت أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار اليها في المادة السابعة والخمسين وأن يحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (١) » .

٢ - التشاور :

نصت الفقرة الثانية من المادة ٦٣ على هذه الوسيلة عندما ذكرت أن للمجلس الاقتصادي أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها .

٣ - التوصية :

نصت المادة الثامنة والخمسون من الميثاق على أن « تقوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كما ذكرت المادة الثانية والستون أن المجلس يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في أمور الاقتصاد والاجتماع . . الخ ، وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة ، والى أعضاء الأمم المتحدة . والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٤ - التقارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هذا الأسلوب تنص المادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات

المثلثة. صة ما يلزم من الترتيبات كما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه » .

٥ — الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يعمل على اشراك مندوبي الوكالات المتخصصة في مداولاته أو في مداولات اللجان التي ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه في مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ — التنسيق المالي :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة في جمعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادي ، في ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح في هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة في أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها في المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكي تقدم لها توصياتها » .

وتحتفظ الوكالات المتخصصة — رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة — باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تقتض تدابير أمن جماعي ضد دولة ما ، فإن الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٢٤ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل في الوكالات المتخصصة (١) .

(١) محمد حافظ فائز ، المنظمات الدولية ص ٢٧٠ .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تعمل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة . وإما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقل خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه . وهذه الترتيبات قد يجرىها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجرىها إذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن .

وقد قام المجلس بتقسيم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس . أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس ، أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدي مساهمة ذات قيمة فى أعماله .

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينحس عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن نشبه المساهمة بالتشاور^(١) .

الصلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تقارن بتلك التي وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة . ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قد دعا في كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما . كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمات الاقتصادية الاقليمية ، كمجلس أوروبا ، وذلك عن طريق تبادل الممثلين والوثائق والاستشارات والمعلومات (١) .

الاجراءات في نطاق المجلس :

١ - اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه (المادة ٧٣ / فقرة ١) . وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التي يسنها . ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٢ / ٧٣) .

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التي تتبع أمامه . وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين في العام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالي له ، بشرط أن يكون أحدهما قبل الأسبوع الأول من أبريل ، والثاني قبل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة قرابة شهر .

ويجوز أن يجتمع المجلس في دورة غير عادية بناء على قرار يصدره بذلك إذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبية الأعضاء أو الجمعية

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامة أو مجلس الأمن (المادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) ، ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائباه في الأربعة الأيام التالية لتقديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانية أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية في الموعد الذي يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) .

ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية في الموعد الذي يحدده (المادة ٤ من اللائحة الداخلية) .
والأصل أن ينعقد المجلس في مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده في أى مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) .

وبالنسبة لاعداد جدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للأمم المتحدة هو الذى يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضه بعد ذلك على المجلس لقراره .
وتنقضى اللائحة بأن المجلس ينتخب سنويا في بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتأوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربية ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى في انتخاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافى العادل ، وبألا تجمع أى مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) .

(١) راجع فى التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٣٦ .

(٢) المادة السادسة من اللائحة الداخلية .

(٣) تراجع المواد من ٢٠ — ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصادى والاجتماعى رقم ١١٩٣ الصادر من المجلس فى ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ .

ويختص رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهاؤها وإدارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، وإعلانها ... الخ .

وتسرى على الإجراءات المتبعة في هذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العامة .

٢ - لجان المجلس :

يصرف المجلس شؤونه عن طريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية إقليمية ولجان أساسية ، ولجان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الإقليمية :

نظرا لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التي توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشئ أربع لجان اقتصادية إقليمية هي اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المناطق المنتمية لها أو من الدول الأعضاء التي لها مصالح خاصة في المناطق الجغرافية المعنية .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنة الإحصاء :

وهي تقوم بدراسة وسائل تنمية الإحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تسهل عملية مقارنة الأرقام في الإحصاءات التي تقوم بها الدول المختلفة .

لجنة السكان :

وهي تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولي بشأن الاتجاهات الخاصة بالسكان والعوامل المختلفة التي تؤثر في السياسات القومية بشأن هذه المسألة .

لجنة التنمية الاجتماعية :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية في الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيلة بتعزيز التقدم الاجتماعي ، وتحسين تفكير الانسان .

لجنة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف مجالات الحياة ، وإزالة كل أنواع القيود التي تعوق تقدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهذا الشأن ، واتفاقية دولية كذلك .

لجنة حقوق الانسان :

وهي من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الانسان ، وبحث طريقة حمايتها في المجال الدولي . هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، ومشروعى العهدين الدوليين بشأن حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوقه السياسية والمدنية .

لجنة المخدرات :

وتعمل هذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسريبها الضار للانسان .

لجنة التجارة الدولية :

وتتولى دراسة التطورات التجارية الدولية ، والوسائل التى يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول النامية (١) .

اللجان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هذه اللجان الى قسمين : لجان اجرائية ، ولجان موضوعية :

لجان اجرائية دائمة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

اللجان الموضوعية الدائمة :

١ — لجنة المعونة الفنية :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التى تقدمها الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المقروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المخلفة .

٢ — لجنة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التى يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة فى الدول النامية .

(١) تراجع تفاصيل أخرى بمؤلف الدكتور محمد حافظ غلام المنظمات الدولية ص ٢٠٢ وما بعدها .

٣ — لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير السكن للملايين في البلاد النامية .

٤ — اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقدم التكنولوجى في برامج التنمية التى تتم في البلاد النامية .

٥ — لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها .
وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنة للموارد الطبيعية ،
ولجنة لتخطيط التنمية .

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

اولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا في بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، اذ وكل اليه أمر الاشراف على ادارة الدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولما كان الاستعمار قد ألغى — على الأثر ، من الوجهة الرسمية بصدور ميثاق الأمم المتحدة — فان المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية . ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية — ولو أنها تدخل في دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتالي تدخل في جملتها في نطاق عمل المجلس

الاقتصادي والاجتماعي — الا أنها تتميز بتوجهها الى قطاع من الأقاليم الدولية حرمت من أبسط حقوقها الدولية . وقاست الكثير من أنظم الاستعماري ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر . تحتاج الى تخصيص هيئة معينة لتولى المهام الوظيفية فيها ، وهذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية . ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية . والمجلس الاقتصادي والاجتماعي .

وقد بينت المادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنفسها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة في المادة الأولى من هذا الميثاق هي :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين .

(ب) العمل على ترقية أحوال الأقاليم المشمولة بالوصاية في أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمها نحو الحكم الذاتي والاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل اقليم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هذه الشعوب التي تعرب عنها بملء حريرتها وطبقا لما قد ينص عليه في شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية .

(ج) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شعوب العالم من تقييد بعضهم بالبعض .

(د) كفالة المساواة في المعاملة في الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالي أيضا فيما يتعلق باجراء القضاء وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقدمة ومع مراعاة أحكام المادة ٨٠ .

ثانياً : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشبه وضع مجلس الوصاية ، وضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلاً ، وانما يخضع في ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المادتان ٨٣ • ٨٥) من الميثاق •

أما عن أساليب ممارسة المجلس ووظائفه ، فانه يمكننا أن نجعلها في المسائل الآتية :

١ — يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية في الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية • وتقدم السلطة القائمة بالادارة في كل اقليم مشمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العامة تقريراً سنوياً للجمعية المذكورة موضوعاً على أساس هذه الأسئلة (المادة ٨٨) وأعطى الميثاق لمجلس الوصاية في الفقرة (أ) اختصاص النظر في هذه التقارير • ونرى أن للمجلس بناء على هذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هذه الادارة • وأن يقدم ملحوظاته عنها الى هذه السلطة •

٢ — يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية • ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) •

٣ — ينظم المجلس زيارات دورية للاقليم المشمولة بالوصاية في اوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ / ٢) •

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله في تقريره السنوي الذي يقدمه الى الجمعية العامة ، وله أن يوصي — بحسب ما يراه ملائماً — سواء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو الدول الأعضاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته •

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظام الوصاية تعد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فإنه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التي يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغي أن نذكر أن الاتجاه المعلى للمجلس قد نحا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التي تتم في الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التي تضعها الدول المسؤولة عن ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التي تدير الاقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتابيا في العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التي تتم له يعمد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا في المجلس ، أنه لا يتطلب في ممارسته لاختصاصه بقبول العرائض وفحصها ، أن تقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل في عهد العصبة ، وإنما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التي تزور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المسؤولة عن

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٤ •

الادارة لتتولى التعليق عليها ، ولا يبحث المجلس في مصدر هذه العرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقدمة من أشخاص غير مقيمين في الاقليم الموضوع تحت الوصاية . ويستطيع المجلس — بنسبة على هذه العرائض — أن يرسل بعثات لاستطلاع الرأي ثم يرفض (١) أو يقبل الشكوى ، وفي الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه .

ثالثا — الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي حددتها المادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة في الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

١ — (أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب .

(ب) الأقاليم التي تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية .

(ج) الأقاليم التي تضعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مسؤولة عن ادارتها .

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفه الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات .

وقد خضع لنظام الوصاية الدولي من الأقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة أقاليم ، هي : « تنجانيقا — رواندا أوروندي —

(١) جرت عادة المجلس على رفض العرائض المقدمة ضد قضاء الاقليم ، أو تلك المتعلقة بنزاع قضائي « المادة ٨١ من اللائحة الداخلية للمجلس » .

الكُمرون الفرنسي — الكُمرون البريطاني — توجو الفرنسي — توجو البريطاني — ساموا الغربية — غينيا الجديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحدة الأمريكية •

مشكلة ناميبيا :

من المشاكل الأساسية فى جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة مشكلة ناميبيا • فقد خضع هذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحاد جنوب أفريقيا •

وكان المفروض أن يستقل هذا الاقليم أو أن يخضع لنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة « الأقاليم أ » ، ولكن اتحاد جنوب أفريقيا رفض عقد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن •

وقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفقت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضعا للوصاية ، وللأمم المتحدة أن تمارس سلطات الاشراف عليه •

وفشلت هذه المحاولات فى اقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتخلي عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحدة تقرر فى عام ١٩٦٦ إنهاء انتدابها على الاقليم ، واخضاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقد ألقى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب •

وانشأت الأمم المتحدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار في ادارته كجزء من اقليمها •

وفي عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العامة تغييرها اسم الاقليم — بناء على رغبة سكانه الى اسم نامبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون نامبيا » وشهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ — حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحدة ممثلة في مجلسها الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وجنوب أفريقيا في سبيل نزع يد جنوب أفريقيا ومنع الدولة الأخيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن في خصوص ما تقوم به هذه الدولة باعبارها قائمة على الاقليم المحتل •

على أن الخطوات الأخرى التي لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهي تلى التدابير التي اتخذتها الأمم المتحدة في سبيل الارتقاء بشعب نامبيا والوصول به الى مرحلة الحكم الذاتي أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(١) انشاء مجلس الأمم المتحدة لشئون نامبيا :

وهو جهاز لادارة الاقليم نيابة عن الأمم المتحدة • ولأول مرة تقيم الأمم المتحدة جهازا يتولى مسئوليات الادارة في اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر •

ورغم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشأ معهدا خاصا في عام ١٩٧٤ لكي يزود الشعب الناميبي بالتعليم والتدريب الضروريين لتقوية جهودهم في النضال من أجل الحرية ، وأن يعدهم لتولى الأمور في دولة نامبيا •

وقد أقيم هذا المعهد في إقليم زامبيا المجاور لنامبيا (الوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى وينوهوك عندما ينتهى الاحتلال غير الشرعى للإقليم • ويبدو أن ما يبذله هذا المجلس له أهميته الحيوية لأن كافة هذه الشعوب تنقصها الخبرة والدراية لبناء الدولة ، من هنا تأتي أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهذه المهمة •

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للإقليم وتعيين ممثل شرعى له :

في دورة خاصة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل نامبيا أقرت اعلانا وبرنامجا عن في هذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانها احتلال الإقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحاد جنوب أفريقيا من الإقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقه في تقرير المصير والاستقلال •

أما بخصوص برنامج العمل ، فقد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقدم المساندة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقديم أية مساعدات عسكرية لاتحاد جنوب أفريقيا •

ولا شك أن هذا الاعتراف وتحديد من يمثل هذا الإقليم في التعامل الدولى له أهميته الفائقة في مجال تقرير المصير •

(ج) تحديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير • وقد قرر مجلس الأمن بهذا الصدد (١) أنه لى يتمكن شعب نامبيا من أن يقرر

(١) القرار رقم ٢٨٥ الصادر في ٢٠ يناير عام ١٩٧٦ •

بحرية مستقبله ، فانه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت إشراف ورقابة الأمم المتحدة لاقليم نامبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا .

ويبدو أن المجلس كان يواجه المناورات التى كانت تقوم بها حكومة جنوب أفريقيا لتقسيم الاقليم حيث أعلنت ضمها لاقليم نامبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعد مدعية أنها تنفذ قرار مجلس الأمن آنف الذكر وكونت جمعية وطنية قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة أنها غير شرعية ولا تمثل أمانى الشعب .

وقد استقل هذا الاقليم فى مطلع هذا العام وصار دولة مستقلة فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة .

وقد طبقت الفقرة (ب) الخاصة بالاقاليم المقتطعة من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية ، على اقليم واحد فقط هو الصومال الايطالى . وقد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنة مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحدة حتى حصل على استقلاله فى عام ١٩٦٠ . أما بخصوص الفقرة (ج) الخاصة بالاقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ، فهى لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، اذ أنه من المستبعد أن تقدم احدى الدول طوعية على وضع أحد الاقاليم التابع لها تحت الوصاية (١) .

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد قام مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لاطاليا ، الدولة المسئولة عن الادارة ، حقوق فى هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجع الى ان ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحدة فى ذلك الوقت ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٦٩ .

٤ - اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى إقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية • لذا نشار مشكلة هامة بهذا الصدد هي : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المسؤولة عن الادارة • وهى القوى التى كانت تمارس الانتداب على أقاليم الوصاية (١) • أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيد بأنها الدول المسؤولة عن الادارة ، وفى العمل نجد أن هذه الدول هى التى تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط • ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن — فى حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه • لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا فى هذا الاتفاق •

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لاشراف الأمم المتحدة على الاقليم • وكذا الأساس الذى يخول للدولة المشرفة أن تدير الاقليم • كما يوضح الاتفاق السلطة التى تقوم بالادارة • وعلى ذلك نجد المادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم » •

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المسؤولة عن الادارة أن تغير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض ارادتها ، اذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن • لذا وجدنا المادة ٧٩ تقرر « شروط

(١) تقرر المادة ٨١ مع ذلك أن السلطة التى تقوم بالادارة يمكن أن تكون دولة أو أكثر أو هيئة الأمم المتحدة نفسها • « فى الحالة الأخيرة فبرم هي نفسها الاتفاق وتوافق عليه » •

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرأ بعد عليها • ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التي يعنيتها هذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة في حالة الاقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ، هذا مع مراعاة أحكام المادتين ٨٣ ، ٨٥ في شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » •

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انتهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا لانتهاء • سوى الاتفاق الخاص بسموللاند somalilana الذى حدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر سنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) • ولقد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقوة ، أن تحدد فترة لوصول الاقليم الى مرتبة الاستقلال أو الحكم الذاتى وبالتالي لانتهاء الوصاية •

ولم يمنع هذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انتهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحريرية تجتاح مختلف دول العالم • وفى ساحة الجمعية العامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تقدم الدول المسئولة عن ادارة الاقاليم الموضوعة تحت وصايتها • الى الجمعية العامة ، التدابير التى اتخذتها للوصول بهذه الاقاليم الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حتى يحدد موعد انتهاء تاريخ الوصاية •

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هذا الاتجاه فى الجمعية العامة وأدى الى تصفية الاقليم الخاضعة للوصاية عدا اقليم جزر المحيط الهادى على ما قدمنا • ولا شك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التى تحمد للأمم المتحدة •

• — دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل الوصاية:

حدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى الاشراف على الاقاليم الموضوعة تحت الوصاية • فالجمعية العامة

«مباشرة وظائف الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المساحات التي لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل في ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها » (المادة ٨٥ من الميثاق) في حين « ييسر مجلس الأمن جميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل في ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المادة ٨٣ فقرة ١ /) • ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة في القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٢ / ٨٥) • كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية في مباشرة وظائف نظام الوصاية في مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (المادة ٨٣ / ٣) •

ومع ذلك ، فإن ما يجري عليه العمل في الأمم المتحدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها في فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هذا العمل الى اللجنة الرابعة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة (١) •

ومع ذلك فلقد قامت اللجنة الرابعة المذكورة في كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للأشخاص والهيئات ، وإن كان الفحص المبدئي للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية •

ونفس هذا الحكم يصدق تماما بالنسبة لمجلس الأمن • الذي ترك مهمته في شئون الوصاية لمجلس الوصاية (٢) •

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٢ •
(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية في قرار أصدره عام ١٩٤٩ •
بخولا للأخير نفس الصلاحيات التي يمارسها في المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليمات بهذا الشأن • وقد انفردت الولايات المتحدة الأمريكية بالوصاية على الاتاليم الاستراتيجية بمقتضى اتفاق وصاية صدق عليه مجلس الأمن في ابريل عام ١٩٤٧ ، وهذه المناطق هي جزر مارشال وكازولين وماريانا عدا جزيرة جوام •

ولكن الى أى مدى يتوسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير واصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى . ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة . لذا فقد اقترح بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق . ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص فى صلب الميثاق . ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بياناً تفسيرياً ، أدمج فى تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية . قررنا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها . وان لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) . خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) .

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها فى نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فما معنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى توصية تصدر فى هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أسس المخالفات .

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن اعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هى الوقف عن العضوية أو الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تنطبق فى هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فانه من المشكوك فيها اذا كان يترتب عليه التخلّى عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ - الاجراءات في نطاق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضع لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقد وضع المجلس هذه اللائحة بالفعل • وقد تضمنت هذه اللائحة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين للرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنوياً • ولقد نص الميثاق على وجوب أن تتضمن اللائحة الداخلية النص على دعوة المجلس للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (المادة ٩٠/٢) • وقد جرى حكم اللائحة على جواز عقد دورات استثنائية بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو أغلبية أعضائه •

(٢) فروع المجلس :

رغم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية في انشاء لجان تابعة له ، مثلما فعل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي ، فإن ذلك لم يمنع المجلس من تشكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للعرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

١ - المنازعات القانونية :

يقوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقوم بالفصل في المنازعات القانونية هيئة قضائية كما ألحنا من قبل ،

(١) بويت ، المرجع السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان •

التنظيم الدولي ص ٣٠١ •

وقد ألزمت نصوص الميثاق مجلس الأمن بأن يراعى نصية الأطراف بحرض منازعاتهم القانونية على محكمة العدل الدولية (المادة ٣٦/٣) (١) . ويتفق ذلك مع ما جاء بالمادة الأولى من الميثاق من أن من أهداف الأمم المتحدة العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية على أساس من احترام قواعد القانون الدولي .

٢ — محكمة العدل جهاز رئيسي للأمم المتحدة :

ولهذا جعلت المادة ٧ من الميثاق من محكمة العدل الدولية واحدا من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة . كما نصت المادة ٩٢ منه على أن محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة .

ومن التفسيرات الأساسية التي جاء بها ميثاق الأمم المتحدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهد العصبة (٢) أنه الحق النظام

(١) هناك خلاف في الفقه حول تعريف المنازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دولية يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولي المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياسية ، فهي لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية العالية ، وهناك من يرون أنها منازعات تتصل الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تعديل المبدأ القانوني ، في حين أن المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجسده الرأي الراجح الى أن ارادة الأطراف المتنازعة هي التي تستطيع أن تحدد صفة النزاع ، فاذا كانت راغبة في حله وفقا للقانون الدولي ، كانت المنازعة قانونية ، أما اذا لم تكن راغبة في تطبيق المبدأ القانوني السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع في هذه "انفرقة محمد حافظ غانم ، الأمن الدولي ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ ص ٩٢٤ .

(٢) أعد بروتوكول خاص بإنشاء المحكمة الدائمة للمعدل الدولي عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة مستقلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانوني ، حيث يلزم قبول البروتوكول الإضافي لكي تعتبر الدولة عضوا بعصبة الأمم ، راجع جيم هارد غلان ، القانون بين الأمم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

الأساسى للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل أعضاء الأمم المتحدة مشتركين فى النظام الأساسى للمحكمة (١) .

ومن النتائج التى تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلى :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاء المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسى للمحكمة) .

ثانيا : لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاء فى أية مسألة قانونية . كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية انداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) .

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكونون أطرافا فيها . وإذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) .

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسى للمحكمة) . كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات . وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة والمسجلين (المادة ٨٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

(١) نصت المادة ٩٣ من الميثاق على أنه « يعتبر جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية . »

خامسا : يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لمسائر الدول الأخرى أن تتقاضى الى المحكمة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في المعاهدات المعمول بها (المادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة) (١) .

سادسا : يجري تعديل النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة في ميثاق الأمم المتحدة لتمديد الميثاق (المادة ٦٩ من النظام الأساسي) ، وإذا ما رأت المحكمة إجراء تعديلات معينة في النظام الأساسي ، فإنها تبلغها الى الأمين العام ليتولى اتخاذ إجراءات التعديل (المادة ٧٠ من النظام الأساسي) .

سابعا : إذا رأت المحكمة اتخاذ تدابير مؤقتة لازمة للدعوى ، فإنها تبلغها لأطراف الدعوى وللمجلس الأمن (المادة ٤١ من النظام الأساسي) .

ثامنا : إذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول أطراف في النظام الأساسي للمحكمة على إحالة المنازعات الناتجة بينها الى محكمة تنشئها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، تعين إحالتها الى محكمة العدل الدولية (المادة ٣٧ من النظام الأساسي) .

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضية ترفع أمامها على يد الأمين العام للأمم المتحدة (المادة ٤٠ من النظام الأساسي للمحكمة) .

(١) نظرا للصفة القضائية للمحكمة ، فإنه من المسلم به أن علاقاتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنسبة للفرع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترسل تقارير عن أنشطتها في البداية ، ولكنها الآن ترسل مثل هذه التقارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل في أعمالها من الجمعية العامة أو من الأجهزة الأخرى ، وإنما كل ما يعنيه هو أن المحكمة تحيط بالجمعية العامة ، وأعضاء الأمم المتحدة علما بما تقوم به من أنشطة ، نظرا للدور الهام الذى تلعبه أحكامها في توضيح القواعد القانونية الدولية ، وتطويرها .

عاشرا : تنطبق الجمعية العامة للأمم المتحدة تقريراً عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ١٥/٢) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة في أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علماً بأعمالها .

٣ - صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولي :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لاقرارها .

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت في لاهاي عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الاساسى للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلس العصبة وجمعيتها بعد ادخال بعض التعديلات عليه في ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ . وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولي . بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداءً من عام ١٩٢١ . وان بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى (١) .

(١) يراجع فى التفاصيل : دراسة مورتى Murty من تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حامد سلطان ، القانون الدولى المصام فى وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ص ١٦٤ طبعة ١٩٦٦ .

هذا وقد خضع النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولي لعدد تعديلات نتججة لما أسفر عنه العمل من نقص فى احكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استهدفت زيادة عدد القضاة ، وإبقاء نظام نواب القضاة ومنعهم من مزاولة بعض الاعمال ، وقد اعتمدت بعض هذه التعديلات فى عام ١٩٢٩ ، وادخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث أصدرت جمعية العصبة قراراً بحل المحكمة ، وبدأت بعدها المحكمة الجديدة فى مزاولة أعمالها ابتداءً من ١٨ أبريل عام ١٩٤٦ ، فى نفس المكان ، وب نفس أجهزة المحكمة القديمة ، مورتى ، المرجع السابق ص ٦٩٩ .

ولقد توقف العمل بالمحكمة منذ عام ١٩٤٠ بعد قيام الحرب العالمية الثانية . وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية . وقد عرض بهذا الصدد اقتراحان على المؤتمر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارثون أوكس ، والثاني لجنة من الفقهاء اجتمعت بواشنطن في أبريل عام ١٩٤٤ . ويتجه أحدهما الى الإبقاء على المحكمة الدولية على النحو الذي كانت عليه في عهد عصبة الأمم ، والثاني يستهدف تعديل هذا الوضع ، وإنشاء محكمة دولية جديدة . ورغم أن النصر قد انعقد للرأي الثاني ، إلا أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد انتهى الى صيغة نوفيقية . لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسأرها حتى النهاية . ونستطيع أن نقرر أن المؤتمر كان على استعداد لأن يقبل فكرة استقرار المحكمة . إلا أن صعوبة رئيسية ثارت ، هي استحالة الحصول على موافقة جميع الدول التي انضمت الى النظام الأساسي للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانية ، واختفاء عدد كبير من الدول التي كانت أعضاء في المحكمة . ووجود طائفة من الدول التي ترغب في الانضمام الى المحكمة الجديدة (١) . فضلا عن أن هناك رغبة في أن تنتهي هذه المحكمة . كما انتهت عصبة الأمم التي أنشأتها ، وكانت تعمل في كنفها ، رغم استقلالها عنها .

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هي الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولم يكن ممثلا في مؤتمر الأمم المتحدة سوى ١٧ دولة فقط منها . كما كانت هناك ١٨ دولة ليست أعضاء بالمحكمة القديمة . ولما كان الرأي قد استقر على إلحاق النظام الأساسي للمحكمة ببيثاق الأمم المتحدة ، فقد كان من الضروري لكي يستوى هذا النظام من الناحية القانونية ، دعوة جميع الأطراف في النظام الأساسي لتعديل هذا النظام من ناحية ، وإن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه من ناحية أخرى . هذا مع مراعاة أن من بين أعضاء المحكمة طائفة من دول المحور التي تسببت في الحرب الثانية ، ولم يكن بالإمكان دعوته هذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة . راجع على الخصوص على صادق أبو هيف ، القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٦٦٤ .

ومن ناحية ثانية كان لابد من الاستمرار في الانتفاع بالثروة القانونية التي خلفتها المحكمة القديمة . والتقاليد التي رسخت فيها وأوجدت نظاما للإجراءات والقاضي كان له أثر في استقرار العمل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ، وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة .

لذا أقر مؤتمر سان فرانسيسكو النظام الأساسي لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبا عن النظام الأساسي للمحكمة السابقة ، كما عالج في العديد من النصوص مسائل الانتقال والوراثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن .

١ - نص ميثاق الأمم المتحدة على أن المحكمة تقوم بعملها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي . وجزء لا يتجزء من الميثاق . والواقع أن هذا النص أشار إلى الارتباط الصريح بين المحكمتين ، وإلى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) .

٢ - اعتبر النظام الأساسي الجديد أية إحالة إلى المحكمة القديمة في اتفاقات أو معاهدات بمثابة إحالة إلى المحكمة الجديدة (المادة ٣٧/٥) .

٣ - كما اعتبر النظام الأساسي للمحكمة التصريحات الإدارية تنقضي حكم المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسي للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد في المحكمة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، سمي عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ولا شك أن الاحتفاظ بالفهارس وأحكام المحكمة القديمة ، يسهل للقضاة الجدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليد التي وضعتها الأخيرة في الميدان القضائي . يراجع مؤلف الدكتور عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

للمعدل الدولي • المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول أطراف هذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة المعدل الدولية ، وذلك فى الفترة الباقية من مدة سريان هذه التبرعات ووفقا للشروط الواردة فيها •

رابعاً : تنظيم المحكمة :

ما هى الأسس التى تحكم تنظيم محكمة المعدل الدولية ، وما هو الأسلوب الذى تعمل به ؟

للإجابة على هذا السؤال سنتحدث فى البداية عن تشكيل المحكمة وكيفية اختيار قضاتها وجلساتهم والمرافعات أمامها ، ومدى قوتها الإلزامية •

(١) تشكيل المحكمة :

نستطيع أن نتلمس الخصائص العامة المميزة لتنظيم الأجهزة القضائية واضحة فى تشكيل محكمة المعدل الدولية ، فالميثاق يضع نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفل لهم حصانتهم وبمعددهم عن التأثير بأية اعتبارات سياسية أم مادية •

فالنظام الأساسى يقرر أن هيئة المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ، الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتميين فى أرفع المناصب القضائية ، أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاءة فى القانون الدولى ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظام المحكمة) • ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسى للمحكمة على أن يحدد صفات من يصلحون لهذه الوظيفة الهامة ، على خلاف الأجهزة الأخرى ، فلم نر نصوصا يحدد صفاتهم • وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا له خبرة قانونية عالية سواء فى المجال القضائى أم فى مجالات العمل القانونى الأخرى كالفقه • ويجب أن نتأكد هذه الصفة (م ٢٨ — المنظمات الدولية)

بترشيح من شعب أهلية مختصة في محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التي كانت ممثلة فيها) أو شعب أهلية تعينها الحكومات بالنسبة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة في محكمة التحكيم الدائمة (١) . وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في نفس الوقت . والذي يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوي أسماء جميع المرشحين . ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر . والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ٢/١٠ من النظام الأساسي) . وإذا لم تتوافر الأغلبية يجوز إعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) . وإذا لم تتوافر الأغلبية يتولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، وبسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لقراره . فإذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات في الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) .

(١) أجازت المادة ٢/٩٣ للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة أن تنضم للنظام الأساسي للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكن حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٣/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التي يمكن لمثل هذه الدول أن تشترك في انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد أوضح المجلس في قراره الصادر في ١٥ أكتوبر عام ١٩٤٩ أنه يكفي أن تصدر هذه الدول اعلانا يتضمن تعهدا بالنزول على حكم المحكمة في القضايا التي ترفع إليها ، سواء في نزاع منفرد أو عدة منازعات . راجع في هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولي العام طبعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) ومن قبيل ذلك أيضا ما نصت عليه المادة السادسة من أنه من المرفوب فيه أن تقوم كل شعبة أهلية قبل تقديم أسماء المرشحين .

(٢) النظام القانونى لقضاة المحكمة :

لقد حرص نظام المحكمة على أن يكفل لقضااتها الراحة والاستقلال فى تأدية عملهم • وعدم خضوعهم لاعتبارات تتعلق بموالة دولهم • يمكن أن نجعلها فى الآتى :

١ — لا يجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو إدارية • كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل المهن الحرة ، كما لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية • ويمتنع عليه الاشتراك فى الفصل فى أية قضية مسبق أن كان وكىلا عن أحد أطرافها أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية ، أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى •

٢ — ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابهم وتتجدد ولاية خمسة منهم بعد مضى ثلاث سنوات وخمسة آخرين بعد ست ، (م ١٣) وهى مدد طويلة نسبيا تكفل لهم الاستقرار وتجنبهم خشية الخضوع السريع لدولهم الأصلية •

٣ — يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

باستشارة محكمتها العليا وما فى بلدها أيضا من كليات الحقوق ومدارسها ، ومن المجامع الأهلية والفروع الأهلية للمجامع الدولية المترعة لدراسة القانون) •

(١) يراجع فى تفاصيل هذه الحصانات مقال لسورنسن

بعضوان :

The International Court of Justice, its role in Contemporary International relations, international organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانية المحمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخدمة (م ٣٢) •

٥ - لا يفصل عضو المحكمة من وظيفته الا اذا أجمع ، سائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ - تكفل المادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظام الأساسى للمحكمة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٣) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين سائر فروع المنظمة الدولية • ولكن هذا الاعتبار غير مطلوب فى قضاة المحكمة • القصد الأساسى هو كفائة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا تتوافر هذه الاعتبارات فى المنازعات القانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما مغلقا • ويوجد من بين المصادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقرر المادة ٣٨ من النظام الأساسى لها « المبادئ العامة للقانون المعترف بها من الأمم المتعدنية • The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هذا النص ونص المادة التاسعة الذى يقرر أنه « على الناخبين عند كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبون حاصلين على المؤهلات المطلوبة اطلاقا ، بل ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المذنيات الكرى ، والنظم القانونية الرئيسة فى العالم » • ويعلق لوترباخت على هذين النصين بقوله « يبدو أن المؤلفين قد قصدوا أن المبادئ العامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القانون المدلى ينبغى أن تجد تطبيقا مماثلا فى العلاقات بين الدول كأشخاص

القانون الدولي • ويجب على المحكمة في قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر • والمحكمة التي تمثل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية في العالم ، هي وحدها التي تستطيع أن تبلور تلك المبادئ ، والتي يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطا (١) •

فتمثيل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف في العالم هو البديل الذي اشترطه النظام الأساسي للمحكمة عن التوزيع الجغرافي العادل •

ومع ذلك ، فإنه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لها دائما ممثلون بالمحكمة • ومن ناحية أخرى • فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة على إقامة هيكل من القضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، إلا أن النظام الأساسي للمحكمة قد أجاز للدول التي ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها ، وتكون خصما في دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، وإذا كان لأحد الأطراف في دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا • ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسي للمحكمة • ويكون لهذا القاضي نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) • ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال إذ لا يعقل أن يقوم هذا القاضي المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) •

(١) تنص المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية... بصرف النظر عن جنسيتهم •

(٢) المادة ٣١ من النظام الأساسي للمحكمة •

(٣) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ •

خامسا : اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائي ، ثم اختصاص افتائي ، أو إبداء آراء استشارية • وسنعرض لهذين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائي للمحكمة :

نستطيع أن نحدد من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضي أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التي يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء المجتمع الدولي •

أ - ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حسب الميثاق والنظام الأساسي للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التي يجوز لها التقاضي أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد نص المادة ٣٤ التي تنص على أنه « للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافا في الدعاوى التي ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التي لم تجز الانضمام إلى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسي يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه (١) •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يكونوا أطرافا في قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن — لدولة — أعمالا لاعتبارات الحماية الدبلوماسية — أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات ، ولا لاية وحيدة سياسية بحلاف الدول أن تكون طرفا

(١) راجع الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرهان ، القانون الدولي العام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٤ •

في قضايا دولية أمام المحكمة • وتطبيقا لذلك حكمت محكمة العدل الدولية بعدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانية ضد ايران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعدل دعوى أقامها ضد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحد زعماء قبائل الهنود الحمر (١) •

على أنه من الملاحظات الصادقة أن محكمة العدل الدولية تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقي ، وأن التلازم بينها وبين دائرة العضوية في الميثاق ليست متطابقة تماما (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظام الأساسي أجازا للدول غير الأعضاء التقاضي أمام المحكمة بطريقتين :

أولا — بأن يكونوا أطرافا في النظام الأساسي لها : وفي ذلك تنص المادة ٩٣ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يجوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بشروط تصددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المادة الخامسة والثلاثون فقرة ١ من النظام الأساسي للمحكمة على أنه : « للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن يتقاضوا الى المحكمة » • وتطبيقا لذلك أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١١ ديسمبر عام ١٩٤٦ حددت فيه شروط الانضمام للنظام الأساسي للمحكمة على النحو الآتي :

- ١ — أن تقبل الدولة النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية •
- ٢ — أن تتعهد بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية تكون طرفا فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصوص

(١) يراجع حامد سلطان ، المرجع السابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ •
(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار اليه سابقا ، ص ٢٧٠ •

عليها في المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة (١) .

٣ — أن تقبل المساهمة في نفقات المحكمة بالقدر الذي تحدده الجمعية العامة . هذا وقد انضم الى النظام الأساسي للمحكمة وفقا لهذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشتنشتاين .

ثانياً — أن تقبل في تصريح رسمي اختصاص المحكمة بالنسبة لقضية معينة أو عدة قضايا ، دون أن تكون عضواً لا بالنظام الأساسي للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحدة . وقد نصت على هذه الحالة المادة ٣٥/٢ بقولها : « يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد أصدر مجلس الأمن قراراً في ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حدد فيه هذه الشروط بأنها :

١ — يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحاً بتمرير فيه قبول اختصاص المحكمة كما تحدد في ميثاق الأمم المتحدة ، والنظام الأساسي للمحكمة ولائحتها الداخلية .

٢ — أن تقبل الدولة الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٩٤ من الميثاق (٢) .

٣ — أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية (٣) .

(١) يراجع التقرير الرسمي لمجلس الأمن لعام ١٩٤٦ ، اللقاء ٢٨٠ ص ٥٠١ .

(٢) تنص المادة ٩٤ على ما يلي : « ١ — يتمتع كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفاً فيها . ٢ — إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك — أن يقدم توصياته أو أن يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

(٣) التقرير الرسمي لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقاء ٦٧ ، ص ١٦٩ .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هذه الدولة لا تدّ تطيع
— بمقتضى هذا التصريح — أن تقيم دعوى أمام المحكمة ضد
طرف قبل الاختصاص الإلزامي للمحكمة • بدون موافقته الصريحة^(١) •

ومن ناحية أخرى سمح النظام الأساسى للمحكمة للدول التى
يكون لها فصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمة ،
بحيث يؤثر فيها الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضية بشرط
اذن المحكمة (المادة ٦٢) • كما أنه اذا كانت المسألة المعروضة
تتصل بتأويل اتفاقية بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضية ،
فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخير • ويحق لكل دولة
تخطر على النحو المتقدم أن تتدخل فى الدعوى • فاذا هى استعملت
هذا الحق ، كان التأويل الذى يقضى به الحكم ملزما لها
(المادة ٦٣) •

ولا شك أن هذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضاء فى الميثاق
أو النظام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المادة ٣٥
من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمة ، عندما تتوافر تلك الظروف
التي أوضحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العدالة ، وتقرب
المحكمة من فكرة العالمية •

وإذا كان لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتداعى أمام المحكمة ،
فإن النظام الأساسى قد سمح لها أن تتدخل فى قضايا معروضة
على المحكمة ، سواء بناء على طلب المحكمة ، أو بناء على مبادرة
منها • لكن هذا التدخل يقتصر على إبداء المعلومات المفيدة فى
القضية • ولقد نصت على ذلك المادة ٣٤/٢ بقولها : وللمحكمة
أن تطلب من الهيئات الدولية العامة المعلومات المتعلقة بالقضايا
التي تنظر فيها • وتتلقى المحكمة ما تبتدريها به هذه الهيئات

(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٢ •

من المعلومات • كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في لوائحها الداخلية » • وإذا اتصل النزاع المعروض على المحكمة بتأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو في تأويل اتفاق دولي عقد على أساس هذه الوثيقة ، فعلى مسجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرسل إليها صوراً من المحاضر والأعمال المكتوبة •

وواضح أن هذه الحالات ليست من حالات التقاضي ، وإن صدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشخاص قانونية غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر في سير المنازعات الدوالية (١) •

ب - فيما يتعلق بالموضوع :

نصت المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة على أن ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة ، أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها •

المسائل التي يتفق الأطراف على إحالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسي للمحكمة بأن العبرة في تكييف المسألة بأنها سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونية فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف • والحقيقة أن هذا الميار

(١) ينتقد العديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من اللجوء إلى محكمة العدل الدولية ، وقد قدمت اقتراحات عديدة للسماح لها بهذا الحق • يراجع في التفاصيل ، الدكتور إبراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السياسة الدولية ، عام ١٩٧٣ : العدد ٣١ ص ٦٧ • وهناك من يرون أن نصوص النظام الأساسي للمحكمة تسمح باعتبار الأمم المتحدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه في المادة ٣٤ يراجع :

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا • وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو في الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولى الحالى • لذا رأينا المحكمة تتوقف في أحيان كثيرة عن اصدار حكمها في مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر في القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة • هذا ما رأيناه بوضوح في قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى • فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها في اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها • وأوصت الأطراف بأن يقوموا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة ، ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة (١) •

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التى تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التى قد تنشأ بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها • ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يميز بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على إحالة المسائل اليها وفقا للفترة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات ، هو من صميم الوظيفة القانونية بشكل عام •

(١) راجع للمؤلف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Egyptienne de droit International, 1973, p. 270.

المسائل المنصوص عليها في الميثاق :

وقد أشرت الفقرة الثانية من المادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة » • ويبدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة • وقد رُسم لمراجعة نص المادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثاق التي تطلبت من مجلس الأمن أن يوصي الأطراف بإحالة منازعتهم القانونية الى محكمة العدل الدولية • ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هذه التوصية ؟

في الواقع أن سلطات مجلس الأمن في مسائل التسوية السلمية للمنازعات ليست سوى سلطات توصية ، ومن ثم فهي ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها •

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا في قضية ويمبلدون التي ثارت بينها وبين ألبانيا حول بعض الأضرار التي حدثت لسفن تابعة لها في مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة في حالة صدور توصية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيا ، وذلك على أساس أن ما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

(١) من هذا الرأي الدكتور إبراهيم شحاته ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هذا الرأي لدى الدكتور محمد حافظ غانم الذي رأى أن نص المادة ٣٦ من النظام الأساسي يقرر حالة اختصاص جديدة ، إذ أن اختصاص المحكمة في حالة توصية مجلس الأمن لم ينتج عن اتفاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن « يراجع مؤلفه ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٤ .

يعتبر قرارات ملزمة (١) .

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة في تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الإلزامي للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات . وقد أورد الميثاق المسائل التي يغلب عليها الطابع القانوني ، والتي يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الإلزامي وهي : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولي ، تحقيق واقعة من الوقائع إذا ثبتت كانت خرقا للالتزام دولي ، نوع التعويض المقرب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض .

ج - فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولي الحالي على اعتبار رضا الدول بالشواهد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا . وهذا ما نراد بوضوح في ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتجاء إليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختياري ، ولا يجوز إجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع في القوانين الداخلية والذي يعتبر القضاء من المراتق التي يجبر الأفراد على الخضوع لها .

ومع ذلك فإن مناقشات حامية (٢) قد دارت في مؤتمر

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ - ١٩٤٨ -- ص ٣٠ وما بعدها . وقد عبر سبعة من القضاة في هذه الدعوى عن عدم إمكان اتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضروري لمعرض الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا في وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا معبرا عنه في اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) يراجع في عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف السابق الإشارة إليه ص ٨٨٤ . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الإلزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانوني الدولي أمامها .
وقد فشلت هذه المحاولة ، وان أدت الى استمرار النظام الذي كان
متبعاً في ظل عهد العصبة ، والذي يقرر ولاية جبرية استثنائية
للمحكمة في حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القانونية
على المحكمة .

على أن النظام الأساسي للمحكمة قد رسم عدة طرق للتعبير
عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١ - الطريقة الأولى ، وهي التي تتمثل في عقد اتفاق خاص أو
مشاركة بين الطرفين المعنيين ، بعد نشوب النزاع بينهما . وهي
الصورة الغالبة في اللجوء الى المحكمة . ولقد عبرت عنها الفقرة
الأولى من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة بقولها . « تشمل
ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون » .

٢ - وقد يكون رضاء عاماً يجد تعبيره في اتفاق أو معاهدة يقرر
احالة المنازعات التي قد تنشأ في المستقبل من تطبيقها للمحكمة (١) .

٣ - وتتمثل الطريقة الثالثة في التصريح بقبول الاختصاص
الالزامي للمحكمة الدولية . ولقد نصت المادة ٣٦ على هذا الشرط
بقولها : « للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح

(١) توجد مجموعة ضخمة من هذه الشروط في العديد من المعاهدات
الدولية ، وخاصة المعاهدات المتعددة الأطراف التي تنعقد تحت اشراف
الأمم المتحدة . يراجع مقالنا عن تسوية المنازعات في قانون المعاهدات
بجلة القانون الدولي عام ١٩٦٩ . هذا وقد نصت المادة ٣٧ من النظام
الأساسي للمحكمة على هذا الحكم بقولها انه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق
معمول به على احالة مسألة الى محكمة تنشئها جمعية الأمم أو الى المحكمة
الدائمة للعدل الدولي تعين فيها بين الدول التي هي أطراف في هذا النظام
الأساسي ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقرة الأولى
من المادة ٣٦ على أن ولاية المحكمة ، تشمل جميع المسائل المنصوص
عليها . . في المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها » .

في أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبحون حاجة الى اتفاق خاص ،
تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي
تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات
تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي .

(ج) تحقيق واقعة من الوقائع التي اذا ثبتت ، كانت خرقا
لالتزام دولي .

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ، ومدى هذا
التعويض .

ولقد وضع هذا النص لكي يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الذين
يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الالزامي . فهو يسمح
للدول المستعدة لقبول الاختصاص الالزامي بأن تفعل هذا في
علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص
الملتزم من أن يكونوا أطرافا في نظام المحكمة (١) » .

ولقد جددت فترة اتسعت فيها الاعلانات الخاصة بقبول هذا
الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ،
ولم يبق الآن سوى ٤٦ اعلانا من هذا النوع . كما يوجد اتجاه الى
اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) .

(١) مقال سرنس عن محكمة العدل الدولية ، السابق الاشارة اليه
ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) يراجع في اسباب هذا التراجع مقالنا عن وسائل تسوية المنازعات
في قانون المعاهدات ، السابق الاشارة اليه . واهم هذه الاسباب متعلق
بتكوين المحكمة بشكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، واصدارها
بعض الأحكام التي يبدو فيها تمشيها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على
ما رأينا في حكمها في المرحلة الأخيرة من مرآهن قضية جنوب غرب
افريقيا .

التنظيمات على الولاية الاجبارية للمحكمة :

نصت المادة ٣٦/٣ من النظام الأساسى للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الإلزامى للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول معينة بذاتها ، أو أن يقيّد بمدة معينة » .

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سنوات أو عشر مثلاً ، كما أن مدى هذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح إلا فى العلاقات مع دولة أخرى قبلت نفس الالتزام — ويجوز أن يتم ذلك على شرط التبادل • وفى هذه الحالة — حالة التبادل — يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التى وردت فى صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) • وعلى ذلك « فإن اختصاص المحكمة لا يكون إلزامياً إلا إذا كان كافة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الإلزامى للمحكمة بشأن هذا النوع من المنازعات (٢) » •

لذا يستطيع أحد الأطراف أن يرفض الاختصاص الإلزامى إذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قبله هو •

الثانى : يجب أن يكون التصريح الصادر من كل من الحاديين صحيحاً ، وسارياً • ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند الى

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٢ . هذا وقد قبلت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ الاختصاص الإلزامى لمحكمة العدل الدولية فى كل المنازعات القانونية التى تنشأ عن تطبيق اتفاقية القسطنطينية المتعلقة بالملاحة فى قناة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها فى هذه الاتفاقية .

التحديد الوقتي بتصريح آخر ، ويرفض اختصاص المحكمة • على أنه يكفي أن يكون التصريحان صحيحين في وقت رفع الدعوى ، حتى لو انتهت مدة أحدهما أثناء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه، بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتنافى مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف. عام ١٩٤٦ عندما أعلنت قبولها الاختصاص الإلزامي للمحكمة في المسائل التي تخرج عن صميم سلطاتها الداخلية ، حسبما تقرر هي « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية (١) • لأن المادة ٣٦ فقرة ٦ من النظام الأساسي تعطي للمحكمة الحق في أن تفصل في النزاع الذي يشور حول اختصاصها (٢) ، وقد بدأت بعض الدول التي كانت قد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠ (٣) •

(٢) الاختصاص الافتائي للمحكمة :

قامت حاجة ماسة منذ عهد العصبة الى وجود جهة قانونية في المجتمع الدولي تمد الهيئات التنفيذية فيه بحكم القانون في المسائل

(١) Waldock, Decline of the Optional clause. 32 BYIL, (1) 1955, p. 244 FF, Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 93 HR 1958, 220, ويطلق لوتر باخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتي أو التلقائي « automatic reservation » ويعمل هذه التسمية بأنه يكفي أن تفكر الدولة ان المسألة تدخل في صميم اختصاصها الداخلي حتى تستبعد المحكمة ، بدون أن تنظر في موضوع النزاع •

(٢) تراجع دراسة مورلي عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ •

(م ٢٩ — المنظمات الدولية)

المختلف عليها • لذا نُظمت محكمة العدل الدولية بحيث تمارس —
الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها
بافتاء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو سائر فروع الهيئة
والوكالات المتخصصة التي تأذن لها الجمعية العامة ، في أية مسألة
قانونية (المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) •

والحقيقة أن الوظيفة الافتائية ليست بالوظيفة الهيئة أو التي
لا تثير نزاعا كما يبدو في الظاهر ، بل أن الذي يحدث هو أن المنظمات
الدولية لا تطلب الفتوى الا اذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ،
مما يجعل لرأي المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبيرة بين كافة
الأطراف • لذا نرى أن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قد
نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية •
وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم اصدار
الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب
البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل اصدار
الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولي (١) ، ولتن

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل فلان ،
مستندا الى رفض المحكمة ابداء رأي استشاري في النزاع حول كاريليا
الشرقية بسبب رفض الاتحاد السوفيتي أن تصدر المحكمة مثل هذا الرأي .
راجع مؤلفه ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ص ٢٢٢ • ويقتصر بويت
المنع على حالة عدم اشتراك الدولة في الاجراءات أمام فرع المنظمة الذي
طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ •

وانظر عكس هذا الرأي لدى د. محمد غانم ، المنظمات الدولية ،
ص ٢٥٧ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٠ •
والاساس الذي يستند اليه الفريق الاول هو أن اصدار الرأي بدون
موافقة الدولة يعد وسيلة غير مباشرة لاصدار احكام على الدول بالرغم
منها • الا أن الواقع أن الرأي الاستشاري ليس حكما ، وغير ملزم بالمره •
أما من الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هذه
المحكمة الأخيرة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم ، على خلاف محكمة
العدل الدولية التي اعتبرت فرعا للأمم المتحدة • ولم يحدث في العمل أن
رفض اختصاص محكمة العدل الدولية •

الرأى الراجع والذي أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموازنة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى .

تنظيم الاختصاص الافتائى :

طلب الفتوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بياناً دقيقاً للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المادة ٣٦) .

اجراءات اصدار الفتوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتاء دون ابطاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة . ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة أو الى أية هيئة دولية ترى المحكمة أو يرى رئيسها - فى حالة عدم انعقاد المحكمة - أنها قد تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع ينهى فيه الى كل منها أن المحكمة مستعدة لأن تنظر فى خلال الميعاد يحدده الرئيس ، البيانات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمع فى جلسة علنية تمهيد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (١/٦٦ ، ٢) .

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيانات التى قدمتها دول أو هيئات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يعينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة مستعدة . ويتتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٤/٦٦) .

• وتصدر المحكمة فتواها في جلسة علنية بعد أن يكون قد أُخضر بذلك الإمين العام ، ومنعوبو أعضاء الأمم المتحدة ، ومنعوبوا الدول الأخرى والهيئات الدولية التي يعينها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) •

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تتبع — فوق ما تقدم — ما تراه هي ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسى الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) •

تدخل الدول في اجراءات الفتوى :

إذا لم تتلق دولة من الدول التي يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذى تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها في أن تقدم بياناً كتابياً أو أن تلقى بياناً شفويًا • وتفصل المحكمة في ذلك (المادة ٦٦/٣) •

الالتزام باصدار الفتوى :

انقسم الرأى حول مدى التزام المحكمة باصدار الفتوى في حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالاجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية اصدار الفتاوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فإن لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (١) •

نطاق الاختصاص باصدار الفتاوى :

يقتصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

(١) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسى يقول أن المحكمة تصدر فتاوى *cour donnera des avis* ، والنص الانجليزى يقول لها أن تعطى « *may give* » • مما يفيد اطلاق حريتها في الاعطاء أو عدمه • والرأى الراجح والمتبع هو الالتزام باصدار الفتاوى • انظر د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ •

من المسائل (المادة ١/٩٦ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائي الذي يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية .

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها . وهنا تبدأ المفارقة بين الاختصاص القضائي والاختصاص الافتائي : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثاني مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفراد .

وهذا الحق مقرر أصلاً للجمعية العامة لمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التي ترخص لها الجمعية العامة بطلب الفتوى ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها — عدا اتحاد البريد العالمي — بطلب الفتوى (١) .

الالتزام برأى المحكمة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول وللجهات التي طلبتها . ومع ذلك فالأثر القانوني لهذه الفتاوى في العمل الدولي ، شيء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ في قضية جنوب غرب أفريقيا ، إذ انضمت بالأجماع الى الرأي الذي سبق أن أبدته عام ١٩٥٠ في نفس القضية مقرررة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة الى العدول عما سبق لها أن قررته (٢) .

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هذه الآراء

(١) محمد سليم عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع

السابق ص ٢٩١ .

ICJ, 1962, Rep. 319.

(٢)

باحترام شديد ، وعلى أساس كونها تعليقات ذات قيمة قانونية كبيرة •

هذا وقد أصدرت المحكمة العديد من الآراء الاستشارية ذات القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتاواها التي أصدرتها في مسائل العضوية وفي التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخدمة بالأمم المتحدة • وفتاواها الثلاث في قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتاواها بخصوص نفقات قوات الطوارئ الدولية في الشرق الأوسط (١) •

سادسا : مقر المحكمة :

مقر المحكمة مدينة لاهاي بالأراضي المنخفضة • على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقوم بوظائفها في مكان آخر ، عندما ترى ذلك مناسبا • ويقيم الرئيس والمسن في مقر المحكمة (المادة ٢ من النظام الأساسي للمحكمة) •

سابعا : القانون الذي تطبقه المحكمة :

أوردت المادة ٣٨ من النظام الأساسي للمحكمة تعدادا للمصادر الذي تطبقها المحكمة في المنازعات التي تعرض أمامها ، والتي ذكرت أن وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولي وهي تطبق بهذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة •

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال •

(١) يراجع المؤلف الذي أصدرته الأمم المتحدة عام ١٩٧٢ بعنوان **حقائق أساسية عن الأمم المتحدة** ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتور محمد حافظ غنم ، **المنظمات الدولية** ، ص ٢٥٨ •

ثالثا : مبادئ القانون العامة التي أقرتها الدول المتمدينة .

رابعا : أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين في القانون الدولي العام في مختلف الأمم . على أن أحكام القضاء الدولي وآراء الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولي ، فهي لا تخلق قواعد جديدة ، وإن كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها .

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل في التخصية وفقا لمبادئ العدالة والانصاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك . ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعد قاعدة قانونية وضعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصول المنطقية التي تتفق مع العدالة .

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة إما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذي بمقتضاه وافق الأطراف على إحالة النزاع إلى المحكمة ، أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الإلزامي للمحكمة . ويقوم مسجل المحكمة بإعلان هذا الطلب فورا إلى الدول صاحبة الشأن . كما يقوم الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة بإخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع . ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون ، ولهم أن يترافعوا شفاعة أو كتابة . وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لما هو معروف في النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين بآراء الخبراء ، ولها في كل وقت أن تعهد إلى فرد أو جماعة أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارهما ، في القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أي ممن ذكروا ابداء رأيهم في أمر من الأمور بصفته خبيرا . واللغات الرسمية للمحكمة هي الفرنسية والانجليزية ويصدر الحكم بتلك التي يتفق عليها الطرفان منها ، وإذا لم يتفقا ، تصدر الحكم بهما معا ، وتبين المحكمة أي النصين هو الرسمي .

تاسعا : حكم المحكمة :

وتفصل المحكمة في النزاع ببيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسى للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر في أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات • على أنه في الأحوال الأخرى يمكن أن يعنى قاض أو أكثر من الاشتراك في الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة من تسعة قضاة • ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ورئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأسباب التى بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه • ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف في تنظيم القضاء الوطنى في معظم الدول • ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه بإجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف • ونعتقد أن لهذا التغيير وجهته ، وقد أعطى الفرصة لمديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية الدولية (١) •

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمة ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى •

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ مادى وقعت فيه المحكمة •

(١) يراجع في هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٤٧ ، وبحثنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وسائل تسوية المنازعات في قانون المعاهدات عدد ١٩٦٩ •

عاشراً : تنفيذ أحكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحدة ، والدول التي قبلت النظام الأساسي للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • وإذا امتنع أحد المتقاضين في تنفيذ ما من القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فالطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو أن يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص ، نص المادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذي نص على أن أعضاء العصبة تجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصدر ، وعلى عدم اللجوء الى الحرب ضد أى عضو فى العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفى حالة عدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحل اللازم لوضعه موضع التنفيذ •

ورغم العيوب العديدة التي تضمنها نص عهد العصبة ، إلا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطى جميع الأحكام التي تصدرها جهات قضائية دولية ، بما فى ذلك محاكم التحكيم ، فى حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية فقط ، مع أن المادة ٩٥ منه ، قد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهات قضائية أخرى (١) •

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام طبعة ١٩٦٩ ،

وواضح أن كلا من العهد والميثاق لم يضمنا نظاماً متكاملًا لتنفيذ الأحكام • ومع ذلك فإن مجلس العصبة لم يكن له سلطة إصدار قرارات ملزمة تقضى بالتنفيذ فى حين أن مجلس الأمن يمكنه أن يصدر قرارات تنفيذية على ما سوف نرى •

وفي حالة عدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عدم التنفيذ أربعة طرق هي : المساعدة الذاتية Self Help ، التعاون مع الأطراف الثلاثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمال التي تصدر من المنظمات الدولية .

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمادة ٣ فقرة ٤ ، والتي تمنع اللجوء الى القوة الا في حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجد من بين الحالات التي تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى . ولقد نحدثنا عن هذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التي كان يلجأ اليها عادة قبل قيام التنظيم الدولى العالمى .

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا . وقد كونت كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنة ثلاثية عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقية تعويضات الدول المتحالفة ، وافقت على أن تعطى انجلترا الأولوية في أخذ الأموال الذهبية الخاصة بالبنانيا والتي وجدت في ألمانيا ، لى تعويضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية في قضية مضيق كورفو (١) .

أما عن الوسيلة الثالثة . والمتعلقة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانها تعتمد على ما تقدمه القوانين المحلية من حلول بهذا الشأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى .

(١) يراجع فى التفاصيل : Schacht, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 667, Vulcan, L'inexécution des décisions de la cour International de Justice. R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهي اللجوء الى المنظمات الدولية . وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذي أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم . ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق .

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوجيه الى يراها ملائمة لتنفيذ الحكم . أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التي نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق . ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية في حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول . وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد ايران في قضية التأميم الأخيرة الزيت . وقد رفضت ايران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هي : أنه لا يوجد حكم نهائي صادر من المحكمة يلزمها بشيء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن في أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) .

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة في الطعن بعدم اختصاصها (٢) . وقد قضت المحكمة بعد ذلك بعدم الاختصاص .

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعي في

U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951.

(١)

(٢) انظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة

السادسة .

غير الأحوال المخصصة له في الميثاق ، اذ أن هـ - ذا المنهج يعد منهاجا متخدصا ، فهو لا يواجه الا حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فاذا لم يكن عدم تنفيذ حكم المحكمة ممثلا لحالة من هذه الحالات ، فاننا لا يمكننا ان نسليم بإمكان استخدام التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها في الباب السابع لتنفيذه • وهناك العديد من التدابير الأخرى التي يمكن أن يأمر المجلس بها الدول الأعضاء ، كالتنفيذ الجبري على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضوية الأمم المتحدة ... الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر في اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الأحكام في فحص شرعيتها • فالواقع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لها سلطة المراجعة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيدا وراء ادعاءات تتصل بعدم شرعية الحكم أو عدم مطابقتها للقانون ، أو للتجاوز في استخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتدور المناقشة فيها بحرية تامة ، فانه لا يمنع الحديث فيها عن أى شيء •

ولكن اذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملاءمة التنفيذ ، أو استحالته ، فانه قد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (١) •

تقدير لدور المحكمة في القضايا الدولية •

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العدل الدولية ، ترينا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذي كان متوقعا لها في العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعدل • فبرغم أن المحكمة الأخيرة

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التي استمر عمل محكمة العدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتاوى التي صدرت منها ، والأحكام الفاصلة في المنازعات التي صدرت عنها أقل عددا من تلك التي أصدرتها المحكمة الدائمة (١) . ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغاية ، فما هي أسباب هذه الظاهرة ؟

في الواقع هناك أكثر من سبب :

١ — يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسي للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الذي وضع عام ١٩٢٠ ، والذي نقل بدوره من مشروع إنشاء محكمة تحكيم قضائية الذي قدم لمؤتمر لاهاي الثاني عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة ما زال يعمل وفق نظام يدين في سياغته ومضمونه للفكر القانوني الذي ساد في مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية في التنظيم الدولي ، والتي لحقتها تطورات هامة منذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاسع عشر حتى يومنا هذا خطوة واضحة الى الأمام (٢) .

(١) تلقت المحكمة الدائمة — في الفترة ما بين عامي ١٩٢٢ — ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لبدء رأيها الاستشاري فيه ، ورفعت أمامها ٦٥ دعوى أصدرت أحكامها في ٣١ منها ، وقبل اختصاصها بالالتزام ٢٨ دولة من بين أعضاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ — ٥٤ دولة في حين أن محكمة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظر أمامها سوى ٤١ دعوى قضائية ، كما لم يقبل اختصاصها بالالتزام سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياسية التي عرضت على أجهزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسية التي عرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن ابراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها مجلة السياسة الدولية ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ . ص ٣٨ .

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولي ، وجعلته يبدو مجتمعا مغايرا تماما لما كان الحال عليه في أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا إليها في مقدمة هذه الدراسة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولي ، أو الموضوعات الجديدة التي بدأت تدخل في دائرة القانون الدولي .

٢ — أما السبب الثاني فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجديدة بالمحكمة بالشكل الكافي وذلك رغم تزايد عددها ، وتكوينها ثلاثي المجتمع الدولي . ولعل ذلك ما يفسر نزوع المحكمة الى اهدار مصالح الدول الجديدة في بعض الأحيان (١) ، ونزوع هذه الدول بالانسلافة الى كتلة الدول الشيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمة أو قبولهم الاختصاص الالزامي لها .

ولقد قدم العديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك في الدعوة التي وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ، وإلى أعضاء النظام الأساسي للمحكمة وكذا الى المحكمة نفسها بأن تقدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الأمين العام (٢) .

ومن أهم هذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمم

(١) تجلّى ذلك بوضوح في حكم المحكمة في قضية جنوب غرب افريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله ، ص ٤٥٦ وما بعدها .

(٢) يراجع قرار الجمعية العامة رقم ٢٧٢٣ (٥) ، والمصادر في ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والأسئلة التي أعدها الأمين العام متصلة بما يلي : دور المحكمة في إطار الأمم المتحدة ، تنظيم المحكمة ، اجراءات المحكمة وطرق العمل بها ، القانون الذي تطبقه المحكمة يراجع في التفاصيل :

Criton, The Review of the role of the international court of Justice, Revue Hellenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقترح آخر يدعو الى ضرورة أن تمثل المحكمة ، ليس فقط
« الأنظمة القانونية الرئيسية في العالم » وإنما أيضا أنماطها
الاجتماعية • « Its Social Systems » وأيضا الثقافات
القانونية لها « Its legal cultures »

واقبعت بعض الاقتراحات الى أنه من بين العناصر التي يجب
أن تزاعى عند اختيار القضاة ، قبول دولهم للاختصاص الالزامى
للمحكمة •

٣ — والسبب الثالث يتعلق بالاجراءات أمام المحكمة ، فهي عادة
اجراءات مطولة وكثيرة النفقات • لذلك غلقت قدمت العديد من
الاقتراحات التي تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل
الالتجاء اليها ، وتسهيل الاجراءات التي تتبع أمام المحكمة
والسيطرة على المرافعات أمامها ، وحسم الدفوع المبدئية والمتعلقة
باختصاص المحكمة بأقصى سرعة ممكنة •

٤ — أما السبب الرابع ، فيمكن في وجود اتجاد هام لدى الدول
باهمال تسوية مشاكلهم بالطرق القضائية ، وتفضيل اللجوء الى
الوسائل السياسية ، تجنباً لصدور حكم حاسم ضدهم ، وبأن هذه
الوسائل أكثر مرونة من الوسائل القضائية ، وقد تكون أجدي
في التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات • وأخيراً يسهل
دائماً التحلل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صدورها ، بحجج
أو تفسيرات متعددة ، بينما قد يصعب ذلك بالنسبة للأحكام
القضائية • ولعل ذلك يفسر التحفظات العديدة التي تضعها الدول
على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل ، تلك التحفظات
التي تصل أحياناً الى شل وظيفة القاضي الدولي ، وتحديد ولاية

المحكمة بالشكل الذي يرضى الدولة (١) •

٥ - ولعل أهم هذه الأسباب يتعلق بالقواعد القانونية التي تطبقها المحكمة • فمع غياب مشرع في المجتمع الدولي الذي تزايدت وحداته ، واختلفت ثقافته ، ظل القسانون الدولي قانونا مطاطا وغير محدد • فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة • والعرف الدولي لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التعقيد الذي توجد عليه الآن العلاقات الدولية • وفضلا عن ذلك • فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التي تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدوابة • وكثيرا ما عبرت في أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولي (٢) •

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذي أدته المحكمة في دجال الآراء الاستشارية على الخصوص • فلقد كانت أكثر نشاطا وتطورا في مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل • ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قرارات الطوارئ ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها • وفتواها بصدد تعريض الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتي أرسيت مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للأفراد والسلطات والصلاحيات التي ترتبط بها • عدا العديد من الآراء التي ساهمت في تأصيل وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (٣) •

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ، إبراهيم شحله ، مقاله عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ •

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالمجلة اليونانية للقانون الدولي ص ٣٨ وما بعدها •

(٣) صبيح مسكوني ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلي للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ •

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة في نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أميناً عاماً ومن تحتاج إليهم الهيئة من الموظفين » وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة .

والحقيقة أن هذا النص يعبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولي الحديث . ففي كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنتظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هي العنصر الدولي الذي يتألف منه التنظيم ، أو هي المنظمة بمعنى آخر . وييسر ذلك بوضوح كبير في حالة الأمم المتحدة إذ أن ممثلي الحكومات يجتمعون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين في أبنية المقر الرئيسي إقامة الدليل على أن الأمم المتحدة شيء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية .

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد العصبة جعل للنظام الوظيفي الذي أتى به ويتمثل في اسناد الرئاسة الإدارية إلى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين . ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام . ويتطلب توضيح المشكلة أن نبحث عن الشروط التي يجب أن تتوفر في الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره . ثم الدور الذي يؤديه في خدمة المنظمة الدولية .

اختيار الأمين العام والشروط التي يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة في المنظمة . لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التي يجب أن توافق عليها الدول الكبرى في مجلس الأمن مجتمعة . ويكفى — بالمقابلة لذلك — الأغلبية العادية لهذا التعمين في الجمعية العامة . ولم يحدد الميثاق الشروط التي يجب أن تتوافر في الأمين العام ، رغم أنه استلزم في موظفي الأمانة العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطيع من معاني التوزيع الجغرافي العادل » ولا شك في ضرورة تحقق الشرط الأول في الأمين العام . أما الشرط الثاني فواضح أنه لا يمكن أن يتوافر في شخص واحد . ومع ذلك فتبعية الأمين العام — وموظفي الأمانة العامة لدولة ما ، مسألة هامة . ولقد أثارَت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية تعرف بمشكلة الولاء . فأول الواجبات التي تلقى على عاتق الموظفين الدوليين هو واجب الولاء للمجتمع الدولي . ولقد عبر عن ذلك دراموند — أول سكرتير لعصبة الأمم بقوله « إن أعضاء السكرتيرية بمجرد تعيينهم ، لا يصبحون خداما للدولة التي هم رعايا لها ، وإنما يصبحون مؤقتا خداما فقط لعصبة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » . لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تتمتع بسياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الخطيرة للسياسة الدولية . ولقد أثارت المناقشات حول هذا الاعتبار كلما كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها (١) .

(١) تم اختيار السيد تريجنى لى النرويجي الجنسية أول أمين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وحدث له لمدة ثلاث سنوات أخرى ، وتم التجديد بدون توصية مجلس الأمن مما دعا الاتحاد السوفيتى إلى أن يعلن بطلان هذا التعيين . وقد استقال تريجنى لى من منصبه في ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه هيرشلد في ١٠ أبريل عام ١٩٥٣

وبدت بوضوح بعد مقتل داج مهر شلد في ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو في خدمة الأمم المتحدة بالكونغوا . وقد أوضح أحد المعلقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتي — ويحميه حق الفيتو — لكي يتجنب تعيين خليفة لهمرشلد من بين دول العالم الحر في أوروبا وأمريكا وكل الدول التي تسيطر في فلكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى . لذلك فإن السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة في أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند وإسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى أتى لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة . » (١) وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل مهر شلد حول الأمين الجديد . واقترح الاتحاديون السوفيتي تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظم مهام القرويكا (٢) أو الأمانة الثلاثية . ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يحل محل

ولكنه لقي مصرعه عام ١٩٦١ . وتم تعيين المستر أوثلنت من بورما ليشتغل مدة مهرشلد الباقية . ووافقت الجمعية العامة في ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بنساء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثلنت كأمين عام مؤقت يستمر في منصبه حتى ١٠ أبريل عام ١٩٦٢ وفي ٢٠ نوفمبر عيّن ١٩٦٢ ، وافقت الجمعية العامة بنساء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثلنت أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعي من تاريخ تعيينه أمينا مؤقتا . وفي ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثلنت أمينا عاما لمدة أخرى تنتهى في ديسمبر عام ١٩٧١ . وفي نفس العام ١٩٧١ تقرر تعيين « كورت فالد هايم » ، وزير خارجية النمسا في ذلك الوقت أمينا عاما لمدة خمس سنوات تنتهى في ديسمبر عام ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته في ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يثر تعيين الأمين العام الحالي — بيرز دي كوليار — مشاكل تفكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ .

(١) نقلا عن Bhuinya في كتابه المنظمات الدولية ، السليق الاشارة

اليه ص ١١٠ .

(٢) القرويكا اسطورة روسية تتحدث عن فارس كان يجوب حقول الجليد في روسيا بواسطة ثلاثة جبال ، يراجع في ذلك بوهونيا ، في مؤلفه السابق الاشارة اليه ص ١١٠ .

نظام السكرتير العام الواحد ، ثلاثة أشخاص يختارون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفة • فيجب أن يمثل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقد عارض الغرب هذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصول الى الاجماع ، وستكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقد علق الرئيس الراحل كيندي على هذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هناك ترويكاً حقيقياً ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياذ ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتاج الى قائد واحد لكي يكفل عدم تشتيتها الى اتجاهات مختلفة » .

ومن ثم كان هناك اجماع على اختيار شخص واحد ، وتم بالفعل اختيار يوثانت خلفاً لهمر شلد (١) ، وفالدهايم خلفاً ليوثانت ، وبيرزدي كوليار خلفاً لفالدهايم •

النظام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفو الأمانة على قدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضلاً عن ذلك ينبغي أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقد وجدت صعوبة كبيرة فى التوفيق بين هذين الاعتبارين ، وخاصة نتيجة للعجالة التى اصطحبت انشاء المنظمة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليد الثقافية فى فريق ادارى كفاء • والحقيقة أن سكرتير الأمم المتحدة يبذل جهداً كبيراً فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويمكن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحث ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضمان توزيع جغرافى قومى

(١) يراجع فى اختيار الأمين مقال لبيمان Pyman بعنوان :

The Status of the

Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحث ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة • وبالإضافة الى ذلك فلقد تم تحديد وظائف المنظمة بنفس نسبة اسهام الدول الأعضاء في ميزانية الأمم المتحدة ، مع التقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجد نصوص الميثاق واضحة في طلبها الحييدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو ينتفقوا في تأدية واجبهـم تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألفت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسؤوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسمى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم » •

وتأكيدا لذلك نصت اللوائح الداخلية للمنظمة على ضرورة تأدية الموظف الدولى لقسم يؤكد فيه تأدية عمله بكل ولاء كموظف مدنى يعمل في خدمة الأمم المتحدة ، وبأن يقوم بهذه الوظيفة بما يتفق مع مصالح هذه الهيئة وحدها ، وألا يتلقى أية تعليمات تتصل بتأدية هذه الوظيفة من أية حكومة أو هيئة خارج الأمم المتحدة (١) •

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات توصية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة

هولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح خيال كل المسائل ، والناجم عن التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالمعادة ، بحاجات وانفعالات ، وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وصى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالباً ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ومسلس به . »

وظائف وسلطات الأمين العام

١ — الوظيفة الادارية والفنية :

للأمين العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة الأولى ادارية وفنية ، والثانية سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى قررت المادة ٩٨ أن الأمين العام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلفها اليه هذه الفروع . ويعمد الأمين العام تقريراً سنوياً للجمعية العامة بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المادة ٩٩ بقولها « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفة الأولى يقوم الأمين العام بتفسير مختلف الشئون الادارية والمالية المتعلقة بفروع الأمم المتحدة ، فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

(١) نقلاً عن بيان فى مقاله السابق الإشارة اليه عن نظام السكرتارية

المؤقت لها ، ويخطر بموعدا افتتاح الدورات ومكانها ، ويحضر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على مناضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبّقها ويبلغها للدول . ويقوم بتحضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لقراره .

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى . ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات . على أن أهم اختصاصاته الإدارية يتمثل في الدراسات والتقارير التي ينفذها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوي الذي يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفني ومختلف البرامج التي تقوم بها الأمم المتحدة في الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والإدارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تتطوّر على تأثير كبير على الأجهزة التي تقدم لها ، ذلك « أن أعداد هذه الوثائق يحمل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى إصدار القرارات على نحو خاص » .

ولقد اعترفت بهذه القدرة للجنة التحضيرية التي كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ في عام ١٩٤٦ بقبولها بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها في يد الفروع التمثيلية للمنظمة ، إلا أن المهمة الرئيسية في إعداد الحجج التي تقوم عليها هذه القرارات ، وفي تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستتوقف إلى حد كبير على السكرتارية .

٢ - الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهي في الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الإداري الأعلى . ولقد قلنا أن أساس منحها له هو المادة ٩٩ التي تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

السلم والأمن • فهذا النص يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء — بما فيها الدول الكبرى — على أن يكون للأمين العام للمنظمة اختصاصات سياسية محددة •

ولقد كان هناك اتجاه في بعض أروقة الأمم المتحدة — في مرحلة مبكرة من مراحل الاعداد للميثاق — حول ما اذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمسائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عام يتولى المسائل الادارية • ولكن هذا الاقتراح أسقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذي وظيفة مزدوجة يربط بين اختصاصات كل من هاتين الوظيفتين — على افتراض أن السكرتير العام ينبغي أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى • ولذا نجد العناصر التى تمكته من تأدية وظيفته السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فاذا كان له حق حضور جلسات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادي ، فان له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة في أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أهمية حقه في تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، في أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه في مختلف المسائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسع سكرتاريو المنظمة الدولية في تفسير النصوص التى تقرر اختصاصهم (١) فلقد أعطى أول سكرتير عام للأمم المتحدة — تريجفى لى — لنفسه الحق في الوقوف أمام المسالم على أنه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسم المصلحة

(١) يراجع في ذلك :

Ch. Winchmore, The Secretariat, Retrospect and prospect, international organization, 1959, p. 6224.

العالمية ، والحق في الجلوس في المفاوضات مع الدول والوكالات الدولية الأخرى باعتباره رئيس الأمم المتحدة والممثل الرسمي لمصالحها التنظيمية . وقد جعل من تقريره السنوي نوعاً من خطاب افتتاح الدورة البرلمانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الانعراج والتقييم . ووجد نفسه المالك الحائز لنفوذ هام بواسطة السلطة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة في صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للإشراف على الأعمال الجارية للهيئات التي تتفاوت من هيئات الإشراف على الهدنة الى لجان المعونة الفنية . وأصبح المنسق الرئيسي للتنظيم العالمي وشخصاً له مركز من المراكز الرئيسية كمستشار ، وضابط اتصال ، وموثق في نظام الدبلوماسية الدولية القديم (١) .

على أنه يبدو أن (تريجنفى لى) كان مشغولاً الى حد ما بالتنظيم الإداري للسكرتارية ، لذلك فبعد أن تولى همرشاد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ في تطوير وظيفته السياسية بصورة أوسع . فلقد بدأ همرشاد يفسر بأنه جهاز سياسى مستقل ، لا يستهدف الحلول محل مجلس الأمن أو الجمعية العامة في اختصاصاتهما ، وإنما يعتقد بأنه إذا فشلت هذه الأجهزة السياسية في تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فإن مسؤولياته تتضاعف . أنه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمل (٢) .

مكثاً وجدناه يعلن عام ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن في اتخاذ قرار بشأن الأزمة في لبنان — أن الأمم المتحدة لابد أن تمارس

(١) كلود النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ ،

بوهينا ، منظمة الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ .

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the

U. N. Carnegie Endowment, New York 1954.

وفى نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق

ص ٢٩ .

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة — بناء على طلبه — بأن يجرى ترتيبات عملية تساعد على تحقيق أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبية منها » .

ولقد اتسع نطاق عمل الأمين العام وأمانته بعد ازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية في حجم الأنشطة ، ولكن أيضا كاستجابة لحاجة دول العالم في أن تلقى على عاتق المنظمات الدولية تحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولقد ترك ذلك أثرا واضحا على تطور العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) .

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمم المتحدة — حماية للصفة الدولية التي يتمتع بها موظفو المنظمة — الأمم المتحدة — الى اقرار اتفاقية مع الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفي الأمم المتحدة . وتقضى هذه الاتفاقية بتمتع الأمين العام ، والأمناء المساعدين بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وبالحصانات المقررة في اتفاقية حصانات الأمم المتحدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين يحدد لهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المالية ، فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التي يتقاضونها من المنظمة . ويعفون كذلك من أداء الخدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة ، وتسجيل الأجانب . ولقد أنشئت المحكمة الادارية للأمم المتحدة للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفي الوكالات المتخصصة بها والفصل في القضايا التي يرفعونها ضد الأمم المتحدة أو ضد

(١) مقال ونشور عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولي ، ص ٦٢٢ .

الوكالات . واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالغاء القرارات الباطلة والتعويض عنها . والمحكمة الادارية تعتبر فرعاً مستقلاً من فروع المنظمة ، وقد ألفت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) .

ونظراً لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وغنى شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية . والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين العام للأمم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة إعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تجيز أو ترفض الطلب ، فاذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) .

(١) يراجع حافظ غاتم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ .
(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ . ومحمد سامى مبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٨ .

الفصل الثالث

تطور أجهزة الأمم المتحدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التي صارت تعرض عليها ، وبسبب دقة العديد من هذه المسائل الأمر الذى يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لتتابعها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلى :

١ — انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منها هو المعنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ — انها تعمل فى استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وان ارتبطت غالبا بالجهازين الرئيسيين بشكل أو آخر ، أعنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

٣ — ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، فى حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحدة فى قبرص أو فى لبنان •

٤ — ان هذه الهيئات والأجهزة قد أسدت خدمات جمة للإنسانية سواء فى المجال العسكرى أو الوظيفى حيث أدت الى إبرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صيانة السلم والأمن الدولى ورعاية احترام حقوق الإنسان وحياته •

تقسيم الأجهزة الجديدة :

يمكن تقسيم هذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيسية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجه

الخصوص ويهتم الثانى بمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام .

اولا : الأجهزة العسكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة في مجلس الأمن أساسا ، والجمعية العامة في بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم في المناطق المتوترة في العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم في قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، البعثة المدنية والعسكرية للأمم المتحدة في الكنفو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان .

ثانيا — الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهي أكثر الأجهزة الجديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمى ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ، منظمة الأمم المتحدة للامماء الصناعى UNIDO برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNBP ، مجلس الغذاء العالمى WFC ويمكن أن ندخل في هذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU إذ أنها تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بإدارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجوع في العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج في هذه الأجهزة معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسؤولين الوطنيين للعمل في مجالات اسعاون الدولى .

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « الينكتاد » ، أهمية بالغة في النشاط الذى يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادى دولى جديد يراعى مصالح الدول النامية أساسا ويزيل الآلية الضارة بها من التجارة الدولية ، كذلك تقوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر في تقديم المعونات الفنية والمالية للدول النامية .

ثالثا — الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهي أجهزة عديدة بدورها ، تضطلع بنشاط ملحوظ في سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامي لشئون اللاجئين UNHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية .

الفصل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها في الأمم المتحدة

تأخذ منظمة الأمم المتحدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلي للدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا في شئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما ينمشى مع مصالحهم . فمن الأسس التي يقوم عليها التنظيم الدولي ، أنه يهيء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى *grand debate* بين : ممثلي الوحدات المكونة للمجتمع الدولي . وأيا كان المجتمع الدولي . فهو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكاملة . ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقة في العصر الذي نعيش فيه ، واجتماع ممثلي الدول في صعيد واحد يفعل شيئا أكثر من الرمز لسكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصورة كاملة عن حالة العالم ، واهتماماته ومشاكله « انه ينير الوعي بالقوة والعرامل ، بالمطامح والمخاوف ودواعي القلق ، بالتغيرات وأسباب الجمود والتعنت ، وبالمثل العليا والاهتمامات التي تشكل المشاكل الدولية للعصر ، ثم تدل على المسائل الكبرى التي سينمخض عنها المستقبل ، وبالاختصار فانه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » . ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة في حد ذاتها ، الا أن قيمتها بالكامل ترجع في جزء كبير منها الى ما يمكن أن تنتهي اليه . وقد عرف التنظيم الدولي وسيلتي التوصيات واصدار القرارات ينهى بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل الى ذلك في الأمم المتحدة ، وما هي القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقتضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول في مختلف هيئات الأمم المتحدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات في النهاية .

المبحث الأول

تمثيل الدول في الأمم المتحدة

١ — قاعدة المساواة بين الدول في التمثيل :

ورث المجتمع الدولي قاعدة تقليدية كان يقوم عليها تمثيل الدول في مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هي قاعدة المساواة بين الدول في التمثيل . وهذه القاعدة تنفرد عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة في المجال الخارجي يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخرى . وقد طبقت هذه القاعدة على التنظيم الدولي منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحدة بها بصفة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسي فيه . وهو الجمعية العامة . فلقد نصت المادة التاسعة على أنه « ١ — تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء الأمم المتحدة » . « ٢ — لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين في الجمعية العامة » . أما بالنسبة للفروع الأخرى للمنظمة الدولية فإن الميثاق راعى اعتبارات عديدة في تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقة تمثيل الدول في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وفي محكمة العدل الدولية ، لا تخل بمبدأ المساواة بين الدول في التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٧ عضواً (١) ينتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمل على مراعاة التوزيع الجغرافي العادل في هذا الانتخاب . وكذلك الشأن في قضاة محكمة العدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضواً فقط حتى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ ، إذ وافقت الجمعية العامة على تعديل الميثاق بزيادة الأعضاء الى ٢٧ عضواً وقد دخل التعديل في دور التنفيذ في ٣١ أغسطس عام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس ، وتنص المادة ١١/٢ على أن « ينتخب تسعة من أعضاء المجلس كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذي انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العامة ومجلس الأمن بناء على ترشيحات الشعب الأهلية التي تعينها الحكومات المختلفة ، ومن قائمة يصدها السكرتير العام للأمم المتحدة ، تجمع أسماء كل المرشحين . وعدد قضاة المحكمة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها (المادة ٣) من النظام الأساسي للمحكمة ، وقد أوضح النظام الأساسي للمحكمة طريقة انتخاب هيئة المحكمة . والقواعد التي تتبع بهذا الشأن (١) .

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وإنما رسمت قواعد مشتركة للتمثيل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهي لم تخل بقواعد المساواة .

٢ — حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يساير هذا السبيل حتى النهاية . فلقد جاء في الجهاز الرئيسي للمنظمة — مجلس الأمن — بتأدية مخالفة . كما أنه لم يراع قاعدة المساواة في التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الأمن . فلقد جاءت المادة ٢٣ من الميثاق تقول (١) — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفيتية . والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فيه . وتنتخب الجمعية العامة عشره أعضاء آخرين (٢) ، من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين في المجلس . ويراعى في ذلك

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ .

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد إلى عشرة ببتعدي التعديل الذي أجري عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا في ٢١ أغسطس ١٩٦٥ . ولواجهة هذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ بعد تعديلها على أنه : « في أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن من أحد عشر عضوا إلى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنين من الأعضاء الأربعة الإضافيين لمدة سنة واحدة » .

(م ٣١ — المنظمات الدولية)

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفي مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافي العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة ، والعضو الذي انتهت مدته لا يجوز إعادة انتخابه على الفور • ويكون لكل عضو في مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أدخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة في التمثيل ، ادعى خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وان ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كثيرة في الفقه والعمل الدوليين • وتجري المقارنة دائما بين هذا النص والنص الذي تم إقراره في عهد العصبة (نص المادة ٤) فليكن جاء نص العصبة يقول :

١- يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين ، الدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين في العصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة في العصبة من وقت لآخر وفقا لتقديراتها ■

٢- للمجلس أن يعين - بموافقة أغلبية الجمعية - أعضاء إضافيين من العصبة يكون مندوبوهم أعضاء في المجلس على نحو دائم • ولللمجلس - بشرط الحصول على موافقة مماثلة - أن يزيد عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل في المجلس •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجعلنا لبعضها الحق في التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل في تبرير ذلك (١) انه من الضروري أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

(١) تراجع حامد سلطان ، القانون الدولي في وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٩ ، وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ .

ولا شك أن الدول الكبرى — دون غيرها — هي القادرة على تحمل مسؤولية السهر على استتباب السلم والأمن الدوليين واعادته الى نصابه اذا ما أضل به • ومن ثم تقتضى طبيعة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل اليه الهيمنة على تحقيق السلم والامن الدوليين (١) ••

ومع ذلك فيبدو نص عهد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن • ذلك أن الميثاق قد ذكر الدول الكبرى بأسمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالما ثابتا لا يتحرك • مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير الى أنه لا يوجد شىء ثابت • وإن كل شىء يتحرك • ماذا لو قلت موارد احدى الدول الكبرى وقدراتها بحيث صارت دولة وسيطة ؟ • وماذا لو حدث العكس وصارت احدى الدول فى مصاف الدول الكبرى • ان اليابان والمانيا ليستا من الدول الدائمة فى مجلس الأمن • ومع ذلك فالدلائل تشير الى صعود هاتين الدولتين الى مصاف الدول الكبرى • بل ان امكانياتها قد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا • وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات • فيلزم لسريان أى تعديل على الميثاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضاء ومن بينها الدول الدائمة •• ولسنا فى حاجة الى ايضاح أن نقول ماذا عساه يكون موقف هذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضاء الدائمين أو لنقاصهم • أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا • فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحدددهم بالاسم • كما أجاز تعيين أعضاء آخرين دائمين بالمجلس •

(١) من المسائل ذات الاهمية الكبرى ان المجلس الاقتصادي والاجتماعى — رغم أن نصوص الميثاق لم تقرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، الا ان العمل جرى على انتخاب هذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقرير الدول بقيمة المسئوليات التى تقع على عاتق هذه الدول فى الشؤون الدولية • يراجع فى هذا المعنى حسن الجلبى مبادئ الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ •

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد من النسيبة كذلك أفضل .
فالميثاق جعل هذا العدد ثابتا ، ولذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح
الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس ، مع أن عددها
قد يزيد في المستقبل . ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما
أصدرت الجمعية العامة قرارا في ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ ، خلق أغلبية
ثلثي الأعضاء . وصدق عليه المدد المطلوب للنفاذ ، ومن ثم عدل
نصوص الميثاق . ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير
الدائمة من ست إلى عشر دول . كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول
الآسيوية أفريقية خمسة أعضاء . ويمثل عضوان دول غرب أوروبا ،
الشرقية . وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . مع ذلك فيبقى العيب
الرئيسي الذي لم يسمح بزيادة العدد في المستقبل دون الالتقاء إلى
إجراء التعديل في الميثاق نفسه . الأمر الذي تصادفه صعوبات عديدة .
أما نص العصبة . فقد سمح بإمكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل
الميثاق نفسه .

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من
الأعضاء :

— أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة
بالوصاية ، ثم من لا يقوم بإدارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول
الخمس الكبرى . والواقع أنه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدير
أقاليم خاضعة للوصاية هي الولايات المتحدة الأمريكية وهي تدير جزر
المنحيط الهادي الاقليم الوحيد الباقي تحت الوصاية . وهكذا نجد أن
أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هي الدول الكبرى ذات العضوية
الدائمة في مجلس الأمن .

٢ - أعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب العدد الذي يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين : للأعضاء الذين يقومون بإدارة الأقاليم المأتمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين لا يقولون إدارة هذه الأقاليم . ولما كان الذي يقوم بالإدارة دولة واحدة ، فإن للجمعية العامة لا تنتخب إلى أعضاء في الوقت الحاضر ، اذ يوجد أربعة أعضاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية .

المبحث الثمانى

التصويت فى الأمم المتحدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وإن أخذ بقاعدة الأغلبية فى معظم المسائل ، سواء أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العامة نجد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الإضافية التى تتطلب لإقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المائة زائد واحد . وقد حدد الميثاق المسائل الهامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضوية ، والمسائل الخاصة بالوصاية ، وبالميزانية (المادة ٢٨/٢) .

وتحسب الأغلبية على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجده يضع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفردة الحق فى الاعتراض على أى قرار يصدره المجلس فى المسائل الموضوعية

(١) يراجع حصرًا لهذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

بتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم مجتمعة ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التي يكفي لصدورها موافقة أغلبية تسبعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المادة ٢٦/١ من الميثاق) على نحو ما تطلب الميثاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المادة ٢٦/٢) .

ولقد سبق أن ذكرت أن حق الاعتراض قد أثار العديد من الدراسات والمناقشات سواء عند اقراره في مؤتمر سان فرانسيسكو أم نياما بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف . وهو ما نعمله في الفقرات الآتية :

أولا : الاعتبارات التي يقوم عليها حق الاعتراض

١ - سلطة تتمشى مع المسؤولية الدولية :

قيل ان الاتحاد السوفيتي هو الذي صاغ الاقتراحات الخاصة بوضع حق الفيتو في الميثاق ، وصمم في المؤتمرات التي سبقت مؤتمر سان فرانسيسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى اقتنعت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له في مؤتمر يالطا .

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكي الذي لعب دورا كبيرا في صياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضمن في المشروع بادئ ذي بدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بهذا الحق (١) .

نرى من ذلك أن حق الفيتو ظفر بالتأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى في حملتهم الناجحة لجعل الاعتراف الدستوري

L. Goodrich, The united nations security council, (١)
International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم للمخاصم شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (١) .

ويلقد كتب أحد الفقهاء الروس (٢) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحدا من أهم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأساس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر الهامة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هذه التبعات . ولولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحدة بالتزامات تقتدر الى السلطة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هذا الهدف التمثيل الدائم لهذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدولية تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

(١) ينكر كلود ان الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والغرب ثار حول نقطة واحدة هى مدى استعمال هذا الحق ، وقد كان من رايه أن يمتد نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الأخرى . النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو موزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الإشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important features of U. N. the Foundation stone of the organisation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Security Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the only correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجاح الأمم المتحدة ، اذا قامت إحدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه أن يخلق موقفا يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالمية ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذ كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذ منظمة دولية^(١) . ولا شك أن لتلك الحجة وزنها . ولكننا نرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت في اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية : نتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبي المتمثل في قوة الرأي العام العالمي من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيها ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضدها ، بعد أن منع الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

Shuman, The commonwealth of Man, p. 373. (١)

ويراجع حافظ غاتم في كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يعرقل صدور قرارات لها أهميتها لصالح السلام ، الا أنه قد يؤدي من ناحية أخرى الى منع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر . ويقول في موضع آخر « ان الفكرة التي كانت سائدة في دومبارتون أوكس وفي سان فرانسيسكو هي أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، واتفاقها هو الضمان الأساسي لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا القيت القبعات الرئيسية الخاصة بحفظ الأمن الدولي على عاتق مجلس الأمن ، وشكل هذا المجلس ، وقظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التي كان من المفهوم أن يستقر تعاونها واتحادها الذي أدى الى كسب الحرب الثانية والى انشاء الأمم المتحدة . وتقول عائشة راتب « ان التسرع في استخدام القوة ضد دولة كبرى . أمر يصعب قبوله . فالاجماع في مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حدين ، يحمي الدول الكبرى في مواجهة بعضها البعض ، ثم يحميها كجماعة من حكم الأغلبية » . التنظيم الدولي ، الكتاب الأول ص ١٤٨ .

٣ — الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهناك حجة ثالثة تساق بهذا الشأن ، وهو أن المساواة القانونية بين الدول لا تقتصر بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة للتمثيل النسبي بحيث تتناسب الأصوات المعلقة للدولة مع امكانياتها الفعلية . ولقد قلنا من قبل أن الأوضاع السائدة في النظام الدولي تعطى الدول الكبرى — في داخل المنظمات أو خارجها — القيمة التي تساوي وزنها الدولي وليس هناك بذلك أى مصوغ فى رأينا لقيام حق الاعتراض . وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول الكبرى لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهذا الحق لكى يدافع عن النظامين السائدين فى المجتمع الدولي — الرأسمالى أو الشيوعى — ضد الأغلبية العددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كسلاح تدافع به الأقلية الحائزة للقوة ضد سلاح الأغلبية ، كل هذه الاعتبارات لا تستدعى فى نظرنا الإبقاء على هذا الحق . ذلك أن الاتحاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقلية تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجد الاتحاد السوفيتى يستعمل هذا الحق فى الفترة الأخيرة . كما أنه أمكن للمنظمة الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين فى كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هذا الاجراء . ولا شك أنه كان لقرار التدخل فى كوبا قيمته . ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمل كسلطة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطأة الواقع . وليس من المحتم أن يقتصر عملها بقيام حرب عالمية . ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهدف فى كثير من الحالات . ومما يؤيد دعوانا ما نراه فى العمل . فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة فى فترة ليست قصيرة فى عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لامكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) * من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانوني ، ويؤدي الى إضعاف المنظمة الدولية ، وينبغي تعديل الميثاق بالتخلص منه *

ثانيا : حدود حق الاعتراض :

استشعرت الدول الكبرى وهي تضع الأسس الأولى التي ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التي يستعمل فيها حق الاعتراض * ولقد تم الاتفاق على أن هذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية * كما اتفقت الدول على 'قرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصما وحكما في نفس الوقت ، وعلى ذلك ففي المسائل المتصلة بتسوية المنازعات بين الدول تسوية سلمية اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طرفا في النزاع ، ويقتضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائية من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى *

(١) يهاجم العديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مجامعته لفكرة المساواة في السيادة فذكر منهم MacIver. Kelsen ، فهناك تعارض في رأيهم بين قاعدة اجماع الدول الخمس الدائمة في المجلس ومبدأ المساواة ، ويذهب كل من الى ابعد من ذلك فيقرر ان قرارات مجلس الأمن تعد باطلة ، لأن تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبدأ السيادة المنصوص عليه في المبادئ التي يجب أن تراعيها الأمم المتحدة . ويقول Bhuiya في مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الإشارة اليه ص ٨٧ أن استبعاد حق الفيتو هو الذي يمكن أن يعطى فقط معنى لمبدأ السيادة المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريش ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذي يبدو أن معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشائع أن يوضع عدد الاعتراضات في قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منها هي أن الاستعمال التصفي للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .
« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله السابق الإشارة اليه بعنوان « مجلس أمن المنظمة الدولية بمجلة التنظيم الدولي ، عام ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعية يجوز استعمال حق الاعتراض بصددھا ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق . ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحاً في مؤتمر سان فرانسيسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها في المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هي تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلاً دائماً في مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس في غير مقر الهيئة ، وإنشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء المجلس بدون تصويت في مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفاً في نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلاً للنقاش في المجلس ، وقد استقر العمل في مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة في جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية . على أن الفصل في كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يمد بذاته مسألة موضوعية ، ومن ثم يمكن لأي عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحصل دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض ، وإذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى في لغة القانون الدولي بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) .

(١) يراجع في هذا المعنى كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الجبلي ، مبادئ الأمم المتحدة ص ١٢٧ .

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية •

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية في بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسعة من أعضاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس •

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يضع الميثاق معيارا للتفرقة بين ما يعد نزاعا وما يعد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكييف المسألة . ويعتبر قراره بهذا التكييف من قبيل المسائل الموضوعية التي يجوز فيها استعمال حق الاعتراض • ولقد نشل العمل في الأمم المتحدة في وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعد موقفا ، وما يعد نزاعا (٢) ،

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من رأى المملكة المتحدة انه لا يمكن لأى دولة — حتى ولو كانت عضوا دائما — ان تصوت في قضيتها الخاصة . أما روسيا فلقد كان من رأيها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهام ، ولا يمكن ان يضمن الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق . ومع ذلك فلقد اقتنع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت في اجتماع يالطا ، جودريش ، مقالته عن مجلس الأمن ، سابق الإشارة اليه ص ٢٨٠ .

(٢) من المقرر ان ادعاء دولة ما ، لأمر على دولة انكرته ، يجعلها طرفا في نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصومة ، في حين ان الموقف هو حالة عامة تتطوى على مشكلات سياسية تتصل بعموم المجتمع الدولي أكثر من اتصالها باطراف معينة بالذات . ولقد حاولت الجمعية الصغرى ان تسهم في حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا في هذه الحالات : الاتفاق بين اطراف معينة على وجود نزاع ، ادعاء دولة بأن دولة او دولاً أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو أنت عملاً

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المذازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا . ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ . وامتنعت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق كورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ . ومع ذلك فمن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول ان المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك الى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة في تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن ، نزاعا أو موقفا ، مسألة إجرائية أم مسألة موضوعية . وتستطيع دولة واحدة منها أن تشمل عمل المجلس في أى من هذه المسائل اذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأمر يشكل نزاعا وليس موقفا . ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التي وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذي تتمتع به الدول الكبرى (١) .

أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت (٢) :

استقر الرأي على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدي الى

يهدد السلم أو الأمن الدولي ، وانكار الدولة أو الدول المشكو في حقها . هذا الادعاء وادعاء دولة بأن دولة أخرى اخلت بحقوق دولة ثالثة ، وأقرت الدولة الأخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادئ الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) يراجع في هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) يراجع كوليسارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨٢ ، والمراجع المشار اليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٣ ، ١٦٤ .

القول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هي تتطلب أصوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيل التغلب على تلك المشكلة التي هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : أثر مباشرة حق الاعتراض :

إذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضه على قرار ما ، امتنع على المجلس المضي في الاقتراع عليه ، فإذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع في المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتي حق المجلس في مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع في جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغي التعويل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يمنع اتخاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذي سيطر على الدول الصغرى في مؤتمر سان فرانسيسكو من جراء تقرير حق الاعتراض ، ورغم المحاولات العديدة التي بذلتها للحد منه أو تقييده الا أنها على ما رأينا فشلت في أن تصل الى أية نتيجة واقـد حدد ممثل الولايات المتحدة في المؤتمر بأنه اذا لم يتقرر هذا الحق فان دولته لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثال قرار الجمعية العامة الصادر في ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذي أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد في استعمال هذا الحق • وفي عام

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٩٢ •

(٢) جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق

١٩٤٧ ، أحالت الجمعية العمامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العمامة التي أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ . ولقد رأت هذه اللجنة أن تقييد حق الاعتراض ينأتى بالوسائل الآتية :

١ — التوسع فى المقصود بالأعمال الاجرائية ، وازافة مسائل أخرى غير تلك التى نصت عليها الدول الكبرى فى تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسيسكو .

٢ — الاكتفاء بصدر القوارات بأغلبية سبعة ما من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) .

٣ — على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية
The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance.
مع الأخذ فى الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولى .

٤ — لا ينبغى استعمال حق الاعتراض فى المسائل الجديدة التى تسند الى مجلس الأمن بمقتضى اتفاقات خاصة .

ومع ذلك فلقد رفضت الدول الكبرى أى تعديل فى نظام التصويت . وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التى مارست حق الاعتراض ، هى

(١) المفروض أن تكون الاغلبية تسعة أعضاء ، بعد التعديل الذى جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد أعضاء المجلس ، وزاد فى النصاب اللازم لصدر قوارات المجلس بجعلها تسعة بدلا من سبعة .
(٢) يراجع فى التفاصيل جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها .

الاتحاد السوفيتى • ومع ذلك فلقد تم ذلك فى ظل ظروف كانت تقتضى أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغربية السائدة فى مجلس الأمن • وقد تعرضنا من قبل لموقفه بشأن الأعضاء الجدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه أكثر من كونه يعترض على دخول دول جديدة فى المنظمة • كذلك اتخذت لمناصرة الدول الجديدة ، فى قضاياها ضد الدول الاستعمارية ، كموقفه فى الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور فى قناة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتى لم يعد على معارضته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بعد أن دخلت الصين الشعبية فى المنظمة الدولية ، كعضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدى الى إعادة تقييم الموقف بأكمله فى الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يخف كثيرا عن ذى قبل ، بعد أن خفت حدة الحرب الباردة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغى أن يحجب الجهود التى يجب أن تبذل لتحقيق أحد هدفين أما الغناء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا انه يعد عقبة امام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط يتطبق عليهما وصف الدولة الكبرى هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى •

المبحث الثالث

القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدولية ، تنهى مداولاتها باصدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصيات وتصريحات ، واتفاقات ، وقرارات ملزمة (١) .

وقد نشور صعوبة في التمييز بين التوصيات • ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التي تلتزم الدول بتنفيذها • ومع ذلك فالذى يوضح المشكلة أن ننظر الى الجهة التي أصدرت القرار • فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات • وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهي تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في بعض الأحيان (٢) .

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجماعى ، وتنظيم التسليح ، ومن ثم فقراراته في هذا الشأن لها قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها • ولقد رأينا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته • وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وسيلة التوصيات عند تطبيق الفصل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية •

على أن الذى يشور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضاع الداخلية • وهى اصدار التوصيات بشأن قبول الأعضاء الجدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية • بالنصوص تجعل سلطة اصدار القرارات في هذا الشأن للجمعية

(١) يراجع ما سبق ص ١٣٨ وما بعدها .

(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق .

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فما هي قيمة هذه التوصيات ؟
الواقع أن العمل جرى على أن التوصية في هذه الحالات ملزمة ولقد رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفتت بأنها ملزمة لكي تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد في الأمم المتحدة . وأبلغ دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل الموضوعية التي يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها . ولا شك في أن هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها .

أما الجمعية العامة ، فإن اختصاصها في المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وبتحقيق المنهج الوظيفي ، وكافة اختصاصاتها المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهي تصدر بصفة توصيات . فالجمعية لا تملك إصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلزم الدول باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل في نزاع ما بطريقة مازمة . غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مردها أنها تعبر عن الرأي العام الدولي الذي لم يعد بإمكان دولة أن تتجاهله في الوقت الحاضر ، والا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء عليها .

وفي مقابل ذلك ، وفي ذات المسائل التي يملك مجلس الأمن إصدار التوصيات الى الجمعية العامة بشأنها — وهي المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق إصدار القرارات التي تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها .

أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية فانهما يعملان بطريق التوصيات التي يوجهانها الى الجمعية العامة ، وللأخيرة الحق في أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة .

تبقى محكمة العدل الدولية . وهي تعمل بأسلوبين : الآراء الاستشارية ، وهي غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهي ملزمة على ما رأينا من قبل .

القسم الثانى

الوكالات المتخصصة

الفصل الاول

الوكالات المتخصصة والقانون الدولى للتعاون

المبحث الاول

التعريف بالقانون الدولى للتعاون

١ - قانون التعايش وقانون التعاون الدوليان :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيكى العلاقات الدولية قد تغير بدخول أعضاء جدد فى الأسرة الدولية ، وبتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولى ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشكل عام (١) .

ولا شك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التى كانت تستعمل فى النطاق الدولى . وتؤثر تأثيرا كبيرا على هيكى القانون الدولى والأساليب الفنية التى كانت تستخدم عادة فى نطاقه . وقد أدت هذه الظاهرة الى التمييز بين فرعين رئيسيين من فروع القانون الدولى : الأول ، هو القانون الدولى للتعايش ، وهو الذى ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضها البعض فى سلام دون أن تقوم احدى الدول بالاعتداء على الأخرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ السلم فى معناه الشكلى ، أو ما يسمى

(١) يراجع ما سبق ص ٥ وما بعدها .

بالسلم السلبي • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهذا القانون عند حديثنا عن مبادئ الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول في السيادة ومبدأ حظر التدخل في شئون الدول الأخرى •

على أنه لم يعد بالإمكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وإنما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضها البعض • لقد تغيرت طبيعة العلاقات الدولية وزاد الارتباط بين الدول إلى الحد الذي جعل من التعاون المشترك بين الدول ، حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي ، وهذا هو موضوع القانون الدولي للتعاون •

٣ — الوكالات المتخصصة هي أسلوب تنظيم التعاون الدولي :

ويقوم القانون الدولي للتعاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول ، ويبحث عن أفضل الأساليب الكفيلة باثباعها •

ويستعين القانون الدولي للتعاون بالعديد من الوسائل التي ينظم بها هذا الاشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التي تسهل التبادل التجاري بين الدول — كالاتفاقات التي تحتوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهي أهم صور اشباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الاشباع في فكرة الاتحادات الدولية ، والتي تطورت في ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سماها ميثاق الأمم المتحدة •

٣ — طبيعة القانون الدولي للتعاون :

ثار خلاف في الفقه الدولي عما إذا كان قانون التعاون الدولي يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض إلى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات محددة في حقول التعاون الدولي • ويصعب على ذلك القول باعتباره قانوناً (١) • في حين اتجه البعض الآخر إلى أن المادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثاق تسمحان بالقول بوجود التزام دولي يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لأشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التي وردت بالميثاق (٢) •

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التي كلفتها الأمم المتحدة بصياغة مبادئ القانون الدولي الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة إلى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضها البعض بصرف النظر عن الاختلافات في الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their Political, economic, and social systems.

٤ — عالمية القانون الدولي للتعاون :

من المشاكل التي أثارت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادئ التعاون والصداقة ، مشكلة ما إذا كان الالتزام بالتعاون الدولي ملزماً لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذي جرى في اللجنة بين مؤيد ومعارض ، فقد أكد النص الذي جاءت به اللجنة أن هذا التعارن واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما إذا كانت عضواً أم غير عضو في الأمم المتحدة ، على أساس أن هذا المبدأ من المبادئ العرفية ، وليس مجرد مبدأ اتفاق • لقد نص الميثاق على إقامة العلاقات الدولية

(١) Kelsen. The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع اقوال ممثل تشيكوسلوفاكيا في لجنة صياغة مبادئ القانون الدولي للصداقة والتعاون بين الشعوب •
U. N. Doc. A/aC - 61 L 537.

على أسس معينة ، تقتضى باحترام المبادئ التى جاء بها • واحترام هذه المبادئ ، يعد شرطاً مسبقاً لقيام النظام الذى أتى به ، وانصراف أى دولة عن اتساع هذه المبادئ ، من شأنه هدم هذا النظام الدولى • (١)

ويتصل بعالية هذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — فى نطاق التعاون بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ذكر النص الذى اقترحتة اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعاون مع بعضها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات فى أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية • • متجردة من التمييز بينها على أساس هذه الاختلافات » •

• — ميادين التعاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكى تشمل ، ليس فقط « النطاق السياسى بالمعنى الضيق لهذه العبارة » ، وانما عدة أنشطة تتضمن جزءاً من المسائل التى كانت تعتبر فى النطاق الخاص للدولة (٢) • لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون • • فى مختلف ميادين العلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على السلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقدم الاقتصادى الدولى ، والرفاهية المساهمة للدول » •

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهى تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولى ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلى المتمثل فى منع استخدام القوة ، وقسوة المنازعات بالطرق السلمية ، وانما أيضاً السلم الإيجابى المتمثل فى انشاء

B. Babovic, the Duty of States to cooperate with (١)
one another in accordance with the charte, Belgrade, 1972,
p. 32655.

A/ec. 125/5 R. 34.

(٢) اقوال مندوب غانا بلجنة الصياغة

« الظروف المادية لقيام السلم » وفي بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما دام أن الهدف المبتغى ليس — في النهاية — إلا التجنب المستمر لأسباب التمييز في العلم والمرتبطة بعدم التكافؤ الاقتصادي والاجتماعي (١) .

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقوق التي يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغي من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين . وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، إذ هو الهدف الشامل لكل نظام الأمم المتحدة .

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون الدولي في نطاق حماية حقوق الإنسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الإنسانية للجميع وإزالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » .

ومع ذلك أولت الدول التعاون الاقتصادي والاجتماعي أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا . لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

(١) مقال بابوفيك عن واجب التعاون الدولي طبقا للميثاق ، السابق الإشارة إليه ص ٣٠٧ . وقد أقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد » UNCTAD أنه من المبادئ الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وأن التنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغي أن يمثل الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغي أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلغراد التى انعقدت عام ١٩٦٤ ، ص ٢١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلى الدول فى كل الاجتماعات • وتحدث بعضهم عنها قائلاً ان العلاقات السلمية ينبغى أن تقوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فانه ينبغى أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعاون الاقتصادى (١) • ولكن الدول اختلفت فى الطريقة التى يمكن التعبير بها عن ضرورة هذا التعاون • فمثلا ، ركزت الدول النامية على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعاون الدولى ينبغى أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادى ، مع التمسك بمبادئ الاستقلال الاقتصادى بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجدنا الدول الغربية تتجه الى أن تعطى للتعاون مفهوما ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أن تصيغ سياستها الاقتصادية ، وسياستها تجاه أية مساعدة اقتصادية ، تقدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم فى تسهيل النمو الاقتصادى والتقدم المتوازن فى مستوى الدخول على نطاق العالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبما يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لها وضمن حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ولقد أحس العديد من ممثلى الدول المتخلفة نفسها بضرورة ضمان المساعدات التى تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنة • وعلى هذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنية والثقافية والتجارية على أساس مبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم

(١) اقوال ممثلى تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC.125. 34 ويعلق أحد الفقهاء على ذلك قائلاً انه نتيجة للظروف الاقتصادية المعقدة التى سادت العالم فى فترة ما بعد الحرب العالمية الأخيرة ، فلقد شغلت سياسة التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية بالدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت فى كافة الاجتماعات أفكار عن التعاون فى مختلف المجالات فان ذلك يعنى على الخصوص الحقل الاقتصادى • مقال بابوفيك السابق الاشارة اليه ص ٣١٣ •

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعاون في كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصة الى الحاجة الى التعاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية . وعلى هذا جاء نص الفقرة الثالثة يقول : « ان الدول سوف تسير في علاقاتها الدولية ، في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتجارية ، وفقا لمبدأ المساواة في السيادة ، وعدم التدخل » .

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون في هذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافي والتعليمي الدولي ، ولتحقيق النمو الاقتصادي على مدى العالم كله ، وعلى الخصوص في نطاق الدول المتخلفة .

والزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأن تتخذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هذه الأهداف . ولا شك في أنه من أهم التدابير المشتركة التي يمكن أن تتخذ بهذا الشأن . هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) .

المبحث الثاني

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولي

١ - الاتحادات الدولية :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هي أهم الأدوات التنظيمية التي تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولي ، تلك المنظمات التي وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية في شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعاون الدولي ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل .

٢ — اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدولية :

كان التعاون الدولي في مختلف مجالات الأنشطة البشرية من الأهداف التي ابتغتها عصبة الأمم ، انطلاقا من النظرية الوظيفية التي رأت في قيام التنظيم الدولي بهذه الأنشطة تهيئة الأحوال اللازمة لوجود سلم دولي حقيقي على ما رأينا من قبل . لذا كان من الطبيعي أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جزءا لا يتجزأ من التنظيم الدولي العالمي ، وأن تعمل على التنسيق بين أوجه نشاطها المختلف .

وقد سبق أن ألمحنا الى قيام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفي للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحا ملحوظا فيه ، عوضها عن الفشل في الأنشطة السياسية . وقد قدمت هذه اللجنة تقريراً عام ١٩٣٩ ، وضمنته عدة توصيات من بينها ضرورة انتقال السلطات الوظيفية للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لا تطفئ ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشاء منظمات مستقلة تعمل في مختلف النواحي الانسانية ، تحت اشراف العصبة .

ومع أن هذه التوصيات ظهرت متأخرة — عام ١٩٣٩ — بحديث تمذر على العصبة أن تنفيذ منها ، فإن البعض يرى أن النجاح الذي أحرزته المنظمات المتخصصة في ظلها ، كان التعويض الرئيسي أفضلها في الميدان السياسي ، كما أن كشفها لامكانيات التعاون الدولي في نواح كانت بعيدة عن الاهتمام العالمي ، الذي كان في ذلك الوقت سياسيا بالدرجة الأولى ، يمكن اعتباره أعظم اسهام أسهمت به العصبة في العالم الحديث (١) .

(١) كلود ، النظام الدولي والسلام العالمي ، المرجع السابق ص ٥٢٠ ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء — عند وضع عهد العصبة — في جدوى وضع

٢ — الوكالات المتخصصة في ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التي شكلتها عصبة الأمم عام ١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمر سان فرانسيسكو ، فلم تتردد الدول في ضرورة إقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بناحية من نواحي النشاط غير السياسى ، أو الاقتصادى والاجتماعى في العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمات الهامة منها وبين الأمم المتحدة .

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالة في الميثاق ، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، والتزام الدول الأعضاء بتحقيقه . وفي نطاق هذا الباب نظم الميثاق كيف تنشأ هذه المنظمات والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ — فنجد المادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفى ، ولم يكن ولسون متحمسا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سيمس صمم على أن تورد بالعهد نصوص المواد من ٢٣ — ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفى ، وعلى أساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فانشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشؤون الاقتصادية والتجارية . يراجع في ذلك مؤلف ووتر ، تاريخ عصبة الأمم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادارية السابقة عليها والتي سيتم انشاؤها في المستقبل .

اما المادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وابعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وإنسانية للرجال والنساء والأطفال . وتحقيقا لهذا يتمهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة .

٢ — وتبين المادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة في الدعوة — « عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة في هذا الفصل .

٣ — كما يحدد الميثاق في المادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي عاملا تحت اشرافها .

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصل بينها وبين الأمم المتحدة (المادة ٦٣ فقرة ١) ، وتعطيه سلطة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تعطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقديم تقارير له عن عملها ، وامسدار التوصيات لها (م ٦٣/١) .

وهكذا نستطيع أن نذكر أن الوكالات المتخصصة تعاون الأمم المتحدة في تحقيق أهدافها في النطاق الوظيفي ، أى في مجالات الأنشطة غير السياسية .

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهذا الغرض (١) .

(١) سبق ان عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفي كمنهج يتجه اساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعية يتعين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويعم السلام في العالم . ولكن ثمة وجهة نظر أخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفي

١ — طبيعة النشاط الوظيفي للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهذه النظرة أو تلك ، فإن الشيء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية في حياتنا الدولية . وهي تقوم بتأدية خدمات جوهرية لاتستطيع الدولة بنظامها الحالي أن تؤديها . ولكي نفهم الدور الذي تؤديه المنظمات المتخصصة في عالم اليوم ينبغي علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء في ميادين نشاطها . فهو يقوم بتقصي الحقائق على النطاق الدولي ، واجراء البحوث الخاصة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسؤولين في الحكومات الوعانية ، وتشجيع وضع نماذج توحيدية ، وتنسيق البرامج والسياسات الوطنية . وباختصار فإن دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنة للتعاون الدولي لكي تهيب بعض العناصر الجوهرية التي تحتاج اليها تلك الهيئات لكي تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سوى ذلك فالباقي متروك لكل دولة على حدة لكي تنفذه بنفسها .

والنوع الثاني يتولى ادارة مرافق عامة دولية بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التي تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافي خارجة عن النطاق الاقليمي للدول المعنية . على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لمصلحة الهيئة الدولية . ونجد مثالا واضحا لذلك في بعض المنظمات

غاية في حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم أهمية . فالهدف الرئيسي الأعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قدما بالرقى الاجتماعى ، ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية أوسع . . وحتى المحافظة على السلام الدولي ، وانقاذ الجنس البشرى من ويلات الحرب ، ليست سوىبادرة دولية لازمة ، وعلى الرغم من لزومها فإن السلام ليس سوى وسيلة لغاية ، وظرف يتعين توافره من قبل ، وشرط لا بد منه لاقرار المقصد النهائي ، وهو رفاهية العالم . . .

المالية الحديثة كصندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (١) .

٤ — ميادين التعاون الدولي في مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعاون الدولي التي تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد . ويشهد المجتمع الدولي أنواعا عديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقول جديدة للنشاط الدولي ، تحتاج الى تدعيمها ، وتنظيم الاستفادة بها في المجال الدولي . وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن في هذا المجال .

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقد عرف الانسان — مع بداية هذا القرن المجال الهوائي كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يستغله في تيسير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وتربط العالم بشبكة واسعة من المواصلات التي تجعله يبدو كأنه دولة واحدة . وتعددت الأبحاث العلمية في هذا المجال ، الى الحد الذي مكن الانسان أن يتجاوز النطاق الهوائي ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصعد الى مجال الفضاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علمية في الفضاء . ويعلم الله مدى التطورات التي سينتهى اليها العلم في هذا المجال . ولقد أنشئت منظمة للطيران المدني لتتولى تنسيق نشاط الدول في هذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية في هذا الحقل ، سيؤدي الى انشاء أكثر من منظمة تعمل في هذا الحقل .

(١) جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٦٧ ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ .

وسنقتصر في عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التي ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة •

وسنقوم بتقسيم حقول التعاون التي تعمل فيها الى الأقسام الآتية :

(أ) حقول الاتصالات والنقل • وسندرس فيها منظمة الطيران المدني ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحاد البريد العالمي ، الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية •

(ب) حقول الشؤون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة •

(ج) الحقول الاقتصادية والمالية ، وسندرس فيها البنك الدولي ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المالية الدولية) ، ثم صندوق النقد الدولي ، والاتفاقية العامة لتجارة والتعريفات •

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية • وسنقتصر على دراسة حقل النشاط ، ومدى ما تحققه الوكالات العاملة في مجالات للدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول في شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القانوني للوكالات •

المبحث الثالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدولية

غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض . وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشكل لم يكن يتوقعه الانسان من قبل . ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود "دولة الواحدة" ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة . ولذلك يحتاج هذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دولية تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضه بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولي وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه في الأزمنة الحديثة . فلقد أنشئت منظمة الطيران المدني عام ١٩٤٧ لتحقيق الهدف في مجال المواصلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكي تحقق هذا الهدف في مجال المواصلات البحرية .

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطائرات اليوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية ، ولذا فلقد أنشأت اتحاد البريد العالمي منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ .

وعلى أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تخترق حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التي لا تخفى على أي شخص .

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول في استخدام هذه الموجات في المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والمرئية ، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية .

أولا : منظمة الطيران المدني الدولية ICAO (١) :

نشأة المنظمة :

لقد عنت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن استنطاع الانسان أن ينظم سير الطيران ليربط بين مختلف الدول . وكانت اتفاقية سيكاغو التي انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هي المرحلة التنظيمية التي وصلت الدول اليها حتى الآن . وقد تضمنت هذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هي تقرير نظام الطيران الجوي ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران . والمسألة الثانية هي تعهد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) .

وقد أدخلت عدة تعديلات هامة على هذه الاتفاقية في أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة في حقل الطيران المدني .

أهداف المنظمة :

١ — توحيد المبادئ والنظم المتصلة بالطيران المدني :

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التي استهدف بها انشاء المنظمة هي توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية في مختلف الدول . لذا

International Civil Aviation organization

(١) -

(٢) يراجع في التفاصيل ، ريتز ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ، حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، وأيضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Julia Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تعليق لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولي عدد ١٩٦٦ بعنوان: قانون الفضاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التي توحد المعايير والنظم الدولية للطيران •

وقد نجحت بالفعل في اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التي تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات •

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللإشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) •

٢ — تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة في الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة • ومن الأمثلة المهمة في هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لإنشاء نظام لخدمة الأرصاد الجوية •

ومن الأعمال التي تمارسها المنظمة في هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على إنشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها •

٣ — تحقيق سلامة مرفق الطيران المدني الدولي :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانتقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب •

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ — حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للإعلام بالقاهرة ص ١٢٣ •

٤ — دراسة مشاكل الطيران المدني والعمل على حلها :

ومكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالتجمارك والاجراءات العلمية وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ — حل المنازعات الدولية في مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر في المنازعات التي تقرر اتفاقيات الطيران بين الدول احوالها اليها ، كما جرت عادة العديد من هذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول — في حالة الخلاف — الى المنظمة لاعطائها تقريراً استشارياً (١) •

٦ — توحيد أسعار الطيران ومنع المنافسة غير الملائمة في هذا النطاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التي تقدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة في هذا النطاق (٢) •

ونظرا لمسئولية المنظمة عن سلامة مرفق الطيران المدني ، فانها تختص بالنظر في أية شكوى تقدم عن حالات تعريض سلامة هذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربية والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٢ عندما اعتدت اسرائيل على طائرة ركاب ليبية وهي فوق الأراضي المصرية ، وبعد ان قامت المنظمة بتحقيق الشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعالة ضد الحكومة الاسرائيلية لعدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافية

(١) Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246.

(٢) Sornsen, Manual of Public International law New — York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليها
من ناحية أخرى •

مقر المنظمة : مدينة مونتريال بكندا •

انحداد شركات الطيران الدولي IATA (١) :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل
في ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدني ، ومن ثم فاننا نجد أن له
ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذي توجد
فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك في عضوية هذا الاتحاد سبعون
شركة دولية للطيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد
شركات الطيران ، مع التعاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص
الاتحاد إبرام الاتفاقات في المسائل الفنية والتجارية ، ونجد أنه
ولر أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول في المسائل الفنية أو
التجارية ، قد أبرمت خارج نطاق الاتحاد إلا أن العديد منها قد
أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطراف أجريت
من خلال الاتحاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصة بإجراء الدراسات المتعلقة
بالمظاهر المالية للنشاط الجوي مثل التعريفات ، الشروط الملاحية
للملاحة الجوية ، البريد ••• (٢) •

التعاون بين منظمة الطيران المدني وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بإنشاء مكتب إقليمي لها يختص بمنطقة الشرق
الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره في القاهرة • وتمتد المنطقة التي

International air Transport association

(١)

(٢) ريفر ، القانون الدولي العام ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكستان في الشرق ،
ومن إيران والعراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجزر افريقيا في
المحيط الهندي جنوبا •

ومهمة المكتب هي أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية
للطيران في منطقة عمله ، وأن يعاون الحكومات في تدبير خدمات
الطيران • وقد أنشأ مركزا للتدريب على الطيران في القاهرة بواسطة
الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ - قيام المنظمة :

رغم أن النقل البحري من أقدم صور النقل التي عرفت في المجتمع
الدولي ، إلا أن الاتفاقية التي أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشئونه
لم تبرم إلا في عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها إلا في ١٧ مارس عام ١٩٥٨
عندما صدقت عليها إحدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل
منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القانون
الدولي يتضمن العديد من التنظيمات التي تحكم الملاحة البحرية ،
فضلا عن أنه لم تكن هناك تطورات واسعة المدى في الماضي
كالشاهد الآن في نظام الملاحة البحرية •

وقد تبني الدعوة لانشاء هذه المنظمة المجلس الاقتصادي
والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ، الذي وجه الدعوة الى عقد مؤتمر
للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيه اقرار الاتفاقية • ويرجع
تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينة ، فالبعض يرى أن
اختصاص وظائف المنظمة واسعة بالقياس الى العناصر التجارية
لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافية لحماية
مصالح الدول البحرية (٢) •

(١) Inter - governmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولي ص ٦٣٥ •

٢ — وظائف المنظمة :

١ — العمل على سلامة النقل البحري : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة في مقدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير الممكنة لضمان السلامة والأمن في الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايته ، وكذا في مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية .

ونجد أن المنظمة قد أخذت على عاتقها مسئولية عقد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دولية هامة في هذا المجال كالاتفاقية الخاصة بتأمين السلامة في البحار عام ١٩٦٠ .

٢ — العمل على تلافى التمييز في المعاملة ، وإزالة القيود التي تضعها الحكومات في وجه الملاحة البحرية . كما تنتظر اللجنة في الاجراءات أو التغييرات التعسفية التي قد تضعها شركات الملاحة .

٣ — تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصة بالسفن التي تعمل في نطاق التجارة الدولية .

٤ — النظر في أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها اليها أى جهاز أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة .

٥ — وبالجمله تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول في مختلف المسائل البحرية ، واقتراح الاتفاقات الخاصة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التي تناقش فيها هذه الاتفاقات (١) .

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة .

ثالثا : اتحاد البريد العالمى UPU (١) :

١ — نشأة المنظمة وتطورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدولية الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة . ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقية ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها علم ١٩٦٤ فى فيينا . ولقد أخذ هذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك منقذ كان تنظيمه العام متخلفا ومختلفا عن شكل المنظمات الأخرى . لأنه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته .

٢ — أهداف المنظمة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها . وتعمل المنظمة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصة بها ، وأن تتبع تعريفه بريدية واحدة ، وبالجمله اعتبار كافة أقاليم الدول الأعضاء بمثابة إقليم

(٢) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ وأسس مؤتمر برن
(١) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ وأسس مؤتمر برن
المنعقد عام ١٨٧٤ اتحاد البريد العالمى وهدفه الرئيسى هو انشاء
« إقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .

Un Seul territoire postal l'échange des Correspondances»

تراجع المادة الاولى من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد . وراجع
ايضا مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٩٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة فى اطاره حرية تبادل المراسلات
البريدية .

٣ — مقر المنظمة : مدينة برن بسويسرا .

رابعا : الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية I T U (١) :

١ — نشأة المنظمة وتطورها :

لقد عرفت وسيلة الاتصال الكهرومغناطيسية الأولى عام ١٨٦٥
وهى التلغراف ولذا فقد بادرت الدول بإنشاء الاتحاد التلغرافى
العالمى فى ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذى اتخذ مقرا له بال ، وذلك
بمقتضى اتفاقية باريس .

وكانت المشاكل التى تحتاج الى الحل هى مشكلة اللغة (استعمال
لغة متفق عليها) ومشكلة التعريفات . ولقد تطور هذا الاتحاد مع
التقدم العلمى فى مجال الاتصالات السلكية . فلقد أثر التطور
العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع
البحار ، اختصاصات هذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلّى فى عقد اتفاقية
١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطور الثانى عام ١٩٢٧ بعد أن اخترع
جراهام بيل التليفون وبدأ فى استعماله على النطاق الدولى فلقد
عقد اتفاقية فى هذا العام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا
المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التى تمتد الى مسافات
واسعة . ولقد عقد مؤتمر هام بمديريد عام ١٩٣٢ تحت رعاية هذا
الاتحاد ، تم فيه تغيير الأسس التى يقوم عليها الاتحاد القديم ،
وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافة المسائل المتعلقة بالتليفون
والتلغراف ، والاذاعة .

٢ — أغراض الاتحاد :

وقد أخذ هذا الاتحاد على عاتقه :

١ — تنظيم الوسائل التي تحافظ على سلامة الأرواح في البحر وفي الجو ، ولذا ففي خلال المؤتمرات العديدة التي عقدها قررت مجموعة من المبادئ الهامة ، كمبدأ التبادل الوجوبي للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفي المجال الجوي .

٢ — ويبذل الاتحاد جهودا كبيرة في سبيل تطوير وسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة في نطاقها ، وشمولها كافة الدول .

٣ — ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعالم أن يستفيد من تبادل حضارته . ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أسعارها . ومن أهم تلك المهام في النهاية مسألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لها .

ولقد أنشأ الاتحاد لهذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هذه المسألة هي أهم ما يواجه الاتحاد من مشاكل . ذلك أنه يتوقف عليها حسن استخدام هذه الوسائل جميعا (١) .

٣ — مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا .

(١) تعتبر الموجات — لأسباب فنية — محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التسابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو أمامها مشحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة

المبحث الرابع

حقل الشؤون الاجتماعية

برز حقل الشؤون الاجتماعية في مجال التعاون الدولي فلولوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية 'المنظمة الدولية الأولى التي وجدت في أعقاب الحرب العالمية الأولى كمنظمة دولية مرتبطة بعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها، وبذلت جهودا كبيرة ، وأرست قواعد هامة في حقل التنظيم الدولي المتخصص .

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة في عدد السكان في العالم ، والثبات النسبي في رقعة الأراضي المزروعة ، مما دعا الى انشاء منظمة تسمى الى تنظيم التعاون الدولي في هذا الحقل الاجتماعي الهام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .

=

معينة كالإذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة اذ قد يكون هذا الاستخدام الأفضل لها ، هو مجال الاتصال الجوي . ولذا فانه يقع على عاتق هذه اللجنة ان تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقد حاولت العديد من الدول ان تمنحها سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملها حاليا على تلقى تبليغات الدول عن الموجات التي تقوم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خلال شهر على الأكثر ، وتبحث اللجنة فيما اذا كان هذا الاحتلال متفقا مع النظام الذي رخصته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجة لم يسبق ان استخدمت من قبل أم لا ، ولديها سجلان أحدهما تسجل فيه الموجات الشرعية ، والآخر تسجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بصفة التسجيل الذي تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها .

يراجع لنا مقال عن التعاون الدولي في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، أكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة في العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية .

أولا : منظمة العمل الدولية :

١ - نشأة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسة بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات . ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة في المجتمعات من أهم المشاكل التي شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات . ليس انقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعي أن يهتم التنظيم الدولي بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولي بها .

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانوني الدولي لحماية الطبقة العاملة . وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة في تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث . وكانت الحرب العالمية الأولى هي المناسبة التي شهدت التطور الثاني في مجال التنظيم الدولي ، ويبدو أن القائمين بالمنهج الوظيفي كان في اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضح اتجاه هام في مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسي لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، وبعد مداولات في المؤتمر ، وجدنا

هذا النظام متضمنا في القسم الثالث عشر من معاهدات فرساي (١).

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساي وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله في مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية . وتم الربط بينه وبين الأمم المتحدة في نفس العام . ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسية في الأمم المتحدة وفي عصبة الأمم من قبل في أعمالها ، وأوجدت بذلك مبدأ يطلق عليه البعض « الوعي بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » . ونجد التعبير القوي عن هذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « اننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة ككدين ، وابتغاء لهذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس في نيتنا أن نعمل كتابعين (٢) » .

٢ - أهداف المنظمة :

— ويبدو أثر الفكر المتأثر بالمنهج الوظيفي نحو السلام ، والذي يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، في نصوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذي حدد أهداف وأغراض المنظمة . فالمنظمة تبتغي المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

(١) اوضح المنسوب الانجليزى في المؤتمر ان لتطور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجعتها على المستوى الدولى ، ونسوة بضرورة الاهتمام بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظروف معيشتهم ، والا فان ذلك قد يؤدي الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو أثر النظرة الماركسية في هذه الأقوال فهى التى تبشر بانهياس النظام الرأسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضع المشكلة على النطاق الدولى هو الخوف من المنافسة بين الدول ، فقد يؤدي تطبيق بعض الاصلاحات في نطاق احدى الدول الى زيادة في تكلفة الانتاج عن مثيله في الدول التى تأخذ بهذه الاصلاحات . يراجع :

Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p. 43.

united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946. (٢)

الاجتماعية ، ولكي تتحقق هذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدي العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفي نظام عمل يحقق كرامة الفرد ، ويراعي ظروف ونوع العاملين • وواجب المنظمة هو أن تقوم بالدراسات ، وأن تعدد مشروعات الاتفاقيات التي تتضمن الأسس التي يمكن للدول أن تدخلها في تشريعاتها لتحقيق هذه الأغراض • وإلى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التي يعملون فيها ، وهي تقوم بدراسات في هذا الشأن ، وتقدم الخبراء ، والمنح الدراسية أو تنشئ مراكز التدريب في مختلف الدول • وأخيرا تعنى المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشكلات الاجتماعية وتطورها وتقوم بنشر العديد من الدوريات والدراسات الهامة في مجال عملها (١) •

٣ — مقر المنظمة — جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة F A O (١) :

١ — نشأة المنظمة :

توضع منظمة الأغذية والزراعة ، في مقدمة المنظمات التي نهتم برعاية الإنسان ، وتحسين طعامه ، وتحسين الوسائل المستخدمة في الزراعة • ولقد ارتبط انشاء هذه المنظمة بأهوال الحرب العالمية الثانية ، وفكر فيها في نفس الوقت الذي كانت الدول تفكر فيه لانشاء منظمة الأمم المتحدة • فلقد عقدت مجموعة من الدول مؤتراً في هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحدة

(١) يراجع في التفاصيل جودريش وهابرو ، ميثاق الأمم المتحدة المرجع السابق ص ٣٢٧ •

J. L'Huillien Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها .
Food and Agriculture organization (٢)

الأمريكية في مايو عام ١٩٤٣ وضعت فيه نظام المنظمة (١) . وكانت نشأة المنظمة في هذه الظروف تعبيرا عن فداحة مشكلة الطعام التي ستواجهها الدول في أعقاب الحرب ، وعدم احتمالها أى تأخير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنه بالنسبة للمسائل السياسية .

أغراض المنظمة :

أكد ميثاق هذه المنظمة أن الدول المتعاقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العالم عن طريق تحسين الغذاء وزيادة إنتاجه : ويدخل في ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسمك . وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنمية موارد العالم المائية وتحسين القربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الري . وتبذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغابات ، ومنع تآكل الأرض . وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشارك معها في تنفيذ هذه الأهداف .

ثالثا : برنامج الغذاء العالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجوع بحيث تقوم هذه المنظمة ببذل الجهد الأكبر في سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ . ويستهدف هذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية ، وحث الدول على مكافحته . وهو يسعى الى تعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق اسداء المعونة فى صورة غذاء . فعلى أساسه يمكن استخدام الطعام فى البلاد المنخفضة فى الدخل بوصفه بديلا جزئيا عن الأجور النقدية التى تدفع

(١) لم تنشأ هذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد ان صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ أكتوبر عام ١٩٤٥ .

للمعمال فى مشروعات التنمية • ويواجه البرامج الحالات الطارئة التى قد تستدعى الحصول على الطعام ، كالحالات التى تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرهما •

٤ — مقر المنظمة ، مدينة روما بايطاليا •

٤ — الصندوق الدولى للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، اذ قد تم اقامتها فى ١٨ يونيو عام ١٩٧٦ بناء على اقتراح من مؤتمر الغذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالها فى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

أغراض المنظمة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية والريفية للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت اقامة هذه المنظمة ، الاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقسيم التفريدى للدول الى دول غنية ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى ، وهى دول تعاني من الجوع والفقر الشديد ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدمين •

(ج) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هذه الدول •

ومما يميز هذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك العديد

(م ٣٤ — المنظمات الدولية)

من الدول في تمويل البرامج التي تستخدم أغراضها فالدول الأوروبية تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوبك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك في تمويل البرامج كذلك . وهكذا لا نجد التأييد الأمريكى الضخم على تمويل هذه المنظمة كما نجده بالنسبة للمنظمات الأخرى .

مقر المنظمة : مدينة روما بإيطاليا .

رابعا : منظمة الصحة العالمية W H O (١) :

١ - نشأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التاريخ اطويل نسبيا بالنسبة لسائر الوكالات المتخصصة . ذلك أنه منذ منتصف القرن الماضى ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعاون الدولى فى الكفاح ضد الأوبئة ، ومن ثم بدأت الدعوات تقرى لعقد عدة مؤتمرات دولية تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولى ، واتفق فى العديد منها على اتخاذ عدة تدابير لمنع انتشار الأمراض . فتأسست عدة مكاتب دولية لهذا الغرض فى مناطق مختلفة ، لعل أهمها المكتب الدولى الذى أنشئ فى باريس عام ١٩٠٧ ، والذى اشترك فيه العديد من الدول ، وتحددت أغراضه فى تبليغ الدول بالمعلومات السريعة عن الأمراض المعدية التى تظهر فى العالم ، والنصح بالتدابير التى يجب أن تتخذ لمنعها ، بالإضافة الى إعادة النظر المستمر فى الاتفاقات الدولية المنعقدة فى حقول الصحة العالمية من أجل جعلها ملائمة للتطورات التى تجدر فى هذا النطاق ، والعمل كجهاز استشارى حول تفسير وتطبيق هذه الاتفاقات .

World Health organization

(١)

(٢) سورنشى ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمات

الدولية ، ص ١٠٣ .

ولقد بقى هذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيام عصبة الأمم
بإنشاء منظمة الصحة العالمية تعمل فى نطاقها •

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى إبرام اتفاق جديد
فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ • وأعيد النظر فيه عام ١٩٣٨ •

وبعد الحرب العالمية الثانية ، رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى
فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصحة العالمية • وعقد
المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقر النظام الأساسى لمنظمة الصحة
العالمية التى خلفت مكتب باريس والمنظمة التى وجدت فى إطار
عصبة الأمم على السواء (١) •

وبدأت المنظمة تمارس عملها بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل
عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لها الدولة السادسة
والعشرون من الدول المنضمة اليها •

٢ — أهداف المنظمة :

تقوم منظمة الصحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى
يربط مختلف صور التعاون الدولى بالسلم العالمى • وعلى ذلك فان
حسن صحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصول الى السلم
والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهذه المنظمة — على ما يطلنه
ميثاقها — هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صحى ممكن •
وتحقيقا لهذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضل
الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطق
المالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشخاص
منها الى أماكن سليمة • وهى تنشر دراستها على أوسع نطاق حتى
تستفيد منها جميع الدول •

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسائل الطبية التى

تؤدي الى تحسين ظروف عمل الانسان ، وظروف الانتاج الزراعى والصناعى ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العلاج ، وتعليم طرق التمريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنية المتعلقة بالمرض والعلاج . ولها اختصاصات كذلك فى مجال الأدوية فهى تعمل على توحيد طرق تصنيعها ، والنظم التى تحكمها بين مختلف الدول .

٣ — مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا .

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمالية (١)

لاجدال فى أهمية النشاط الاقتصادى الدولى فى الآونة الحديثة . ولذلك فلقد كانت أهم المناشط التى عنيت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولى فى هذا المجال . ولقد انبعث ذلك من حقيقة أساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العدو الرئيسى للنوع البشرى ، لأن نصف سكان العالم يعيشون فى ظروف سيئة يسيطر عليها الشقاء والجوع والمرض . وقد هيات الظروف الدولية السائدة حالياً ، والكامنة فى وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما الى القضاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل — الى أضيق دائرة ممكنة ، الى وضع برامج للمساعدات عن طريق العديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تنفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها . وهذا الانشقاق لا ينبعث من رغبتها فى مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقوية المنظمات المتخفضة وانما لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

(١) يراجع فى التفاصيل Waters ، فى مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الإشارة اليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولى والسلام العالمى المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتز ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كوليارد ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٤٩ وما بعدها .

هى أفضل الطرق لمحاربتها ، لذا يثور التساؤل عن مستقبل هذه الوكالات بعد التغييرات التى تمت فى المعسكر الشيوعى ، ومن المحتمل أن تذهب العديد من المساعدات الى دول أوروبا الشرقية • ولم تمنع الدول المتخلفة فى ذلك على أساس أن التعامل مع المنظمات الدولية يمنع احتمالات الاخلال بالسيادة اذا قدمت المساعدات المالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التى أنشئت لهذا الغرض • البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى والمنظمة المالية الدولية ، وهيئة التنمية الدولية • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التى تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبادل على النحو الذى يتفق مع مصلحة المجتمع الدولى فى جملته • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التى تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجارة ومنظمة الجات •

أولا : البنك الدولى للإنشاء والتعمير ومجموعته :

١ — نشأة البنك وأغراضه :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التى تستهدف شئون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتى على رأس هذه المنظمات البنك الدولى للإنشاء والتعمير (IBRD) International Bank for Reconstruction and Development ولقد تسم انشاؤه بمقتضى اتفاقية برتون وودز Bretton Woods فى يوليو عام ١٩٤٤ والحرب العالمية الثانية فى أطوارها النهائية • والهدف الرئيسى الذى استهدفته الدول بإنشائه هو تعمير ما خربته الحرب ، والمساعدة فى انتقام الجروح العميقة التى سببتها ، وذلك من خلال القروض التى تقدمها لأغراض البناء والتعمير (١) ويعمل البنك كذلك على تشجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقديم الضمانات والمساهمة فى

الاستثمارات والقروض • وبالإضافة الى ذلك يقوم البنك بتقديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبذل البنك جهداً موصولاً في سبيل تسوية المنازعات المالية والاقتصادية التي قد تنشأ بين الدول ، ولقد ساهم في تسوية النزاع بين مصر والدول المساهمة في قناة السويس بعد تأميمها ، واشترك في وضع الأسس التي تقوم عليها التعويضات •

ثانياً : المؤسسة المالية الدولية IFC (١) :

ومن الأسس العامة التي تحدد السياسة المالية للبنك أنه يجنب نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التي تدر ربحاً كافياً ، ومن ثم غلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دولية أخرى تستهدف تمويل مشروعات لا تستلزم هذا الربح الكافي ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المالية الدولية • فهذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير (٢) ، وهي تقرض كما يفعل البنك ولكنها لا تمول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تفتح لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسي من هذه المنظمة هو انماء المشروعات الانتاجية الخاصة ، ودعم دورها في التطوير العلمى والتكنولوجى في الدول النامية (٣) • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة في منع انتشار الشيوعية • ولذلك فإن هذه المنظمة تركز على استثمار الأموال في مجال الصناعة والتعدين • ولوجود عنصر المجازفة في هذه المشروعات ، فإن المنظمة لا تمولها تمويلًا كاملاً وإنما في حدود النصف فقط •

The International Finance Corporation.

(١)

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود في أول يوليو عام ١٩٦١ .

(٣) يراجع تقرير اللجنة التي تشكلتها السكرتارية العامة للأمم

المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسة التنظيم من أجل السلم ، سبقت الإشارة اليها

من ١٠ .

ثالثا : هيئة التنمية الدولية :

وبالإضافة الى ذلك أوجد البنك الدولي مؤسسة اقراضية جديدة هي هيئة التنمية الدولية A I D (١) في سبتمبر عام ١٩٦٠ . وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تساهلى أكثر فى الاقراض ، فهي تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنمية فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بسيطة ، ولمشروعات لا تدر عائدا سريعا كالـتعليم والتربية .

رابعا : صندوق النقد الدولي :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولي I M F (٢) الذى أنشأته الدول كمنظمة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يستهدف تحقيق التعاون الدولي فى المسائل النقدية على وجه الخصوص . وهي منظمة للتشاور تعمل على تحقيق الثبات فى أسعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط . وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكي يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويسدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقدية .

خامسا : منظمة التجارة الدولية والاتفاق العام بشأن التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى أدت الى وجود القانون الدولي بفرعيه الخاص والعام . فمنذ أقدم العصور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتنقل رؤوس الأموال بينها،

International Association of development

(١)

International Monetary Fund

(٢)

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق . ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدي بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية في التبادل الدولي هي أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة في وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين المصادرات والواردات من حيث ان كليهما يسير في اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أى أن التبادل الدولي يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب . ولقد كانت التجارة الدولية ، مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى . ولكن التغيرات المستمرة في الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالحصول على موارد مالية ، أو حماية صناعاتها الوطنية . أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع . ولقد توسعت الدول في هذه القيود الى حد كبير في هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتحرك المجتمع الدولي للتخفيف من حدتها (١) .

وبالفعل اجتمعت مجموعة من الدول في مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ تحت اشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية ITO ولقد وقعت على هذه الاتفاقية أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها . وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز في المعاملة بين مختلف الدول ، بالإضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد ادفع التنمية في الدول المتخلفة . ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية . ولكن نظرا لعدم قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ،
محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٦ .

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هي منظمة الجات GATT وهي منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعامل الدولى ولقد انعقدت الاتفاقيات التى أقامت هذه المنظمة عام ١٩٥٥ واتخذت مقرا لها جنيف •

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهي لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهي فضلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها •

وقد قامت هذه المنظمة بعقد سلسلة من المؤتمرات التجارية الناجحة التى ضمت العديد من الدول •

المبحث الخامس

حقول الشئون العلمية

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة فى هذا المجال ، تقوم الأولى منها بنشاط علمى وتعليمى وثقافى بالغ الأهمية ، وتستفيد منه معظم دول العالم ، وهي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيتهما الاستفادة بالأبحاث العلمية فى مجال الذرة بالوسائل السلمية ، وهي الوكالة الدولية للطاقة الذرية •

أما ثالثتها فهي تقوم بمهمة تنبؤية فى مجال الجو ، وتعطى بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تميم هذه الخدمة وتبادلها بين مختلف دول العالم حتى يعم خيرها الجميع ، وهي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية •

وتعتبر المنظمة الرابعة من أهم المنظمات الدولية التى ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما فى حماية الملكية الأدبية ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية •

اولا : منظمة الارصاد العالمية WMO (١) :

١ — نشأة المنظمة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية الارصاد الجوية عام ١٨٧٨ • وكانت هذه المنظمة هي النواة التي وجدت على أساسها منظمة الارصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها في واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت في دور التنفيذ عام ١٩٥٠ • هذا ومقر المنظمة مدينة جنيف بسويسرا •

٢ — أغراض المنظمة :

١ — الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفة تنبؤية ، اذ تقوم باستطلاع الجو ، والتنبؤ بما سيحدث فيه من ظواهر تؤثر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لها وعلى الخصوص في مجال مواصلاتهم الجوية والبحرية • وقد رأت الدول الحاجة الماسة الى تنظيم هذا المرفق على أساس دولي يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه • لذلك فأهداف هذه المنظمة هي أن تقيم نظاما للتعاون بين الدول يتم فيه هذا التبادل بسرعة ، وبصورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشئون الاقتصادية كالزراعة والصيد •

٢ — وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد في العالم وانشاء مراكز لقادية هذه الخدمة في مختلف دول العالم •

وقد ساهمت المنظمة بالفعل في تعميم محطات الارصاد وربطها

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية •

٣ — تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية • ضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة •

٤ — تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى مياادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى •

٥ — تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحي الدولية لهذه الأنشطة •

٦ — وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتعاقبة بالارصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدرولوجية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها •

وقد أوصت المنظمة بانشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليمية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى •

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (UNESCO) (١) :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول ، ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقوم السلام انعمالى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا • ولذا فاننا نجد هذه العبارات الهامة قد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « لما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبة ، وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب •• وان سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » • لذلك فان هذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا التعاون الى احترام العدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القانون وحقوق الانسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة •

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقديمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة ، وتستعين فى ذلك بكافة الوسائل الجماهيرية • وتحت على تعليم الشعوب ، ونشر الثقافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه • وتوحيد جهود العلماء والفنانين والمربين ، وازالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية (١) •

هذا ومقر المنظمة باريس •

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندما صغقت على ميثاقها الاغلبية التى اشترطها ميثاقها لنفاذها •

ثالثا : الوكالة الدولية للطاقة الذرية :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

إذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية في مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيام حرب ذرية ، فانه أمكن استغلال هذه الطاقة في الأغراض السلمية ، كقوة محركة بالغة الأهمية . وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة منتهياً فيها فرصة اللقاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لها .

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدولية ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هذه الطاقة المدمرة الى فائدة بشرية ، ويحقق التقدم العلمي والانتاجي الكبير . ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتي :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطاقة الذرية في خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل في سبيل ذلك العديد من الجهود . فهي تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة في هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المعونات من إحدى الدول المنتجة لها الى دول أخرى لوجه من وجوه هذا الاستخدام ، وتقدم الخدمات والمعدات كذلك التي قد تلزم لتنمية هذا الاستخدام وتطبيقه عمليا ، وتجري تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشجع تبادل العلماء والفنيين في هذا المجال . وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تعزيز تنمية الطاقة الذرية واستخدام النظائر المشعة في الطب والزراعة والهيدرولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطر النووية .

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التى تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت إشرافها لن تستخدم فى مجال أى غرض حربى . كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التى تتعرض لها الأرواح والأموال .

ولقد ساهمت الوكالة فى هذا الشأن بالأعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة ، وبتقرير المسئولية عن الأضرار النووية .

رابعاً : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى كان قد أنشئ منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك فى عام ١٩٦٧ . ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التى ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) .

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التى تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمى — فمن المعروف أن القوانين الداخلية التى تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، إذ هى ذات تطبيق إقليمى ولا تعالج المشكلة على نطاق دولى . ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التى يتم تبادلها فى النطاق الدولى ، فقد لجأت الدول الى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولى فى هذه الأمور .

وإذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن الماضي لهذا الغرض حيث أقامت اتحاد باريس (١٨٨٣) ، وبرن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، إلا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولي في هذا المجال ، وهو ما حققه اتفاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ •

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة في غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنية في العالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض • وتقديم التعاون القانوني والفني للدول خاصة النامية • وقد تضمن الاتفاق المنشئ للمنظمة على أن من أهدافها ضمان التعاون إداريا بين مختلف الدول لتنفيذ الاتفاقات المتعلقة بمسائل حماية العلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحماية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الإدارية والفنية • وحماية حقوق الأداء والانتاج في مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الإذاعية •

الثاني : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتائج الفكر الإنساني الفني والأدبي : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصنيع لديها وإدخال الروح العصرية في القطاع الصناعي والزراعي فيها •

ومقر هذه المنظمة مدينة جنيف •

الفصل الثانى

النظام القانونى للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولى الذى وضع بعد الحرب العالمية الثانية أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدولية ببعضها البعض ، ويجعل الأمم المتحدة بمثابة الرابطة التنظيمية التى تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر . سنرى ذلك فى مجال المنظمات الاقليمية بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هذه الرابطة موجودة بشكل ما فى مجال الوكالات المتخصصة . لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

ومن ناحية ثانية ، فلقد تحدثنا عن الحقول التى تعمل فيها الوكالات المتخصصة فى إطار التعاون الدولى ، وبقي أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بها وسنخصص لذلك المبحث الثانى .

المبحث الاول

العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ - الربط بين الوكالات والأمم المتحدة :

نجحت الأمم المتحدة فى أن تعقد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة . وقد ذكرنا من قبل أن ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هذه الصلة (المادة ١/٥٧) ، وعرضنا فى النظرية العامة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قياس الصلة بينها وبين المنظمة الأمم (١) وما يهنا الآن هو أن نعرض للمنظمات التى يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة . هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط .

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها .

تجسد الميثاق يجب على هذه الصيغة بوضوح (١) ، ويشجع مجموعة من الشروط التي ينبغي أن تتوفر في المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، هي :

١ — يجب أن تكون منظمة دولية لها كيانها المستقل ؛ وذلك بتوافر الأسس التي رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات في النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصغرى ، التي تتمتع بقدر من الاستقلال في أدائها لوظائفها وإن كانت لا تتوفر فيها أركان المنظمة الدولية (٢) لخضوعها — عدا برنامج الغذاء العالمي — لهيئة الأمم المتحدة في كل شئونها .

ولعل أحسن معيار للتمييز بين هذه الهيئات الصغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر إلى الأداة القانونية التي أنشأت هذا الكيان أو المنظمة ، فإذا كانت اتفاقاً دولياً ، كنا بصدد منظمة متخصصة ، وإذا كانت قراراً صادراً عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كنا بصدد جهاز فرعى لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أي كانت درجة التمييز والاستقلال الممنوحة له (٣) » .

ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن الوكالة باعتبارها شخصاً دولياً يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التي تنشأ بكثرة الآن في المجتمع الدولي .

٢ — أن تخصص المنظمة في أحد المجالات غير السياسية :

وهذا هو الشرط الثانى والذي يتفق مع الفكرة الأساسية في المنظمات المتخصصة وهي توليها لفرع من فروع العلاقات

(١) المادة ٥٧ من الميثاق .

(٢) يراجع ما سبق ص ١٨٧ .

(٣) محمد سليم عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق

ص ٢٩٦ .

الدولية يتميز بأنه غير سياسى ، أو بمعنى آخر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشؤون » على ما يعبر الميثاق .

وهكذا فموضوع هذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضعه الخبراء والمختصون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قد أوجدت طبقة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جديدة تشمل اختصاصاتها كل شيء .

٣- والشرط الثالث والآخر هو الاضطلاع بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعات دولية واسعة فى المجال المتخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمة فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، على درجة من الأهمية من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمل فيه ، والا لما استحققت الاهتمام الذى تعطيه الأمم المتحدة لها .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويتقضى ذلك أن تفتح العضوية فيها للدول جميعها ، أو للعديد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يعم نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه^(١) .

(١) محمد جايظ غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ،

٢ — طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

أهمية :

تحدثنا تفصيلا عن العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا ان اتفاقات الوصل هي التي تحدد أسس هذه العلاقة • كما بينا وسائل التنسيق بين أنشطة الوكالات عن طريق الأمم المتحدة ، لذا نكتفى هنا بالاحالة الى ما سبق دراسته بهذا الشأن (١) •

ويبقى أن نذكر أنه الى جانب تنسيق أنشطة الوكالات ، نجد أنه بإمكان مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة أن تطلب الى المنظمات المتخصصة معاونتها في تطبيق تدابير الأمن الجماعي غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية •

وقد نص على ذلك صراحة في المادة ٤٨/٢ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن • وقد أكدت لجنة الاجراءات الجماعية التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتخاذ الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعاونة الجمعية العامة في تنفيذ تدابير القمع (٢) •

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ الى ص ٢٢٢ •
(٢) محمد حافظ غاتم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٣٦ •

المبحث الثانى الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيد :

درسنا فى النظرية العامة الأحكام التى مسرى على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنا على دراسة ما يتصل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل الى ما أوردناه بالنظرية العامة الى غيره من الأحكام .

أولا - العضوية فى المنظمات المتخصصة :

(١) الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون :

تحكم العضوية فى المنظمات المتخصصة نفس الاعتبارات التى تسرى على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتية :

١ - أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، إلا أنه فى نطاق العديد من هذه الوكالات نجد أن الأعضاء الأصليين هم هؤلاء الذين كانوا أعضاء فى الاتحادات الدولية أو المنظمات القديمة والتى خلفتها المنظمة الجديدة فى القيام باختصاصاتها أو الدول التى ساهمت فى المؤتمر المنشئ للمنظمة ، ولقد جرت العادة بالنسبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هذه الدول بالاسم فى ملحق الاتفاقية مثلما نجد فى الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية .

أما بالنسبة للأعضاء المنضمين ، فإننا نجد عدة طرق لتحديدهم فى مختلف الوكالات :

١ — أحيانا يعطى الحق لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، في أن يكون عضوا في المنظمة المتخصصة ، وما عليه الا أن يرسل قبولا رسميا للاتفاقية المنشئة للوكالة حتى يكون عضوا بها (منظمة العمل الدولية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الطيران المدنى ، منظمة الأرصاد الجوية ، الاتحاد الدولى للمواصلات الهوائية والملاكية ، المنظمة البحرية الاستشارية ، اليونسكو ، منظمة الصحة العالمية) .

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة ، فان موثيق هذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهزة الرئيسية فيها بأغليات مختلفة ، فنجدها أغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الأخماس ، كما هو الحال في منظمة الطيران المدنى • أو الأغلبية البسيطة كما نجد في منظمة الصحة العالمية .

٢ — وتجرى العادة في أغلبية موثيق الوكالات الأخرى ، على طلب قبول الدول التى تريد الانضمام عن طريق اجراءات تتخذ من خلال أجهزة الوكالة نفسها ، وليس كحق تابع للانضمام الى الأمم المتحدة ، وهى قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام وبأغليات مختلفة • وان كان يلزم المعاملة بالمثل بين كل الدول • وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبول على عدد مقبول من الدول •

(ب) تمثيل الدول في الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التى تحكم المساهمة في المنظمات الدولية ، هى قاعدة التمثيل الحكومى ، بحكم أن العضوية فيها مقصورة على الدول • ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات على هذا المبدأ تتمثل

بتمثيل العمال والموظفين في منظمة العمل الدولية (١) ، وهناك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للحماية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي في بعض المنظمات مثل منظمة الأرصاد الجوية ، المنظمة الاستشارية البحرية ، واقتصاد الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وإن كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت في بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات) ، وإن تمتعوا به في منظمة الأرصاد ، وإن كان تمثيلهم يتم في هذه الحالة عن طريق الدول المسؤولة عن إدارتهم (٢) .

(ج) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة للوقف والفصل من العضوية تخص الوكالات عما سبقناه في النظرية العامة (٣) ، وإن كانت بعض المنظمات ترقب على الفصل من عضوية الأمم المتحدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمل الدولية نظامها الأساسي لكي ترقب هذا الأمر في الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولي للعمل (٤) .

وبالنسبة للمنظمات المالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولي أو من المنظمة المالية الدولية ، يترتب عليه الانسحاب التلقائي أو الاجباري على ما يسمى أحيانا ، من المنظمين الآخرين .

وتعرف هذه المنظمات المالية أيضا بنظام الانسحاب الاجباري لكل عضو يتوقف عن تنفيذ التزاماته (٥) .

(۱) یراجع ما سبق ص ۱۱۲ .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة
للكتور عبد الله الصريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة في مؤلف
سورنسن ، موحز القانون الدولي ص ٩٦ .

(۳) پراجم ما سبق ص ۱۰۹ ، وایضا ص ۱۰۶ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٣٣ .

(٥) عبد الله العريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ،

ثانياً — أجهزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل في الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام (١) ، فهناك جهاز رئيسي ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهاز الصانع للقرارات في نطاق المنظمة ، وهناك فضلاً عن ذلك جهاز تنفيذي محدود التمثيل ، يختار عادة عن طريق الجهاز الأول من بين أعضائه ، وأخيراً أمانة عامة تتولى المسائل الإدارية . وسوف نرى صورة هذه الأجهزة في مختلف الوكالات ، ومدى الاختلاف بينها في التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك .

أولاً — الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ — تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تسمية هذه الأجهزة من منظمة إلى أخرى ، وإن كانت هذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصحة العالمية ، منظمة الطيران المدني ، المنظمة الاستشارية البحرية » والمؤتمر العام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية ، اتحاد ساد البريد العالمي ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » .

وتختلف المنظمات المالية عن بقية الوكالات في هذا الصدد ، إذ تسمى الجهاز الرئيسي فيها ، بمجلس المحافظين (البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولي ، هيئة التنمية الدولية ، المؤسسة المالية الدولية) .

٢ — تشكيل الفروع العامة ومداولاتها :

تقوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

(١) ما سبق ص ١١٦ .

فيها ، وان اختلف عدد الأعضاء الذين يجوز لكل دولة أن تكون وفودها منهم وصفاتهم . فمثلا ، يتطلب النظام الأساسي لمنظمة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين في كل دولة ، الى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) . وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المالية والبنك الدولي ومجموعته ، صندوق النقد الدولي من كل دولة أن تعين محافظا ونائبا له ، حيث يتكون من الجميع مجلس المحافظين (٢) . وفي بعض المنظمات الدولية « منظمة الأرصاء » يتكون المؤتمر من رؤساء إدارات الأرصاء انجوية في جميع الدول الأعضاء ، وفيما عدا ذلك نجد أن الأجهزة : مامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو في الوكالة .

دورات الانعقاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون اجتماعاتها مرة واحدة في العام « الأغذية والزراعة ، الصحة العالمية ، البنك الدولي ومجموعته ، منظمة العمل الدولية » . وتجعل بعض المنظمات الاجتماع كل سنتين « المنظمة البحرية الاستشارية ، اليونسكو » .

أما بقية الوكالات الأخرى (الاتحاد الدولي للاتصالات للإسلكية ، اتحاد البريد العالمي ، منظمة الأرصاء) ، فانه نظرا لطبيعتها الفنية المتخصصة ، لا نجدها تجتمع في مواعيد محددة منتظمة ، وإنما في مواعيد تحدد طن طريق كل مؤتمر ، مع تحديد موعد أقصى لأبد من الانعقاد فيه (٣) . فبالنسبة لمنظمة الطيران المدني نجد أن دؤتمرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) تلاحظ أنه بالنسبة لمجموعة البنك الدولي أن مجلس المحافظين

فيها يتكون من نفس محافظي البنك الدولي الذين تشترك دولهم فيها .

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٥ .

أعوام ، أما اتحاد البريد العالمى شأن المؤتمر فيه ينعقد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضع بالنسبة لمؤتمر الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فإن المؤتمر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات .

على أن معظم الوكالات تقريبا تجيز اجتماع فروعها العامة فى دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثنى الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضاء فى المنظمات المالية ، أو بناء على طلب المجلس التنفيذى ، كما نجد هذا أيضا فى المنظمة الاستشارية ، وفى المنظمات المالية .

التصويت :

أما عن نظام التصويت فى الفروع العامة ، فننتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت ، وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهمية المسألة ، حسبما تقدر الأنظمة الأساسية ، عدا المنظمات المالية فإن التصويت فيها محكوم بنظام آخر ، فحواء التمييز بين الأصوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف إليه صوت اضافى عن كل حصة مالية تبلغ ١٠٠.٠٠٠ دولار فى صندوق النقد الدولى ، وصوت اضافى بالنسبة لكل سهم من الأسهم المملوكة للعضو فى البنك الدولى أو مجموعته .

٢ - دور الفروع العامة :

تعتبر الفروع العامة الأجهزة الرئيسية فى مجال ادارة الوكالات وحكم مختلف أوجه نشاطها . فهى جهاز اصدار القرارات والتوصيات فى منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشاط الأجهزة الأخرى ، وهى فى اليونسكو الجهاز المختص بتصديق السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهزة الأخرى تحت إشرافه . ونفس هذا الوضع نجده بالنسبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصحة العالمية ، وإن كانت تزيد في الأغذية بالذات . إذ ليس للجهاز التنفيذي أن يباشر من الصلاحيات إلا تلك التي أعطته له صراحة الجمعية العامة ، ونفس الحكم نجده منصوصا عليه في منظمة الطيران المدني ، وترداد اختصاصات مجلس المحافظين المالية عن غيرها من المنظمات بشكل عام ، إذ هي التي تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤ / فقرة ٥ من ميثاق الصندوق ، المادة ١٢ / فقرة ٢ من ميثاق البنك » .

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، إذ أن الطابع العام لفروعها العامة ، هو الانشغال بمهمة تصديق السياسات العامة للمنظمة ، ووضع الميزانية ، والنظر في تقرير المجلس الإداري حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى . ونلاحظ أيضا أنه في فترات انعقاد مؤتمرات هذه المنظمات ، تعقد مؤتمرات للجان الفنية الدائمة فيه . مثل لجنة تسجيل الموجات . واللجنة الاستشارية للتلفراف ، واللجنة الاستشارية للاذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمي نجد اللجنة الاستشارية للدول البريادية ، ولجنة المؤتمرات والتي تنعقد بين دورات انعقاد المؤتمر العام : والتي تعتبر بعيدة الى حد ما .

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهزة العامة في الوكالات ، هي أنها تحوز بالفعل السلطات الرئيسية في نظام الوكالات المتخصصة . ولا يشذ عن ذلك سوى المنظمة الاستشارية البحرية : فرغم أن جمعيتها لها اختصاصات وضع الميزانية ، واختيار أعضاء الأجهزة الثانوية ، والنظر في تقارير مجلسها التنفيذي ، إلا أنه ليس لها السلطات المقررة للأجهزة العامة في المنظمات الأخرى ، على الأقل في علاقتها بالمجلس . فهي لا تستطيع أن تنهى أجهزة دائمة للمنظمة إلا بناء على

توصية المجلس « المادة ١٦ فقرة ج من النظام الأساسى للمنظمة » .
وبالإضافة الى ذلك ، فانه بالنظر الى المسائل التى تتعلق بالأهداف
الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها فى المادة الأولى من الميثاق •
أو فى المسائل المتعلقة بأعداد الاتفاقات أو وضع التوصيات ،
أو فى الدعوة الى المؤتمرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجراء
الفعلى ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصيات المجلس ، الا باعادتها
اليه •

(ب) الأجهزة التنفيذية :

الى جانب الأجهزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيذيا ،
يختار بواسطة الجهاز العام ، يمثل فيه عدد محدود من الدول
الأعضاء ، ويمارس اختصاصات تنفيذية (١) • وسوف نتحدث
تفصيلا عن هذه المسائل •

١ — تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بها :

تختلف الوكالات فى تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تسميها
اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران »
أو المجلس التنفيذى « الصحة ، اليونسكو ، البريد » أو المديرون
التنفيذيون « المنظمات المالية » أو المجلس الادارى « الاتحاد
الدولى للمواصلات اللاسلكية » •

ويختلف الأساس الذى يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية
وفقا لمعايير ثلاثة :

المعيار الأول — مراعاة التمثيل الجغرافى العادل :

ونجد موثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

(١) يراجع ما سبق ص ١١٦ •

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهي تراعى في الاختبار من تلقاء نفسها هذا المعيار • ونجد النموذج الأسلمى لهذه المنظمات في الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى •

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضوا يختارون بواسطة الجهاز العام • ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والاقليمية •

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضوا يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية في حقل التعليم والثقافة والعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين في الفنون ، والعلوم الانسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الادارية والتنفيذية للمجلس •

ونص النظام الأساسى لليونسكو أيضا على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة في المجلس ، واقامة توازن في التوزيع الجغرافى • ويعتمد اليونسكو اعتمادا كبيرا على اللجان الاقليمية في القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب اقليمى للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) •

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هي الاردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الامارات العربية وتركيا ومصر • ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية • وقد ساهمت المنظمة في انشاء مركز اقليمى للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سرس اللبان • على أن من أهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو في مصر ، مساهمتها في انتقاذ معابد أبى سمبل وآثار النوبة ، يراجع في

ونجد المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية مشابها لمجلس اليونسكو فهو مكون من ٣٤ دولة ، ويراعى في اختيارهم التوزيع الجغرافى العادل وان لزم أن يضم أشخاصا مؤهلين فنيا فى الأعمال التى تقوم بها المنظمة ، ونجد أن المجلس يمارس اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هناك تصدا واضحا لتجنب تمثيل المصالح الخاصة للدول ، ومحاولة تمثيل المصلحة الدولية بشكل ما كما وجدنا بالنسبة لمنظمة اليونسكو .

والمهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تميزى — هو تنفيذ القرارات والسياسات التى تقررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمل مستقلة له فى النصرف حيال الأوبئة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمه الأعذية ، نجد تركيزا على التعاون الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ست أقانيم جغرافية لعمل المنظمة ، حددتها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة اقليمية منفصلة ، لها لجنة اقليمية ، وسكرتارية ، ونقطة عضوية كل منطقة اقليمية على الأعضاء ، والأعضاء المشاركين للمنطقة . واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقره مدينة برازافيل (الكينغو) ، مكتب أمريكى مقره واشنطن ، مكتب أوربى مقره جنيف ، مكتب لجنوب شرق آسيا ومقره الهند ، ومكتب لشرق البحر الأبيض المتوسط ، ومقره الاسكندرية ، ومكتب لغرب الباسفيكى ومقره مانىلا والفلبين .

التفاصيل مقال لسالمون Salmon بعنوان : De Certains aspects juridiques et financiers de la campagne internationale pour la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963. p. 639.
ويراجع مؤلف كوليارد ، المنظمات الدولية ص ٥٤١ ، والدكتور محمد حافظ غانم ص ٣٤٦ .

وينكون المجلس التنفيذي للاتحاد الدولي للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل في المجلس مندوبين مؤهلين في المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة في المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد : ربما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية في المنظمات الأخرى ، إذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الإدارية ، وبالجمله يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض في حدود السلطات التي يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافي العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذي في اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١٧/١) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر . على أساس التوزيع الجغرافي العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ١٧/٢) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فإن لها بالمثل لجنة تنفيذية متشكك بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافي العادل ، وان كان الممثلون من المختصين في الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء للمنظمات الاقليمية ، ومن مديري منظمات الأرصاد الاقليمية للدول الأعضاء المتساوين في عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضاء من منطقة جغرافية واحدة (المادة ١٣/ج) .

أما عن وظائف المجلس التنفيذي ، فهي تتمثل في الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضع الدراسات والامداد بالمعلومات في المسائل الفنية ، وإدارة الشؤون المالية ، واعداد جداول أعمال المؤتمرات ، التي غير ذلك من المهام التنفيذية .

والى جانب هذا الدور التنفيذي ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المادة ١٤ من النظام الأساسي للمنظمة بأنه « اتخاذ قرارات مستندة الى توصيات اللجان الفنية في المسائل المعالجة المتصلة بالتنظيمات الفنية » . ورغم أن ممارسة هذه الوظيفة تدخل أصلا في اختصاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتباعد فترات الانعقاد (مرة كل أربع سنوات) كان من الضروري مواجهة الحالات الطارئة بمثل هذا الحكم .

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين ستة فروع اقليمية للمنظمة ، والتي تجتمع في الأوقات التي تراها مناسبة .

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهمية في الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وان راعى أيضا — في حدود أقل من المجموعة الأولى — اعتبارات التمثيل الجغرافى العادل . وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات : العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لنتبين كيف تطبق هذا المعيار .

أولا — منظمة العمل الدولية :

لعمل المجلس التنفيذي لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة في طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيه . فهو يتشكل

من ٤٨ عضوا ، ٢٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر الباقين يمثلون أرباب الأعمال . ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغي أن يعين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية في المجال الصناعي (المادة ٧ فقرة ٢) .

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر . وقد أوكل النظام الأساسي للمنظمة الى مجلس المديرين في المنظمة مهمة اختيار العشر دول الأكثر أهمية في المجال الصناعي . ويجوز للأعضاء أن يتظلّموا من قرارات المجلس الى المؤتمر . ولا شك أن الحصل الذي أخذت به المنظمة من عدم تحديد أسماء الدول الأكثر أهمية صناعيا أفضل من نص ميثاق الأمم المتحدة ، اذ يترك الفرصة لمراعاة التغيرات التي تحدث بين الدول وتجعل احدها أكثر أهمية من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجد معيارا للاهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للاهمية السياسية .

أما عن المهمة الأساسية لمجلس الحكام ، فهي الاشراف العام على مكتب العمل الدولي (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج ، واعداد جدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتعيين المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقدم شكوى من عدم احترام أحد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة .

ثانيا - منظمة الطيران المدني :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا نجد نصوصا في ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصة به ، ويترك الأمر للمجلس في تحديد مواعيد اجتماعاته .

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعية كل ثلاث سنوات . ويراعى في هذا الاختيار :

٢ - اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية في النقل الجوي

The States of chief importance in air transport

٢ — اختيار الدول الست التى — ولم لم تكن ضمن الفئة الأولى — تعطى المساهمة الكبرى فى اعطاء تسهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدولية •

٣ — اختيار الدول التى تمثل كل المناطق الجغرافية الرئيسية فى العالم •

وواضح من نصوص هذا الميثاق أن المجلس يخضع تماما للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن يفشر المعلومات • ويمسك دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدنى •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهى الوظائف الاشرافية الخاصة بانشاء ومراقبة لجان المنظمة مثل لجنة النقل الجوى ، لجنة الملاحة الجوية ، كما يختص بأن يقدم تقارير للدول عن أية مخالفات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عندما لا تقدم الدواة علاجا لهذه المخالفة ، وفى اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا — المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدنى ، وذلك للتشابه الكبير بين المشاكل التى تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدنى ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتى :

(م ٣٦ — المنظمات الدولية)

١ — ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى في توفير الخدمات البحرية الدولية .

٢ — ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى في التجارة البحرية الدولية .

٣ — ستة يمثلون الدول التي لا تدخل في أي من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة في الملاحة والشحن البحري ، ويؤدي انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى في العالم .

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل .

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة ، وهي تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة في مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافي . فالجمعية تختار لعضوية هذه اللجنة ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول في مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا . أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التي لها مصلحة في السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهتم رعاياها ، ولكنها لا تدخل في المجموعتين الأوليين .

والاختصاصات التي تمارسها اللجنة السلامة البحرية هي النظر في المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التي تمنع التصادم البحري ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التي تقدمها على المجلس لكي يعرضها بدوره على الجمعية .

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية في تكوين

رأسمال المنظمة • ويطبق هذا المعيار أساسا على البنك الدولي ومجموعته ، وصندوق النقد الدولي ، أى على الوكالات المالية بشكل عام •

وتمثل مجالس المديرين فى المنظمات المالية نماذج أساسية للأجهزة التنفيذية • فهى أجهزة مسئولة عن إدارة العمليات العامة للمنظمات • وتمارس لهذا الغرض كل الصلاحيات المفوضة لهم من مجلس المحافظين (المادة ١٣ فقرة ٣) ، وباختصار ينفذ المديرون سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهى متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولي •

- ستة أعضاء تعينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم •
- خمسة عشر عضوا (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباقين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئة التنمية والمؤسسة المالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة فى اختيار هذا الجهاز بشكل علم •

اللجان الاستشارية والاقليمية :

وفضلا عن هذه الأجهزة التى تتكون منها المنظمات الدولية ، فإن هناك أجهزة أخرى توجد فى العديد منها ان لم يكن فيها جميعا : وبعض هذه اللجان ذات طابع استشارى من أهمها :

المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

يتكون من ٣٠ عضوا ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسئول عن تنظيم الدراسات وتقديم الفتاوى بشأن المشكلات الفنية والميدانية

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التعاون الفني التي تظهر في الدول النامية •

وبعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فنى ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، فهي تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشحيات الدولية ، على أساس شخصى ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر في احتلال الدول للموجات الكهرومغناطيسية التي تستخدم الاثير في أغراض الاذاعة والتليفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعى ، وتنبيه الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعى ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(ج) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للأمانة العامة في المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التي سعت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح في دور التنفيذ •

وتنظم اجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأمناء العامون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمن العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المدير العام ، المدير الإدارى « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد في البنك الدولى • ويعين الأمين العام في معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذي ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من
جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة •

ونجد « للرئيس » في المنظمات المالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ
هو الذى ينفذ الأعمال العادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقررا
لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا فى حالة تساوى أصوات
المديرين •

الكتاب الثالث

المنظمات الاقليمية

مقدمة

١ - نشأة المنظمات الاقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الاقليمية — ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد في اقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة — من أقدم المنظمات الدولية في الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل . فقد سبق أن ذكرنا في مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمات الدولية تعتبر تطويرا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم — حتى الآن — على أسس فنية مشابهة لها . ومن المعروف أن الظاهرة الاتحادية لم تكن لتتسم بالتنظيم العالمي في البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليها .

ولعل أقدم المنظمات الدولية ظهورا — بعد الدول الاتحادية — هي المنظمات التي وجدت في القارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك في أوروبا وآسيا ثم أفريقيا .

ولقد كانت في البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهيل عمليات التبادل بينها ، ثم كبر حجمها ، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقيام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء . وهكذا نجد غلبة العنصر التجاري في تفسير نشأة المنظمات الدولية الأقدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية .

أما في أوروبا ، فنجد أن العامل السياسي ، وضرورة تدعيم الكيان العسكري لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض — هو العامل الحاسم ، على ما نجد في الحلف الغربي ، وأن كانت المنظمات الأوروبية تمد

تطورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى .

ونجد دوافع التحرص ، والحفاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هي دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية .

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، بغرض توحيدهم ، على ما نرى في جامعة الدول العربية .

ونلاحظ أن كل المنظمات الدونية الاقليمية تعالج الآن قضايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة .

ومع ذلك ، فإن التطور الذى جرى فى النطاق الدولى ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل فى اطار المنظمة المالية ، قد فرض نفسه فى اطار المنظمات الاقليمية ، ووجدنا أن كل منظمة اقليمية ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى اطارها .

وبغلا عن ذلك ، فإننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليمية المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك .

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا فى هذا القسم .

٢ - خطة البحث :

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى مدى جدوى وجودها فى اطار تنظيم عالمى ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لها . وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأساس النظرى للتنظيم الاقليمى ، ولبيان علاقته بالتنظيم العالمى . ثم نخصص الباب الثانى لدراسة أهم المنظمات الدولية فى وقتنا الحاضر .

الباب الاول

الاساس النظرى للتنظيم الاقليمى

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى جدوى وجودها فى ظل مجتمع فيه تنظيم عالمى واحد . فمن قائل بأن العالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هناك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها . وهذا الرأى ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول به غلاة الاقليمية . وسنعرض رأيهم فى الفصل الأول .

على أن من الفقهاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمى يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولههدف أساسى هو التدريب على التنظيم العالمى ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم فى فصل ثان .

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمى ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم فى فصل ثالث . على أن الرأى السليم هو الذى يرى امكان قيام التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما . وهذا هو الرأى الذى مال اليه مؤتمر سان فرانسيسكو ، وأخذ به ميثاق الأمم المتحدة . وسنخصص الفصل الرابع لبيان هذا الموقف ولتصريف التنظيم الاقليمى حسبما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة .

الفصل الاول

نظرية الاقليمية (١)

يقول غلاة الاقليمية بأنها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية . فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العالم تدخل في تنظيمات اقليمية ضيقة أم واسعة بحسب الأحوال . تؤدي المنظمات الاقليمية في نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتية :

١ — من المؤكد أنه في نطاق منطقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهي التي تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمة والدول المشتركة فيها ، الأساس الضروري لقيام المنظمة .

٢ — يسهل في النطاق الاقليمي حل المشاكل الاقليمية وذلك للتشابه الموضوعي للمشاكل القومية ، ولعمرة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات .

٣ — يسهل — في النطاق الاقليمي — اتخاذ تدابير الأمن الجماعي — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصورة أسرع وأسلم منه في نطاق المنظمة العالمية .

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ،
عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، الكتاب الثاني ، ص ٩ وما بعدها ، كلبود
النظام الدولي والسلام العالمي ، ص ١٦٦ وايضا :
Norman padelford, Regional organization and the United
Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غانم أيضا بحث بعنوان التكوين القانوني للمجتمعات
الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله
العريان عن ظاهرة التنظيم الدولي بمجلة القانون والاقتصاد ، وقد اشير
الى هذا سابقا عام ١٩٥٥ .

٤ — يستجيب التنظيم الاقليمي لمنطق حسن الجوار ، ولا نك أن تعاون الدول المتجاورة معا لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ، وود العدوان مسألة طبيعية .

٥ — والى جانب ذلك فاننا في عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعقيد ، والفواصل بصورها المختلفة: الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضحة بين شعوب أرض من كل أطرافها .

وقد بلغت اليوم حدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذي يدمج كل هذه الأضداد في مسئولية مشتركة واحدة . أما في حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، إذ أن ارتباطات الدول حيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ، تباركها الموائيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل (١) .

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليه الفقه الانتقادات الآتية :

١ — لا يمكن التسليم بصلاحية المنظمة الاقليمية لحل المشاكل الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، إذ الأمر يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب حلها .

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معاني هذه الكلمة ، وحتى اذا وجدت في النطاق الاقليمي ، فإن ذلك لا يكون الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة . والحروب المحلية في عصرنا

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ :
عائشة راتب ، التنظيم الدولي الكتاب الثاني ص ٩ ، كلود . النظام
الدولي والسلام العالمي ص ١١٦ .

تتحول الى حروب عالمية والمشاكل الاقتصادية المحلية والنقدية على الخصوص — ليست الا صدى لمشاكل الاقتصاد والنقد العالمى .

٢ — عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحار الدولية ، واستعمال الأثير . وعلى العموم فان طبيعة أى مشكلة لها أهميتها — ليس فقط فى تقرير أنسب الوسائل المعينة على حلها ، ولكن أيضا فى قياس مدى وطأتها وتأثيرها . وقد تكون المشكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجة والادارة اقليمية ، ولكن مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها .

٣ — يؤدى منطق هذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى إلغاءه ؛ اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له . وذلك يتجاهل اعتبار قيام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان . وأيضا يتجاهل وجود مصالح ذات صفة عالمية .

٤ — ان العالم ليس مقسما فى الحقيقة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للأخذ به الى النطاق الرسمى واضفاء انطباع التنظيمى عليه . ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات اقليمية، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عندما تتدخل الدول الكبرى لتفرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شمال الأطلسى مثلا) . ويمكن أن نتصور عالما مقسما الى كتل اقليمية أمريكية ، وسوفييتية وبريطانية . هذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشئ مناطق نفوذ . ولن يحقق الهدف التنظيمى العام ، وهو تحقيق السلم الدولى . وانما على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على سباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى .

٥ — وفي النهاية ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمي دائما ، فقد تكون صلات الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور • كما أن عامل القرب الجغرافي قد يشكل أخطارا ترغب الدول في تقليلها بالهروب الى العالمية • ونجد مصداقا لذلك المنطقة العربية • فمما لا شك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العداء بين السعودية والهاشمية والأخطار التي تراها الدول الملكية من الحركة التقدمية في الدول المجاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهترّة ضعيفة • وكان من اللازم أن تستبدل بشكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هذا البحث الى أن منطق الاقليمية وحده كتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العالمي ، لا يمكن قبوله ، ومن ثم نواقح الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصل الثانى الاقليمية كطريق الى العالمية

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالمية :

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمى كمقدمة ضرورية للتنظيم العالمى . فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحدة وطنية داخلية ، وإذا كان مطلوباً أن تدخل مع سائر الدول المكونة للمجتمع الدولى فى تنظيم واحد ، فإن المنطق يقضى بدخول الدول المكونة لمناطق جغرافية واحدة فى تنظيمات اقليمية كمرحلة وسيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءاً طبيعياً من عملية التطور البطيئة لتكامل العالم ، ان التنظيم الاقليمى يمثل مرحلة فى بناء متكامل يجب أن يتم من القاع الى القمة ، حتى يكون البناء راسخاً (١) . وعلى ذلك فالمنظمات الاقليمية ليست بديلاً لمنظمة عالمية ، وانما بادرات لها .

نقد هذا التصوير :

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره لأكثر من سبب . فلم يثبت تاريخياً أن الاقليمية مرحلة تطورية وسطى بين الدولية والعالمية ، أو من المشكوك فيه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجاه نحو تكبير الوحدات تدريجياً حتى تصل الى العالمية . ومن ناحية أخرى تغفل هذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستتنافس بعضها بعضاً ، وسيكون من الصعب جداً دمجها معاً فى كل منسجم ، تماماً كالصعوبة الموجودة فى محاولة جمع الدول القومية . ان صانعى كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالتقاء بها فى وجه الآخر

(١) Alan de Russett. Strengthening the Framework of peace, London, 1950, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة في استعمالها في خلق جسم ثلجي واحد . وفي النهاية ليس هناك دليل واضح على أن الاقليمية ستفضى حتما الى العالمية .

الاقليمية مثل العالمية :

وقد أدى ذلك ببعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمي يعد مشتقا يساعد الدول على ممارسة أنماط من التنظيم الدولي ، ومن ثم يمدنا بنماذج للعمل والأداء ، وتؤدي خدمة مراكز التدريب للتنظيم على نطاق عالمي . وبالجمله فان المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تمتزج لكي تصل بنا الى نظام عالمي كما تمتزج روافد النهر في مجراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة في انجاحه .

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيد لوجهة النظر القائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية . فالواضح أن هذه المنظمات متقاعسة في أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العالمي . فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبول مبدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات — تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفالة الفاعلية لهذا التنظيم — فان ذلك لم نره على النطاق الاقليمي بقدر ما رأيناه على النطاق العالمي . ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التي ترتبط بعوامل أخرى ، غير عوامل التقدم في الاعتراف الرسمي بالقيود على حقوق السيادة . وغير عوامل الانشاء الرسمي للنماذج التنظيمية . ولقد أدى ذلك ببعض الى رفض الاقليمية .

الفصل الثالث

رفض الاقليمية

إذا كان التنظيم الاقليمي لا يصلح كصورة واحدة للتنظيم الدولي ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولي ولم ينجح حتى الآن في اعطائنا أنماطا للتقدم التنظيمي بصورة عامة ، فإن الأجدد بالمجتمع الدولي أن يتخلص منه • فهو بالضرورة ضار وتوجد فيه العديد من المثالب • ولقد بلور العديد من الفقهاء هذه المثالب ، ونادوا بالغاء الاقليمية • ولقد كانت هذه النظرة واضحة أمام مؤتمر سان فرانسكو ، إذ حشى الكثير من الأعضاء أن يؤدي تأييد الاقليمية ، الى المساعدة على نبذ المسؤوليات العامة التى سيضعها الميثاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقذ العالم من خطر التكتلات والانقسامات الذى يساعد على قيام الحرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولي نفسه (١) • لقد كان الاتجاه الولسونى لقرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التى أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانحلال العصبة أيدت التوجس من أن التقبل الجزأى للمشروعات الاقليمية ، قد يفتح الباب للنفيذ — صراحة أو ضمنا — للمسؤوليات العامة الشاملة الدفاعية التى يضعها التنظيم العالمى ، والى التحلل المبيد لمبدأ الرقابة المركزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

(١) تراجع محاضرة Yves باكايدية لاهى عام ١٩٤٧ مجلد ١٩٧١ ص ١٧٠ ومابعدها بعنوان :

« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمادة ٢١ من عهد العصبة « الاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو » لا تعتبر منافية لاي نص من نصوص هذا العهد .

وأكثر من ذلك فإن المنظمات الاقليمية قد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح في حل مشاكلها الاقليمية • وعلى سبيل المثال فإن الكومنولث البريطانى الذى جعل نصب عينييه أن يحتفظ بالمنازعات بين أعضائه لكى تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلائل السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أهداها بطوفان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوربيين فى الدولة الأخيرة ، والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير •

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية — طوال تاريخها الطويل — لم تنجح فى حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة • وهى لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية ابادء الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها • وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباحثون خارجها • انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع — بهذا الشكل — لا تنجح حتى الآن فى اقامة تنظيم دولى ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عجم صلاحيتها للحياة فى عصر التنظيم الدولى •

ومهما تكن هذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدى الى قبول عام لمنطق إلغاء التنظيم الاقليمى بصورة عامة • ان التجربة أثبتت أن هذا التنظيم يحقق نتائج فعالة فى بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هذه المجالات من ناحية ، وأن ننادى بإلغاء تلك التى تضر بالمجتمع الدولى من ناحية أخرى • ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادى بالابقاء على التنظيم الاقليمى على أن يربط بالتنظيم العالمى • وفى ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الاقليمية يمكن أن تؤدى دورا هاما فى خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء فى نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسى لذلك أن تربطها بغرض واضح هو : « التعاون

في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » ، وبعبارة أخرى ،
التعاون في سبيل رخاء أفراد الجماعة • ويدخل في ذلك التعاون لصد
المدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هذا الغرض الأخير ،
المهدف الوحيد من الاتحاد » (١) •

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات في المجتمعات الدولية الاقليمية ،
معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ١٠٨ ، ص ١١٢ •

الفصل الرابع

التنظيم الاقليمي في اطار التنظيم العالمى (١)

١ — توزيع المهام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمي :

ان الأساس الذى يقوم عليه توازن العمل بين الاقليمية والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنها مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجال الجغرافى المحدود . ووفقا لهذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدى وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العلاقات الدولية ، ومحدولة اياها الى التنظيم الاقليمي حتى لا ترهق كاهل المنظمة العالمية ، ومؤدية مهمة الخدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهيرا للمنظمة العالمية نزودنا بضد دفاع ثان يمكن الاعتماد عليه فى حالة فشل المؤسسة العالمية القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليمية ، ولا يمنع أى تقدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هذا المبدأ ، وانما يفترض توافق الاتجاهين الاقليمي والعالمى بالتقليل من ناحيتهما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم انه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى .

٢ — أساس توزيع هذه المهام :

— والأساس الذى يمكن الاعتماد عليه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمي والدولى لا يمكن أن يكون محسدا وحسما ،

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٣ وما بعدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization.
1965, p. 789.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط • وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه في هذا الشأن هو طبيعة المشكلة • فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية • أما المشكلات التي لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الاقليمية • ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية في طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية • ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة : فالرقابة على الأسلحة هي مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى • والقصور الاقتصادية لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الآسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب (١) • وبالإضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بحل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية • ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى • فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقبع في الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تعقيداته وتشابكه ، ومن ثم فهي لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق •

٣ — معنى الاقليمية في ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك في ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسيسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق • وجاءت المادة ١/٥٢ تقول « ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ودساطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » •

(١) كلود ، النظام الدولى ، والسلام العالمى ، المرجع السابق ،

١ — شرط عدم التعارض مع أهداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الإقليمية، وهو ممارسة المسائل التي يكون العمل الإقليمي فيها صالحا ومناسبا . ولكن ما هي المناهج التي تعمل وفقا لها المنظمات الإقليمية ، وهل هي نفسها المناهج التي قدمها ميثاق الأمم المتحدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » . ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذ انها جميعا — بما فيها المنهج الوظيفي — تدخل تحت مدلول المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين . إنما يجب أن تكون أنشطة هذه التنظيمات، والمبادئ التي تسير عليها متفقة مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة . فيجب من ثم أن تقوم على مبادئ السيادة والمساواة ، وحسن الجوار ، وعدم التدخل وتحقيق العدالة والقانون . ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله . فلقد أوضحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء . وقلنا ان هذا المبدأ يعتبر حجر الزاوية في التنظيم الدولي في مرحلته الراهنة . ونتيجة لذلك فانه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة القوية على دول أو دولة أضعف ، فانها تكون باطلة وغير شرعية . ومع ذلك اذا ما شاءت الدول الأعضاء — طواعية ورضاء — أن تتخلى عن سيادتها من أجل أن تندمج في وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فان ذلك يعتبر جائزا .

٢ — شرط الجوار :

على أن الفقه الدولي قد اختلف في تفسير معنى الإقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يكون العمل الإقليمي صالحا فيها ومناسبا » . فما هو معنى ذلك ؟

يرى البعض أن التجاوز بين الدول أعضاء المنظمة — بمعنى أن تكون جميعا في نفس المنطقة الجغرافية — شرط ضروري ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يبنى على الجوارب، يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام » . ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة » . وبذلك يستحق الابتعاد عنها ، لأنها تخرص على التمرّب ، وتتأقنى مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل (١) » .

وهناك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقة الجغرافية ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدولوجى ، واستهداف أهداف مشتركة . « فهذا لا تسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهم ليست منظمة عالمية . لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر الكتلة المادية لمجموعة معينة من القواعد القانونية » . ويترتب هذا الرأى نتيجة هامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلنطى . فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، اذ تشمل دولا من حوض البحر المتوسط . اذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتباره اقليما من الناحية السياسية والايدولوجية ، اذ يجمع دولا رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوروبا بصفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هذا الحلف ممثلا لمنطقة اقليمية سياسية ايدولوجية (٢) » .

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٨٢ ،
وفى نفس المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .
(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، أزمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ .
الشامعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمي بشرط التجاور ، أى وحدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكفل توافر شروط مناسبة للعمل الاقليمي . فالعمل لخدمة الأمن والسلم الدوليين اما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، واما أن يشمل اكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمي مناسباً ، وانما يكون العمل العالمى هو المناسب . أما اذا أمكن اضافة طابع الاقليمية على أية منظمة تتمدى منطقة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجال للمناقشة بين التكتلات ، والافتتات نلى نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذى لا يؤيده الميثاق . ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمل احدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها فى هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولى ، وتكون المنظمة هنا متخصصة وليست اقليمية (١) .

٤ — الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تاكيدا للدور الذى أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكمله لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العالمية . ولكننا نلاحظ أن هذا الربط يكون فى ميدانين رئيسين فقط : ميدان الأمن الجماعى ، وهنا نجد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجد الربط أضعف من الصورة الأولى .

ولما كان الجهاز الرئيسى الذى يحقق هذين المنهجين فى المنظمة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعل الميثاق المشرف أو الصلة بين

(١) يضيف البعض الى هذين الشرطين بعض الشروط الأخرى كالعامل من أجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الأعضاء . وقد رأينا أن هدف السلم والأمن يجمع بين كل صور المنظمات الدولية . أما شرط التضامن ، وضرورة كون الأعضاء دولا متكاملة ، فلا نجرى له محلا — يراجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ١٦٠ .

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية • ففيما يتعلق بالأمن الجماعي نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية في أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائماً • ويكون عطاها حينئذ تحت مراقبته واشرافه • أما التنظيمات والوكالات نفسها • فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس • • » • كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراءه منها • • أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٥٢/٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات • • وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن • وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعينها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » •

وتشير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها في ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، إلا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج الوظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينها وبين المنظمة العالمية صلة في هذا المجال • ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية في مجالات لها طابع العالمية أساساً ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى في مجموعه •

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية الى اقصى حد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى ، فُلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات فى تدابير القمع ، وفى هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه . أما اذا أراحت هذه المنظمات أن تستخدم هذه التدابير من تلقاء نفسها ، فإنه لا يجوز لها ذلك بغير اذن صريح من المجلس . فيجب عليها أن تعرض الأمر على مجلس الأمن لكى يقرر لها استخدام هذه التدابير . ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانونى للمجتمع الدولى الآن الذى يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمة . وتأكيذا لذلك أصبح من المعتاد أن تنص موثائق مختلف المنظمات الاقليمية التى تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتنثال لعدواء السلوك الدولى الواردة فى الميثاق ، واستبعاد أية بية فى تغيير حقوق واجبات الأطراف عن النحو المنقر فى الميثاق ، أو الافتئات على المسئوليات المقررة لمجلس الأمن . بل لقد اقترح بالنسبة لبعض المنظمات الاقليمية الهامة — كحلف الأطلنطى — أن تصبح سلاحا مكملًا للمنظمة الدولية تستخدمه تما تنهاء .

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكى تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها . فلقد توصلت بالمادة ٥١ من الميثاق التى تسوغ لها الحق فى الدفاع الشرعى عن نفسها ، — فرادى أو جماعات — فى حالة وقوع عدوان عليها ، قبل استئذان مجلس الأمن . ومن ثم فنجد نصوصا فى موثائق الأحلاف الغربية تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المادة ٥١ ، على أن هذه المادة تتطلب عرض ما تتخذه مثل هذه الجماعات وفقا لحق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فوراً ، وعلى أن التدابير المتخذة لا تؤثر بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئوليته المستمدة من أحكام هذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصابه .

وستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القوة استعمالاً لهذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طريق استخدام حق الفيتو . ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الاقليمية متحررة من أى قيد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صارت تحالفات تعمل مستقلة وقائمة بذاتها لا تعوقها ضوابط خارجية (١) .

٣ — أما عن تسوية المنازعات بالطرق السلمية فقد راعنا أن المادة ٣٣ من الميثاق قد عدت الالتجاء الى الوكالات الاقليمية من بين وسائل تسوية المنازعات . وقد فرضت المادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبذل جهداً لحل منازعاتها عن طريق هذه المنظمات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن . وكلفت هذا المجلس بالعمل على الامتثال من الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه الوكالات . ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرهقة الملقاة على عاتق مجلس الأمن . ونلاحظ أن الربط هنا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قويا ، وانما هو توجيهى فقط .

Kulski, The Soviet System of Collective Security (١)
compared with the western System, A. J. I. L. 1950 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير فى الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دولية وفقاً للمادة ٥١ من الميثاق . فهذه المادة تتكلم عن تدابير تتخذ فى حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الراى الراجح يميل الى التوسع فيما يعد عمل عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك ان ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بها السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع فى هذا المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وانبة عن هذه المشكلة فى مؤلف بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٦ وما بعدها .

الباب الثانى

أهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظرية للتنظيم الاقليمى يهمنى أن نتعرض لأهم المنظمات الاقليمية الموجودة فى العالم المعاصر .

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الاقليمية قد ازداد كثيرا بعد الحرب العالمية الثانية وتطورت أشكاله . وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدولية ، فهى تبين اتجاه التنظيم الاقليمى الى التدرج من الضعف الى القوة ، حتى يكتمل فى شكل الدولة الاقليمية الكبيرة . ولذا سنتعرض فى بداية الدراسة للتنظيم الدولى الأوروبى وكيف اتخذ هذا المسار التطورى . على أن أقدم صور المنظمات الدولية التى وجدت هو التنظيم الأمريكى . وذلك نتيجة لحدثة هذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية . وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة فى التعاون فى اطار الابقاء الواضح على الأسس التقليدية للعلاقات الدولية ، من حيث التشبث بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجاه الى التكتل الوحدوى . وسنبحث هذه التجربة فى مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الانسان الأفريقى الذى استيقظ مبكرا أن يشق طريقه الى الوحدة فى اطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الافريقية ، وسنتبين ذلك فى المبحث الثالث .

وليست هذه هى المنظمات الدولية الحالية فقط بل أهمها . فهناك منظمة الكمنولث البريطانى ، وهى رابطة تجمع بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار البريطانى وتحررت ، وأساس هذه الرابطة هو التاريخ المشترك فى الولاء للتاج البريطانى ، وإن كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتتمر بدور تتناقض فاعليته ولا تزداد . وهناك

مجموعة من الأحلاف التي تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار
كحلف جنوب شرق آسيا • ولن يتسع المجال هنا لدراسة كل هذه
المنظمات • على أن أهم صور التنظيم الذي يعنينا ، هو التنظيم في
المنطقتين العربية وبين الدول الإسلامية وسوف نخصص فصلا لدراسة
كل نوع منهما •

الفصل الأول

التنظيم الدولي الأوربي

لعلنا لا نبالغ اذا قلنا ان التنظيم الاقليمي الأوربي هو أقوى التنظيمات الدولية الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الدول الأخرى، لما حققه من نتائج تقدمية واضحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربية وتتعدد الى حد كبير . فمنها منظمات عامة أى تختص بممارسة كافة صور التعاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصادي ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمع بين المجالس التشريعية ، ومنها ما يعترف للفرد بالشخصية القانونية في المجال الاقليمي . ومن صور هذه المنظمات كذلك ما يمس سيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثر على هذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الاقليمية في النطاق الأوربي وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربية على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلي :

أولا — اتحاد أوروبا الغربية . Western European Union

١ — نشأة الاتحاد :

نبه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثناء الحرب الثانية ، الى أهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الإبقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى انشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فلقد كانت فكرة تشرشل أثناء الحرب هي « أنه ينبغي وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لهيئتها ورفعمة قدرها .. وأنه ينبغي على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة العالمية » • ولذا وجدنا الحكومة البريطانية هي التي دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان القصد الاساسى منها مواجهة انتوّة الألمانية الخطرة • وقد وقعت كل من فرنسا وبريطانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذى أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته فى باريس • ولقد أدخلت عدة تعديلات على ميثاق بروكسل المنشئ لهذه المنظمة ، بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمها التعديلات التى أدخلت بحقتضى اتفاقيات باريس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمانيا وإيطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سبع دول • وأصبحت المواجهة الحقيقية بعد هذا التعديل موجهة الى روسيا ، وإلى الشيوعية فى العالم • لذلك فان الأساس الذى قام عليه الاتحاد قد احتز بشدة بعد التغيرات فى أوربا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

اختصاصات الاتحاد

١ — الاختصاص العسكرى للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعى بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يهمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى (١) • فالمادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان : بكل الوسائل الممكنة سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على إيضاح أن رد العدوان يكون فى حدود المادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التى تتخذ يكون لها طابع التوقييت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد — مع ذلك ضمن الأحلاف العسكرية .

راجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ •

تنتهى بمجرد أن يتمكن هذا المجلس من اتخاذ التدابير الضرورية لإعادة السلام والأمن الدوليين •

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هي تنظيم التسليح بين الدول الأعضاء ، وبذلك فاعله يكون أول المنظمات التي تمارس منهج تنظيم التسليح • ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هو ألمانيا ، فرغم أن الدول الأوروبية رأت أن مصلحتها في ضمها الى المنظمة ، الا أنها قدرت أن اطلاق التسليح قد يعيدها الى ما كانت عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفاق الحدود التي يمكن أن تصل اليها القوات المسلحة للدول الأعضاء في وقت السلم • وتعهدت ألمانيا الغربية بعدم انتاج أسلحة ذرية وبيولوجية وكيميائية ، وأنواع أخرى من الأسلحة الا بعد استئذان مجلس اتحاد أوروبا • ويخضع ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخرى من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد •

٢ — اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحاد تلزم الاعضاء بالدفاع عن المبادئ الديمقراطية والحريات الضرورية والمقتاليد الدستورية واحترام القانون ، وهي المبادئ التي تكون في مجموعها تراثها المشترك • والمقصود بذلك في النهاية هو مناهضة الشيوعية والفاشية •

٣ — اختصاصات الاتحاد في المجالات الوظيفية الأخرى :

في المجال الاقتصادي :

تتعاون الدول فيما بينها على ازالة التناقض بين متطلبات السياسة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنمية المبادلات التجارية بينها جميعا •

وفي المجال الاجتماعي :

تمهدت الدول برفع مستوى حياة شعوبها ، ويساعد الجنس على إبرام اتفاقيات الضمان الاجتماعي بينها •

وفي المجال الثقافي :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ، والفهم العميق للمدنية الغربية التي تعد تراثا مشتركا لهم •

هيئات الاتحاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذي يمارس اختصاصاته هو مجلس الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التوضيرية له بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هي اللجنة الدائمة للتسلح ، ووكالة رقابة التسليح • وتصدر قرارات المجلس بالاجماع ، ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة في المسائل العسكرية •

والى جانب هذه الهيئات يمثل في المجلس جمعية اتحاد أوروبا الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمان لهذا الاتحاد وللمجلس أوروبا في نفس الوقت • اذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم للاتحاد — يستهدف انشاء مجلس أوربي استشارى • وتم انشاء هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ • وقد رأى أعضاء الاتحاد الأوربي أن تمثله جمعية مجلس أوروبا في الاتحاد ، وذلك باعتبار أن ممثلى الدول السبع أعضاء الاتحاد في مجلس أوروبا ، هم الذين يكونون برلمان هذا الاتحاد • وتختص هذه الجمعية بالنظر في نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا سنويا عن أعماله وتعتبر الجمعية البرلمانية الجهة الوحيدة التي تملك مناقشة وسائل الدفاع عن أوروبا الغربية (١) •

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٦٧ بنتو ، المنظمات الأوروبية ، ١٩٦٢ ، بنتو ، المنظمات الأوروبية ، ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ •

١ — نشأة المجلس :

رأينا كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوروبا • والواقع أن اندفاع الى انشائه ينبع من عاملين :

الأول — ان الاتحاد استغرق المجال العسكري معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكري بصفة أساسية ، مع أن التطورات التي جرت في الحياة الدولية تستدعي بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى •

والثاني — قلة عدد الدول الأعضاء • وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضروري توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هناك تلاحم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوروبية (٢) • وهكذا اتفق على انشاء مجلس أوروبا ، ونخل دور التنفيذ في ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقية المنشئة له عشر دول هي : انجلترا وفرنسا ، وإيطاليا ، وبلجيكا ، وهولندا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا • وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

(١) يراجع :

W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. I. paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public positif T. I, 1964. 530.

وأيضا كوليسارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ • ريتز ، النظم الدولية ، ص ٥٧. الشامي محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٣٨ وما بعدها ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها •

(٢) نستطيع أن نقول أن نداء الوحدة الأوروبية كان يسيطر بشكناً واضح على دول الاتحاد الغربي في ذاك الوقت • فلقد توالى التصريح من وزراء خارجية فرنسا ، وإيطاليا ، بل ومن المقرر البابوي نفسه • ولقد قام بالتحضير للاتحاد الجديد الاتحاد الغربي وكون لجنة خاصة لبحثه من أعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر بلندن عام ١٩٤٩ • هو الذي أخرج ميثاق المنظمة الجديدة •

(م ٢٨ — المنظمات الدولية)

من اليونان وتركيا وايسلندا والمانيا الغربية ، والنمسا وقبرص وسويسرا ومالطة . ووصل العدد بذلك الى ثمانى عشرة دولة . وقد اتفق على أن يتخذ المجلس مقره فى استراسبورج بفرنسا .

٢ — اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشئ للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادئ التى تعد تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها . ومع ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل العسكرية (١) . كما أن التعاون الاقتصادى ليس واسعا فى مجاله . والدور البارز الذى يمثله ، هو احترامه للتقاليد الديمقراطية الغربية ، والعمل على صيانتها وتقديمها ومن ثم فنجد نصوصا واضحة فى الميثاق تؤكد اعتراف الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته ، وتوحيد سياسة الأعضاء فى المسائل الاجتماعية والثقافية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (تراجع المواد من ١ — ٣) .

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد أوثق عرى بين دول الديمقراطية الغربية (٢) . ولهذا فان عضوية

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس أوروبا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الأطلنطى بها — كما أن بعض الدول المحايدة — التى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلندا والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى أية كحلة عسكرية .

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية أن يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى الذى تختفى فيه سيادات الدول الاعضاء ، ولكن انجلترا عارضت هذه الفكرة ، بل وأبدت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا أنها اخطرت من الدول الأوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم بسواء معها أو بعونها ، لما دخلته بسهولة : يراجع مقال أورنسن ornsen بعنوان Conseil de L'Europe باكاديمية لاهى سنة ١٩٥٢ ، ص ١١٥ وما يعمدها .

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والدول ذات الأنظمة الديكتاتورية كإسبانيا والبرتغال . ولقد وضع تمسك الدول باحترام هذا الأساس عندما طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية فيها ، إذ اعتبر ذلك متعارضاً مع المبادئ الديمقراطية .

٣ — هيئات المجلس :

١ — ضعف سلطات الهيئات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج . وليس لهاتين الهيئتين اختصاصات إصدار القرارات ، وإنما كل مالهما هو سلطات المناقشة ، والبحث والدراسة ، ثم إصدار التوصيات . ووسيلة لتحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التي تعرض على الدول الأعضاء لإقرارها فيما بعد .

٢ — لجنة الوزراء :

تشكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع هذه اللجنة مرتين كل عام . ورغم أهمية هذه اللجنة ، إلا أن اجتماعها بمثابة « مائدة يجتمع حولها ممثلون للدول يمكنهم أن يتكلموا ويستمعوا لبعضهم البعض ، ويتفهموا وجهات نظرهم ، يحصر النظر عن تعهدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة بالإجماع في المسائل الهامة ، وبالأغلبية في المسائل الأخرى وهي على الخصوص المسائل الإدارية والمالية (١) . ويماون اللجنة بعض المجالس المتخصصة في المسائل الثقافية والقانونية والصحية .

(١) الفكتور عبد الميز سرحان ، التنظيم الدولي ص ٢٧٨ —

٢. الجمعية الاستشارية :

وتتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء يختارون بحسب عدد أعضاء كل دولة ، وتختارهم البرلمانات وليس الحكومات • ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا : وانما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة في التصويت •

ولهذه الجمعية أن تقدم توصياتها للمجالس النيابية • وإقدا اعتبر انشاء هذه الجمعية بمثابة تقدم كبير في نطاق العلاقات الدولية ، إذ لأول مرة يدخل التنظيم الشعبي في إطار المنظمات الدولية الحكومية ، مما يسمح بتدليل للرأى العام الشعبى لكل برلمان في الجمعية الاستشارية •

وتعقد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرا • على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقاد ، وانما يستمر عن طريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضوا بينهم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا نعينهم الجمعية •

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقية ، وان كان لها دور كبير في تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأى العام الأوروبى • والجنسة الوزراء هى التى تعد لها جدول الأعمال ، وان كان للجمعية أن تناقش أية مسألة تدخل في نطاق اختصاص مجلس أوروبا ، وتقدم توصياتها بهذا الشأن الى لجنة الوزراء •

كما تختص الجمعية بإجراء مناقشات في المشاكل السياسية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة •

وتبدو الأهمية الواضحة لهذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لمختلف الأنشطة الدولية في المجال الأوروبى ، ومن ثم فلهذا حرصت المنظمات الأوروبية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية •

تأمر في أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل إلى اللجنة ، على
حما سيخضع لها عند دراستها .

الامانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يعاونهما عدد كاف من
الموظفين . ويعين الأمين العام ، ومساعداه بواسطة الجمعية
الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء .

وتقوم الامانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس .

نشاط مجلس اوربا :

دفع مجلس أوربا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى
ادراك أكبر لموامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد
من مقاصدها في سبيل الوصول الى الهدف الرئيسي للتنظيم
الاقليمى الأوربى ، وهو التمهيد لأوربا القوية المتحدة . وإذا كان
هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولى ، ولا يملك
سلطات قسوية يفرض بها ارادته ، على الدول الأعضاء ، كما أنه
لا يمس سيادتها ، الا أنه قد أدى دوراً في قيام مجموعة من
المنظمات القوية ، التى تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة
اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه
المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوربية ، ثم الجماعة الاقتصادية
الأوربية ، والجمعية الأوربية للنشاط الذرى . على أن الدور الهام
الذى مارسه المجلس تجلى في ابرام مجموعة من الاتفاقات الهامة
التي تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية السائدة في الدول الغربية ،
وتقوية الروابط والعلاقات في مختلف المجالات بين هذه الدول
لذا كان له جهد كبير في ابرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع
الاجتماعى واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تتصل بالنواحي
العلمية .

على أن المجال القانوني يعد بحق أبرز المجالات التي عمل فيها مجلس أوروبا ، فقد أعد مشروعات اتفاقيات كفلت التنسيق بين التشريعات الوطنية وحققت التعاون فيما بينها • من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفي حالات متعدد الجنسية ، والاتفاقية الأوروبية في شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحاً « القانون الأوربي » •

ولعل أهم تلك الاتفاقات ، هي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، وهي ما تخصص لها دراسة مستقلة في الفقرات التالية •

ثالثاً — الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان :

بدأ الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان — كما أشرنا من قبل في ميثاق الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية العامة للأمم المتحدة دوراً هاماً منذ عام ١٩٤٨ عندما أصدرت توصية باحترام حقوق الإنسان وعددها عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأي الراجح أن هذه التوصية غير ملزمة ، أو على الأقل لا تقرر حقوقاً مباشرة للأفراد في المجتمع الدولي ، وإنما توجه إلى دولهم ، لكي تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها في قوانينه •

وجاءت الاتفاقية الأوروبية لتخطو بالمسألة خطوة واسعة. إذ استطاعت — قبل غيرها — أن تدخل حماية حقوق الإنسان في دائرة التنفيذ ، وأنشأت تنظيمًا وهيئات أسندت إليها اختصاصات في هذا الشأن • ولقد بدأت الاتفاقية بوضع تعداد لهذه الحقوق وهو مستمد في جملته من الاعلان العالمي لحقوق الإنسان وإن أعطى اهتماماً أكثر للحقوق المدنية والسياسية في البداية وإن وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية •

مضمون حقوق الانسان في الاتفاقية (١):

وأهم الحقوق التي ذكرتها الاتفاقية على ذلك هي الحق في الحياة، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للعمل الاجباري ، والحق في الحرية وفي الأمان ، والحق في اللجوء الى القضاء العادي ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحياة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأى والعقيدة • وحرية الاجتماعات وحق تكوين الجمعيات • والحق في الزواج وتكوين أسرة ، والحق في المساواة أمام القانون ، وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومي أو الاجتماعى أو الانتماء الى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليه في اطار نظرية الحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الانسان في الاتفاقية :

(١) اللجنة الأوروبية لحماية حقوق الانسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission ومحكمة Court أوكلت اليهما اختصاصات محددة للتأكد من احترام هذه الحقوق وبحث ما اذا كان قد حدث أى انتهاك لها • وتتكون اللجنة من ممثلين بعدد الدول الأعضاء في الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنة هي تلقي الشكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقية • ويلزم في الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضع تقريراً ترفعه الى لجنة الوزراء بمجلس أوروبا — وتقرر لجنة الوزراء

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان — القاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولى ص ٤٨٢ •

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قد خولفت والإجراءات التي
تتخذ ازاء المخالف .

(٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان :

أما المحكمة الأوروبية فهي تتكون من قاض من كل دولة من
الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوروبا من قائمة
بأسماء مرشحي الدول تضعها لجنة الوزراء . ويجوز للدول
الأعضاء ، وللجنة الأوروبية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة
بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكاوى قد
قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لها .

وهكذا — فعلى خلاف لجنة حقوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد
بأهلية التقاضي أمام المحكمة ، وانما يقتصر هذا الحق على الدول
التي تكون قد قبلت الاختصاص الالزامي للمحكمة ، وعلى لجنة
حقوق الانسان ، واذا حكمت المحكمة بتعارض القرار الذي
اتخذته إحدى محاكم الدولة أو سلطاتها مع التزامات الدولة
بمقتضى الاتفاقية : وأن القانون الداخلي لهذه الدولة لا يسمح بمدر
آثار هذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل .

رابعا — الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ECSC (٢) :

— بدأ التفكير في تنوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوروبية
بالدعوة التي وجهها روبين شومان وزير خارجية فرنسا في ٩ مايو
عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمانية ، بأن تتفق معا على أن تصع
انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيئة عليا مشتركة يسمح
للدول الأوروبية الأخرى بالانضمام اليها . ولقيت هذه الدعوة

(١) يراجع في التفاصيل مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان عن
الاتفاقية الأوروبية ص ١٦٠ .

European coal and Steel community

(٢)

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هي إيطاليا ،
وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هذه
الدول الست في باريس ، ووقعوا معاهدة في ١٨ أبريل سنة ١٩٥١ وتم
التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ في ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢
وأنشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوروبية
European coal and Steel community . والهدف الرئيسي

لهذه الجماعة هو أن تنشئ بينها سوقا مشتركة لهاتين المادتين
تتداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) . وبفضل
هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية
وتحقيق الصالح الاقتصادي المشترك لهذه الدول ومنع الأزمات
والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء .

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك لأكثر من
سبب يأتي في مقدمتها عدم رغبتها في قيام سلطة فوق الدول Super - nationale
تحدد من ارادتها في المستقبل ، وتفضيلها لروابطها في إطار الكمنولث
البريطاني . وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياء
الذي تتمسك به ، بالإضافة الى عدم قبول الدول ذات الأنظمة الاشتراكية
انطلاقا من مفهوم انها لا تحترم الحريات الفردية . ويبدو أن الدول
المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادي بينها أمر سهل ،
لوجود التقارب والترابط الذي يسمح بقيام هذا التكامل ، وهناك سبب
سياسي هو أن التكامل الأوربي المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة
أسمى بين دول تقوم أنظمتها على أسس ديمقراطية وتتجه سياستها
العامة في نفس الاتجاه . فهذا التوافق السياسي في الأسس والاتجاهات ،
قاعدة أساسية لنجاح التنظيم الدولي . (راجع في هذا المعنى الشافعي
محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦) .

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى ألمانيا بالذات يجد تفسيره
في العداء التي استمرت بينهما زمننا طويلا ، وكانت تفتج منها عادة
الحروب الثقيلة في المجتمع الدولي . وقد رأى شومان وزير الخارجية
الفرنسي أن المادتين الرئيسيتين في صناعة الحرب هما الفحم والصلب
وعندما يوضع إنتاجها تحت الرقابة المشتركة ، فإن في ذلك ما يكفل
استخدامهما في الأغراض السلمية ، فضلا عما يحققه الترابط الاقتصادي
بينهما من تقسيم .

خامسا - السوق الأوروبية المشتركة EEC (١) :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب في زيادة التبادل التجاري بين الدول الأعضاء في نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة في وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات في الفحم وفي أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة • مما دعا الدول الأوروبية الست الى توسيع نطاق التجربة • وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوروبية مشتركة ، وانشاء جماعة أوروبية للنشاط الذرى • ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص •

واجتمعت الدول الست في بروكسل في ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتهت من مهمتها في ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت دور التنفيذ في أول يناير ١٩٥٨ • وقد اتسعت عضوية السوق الأوروبية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام - اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) •

وهدف انشاء السوق الأوروبية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعوبها ، وتوثيق صلاتها •

الجماعة الأوروبية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوروبية للنشاط الذرى ، فالقصد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ،

يراجع الشافعى بشير ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .
(١) European Economic & Community

(٢) تم ذلك بمقتضى اتفاقية وقعت في ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ .
(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير الصناعات الذرية ، لرفع مستوى معيشة هذه الدول ، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى .

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوروبية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل في جملتها تنظيم النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة . فهي تقرر إلغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الإنتاج في الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها معا في هذا الاستغلال . وبعد أن استقلت الدول المستعمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة إفريقية (١) . وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة في خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل الى جعل السوق الأوربي سوقا موحدا في عام ١٩٩٢ .

هيئات ممارسة السلطة في الجماعات الأوروبية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوروبية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكنها من تحقيق الأهداف الواسعة التي ابتغتها الدول من هذه الجماعات . وفي الحقيقة لا يسع الباحث الا أن يندهش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هذه الجماعات هي الطريق الى تكوين أوربا القوية المتحدة . وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فلقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بدأت عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهي عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم اقرار معاهدة بانشاء

(١) دكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٠٦ ، الشافعي بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٠٠ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية : ص ٢٥٠ .

جماعة أوروبية واحدة — ودخل هذا التعديل في دور العمل ابتداء من أول يوليو عام ١٩٦٧ •

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه توجد سلطة عليا أو لجنة تتولى المسئوليات التنفيذية في كل جماعة ، وتملك إصدار قرارات ملزمة في الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك إصدار آراء استشارية لا تكون ملزمة • وبالنسبة للقرارات الأولى ، فإن لها حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقى أوامر اللجنة ونفذها • ويشترك هذه الهيئة أو اللجنة مسئولياتها مجلس وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب • وله اختصاصات أوسع قليلا في منظمى السوق واليوراتوم أكثر منه في جماعة الحديد والصلب • ثم يوجد برلمان له مسئوليات استشارية ورقابية • وأخيرا محكمة تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله سلطة إلغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها •

توحيد البرلمانات والمحاكم في المجتمعات الثلاث :

وفي عام ١٩٥٧ رأى توحيد البرلمانات ، فأصبحت برلمانا واحدا بدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء بميثاق كل جماعة ، كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص شعوب الجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات • وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة •

توحيد السلطة العليا في المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا في منظمة الحديد والصلب • واللجنة في منظمى السوق واليوراتوم لجنة واحدة هي « لجنة الجماعات الأوروبية

La Commissions des Communautés Europeennes

وقد انتقلت اليها السلطات والاختصاصات التي كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية. الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها في المعاهدات. المؤسسة للجماعة الأوروبية للفحم ، والجماعة الاقتصادية الأوروبية ، والجماعة الأوروبية للنشاط الذرى » وكذلك أنشئ مجلس وزراء واحد للجماعات الأوروبية الثلاث

Un Conseil des Communautés Européennes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وب نفس اختصاصات كل مجلس في المعاهدة الخاصة بكل جماعة . وقد نصت معاهدة الاندماج على تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل إليها فيه .

هذا وتتخذ القرارات في معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة . وقلة من القرارات التى تتخذ بالاجماع وتعمل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوروبية .

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلجأ إليها في الحالات المنصوص عليها في الميثاق . ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجماعة الفحم والصلب ، والبنك الأوروبى للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها في معاهدة اليوراتوم (١) .

سننسا - حلف شمال الأطلسى NATO (٢) :

من أهم المجالات التى لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوروبية هو المجال العسكرى . والدافع الى مد هذا التحالف الجديد ، هو التطورات التى جرت في الحياة السياسية الدولية . ذلك أن الاختلاف

(١) راجع التفاصيل : كولبارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ٤٠ ص ٦٤٠ ، ريتز ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ ، وأيضا :
Pinto, Les organisations Européennes, paris 1965, p. 90.

North Atlantic Treaty organisation

(٢)

«الأيديولوجي بين حلفاء الأمم — الغرب والروس — بدأ يظهر بشدة» وخاصة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على تشيكوسلوفاكيا وبعقد مجموعة المعاهدات الثنائية مع دول أوروبا الشرقية (١) . ولقد أدى ذلك الى تخير الاستراتيجية العسكرية للدول الغربية تماما . فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا، رأيت من قبل كيف دخلت هذه الدول في إطار التعاون الغربي العسكري في الحلف الغربي . ومع ذلك فلقد رأى مد الخط العسكري للتعاون الغربي بقصد محاصرة روسيا ومنعها من النفوذ الى منطقة المحيط الأطلنطي . وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا السلاح الهام . ومن ثم بدأت المفاوضات في واشنطن بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربي بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا . وانتهت هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها في ٤ أبريل ، ودخلت دور التنفيذ في ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) .

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتي وكل من تشيكوسلوفاكيا ، ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا أبريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات أخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض . يراجع في التفاصيل ، حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربي والولايات المتحدة وكندا والبرتغال والنرويج . وانضمت الى المعاهدة بعد ذلك اليونان وتركيا في أكتوبر ١٩٥١ ، وألمانيا الغربية في ٢٤ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ولا يفوتنا أن نذكر أن الدول الغربية بدأت تشعر — وخاصة بعد مشكلة كوريا — أن نظام التصويت في مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما عند اتخاذ تدابير الأمن الجماعي ، وأن الجمعية العامة لا تتمتع بسلطات فعلية في مجال قمع العدوان . ومن ثم فلقد فكر في أن يعتبر حلف الأطلنطي سلاحا في يد الأمم المتحدة تلجأ اليه عندما تريد أن تستعمل تدابير القمع .

أغراض الحلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على صد الهجوم المسلح الذي قد يقع على أحدها • ولهذا جلت المادة الثالثة من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء أن تعمل على تقوية قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح • ويقع على عاتق أجهزة الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضمان حيويتها وفعاليتها ، وكيفية استخدامها • وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة للدول الأعضاء به ، والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل منها والقيادات التى تخضع لها • كما أن الحلف يستخدم القواعد الموجودة لدى كل دولة ، من دوله ، وينشئ قواعد خاصة به حسبما تقتضى الظروف الاستراتيجية •

على أن الدول الأعضاء قد عُنيت أيضا بتنمية المقدرة الاقتصادية والاجتماعية لها ، وتوحيد الخطط السياسية ؛ وذلك حتى تصلح سندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقي وتلك هى الفكرة الأساسية التى ارتبط بها هذا الحلف • ويعتبر الحلف جهازا لحل المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجانا للتعاون الفنى والعلمى والثقافى والاقتصادى •

أجهزة الحلف :

١ - المجلس :

— اقتضت معاهدة حلف شمال الأطلسى على تنظيم هيئة واحدة له هى المجلس Council ، وقد نظم على أساس أنه مؤتمر دولى ينعقد سنويا كل عام لتناقش فيه مختلف المسائل التى عهد الأطراف بها الى الحلف • واعطى للمجلس الحق فى أن ينشئ من الهيئات المساعدة ما يراه لازما • ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات على نظام هذا المجلس فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمة

تمثل فيها الحكومات من وزراء الخارجية أو الوزراء الآخرين حسب طبيعة المسألة المدرجة بجدول الأعمال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، وإضمان الدائمية على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ - اللجان المدنية :

رغم أن الميثاق لم يتحدث إلا عن المجلس إلا أن الأخير استخدم الحق المقرر له في المادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضها ذو اختصاص فنى ضيق ، والبعض الآخر له اختصاص واسع : مثل لجنة المستشارين السياسيين ، لجنة المستشارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدنى • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف ادارة مدنية برئاسة سكرتير عام ومعاونة عدد من الموظفين • •

٣ - اللجان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هي الهيئات العسكرية وهي : لجنة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء ، وتختص ببحث واتخاذ التوصيات فى المسائل العسكرية واحالتهن للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية وتعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية للحلف وتقسم منطقة الاطلنطى الى مناطق عسكرية متعددة لكل منها قائد وتشرف عليها جميعا اللجنة العسكرية • واللجنة الدائمة ، وتتلقى القيادات الأوامر من الأخيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

ارتبطت نشأة حلف الأطلسي بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوروبا أخذت تتحرّج عن مكان الصدارة في قيادة الشؤون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوروبا إلى أن تدخل في مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع في العديد من أقاليمها القوات والمنشآت الملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلسي . ومنذ أن تولى الجنرال ديغول مهام السلطة في فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوروبا القوية من جديد . لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول إعطاء فرنسا مركزاً ممتازاً في الحلف — وعلى الخصوص — حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة . ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف . ولكنها رفضت . فما كان من الحكومة الفرنسية — تحت زعامته — إلا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها إلى الحلفاء الآخرين في ١٠ مارس ١٩٦٦ . وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقاً لاتفاقية شمال الأطلسي . التي حددت مدتها بعشرين سنة كما رُتبت طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت في الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى إلغاء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التي عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تعيين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المراقبة في فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغاً على أساس التغير الجوهرى في الظروف . فلقد ذكر الرئيس ديغول عبارات يستفاد منها ذلك . ومع ذلك غلقد بدأت الدول تنصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له في بروكسل بدلاً من باريس (١) .

(١) يراجع في التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشيء على حاله .
المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها .
(م ٣٩ — المنظمات الدولية)

وتمثل كل الدول الأعضاء في المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيه . ويقوم المجلس بالإشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث في أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء .

أما لجسان الفحص فهي تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التي تعرض عليه ، وأهم هذه اللجان لجنة التدبيرة الاقتصادية واللجنة الجمركية ، لجنة الخبراء التجاريين ولجنة الميزانية .

وأخيرا فهناك السكرتارية وهي مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة . الخ .

مستقبل المنظمة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة في أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولها — وفي مقدمتها بريطانيا — الى الالتصاف بالسوق الأوروبية المشتركة ، وهي المنظمة التي قامت هذه المنظمة كبديل عنها .

منظمات أوربا الشرقية :

على أننا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربي قبل أن نلقى نظرة على الجانب الآخر من أوربا ، أعنى الشرق . وقد قلنا ان التنظيم الاقليمي الأوربي الذي وجد في الغرب — وخاصة في جانبه العسكري — قد قصد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

(١) لم تكف الدول الغربية باقامة حلف الاطلنطي فقط لتحقيق هذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التي يحل أن ينفذ الاتحاد السوفيتي اليها ، وعقدت محادثات مع دول تلك المناطق هناك حلف مانيتا في جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك أبرمت بتاريخ ٢٠ سبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنسا ، ونيوزيلندا ، وبليكنستان والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة .

موفقا فليبيا ازاء هذه المحاولات ، بل اجتهدت هي الاخرى في تكوين حلف دفاعي بين دول الكتلة الشرقية . فضلا عن عقد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الاخرى ، واقامت أيضا منظمة للتعاون الاقتصادي والتنمية من الدول الشيوعية .

(١) حلف وارسو :

وهكذا تم حلف وارسو في ١٤ مايو عام ١٩٥٥ . ضم الى عضويته ٥ من البانيا وبلغاريا والمجر وألمانيا الشرقية . وبولنده ورومانيا ، والاتحاد السوفيتي وتشيكوسلوفاكيا .

وقد اشارت ديناچه هذا الحلف ، الى أن قيامه بمثابة رد فعل للتحالف الغربي المتمثل في الاتحاد الغربي ، وحلف شمال الأطلسي . وذلك باعتبار أن هذين الحلفين قد ضما اليهما ألمانيا الغربية ،

الأمريكية . وقد نصت المعاهدة على مبدأ الدفاع المتبادل بحيث تعتبر الدول الأعضاء العدوان الذي يقع على أي منها عدوانا على الجميع ، إلى جانب ذلك التزم الأعضاء بفض منازعاتهم بالطرق السلمية وبتزادة قدرتهم الفردية والمشاركة لمواجهة أي هجوم مسلح . وهناك كذلك الحلف المركزي (السانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وانضمت اليه بعد ذلك إيران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام اليه من قبل دول الجامعة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسي منه مواجهة التهرب الشيوعي في تلك المنطقة ، ولقد تحسنت الولايات المتحدة في الدعوة اليه ، وأن لم تدخل رسميا فيه ، وهي الآن تشارك في لجانه المختلفة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر اليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما أبعد الدول العربية من دائرته ، كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كل اسمه حلف بغداد ، واستبدل بالحلف المركزي ، ونقلت عاصمته الى أنقرة . والغرض من هذا الحلف كذلك وفقا لنصوصه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبار العدوان على أي منها عدوانا على الأخرى .

وكل هذه الأحلاف فقدت أهميتها بعد التغييرات التي حدثت في روسيا وأوروبا الشرقية وابعاد الأحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حيث، يعاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حرب جديدة ويخلق تهديدا للامن للدول المحبة للسلام .

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوربية الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء .

ومن أهم النصوص التي احتواها ميثاق منظمة حلف وارسو ، ذلك النص الذي يقرر أن المعاهدة لن يكون لها محل اذا ما اقيم نظام للامن الجماعى الأوروبى .

أهداف الحلف :

وقد قام حلف وارسو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبادل عن الدول الأعضاء ، وأورد مناهج التنظيم الدولى للامن المتحدة ، التسوية السلمية للمنازعات ، وخفض التسلح ، والامن الجماعى . ولم يهمل المنهج الوظيفى ، اذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العسامة ، ونص الميثاق كذلك على احترام المبادئ التى نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبادل للسيادة ، وعدم التدخل .

وأهم تعهد غنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الامن الجماعى . فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافة ما يلزم لتقوية قدرتهم الدفاعية ، وضمان سلامتهم الاقليمية ، والدفاع عنهم ضد أى هجوم محتمل . وفى حالة حدوث عدوان على احداها ، تقدم الأخرى لها المساعدة المباشرة . وقد توسعت روسيا فى مفهوم هذا العدوان فجعلته لا يقتصر على العدوان الخارجى بل سحبه الى الحركات الثورية المسلحة التى توجد فى داخل احدى الدول الأعضاء . ولقد تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضادة للنظام الاشتراكى فى المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ .

هيئات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنة الاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قدم المساواة • وتجتمع هذه اللجنة مرتين في العام • وتتشاور الدول من خلالها في المسائل الاقتصادية والسياسية والعسكرية والثقافية الواردة بالمعاهدة ، وكذلك في حل المسائل الدولية الهامة التي تتعلق بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنة دائمة مقرها موسكو تتعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتداول في المسائل السياسية الدولية وتقدم توصياتها الى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقوات المسلحة للدول الأعضاء ، وهي تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليم الدول المشتركة في الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات الى وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتي الذي أحدث خلافا كبيرا في الأنظمة الشيوعية أدى الى سقيطها في معظم دول أوروبا الشرقية ، ولا زال العالم مشدوها مما حدث في العام الماضي ١٩٨٩ والذي سيؤثر على مجريات الأمور في أوروبا والعالم »

(ب) مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية :

١ — نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة في مؤتمر اقتصادي عقد في موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوروبية • وقد انضم الى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمانيا الديمقراطية ، المجر ، ألبانيا ، بولندا ، رومانيا ، بالإضافة الى الاتحاد السوفيتي •

وكدت قبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية
كمراقبين (١) . ونص على جواز دخول الدول الأوروبية الأخرى عضوية
المنظمة إذا ما قبلت المبادئ التي تقوم عليها .

٢ - أهداف المنظمة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء
على أساس التخصص في الانتاج ، وتبادل المعلومات بين الدول
الأعضاء في المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنسيق
سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ - أجهزة المنظمة :

١ - المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع
في مواعيد دورية بعوامم الدول الأعضاء اذ ليس له مقر ثابت .
ويعتبر المجلس جهازا استشاريا للدول الأعضاء في انجالات
الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقوم التمثيل في المجلس على أساس المساواة بين كل الدول
الأعضاء .

٢ - اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء
يقومون بعملهم بشكل دائم ويتناوبون الرئاسة بينهم . وتختص
اللجنة بتنفيذ قرارات المؤتمر وتوصياته ، والتنسيق بين الخطط
الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ - اللجان المتخصصة : وهي بمثابة هيئات استشارية تحضيرية
تقوم بدراسة المسائل التي تحيلها اليها اللجنة التنفيذية ، وترفع
مقاريرها للمؤتمر وللجنة .

٤ - الأمانة العامة : وللمنظمة أمانة عامة مقرها موسكو .
وتتولى كافة المسائل الادارية والتنفيذية للمنظمة .

Council for Mutual Economic aid

(١)

(٢) توقعت الصين عن الحضور عام ١٩٦٢ ، كما حضرت يوغوسلافيا
بعض جلسات المنظمة .

الفصل الثاني

التنظيم الدولي الأمريكى

١ - الظاهرة الاتحادية فى القارة الأمريكية :

تعتبر القارة الأمريكية مهدا لتجارب وحدوية عامة ، فلقد قامت بها أول دولة اتحادية هى الولايات المتحدة الأمريكية ، وتمتعها فى ذلك قيام كندا على أساس تجميع لعدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوى الى التمدد فى العادة . ولذا رأينا ان ينتشر الى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من ظرف هيا لقيام تنظيم اقليمى أمريكى مبكر . فهذه القارة حديثة ، وبدأت دولها فى التكوين فى تاريخ واحد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة فى التخلص من الاستعمار جمعت بين شعوبها ، فضلا عن الموقع الجغرافى المنعزل عن العالم القديم الذى سيطر على هذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فلقد رأينا الولايات المتحدة تميل الى التقوقع داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لها ، وابعادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية فى تكوين الوحدة الأمريكية يتأتى فى مقدمة العوامل التى كونت هذه الوحدة (١) .

٢ - دور بوليفار فى نشر الدعوة الى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح فى هذا المجال . فلقد وقف سيمون بوليفار على رأس حكومة كولمبيا العظمى ينادى بإنشاء اتحاد نهامدى لشعوب العالم الجديد ، ولذلك فلقد أهرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له ، وقاد حركة

(١) أعلن الرئيس الأمريكى مونرو فى ديسمبر عام ١٨٢٣ مبدأه المشهور . والذى طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضى بيبذل هذه الدولة جهدا لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن أى تدخل أجنبى .

لمعقد مؤتمر يناقش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد ، وعقد المؤتمر في بنساما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولومبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى . أبرمت معاهدة في ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قررت مبدأ الضمان المتبادل لأقاليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينها ، وجمعية عامة لها سلطات واسعة . ولكن هذه المحولة لم تمض في طريقها المرسوم وحاربتها كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية (١) .

٢ - الدور الوحدوى لبيرو :

وبدأت بيرو تقود مرحلة جديدة من مراحل العمل الوحدوى داخل القارة ، واجتمع بها مؤتمران الأول في عام ١٨٤٨ مثلت فيه مختلف دول القارة وانتهى بعقد معاهدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القارة ، والثانى عام ١٨٦٤ وانعقد في ليما ونشأ عنه ميثاق تعاون ، يتضمن تدابير للامن المشترك والحل السلمي للمنازعات . ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتائج عملية .

٤ - من المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبناء الوحدة الأمريكية ، بعد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا في تجميع الدول الأمريكية في مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ، ومثلت فيه مختلف الجمهوريات الأمريكية ونتج عنه ما يعرف

« بالمكتب التجارى Le Bureau Commercial »

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصة بالانتاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركية في مختلف بلاد القارة

(١) يراجع في التفاصيل ، الشانمى محمد بشر ، المنظمات الدولية المرجع السابق .

الأمريكية • ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحدة إلا أن الأمريكيين يعتبرون يوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليوم الذي أنشئ فيه — يوم أمريكا — يحتفلون به ، إذ كان البداية التي تلتها حلقات مستمرة حتى تحققت الوحدة • ذلك أن هذا المكتب عقد ثلاثة مؤتمرات سنوية تقدم في كل منها خطوة نحو الوحدة • ولكن المؤتمر الرابع كان هاما ، إذ تغير فيه اسم المكتب التجاري إلى الاتحاد الأمريكي L'union Panaméricaine وأخذ إلى جانب الصفة التجارية صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية •

وتمكنت دول أمريكا اللاتينية في المؤتمر الخامس الذي عقد عام ١٩٢٣ من إبرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وسائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقة تمثيل الدول في المؤتمر •

وكان المؤتمر السادس الذي انعقد في هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التي قننت مبادئ القانون الدولي العام — وخاصة قانون المعاهدات — وبعض مبادئ القانون الدولي^(١) •

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تمد نشاط الاتحاد إلى الميدان السياسي الدولي ، حتى

(١) أقرت الدول في هذا المؤتمر مجموعة من القرارات التي استهدفت تطوير الاتحاد الأمريكي ، وإنشاء أجهزته الداخلية ، وتنظيم العمل بينها • هذا وقد كانت اتفاقية هانانا تجعل هيئات الاتحاد الأمريكي ثلاثا ، هي : المؤتمر الأمريكي ، ومجلس الإدارة ، والاتحاد الأمريكي وكلاهما المروض أن يجتمع المؤتمر كل أربع سنوات ، أما مجلس الإدارة فيتكون من ممثل لكل دولة ويرأسه رئيس منتخب • أما الاتحاد الأمريكي ، فلقد عهد إليه باختصاصات إدارية وتحضيرية ، أشبه بـكرتارية للمنظمة • ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسبب عدم تصديق معظم الدول الأمريكية عليه •

تساهم بدور فعال في توجيه السياسة العالمية . ومن ثم فخلقد عقد مؤتمر أمريكي عام ١٩٣٦ في بيونس آيرس للبحث في الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكي . وقد تم ابرام اتفاقية تمهدت فيها الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها في حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكي . كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم في القارة الأمريكية . واستمر انعقاد الاتحاد الأمريكي في فترة الحرب العالمية الثانية ، واتخذ مجموعة من القرارات التي تؤكد التمسك بالضمان المتبادل للأمن الأمريكي ضد أي عدوان أجنبي ، والذي اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أي ضرر بها (١) .

٥ - نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكي على سنته في تطوير أسسه ومبادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣ أبريل عام ١٩٤٠ عرفت بميثاق بوجسوتا ، وقد غيرت تسمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمة الدول الأمريكية ، ووضعت مبادئ وأهداف لهذه المنظمة ، كما أنشئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) . وقد دخلت هذه المعاهدة في دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ .

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر ليمبا الذي انعقد عام ١٩٤٨ ، والذي أعلن مجموعة من المبادئ الأخلاقية التي تمهدت الدول الأمريكية باتباعها في علاقاتها الدولية بالإضافة الى قرار بإنشاء مجلس مشترك يضم وزراء خارجية الدول الأمريكية جميعها ، للتشاور عندما يجسد ما يمكن أن يؤثر في سير الأحداث في القارة الأمريكية . ولقد تشلور هذا المجلس عام ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القارة ، وإنشاء لجنة الحيلاد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجارية التابعة للحاربين في المياه والموانئ الأمريكية . وقد تقرر إنشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الأمريكية اتساعها ٣٠٠ ميل بحري يمنع فيها اتخاذ أي عمل جري .

(٢) أدخلت تعديلات هامة على هذه الاتفاقية أهمها ما تم في مؤتمر ريو دي جانيرو في نوفمبر عام ١٩٦٥ ، وبنسول ديسل إيست في أبرين عام ١٩٦٧ .

٦. — مناهج التنظيم الدولي التي أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافها بالطرق السلمية عناية كبيرة • وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية • وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية في مؤتمراتها مرارا من ضرورة فض المنازعات التي قد تقوم بينها بالطرق السلمية • ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا في تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير في مؤتمر سان فرانسيسكو • فلقد نجحت في تسوية الخلاف الذي نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا في الفترة ما بين ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ •

(٢) الأمن الجماعي الاقليمي :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعي ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج في الفصل الرابع • وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج في اطار العلاقات بين الدول الأمريكية • فلقد أوصى مؤتمر شابلتك المنعقد عام ١٩٤٧ بإبرام معاهدة لمنع ومعاينة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية • ونفذ ذلك بالفعل في وثيقة «ريو» التي عقدت في ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيها بادانة الحرب ، وتعهدت بمحرم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها • واعتبرت المعاهدة أي هجوم مسلح ضد إحدى الدول الأمريكية عدوانا عليها •

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية أمام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح في حل إحدى المشاكل الهامة التي توجد داخلها ، وهي مشكلة الانقلابات الداخلية التي لا تكف عن الحدوث •

وقد بحثت مسأله انتشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية • ولكن أغلبية الدول — بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية — لم تؤيد هذا الاقتراح •

(٤) المنهج الوظيفى :

وإمل المنهج الوظيفى هو أهم المناهج التى لقيت عناية خاصة من التنظيم الاقليمى الأمريكى ، وخاصة فى جانبه الثقافى والاجتماعى • فلقد رأينا جهود الاتحاد فى تقنين قواعد القانون الدولى ، وفى تنمية الثقافة الأمريكية • ولقد توجت المنظمة هذا الجانب بوضع العديد من المبادئ التى تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبل بخصوص الجانب الاقتصادى •

نأما عن الجانب الاجتماعى والثقافى فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية ••• ونصت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العدالة والحرية • ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد •

أما عن الجانب الاقتصادى فلقد نصت المادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنائها الاقتصادى وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعاتها ونمو تجارتها •

٧ — المبادئ التى تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبادئ التى تسير عليها الدول الأعضاء فى المنظمة وهى :

١ — احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسى •

٢ — احترام قواعد القانون الدولي والتمهيدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون • واعلاء مبدأ حسن النية في العلاقات الأمريكية •

٣ — يجب أن تكون الأنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطي •

٤ — حسن الجوار ، وعدم التدخل في شئون الدول الأخرى وضمن الاستقلال والتكامل الاقليمي لكل دولة أمريكية (١) •

٨ — أجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التي تتولى تحقيق أهداف المنظمة •

- (أ) مؤتمر ممثلي الدول الأمريكية •
- (ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية •
- (ج) مجلس المنظمة •
- (د) المكتب والسكرتارية •
- (هـ) المجالس المتخصصة •

(١) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمر فهو أعلى هيئة في المنظمة ، ويجمع بين ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة على قدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد • ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، ويتحدد سياستها العامة • وبعد أن كان مقررا أن يجتمع المؤتمر كل

(١) يراجع في التفاصيل : كولبارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩٥ وما بعدها ، طلعت الغنيمي ، التنظيم الدولي ، ص ١٢٢ وما بعدها ، فيلاس ، القانون الدولي المسام ، المنظمات الدولية ص ١٧ •

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة . ويسمى في الميثاق الاتحاد الأمريكى . ولقد تضمنت الوثيقة لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء .

(هـ) المجالس المتخصصة :

والمنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول . ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية .

٩ - تطور العضوية فى المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت، بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة .

وقد انشقت كوبا عن الأيدولوجية التى أعلنتها المنظمة . وأعلنت اعتناقها المبادئ الماركسية اللينينية . وأدى ذلك الى دخول التيسار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعاونه اللجنة الأمريكية للتحالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الأمريكى للتعليم والعلم والثقافة . وبالإضافة الى ذلك فلقد استحدثت البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان واستبدل بالمجلس الأمريكى لفقهائ القانون ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الأمريكية ، وتتكون من أحد عشر عضوا .

هذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر فى ميثاق المنظمة ، اقترنت فى مؤتمر بوينس ايرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من أهمها ما قررناه .

الاستراكي في أمريكا اللاتينية ، وتمكن الناصر الكوبي جيتارا من نشر الثورة الاجتماعية في بعض دول القارة وقد تغير نظام الحكم في بوليفيا بعد مقتله بها بحوالي عام ، وان عاد الحكم اليميني مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن .

وعلى العموم فلقد أحدث هذا التيار أثره ، اذ أعدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفة في القارة (١) ، كي تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الحدوث في هذه الدول (٢) .

١٠ — المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هي أولى المنظمات الرائدة في مجال تأسيس منظمات متخصصة في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة .

(١) شكلت لجنة خاصة — بناء على اقتراح كوبتشيك — رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم النضال في سبيل تدعيم الكفاح الأمريكي ضد التخلف الاقتصادي بين دول القارة واهتم كيندي بالمشكلة منذ توليه رئاسة الدولة الأمريكية وأعلن مقترحاته الأساسية في هذا الخصوص مطلقا عليها « التحالف من أجل التقدم alliance for progress » وتمهدت فيها الولايات المتحدة بتقديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشريني يهدف الى زيادة الدخل القومي لدول أمريكا اللاتينية بمعدل لا يقل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية ، واقترت الدول الأمريكية هذه المقترحات التي حملت اسم ميثاق « بونتاديل ايست » .

(٢) الدول الاعضاء الآن هي : الولايات المتحدة ، البرازيل ، الأرجنتين ، وشيلي ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواي وبراجواي ، واكوادور ، وكولومبيا ، وبنما ، الدومينكان ، هايتي ، هندوراس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكاراجوا ، وكوستاريكا ، والمكسيك ، وبيرينداد ، وتوباجو ، وبردوس .

وقد أورد ميثاق بوجبات تنظيمها ، وأعطاهما الاستقلال الفني الكامل عن المنظمة ، وأن أخضعها لإشراف المجلس ، وألزمها بتقديم تقارير له . كما أنه يتدخل في وضع ميزانيتهما . وأهم المنظمات من هذا النوع التي وجدت في القارة الأمريكية هي :

١. — المعهد الأمريكي للتاريخ والجغرافيا .
٢. — منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الإقليمية للمنظمة العالمية) .
٣. — المعهد الأمريكي للعلوم الزراعية .
٤. — المعهد الأمريكي للأطفال .
٥. — المنظمة الأمريكية للمرأة .
٦. — المعهد الأمريكي المتخصص في الشؤون الهندية .

وبالإضافة الى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للسلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان ، لجنة الدفاع الأمريكية ، لجنة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنة الاستشارية للأمن : المعهد الاختصاصي الأمريكي .

وبالإضافة الى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كفرع للمنظمة يهتم بالمسائل الفنية المعنية بتطوير التعاون في الحقوق الفنية في إطار المنظمة كحقوق الطباعة والزراعة والعمل والتشريع .

وبالتالي فمهمة المؤتمرات المتخصصة مكمله لمهمة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) .

(١) يراجع في التفاصيل : بويت ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، ٢٠١ .

١١ — مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية :

يشار إلى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وإن كانت الأهداف التي تسعى إليها لم تتحقق. بالقدر المطلوب في الواقع العملي . لذا فبى بعيدة الآن عن هدف تحقيق أى خطوة وحدوية في القارة الأمريكية .

إن طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم : واسلائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التي تعلن فيها الدول الالتزام بالمساعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وإن كان أثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح .

ومما يحمد للمنظمة أيضًا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الإنسان على النمط الأوربي ، تحقق في انتهاكات الدول لها ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة في أوربا .

ولقد اتخذ مؤتمر يونيس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكي حدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، وإذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوي هام في مجال القارة الأمريكية .

الفصل الثالث

التنظيم الدولي الأفريقي^(١)

أولا : بؤااث التنظيم الأفريقى :

التحرر وتدعيم الاستقلال :

أفريقيا هى أحدث القارات التى استقلت فيها دولها ، وأقدم القارات الى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد أنبعثت فكرة الوحدة الأفريقية من هذه الظروف •

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطها به أواصر العلاقة التاريخية بل والاقتصادية ، حيث ان الدول المستعمرة كانت تربط حياتها الاقتصادية بما يوجد فى مستعمراتها الأفريقية • لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة فى نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التى تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف • ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم فى هذه القارة لم تنل استقلالها بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التى تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستولت العناصر الأفريقية السوداء على ما نراه فى حكومة جنوب أفريقيا • لذلك كان على الدول الأفريقية أن تدعم استقلالها وأن تحافظ عليه من ناحية ، وأن تعمل على تحرير الأقاليم الأفريقية المستعمرة من ناحية أخرى •

التنمية الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هو العامل الاقتصادى •

(١) يراجع فى التنظيم الدولي الأمريكى مؤلف الدكتور بطرس غار ، عن منظمة الوحدة الأمريكية طبعة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتور طلعت الفنى ، التنظيم الدولي ، ص ١٠٩٣ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولي ج ٢ ، ص ٣٢ وما بعدها •

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البكر لم تستغل بعد الاستغلال الكافي . كما أن الكثير منها يذهب إلى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويعود لبيع متصنعا بأعلى الأسعار . كذلك فالأرض الأفريقية الصالحة للزراعة بالمقارنة واسعة ، ولا شك أنها لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج إلى الخارج (١) .

ثانيا : الحركات الوجدانية في القارة الأفريقية وخصائصها :
كل ذلك أوجد شعورا التضامني بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة . كذلك نجد أكثر من حركة هدفت إلى الوحدة والتجمع من جانب الدول الأفريقية نذكر منها على التوالي ، اتحاد مالي (٢) ، مجلس الوندانق (٣)

(١) يراجع في التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات في اقتصاديات القارة الأفريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشافعي محمد بشر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٢٥ .

يمكن أن يضاف إلى ذلك احساس الكثير من الدول الأفريقية بأن الحدود فيها لم ترسم على اساس سليم ، وانما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر في تدهور العلاقات بين الدول الأفريقية بعضها البعض ، وفي اشاعة الفرقة بين الدول الأفريقية ، وتشجيع النزعات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التي كانت تابعة لفرنسا في ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهي السنغال والسودان الفرنسي ، وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم في اطار التبعية لفرنسا . وتمت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحاكمة اتحادية . ولكن هذا الاتحاد لم يعيش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسي واتخذ اسم «مالي» كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصديق عليه .

(٣) هو محاولة أخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع في باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحاد الدول الافريقية (١) ، منظمة الدار البيضاء (٢) ،
منظمة الاتحاد الافريقي الملجاشي (٣) مجموعة

مثلون لدول النيجر ومولتا العليا وداهومي ، وبحثوا فيه اقامة وحدة
بين هذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر في ابيجان عاصمة ساحل العاج
في نفس السنة . وضمت فيه النظم التي تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون
هذه المنظمة من مجموعة من الهيئات هي مجلس الوفاق ويتكون من
رؤساء الدول الاوربية او من رؤساء ونواب المجالس التشريعية ومن
بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادي ، وهدف هذا
الاتحاد هو أن تتخذ الدول سياسة خارجية موحدة ، وتم توحيد
الشرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقامة اتحاد جبركي بين
الدول الأربع .

(١) تم قيام هذا الاتحاد في اول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا
ومالي . وقد انشأ عدة هيئات تستهدف توحيد الاتجاهات السياسية
والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحاد الذي يضم رؤساء الدول . وقد مات
هذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما في غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب
حيث دعا الى عقد مؤتمر لأقطاب افريقيا في الدار البيضاء عقد في شهر
يناير عام ١٩٦١ . وقد ضم ممثلين للمغرب ، والجمهورية العربية
المتحدة ، وحكومة الجزائر المؤقتة وغانا وغينيا ومالي . وقد وقع
هؤلاء الرؤساء ميثاقا انشأ عدة لجان سياسة واقتصادية وثقافية
تتولى التباحث في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي
تهم دول القارة وتهدف وحدتها ، وتحريرها من الاستعمار ، واتخاذ
سياسة عدم الانحياز . وقد انعقد مؤتمر آخر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا
بانشاء منظمة الدار البيضاء ، واعد دراسات حوله ، ولكن وفاة الملك
محمد الخامس قد قضت على هذه الحركة ، فضلا عن تباين سياسات
الدول المشتركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الافرو ملجاش وهي التي اشتركت في
الخطوع للاستعمار الفرنسي « السنغال ، افريقيا الوسطى ، الكونغو
برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داهومي ، ساحل العاج ، النيجر ،
الكامرون ، الكونغو ، ليوبولدفيل » ، تشاد ، مدغشقر . وقد اجتمع
مثلون لهذه الدول في مؤتمر عقد في ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، واتفقوا
على اقامة منظمة تجمع بينهم . وهيئات هذه المنظمة هي مؤتمر يضم
رؤساء الدول والحكومات . وينعقد مرتين كل عام ، وتصدر القرارات
بلاغلبية العادة ، وان تطلب اجماع في المسائل المتعلقة باتهماء .

منروفييا (١) • ولقد تميزت كل حركة من هذه الحركات بخصائص ذاتية ، أمكن للاستعمار أن يستغل التمايز فيها لتثبيت عوامل الفرقة في أفريقيا • فدول مالاجاش محافظة النزعة ، ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسية • وتعتقد بضرورة التدرج في تحقيق الأهداف حتى يتم الوصول الى الوحدة الشاملة ، ومجموعة الدار البيضاء على العكس منها • ترى ضرورة الدفع الثوري في القارة حتى يمكن تحقيق المطالب الوحدوية والتخلص سريعا من النفوذ الاستعماري ، أما المجموعة المتحدة في منروفييا فهي تسير على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(ج) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومع ذلك غلقد نجحت أفريقيا في تخطي هذه الخلافات الفكرية ، والتقت معظم دولها في مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مستقلة) في

الاستعمار • ويشرف المؤتمر على توجيه السياسة العليا للاتحاد • ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تدخل في شئون الدول الاعضاء •

وتوجد أيضا لجنة لندوبى الدول الاعضاء في الأمم المتحدة ، ويمكن أن يتشاور وزراء دول الاتحاد كل في المسائل التي يمثليها ، وللمنظمة امانة عامة مقرها كوتومو في داهومي •

(١) دعيت مجموعة من الدول الافريقية الى عقد مؤتمر في منروفييا عاصمة ليبيريا في عام ١٩٦١ هي الدول الاثنتا عشرة المكونة لمجموعة مالاجاش ، بالإضافة الى سبع دول أخرى هي نيجيريا ، أثيوبيا ، ليبيريا ، سيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو • وقد أصدر المؤتمر مجموعة من التوصيات من بينها العمل على إنشاء منظمة افريقية عامة ذات صفة استشارية ، تعمل على تحقيق مجموعة من المبادئ هي المساواة في السيادة ، واستنكار قياس الحركات الهدامة ، والتدخل في شئون الدول الأخرى • وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر في يناير ١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقامة المنظمة المقترحة • ولم يتم التصديق على هذه الاتفاقية إذ كان مقدرا ان يتم ذلك في مؤتمر آخر يعقد في لاجوس عام ١٩٦٢ لم يعقد • يراجع في التفاصيل مؤلف بطرس غالى منظمة الوحدة الافريقية •

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراسة وسائل تحقيق هذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الافريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووحدة العمل لهذه الدول . وتمت عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقة فيه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » . وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ الدول الأفريقية بالتحويل الى هذه المنظمة الجديدة ، واذابة المنظمات الاقليمية ، ليقصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود . وقد استجابت المنظمات الافريقية لهذا القرار . فلقد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملجاش فى يوليو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحاد يجب أن يسير نحو الاندماج التدريجى فى منظمة الوحدة الافريقية . وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة .

(د) أهداف المنظمة :

أوردت ديباجة الميثاق والمادة الثانية منه هذه الأهداف ، وهى تاتى متمشية مع البواعث التى أدت الى نشأة حركة الوحدة الافريقية . فالمنظمة يحدو دولها « التصميم على ضمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وسلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجديد بجميع حوره » وتخليص القارة من سائر صور الاستعمار . ولوجود الاضطهاد العنصرى فى هذه القارة ، كان هذا المعنى الكبير لقيمة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المادة الثانية لفقرة هـ) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » . كما

جاء بدبياجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثاق الأمم المتحدة ،
وأعلان حقوق الانسان ، وهما اللذان تؤكد تمسك مبادئنا بهما
يوفران أساسا متينا للتعاون الايجابي والسلمي بين الدول » .

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفي من خير
للأمم ، فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التي
تبدلها ، في سبيل تحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا . ولذلك فالتد
فترمت الدول الأعضاء بتنسيق جهودها ، والتعاون في انيادين
السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة
والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المادة ١/٢) .

على أن منظمة الوحدة الافريقية بوضعها الحالي ليست هي غاية
المطاف بالنسبة للدول الافريقية . فالدول الافريقية لها آمال واسعة
لا يمكن أن تتحقق الا في ظل الوحدة الكاملة . لذلك فمن الاقتراعات
التي أخذتها على عاتقها منظمة الوحدة الافريقية تشجيع وحدة
وتضامن الدول الافريقية ، ولذا جاء بدبياجة ميثاق المنظمة « ويهمننا
القصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من أجل تقوية
أواصر اخوتنا ، وايجاد التضامن في وحدة أكبر تسمى إلى جميع
الخلافات العنصرية والقومية . واننا نرغب في توحيد جميع دول
أفريقيا وملاجئنا من أجل ضمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن
عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بإنشاء وتقوية منظمة
المشتركة » .

(هـ) المبادئ التي تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادئ التقليدية التي يقوم عليها
التنظيم الدولي في مرحلته الراهنة فالمنظمة تحترم سيادة الدول
الأعضاء ، وترغض التدخل في الشؤون الداخلية لها ، وتحترم سيادة
كل دولة وسلامة أراضيها ، وحققها في الحياة المستقلة . وتتبع الدول
الأعضاء سياسة عدم الانحياز . وتستكر أنواع النشاط الهدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النص ونسج بخصوص نشاط المرتزقة الذي تزايد في فترات واسعة في القارة الأفريقية • كما لا تؤيد الاغتيال السياسي •

(و) مناهج تحقيق السلم في منظمة الوحدة الأفريقية :

وتقدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التي وضعها ميثاق الأمم المتحدة ، فهناك التزام بالحل السلمي للمنازعات عن طريق المذاومات أو الوساطة أو التراضي أو التدكيم • ومنهج الأمن الجسسى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات في حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان •

(ز) العضوية في المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق في أن تصبح عضوا في المنظمة ، ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادئ التي تقوم عليها المنظمة وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحاد جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التي تكفل تحقيق أهداف المنظمة وهي مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، مجلس الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

(١) وصل عدد الدول الأعضاء في المنظمة الى ٤٢ دولة •
(٢) يجب أن توافق الأغلبية البسيطة للدول الأعضاء على قبول أى عضو جديد في المنظمة • وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحولت جنوب أفريقيا إجراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى فيها حيث أخرجت عن الزعيم الأفريقى الأسود — نيلسون مانديلا •

١. — مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الأقل كل عام . ولكل دولة صوت واحد في المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين في التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة . ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لأفريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) . والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة بإعادة النظر في تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها . وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة .

٢. — مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أو أي وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء . ويجتمع في دورات عادية بناء على طلب احدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) . ولكل دولة صوت واحد في مجلس الوزراء ، ونصدر القرارات بالأغلبية المطلقة .

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابه هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويمد جدول أعماله ، ويكون مسئولا أمام هذا المجلس . ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مجلس الرؤساء .

(١) يجعل هذا القيد من الصعب دعوة المجلس في الحالات الملحة التي لا تحتمل التأخير . ولهذا فقد اتفقت الدول الأفريقية على رفع هذا القيد ، واعطى لسكرتارية المنظمة الحق في دعوة المجلس للانعقاد في خلال اسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك .

٢ — الأمانة العامة :

واللجنة السكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يعينه مؤتمر الرؤساء . ويعاونه سكرتير مساعد أو أكثر ، وقد ألزم الميثاق باحترام الصفة الدولية لموظفي السكرتارية . وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التي يقرها مجلس الوزراء داخل أراضي الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة .

٤ — لجنة الوساطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوثيق والتحكيم وحدد بروتوكول منتمن عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيها . وقد تم اقرار هذا البروتوكول في اجتماع مؤتمر القمة الثاني . وهي تشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) .

• — اللجان الفنية :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشئ لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

- لجنة اقتصادية واجتماعية .
- لجنة التعليم والثقافة .
- لجنة الدفاع .
- لجنة للشتون العلمية والفنية والأبحاث .
- لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

(١) اتقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في دورته التي عقدها في القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول انشاء هذه اللجنة . وحدد اختصاصاتها في تسوية المنازعات بطريقة الوساطة والتوفيق والتحكيم . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولي طبعة ١٩٧٣ . ص ٤٧٢ ، ومثل لا لباس في المجلة البريطانية للقانون الدولي عام ١٩٦٤ ، ص ٢٣٦ .

— وقد تم انشاء هذه اللجان بالفعل وباشرت نشاطها .
وعرضت فكرة انشاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤساء المنعقد
في القاهرة في يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشاء لجنة قانونية ،
ولجنة للمواصلات والنقل . وتستهدف اللجنة القانونية دراسة
وتقنين القانون الأفريقي ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية
الأخرى على أساس مراعاة الصالح الأفريقي وعلى أساس عدم
الانحياز . وقد طلبت هذه اللجنة اعتبارا احدي اللجان
المتخصصة في منظمة الوحدة الافريقية وأجيب الى طلبها
عام ١٩٦٤ .

وتعمل لجنة المواصلات على وضع خطة للمواصلات بين دول
القارة ، وذلك حتى تيسر سبل الاتصال المباشر واللقاء المستمر
بين شعوب القارة .

٦ - لجنة التحرير :

ومن أهم اللجان التي أسسها مؤتمر القمة المنعقد في أديس أبابا
عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتي تكونت من تسعة
أعضاء في البداية ، وزيد عدد الأعضاء الى أحد عشر
في عام ١٩٦٤ .

وتتخذ هذه اللجنة مقرا منفصلا عن المنظمة — في دار السلام ،
وتعمل على تنفيذ هدف تحرير الأقاليم الافريقية المستعمرة . وقد
سأعت على تنفيذ قرار تصفية الاستعمار الصادر عن الأمم
المتحدة عام ١٩٦٠ ، وقدمت مساعدات ذات شأن في هذا النطاق .

وتأخذ اللجنة على عاتقها — من ناحية أخرى — مهمة تنسيق
المساعدات المالية التي تقدم لحركات التحرير الافريقية في الأقاليم
الافريقية المستعمرة .

ويثير الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل في عملها

المنظمة ، إذ لا تقر بعض الدول الأعضاء بطريقة دعمها لحركات التحرير ولا تعترف العديد من الدول الأخرى ببعض الحركات التي تقدم لها المساعدات . كما أن سمي اللجنة الى اتخاذ شكل مستقل عن المنظمة وعدم خضوعها لرقابتها يثير مشاكل أخرى . وقد تقرر - ثلاثيا لهذه الظاهرة - حق كل عضو من الدول الأعضاء في حضور اجتماعات اللجنة ، دون التصويت على قراراتها .

(٧) مستقبل المنظمة :

ـ وإذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل أنها ليست الصورة التي ترضي المطامح الإفريقية ، إلا أنها أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التي تحيط بالقارة الآن ، ويبدو أن لها قيمة كبيرة في نطاق الأمم المتحدة . إذ تمارس دورا كبيرا في التأثير على المنظمة الدولية ، وعلى توحيد مواقف الدول الإفريقية تجاه المشاكل التي تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والنفرة العنصرية .

كما أنها نجحت في تسوية بعض المشاكل الإقليمية (كالنزاع بين المغرب والجزائر ، وبين أثيوبيا والصومال) .

ولعل من أهم المواقف التي تحمد للمنظمة : موقفها من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضية الفلسطينية ، بتشكيل لجنة الحكماء عام ١٩٧١ وبالتوصية بقطع العلاقات الدبلوماسية مع إسرائيل في أعقاب حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ . وقامت تسع وعشرون دولة إفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية في أعقاب هذه الحرب .

الفصل الرابع التنظيم الدولى العربى

١ - ارتباط التنظيم العربى بفكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منذ فترة طويلة وحدات مندمجة فى دولة واحدة ، إلا أن فكرة الجمع بين الدول العربية فى تيان دولى على أساس القومية العربية وحدها فكرة حديثة . ذلك أنه عندما بعث النبى صلى الله عليه وسلم وكون الدولة الاسلامية فى المدينة ، بدأت هذه الدولة تمتد نطاقها بفتح أراضى جديدة ، عاملة على نشر الدعوة الاسلامية فيها . وبدأت اللغة العربية تحتل محل اللغات الأصلية لكثير من المناطق التى وصلها الاسلام . ولما كان للاسلام فكرته الخاتمة عن الدولة ، والتى تقسم أساسا على فكرة الوحدة التى تجمع المسلمين جميعا فى أقطارها ، والخليفة الواحد التى يوجد على رأسها ، فلابد اعتبرت كل المناطق المفتوحة جزءا من الدولة الاسلامية . ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا .

وظلت الدولة الاسلامية تعيش فى إطار حضارة مزدهرة رديا طويلا من الزمان ، الى أن توالى عليها المحن . وانتجبا الضعف ، وكان الغزو التنارى لها . هو بداية النهاية لهذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبي لجزء كبير من أقاليمها عاملا من العوامل التى أضعفتها . رغم أن كلا الغزوين قد انتهى بالفشل .

وانتقلت زعامة العالم الاسلامى فى نهاية العصور الوسطى الى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الاسلامية ، وجمعت تحت نوائها من جديد كل المناطق التى ساد فيها الانحلال . ومن بينها الدول العربية .

على أن الحكم العثماني قد سقط في ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التي كان يحكمها ، ووصل به الضعف في نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دول أوروبا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يحدون المدة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربي مستقل يرتبط به ، في اطار الجامعة الاسلامية ، على خلاف بين الاتجاهات الفكرية السرية التي انتشرت في ذاك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية الى كانت في بداية ظهورها في ذلك الوقت •

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربي عن الحكم العثماني في أواخر القرن الماضي ، وأوائل القرن الحالي ، هن التي قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتي ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالا ذاتيا عن الحكم العثماني •

ويطول بنا المقام اذا حاولنا أن نتبع الارهاصات الفكرية التي أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفي بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن علي — حاكم الحجاز — وعدا بمساعدته في تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون في الاعتماد على أنفسهم •

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أفر نحول الفكر الى واقع بواسطة التفكير في اقامة الكيان العربي مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التي وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربي — تخف تدريجيا بسبب الانهك والضعف الذي أصابها في الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب في وحدة واحدة عملا بمبدأ « اجمع واحكم » • ولذا وجدنا أنتوني ايدن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح في مجلس العموم في مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الامام منذ نهاية الحرب الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن . ومن أجل تحقيق هذا التقارب ، يعملون على مساعدتنا ، ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة . وانه ليليدولى من الطبيعى ، ومن العدل ، أن تتقدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وان حكومة صاحب الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » . وقد صدرت تصريحات لاحقة من ايدن بتأييد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبادرة في هذا الشأن من العرب أنفسهم (١) .

(١) أهم المراجع التى نشر بها في هذا المجال : محمد حانظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ١٩٤٨ ، محمد طلعت الفنى ، نظرات في العلاقات الدولية العربية ، الاسكندرية ١٩٧٠ ومؤلفه الأحكام العامة في قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمد عزة دروزة ، الوحدة العربية ، ١٩٥٧ ، الدكتور عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، التنظيم الاقليمى والمتخصص ، القاهرة ١٩٧١ ، محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤٠٧ طبعية الجرف ، ابحاث في المجتمع العربى ، القاهرة ١٩٦٤ ، وباللغات الاجنبية M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes

Paris 1947, B.B. ghati, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khadduri, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسات الخاصة في هذا الموضوع : وحيد رانت ، شئون

٢ — انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربي لم تأت الا بعد هذا التصريح بحسبى الى عامين ، عندما دعت الحكومة المصرية الدول العربية الى اجراء مشاورات حول كيفية قيام اتحاد أو وحدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » في مارس عام ١٩٤٣ ، الا أن الكتاب العرب يكادون يجمعون على أن تصريح ايدن هو بمثابة نقطة البداية في قيام جامعة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضا بمدد ليست قصيرة الدعوة الى قيام وحدة عربية ، فضلا عن أن بريطانيا لم يكن لها أى دور واضح في اقامة الوحدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشاورات الوحدة العربية ، هي نقطة البداية في اقامة جامعة الدول العربية . ولم يكن المقصود من وراء هذه الدعوة ، كما لم يكن في مقاصد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وانما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراست في القانون الدولى الصادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثانى عام ١٩٧٠ ، ص ٣٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية في جامعة الدول العربية . المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها ورسالة الأستاذ الدكتور عز الدين موده بالانجليزية حول انشاء محكمة عدل عربية ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاهاى عن الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسالة الأستاذ محمد الساكت عن السكرتين العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عدنان التلاوى بالفرنسية عن الأمين العام للجامعة كذلك عام ١٩٧٢ .

(١) يطل البعض ذلك بدوانع المصلحة البريطانية أساسا ، وإن لم يختلف حول ما قرره في المتن ، راجع طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التي جرت في مؤتمر الاسكندرية في الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شيء من ذلك ، وإنما تم الاتفاق على إنشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختياري بين الدول الأعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية في ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن (١) .

٣ - ميثاق الجامعة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثاق الجامعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنة التحضيرية ، التي أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد في القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصديق عليه ، ودخل دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ .

٤ - محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية العالم العربي الى طريق التنظيم الاقليمي ، وهو طريق حديث وجد للدفاع عن مصالح اقليمية ، ولتحقيق غايات اقليمية لشعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التي نجد عليها الدول العربية — فبحسب علمي — لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغة واحدة ، وتعتبر عن مصالح واحدة ، وكانت في التاريخ كيانا واحدا كما نجد في الدول العربية .

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية في النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية في كافة هذه الوابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال في سيادتها ، وعلى هذا النحو نجد

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته في حدوده الحالية .

كافة المنظمات الاقليمية للتقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الافريقية ، والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاوناً بينها أوثق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك (١) ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوحدوى العربى قد اتخذ مساراً مزدوجاً : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى أقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى إطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلّى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية — أو بالجملة الأنشطة غير السياسية . ومن ثم فقد أوجعت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقاً لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه لى انشاء كيانات سياسية وحدوية أكثر قوة . وقد بدأ ذلك بإبرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبها مد وحدوى ، أقلم كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، رداً على التجمع الوحدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، يمد سقوط الملكية فيها .

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تتردد الى حدودها الأصلية • وهكذا انتهت مرحلة المستعمرات بدون تحقق لمزيد من الوحدة ان لم يكن قد أوجدت عوامل للارتياح والفرقة بين الدول التي حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ - اتحاد الجمهوريات العربية :

وشهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هذا الخط الوجدوى بعد قيام الثورة في ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافي والرئيس جعفر نميري ، يعلن عن رغبة ممثلى مصر وليبيا والسودان فى إقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأقطار يسمح بعد ذلك بالانضمام اليها لمن يريد من الدول العربية الأخرى • وتوالت المباحثات بين ممثلى الدول الثلاث ، والتي أدت فى النهاية الى إقامة اتحاد الجمهوريات العربية فى عام ١٩٧١ (١) •

وقد أقام هذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمانا (مجلس الأمة الاتحادي) • وكان من المفروض أن تكون هناك محكمة اتحادية لكنها لم تنشأ • ويعتبر هذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصل ، وان انطوى على العديد من العوامل التي تجعل من السهل أن يتحول الى اتحاد فيدرالى ، وذلك اذا ما تطورت اختصاصاته فى الواقع العملى (٢) • ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن •

(١) يراجع مقال لنسا عن الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسائل الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٥٠ وما بعدها .
(٢) يراجع مقالنا المشار اليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية .
وان كنا نلاحظ أن هذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، اذ برغم انشاء العديد من أجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الأمة الاتحادي ، فان الخلافات السياسية بين أعضائه ، لنم تلبث أن قضت عليه •

٦ - الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبي معمر القذافي على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبير عنه في اتحاد الجمهورية العربية : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب . وأقيمت عدة لجان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة . ومع ذلك فلم تثبت العلاقات بين مصر وليبيا أن ساعت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تتعثر ، ومما جمد فكرة الوحدة في الظروف الراهنة .

٧ - حرب أكتوبر وفكرة الوحدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ إلى أحداث بعض التغيرات في المنطقة العربية ، بل وفي العالم أجمع . ولقد عبرت ورقة أكتوبر التي قدمها الرئيس المصري أنور السادات إلى الشعب في أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبها وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية . ويتضح التغير في هذه الزاوية في عدة مسائل رئيسية :

١ - ان الأفكار الوحدوية التي ظهرت في الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربي أقوى بين دول مختلفة في أنظمتها الاجتماعية ، وكثيرا ما أجريت التفرقة بين الدول التقليدية والكيانات الرجعية أو المتخلفة . وقد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولها جدورها الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاستراكية أم بقائها في إطار تقليدي . ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذي أثبتته حرب أكتوبر .

٢ — أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، إلا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربية المشتركة وتقريبها لتجنيء الوحدة السياسية تتويجا لذلك في النهاية .

٣ — أن الجانب الذى يجب التركيز عليه فى المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادى . فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجودها فى حرب أكتوبر ، وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة . ولعل صيغة التكامل الاقتصادى ، هى الصيغة الرئيسية التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القادمة .

فاذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمى الذى تسير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجوع الخط الوجدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لثيقنا أهمية الوحدة الاقتصادية العربية .

المبحث الأول

أهداف الجامعة ووظائفها والمبادئ التي تقوم عليها

أولا — تحقيق الوحدة العربية الشاملة :

لا شك — في تقديرنا — أن الهدف الأساسي الأول الذي تسعى الجامعة الى تحقيقه والذي يميزها عن مائر المنظمات الاقليمية الأخرى ، إنما هو سعيها الى إقامة الوحدة الشاملة بين الدول العربية . لقد كانت الحكومة السورية تستهدف — عندما جاءت لنتشاور في مباحثات الوحدة — أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية . ولم تكن أهداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك . وإذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت في النهاية ، وفضل المجتمعون إقامة كيان لتنسيق التعاون بينهم ، إلا أن أمل العرب لم ينته الى ضرورة قيام وحدة أقوى . واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضعة التي تمارسها لتحقيق هذا الهدف الشامل .

وقد تم التعبير عن هذا الهدف في البداية في البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية بالقول بأنه « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية في المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » . كما جاء بديباجة الميثاق أن الجامعة قد أنشئت « تثبيتا للعلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها » .

ومن ناحية أخرى ، فقد نصت المادة التاسعة على أنه « لدول الجامعة الرغبة فيما بينها في تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعمق بينها من الاتفاقيات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض » .

يل إن الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربية إلى المدى الذي يحتاج إلى تعديل في نصوص الميثاق بما يجعل الجامعة أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ على أنه : « يجوز ، بموافقة ثلثي دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق » .

ثانيا : تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء في مختلف مجالات العلاقات الدولية : إلى جانب الهدف الرئيسي الذي ابتغته الجامعة ، وهو تحقيق الوحدة بين الدول العربية ، نجد أن المنظمة تقسوم كثيرها من المنظمات الإقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين أعضائها في المجالات للسياسية والمجالات غير السياسية .

١. — التعاون في المجالات السياسية :

(١) التنسيق السياسي بين الدول الأعضاء :

أجملت المادة الثانية من ميثاق الجامعة هذه الأهداف بقولها « الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها » .

ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تبدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماسكة في مختلف المؤتمرات والمنظمات الدولية . ورغم حرص الميثاق على تأكيد هذا الهدف ، إلا أنه بدا أن الدول العربية لا تلتزم به ، فكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدولية الهامة ، بل كثيرا ما وجدنا توالى الهجوم السياسي على بعضها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة في التشكيك في مواقف بعضها البعض ، ولذلك فقد تم الاتفاق في مؤتمر القمة المنعقد عام ١٩٩٥ على ميثاق للتضامن العربي يستهدف، تقوية هذا الهدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايماننا بالحاجة الى الالتزام والوفاق بين الدول العربية ، لكي يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا في اقرار السلام ورغبة في توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لا يتمكن الأعداء من أن يفتوا في عضد الأمة العربية .. » . وتم الاتفاق في هذا المؤتمر على عدة أهداف لانتهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن في القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين ، أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل في شئونها الداخلية ، استخدام الصحف والنشر في خدمه القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى :

يدخل في التنسيق السياسى ، تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم . وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربية أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة وذلك في عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العام للجامعة الى الاشتراك في مناقشات أجهزة الأمم المتحدة كمرقب . وقد تم تبادل العديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

(١) يراجع في التفاصيل ، مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٢ هامش (٢) .

العام للأمم المتحدة لتحديد حقوق التعاون المشترك في مختلف المجالات الانسانية ، كما أحالت الأمم المتحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذي يتهمها فيها بالتدخل في شئون الداخلية . الى الجامعة العربية .

وبالاضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العديد من الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، وقد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة العمل الدولية (١) .

ونظرا للروابط الوثيقة بين أعضاء الجامعة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتي تجلت بوضوح في العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بها ، وقد عقدت الجامعة في يناير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربي الأفريقي تم فيه دراسة أسلوب تقوية الصلات بينهما ، وخاصة بعد الموقف المشرف الذي اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل في أعقاب حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ .

ويشير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربية في الرقابة على المعاهدات التي تبرمها الدول الأعضاء لكي لا تتبع سياسة تتعارض مع أهداف الجامعة

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة في نطاق جامعة الدول العربية ص ٥٠ وما بعدها . وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعة والأمم المتحدة للدكتور احمد مرسى في عدد عام ١٩٧٣ من المجلة المصرية للقانون الدولي .

(٢) تدخل الدول العربية الافريقية في عضوية منظمة الوحدة الافريقية ، وهي مصر والسودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيا والصومال .

• ومبادئها (١) •

وقد أجاب جانب من الفقه على هذا السؤال بالإيجاب ، مستندا الى المادة ١٧ من الميثاق التي ألزمت الدول الأعضاء بإيداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التي تعقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة •

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم في ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التي يجوز للمنظمات الاقليمية أن تمارسها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعي ، وإنما هذا المنهج الثاني ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن وإشرافه ، وأعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجة « ما يكون العمل الاقليمي صالحا ليها ومناسبا » ، وعدم تعطيل صلاحيات مجلس الأمن والجمعية العامة في خصوص هذه المناهج •

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق في ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه لم يخرج على هذا الحكم : ونص على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات التي تثور بين الدول العربية عن طريق مجلس الجامعة ، كما تحدث عن قمع العدوان الذي قد يتعرض له أية دولة عربية في اطار الجامعة •

التسوية السلمية للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهذا الصدد في

(١) يراجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات من جامعة الدول العربية عام ١٩٦٦ » ، السبق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها .

(٢) نصت المادة ٢/٥٢ من الميثاق على انه « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات .. كل جهدهم لتبدير الحيل السلمية للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الاقليمية » ، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن « ١٠ »

المادة الخامسة من الميثاق التي نصت على أنه « لا يجوز الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة .
غذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف ، كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته . ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة ، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما . وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

وهكذا نجد هذه المادة ترمي ثلاث مسائل رئيسية هي :

١ — تحريم فض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع التطور الذي جد في المجتمع الدولي ، وحرم اللجوء الى القوة لحل المنازعات أيما كان سببها .

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء :
وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هي :

أن يلجأ اليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » .

ولا يجوز للأطراف في النزاع أن يشتركوا في التصويت على قرارات المجلس أو مداولاته .

٣ — أما اذا كان الخلاف يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فإن المجلس يتدخل — بالضرورة — في النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف في التصويت .

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس في الوساطة ملزما ،
على خلاف قرار التحكيم الذي يعد ملزما ونافذا .

محكمة العدل العربية

برغم نص الميثاق في المادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ،
مسألة لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيام
دراسات فقهية (١) ، وفي نطاق الجامعة بشأن هذه المسألة ، إلا أنه
لم يتم شيء في هذا اللطاق حتى الآن .

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بها ،
يحتاج الى جهاز قانوني يصدر أحكاما ملزمة في الخلافات التي تنشأ
بين دول الجامعة من ناحية ، ويقدم الفتاوى والاستشارات الى
مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو
ما نرى في الأمم المتحدة ، وفي المنظمات الأوروبية والأمريكية .

الامن الجماعي الاقليمي :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول
الجامعة ، أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ،
أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير
اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع . فاذا كان الاعتداء
من احدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الاجماع رأى الدولة
المعتديه . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى
عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلمثل تلك الدولة فيه أن يطلب
انعقاده للنفاية المبينة في الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل
الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب
انعقاده » (المادة ٦) .

(١) راجع الدكتور سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية

ونلاحظ على هذا النص أن النقض يعتوره من أكثر من وجه :
فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء
بالاجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشل المجلس عن
اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ القرض أنه يمثل عدوانا على
دولة من دول الجامعة •

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لمسا يعد عدوانا ، واذا كان هذا
التحديد أمرا صعبا والأفضل تركه لظروف الحال ، الا أنه من
الميوّب الواضحة أن النص لم يتحدث عن التدابير اللازمة لمواجهة
العدوان ، كما لم يحدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى
أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) •

واذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة ننتين النقض
فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير
عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكرية (لجنة
أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عديدة
في هذا الصدد • وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هذه المسائل ،
ولكنه لم يفعل •

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل
أكثر فاعلية في هذا المجال الحيوى ، خاصة وأن عدوا غادرا — هو
اسرائيل — أقيم على حساب دولة عربية ، وفي منظمة عربية هامة ،
ولم تستطع الجامعة العربية أن تفعل شيئا تجاهه • وتحقيقا لهذا
الهدف ، تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي
بين الدول الأعضاء في ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، ووقع عليها جميع الدول

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات في جامعة الدول العربية ،

الأعضاء • وقد جاءت هذه المعاهدة لتتلافى أوجه انقصر التي انتابت أحكام الميثاق • ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التي نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية •

أولا — التدابير الوقائية :

١ — أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقدراتها العسكرية وتعزيزها ، والاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح • (المادة ١٤) •

٢ — وتتشاور الدول الأعضاء فيما بينها — بناء على طلب احداها — كلما وقع تهديد لسلامة أراضى أية واحدة منها ، أو استقلالها ، أو أمنها •

ثانيا — التدابير الدفاعية :

١ — اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ١/٢) •

٢ — أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو في حالة قيام حالة دوليه مفاجئة يخشى خطرها (المادة ٢/٣) •

٣ — تبادر الدول بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخذ على الفور — منفردة أو مجتمعة — جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسلم به في الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها (المادة ١/٢) •

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسؤوليات التي يضطلع بها مجلس الأمن في مثل هذه الأحوال ، وتعهدت الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التي تتخذها (١) . كما تعهدت الدول الأعضاء بالألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبالألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتناقض مع أغراض هذه المعاهدة . (المادة ١٠) .

أجهزة الدفاع المشتركة :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسؤوليات هي :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٢/٦) . وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعيناً فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملاً تحت إشراف مجلس الجامعة . وتصدر قرارات المجلس بأغبييه ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يعد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الإجماع .

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش العربية التابعة للدول الأعضاء . وتنتخب اللجنة رئيساً لها لمدة عامين قابلة

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ،

ص ٤٥٠ .

(٢) يراجع المادة ٦ من المعاهدة .

(م ٤٢ — المنظمات الدولية)

للتجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل في اختصاصها .

وتختص اللجنة بتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (١) .

٣ — القيادة العربية الموحدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء في عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التي تكون قواتها المشتركة في العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

(١) تطلبت المادة الخامسة أن يكون الاعضاء في اللجنة من ذوي الجنسية الأصلية للدول الاعضاء ، ولعل السبب في ذلك التجارب العربية السابقة ، والتي جعلت بعض الأجانب في مواقع قيادية هامة في بعض الدول العربية ، بل وفي اثناء حربها مع اسرائيل « جلوب » . وقد تضمنت الاتفاقية ملخصا فصل اختصاصات اللجنة العسكرية الدائمة ، ومن أهم الأحكام التي وردت به أنه جعل هذه اللجنة مختصة بتقديم المقترحات :

- ١ — لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الأدنى منها .
- ٢ — لزيادة كفاية هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .
- ٣ — لاستثمار الموارد العربية لصالح المجهود الحربي . وكذلك اعطاها اختصاص :

- ١ — اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة أو أي عدوان مسلح يقع على الدول العربية .
- ٢ — بحث التسهيلات والمساعدات التي يمكن أن يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة ان تقدمها — وقت الحرب — الى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى .

- ٣ — تنظيم تبادل البعثات التدريبية أو تهيئة الخطط للمتدربين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه التمارين والمناورات ، ودراسة نتائجها ، بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون بين هذه القوات في الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت المادة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام .

٤ — اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهي تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة .
وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء .

٢ — التعاون في المجالات غير السياسية :

نم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ... الخ . وانما اهتم بها اهتماما كبيرا . كما أن الأحكام التي قررها الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق انشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وابرام العديد من الاتفاقات .

أولا — نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الاعضاء تتعاون تعاوننا وثيقا في المجالات الآتية :

- (أ) الشؤون الاقتصادية والمالية . ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .
- (ب) شؤون المواصلات ، ويدخل في ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد .
- (ج) شؤون الثقافة .

(د) شئون الجنسية والجوازات والتأثيرات وتنفيذ الأحكام
وتسليم المجرمين •

(هـ) الشئون الاجتماعية •

(و) الشئون الصحية •

وقد قضت المادة الرابعة من الميثاق بإنشاء لجنة فنية خاصة
لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر في أسس التعاون بين الدول الأعضاء ،
ومداد ، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس
للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم إنشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هي :

اللجنة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة
الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ،
لجنة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنة الشئون المالية
والادارية ، لجنة حقوق الانسان ، مؤتمر ضباط اتصال المكاتب
الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر في كل لجنة — وكذلك
فلسطين — ويعين مجلس الجامعة لكل لجنة رئيسا لمدة منتين
قابلة للتجديد • وتصدر اللجان قراراتها بأغلبية ثلثى الأعضاء •
وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعرض كل أعمالها عليه ،
وهي تصوغ نتائج عملها — ليس في شكل مشروعات اتفاقات فحسب —
وانما أيضا في شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتعد اللجنة اجتماعاتها بالقاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة
في انجاز مهماتها

ولقد أعطت هذه اللجان حيوية كبيرة لنشاط الجامعة ، أد « مساهمة »
في خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ،
وحلفات الدراسة في الشؤون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار
مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء (١) .

ثانياً — معاهدة الدفاع المشترك :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل
الوظيفية ، وخاصة في الحقوق الاقتصادية . وقد جاءت المادة
السابعة منها تقول بأنه « استكمالاً لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى
إليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع
مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض
بأقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل
منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم
نشاطها الاقتصادي وتنسيقه ، وإبرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات
خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازاً جديداً يقوم
بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادي . وهو يتكون من
وزراء الدول المتعاقدة المختصين في الشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم
إذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل في اختصاصه
العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه
وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن
يستعين بلجنة الشؤون الاقتصادية التي نص عليها الميثاق .

(١) من أهم أوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة
(١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربي
للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية
(١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية
التعاون العربي في استخدام الطاقة الذرية في الأعمال السلمية
(١٩٦٥) .

الكيان المستقل للمجلس الاقتصادي :

اكتشفت الدول منذ فترة طويلة أهمية أن تستقل الأجهزة الفنية عن الأجهزة السياسية في القيام بوظائفها ، وهذا ما تبينه المجلس الاقتصادي منذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتي عليه .

وقد وافق المجلس على هذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكمل لاتفاقية الدفاع المشترك . ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربية عضو في الجامعة ، أو لأي دولة عربية أخرى أن تنضم لعضوية المجلس وحده ، دون أن يعنى هذا الانضمام ، ارتباطها بطريق مباشر أو غير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها في اتفاقية الدفاع المشترك .

والواقع أن المجلس الاقتصادي قد قام بأهم المنجزات الاقتصادية في نطاق الجامعة منذ انشائه . كما أنه ساهم في إيجاد التطور الثالث في أسلوب تنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للجامعة بإنشاء الوكالات المتخصصة .

أهم الانجازات في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي العربي :

١. — اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت (١) :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات باتفاقيات لاحقة وافق عليها المجلس الاقتصادي آخرها في عام ١٩٦٠ .

(١) تم التوقيع على هذه الاتفاقية من كل من الأردن ولبنان والعراق ومصر والسعودية ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢ .

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفاءات من الرسوم الجمركية على استيراد بعض السلع « السلع الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية » ، وتخفيضات بنسب معينة تختلف بحسب اختلاف المنتجات الصناعية التي نصت عليها الاتفاقية .

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربية لبعضها البعض معاملة تفضيلية في شأن التصدير والاستيراد (١) .

ونصت المعاهدة أخيرا على تسهيل حركة الترانزيت عبر البلاد العربية الأطراف في الاتفاقية ووفقا للقواعد والأنظمة الجمركية المرعية في البلد الذي تمر خلاله تجارة الترانزيت « المادة ٤ من الاتفاقية » .

٢ — اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليها بعض التعديلات (٢) . وتستهدف هذه الاتفاقية تنظيم مدفوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها . وقد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها .

٣ — اتفاقية الجدول الموحد للتعريفات الجمركية :

أعد هذه الاتفاقية المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) .

(١) اضعأت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها . راجع في التفاصيل ، الشافعي محمد بشر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٦ . وراجع في شرح أحكام هذه الاتفاقية محمد سامي عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٥٦ .

(٢) صدقت عليها لبنان والاردن وسوريا والسعودية ومصر والمراق .

(٣) الدول التي صدقت على هذه الاتفاقية هي سوريا والسعودية والاردن ومصر ولم تصدق عليها العراق ولبنان .

وتستهدف هذه الاتفاقية توحيد التعريفات الجمركية بين الدول الأعضاء وتسهيل فهمها • وقد أنشأت الاتفاقية « لجنة جدول التعريفات » عهد اليها بمهمة شرح جداول التعريفات واقتراح مشروعات القوانين بشأنها وفحص الخلافات التي تنشأ بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقديم التوصيات التي تكفل حلها •

٤ - اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية :

لعل من أهم الانجازات التي تحققت في المجال الاقتصادي ، هي تلك الاتفاقية التي أعدها المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٧ ومصدقت عليها خمس دول عربية (١) •

وتهدف هذه الاتفاقية الى اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن للدول العربية ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت ، واستعمال وسائل هذه الأهداف وتعاونه في القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

وقد أنشأت الاتفاقية مجلسا للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هذه الأهداف وتعاونه في القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهم الانجازات التي حققتها مجلس الوحدة الاقتصادية دعوته الى انشاء لجنة تعمل على انشاء سوق عربية مشتركة تضع الأهداف التي قررتها هذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للسوق العربية المشتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهم ما تضمنته من أحكام اقامة اتحاد جمركي بين الدول الأعضاء تقتصر فيه المعاملات بين الدول الأعضاء من كافة الرسوم الجمركية •

(١) هذه الدول هي مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن •

ويميب هذه الأنظمة أن القليل منها هو الذى تحقق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعاون الثقافى :

من المسائل الأكثر أهمية فى مجالات التعاون العربى ، المسائل الثقافية • وقد اضطلعت الجامعة — ولجنتها الفنية الخاصة — بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطرقه بين دول الجامعة ، ورفع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعة قد وافق منذ ثانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعد ذلك — وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليه أغلبية الدول الأعضاء ، ساهم فى تدعيم الوحدة الثقافية للدول الأعضاء •

ثالثا — الوكالات العربية المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعاون العربى فى المجالات غير السياسية الشكل الذى تطور اليه العمل من خلال الأمم المتحدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناسبة أخرى • ويكفى أن نقول ان جميعها قد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بعيدة عن المساهمة فيها •

١ — اتحاد البريد العربى :

نشئ عام ١٩٤٦ ، ويهدف الى توثيق التعاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

(١) يراجع مقال للدكتور محمد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة النابعة بجامعة الدول العربية بالمجلة العربية للسانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها •

دولة لدى الأخرى نفس المعاملة التي تعادل بها رسائلها • ومقر
الاتحاد مدينة القاهرة •

٢ — اتحاد الاذاعات العربية :

أنشئ عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية،
واجراء الدراسات والبحوث حول مختلف الوسائل التي تحسن
الارسال الاذاعي ، والعمل على تعريف المعالم بواقع الأمة العربية
وخصائص حضارتها • ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ — الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشئ هذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هذه
الوسائل بين الدول العربية وتحقيق أقصى استفادة منها بالنسبة
لعمل الدول الأعضاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ — مجلس الطيران المدنى العربى :

تم انشاؤه عام ١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل
الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقدم التعاون العربى فى هذا
المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ — مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية :

وافق مجلس الجامعة على انشائها عام ١٩٦١ • وهى تستهدف
توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجوى ، والعمل على تقدم
صناعة الطيران فى المجال العربى والعالمى • هذا ولم تتم اجراءات
قيام المنظمة حتى الآن •

٦ — الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشئ عام ١٩٦٨ بهدف الاسهام فى تمويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربية ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية في مختلف مجالات التنمية .

وقد اختيرت الكويت مقرا لهذه المنظمة .

٧ — منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ ، ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت اليها بقية الدول العربية المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهود الدول الأعضاء في مجال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهي تعمل أيضا على إيجاد أفضل السبل لإنشاء مشروعات مشتركة في المجال البترولي ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ — المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهي تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء في هذا المجال .

٩ — المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقية وسائل الادارة العامة والتقريب بين النظم الادارية في الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقديم العلوم الادارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الادارية فيها . حتى يسهل توحيدها . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٠ — المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التي لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمي والثقافي في الوطن العربي ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه .

وقد ألحقت بها عدة مراكز علمية هامة هي :

١ — مكتب تنسيق التعريب في الوطن العربي .

٢ — الجهاز الاقليمي العربي لمحو الأمية .

٣ — معهد البحوث والدراسات العربية .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١١ — المجلس العلمي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث في وسائل استخدام الطاقة الذرية في النطاق العربي بما يعمل على الاستفادة من هذا المصدر الهام من مصادر الطاقة والارتقاء بالمستوى الفكري والثقافي للمجتمع العربي . ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٢ — المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربية ، وهي لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصة تستخدم في الموازين والمقاييس في العالم العربي .

ومقر المنظمة مدينة القاهرة .

١٣ — المركز العربى لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التى تمكن من استغلالها فى الزراعة والرعى •

١٤ — المعهد العربى لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ الا أنه لم يخرج الى حيز الوجود بعد ، برغم الأهمية الفائقة التى يمثلها بالنسبة للعالم العربى • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربى واستخراجه وتصديره وتسويقه ، وذلك حتى يمكن الحفاظ على الثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

٥ — منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذه المنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، اذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة فى العالم العربى ، وتحسين مستواها المعيشى •

١٦ — المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهى تعمل على دراسة أسباب الجريمة فى العالم العربى ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى مختلف الدول العربية •

والمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشئون مكافحة المخدرات بالقاهرة والثانى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ — منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن . وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضل السبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربي ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشار الأمراض المعدية بين الدول العربية .

١٨ — الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ . وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتلفزيون .

ومقر المنظمة مدينة دمشق .

(ج) النظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربي » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته — أن ينضم اليها . لذا حرص الميثاق على أن يورد في المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء في اللجان الفنية المتخصصة ، وأفراد ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها .

فلسطين :

وفي مقدمة المسائل التي شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منذ قيامها قضية فلسطين ، وقد أورد الميثاق ملحقا خاصا بها جاء به أنه « ا : كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أى لاستقلال فلسطين)

مجبوبة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها في أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظرا لظروف فلسطين الخاصة ، وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطيني للاشتراك في أعماله » .

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسي للجامعة ، الى الحد الذي جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسي للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسي لقضية فلسطين » .

ومن المسائل الجديرة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد في الرباط في الفترة من ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ قد وافق بالإجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية في مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطيني في إقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها في جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) .

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربي حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطيني ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

(١) يراجع الأهرام الصادر في ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ . ومن القرارات الأخرى التي أصدرها المؤتمر « تأكيد حق الشعب الفلسطيني في العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية في ممارسة مسؤولياتها على المسعدين القومي والدولي في إطار الالتزام العربي ، ودعوة كل من الملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية لوضع هيئة لتنظيم العلاقات بينها في ضوء هذه المقترحات ، ومن أجل تنفيذها » .

مما حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة أن تستمع الى ممثل هذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) . ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيام دولة فلسطين وأقر تمثيل الشعب بحكومة فى المنفى يرأسها السيد / ياسر عرفات ، واعتبرت بذلك الجامعة العربية .

المبادئ التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ - السيادة وعدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الاقليمية ، والذي يعتبر امتدادا للعلاقات الدولية فى اطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات للأعضاء فى المنظمة .

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواة فى التصويت بين الأعضاء .

كما وجدنا الميثاق يؤكد صراحة - فى المادة الثانية منه - التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة .

(١) اقترت الجمعية العامة - وبأياد كبير من الدول الآسيوية الأمريكية وعلى رأسها الدول العربية ، حق منظمة التحرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشكلة الفلسطينية أمامها . وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهذا الغرض ، عقد بتاريخ الأربعاء ١٢ نوفمبر عام ١٩٧٤ ، بين فيه أبعاد المشكلة الفلسطينية ، وطالب الأمم المتحدة برد الحقوق المنقصة الى الفلسطينيين ، لأن المشكلة « ليست خلافا دينيا قوميا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضية شعب اغتصب أرضه ووطنه ليعيش أغليته فى المنافي والخيام . ان عدالة القضية هى التى تقرر عدالة السلام ، واننى ككثير من أجل الحرية أعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثل المواقع النضالية التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا أن يحولوا أحلامهم الى حقائق .. » .

٢ - تحريم اللجوء الى القوة لفض المنازعات في نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يتمتع على الأعضاء اللجوء الى القوة لحل المنازعات التي قد تنشأ بينهم ، وألزمهم باللجوء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات .

المبحث الثاني

الاحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

أولا - العضوية في الجامعة :

(أ) الاعضاء الاصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هي : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم للدول المؤسسة الجامعة .

(ب) الاعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذت على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقا لكل دولة عربية (المادة الأولى) .

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لانه كان انضمام الدول الى الجامعة هي :

١ - أن تكون الوحدة طالبة للعضوية « دولة مستقلة » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التي يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التي يفرضها الميثاق ، فضلا عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء في المجتمع الدولي أساسا . على أنه يتفق أن تحكم الدولة نفسها حكما

ذاتيا (١) •

٢ — أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة في الدولة • ولكن كيف يمكن التحقق من هذه الصفة ؟ لقد أثير ذلك بمناسبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية في عضوية الجامعة •• وقال البعض ان المعيار السليم يتمثل في « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام • فاذا كان الثابت في ضمير هذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية • واذا لم يتوافر لديه هذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربية في نظرنا • ولا يكفي في هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة اللغة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومي ، كما هو الحال في دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية • ولا يؤثر في عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حدث لشعب الجزائر العربي نتيجة للاستعمار الفرنسي الطويل — دون أن يؤثر هذا النسيان في عروبه الأصلية الراسخة » •

ونحن نرى أن معيار المشاعر والاحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسهولة • والأجدر أن ننظر الى العاملين الجغرافي والقومي ، فيكفي في رأينا أن تكون الدولة موجودة في المنطقة العربية ، بالاضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

(١) راجع مؤلف الدكتوراة عائشة راتب ، التنظيم الدولي ، وهي تضيف وجوب أن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول • ونحن لا نرى أن هذا الشرط لازم ، اذ أنه ينسب الى نظرية الاعتراف المنثى ، وهي نظرية استعمارية استخدمت للقضاء على شخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجوب الاعتراف بها حتى يمكن أن توجد ، على الرغم من وجودها الفعلي • فضلا عن أن من وظيفة الجامعة تأكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالاقاليم التي تحكم نفسها حكما ذاتيا في المعنى الذي اوردناه في المتن •

اذ هي الرباط القومى الأساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه . ولعل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقرر قبول كل موريتانيا الاسلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ .

هذا وقد وصل عدد الأعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هي :
ليبيا (١٩٥٣) ، السودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغرب (١٩٥٨) ، الكويت (١٩٦١) ، الجزائر (١٩٦٢) ، اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) ، البحرين (١٩٧١) ، قطر (١٩٧١) ، عمان (١٩٧١) ، الامارات العربية المتحدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتي وفلسطين .

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضوا .

اجراءات الانضمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثاق بدون قيد أو شرط ، ويعرض هذا الطلب على مجلس الجامعة في أول اجتماع له ، بل يجوز عرضه في اجتماع استثنائي . ولا تقبل الدولة الا اذا وافق المجلس على قبولها .

واختلف الفقه في النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القاعدة العامة للتصويت في المنظمة ، فضلا عن ضرورة هذا النصاب في كافة المنظمات الاقليمية لقيامها على التقاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضا كل منهم عن الآخرين (١) .

ونحن نرى أن هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القاعدة العامة في صدور قرارات المجلس هي أن الاجماع شرط لدى تكون قرارات

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولي الكتاب الثانى ، ص ٢٩ ، محمد سالى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ .

المجلس نافذة وملزمة للجميع ، أما اذا صدرت بالأكثرية ، فهي لا تلزم الا من يقبلها . وفي الحالتين ينبغي أن يتم تنفيذ قرارات المجلس .
هذا بالنسبة للقاعدة العامة . ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجماع كما فعل بالنسبة لبعض المسائل الأخرى (اتخاذ تدابير رد العدوان ، الفصل من العضوية) . وهكذا يؤدي تطبيق القاعدة العامة الى امكان دخول الدولة المنظمة حتى اذا لم يتوافر الاجماع في قبولها وان كان يجوز للدول التي لا تقبل القرار ألا تعترف بالعضو الجديد (١) .

وقد أصدر مجلس الجامعة قرارا تفسيريا في ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضى بتطبيق قاعدة الاجماع في المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب (٢) .

انتهاء العضوية :

١ - الانسحاب :

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المادة ١٨) . وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة ، الا اذا كان انسحابها احتجاجا على تعديل الميثاق (٣) .

٢ - الفصل :

يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقوم بتنفيذ

(١) قارن مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٣٣ .

(٢) نقلا عن مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٤٤٧ . هذا وتؤيد سوابق الجامعة رأينا اذ تم قبول الكويت عضوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومقاطعته لاجتماع المجلس .

(٣) راجع بطرس غالى في فقدان العضوية في جامعة الدول العربية المطة المصرية للقانون الدولي عدد ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعده .

الالتزامات التي يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تتسحب أية دولة من الجامعة ، وان تقاطعت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا - أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التي أسندها الى الجامعة وهي مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ - مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذي يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعد في ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتحضير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وسنقحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التي تتبع أمامه •

(١) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلى الدول المشتركة فيها (المادة ١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك في المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذي يتخذ القرار في الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التي تتعلق ، بتحقيق أغراض الجامعة التي شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية — القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية في مختلف المجالات .. » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العام للجامعة (المادة ١٣) ، الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو في النفقات (المادة ١٦ ب) •

كما أنه يختص بوضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المادة ١٦ ج) • ويقوم أخيرا بمراعاة ما تيرمه الدول الأعضاء من اتفاقات في مختلف الشئون ، وحسم المنازعات بالطرق السلمية وبتخاذ تدابير الأمن الجماعى •

(ج) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقاد :

ينعقد المجلس مرتين في العام في كل من شهر مارس وسبتمبر^(١)، وينعقد في دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بناء على طلب احدى الدول الأعضاء في حالة الاعتداء عليها •

ويوجه الأمين العام الدعوة لحضور جلسات المجلس وعليه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات •

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادى (المادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء •

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهى عادة لجان الشئون السياسية والاقتصادية ، الاجتماعية والثقافية ، الشئون

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لحكم الميثاق شهر اكتوبر ، وتم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس ان يدرس جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة ، كى يتسنى له التنسيق بين المواقف السياسية للدول الأعضاء •

المالية والادارية ، ثم الشئون القانونية . وتتولى هذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى — بما فيها اللجان الفنية الدائمة — وتقديم تقارير عنها للمجلس متضمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) .

٢ — التصويت في المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجسده في أكثرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هذا النظام بصدور القرارات بالاجماع ، ولكن اذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الآراء فهي لا تلتزم الا من يقبلها (المادة ٧) والغرض من هذا الحكم هو « احترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة في حالة عدم توافر الاجماع ، ففي هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأكثرية ، ولكنها لا تلتزم الا الدول التي قبلتها » . (٢)

ومع ذلك فقد سبق أن ألحنا الى القرار التفسيري لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر في ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذي قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) . كما أن الميثاق قد أجاز صدور قرارات تلتزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية . وتستخدم القاعدة الأولى في حالتين :

تعيين الأمين العام (المادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩) .
ويكتفى بالأغلبية العادية في الحالات الآتية :

-
- (١) المادة ١١ من النظام الداخلي والنكسور محمد حانظ ، محاضرات في جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والنكسور سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٢٠ .
(٢) محمد حانظ غانم ، محاضرات في جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .
(٣) مشار اليه في مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

- ١ — شئون الموظفين .
- ٢ — اقرار ميزانية الجامعة .
- ٣ — تقرير فض أدوار الانعقاد .
- ٤ — وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة (١) .
- ٥ — فض المنازعات عن طريق وساطة الجامعة بين دول الجامعة .

وينسب الاجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم وليس الى عدد الدول الحاضرة فقط كما هو القاعدة في أغلبية المنظمات (٢) .

٢ — اللجان الدائمة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة في مجال التعاون غير السياسى . ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنية الاثنى عشرة ، لجنة للشئون السياسية تسمى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى) .

٣ — الأمانة العامة :

تشكيل الأمانة العامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات في انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المادة ١٢ من الميثاق) .

ويعين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

(١) تراجع المواد ٥ ، ١٦ من الميثاق .

(٢) تراجع المادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس .

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس . ويكون الأمين العام في درجة سفير ، والأمناء المساعدين في درجة وزراء مفوضين . ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلي للأمانة .

وقد قسمت الأمانة الى عدة إدارات ، روعى فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة في الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) . وهذه الأقسام هي : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا المراسم والاتصال .

أما الإدارات الموازية للجان الفنية فهي إدارة الشئون الاقتصادية ، وإدارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وإدارة الشئون القانونية ، والإدارة العامة للتنظيم والشئون المالية والإدارية ، والإدارة العامة للإعلام ، والإدارة العامة للشئون السياسية .

وتوجد عدة إدارات أخرى هي أمانة الشئون العسكرية والإدارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل .

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشئ مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم . وتوجد مكاتب إعلامية تابعة للجامعة في نيويورك وشيكاغو وسان فرانسيسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، برن ، روما ، طوكيو ، نيودلهي ، نيروبي ، داكار ، لاجوس ، ريو دي جانيرو ، مدريد ، بيونس آيرس .

(١) الشانمي محمد بتسير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق : ص ٢٥٥ .

اختصاصات الأمين العام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وإن اهتم بالنص على بعض الاختصاصات ذات الأهمية الخاصة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقى طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) .

ويمكن — استنادا الى عرف المنظمات الدولية — والى نصوص النظام الداخلي لمجلس الجامعة وللأمانة العامة ، ولما جرى عليه العمل في جامعة الدول العربية أن نقسم اختصاصات الأمين العام الى قسمين :

الاختصاصات السياسية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العام ، وإنما أشار الى هذه الاختصاصات بشكل ضمني . من ذلك اختصاصه بحضور جلسات مجلس الجامعة ، وله وفقا للنظام الداخلي للمجلس — أن يشترك في المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المادة ١٢/١) من النظام الداخلي .

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

(١) حدد ملحق الميثاق اسم أول أمين للجامعة وهو الاستاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتخصسه الشديد لفكرة القومية العربية منذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا في تأسيس الجامعة ، وفي توجيه سياستها في أول سنيها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سياسي نشب بينه وبين بعض الدول الأعضاء . وتولى هذا المنصب بعده السيد عبد الخالق حسنة (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين في الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعده السيد محمود رياض . هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربية الى تونس احتجاجا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩ ، عين السيد / الشاذلي القليبي وهو تونسي امينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن .

(٢) راجع المواد ١٥ ، ١٦/٢ ، ١٣ من الميثاق .

الذى قررته له (المادة ١٢/٢) من النظام الداخلى للمجلس ، في توجيه نظر المجلس أو الدول الاعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسيء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويندل العمل من خلال الجامعة الى ترايد الدور السياسى للأمين العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يضل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينها . بل كثيرا ما قام بالتطبيق على المسائل السياسية التى تتصل بأعمال المجلس (٢) .

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أميناً عاماً ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلف اليه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميع أعماله »

(١) راجع رسالة الدكتور النشلاوى عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الفينى ، كتاب التنظيم الدولى « المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٤٢٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥٠ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف في آخر اكتوبر عام ١٩٧٤ ، من أن الدكتور سيد نوفل الأمين العام المساعد لجامعة الدول العربية قد عقد مؤتمرا صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العربى السابع ذكر فيه أن « ياسر عرفات شكر — في بيان نشر بعد فوزه بتأييد المؤتمر لطالب المنظمة — المطلب حسين على موقفه ، وأعرب عن تقديره الخالص له ، وأن الملك حسين شديد عندئذ « بتضامن الأرضين السلام مع الشعب الفلسطينى في نضاله ، واستمداده للتعاون الكامل معه في تحقيق مزمته » . الاهرام في ٣٠ اكتوبر ١٩٧٤ .

الإمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل في ادارات الأمانات وأقسامها التي تقوم بأعمالها تحت اشراف الأمين العام وبموافقته .

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين في المنظمة ومن ثم يختص بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقا للقواعد التي يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الاداري في المنظمة ، ومتابعتها والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمالية للمنظمة .

أجهزة مستحدثة :

١ — استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء تصدثنا عنها تفصيلا ونحن نتحدث عن اختصاصات الجامعة وهي : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادي .

٢ — واستحدثت بعض الأجهزة الثانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤساء وهي :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربي ، والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية ، وأخيرا مجلس الملوك والرؤساء ، وسنتحدث ببعض التفصيل عن هذه الأجهزة .

(١) هيئة استغلال مياه نهر الأردن :

أنشئت هذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمة العربي الأول (١) ،

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٦٢ الى اجتماع مؤتمر يجمع بين رؤساء الدول العربية وملوكها لمواجهة قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الاردن في ذلك الصام . وقد اجتمع المؤتمر بالقاهرة عام ١٩٦٤ وأصدر عدة قرارات لمواجهة هذا الخطر المحقق ، ومن بينها هذا القرار .

وتكون لها مجلس ادارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالى وادارى. والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهري الأردن • ومهمتها دراسة المشروعات المضادة للمشروع الاسرائيلى ، والتنسيق بينها وتمويلها ومراقبة تنفيذها • وقد تشكل مجلس الادارة من ممثلين لسوريا ومصر والأردن •

٢ — مركز التنمية الصناعية للدول العربية :

بوغم تتمتع المركز ببعض الاستقلال ، الا أنه يخضع لمجلس الجامعة ويمارس نشاطه بمقتضى نظام أساسى تتفق أحكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمالية المعمول بها فى الأمانة العامة • ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة فى الدول العربية ، وتنسيق الجهود بينها فى هذا السبيل • ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الأشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية •

٣ — معهد الغابات العربى :

يكمل هذا المعهد جهود المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والأراضى القاحلة ، ومقره اللاذقية بسوريا • ويعمل المعهد على تخريج جيل عربى من المتخصصين فى شئون الغابات وكافة النواحي المتعلقة باستثمارها •

٤ — المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تشكل هذه المحكمة من خمسة قضاة ينتخبهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الأعضاء • ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد •

وتختص المحكمة بالنظر فى المنازعات المتعلقة بأحكام النظام الأساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل (١) •

(١) يراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق

٣ — مؤتمر القمة العربي :

عقد أول مؤتمر للقمة العربي في يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام إسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن . وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة في السنة على الأقل (١) . وفي المؤتمر الثاني الذي انعقد بالاسكندرية في سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينعقد المؤتمر كل عام في سبتمبر من كل عام . ويتم انشاء لجنتين لمعاونته في أعماله الأولى هي لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتتخذ برئاسة الأمين العام لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم . والثانية هي الهيئة التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم في الدول الأعضاء . وتجتمع في شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته ، وبمباشرة تنفيذ الخطط التي قررها المجلس . وباعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة . وأعطيت الحق في دعوة المجلس لدورات استثنائية ، إذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعي اجتماعا سريعا .

والم تسر العلاقات العربية على النحو المسامول منذ عام ١٩٦٤ وحتى الآن ، وانما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التي عقدت اجتماعها الثالث في سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذي ساد العلاقات الدولية في تلك الفترة ، وانهقد عام ١٩٦٧ بعد نكسة يونيو الشهيرة ، واتخذ

(١) يراجع البيان الصادر عن الدورة الأولى لمؤتمر القمة العربي .

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ،
ركان له تأثيره الهام على استمرار صعود هذه الدول ودخولها بعد
ذلك حرباً ناجحة ضد إسرائيل عام ١٩٧٣ •

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقرراً ، ولا عام ١٩٦٩ ،
وعقد اجتماعاً فائلاً عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد
اجتماع في شهر سبتمبر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات
الفلسطينية (٢) •

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة
العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام
١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة
عن المارك ، وخاصة الموقف البترولي العربي ، ومشاكل استثمار
الأرصدة العربية • وعقد الثنائي في ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم
التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات
المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق • على أن الأمور سارت في منعطف
غير طبيعي بعد ذلك • بدأت بزيارة الرئيس المصري الراحل أنور السادات
للقدس في عام ١٩٨٧ ثم إبرام اتفاقيات كامب ديفد عام ١٩٧٨ ومعاهدة
السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر
الجامعة الى تونس •

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف في الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد
بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس
الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس إلا مجلس الجامعة ،
ولكنه انعقد على مستوى الملوك والرؤساء • ويستند هذا الرأى الى

(١) توصل المؤتمر كذلك الى إبرام اتفاق بين الجمهورية العربية
المتحدة والمملكة العربية السعودية الذي أنهى مشكلة اليمن •
(٢) راجع سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ •
(٣) محمد طلعت الغنيمي ، نظرات في العلاقات الدولية العربية
المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد في الجامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهذا التعديل لا يمكن أن يتم الا بإجراءات مخصوصة قررتها المادة ١٩ من الميثاق .

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول . ويستند في تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ — البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتي يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة . فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثانى أو الرابع ... الخ . كما أنها تنعقد في شهر سبتمبر ، في حين أن دورات المجلس تكون في مارس وأكتوبر .

٢ — أن نص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية صراحة على أسلوب معين لتعديلها لا يحول — وفقاً للقواعد العامة لنظرية المعاهدات — دون امكانية تعديلها أو الغائها باتفاق دولى لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف في المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمناً .

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ — ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصة لمتابعة قراراته ، وللنظر في الأمور التى تتعلق بما يتخذ من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازاً قديماً »

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قاتون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٤٤ .

٢: — أن مجلس الجامعة ينعقد في مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعده في دورته العادية وهو ما تدل عليه السوابق في عمل جامعة الدول العربية منذ انشاء مؤتمر الرؤساء وحتى الآن •

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز في المنظمة وبالتالي يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته •

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل في اختصاصات ووظائف الجامعة • وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهمية ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى •

المبحث الثالث

التجمعات العربية الاقليمية الجديدة

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليمية الحديثة

تمهيد :

ان توقيع الاتفاقية التي أقامت مجلس التعاون العربى فى النصف الثانى من فبراير عام (١٩٨٩) بين رؤساء أربع دول عربية هى مصر والعراق والأردن واليمن الشمالى ، يعد خطوة فى مرحلة من المراحل الأساسية فى تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحدة بينهم •

فالأمة العربية أمة واحدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم آباء ، ووطنهم واحد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانية وعبروا عنه فى العديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضموه فى اطرات قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربية عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقية مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هذه التجارب الوحدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحوا بأنهم انما يستجيبون للغة العصر ولا يكونون محورا ضد أى جماعة دولية أو عربية ، وانما يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحدة عربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن هذه الحركة الوجدوية الجديدة ، قد واكبت خطأ لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير ، اذ نم التوقيع على الاتفاقية المنشأة لها في نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقية مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهة بتلك التى وردت في اتفاقية مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح السوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لا بد منها لانعاش هذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

(١) بدأ الحديث عن « التجمع الاقتصادى العربى » فى الصحف ووكالات الأنباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضبة فى البداية ، ثم تطور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم اخبار عن اعداد الميثاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمر عربى بين رؤساء الدول الاربع الذين ستشارك دولهم فى الميثاق ، ليحتل المواطنون فى كل من مصر والعراق والأردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رسمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وبذلك أعلن ميلاد اتحاد جديد بين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد اشارت صحيفة الامرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦ الى اجتماع عقد بين الرئيس صدام حسين والملك حسين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والأردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بان صيغة هذا التجمع ستحدد قريباً ، وان رؤساء وزراء الدول الاربع سيجتمعون فى عمان الاسبوع القادم لوضع لوائح هذا التجمع قبل عرضها على قمة رؤساء الدول الاربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف صدقى رئيس وزراء مصر قوله ان الاجتماع المزمع عقده بين رؤساء الوزارات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كامل عن هيكل هذا الاتحاد واهدافه لعرضه على قادة الدول الاربع فى منتصف فبراير .

ولترطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود في الوحدة العربية» (١) .

٣ — كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيان وحدوى آخر بين مجموعات عربية ترتبط بروابط أوثق من غيرها هي دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هي السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والأمنى — على الخصوص — وكذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ .

٤ — وتثار العديد من التساؤلات حول هذه الحركات النوحودية الحديثة . ولعل من أهم هذه التساؤلات تحديد الأهداف

(١) من اقوال السيد جاد الله عزوز الطليحى وزير خارجية ليبيا لصحيفة اليوم السابع التى تصدر فى باريس — العدد الصادر فى ٢٣ مارس عام ١٩٨٩ ص ١١ وجاء فى تصريحات بعض المسئولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر ان هذا التجمع ليس تجمعا انعزاليا او انفصاليا ، وانما هو لقاء مرحلى بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطوير النظم القائمة بالفعل فى اطار ميثاق جامعة الدول العربية وكل ما ينبع عنها .

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففى المؤتمر المشترك للرؤساء الأربعة الذى عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العراقي صدام حسين بأن مجلس التعاون العربى قام على أسس موضوعية مستقيدا من تجارب الوحدة السابقة وسليبتها ، وأشار الى ان الأمة العربية فى هذه المرحلة عليها ان تتجاوز الخلافات حول الزعامة وان تكف عمكريا عن التدخل فى الشؤون الداخلية للدول العربية الأخرى . كما أكد ان بلاده ضد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا ان ذلك يبعد العرب عن قضايا أمتهم ، كما ذكر ان هذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التى مرت على أمتنا ومرت أمتنا بها والتى استجابت لأعمال وأهداف الأمة استجابة صحيحة فى مضمونها العام ، ولكنها كانت عاطفية لم تؤسس على مراحل وخطوات لتشكيل قاعدة البنيان الذى أريد له ان يكون شاهقا آنذاك ، كما أكد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤساء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربى أكبر وليس نكتلا ، وأنه

الدقيقة لها وعلى ضوءها يمكن تحديد ما اذا كانت تكتلات قسـد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على السنة القادة • ثم ما هي علاقة هذه الحركات بحركة الوحدة العربية بشكل عام ، وهل هي متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم أسهاما يوضح بعض حقائق هذه المسألة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضوء التطورات التي مرت بها هذه النظرية في العمل الدولي •

ان الاتحادات الدولية تختلف في طبيعتها وفي مدى القوة التي تتمتع بها ، ومدى الاضافة التي تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هذه العناصر لكي نصل الى النتائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة •

على أنه توجد لدينا العديد من الشحفظات قبل المضي في تناول هذا الموضوع بالدراسة :

(أ) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملايسات التي تحيط بها • كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادي الذي تأمله ، اذ الأمر يتوقف أحيانا على ظروف خارجة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحدوى أو آخر تجاه الجماعة الدولية ، والمحيط الاقليمي الذي توجد فيه •

(١) ان هذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكملا ، وانه حلقة مضيئة في سلسلة الجهود العربية نحو التكامل وليس محورا .
نقلا عن اقوال القادة العرب في جريدة الاهرام القاهرة الصادرة في ١٧ فبراير عام ١٩٨٩ •

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة • ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها • ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لآية جماعة دولية ، وعدم التثبت باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية ترنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة •

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة التى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه ، وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدي الى اعاقه سيره أو فقدانه فاعليته أو تدميره (١) •

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد •

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم ا. د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد ونبق أبو آتله ، ص ٦٠ وما بعدها •

عند اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ،
مراعاة ظروف تكوين كل اتحاد والدور المنضمة اليه
والظروف الجغرافية والتاريخية التي عاشتها وتعيشها (١) .

(ج) ان النظرية العامة للاتحادات قد استخلصت من تجارب
وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول في مراحل تطورها ،
ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف
التطور عند مرحلة . لذا وجدنا أن الاتحادات تتطور
من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قد يقام وفقا
لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أو أسلوب
آخر ، يصدق ذلك على الدول الفيدرالية القديمة الثلاث
وهي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا ، فقد
تطور الاتحاد الذي اتخذته في العمل من الشكل التعاهدي
الى الشكل الفيدرالي ، وبإدخال تعديلات على نفس وثيقة
الاتحاد (٢) .

(د) وأخيرا فانه عند البحث في الطبيعة القانونية للاتحاد
لا ينبغي التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ،
وانما يجب أن يؤخذ في الاعتبار الصورة التي يتخذها
الاتحاد في العمل . فاعتبار الدستور في دولة ما دستورا
اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيه
بقدر ما يتوقف على الطريقة التي تعمل بها هذه
المؤسسات ، والقرارات التي تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة
في النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم
توضع لكي تنفذ .

Chr. Durant, Confédération d' Etats et Etat Federal, (١)
Paris, Pedone 1955, p. 12.

(٢) راجع في التفاصيل هاملتن ومارس وجاي ، الدولة الاتحادية ،
اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد أحمد ، منشورات مكتبة الحياة ،
بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها .

بل أن الدول الأعضاء في الاتحادات قد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التي وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل في خدمة هذه الأهداف الجديدة . وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحد الاتحادات مؤسسات فيدرالية في ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شيء آخر . لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليلا على الطبيعة الحققة للاتحاد ، وقد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق للمجتمعات التي تطبق فيها .

ويلاحظ بعض الفقهاء أن الأفراد قد تسود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تماما (١) .

نسوق هذه الحقائق في بداية هذه الدراسة التي تتناول الاتحاد الوليد لكي لا نسرف في إصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنا مقومات الحكم عليه ، ولكي نقاى في تكييف الطبيعة القانونية لهذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، إنما هي أحكاما وقتية ننظر ما سوف يسفر عنه العمل في أجهزة الاتحاد ودوله .

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الإشارة إليها ص ٦١ .

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين ،
نتناول في القسم الأول موقف الاتحاد الجديد من حركة الوحدة
العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة
فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التي اتخذتها هذه الحركة
حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة
للخط القديم أم تنفصل عنه ، وما هي الإضافات التي تقدمها هذه
الأشكال الجديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التي عرفتھا المنطقة
العربية .

أما القسم الثاني ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات
الاقليمية الدولية والأمس التي تطورت ونقا لها ، وما هو موقف هذا
الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد
والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد
بالمنظمة العالمية الأم ، وهي الأمم المتحدة .

القسم الأول

التجمعات العربية الإقليمية وحركات الوحدة العربية

أولا : ارتباط حركات الوحدة بفكرة القومية العربية :

— ان كافة الدول العربية التي اتخذت شكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجد في منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العناصر المشتركة قل أن توجد في مجموعات دولية أخرى .
ففضلا عن وحدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بل والديانة ، بحكم ان الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامي .

ولم تكن هذه الدول على هذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقد كانت أجزاء من وحدة أكبر ، كانت ولايات في ظل الحكم الاسلامي الذي حكمها منذ القرن السابع الميلادي ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم اقاليم في ظل الخلافة العثمانية التي ورثت الخلافة العباسية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (١) .

ونستطيع ان نقول ان حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قد وجدت ابان الحكم العثماني وفي فترة انصاره التي بدأت منذ أواخر القرن الماضي وبداية هذا القرن . ويطول بنا المقام ان حاولنا تتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لها . ولكن التعبير عنها في صيغة وحدوية كان في اطار محادثات الحسين مكماهون والذي تمهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربية واحدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها في الحرب العالمية الأولى . ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقد

(١) راجع ما سبق صفحة ٦٢٩ وما بعدها .

نكثت بريطانيا بوعدھا ، وتركت الأوضاع في المنطقة في أسوأ حال ، وراحت تققسم ھی وفرنسا الدول العربیة بینھا ، الى جانب اصدارھا اعلان بلفور لاقامة وطن قومی للیھود في فلسطين (١) .

وھكذا تنزق التجمع الذی كان يضم الدول العربیة في نهاية الحرب العالمیة الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا . وكافحت كل منها طویلا لكی تأخذ الشكل القومی المستقل المنفرد . ففعلت مصر ذلك منذ نهاية الحرب الأولى واتخذت ھذا الشكل القومی المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانی . ومرت العراق بنفس المصير . وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا في سبیل الاستقلال عن فرنسا ، واتخذ الشكل القومی الحديث ، حیث استقلت سوريا ثم لبنان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائیل في قلب ھذا الوطن العربی لتعوق حركته ، وتنفذ مخططات غربیة تحمي مصالح الغرب ودوله (١) ولقيت دول المغرب العربی نفس المصير ، فقد استقلت كدول قومیة وفقا لتقسيمات أملتھا نعرات محلیة مختلفة .

ويمكن القول بأن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة عربیة قد أضر تحول الفكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واستمر التفكير في اقامة الكيان العربی الواحد ، مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمیة الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعماریة التي وضعت یدھا على معظم أجزاء الشرق العربی — تخف تدريجیا

(١) راجع دراسة للأمم المتحدة بعنوان « منشا القضية الفلسطينية وتطورھا » ، الجزء الأول ، نیویورك عام ١٩٤٧ ص

(٢) راجع في التفاصيل : كمال الفصالی ، ميثاق جامعة الدول وتطورھا » الجزء الأول ، نیویورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربیة ، معهد الدراسات العربیة ، القاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهالك والضعف الذي أصابها في الحرب ، مما يجعلها تبذل
جهدا لتجمع العرب في وحدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقة
« أجمع وأحكم » (١) ، وإذا بايدين وزير خارجية بريطانيا في عام ١٩٤١ ،
يصرح في مجلس العموم البريطاني بأن « العالم العربي قد خطا
خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة ، وإن كثيرا
من المفكرين العرب يرغبون في أن تحقق الشعوب العربية درجة من
التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن . ومن أجل تحقيق هذا التقارب ،
يعولون على مساعدتنا . إن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا
لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه لبيدو من الطبيعي ومن العدل
أن تتعدل العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ،
وإن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة
لأي خطة تتمتع بالتأييد التام » (٢) .

وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من أيدين تؤيد إقامة
كيان يجمع بين الدول العربية ، وإن تطلبت أن تأتي المبادرة في هذا
الشأن ، من العرب أنفسهم .

وهكذا يمكن القول أن حركة بحث القومية العربية منذ وجدت
منذ أواخر القرن الماضي ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التي
قامت في منتصف هذا القرن على أساس قومي ، ولقد عبر العرب
عن الرغبة في أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفا بحسب الظروف
الدولية التي سادت بعد إقامة وحدتهم الأولى التي عبر عنها في إطار
جامعة الدول العربية .

(١) راجع : محمد طلعت الغنيمي ، التنظيم الدولي ، ص ١٠٠٦ .
مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ .
(٢) أحمد طريين ، الوحدة العربية من ١٩١٦ - ١٩٤٥ ، ص ١٠٠ .
الدراسات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ، ص ٢٢٤ ، صلاح الشاذلي ،
العرب والحرب العالمية الثانية ، معهد البحوث والدراسات العربية ،
القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧٤ .

ثانياً — الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشاورات بين الدول العربية بدعوة من حكومة مصر في مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحدة تجمع بين مختلف الدول العربية . وترينا المشروعات التي طرحت في الاسكندرية في انفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ، ان بعض الدول العربية — كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومي أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ، ومع ذلك فقد انتصرت العناصر الانفصالية . ولتهدئة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة : تم الاتفاق على التدرج في اقامة الوحدة أو البدء بإنشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقها ، هي الجامعة العربية ، وبعبارة أخرى ، منظمة اقليمية عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشئ لها مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والعراق في ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخل الميثاق في دائرة التنفيذ اعتباراً من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) .

والمعالم الرئيسية للاتفاقية المنشئة لجامعة الدول العربية ترينا أن هذه الدول قد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحد بينها ، فهي تحافظ على سيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها في شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التي تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينها في المجالات السياسية والمجالات غير السياسية وهي المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصحية ، الى غير ذلك (٢) .

(١) أعد ميثاق الجامعة لجنة من ممثلين عن كل من مصر وسوريا والأردن والعراق ولبنان . راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام بالاسكندرية ص ٦٦ .

(٢) وجدير بالذكر ان ممثل سوريا سعد الله الجابري كان يتجبه

على أن هدف الوحدة الأقوى بين الدول العربية قد تم التعبير عنه في ميثاق الجامعة ، وهي ما يميزها في نظرنا عن سائر المنظمات الاقليمية • ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتساور في مباحثات الوحدة ، كانت ترغب في أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية ، وإذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت في النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، إلا أن أمل العرب في ضرورة قيام وحدة أكبر لم ينته » لذا ورد في البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهذه الخطوة المباركة ، نرجو اللجنة أن توفق البلاد العربية في المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديساجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها » (٢) •

الى تكوين وحدة فورية « بدلا من مبدأ التعاون ، لذلك قدم نوري السعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما ، الاول هو اقامة اتحاد فيدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقراراتها الا الدول التى وافقت عليها •

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٢٢ •
(١) صرح النحاس باشا رئيس الوزراء المصرى في وقت اقامة الجامعة العربية بأنه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هذه النكرة من الناحية الادبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظروفه ومقتضيات احواله » ، كذلك فكرر على ماهر باشا الذى راس الوزارة في مصر عام ١٩٣٨ أن « وحدة العرب سوف تتحقق في يوم من الأيام ان عاجلا أو آجلا ، على أن يكون استقلال كل قطر من الاقطار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم أعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتأمين الصلات الودية الدائمة بين هذه الاقطار » •

نقلا عن مصر في جامعة الدول العربية (١٩٤٥ - ١٩٧٠) رسالة عبد الحميد الوافى ، تقديم ا. د. عز الدين فودة ص ٨٥ •
(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للدول العربية العلم ، مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها •

كذلك نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الرغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض .
كذلك توقع الميثاق نفسه أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربية أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز — بموافقة ثلثي دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » .

ثالثا — تطور الظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة :

نستطيع أن نقرر أن الدول العربية قد أقامت بانشاء الجامعة ، حدا أدنى من الوحدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياستها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسمى بها نحو اقامة وحدة كبرى . لذلك نجد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير في اطار النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وتأخذ بمناهج تحقيق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ، التسوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) .

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافة المنظمات الاقليمية محتذية فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحدة التى أقامت العديد من الوكالات

(١) راجع ما سبق ص ٦٤٨ وما بعدها .

المتخصصة التي تعمل في المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لإنشاء إسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربي عن مواجهتها في حرب ١٩٤٨ ، أثره في تبني الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أى دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطرر ما ورد في الميثاق بهذا الخصوص .

(١) معاهدة الدفاع المشترك : الشؤون العسكرية :

ساهمت الجامعة في دخول الدول الأعضاء في رابطة اتفاقية هامة تكمل العديد من أوجه النقص والقصور في الميثاق وهي معاهدة الدفاع المشترك والتي وقعت في ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء في الجامعة (١) .

وقد بلورت المساعدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدراتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها في تهيئة وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة أى عدوان مسلح » . كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو في حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها . وتمهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل - بما في ذلك استخدام القوة المسلحة - لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام الى نصابهما وذلك عملاً بحقها المسلم به في الدفاع الشرعي ، الفردي والجماعي عن كيانها وسلامتها .

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سري رئيس الوزراء المصري عام ١٩٤٦ الى اللجنة السياسية بالجامعة التي قبلت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربة » ، راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربي المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ .

« راجع المواد ١/٢ ، ٢/٣ ، ، ١/٢ من المعاهدة »

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفي ، رغم التسمية العسكرية التي أعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة . وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار موارثها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وابعاد ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاضعة لتحقيق هذه الأهداف » .

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطورا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للاضطلاع بالوظائف الجديدة التي أوردتها وهي مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية .

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات في غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادي ، ولكي يحقق الأهداف الاقتصادية التي أناطتها المعاهدة به ، حرمت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشتراك في عضويته لأي دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعنى بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكري

في معاهدة الدفاع المشترك (١) .

الانجازات التي حققها المجلس الاقتصادي :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء في الجامعة قد حقق انجازات في المجال الاقتصادي أهمها إبرام الاتفاقيات الآتية :

— اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء . وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ .

— اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات التجارية وانفتاح رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات .

— اتفاقية الجدول الموحد للتعريف الجمركية . وقد وقعت عام ١٩٥٦ .

— اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية . وقد أعدها المجلس الاقتصادي عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هي : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن . وتستهدف هذه الاتفاقية إقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنقبات والإقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والأرث والإيحاء .

(١) يبدو أن نموذج حلف الأطلنطي هو الذي قاد الدول العربية إلى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول في جلسة اللجنة السياسية اضافة الأهداف الاقتصادية ، فأشار رئيس الوفد المصري إلى ما تم في حلف الأطلنطي ، فوافقت الأغلبية على إبرام المعاهدة على هذا الأسس وتأخرت بعض الدول في الموافقة عليها مثل العراق والأردن .

راجع رسالة أروى طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٢٧ .

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهي تستهدف وحدة متكاملة وفي كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية .

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركي بينها ، لكي تحسّر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم .

ولكن مما يؤسف له أن الذي تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذي نفذ فهو قليل .

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها في معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد في هذه الاتفاقات ، متواضعة .

٣. — الوكالات العربية المتخصصة :

ان التطور الثالث الذي حدث في نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية في اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة .

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادي ومختلف الدول الأعضاء . وقد اشترك في بعضها عدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك في البعض الآخر ، عدد قليل . كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات . وأهم هذه الوكالات هي : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحادي البريد العربي ، الاتحاد العربي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدني العربي ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي ، منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ،
المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية
للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المناطق الجافة ،
المعهد العربى لمحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية
للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السينمائية
العربية (١) .

والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عـمر
معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ،
بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، وإذا نظرنا الى حجم
الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائماً
بالكم ، بل ان الكيف هو الأهم . لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات
ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلاً فى علاقات الدول الأعضاء ،
وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمنه العرب منها ، راقداً بكثير
مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يتماس حجم الروابط
فيها ، بحجم الرابطة العربية .

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة
تستطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية
الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل
تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات
وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل
هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر . كذلك عجزت الجامعة عن
عمل شئ له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة
العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت
لبنان مأساة مروعة لم تهدأ أوارها حتى الآن ، وتعلو الأراضى

(١) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة
الدول العربية ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨
وما بعدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنت عشرين القتلى
والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجرون بالناس
ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات
الجامعة التى لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل
شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ،
وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة
المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول
الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ،
مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة ايجاد وحدات أخرى
خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر
قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات
متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاولة تطوير
الجامعة والعمل فى إطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص
فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الأخرى المكلمة له والتى أبرمت من خلاله ،
ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة فى
الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها
ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الأول ، الاتجاه
البعد عن العمل فى إطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية
أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديرا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر
عن نفسه فى العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبخته
الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحلتى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقادة العرب الى ضرورة

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ،

اقامة وحدة أكثر مما قام بينها في إطار جامعة الدول العربية ، ولقد نشط هذا الاتجاه في الخمسينات وعلى الأخص في الستينات مع نهالي المد العربي القومي الذي دفعته الى الظهور القدرات العربية التي قامت في مصر وسوريا والعراق . ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هي أقوى هذه الحركات ، إذ قد أقامت دولة عربية موحدة من اقليمين شمالي وجنوبي هي الجمهورية العربية المتحدة ، والتي وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أي حوالي أربع سنوات . وقد وجدت في هذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومي الذي أرسنه فقد قام اتحاد « الدول العربية المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربي الذي تكون في نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية في العراق .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الأصلية .

وفي السبعينات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية في ليبيا ، وقيام ثورة السودان في عام ١٩٦٩ . فقد مهد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثي بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هذه الدول في اقامة كيان عربي قوى تتضم اليه مختلف الدول العربية الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربية واحدة على النمط الفيدرالي ، واقامة مؤسسات دستورية فيدرالية هي مجلس التشريع « مجلس الأمة الاتحادي » ومجلسين تنفيذيين « مجلس الرئاسة ، والمجلس الوزاري » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات ، إلا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ، وعلى

الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا في هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذي أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جديد آمال الأمة العربية التي علقتها على هذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهي مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتائج ايجابية لهذه الحركات الودودية (١) .

٢ - الظاهرة الاتحادية العربية في الثمانينات :

رغم الأداء العربى الرائع فى حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتلة سادسة متحدة ، الا أن النتيجة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثناء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية أن أحاطت بهذه الكتلة السادسة لتقلع أظافرها ولتضرب أسعار البترول وتؤثر على القدرات المالية والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحريك المؤامرات التى تفصل العرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويفتال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبعينات وبداية الثمانينات حتى كانت بؤر الصراع الدموى بينهم قد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العديد من البقاع العربية مجالاتها (٢) .

وقد سبق أن أوضحنا ملامح التغيرات التى عرضها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفكار جديدة للتجمع العربى فيما أطلق

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سابق ؛

ص ٦٦ وما بعدها .

(٢) راجع لنا بعض الجوانب القانونية للمشكلة اللبنانية ، مجلة

الاتحاد والإدارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التي سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك في نهاية عقد السبعينات .

وهذا المفهوم هو الذي ساد بالفعل في بداية الثمانينات . وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذي أخذ به في الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجي ، ومجلس التعاون العربي ، واتحاد المغرب العربي . ويتضح ذلك من ابراز الأسس التي تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه .

أولا — تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

نفى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هي : تحقيق التماسق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء في جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها في مختلف المجالات ، إضافة الى وضع أنظمة متماثلة في مختلف الميادين ومنها : الشؤون الاقتصادية ، الشؤون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشؤون التعليمية والثقافية ، الشؤون الاجتماعية والصحية ، الشؤون الاعلامية والسياسية : الشؤون التشريعية والإدارية .

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمي والتكني في مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها .

ونجد أن هذه الأهداف هي نفسها أهداف مجلس التعاون العربي مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجي يجعل الهدف النهائي للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

في اتفاقية مجلس التعاون من هذه العمليات فهو تحقيق التكامل الاقتصادي والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانيات والخبرات •

— ان هناك أهدافا نص عليها في اتفاقية مجلس التعاون العربي راجع ينص عليها في اتفاقية مجلس التعاون الخليجي وهي السعى الى قيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضاء وصولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصادية العربية ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربي المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية في ظلّه على خلاف اتفاقية التعاون الخليجي التي جعلت أهدافها تنحصر في تحقيق الانجازات داخلها •

أما الاتحاد المغربي فنجده يركز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أي عدوان على دولة عضو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادي بين هذه الدول وصولا الى تكاملها ووحدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ — أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل في مختلف المجالات ، وهي عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق يفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها في مختلف مراحل تطورها •

٢ — غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحدة كهدف نهائي يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي والاتحاد المغاربي ، وهو السمة الغالبة على الاتحادات العربية في الثمانينات كما أوضحنا •

٣ — أننا لا نجد اختصاصا مفرزا محددا قد خول للاتحادات .
يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وانما نجد أهدافا عامة .
مما يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات . كذلك لم تقرر
الاتحادات اختصاصات محددة تمارسها بشكل عام ، وانما قررت
اختصاصات محددة لكل جهاز .

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهي في مجلس التعاون الخليجي ثلاثة هي : المجلس الأعلى وتتبعه
هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزاري ، الأمانة العامة . وفي مجلس
التعاون العربي ثلاثة أجهزة أيضا هي الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية :
الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة
لتسوية المنازعات في مجلس التعاون العربي ، وان كنا نلاحظ الفرق
الآتية في الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

• أنه يدخل في اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربي المقابلة
للمجلس الأعلى في مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضاء
الجدد ، ولا نجد هذا الاختصاص في مجلس الخليج لأن
العضوية في المجلس الأخير مقفلة .

• أن رئاسة هذا الجهاز في المجلس العربي تكون لرئيس الدولة
المضيغة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقده
اجتماعا عاديا مرة كل عام في إحدى الدول الأعضاء ،
وإذا تقرر عقد اجتماع استثنائي له ، فإن الاجتماع
الاستثنائي يعقد في مقر الدولة التي يتولى رئيسها رئاسة
الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجي فيجتمع في دورتين
عاديتين في كل سنة وتكون رئاسته دورية حسب الترتيب
الهجائي لأسماء الدول ، وتعقد الاجتماعات في مقر أي من
الدول الأعضاء .

وهناك نص موحد بين المجلسين في طريقة الدعوة لاجتماع
الثنائي ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل .

ويتبر انعقاد المجلس العربي صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ،
بينما النصاب في المجلس الخليجي هو الثلثين .

أما بالنسبة للمجلس الوزاري فان تشكيله في المجلس العربي
مختلف عنه في المجلس الخليجي ، فهو مثل من رؤساء الحكومات
في المجلس الأول ، وفي الثاني مشكل من وزراء الخارجية .

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصة بها
متشابهة بل بعضها يتطابق حرفيا مع الآخر .

ونفس الأمر نجده في خصوص الأمانة العامة والتي لا تختلف
مهامها عن الهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ،
وان كان الأمر في المجلس المغربي مختلف اذ لم يقرر وجود أمانة عامة ،
وانما أنشأ بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بتسئون
الأمانة .

ثالثا - الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعاون
العربي أكثر تقدما من اتفاقيتي المجلس الخليجي والمغربي فقد فتح
باب العضوية لكل دولة عربية ترغب في الانضمام اليه ، بينما هو في
اتفاقية مجلس التعاون الخليجي مغلقا وهي مفتوحة في الاتحاد المغربي
بقيود معينة وقد علل ذلك بأن « أعضاء المجلس تربطهم علاقات
خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور
بينهما موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعي
والضروري تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمي الجامع لمواصلة

العمل بشكل علمي وجاد» (١) .

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك في المستقبل ، وليس ضروريا الآن زياده حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى — من الناحية السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتماثل في الوقت الحاضر مع الظروف التي تسود الدول الأعضاء في المجلس على الأصعدة المذكورة ، وإذا حدث تحول في ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس » (١) .

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فإن موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى في عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ .

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتي مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربي قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء للموافقة على دخول أى عضو فيه . ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحكم في العضوية فيه بشكل كامل .

رابعا — الأحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والمظمات

(١) عبد الله الأشعل ، الاطار القانوني لمجلس التعاون الخليجي ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٢ .

(٢) اقوال لمثلى دول الاتحاد ورنيت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٧ .

من الأمور الهامة التي نحكم بها على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعد شخصا قانونيا مستقلا أم مجرد تجميع لأصوات الدول الأعضاء فيه .

ونجد نص اتفاقية التعاون الخليجي يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات في الأولى بالاجماع . وتكفي الأغلبية في الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار .

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، وانما أعطت سلطة البت في هذا الأمر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة في التصويت .

١) ويختلف الأمر في مجلس التعاون العربي الذي وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله .

ومع ذلك فقد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على بذل الجهود للوصول الى الاجماع وتوافق الآراء (المادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع .

وجدير بالذكر حرص نصوص ميثاق مجلس التعاون الخليجي على عدم وجود تعارض في مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو في أن يقترح أثناء المناقشة في أي موضوع ، وقف الجلسة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة في الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة . ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا شئ عليها عضو آخر ، ويكون اقرارها بأغلبية الأعضاء .

ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلي :

١- أن أهداف الاتحادات الجديدة تعبر عن شعار المرحلة التي

أوضحته وهو أن الدول العربية لا تستهدف منها إقامة وحدات أو اتحادات دول وإنما إيجاد أطر للتعاون والتنسيق في المجالات المختلفة التي تتصل بالنواحي الاقتصادية والثقافية والعلمية والإعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحاً ، المنهج الوظيفي .

٢ — أن التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء .

٣ — أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها . كذلك يبدو الحرص — خاصة فى مجلس التعاون الخليجى — على اتخاذ القرارات بالاجماع .

٤ — أن هذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين للعمل ، وتصوغ اطارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بعمل أو بالامتناع عن عمل .

٥ — وبالجمله لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديداً للعالم العربى ، وكل ما ورد بها موجود فى المواثيق المكمله لجامعة الدول العربيه وقد تقوى النفخات القومية الانفصالية التى بدأت تتصاعد فى الساحة العربيه ، لذا لا نأمل لها أن تعيش طويلا .

٦ — وأخيرا فان هذه الاتحادات لا تعدو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جديدة ، وليس لها أهمية كبيرة فى مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربيه (١) .

(١) استعرضنا التسمية من الزميل ا. د. مفيد شهاب والذي استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق — مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية فى أبريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والأستاذة الدكتورة عائشة راتب .

القسم الثانى

التجمعات العربية والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تأثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصة الرئيسية للدراسة التى قدمناها فى القسم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتحادات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهم تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحي بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو انها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

W. Friedmann, Chonging Structure of Public International Law, London 1959, p. 58. (١).

عن طريق إبرام الاتفاقيات بينها أو اتخاذ إجراءات موحدة في شأن من الشؤون الدولية أو الداخلية . ولا تلتزم الدول في العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) .

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمات الدولية — مع ذلك — في المجتمع الدولي بإقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية في حقول التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة . وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التي تلتزم الدول فيها بوضع قيود على السيادة التقليدية في سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون في مختلف المجالات .

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — في اقامة هذا المجتمع شبه الدولي ، وأساس هذه التسمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها في هذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبدو من خلالها مقيدة ومحددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها . ونجد أن بعض هذه الوكالات قد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (٢) .

العلاقات فوق القومية :

وهي نمط ثالث من العلاقات الدولية يتميز بإقامة هيئات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية في كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتد الى النطاق الداخلي للدول .

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقانون الدولي ، المرجع السابق ،

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها .

ويمثل هذا النمط مجموعه من المنظمات الدولية الحديثة المهدية
والتي تستعير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات ، وخاصة النمطين
التماهدي والفيدرالي ، وهي ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية
• (١) Supranational

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول -
خاصة تلك التي ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف
والقيم - بعدم كفاءة النظام الذي ينبض داخل حدودها ، واندفعت
نحو التكتل في مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة ،
ويمصدق ذلك يصفة خاصة على المجتمعات الأوروبية الثلاثة - الفحم
والصلب ، والسوق الأوروبية المشتركة والجماعة الأوروبية للطاقة
الذرية (٢) •

لقد وجدت هذه المنظمات في الساحة الأوروبية ظروف
أوروبا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال
دول أخرى مكان الصدارة في ادارة شؤون العالم ، مما جعل مفكروا
أوروبا يبحثون عن توحيد أوروبا للحفاظ على التراث الأوربي ، والعودة
الى اتخاذ مكان لائق في المجتمع الدولي • وإذا كان من الصعب التوحيد
السياسي الكامل لأوروبا في الآونة الحاضرة لأسباب عديدة ، أخصها
الحياة الطويلة في اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين
العديد من دولها ، فقد رأى أن أفضل طريق لتوحيد أوروبا هو أن
تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ في النطاق الوظيفي
باعتباره المجال الذي لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد

(١) راجع مؤلفنا ، اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة
اليه ، ص ١٥٨ .

(٢) محمد حسن الابيضاري ، المنظمات الدولية الحديثة ، وفكرة
الحكومة العالمية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٧٠ وما بعدها .

ذلك خطوات الوحدة في الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) .

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهي تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا في المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للأفراد أو للمشروعات في داخل الدول الأعضاء . كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (٢) .

لذا فان الدول الأوروبية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالإضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوروبا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التماهدى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٣) .

وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ،

(١) راجع : الشافعى محمد بشر ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبعة الاسكندرية ص ٣٩٠ .

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenès, Paris 1963, p. 33.p.

Reuter, Les Organisations Europeenes Paris 1970, p. 203,

ويقول اكسلن في هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوروبا لأسباب عديدة اخصها الحياة الطويلة في اطران تقاليد الميادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رأى ان أفضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على ان تبدأ في النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثبى نصرات الميادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة في الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى . راجع :

W. A. Akpine, European Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 53.

والتي تتخذ الأساليب الدولية في علاقاتها كالمعاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات ... لذا فإن هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولي ليدخل حدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشكل عام ، ومن ثم تعد الآن نوعا بارزا لتطور القانون الدولي والعلاقات الدولية ، وهي بهذا تنضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب المعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة المعاهدية بشكل عام (١) .

ان دور هذه المنظمات في تطوير الظاهرة الاتحادية كبير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولي واضحة ، وفي هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقانون الدولي التقليدي هو وجود تضامن اجتماعي دولي محدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتتبعث من مصلحة الجماعات في السلم والأمن ، ومن ثم فقد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؟ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) .

أما اليوم ، فإن عالمنا يجابه مشكلات من نوع جديد ، ففضلا عن التطور الذي حدث في ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيار النظام القانوني الدولي ، واطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادي واجتماعي لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

Castanos de Médicis, Thér de l'union International, (١)
R. Hellénique de Droit International 1953, p. 117., Shawazenberger,
Manual of Public International Law of London 1960, p. 107.
Vellas, Droit International Economique et Social Paris, (٢)
1971 p. 105.

العسكرية التقليدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك في أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهداف الاتحادات في العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيدة منعزلة يهددها من نواح عدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية في العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجماعات الدولية في تحقيق اتحادات تقوم على العمل الاقتصادي أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دولة ذات طابع اقتصادى جزئى *economic state partial* ، أو اتحادا فيدراليا جزئيا *Partial Federation* حيث تعمل السلطة العليا كوزارة أوروبية للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطاق أو نسكل العلاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

(١) راجع فريد مان ، الهيكل المتغير للقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) راجع ما سبق ، ص ٢٧ وما بعدها .

الهيئات العربية الجديدة : منظمات عربية :

لا مجال للشك في أن الهيئات التي أقامتها الدول العربية
وهي اتحادات مجلس لتعاون العربي ، ومجلس التعاون الخليجي ،
 واتحاد العرب العربي منظمات بين الدول التي أنشأتها ، وتقوم في إطار
التقليدي للعلاقات الدولية ، فهي رغم سميتها الدولية ، هي مجلس
وزاري ، إلا أن هذه الهيئة وذاك المجلس ليس هيئة سرية ولا يملك
الزاما بما لا توافق عليه ، وإن جاز إصدار قرار بالإلزامية ، فإنه
لا توجد هيئة نافذة في داخل الدولة العدا ، بذلك ، فإن مخرجه من قبل
معدده ، تصدر السلطة فيها قرارات استقلالاً عن الدول الأعضاء ، وكل
ما يدخل في اختصاصها ، يدخل في اختصاص الدولة العضو كذلك .

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شأنون العلاقات الدولية في اختصاصها ،
وانما المجال الأساسي لعملها هو المجال الاقتصادي أو المجال الوظيفي
الأوسع بمعنى التعاون في مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية
والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون في المجال الأمني
بالمجلس الخليجي ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك في الاتحاد المغاربي ،
ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هذه الهيئات ذكر أهداف
التنسيق والتعاون في كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على
أن التعاون في هذه المجالات ، يستهدف الوحدة الكاملة بين الدول
الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج .

الهيئات العربية الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجد ظاهرة الفوقية أو الأجهزة التي فوق الدول في هذه
الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ
عليها حتى في المجالات غير السياسية .

وهكذا نجسد التجمعات العربية التي وجدت في مرحلة الثمانينات تدور في الاطار التقليدي للعلاقات الدولية ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفي وعلى الخصوص التعاون في المجال الاقتصادي على النحو السائد في المجتمعات الأوروبية ، وان كانت لم تأخذ بالأسس التي أسهمت في تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة — سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية وقرارها قاعدة الأغلبية في اصدار القرارات وخلق أجهزة لتنفيذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها استقلالا عن الدول الأعضاء .

مستقبل الجامعة العربية :

وبعد هذا العرض للتنظيم الدولي العربي ، نود أن نجيب على سؤال عن مستقبل الجامعة العربية . وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب . هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحالي أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

في الواقع أن سجل التعاون العربى في اطار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت في أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشجيع حركات التكامل والتعاون في المجال العربى ، على ما نرى في العديد من الاتفاقات التي توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة في مجال الجنسية والتعاون في تسليم المجرمين وتنفيذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة في مجال العلاقات السياسية العربية ، من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجاه العديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها في تشكيل قوات عربية لمواجهة التهديد العراقي للكويت عام ١٩٦٢ ، ومنعها بذلك تغلغل قوى أجنبية في المنطقة ، ولا شك أن العديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة في معاملة العدو الصهيوني منذ عدوان ١٩٤٧ وحتى الآن . وإذا كان هناك من نتمس في تعدد الجامعة لكثير من المشاعر العربية ، فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وإنما يرجع الى أن بعض الدول العربية لا تعطيها حرية العمل . لكل هذه الأسباب وجدنا أن العديد من الدول العربية ، ومن المفكرين العرب يرون الابقاء على الجامعة بوضعها الحالي ، لأن العلاقات العربية لا تحتاج الى اطار أقوى من الابقاء القانوني الحالي .

وعلى العكس من ذلك وجدنا اتجاها يرى ضرورة إلغاء الجامعة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما الماضية لم تتجز شيئا له قيمة ، بل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربي ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية .

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل ميثاقها لجعلها أكثر قوة وذلك بوسيلتين : الأولى إعطاؤها اختصاصات واضحة ومحددة تمارسها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لها قوة الالتزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالي فوراً . والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الإجماع حتى يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء .

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى في الآونة الأخيرة ، وتبينته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التي يرى إدخالها على الميثاق .

ونحن مع الرأي الذي يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل بعض أحكام ميثاقها ليتماشى مع التطورات العديدة التي جرت مسواها في المجال الدولي أم العربي . فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كما اتسع النطاق الذي تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العديد من الاتفاقات والوكالات المتخصصة التي أنشئت في اطار جامعة الدول

العربية لهذا ، أن تعدل نصوص الميثاق لاستيعاب هذه التغيرات
الاجتماعية والراسية .

ونحن أيضا مع الرأي الذي يندو ندو جعل الجامعة قوة أكبر
بمجهودات اجتهادات اكثر قوة ، وبانطلاقنا الى تنظيم التماسون
الاقتصادي والاجتماعي بين العرب .

بعد ذلك الحرب في حرب أكتوبر أن بإمكانهم . إذا اتحدوا -
أولئك سوف الكثير . ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لم
نستعد لنكون نعريسة ، رقص وعدة حقيقية . فان العالم من حولنا
يعمل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بين مجرودنا ، بل
نستعد للاستعمار على العودة علينا في صورته الجديدة ، في وقت كثرت
عبرنا ، بينما يمر العالم الغربي بأزمات خانقة ، لكي يتمكن
من مزيد من فرض وصايته علينا ، ولكي يحصل على كنوز الطاقة
التي يرأسنا سدنا ويفتقدها عنده .

الفصل الخامس

التنظيم الدولي الاسلامى

مقدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولي الاسلامى فى مجرّد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة :

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربية مسلمة يعينها بشكل مباشر ويتدخل بتاريخها وبحاضرها وبمستقبلها أيضا •

السبب الثانى ، قدم هذا التنظيم ، فهو أقدم صور التنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التى عبرت عنه ، وإن كان لم يظهر فى الشكل الذى وجدت فيه التنظيمات الاقليمية الحديثة . الا منذ مدة قصيرة •

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة فى نفوسنا ، ويغرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليه فيه • إن التنظيم الدولى الاسلامى الذى يرمى الآمال انما هو التنظيم الذى يجتمع فى اطرار وحدة قوية كافة الدول الاسلامية التى اتخذت شكل الدول الأخرى الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض متصارعة أحيانا ، ومتفق فى بعض الأحيان ، وتحمل حكوماتها السلاح فى وجه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف • لقد انقطع الحبل المتين الذى كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولابد من بحث عن صيغة أقوى من الصيغ الدولية الحديثة لتمديد الاسلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التى طالما نعموا بها ، وتطالع قلوبهم وعقولهم الى بعثها من جديد فى شكل أقوى مما هو قائم اليوم •

ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يجمع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لها شخصياتها الدولية الكاملة ، ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفع فوقها ، فلم تنشأ الدول الاسلامية أن تقيم فوقها أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يحد من آثار السيادة التى تتمتع بها ، لذا فمتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى ، من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهذا التنظيم ، وأعنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القاء الضوء على أسره هذه المنظمة ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنه .

المبحث الاول

منظمة المؤتمر الاسلامى

اولا : نشأة المنظمة :

منذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاسلامى تتطلع نحو انشاء رابطة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى اول بديل تم التفكير فيه ، بل ان محاولات اقامتها واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخلافة الاسلامية ، ولم تنجح محاولات اقامة هذه الجامعة لأسباب عديدة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالمية الأولى ، قد اتجهت الى فكرة إقامة مؤتمرات اسلامية تجمع بينها ،

(١) راجع فى هذه الاسباب ، مؤلف، عبد المنعم ماجد ، الفسارىخ السياسى للدولة العربية ، ج ٢ ، مكتبة الانجلو المصرية عام ١٩٨٢ ، ص ٧٠ وما بعدها .

يواسم المؤتمرات التي عقدت في الفترة ما بين عامي ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هي : مؤتمر الحج الذي دعا اليه الشريف حسين بن علي عام ١٩٢٤ وكانت أفكار الكواكبي واضحة فيه إذ أعد الحسين بن علي ميثاقا بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامي يعقد سنويا لمناقشة مشاكل المسلمين وتمثل فيه مختلف الدول الاسلامية ولكن المؤتمر لم يستمر في اجتماعاته ، وقد كان الفضل نصيب مؤتمر آخر عقد في رحاب الأزهر عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفي نفس العام عقد مؤتمر آخر في مكة المكرمة دعا اليه الملك عبد العزيز آل سعود وقرر انشاء منظمة دائمة اختيار الأمير العام لها وانتق على نظام لتمويل أنشطتها واختير لها مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمة عاملة .

وبعد الحرب العالمية الثانية تم انعقاد مجموعه من المؤتمرات تراكبت مع الهزائم التي منى بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة اسرائيل في قلب الوطن العربي ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٨ ، حيث دعا العاهل السعودي الملك فيصل الى عقد مؤتمر قمة للدول الاسلامية عقد بالرباط في سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم في كافة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين ، وقرر المؤتمر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة تنظيم ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامي .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول في جدة عام ١٩٧٠ ، والثاني في كراتشي في آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث في جدة عام ١٩٧٣ . تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقة عليه ، وفي المؤتمر الأخير تم التوقيع عليه من ممثلي ٣٠ دولة ودخل في دور التنفيذ في فبراير عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهداف المنظمة :

ندس الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصل بعضها بالعمل الاسلامى بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل فى المجال الدولى بشكل عام ويتبنى الأهداف التى وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الإقليمية ، والأمم المتحدة .

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامى :

دس الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامى بين الدول اعضاء » ودعم كفاح جميع الشعوب الاسلامية فى سبيل المحافظة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية ، وكذلك تنسيق العمل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطينى ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه .

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع اقامة هذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات فى العديد من الدول ، وأراضى أقاليم أخرى محتلة . يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضاء وهو هدف لا يرتبط بظروف للدول والشعوب الاسلامية ، وإنما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكد نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفى المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية » .

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدولية .:

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

على الاستعمار في جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهدف الذي نراه في ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، يتفق مع سياسة معظم الدول الأعضاء ، فهي تنتمي الى العالم الثالث الذي عانى كثيرا من الاستعمار وبهمه القضاء على كافة أشكاله وسياساته ومن أهمها التفرقة العنصرية .

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم السلام والأمن الدوليين للقائمين على العدل » فهو هدف نراه في مواثيق معظم المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة ، ونفس الوضع نراه بالنسبة لهدف « ايجاد المناخ لتعزيز التعاون والتفاهم بين الدول الأعضاء والدول الأخرى » (١) .

ثالثا : المبادئ التي تقوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادئ التي تحكم العلاقات الدولية في اطار التنظيم الدولي الحالي ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقية Supra national » لهذه المنظمة ، لذا تقوم على المساواة التامة بين الدول الأعضاء ، واحترام سيادة واستقلال ووحدة أراضي كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادئ التي تقوم عليها الأمم المتحدة وهي عدم التدخل في الشؤون الداخلية ، احترام حق تقرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخيرا امتناع الدول الأعضاء في علاقاتها عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأي عضو .

(١) راجع : عبد الله الأشعل ، أصول التنظيم الدولي الاسلامي ، ص ٨٣ وما بعدها ، صلاح شلبي ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاسلامي ، النهضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها .

رابعاً : أجهزة المنظمة .

أنشأ الميثاق أربعة أجهزة لممارسة اختصاصات المنظمة هي :
مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجية .
الأمانة العامة ومحكمة العدل الإسلامية .

١ — مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأصلي يجعل اجتماعاته « حينما تقتضى مصلحة الأمة الإسلامية ذلك » وذلك للنظر في القضايا العليا التي تهم العالم الإسلامي ولتنسيق سياسة المنظمة ، ولكن تعديلاً أدخل على الميثاق في مؤتمر القمة الإسلامي الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الحالات التي تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق لمؤتمر وزراء الخارجية التوصية يعقده وتعميم الرغبة في ذلك على جميع الدول الأعضاء .

٢ — مؤتمر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هذا المؤتمر هي :

النظر في وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قراراته في الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضلاً عن اقرار الميزانية العامة للمنظمة ، ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها .

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العام للمنظمة والأمنساع
المساعدين .

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء في أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطلب من أى دولة عضو ، ويمكن أن يتم التدوير بين الأمين العام وهنا يلزم موافقة الثلث من الدول الأعضاء .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضور ثلثي عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها .

٣ — الأمانة العامة :

تتشكل من أمين عام يعين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويساونه أربعة أمناء مساعدين يعينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العام من بينهم أمين مساعد للقدس وفلسطين .

ويقوم الأمين العام بتعيين موظفي الأمانة من مواطني الدول الأعضاء ويشترط في التعيين ما يلي :

١ — مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافي العادل .

٢ — توفر الكفاءة والنزاهة والایمان بأهداف الميثاق .

٣ — توافر الحيادة ، وقد حرص الميثاق على النص على عدم جواز التدخل في عملهم أو التأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء .

والوظائف التي تقوم بها الأمانة العامة هي الوظائف الفنية والإدارية التي تمارسها أمانات المنظمات المختلفة ، كما أن لها الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف .

وتتميز منظمة المؤتمر الإسلامي عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التي وإن حظيت ببعض الاستقلالية في عملها ، إلا أنها تتبع الأمانة العامة ، وقد أنشئت جديداً بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هذه الأجهزة هي :

١ — صندوق التضامن الإسلامي .

٢ — صندوق القدس .

٣ — مركز البحوث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية .
(م ٤٧ — المنظمات الدولية)

- ٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الاسلامية •
- ٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •
- ٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجارة •
- ٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •
- ٨ — المؤسسة الاسلامية للعلوم والتكنولوجيا والتنمية •
- ٩ — مجمع الفقه الاسلامى •

وتسمى الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اسمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وإن كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارسة صلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمة العدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دواة عضو • وقد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقر لها •

ونجد أن التنظيم الذى تقوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرحتناه بالنسبة لمحكمة العدل الدولية ، مع مراعاة الفروق الآتية :

(أ) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فإن المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

(١) راجع فى التفاصيل : عبد الله الأشعل ، أصول التنظيم الدولى ص ٧١ ، د. النفعة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها •

الذي تستند اليه المحكمة في أحكامها وتسترشد بالقانون الدولي والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو المعرف الدولي المعمول به أو المبادئ العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولي في مختلف الدول .

والواقع أن هذا الذص يثير العديد من المشاكل في التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التي تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وإنما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامي وهي كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب .

كذلك فإن جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولي يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة إذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولي ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة .

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن مما باختيار قضاة محكمة العدل الدولية . أما قضاة المحكمة الاسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة . العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فالزمت الأمين العام بتوجيه خطاب الى الدول الاعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب في مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ويدعوها الى تقديم مرشحين خلال شهرين على الأكثر ممن تتوافق فيهم الشروط ولكل دولة أن ترشح ثلاثة اشخاص على الأكثر ويجوز أن يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام باعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الاعضاء في الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر في جلسة خاصة تخصص لانتخاب الاعضاء ، ويعد ناجحا من نال الأكثرية المطلقة لأصوات جميع أعضاء المنظمة .

والشروط الواجب توافرها في قضاة محكمة العدل الدولية هي أن يكونوا من الأشخاص ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعين في أرفع المناصب القضائية أو من التشريعين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي ، بغض النظر عن جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة في جملتها كفيلا بتمثيل المذنبات الخيرة والنظم القانونية الرئيسية في العالم .

أما قضاة المحكمة الإسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام والمعادلة ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضي من فقهاء التشريع المشهود لهم وله خبرة في القانون الدولي ، ومؤهلا للتعين في أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء في دولته « المادة ٢٢٤ » فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء في المنظمة بجنسيته . ويجب مراعاة التوزيع الاقليمي والتمثيل اللغوي للدول الأعضاء .

ويبدو أن هذا الشرط أملت وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية (باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) .

(ج) مدة انتخاب القاضى :

في محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم بدون قيود . وهناك نظام لتجديد العضوية في المحكمة ، فولاية الثلث (٥ أعضاء) تنتهى بعد مضي ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر بعد ست سنوات ، وتتعدد القرعة انتهاء الولاية .

(١) وهكذا تجد بدلا من تمثيل المذنبات والأنظمة القانونية الرئيسية في العالم ، التمثيل الاقليمي واللغوي في المحكمة الإسلامية . والواقع أن التمثيل اللغوي أمر صعب ويثير مشاكل عديدة ولا أعرف كيف يمكن حله كما لا نعرف أهميته في محكمة تطبق الشريعة الإسلامية ، وهي شريعة لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية تحكم في هذا الأمر .

أما في المحكمة الإسلامية فالمدة هي أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

(د) عدد القضاة :

خمس عشرة قاضيا في محكمة العدل الدولية وسبعة فقط في المحكمة الإسلامية .

(هـ) لغات المحكمة :

اللغة العربية هي اللغة الرسمية الأولى في المحكمة الإسلامية ، الى جانب الانجليزية والفرنسية .

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا . أما محكمة العدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هي الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحدة منهما اذا اتفق الأطراف عليها ، فاذا لم يتفقوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمي . وهو نص أيسر في التطبيق من نص المحكمة الإسلامية .

خامسا — العضوية :

الأعضاء الأصليون هم الدول التي شاركت في مؤتمر ملوك وريثاء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط في سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التي شاركت في مؤتمر وزراء الخارجية الإسلامية في جدة في مارس ١٩٧٠ وفي كراتشي في ديسمبر عام ١٩٧٠ والتي وقعت الميثاق .

أما الأعضاء المنضمون ، فيشترط فيهم :

- ١ — أن تكون دولة اسلامية .
- ٢ — أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبني الميثاق .
- ٣ — أن يصدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثي أعضاء المؤتمر « فلا يكفي الأعضاء الحاضرين المشاركين في التصويت » .

وقد أجاز الميثاق لأي دولة أن تنسحب من العضوية باخطار الأمين العام بالانسحاب مع الالتزام باداء كافة واجباتها المالية .

سادسا — مقر المؤتمر :

مدينة جدة بشكل مؤقت الى أن يتم تحرير القدس فتصبح مقرا دائما للأمانة العامة .

المبحث الثاني

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهي رغم استقلالها في عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل أن أغلبها نشأ بقرار من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامي . وأهم هذه الهيئات هي : البنك الاسلامي للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنباء الاسلامية ، الاتحاد الرياضي الاسلامي ، منظمة العواصم الاسلامية ، للاتحاد الاسلامي لمالكي البواخر ، الغرفة الاسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة .

وسندرس البنك الاسلامي للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع الاقتصادي ، وسندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافي والعلمي والاعلامي ، فندرس اليونسكو الاسلامي ، ثم منظمة الاذاعات وأخيرا وكالة الأنباء الاسلامية .

أولا — البنك الاسلامي للتنمية :

١ — نشأة البنك :

لعمل من العوامل المبشرة بنجاح التنظيم الدولي الاسلامي ، أن

(١) راجع رسالة الدكتور ماجد ابراهيم علي ، البنك الاسلامي للتنمية ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق .

تجد الدول الأعضاء قد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادي والذي أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالي فقد رأينا البنك الاسلامى كوكالة متخصصة يظهر في مقدمة الأعمال التي تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أى المؤتمر الاسلامى •

وهكذا وجدنا فكرة البنك في جدول أعمال المؤتمر الثانى لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذى انعقد في كراتشى عام ١٩٧٠ ، وفي جدول أعمال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم في بنغازى عام ١٩٧٣ ، وقد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التى تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربى السعودى بجدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليبدأ البنك ممارسة نشاطه في عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التى لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامى •

٢ — أهداف البنك :

وضعت المادة الأولى من الاتفاقية هدف المنظمة وجعلته دعم التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعى لشعوب الدول الأعضاء والمجتمعات الاسلامية مجتمعة ومنفردة وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية •

ونجد في ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطاً له بأهداف منظمة المؤتمر الاسلامى ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تتظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشة لشعوب الدول الاسلامية والى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادئ والمثل الاسلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هذه التنمية هو التعاون المالى والاقتصادى المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء في المؤتمر الاسلامى •

اختصاصات وملاحيات البنك :

نجد تنوعا كبيرا في اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء في مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها في مجال الخبرة الفنية ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنية في المشروعات .

١ - التمويل والاستثمار :

يقوم البنك بالمشاركة في رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية في الدول الأعضاء كما له أن يستثمر في انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض .

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة .

٢ - التجارة الخارجية

يقوم البنك بالمساعدة في تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية .

٣ - المساعدات الفنية :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م ٢/٩) كما يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين في مجال التنمية (م ١٠/٢) ، ويقوم باجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المالية والاقتصادية والمصرفية في الدول الاسلامية وفقا لأحكام الشريعة .

ويدخل في هذا الاختصاص النظارة على صناديق الأموال الخاصة التي يساعد على انشائها وإدارتها لأغراض خاصة من بينها صناديق لمعونة المجتمعات الاسلامية في الدول غير الاعضاء .

٣. — أجهزة البنك :

يتكون الجهاز الإداري للبنك من مجلس المحافظين ومجلس المديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال البنك .

(١) مجلس المحافظين :

ويتشكل من ممثل لكل دولة عضو يستمر الى أن تنتهي الدولة المفودة له عضويتها في المنظمة . ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تعين محافظا واحدا ومناوبا له لا يكون له حق التصويت الا اذا غاب المحافظ .

وتتركز كافة سلطات البنك في مجلس المحافظين ، وان كان له أن يغوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هي ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، إيقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضه ، ووضع اللوائح والنظم التي تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على إبرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دولية أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر وراتب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنك .

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأي اجتماع ينشاء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين . ويجب على مجلس المديرين أن يدعو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء في البنك .

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثي مجموع أصوات الأعضاء .

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظم التي يضعها مجلس المحافظين ، ويشترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية في الشؤون المالية والاقتصادية ، والا يكونوا أعضاء في مجلس المحافظين •

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز إعادة انتخابه •

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهاز التنفيذي للبنك لذلك فهو الذي يعد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذي يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته •

(ج) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسا للبنك بأغلبية العدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثي أصوات جميع الأعضاء ويشترط في الرئيس :

- ١ — أن يكون من مواطني إحدى الدول الأعضاء •
- ٢ — ألا يكون — في نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا •
- ٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية •

مدة الرئاسة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى • ويعفى من منصبه بنفس طريقة تعيينه •

صلاحيات الرئيس :

- ١ — يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذيين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق في الترجيح عند تساوى الأصوات .
- ٢ — للرئيس الحق في حضور مجلس المحافظين دون أن يتّون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب .
- ٣ — يمثل الرئيس البنك قانونا في علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الادارى للبنك .
- ٤ — يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة .

(د) مقر البنك :

مدينة جدة ويجوز له أن ينشئ مكاتب أو فروعاً في أى مكان آخر .

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاث منظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأنباء الاسلامية (١٩٧٢) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) .

(١) أهداف المنظمات الثلاث :

ربما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنطمتين الأخرتين فهي تتمثل في تقوية التعاون بين الأعضاء في ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمى، وحماية الشخصية الاسلامية

للأليات الإسلامية ، وجعل الثقافة الإسلامية محور مناهج التعليم في جميع مراحلها ، فضلا عن دعم الثقافة الإسلامية ضد الغزو الثقافي . وتشترك منظمة الاذاعات ووكالة الأنباء معها في الاهتمام بالثقافة الإسلامية فيجعل منظمة الاذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافي الإسلامي وتقرير دعوة التضامن الإسلامي ، أما وكالة الأنباء فنجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافي الإسلامي .

وتجعل منظمة الاذاعات من أهدافها فضلا عن ذلك : نشر الدعوة الإسلامية ، ونصرة القضايا الإسلامية وتعريف الشعوب الإسلامية ببعضها البعض . أما وكالة الأنباء فهي تضيف الى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الإسلامي ، زيادة تفهم الشعوب الإسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويبقى هدف لمنظمة الاذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الاذاعية والاعلامية والتدريبية وتنسيق الارسل الاذاعي والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الاذاعات الإسلامية في المحافل الدولية .

(ب) اجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هذه الأجهزة في وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة في المنظمات الثلاث اذ هي الهيئة العليا فيها .

وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوي ، ومجلس تنفيذي يختلف عدد الأعضاء فيه (١٥) في اليونسكو ، (١١) في منظمة الاذاعات ، (٧) في وكالة الأنباء .

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الإسلامية يعينه المؤتمر العام . المنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد في وكالة الأنباء الإسلامية ، أما منظمة اذاعات الدول الإسلامية

فلا يوجد فيها هذا المنصب وانما توجد بها أمانة عامة يرأسها
أمين عام •

ويلاحظ كثرة المنظمات المتخصصة الإسلامية وتداخلها
الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة
قروية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعلياً حتى الآن •

تم بحمد الله وتوفيقه في أول يناير ١٩٩٠

المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة الطبعة السادسة	١
الباب التمهيدي : فى ظاهرة المنظمات الدولية	٧
(١) المبحث الأول : تعريف المنظمة الدولية	٧
العنصر الأول : عنصر التنظيم	٧
العنصر الثانى : العنصر الدولى	٩
أ - الإسهام الحكومى	٩
ب - وظائف المنظمات الدولية	١١
هدف تحقيق السلم الدولى	١١
هدف تحقيق الأمن الدولى	١٤
المبحث الثانى : نشأة المنظمات الدولية وتطورها	١٨
نشأة المنظمات الدولية	١٨
مراحل تطور المنظمات الدولية	١٩
الفترة من ١٨١٥ - ١٩١٤	١٩
١ - المؤتمرات الأوربية	١٩
٢ - الاتحادات الدولية الخاصة	٢٠
٣ - الاتحادات الدولية العامة	٢٢
مرحلة ما بين الحربين	٢٥
مرحلة ما بعد الحرب الأخيرة	٢٥
المبحث الثالث : أنواع المنظمات الدولية	٢٧
العضوية	٢٧

٢٩	 الاختصاصات
٣٠	 السلطات
٣٤	 المبحث الرابع : الشخصية القانونية للمنظمات
٣٨	 المبحث الخامس : حدود الشخصية القانونية للمنظمات
٣٨	 أولا : ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها
٤٠	 ثانيا : احترام الاختصاص الداخلي للدول
٤٥	 الباب الثاني : العلاقات الداخلية للمنظمات
٤٧	 الفصل الأول : المساهمة في المنظمات الدولية
٤٧	 المبحث الأول : حرية المساهمة في المنظمات
٤٧	 أولا : حرية الدول في الاشتراك في المنظمات
٥٢	 ثانيا : حق ضم الدول للمنظمات
٥٤	 ثالثا : حق الوقف والطرده من العضوية
٥٥	 المبحث الثاني : مبدأ الدولية
٥٩	 الفصل الثاني : أجهزة المنظمات الدولية
٥٩	 المبحث الأول : تعدد أجهزة المنظمات
٥٩	 أولا : قاعدة التخصيص
٦٠	 ثانيا : اعتبارات سياسية
٦٠	 ثالثا : ديمقراطية الإدارة
٦١	 المبحث الثاني : توزيع الاختصاصات بين الأجهزة
٦٥	 الفصل الثالث : الموظفون الدوليون
٦٥	 المبحث الأول : تعريف الموظف الدولي
٦٧	 ١ - الممثلون الدوليون والمفوضون
٦٧	 ٢ - المستخدم والموظف الدولي

- ٣ - التحول من المستخدم إلى الموظف ٦٩
- ٤ - الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية ٧١
- المبحث الثانى : النظام القانونى للموظفين ٧٣
- أولا تعيين الموظفين الدوليين ٧٣
- ثانيا : واجبات الموظف الدولى ٧٦
- ثالثا : حقوق الموظفين الدوليين ٧٨
- الفصل الرابع : المداولات فى المنظمات الدولية ٨٠
- المبحث الأول : أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات ٨٠
- أولا : التوصيات ٨١
- ثانيا : الاعلانات ٨٦
- ثالثا : الاتفاقات ٨٩
- رابعا : القرارات الملزمة ٩٢
- المبحث الثانى : طريقة صناعة القرارات ٩٤
- أولا : مرحلة المبادأة ٩٥
- ثانيا : مرحلة الصياغة ٩٩
- ثالثا : مرحلة المناقشة ١٠٠
- رابعا : مرحلة التصويت ١٠٠
- المبحث الثالث : تنفيذ قرارات المنظمات ١٠٩
- ١ - الاشراف على تنفيذ القرار ١١١
- ٢ - المنظمات الدولية وفكرة الجزاء ١١٥
- الباب الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات ١١٧
- الفصل الأول : صور العلاقات الخارجية ١١٩
- المبحث الأول: العلاقات مع الدول ١١٩

- ١ - الدول غير الأعضاء ١١٩
- ٢ - الدول الأعضاء ١٢٠
- ٣ - الدول المضيفة ١٢١
- المبحث الثانى : العلاقات مع المنظمات الأخرى ١٢٢
- أسرة المنظمات الدولية ١٢٢
- أسر المنظمات الإقليمية ١٢٨
- الفصل الثانى : وسائل العلاقات الخارجية ١٢٩
- المبحث الأول : الاتفاقات الدولية ١٢٩
- ١ - فكرة الاتفاق ١٢٩
- ٢ - الاختصاص بإبرام الاتفاق ١٣٠
- ٣ - أنواع الاتفاقات ١٣٤
- المبحث الثانى : العلاقات الدبلوماسية ١٣٧
- أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية ١٣٧
- الإيفاد السلبي ١٣٨
- الإيفاد الإيجابي ١٤٢
- البعثات الدائمة للأعضاء ١٤٣
- الشعب القومية ١٤٧
- بعثات خاصة للدول الأعضاء ١٤٧
- البعثات لغير الأعضاء ١٤٩
- المبحث الثالث : الاعتراف بالأشخاص القانونية ١٥٠
- المبحث الرابع : الأعمال القانونية والتسويق ١٥١
- رفع الدعاوى ١٥١
- عقد المؤتمرات - استخراج الجوازات ١٥٣

تسجيل المعاهدات - تسجيل السفن والطائرات

- الكتاب الثانى : المنظمات الدولية ١٥٧
- القسم الأول : المنظمات العامة العالمية ١٥٩
- باب تمهيدى : عصبة الأمم ١٦١
- الفصل الأول : قيام عصبة الأمم ١٦١
- الفصل الثانى : أهداف العصبة ومبادئها ١٦٨
- الفصل الثالث : أجهزة العصبة ١٧٣
- تقدير تجربة العصبة ١٧٩
- حل العصبة ١٨٠
- الفرع الثانى : الأمم المتحدة ١٨٣
- باب تمهيدى : نشأة المنظمة وطبيعتها ١٨٥
- ١ - نشأة المنظمة ١٨٥
- ٢ - طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ١٨٧
- الباب الأول : مناهج تحقيق السلم فى الميثاق ١٩٣
- الفصل الأول : منهج التسوية السلمية للمنازعات ١٩٨
- المبحث الأول : وسائل التسوية السلمية للمنازعات — ١٩٩
- المبحث الثانى : تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم
الدولى ٢٠٢
- الفصل الثانى : منهج الأمن الجماعى ٢١٣
- المبحث الأول : الحالات التى يعمل فيها المنهج ٢١٤
- المبحث الثانى : السلطات المخولة لمجلس الأمن والجمعية
العامة لتنفيذ المنهج ٢١٧
- التدابير الوقتية ٢١٧

- التدابير غير العسكرية ٢١٩
- التدابير العسكرية ٢٢٣
- عمليات حفظ السلام ٢٢٨
- المبحث الثالث : تضامن الدول فى اتخاذ التدابير ٢٣٠
- المبحث الرابع : ممارسة الأمن الجماعى فى العمل ٢٣٧
- أولا استخدام تدابير الردع العسكرى ٢٣٧
- ثانيا : عمليات حفظ السلام ٢٣٨
- قوات الطوارئ ١٩٥٦ - قوات الكونغو ١٩٦٠ -
- قوات قبرص - قوات السلام اكتوبر ١٩٧٣ ٢٣٨ - ٢٤٨
- ثالثا : ارسال مراقبين لمناطق النزاع ٢٤٨
- الفصل الثالث : منهج نزع السلاح ٢٥٠
- المبحث الأول : الأساس الذى يقوم عليه المنهج ٢٥٠
- المبحث الثانى : محاولات نزع السلاح ٢٥٣
- المبحث الثالث : نزع السلاح فى عمل الأمم المتحدة ٢٥٥
- أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح ٢٥٥
- ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة ٢٥٧
- ثالثا : أهم المحجازات الأمم المتحدة فى المجال ٢٥٩
- معاهدة تحريم التجارب النووية ٢٥٩
- معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ٢٦٢
- انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية ٢٦٤
- اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منزوعة السلاح
- النوى ٢٦٦
- منع وضع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء ٢٦٨

- ٢٦٩ منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية
- ٢٧٠ القيمة القانونية لمنهج نزع السلاح
- ٢٧٣ الفصل الرابع : المنهج الوضعى
- ٢٧٣ المبحث الأول : الأساس الذى يقوم عليه المنهج
- ٢٧٦ المبحث الثانى : تطور المنهج من خلال عمل الأمم المتحدة
- ٢٧٨ المبحث الثالث : حل المشكلة الاستعمارية
- ٢٨٧ الباب الثانى : المبادئ التى تسير عليها الأمم المتحدة
- ٢٩٠ الفصل الأول : مبدأ المساواة فى السيادة
- ٢٩٠ المبحث الأول : المفهوم التقليدى للسيادة
- ٢٩٢ المبحث الثانى : مدلول فى السيادة فى الميثاق
- ٢٩٤ المبحث الثالث : الآثار الدولية للسيادة
- ٢٩٥ تطور مبدأ السيادة
- ٢٩٨ الفصل الثانى : مبدأ الامتناع عن استخدام القوة
- ٢٩٨ المبحث الأول : مضمون المبدأ
- ٢٩٩ المبحث الثانى : القيود على المبدأ
- ٢٩٩ حق الدفاع الشرعى
- ٣٠١ حق الدفاع الجماعى
- ٣٠٣ الأمن الجماعى
- ٣٠٤ المبحث الثالث : نطاق سريان المبدأ
- ٣٠٧ الفصل الثالث : مبدأ خطر التدخل فى شئون الدول الأخرى
- ٣٠٧ المبحث الأول : مضمون المبدأ
- ٣٠٩ المبحث الثانى : التدخل المحظور
- ٣١١ المبحث الثالث : التدخل المشروع

٣١٤	الفصل الرابع : مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية
٣١٤	مضمون المبدأ فى أجهزة الأمم المتحدة
٣١٨	الفصل الخامس : مبدأ حسن الجوار
٣٢٠	الفصل السادس : مبدأ تقرير المصير
٣٢٠	المبحث الأول : الأشخاص المقرر لهم الحق
٣٢٢	المبحث الثانى : مضمون الحق
٣٢٤	المبحث الثالث : تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية
٣٢٦	المبحث الرابع : الطبيعة القانونية للمبدأ
٣٢٩	تقرير المصير وحقوق الإنسان
٣٣٠	الفصل السابع : مبدأ حقوق الانسان وحرياته
٣٣١	المبحث الأول : تطور الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان
٣٣٢	المبحث الثانى : حقوق الإنسان فى الميثاق
٣٣٨	المبحث الثالث : المقصود بحقوق الإنسان
٣٣٩	المبحث الرابع : الحماية الدولية لحقوق الإنسان
٣٤٣	الباب الثالث : الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة
٣٤٥	الفصل الأول : العضوية فى المنظمات الدولية
٣٤٦	المبحث الأول : شروط العضوية
٣٤٥	١ - الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون
٣٤٦	٢ - الشروط الموضوعية للعضوية
٣٤٧	٣ - الشروط الاجرائية للعضوية
٣٤٩	مشكلة عضوية الصين
٣٥٤	المبحث الثانى : عوارض العضوية
٣٥٥	عضوية جنوب افريقيا

٣٥٧	الفصل الثانى : الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة
٣٥٩	المبحث الأول : الجمعية العامة
٣٥٩	أولا : الصفة البرلمانية للجمعية
٣٦٠	ثانيا : اختصاصات ووظائف الجمعية
	الوظيفة السياسية - الوظيفة الادارية والمالية
٣٦٤ - ٣٦١	والإشرافية
٣٦٤	الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية
٣٦٦	ثالثا : تطور اختصاصات الجمعية
٣٧١	١ - انشاء الجمعية الصغيرة
	٢ - شئون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة
٣٧٢	بالحكم الذاتى
٣٧٤	٣ - قرار الاتحاد من أجل السلم
٣٧٨	رابعا : الاجراءات أمام الجمعية
	دورات الانعقاد - جدول الأعمال - لغات العمل
٣٨٣ - ٣٧٨	- لجان الجمعية
٣٨٤	المبحث الثانى : مجلس الأمن
٣٨٤	١ - أهمية هذا الفرع وطبيعته
٣٨٧	٢ - الاجراءات أمام المجلس
	الاجتماعات - من له حق طلب انعقاد المجلس -
	مساهمة الدول غير الأعضاء في المجلس - مقر
	الانعقاد - دورات المجلس الهامة - رئيس
٣٨٧ - ٣٩٠	المجلس - الأعضاء في المجلس - لغات المجلس
٣٩٠	٢ - لجان المجلس

- اللجان الدائمة - اللجان المؤقتة ٣٩٠ - ٣٩١
- ثالثا : اختصاصات المجلس
- (١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن ٣٩١
- (أ) التسوية السلمية للمنازعات ٣٩١
- (ب) الأمن الجماعى ٣٩٤
- (٢) الاختصاصات الإدارية والدستورية ٣٩٥
- سلطات انتخابية ٣٩٥
- سلطات عقابية ٣٩٥
- سلطات دستورية ٣٩٦
- المبحث الثالث : المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٧
- أولا : سابقة عصبة الأمم ٣٩٧
- ثانيا : طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٨
- ثالثا : وظائف وسلطات المجلس ٤٠٠
- الدراسات - التوصيات - الاتفاقات - المؤتمرات
- مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ٤٠٠ - ٤٠١
- رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى بالوكالات
- المنظمات التي ينسق بينها المجلس - وسائل ٤٠٣
- التنسيق
- علاقة المجلس بالمنظمات غير الحكومية ٤٠٤
- الصلة مع المنظمات الإقليمية ٤٠٧
- الاجراءات في نطاق المجلس ٤٠٨
- لجان المجلس ٤٠٨
- اللجان الاقتصادية الإقليمية ٤١٠

اللجان الأساسية للمجلس ٤١٠

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

أولا : طبيعة المجلس ووظائفه ٤١٣

ثانيا : سلطات المجلس ووسائل ممارسة ٤١٣

الاختصاصات

ثالثا : الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ٤١٥

مشكلة ناميبيا ٤١٧

رابعا : اتفاقيات الوصاية ٤١٨

خامسا : دور الجمعية والمجلس فى نطاق الوصاية ٤٢٣

سادسا : الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية ٤٢٣

المبحث الخامس : محكمة العدل الدولية ٤٢٦

١ - المنازعات القانونية ٤٢٦

٢ - محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة

٣ - صلة محكمة العدل بالمحكمة الدائمة للعدل ٤٢٧

٤ - تنظيم المحكمة ٤٣٠

تشكيل المحكمة - النظام القانونى للقضاة -

شرط التوزيع الجغرافى فى قضاء المحكمة

٥ - اختصاص المحكمة ٤٣٣ - ٤٣٧

الاختصاص القضائى

الاختصاص الافتائى ٤٣٨

٦ - مقر المحكمة ٤٤٩

٧ - القانون الذى تطبقه المحكمة ٤٥٤

- ٨ - الاجراءات أمام المحكمة ٤٥٦
- ٩ - حكم المحكمة ٤٥٧
- ١٠ - تنفيذ أحكام المحكمة ٤٦٠
- تقدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية ٤٦٥
- المبحث السادس : الأمانة للأمم المتحدة ٤٦٥
- ١ - دور الأمانة فى نظام الأمم المتحدة ٤٦٥
- ٢ - تكوين الأمانة العامة ٤٦٦
- اختيار الأمين العام والشروط الواجب توافرها
- فيه ٤٦٨
- النظام القانونى لموظفى الأمانة ٤٧٠
- وظائف وسلطات الأمين العام ٤٧٠
- الوظيفة الإدارية والفنية ٤٧١
- الوظيفة السياسية ٤٧٤
- امتيازات وحصانات الموظفين ٤٧٦
- الفصل الثالث : تطور أجهزة الأمم المتحدة ٤٧٧
- أولا : الأجهزة العسكرية ٤٧٧
- ثانيا : الأجهزة المعنية بالتنمية ٤٧٨
- ثالثا : الأجهزة المعنية بالمسائل الإنسانية ٤٧٩
- الفصل الرابع : تمثيل الدول وتصويتها فى الأمم المتحدة ٤٨٠
- المبحث الأول : تمثيل الدول ٤٨٠
- ١ - قاعدة المساواة فى التمثيل ٤٨١
- ٢ - حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة ٤٨٦
- المبحث الثانى : التصويت فى الأمم المتحدة ٤٨٧

- أولا : الامتيازات التي يقوم عليها حق الاعتراض ٤٩١
ثانيا : حدود حق الاعتراض ٤٩٢
المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ٤٩٣
التفرقة بين النزاع والموقف ٤٩٤
أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت ٤٩٥
أثر مباشرة حق الاعتراض ٤٩٥
رابعا : تقييد حق الاعتراض ٤٩٨
المبحث الثالث : القيمة القانونية لقرارات الأمم المتحدة ٥٠١

القسم الثاني

- الوكالات المتخصصة ٥٠١
الفصل الأول : الوكالات المتخصصة والقانون الدولي للتعاون ٥٠١
المبحث الأول - التعريف بالقانون الدولي للتعاون ٥٠٧
المبحث الثاني : الوكالات المتخصصة تحقيق التعاون
الدولي ٥١٤
المبحث الثالث : منظمات المواصلات والاتصالات ٥١٥
أولا : منظمة الطيران المدني الدولية ٥١٩
ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية ٥٢١
ثالثا : الاتحاد البريد العالمي ٥٢٤
المبحث الرابع : حقل الشئون الاجتماعية ٥٢٥
أولا : منظمة العمل الدولية ٥٢٧
ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ٥٢٨
ثالثا : برنامج الغذاء العالمي ٥٢٩
رابعا : الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ٥٣٠

- ٥٣٢ خامسا : منظمة الصحة العالمية
- ٥٣٣ المبحث الخامس : الحقول الاقتصادية والمالية
- ٥٣٤ أولا : البنك الدولي للإتشاء والتعمير
- ٥٣٥ ثانيا المؤسسة المالية الدولية
- ٥٣٥ ثالثا : هيئة التنمية الدولية
- ٥٣٥ رابعا : صندوق النقد الدولي
- ٥٣٥ خامسا : منظمة التجارة الدولية والاتفاق العام
- ٥٣٧ بشأن التعريفات والتجارة
- ٥٣٨ المبحث الخامس : حقل الشئون العلمية
- ٥٣٩ أولا : منظمة الأرصاد الجوية
- ٥٤١ ثانيا : منظمة اليونسكو
- ٥٤٢ ثالثا : الوكالة الدولية للطاقة الذرية
- ٥٤٤ رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية
- ٥٤٤ الفصل الثانى : النظام القانونى للوكالات المتخصصة
- ٥٤٨ المبحث الأول : العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات
- ٥٤٨ المبحث الثانى : الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة
- ٥٥١ أولا : العضوية فى المنظمات المتخصصة
- ٥٥١ ثانيا : أجهزة الوكالات المتخصصة
- ٥٥١ ١ - الأجهزة العامة أو الرئيسية
- ٥٥٢ ٢ - تشكيل الفروع العامة
- ٥٥٣ ٣ - دورات الاتعداد
- ٥٥٥ ٤ - العضوية
- ٥٦٧ ٥ - الأجهزة التنفيذية

الكتاب الثالث

- المنظمات الإقليمية ٥٦٨
- تمهيد - خطة البحث ٥٦٩
- الباب الأول : الأساس النظري للتنظيم الدولي ٥٧٠
- الفصل الأول : نظرية الإقليمية ٥٧٤
- الفصل الثاني : الإقليمية كطريق إلى العالمية ٥٧٦
- الفصل الثالث : رفض الإقليمية ٥٩٧
- الفصل الرابع : التنظيم الإقليمي في إطار التنظيم العالمي ٥٨٧
- الباب الثاني : أهم المنظمات الدولية في عالمنا المعاصر ٥٨٩
- الفصل الأول : التنظيم الدولي الأوربي ٥٨٩
- أولا : اتحاد أوروبا الغربية ٥٩٣
- ثانيا : مجلس أوروبا ٥٩٨
- ثالثا : الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان ٦٠٠
- رابعا : الجماعة الأوربية للفحم والصلب ٦٠٢
- خامسا : السوق الأوربية المشتركة ٦٠٢
- سادسا : الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ٦٠٥
- سابعا : حلف شمال الأطلسي

منتہی سورا الازربکیہ

WWW.BOOKS4ALL.NET