التنظيم الدولي

دكتور عبد الواحد محمد الفار

مدرس القانون الدولي العام
كلية الحقوق ـ جامعة اسيوط

الكتاب الاول

١٩٧٩

الناشر
عالم الكتب
٢٨ شارع عبد الخالق ثروت ـ القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تزداد الصلات بين الشعوب يوما بعد يوم نتيجة للتقدم المذهل فى وسائل المواصلات البرية والبحرية والجوية ، كما أن وسائل الأتصال الفكرى الحديثة — من كتب وصحف وأذاعة وتليفزيون — تعمل على ربط شعوب الدول المختلفة بأوثق الروابط الإنسانية ، وتعمق لديهم الأحساس بوحدة المصير العالمى ، وتخلق بينهم رأى عام عالمى موحد يبغض الحرب والدمار وينشد الأمن والسلام والرخاء .

من هنا أصبحت فكرة العالم الواحد هدفا ينشده المفكرون ويسعى إليه دعاة السلام ، وهذه الفكرة ولو أنها وليدة تفسيرات حديثة لمبادىء وحكم روحيه قديمة .. إلا أنها تعد فى نفس الوقت تسليما حصيفا لمقتضيات بقاء الجنس البشرى ، وحماية له من أخطار الحرب التى عانت البشرية منها — على مدى تاريخها الطويل — أحزانا وآلاما يعجز عنها الوصف ، والتى أصبحت — فى ظل التقدم النووى — شبحا يهدد المجتمع كله بالرعب والدمار ، ويهدد الحضارة الإنسانية بالهدم والفناء .

ونحن وإن كنا لن نتناول — فى هذا المؤلف — مفهوم العالم الواحد كفكرة جدلية يدور حولها النقاش لاستجلاء مدى إمكانية تحقيقها فى المستقبل القريب أو البعيد ، إلا أن اهتمامنا الأساسى سوف يدور حول إحدى الظواهر الهامه التى يعايشها الآن عالمنا المعاصر ، وهى ظاهرة التنظيم الدولى ، والآثار المترتبة عليها فى مجال العلاقات الدولية ، سواء السياسية منها أو غير السياسية .

وهذه الظاهرة ولو أنها حديثة العهد فى نطاق العلاقات الدولية ، إلا أن التطور الذى لازمها — منذ نشأتها حتى الآن — كان جذريا وسريعا وعميقا ، حتى أصبحت تمثل — بحق — اتجاها ثابتا فى السياسة الدولية .. بل وباتت ترتكز على أسس ومبادىء تتواءم مع مقتضيات الترابط الدولى . وقد يصل بها الأمر فى مرحلة تاريخية لاحقة إلى تحقيق فكرة العالم الواحد التى مازالت تلهب خيال الفلاسفة والمفكرين ودعاة السلام العالمى .

ومن الواجب أن نشير — منذ البداية — أن فكرة التنظيم الدولى تختلف فى مضمونها وطبيعتها والآثار الناتجة عنها عن مفهوم القانون الدولى بمعناه التقليدى .. فالأخير هو مجموعة القواعد التى تحدد حقوق وواجبات الدول سواء فى وقت السلم أو فى وقت الحرب ، أى مجموعة القواعد التى تخاطب الدول بوصفها وحدات سياسية مستقلة .. أما فكرة التنظيم الدولى فهى تقوم على أساس إنشاء تنظيم تعاونى دائم بين دولتين أو أكثر بموجب إتفاقية تبرم فيما بينها بهدف تأدية بعض الأغراض والاختصاصات ذات المصلحة المشتركة .

وإذا كانت قواعد القانون الدولى التقليدى قد بدأت ملامحها فى الظهور — فى رأى الكثير من الفقهاء (١) — ابتداء من معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨ ، فإن قواعد التنظيم الدولى حديثة العهد نسبيا .. فقد أشار الأستاذ بوتر الأمريكى أن اصطلاح التنظيم الدولى ظهر لأول مرة سنة ١٩٠٨ فى مقال نشره الكاتب الألمانى « ولتر شوكنج » وترجم فى نفس العام إلى اللغة الفرنسية ونشر فى المجلة العامة للقانون الدولى العام .. وأن

---

(١) راجع : د . سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، الطبعة الثانية ص ٦٢ وأيضا د . على ماهر ، مذكرات القانون الدولى العام — القاهرة — سنة ١٩٢٣ ص ٦٨ . وأنظر رسالتنا للدكتوراه « أسرى الحرب » ص ٣٦ وما بعدها .

العلامة الألمانى كان يقصد بهذا الاصطلاح استجلاء مظاهر التقارب والترابط والاتحاد بين الدول المختلفة تحقيقا للمصالح المشتركة بينها ، ووصولا إلى إشباع حاجاتها المتبادلة (١) وعلى الرغم من حداثة العهد بقواعد التنظيم الدولى .. إلا أن الفقه شغل نفسه لتأصيل تلك القواعد والعمل على تشييد نظرية عامة يمكن أن تكون معيارا صالحا للتطبيق على كافة مظاهر التعاون والترابط بين الدول .. إذا كان من شأن هذا التعاون والترابط . وجود هيئات دائمة تعمل على تحقيق الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها تلك الدول ..

والواقع أن الفقه الدولى — وهو فى سبيل تأصيل هذه النظرية — كان يأخذ فى أعتباره ذلك التطور التاريخى الذى حدث فى مجال العلاقات الدولية ... وذلك منذ بداية تنظيم تلك العلاقات بموجب معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨ إلى أن أنشئت عصبة الأمم بموجب معاهدة فرساى سنة ١٩١٩ ومنظمة الأمم المتحدة بموجب إتفاقية سان فرنسسكو سنة ١٩٤٥ . ففى خلال هذه الحقبة الزمنية . شهد المجتمع الدولى تغييرات جذرية فى المفهوم التقليدى للمبادىء التى قام عليها المجتمع الدولى : فقد كانت العلاقات الدولية — خلال المرحلة الأولى من هذه الفترة — تقوم على أساس تنظيم العلاقة بين الدول الأوربية حديثة النشأة ، التى قامت على أنقاض المجتمعات الاقطاعية . وكان طابع هذه العلاقات هو الاحترام المتبادل للسيادة الوطنية لكل دولة منها . ومن ثم كان اهتمام القانون الدولى فى تلك الفترة .. ينحصر فى تنظيم مسائل السلم والأمن بين هذه الدول ، وتنظيم تبادل البعثات الدبلوماسية . والعمل على تدعيم العلاقات الودية وحسن الجوار ، وتنظيم الحدود التى تفصل بين إقاليمها ، إلى آخر مثل تلك المسائل الثنائية مما يمكن القول معه أن قواعد القانون الدولى خلال هذه الفترة كانت ثنائية النزعة ، أى

---

(١) أنظر : د. بطرس غالى ، التنظيم الدولى — الطبعة الأولى سنة ١٩٥٦ مكتبة الانجلو المصرية ص ٧٣ .

يغلب عليها تنظيم العلاقات الدولية الثنائية أكثر من كونها تهتم بتنظيم العلاقات الدولية الجماعية(١). بينما شهدت المرحلة الثانية من هذه الفترة تطورا فى العلاقات الدولية ، على أثر التوسع الاستعمارى للدول الأوربية وما صاحب هذا التوسع من صراع حاد بين تلك الدول الأمر الذى أدى بها إلى عقد مؤتمرين دوليين أحدهما فى برلين سنة ١٨٨٥ والآخر فى بروكسل سنة ١٨٩٠ .. وفى هذين المؤتمرين تم الاتفاق بين الدول الأوربية على بعض القواعد الجماعية التى تبرر لها التوسع فى احتلال المستعمرات وتعمل على حماية أملاكها ومصالحها فى تلك المستعمرات .. وتضع أسس التنسيق فيما بينها لمنع التنافس الضار فى احتلال أقاليم الدول الأخرى ، ونتيجة لذلك فقد أنصرفت كل دولة من تلك الدول إلى تحقيق المغانم الاقتصادية والإقليمية لها من غير وازع ، وأضحت الحرب وسيلة مشروعة تلجأ إليها الدولة كمظهر طبيعى لسيادتها .. وكأداة لتنفيذ سياستها الوطنية . وبذا جاءت القواعد التى تحكم العلاقات الدولية فى نهاية هذه الفترة متمشية مع الأوضاع الاستعمارية ، وفى وقت غابت فيه الشخصية القانونية لبلدان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية التى لم يكن قد تم الاعتراف بها فى الاسرة الدولية ، ولا شك أن نشوب الحربين العالميتين الأولى والثانية يرجع بالدرجة الأولى إلى ما أدى إليه هذا الوضع من تنافس بين الدول ، سواء للظفر باحتلال أقاليم دول أخرى ذات وفرة فى المواد الأولية .. أو أحتلال أقاليم ذات مواقع استراتيجية تعزز قدرتها العسكرية . غير أن الدمار والخراب الذى حاق بالبشرية نتيجة هاتين الحربين أدى بالمجتمع الدولى إلى التوصل إلى صيغة جديدة فى العلاقات الدولية يغلب عليها سمة التنظيم الجماعى ، وتبعا

---

(١) أنظر : الدكتور عبد الله العريان ، فكرة التنظيم الدولى ، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٥٥ ص ٢٠٦ وما بعدها .. وراجع أيضا الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية – القاهرة سنة ١٩٦٧ ص ٥ وما بعدها .

لذلك فان الأستعمار بدأ ينحسر ، وبدأت البلدان المستعمرة تستعيد شخصيتها الدولية وتدخل تباعا فى الأسرة الدولية .. وكان من الضرورى — أزاء هذا التغير فى هيكل المجتمع الدولى — أن يتغير بالتالى هيكل القانون الدولى ونطاقه ، بل الأساس الذى يقوم عليه .. ومن هنا جاء الاهتمام بوضع نظرية عامة لمواجهة الظاهرة الجديدة فى العلاقات الدولية .. بل وبدأ بعض الفقهاء ينـــادى بأن القواعد التى تنظم هذه الظاهرة يجب أن تشكل فرعا مستقلا من القانون الدولى يطلق عليه اسم « قانون التنظيم الدولى » تكون مهمته حكم هذه الظاهرة من حيث المبادىء التى تستند عليها ، ومن حيث كيفية إنشاء الهيئات والمنظمات المناط بها تحقيق الأهداف التى تسعى إليها ، ومن حيث كيفية سير هذه المنظمات وطبيعة العلاقات الدولية التى تنشأ فيما بينها وبين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين المنظمات الأخرى (١)

وقبل دراسة هذا القانون ، يهمنا أن نشير بلمحه خاطفة إلى ثلاث نقاط هامة هى : —

أولا : أهداف التنظيم الدولى .
ثانيا : التطور التاريخى لظاهرة التنظيم الدولى .
ثالثا : الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها وأساس إلزامها .

أولا : أهداف التنظيم الدولى :

تقوم فكرة التنظيم الدولى على أساس التضامن والتعاون بين مجموعة من الدول فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة بينها .. والمصالح المشتركة للدول فى ظل التنظيم الدولى تتلخص فى :

---

(١) أنظر : الدكتور محمد حافظ غانم — مبادىء القانون الدولى العام — الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٢ ص ٢٥ وما بعدها .

أولا : المحافظة على السلام الدولى وذلك عن طريق تحريم الحرب وأعتبارها عملا غير مشروع ، وتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، ومنع أعمال العدوان .

ثانيا : تحقيق رفاهية الشعوب وذلك عن طريق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية ، كوسيلة لابد منها لتحقيق أسس السلام العالمى (١) :

ولتحقيق ذلك فقد أصبح من الضرورى أن تتخلى الدول فى تصرفاتها عن مبدأ الانفرادية فى مجال العلاقات الدولية الذى كان سائدا فى ظل القانون الدولى التقيدى ، وتلجأ إلى الروح الجماعية التى تمثلها فكرة التنظيم الدولى، حفاظا على مصالح الدول الأخرى ، وعملا على تحقيق مقتضيات التعاون والتضامن بين الدول .

ومادامت المصلحة المشتركة لدول العالم ، والتى يهدف التنظيم الدولى إلى تحقيقها ، تنحصر فى المحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب. فمن الواجب أن تكشف بايجاز عن الدوافع التى أدت إلى بلورة هذين الهدفين .

(١) المحافظة على السلام العالمى :

لا جدال إن فكرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل لمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها أحزانا وآلاما يعجز عنها الوصف .. والمتتبع لتاريخ الحرب بوصفها ظاهرة مستمرة فى تاريخ البشرية (٢) يلمس مدى ما أثارته هذه الظاهرة فى نفوس المفكرين والفلاسفة فى جميع الأزمان .. فهى العصور

---

(١) راجع مذكرا منا عن « التنظيم الدولى » لطلبة الفرقة الثالثة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة ، العام الجامعى ٧٦ - ١٩٧٧ ص ٣ وما بعدها .

(٢) قام أحد رجال الإحصاء فى أمريكا باجراء حصر شامل لجميع الحروب المعروفة منذ بدء تاريخ البشرية حتى عام ١٩٤٥ .. وقد ظهر من هذا الإحصاء أنه خلال ٥٥٦٠ سنة – منذ أن عرف تاريخ البشرية – فقد حدثت ١٤٥٣١ حرب بمعدل ٢,٦ حرب كل عام .. كما تبين أنه خلال ١٨٥ جيل من الأجيال فلم ينعم بسلم مؤقت من بينها إلا عشرة أجيال فقط .
أنظر : رسالتنا للدكتوراه السابق الإشارة إليها ص ٧ هامش ١ والمرجع المشار إليه .

القديمة نجد بعض المفكرين يذهب إلى القول أن الحرب وظيفة دائمة من وظائف الوجود الإنسانى ، بينما أدعى البعض الآخر أنها ضرورية ونافعة أيضا ، وقال آخرون أنها نظام إلهى وتجربة سامية تمر بها الشعوب ، بينما الغالبية صدمهم ما تثيره الحرب من الآلام والمحن والكوارث للمجتمعات الإنسانية التى تبتلى بها ، فأنصرف تفكيرهم إلى دراسة مشروعيتها والبحث عن الحلول التى تقلل منها أو تحظرها ، ومن بين هؤلاء الفلاسفة أفلاطون وشيشيرون واورليوس حيث كان ينادى هؤلاء بوجوب استقرار السلم إلى أطول مدة ممكنة ويبنون معارضتهم للحرب على أسس أدبية وإنسانية .

وعندما نزلت الأديان السماوية وقفت هى الأخرى من الحرب مواقف متباينة ، فالدين اليهودى لم يحظر الحرب ؛ بل على العكس من ذلك فقد أباحها ومجدها ، ولم يضع القيود على ممارستها أو على طرق هذه الممارسة أو على أساليب القتال .. فقانون اليهود هو السن بالسن ، وربهم هو رب الانتقام .. والعهد القديم إذ يروى الكثير من القصص عن حروب اليهود إنما يؤيد تلك الفكرة . ومن ثم يمكن القول أن الحرب فى الديانة اليهودية وكما جاءت فى كتبهم غير محرمة بل تعتبر مشروعة .

أما الديانة المسيحية فتقوم فى الأصل على فكرة السلام الخالصة ، ومن تعاليمها الثابتة النهى عن القتل والتحذير من القيام به . والأناجيل الأربعة (انجيل متى ، وانجيل مرقص ، وانجيل لوقا ، وانجيل يوحنا) تجمع على أن « من يقتل بالسيف فبالسيف يقتل » والرب فى المسيحية هو رب السلام والمحبة . وقد حاول رجال الكنيسة وعلماء اللاهوت — فى القرون الوسطى — التخلى عن فكرة المسالمة التى قام على دعامتها الدين المسيحى فى الأصل ، وسلموا بمشروعية الحرب التى توجه ضد شعب ظالم . وكانوا يشترطون لممارستها أن تهدف إلى تحقيق سلم دائم ، وأن تراعى فيها الاعتبارات الإنسانية. (١)

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : الاستاذ الدكتور حامد سلطان فى «أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية» دار النهضة العربية سنة ١٩٧٠ — ص ١٠٢ وما بعدها .

أما الدين الإسلامى فهو عقيدة وعبادة وحكم ، أى أنه دين ودولة معا ، وقد ظهر هذا الدين فى أوائل القرن السابع الميلادى وانتشر انتشارا سريعا ، والأصل الأول والمصدر العام فيه هو كتاب الله تعالى وسنة نبيه . ولم يتعرض القرآن الكريم لتفصيل الجزئيات بل نص على الأسس الثابتة والقواعد الكلية التى بنى عليها تنظيم الشئون العامة للدولة وعلاقتها بغيرها من الأمم .

ويتفق جمهور علماء المسلمين على أن الدولة الإسلامية تعتمد فى تكوينها على الوحدة الدينية التى أساسها « شهادة أن لا إله إلا الله ، وأن محمداً رسول الله » وجميع من تشملهم هذه الوحدة يكونون أمة واحدة وإن أختلفوا فى اللغة أو الجنس أو الحكومات أو سائر المميزات القومية ، وهذه الأمة تخضع لإمام واحد وتعيش فى سلام ومساواة مصدرها الدين ، وتسمى هذه الأمة بدار الإسلام ، أما الأمم الأخرى التى لا تدين بدين الإسلام فقد اصطلح على تسميتها بدار الحرب .

وقد أختلف علماء المسلمين فى أساس العلاقة بين الدولة الإسلامية أى دار الإسلام وغيرها من الأمم التى تسمى بدار الحرب ، فذهب فريق منهم إلى أن الإسلام يأمر بدعوة مخالفيه إلى أن يدينوا به ، فان لم يستجيبوا الدعوة باللسان وجب على المسلمين دعوتهم بالسيف وقتالهم .. أى أن الحرب فى رأى هؤلاء الفقهاء مشروعة إذا كانت موجهة لدار الحرب لنشر تعاليم الدين (١) .

إلا أن رأى هذا الفريق من الفقهاء ضعيف ، والرأى الغالب الذى

---

(١) راجع بخصوص الحجج التى يستند إليها أصحاب هذا الرأى « رسالتنا للدكتوراه » ص ٣١ والمراجع العديدة المذكورة بالهامش .
وانظر : الدكتور حامد سلطان – المرجع السابق – ص ١١٢ ومابعدها .

يأخذ به كثير من فقهاء المسلمين يذهب إلى أن أساس علاقة الدولة الإسلامية بغيرها من الدول غير الإسلامية يقوم أصلا على السلم ، ذلك أن الإسلام يجنح للسلم لا للحرب للأسباب الآتية :

(أ) إن الدين أساسه العقيدة والإيمان العقلى ، وهذا الأساس لا يتكون إلا بالحجة والمنطق وليس عن طريق القهر والإجبار ، لذا فان وسائل الإكراه ليست من طرق الدعوة إلى الدين . ولهذا يقول الله تعالى « لا إكراه فى الدين قد تبين الرشد من الغى » (١)

كما يقول سبحانه « ولو شاء ربك لآمن من فى الأرض كلهم جميعا أفأنت تكره الناس حتى يكونوا مؤمنين »(٢) .

كما جاء فى سورة النحل قوله تعالى : « ادع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة ، وجادلهم بالتى هى أحسن»(٣) ؛

(ب) إن آيات القرآن الكريم صريحة فى أن الحرب ليست هى أصل الصلة بين المسلمين وغيرهم من الدول لقوله تعالى : « يا أيها الذين آمنوا أدخلوا فى السلم كافة ولاتتبعوا خطوات الشيطان »(٤)

أى أن الدخول فى السلم واجب على المسلمين جميعا وبغيره لا يتحقق إيمانهم بالله ومن يخل بهذا السلم العالمى فأنه يكون قد عصى الله وأتبع خطوات الشيطان ..

كما يقول سبحانه وتعالى : « وإن جنحوا للسلم فأجنح لها وتوكل

---

(١) سورة البقرة – الآية ٢٥٦ .
(٢) سورة يونس – الآية ٩١ .
(٣) سورة النحل – الآية ٢٥ .
(٤) سورة البقرة – الآية ٢٠٨ .

على الله » (١). والمعنى المستفاد من هذه الآية أن العدو إذا بدأنا بالاعتداء فرددنا الاعتداء بمثله وحاربناه ففي أى وقت يجنح العدو إلى السلم نجنح معه .

وفى القرآن الكريم أيضا : « ولا تقولوا لمن ألقى إليكم السلام لست مؤمنا تبتغون عرض الحياة الدنيا فعند الله مغانم كثيرة » (٢) أى أن من يسالم المسلمين ولو كان غير مؤمن بدين الإسلام فيجب مسالمته ولا يجوز محاربته أبتغاء المغانم وعرض الحياة الدنيا .

كما أنكر الإسلام حروب التخريب والتدمير وحروب الفتح والتوسع والاستعلاء فقال : « تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علوا فى الأرض ولا فسادا » (٣) .

(ج) وأخيرا فقد جاءت آيات القتال فى القرآن الكريم مبينة السبب الذى من أجله اذن فى القتال وهو أحد أمرين : إما دفع الظلم ، وإما قطع الفتنة وحماية الدعوة لقوله تعالى : « وقاتلوا فى سبيل الله الذين يقاتلونكم ، ولا تعتدوا إن الله لا يحب المعتدين » (٤)

وقوله تعالى : « وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين كله لله فان انتهوا فان الله بما يعملون بصير » (٥) .

وقوله سبحانه وتعالى : « اذن للذين يقاتلون بأنهم ظلموا وأن الله على نصرهم لقدير ، الذين أخرجوا من ديارهم بغير حق إلا أن يقولوا ربنا الله ... » (٦).

---

(١) سورة الأنفال - الآية ٦١ .
(٢) سورة النساء - الآية ٩٤ .
(٣) سورة القصص - الآية ٨٣ .
(٤) سورة البقرة - الآية ١٩٠ .
(٥) سورة الانفال - الآية ٣٩ .
(٦) سورة الحج - الآية ٣٩ - ٤٠

من هذا العرض يتضح لنا أن الرأى الغالب لجمهور الفقهاء فى الشريعة الإسلامية يرى أن الحرب فى الديانة الإسلامية غير مشروعة ولا يجوز اللجوء إليها إلا فى حالتين اثنتين فقط :

ـ حالة الدفاع عن النفس وعن الدعوة الإسلامية .

ـ وحالة الإغاثة لأمة إسلامية أو حليف عاجز عن الدفاع عن نفسه .

فإذا نظرنا إلى الحرب فى نطاق القانون الدولى التقليدى نجد أن قواعد ذلك القانون سلمت بأن الحرب مظهر من مظاهر سيادة الدولة بل وسيلة مشروعة لفض المنازعات الدولية .. ويمكن أن تلجأ إليها الدولة فى الوقت الذى تشاء وفى المكان الذى تريد .. وقد انبرى بعض المفكرين إلى تأييد حق كل دولة فى مباشرة سلطانها فى هذا الصدد ، بل ونجد من كان يدعو إلى الفوضى فى الشئون والعلاقات الدولية ، ويعتبر « توماس هوبز » زعيم هذا الفريق من المفكرين ، ومن أقواله المشهورة « الدعوة إلى الحرب الشاملة ، حرب جميع الناس ضد جميع الناس ، والقضاء على فكرة الحق والباطل ، وفكرة العدل والظلم ، والقول بأن القوة والتدليس هما دعامتا الفضيلة فى حالة الحرب »(١) .

وإلى جانب ذلك ظهر فريق آخر من المفكرين يدعو إلى تقسيم الحرب إلى حرب عادلة وحرب غير عادلة ؛ أما الأولى فهى تلك التى تنشب لسبب عادل يبرر اللجوء إليها كالدفاع عن اقليم الدولة أو رد العدوان الخارجى أو محو إهانة لحقت بكبرياء الدولة ؛ أما الثانية فهى التى تنشب دون أن يكون هناك سبب عادل يبرر ذلك مثل : اللجوء إلى الحرب لإغتصاب اقليم دولة أو اقتطاع أجزاء منه . أو بهدف التشفى والأنتقام ، ومن الفقهاء

---

(١) أنظر :
Schwarzenberger, G; Manual of International law, London (3ed), p. 5.

الذين قالوا بهذا التقسيم فيتوريا (Vittoria) وسوارز (Suarez) وغيرهما .

وقد ظل مبدأ مشروعية الحرب سائدا من الناحيـــة الرسمية وطبقا للعرف الدولى — اعتمادا على ما للدولة من سيادة مطلقة — حتى مطلع القرن العشرين عندما بدأ بعض فقهاء القانون الدولى ينادون بادانة الحرب بغض النظر عن عدالتها أو السبب الدافع إلى الالتجاء إليها ، وقد أثمرت تلك الدعوة فى المحيط الرسمى حيث تم إبرام عدة اتفاقيات خاصة لتقييد حرية الدول الأطراف فى الالتجاء إلى الحرب والعمل على إيجاد وسائل سلمية لتسوية المنازعات الدولية...(مثل اتفاقيات لاهاى عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧).

وقد شهد العالم خلال الحرب العالمية الأولى (١٩١٤–١٩١٨) تطوراً هائلا فى صناعة الأسلحة ذات القوة التدميرية الهائلة .. واستخدمت فى تلك الحرب لأول مرة أسلحة جديدة كالطائرات والغواصات والألغام البحرية .. وأصبح من العسير حصر الحرب فى نطاق معين ، بل امتد آثارها لتشمل المدنيين والعسكريين على السواء ، كما أصبح من المتعذر على الدول المحايدة أن تحافظ على حيادها ... وقد أدى ذلك التطور إلى تزايد مطالبة الرأى العام العالمى بضرورة تحريم الحرب ، والعمل على إيجاد وسيلة مناسبة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين .

ونظراً لأن المجتمـــع الدولى يفتقر إلى السلطة العليا التى يمكنهـــا أن تحقق الأمن والسلام وتردع أعمال العدوان ، فقد اتجـــه البحث إلى إيجاد صيغة دولية مناسبة يمكن بموجبها مناهضـــة الحرب وتحقيق السلام العالمى المنشود ، وقد وجدت تلك الصيغة فى مبدأ الأمن الجماعى ، والأمن الجماعى فكرة تتلخص فى مبدأ العمل الجماعى من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وهى فكرة من شقين : شق وقائى يتمثل فى إجراءات وقائية تحول دون وقوع العدوان ؛ كنبذ

الحرب والحد من التسليح .. وشق علاجي يتمثل في إجراءات لاحقة على وقوع الحرب ، كقمع العدوان ومعاقبة الدولة المعتدية .

ومفهوم الأمن الجماعي على هذا النحو هو الدافع الأول الذي تبلورت على أساسه فكرة التنظيم الدولي ... فقد كان من الضروري العمل على إنشاء منظمات دولية ، ذات اختصاص شامل وسلطات واسعة ، تعمل على حفظ السلم وتراقب منع استخدام القوة ، ولم يتيسر تحقيق هذا الهدف دفعة واحدة ... وأنما كان لابد من خطوات تدريجية نحو الوصول إليه .

فنجد عهد عصبة الأمم سنة ١٩١٩ لم يحرم الحرب تحريما باتا ، إلا أنه قيد حق الدول في الدخول في الحرب ، وفرض عليها بعض الالتزامات منها :

« إذا قام بين دولة عضو في العصبة ودولة أخرى عضو فيها ، نزاع يخشى منه أن يؤدي إلى قطع العلاقات السلمية ، فعلى الدولة واجب عرض هذا النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة . ويحرم على الدولة الالتجاء إلى الحرب قبل فوات ثلاثة أشهر على صدور قرار التحكيم ، أو حكم المحكمة » .

كما جاء ميثاق بريان كيلوج سنة ١٩٢٨ يكمل ما بدأه عهد عصبة الأمم ويخطو خطوة أوسع نحو تدعيم مبدأ الأمن الجماعي ، فأعلن تحريم الحرب ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات ، بل كأداة لتنفيذ سياسة الدول القومية ، أي أن هذا الميثاق حرم الحرب كوسيلة لحل الخلافات وكعمل من أعمال السيادة تباشره الدولة لتحقيق مصالحها .. إلا أنه لم يضع جزاء على الإخلال بهذا الالتزام ، وبهذا لم يحقق الجانب العلاجي لمبدأ الأمن الجماعي . وأخيرا جاء ميثاق الأمم المتحدة في سنة ١٩٤٥ ليؤكد في المادة الأولى منه أن الدافع الأساسي لإنشاء تلك المنظمة هو « حفظ السلم والأمن الدولي ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع وتجنب

الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية ، وفقاً لمبادىء العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها(١)

أى أنه لأول مرة فى تاريخ البشرية ، تقوم منظمة عالمية لتطبيق فكرة الأمن الجماعى بجانبيها الوقائى والعلاجى ، فمن جهة أنشأ الميثاق نظاما محكما لحفظ السلم والأمن الدولى ، وأقام مجلس الأمن حارسا عليه وخوله حق فحص أى نزاع أو أى وضع قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو يثير نزاعا وذلك كى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى .. ومن جهة أخرى كفل الميثاق للمنظمة أن تتخذ ماتراه ضرورياً من إجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية . (٢)

ونخلص من هذا العرض إلى أن المحافظة على السلام العالمى كان الدافع الأول والأساسى لبلورة فكرة التنظيم الدولى وإنشاء المنظمات الدولية العالمية .

(٢) تحقيق رفاهية الشعوب :

الهدف الثانى الذى يسعى إليه التنظيم الدولى هو تحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى بين الدول لتحقيق الرفاهية والرخاء للمجتمع الدولى . وقد ثبت بما لا يدع مجالا للشك — أن تعاون الدول فى هذه المجالات يحقق السلام العالمى المنشود ... لذلك اتجهت الدول منذ منتصف القرن التاسع عشر إلى إنشاء اتحادات ولجان دولية للإشراف على الانتفاع بالمرافق الدولية المشتركة ، وتنظيم المصالح الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها .. وتمثل

---

(١) راجع المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) راجع الفصلين السادس والسابع من الميثاق .

هذه الاتحادات واللجان أولى بوادر التنظيم الدولى .. ولذلك جعلت المنظمات السياسية من دعم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وظيفة هامة من وظائفها ، كما عملت على إقامة صلات وثيقة مع الوكالات واللجان الفنية المتخصصة ، فجاء عهد عصبة الأمم يقر بضرورة التعاون الدولى فى المسائل الاقتصادية ، ويلزم الدول الأعضاء بالتزامات اجتماعية قبل رعاياها . كذلك قرر وضع الاتحادات الدولية الفنية تحت إشرافه .. كما جاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنح عناية أكبر وتنظيما أشمل لصور التعاون الاقتصادى والاجتماعى ، فجاء فى ديباجة الميثاق أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على أنفسها أن تعمل على « ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك » .. كما نصت المادة الأولى منه فى فقرتها الثالثة على أن من بين مقاصد الأمم المتحدة :

« تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات »
« الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية »
« وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات »
« الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك »
« إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين »
« ولا تفريق بين الرجال والنساء »

كما خصص الميثاق الفصل التاسع بأكمله لمبادىء هذا التعاون ، وجعل من بين الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » وهو جهاز لا نظير له بين فروع عصبة الأمم ، مهمته الإشراف على التعاون فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ويتولى الوصل بين الأمم المتحدة وبين المنظمات المتخصصة .

وتعبر المادة ٥٥ من الميثاق عن هذه الحقيقة بقولها :

« رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات

سليمة ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم .

(حـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ؛ ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

أكثر من ذلك فقد اهتم التنظيم الدولى اهتماما خاصا بصور التخلف الاقتصادى ، فأنشأ منظمات دولية متخصصة فى مختلف المجالات الفنية تقوم بنشاط متعاظم لمساعدة الدول المتخلفة على القضاء على مشاكلها الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية .. ويعتبر نجاح تلك المنظمات المتخصصة فى أداء دورها فى المجتمع الدولى سمة مميزة من سمات عصر التنظيم الدولى فى عالمنا المعاصر .

ثانيا : التطور التاريخى لظاهرة التنظيم الدولى :

بان لنا من خلال عرض أهداف التنظيم الدولى أن القوة الرئيسية الدافعة له قد صدرت فى الجانب الأعم منها — عن الباعث على تلافى الحرب .. وبالتالى فان ظاهرة التنظيم الدولى نشأت كتعبير عملى للسعى نحو عالم يسوده الأمن والسلام بما يستتبع ذلك من ضرورة فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، والامتناع عن استخدام وسائل القوة فى السياسات الخارجية ، والتعاون فيما بين الدول لتحقيق رفاهية شعوبها .

وقد كان من المشكوك فيه تحقيق ذلك دون أن تكون هناك منظمات دولية ذات اختصاص شامل وسلطات واسعة تعمل على المحافظة على السلام ، وتراقب منع استخدام القوة ، وتبحث عن السبل الكفيلة بتحقيق التعاون فيما بين الدول ، والواقع أنه لم يتيسر إقامة مثل تلك المنظمات إلا بعد أن تبلورت فكرة التنظيم الدولى فى ضمير المجتمع العالمى.. ومن الملاحظ أن التطور الذى لازم تلك الظاهرة يتسم بوجود ثلاث مراحل هى : (١)

- مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ .
- مرحلة بين الحربين العالميتين الأولى والثانية (١٩١٤-١٩٤٥) .
- مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية حتى الآن .

ونتناول كل مرحلة من تلك المراحل بشىء من الإيجاز :

(أ) مرحلة ماقبل الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ :

تتميز هذه المرحلة بظهور الوطنية المتطرفة التى صاحبت مولد الدولة فى شكلها الحديث ، وتركيز جميع السلطات فى رئيسها ، وكان من نتيجة مبدأ المساواة بين الدول وسيادتها على أراضيها ، أن انصرفت كل دولة لمباشرة سلطاتها فى الداخل والخارج على سبيل الاطلاق من غير قيد يحدها أو يحد التعسف فى استعمالها، ومن ثم فقد كانت كل دولة تختص بالمحافظة على مصالحها القومية ، وتعد نفسها الحكم الأعلى لكل نزاع تكون طرفاً فيه ، وأضحت الحرب الوسيلة الأخيرة والحاسمة لحل المنازعات الدولية - كما سبق أن أوضحنا - وكانت النتيجة الطبيعية لكل هذا أن العالم شاهد حالة من الفوضى وعدم الاستقرار نتيجة تغليب عنصر القوة بكافة مظاهرها وأشكالها ، وازدادت الحروب زيادة كبيرة فيما بين الدول ، كما أصبح

---

(١) راجع الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى ، سنة ١٩٧٤ ص ٢٢٢ وما بعدها ، وأيضا الدكتور عبد العزيز سرحان - مبادىء التنظيم الدولى سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٦ وما بعدها .

التهديد بها وسيلة من وسائل الابتزاز والحصول على المغانم والمكاسب الأقليمية والقومية ، ولهذا انقسم القانون الدولى إلى قسمين كبيرين ، قانون للسلام وقانون للحرب .. ولا نجد خلال هذه المرحلة صدى لفكرة التنظيم الدولى فى المجال السياسى ، ويرجع ذلك إلى أحجام الدول الغيورة على سيادتها — عن أن ترتبط بالسير فى منظمات دولية ذات صبغة سياسية غير أنه فى بداية مطلع القرن التاسع عشر ، بدأت الدول — بعد أن قاست من ويلات الحرب الكثير — تنادى بضرورة القضاء على فكرة مشروعية الحرب .. وانتهزت الدول الأوربية انهيار امبراطورية نابليون فأعلنت فى مؤتمر فينا الذى انعقد فى ١٣ مارس سنة ١٨١٥ أن نابليون بسبب إثارته للحرب يعتبر عدو العالم ومعكر سلامة وخارج عن حماية القانون وعن العلاقات المدنية والاجتماعية وشغلت تلك الدول نفسها فى البحث عن السبل التى تكفل إقامة سلم عام دائم سواء فى أوروبا أو فى العالم كله ، وانتهت فى ذلك إلى نظامين :

أولا : نظام التحالف المقدس : La Sainte-Alliance

أنشىء هذا التحالف فى ١٦ سبتمبر سنة ١٨١٥ وكان يتألف من ثلاث دول أوتقراطية هى : روسيا وبروسيا والنمسا .. وكانت الفلسفة التى بنى عليها هذا التحالف أنه لا سبيل إلى إقامة سلم عام دائم إلا بضمان استقرار نظم الحكم عن طريق تحالف يحول دون قيام أية حركة ثورية ، وقد جاءت صياغة هذا التحالف فى شكل إعلان يتضمن بعض المبادىء التى تقوم عليها الأنظمة الحكومية التى تنتهجها تلك الدول وكذلك بعض المبادىء الأخرى المستمدة من الشريعة المسيحية . من ذلك مثلا ماجاء به من أن « الأمراء الثلاثة المتعاقدين سيظلون مرتبطين برباط الأخوة الحقة الذى لا انفصام له : وذلك وفقاً لما تنادى به الكتب المقدسة من أن يتعامل الناس جميعا على أنهم أخوة ، وأنهم بهذا الوصف سيتبادلون المساعدة ويعملون فى كل مناسبة ،

وهم إذ يرى كل واحد منهم فى نفسه رب أسرة بالنسبة لرعاياه يعلنون أنهم سيقودونهم بهذا الوصف » .

وهكذا حوى التحالف عبارات ومبادىء دينية غامضة ، وكان فى حسبان مؤسسيه أنهم يقيمون بموجبه نظاما أفضل للعلاقات الدولية وأساسا لبناء مجتمع أوروبى متفاهم ومتحد .. وعلى هذا الأساس تم دعوة الدول الأوربية المسيحية للانضمام إليه وقد قبلت جميعها ذلك عدا بريطانيا . (١)

وإذا كان هذا التحالف قد باشر اختصاصاته كممثل لوحدة دول أوربا الكبرى غير أنه لم يكن تنظيما دوليا بالمعنى المفهوم للأسباب الآتية : (٢)

أولا : أنه أنشىء بهدف ضمان استمرار أنظمة الحكم الاستبدادية فى القارة الأوربية .

ثانيا : أن الوثيقة التى أنشأته صيغت بعبارات دينية يكتنفها الغموض مما يجعل أمر تطبيقها فى ميدان السياسة الدولية محل شك لمجافاتها للواقع .

ثالثا : أنه جاء أشبه بخطة مرسومة لإقامة اتحاد مسيحى يتألف من الدول الموقعة على معاهدة فينا فقط .

---

(١) راجع بخصوص هذا التحالف كل من :

Bourquin, La Sainte-AAliance,
Hague Recuil (1953) p. 83.
Kertesz, G.A., Documents in the political history of the European Contintent 1815 — 1939, (London-1970) p. 7-9.

(٢) راجع كل من : د . محمد طه بدوى ، د . محمد طلعت الغنيمى — دراسات سياسية وقومية — الاسكندرية سنة ١٩٦٣ ص ٣٠٠ — ٣٠٢ .
والدكتور مفيد شهاب — المنظمات الدولية سنة ١٩٧٦ ، ص ٥٤ .

ثانيا : نظام الوفاق الأوربى : Le Concert European

أنشيء هذا النظام فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٨١٥ بين الدول الثلاث المؤسسة لتحالف المقدس وهى روسيا وبروسيا والنمسا بالإضافة لبريطانيا .. وتقوم الفلسفة التى بنى عليها هذا الوفاق على أن المصالح العليا لمجموعة الدول الأوربية تحتم عليها ضرورة وجود مؤتمر لها وتحقيق الوحدة فيما بينها .. ومن ثم فقد تم الاتفاق على وسيلتين للاطلاع بمسئولية الحفاظ على سلام أوروبا والعالم كله وهما : المؤتمرات التى تعقد فى المواعيد التى يتفق عليها .. ومبدأ التدخل واستخدام القوة لمعالجة المشكلات الأوربية لإقرار السلام .

وقد انضمت فرنسا إلى هذا الوفاق فأصبح يضم الدول الأوربية الخمس الكبرى مما أسهم فى استقرار العلاقات الدولية خلال عشرات السنين ، غير أن الخلاف كان يدب دائما حول مبدأ التدخل واستخدام القوة فى تسوية المنازعات الأوربية .. فقد كانت وجهة نظر بريطانيا فى هذا الصدد هو ضرورة استخدام الوسائل السلمية قبل اللجوء إلى وسائل القمع .. بينما كانت دول وسط أوربا وشرقها تؤثر استخدام القوة لفرض إرادتها .. وإن كان هذا الخلاف لم يحل دون استمرار جهود دول الوفاق فى النهوض بمهمة اتقاء الحرب فيما بينها وجعل نفسها إدارة عليا تفرض أوامرها على الدول الصغيرة .

والواقع أن نظام الوفاق الأوربى ساعد على منع نشوب حرب عامة فى أوربا منذ إنشائه سنة ١٨١٥ إلى أن اضطربت العلاقات الدولية بقيام الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ .. وخلال هذا القرن كانت الحروب التى قامت محدودة ، بل وساد الاستقرار العلاقات الدولية الأوربية لمدة تقرب من أربعين سنة .. وهذا ما جعل المفكرين والسياسيين ورجال القانون الدولى يشيرون إلى هذا الوفاق على أنه أول تجربة قامت وفى أحشائها بذور

التنظيم الدولى الحديث ، وأنها كانت محل اعتبار واضعى عهد عصبة الأمم حيث اتخذوا منها أساسا لإقامة تنظيمهم الدولى . (١)

وعلى أى حال يمكن القول بصفة عامة أن فكرة التنظيم الدولى خلال المرحلة السابقة على الحرب العالمية الأولى لم تكتمل مقوماتها الأساسية، خاصة فى المجال السياسى ، بينما فى مجال تبادل الخدمات المالية والإدارية والفنية ، فقد بدأ إحساس الدول بضرورة وضع تنظيم دولى ينظم هذه المجموعات .. وكشفت التجربة أن الاتحادات التى أنشئت لتحقيق هذا الغرض لم ترق هى الأخرى إلى مرتبة المنظمات الدولية المعروفة حاليا . بل كانت بمثابة المفتاح الذى مهد لظهور المنظمات الدولية بصورتها الراهنة .

(ب) مرحلة مابين الحربين العالميتين الأولى والثانية (١٩١٤ — ١٩٤٥) :

كان لقيام الحرب العالمية الأولى التى استمرت فى الفترة من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩١٨ أثر كبير فى العلاقات الدولية بصفة عامة والتنظيم الدولى بصفة خاصة . فقد صاحب قيام هذه الحرب مظهران وهما : (٢)

أولا : أن الحرب أصبحت شاملة Total War أى أنها أصبحت تمس الدول المحاربة فى جميع أفرادها وذلك بعد استخدام أسلحة التدمير الجماعية ، كالغازات السامة وغيرها ، وبعد ما حدث من تطور كبير فى السلاح الجوى.

---

(١) راجع الدكتور بطرس غالى — التنظيم الدولى ١٩٥٦ ص ٦٢ — ٦٥ ومن الملاحظ أن بعض الفقهاء يأخذ على تجربة الوفاق الأوربى أنه كان يقوم — شأن التحالف المقدس — على دكتاتورية الدول الكبرى وسيطرتها على الدول الصغيرة ، كما أنه لم يكن يعمل بصفة منتظمة ، ولم تكن له ارادة مستقلة وإنما كان يلزم إجماع الدول الأعضاء فيه .. كما كانت تشل حركته فى حالة نشوب نزاع بين الدول الكبرى نفسها .

أنظر : د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ٥٦ .

وراجع :

Collieard (C.A); Institutions Internationales; Paris (1967), p. 35.

(٢) راجع الدكتور حافظ غانم « المنظمات الدولية » سنة ١٩٦٧ ص ٢٤ ، ٢٥ .

ثانيا : أن الحرب اتخذت صفة العالمية World War فاشتركت فيها الدول من جميع أنحاء المعمورة ، وصار من المتعذر على الدولة أن تلزم الحياد ، أو أن تتضمن احترام حيادها ، أو مباشرتها لحقوق المحايدين . (١)

ولقد كان لهذا التطور فى مشكلة الحرب أثر كبير فى الدعوة إلى ضرورة تنظيم المجتمع الدولى بطريقة تكفل الأمن والسلام لجميع الدول ، وتقضى على الحرب بينها .. وقد ساعد على شد أزر هذه الدعوة نفور الرأى العام العالمى من الحرب ، وإلحاح الشعوب فى وضع حد لها كوسيلة لحل المشاكل بين الدول .

من هنا — لم تكد تنتهى الحرب — حتى قامت لجنة انجليزية أمريكية مشتركة (لجنة هيرست — ملر) لوضع مشروع عهد عصبة الأمم الذى أقرته الدول فى مؤتمر فرساى سنة ١٩١٩ وأدمجته فى صدر معاهدات الصلح التى عقدت بعد الحرب . (٢)

وكان الغرض الأساسى من إنشاء عصبة الأمم Société des Nations

هو حماية السلم والمحافظة عليه وتحريم استخدام القوة فى المجتمع الدولى كوسيلة فردية لاستخلاص الحقوق الدولية . وتعتبر على هذا النحو بمثابة نقطة الانطلاق التى على أساسها تبلورت فكرة التنظيم الدولى فى المجال السياسى(٣) . فقد أخذت الدول المنضمة إلى العصبة بفكرة تنمية التعاون الدولى فيما بينها ، وضمانا لهذا الغرض فقد التزمت بعدم الدخول فى الحرب

---

(١) أنظر رسالتنا للدكتوراه ص ٤٠ والمراجع المشار إليها بها ش (٤٠) .

(٢) يعتبر عهد عصبة الأمم جزءا لا يتجزأ من معاهدة فرساى التى تم التصديق عليها وبدأ نفاذها فى ١٠ يناير سنة ١٩٢٠ .

(٣) أنظر أستاذنا الدكتور عبدالعزيز سرحان — دروس المنظمات الدولية ١٩٦٨ ، ص ٣٦ وما بعدها .

أو التهديد بها فى علاقاتها مع الدول الأخرى ، وفى حالة وجود نزاع يخشى منه أن يؤدى إلى قطع العلاقات السلمية فقد التزمت الدول بعرض هذا النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة .

وبجانب عصبة الأمم ، فقد ظهرت فى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية مجموعة كبيرة من الهيئات والمنظمات السياسية لتباشر نشاطها فى نطاق إقليمى مستهدفة حل المنازعات التى تنشأ بين أعضائها بالطرق السلمية ، وأهمها : الاتحاد الأمريكى ، والكومنولث ، والتحالف الصغير بين تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا (عام ١٩٣٣) ، والحلف البلقانى بين تركيا واليونان ورومانيا ويوغوسلافيا (عام ١٩٣٤) .

هذا من الناحية السياسية ، أما من ناحية التعاون الفنى فقد استمرت الاتحادات التى نشأت قبل الحرب العالمية الأولى فى القيام بدورها فى مجالات التعاون الدولى المختلفة . كما نشأت منظمات جديدة منها منظمة المواصلات ، ومنظمة الصحة العالمية ، والمنظمة الاقتصادية والمالية ، ومنظمة العمل الدولية ، والمحكمة الدائمة للعدل الدولى .. وقد تم الربط بين هذه المنظمات وبين عصبة الأمم .. استنادا إلى نص المادة ٢٤ من عهد عصبة الأمم .

وإذا كانت عصبة الأمم قد ظلت قائمة طوال المرحلة من سنة ١٩١٩ إلى سنة ١٩٤٥ بصفتها المنظمة السياسية العالمية الوحيدة ، فقد فشلت فى تحقيق ما كان معلقا عليها من آمال .. كما عجزت عن منع استعمال القوة ، إلا أنه يمكن القول أن عصبة الأمم تعد سابقة خطيرة فى التنظيم الدولى حيث شقت الطريق ، ومهدت السبيل . لابتداع صيغة ملائمة لتمثيل الدول الكبرى والصغرى فى المنظمات السياسية مع المحافظة فى نفس الوقت على فكرة السيادة والمساواة .

وبصفة عامة تعتبر مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية أهم

مرحلة من مراحل تطور التنظيم الدولى .. حيث تميزت بظهور أول منظمة دولية بالمعنى العلمى .. وحيث بدأت المنظمات المتخصصة فى الظهور بطريقة علمية بعيدا عن الاتجاهات السياسية للدول الأعضاء .

(جـ) مرحلة مابعد الحرب العالمية الثانية حتى الآن (١٩٤٥ ــ حتى الآن) :

لم يكد يمضى عشرون عاما فقط على إنشاء عصبة الأمم ، حتى تسببت قوى الاستبداد والفوضى الدولية وانعدام المسئولية القومية فى أعظم كارثة أحدقت بالعالم .. فأصبحت أوربا فى خريف عام ١٩٣٩ وقد باتت مسرحا لنشوب قتال قدر له أن يجرف العالم كله فى تياره الكاسح . وقد ترتب على هذه الحرب انهيار عصبة الأمم وانهيار أول تجربة للتنظيم الدولى معها ... غير أن هذا الانهيار الكلى للنظام الدولى لم يحدث شعورا بالخيبة واليأس تجاه فكرة التنظيم الدولى بقدر ما جلب وعيا حيا قوامه الحاجة الماسة والعزم الأكيد على إقامة نظام أفضل وأجدى للتنظيم الدولى .. وطوال فترة الحرب العالمية الثانية التى ظلت مشتعلة من سنة ١٩٣٩ حتى سنة ١٩٤٥ والتى ذاقت البشرية خلالها ألوانا من الدمار والخراب لم تشهد الدنيا مثيلا له من قبل، كان الحلفاء عاكفين على وضع صيغة لتنظيم المجتمع الدولى بعد انتهاء الحرب وجاءت البادرة الأولى بتاريخ ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤٣ عندما أعلن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس حكومة الاتحاد السوفيتى بعد نهاية الاجتماع الذى تم بينهما فى موسكو أنهما سيعملان على إيجاد هيئة جديدة تحل محل عصبة الأمم القديمة ، وفى محادثات تمت فى دمبارتون أكس بواشنطون بين ممثلى بريطانيا والولايات المتحدة وروسيا والصين (فى الفترة من ٢١ أغسطس إلى ٢ أكتوبر سنة ١٩٤٤) تم وضع مشروع تمهيدى لإقامة الهيئة الجديدة ، ثم دعيت الدول إلى مؤتمر عقد فى سان فرانسسكو سنة ١٩٤٥ حيث تم التصديق على ميثاق المنظمة الجديدة تحت اسم منظمة الأمم المتحدة وأصبح نافذا فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ .

وبجانب منظمة الأمم المتحدة فقد ازدهرت المنظمات الدولية الإقليمية والمنظمات الدولية المتخصصة .. وأصبحت الأمم المتحدة الركيزة الأساسية لتلك المنظمات. وإذا ما نظرنا إلى خريطة العالم الآن ، لأذهلتنا ظاهرة انتشار المنظمات الدولية وسيطرتها على مقدرات المجتمع الدولى بأسره ، بحيث أصبح وجودها يمثل مكان الصدارة فى تنظيم العلاقات الدولية .. سواء من الناحية القانونية أم السياسية أم الإدارية .. وبالتالى أصبحت دراسة هذه المنظمات ضرورة يقتضيها الوضع الهام الذى تحتله المنظمات الدولية فى مجال القانون الدولى العام . (١)

---

(١) يمكن الإشارة إلى أهم المنظمات الدولية الحكومية القائمة الآن على النحو التالى :

١ – على الصعيد العالمى : توجد المنظمات الدولية التالية :

- منظمة الأمم المتحدة (وتضم الآن ١٤٩ دولة) .
- منظمة العمل الدولية .
- منظمة الصحة العالمية .
- منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة .
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) .
- أتحاد البريد العالمى .
- منظمة الطيران المدنى الدولية .
- الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .
- منظمة الأرصاد الجوية العالمية .
- المنظمة الاستشارية الحكومية الدولية للملاحة البحرية .
- البنك الدولى للإنشاء والتعمير .
- المؤسسة المالية الدولية .
- مؤسسة التنمية الدولية .
- صندوق النقد الدولى .
- الوكالة الدولية للطاقة الذرية .
- الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الجات) .

٢ – على الصعيد الاقليمى : توجد المنظمات التالية :

أولا : فى القارة الأوربية : –

- مجلس أوربا (ويضم حاليا ١٧ دولة) .
- السوق الأوربية المشتركة (٩ دول) .
- جماعة الفحم والصلب الأوربية (٩ دول) .
- الجماعة الأوربية للنشاط الذرى (٩ دول) .

- البنولكس (٣ دول) .
- منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٢ دولة) .
- الجماعة الأوربية للتجارة الحرة (٦ دول) .
- المجلس الشمالى (٥ دول) .
- مجلس المساعدات الاقتصادية المتبادلة (الكوميكون - ٩ دول) .
- حلف وارسو (٧ دول) .
- حلف الاطلنطى (١٥ دولة) .
- اتحاد أوربا الغربية (٧ دول) .
- اللجنة المركزية للملاحة فى نهر الراين (٦ دول) .
- المؤتمر الأوربى لوزراء النقل (١٨ دولة) .
- المنظمة الأوربية لأمن الملاحة الجوية (٧ دول) .
- المنظمة الأوربية للابحاث النووية (١٣ دولة) .
- المنظمة الأوربية لابحاث الفضاء (١٠ دول) .

ثانيا : فى القارة الأمريكية :-
- منظمة الدول الأمريكية (٢٢ دولة) .
- منظمه دول وسط أمريكا (٥ دول) .
- السوق المشتركة لدول وسط أمريكا (٥ دول) .
- جماعة أمريكا اللاتينية للتجارة الحرة (١١ دولة) .

ثالثا : فى القارة الأفريقية :-
- منظمة الوحدة الأفريقية (٤٨ دولة) .
- الجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا (٦ دول) .
- المنظمة المشتركة لأفريقيا ومدغشقر (١٥ دولة) .
- منظمة الدول الساحلية لنهر السنجال (٥ دول) .

رابعا : فى القارة الآسيوية :-
- جامعة الدول العربية (٢٢ دولة آسيوية وأفريقية) .
- الحلف المركزى (٥ دول) .
- حلف جنوب شرق آسيا (٥ دول) .
- جماعة أم جنوب شرق آسيا (٥ دول) .

راجع : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

والواقع أن النظرة العامة على هذا الحشد الكبير من المنظمات الدولية تكشف بوضوح عن أربع حقائق أساسية هى :-

١ - أن المنظمات الدولية أصبحت الوسيلة الفعالة التى تهدف بها الدول إلى تحقيق مصالحها المشتركة .. وقد تعاظم الدور الذى تؤديه فى هذا الصدد حتى أصبحت تهيمن على مقدرات الشعوب ومصائرها .

٢ - أن المحافظة على الأمن والسلام العالمى يأخذ الاهتمام الأكبر للمنظمات السياسية ، بل يعتبر الهدف الأسمى الذى تعمل من أجله تلك المنظمات .

٣ - أنه لا توجد الآن قارة من قارات العالم تخلو من عدد من المنظمات الدولية .

٤ - أنه لا توجد دولة من دول العالم يمكنها الاستغناء عن الانضمام إلى تلك المنظمات ، وحتى إذا وجدت مثل تلك الدولة .. فانها تكون قد حكمت على نفسها بالعزلة عن المجتمع الدولى .. بل وقد أصبح من بين الجزاءات التى يمكن توقيعها على الدول فى حالة انتهاكها لالتزاماتها الدولية هو حرمانها من الانضمام إلى تلك المنظمات ، أو طردها منها إذا كانت عضوا فيها .

ثالثا : الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها وأساس إلزامها :

بعد أن عرفنا فكرة التنظيم الدولى من حيث أهدافها ومن حيث التطور التاريخى الذى لازمها حتى أصبحت المنظمات الدولية تهيمن على مقدرات الشعوب ، فقد أصبح من المسلم به أن مواثيق إنشاء تلك المنظمات على اختلاف أنواعها ، وكذا ما تمارسه من نشاطات وما تقوم به من أعمال وما تباشره من علاقات ، تمثل جميعها إضافات جديدة لمجموعة قواعد القانون الدولى ، وهى تتضمن - فى غالب الأحيان - تحولا أو تطورا جديدا فى

مفاهيم هذا القانون ... هذا التطور الجديد هو ما اصطلح على تسميته بالأحكام العامة للتنظيم الدولى أو قانون المنظمات الدولية ، وهذا القانون يهتم أساسا بالملامح التنظيمية للمنظمات الدولية وسلطاتها ونشاطاتها والدور الذى تقوم به فى المجتمع الدولى .. كما يهتم أيضا بالعلاقات القانونية التى تمارسها تلك المنظمات فيما بينها أو فيما بينها وبين الدول الأعضاء وغير الأعضاء ، وقد أدى ذلك بالبعض إلى القول أن هذا القانون يتضمن مجموعتين من القواعد ، مجموعة يمكن أن يطلق عليها اصطلاح القانون الداخلى للمنظمات الدولية Internal law of international organizations وهـــذه المجموعة تطبق بالنسبة لكل منظمة على حده .. والمجموعة الثانية ويطلق عليها القانون الخارجى للمنظمات الدولية External law of international organizations وهذه المجموعة تعتبر مبادىء تواتر عليها العمل الدولى وتسرى على كافة المنظمات الدولية فى علاقاتها الخارجة .

وقد انقسم الفقه الدولى إلى رأيين (١) بالنسبة للمصدر الذى يستقى منه هذا القانون قواعده :

الرأى الأول : ومضمونه أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر المصدر الأساسى للقواعد القانونية التى تحكم سير المنظمة وتحدد اختصاصاتها ووظائفها ، وليس هناك قواعد أخرى خارجة عن نطاق هذه الوثيقة يمكن الرجوع إليها فى الشئون الخاصة بالنظام الداخلى للمنظمة .. وكما أن لكل دولة نظامها القانونى الداخلى المنفصل والمستقل عن النظام القانونى الدولى ، فان لكل منظمة أيضا نظامها الأساسى المتمثل فى ميثاقها والذى يجب العودة إليه دائما للبت فى اختصاصاتها ووظائفها ، ومن ثم فان كافة حقوق والتزامات الدول الأعضاء تستند إلى

---

(١) أنظر : د . جعفر عبد السلام – المنظمات الدولية – دار نهضة مصر سنة ١٩٧٤ ، ص ٦٣ . والمرجع المشار إليه بهامش (١) .

النصوص الواردة فى هذا الميثاق باعتباره اتفاقا تم إبرامه بين تلك الدول ويخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين Pacta Sunt Servanda وهى القاعدة التى تدور من حولها كافة التزامات الدول الأعضاء وأيضا اختصاصات وسلطات المنظمة ، وتظل المنظمة — استنادا إلى ذلك — خاضعة فى وجودها وفى ممارسة نشاطها لرغبة الدول الأعضاء

الرأى الثانى : ومضمونه أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ليست هى الأساس الوحيد لحقوق والتزامات الدول الأعضاء فى تلك المنظمة .. وأنما أهميتها ترجع فى كونها هى الأساس القانونى الذى — بناء عليه — قامت المنظمة . ومتى أنشئت المنظمة فانها تصبح شخصا من أشخاص القانون الدولى وبالتالى تكون خاضعة لقواعد هذا القانون . ولا يجوز القول أن بقاء هذه المنظمة واستمرارها فى تأدية وظائفها مرهون برغبة الدول الأعضاء لأن الوثيقة المنشئة لها تعتبر إجراء قانونى دولى .. ومن ثم فلا يجوز لتلك الدول أن تلغى هذه الوثيقة أو تعدلها إلا باجراء قانونى دولى آخر ، أو استنادا إلى قواعد متفق عليها سلفا . ويترتب على ذلك أن المنظمة الدولية تبقى خاضعة مباشرة للقانون الدولى ولها الحقوق وعليها الواجبات التى يعترف هذا القانون بها(١) .

والواقع أن الرأى الثانى هو الأقرب إلى الصواب ، إذا من الصعب أن نحكم على المنظمات الدولية أن تعيش حبيسة مواثيقها ، وفى نطاق ضيق يحد من انطلاقها ويقيد من مباشرة نشاطها ، وليس من سبيل إلى القول

---

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام — المرجع السابق — ص ٦٥ .

أن المنظمة الدولية تستطيع أن تنهض بواجباتها بقواها الذاتية ، لأن هذه الذاتية لا تستطيع أن تفسر كيف يمكن للمنظمة الدولية أن تبرم الاتفاقات الدولية ، وكيف يتسنى لها أن تتبادل مع الوحدات الدولية الأخرى المبعوثين ، وكيف يمكن أن تكون أهلا للادعاء بالمسئولية الدولية أو أن تتحمل تبعة تلك المسئولية .. لاشك أنه إذا جاز القول بأن النظام الأساسى للمنظمة هو العنصر الأساسى للنظام القانونى الداخلى لها ، فان ذلك لايصدق على العلاقات الخارجية للمنظمة ، وبالتالى فلا مفر من التسليم بخضوع المنظمة — فيما يخرج عن نطاق نظامها القانونى الداخلى — لأحكام القانون الدولى ، سواء فيما يتعلق بكيفية إنشاء المنظمة ابتداء أو بالنسبة للقواعد التى تحكم علاقاتها وأنشطتها الخارجية ، أو فى كيفية انتهائها ، ومما يلفت النظر عند الاطلاع على الوثائق والاتفاقات المنشئة للمنظمات الدولية أنها جميعها تكاد تأخذ بأحكام عامة مشتركة إلى جانب أحكام خاصة لكل منظمة على حده بحسب الأهداف التى تسعى إلى تحقيقهاتلك المنظمة .. وفيما يتعلق بهذه الأحكام الأخيرة فإنها تحتاج إلى دراسة خاصة لما تمثله من قواعد متميزه حسب الأهداف ، أما الأحكام العامة المشتركة ، فانها تلك الأحكام التى تواتر العمل بها والتى أصبحت تمثل مجموعة القواعد التى تشكل ما يعرف بالأحكام العامة للتنظيم الدولى (١) .. وهى فى مجموعها تمثل فرعا من فروع القانون الدولى العام .. ومن ثم أصبح من المتعين البحث عن مصادر هذه الأحكام وأساس إلزامها فى نطاق هذا القانون .. وهو ما نشير إليه على النحو التالى:

(١) المصادر الأساسية لأحكام التنظيم الدولى :

يمكن القول بداءة أن أحكام التنظيم الدولى لا تختلف عن قواعد القانون

---

(١) أنظر : د . حافظ غانم — مبادىء القانون الدولى — المرجع السابق — ص ٢٥ وما بعدها ، د . عبد الله العريان — فكرة التنظيم الدولى — مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٥٥ ص ٢٠٩ وما بعدها .

الدولى من حيث طبيعتها القانونية ، وإذا كانت أغلب الأحكام الأولى مستقاة أصلا من الاتفاقات والوثائق المنشئة للمنظمات الدولية على اختلاف أنواعها ، والتى أصبحت تشكل قواعد عامة تواتر العمل بها منذ بداية عصر التنظيم الدولى حتى الآن ، إلا أنه يمكن التأكيد بصفة إجمالية على أن المصادر الأساسية لهذه الأحكام تتمثل فيما يلى : —(١)

(أ) المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية بوصفها المصدر الأساسى لها ، وكذلك المعاهدات الدولية التى تبرمها تلك المنظمات لتنظيم العلاقات بينها وبين الوحدات الدولية الأخرى .

(ب) العرف العام الذى تواترت عليه المنظمات الدولية فى ممارسة أنشطتها فى نطاق العلاقات الدولية .

(جـ) اللوائح الداخلية للمنظمات الدولية وكذا القواعد المكتوبة أو العرفية التى تسترشد بها المنظمة أو أجهزتها المختلفة فى القيام بواجباتها .

(د) المبادىء العامة للقانون التى تقبل التطبيق على المنظمات الدولية فى ضوء أوضاعها الخاصة باعتبارها وحدات دولية متميزة عن أشخاص القانون الدولى التقليدى وهى الدول .

(هـ) أحكام المحاكم الدولية الصادرة فى موضوعات تمس أنشطة المنظمات الدولية .

(٢) أساس إلزام قواعد التنظيم الدولى :

لسنا هنا فى حاجة إلى ترديد ما قال به أصحاب المذهب الإرادى أو أصحاب المذهب الموضوعى فى مدى الزام قواعد القانون الدولى وإجراء القياس عليها للبحث عن أساس صالح يمكن الاستناد إليه فى استظهار الطبيعة الملزمة لأحكام التنظيم الدولى ، فهذه القواعد — كما هو معروف — قامت

---

(١) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، طبعة سنة ١٩٧٢ ص ١٢٣ .

C. Wilfred Jenks; The proper law of International Organizations (1962) p. 27 et seq.

فى الأصل على رضاء الدول — الصريح أو الضمنى — فى الالتزام بها عندما اشتركت فى إنشاء المنظمة أو عندما انضمت إليها .. وإذا كان الرضاء وحده يمكن أن يؤدى إلى ضعف الأساس الذى يقوم عليه طبيعة هذا القانون ، فان التضامن الدولى المشترك .. وشعور دول العالم بوحدة المصير الإنسانى ، يمكن أن يكون سببا كافيا لتدعيم هذا الأساس بل ويمكن تعميق الإحساس بأن أساس الالتزام لم يعد قاصرا على الرضاء بقدر ما ينبع من الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها ظاهرة التنظيم الدولى ومن الرغبة الملحة للشعوب فى العيش معاً فى سلام وأمن ورفاهية .

خطة البحث :

بعد هذه المقدمة العامة الموجزة لظاهرة التنظيم الدولى ، فقد أصبح الأمر واضحا فى أن الوسيلة التى يمكن بموجبها تحقيق الأهداف التى تسعى إليها هذه الظاهرة تكمن فى إنشاء منظمات دولية يعهد إليها بهذه المهمة . وتلك المنظمات الدولية إلى جانب خضوع كل منها لأحكام خاصة بحسب طبيعتها — فانها تخضع لمجموعة من الأحكام العامة المشتركة والتى تشكل ما يعرف بالنظرية العامة للتنظيم الدولى ؛ وتقتضى خطة الدراسة أن نتناول ظاهرة التنظيم الدولى فى ثلاثة أقسام .

القسم الأول :

نتناول فيه أهم الأحكام العامة التى تحكم المنظمات الدولية « النظرية العامة » .

القسم الثانى :

نخصصه لدراسة تطبيقية للمنظمات العالمية (سواء العامة منها أو المتخصصة)

القسم الثالث :

نتناول فيه دراسة أهم المنظمات الاقليمية .

القسم الأول

الأحكام العامة للمنظمات الدولية

«النظرية العامة»

وستنقسم الدراسة فى هذا القسم على النحو التالى :

الفصل الاول : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها .

الفصل الثانى : البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية .

الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها : هيئة تقوم بانشائها مجموعة من الدول لتحقيق أغراض ومصالح مشتركة بينها ، وتكون لها إرادة ذاتية مستقلة يتم التعبير عنها فى المجتمع الدولى ، وفى مواجهة الدول الأعضاء فيها ، بواسطة أجهزة دائمة خاصة بها (١) .

ويتضح من هذا التعريف أن العناصر الرئيسية للمنظمة الدولية هى :

١ ــ الأستناد فى نشأتها إلى إتفاقية دولية .

٢ ــ الإرادة الذاتية .

٣ ــ الكيان المتميز الدائم .

ويمكن تناول كل عنصر من العناصر السابقة على النحو التالى :

اولا : الأستناد إلى إتفاقية دولية :

يستند وجود المنظمة الدولية إلى إتفاقية دولية ــ قد تسمى دستورا

---

(١) راجع تعريفات مشابهة لكل من : د . عبد العزيز سرحان . المرجع السابق ص ٤١ ، د . حافظ غانم ــ المرجع السابق ص ٤٥ ، د . مفيد شهاب ــ المرجع السابق ص ٣٥ ، د . عائشة راتب ــ المرجع السابق ص ٣٠ ، د . إبراهيم العنانى ــ المرجع السابق ص ٢٠ ، د . الشافعى بشير ــ المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ٢٨ .

Constitution أو نظاما أساسيا Statut أو ميثاقا Charte — وتحدد هذه الإتفاقية النظام القانونى للمنظمة وأهدافها واختصاصاتها والأجهزة المختلفة المنوط بها تحقيق هذه الأهداف والقواعد التى تحكم سير العمل بها(١).

ونظرا لأن المعاهدات الدولية لا تبرم أساسا إلا بين دول ذات سيادة ، فان المنظمة الدولية لا تضم فى عضويتها غير الدول ، ومن ثم فأنها تسمى منظمة دولية حكومية تميزا لها عن المنظمة الدولية غير الحكومية التى لا تنشأ عن اتفاقية بين الحكومات ، وإنما بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة ، مثل منظمة الصليب الأحمر الدولية ، والاتحاد الدولى للنقابات ، والاتحاد البرلمانى الدولى ، والاتحاد النسائى العالمى ، واتحاد الشباب الدمقراطى العالمى .. وهذه المنظمات والاتحادات غير الحكومية لا تدخل فى دراستنا .

على أنه إذا كان المبدأ العام أن المنظمات الدولية الحكومية لا تقبل فى عضويتها إلا دول ذات سيادة ، فان البعض منها وخاصة المنظمات الفنية المتخصصة تسمح بصفة استثنائية بأنضمام بعض الجماعات التى لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة (كالأقاليم والمقاطعات — واقاليم ما وراء البحار .. إلخ) ومثال ذلك ما تسمح به منظمة اليونسكو ، ومنظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومن جهة أخرى هناك منظمات متخصصة تقبل فى عضويتها مندوبين عن بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلى الدول ، مثل منظمة العمل الدولية ، وهو اتجاه يهدف لإتاحة الفرصة للأتصال المباشر بين هذه المنظمات والجماعات التى تعمل فى مجال أختصاصها مما دعا البعض إلى القول بأن مثل هـــذه المنظمات تتجه نحو الاتحاد الفدرالى (٢).

---

(١) أنظر : د. سامى عبد الحميد — قانون المنظمات الدولية — الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٨ وما بعدها .

(٢) أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٣٨ .

ثانيا : الإرادة الذاتية : (١)

لا يكفى أن تكون المنظمة الدولية قد انشئت بمقتضى اتفاقية بين دول ذات سيادة ، ولكن لابد أن تتمتع المنظمة الدولية بارادة ذاتية ، أى تعترف الدول المنشئة لها بوجود شخصية قانونية خاصة بها يمكنها التعبير عنها وفق القواعد التى يقررها ميثاقها وفى نطاق الاختصاص المحدد لها .

ولعل هذا العنصر هو الذى يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى ، لأن المؤتمر ما هو إلا أسلوب أو وسيلة لتنسيق العلاقات بين الدول ، وبالتالى فان القرارات الصادرة عنه لا تستمد قوتها الملزمة إلا من خلال إرادة الدول المشتركة فيه وبالشروط والكيفية التى صدرت موافقتها عليها ، فى حين أن قرارات المنظمة الدولية تظهر منفصلة عن إرادات الدول الأعضاء ، وتلزم كل من ينتمى إليها حتى ولو كانت قد صدرت وفقا لقاعدة الأغلبية فى التصويت ، إذ أن القرارات سواء صدرت بالأغلبية المطلقة أو بالأغلبية الموصوفة أو بالإجماع ، فأنها تصدر بأسم المنظمة وينصرف آثارها إلى الدول الأعضاء فيها وبصرف النظر عن الطريقة التى تم بها التصويت .

ثالثا : الكيان المتميز الدائم :—

العنصر الثالث الواجب توافره لقيام المنظمة الدولية هو أن يكون لها كيان متميز ودائم ومستقر .. وليس معنى ذلك أن تعمل كل أجهزة المنظمة بصفة دائمة ودون توقف .. وإنما يكفى أن تكون المنظمة قادرة على ممارسة نشاطها فى أى وقت تراه مناسبا لتحقيق أهدافها .. وهذا أيضا ما يميز

---

(١) أنظر فيما يتعلق بعنصر الإرادة الذاتية على وجه العموم :

Paul Reuter; Organisations internationales et évolution du droit, article publié dans «L'Evolution du droit public» Etudes en l'honneur d'Achille Mestre, Sirey, Paris, 1956, PP. 448-449.

المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولى . فعلى حين أن المؤتمر الدولى ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض — فان المنظمة الدولية على العكس من ذلك فهى تنشأ بصفة دائمة لتحقيق الأهداف التى تسعى إليها ، وهى أهداف تعتبر بطبيعتها مصالح مستمرة لا يجرز معها التوقيت .. ولاشك أن هذا العنصر هو وحده الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة فى وجودها وفى ممارستها لنشاطها عن الدول المكونة لها (١).

المبحث الثانى

أنواع المنظمات الدولية

لم يتفق الفقهاء على معيار معين لتقسيم المنظمات الدولية .. ويرجع ذلك إلى تعدد التقسيمات بتعدد الزوايا التى يمكن أن ينظر إلى المنظمة الدولية من خلالها . فبعض الفقهاء يتخذ من نشاط المنظمة أساسا للتقسيم ، وبعضهم يجعل الاختصاص محور التقسيم . بينما يذهب البعض إلى تقسيم المنظمات بحسب العضوية فيها ، أو بحسب نطاقها الجغرافى (٢) .. وكيفما كان الأمر ، فان التقسيم الأسلم الذى نأخذ به هو ذلك الذى يتفق مع الأهداف التى تسعى إليها المنظمات الدولية ، وقد عرفنا أن تلك الأهداف هى تحقيق الأمن الجماعى ورفاهية الشعوب ، وإذا كان يمكن تحقيق هذه الأهداف على نطاق عالمى .. فأنه يمكن أيضا تحقيقها على نطاق اقليمى .. وإذا كان ذلك

---

(١) أنظر :

Reuter, P., Institutions Internationals, 1956, p. 289.

ويشير الدكتور سامى عبد الحميد إلى أن لفقه السوفيتى لا يشترط لقيام المنظمة الدولية توافر عنصر الكيان المتميز الدائم ، ومن ثم فان المؤتمر الدولى فى تقدير هذا الفقه يعتبر نوعا من أنواع المنظمات الدولية .. أنظر مؤلف سيادته « قانون المنظمات الدولية » الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٥ هامش (٨) ، والمرجع المشار إليه .

(٢) راجع هذه التقسيمات بشىء من التفصيل فى مؤلف الدكتور بطرس غالى المرجع السابق — ص ٧٧ وما بعدها .

يتم بتناول كافة نواحى النشاط الدولى : فأنه يمكن أن يتم أيضا بالتخصص فى ناحية أو أكثر من نواحى النشاط العالمى .. وأستنادا إلى ذلك يمكن القول أن المنظمات الدولية تنقسم إلى :

(أ) منظمات دولية عامة ومنظمات دولية متخصصة (٢) :

ووفقا لهذا التقسيم تكون المنظمة الدولية منظمة عامة إذا كان الغرض من إنشائها — حسب الاتفاق الدولى المنشىء لها — يشمل كافة مظاهر النشاط الدولى من سياسى واقتصادى واجتماعى . أى أن تكون المنظمة الدولية ذات أختصاص عام وشامل .. ومن أمثلة تلك المنظمات : منظمة عصبة الأمم وحاليا منظمة الأمم المتحدة .

أما المنظمة الدولية المتخصصة فهى تلك التى يقتصر نشاطها على تحقيق أغراض محددة وفى نطاق معين .. ومن أمثلة تلك المنظمات كافة المنظمات المتخصصة التى ينحصر نشاطها فى ممارسة نشاط دولى بعينه . كمنظمة العمل الدولية التى يتحدد مجالها فى شئون العمل والعمال .. ومنظمة الصحة العالمية التى يتحدد نطاقها فى مجال الشئون الصحية فقط .. وهكذا .

(ب) منظمات دولية عالمية ومنظمات دولية اقليمية : —

المنظمة الدولية العالمية هى تلك التى يتم إنشاؤها بطريقة تسمح بأنضمام أية دولة من الدول إليها مادامت هذه الدولة تتوافر فيها الشروط التى يتطلبها ميثاق المنظمة بحيث يتم التعاون بينها على أساس عالمى .. ومثالها : منظمة الأمم المتحدة ، والمنظمات الدولية المتخصصة .

---

(١) راجع الدكتور طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .

أما المنظمة الأقليمية فهى التى تقتصر العضوية فيها على مجموعة من الدول ترتبط فيما بينها بروابط معينة ترجع للظروف الجغرافية أو السياسية أو التاريخية أو الاقتصادية .. ومثالها : جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، ومنظمة الدول الأمريكية (١).

---

(١) لمزيد من التفاصيل بخصوص أنواع المنظمات الدولية يمكن الرجوع إلى : -

Marcel Merle; La vie International, Paris, 1970, 3éme edition, p. 65.

Vellas; Droit International Public, T.I, Les institutions internationales, Paris, (1970), p. 349.

Reuter, P; op. cit., (ed. 1972), p. 203 et seq.

الفصل الثانى

البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية

لدراسة البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية يتعين علينا التصدى للمسائل الآتية(١) :

١ ــ الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .
٢ ــ أحكام العضوية فى المنظمات الدولية
٣ ــ فكرة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .
٤ ــ أجهزة المنظمات الدولية .
٥ ــ سلطات المنظمات الدولية .

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل ..

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية

تعتبر الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية بمثابة النظام الأساسى لها الذى يحدد أهدافها ، ويبين أختصاصاتها ، ويوضح أسلوب عملها .. ونظرا للأهمية الكبيرة التى تمثله هذه الوثيقة فى حياة المنظمة .. فستتناول دراسة أهم المشاكل الأساسية التى تثيرها الوثيقة ، سواء عند انشائها أو خلال فترة سريانها أو عند تفسيرها .. وذلك من خلال النقاط الآتية :

أولا : التكييف القانونى للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :

تنشأ المنظمة الدولية بموجب إتفاقية دولية تبرم بين الدول .. وإذا كانت

هذه الاتفاقية تخضع لكل الأحكام الخاصة بصحة المعاهدات الدولية من حيث الشكل والموضوع .. إلا أنها تعتبر فى ذات الوقت اتفاقية دولية من نوع خاص . . إذ بموجبها ينشأ شخص قانونى جديد مما يترتب عليه عدة نتائج أهمها (١) :

١ ــ أن أحكام تلك الاتفاقية تسرى فى مواجهة كل الدول الأعضاء ، ولا يجوز بصددها اتباع ما يجرى عليه العمل أحيانا فى المعاهدات الأخرى من إبداء التحفظات على بعض نصوصها أو وثائقها كما لا يجوز ــ بالنسبة لها ــ عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة أو تقديم ما يطلق عليه الاتفاقات التفسيرية(٢).

٢ ــ أن نصوص تلك الاتفاقية تتمتع بأولوية فى التطبيق إذا تعارضت مع أحكام معاهدة أخرى تكون الدولة العضو طرفا فيها ..

وهذا ما نصت عليه صراحة مواثيق المنظمات الدولية العامة مثل ميثاق الأمم المتحدة الذى ينص فى المادة ١٠٣ منه على أنه :

« إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » ..

كما سبق أن نصت عليه أيضا عصبة الأمم حيث جاء بالمادة ٢٠ من عهد العصبة ما يلى : ــ

« يوافق أعضاء العصبة ــ كل فيما يخصه ــ على أن هذا العهد يلغى جميع الاتفاقيات الخاصة السابقة عليه والتى تتعارض أحكامها

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٧٣ وما بعدها .

(٢) إذا كان من الجائز أن تتفرع احدى الدول بفكرة السيادة الوطنية للادعاء بمشروعية أبداء تحفظ أو اكثر على نصوص الاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية فليس لتلك الدولة الحق فى الاحتجاج بهذا التحفظ فى مواجهة المنظمة إلا إذا كانت هذه الأخيرة سبق أن قبلته . أنظر المرجع السابق نفس الموضع .

مع أحكامه ، كما يتعهدون رسميا بالا يعقدوا فى المد قبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد . وفى الحالة التى يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عضوا فى العصبة بالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فأنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التى تحرره من هذه الالتزامات » ..

ونخلص من ذلك إلى القول أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية تعتبر أتفاقا دوليا جماعيا ذا طبيعة خاصة .. وأن ما تتضمنه من أحكام تسرى فى مواجهة كافة الدول الأعضاء دون أن يكون لأى منها الحق فى ابداء تحفظ على أحد نصوصها .. وأن تلك الأحكام تسمو عند تطبيقها على أحكام المعاهدات الأخرى التى يرتبط بها الأعضاء .

ثانيا : نفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية :ـ

غالبا ما تتضمن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ديباجة تحدد الأسباب والبواعث التى دعت إلى إنشائها ، ثم قواعد فى شكل نصوص تتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها أو شروط عضويتها ، وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتها ، والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان ، وقواعد التصويت ، وطرق تنفيذ القرارات ، وكيفية تعديل الوثيقة ... إلخ .

وإذا كانت القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية تسرى على الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، بأعتبارها معاهدة جماعية دولية ، إلا أن هناك بعض القواعد الخاصة التى تنفرد بها الوثيقة وذلك بسبب طبيعتها القانونية الخاصة ، وطبيعة العلاقات التى تنظمها .

فمثلا تقضى القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية أنه لكى تصبح الاتفاقية سارية المفعول ، فيجب أن يتم تبادل التصديقات بين الدول الموقعة عليها وفقا للأحكام الدستورية الداخلية الخاصة بكل منها .

إلا أن هذا الحكم لا يؤخذ على اطلاقه بالنسبة لنفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ، حيث ترد عليه بعض التيسيرات التى تهدف إلى التعجيل بنفاذ الوثيقة وهى :

١ — الإعفاء من قاعدة التصديق على الوثيقة من كافة الدول الموقعة عليها ، مع الأكتفاء بتصديق نسبة معينة من الدول يتم الأتفاق عليها ، مثال ذلك ما قررته المادة ١١٠ / ٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى جاء بها :

« يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال إيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه » ..

٢ — إجازة الانضمام لعضوية المنظمة قبل أن تبدأ الوثيقة المنشئة لها فى النفاذ (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا مؤسسا) . كما يجوز الانضمام أثناء فترة السريان — إذا كانت العضوية مفتوحة (وتكون الدولة المنضمة فى هذه الحالة عضوا بالانضمام) .

٣ — وأخيراً .. تنص المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية عادة على إيداع تصديقات الأعضاء لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دولية وذلك بقصد تسهيل إحاطة الأعضاء بتمام التصديقات . ومثال ذلك ما تقرره المادة ١١٠ / ٢ من ميثاق الأمم المتحدة بقولها : « تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام (لمنظمة الأمم المتحدة) بعد تعيينه » .

ثالثا : تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية (١) :

لما كانت الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية هى المصدر الأساسى للقانون الذى

---

(١) راجع بخصوص تفسير المعاهدات بصفة عامة : د . حامد سلطان « تفسير الاتفاقات

يحكمها ويحدد أهدافها ومبادئها .. لذلك فأن تطبيق نصوصها يجب أن يكون متفقا مع التفسير السليم الذى لا يخرج عن نطاق ما تبط بها من وظائف وأختصاصات .

غير أنه فى بعض الأحيان قد يؤدى تطبيق النص إلى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقى له ، إما بسبب غموضه ، وإما بسبب تحرير الوثيقة بعدة لغات لها قوة رسمية واحدة .. وهنا تكون عملية التفسير ضرورية ولازمة لإزالة الغموض واللبس فى المعنى الحقيقى للنص ، وتحديد نطاق تطبيقه .

وكثيرا ما يقال بأن الغرض من التفسير هو الكشف عن مقاصد ونوايا أطراف الاتفاق .. ومعنى ذلك أن تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة يجب أن تقوم به الدول التى أنشأتها .. غير أن هذا القول يتعذر تنفيذه لصعوبة التقاء مجموعة الدول الأعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . لذلك فأن ما نادى به الفقيد كلسن يجد استحسانا لدى الفقهاء حيث يقول : « أن الغرض من التفسير الصحيح ليس الكشف عن المعنى الحقيقى للنص القانونى الذى يتم تفسيره ، ولكن إضفاء صفة الالتزام لأحد المعانى التى يمكن أن يفهم بها هذا النص من الناحية المنطقية ، وأختيار التفسيرات تحكمه اعتبارات سياسية ، ولذلك فليس المعنى المنطقى أو الحقيقى هو الذى يفضل دائما المعنى الذى يتفق مع الاعتبارات السياسية »(١) .

وعلى أى حال فقد أصبح من النادر أن يتم تفسير مواثيق المنظمات الدولية تفسيرا رسميا بواسطة الدول الأعضاء .. وإنما يميل الاتجاه إلى إيكال مهمة التفسير إلى هيئات أخرى غير تلك الدول .. ويتم ذلك إما بواسطة أحد فروع المنظمة ، أو بواسطة التحكيم ، أو اللجوء إلى محكمة

= الدولية » ، المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٦١ ص ١ وما بعدها ، وكذا د . الغنيمى فى قانون السلام ، سنة ١٩٧٣ ص ٧١ وما بعدها .

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ١١٧ ، وأنظر أيضا المرجع المشار إليه وهو :
Kelsen; The law of United Nations, (1950) P. 15.

دولية ، ولا يعنى ذلك أطلاق سلطة هذه الهيئات فى التفسير ، وإنما يجب أن يتم التفسير فى الحدود التى تمليها طبيعة النظام القانونى للمنظمة التى ينتمى إليها النص موضوع التفسير .. وقد استنبط الفقه مجموعة من القواعد التى يمكن أن يسترشد بها المفسر ويأنس بها فى عمله ، كما جرت أحكام القضاء الدولى على تطبيق القواعد الخاصة بتفسير المعاهدات الدولية عند تصديها لتفسير المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية .. ومن بين هذه المبادىء يمكن الإشارة إلى : مبدأ تفسير الألفاظ بمعناها العادى أو الطبيعى ، ومبدأ التفسير الواقعى ، ومبدأ التفسير الضيق ، ومبدأ التفسير حسب أهداف ومبادىء المعاهدة ، ومبدأ التكامل ، ومبدأ التفسير حسبما جرى عليه تطبيق المعاهدة ، وأخيرا مبدأ الاستعانة بالأعمال التحضيرية (١) .

وإذا كنا لن نتعرض بالتفصيل للمبادىء السابقة لأنها تدخل فى الدراسة التفصيلية لنظرية المعاهدات الدولية ، فلا يجب أن نهمل دراسة تفسير مواثيق المنظمات الدولية وفقا لنظرية الاختصاصات الضمنية ، إذ أنها تعتبر قاعدة خاصة فى نطاق دراسة المنظمات الدولية ، بل وتشكل منذ قيام الأمم المتحدة عنصرا هاما من عناصر تحديد وتطوير اختصاصات المنظمة الدولية .. وبطبيعة الحال سيقتضى الأمر أن نشير إلى بعض التطبيقات التى قضت بها محكمة العدل الدولية فى هذا الصدد .

نظرية الاختصاصات الضمنية فى تفسير مواثيق المنظمات الدولية : —

. يمكن تعريف الاختصاصات الضمنية للمنظمة الدولية بأنها تلك الاختصاصات التى لم تثبت لها صراحة فى الوثيقة المنشئة لها ولكن أهلية

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ .

والمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الدكتور حامد سلطان فى « القانون الدولى العام وقت السلم » ١٩٧٢ ص ٢٤١ ومابعدها و « أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية » المرجع السابق ص ٣٧ ومابعدها ، وأيضا :

The Interpretation of International Agreements with particular reference to the principle of Restrictive Interpretation, Press — Cairo.

المنظمة لمباشرتها تلك الاختصاصات تستفاد ضمنا من المبادىء التى تقوم عليها المنظمة والأهداف التى تسعى إلى تحقيقها(١) .

وبمعنى آخر يمكن القول أن الاختصاصات الضمنية رغم عدم ذكرها صراحة فى الوثيقة المنشئة للمنظمة إلا أنها تستخلص ضمنا من نصوص هذه الوثيقة باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها(٢) .

ومقتضى تطبيق النظرية ، الأعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات على أساس افتراض أن الدول عندما قررت إنشاء المنظمة إنما قررت لها فى نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة .

وأهم صورة الاختصاصات التى اعترفت بها أحكام المحاكم الدولية للمنظمات الدولية بدون أن تكون هذه الاختصاصات منصوصا عليها صراحة فى مواثيقها هى :

(أ) الاختصاصات المستمدة من فكرة الضرورة « وفقا للرأى الأستشارى الخاص بتعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم (١١ ابريل سنة ١٩٤٩) » :

يتلخص موضوع هذا الرأى أن الكونت برنادوت وسيط الأمم المتحدة فى فلسطين سنة ١٩٤٨ كان قد اغتيل على يد إرهابيين من اليهود قبل أن تصبح اسرائيل عضوا فى الأمم المتحدة ، وعلى أثر ذلك توجهت الجمعية العامة بطلب الرأى الاستشارى من محكمة العدل الدولية حول ما إذا كانت

---

(١) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ - ١١٩ .

(٢) راجع التعريف الذى يقول به الدكتور مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٨٣ .

الأمم المتحدة تملك حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم على يد حكومة معترف بها أعترافا قانونيا أو فعليا ؛ وما مدى أهلية المنظمة فى إتباع الوسائل العادية المعترف بها فى القانون الدولى بخصوص تقديم المطالبات الدولية ؟

وقبل أن تجيب المحكمة على المسألتين السابقتين ، بدأت باثبات الشخصية الدولية للمنظمة ؛ ثم أنتهت من دراستها للمشكلة المعروضة إلى تقرير أهلية المنظمة فى تقديم المطالبات الدولية للحصول على تعويض الأضرار التى تصيبها ذاتيا ، وتلك التى تصيب ممثليها . وقد جاء فى هذا الرأى قول المحكمة : « أنه يلزم الأعتراف بأن أعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها ، بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات ، يمنحون المنظمة فى نفس الوقت الاختصاص اللازم لأداء وظائفها ؛ وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط إلى حد كبير بالأهداف والوظائف المعلنة فى الميثاق المؤسس لها والتطورات التى لحقتها فى العمل » . وفى فقرة أخرى من هذا الرأى تقول المحكمة : « أنه طبقا لقواعد القانون الدولى يجب الأعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها فى الميثاق ، إذا كانت هذه الأختصاصات لازمة لها من أجل ممارسة وظائفها » (١).

وهكذا نجد أن المحكمة أعترفت فى هذا الرأى الاستشارى بوجود أختصاصات ضمنية للمنظمة الدولية مستمدة من فكرة الضرورة .

(ب) الاختصاصات التى تستفاد من الصفة القانونية الدولية « وفقا للرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى ١١ يوليه سنة ١٩٥٠ الخاص بوضع اقليم جنوب غرب أفريقيا (أقليم ناميبيا) » :

يرجع الأساس الذى تبنى عليه الأختصاصات الضمنية فى هذه الصورة

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ، ص ١٧٧ — ١٨٣ .

إلى أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ذات أثر مزدوج .. فهى من ناحية تؤدى إلى إنشاء المنظمة كشخص قانونى جديد ، ومن ناحية أخرى تكل إلى هذا الشخص مباشرة أختصاصات محددة .. وتدور هذه الاختصاصات حول تحقيق فكرة قانونية معينة . ومن ثم يجب الأعتراف للمنظمة بكافة الحقوق والالتزامات التى تكون أساسية بالنسبة للفكرة التى تقوم عليها .. ولا يعنى هذا ضرورة النص على كل كبيرة وصغيرة لتحقيق تلك الفكرة فى صلب الوثيقة المنشئة للمنظمة ، وإنما تكفى الإشارة إلى الأختصاصات بصفة عامة أو مطلقة ، بينما تترك الجزئيات لتستخلص ضمنيا .

وهذا ما أخذت به محكمة العدل الدولية فى الرأى الاستشارى الخاص بوضع اقليم جنوب غرب أفريقيا والصادر بتاريخ ١٩ يولية سنة ١٩٥٠ . ويتلخص موضوع هذا الرأى فى أن أقليم جنوب غرب أفريقيا كان خاضعا لنظام الإنتداب أيام عصبة الأمم .. وقد عهد إلى اتحاد جنوب أفريقيا — طبقا للمادة ١٢ من عهد عصبة الأمم — بمهمة الأنتداب على هذا الأقليم .. ولما كان عهد عصبة الأمم قد أختفى بدون أن ينظم بطريقة صريحة الخلافة بخصوص هذه المسألة .. فقد رفضت اتحاد جنوب أفريقيا تحويل إدارتها لهذا الأقليم وفقا لنظام الوصاية الذى أتى به ميثاق الأمم المتحدة .

ومن أجل ذلك تم عرض الأمر على محكمة العدل الدولية لإصدار رأيها الاستشارى حول هذا الموقف .. ومدى الالتزامات الدولية التى تقع على عاتق اتحاد جنوب أفريقيا والهيئة التى تعتبر ملتزمة بعد حل عصبة الأمم .. ورغم خلو ميثاق الأمم المتحدة من الأعتراف لمنظمة الأمم المتحدة بوظائف المراقبة التى كان يقوم بها مجلس عصبة الأمم ، إلا أن المحكمة أعلنت « إختصاص الجمعية العامة للأمم المتحدة فى مباشرة هذه الرقابة . وتلقى ودراسة التقارير يستفاد من العبارات العامة للمادة العاشرة من الميثاق ،

التى تعطى الجمعية العامة سلطة مناقشة جميع المسائل التى تدخل فى نطاق الميثاق » (١).

معنى ذلك أن المحكمة عولت على طبيعة نظام الأنتداب والعلاقة التى تربطه بنظام الوصاية .. ثم استندت إلى أن الإدارة الدولية لأى أقليم تهم بصورة مؤكدة منظمة الأمم المتحدة بوصفها الهيئة العالمية التى تهيمن على شئون العالم .. وبالتالى فقد استنبطت الأختصاص الضمنى استنادا إلى الصفة القانونية الدولية التى تتمتع بها منظمة الأمم المتحدة .

(جـ) الأختصاصات المفترضة وفقا للرأى الأستشارى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ١٣ يولية سنة ١٩٥٤ والخاص بأثر أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة :

بحثت المحكمة بصدد هذا الرأى سؤالا مفاده : ما إذا كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة تملك سلطة إنشاء محكمة لها ولاية إصدار أحكاما نهائية فى المنازعات التى تثور بينها وبين موظفيها أم لا ؟ وقد رأت المحكمة أنه إذا كان الميثاق لم يعط صراحة الأمم المتحدة أختصاص إنشاء محكمة إدارية ، فان ذلك لا يعنى عدم أختصاصها بانشاء هذه المحكمة أو ترك موظفيها دون حماية قضائية الإمر الذى لا يتفق مع الغايات الصريحة للميثاق .. التى تهدف إلى حرية الأفراد ونشر العدالة .. وبناء عليه قررت المحكمة فى رأيها الأستشارى أن الأختصاص بانشاء محكمة إدارية تسهر على أن تسود العدالة فى علاقات المنظمة بموظفيها يعتبر إختصاصا ضمنيا مفترضا لتحقيق أهداف المنظمة ووظائفها(٢) .

---

(١) راجع مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٩ ص ١٣٧ .

(٢) جاء فى هذا الرأى الاستشارى قول المحكمة :

نخرج من ذلك إلى القول أن نظرية الأختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية تفترض وجود إختصاصات معترف بها للمنظمات الدولية دون أن ينص عليها فى المواثيق المنشئة لها .. والصور المختلفة لهذه الأختصاصات يجمعها رباط واحد وهو ثبوت أهميتها للمنظمة الدولية .. مما يقتضى معه الأخذ بمبدأ التفسير الواسع للوثيقة المنشئة لها (١) .

المبحث الثانى
أحكام العضوية فى المنظمات الدولية

تقوم المنظمة الدولية – أساسا – بناء على رغبة الدول ، فهى ليست حكومة عالمية ، كما أنها ليست دولة فوق الدول ، وإنما هى رابطة أختيارية تنتج عن اتحاد إرادات مجموعة من الدول لتحقيق مصالحها المشتركة ، من هنا أصبح التفاوت فى حجم العضوية من منظمة لأخرى أمرا طبيعيا .. ويتوقف عدد الدول الأعضاء فى كل منظمة على مبدأين هما العالمية والحرية .

(أ) مبدأ العالمية فى عضوية المنظمات الدولية (١) : –

يعنى مبدأ العالمية أن المنظمة الدولية تكون عضويتها مفتوحة لكل دول

«La Cour estime que le pouvoir de créér un tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat, et pour donner effet à cette considération dominante.
La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte.»

أنظر مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٤ ص ٧٥ .

(١) راجع بخصوص العلة فى الأخذ بالتفسير الواسع لاختصاصات المنظمات الدولية د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١٢٧ – ١٢٨ .

وراجع عكس هذا الرأى د . سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ١١١ .

(٢) راجع مبدأ العالمية بشىء من التفصيل فى مؤلف أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان ، مبادىء التنظيم الدولى – طبعة سنة ١٩٧٥ ، ص ١٧٦ وما بعدها .

العالم .. وهذا لا يتحقق إلا إذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشئة للمنظمة يسمح لكافة دول العالم بالإنضمام للمنظمة .. على أنه يجب التمييز بين حالتين :

الأولى : حالة ما إذا كانت العضوية مفروضة جبرا على دول العالم وهنا نكون أمام مبدأ العالمية المطلقة أو الإلزامية .. أى العضوية الدائمة والمؤبدة والتى لا تسمح بالانسحاب أو الطرد من المنظمة ، وهذه الحالة غير مطبقة فى الوقت الحالى ، بل ومن الصعب تطبيقها فى المستقبل القريب .

الثانية : حالة ما إذا كانت العضوية مفتوحة أمام دول العالم للإنضمام الاختيارى بدون شروط .. أى يكون لكل دولة لم تشترك فى تأسيس المنظمة الحق فى الانضمام إلى عضويتها بمجرد أبداء رغبتها فى ذلك ، ودون أن يكون هذا الأنضمام متوقفا على موافقة المنظمة .. وفى هذه الحالة نكون أمام مبدأ العالمية التى تقوم على أساس الانضمام التلقائى غير المشروط . بينما هناك حالة ثالثة يطلق عليها بالعالمية النسبية أى العالمية التى تقوم على فتح باب العضوية لكل دول العالم بشرط أن تتوافر فى تلك الدول شروط محددة ويكون من حق المنظمة التحقق من توافر تلك الشروط .. وهنا يصبح الأنضمام إلى عضوية المنظمة معلقا على شرط .. وهذه الحالة الأخيرة هى السائدة حاليا .. ويكفى أن نستطلع شروط العضوية فى أية منظمة عالمة لنعرف إلى أى مدى يسود مبدأ العالمية النسبية .. فعلى سبيل المثال نجد الأعمال التحضيرية لمنظمة عصبة الأمم تقطع بتوافر هذا المبدأ عندما أشارت إلى ذلك اللجنة المشكلة لصياغة ميثاق العصبة بقولها : « أن العصبة تتفق مع الفكرة الأساسية للمجتمع الدولى وذلك عن طريق فتح أبوابها بأوسع ما يمكن أمام الدول » وعندما وافق الرئيس ويلسن على قبول الدول المحايدة (بصفة أعضاء أصلية فى العصبة) برر ذلك بالرغبة فى تفادى إعطاء العصبة طابع التحالف بين المحاربين المنتصرين ، لأن الأمر كان يتعلق فى المقام

الأول بانشاء منظمة عالمية وذلك على الرغم من أن الدول التى أنشأت عصبة الأمم لم تكن راغبة فى أن تشترك معها ؛ بصفة فورية وعلى قدم المساواة ، الدول التى كانت أعداء لها فى الحرب العالمية الأولى ؛ ولكن الجميع كانوا على إتفاق بأن هذه الدول يجب قبولها فى الوقت المناسب » (١) .. كما نجد ميثاق منظمة الأمم المتحدة يأخذ بالعالمية النسبية حيث نصت المادة الرابعة على أن « العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام . والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق والتى ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه » أى أن العضوية مفتوحة فى منظمة الأمم المتحدة لكافة دول العالم إذا توافرت بالنسبة للدولة راغبة الانضمام الشروط المشار إليها ووافقت المنظمة على قبولها .

ويقابل مبدأ العالمية مبدأ آخر يطلق عليه الأقليمية ، وهو مبدأ يتناقض مع مبدأ العالمية نظرا لأنه يحصر عضوية المنظمة الدولية بين دول أما متجاورة جغرافيا ، أو يجمع بينها بعض مظاهر التضامن السياسى كوحدة الأصل والحضارة والتاريخ والأيديولوجية والمصالح المشتركة .. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الأقليمية قد تتعارض مع مبدأ العالمية فى عضوية المنظمات الدولية . والواقع أن أغلب فقهاء القانون الدولى راعهم انتشار مبدأ الاقليمية فى عضوية المنظمات الدولية خاصة تلك التى تهدف إلى تحقيق أغراض عسكرية ، وهى التى يطلق عليها اصطلاح الأحلاف العسكرية ، وساور هؤلاء الفقهاء الشك فى أن مثل هذه التكتلات الاقليمية قد تتناقض فى رسالتها مع مبادىء المنظمات العالمية ، كما أنها يمكن أن تؤدى إلى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات عن طريق تغليب المصلحة الاقليمية على حساب المصلحة العامة للمجتمع الدولى(٢) . وقد حاولت المنظمات العالمية

---

(١) نقلا عن الدكتور عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ١٧٧ – ١٧٨ .

(٢) أنظر الدكتور مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ٤٥ .

التصدى لهذه الظاهرة عن طريق تضييق نطاق التناقض بين مبدأ العالمية والاقليمية ، فأوجدت نوعا من التنسيق بين المنظمات العالمية والتكتلات الاقليمية .. من هنا جاءت المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم تنص على أن : « التعهدات والاتفاقيات الدولية التى تتضمن حفظ السلام كمعاهدات التحكيم وتصريح مونرو لا تعتبر منافية لنصوص العهد » ، كما أقامت منظمة الأمم المتحدة نوعا من الإشراف على المنظمات الاقليمية حيث نصت المادة ٥٣ من الميثاق على أن : « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى بذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه ، أما التنظيمات والوكالات نفسها فأنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس .. » .

إذن يمكن القول أن مبدأ العالمية النسبية فى عضوية المنظمات الدولية مأخوذ به بالنسبة للمنظمات العالمية كعصبة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة .. ويرجع ذلك بطبيعة الحال — إلى جوهر هذه المنظمات وما تقوم به من أغراض . فالأولى والثانية قامتا فى الأصل للمحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب ، وكان لا يمكن لأى منها القيام بهذه المهمة إلا إذا كانت كل منها تأخذ بمبدأ العالمية أساسا لعضويتها حتى تحشد أكبر عدد ممكن من دول العالم فى عضويتها لتكون جديرة بتحقيق أهدافها على مستوى العالم كله .. ومن جهة أخرى فإن المنظمات المتخصصة منوط بها القيام بتحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية ، وهذا النشاط يمتد على مستوى العالم كله ومن ثم كان من الضرورى أن تأخذ أيضا بمبدأ العالمية ، أما المنظمات التى تقتصر عضويتها على بعض الدول فقط .. وتكون عضويتها مغلقة على عدد محدود من الدول ، والتى تسمى فى غالب الأحيان بالمنظمات الاقليمية ، فأنها جاءت كتعبير عن التضامن السياسى بين مجموعة من الدول ، أو كنتيجة للتجاور الجغرافى بينها ، وفى

كافة الأحوال فلا تؤثر هذه الاقليمية على وحدة الجماعة الدولية .. بعد الصيغة التى نص عليها ميثاق الأمم المتحدة ، للتنسيق بينها وبين المنظمة العالمية ، وبعد أن تم وضعها تحت مراقبة وإشراف التنظيم العالمى فى كل ما يمس مصلحة المجتمع الدولى فى مسائل السلم والأمن الدولى .

(ب) مبدأ حرية الدول فى الاشتراك فى المنظمات الدولية : —

يأتى هذا المبدأ كنتيجة طبيعية لفكرة السيادة .. تلك الفكرة التى مازالت تشكل حجر الأساس فى العلاقات الدولية .. وهذا يعنى أن الدول حرة فى أن تشارك فى تأسيس المنظمات الدولية أو أن ترفض المشاركة ، كما لها الحرية فى الانضمام إلى عضوية المنظمات الدولية القائمة أو عدم الانضمام .. وحرية الدولة فى هذا الصدد تعتبر من الحقوق الرئيسية التى لا نزاع عليها .

ويرتبط بمبدأ حرية الدولة فى الانضمام للمنظمة الدولية حقها فى الانسحاب منها ، ونظرا لأن الانسحاب من المنظمات الدولية يرتب آثارا ضارة لها .. لذلك نجد كثيرا من الوثائق المنشئة للمنظمات الدولية تضع بعض القيود عند انسحاب الأعضاء منها بهدف تنظيم ممارسة هذا الحق للأرتفاع بمستوى العمل الدولى بعيدا عن مظنة الانفعالات السياسية الطارئة .. وتتردد هذه القيود بين أربعة شرط هى : (١)

— اشتراط قيام الدولة العضو باخطار المنظمة كتابيا بنية انسحابها .

— اشتراط أنقضاء فترة معينة — تسمى بفترة التهدئة — قبل أن يصير الانسحاب نافذا .

---

(١) أنظر الدكتور جعفر عبد السلام — المرجع السابق — ص ١٠٦ — ١٠٧ ، وراجع أيضا :

Bowett; The law of International Institutions, London, 1970, p. 316.

— اشتراط تنفيذ كافة التزامات الدولة العضو قبل أن يتحقق الانسحاب
— وأخيرا يمكن أن يرد نص فى النظام الأساسى للمنظمة لا يسمح للأعضاء بالانسحاب منها إلا بعد فترة معينة .

المبحث الثالث

فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

الشخصية القانونية تعبير يقصد به — فى مجال النظم القانونية المختلفة — أهلية الشخص فى أكتسابه الحقوق وتحمل الالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية فى ظل هذا النظام .

وإذا كان كل نظام قانونى هو الذى يتولى تحديد المخاطبين بأحكامه ، فأنه يترتب على ذلك أن يكون كل نظام قانونى هو صاحب الحق فى تعيين من يكتسب صفة الشخصية القانونية ، ومن ثم يكون القانون الدولى هو صاحب الأختصاص فى تعيين أشخاص القانون الدولى .

ولتحديد الشخصية القانونية الدولية — فى نطاق العلاقات الدولية — فلابد من اجتماع وصفين (١) :

١ — القدرة على إنشاء قواعد قانونية دولية عن طريق التراضى مع غيرها من الأشخاص المماثلة ، أو بمعنى آخر القدرة على التعبير عن إرادة ذاتية فى ميدان العلاقات الدولية .

٢ — القدرة على ممارسة بعض الحقوق والالتزام بالواجبات طبقا لأحكام القانون الدولى .

وقد كان من المتفق عليه عموما فى فقه القانون الدولى التقليدى ، أن

---

(١) راجع د . حامد سلطان — القانون الدولى العام وقت السلم — ١٩٦٨ ، ص ٨٧ .

الشخصية القانونية الدولية بهذا المعنى لا تثبت إلا للدول .. أما بالنسبة للمنظمات الدولية فقد كان الاعتراف لها بالشخصية القانونية محل جدل كبير بين الفقهاء ، وخاصة فى عام ١٩٤٥ بمناسبة إنشاء منظمة الأمم المتحدة(١) .

إلا أن القضاء الدولى حسم هذا الخلاف ، وأعترف فى صراحة تامة ووضوح بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية حيث جاء فى الرأى الافتائى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ (السابق الإشارة إليه) أن :

« الدول ليست وحدها أشخاص القانون الدولى العام إذ قد تتمتع بالشخصية الدولية كائنات أخرى غير الدول إذا ما أقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الأهداف المنوط بها تحقيقها ، الاعتراف لها بهذه الشخصية » . وعلى ضوء ذلك أفتت المحكمة بأن الأمم المتحدة شخص من أشخاص القانون الدولى .. وفى ذلك المعنى تقول : « أنه يجب الإقرار بأن أعضاء الأمم المتحدة وهم يكلفونها ببعض الوظائف وما يصاحبها من واجبات ومسئولية ، قد خولوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف بصفة فعالة » .

وأضافت المحكمة فى موقع آخر أن « مثل هذه الشخصية القانونية أمر لازم لتحقيق أهداف ومبادىء الميثاق ، وأن وظائف وحقوق المنظمة لا يمكن فهمها إلا على أساس تمتع الهيئة بقدر وافر من الشخصية القانونية(٢) »

---

(١) المزيد من التفاصيل بخصوص ما ثار بين الفقهاء من جدل حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية راجع كل من :-
- د . الغنيمى فى التنظيم الدولى - المرجع السابق - ص ٢٣٧ وما بعدها .
- د . على صادق أبو هيف - القانون الدولى العام - (١٩٧٥) ص ٢٧٣ .
- د . عبد العزيز سرحان - المنظمات الدولية - طبعة سنة ١٩٧٣ ، ص ٥٣ وما بعدها .
- د . صلاح عبد الحميد - المرجع السابق - ص ٤٥ وما بعدها .

(٢) راجع مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ص ١٧٩ .

وقد استخلص الفقهاء من هذا الرأى الاستشارى نتيجة هامة مقتضاها ضرورة الاعتراف للمنظمات الدولية عموما — وليست الأمم المتحدة فقط — بالشخصية القانونية الدولية بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها على النحو الذى استهدفته الدول الأعضاء من وراء إنشائها (١) .

وغالبا ما تتعرض المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية للشخصية القانونية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فتعترف لها بشخصية القانون الداخلى فى أقاليم الدول الأعضاء ، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة بقولها : « تتمتع المنظمة فى بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التى يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها »

ويترتب على تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية حقها فى مباشرة بعض الاختصاصات على النحو الآتى : —

١ — تستطيع المنظمة الدولية المساهمة فى خلق قواعد القانون الدولى عن طريق اشتراكها فى تكوين القواعد العرفية الدولية أو عن طريق إبرام المعاهدات الدولية (٢) .

٢ — يكون للمنظمة الدولية الحق فى التقدم بمطالبات دولية حماية لمصالحها ومصالح موظفيها وإثارة المسئولية الدولية فى مواجهة من يحدث ضررا بتلك المصالح ، ولها فى سبيل ذلك أن تسلك الطرق العادية فى القانون الدولى كالاحتجاج ، وطلب التحقيق ، والمفاوضات ، وطلب عرض

---

(١) أنظر : د . سامى عبد الحميد — المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها .

(٢) راجع رسالة الدكتور محمد السيد عبد الجواد وموضوعها النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية — جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٣ — ص ٢٠٦ وما بعدها .

وأنظر كل من : —

— د . حافظ غانم — المرجع السابق ص ٦٠ .

— د . عائشة راتب — المرجع السابق ص ٤٥ .

القضية على التحكيم . أما حق رفع الدعاوى أمام محكمة العدل الدولية فلأنه يقتصر على الدول وحدها .. فليس للمنظمة الدولية هذا الحق .. وإن كان لها فقط حق طلب رأى استشارى من المحكمة .

ومن جهة أخرى فان المنظمة الدولية تتحمل تبعة المسئولية الدولية عن أية أعمال تصدر منها أو من موظفيها يترتب عليها ضررا للغير .

٣ — يكون للمنظمة الدولية الحق فى التعاقد وتملك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها وحق التقاضى أمام المحاكم الداخلية .

٤ — تتمتع المنظمة الدولية بالحصانات والمزايا الدبلوماسية اللازمة لممارسة وظائفها وتتضمن الوثائق المنشئة للنظمات الدولية — فى أغلب الأحيان — نصوصا خاصة بذلك . وعلى سبيل المثال ما جاء فى المادة ١٠٥ فقرة (١) من ميثاق الأمم المتحدة من أن « تتمتع المنظمة فى أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والأعفاءات التى يتطلبها تحقيق مقاصدها » .

كما قد ترد تلك المزايا والحصانات فى إتفاقية جماعية تعقد فيما بين المنظمة والدول الأعضاء فيها ؛ مثل إتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التى وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ .. وكذا الاتفاقية الخاصة بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التى أقرت فى ٢١ فبراير سنة ١٩٤٧ . وبالإضافة إلى ما سبق يمكن أن يتم تنظيم هذه المزايا والحصانات بموجب إتفاقية ثنائية خاصة تبرمها المنظمة مع إحدى الدول .. وغالبا ما تعقد مثل هذه الاتفاقات فيما بين المنظمة والدول المضيفة لها وتسمى اتفاقات المقر ، مثال ذلك اتفاقية المقر التى عقدت بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٧ . وفى كل الأحوال فأن الحقوق المترتبة على حصانات وامتيازات المنظمة تختلف بأختلاف ما تقرره الوثيقة المنشئة للمنظمة ، أو الاتفاق الجماعى

أو الاتفاق الثنائى المبرم فى هذا الخصوص .. ومع ذلك يمكن القول أن الحصانات والمزايا الدبلوماسية المقررة للمنظمة الدولية وموظفيها تتمثل عادة فى : كفالة حرية مقارها ، وعدم جواز التعرض لها وأحترام وثائقها ومحفوظاتها ، وإعفائها من الخضوع للقضاء ؛ وكفالة حرية الأتصال لها ، وتقرير الإعفاءات المالية اللازمة بقيامها بوظائفها (١).

٥ ــ وكنتيجة طبيعية لأستقلال المنظمة وتمتعها بالشخصية القانونية فى مواجهة أعضائها .. يكون لها ميزانية خاصة مستقلة عن الدول الأعضاء لتواجه الأتفاق على أنشطتها الفنية والإدارية المختلفة ، ويتم إعداد هذه الميزانية والتصديق عليها والانفاق منها وفقا للقواعد المالية المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة ، أو عملا باللوائح التى تصدرها المنظمة فى هذا الشأن ، على أن يكون هناك جهاز من الخبراء لمراقبة عملية الانفاق . وتجدر الإشارة إلى أن تمويل هذه الميزانية يتم عن طريق موارد عادية وموارد استثنائية ..

فبالنسبة للموارد العادية فهى تتمثل أساسا فى الأنصبة السنوية للدول الأعضاء والتى يتحدد مقدارها وفق نسب تحددها الوثيقة أو الجمعية العامة للمنظمة ، أما الموارد الاستثنائية فتتكون من الهبات والمعونات التى ترد كمنحة للمنظمة من الحكومات أو المنظمات الدولية الأخرى أو الهيئات أو الأفراد .. ويشترط فى هذه الحالة موافقة المجلس التنفيذى أو الجمعية العامة للمنظمة على قبول هذه المنحة (٢).

---

(١) أنظر : د. عبد العزيز سرحان ــ المرجع السابق ص ١٩٩ ، د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ١٠١ ــ ١٠٢ .

(٢) راجع بخصوص النظام المالى للمنظمات الدولية كل من :

د. عبد العزيز سرحان ــ المرجع السابق ص ١٥٣ وما بعدها ، د. مفيد شهاب ــ المرجع السابق ص ١٠٤ ؛ د. إبراهيم العنانى ــ المرجع السابق ص ٩٥ وما بعدها ؛ د. سامى عبد الحميد المرجع السابق ص ٩٤ وما بعدها .

Colliard, C.A., Finances publiques internationales, Revue de Sciences financière, 1958, P. 237.

المبحث الرابع
أجهزة المنظمة الدولية

لما كانت المنظمة الدولية تعتبر شخصا من أشخاص القانون الدولى ؛ وتتميز بارادة ذاتية مستقلة عن ارادات الدول الأعضاء .. لذلك كان من الضرورى أن تباشر المنظمة اختصاصاتها ؛ وتقوم بمهام وظائفها عن طريق مجموعة خاصة من الأجهزة تشكل فيما بينها الهيكل الداخلى لها ويطلق عليها عادة اصطلاح « فروع المنظمة » (Organs) .

وتستعين هذه الفروع فى القيام بوظائفها بمجموعة من العاملين يطلق عليهم اسم الموظفين الدوليين .

فروع المنظمة الدولية :

يقصد بفروع المنظمة الدولية الأجهزة التى تشرف على مباشرة الاختصاصات والوظائف الممنوحة للمنظمة .. ويندر أن تقوم المنظمة على جهاز واحد .. بل الغالب فى العمل هو توزيع وظائفها على أجهزة متعددة يتخصص كل منها فى مجال معين من مجالات نشاط المنظمة .

وتتمثل الصورة العادية للمنظمات الدولية فى وجود ثلاثة فروع رئيسية لها :

- فرع عام وهو الجمعية العامة ، ويعتبر الجهاز التشريعى أو شبه التشريعى للمنظمة (إذا جاز لنا القياس على البنيان الداخلى للدولة) .
- فرع خاص وهو ما اصطلح على تسميته بالمجلس أو المجلس التنفيذى ، أو مجلس الإدارة .
- وفرع إدارى وهو ما يطلق عليه عادة اصطلاح « الأمانة العامة » .

وبجانب تلك الفروع الرئيسية فان مواثيق المنظمات الدولية تترك لهذه الفروع نفسها سلطة إنشاء ما قد تحتاج إليه من فروع ثانوية تعاونها فى عملها على أساس من التخصص . وهذه السلطة حق للفروع الرئيسية ، حتى ولو لم يوجد نص صريح عليها فى الميثاق .

ويرجع السبب فى تعدد فروع المنظمة الدولية إلى عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية . (١)

— فالاعتبارات الفنية ترجع إلى ضرورة تقسيم أعمال المنظمة على أساس من التخصص ضمانا لكفاءة التنفيذ .

— أما الاعتبارات العملية فمقتضاها الرغبة فى أن يكون للمنظمة فرع تشريعى أو شبه تشريعى يختص بالمناقشة والمداولة وإصدار القرارات ويضم كل الدول الأعضاء ويكون صاحب الاختصاص الأصلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة . غير أنه بسبب صعوبة اجتماع هذا الفرع بصفة مستمرة ، وتعذر إصدار قرارات سريعة فى الأمور العاجلة ، فقد اقتضى الأمر وجود فرع تنفيذى يضم عددا محددا من الدول ، وينعقد بصفة مستمرة تسمح له باتخاذ القرارات السريعة المناسبة . وكان لابد فى نفس الوقت من وجود أمانة عامة تتولى الأعمال الإدارية للمنظمة ، وتقوم بتحضير جداول أعمال الفرعين العام والخاص .

— أما الاعتبارات السياسية فتتمثل فى محاولة التوفيق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالأولى ترغب فى أن يكون لها

---

(١) أنظر :
— د . حافظ غانم — المرجع السابق ص ٦٥ .
— د . مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٣٤ .
— د . محمد سامى عبد الحميد — المرجع السابق ص ٧٢ .

وضع متميز داخل المنظمات الدولية على أساس أن مصالحها الخاصة وإمكانياتها وما تتحمله من مسئوليات أكبر فى تحقيق أهداف المنظمة تبرر حصولها على وضع متميز فى المنظمة وقدر أكبر من الحقوق .. أما الدول الصغرى فتنادى بالمساواة بين الدول كبيرها وصغيرها دون أن يكون للمصالح الخاصة أو الامكانيات ما يميزها عن بعض .(١)

ومن ثم كان لابد من إيجاد صيغة للتوفيق بين هذه الرغبات حتى لاتصطدم ظاهرة التنظيم الدولى بهذين الموقفين المتعارضين ، من هنا أصبح الفرع العام فى المنظمة وسيلة لتحقيق مبدأ المساواة القانونية بين كل الدول الأعضاء .. بحيث يكون لكل دولة عضو صوت واحد يتساوى فى قيمته مع الأصوات الأخرى .. أما الفرع الخاص فانه يحقق رغبة الدول الكبرى حيث يقتصر التمثيل فيه على بعض الدول فقط بصفة دائمة ، أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانونى متميز ، يتمثل فى طريقة التصويت على القرارات . ومن أمثلة ذلك ما يقرره ميثاق الأمم المتحدة من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التى تصدر من مجلس الأمن فى المسائل الموضوعية (حق الفيتو) (٢)

قواعد تشكيل فروع المنظمة الدولية :

يخضع تشكيل فروع المنظمة الدولية — كمبدأ عام — للقواعد الخاصة التى يقررها قانون كل منظمة ، إلا أن هناك بعض المبادىء التى تحكم هذا التشكيل أهمها :

---

(١) أنظر :

Boutros Ghali; Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales, R.C.A.D. I, (1960), Vol II, p. 9 et seq.

(٢) راجع العديد من الأمثلة : د . مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٣٦ .

١ – تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء ومن حق كل حكومة أن تختار ممثليها ؛ ولها فى ذلك حرية كاملة ومطلقة فى اختيار هؤلاء الممثلين .. إلا أنه قد يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات .. ففى بعض الأحوال يتكون الفرع من أشخاص يختارون بصفتهم الشخصية ولكفاياتهم الخاصة ؛ كما هو الحال فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ؛ وأيضا كما هو متبع فى تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية ؛ والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .. وقد يجمع الفرع ممثلين عن الحكومات بجانب آخرين عن النقابات والأفراد ؛ كما هو الحال بالنسبة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية والمؤتمر العام . والحكمة من وجود هذه الاستثناءات جعل تلك الفروع أقدر على مقاومة التيارات السياسية وأقل تأثرا بالمصالح الوطنية .

٢ – بالنسبة للفروع المحدودة العضوية فى المنظمات العالمية فانه يتعين عند اختيار الدول الأعضاء فيها مراعاة الآتى(١) :

(أ) مدى قدرة الدولة على الاسهام فى تحقيق مقاصد المنظمة .

(ب) التوزيع الجغرافى العادل لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع .

ومع الأخذ فى الاعتبار هذه المبادىء الأساسية والاستثناء عليها فاننا نتناول القواعد الخاصة بتشكيل كل فرع من فروع المنظمة واختصاصه فيما يلى :

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم – المرجع السابق ص٦٦ .
وراجع المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة والمادة التاسعة من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية.

(أولا) الفرع العام للمنظمة الدولية (الفرع التشريعى) (١)

يعتبر هذا الفرع – بحكم أنه يضم كل الدول الأعضاء – صاحب الاختصاص الأصلى الذى يملك مناقشة كل الأمور التى تدخل فى اختصاصات المنظمة أو تتعلق بسلطات الفروع الأخرى ، إلا إذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشئة للمنظمة يقيد هذا الاختصاص . . ويطلق على هذا الفرع صفة الجهاز التشريعى أو شبه التشريعى تشبيها له بالجهاز النيابى داخل الدولة .

ويقوم هذا الفرع باعداد لائحة داخلية تعد بمثابة قانونه الداخلى ، وتحدد هذه اللائحة أشكال المناقشات وتضمن حرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت وتهتم ببعض المسائل الفنية مثل كيفية إعداد جدول الأعمال ، وطريقة التصويت على الاقتراحات والتعديلات ، وقواعد احترام النظام أثناء المناقشة والتصويت .

ويشكل نظام الدورات القاعدة العامة لاجتماع هذا الفرع العام ، ففى خلال فترة أو عدة فترات من السنة الواحدة يدعى للاجتماع والمداولة فى جلسة عامة .

والدورات قد تكون عادية – أى تبدأ فى تاريخ يحدد سلفا – وقد تكون دورات غير عادية أو استثنائية – أى تدعى استثنائيا لظروف غير متوقعة .

وكمبدأ عام فان جلسات هذا الفرع تعقد علانية . ولكن إذا وجدت بعض الظروف الاستثنائية فمن حق الفرع أن يقرر سرية الجلسات . ويضم هذا الفرع – عادة – مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) تتولى دراسة

---

(١) راجع القواعد التى تحكم هذا الفرع بشىء من التفصيل فى :
د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها .. وأيضا راجع :
Marcel Prélot : le Droit des Assemblées international, Hague Recueil, 3 (1961), PP. 475-524.

الموضوعات التى تدخل فى اختصاصها .. كما قد تنشىء بعض هذه اللجان الرئيسية لجانا فرعية محدودة العدد تراعى فى تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية .

ونظام التصويت على القرارات داخل هذا الفرع تحكمه — كقاعدة عامة — مبدأ أن لكل دولة صوت واحد ، وأن أصوات الدول الأعضاء متساوية من حيث قيمتها القانونية مهما اختلفت الأهمية النسبية الخاصة بكل دولة . وتجد هذه القاعدة تطبيقا لها فى الأمم المتحدة حيث ينص ميثاقها على أن لكل عضو فى المنظمة صوت واحد فى الجمعية العامة ، وأيضا فى منظمة الوحدة الأفريقية حيث قرر ميثاقها أن لكل دولة عضو صوت واحد فى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . (١)

إلا أنه يوجد استثناء من تلك القاعدة فى بعض الفروع العامة للمنظمات ذات الطابع الاقتصادى والمالى .. حيث تطبق هذه المنظمات ما يعرف بنظام وزن الأصوات . ومفاده أن يكون لكل دولة عضو عدد من الأصوات يتعادل مع أهميتها داخل المنظمة ، أى أن يكون تقدير الأصوات متفقا مع مدى ما تساهم به الدولة فى النشاط المالى والاقتصادى للمنظمة .. ومن أمثلة ذلك نظام التصويت الذى أخذت به الوثائق المنشئة لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى للانشاء والتعمير والتى تقضى باعطاء كل دولة عضو ٢٥٠ صوتا يضاف إليها صوت واحد عن كل حصة إضافية تملكها الدولة فى رأس مال المنظمة عند التصويت فى مجلس المحافظين الذى يعتبر الجهاز العام للمنظمة .

أما فيما يتعلق بالعدد اللازم من الأصوات لصدور قرارات الجهاز العام للمنظمة ، فالقاعدة المعمول بها حاليا هى ضرورة حصول القرار على أغلبية

---

(١) راجع : د. إبراهيم العنانى — المرجع السابق ص ٦٩ .

الأصوات ، أى أن قرارات وتوصيات المنظمة تصدر بمجرد حصولها على أغلبية أعضاء المنظمة وتصبح ملزمة للجميع . غير أن هذه الأغلبية غير متفق عليها بين المنظمات .

فبعض المنظمات تأخذ بالأغلبية البسيطة(أى أغلبية نصف الأصوات مضافا إليها صوت واحد (والبعض الآخر يأخذ بالأغلبية الخاصة (أى أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع ... الخ) . (١)

ويتم التصويت برفع اليد أو النداء ... ويمكن أن يصحب التصويت بشرح وجهة النظر . وهذا لا يمنع أن يتم التصويت بطريقة سرية فى بعض المسائل التى تتطلب ذلك ... كمسائل الانتخابات فيما بين الأعضاء .

(ثانيا) الفرع الخاص للمنظمة الدولية (الفرع التنفيذى) :

يعتبر هذا الفرع بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة .. ولذا فانه يتمتع بمجموعة كاملة من السلطات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .. مما يؤدى عمله بصفته نائبا عن الدول الأعضاء ، ويكون انعقاده بصفة مستمرة وهو بذلك يدير أعمال المنظمة الدولية فى الفترة التى تقع ما بين أدوار انعقاد الجهاز العام .. ومن ثم فانه من الناحية العملية – يعتبر من أهم أجهزة المنظمة الدولية ، كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الأمن داخل الأمم المتحدة .

والعضوية فى هذا الفرع محدودة ، أى أنها مقتصرة على عدد محدود من الدول الأعضاء يتم اختيارها وفقا لنظام خاص تضعه الوثيقة المنشئة.

---

(١) من الملاحظ أن ميثاق الأمم المتحدة يأخذ بقاعدة الأغلبية إلا أنه يفرق بين المسائل الهامة وغيرها من المسائل .. فبالنسبة للأولى تصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما الثانية فان قرارات الجمعية العامة تصدر بشأنها بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت .. أنظر : المادة ١٨ من الميثاق .

للمنظمة . وغالبا ما يكون هذا النظام بطريقة تؤدى إلى توزيع عدد المقاعد الموجودة به توزيعا عادلا بين مجموعات الدول .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية فى هذا الفرع قصيرة الأجل حتى تتاح الفرصة لعدد كبير من الدول الأعضاء للاشتراك فى أعماله(١).

ويضع الفرع التنفيذى لائحته الداخلية بنفسه يحدد فيها أسلوب عمله ونظام جلساته وطريقة التصويت على القرارات . وينطبق على صدور القرارات قاعدة الأغلبية المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة سواء كانت الأغلبية العادية ، أو أغلبية الثلثين أو أغلبية الثلاثة أرباع .. ولا يخلو الأمر من وجود امتيازات معينة لبعض الدول (كما هو الحال بالنسبة لمنح الدول الخمس الكبرى حق الفيتو فى مجلس الأمن) .

وتحسب الأغلبية وفقا لعدد الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت بالموافقة أو الرفض وعلى ذلك لا يدخل فى حساب الأغلبية الأعضاء الغائبون أو الممتنعون عن التصويت ، إلا إذا كان هناك نص يقضى بغير ذلك .

ثالثا : الفرع الإدارى للمنظمة الدولية (الأمانة العامة) :

يطلق على الفرع الإدارى للمنظمة الدولية اسم « الأمانة العامة » وهى جهاز مستقل عن أجهزة المنظمة الأخرى ، بل ويختلف عنها من حيث أنه يتألف من أشخاص يعملون كموظفين لدى المنظمة لا كممثلين عن الدول الأعضاء .

ويتولى رئاسة هذا الجهاز أمين عام أو سكرتير عام — حسب التسمية

---

(١) راجع نص المادة ٢٣ / ٢ من ميثاق الأمم المتحدة التى تحدد مدة عضوية الأعضاء غير الدائمين بسنتين ، والعضو الذى تنتهى مدته لا يجوز انتخابه على الفور .

المنصوص عليها فى الوثيقة المنشئة للمنظمة — يتم اختياره بمعرفة الجهاز التشريعى أو الجهاز التنفيذى للمنظمة أو بمعرفة الجهازين مشتركين .. ويقوم الأمين العام بمسئوليات معينة ؛ وأحيانا يتلقى التعليمات من أجهزة المنظمة الأخرى ولكنه — فى كافة الأحوال — يحتفظ بحرية التقدير ويملك سلطة المبادرة .. وهو بذلك يتمتع بنفوذ أكثر فاعلية ؛ وقد يكون أعظم تأثيرا ؛ من الأجهزة الأخرى فى تحقيق أهداف المنظمة ومقاصدها . (١)

وغالبا يتم تحديد اختصاصات الفرع الإدارى للمنظمة فى الوثيقة المنشئة لها .. وتختلف هذه الاختصاصات — بطبيعة الحال — من منظمة إلى أخرى بحسب طبيعة المنظمة والأهداف التى تسعى إليها .. إلا أنه يمكن القول أن الجهاز الإدارى بصفة عامة — يقوم بمهمة تسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة ويعمل على وصل نشاطات الأجهزة الأخرى بعضها ببعض على النحو التالى : (٢)

(أ) إجراء الاتصالات الإدارية فيما بين أجهزة المنظمة ؛ وكذلك بين المنظمة والأعضاء ؛ وبين المنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى .

(ب) الأعداد لدورات وجلسات الفروع الأخرى ؛ وتحضير جدول الأعمال وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وثائق العمل والقيام بأعمال الترجمة .

(جـ) متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الأخرى ؛ وقد يعهد إلى الأمين العام بدور تنفيذى لتطبيق قرارات هذه الأجهزة ، كما قد يعهد إليه المشاركة فى اجتماعات أجهزة المنظمة وإبداء وجهة نظره فيما تبحثه من مسائل .

---

(١) أنظر : د. عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٠٠ .
(٢) راجع : د. مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٤٤ .
— د. إبراهيم العنانى — المرجع السابق ص ٧٧ .

ولما كان الأمين العام يستعين بمجموعة متنوعة من العاملين لأداء الاختصاصات والوظائف الموكولة للأمانة العامة، وهؤلاء العاملون بعضهم إدارى والآخر فنى ؛ وبعضهم يعمل بصفة دائمة ، والبعض الآخر بصفة مؤقتة ، فقد درج الفقه على أن يطلق على هؤلاء العاملين جميعا اصطلاح « الموظفين الدوليين » ... ونظرا للدور الهام الذى يقوم به هؤلاء الموظفون فى المجتمع الدولى من خلال المنظمات الدولية التى يعملون بها ، لذلك سنعرض فيما يلى للنظام القانونى الذى يسرى عليهم .

الموظفون الدوليون : (Fonctionnaires internationaux)

عرفت محكمة العدل الدولية مستخدمى المنظمات الدولية بأنهم « كل موظف بأجر أو بدون أجر ؛ يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ، يكلف من قبل أحد أجهزة المنظمة لمباشرة إحدى وظائف المنظمة أو المساعدة فى مباشرتها . وباختصار كل شخص تؤدى المنظمة أعمالها بواسطته ؛» .(١)

ووفقا لهذا التعرف – فان العناصر الواجب توافرها لتحقق صفة الموظف الدولى هى :

١ – أن يكون الموظف الدولى فى خدمة منظمة دولية أو فرع من فروعها وبالتالى يستبعد من عداد الموظفين الدوليين من يعمل فى خدمة دولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

---

(١) راجع الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الخاص بحق الأمم المتحدة فى المطالبة بالتعويض عن الاضرار التى تلحق بهم أثناء تأدية واجباتهم « مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية (١٩٤٩) ص ١٧٧ » وينص التعريف على الآتى :

«Quiconque fonctionnaire remunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organ de l'organisation d'exerecer ou d'aider à exercer d'une des fonctions de celle ci. Bref. toute personne par qui l'organisation agit.»

٢ – أن يكون الهدف الذى يسعى إليه الموظف الدولى هو تحقيق مقاصد المنظمة التى يعمل فى خدمتها ، وليس صالح دولة معينة ، ولا يؤثر فى توافر هذا العنصر قيام الموظف الدولى بتأدية نشاطه فى نطاق إقليمى طالما أن ممارسة هذا النشاط تم لصالح المنظمة الدولية .

٣ – أن يكون خاضعا فى أداء عمله إلى المنظمة الدولية .. ويتلقى التعليمات والأوامر من رؤسائه فيها وحدهم .. وبالتالى لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع فى أدائه لوظيفته لقوانين دولته أو يتلقى الأوامر والتعليمات منها

٤ – وأخيرا يفترض فى الموظف الدولى أن يكون متفرغا فى أداء عمله بالمنظمة ، مكرسا لها كل جهده ووقته ونشاطه ، ولا يعنى ذلك أن يكون عمله على سبيل الاستمرار والدوام . وأنما المقصود بهذا الشرط أن يتفرغ الموظف الدولى كلية لخدمة المنظمة طوال فترة خدمته المحددة فى العقد المبرم بينه وبينها . (١)

وعلى ضوء تلك الشروط ، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وممثلى الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية وفروعها المختلفة .. إذ أن المركز القانونى لكل منهم يختلف عن الآخر من عدة نواح أهمها :

(أ) من حيث التبعية : فالموظف الدولى يتبع المنظمة التى يعمل بها .. ويكون تعيينه بمعرفتها – أما مباشرة أو بناء على ترشيح حكومته – ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمام تلك المنظمة .

بينما ممثل الدولة فى المنظمة الدولية يتم تعيينه بمعرفة دولته ، ويظل تابعاً لها ، ويكون مسئولا مسئولية مباشرة أمامها بوصفه مندوبا عنها أمام تلك المنظمة .

---

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم – المرجع السابق ص ٨٦ ، والدكتورة عائشة راتب « التنظيم الدولى » الكتاب الأول ص ١٠ ، والدكتور عبد العزيز سرحان « التنظيم الدولى » طبعة ١٩٧٥ ، ص ١٠١ وما بعدها .

(ب) من حيث آثار التصرفات : فى الوقت الذى تنصرف فيه آثار التصرفات التى يقوم بها الموظف الدولى إلى المنظمة التى يعمل بها .. فان آثار تصرفات مندوب الدولة بالمنظمة ينصرف إلى دولته .

(ج) من حيث الحصانات والامتيازات : يتمتع الموظفون الدوليون بحصانات وامتيازات مطلقة ، فى مواجهة كل الدول ، بما فى ذلك الدولة التى ينتمون إليها ... وهذه الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها وليست للشخص ذاته .. بينما لا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات فى مواجهة دولهم ، وإنما يتمتعون بها فى مواجهة غيرها من الدول لأن تلك الحصانات والامتيازات مقررة لصالح الدولة التى يمثلونها وليس لأشخاصهم .

طبيعة العلاقة التى تربط بين الموظف الدولى والمنظمة الدولية :

اختلف الفقه الدولى فى تكييف طبيعة هذه العلاقة :

- فيرى البعض أن الوظيفة الدولية والوضع القانونى للموظف الدولى يقومان على أساس تعاقدى ، أى أن أساس الرابطة بين الموظف الدولى والمنظمة الدولية هى عقد العمل الذى يتم إبرامه بين المنظمة ممثلة فى أمينها العام أو مساعديه من جهة وبين الموظف الدولى من جهة أخرى.. ويقتضى فى هذه الحالة تطبيق قاعدة « العقد شريعة المتعاقدين » فيما يتعلق بصحة قيام العلاقة التعاقدية ، وحقوق الطرفين ، وحالات انقضائها .

- ويرى البعض الآخر أن الموظف الدولى يوجد فى مركز تنظيمى يجعله خاضعا كلية للمنظمة الدولية التى يعمل بها . بحيث يكون وضعه الوظيفى مشابها من كل الوجوه ، لوضع الموظف العام فى الأنظمة

القانونية الداخلية . . ومن ثم فهو بالإضافة إلى خضوعه للأحكام المفروضة عليه فى عقد العمل ، فانه يخضع أيضا لكل الأحكام المنصوص عليها فى وثيقة إنشاء المنظمة وكذا لوائحها وقراراتها الإدارية التنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

— بينما يأخذ الرأى الغالب فى الفقه الدولى بنظرية مختلطة تضع الموظف الدولى فى مركز وسط بين التكييفين السابقين وتجعل علاقته بالمنظمة علاقة « تنظيمية وتعاقدية » فى نفس الوقت ، بحيث يعتبر خاضعا — بموجب الاتفاق المبرم بينه وبين المنظمة — لنظام عمل قانونى مرن ، قابل للتغير طبقـــا لاحتياجات المنظمة ، وفى نفس الوقت يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف . (١)

حقوق وواجبات الموظفين الدوليين :

تشير إلى هذه الحقوق والواجبات مواثيق المنظمات الدولية ، واللوائح الداخلية ، وعقود العمل ، واتفاقيات المقر .. ويمكن حصرها فيما يلى :

١ — للموظف الدولى أن يتقاضى تعويضا ماليا من قبل المنظمة التى يعمل بها مقابل الخدمات التى يؤديها ، ويشمل ذلك ، المرتبات والمعاشات ، والأجازات السنوية بأجر . . وتكون تلك التعويضات معفاة من الضرائب التى تقررها القوانين الداخلية لدولة المقر ، أو تلك التى يؤدى فيها الموظف الدولى عمله .

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٠٣ — ١٠٤ ، د . مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٥٢ .

Reuter, op. cit., PP. 328 et seq.

Weil, P. La nature de lien de la fonction publique dans les organisations internationales, R.G.D.I.P, 1963, P. 273 et seq.

٢ – للموظف الدولى حرية الرأى والفكر السياسى ، وذلك فى حدود مالا يمس استقلاله وحيدته أو يجعلها محل شك ، كما له – بالاشتراك مع الموظفين الدوليين الآخرين – حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم .

٣ – لايفقد الموظف الدولى جنسيته ، بل يظل متمتعا بجنسية دولته ، غير أن علاقته مع دولته يجب ألا تؤثر فى وضعه القانونى كموظف دولى ، ما دامت هذه العلاقة لا تمت بصلة إلى وظيفته ولا تمس أهليته للقيام بها .

٤ – يكون الموظف الدولى تحت حماية المنظمة الدولية ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته ، وعلى المنظمة الدولية فى سبيل ذلك أن تباشر جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له .. وبمعنى آخر يكون الموظف الدولى ممتعا بنوع من الحماية الوظيفية مثل تلك التى يتمتع بها الموظف العام فى النظم القانونية الداخلية بالنسبة لكل ما يقع من ضرر أثناء تأدية وظيفته أو بسببها .

٥ – يتمتع الموظف الدولى بحماية إدارية وقضائية فى حالة المساس بحقوقه ، أو مخالفة الإدارة لشروط الخدمة الوظيفية .. وتكفل المنظمة الدولية هذه الحماية عن طريق إعطاء الموظف الدولى حق التظلم الإدارى أمام الأمين العام أو اللجان المختصة ، كما أنها تنشىء محاكم إدارية لهذا الغرض للفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الموظفين الدوليين والمنظمة .

٦ – يتمتع الموظف الدولى بطائفة من الحصانات والامتيازات من أهمها الحصانة القضائية – مدنية وجنائية .. وحرية الإقامة والانتقال ، وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسى ،

والحقيبة الدبلوماسية . إلى جانب عددمن التسهيلات الماليةوالاعفاءات الجمركية والضريبية، غير أن هذه الحصانات مرتبطة بدرجة الموظف الدولى وطبيعة نشاطه ؛ وبحيث لا يتمتع بها إلا من يشغل وضع وظيفى معين فى المنظمة. وقد استقر الأمر على أن الموظفين الدوليين فى الدرجات القيادية يتمتعون بما يتمتع به المبعوث الدبلوماسى من مزايا ، أما الموظفون المهنيون فانهم يتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات فى الحدود اللازمة لمباشرة وظائفهم ، أما صغار الموظفين الإداريين فلا يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات . وفى كافة الأحوال فان المنظمة الدولية تقوم برفع الحصانات عن موظفيها إذا وجد ما يبرر ذلك .. أو كان الإبقاء عليها لايعد ضروريا لقيام الموظف الدولى بأعماله . (١)

٧ — وأخيرا يقابل هذه الحقوق جميعها واجبات يتعين على الموظف الدولى مراعاتها ... وهذه الواجبات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ولا تخرج عما هو مقرر فى الأنظمة الداخلية بالنسبة للوظيفة العامةو أهمها : ضرورة تفرغ الموظف الدولى لعمله وعدم قيامه بأى عمل آخر .. وتأدية هذا العمل باخلاص وأمانة مع التجرد كلية من كل ما من شأنه التأثير على استقلاله وعدم تحيزه .. والتغلب على العواطف السياسية التى قد تؤدى به إلى مواقف الشك والريبة .

---

(١) أنظر لمواد من ١٦ — ١٨ من إتفاقية المزايا والحصانات الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة التى صدرت بقرار من الجمعية العامة والمنشورة فى :
O.U.N, Vol. I, P. 15 et seq.

المبحث الخامس
سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التى تتمتع بها المنظمات الدولية بحسب طبيعة الوظائف التى تقوم بها كل منظمة ، والغرض الذى أنشئت من أجله ، ووفق ما تقرره الوثيقة المنشئة لكل منها .. وتتدرج تلك السلطات من مجرد سلطة البحث والدراسة إلى سلطة اتخاذ القرارات ، إلى إبرام الاتفاقيات ، وإن كان يحد من تلك السلطات بعض القيود التى وضعتها الدول الأعضاء .

أولا : سلطة البحث والدراسة : (Pouvoir d'information)

تملك المنظمة الدولية سلطة بحث ودراسة ومناقشة كافة المسائل التى تدخل فى مجال اختصاصات .. أما بواسطتها مباشرة وأما عن طريق فرع من فروعها .. وقد يقتضى الأمر أن تتم تلك الدراسة بواسطة الدول الأعضاء عن طريق مؤتمر دولى تدعو إليه المنظمة ، أو عن طريق تقارير وأبحاث تقدمها هذه الدول بناء على طلب المنظمة ، وفى هذه الحالة لا تلتزم الدول بتقديم مثل هذه التقارير والأبحاث إلا إذا تضمنت الوثيقة المنشئة للمنظمة نصا صريحا يلزمها بذلك ، وغالبا ما يتم ذلك فى المسائل غير السياسية .

ثانيا : سلطة إصدار القرارات :

سلطة إصدار القرارات هى التعبير الفعلى لاستقلال المنظمة الدولية وقدرتها على مباشرة مهامها الوظيفية لتحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها والقرار بمعناه الواسع يشمل « كل تعبير عن الإرادة يصدر عن المنظمة الدولية »» (١) .. ومن الممكن التمييز بين مختلف أنواع التعبير عن الإرادة

---

(١) أنظر : د . حافظ غانم – المرجع السابق ص ٧٢ .

بحسب طبيعة القرار الصادر عن المنظمة ومدى قوته الإلزامية .. فقد تصدر المنظمة قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، أى لا يترتب على مخالفتها أية مسئولية قانونية ، وإنما مجرد مسئولية أدبية ، وتأخذ مثل هذه القرارات إحدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات : (Les voeux)

وهى مجرد إبداء المنظمة لوجهة نظرها فى مسألة هامة ليست من اختصاصها ومع ذلك ترى من واجبها الأدبى أن تلفت نظر الدول المعنية إلى أهمية هذه المسألة وما تراه نحوها .

(ب) الآراء : (Les avis)

وهى إجابات عن أسئلة تطرح على المنظمة فى مسائل تدخل فى اختصاصها وتستشار فيها على سبيل الاستئناس بالرأى .. ومثال ذلك الآراء الافتائية التى تصدر من محكمة العدل الدولية التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الدولية المتخصصة حول مسائل قانونية تدخل فى نطاق أعمال هذه المنظمات .

(ج) التوصيات : (Les recommandations)

هى مجرد نصائح أو دعوة لاتخاذ قرار أو موقف معين توجهها المنظمة إلى الدول الأعضاء أو إحدى تلك الدول أو إلى منظمة دولية أخرى .. وإذا كانت تلك التوصيات لاتتمتع بأية قوة إلزامية . . كما أنها لاترتب المسئولية الدولية على عاتق الدولة التى لا تأخذ بها ، فليس معنى ذلك أنها مجردة من كل قيمة : إذ أن قيمتها الأدبية والسياسية كبيرة بحيث تعتبر مظهرا لإرادة جماعة معينة إزاء موضوع معين ، الأمر الذى يكون له أثر كبير فى تنفيذها وإلا تعرضت الدولة التى لا تأخذ بها لاستهجان باقى الدول .

وقد تكون القرارات الصادرة عن المنظمة ملزمة أى ترتب آثارا قانونية

دولية ، وفى هذه الحالة يستمد هذا الإلزام مصدره من الوثيقة المنشئة للمنظمة بما تتضمنه من اتفاق الأطراف على قبول واحترام ما تصدره من قرارات فى المسائل التى نصت عليها هذه الوثيقة .. وهذه المسائل قد تكون ذات طابع تشريعى كاللوائح الداخلية أو الدولية ، وقد تكون ذات طابع قضائى كالأحكام الصادرة عن محكمة العدل الدولية ، وقد يكون لها طابع تنفيذى كاتخاذ إجراء أو القيام بعمل معين مثل القرارات الصادرة من مجلس الأمن باتخاذ تدابير عسكرية لتنفيذ قراراته المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين .

والصورة السائدة حتى الآن هى مجرد تمتع المنظمات الدولية بسلطة إصدار توصيات غير ملزمة .. وهى صورة ارتضتها مجموعة الدول كى تحفظ لنفسها بحرية عدم الالتزام بالتوصية التى تخالف مصالحها .. أما سلطة إصدار القرارات الملزمة فتعتبر سلطة استثنائية خاصة بالنسبة للمنظمات التى تعمل على حل المنازعات السياسية وتحقيق الأمن الدولى .. ولم تتحقق هذه السلطة بصورة مطلقة حتى الآن إلا بالنسبة لبعض المنظمات الدولية المتخصصة وبعض المنظمات الاقليمية التى تتجه نحو التكامل الاقتصادى بين أعضائها.(١)

ثالثا : سلطة تعديل الوثيقة المنشئة للمنظمة :

تعتبر سلطة المنظمة فى تعديل الوثيقة المنشئة لها من أهم وأدق القرارات التى تصدرها، خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار أن هذا التعديل لا يتم إلا إذا

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص القرارات الملزمة وغير الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية ، راجع رسالة الدكتور محمد السعيد عبد الجواد السابق الإشارة إليها ص ١٣٤ وما بعدها .. وراجع أيضا تفاصيل أكثر بالنسبة للتوصيات الدكتور جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ١٣٨ وما بعده .

كانت هناك ضرورة ملحة تقتضى إجراء هذا التعديل وفقا للحاجات العملية .

ورغم أن مواثيق المنظمات الدولية يجب أن تتمتع بنوع من الاستقرار لتتمكن تلك المنظمات من القيام بأعمالها دون أن تتعرض للمتغيرات النفسية للدول الأعضاء .. إلا أننا نجد معظم هذه المواثيق تشترط أغلبية الثلثين لإجراء التعديل، على أن يكون للدول التى لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ، وذلك أعمالا للقواعد العامة التى تقضى بضرورة الموافقة على أحكام المعاهدة من كل الأطراف . مثال ذلك مواثيق منظمات اليونسكو ، والصحة العالمية ، والطيران المدنى الدولية وجامعة الدول العربية .

ومن جهة أخرى نجد بعض المواثيق تتشدد فى التعديل فتستلزم الاجماع ، مثل معاهدة حلف شمال الأطلنطى عام سنة ١٩٤٩ ، ومعاهدة حلف وارسو عام ١٩٥٥ .. أو تستلزم أغلبية من نوع خاص مثل : ميثاق الأمم المتحدة الذى يقرر فى المادة ١٠٨ منه أن « تسرى التعديلات التى تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصدق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين وفقاً للأوضاع الدستورية فى كل دولة» . ويتضح من ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة ولو أنه يبدو من الناحية النظرية مرنا إلا أنه من الناحية العملية يعتبر جامدا لأن اعتراض أى من الدول الخمس الدائمة يحول دون إجراء التعديل المطلوب .

الفصل الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نتيجة للاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية ، واعتبارها أحد أشخاص القانون الدولى ، فقد أصبح لها أهلية الدخول فى علاقات خارجية مع أشخاص القانون الدولى الأخرى ، دولا كانت أو منظمات دولية .. وهذه العلاقات الخارجية تخرج — بطبيعة الحال — عن دائرة العلاقات الداخلية السابق تناولها . إذ أنها المظهر الآخر من مظاهر استقلال المنظمة الدولية بذاتيتها ... وصلاحيتها للدخول فى علاقات متبادلة مع أشخاص القانون الدولى الأخرى بهدف تنظيم ما يهمها من المسائل المرتبطة بوظائفها .. وبغرض تحقيق التعاون والتنسيق بينها للوصول بظاهرة التنظيم الدولى إلى الغرض المنشود .

وتتخذ العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مظهرين :

— المظهر الأول : علاقات خارجية مع الدول .

— المظهر الثانى : علاقات خارجية مع المنظمات الدولية .

ونتناول كل مظهر من هذين المظهرين فى مبحث مستقل

المبحث الأول

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول

تتمثل العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول المختلفة فى ثلاث صور هى :

(أ) إبرام الاتفاقات الدولية .

(ب) تبادل الممثلين لتنظيم المصالح المشتركة ورعايتها .
(جـ) تحمل تبعة المسئولية الدولية .

(أ) إبرام المعاهدات الدولية :

سبق أن ذكرنا أنه يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية أهليتها فى إبرام المعاهدات .. وقد صارت هذه القاعدة من القواعد العرفية ، أى أن المنظمة تملك الحق فى إبرام المعاهدات مع الدول فى إطار الأهداف التى أنشئت من أجلها حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة فى الوثيقة المنشئة لها .

وتقرر بعض مواثيق المنظمات صراحة حق المنظمة فى إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى ، من ذلك ما تنص عليه المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة من حق الأمم المتحدة فى إبرام أتفاقات مع الدول الأعضاء خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة عن طريق مجلس الأمن ، وأيضا ما تنص عليه المادتين ٧٠ ، ٧١ من ميثاق منظمة الطيران المدنى الدولية بالنسبة للمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوى التى تعقد بين المنظمة والدول الأعضاء .

غير أنه من المسلم به أن أهلية المنظمات الدولية لإبرام الاتفاقات الدولية لا تتوقف على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها — كما سبقت الإشارة — وإنما ينشأ هذا الحق للمنظمة فى إطار الأهداف التى أنشئت من أجلها . والاختصاصات الممنوحة لها .. وهذا ما يفسر أقدام المنظمات الدولية التى أنشئت قبل سنة ١٩٤٥ على إبرام اتفاقات دولية عديدة بعد عام ١٩٤٥ دون أن تحتو المواثيق المنشئة لها ، على أية نصوص بهذا الخصوص .

ومن المتفق عليه أن شروط وصحة ابرام هذه الاتفاقيات تخضع

بصفة عامة لقواعد القانون الدولى وبصفة خاصة لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات ، الصادرة فى ٢٣ مايو سنة ١٩٦٩ ، على أن يراعى عند التطبيق أيضا المبادىء المنصوص عليها فى أنظمة المنظمات الدولية[١] .

(ب) تبادل التمثيل :—

يحق للمنظمات الدولية أن تتبادل مع الدول علاقات تمثيلية تشبه العلاقات الدبلوماسية التى يتم تبادلها فيما بين الدول [٢] .

وتتخذ العلاقات التمثيلية مظهرين :

الأول سلبى : وهو قبول ممثلى الدول لدى المنظمة (Passive legation) ؛

والثانى ايجابى : وهو إرسال ممثلين عن المنظمة إلى الدول .
(Active legation)

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بامكانية قيام الدول الأعضاء فى المنظمات العالمية بتأسيس بعثات دبلوماسية لها فى مقار تلك المنظمات [٣] كما كان هذا التقليد متبعا أيضا منذ الأيام الأولى لعصبة الأمم .. ثم تطورت العلاقات فى عصر الأمم المتحدة حيث نصت المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة أن يمثل كل عضو من أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة .. ولم يقتصر التمثيل على أعضاء مجلس الأمن ، وإنما أمتد هذا الأسلوب إلى باقى أعضاء المنظمة : حيث قامت الدول الأعضاء بانشاء مكاتب دائمة لها فى مقر المنظمة ، بينما ترسل الدول غير الأعضاء بعثات دائمة لها يسمون بالملاحظين الدائمين Permanent observers وإن كان

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : دكتور جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ٢٠٠ وما بعدها .

(٢) راجع : د . بطرس غالى – المرجع السابق ص ٢١٩ وما بعدها .

(٣) أنظر : Report of the ILC on the work of its 20 the session CA official Records 33rd session, suplement No. 9 (A) (7209/Rev. I) ; P. 8, Art 6.

وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء ، إذ أن لهم حق الحضور فقط دون الأشتراك فى المناقشات .

وبالنسبة للأمم المتحدة فقد مارست حق التمثيل الإيجابى ، وقامت بانشاء مكاتب إعلام لها فى جميع أنحاء العام ، مهمتها الأساسية نشر أنباء نشاطات المنظمة فى المجالات المختلفة . والعمل على تجميع المعلومات التى تحتاجها الأمم المتحدة .. وتقديم التسهيلات الضرورية التى يحتاجها موظفو الأمم المتحدة لمباشرة مهامهم الرسمية . وواضح أن هذه الاختصاصات جميعها تماثل إلى حد ما الاختصاصات التى يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون .

ولم يقتصر نظام التمثيل السلبى والايجابى على الأمم المتحدة فقط ، ولكن أمتد هذا النظام إلى كافة المنظمات الدولية المتخصصة والاقليمية .. بحيث يمكن القول أنه أصبح سمة من سمات العلاقات الدولية التى تتميز بها ظاهرة التنظيم الدولى فى وقتنا الحالى .

(جـ) تحمل تبعة المسئولية الدولية : —

الصورة الثالثة من صور العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية ، هى تحمل الدولة — سواء أكانت عضوا أو غير عضو — تبعة المسئولية الدولية عن مخالفتها للإلتزامات الدولية تجاه المنظمة الدولية .

فقد يحدث أن يقع على المنظمة الدولية أو أحد موظفيها ضرر نتيجة اخلال احدى الدول بالتزاماتها الدولية ، وهنا يحق للمنظمة الدولية إثارة المسئولية الدولية ضد هذه الدولة للمطالبة بتعويض الأضرار التى تسببت فيها حتى ولو لم تكن هذه الدولة عضوا فى المنظمة .

وبالمثل قد يحدث أن ترتكب المنظمة (أو أحد موظفيها) عملا مخالفا للقانون الدولى ، كأن تخالف مثلا نصوص إتفاق المقر الذى أبرمته مع احدى الدول ، أو تكون قد أصابت الدولة بأضرار غير مشروعة نتيجة

مباشرتها لأعمالها .. ففي مثل هذه الحالات يمكن للدولة التي أضيرت من التصرف غير المشروع أن تثير المسئولية الدولية ضد المنظمة الدولية .. وهناك سابقة لذلك عندما أثيرت مسئولية الأمم المتحدة بسبب بعض التصرفات التي وقعت من موظفيها بالكونغو [1] .

المبحث الثاني

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمة الدولية والمنظمات الأخرى

تشكل المنظمات الدولية فيما بينها أسرة مترابطة تعمل ، في نطاق من التخصص والتوزيع الوظيفي ، على حفظ السلم والأمن الدولي وإنماء العلاقات الودية بين الأمم .. وقد كان لهذا الترابط – بين المنظمات الدولية – أثره الكبير في العمل على التنسيق فيما بينها تجنبا للازدواج وتحقيقا للعمل في وفاق من أجل صالح الشعوب . ومن هنا قامت العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية على مستويين :

أحدهما بهدف تنسيق العمل فيما بينها – والآخر بهدف تحقيق نوع من الإشراف من بعضها على البعض الآخر [2] .

(أ) العلاقات الخارجية بهدف تنسيق الأنشطة بين المنظمات : –

نظرا لأن هناك الآن ما يربو على ١٧٦ منظمة حكومية تخدم ما يزيد على ١٤٩ دولة ، ولأن كل منظمة لها وظائفها الخاصة وأعضاؤها .. فان

---

(١) راجع : د . مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٧٣ . د . إبراهيم العنانى – المرجع السابق ص ١٠٣ .

Eagleton, C; International organization and the Law of responsability, R.C.A.D.I, (1950), Vol. I, t. 76, p. 323

(٢) راجع : د . جعفر عبد السلام – المرجع السابق ص ١٨٤ وما بعدها .
وأيضا الدكتور مفيد شهاب – المرجع السابق ص ١٦٢ وما بعدها .

العلاقات فيما بينها تحتاج إلى التنسيق تلافيا للتداخل والتضارب فيما تقوم به من أنشطة ، ومنعا للازدواج الذى ليس له من فائدة .

ويتم التنسيق بين المنظمات الدولية بطرق متعددة أهمها إبرام المعاهدات الدولية ، وتبادل الاتصالات ، وايفاد المراقبين ، وإنشاء أجهزة مشتركة .

وإبرام الاتفاقات فيما بين المنظمات يعتبر الصورة الأساسية للعلاقات الخارجية فيما بينها ، حيث تتضمن تلك الاتفاقات — غالبا — تنظيم تبادل الرأى والمعلومات ، أو تبادل التمثيل بواسطة المراقبين ، أو إقامة لجان توثيق صلات ، أو عقد مؤتمرات مشتركة ، أو الاشتراك فى الدعوة إلى مؤتمرات دولية ، أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ، أو غير ذلك من صور التعاون .. ويتولى إبرام هذه الاتفاقات الجهاز المختص بذلك وفقا للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .

ويمكن الإشارة إلى نوعين من الاتفاقات التى تبرم فيما بين المنظمات الدولية وهما :

- اتفاقات تقليدية : وهى تلك التى يتبع بشأنها الاجراءات الشكلية المنصوص عليها فى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات وهى : المفاوضات ، وإقرار النص ، واعتماده ثم التصديق عليه .
- اتفاقات ذات شكل بسيط : وهى تلك التى لا تتطلب أتباع ذات الاجراءات الشكلية السابقة .. وإنما تصبح نافذة بمجرد التوقيع عليها (كالخطابات أو المذكرات المتبادلة) .

(ب) العلاقات الخارجية بهدف الإشراف والرقابة من بعض المنظمات على الأخرى :—

رغم أن كل منظمة دولية لها شخصيتها القانونية على قدم المساواة مع المنظمات الأخرى ، إلى أن تحقيق الأهداف التى تسعى إليها ظاهرة التنظيم

الدولى ، وضرورة التعاون المشترك فيما بين المنظمات الدولية .. قد يتطلب أن يكون هناك نوع من الإشراف والرقابة من بعض المنظمات على البعض الآخر .. وأبرز مثل لذلك هو العلاقة القائمة بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتخصصة ، فاذا كان التقدم العلمى الحديث قد أظهر أهمية التخصص وتقسيم العمل فى كافة المجالات مما أدى إلى إنشاء منظمات دولية متخصصة ومستقلة عن منظمة الأمم المتحدة ، إلا أنه لابد من ضمان وجود صلة وثيقة تربط بين هذه المنظمات والمنظمة العالمية .. ومن ثم فقد وجدت صيغة مناسبة لهذه الصلة عن طريق « اتفاقات الوصل » التى قام بابرامها المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة مع هذه المنظمات . وبموجب اتفاقات الوصل هذه فقد تم وضع هذه المنظمات تحت إشراف ورقابة منظمة الأمم المتحدة .. ويترتب على هذا الوضع التزام المنظمات المتخصصة بتنفيذ توصيات منظمة الأمم المتحدة من جهة ، ومن جهة أخرى تحقيق التناسق فيما بين أنشطتها. فضلا عن تحقيق ما يأتى[1] :

١ — تبسيط وتوحيد النظم الإدارية التى تسير عليها المنظمات المتخصصة .

٢ — تلافى الأزدواج فى التخصص بين المنظمات ذات الاختصاصات المتشابهة ، عن طريق توزيع تلك الاختصاصات للقضاء على التنافس فيما بينها .

٣ — اشتراك عدة منظمات متخصصة فى برامج المعونة الفنية المشتركة . بحيث يؤدى هذا الجهد المشترك إلى تحديد الأولويات وبالتالى العمل على تحقيق الأهداف التى تسعى إليها تلك المنظمات فى الأوقات والظروف الملائمة .

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب — المرجع السابق ص ١٧١ .

القسم الثانى

المنظمات العالمية

Organisations Universelles

سوف نتناول دراسة المنظمات العالمية فى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : منظمة عصبة الأمم :

الباب الثانى : منظمة الأمم المتحدة .

الباب الثالث : المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة :

الباب الأول

عصبة الأمم

سوف نقسم دراسة عصبة الأمم إلى فصلين : —

الفصل الأول : عن نظام عصبة الأمم وينقسم إلى [1] :

المبحث الأول : إنشاء العصبة .

المبحث الثانى : أهداف العصبة والمبادىء التى قامت عليها .

المبحث الثالث : أجهزة العصبة .

المبحث الرابع : طبيعة العصبة .

الفصل الثانى : دور العصبة فى حفظ السلم والأمن الدولى وينقسم إلى :

المبحث الأول : منهج عصبة الأمم لتحقيق السلم والأمن الدولى .

المبحث الثانى : الجهود التى بذلت فى ظل عصبة الأمم للمحافظة على السلم والأمن الدولى .

المبحث الثالث : الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم .

---

(١) راجع فيما يختص بنظام عصبة الأمم كل من : —

— د . محمود سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٣٨ ص ٤٢٣ وما بعدها .

— د . على ماهر ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٢٤ ص ٩٨ وما بعدها .

— د . على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، الطبعة الحادية عشر ص ٦٠٥ وما بعدها

— اينيس ل . كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ترجمة الدكتور عبد الله العريان المرجع السابق الإشارة إليه ص ٧١ — ٩٧ .

— أحمد وفيق ، عصبة الأمم ، دار النهضة سنة ١٩٣٧ .

Maurice Bourquin; Le problem de la securité international, Hague Recueil, Vol. 49 (1934), P. 477 et seq.

Georges Scelle, Manuel de droit international public, Paris, 1948, P. 302 et seq.

الفصل الأول

نظام عصبة الامم

يعتبر قيام عصبة الأمم حدثا بالغ الأهمية فى محيط العلاقات الدولية .. وكان قيامها إيذانا ببدء عصر جديد يسمى بحق عصر التنظيم الدولى .. والغرض من هذا الفصل أن نتناول بالشرح والتحليل نشأة العصبة ، والأهداف والمبادىء التى قامت عليها ، والأجهزة التى أنيط بها تحقيق أهدافها ، وأخيرا بيان طبيعتها .

المبحث الأول

نشأة عصبة الأمم

من العسير أن نتتبع كافة الجهود الفردية والحكومية التى سبق أن بذلت لإنشاء « عصبة » تضم إليها مختلف دول العالم وتختص بحفظ السلم والأمن الدولى فى المجتمع الدولى .. غير أنه يمكن أن نشير بصفة عامة للاتجاهات التى ظهرت خلال الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ — ١٩١٨) والتى اتخذت لنفسها شكل جمعيات أو اتحادات تتألف من أفراد يتمتعون بنصيب كبير من النفوذ والمكانة فى بلادهم .. نذكر منهم على سبيل المثال [1] : جمعية الاتحاد من أجل الرقابة الديمقراطية فى انجلترا والتى تأسست فى سنة ١٩١٤ ، وجمعية عصبة الأمم سنة ١٩١٥ ، وجمعية مجلس مكافحة الحرب التى أنشئت فى هولندا فى منتصف عام ١٩١٤ والتى جعلت غايتها البحث عن الوسائل العلمية والعملية التى يمكن أن تؤدى إلى إنهاء الحرب وتكون سببا فى نشر السلام بين الدول ، وجماعة

---

١) راجع : د . بطرس بطرس غالى — المرجع السابق ص ٢٣٢ — ٢٣٥ .

تحقيق السلام التى قامت فى فرنسا ، وجماعة تدعيم السلام التى تكونت فى الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩١٥ ، والتى كان يتزعمها الرئيس وليم تافت ، وقد كان لهذه الجماعة الأخيرة نشاط ملحوظ حيث وضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هى[1] :

١ — العمل على تسوية المنازعات ذات الطابع القانونى عن طريق محكمة دولية .
٢ — عرض المنازعات الأخرى على مجلس للتحقيق والتوفيق .
٣ — استخدام السلاح العسكرى والاقتصادى ضد أى دولة تلجأ إلى الحرب قبل عرض النزاع للتسوية السلمية .
٤ — العمل على عقد مؤتمرات دولية لتحديد القواعد الدولية .

والواقع أن الجهود التى بذلتها تلك الجمعيات كان يواكبها جهود مماثلة على الصعيد الرسمى ، فلم يتخلف القادة من رجال الحكم كثيرا فى هذا المضمار ، فنجد اللورد روبرت سيسل R. Cecil يكرس نفسه للدعوة فى مجلس الوزراء البريطانى إلى إقامة منظمة دولية عقب الحرب ، وقد أثمرت جهوده عن تأليف لجنة برياسة اللورد فيليمور لوضع مقترحات محددة فى هذا الصدد .. كما أن الحكومة الفرنسية شكلت لجنة مشابهة يرأسها ليون بورجوا .. وفى الولايات المتحدة الأمريكية منح الرئيس ويلسون تأييده الرسمى لفكرة إنشاء عصبة الأمم فى بيان ألقاه فى ابريل سنة ١٩١٧ أمام الكونجرس الأمريكى عندما طلب منه الأذن بأعلان الحرب بصفة رسمية على ألمانيا ، وقد جاء فى بيانه « أن الهدف القومى لاشتراك الولايات المتحدة الأمريكية فى الحرب هو السيادة العالمية للحق بتوافق الشعوب الحرة على نحو من شأنه أن يحقق السلام والأمن للأمم كافة ويجعل العالم عالما

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع :
Eagleton; International Gouvernment, New York, 3ed (1948) p. 247.

حرا »[1] . بل وذهب الرئيس ويلسن خطوة أبعد من ذلك عندما أعلن فى يناير سنة ١٩١٨ مبادئه الأربعة عشر التى عدها أساسا ضروريا لتوطيد أركان سلم عادل دائم ، وتضمن المبدأ الأخير منها الدعوة إلى إنشاء عصبة أمم كضمان أساسى للسلم .

ومنذ آذنت الحرب بالنهاية فقد تزايد أهتمام الحكومات بوضع مشروعات إنشاء هيئة تنظم شمل الدول وتعمل على حفظ السلام .. وتجمع نحو ثلاثين مشروعا بشأن شكل التنظيم الدولى المقترح ، ورغبة فى التوفيق بين هذه المشروعات التى أختلفت حول طبيعة المنظمة الجديدة فقد رأت كل من الحكومتين البريطانية والأمريكية تشكيل لجنة من مندوبين عن كل منهما . وقد تألفت هذه اللجنة وسميت (لجنة هيرست ميلر) وهما إسما رئيسى الوفدين ، ووضعت تلك اللجنة مشروعا نهائيا قام على أثره الرئيس ويلسن بدعوة دول الحلفاء إلى تشكيل لجنة عامة جديدة للنظر فيه .وقد تم تكوين اللجنة وأجتمعت فى فرساى حيث بلورت نظام العصبة فى ميثاق دولى يعرف بعهد عصبة الأمم ، وتم إقراره فى ٢٨ ابريل سنة ١٩١٩ ، وأدمج هذا العهد فى صدر معاهدات الصلح (معاهدة فرساى)[2] وأصبح جزءا لا يتجزأ منها ودخل حيز التنفيذ سنة ١٩٢٠ . وعلى عكس التجارب السابقة التى كانت تقصر العضوية على الدول الأوربية ، فقد سمحت العصبة بعضويتها لكل الدول ، وكانت العضوية فيها على نوعين :

١ — عضوية بالتأسيس : وتشمل الدول التى وقعت عهد العصبة وتلك التى ورد ذكرها فى ملحق العهد وكان مسموحا لها بالانضمام خلال مدة معينة .

---

(١) أنظر : ال . كلود « النظام الدولى والسلام العالمى » ترجمة الدكتور عبد الله العريان (١٩٦٣) ص ٧٤ — ٧٥ .

(٢) يلاحظ أن مجلس الشيوخ الأمريكى رفض التصديق على عهد عصبة الأمم وعلى معاهد فرساى ، ومن ثم فلم تنضم أمريكا إلى عضوية العصبة برغم الجهد الذى بذله فى سبيل إنشائها .

٢ـ عضوية بالانضمام : وتشمل الدول التى توافق العصبة على قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة للعصبة . حيث جاء بالعهد أن « لأى دولة أو دومينيون Dominion أو مستعمرة تحكم نفسها بنفسها أن تقبل عضوا فى العصبة إذا وافق على دخولها ثلثا الأعضاء فى الجمعية العمومية ، بشرط أن تقدم الضمان الكافى على خالص نيتها فى احترام التزاماتها الدولية وأن تقبل كل ما تضعه العصبة من النظم خاصا بالتسليح وبالقوى البرية والبحرية والجوية » ، وكانت طلبات الانضمام تعرض على لجنة خاصة فاذا تم بحثها وأقتنعت تلك اللجنة بتوافر شروط الانضمام فانها تحيلها على الجمعية العمومية للتصويت على قبولها أو عدم قبولها .

المبحث الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها

يقع عهد عصبةالأمم فى ست وعشرين مادة استهلت بديباجة جاء بها :-

« إن كل الأطراف المتعاقدة السامية رغبة منها فى تنمية التعاون بين الأمم ، وتحقيق السلام والأمن .. رأت أن تقبل بعض الالتزامات التى تقضى بعدم الالتجاء إلى الحرب ، وأن تعمل على إقامة علاقات صريحة بين الدول أساسها العدل والشرف ، وأن تنفذ تنفيذا دقيقا قواعد القانون الدولى ، وأن تجعلها القاعدة الحقيقية للصلة بين الحكومات ، وأن تحافظ على العدالة ، وتحترم بنزاهة كافة الالتزامات المترتبة على المعاهدات فى علاقات الشعوب المنظمة بعضها ببعض » .

وإذا أمعنا الفكر فى هذه الديباجة نجد أن الأهداف التى ابتغت تحقيقها العصبة لا تخرج عن الأهداف التى أدت إلى ظهور فكرة التنظيم الدولى بصفة عامة وهى :

- تحقيق السلم والأمن الدولى ؛
- إنماء التعاون بين الدول فى مختلف المجالات غير السياسية .

ولتحقيق هذه الأهداف كان لابد من إرتكاز العصبة على عدة مبادىء يلتزم بها أعضاؤها وهى : —

١ — مبدأ الضمان المتبادل لوحدة وسلامة أقاليم الدول الأعضاء :

نصت على هذا المبدأ المادة العاشرة من عهد العصبة .. وقد جاء هذا المبدأ — ليس فقط لتدعيم مبدأ السيادة — ولكن أيضا لتثبيت التعديلات الاقليمية التى أقرتها اتفاقيات السلام لصالح الدول الأعضاء وضد ألمانيا ومن معها فى الحرب العالمية الأولى .

٢ — مبدأ قيام العلاقات بين الدول على أساس العلانية والصراحة والعدل :

جاء هذا المبدأ لمنع سرية المعاهدات التى كان ينتج عنها أخطار عديدة فى الماضى .. ومن ثم فقد نص العهد صراحة على وجوب أن تتم العلاقات بين الدول علانية .. كما أوجب على كل دولة عضو أن تقوم بتسجيل كل معاهدة أو التزام دولى يبرم فى المستقبل فى سكرتارية العصبة ، على أن يكون هذه المعاهدات غير ملزمة إلا بعد التسجيل (المادة ١٨) .

٣ — مبدأ إعادة النظر فى المعاهدات التى أصبحت غير قابلة للتطبيق :

نصت على هـذا المبدأ المادة ١٩ من عهـد العصبة بقولها أنه « يجوز للجمعية من حـين لآخر أن تشير على أعضـاء العصبة باعادة النظر فى المعاهدات التى أصبحت غير قابلة للتطبيق والنظر فى الظروف الدولية التى من شأن استمرارها تعريض السلام العالمى للخطر » .

ويعتبر هذا المبدأ اعترافا من العصبة بامكانية تعديل أو إلغاء المعاهدات التى أصبحت مجحفة لبعض الأطراف المتعاقدة نتيجة تغير الظروف والتى

يصعب تنفيذ الالتزامات الواردة بها أو يستحيل القيام بها . . وأيضا اعترافا منها بامكان إعادة النظر فى المراكز الدولية التى يهدد بقاؤها سلم العالم .

وقد أثار هذا المبدأ مناقشات واسعة النطاق سواء بين فقهاء القانون الدولى . أو عند تطبيقه الفعلى أمام أجهزة عصبة الأمم . ولا نرى المجال متسعا للخوض فيها . وإن كان البعض يعيب على ميثاق الأمم المتحدة خلوه من مثل هذا المبدأ [1] .

٤ ــ احترام قواعد القانون الدولى :

كان النص على هذا المبدأ يعتبر أمرا ضروريا للمساهمة فى تحقيق الأهداف التى تسعى إليها العصبة . لأن تحقيق تلك الأهداف منوط أصلا باحترام الدول الأعضاء لقواعد القانون الدولى . ويتفهمها الراسخ لهذا القانون بوصفه قاعدة السلوك المتبعة بين الحكومات ، واستشعارها بواجب المحافظة على العدل واحترام الإلتزامات التعاهدية فى معاملات الشعوب بعضها لبعض .

المبحث الثالث
أجهزة العصبة

أقر العهد مبدأ توزيع الاختصاصات بين أكثر من جهاز . فنصت المادة الثانية منه على أن « أعمال العصبة المبينة فى العهد تقوم بها جمعية ومجلس تساعدهما أمانة عامة » .

(١) الجمعية : (L'Assemblée)

تعتبر الجمعية بمثابة الجهاز التمثيلى العام للمنظمة . وتتألف من مندوبين

(١) للمزيد من التفاصيل راجع رسالة الدكتور جعفر عبد السلام ، شرط بقاء الشىء على حاله ، جامعة القاهرة (١٩٧٠) ص ٣٤١ وما بعدها .

عن كل الدول الأعضاء ، ويجتمع هؤلاء المندوبون على أساس المساواة التامة دون تمييز بين دولة كبيرة وأخرى صغيرة ، ودون تمييز بين الأعضاء المؤسسين والأعضاء المنضمين ، وينشكل وفد كل دولة بما لا يتجاوز ثلاثة مندوبين على أن يكون لها صوت واحد .

ويكون أنعقاد الجمعية فى مقر العصبة أو فى أى مكان آخر يحدد للأجتماع فيه ، وتعقد أجتماعا عاديا كل سنة .. وتجتمع إجتماعا غير عادى بناء على طلب عضو أو أكثر إذا وافقت أغلبية الدول الأعضاء على هذا الطلب [1] .

(٢) المجلس : (Le Conseil)

يتألف المجلس من خمسة أعضاء دائمين وأربعة أعضاء غير دائمين والأعضاء الدائمون كانوا : انجلترا وفرنسا وايطاليا واليابان وألمانيا أعتبارا من سبتمبر سنة ١٩٢٦ ، والاتحاد السوفيتى أعتبارا من سبتمبر ١٩٣٤ ، أما مندوبى الدول غير الدائمة فكانت تنتخبهم الجمعية العامة لمدة محددة . ونظرا لأن المادة ١ / ٣ من العهد تجيز الانسحاب من عضوية المنظمة .. فقد كانت نسبة الأعضاء الدائمين إلى غير الدائمين فى تغير مستمر تبعا لتعاقب الأحداث التى مرت بها العصبة .

وبالنسبة لانعقاد المجلس فقد كانت المادة ٤ / ٣ تنص على أن المجلس يجتمع كلما دعت الضرورة إلى أجتماعه على ألا يقل ذلك عن مرة فى السنة .

(٣) الأمانة العامة : (Le Secrétariat)

وهى بمثابة الجهاز الإدارى للعصبة ، ويشرف على هذا الجهاز سكرتير

---

(١) كانت تساعد الجمعية فى القيام بمهامها ست لجان دائمة ، وتعين كل بعثة من بعثات الدول المشتركة فى العصبة واحداً من أعضائها لكل لجنة .. وتعتبر اللجان وفقا لهذ التشكيل بمثابة صورة مصغرة من الجمعية العمومية .

عام يصدر قرار تعيينه من المجلس بالإجماع ويوافق عليه الجمعية العمومية بالأغلبية.. ومهمة السكرتير العام تحضير أعمال الجمعية والمجلس ، ومراقبة تنفيذ قراراتهما والاتصال بينهما وبين الدول ، وتسجيل المعاهدات ، وإعداد كافة البحوث والدراسات اللازمة لقيام الأجهزة السياسية بعملها .

إختصاصات الجمعية والمجلس :

تنص المادة ٣/٣ من عهد العصبة على « إختصاص الجمعية بالنظر فى كل مسألة تدخل ضمن أختصاص العصبة أو يكون من شأنها التأثير على السلام العالمى » كما نصت المادة ٤ / ٤ على منح هذا الأختصاص ذاته لمجلس العصبة . ويدخل فى أختصاص كل من الجمعية والمجلس أيضا مهمة بحث أى حالة حرب أو أى حالة دولية تهدد بالحرب ، وأتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولى وفحص المنازعات الدولية ، وأتخاذ الإجراءات اللازمة فيها [1] .

كما يشتركان فى ممارسة مجموعة من الأختصاصات الإدارية لزيادة عدد أعضاء المجلس ، وتعيين الأمين العام للعصبة ، وأنتخاب قضاة محكمة العدل الدولية الدائمة ، وتعديل نصوص عهد العصبة [2] .

وبجانب تلك الأختصاصات الشائعة أو المشتركة فقد انفردت الجمعية عن المجلس بممارسة المسائل الآتية : قبول الأعضاء الجدد فى العصبة ، ووضع القواعد الخاصة بأنتخاب الأعضاء غير الدائمين فى المجلس ومدة شغلهم لكراسيهم وشروط إمكان إعادة أنتخابهم ، وإقرار الميزانية وتحديد نصيب كل دولة فى النفقات ، وتوجيه الدول الأعضاء إلى إعادة النظر فى المعاهدات التى أصبحت غير قابلة للتطبيق .

---

(١) راجع المادة ١٥ / ٩ — ١٠ من عهد العصبة .

(٢) راجع المواد ٤/ ٢ ، ٦ / ٢ من العهد والمادة ٤ / ١ من لائحة ترتيب محكمة العدل الدولية ، والمادة ٢٦ من العهد .

كما أنفرد المجلس بممارسة الأختصاصات الآتية : —

— الموافقة على تعيين موظفى السكرتارية العامة .

— إعداد المشروعات الخاصة بتخفيض التسليح الدولى .

— إتخاذ الوسائل اللازمة لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه فى العهد.

— فرض العقوبات على الدول التى تخل بواجباتها .

— وضع تفاصيل نظام الأنتداب ، وبيان الأقاليم وحدودها ، ومدى سلطة الدولة المنتدبة وواجباتها .. وتلقى التقارير السنوية من تلك الدول .

— أختصاصات أخرى متنوعة كالإشراف على إدارة حوض السار ومدينة دانزج الحرة وحماية الاقليات .

ويتضح لنا مما سبق ، أن أعمال العصبة كانت مزدعة بين الجمعية العامة والمجلس توزيعا خاصا ، فهناك إختصاصات كانت مناطة لها على أساس الشيوع أو التكامل بينهما .. أى أنه من الممكن أن تتولى هذه الأختصاصات أحدى الهيئتين ، فاذا عرضت على إحداها وبدأت النظر فيها .. أمتنعت الأخرى عن مباشرتها .. وهناك اختصاصات مشتركة لا تتم إلا بقرار من المجلس والجمعية معا .. وهناك اختصاصات تنفرد بها الجمعية وأخرى ينفرد بها المجلس .. وقد ترتب على عدم وجود حد فاصل لاختصاص كل من الجهتين فى المسائل الرئيسية الشائعة بينهما نتائج سيئة فى مجال التطبيق .. حاول ميثاق الأمم المتحدة فيما بعد أن يتلافاها .

نظام التصويت فى الجمعية والمجلس :

أخذ عهد العصبة بقاعدة الإجماع فى التصويت سواء بالنسبة للقرارات الصادرة من الجمعية أو المجلس .. وأجاز بصفة استثنائية أتخاذ بعض القرارات فى المسائل الإجرائية أو غير الهامة بالأغلبية.وقد نصت المادة الخامسة من العهد على هذا الحكم بقولها : « فيما عدا ما قد ينص عليه صراحة من أحكام

مخالفة .. تصدر القرارات فى أى اجتماع للجمعية أو المجلس بموافقة جميع أعضاء العصبة الممثلين فى الاجتماع » .

وفيما يختص بالقرارات الصادرة من الجمعية : فقد نص العهد على استثناء المسائل الآتية من قاعدة الأجماع : —

١ — المسائل الإجرائية تصدر فيها القرارات بأغلبية أصوات الدول الممثلة فى الاجتماع .
٢ — مسائل فض المنازعات بين دولتين أو أكثر من أعضاء العصبة تصدر بالإجماع دون أن تحسب فيها أصوات الدول التى هى أطراف فى النزاع .
٣ — قبول عضوية الدول الجديدة يتم بأغلبية ثلثى الأصوات .
٤ — انتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس العصبة يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات .
٥ — القرار الخاص بزيادة أعضاء مجلس العصبة يصدر بالأغلبية .

ويلاحظ أن هناك بعض الاستثناءات الغير منصوص عليها فى العهد وإن كان العرف قد سمح بها للتخفيف من وطأة قاعدة الإجماع أو للتخلص من عيوبها وذلك فى المسائل الآتية : —

١ — التوسع فى تفسير المسائل الإجرائية ليدخل فى نطاقها بعض المسائل الموضوعية ومن ثم يطبق عليها قاعدة الأغلبية عند التصويت .
٢ — للجمعية العمومية أن تصدر رغبات أو توصيات غير ملزمة وإن كان لها قوة معنوية أو أدبية وذلك لتحل محل القرارات التى يخشى عدم الوصول إلى إصدارها فى ظل قاعدة الإجماع .

أما القرارات الصادرة من المجلس فتسرى عليها قاعدة الإجماع كما سبق أن ذكرنا فيما عدا الاستثناءات الخاصة بالجمعية واستثناءات خاصة بالمجلس

نفسه فى الحالات الآتية [1] :

١ ــ القرارات السياسية والإدارية التى تتعلق بالإشراف على حوض السار ومدينة دانزج الحرة ومسائل حماية الاقليات والقرارات الخاصة بالموافقة على تعيين موظفى الأمانة العامة تصدر بالأغلبية .

٢ ــ القرارات الخاصة بالمنازعات الدولية المعروضة على المجلس تصدر بالإجماع ، دون احتساب أصوات ممثلى الدول المتنازعة . وكذلك الأمر بالنسبة لقرار فصل العضو من العصبة فأنه يصدر بالإجماع دون حسبان الدولة التى يراد فصلها .

المبحث الرابع

طبيعة عصبة الأمم

بعد أن أشرنا إلى الجهود التى بذلت لإنشاء عصبة الأمم ، وعرفنا الأهداف والمبادىء التى قامت عليها العصبة ، وتناولنا الأجهزة التى تشكل هيكلها التنظيمى ، فقد بقى أن نعرف طبيعة العصبة كمنظمة دولية قصد بها أن تلعب دورا مميزا فى المجتمع الدولى .

والواقع أن المشروعات التى قدمت لإنشاء تلك المنظمة ، أختلفت فيما بينها حول طبيعتها ، والأسس التى تقوم عليها وتستمد منها قوتها ، وقد تبلور هذا الخلاف فى اتجاهين :

١ ــ المدرسة اللاتينية بزعامة فرنسا .. وكانت تميل إلى جعل المنظمة الدولية الجديدة بمثابة أداة عسكرية يمكنها أن تفرض التسويات السلمية

---

(١) راجع رسالة الدكتور حسن فتح الباب ــ الدبلوماسية البرلمانية فى عصر التنظيم الدولى ــ جامعة القاهرة (١٩٧٦) ص ١٦٨ ــ ١٦٩ .

وتوقع الجزاء على كل معتدى.. وكان هذا يتطلب أمتلاك العصبة قوة تنفيذية تمكنها من فرض إرادتها .. وهذا يفسر ما جاء بالمشروع الفرنسى من ضرورة منح العصبة إختصاصات ذاتية واسعة ؛ وأن يوضع تحت تصرفها وسائل المنع والقمع .. وفى ذلك وحده الضمان الكافى للحد من لجوء الدولة للقوة المسلحة فى فض منازعاتها الدولية ؛ وواضح أن هذا الاتجاه جاء متأثرا بما عانته دول أوربا خاصة فرنسا من حروب طويلة أثارتها ألمانيا .

٢ – المدرسة الانجلو سكسونية .. وكانت تعترض على جعل المنظمة المقترحة أداة تنفيذية تعتمد على القوة، وترى الأكتفاء بجعلها أداة دبلوماسية لتعويق الحرب وتأجيلها بقدر الأمكان ؛ على أن تستمد المنظمة قوتها من تأييد الرأى العام العالمى لها .. وقد صور الرئيس ويلسن زعيم هذه المدرسة العصبة وكأنها « محكمة الرأى العام » حيث يستطيع ضمير العالم أن يجعل من الحكم الذى يصدره بمثابة « الحكم العام للعالم بالقياس إلى ما هو حق » وقد عبر عن ذلك بقوله : نحن دعاة ضمير وأخلاق لا دعاة قوة وعنف ، وأننا نعتمد فى مواجهة المشاكل الدولية على تنبيه الضمير العالمى والأحتكام إليه أكثر من اعتمادنا على القوة » . كما قال أيضا : « لا يوجد شىء يجعل هذا العالم صالحا للعيش مثل عرض كل شىء ملتو أو معوج على الرأى العـام ؛ إذ لا يحيق المكر السىء إلا بأهله . والقضية الظالمة لن تلقى إلا الهزيمة والبطلان ؛ أما القضية العادلة فلابد من انتصارها فى مثل تلك الساحة العامة ؛ إذ لن يجرؤ أحد على عرض قضية باطلة على سمع العالم وبصره »[1] .

وقد تغلبت الآراء التى نادت بها المدرسة الانجلو سكسونية عند صياغة عهد عصبة الأمم .. ومن ثم لم يرد النص فيه على إنشاء قوة عسكرية

---

(١) أنظر : كلود – المرجع السابق ص ٩١ .

لتستخدمها العصبة فى ردع المعتدى ؛ بل أجاز فقط لمجلس العصبة أن يوصى بأتخاذ أجراءات عسكرية مع اسناد تطبيق تلك الأجراءات إلى الحكومات الأعضاء — وهذا ما سنتناوله بالتفصيل فى الفصل التالى .

ويمكن القول بصفة عامة أن الأفكار الفلسفية التى ابتدعت نظام عصبة الأمم مستمدة أصلا من الفكر الانجلو — أمريكى وتستند فى طبيعتها إلى الأسس الآتية : —

(أ) أن العصبة — على عكس التجارب السابقة — جاءت لتكون منظمة دائمة وليست لفترة محددة .. كما أنها أنشئت لكى تعمل بصفة مستمرة بواسطة أجهزتها التنظيمية وإرادتها الذاتية .. ويتفق ذلك مع ما قال به سمطس حينما كتب فى ١٩١٨ قائلا : « ليس يكفى أن تكون العصبة مجرد نوع من deus exmachina تستدعى فى أوقات الطوارىء الخطيرة عندما يلوح شبح الحرب ؛ ولكن ينبغى أن تكون أكثر من ذلك بكثير إذا ما أريد لها البقاء ؛ ولذلك يتحتم أن تصبح لحمة وسدى الحياة الدولية المشتركة للدول وأن تكون أداة حية نابضة واضحة قائمة فى جهاز المدنية ؛ وعليها أن تؤدى وظائفها بقوة فى العلاقات السلمية المعتادة بين الدول بحيث تصبح ملاذها الذى لا يمكنها مقاومته فى المنازعات التى تنشب بينها ؛ ويتعين أن يصبح نشاطها فى وقت السلم هو أساس وضمان سلطتها فى أثناء الحرب » [1] .

---

(١) نقلا عن : Walters, F.P.; A History of the Legue of Nations Oxford University Press, London (1952), I, 59.

ومشار إليه فى : كلود — المرجع السابق ص ٧٨ .

ومن الأهمية أن نشير إلى أن سمطس يعتبر واحدا من أهم المفكرين البريطانيين الذين ساهموا بمجهد كبير فى إرساء الأفكار التى بنيت عليها العصبة بكتاب هام صدر له بعنوان « عصبة الأمم ، اقتراح عملى » The Legue of Nations Practical Suggestion

(ب) أن العصبة نشأت بمقتضى عقيدة قوامها أن حفظ السلم والأمن الدولى لا يتحقق بالأساليب الثورية النابذة للسيادة ، بل يتطلب ذلك تعاون كل الشعوب ذات السيادة والمتمتعة بالحكم .

ولقد عبر ويلسن عن ذلك بقوله : « لابد من تكوين منظمة عالمية للدول وفقا لقواعد مناسبة تتفق عليها فيما بينها ، بغرض تحمل التزامات متبادلة لضمان الاستقلال السياسى والتكامل الاقليمى للدول الكبيرة والصغيرة على حد سواء » .

من هنا اهتمت العصبة بوضع أسس التعاون السياسى والعسكرى بين الدول الأعضاء ، ولم تهتم بفكرة التخلى عن السيادة لسلطة عليا فوق الدول . ولهذا السبب أيضا كانت السلطات الفعلية التى منحت لها ضعيفة ولا تتناسب مع الدور الذى قصد أن تقوم به فى المجتمع الدولى .

(جـ) أن العصبة أنشئت لكى تصبح منتدى دبلوماسى تجتمع فيه كافة الدول لمناقشة قضاياها فى جو من المصارحة والعلانية بهدف الوصول إلى حل سلمى بشأنها ، من هنا فإن عضويتها لم تقتصر على الدول الأوربية فقط .. وإنما كان مسموحا بها لكل دول العالم ، غير أنه من الناحية الواقعية لم تنجح العصبة فى تحقيق صفة العالمية هذه ، إذ أنها لم تضم فى أى وقت كل الدول ، فضلا عن أن الطابع الأوربى ظل غالبا عليها .

الفصل الثانى

دور عصبة الأمم فى حفظ السلم والأمن الدولى

لما كان الهدف الأساسى لعصبة الأمم هو حفظ السلم والأمن الدولى ، لذا كان من الضرورى النص على عدة مناهج لتحقيق هذا الهدف . وسنتناول فى هذا الفصل مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى عهد العصبة .. والجهود التى بذلت لتحقيق هذا الهدف .. وأخيرا الأسباب التى أدت إلى فشل العصبة .

المبحث الأول

مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى عهد عصبة الأمم

تضمن عهد العصبة عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن الدولى نستعرضها فيما يلى : —

أولا : التسوية السلمية للمنازعات :

يعتبر هذا المنهج من أقدم المناهج وأكثرها شيوعا فى كتابات الفقهاء والمفكرين قبل عصر التنظيم الدولى ، ويرتكز فى جوهره على أفتراض أن الحرب وسيلة من وسائل فض المنازعات التى تنشب بين الأمم . غير أن هذه الوسيلة غير جديرة بأخلاق الإنسان ؛ وهى دائما وسيلة غير لائقة . وعلى حد تعبير شيشرون « حيث أن هناك وسيلتين لفض الخلاف ، إحداها بالمناقشة ، والأخرى بالقوة ؛ وحيث أن الأولى من الصفات المميزة للإنسان والثانية من الصفات المميزة للوحوش ، فيتعين علينا ألا نلجأ إلى الثانية إلا عندما نحرم من استخدام الأولى » [1] .

---

(١) نقلا عن :

Russell, F.M., Theories of International Relations, New York, (1936), p. 157.

وعلى ذلك يتعين إقناع الدول باستخدام الطرق والوسائل السلمية لحل خلافاتها بدلا من استخدام العنف ؛ ولأن الحرب لا يمكن القضاء عليها إلا بايجاد بديل لها يؤدى وظيفتها ؛ فقد تبلورت المشكلة فى إيجاد وتنظيم تلك الطرق والوسائل السلمية والتى يمكن أن تحل محل الحرب ، مع تشجيع — بل وإلزام — الأطراف المتنازعة بضرورة اللجوء إلى تلك الوسائل .

وقد أدرك واضعو عهد عصبة الأمم هذه الحقيقة ؛ وسلموا بأن الحرب تنشب فى غالب الأحيان نتيجة سوء التفاهم بين الأطراف المتحاربة ، وبسبب نقص الوسائل التى يمكن اللجوء إليها لتسوية المنازعات المحتمل نشوبها بين الدول المختلفة .. من هنا قدم العهد منهجا واضحا لحل المنازعات بالطرق السلمية ؛ فنصت المادة ١٢ من العهد على أنه « إذا قام بين دولة عضو فى العصبة ودولة أخرى عضو فيها نزاع يخشى منه أن يؤدى إلى قطع العلاقات السلمية ؛ فعلى الدولة واجب عرض هذا النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس العصبة .. » وأضافت هذه المادة إلى ذلك قولها « أنه يتعين على الأعضاء عدم الالتجاء للحرب بأية حال قبل إنقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير المجلس » .

والملاحظ على هذه المادة أنها لم تحرم على الدول الأعضاء الدخول فى الحرب بتاتا ؛ وإنما فرضت عليهم الوسيلة التى يمكن اللجوء إليها لتسوية النزاع أولا ؛ ثم الانتظار لمدة ثلاثة شهور بعد صدور قرار التحكيم أو حكم المحكمة أو تقرير المجلس فى النزاع .. ويشار إلى هذه الفترة عادة بفترة التهدئة ؛ لأن القصد منها هو كسب الوقت حتى تهدأ عواطف الدول المتنازعة ؛ ومن ثم تعتبر الحرب أقل احتمالا [1] .

ومع ذلك فان العهد حرم الحرب تحريما باتا فى حالة واحدة : هى حالة

---

(١) أنظر الدكتور سامى جنينه — بحوث فى قانون الحرب سنة ١٩٤٢ ص ١٤ .

الفصل فى النزاع بقرار تحكيم ، أو حكم ، أو تقرير ملزم من المجلس ، مع رضا أحد الطرفين المتنازعين به ، ففى هذه الحالة يحظر على الدول الأخرى الدخول فى حرب مع الدولة الراضية بقرار التحكيم أو الحكم أو التقرير الملزم من أجل هذا النزاع .

وقد ميز العهد بين المنازعات القانونية وغير القانونية ، فألزم الأعضاء بعرض الطائفة الأولى على التحكيم أو التسوية القضائية ، أما بالنسبة للنوع الثانى فتطلب حله بالوسائل الدبلوماسية .

وفى كافة الأحوال أجاز العهد للأعضاء أن يعرضوا منازعاتهم على مجلس العصبة الذى يأخذ صفة الموفق فى هذه الحالة وتنسحب تلك الأحكام بما تشمله من تقييد وتحريم على الدولة غير العضو إذا قبلت الالتزام بها طبقا للمادة ١٧ من العهد [1] .

ثانيا : الأمن الجماعى :

رغم أن عهد العصبة لم يحرم الحرب تحريما تاما — كما سبق أن رأينا — إلا أنه أخذ بفكرة التكافل الدولى لمنع العدوان ، فافترض « أن أية حرب أو أى تهديد بالحرب سواء أكان له تأثير مباشر فى أى عضو من أعضاء العصبة أم لا ، فأنه بهذا يعتبر مسألة تهم العصبة برمتها » .

وفصلت المادة ١٦ من العهد المسئوليات الايجابية للدول الأعضاء .. فأقرت بأن اللجوء إلى الحرب من قبل أية دولة منهم، على نحو فيه انتهاك للالتزامات القانونية الواردة فى الفصول الخاصة بالتسوية السلمية فى العهد ،

(١) راجع :

Waldock, C.H.M., The regulation of the use of force by individual States in international laws, Hague Recueil, Vol. 81 (1952), p. 469 et seq.

ينبغى أن ينظر إليه بذاته على أنه عمل من أعمال الحرب موجه ضدهم جميعا .. واستجابة لمثل هذا العمل أخذت الدول على عاتقها أن تفرض مباشرة حظرا صارما على كل العلاقات العادية الشخصية ، والتجارية والمالية مع الدول المعتدية .

كما نصت أيضا تلك المادة إلى إمكان فرض الجزاءات العسكرية الجماعية بناء على توصية المجلس ، وأخيرا جاء مبدأ فرض التدابير العسكرية لحماية التعهدات التى يفرضها العهد بالمادة ١٧ ليستكمل منهج الأمن الجماعى شكله العام .

غير أنه بالنظر إلى أن العهد أعطى لكل عضو من أعضاء العصبة الحق فى أن يقرر ما إذا كان ما وقع يعد عملا من أعمال الحرب ، وبالتالى يقرر الاجراء الذى يمكنه القيام به حتى ولو كان جزاء أقتصاديا .. كما أن تطبيق الجزاء العسكرى الذى يوصى به مجلس العصبة كان يتوقف على إرادة الأطراف المعنية .. لذا جاء نظام الأمن الجماعى ضعيفا ومبنيا على أساس واهن ، وبالتالى لم يحقق ما كان يهدف إليه .

ثالثا : الحد من التسلح :

من بين المناهج الأخرى التى أهتم بها عهد العصبة منهج الحد من التسلح .. وقد ربط العهد هـــذا الموضوع بمشكلة الأمن الدولى مباشرة .. إلا أن العهد أغرق فى الخيال عندما تطلب تخفيض الأسلحة إلى أقل مستوى يتفق مع الأمن القومى والتنفيذ الجبرى للالتزامات الدولية عن طريق القيام بعمل مشترك « أى أنه أراد لكل دولة عضو أن تلتزم بعدم الاحتفاظ بأسلحة تزيد عن حاجة دفاعها القومى . وما يتطلب منها تقديمه للمجتمع الدولى فى حالة اعتداء دولة على أخرى » .

ولكن ما هى وسيلة تحديد مستوى التسليح ؟ حددت المادة ٨ / ٢ من

العهد تلك الوسيلة بقولها : « أن مجلس العصبة يقوم باعداد المشروعات الخاصة بتخفيض السلاح ويعرضها على الحكومات للنظر فيها وأتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذها » .. ثم حظرت الفقرة الرابعة من هذه المادة على الدول الأعضاء أن تحرز أسلحة تتجاوز النسب التى حددت وفقا للمشروعات التى أقرتها الحكومات إلا بموافقة المجلس .

وقد أعطى العهد أهتماما خاصا بتجارة الأسلحة ، فأعتبر قيام الشركات الخاصة بصناعة الأسلحة من الشرور الدولية التى يجب على الدول أن تعمل على تجنبها .. والزم الدول الأعضاء بتبادل البيانات الكاملة والصريحة عن نسبة أسلحتهم ، وبرامجهم الحربية والبحرية والجوية ، وحالة صناعاتهم القابلة للتحويل للأغراض الحربية [1] .

وكما سبق أن ذكرنا كان هذا المنهج مغرقا فى الخيال ولم يكتب له النجاح أو حتى وضعه موضع التنفيذ ، ويرجع ذلك إلى عدم تحريم الحرب تحريما باتا بين الدول الأعضاء ، وبالتالى لم يكن هناك سند قانونى قوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح .

المبحث الثانى

الجهود التى بذلت فى ظل العصبة لتحقيق السلم والأمن الدولى

أوضحنا فى البحث السابق المناهج التى أقرها عهد عصبة الأمم للمحافظة على السلم والأمن الدولى ، وعرفنا أنه سلك فى ذلك سبل الاحتكام إلى الوسائل السلمية لتسوية المنازعات الدولية ، كما أقام نظاما للأمن الجماعى تسانده خطة طموحة للحد من التسلح .

---

(١) راجع : المواد ١ (فقرة ٢) ، ٨ ، ٩ ، ٢٢ (فقرة ٥ من عهد العصبة

غير أن نظام حفظ السلم والأمن الدولى – كما جاء فى العهد – انحصر فى نوع واحد فقط من إنتهاكات القانون الدولى – وهو اللجوء إلى الحرب بالمخالفة للنصوص المتعلقة بالتسوية السلمية للمنازعات الدولية والمبينة فى العهد [1] – أما الانتهاكات الأخرى للقانون الدولى فقد ظلت خاضعة للوسائل المتاحة فى نطاق القانون الدولى التقليدى : وبالإضافة إلى ذلك فان النص الخاص بالتوصية التى يصدرها مجلس العصبة للدول الأعضاء لاتخاذ إجراءات عسكرية، كان لا يخلق التزامات على عاتق هؤلاء الأعضاء بالمعنى القانونى .. ولكن الدول كانت لها الحرية فى قبول أو رفض هذه التوصية .. فاذا أخذنا فى الاعتبار أن الأجراءات العسكرية – وهى موضوع تلك التوصيات – تعتبر أهم مظاهر الالتزامات ذات الطابع الجماعى فى أنظمة الأمن الجماعى ، لأدركنا مدى أنهيار أحد أركان هذا النظام وافتقاده إلى طابع الإلزام .

ورغم أن العصبة أستطاعت فى ظل هذا النظام أن تضع حدا لبعض المنازعات السياسية الصغيرة مثل النزاع الذى نشب بين بولونيا وليتوانيا (١٩٢٠) وبين السويد وفنلنده حول جزر آلاند (عام ١٩٢١) والخلاف بين بولونيا وبلغاريا (١٩٢٥) وبين ألمانيا وبولندا حول سيليزيا العليا (عام ١٩٢١) وبين انجلترا وتركيا (١٩٢٥) بسبب قضية الموصل.. إلا أن الدول كانت دائما تستشعر فى قرارة نفسها الحاجة إلى تدعيم نظام الأمن الجماعى ليكون أقوى مما هو منصوص عليه فى عهد العصبة .. وقد أسفرت المناقشات فى الجمعية العمومية للعصبة عن قرار أصدرته فى سنة ١٩٢٢ أقرت فيه مجموعة الدول الأعضاء ضرورة أن تكون فكرة الأمن الجماعى منبثقة من معاهدة ضمان عامة تتعهد فيها كل دولة موقعة عليها بتقديم المعونة المباشرة لأى دولة أخرى يقع عليها هجوم .. كما سلمت بامكان

---

(١) راجع المواد ١٢ ، ١٣ ، ١٤ من عهد العصبة .

وجود ضمان متبادل خاص ، إلى جانب هذا الضمان العام ، إذا استدعت ذلك ظروف خاصة ببعض الدول التى تقع فى نطاق أقليمى معين ، واستنادا إلى هذا القرار فقد بذلت محاولات متعددة لإنشاء ما يسمى بمعاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ ، وبروتوكول جنيف ١٩٢٤ ، واتفاقيات لوكارنو سنة ١٩٢٦ ، وميثاق بريان كيلوج سنة ١٩٢٨ . ويمكن الإشارة إلى تلك المحاولات على النحو الآتى : — (١)

(أ) مشروع معاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ :

هذا المشروع تقدمت به إحدى اللجان المتفرعة عن مجلس العصبة ، وقد أعد بمعرفة روبرت سيسيل الانجليزى . وكان ينص على أعتبار حرب الاعتداء جريمة دولية وتتعهد الدول المرقعة عليه بالأمتناع عنها ، كما نص على أن تقوم الدول الموقعة فى كل قارة، بمعونة أى دولة أخرى موقعة عليه وموجودة أيضا فى تلك القارة، ضد أى حرب عدوانية تقوم ضدها بشرط أن تكون تلك الدولة قد خفضت تسليحها تنفيذا للمعاهدة .. وقد أجهض مشروع هذه المعاهدة ولم يكتب له النجاح لعدة أسباب منها : —

— أنه لم يعرف حرب الأعتداء وأكتفى بأن ذكر على سبيل المثال عدة حالات خاصة لحرب الأعتداء . وهذا قصور فى الصياغة والمضمون، مما يؤدى إلى عدم الوضوح، وتضارب الأراء فى كل حالة من حالات الحرب .

— أنه أعطى لمجلس العصبة الحق فى إصدار القرارات متجاوزا فى ذلك نصوص عهد العصبة .

---

(١) راجع :

Miguel, A, Barine; The Evolution and present status of the laws of war, Hague Recueil, Vol. 92, (1957), pp. 690-692.

Oppenheim, International law A Tretise, Vol. II, 7 ed, p. 180.

- أن الضمان الذى نص عليه فى المشروع غير جدى حيث كان يتطلب صدور قرار من المجلس بعين الدولة المعتدية وكان من الصعب صدور مثل هذا القرار باجماع الآراء .

- وأخيرا فقد أغفل المشروع تماما الحلول السلمية بينما أعطى أهمية للتسوية العسكرية والمعونة الحربية . وكان من الأفضل أن يجعل اللجوء إلى التسوية السلمية هو الأصل بينما الاستثناء هو اللجوء إلى القوة العسكرية .

لكل تلك الأعتبارات فقد أعترضت الدول على مشروع هذه المعاهدة ولم توافق عليها .

(ب) بروتوكول جنيف سنة ١٩٥٤ :-

كان للمناقشات التى دارت حول مشروع معاهدة المعونة المتبادلة أثر كبير فى قيام الجمعية العمومية لعصبة الأمم بوضع بروتوكول فى جنيف لسنة ١٩٢٤ لفض المنازعات بالطرق السلمية .. وقد حرم هذا البروتوكول - مثله فى ذلك مثل مشروع المعاهدة المتبادلة - حرب الأعتداء واعتبرها جريمة دولية ، إلا أنه أضاف إلى ذلك تنظيما خاصا لتسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية ، فألزم تلك الدول قبول أختصاص محكمة العدل الدولية الدائمة لتسوية بعض المنازعات فى حدود المادة ٣٦ / ٢ من لائحة المحكمة (وهى الفقرة التى تنظم الاختصاص الالزامى للمحكمة) أما باقى المنازعات فقد نص البروتوكول على ضرورة عرضه على التحكيم أو مجلس العصبة . ويتعين على الدول الأعضاء قبول حكم المحكمة أو قرار التحكيم أو توصية المجلس وتنفيذه بحسن نية . فاذا رفضت الدولة هذا الحكم أو امتنعت عن تنفيذه - دون أن تتبع ذلك الدخول فى حرب - فان مجلس العصبة يفرض عليها الجزاءات الاقتصادية المنصوص عليها بالمادة ١٦ من العهد ،

وفى حالة الضرورة يجيز الدخول معها فى حرب .. أما إذا لم تكتف برفض الحكم ولجأت للحرب لتسوية النزاع ، فان هذه الحرب تعتبر حربا عدوانية تعرضها لتوقيع الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ١٦ من عهد العصبة ويتعين على كل دولة موقعة على البروتوكول — فى هذه الحالة — الاشتراك مع باقى الدول الأخرى فى مقاومة هذا العدوان بقدر ما تسمح به ظروف كل منها .

ورغم أن هذا البروتوكول حاول أن يسد الثغرات التى جاءت بنظام الأمن الجماعى فى عهد عصبة الأمم ، إلا أنه لم يلق نجاحا لدى أغلبية الدول وبالتالى لم يظهر إلى الوجود .. ويرجع السبب فى ذلك إلى معارضة بريطانيا الشديدة وتصدرها لمجموعة الدول الرافضة لهذا البروتوكول ، وكان من رأيها الإبقاء على النظام الذى جاء به العهد مع تكملته بمعاهدات خاصة تقتصر على مجموعات صغيرة من الدول التى تكون مصالحها مشتركة (١).

(ج) اتفاقية لوكارنو سنة ١٩٢٢ : —

فى الوقت الذى سقط فيه بروتوكول جنيف لعدم تمام الاتفاق عليه بين الدول ، كانت ألمانيا تحاول ايجاد صيغة للتفاهم وتقريب وجهات النظر بينها وبين خصومها السابقين من دول غرب أوربا (انجلترا وفرنسا وايطاليا وبلجيكا وغيرها) .. فدعت إلى عقد مؤتمر يجمع بينها وبين تلك الدول .. وقد باركت الجمعية العامة للعصبة هذا الإتجاه وشجعت أى جهد يبذل فى هذا الصدد لإبرام معاهدات ضمان متبادلة تتفق مع عهد العصبة ومع المبادىء الأساسية التى كان منصوصا عليها فى بروتوكول جنيف .

وقد نجح المؤتمر فى عقد عدة أتفاقيات عرفت باسم « أتفاقيات لوكارنو » وهى عبارة عن : —

---

(١) راجع الدكتور سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، سنة ١٩٣٣ ، ص ٥٤١ .

- ميثاق ضمان وعدم إعتداء مبرم بين بريطانيا وفرنسا وايطاليا وبلجيكا وألمانيا .. وقد أطلق عليه اسم ميثاق الراين .. وبموجبه قبلت تلك الدول تحريم الحرب فيما بينها ، واللجوء إلى التحكيم الالزامى لفض المنازعات التى تنشأ بينها سواء كانت تلك المنازعات ذات طبيعة قانونية أو ذات طبيعة سياسية .

- ميثاق معونة متبادلة يكملان ميثاق الراين مبرمين ما بين فرنسا وبولندا وبين فرنسا وتشيكوسلوفاكيا .

- أربع معاهدات تحكيم وتوفيق تكمل المواثيق الثلاثة السابقة .

وتعتبر هذه الوثائق كلها مجموعة واحدة متكاملةمتممة بعضها البعض ، وقد جاءت متفقة مع عهد عصبة الأمم فى الأهداف التى يسعى إليها ، ومتممة لنصوصه ، ومكملة لنقصه ، وإن كانت ذات نطاق إقليمى فى التطبيق .

ولقد صرحت الجمعية العمومية لعصبة الأمم فى إجتماعها السابع سنة ١٩٢٦ أنه يمكن أعتبار القواعد والأحكام التى تضمنتها أتفاقات لوكارنو بمثابة مبادىء أساسية تسير عليها سياسات الدول الخارجية .. ودعت مجلس العصبة لحث الدول الأعضاء على إبرام معاهدات مماثلة للمساهمة فى تحقيق هدف العصبة فى السلام العالمى (١).

(د) ميثاق بريان – كيلوج سنة ١٩٢٨ (٢) : –

يعتبر هذا الميثاق حلقة فى سلسلة المحاولات التى بذلت لتحقيق السلام

---

(١) راجع : Oppenheim, op. cit., p. 181.

(٢) يرجع الفضل فى إبرام هذا الميثاق إلى المسيو Briand وزير خارجية فرنسا الذى أرسل إلى زميله المسيو Kellog وزير خارجية أمريكا فى سنة ١٩٢٧ عارضا عليه عقد إتفاقية بين البلدين لتلا فى الحرب فيما بينهما ، واللجوء إلى الوسائل السلمية لحل المنازعات التى قد تثور بينهما . وقد قبلت الولايات المتحدة الفكرة واقترحت أن تكون تلك الاتفاقية–

العالمى فى ظل عصبة الأمم .. والجديد فيه أنه جاء أكثر شجاعة مما سبقه من المواثيق الدولية ؛ بل أنه على رأى فريق كبير من الشراح بلغ من الشجاعة حد التهور واغفال الحقائق التى كان لا مفر من مواجهتها . فهو عندما حرم الحرب فقد حرمها ، ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات بل كأداة لتنفيذ سياسات الدول القومية ، أى أنه حرم الحرب فى مظهريها (كوسيلة لفض المنازعات وكعمل من أعمال السيادة) .

وينص الميثاق على أن الدول المتعاقدة تعلن فى صراحة وتأكيد — باسم شعوبها المختلفة — أشد استنكارها للالتجاء إلى الحرب لتسوية الخلافات الدولية ، كما تعلن نبذها أياها فى علاقاتها المتبادلة ، بأعتبارها أداة لسياستها القومية .

وتوضح المادة الأولى من الميثاق الدافع الذى حدا بالدول إلى إبرامه ، فتنص على أنها أبرمته « نظرا لما يشعرون به من الواجب الملقى على عاتقهم لزيادة خير الإنسانية ، ونظرا إلى ايقانهم بأن الوقت قد آن للعمل على نبذ الحروب نبذا صريحا بأعتبارها أداة لسياسة قومية ، توسلا لدوام بقاء العلاقات السلمية والودية القائمة الآن بين شعوبهم .

=جمعية . وقد تم عقد الميثاق فى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٢٨ بين ١٥ دولة منها : الولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا ، بلجيكا ، بريطانيا ، وإيرلندة الحرة ، استراليا ، كندا ، نيوزيلندا ، جنوب أفريقيا ، الهند ، تشيكوسلوفاكيا ، بولندا .. ثم أنضمت بعد ذلك غالبية الدول آنذاك حتى وصل عددها إلى ثلاثة وستين دولة قبيل الحرب العالمية الثانية . وقد أصبح الميثاق نافذ المفعول أعتبارا من ٢٤ يولية سنة ١٩٢٩ .

أنظر :

Oppenheim, op. cit., p. 181.

Giraud, E, La théorie de la legitime defense, Hague Recueil Vol. 49, (1934), p. 697.

Maurice Bourquin; Le problem de la sécurité international, Ibid, pp. 478-479.

ونظرا إلى اقتناعهم بأن كل تغيير فى علاقاتهم ببعضهم البعض يجب ألا يتم إلا بالطرق السلمية ولا يتحقق إلا بوسائل السلم والنظام ، وبأن كل دولة من الدول الموقعة تسعى من الآن فصاعدا لتنمية مصالحها القومية عن طريق الرجوع إلى الحرب يجب حرمانها من الأنتفاع بمزايا هذه المعاهدة .

ونظرا لأنهم يرجون أن جميع الدول الأخرى — محتذية أمثالهم — لا تلبث أن تشترك فى هذه الجهود الإنسانية ، وأن تلك الدول بانضمامها إلى هذه المعاهدة — بمجرد العمل بها — تمهد لشعوبها سبيل الاستفادة مما أحتوته نصوصها من المزايا تنجمع بذلك كلمة شعوب العالم المتمدين على نبذ الحرب بأعتبارها أداة لسياستها القومية نبذا تاما » .

ثم نصت المادة الثانية على أن : « جميع الخلافات والمنازعات التى يمكن أن تقوم بينها أيا كانت طبيعتها ، وأيا كان أصلها . لا يجوز أن تعالج إلا بالطرق السلمية » (١).

وقد كان هذا الميثاق محلا لإعجاب لدقته وشموله .. كما تقبله الفقهاء ورجال السياسة فى جميع البلاد بالأرتياح التام .. لما جاء به من مثل أخلاقية ومبادىء إنسانية تحقق أمل الكثير من محبى السلام .. فقد حرمت قواعده الحرب كمبدأ عام — إلا أن تكون كجزاء بوليسى يأمر به مجلس العصبة ، أو أن تكون وسيلة للدفاع عن النفس ولرد العدوان لحين تدخل العصبة .

---

(١) راجع أهداف هذا الميثاق بشىء من التفصيل فى :

Quincy Wright; The meaning of the Pact of Paris, A.J.I.L, Vol. 27 (1933), pp. 39-61.

وراجع نص الميثاق فى :

League of Nations Treaty Series, Vol. 194 (1929), p. 57.

العالمى فى ظل عصبة الأمم .. والجديد فيه أنه جاء أكثر شجاعة مما سبقه من المواثيق الدولية ، بل أنه على رأى فريق كبير من الشراح بلغ من الشجاعة حد التهور واغفال الحقائق التى كان لا مفر من مواجهتها . فهو عندما حرم الحرب فقد حرمها ، ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات بل كأداة لتنفيذ سياسات الدول القومية ، أى أنه حرم الحرب فى مظهريها (كوسيلة لفض المنازعات وكعمل من أعمال السيادة) .

وينص الميثاق على أن الدول المتعاقدة تعلن فى صراحة وتأكيد — باسم شعوبها المختلفة — أشد استنكارها للالتجاء إلى الحرب لتسوية الخلافات الدولية ، كما تعلن نبذها أياها فى علاقاتها المتبادلة ، بأعتبارها أداة لسياستها القومية .

وتوضح المادة الأولى من الميثاق الدافع الذى حدا بالدول إلى إبرامه ، فتنص على أنها أبرمته « نظرا لما يشعرون به من الواجب الملقى على عاتقهم لزيادة خير الإنسانية ، ونظرا إلى ايقانهم بأن الوقت قد آن للعمل على نبذ الحروب نبذا صريحا بأعتبارها أداة لسياسة قومية ، توسلا لدوام بقاء العلاقات السلمية والودية القائمة الآن بين شعوبهم .

=جمعية . وقد تم عقد الميثاق فى ٢٧ أغسطس سنة ١٩٢٨ بين ١٥ دولة منها : الولايات المتحدة الأمريكية ، فرنسا ، بلجيكا ، بريطانيا ، وإيرلندة الحرة ، استراليا ، كندا ، نيوزيلندا ، جنوب أفريقيا ، الهند ، تشيكوسلوفاكيا ، بولندا .. ثم أنضمت بعد ذلك غالبية الدول آنذاك حتى وصل عددها إلى ثلاثة وستين دولة قبيل الحرب العالمية الثانية . وقد أصبح الميثاق نافذ المفعول أعتبارا من ٢٤ يولية سنة ١٩٢٩ .

أنظر :

Oppenheim, op. cit., p. 181.

Giraud, E, La théorie de la legitime defense, Hague Recueil Vol. 49, (1934), p. 697.

Maurice Bourquin; Le problem de la sécurité international, Ibid, pp. 478-479.

ونظرا إلى اقتناعهم بأن كل تغيير فى علاقاتهم ببعضهم البعض يجب ألا يتم إلا بالطرق السلمية ولا يتحقق إلا بوسائل السلم والنظام ، وبأن كل دولة من الدول الموقعة تسعى من الآن فصاعدا لتنمية مصالحها القومية عن طريق الرجوع إلى الحرب يجب حرمانها من الأنتفاع بمزايا هذه المعاهدة .

ونظرا لأنهم يرجون أن جميع الدول الأخرى – محتذية أمثالهم – لا تلبث أن تشترك فى هذه الجهود الإنسانية ؛ وأن تلك الدول بانضمامها إلى هذه المعاهدة – بمجرد العمل بها – تمهد لشعوبها سبيل الاستفادة بما أحتوته نصوصها من المزايا تنجمع بذلك كلمة شعوب العالم المتمدين على نبذ الحرب بأعتبارها أداة لسياستها القومية نبذا تاما » .

ثم نصت المادة الثانية على أن : « جميع الخلافات والمنازعات التى يمكن أن تقوم بينها أيا كانت طبيعتها ، وأيا كان أصلها ، لا يجوز أن تعالج إلا بالطرق السلمية » (١).

وقد كان هذا الميثاق محلا لإعجاب لدقته وشموله .. كما تقبله الفقهاء ورجال السياسة فى جميع البلاد بالأرتياح التام .. لما جاء به من مثل أخلاقية ومبادىء إنسانية تحقق أمل الكثير من محبى السلام .. فقد حرمت قواعده الحرب كمبدأ عام – إلا أن تكون كجزاء بوليسى يأمر به مجلس العصبة ، أو أن تكون وسيلة للدفاع عن النفس ولرد العدوان لحين تدخل العصبة .

---

(١) راجع أهداف هذا الميثاق بشىء من التفصيل فى :

Quincy Wright; The meaning of the Pact of Paris, A.J.I.L, Vol. 27 (1933), pp. 39-61.

وراجع نص الميثاق فى :

League of Nations Treaty Series, Vol. 194 (1929), p. 57.

ويوجه بعض الفقهاء النقد إلى هذا الميثاق إلى حد إعتباره وثيقة تافهة عديمة الجدوى ويبررون وجهة نظرهم بالآتى : — (١)

(أ) أنه كان لزاما عليه — من حيث أنه حرم الحرب — أن يفكر فى أن الدول تستطيع مخالفة هذه القاعدة ، وأن يبين الاجراءات الممكن اتخاذها فى مواجهة الدولة التى تخل بها : وكيفية معاقبتها ، وردها إلى جادة الصواب .

فحماية الأمن لا تكون مكفولة إلا إذا كان هناك تنظيم دولى معين ، مهمته السهر عليه ، وتكون لديه الوسائل والإمكانيات التى تؤهله للقيام بمثل هذا العمل : وفرض إرادته على المعتدى ، وتوقيع جزاء عليه ، وهذا ما فات واضعو الميثاق .

(ب) أكثر من ذلك وأشد دلالة على أفتقار الميثاق للناحية التنظيمية أنه وقد أمر الدول بالالتجاء إلى أحدى الوسائل السلمية لحل المنازعات لم يبين هذه الوسائل ولم ينظمها .

ومما لا شك فيه أن هذا النقد صحيح ، بل ويتضح من مقارنةنصوص عهد عصبة الأمم بميثاق بريان كيلوج وجود تنافر صريح بينهما .

ويقول الدكتور محمود سامى جنينه (٢) أن هذا التناقض يظهر واضحا فى عبارة الميثاق حيث تستنكر الدول الالتجاء إلى الحرب لتسوية خلافاتها فى الوقت الذى يجيز العهد فى أكثر منحالة الالتجاء إلى الحرب كوسيلة لفض الخلاف ، فضلا عن أن العهد يترك للدولة حرية التصرف فى فض النزاع القائم بينها إذا عرض على المجلس فلم يصدر فيه تقريرا ملزما — وإن لها بناء على ذلك — الحق فى أن تلجأ إلى الحرب حلا للنزاع .

---

(١) أنظر : د . حافظ غانم « مبادىء القانون الدولى العام » الطبعة الرابعة ص ٦٤٤ فقرة ٣٥٠ .

(٢) أنظر مؤلفه فى القانون الدولى العام الطبعة الثانية ص ٦٢٣ فقرة ٣٣٥ .

وقد رغبت بعض الدول الموقعة على الميثاق – وأغلبها أعضاء فى العصبة – أن تزيل هذ التنافر بينه وبين العهد . فتقدمت أنجلترا إلى الجمعية العمومية للعصبة مقترحة إضافة عبارة « دون الالتجاء إلى الحرب » فى كل نص من العهد يعطى للدول حرية التصرف فى فض منازعاتها . وقد طال النقاش بين الدول حول هذا الأقتراح كما تقدمت أقتراحات أخرى فى هذا الصدد إلا أن الأمر أنتهى إلى إحالة الموضوع إلى لجنة لبحث تلك الاقتراحات وإيجاد طريقة للتوفيق بين الميثاقين إلا أن الأمر لم ينته إلى شيء حتى قيام الحرب العالمية الثانية (١).

وهكذا كان قصور عهد عصبة الأمم دافعا للدول إلى محاولة إيجاد وسيلة أكثر فاعلية لتدعيم مناهج السلم والأمن الدولى أو لسد الثغرات الموجودة بالعهد ، إلا أن تلك الجهود ذهبت سدى بقيام الحرب العالمية الثانية التى قضت على أول تجربة منظمة لتحقيق السلام بين البشر . ويعتبر قيام هذه الحرب دليلا على فشل عصبة الأمم فى تحقيق الهدف الأول لها وهو حفظ السلم والأمن الدولى . ونحاول فى البحث التالى أن نستعرض الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم .

---

(١) يلاحظ أنه خلال الفترة من تاريخ سريان ميثاق بريان – كيلوج إلى قيام الحرب العالمية الثانية لم يخل الامر من بذل الجهد لتحريم الحرب وتحقيق السلام . وقد اتخذت تلك الجهود شكل مواثيق أو معاهدات مختلفة بين الدول ، وكان الهدف الأساسى منها هو استكمال ما نقص فى عهد عصبة الأمم من عدم اشتماله على سد لتحريم . وأول ما يجب الإشارة إليه فى هذا الشأن القرار الذى أصدره مؤتمر الجامعة الأمريكية الذى عقد فى هافانا سنة ١٩٢٨ وفيه اعترفت الدول فى المؤتمر بأن حرب الاعتداء جريمة ضد الإنسانية وقررت ما يأتى : –

أولا : أن حرب الاعتداء حرب غير مشروعة وبالتالى تعد حربا محرمة .

ثانيا : أنه واجب على جميع شعوب أمريكا أن تتعهد بالالتجاء إلى الوسائل السلمية للوصول إلى حل جميع ما يقوم بينها من منازعات .

كما نص ميثاق بيونس ايرس سنة ١٩٣٣ الذى عقد فى عاصمة الارجنتين – والذى لم يكن مقصورا على دول أمريكا وحدها بل انضمت إليه بعض الدول الأوربية – إن الدول المتعاقدة عليه تعلن نبذها لحرب الاعتداء فى علاقتها الواحدة مع الأخرى واعترافها بوجوب حل ما يقوم بينها من منازعات بالطرق السلمية .

راجع رسالتنا للدكتوراه ص ٤٧ .. والدكتور سامى جنينه – بحوث فى قانون الحر سنة ١٩٤٢ ، ص ٤٠ .

المبحث الثالث

الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم

رغم أن العصبة حققت بعض النجاح فى تسوية بعض المنازعات السياسية الصغيرة – كما سبق أن ذكرنا – (١) إلا أنها لم تستطع أن تحقق نجاحا فى تسوية المنازعات الدولية الكبيرة . وبالتالى فى الاضطلاع بدورها فى الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ، ففشلت فى رد عدوان اليابان على الصين ، كما أخفقت فى رد العدوان على النمسا وتشيكوسلوفاكيا وهولندا .. كما فشلت فى منع قيام الحرب بين برجواى وبوليفيا.. ولم يكن لها أى دور فى الحرب الأهلية الأسبانية .. كما أنه فى عهدها غزت ايطاليا الحبشة فى عام ١٩٣٥ ولم تتخذ أى أجراءات ضد ايطاليا سوى بعض الجزاءات الاقتصادية التى تقاعست الدول فى تطبيقها مما أدى إلى فشل العصبة فى منع هذا الغزو .

والواقع أن فشل عصبة الأمم فى تحقيق السلم والأمن الدولى ، وعجزها عن الحيلولة دون قيام الحرب العالمية الثانية ، إنما يرجع إلى عدة أسباب يمكن إجمال أهمها فيما يأتى : – (٢)

أولا : أن العصبة لم يكن لها صفة العالمية من الناحية الواقعية .. ذلك أنها لم تضم فى أى وقت كل الدول .. بل ظل الطابع الأوربى غالبا عليها.. وقد بدأت العصبة حياتها بأثنين وأربعين عضوا أصليين ووصلت

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان – القانون الدولى العام – طبعة ١٩٦٩ ص ٢٧٧ .

(٢) راجع فى تقييم الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم كل من :

Colliard, C.A.; Institutions internationales, Paris, (1967), p. 351.

Potter, Introduction to the study of International Organization, (1948), p. 257.

إلى أقصى حجمها فى سنة ١٩٣٤ عندما بلغت قائمة عضويتها الرسمية ستين .. ثم بدأ الهروب من العصبة يأخذ طريقه إليها فبلغ عدد الدول المنسحبة ١٧ دولة .. كان من بينها اليابان وايطاليا .. وبالإضافة إلى ذلك فقد ظلت العصبة تفتقد إسهام الدول الكبرى فى نشاطها .. فقد رفضت الولايات المتحدة الأمريكية الاشتراك فيها لاعتقادها أن ذلك يؤدى إلى تدخل أوربا فى شئون القارة الامريكية مما يتعارض مع مبادىء تصريح مونرو . كما أن الاتحاد السوفيتى لم ينضم للعصبة إلا عام ١٩٣٤ ثم فصل فى ديسمبر سنة ١٩٣٩ بسبب هجومه على فنلندا .. وكان لذلك أثر كبير فى ضعف تأثير العصبة .

ثانيا : أن العصبة لم تكن تملك – طبقا لعهدها – وتحت تأثير الإتجاه الانجلو سكسونى – سلطات حقيقية لفرض السلم والأمن الدولى للأسباب الآتية : –

١ – قاعدة الإجماع التى كان يتطلبها العهد لصدور معظم قراراته سواء فى المجلس أو الجمعية .. رغم التحايل على هذه القاعدة والخروج عليها فى بعض الحالات .

٢ – عدم تحريم الحرب تحريما باتا فى عهد العصبة الأمر الذى ترتب عليه النظر إلى الحرب بأعتبارها وسيلة أخيرة لحل المنازعات (بعد أنقضاء مهلة معينة يحاول مجلس العصبة فيها تجنب قيام الحرب) .

٣ – عدم كفاية الاجراءات الجماعية التى تتخذها العصبة ضد الدولة المعتدية طبقا للمادة ١٦ من العهد سواء بالنسبة للجزاءات الاقتصادية أو العسكرية .

٤ – عدم التزام الدول الأعضاء بتطبيق الجزاءات الجماعية إلا إذا قررت

بنفسها اعتبار احدى الدول معتدية ، وارتهان تنفيذ الجزاءات العسكرية التى يقررها المجلس بموافقة الدول الأعضاء .

ثالثا : تداخل الاختصاصات بين مجلس العصبة والجمعية العمومية خاصة بالنسبة للمسائل الجوهرية المتعلقة بالأمن والسلام العالمى مما كان لها أثر كبير فى ازدواج سلطة هذين الفرعين أدى — فى بعض الأحيان — إلى صدور قرارات متعارضة وفى أحيان أخرى إلى تهرب كل فرع من تحمل المسئولية .

الباب الثانى

منظمة الامم المتحـــدة

سوف نتناول دراسة منظمة الأمم المتحدة فى الفصلين الآتيين :

الفصل الأول : النظام القانونى لمنظمة الأمم المتحدة ، وينقسم هذا الفصل إلى المباحث الآتية : -

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة .
المبحث الثانى : أهداف ومبادئ الأمم المتحدة .
المبحث الثالث : العضوية فى الأمم المتحدة .
المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة وهى :
- الجمعية العامة .
- مجلس الأمن .
- المجلس الاقتصادى والاجتماعى .
- مجلس الوصاية .
- الأمانة العامة .
- محكمة العدل الدولية .

الفصل الثانى : الدور الذى تقوم به الأمم المتحدة فى المجتمع الدولى ، وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدوليين .
المبحث الثانى : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .

الفصل الأول

النظام القانونى للأمم المتحدة

تمهيد

إذا كان نشوب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ — ١٩٤٥) قد قضى على عصبة الأمم بوصفها أول تجربة للتنظيم الدولى على الصعيد العالمى (١) إلا أن الفشل الذى منيت به العصبة لم يبدد اقتناع الرأى العام العالمى بضرورة وجود منظمة دولية عالمية تكون أقدر على تحقيق السلم والأمن الدولى ، وحماية الجماعة الدولية ، بطريقة أكثر فاعلية عما كانت عليه عصبة الأمم . وقد تمثلت الجهود التى بذلت لإنشاء المنظمة الجديدة فى مرحلتين أساسيتين :

(أ) مرحلة التصريحات الدولية :

وتتضمن هذه المرحلة الدعوة إلى إنشاء المنظمة الجديدة ، وعرض الأفكار والاتجاهات العامة بشأنها ، وتهيئة الرأى العام العالمى لتقبلها ، وقد بدأت هذه المرحلة بتاريخ ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ عندما صدر تصريح الأطلنطى على أثر أجتماع تم بين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتشرشل رئيس وزراء بريطانيا على ظهر الباخرة « برنس أوف ويلز » وقد أكد هذا التصريح على بعض المبادئ الديمقراطية التى يجب أن تسود

---

(١) يلاحظ أن عصبة الأمم بدأت نشاطها منذ تاريخ انعقاد أول جمعية عمومية لها فى ١٠ يناير سنة ١٩٢٠ ، وانتهت حياتها بآخر جلسة عقدتها الجمعية فى ١٨ ابريل سنة ١٩٤٦ (أى عقب الحرب العالمية الثانية) وإن كان نشاطها قد توقف فعلا منذ بداية الحرب فى سنة ١٩٣٩ .

العلاقات الدولية (١).. ثم صدر تصريح واشنطون فى أول يناير سنة ١٩٤٢ موقعا من ممثلى ست وعشرين دولة يتضمن اتفاقهم على إنشاء تنظيم دولى من أجل الدفاع عن الحياة والحرية والاستقلال والحرية الدينية بالإضافة إلى صيانة الحقوق الإنسانية والعدل (٢). وبتاريخ ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ صدر تصريح موسكو على أثر اجتماع ممثلى الدول الأربع الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية – بريطانيا – الاتحاد السوفيتى – الصين) وقد أعلنت هذه الدول لأول مرة بموجب هذا التصريح تعهدهم الرسمى بانشاء هيئة دولية عامة ودائمة من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين « تستند إلى مبدأ المساواة فى السيادة بين كافة الدول المحبة للسلام ؛ وتفتح عضويتها لكل هذه الدول ، كبيرها وصغيرها » (٣). ثم صدر تصريح طهران فى أول ديسمبر سنة ١٩٤٣ بين كل من روزفلت وستالين وتشرشل مؤكدا على تضامنهم العسكرى والتنسيق الكامل بين هيئات أركان حرب العمليات العسكرية التابعة لدولهم ، واعتمادهم على مساهمة إيران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام ، فى إقامة السلام العالمى والأمن والتقدم بعد الحرب ، وفقاً لمبادئ تصريح الأطلنطى – كما أكد هذا التصريح على عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة فى القضاء على السيطرة والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معها أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية (٤) .

(ب) مرحلة المؤتمرات الدولية :

عقب مرحلة التصريحات جاءت مرحلة وضع تلك التصريحات موضع

---

(١) تضمن هذا التصريح – فى الفقرة الثامنة منه – على أول بادرة بضرورة وجود نظام دائم يوضع بعد الحرب للمحافظة على السلام العالمى .. راجع النص الكامل لهذا التصريح فى
Van Asbeck & Verzijl, United Nations Textbook, Leiden, 1950, P. 11.

(٢) راجع نص هذا التصريح فى : Ibid, p. 12.

(٣) أنظر : Ibid, P. 13.

(٤) راجع Ibid, P. 14.

التنفيذ عن طريق عقد مؤتمرات دولية لبحث الشكل الذى تكون عليه المنظمة الجديدة ، فأجتمع ممثلو كل من الصين والاتحاد السوفيتى وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية فى مؤتمر دومبارتون أوكس بواشنطن (فى المدة من ٢١ أغسطس ـ ٢ أكتوبر سنة ١٩٤٤) للبحث فى الأسس التى تقوم عليها الهيئة العالمية المقرر إنشاؤها ونظام عملها .. وقد أسفرت هذه الاجتماعات عن وضع مشروع تمهيدى أطلق عليه « مقترحات دومبارتون أوكس » متضمنا توصيات خبراء الدول الكبرى فيما يتعلق بأهداف ومبادئ الهيئة ، والأسس التى يرون أن يقوم عليها نظام العمل .

ثم انعقد مؤتمر آخر فى يالتا بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وبريطانيا فى الفترة من ٤ إلى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ لبحث المسائل التى كانت معلقة وأهمها نظام التصويت فى مجلس الأمن .

وأخيرا دعيت الدول إلى مؤتمر عقد فى سان فرنسسكو حضره ممثلو خمسين دولة فى الفترة من ٢٥ أبريل إلى ٢٦ يونية سنة ١٩٤٥ .. وفى هذا المؤتمر وافقت الدول على ميثاق الأمم المتحدة ، بعد ادخال بعض التعديلات على مشروع دومبارتون أوكس ، وأصبح نافذا فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ : وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول أجتماع لها فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ . ومنذ هذا التاريخ بدأت مرحلة جديدة متميزة فى تاريخ العلاقات الدولية والتنظيم الدولى .

وسنتناول دراسة نظام الأمم المتحدة على النحو الآتى :

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة .

المبحث الثانى : أهداف ومبادئ الأمم المتحدة .

المبحث الثالث : العضوية فى الأمم المتحدة .

المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

يتكون ميثاق الأمم المتحدة من مائة واحدى عشر مادة موزعة على تسعة عشر فصلا ، ويسبق هذه الفصول ديباجة تشير إلى البواعث التى كانت وراء قيام المنظمة العالمية وإلى المبادئ التى تستند إليها فى عملها .. وقد جاء فى تلك الديباجة قولها :

« نحن شعوب الأمم المتحدة ..

وقد آلينا على أنفسنا :

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التى فى خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف ، وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية .

وأن نبين الأحوال التى يمكن فى ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولى .

وأن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .

وفى سبيل هذه الغاية أعتزمنا :

أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معاً فى سلام وحسن جوار ..

وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى ..

وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا تستخدم

القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة ، وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها .

قد قررنا :

أن نوحد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض ، ولهذا فإن حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين فى مدينة سان فرنسسكو الذين قدموا وثائق التفويض المستوفية للشرائط ، قد ارتضت ميثاق الأمم المتحدة هذا ، وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية تسمى الأمم المتحدة » .

والواقع أن هناك خلافا كبيرا بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذه الديباجة . وهل يمكن اعتبارها جزءا من الميثاق أم أن لها طبيعة خاصة ؟ .. وقد أقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرنسسكو الرأى الغالب فى الفقه ، والذى يعتبر ديباجة أى معاهدة دولية بمثابة جزءا متمما لها ، تنسحب إليه نفس القيمة القانونية لباقى المعاهدة (١). ومن ثم فان ما نقول بالنسبة للقيمة القانونية لميثاق الأمم المتحدة — يشمل بطبيعة الحال — ما جاء بالديباجة ..

وتقتضى دراسة الطبيعة القانونية للميثاق التصدى لمسألتين :

الأولى : القيمة القانونية للميثاق .

الثانية : مبدأ سريان الميثاق .

أولا : القيمة القانونية للميثاق : —

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة من قبيل المعاهدات الجماعية الدولية ، غير أن الأحكام المنصوص عليها به تسمو فى قيمتها القانونية على أى معاهدة أخرى .

---

(١) أنظر : Department of State, United Nations Conference on International Organization, Seletcted Documents, Washington, 1946, P. 490.

وذلك لأنها لا تطبق على الدول الأعضاء فقط بل تطبق على غير الأعضاء كذلك وسائر المنظمات الدولية الأخرى . الأمر الذى يمكن القول معه أن أحكام الميثاق – فى نطاق القانون الدولى – تشبه إلى حد كبير الدستور الداخلى للدولة .. لأنها لا تكتفى بترتيب التزامات فى مواجهة الأطراف فقط ؛ وإنما يمتد أثرها القانونى إلى المجتمع الدولى كله .. حيث تعمل على تنظيمه ، وخلق المؤسسات الضرورية للمحافظة على أمنه وسلامته ضد الحرب العدوانية ، وتحقيق مصلحة البشرية فى التقدم والرخاء.

وقد أشارت المادة ١٠٣ ؛ من الميثاق صراحة إلى أنه : « إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق ».

فهذه المادة جاءت صريحة قاطعة فى تقرير سمو أحكام الميثاق على أى التزام دولى آخر .. وهذه الأولوية مطلقة . أى أنها تسرى فى مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق بغض النظر عن تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة عليه . وبمعنى آخر فأنها تسرى على الاتفاقات الدولية السابقة واللاحقة على صدور الميثاق ؛ كما تسرى بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول أعضاء فى الأمم المتحدة ؛ أو بين دول أعضاء وأخرى غير أعضاء بها (٢).

وباختصار فان أعتبار ميثاق الأمم المتحدة اتفاقا جماعيا ذا قيمة دستورية ، يترتب عليه النتائج الآتية فى نطاق العلاقات الدولية (٣) :

---

(١) راجع فى ذلك أيضا ما أشارت إليه المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية عام ١٩٦٩ .

(٢) راجع : د . مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ١٩٨ .
وانظر : د . حامد سلطان – المرجع السابق – ص ٨٧٦ وما بعدها .

(٣) راجع : د . جعفر عبد السلام – المنظمات الدولية سنة ١٩٧٤ – ص ٢٥٩ .

١ ـ لا يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء فقط ـ بل يمتد إلى الدول غير الأعضاء ، خلافا للقواعد العامة التى تحكم المعاهدات الدولية . ويتضح ذلك من نص المادة ٢ / ٦ من الميثاق التى جاء بها : « تعمل المنظمة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

٢ ـ إذا تعارضت الالتزامات التى يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على الميثاق .

٣ ـ إذا تعارضت أحكام الميثاق مع المبادئ العامة للقانون الدولى ، تكون أولوية التطبيق عمليا للميثاق ؛ باعتباره يتضمن أحكاما محددة ومكتوبة ، فضلا عن أن المبادئ العامة للقانون الدولى لا يجرى تطبيقها إلا بالقدر وفى الحدود التى تريد منظمة الأمم المتحدة إعمالها فيها .

ثانيا : مبدأ سريان الميثاق :

من المبادئ المجمع عليها فى القانون الدولى فى العصر الحاضر ؛ أن المعاهدة الدولية التى يتم التوقيع عليها ليس لها قيمة قانونية ما لم يتم التصديق عليها بمعرفة السلطة المختصة فى الدولة الموقعة .

وقد أشار ميثاق الأمم المتحدة إلى هذا المبدأ بقوله (١) :

١ ـ تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أوضاعها الدستورية .

---

(١) راجع نص المادة ١١ من الميثاق .

٢ — تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التى تخطر الدول الموقعة عليه بكل إيداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة بعد تعيينه .

٣ — يصبح هذا الميثاق معمولا به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفيت الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتصديقات المودعة وتبلغ صورا منه لكل الدول الموقعة على الميثاق .

٤ — تعتبر الدول الموقعة على هذا الميثاق التى تصدق عليه بعد العمل به من الأعضاء الأصليين فى الأمم المتحدة من تاريخ ايداعها لتصديقاتها ..

وقد تحققت الشروط المشار إليها فى الفقرات الثلاث الأولى فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ؛ ومن ثم فانه ابتداء من هذا التاريخ يكون الميثاق قد أصبح نافذا وتكون الأحكام المنصوص عليها به قد بدأ سريانها لتحقيق مصلحة البشرية فى السلم والأمن الدوليين .

المبحث الثانى

أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

انشئت منظمة الأمم المتحدة لكى تحقق أهدافا معينة .. وللوصول إلى تلك الأهداف وضع الميثاق عدة مبادئ أساسية تقوم عليها المنظمة ، كما حدد السبل والأساليب التى تنتهجها المنظمة لإدراك هذه الأهداف .

وقد تناولت ديباجة الميثاق ومادته الأولى بيان الأهداف التى تسعى إليها المنظمة ، أما المبادئ فقد نصت عليها المادة الثانية من الميثاق .

ونتناول دراسة الأهداف والمبادئ على النحو التالى :

أولا : أهداف الأمم المتحدة :

يقصد بأهداف الأمم المتحدة تلك الغايات المشتركة التى أنشئت من أجلها الأمم المتحدة .. وتتلخص هذه الأهداف فى أربعة تتفق وأنشطة المنظمة الرئيسية ، وقد حددتها المادة الأولى من الميثاق على أنها :

(أ) حفظ السلم والأمن الدولى .
(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول .
(جـ) تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
(د) جعل الأمم المتحدة مركزاً لتنسيق أعمال الدول .

ونتناول كل هدف من تلك الأهداف على النحو التالى : —

(أ) حفظ السلم والأمن الدولى : —

كان من الطبيعى — وقد تم الاعداد لقيام الأمم المتحدة والحرب العالمية الثانية لما تزل مشتعلة — أن يكون الهدف الرئيسى لهذه المنظمة تجنب نشوب حروب مقبلة .. بحيث تكون الأهداف الأخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون فى خدمته .

وقد تضمنت ديباجة الميثاق النص على هذا الهدف بقولها : « نحن شعوب الأمم المتحدة آلينا على أنفسنا .. أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... » .

وفى سبيل تحقيق هذا الهدف تملك الأمم المتحدة وفقا لما جاء بالفقرة الأولى من المادة الأولى « اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم ولإزالتها ، وتمنع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الإخلال بالسلم ، وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى ،

لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدى إلى الاخلال بالسلم أو لتسويتها » .

والمقصود بالمحافظة على السلم الدولى ، منع الحروب أو استخدام وسائل العنف الدولى بصفة عامة .. أما حفظ الأمن الدولى فمعناه القيام بأعمال ايجابية للمحافظة على السلام عن طريق توفير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لذلك بحيث تصبح كل دولة مطمئنة على سلامتها .. وبمعنى آخر معالجة الأسباب التى تؤدى إلى حدوث الاضطرابات بحيث يعيش العالم فى حالة من الاستقرار والطمأنينة .. ويتضمن نظام المحافظة على السلم والأمن الدوليين حسبما جاء فى المادة الأولى ما يلى : —

١ — منع قيام الأسباب التى تهدد السلم وإزالتها متى قامت .
٢ — حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
٣ — قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم .

ويتضح لنا من ذلك أن فكرة المحافظة على السلم والأمن الدولى بما تتضمنه من تحريم استخدام القوة فى فض المنازعات الدولية ، ومن اتخاذ التدابير الجماعية فى حالة وقوع العدوان .. تعتبر أول أهداف المنظمة الدولية .. بل هى فى الحقيقة أساس وجودها نفسه .. ومن ثم فليس غريبا أن نجد فروع المنظمة تشير إلى هذه الفكرة دائماً ، بل ويدور حولها الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع (١) .

على أن هذا الهدف قاصر على السلم والأمن الدولى ، بينما المحافظة على السلم الداخلى (أى الحروب والثورات الداخلية) فلا يدخل ضمن مقاصد وأهداف المنظمة إلا إذا امتدت آثارها إلى خارج أقليم الدولة وأدت إلى تعكير صفو السلام العالمى (٢) .

---

(١) راجع المادتين ١١ ، ٢٦ من ميثاق الأمم المتحدة .
(٢) أنظر : د . بطرس بطرس غالى — المرجع السابق — ص ٣٢٠ — ٣٢١ .

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول :

ورد ذكر هذا الهدف فى الديباجة ، كما نصت عليه أيضا المادة ١ / ٢ من الميثاق بقولها : « تعمل المنظمة على إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب ، وأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها » .

ويعتبر هذا الهدف تعزيزا للهدف السابق .. لأن تحقيق السلام العالمى يتطلب — بلا شك — توافر المناخ الملائم للعلاقات الودية والتسامح وحسن الجوار بين الدول ، ووسيلة خلق هذا المناخ هو أحترام مبدأ المساواة بين الدول وحق الشعوب فى تقرير مصيرها ؛ وسنتكلم عن مبدأ المساواة فيما بعد ، أما حق الشعوب فى تقرير مصيرها فيتضمن الآتى : —

— حق الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى أن تقرر مستقبلها السياسى .
— حرية الشعوب فى أختيار نظم الحكم التى توافقها والأنظمة الاجتماعية والاقتصادية التى تناسبها .
— ضرورة استفتاء الأقاليم التى يراد فصلها من دولة ما وضمها إلى دولة أخرى .

(ج) تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

أشارت إلى هذا الهدف المادة ١ / ٣ من الميثاق حيث نصت على أنه من مقاصد المنظمة « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والأنسانية وعلى تعزيز أحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بصفة عامة بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفرقة بين الرجال والنساء » .

كما أكدت عليه ديباجة الميثاق بما تضمنته من التزام شعوب الأمم المتحدة « ان تدفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن ترفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح » .

ويرجع حرص الميثاق على اعتبار التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هدفا من أهداف الأمم المتحدة . إلى حقيقة — لاجدال فيها — هى أن أكثر الأزمات الدولية التى تهدد السلم والأمن الدولى غالبا ما يكون مرجعها إلى الاختلالات الاقتصادية التى تهز كيان الدول وتدفعها إلى الحروب والاعتداءات المسلحة . وأصبح من الأمور المسلم بها أن حل تلك المشاكل يمكن أن يخفف من النوايا العدوانية للدول . ويساعد على بذر بذور الأمن والسلام فى ربوع العالم .. من هنا أنشأ الميثاق جهازا مستقلا ضمن أجهزة الأمم المتحدة « هو المجلس الاقتصادى والاجتماعى » مهمته الأساسية السهر على تحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى وترقيته وتدعيم أسسه بين جميع دول العالم .

(د) جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول :

ورد ذكر هذا الهدف فى الفقرة الرابعة من المادة الأولى حيث نصت على أن تكون منظمة الأمم المتحدة « مرجعا لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة » .

والمقصود بذلك أن تصبح الأمم المتحدة أداة للتنسيق بين نشاطات الدول وأعمال المنظمات الدولية المختلفة بهدف توجيهها نحو الصالح المشترك . أى لتحقيق الغايات التى تستهدفها مجموعة الدول الأعضاء ، عن طريق توفير أفضل الظروف والسبل المناسبة لذلك .

* * *

ثانيا : مبادئ الأمم المتحدة :

حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على وضع بعض المبادئ الأساسية التى يجب أن تلتزم بها المنظمة والدول الأعضاء فى سعيهم نحو تحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها الأمم المتحدة .. وقد جاء النص على تلك المبادئ فى المادة الثانية من الميثاق .. ومنذ اللحظة التى تم فيها إقرار الميثاق فقدأصبحت تلك المبادئ تمثل المعالم الأساسية فى ميدان التنظيم الدولى ؛ وباتت تكشف بوضوح عن الوجه الحديث للعلاقات الدولية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة .

وهذه المبادئ هى : (١)

(أ) مبدأ المساواة فى السيادة :

جاء النص على هذا المبدأ فى الفقرة الثانية من الديباجة بقولها أن ـ الأمم كبيرها وصغيرها متساوية فى الحقوق ، كما أشارت إليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الأولى بتأكيدها على التسوية فى الحقوق بين الشعوب .. ثم أقرت هذا المبدأ صراحة الفقرة الأولى من المادة الثانية إذ نصت على أن : « تقوم المنظمة على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها » .

ومن الملاحظ أن الميثاق ربط بين السيادة والمساواة ـ وهما من الأفكار الأساسية للقانون الدولى التقليدى ـ باعتبار أن المساواة نتيجة لتمتع الدولة بالسيادة . وقد أقر مؤتمر سان فرنسسكو تفسير عبارة المساواة فى السيادة

---

(١) راجع بخصوص المبادئ التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة كل من :ـ
ـ د . زكى هاشم « الأمم المتحدة » سنة ١٩٥١ ص ١٧ وما بعدها .
ـ د . بطرس بطرس غالى « المرجع السابق » ص ٣٢٧ وما بعدها .
ـ د . عبد العزيز سرحان « مبادئ التنظيم الدولى » دار النهضة العربية سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٠٦ وما بعدها .
ـ د . مفيد شهاب « المرجع السابق » ص ٢٠٨ وما بعدها .

على اعتبار أنها تفيد : أن كل الدول متساوية قانونا ، وان كل دولة تتمتع بالحقوق المترتبة على سيادتها ، وان شخصية الدولة مضمونة وكذلك سلامة أقليمها واستقلالها السياسى ، وأن على الدولة أن تنفذ بحسن نية التزاماتها الدولية (١) .

وقد أكد الميثاق بعض النتائج المترتبة على هذا المبدأ مما يعنيه ذلك من تكافؤ فى الحقوق والالتزامات ، والمساواة فى التمثيل ، وأن تكون أصوات الدول متساوية فى الأهمية مهما أختلفت فى الأصل أو المساحة أو شكل الحكومة .. ومع ذلك فقد ميز الدول الخمس الكبرى وهى (الولايات المتحدة الأمريكية – الاتحاد السوفيتى – الصين – المملكة المتحدة – فرنسا) بوضع خاص يتمثل فى شغلها المراكز الدائمة فى مجلس الأمن ، وتمتعها بالعضوية الدائمة فى مجلس الوصاية .. وخولها بالإضافة إلى ذلك حق الاعتراض (الفيتو) فى مجلس الأمن بشأن القرارات غير الإجرائية التى يصدرها المجلس .. كذلك فانه لا يمكن أن يتم تعديل الميثاق ودخول هذا التعديل فى دائرة التنفيذ الدولى إلا بموافقة هذه الدول .

من ذلك يتبين أن المساواة فى السيادة التى ينص عليها الميثاق إذا كانت تعنى أن الدول الأعضاء خاضعة لقواعد قانونية موحدة ، فليس معنى ذلك أن تلك الدول متساوية فى مركزها الداخلى فى المنظمة .. حيث يوجد ما يسمى باللامساواة الوظيفية Functional inequality وهى النظرة الغالبة لفقهاء التنظيم الدولى والتى تعتبر فى رأيهم غير متناقضة مع مبدأ المساواة القانونية ، بل وتعد عندهم لازمة لمجتمع دولى مستقر تحقيقا لفكرة

---

(١) راجع : د . حافظ غانم – المرجع السابق – ص ٩٦ .
– د . عائشة راتب – المرجع السابق – ص ٧٩ .
— Goodrich & Hambro; Charter of the U.N., (1949), PP. 98-101.

توافق الدول الكبرى ، ومنعا للصدام بينها .. خاصة وانها هى التى تتحمل بالعبء الأكبر إذا قامت الحروب . (١) .

(ب) مبدأ تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية :

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية على أنه : « لكى يكفل أعضاء المنظمة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية فعليهم القيام بتنفيذ الالتزامات التى أخذوها على أنفسهم بموجب هذا الميثاق بحسن نية » .

وتعتبر قاعدة حسن النية من المبادىء الأساسية التى يقوم عليها النظام القانونى الدولى .. وما لم تقم الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية بتنفيذ التزاماتها بحسن نية فان التنظيم الدولى يعجز عن القيام بوظائفه على النحو الأكمل

(جـ) مبدأ تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على هذا المبدأ حيث ألزمت الدول الأعضاء بأن « يفضوا منازعاتهم الدولية بالطرق السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولى عرضة للخطر » .

والملاحظ هنا أن الميثاق أشار إلى المنازعات الدولية ولم يتعرض إلى المنازعات الداخلية .. ومن ثم فان الدول الأعضاء ملتزمة بفض منازعاتها الدولية بالطرق السلمية .. وقد بين الميثاق الخطوات والإجراءات التى يتعين عليها سلوكها حلا لتلك المنازعات . فنصت المادة ٣٣ منه على : « التزام أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة

(١) أنظر : الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق – ص ٨٠ .
وراجع رسالة الدكتور حسن فتح الباب وموضوعها « الدبلوماسية البرلمانية فى عصر التنظيم الدولى » جامعة القاهرة ١٩٧٦ ، ص ٢٣٧ .

والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

وإذا فشل الأطراف فى تسوية النزاع عن طريق إحدى هذه الوسائل ، وجب عليهم عرض هذا النزاع على مجلس الأمن .. بل إن من واجب مجلس الأمن — حتى ولو لم يعرض عليه النزاع — أن يجرى تحقيقا بشأنه ، أو يوصى بطرق التسوية التى يراها مناسبة أو الحل الذى يراه (١).

(د) مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد بها فى العلاقات الدولية :

ورد هذا المبدأ فى الفقرة السابعة من الديباجة إذ نصت على أن شعوب الأمم المتحدة اعتزمت « الا تستخدم القوة المسلحة فى غير المصلحة المشتركة » كما نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية على التزام الدول الأعضاء « بأن يمتنعوا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق مع مقاصد الأمم المتحدة .

ويعتبر هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ التزام الأعضاء بتسوية خلافاتهم الدولية بالطرق السلمية .. ومن ثم فلم ينص عليه الميثاق فى صورة سياسية عامة تنتهجها الدول ، وإنما جاء فى صورة تعهد اتفاقى متبادل يلتزم به كافة الدول الأعضاء فى المنظمة . والحظر المنصوص عليه ليس مجرد تحريم الالتجاء إلى الحرب أو التهديد بها ، ولكن يمتد هذا الحظر إلى كل صور العنف الدولى مثل الضرب الجوى والبحرى ، والغزو ، والحصار المسلح والاحتلال الحربى .. بل ويمتد التحريم — فى رأى البعض — إلى قيام الدولة بالمشاركة فى

---

(١) سنتناول هذا المبدأ بتفصيل أكثر عند دراسة مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلام العالمى بالفصل الثانى .

الأعمال المذكورة ، وهو ما يطلق عليه بالعدوان غير المباشر . (١)

والمرجع الأساسي فى تكييف جسامة الإخلال بهذا المبدأ هو مجلس الأمن الذى يملك وحده التدخل وفقا لأحكام الفصل السابع من الميثاق واتخاذ كل ما من شأنه حفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه .

ويرد على هذا المبدأ عدة استثناءات ، حيث أجاز الميثاق استخدام القوة صراحة فى الأحوال الآتية :

١ ــ حالة الدفاع الشرعى والتى تنص عليها المادة ٥١ من الميثاق بقولها : « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء (الأمم المتحدة) وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى » .

أى أنه يجوز للدولة أن تلجأ إلى استخدام القوة المسلحة لدرء خطر الاعتداء الواقع عليها من دولة أخرى .. وهذا حق طبيعى أقرته كافة الأنظمة القانونية بحيث أصبح يشكل مبدأ قانونيا هاما سواء فى العلاقات الدولية أو العلاقات الداخلية (٢) .

٢ ــ حالة قيام مجلس الأمن باتخاذ إجراءات القهر لحفظ السلم والأمن

---

(١) راجع : د . مفيد شهاب ــ المرجع السابق ــ ص ٢١٠ .
وقارن تفسير أوسع من هذا الرأى : د . إبراهيم العنانى ــ المرجع السابق ــ ص ٢٢٣ .
Kelsen, H.; The Law of the United Nations, London, (1951) P. 13.

(٢) راجع بخصوص هذا الحق رسالتنا للدكتوراه ص ٢١٥ وما بعدها .
وأنظر أيضا :
Bowett, D.W.; Self defence in international law (1958), p. 234 et seq.

الدولى ، سواء مباشرة وفقا لنصوص الفصل السابع من الميثاق ، أو عن طريق المنظمات الاقليمية وفقا للمادة ٥٣ من الميثاق .

ومن المعلوم أن هذه الإجراءات قد تصل إلى حد استخدام القوة المسلحة ضد الدولة المعتدية الممعنة فى العدوان والتى لاتردعها التدابير غير العسكرية :

٣ ــ حالة مواجهة الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية (وهى ايطاليا والمانيا واليابان) إلا أن هذا الاستثناء لم يعدله وجود الآن بعد أن تغيرت الظروف الدولية وبعد أن أصبحت تلك الدول أعضاء فى الأمم المتحدة .

(هـ) مبدأ معاونة الأمم المتحدة فى الإجراءات التى تتخذها :

نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية على أن : « يقدم جميع الأعضاء كل ما فى وسعهم من عون إلى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع »

ويرتب هذا المبدأ نوعين من الالتزامات :

(١) التزام إيجابى : بأن تقدم الدول الأعضاء لمنظمة الأمم المتحدة كافة المساعدات الممكنة (العسكرية وغير العسكرية) لتمكينها من القيام بمهمة حفظ السلم والأمن الدولى .

(٢) التزام سلبى : بأن تمتنع الدول الأعضاء عن مساعدة الدول التى تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع .

ومن الملاحظ أن هذا المبدأ بشقيه قد جاء لوقاية الأمم المتحدة مما تعرضت له عصبة الأمم من تصدع ، بسبب خروج بعض الأعضاء على مبدأ التضامن

بالنسبة للإجراءات العقابية التى اتخذتها العصبة ، وقيام تلك الدول بتقديم العون والمساعدة للدولة المتخذ ضدها تلك الإجراءات ، مما كان له أكبر الأثر فى شل فاعلية سلاح الجزاءات بالعصبة ، وبالتالى انهيار نظام العصبة من أساسه

(و) مبدأ التزام الدول غير الأعضاء بمبادئ الأمم المتحدة :

جاء النص على هذا المبدأ فى الفقرة السادسة من المادة الثانية بقولها : « تعمل المنظمة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

ويستند هذا المبدأ إلى الطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة ، إذ أنه ـ كما سبق أن رأينا ـ يخالف القواعد القانونية الخاصة بآثار المعاهدات ، وبالتالى فان أى انتهاك لمبادئ الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدولى ، من دول خارج نطاق المنظمة ، يؤثر بالضرورة على الدول الأعضاء وعلى السلم الدولى بصفة عامة .

(ز) مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة فى المسائل التى تتعلق بصميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء : (١)

تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية على هذا المبدأ بقولها : « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم الاختصاص الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا

---

(١) راجع : د. زكى هاشم ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها وأيضا :
Goodrich & Hambro; Charter of the United Nations, Commentary and Documents, 1949, P. 120.

مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » .

ويتضح لنا من هذه الفقرة أن الميثاق وضع قيدا أساسيا على سلطات الأمم المتحدة مقتضاه عدم التدخل فى المسائل الداخلية للدول الأعضاء .. غير أن تحديد المسائل التى تعد من صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء يثير خلافا فى الرأى بين الفقهاء ، خاصة بعد أن أغفل الميثاق النص عليها وترك تقدير ذلك لظروف كل حالة على حدة .

ومع أن الميثاق أعطى للأمم المتحدة اختصاصات واسعة تتناول مسائل من نوع المسائل التى كان العرف الدولى يعتبرها من المسائل الداخلية كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان والمشاكل الاستعمارية .. إلا أنه يتعذر فى الواقع حصر المسائل التى تدخل فى نطاق هذا الاختصاص بل أن المسألة قد تتدرج فى ظروف سياسية معينة تحت بند الاختصاص الداخلى .. فى حين تعتبر غير ذلك فى ظروف سياسية أخرى .

فاذا ما أضفنا إلى ذلك اختلاف المواقف التى تتخذها الدول من تلك المسائل وفقا لمقتضيات مصالحها فى كل حالة ، لأدركنا أن مشكلة الإختصاص الداخلى للدول أصبحت من المسائل التى يتوقف عليها إلى حد كبير الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة .

ولم يحل الغموض الذى يكتنف تحديد تلك الاختصاصات من استمرار المحاولات لوضع معيار يمكن بموجبه تحديد ما يدخل ضمن الاختصاص الداخلى للدول وما لا يعد كذلك .. وتوجد بعض الملامح الأساسية التى يمكن أن تساعد فى بلورة هذا الموضوع منها :

(١) هناك بعض المسائل التى تجمع الآراء على اعتبارها من صميم السلطان الداخلى ، ولا تخضع إلا للاختصاص الوطنى للدولة ، مثل المسائل

بالنسبة للإجراءات العقابية التى اتخذتها العصبة ، وقيام تلك الدول بتقديم العون والمساعدة للدولة المتخذ ضدها تلك الإجراءات ، مما كان له أكبر الأثر فى شل فاعلية سلاح الجزاءات بالعصبة ، وبالتالى انهيار نظام العصبة من أساسه

(و) مبدأ التزام الدول غير الأعضاء بمبادئ الأمم المتحدة :

جاء النص على هذا المبدأ فى الفقرة السادسة من المادة الثانية بقولها : « تعمل المنظمة على أن تسير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى » .

ويستند هذا المبدأ إلى الطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة ، إذ أنه ـ كما سبق أن رأينا ـ يخالف القواعد القانونية الخاصة بآثار المعاهدات ، وبالتالى فان أى انتهاك لمبادئ الأمم المتحدة فى مجال حفظ السلم والأمن الدولى ، من دول خارج نطاق المنظمة ، يؤثر بالضرورة على الدول الأعضاء وعلى السلم الدولى بصفة عامة .

(ز) مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة فى المسائل التى تتعلق بصميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء : (١)

تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية على هذا المبدأ بقولها : « ليس فى هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم الاختصاص الداخلى لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا

---

(١) راجع : د. زكى هاشم « المرجع السابق » ص ٢١ وما بعدها وأيضا :
Goodrich & Hambro; Charter of the United Nations, Commentary and Documents, 1949, P. 120.

مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة فى الفصل السابع » .

ويتضح لنا من هذه الفقرة أن الميثاق وضع قيدا أساسيا على سلطات الأمم المتحدة مقتضاه عدم التدخل فى المسائل الداخلية للدول الأعضاء .. غير أن تحديد المسائل التى تعد من صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء يثير خلافا فى الرأى بين الفقهاء ، خاصة بعد أن أغفل الميثاق النص عليها وترك تقدير ذلك لظروف كل حالة على حدة .

ومع أن الميثاق أعطى للأمم المتحدة اختصاصات واسعة تتناول مسائل من نوع المسائل التى كان العرف الدولى يعتبرها من المسائل الداخلية كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان والمشاكل الاستعمارية .. إلا أنه يتعذر فى الواقع حصر المسائل التى تدخل فى نطاق هذا الاختصاص بل أن المسألة قد تتدرج فى ظروف سياسية معينة تحت بند الاختصاص الداخلى .. فى حين تعتبر غير ذلك فى ظروف سياسية أخرى .

فاذا ما أضفنا إلى ذلك اختلاف المواقف التى تتخذها الدول من تلك المسائل وفقا لمقتضيات مصالحها فى كل حالة ، لأدركنا أن مشكلة الإختصاص الداخلى للدول أصبحت من المسائل التى يتوقف عليها إلى حد كبير الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة .

ولم يحل الغموض الذى يكتنف تحديد تلك الاختصاصات من استمرار المحاولات لوضع معيار يمكن بموجبه تحديد ما يدخل ضمن الاختصاص الداخلى للدول وما لا يعد كذلك .. وتوجد بعض الملامح الأساسية التى يمكن أن تساعد فى بلورة هذا الموضوع منها :

(١) هناك بعض المسائل التى تجمع الآراء على اعتبارها من صميم السلطان الداخلى ، ولا تخضع إلا للاختصاص الوطنى للدولة ، مثل المسائل

الخاصة بالنظام الدستورى الداخلى ، والخدمة العسكرية ، وإقامة العلاقات الدبلوماسية ، وكذا المسائل المتعلقة بمنح الجنسية ، ومعاملة الأجانب ، وقيود الهجرة ، إلا إذا تناولتها معاهدات دولية بالتنظيم فتصبح فى هذه الحالة ذات صفة دولية (١).

(٢) جرى عرف الأمم المتحدة منذ قيامها حتى الآن على استبعاد الدفع الذى تبديه الدول بتعلق المسألة بالاختصاص الداخلى لها كلما تعلق الأمر بمباشرة أى من الاختصاصات الممنوحة لها فى الميثاق .. وقد حدث ذلك — على سبيل المثال — عند نظر قضية نظام الحكم فى أسبانيا ، وقضية تغيير نظام الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ، ومشكلة التفرقة العنصرية فى جنوب أفريقيا ، ومشكلة حكم الأقلية البيضاء فى روديسيا .. وغيرها من المشاكل (٢).

(٣) جرى العمل فى الأمم المتحدة على أن مبدأ عدم التدخل فى مسائل الاختصاص الداخلى لا يحول دون مناقشة الموضوعات المتعلقة بهذا الاختصاص ، أو حتى إجراء تحقيق بشأنها .. وإنما يحول فقط دون إصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها .

(٤) نظرا لأن الميثاق لم يحدد الجهة التى تفصل فى طبيعة المسألة المعروضة ، فقد أصبحت هذه المهمة من اختصاص كل فرع من فروع المنظمة ، وأصبح عليه بالتالى — وهو بصدد مباشرة وظائفه — الفصل فيما إذا كانت المسألة المعروضة تدخل فى اختصاصه ، أم أنها تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول .

(٥) إذا كان مستقبل الأمم المتحدة يتوقف — إلى حد كبير — على مدى

---

(١) انظر : د . بطرس غالى . المرجع السابق ص ٢٣٦ .

(٢) راجع تفاصيل موقف الأمم المتحدة من هذه القضايا وغيرها فى مؤلف :

Rajan (M.S); United Nations and Domestic Jurisdiction, New York, (1961), P. 111 et seq.

التوسع فى تفسير ما يعد من المسائل داخلا فى الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء ، فانه يجب ملاحظة أن هذا القيد . أيا كان مدى تفسيره ، لا يخل بتطبيق تدابير القمع .. وعلى ذلك فان على مجلس الأمن أن يتدخل فى حالة نشوب حرب أهلية فى إحدى الدول إذا تعدت آثار هذه الحرب حدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين ، ويصدر ما يراه ضروريا من القرارات لإعادة السلم دون تدخل منه فى النواحى الداخلية لهذه الحرب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (١).

أما إذا كانت الحرب الأهلية لا تهدد السلم والأمن الدوليين ، فإن الأمر يخرج عن اختصاص الامم المتحدة ..

المبحث الثالث

العضوية فى منظمة الأمم المتحدة

قامت الأمم المتحدة لتكون منظمة عالمية .. إلا أنها لا تضم فى الواقع كافة الدول ، ذلك أن عضويتها ليست مفتوحة لجميع الدول بدون قيد أو شرط ، بل لابد من توفر شروط موضوعية وأخرى شكلية ليتحقق القبول ، ولأن اكتساب عضوية الأمم المتحدة يترتب عليه حقوقا والتزامات للدولة العضو .. كما قد يحدث للعضوية بعض العوارض التى قد تؤدى إلى الحرمان من هذه الحقوق لفترة معينة ، أو بصفة نهائية ..لذا يقتضى الأمر تناول كل ذلك بشىء من التفصيل . (٢)

وسوف نتناول دراسة أحكام العضوية فى منظمة الأمم المتحدة فى ثلاث نقاط الأولى : اكتساب عضوية الأمم المتحدة .

---

(١) راجع : د. مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ٢٢٦ .
د. حافظ غانم – المرجع السابق – ص ١٠٥ ، ١٠٦ .

(٢) انظر :
Goodrich & Hambro; Charter of the United Nations 3ed, 1969, p. 81 et seq.

الثانية : عوارض العضوية فى الأمم المتحدة .
الثالثة : حقوق والتزامات الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة .

أولا : اكتساب عضوية الأمم المتحدة :-

تنقسم العضوية فى الأمم المتحدة إلى نوعين :
- عضوية أصلية .
- عضوية بالانضمام .

وبادىء ذى بدء يجب أن يكون مفهوما لدينا أن التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين تفرقة شكلية بحتة ولا يترتب عليها أى نتائج قانونية سواء ما ترتبه العضوية من حقوق أو ما ينتج عنها من واجبات (١).

(أ) العضوية الأصلية(٢) :

تثبت العضوية الأصلية للدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرنسسكو ووقعت الميثاق وصدقت عليه ، وأيضا للدول التى وقعت تصريح الأمم المتحدة (تصريح واشنطن) الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ووقعت الميثاق وصدقت عليه .

وقد بلغ عدد هذه الدول خمسين دولة تمثل دول الحلفاء التى اشتركت فى الحرب ضد دول المحور . وقد أصبحت هذه الدول أعضاء مؤسسين لمنظمة الأمم المتحدة واكتسبت صفة العضوية الأصلية لها منذ تاريخ ايداعها لتصديقاتها على الميثاق (من بين هذه الدول مصر -والمملكة العربية السعودية وسوريا - ولبنان - والعراق) (٣).

---

(١) أنظر : الدكتورة عائشة راتب - المرجع السابق - ص ٩١ ، ل . كلود المرجع السابق - ص ١٤٦ ، الدكتور جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٤٠٤ ، الدكتور محمد سامى عبد الحميد - المرجع السابق - ص ١٣٧ .

(٢) راجع : المادة الثالثة والمادة ١١٠ / ٤ من الميثاق .

(٣) صدق البرلمان المصرى على الميثاق فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩٤٥ وتم ايداع وثائق التصديق بتاريخ ٢٢ أكتوبر فى ذات العام .

(ب) العضوية بالانضمام :ـ

تنظم المادة الرابعة من الميثاق شروط اكتساب عضوية الأمم المتحدة بالانضمام فتنص على أن :

١ ـ العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات راغبة فيه.

٢ ـ قبول أية دولة من هذه الدول فى عضوية الأمم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن .

ويتضح لنا من استقراء هذه المادة أن واضعى ميثاق الأمم المتحدة أخذوا بفكرة تقييد اكتساب العضوية بالانضمام ، وذلك عن طريق وضع نوعين من الشروط ، شروطا موضوعية وشروطا إجرائية .

(١) الشروط الموضوعية :ـ

يشترط فى الوحدة التى ترغب الانضمام إلى الأمم المتحدة توافر خمسة شروط هى :

الشرط الأول : أن تكون دولة :

إذ أن العضوية فى الأمم المتحدة تقتصر على الدول فقط دون غيرها من الجماعات أو الوحدات السياسية أو الأمم أو الأفراد .. والمقصود بالدولة فى مفهوم القانون الدولى العام تلك التى يتوافر لها ثلاثة عناصر رئيسية وهى : الاقليم والشعب والسيادة .. ويستلزم عنصر السيادة أن تكون مستقلة .. غير أنه إزاء إغفال الميثاق لتحديد المقصود بكلمة « الدولة » فقد جرى

ـ راجع المناقشات التى ثارت بين أعضاء مجلس الشيوخ عند التصديق على الميثاق ـ مضبطة مجلس الشيوخ ، الجلسة الثانية للدورة غير العادية ، المنعقدة فى ١١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، ص ٣٦ وما بعدها .

العمل فى المنظمة على تفسير هذا اللفظ تفسيرا واسعا لمواجهة الاعتبارات الدولية المتطورة .. ومن ثم فقد سمحت المنظمة بقبول عضوية دول ناقصة السيادة أكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها (١).

على أنه من الأهمية أن نأخذ فى اعتبارنا أن قبول عضوية إحدى الدول بمنظمة الأمم المتحدة ، لا يعنى الاعتراف الضمنى لها كدولة ذات سيادة من جانب الأعضاء ، وإنما الأثر القانونى الوحيد لقبول عضوية الدولة فى المنظمة هو الاعتراف لها بوصف العضو وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات لتحقيق أهداف وأغراض المنظمة .. أما الاعتراف بالدولة فأمر يتعلق بسيادة من يصدر عنه هذا الاعتراف ويدخل فى مطلق سلطته التقديرية .

الشرط الثانى : أن تكون الدولة محبة للسلام :

وهذا الشرط غير محدد ومن الصعب وضع مدلول واضح له ، لأنه شرط سياسى يعطى للمنظمة سلطة تقديرية واسعة عند قبول العضو (٢).

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن المقصود بهذا الشرط هو منع الدول ، التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة تلك الدول ، من الدخول فى الأمم المتحدة ، غير أن هذا القول لا يتفق مع ما جرى عليه العمل فى المنظمة حيث تم قبول عضوية الدول الاعداء فى الحرب العالمية الثانية ، بينما رفضت عضوية دول لا ينطبق عليها هذا الوصف .

---

(١) راجع كل من : د . عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٢٢٩ - ٢٣١ .
د . عائشة راتب - المرجع السابق ص ٩٢ .
د . مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٢٣٠ .

(٢) راجع :
Goodspeed, S.; The Nature and Function of International Organization, New York (1959), p. 136.

الشرط الثالث : أن تقبل الدولة تحمل الالتزامات التى يتضمنها الميثاق :

وهذا الشرط بدهى ، ويعتبر تطبيقا لفكرة التنظيم العالمى للأمن الجماعى المشترك ، ويعنى ذلك أن الدولة عليها أن تقبل — دون تحفظ — جميع الالتزامات الواردة فى الميثاق . وطبقا للمادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن فان الدولة يجب أن تضمن طلب عضويتها قبول الالتزامات الواردة بالميثاق صراحة .

الشرط الرابع : أن تكون الدولة قادرة على تنفيذ أحكام الميثاق :

أى أن تكون الدولة لديها القدرة المادية والأهلية القانونية الدولية ما يمكنها من المشاركة فى تحقيق الأمن الجماعى .. والأهداف المنصوص عليها بالميثاق بصفة عامة .

ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الامكانيات المادية أو العسكرية الضئيلة — مثل أمارة موناكو وسان مارينو واندورا — كما يتفرع على ذلك أيضا استبعاد دول الحياد الدائم كما هو الحال بالنسبة لسويسرا .

الشرط الخامس : أن تكون الدولة راغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات :

وهذا الشرط كما يبدو شرطا سياسيا من الصعب إيجاد معيار محدد له . وهو يرتبط بالشرط السابق ويكمله . ويعطى الفرصة للأمم المتحدة ليكون لها السلطة التقديرية فى هذا الشأن .

(٢) الشروط الإجرائية : —

وفقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة من الميثاق فان اكتساب العضوية بالانضمام يتم عن طريق قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن توافق عليها الدول الخمس الكبرى .

وتتمثل إجراءات الانضمام فى قيام الدولة الراغبة فى الانضمام بتقديم

طلبها إلى الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة ، على أن يتضمن هذا الطلب تصريحا رسميا من الدولة بقبولها الالتزامات التى يتضمنها الميثاق . ثم يعرض الأمين العام هذا الطلب على مجلس الأمن ، الذى يحيله بدوره إلى إحدى لجانه الفرعية ، وهى لجنة قبول الأعضاء الجدد . وتصدر توصية مجلس الأمن بقبول العضو الجديد بأغلبية تسعة من أعضائه من بينهم الدول الخمس الكبرى .. ثم يعرض الأمر بعد ذلك على الجمعية العامة لتصدر قرارها ، ويشترط أن تتم موافقتها بأغلبية الثلثين وفقا لأحكام المادة ١٨ من الميثاق .

مشكلة الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة :

أثارت الشروط المنصوص عليها فى الميثاق للانضمام لعضوية الأمم المتحدة العديد من المشاكل القانونية والسياسية خاصة بعد أن دب الخلاف بين الدول الكبرى ، وقامت بينهما الحرب الباردة . فشهدت منظمة الأمم المتحدة خلال الفترة ما بين ١٩٤٦ ، ١٩٥٥ (وهى الحقبة التى بلغت الحرب الباردة فيها الذروة بين روسيا وأمريكا) مشاحنات أدت إلى أختلاف موقف كل منها من قبول الاعضاء الجدد بالمنظمة ؛ وبالتالى التوقف عن قبول عضوية تلك الدول وحرمانها من ممارسة حقوقها داخل المنظمة ، إذ وقف الاتحاد السوفيتى ضد قبول الدول ذات الميول الغربية أو التى تفصح عن صداقتها للمعسكر الغربى حتى لا تزداد القوة الاقتراعية للغرب فى الجمعية العامة ، وبالمثل وقفت الدول الغربية ضد قبول الدول ذات الميول الاشتراكية حتى لا تزداد القوة الاقتراعية للكتلة السوفيتية .

وقد حاول مندوبو المعسكرين أن يستروا اعتراضاتهم وراء مبررات قانونية .. مثل الشك فى مدى تمتع الدولة طالبة العضوية بالاستقلال — كما قيل بالنسبة لسيلان والأردن — أو أنها دولة غير محبة أو راغبة فى تحمل التزامات الميثاق — كما قيل بالنسبة لالبانيا وهنغاريا ورومانيا — أو أنها غير قادرة على

---

(١) أنظر : د . بطرس غالى « المرجع السابق » ص ٣٤٦ وما بعدها .

القيام بما يفرضه الميثاق من التزامات ، كما قيل بالنسبة لمنغوليا .. وفى بعض الأحيان لم تكن البواعث السياسية خافية عند الاعتراض على قبول العضوية ، فقد عيب على ايرلندا والبرتغال أنهما وقفتا على الحياد فى الحرب ضد المانيا ، كما علق الاتحاد السوفيتى تصويته بقبول فنلندا وإيطاليا على تصويت الدول الغربية بقبول بلغاريا وهنغاريا ورومانيا . بل وأعلن ممثل الاتحاد السوفيتى صراحة أنه « من المستحيل فى رأى دولته فصل حالة إيطاليا من الحالات الأخرى المماثلة لما ينطوى عليه هذا الفصل من تمييز فى المعاملة » .

وعندما رفع مجلس الأمن إلى الجمعية العامة التقارير الخاصة بطلبات الانضمام الجديدة متضمنة الأسباب التى استند إليها بعض أعضاء مجلس الأمن لرفض التوصية بقبول تلك الطلبات .. فقد حاولت الجمعية العامة أن تمارس ضغطا على مجلس الأمن حتى تتحقق للأمم المتحدة هدفها نحو عالمية العضوية .. ومن ثم فقد لجأت إلى استفتاء محكمة العدل الدولية فى هذا الشأن .. وكان السؤال الذى وضعته الجمعية أمام المحكمة هو : هل يجوز تعليق الموافقة على قبول عضو جديد فى منظمة الأمم المتحدة بتوافر شروط أخرى لم يرد ذكرها فى ميثاق الأمم المتحدة ؟

وقد أجابت محكمة العدل الدولية على هذا السؤال برأيها الاستشارى الصادر فى ١٨ مايو سنة ١٩٤٨ بقولها : « إن المادة ٤ / ١ من الميثاق وهى تحدد شروط الانضمام ، حددت فى نفس الوقت الأسباب التى قد تؤدى إلى الرفض ، بمعنى أن الدول التى تتوافر فيها شروط النص تملك حق الانضمام .. ذلك أن هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر ، وليس على سبيل المثال .. ولا يمكن لاعتبارات سياسية إضافة شروط أخرى » (١).

ورغم ما أبدته المحكمة فى هذا الرأى فقد فشل مجلس الأمن فى أن يتخذ قرارا فى معظم الطلبات القائمة .. وقد أرادت الجمعية العامة أن تجد مخرجا

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية سنة ١٩٤٨ ص ٦٥ ومابعدها

لهذا الجمود فلجأت مرة أخرى إلى محكمة العدل الدولية .. وطرحت أمامها سؤالا آخر أهو : ما الحكم إذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بقبول طلب العضوية المقدم من إحدى الدول ؟ وهل يمكن الإكتفاء فى هذه الحالة – بصدور قرار بالأغلبية من الجمعية العامة ؟

وقد أجابت المحكمة فى رأيها الاستشارى الصادر فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ على هذا السؤال بقولها : « إن موافقة مجلس الأمن شرط لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام ، والقول بأن الجمعية العامة لها أن تقرر قبول دولة عضوا فى المنظمة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن مؤداه حرمان المجلس من سلطة هامة يعهد الميثاق بها إليه والغاء دوره فى ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف المنظمة » (١).

وقد رأى مجلس الأمن – فى سبيل وضع حد لهذه المشكلة – الأخذ بحل وسط هو أن يقترع على قبول عضوية الدول الجديدة المعلقة بصورة متساوية بين مؤيدى المعسكرين ، بحيث يكون دولة مؤيدة للشرق مقابل قبول دولة مؤيدة للغرب .. وبحيث تظل نسبة الأصوات فى الجمعية العامة على وضعها دون تغيير . والواقع أن هذا الحل كان سياسيا فى جوهره .. ولا يساير الفتوى الأولى الصادرة من محكمة العدل الدولية .. وقد قيل فى تبرير ذلك أن المحكمة ليس لها أن تتصدى لمسائل ذات طبيعة سياسية حتى ولو كانت تلك المسائل تتعلق بقبول أعضاء جدد . والواقع أن تلك الحجة لا تخلو من وجاهة خاصة إذا أدركنا الدور السياسى الهام الذى تلعبه الأمم المتحدة فى العلاقات الدولية (٢) .

ومن جهة أخرى نجد أن هناك نقاشا يدور بين الفقهاء حول مدى صلاحية الدول الصغرى للانضمام إلى عضوية المنظمة فنجد بعضهم يتشكك

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية لسنة ١٩٥٠ ص ٨ ومابعدها

(٢) أنظر : الدكتور الغنيمى – المرجع السابق – ص ٥٧٠ .

فى توافر شروط العضوية المنصوص عليها فى الميثاق لتلك الدول . ويقول هؤلاء المتشككون أن وصف الدولة يطلق عادة على كل وحدة يتوافر لها شعب دائم وإقليم محدد وحكومة فعالة مستقلة .. وهذه الشروط لا يمكن أن تتوافر بالنسبة للدول الصغرى .. التى يدفعها ضآلة حجمها وصغر مساحتها وقلة سكانها إلى التنازل عن قدر كبير من استقلالها والاعتماد على دولة أخرى للمساهمة فى إدارة شئونها .. هذا بالإضافة إلى أن مثل تلك الدول لا تستطيع المساهمة فى توقيع الجزاءات الاقتصادية أو العسكرية ضد الدول الأكبر ، الأمر الذى لا يمكن السماح لها باكتساب عضوية الأمم المتحدة .

بينما يذهب رأى آخر إلى القول بأن صغر حجم الدولة ليس دليلا على افتقاد تلك الدولة لاستقلالها ، ويستدل بذلك على دولة مثل إمارة موناكو التى رغم صغرها وضآلة إمكانياتها إلا أنها تتمتع بقدر كبير من الاستقلال يتمثل فى قوانينها الداخلية الخاصة وانفرادها بادارة علاقاتها الخارجية .. كما أن الأمم المتحدة ذاتها أقرت باستقلال دولتين من الدول المتناهية فى الصغر هما ساموا سنة ١٩٦١ (وهى دولة يبلغ عدد سكانها ١٣٠ ألف نسمة يقيمون على رقعة لا تتجاوز مساحتها ٢٨٤٢ كم٢) وناورو سنة ١٩٦٧ (ويبلغ تعداد سكانها ستة آلاف نسمة يقيمون على رقعة مساحتها ٢١ كم٢) عندما أنهت منظمة الأمم المتحدة اتفاقات الوصاية التى كانت تخضع لها هاتان الدولتان .. هذا بالإضافة إلى أنه توجد ضمن أعضاء الأمم المتحدة دول صغيرة تتمتع بعضوية أصلية مثل دولة لوكسمبرج التى يناهز سكانها ٣٣٥ ألف نسمة .

وإذا كان النقاش الدائر بين المتشككين والمؤيدين لعضوية الدول الصغيرة للامم المتحدة لم يتم حسمه بعد .. إلا أن هذا النقاش دفع البعض إلى التساؤل عما إذا كان من المناسب السماح للدول المتناهية فى الصغر Diminitive States بالانضمام إلى الأمم المتحدة والتمتع بالعضوية الكاملة لتلك

المنظمة العالمية لتقف على قدم المساواة مع الدول الأكبر ، أم أن الأمر يقتضى إيجاد صيغة ملائمة لتمثيل مثل تلك الدول فى المنظمة العالمية (١).

الواقع أن الاتجاه الغالب يميل إلى إعطاء مثل تلك الدول عضوية كاملة للمنظمة دون أن يكون لها حق التصويت أو ما يسمى بالعضوية المنتسبة أو المرتبطة Association .

ويلاحظ أنه منذ بدأ تطبيق ميثاق الأمم المتحدة فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ فقد توالى أنضمام الدول إلى المنظمة ، فدخلها عدد كبير من الدول الأفريقية والاسيوية بعد حصولها على الاستقلال . وأصبحت المنظمة تضم الآن — وحتى كتابة هذه السطور — ١٤٩ دولة تمثل الغالبية العظمى من دول العالم ، الأمر الذى يجعل من الأمم المتحدة — فى الحقيقة — أكبر منظمة عالمية عرفها تاريخ البشرية (٢).. ويهمنا أن نشير إلى مشكلة عضوية الصين

---

(١) واجهت عصبة الأمم مثل هذا الموقف عندما رفضت قبول طلب دولة ليشنستين بالانضمام لعضوية العصبة سنة ١٩٢٠ .. وقد كان من نتيجة هذا الرفض أن ثار التساؤل عن مدى إمكانية قبول هذا النوع من الدول بعد أن استبعد إمكان تمتعها بالعضوية الكاملة .. وقد برز فى ذلك الوقت ثلاثة احتمالات — الأول : منح تلك الدول العضوية الكاملة دون حق التصويت ، الثانى : تمثيل الدول الصغرى بواسطة دولة أخرى ، الثالث : منح تلك الدول العضوية المحددة أى التمتع بمزايا العضوية فى المسائل التى تمس مصالحها فقط .. إلا أن عصبة الأمم لم تأخذ بأى حل من هذه الحلول .

أنظر الغنيمى فى التنظيم الدولى — ص ٥٧١ .

وراجع : Maurice, M.; Diminitive States in the U.N, I.C.L.Q Vol. 21, (1972), pp. 609-630.

(٢) يبلغ عدد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة حتى الآن ١٤٩ دولة وهو عدد قابل للزيادة .. ويهمنا أن نشير إلى تلك الدول بحسب موقعها الجغرافى :

(أ) المجموعة الأوربية وتشمل ٣٠ دولة وهى :

أسبانيا — البانيا — أوكرانيا — ايرلنده — ايسلنده — ايطاليا — البرتغال — بريطانيا بلجيكا — بلغاريا — بولنده — تشيكوسلوفاكيا — الدانمرك — روسيا البيضاء — رومانيا الاتحاد السوفيتى — السويد — فرنسا — فنلنده — قبرص — لكسمبرج — مالطة — المجر النمسا — هولنده — يوغوسلافيا — اليونان — المانيا الديمقراطية (الشرقية) — المانيا الاتحادية (الغربية) .

فى المنظمة لما انطوت عليه هذه المشكلة من اعتبارات سياسية خاصة كانت لها دلالتها فى موازين القوى السياسية العالمية .

مشكلة عضوية الصين لمنظمة الأمم المتحدة : (١)

كانت الصين إحدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الثانية مع الحلفاء ، ومن ثم دعت — مع الدول الكبرى — إلى مؤتمر سان فرنسسكو وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

وكان الصراع على الحكم فى داخل الصين — فى ذلك الوقت — يحتدم

— (ب) المجموعة الأمريكية وتشمل ٢٦ دولة وهى :

الارجنتين — اكوادور — السلفادور — الولايات المتحدة الأمريكية — باراجواى أورجواى — البرازيل — باربادوس — بنما — بوليفيا — بيرو — ترينداد وتوباجو جمايكا — جواتيمالا — جيانا — الدومنيكان — شيلى — فنزويلا — كندا — كوبا — كوستاريكا كولومبيا — المكسيك — نيكاراجوا — هايتى — هندوراس .

(ج) المجموعة الآسيوية وتشمل ٣٨ دولة وهى :

الأردن — استراليا — أفغانستان — دولة الأمارات العربية — أندونيسيا — ايران باكستان — البحرين — بوتان — بورما — تايلاند — تركيا — المملكة العربية السعودية سنغافورة — سوريا — سرى لانكا (سيلان سابقا) — الصين — العراق — عمان — الفلبين فيجى — قطر — كمبوديا — الكويت — لاوس — لبنان — مالديف — ماليزيا — منجوليا نيبال — ينوزيلندة — الهند — اليابان — اليمن — اليمن الجنوبية الشعبية — اسرائيل (فلسطين المحتلة) — بنجلاديش — فيتنام .

(د) المجموعة الافريقية وتشمل ٥٥ دولة وهى :

أثيوبيا — أوغندة — بتسوانا — بورندى — تشاد — تنزانيا — توجو — تونس جابون — جامبيا — الجزائر — جنوب افريقية — داهومى — رواندا — زامبيا — زائيرى (الكونغو كينشاسا سابقا) — ساحل العاج — السنغال — موازيلاند — السودان — سيراليون الصومال — غانا — غينيا — غينيا الاستوائية — فولتا العليا — الكاميرون — الكونغو برازافيل كينيا — ليبريا — ليبيا — ليسوتو — مالاوى — مالى — مدغشقر — جمهورية مصر العربية المغرب — موريتانيا — موريس — النيجر — نيجيريا — جمهورية وسط أفريقيا — باهاما جرينادا — غينيا بيساو — جزر الرأس الأخضر — موزمبيق — ساوتومى — وبروسيب وبابوا غينيا الجديدة — كومور — سورينام — أنجولا — جيبوتى .

(١) راجع فى ذلك : أ . ل . كلود — المرجع السابق — ص ١٥٥ وما بعدها .
وأيضا الدكتور جعفر عبد السلام — المرجع السابق — ص ٤٠٨ .

بين الفئات السياسية المتنازعة ممثلة فى شانج كاى‌شيك رئيس الدولة، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتس تونج .. واتخذ هذا الصراع شكل الحرب الأهلية إلى أن تمكن الحزب الشيوعى من الاستيلاء على السلطة وعلى العاصمة بكين وعلى كل أراضى جمهورية الصين فيما عدا جزيرة فرموزا التى فر إليها شانج كاى شيك .. وقد أعلن الحزب الشيوعى الصينى عن قيام حكومة الصين الشعبية بزعامة ماوتس تونج فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٤٩ .. بينما نقل شانج كاى شيك مقر الحكومة القديمة إلى مقره الجديد بفرموزا وأطلق عليها اسم حكومة الصين الوطنية .. وادعت تلك الحكومة استمرار تمثيلها للجمهورية الصينية وانها ستناضل لتحرير بقية الأرض ، ومن ثم فقد ظلت محتفظة بمكانها ضمن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن، وأيدتها فى ذلك الولايات المتحدة الأمريكية .

بينما طلبت حكومة الصين الشعبية تمثيل جمهورية الصين فى المنظمة العالمية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعلية فى الدولة الصينية .

وتبنى مندوب الاتحاد السوفيتى رغبة حكومة الصين الشعبية فطلب من مجلس الأمن فصل مندوب حكومة الصين الوطنية وإحلال مندوب حكومة الصين الشعبية محله .. إلا أن مجلس الأمن رفض هذا الطلب .

وقد استمرت هذه المشكلة قائمة لمدة تزيد على عشرين سنة ظلت خلالها حكومة الصين الوطنية شاغلة لمقعد الصين فى الأمم المتحدة على الرغم من زوال سيطرتها على الأراضى الصينية وانقطاع صلتها بالشعب الصينى .. وأخفقت كافة الجهود التى بذلها الاتحاد السوفيتى والدول المؤيدة له داخل الجمعية العامة فى استصدار قرار بعدم صحة أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية حتى يحل محلهم ممثلون من حكومة الصين الشعبية، لأن مثل هذا القرار كان يتطلب أغلبية ثلثى أصوات الجمعية العامة الأمر الذى كان من الصعب الحصول عليه ، ونتيجة لهذا الوضع فقد برز رأيان قانونيان :

الرأى الأول : يقول – أنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة تمثلها حكومة الصين الشعبية لأن التغيير الذى حدث داخلها وترتب عليه انتقال السلطة لتلك الحكومة إنما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية لا يؤثر من من قريب ولا من بعيد على شخصية الدولة ولا على عضويتها فى المنظمة الدولية .. وكل ما يمكن أن يحدث نتيجة لذلك هو إمكانية تغيير ممثلى دولة الصين أمام المجتمع الدولى ، ووفقاً لهذا الرأى ، يمكن للمشكلة أن تحل بقبول أوراق ممثلى الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ، ومن ثم لا يكون لحكومة الصين الوطنية مكان فى المنظمة الدولية .

أما الرأى الثانى : فيقول بأن هناك دولتين صينيتين ،إحداهما تحت سيطرة حكومة الصين الشعبية والأخرى تحت سيطرة حكومة الصين الوطنية ، ومن ثم فانه يمكن الإبقاء على مقعد الصين فى الأمم المتحدة ومنحه للدولة التى تستحقه منها . على أن تتخذ الأخرى إجراءات جديدة للانضمام للمنظمة للحصول على مقعد آخر لها .

والحقيقة أن مشكلة تمثيل الصين فى الأمم المتحدة وما أحاط بها من خلاف فى الرأى ، وبلبلة فى التكييف ، وخلط فى الوقائع ، لم تكن لتصل إلى ما وصلت إليه من أهمية ، وما كان لها أن تكون بؤرة للتوتر الدولى خلال عشرين سنة ، لولا الموقف الذى اتخذته الولايات المتحدة إزاءها ، ووقوفها بعناد وإصرار للحيلولة دون حلول ممثلى حكومة الصين الشعبية محل الصين الوطنية فى المنظمة العالمية . والدليل على أن المشكلة كانت فى حقيقتها مشكلة سياسية وليست قانونية هو ما حدث فى الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة حيث بادرت مجموعة من الدول الاشتراكية والافريقية بادراج مشروع تدعو فيه إلى طرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية وإحلال الصين الشعبية محلها ،على أساس أنها هى وحدها التى لها حق تمثيل شعب الصين فى الأمم المتحدة ، وعلى أساس إعتبار أوراق إعتماد ممثلى

الصين الوطنية باطلا .. وفى بداية دورة الانعقاد تقدمت الولايات المتحدة الأمريكية هى الأخرى بمشروع قرار يقضى بانضمام الصين الشعبية إلى عضوية المنظمة مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وكانت تهدف من وراء ذلك إلى الإبقاء على فرموزا كعضو بالأمم المتحدة .. وعند إجراء التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٧١ فقد صوتت الجمعية العامة على المشروع الأمريكى فى البداية .. فرفضت اعتبار طرد فورموزا من المسائل الهامة التى تحتاج لموافقة ثلثى الأعضاء ، ثم وافقت بعد ذلك على مشروع الدول الاشتراكية والافريقية بدخول الصين وطرد فرموزا وذلك بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت .. ويعتبر هذا القرار نصرا للأمم المتحدة وتدعيما لدور الدول الجديدة فى سياسة المنظمة ، وقد وضع نهاية لمشكلة طال أمدها فى أروقة الأمم المتحدة لمدة تزيد على عشرين عاما .

ثانيا : عوارض العضوية فى الأمم المتحدة : —

يترتب على اكتساب الدولة العضوية فى الأمم المتحدة ، أن يصبح من حقها التمتع بالحقوق التى تخولها لها تلك العضوية .. كما تلتزم بالواجبات الملقاة عليها . فاذا تقاعست الدولة فى القيام بواجباتها أو أخلت بالالتزامات الواردة بالميثاق .. يكون من حق المنظمة توقيع الجزاء المناسب عليها ، ويختلف جسامة هذا الجزاء وفقا لجسامة المخالفة أو الفعل الذى ارتكبته . فقد تكون العقوبة مجرد الحرمان من حق التصويت أو وقف العضوية ، أو الفصل من الأمم المتحدة .. وهذه العقوبات تدخل ضمن ما يسمى بعوارض العضوية ؛ وهناك حالة أخرى هى حالة الانسحاب من الأمم المتحدة .. وهى حالة لم ينص عليها الميثاق ولا تدخل ضمن العقوبات التى توقع على الدولة وإنما تعتبر حقا للدولة العضو أكدته الأعمال التحضيرية .

ونتناول كل حالة من تلك الحالات على النحو التالى : —

١ – الحرمان من حق التصويت : –

تنص على هذه العقوبة المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر فى تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عليها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بان عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

ويتبين لنا من هذا النص أنه يجوز للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تحرم الدولة العضو التى تتخلف عن سداد اشتراكاتها لمدة عامين متتاليين من حق التصويت فيها إذا كان تأخرها فى السداد لا يرجع إلى أسباب خارجة عن إرادتها .. كما أن هذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت فى الجمعية العامة فقط دون باقى أجهزة المنظمة .

والمقصود من عبارة « الاشتراكات المالية» الواردة فى النص ، هى كافة النفقات العادية أو الإدارية ، ونفقات قوات الطوارئ الدولية وذلك وفقا لما أفتت به محكمة العدل الدولية فى الرأى الاستشارى الصادر لها فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ (١).

٢ – وقف العضوية : –

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه : « يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن حياله 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 » .

---

(١) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد – المرجع السابق – ص ١٥٠ .

ويتضح من هذا النص أن وقف العضوية معناه حرمان العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها .. ويستتبع ذلك بالتالى حرمان العضو من عضوية كافة فروع المنظمة ولجانها المختلفة أو الاشتراك فى أنشطتها أو الانتفاع بأى خدمةمن خدماتها .. ولما كان إنزال هذه العقوبة على العضو يعتبر مساساً بهيبة الدولة ووضعها الدولى ، وتعريضا بها أمام الرأى العام العالمى المتمثل فى أكبر منظمة دولية ،لذا فقد تطلب الأمر أن يكون هذا الجزاء محاطا ببعض القيود والشروط منها : (١)

(أ) عدم توقيع تلك العقوبة إلا فى الأحوال التى نصت عليها المادة الخامسة وهى حالة ما إذا كان مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملا من أعمال المنع أو القمع إعمالا لأحكام الفصل السابع من الميثاق .. ففى هذه الحالة وحدها يمكن توقيع عقوبة وقف العضوية دون أن تمتد إلى الحالات الأخرى كالامتناع عن سداد الاشتراك المالى للمساهمة فى نفقات المنظمة .. أو رفض المساهمة فى وضع قوات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن عملا بأحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

(ب) يتطلب لتوقيع تلك العقوبة أن يصدر بها قرار من الجمعية العامة لمدة غير محدودة وذلك بناء على توصية من مجلس الأمن ..

(جـ) نظرا لأن تلك العقوبة تدخل ضمن المسائل الجوهرية الهامة ، فلابد من إجماع الدول الخمس الكبرى عند صدور توصية مجلس الأمن ، وموافقة أغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة بها .

(د) حرصا على تيسير نهو الايقاف عند زوال الأسباب التى أدت إليه .. فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن وحده حق إعادة العضو الموقوف إلى مباشرة حقوق العضوية ومزاياها .. على أن يصدر قرار الإعادة

---

(١) أنظر : د . عائشة راتب – المرجع السابق – ص ٩٨ .

بموافقة تسعة أعضاء من المجلس من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين .

ومن الملاحظ أن هذا الجزاء لم يتم توقيعه حتى الآن على أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة .

٣ – الفصل من الأمم المتحدة : –

يعتبر الفصل من الأمم المتحدة من أشد الجزاءات التى تنزلها المنظمة الدولية بأحد أعضائها .. وتنص على هذه العقوبة المادة السادسة من الميثاق حيث تقرر أنه : « إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن »

ولما كانت هذه العقوبة أشد ايلاما وتشهيرا بالدولة أمام المجتمع الدولى .. لما يترتب عليها من آثار خطيرة أبرزها نبذ العضو المفصول وعزله عن الأسرة الدولية . فان المخالفات التى تؤدى إلى الفصل ليست مجرد مخالفات عادية ضد الميثاق . وإنما هى مخالفات جسيمة تستوجب اتخاذ إجراءات المنع أو القمع أساسا . ويكون الإسراف فيها مبررا لتوقيع عقوبة أشد من الإيقاف وهى عقوبة الفصل (١):

وفى كافة الأحوال يتعين – لتوقيع عقوبة الفصل – توافر الشروط واتباع الإجراءات التى نص عليها الميثاق وهى : –

(أ) أن يكون هناك إمعان من الدولة فى ارتكاب المخالفات ضد مبادىء الميثاق ، وبمعنى آخر أن تكون الدولة مستمرة فى انتهاك تلك المبادىء .

(ب) أن يتم الفصل وفقاً للإجراءات المتبعة بالنسبة للإيقاف ، أى بصدور قرار من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين بعد توصية بذلك من مجلس الأمن بأغلبية تسعة أصوات من بينهم أصوات الدول الخمس الكبرى .

---

(١) راجع الأعمال التحضيرية للميثاق فى :
U.N.C.I.O., Vol. VII, pp. 329-332.

(ج) يكون قرار الفصل موجها ضد الدولة العضو وليس ضد حكومة هذه الدولة .. وعلى ذلك فان مجرد تغيير الحكومة ليس سببا للعدول عن قرار الفصل .. وإنما يتعين على الدولة المفصولة فى حالة رغبتها فى استعادة عضويتها أن تسلك الإجراءات المقررة لانضمام العضو الجديد .

٤ — الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة : —

لم يتضمن الميثاق نصا خاصا يجيز للدول الأعضاء الحق فى الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة ، وقد ترتب على إغفال الميثاق النص على ذلك .. اختلاف الآراء فى تفسير هذا السكوت وما يمكن أن ينتج عنه من آثار :

— فالدول الكبرى ترى أنه من حق الدول الأعضاء الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة باعتبار أن هذا الحق نتيجة طبيعية لمبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمنا .

— بينما يذهب بعض الفقهاء إلى القول بعدم جواز الانسحاب لأن الميثاق باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الأجل ، لا يجوز لأى من أطرافها — وفقا لقواعد قانون المعاهدات — حق فسخها بالأرادة المنفردة .. كما أن الانسحاب يتعارض مع صفتين من أهم صفات منظمة الأمم المتحدة وهما العالمية والاستمرار .

— وهناك رأى ثالث ينادى باعطاء الدول الحق فى الانسحاب فى حالات معينة : كأن يصدر قرار بادخال تعديل على الميثاق ولا توافق إحدى الدول عليه نظرا للاضرار التى تصيبها من جرائه ، فمن حق هذه الدولة الانسحاب من المنظمة .. ويستند أصحاب هذا الرأى فى تبرير وجهة نظرهم إلى الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة والمناقشات التى أدت فى هذا الشأن والتى انتهت إلى أنه : « إذا أحست دولة من الدول فى ظروف

استثنائية أنه لا مناص لها من الانسحاب ، وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الأعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل فى أغراض المنظمة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة » (١) .

والواقع أن تاريخ الأمم المتحدة لم يعرف إلا حالة واحدة من حالات الانسحاب وذلك عندما أنسحبت أندونسيا من الأمم المتحدة أعتبارا من ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ أحتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن رغم الخلافات الاقليمية التى كانت قائمة بين الدولتين مما كان يشكل فى نظر الحكومة الاندونيسية « إهانة لها من قبل الأمم المتحدة » .. وقد عادت اندونيسيا إلى الأمم المتحدة بعد أن تولى قادة الجيش السلطة فيها وقاموا باقصاء سوكارنو وذلك أعتبارا من ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦ .. ولم تطلب الأمم المتحدة منها اتخاذ إجراءات عضوية جديدة بل حرصت على عدم إقرار عملية الإنسحاب فى حد ذاتها ، واعتبرت فترة انقطاعها عن المنظمة مجرد حالة « وقف تعاون » أو مقاطعة للجلسات (٢)..

ثالثا : حقوق والتزامات الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة :

لما كانت القواعد العامة فى القانون الدولى التقليدى تقضى بأن المعاهدة لا تلزم غير أطرافها : وبالتالى لا تلتزم الدول التى لم تشترك فى تلك المعاهدة بآثارها . لذا فان الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة — إنسياقاً مع هذا المبدأ — لا تتمتع بأى حقوق ولا تلتزم بأى التزامات لم تساهم فى تحديدها .

غير أن ميثاق الأمم المتحدة خرج على هذه القاعدة وقضى بالزام الدول غير الأعضاء بمجموعة محددة من الالتزامات .. يتعين على تلك الدول أن

---

(١) راجع : د. بطرس غالى — المرجع السابق — ص ٣٥٧ .
وأنظر : U.N.C.I.O, Vol. VII, p. 268 et seq.

(٢) راجع مقال الدكتور حامد سلطان — إنسحاب اندونيسيا من الأمم المتحدة — المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ٢٣ وما بعدها .

تسير على نهجها ولا تخرج عليها .. وكان الدافع إلى هذا الاستثناء عدة إعتبارات منها (١) :

ـ أن الأمم المتحدة أنشئت خصيصا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ولن يتحقق هذا الهدف إلا إذا انتشرت المبادىء التى تنادى بها الأمم المتحدة وعلى نطاق عالمى .

ـ أن تحقيق السلام العالمى يتطلب بالضرورة تعاون الدول غير الأعضاء مع منظمة الأمم المتحدة واستفادتها من خدماتها الغنية .

ـ من أجل ذلك حرص ميثاق الأمم المتحدة على خلق نوع من الرقابة على تصرفات الدول غير الأعضاء .. حتى لا تخرج فى سلوكها على مبادىء الأمم المتحدة .. وحتى لا يترتب على تصرفاتها تعكير صفو السلم والأمن الدوليين .

وقد نظم الميثاق حقوق والتزامات الدول غير الأعضاء على النحو التالى :

(أ) تنص المادة ٢ / ٦ من الميثاق على التزام الدول غير الأعضاء بالسير وفق مبادىء الأمم المتحدة بقـــدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى .. وطبقا لهذا النص تتمتع فروع الأمم المتحدة بكافة السلطات المخولة لها لتحقيق هذا الغرض .

(ب) يجوز لأى دولة ليست عضوا فى المنظمة أن تشترك فى مناقشات مجلس الأمن حول نزاع تكون طرفا فيه دون أن يكون لها حق التصويت بناء على دعوة المجلس وفقا للشروط التى يضعها (المادة ٣٢) .

(جـ) لكل دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق (المادة ٣٥ / ٢) .

---

(١) انظر Hans Kelsen, The Law of the U.N., New York, 1966, pp. 85-86.

(د) للدول غير الأعضاء الحق فى الانضمام إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٢/٩٣) .

(هـ) إذا تأثرت اقتصاديا إحدى الدول غير الأعضاء فى المنظمة من جراء اتخاذ مجلس الأمن لتدابير المنع أو القمع ضد أية دولة أخرى ، فان للدولة غير العضو الحق أن تتباحث مع المجلس بهدف حل المشاكل الناجمة عن ذلك (المادة ٥٠) .

(و) للدول غير الأعضاء حق المساهمة فى نشاط الوكالات المتخصصة عدا تلك التى تفصل من الأمم المتحدة أو تلك التى يصدر قرار من الجمعية العامة بعدم التعاون معها .

المبحث الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

يتشكل الهيكل الداخلى للأمم المتحدة من ستة فروع رئيسية كما أشارت بذلك المادة السابعة من الميثاق وهى : الجمعية العامة ، مجلس الأمن ، المجلس الاقتصادى والإجتماعى ، مجلس الوصاية ، الأمانة العامة ، محكمة العدل الدولية .

وسوف نتناول تباعا كل فرع من الفروع المذكورة على النحو التالى : —

(١) الجمعية العامة

General Assembly

نتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلها واختصاصاتها ونظام داخلها على النحو التالى : —

أولا : تشكيل الجمعية العامة(١):

تعتبر الجمعية العامة الجهاز الرئيسى للأمم المتحدة ، إذ أنها الفرع الوحيد الذى يشترك فيه كل أعضاء الأمم المتحدة على قدم المساواة ، وتتساوى الدول الأعضاء داخل الجمعية العامة فيكون لكل دولة صوت واحد .. ولا يجوز أن تمثل الدولة العضو بأكثر من خمسة مندوبين ، ولكن ذلك لا يمنعها من أن تعين مندوبين أحتياطيين ومستشارين وخبراء معاونين ، ويجوز لهؤلاء أن يحلوا محل الأعضاء الأصليين بموافقة رئيس وفد الدولة لدى الجمعية العامة

وتتولى الجمعية العامة اختصاصاتها عن طريق الفروع الثانوية التى قامت بانشائها ، وتنقسم هذه الفروع إلى نوعين : اللجان الأساسية الكبرى ، وعدد آخر من اللجان غير الأساسية الدائمة ، وتنقسم اللجان الكبرى بدورها إلى قسمين :—

(أ) اللجان الموضوعية : وهى التى تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة ويبلغ عددها سبعة لجان ، تختص كل منها بالبحث فى طائفة من المسائل المدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (٢) .

---

(١) راجع : د . حامد سلطان « القانون الدولى العام فى وقت السلم » المرجع السابق ص ٩٠١ وما بعدها .
د . عبد العزيز سرحان « المرجع السابق » ص ٢٤٧ وما بعدها .

(٢) يلاحظ أن كل الدول أعضاء الأمم المتحدة تمثل فى هذه اللجان السبع بعضو واحد وبيانها كالآتى :—
(أ) لجنة السياسة والأمن : وتختص بالمسائل السياسية والمسائل التى تتعلق بحفظ الأمن ونزع السلاح ومسائل العضوية .
(ب) لجنة أخرى أنشئت بجانب هذه اللجنة تحت اسم « اللجنة السياسية الخاصة » وذلك لتخفيف العبء عن اللجنة الأولى وتختص ببحث المسائل السياسية التى تحيلها عليها الجمعية .
(جـ) اللجنة الاقتصادية والمالية : وتختص بكافة المسائل الاقتصادية والمالية المدرجة بجدول الأعمال .
(د) اللجنة الاجتماعية والثقافية والإنسانية .
(هـ) لجنة الوصاية والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

(ب) اللجان التى تختص بالإجراءات : وهى لجنتان : أولهما « اللجنة التوجيهية أو اللجنة العامة » وتتكون من رئيس الجمعية ونوابه السبعة ورؤساء اللجان السابقة . وتختص بتقديم التوصيات بشأن جدول أعمال الجمعيةالعامة وصياغة قرارات الجمعية . أما اللجنة الثانية فهى : « لجنة فحص وثائق الاعتماد » وتتكون من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية فى بداية كل دورة انعقاد .. وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول .

وثمة لجنتان دائمتان أخريتان : هما اللجنة الاستشارية للشئون الإدارية والميزانية ،ولجنة الاشتراكات . وأعضاء هاتين اللجنتين معينون من قبل الجمعية العامة بالاختيار على أساس شخصى مرجعه الكفاءة والخبرة الذاتية وليس بصفتهم ممثلين لدولهم .

وإلى جانب هذه الفروع الثانوية أنشأت الجمعية العامة عددا من اللجان المستديمة لمعاونتها فى اعمالها : مثل لجنة القانون الدولى ، ولجنة الطاقة الذرية ، والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة - فضلا عن عدد من اللجان المؤقته التى استدعت الظروف إنشاؤها مثل لجنة الأمم المتحدة الخاصة بالبلقان . ولجنة الأمم المتحدة للتوفيق فى فلسطين . ولجنة أقليم جنوب غرب أفريقيا واللجنة التى عرفت باسم الجمعية الصغيرة .. إلخ .

وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورة سنوية عادية فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام .. كما تجتمع فى دورات غير عادية بدعوة من السكرتير العام بناء على طلب مجلس الأمن أو طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة إذا دعت الضرورة لذلك . (١)

(و) لجنة الشئون الإدارية والميزانية : وتختص بالمسائل المتعلقةبميزانية المنظمة وموظفيها .

(ز) اللجنة القانونية : وتختص بالمسائل القانونية وإنماء قواعدالقانون الدولى وتدوينه .

(١) راجع نص المادة ٢٠ من الميثاق .

ويكون الاجتماع عادة فى المقر الدائم للأمم المتحدة ، أى فى نيويورك ، ويمكن أن تجتمع فى مكان آخر .. وتقوم الجمعية بوضع لائحتها الداخلية وتعين رئيسها ونوابه السبعة لكل دورة انعقاد .

ثانيا : اختصاصات الجمعية العامة : —

تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن « للجمعية العامة » أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه كما أن لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ١٢ أن توصى أعضاء المنظمة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور .

وهكذا نجد الميثاق يعهد للجمعية العامة ، بموجب هذه المادة ، بالاختصاص العام فى مناقشة كل الأمور التى تهم الأعضاء ، مع تحفظ واحد جاءت به المادة الثانية عشرة التى تقول : « عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها » .

ولكن فيما عدا ذلك الاستثناء الخاص بمجلس الأمن ، وكذا الاستثناء الخاص بعـــدم مناقشة المسائل التى تعتبر من صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء (١) ، فان للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تدخل فى نطاق الميثاق وتصدر فيها توصية للدول الأعضاء أو لمجلس الأمن أو لكليهما . (٢)

ويمكن إجمال اختصاصات الجمعية العامة وفقا لأحكام الميثاق فيما يأتى :

---

(١) راجع المادة ٢/٧ من الميثاق .

(٢) أنظر : د . الشافعى بشير — المرجع السابق — ص ٩٨ .

(١) فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين : —

للجمعية العامة فى هذا المجال :

(أ) أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين .. ويدخل فى ذلك نزع السلاح وتنظيم التسليح ، ويمكن للجمعية العامة أن تصدر توصيات بخصوص هذه المسائل إلى الأعضاء أو مجلس الأمن أو كليهما (المادة ٢/١١) .

(ب) أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن ؛ أو من جانب دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة إذا كانت طرفا فى النزاع وتقبل مقدما التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق .

وتملك الجمعية العامة فى هذه الحالات إصدار توصيات فقط للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ؛ أو لكليهما معا . أما إذا كانت المسألة تتطلب القيام بعمل ما .. فإن الجمعية العامة لا تكون مختصة ؛ بل ينبغى عليها أن تحيلها إلى مجلس الأمن قبل أو بعد المناقشة ، لأن مجلس الأمن — فى الواقع — هو الذى يعتبر الأداة التنفيذية للمنظمة .

وأيضا فى حالة ما إذا كان مجلس الأمن قد باشر اختصاصه لبحث نزاع أو موقف معين فليس للجمعية العامة أن تقدم أى توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الأمن .

(جـ) أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال والمواقف التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (م ٣/١١) .

(د) أن توصى بالتدابير المناسبة لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشأه ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة

أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الخاصة بمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (م ١٤) .

وسنتناول الجهود التى قامت بها الجمعية العامة فى هذا الصدد بشىء من التفصيل فى الفصل الثانى .

(٢) فى مجال التعاون الدولى : —

تعمل الجمعية العامة على إنشاء دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(أ) إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (م ١٣ - ١) .

(ب) إنماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية .. والمساهمة فى تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

(جـ) تشرف الجمعية العامة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمنظمات المتخصصة المرتبطة بها مما يمكنها من أداء وظائفها المبينة بالفقرة السابقة

(د) تقوم الجمعية العامة بالإشراف على إدارة الاقاليم الخاضعة للوصاية .. ويخضع مجلس الوصاية فى هذا الأمر لإشرافها ، كما أن الجمعية العامة هى التى تقر إتفاقات الوصاية للاقاليم التى لا تعتبر مناطق إستراتيجية .

(٣) فى مجال الوظائف الدخلية للمنظمة : —

تملك الجمعية — وفقا للميثاق واستناد للائحتها الدخلية — عدة وظائف فى النطاق الدخلى للمنظمة . يطلق عليها البعض اسم « الوظائف الإدرية » ويسميها البعض الآخر « الوظائف ذات الطابع الداخلى » .. ويمكن تلخيصها فيما يلى : —

(أ) تقوم الجمعية العامة بدراسة التقارير السنوية والخاصة التى يرسلها إليها مجلس الأمن وكذلك التقارير التى تتلقاها من الفروع الأخرى — للأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة — وتتضمن تقارير مجلس الأمن بيانا عن التدابير التى يكون قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى .. ويلاحظ أن الجمعية العامة ليست لها أية رقابة على تقارير مجلس الأمن وكل ما تملكه هو دراسة هذه التقارير وإصدار توصيات بخصوصها . وذلك لأن مجلس الأمن — على عكس المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية — لا يخضع فى مباشرته لوظائفه إلى الجمعية ، بل أنه يوجد فى وضع أعلى منها (١).

(ب) تختص الجمعية العامة بفحص وإقرار ميزانية المنظمة ، وهى توزع النفقات بين الأعضاء حسب إمكانيات كل منهم .. كما تنظر الجمعية فى أى ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ، وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها .

(جـ) تقوم الجمعية العامة بتعيين السكرتير العام للمنظمة بناء على توصية مجلس الأمن .

(د) تقبل الجمعية العامة الأعضاء الجدد للمنظمة بناء على توصية مجلس الأمن.

(هـ) تشترك الجمعية العامة مع مجلس الأمن فى انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية .

(و) تقوم الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن ، كما تقوم كذلك بانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى وبعض أعضاء مجلس الوصاية

(ز) تختص الجمعية العامة بالموافقة على التعديلات المراد ادخالها على الميثاق .

---

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق — ص ٢٦٥ —

(حـ) وأخيراً فان الجمعية العامة هى التى تصدر قراراً بايقاف أى عضو – يتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع – عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها بناء على توصية من مجلس الأمن ، وإذا أمعن العضو فى انتهاك مبادىء الميثاق ، جاز للجمعية أن تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن .

ثالثا: نظام التصويت داخل الجمعية العامة : –

حددت المادة الثامنة عشرة من ميثاق الأمم المتحدة قواعد التصويت فى الجمعية العامة على النحو التالى :

(أ) لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(ب) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية ، وقبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ، ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، وفصل الأعضاء . والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية .

(جـ) تصدر قرارات الجمعية العامة فى المسائل الأخرى بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عدا تلك التى ترى الجمعية العامة أنها من قبيل المسائل الهامة التى لا يجوز اتخاذ قرار بشأنها إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، والقرار الذى يصدر من الجمعية بذلك يكون بالأغلبية المطلقة .

ويجرى التصويت فى الجمعية العامة – عادة – برفع الأيدى أو بالوقوف

ومع ذلك يجوز لكل دولة أن تطلب إجراءه عن طريق النداء على الأسماء .

وإذا كان الأصل أن يتم التصويت علنا ، إلا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب بالمنظمة يجرى عن طريق الاقتراع السرى .

(٢) مجلس الأمن
Security Council

يعتبر مجلس الأمن بمثابة الأداة التنفيذية الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة . ويتولى بصفة أساسية مسئولية المحافظة على السلم والأمن الدولى وقمع أعمال العدوان . وقد تعرض الميثاق فى العديد من نصوصه ، لبيان الأهمية الخاصة لمجلس الأمن ، فنصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والعشرين على أنه : « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعا وفعالا ، يعهد أعضاء تلك المنظمة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بمسئولياته التى تفرضها عليه هذه التبعات » . ومن ثم أصبح مجلس الأمن يملك — دون غيره من فروع المنظمة الأخرى — سلطة إصدار القرارات الملزمة وسلطة التدخل .. وقد تعهد أعضاء الأمم المتحدة بموجب نص المادة ٢٥ من الميثاق « بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وسنتناول فيما يلى دراسة مجلس الأمن من حيث تشكيله ، ومن حيث اجتماعاته ، ومن حيث اختصاصاته ، ومن حيث نظام التصويت داخله .

أولا — تشكيل مجلس الأمن :

تنص المادة ٢٣/١ من الميثاق على تشكيل مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا ، خمسة منهم يتمتعون بعضويته الدائمة وهم الدول الخمس الكبرى : الصين ،

وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، والعشرة الآخرون تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الأعضاء لمدة سنتين ، ولا يجوز إعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدتهم ، وذلك حتى لا يترتب على الفرض العكسى وجود دولة أو دول بصورة شبه دائمة فى العضوية غير الدائمة فى المجلس .. وحتى يمكن إتاحة فرصة التمثيل فى المجلس لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء وفى أسرع وقت مستطاع بحيث يمكن لهذه الدول المشاركة فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدولى بجانب الدول الخمس الكبرى ذوى العضوية الدائمة فى المجلس .

على أنه يراعى فى اختيار الأعضاء الغير دائمين معياران :

أحدهما : مدى مساهمة الدولة المرشحة للعضوية غير الدائمة فى حفظ السلام والأمن الدولى ، وفى تحقيق الأهداف الأخرى التى تسعى إليها منظمة الأمم المتحدة .

ثانيهما : التوزيع الجغرافى العادل بحيث تمثل فى المجلس كافة المناطق الأساسية الموجودة فى العالم .

وبخصوص المعيار الثانى فقد تم وضع قاعدة ثابتة يتم بمقتضاها انتخاب الأعضاء العشرة غير الدائمين على النحو الآتى : —

خمسة أعضاء من دول أفريقيا وآسيا ، وعضو واحد من دول أوربا الشرقية ، وعضوين من دول أمريكا اللاتينية ، وعضوين من دول أوربا الغربية والدول الأخرى .

من ذلك يتضح أن الدول أعضاء مجلس الأمن فريقان :

١ — دول ذات مقاعد دائمة فى المجلس وهى خمسة : الصين وفرنسا وروسيا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، كما سبق أن ذكرنا .

٢ — دول غير (دائمة) لأنها تنتخب لمدة عامين فقط وهى عشر دول .

ويؤخذ على هذا التشكيل الآتى :

(أ) أن التفرقة فى نوعية العضوية بين أعضاء دائمين محددين بالاسم وأعضاء غير دائمين يتم انتخابهم لمدة سنتين ، أمر يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الدول الأعضاء ، وهو أحد المبادىء الأساسية التى يقوم عليها نظام الأمم المتحدة .

(ب) أن قصر العضوية الدائمة على أعضاء محددين بالاسم على أساس أنهم يمثلون الدول الكبرى ، يقوم على تقدير سياسى تحكمى اقتضته ظروف الحرب العالمية الثانية دون نظر إلى تغيرات المستقبل ؛ وكان من الواجب أن تؤخذ متغيرات الحياة الدولية فى الحسبان لاحتمال ثبوت ضعف بعض هذه الدول أو ظهور قوى دولية كبرى جديدة فى الساحة الدولية .

وعلى أى حال فإلى جانب الأعضاء الدائمين وغير الدائمين فى مجلس الأمن، فقد نص الميثاق على جواز اشتراك الدول غير الأعضاء فى مناقشات المجلس مع حرمانها من حق التصويت على القرارات وذلك فى الحالتين الآتيتين :

١ — لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء مجلس الأمن أن يشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بوجه خاص بها (مادة ٣١) .

٢ — يدعو مجلس الأمن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة — إذا كان أيهما طرفا فى نزاع معروض عليه — إلى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست عضوا فى الأمم المتحدة (مادة ٣٢) .

أما إذا طلب مجلس الأمن من دولة ليست عضوا به أن تضع تحت تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فأنه يجب دعوة هذه الدولة إلى حضور الجلسات والاشتراك فى إصدار القرارات المتعلقة باستخدام القوات التى طلبت منها (م ٤٤) .

ثانيا: اجتماعات مجلس الأمن: —

يعتبر مجلس الأمن فى دور انعقاد مستمر طبقا لنص المادة ٢٨ / ١ من الميثاق .. ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الأمم المتحدة .. ويجتمع المجلس بناء على دعوة من الرئيس ، على أنه لا يجوز أن تمر بين كل اجتماع عادى والاجتماع الذى يليه فترة تتجاوز أربعة عشر يوما (١)، أما الاجتماعات الدورية أو الخاصة فتعقد مرتين كل عام فى الأوقات التى يحددها المجلس ، ويجوز دعوة المجلس بناء على طلب أى عضو فيه ، أو إذا لفتت نظره الجمعية العامة طبقا للمادة ١١ من الميثاق ، أو لفتت نظره دولة عضوا أو غير عضو فى الأمم المتحدة طبقا للمادة ٣٥ من الميثاق ، أو لفت نظره الأمين العام وفقا للمادة ٩٩ من الميثاق . ويعقد المجلس اجتماعاته فى المكان الذى يرى أنه يسهل عمله ، وهو يعقد عادة فى مقر الأمم المتحدة ، والاجتماعات تكون عامة ما لم يقرر المجلس خلافا لذلك .

ويختار المجلس رئيسا له كل شهر من بين أعضائه بالتناوب بينهم طبقا للحروف الابجدية لاسماء الدول الأعضاء .. ويجب على رئيس المجلس التنحى عن الرئاسة إذا عرض على المجلس نزاع تكون دولته طرفا فيه .

ويتولى سكرتير عام الأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد الجدول بواسطة رئيس المجلس ، وإذا ما أدرجت مسألة معينة فى جدول الأعمال ، فإنها تظل مقيدة فيه حتى يتم الفصل فيها ، أو

(١) انظر : د . طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ٦٣٠ .

بصدور قرار من المجلس بشطبها ، ولا تحذف من الجدول – إذا رغبت الدولة التي عرضتها في ذلك – إذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها .

ولمجلس الأمن أن ينشيء له من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه (١). وتطبيقا لذلك قام المجلس بانشاء عدة لجان أهمها :

(أ) لجنة أركان الحرب : وتتألف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن (أو من يمثلهم) .. ومهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن . وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بالنواحي الحربية التي يحتاج إليها لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها . وتنظيم التسليح ونزع السلاح . وتكون هذه اللجنة مسئولة – تحت إشراف مجلس الأمن – عن التوجيه الاستراتيجي لأي قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس .

ومن حقها دعوة أي دولة ليست ممثلة فيها للاشتراك في عملها إذا كان من شأن ذلك المساعدة في أداء مهمتها .

(ب) لجنة نزع السلاح : وتضم هذه اللجنة كافة أعضاء مجلس الأمن وتختص بدراسة المقترحات الخاصة بتنظيم وتخفيض التسليح – وخاصة تحريم أسلحة الدمار الجماعي – والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الأسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية في غير الأغراض السلمية .

(جـ) لجنة الخبراء : وتتكون هذه اللجنة من قانونيين متخصصين ، وتنحصر مهمتها في دراسة اللائحة الداخلية للمجلس ، وتقديم الرأي بشأنها وتفسير الميثاق .. وإبداء المشورة فيما يحيله إليها المجلس من موضوعات .

---

(١) راجع نص المادة ٢٩ من الميثاق وأيضا نص المادة ٢٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن

(د) لجنة قبول الأعضاء الجدد : وتتشكل هذه اللجنة من كل الدول الأعضاء بالمجلس .. وتتولى دراسة طلبات الانضمام للمنظمة والتحقق من توافر الشروط الموضوعية والإجرائية وتقديم تقرير بذلك إلى المجلس .

(هـ) اللجان المؤقتة : وهى لجان ينشئها المجلس لأداء بعض المهمات الخاصة ، ومن ثم فأنها محدودة الأجل بانتهاء الغرض الذى أنشئت من أجله ، ومن أمثلتها : لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، وقوات الطوارئ الدولية فى الكونغو وقبرص والشرق الأوسط .

ثالثا : إختصاصات مجلس الأمن :

يعد حفظ السلم والأمن الدولى الإختصاص الأساسى والمهمة الأولى المنوط بها لمجلس الأمن (١) . وقد خوله الميثاق سلطات واسعة تتكافأ مع هذه المسئولية الخطيرة ، فمنحه نوعين من الإختصاص : نوع يباشره كسلطة توفيق يتولى بمقتضاها تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية لمنع تفاقمها مما قد يؤدى إلى تهديد السلم أو الأمن الدولى — وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السادس من الميثاق ، ودور المجلس هنا دور وقائى .

والنوع الثانى من الإختصاص يباشره مجلس الأمن كسلطة قمع إذا كان هناك تهديد للسلم أو الأمن أو إخلال به أو عدوان ، وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السابع من الميثاق ، ويمكن القول أن دور المجلس هنا دور علاجى .

ويباشر مجلس الأمن إلى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الإدارية والتنفيذية للأمم المتحدة ، مثل التوصية بقبول

---

(١) مع ملاحظة أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تتمتع بحق المناقشة وإصدار التوصيات فى هذا المجال وفقا للشروط التى سبق لنا تناولها . وسنتناول اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى هذا الصدد بشىء من التفصيل فيما بعد .

الأعضاء الجدد فى منظمة الأمم المتحدة ، والاشتراك فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وتعيين الأمين العام للأمم المتحدة ، والموافقة على اتفاقيات الوصاية الدولية للمناطق ذات الأهمية الاستراتيجية .

ولأهمية الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم والأمن الدولى فسنتناول ذلك بالتفصيل فى الفصل الثانى .

رابعا : نظام التصويت داخل مجلس الأمن(١) :

تتولى المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة بيان الأحكام الخاصة بالتصويت فى مجلس الأمن ، وهذه المادة تنص على ما يأتى : —

١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

٣ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى كافة المسائل الأخرى بموافقة أصوات تسعة من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة (٣) من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت .

ويستبين لنا من الفقرة الأولى من هذه المادة أن لكل عضو فى مجلس الأمن صوت واحد دون التفرقة بين الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة فى المجلس ؛ وهذا الحكم يتفق مع قاعدة المساواة فى القانون الدولى العام .. وبالنسبة للفقرة الثانية فقد تحددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بتسعة أصوات على الأقل .. وهذا الحكم أيضا يحترم قاعدة المساواة بين الدول من حيث قيمة التصويت حيث لا يفرق الميثاق — بالنسبة لهذه المسائل — بين أصوات الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة فى المجلس .. ولكن يؤخذ على ما جاء بهذه الفقرة عدم تحديدها

(١) انظر Goodrich & Hambro, op. cit., p. 215 et seq

للمسائل الإجرائية حيث ترك الميثاق مهمة تحديد تلك المسائل لمجلس الأمن ذاته .. وقد جرى العمل على أن تحديد طبيعة المسألة – أى كونها من مسائل الإجراءات أم من المسائل الأخرى – يعد من الأمور التى تسرى عليها قاعدة التصويت فى المسائل الموضوعية .

أما الفقرة الثالثة فقد حددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى – أى فى المسائل غير الإجرائية – بتسعة أصوات على الأقل يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمة متفقة .. وتتضمن هذه العبارة الأخيرة الاعتراف بحق الاعتراض للأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ، بمعنى أنه إذا أعترض أى من هذه الدول على مشروع قرار معين ، أمتنع الاستمرار فى الاقتراع عليه ، أما إذا جاء الاعتراض بعد انتهاء الاقتراع ، سقط القرار ، ويسمى هذا الحق (بحق الفيتو) Veto Right .

ويؤخذ على هذا الحق أنه أخل بقاعدة المساواة فى القيمة القانونية لأصوات الدول ، وأثار الكثير من الجدل والنقاش فى المحافل الدولية ، ومازال يثير اعتراضات فقهاء القانون الدولى فى ثلاث نقاط أساسية هى :

(أ) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية (١):

لما كان مجلس الأمن قد أشار إلى أن المسائل التى تصدر فيها قراراته بأغلبية تسعة أصوات ، بصرف النظر عن موافقة أو عدم موافقة أعضاء المجلس الدائمين ، هى المسائل الإجرائية .. وفيما عداها تكون تلك الأغلبية متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى الدائمين فى المجلس .. ولأنه لم يحدد على وجه القطع أى المسائل تكون إجرائية وأيها تكون موضوعية .. لذلك فقد صارت هذه المشكلة من أهم نقاط الخلاف حول تفسير نظام التصويت فى مجلس الأمن .. وقد حاولت الدول الكبرى فى مؤتمر سان فرنسسكو

(١) راجع د . الغنيمى فى التنظيم الدولى – المرجع السابق – ص ٦٣٢ .

حسم هذه المشكلة فأصدرت تصريحا مشتركا ضمنته ثلاثة قواعد أساسية هى :

- اعتبار كل قرارات المجلس الخاصة بحل المنازعات حلا سلميا من المسائل الموضوعية (وهى الخاصة بتطبيق المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ من الميثاق) .

- اعتبار المسائل الواردة فى المواد من ٢٨ إلى ٣٢ من الميثاق من المسائل الإجرائية وهى : تمثيل أعضاء المجلس تمثيلا دائما فى مقر المنظمة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية للمجلس ، وإمكانية عقد اجتماعات المجلس فى غير مقر المنظمة ، وإنشاء الفروع الثانوية التى يرى المجلس ضرورتها لأداء وظائفه ، ووضع لائحة اجراءاته . ودعوة أية دولة طرف فى نزاع معروض على المجلس ، أو لها مصلحة تتأثر بصفة خاصة بمسألة ينظرها المجلس إلى المشاركة فى المناقشة دون أن يكون لها حق التصويت .

- اعتبار قرار المجلس الذى يفصل فى تحديد ما إذا كانت مسألة معينة إجرائية أو غير إجرائية ، من المسائل الموضوعية التى تتطلب صدور القرار بشأنها بأغلبية تسعة أصوات تتضمن أصوات الأعضاء الدائمة فى المجلس . إلا أنه رغم ذلك فما زالت هذه المشكلة تثير الكثير من اعتراض الفقهاء .

(ب) التفرقة بين النزاع والموقف : —

لما كان مجلس الأمن يختص — وفقا لنص المادة ٣٤ من الميثاق — بفحص أى نزاع Dispute أو أى موقف Situation قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا .. لكى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أو يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى .. ونظرا لأن المادة ٢٧ / ٣ تقضى بامتناع عضو مجلس الأمن عن التصويت إذا كان طرفا فى « نزاع » معروض على المجلس لحله سلميا .. لذلك كان من الضرورى

التفرقة بين ما يعتبر نزاعا وما يعتبر موقفا بحيث إذا كان العضو طرفا فى نزاع معين وجب عليه الامتناع عن التصويت ، احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وضعى الخصم والقاضى ؛ أما إذا كان طرفا فى موقف معين يؤدى إلى إحتكاك دولى فيجوز له الاشتراك فى التصويت .

ولم يورد الميثاق ضابطا للتمييز بين النزاع والموقف ، إلا أن العمل جرى على أنه إذا أدعت دولة إدعاء ما أنكرته عليها دولة أخرى ؛ كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة، ومن ثم لا يجوز لمن كان طرفا فيه أن يصوت فى القرار الصادر بشأنه .. أما الموقف فعبارة عن مشكلة سياسية صعبة قد تتضارب فيها مصالح دول عديدة أكثر من إتصالها بأطراف معينة بالذات .. ومن هذا يمكن القول أن كل نزاع دولى يمثل فى حقيقته موقفا دوليا ، بينما لا ينطوى كل موقف على نزاع دولى .. ولعل صعوبة ايجاد معيار دقيق للتفرقة بين النزاع والموقف يرجع إلى هذا التداخل فى المسألتين .. وقد أرادت الجمعية الصغيرة التى شكلتها الجمعية العامة فى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٨ إزالة اللبس القائم بين صفتى النزاع والموقف ، فأشارت إلى أن المشكلة تأخذ صفة النزاع الدولى فى الحالات الآتية (١):

١ — إذا كان أطراف المشكلة قد اتفقوا على اعطائها وصف النزاع .

٢ — إذا كانت المشكلة قد نشأت نتيجة إدعاء دولة بمخالفة دولة أخرى لالتزاماتها الدولية وأنكرت الأخيرة هذا الأدعاء .

٣ — إذا أدعت دولة بأن دولة أخرى قد أضرت بحقوق دولة ثالثة وأقرت الأخيرة هذا الأدعاء فتصبح طرفا فى النزاع .

ويمكن القول عموما أن التقاليد الجارى عليها العمل فى مجلس الأمن تلقى على عاتق الأعضاء التزاما وديا بالامتناع عن المشاركة فى التصويت

---

(١) أنظر : د. مفيد شهاب — المرجع السابق ص ٣٠٦ ، وأيضا الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، القاهرة سنة ١٩٧٠ ، ص ١٢٨ .

عند نظر المجلس للشكاوى التى يكونون طرفا فيها (١).. كما أن أعتبار المشكلة تمثل موقفا أم نزاعا ، مسألة تدخل فى السلطة التقديرية لمجلس الأمن ، وهو المختص وحده بتقدير ذلك ، دون اعتبار لوجهة نظر الدولة الشاكية (٢).

(جـ) أثر امتناع العضو الدائم عن التصويت أو تغيبه عن حضور جلسات المجلس :-

أثيرت هذه المشكلة بمناسبة امتناع الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الأمن التى صدرت فيها القرارات الخاصة بالتدخل فى كوريا (١٩٥٠) وقد أستقر الرأى على أن غياب أحد أعضاء مجلس الأمن الدائمين أو أمتناعه عن حضور جلسات مجلس الأمن لا يمكن إعتباره بمثابة إستخدام حق الفيتو ضد القرار المعروض ، وإنما يعتبر مجرد إمتناع عن التصويت لا يؤثر فى صحة قرارات مجلس الأمن (٣).

(د) تقدير حق الفيتو :-

أدى إستخدام الدول الكبرى لحق الاعتراض على القرارات المعروضة على مجلس الأمن إلى عجز المجلس عن أداء مسئولياته فى مواجهة حفظ السلم والأمن الدولى .. وقد ساعد على شل مجلس الأمن وعرقلة نشاطه فى هذا المجال إنقسام الدول الكبرى إلى كتلتين أحداهما تتزعمها الولايات المتحدة الأمريكية والأخرى يتزعمها الاتحاد السوفيتى . وقد أدى إسراف هاتين

---

(١) أنظر : د . حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٧٤ .. وراجع أيضا الدكتور حامد سلطان « القانون الدولى العام فى وقت السلم » سنة ١٩٦٨ - ص ٩٥٥ .

(٢) أنظر : د . محمد سامى عبد الحميد « المرجع السابق » ص ١٩٧ وأيضا :

Hans Kelsen; The Law of the United Nations, op. cit., p. 261 et seq.

(٣) راجع :

Korowicy, M.S; Organization internationales et souveraineté des Etats membres, Paris (1961), p. 196.

الكتلتين فى استخدام حق الفيتو إلى إنعدام فعالية مجلس الأمن كأداة تنفيذية للأمم المتحدة ، الأمر الذى أدى بالجمعية العامة إلى مناشدة الدول الكبرى بموجب قرارها الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٤٨ ألا تسرف فى استخدامه ، وأن تقصره على المسائل الموضوعية اهامة . كما دعاها أيضا إلى إصدار قرار الاتحاد من أجل السلم فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وبموجبه يمكن للجمعية العامة إستخدام القوة عند وقوع العدوان وذلك إذا فشل مجلس الأمن فى إصدار القرارات اللازمة مما أدى إلى نقل مركز الثقل إلى الجمعية العامة التى أصبحت تتمتع فعلا بالسلطة الرئيسية للمحافظة على السلم والأمن الدولى .

وإذا كان هناك من يهاجم وجود حق الفيتو فى نظام التصويت بمجلس الأمن ويعتبره أساس فشل نظام الأمن الجماعى .. ومن ثم يطالب بالغائه ، أو تقييد حالات استعماله ، فهناك أيضا من ينادى بضرورة الابقاء عليه كميزة للدول الكبرى تساعدها على تحمل مسئولياتها الكبيرة فى حفظ السلام العالمى ، وسلاح يمكن إستخدامه للتوازن السياسى العالمى (١) .

ونحن نتفق مع الرأى القائل بأن حق الفيتو لا ينطوى على ضرر دائما ، بل قد يكون فيه نفع فى بعض الأحيان ، وليس فى طبيعته عيب جوهرى ، وإنما العيب يترتب على كيفية استعماله ، وعلى الظروف التى يستعمل فيها ، ولا يعيب الحق من حيث هو حق أن يسىء صاحبه استعماله (٢). ومن ثم فمن الواجب على الدول الكبرى أن تعود للتعاون فيما بينها ، وأن تتجه سويا للقضاء على ما يعكر صفو الأمن والسلم الدولى .. وحينئذ يمكن أن يعلو نظام الأمم المتحدة بوضعه الراهن ليحقق أمل البشرية فى تحقيق الأمن والسلام العالمى .

---

(١) راجع آراء كل من :
د . حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٩٨ .
د . عائشة راتب « المرجع السابق » ص ١٤٨ .
(٢) راجع رأى الدكتور حامد سلطان – المرجع السابق – ص ٩٥٨ .
Bowett, D.W., The United Nations and the Veto, London, (1968).

(٣) المجلس الاقتصادى والاجتماعى
The Economic and Social Council

من المسلم به أن مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية تعتبر أحد الأسباب الجوهرية فى تهديد السلم والأمن الدوليين .. ومن ثم كان الاتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الأمن والسلام العالمى .. من هنا كان حرص واضعى ميثاق الأمم المتحدة على إبراز أهمية التعاون الدولى فى هذا الشأن . فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : « شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك » . كما أن الميثاق أفرد فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان جوانب التعاون الدولى فى هذه المجالات . وخصص جهازا مستقلا للإشراف على تحقيق هذا التعاون وهو : « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » . ولأن هذا المجلس يعتبر أحد الفروع الهامة لمنظمة الأمم المتحدة ، لذلك نتناول دراسة تشكيله ، واختصاصاته ، ونظام العمل به ، وأحكام التصويت داخله على النحو التالى(١) :

أولا : تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يتشكل المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا لنص الفقرة الأولى من المادة الحادية والستين من الميثاق – بعد تعديلها فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٧١ – من ٥٤ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة من بين أعضاء الأمم المتحدة ، ويعتبر انتخاب هؤلاء الأعضاء من المسائل الجوهرية الهامة

---

(٢) راجع بصفة عامة كل من :
– د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ وما بعدها .
– د . عائشة راتب ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .
– د . محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ وما بعدها .
– د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٤٥١ وما بعدها .
Colliard, C.A.; Les institutions internationals, Dalloz, Paris, 1974, para. 390.

التي تصدر بالنسبة لها قرارات الجمعية العامة بأغلبية الثلثين .

وقد حدد الميثاق مدة العضوية فى المجلس بثلاث سنوات ، وأجاز إعادة إنتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ، وذلك على خلاف ما هو متبع بالنسبة للأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن حيث لا يجوز إعادة أنتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدة عضويتهم .

ويلاحظ أن الميثاق — حرصا منه على ضمان ثبوت تشكيل المجلس — فقد قضى فى المادة ٦١ بأن يتم إنتخاب ثلث الأعضاء كل سنة ، ويسمح هذا التجديد باعطاء الفرصة لجميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بالاشتراك فى أعمال المجلس .

وقد جرى العمل عند انتخاب أعضاء المجلس على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ، وكفالة التمثيل المناسب لمناطق العالم المختلفة وبخاصة مناطق الدول النامية .. ولم يشترط الميثاق شروطا معينة لانتخاب العضو سوى كون الدولة عضوا فى الأمم المتحدة .. ورغم أن المادة ٦١ لا تقرر إمتيازات من حيث العضوية للدول الكبرى ، إلا أن العمل جرى على أن يتم أنتخاب أعضاء المجلس بحيث تكون جميع الدول الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ممثلة فيه بصورة دائمة .

ثانيا : إختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى : —

يعتبر المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمثابة الأداة التى بموجبها تعمل الأمم المتحدة على تحقيق أهدافها فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى . وتحدد المواد ٦٢ — ٦٦ إختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى على النحو التالى (١) : —

١ — للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

(١) راجع بشىء من التفصيل : Goodrich & Hambro, op. cit., p. 412 et seq.

والصحة وما يتصل بها ، كما له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن

٢ ــ له أن يقدم توصيات فيما يختص باشاعة إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها ؛

٣ ــ وله أن يعد مشروعات إتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة أختصاصه .

٤ ــ وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة إختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة .

٥ ــ وله أن يضع مع الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات ــ والتى تضطلع بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ــ إتفاقات تحدد الشروط التى بمقتضاها يتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ٥٧ ، ٦٣) .

٦ ــ وله أن يقوم بتنسيق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها ، وتقديم توصياته إليها ، وإلى الجمعية العامة ، وأعضاء الأمم المتحدة .

٧ ــ وله أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، ويضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات ، كما تمده بتقارير عن الخطوات التى تخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى إختصاصه ، وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير (مادة ٦٤) .

٨ ــ وله أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ، وأن يعاونه متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٥) .

٩ ــ وله أن يقوم بتنفيذ توصيات الجمعية العامة المتعلقة بالوظائف التى تدخل فى إختصاصه (مادة ٦٦) .

١٠ ــ وله أن يقوم ــ بعد موافقة الجمعية العامة ــ بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٦ / ٢ .

١١ ــ وأخيراً فان المجلس الاقتصادى والاجتماعى له أن يقوم بالوظائف الأخرى التى تعهد بها إليه الجمعية العامة ، أو التى ينص عليها الميثاق ، وعلى الأخص تلك التى نصت عليها المادة ٧٠ من الميثاق الخاصة « باجراء الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخله فى إختصاصه » .

ثالثا : نظام العمل داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يجتمع المجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفقا للائحة التى يضعها .. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه ، وتنص اللائحة الداخلية للمجلس على أن يعقد دورتين عاديتين على الأقل كل سنة : وذلك إلى جانب إمكانية عقد دورات استثنائية إذا طلب ذلك مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، أو أغلبية أعضاء المجلس ، أو مجلس الوصاية ، أو احدى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أو احدى الوكالات المتخصصة وفقا لشروط اللائحة الداخلية للمجلس .

وقد أنشأ المجلس عددا من اللجان لمعاونته فى مباشرته مهمته ، وهى لجان اقتصادية إقليمية ، ولجان فنية متخصصة ، ولجان خبرة دائمة ويستند

حق المجلس فى إنشاء تلك اللجان إلى المادة ٦٨ من الميثاق التى جاء بها : « ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه » . ويمكن الإشارة بايجاز إلى أنواع اللجان التى أنشاها المجلس على النحو الآتى :—

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية :—

أنشأ المجلس هذه اللجان بسبب ما لاحظه من اختلاف طبيعة المشاكل الاقتصادية التى تتعرض لها الاقاليم الجغرافية والاقتصادية المختلفة .. ومن ثم رأى إنشاء هذه اللجان كى تتخصص كل منها فى بحث المشاكل الاقتصادية الخاصة التى تحيط بكل إقليم ، واقتراح الحلول الملائمة للتخلص من هذه المشاكل .. وقد أنشأ المجلس حتى الآن أربع لجان اقتصادية اقليمية هى : اللجنة الاقتصادية لأوربا ، واللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأوسط ، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، واللجنة الاقتصادية لافريقيا .. ومن الملاحظ أن كل لجنة من هذه اللجان الأربع تتشكل من ممثلين للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة الداخلة فى النطاق الاقليمى لاختصاص اللجنة ، ومن الجائز أن تضم أيضا ممثلين عن الدول الأعضاء التى لها مصالح اقتصادية فى تلك المناطق حتى ولو لم تكن واقعة جغرافيا فى نطاقها .

(ب) اللجان الفنية المتخصصة :

أنشأ المجلس هذه اللجان كى تقوم بدراسة الموضوعات الفنية الداخلة فى دائرة نشاطه وتقديم نتيجة دراستها وتوصياتها إليه .. ولها فى سبيل ذلك الإستعانة بالفنيين والمختصين من موظفى الأمانة العامة ؛ وأهم هذه اللجان هى

١ — لجنة الاحصاء : ومهمتها العمل على توحيد أساليب ومصطلحات مسائل الاحصاء حتى يمكن إجراء مقارنة الأرقام الاحصائية فى الدول المختلفة بطريقة ميسرة سهلة .

٢ ــ لجنة الإسكان : ومهمتها بحث الوسائل الكفيلة بحل مشاكل الإسكان فى مختلف الدول ، وبخاصة فى الدول النامية ، ووضع أسس التعاون الدولى لمساعدة السياسات القومية للتغلب على الصعوبات الناتجة عن هذه المشكلة .

٣ ــ لجنة التنمية الاجتماعية : ومهمتها دراسة كافة الأساليب التى تساعد فى تحسين ظروف الحياة بالنسبة لكافة الشعوب .. والعمل على ترقية شئون الجماعات المتخلفة والبدائية لمسايرة ركب الحياة .

٤ ــ لجنة حقوق الإنسان : وهذه اللجنة تعتبر من أنشط اللجان الفنية المتخصصة ، ومهمتها العمل على تدعيم وتعزيز أحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والبحث عن الوسائل الكفيلة بحمايتها فى نطاق المجتمع الدولى .. ومن مفاخر هذه اللجنة أنها قامت باعداد مشروع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، كما قامت باعداد مشروعى الاتفاقتين الدوليتين بشأن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوق الإنسان السياسية والمدنية

٥ ــ لجنة مركز المرأة : ومهمة هذه اللجنة العمل على اشاعة الاحترام والمساواة بين الرجل والمرأة فى مختلف مجالات الحياة .. وهذا يقتضى إزالة كافة العوائق التى تقف عقبة أمام تقدم المرأة ومساواتها بالرجل ، وقد قامت هذه اللجنة باعداد عدة قرارات ومشروع اتفاقية دولية فى هذا الصدد .

٦ ــ لجنة المخدرات : ومهمة هذه اللجنة العمل على دراسة أسلم الطرق والوسائل لمكافحة المخدرات ، والتحقق من قيام الدول باتخاذ كافة الإجراءات للوقوف ضد انسياب هذه السموم للإضرار بصحة الإنسان

٧ ــ لجنة التجارة الدولية : ومهمتها العمل على بحث الوسائل الكفيلة بتسهيل التجارة الدولية .. ووضع أسس التعاون الدولى للحد من تقلبات أسعار السلع التى يمكن أن يترتب عليها أضرار مؤكدة للكثير من الدول وخاصة الدول النامية .

(ج) لجان الخبرة الدائمة :

يقوم المجلس بانشاء هذه اللجان لمساعدته فى أداء إختصاصاته المتنوعة .. وتنقسم إلى قسمين : لجان إجرائية ولجان موضوعية .

١ — اللجان الإجرائية الدائمة : مثل لجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، ولجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها

٢ — اللجان الموضوعية الدائمة : مثل لجنة المعونة الفنية ، ولجنة التنمية الصناعية ، واللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا ، ولجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات ، ولجنة الإسكان والبناء .. وهذه اللجان الموضوعية تنشأ لكى تؤدى مهمة تنفيذية وإدارية ، إذ لا يتوقف الأمر بالنسبة لها على مجرد البحث والدراسة كما هو مناط أصلا للجان الفنية المتخصصة ، وإنما يتعدى أختصاصها للنواحى التنفيذية والإدارية .

رابعا : أحكام التصويت داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

تنظم المادة السابعة والستون من ميثاق الأمم المتحدة أحكام التصويت داخل المجلس فتقضى على أن : « ١ — يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد . ٢ — تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والإجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت » .

وعلى ذلك فان نظام التصويت داخل المجلس يتفق وقاعدة المساواة الكاملة بين جميع أعضاء المجلس ، حيث أن لكل عضو صوت واحد . كما أن القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت دون تفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية على عكس ما هو متبع بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن .

ويلاحظ أن المقصود بعبارة « الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » المنصوص عليها ؛ تعنى هنا أن احتساب الأصوات يتم على أساس كل من صوت بنعم أو بلا من الدول الأعضاء ، أما الممتنعون عن التصويت من أعضاء المجلس فلا يعتبرون مشتركين فى التصويت (المادة ٦٠ / ٢ من اللائحة الداخلية للمجلس) وفى حالة تساوى أصوات المؤيدين لاقتراح معين مع أصوات المعارضين لهذا الاقتراح ، فان مثل هذا الاقتراح يعتبر مرفوضا . والقرارات التى يتم الموافقة عليها لا تعتبر قرارات بمعنى الكلمة (أو حسبما جاء بنص المادة ٦٧ من الميثاق) وإنما تعتبر توصيات لا تتمتع بأية قوة ملزمة « إذ ليس للمجلس أى سلطان مباشر على أعضاء المنظمة ؛ وكل ما يختص به أساسا ، هو معاونة الجمعية العامة بتقديم الدراسات والمعلومات والتوصيات فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية » (١).

(٤) مجلس الوصاية
The Trusteeship Council

أنشأ ميثاق الأمم المتحدة فى الفصل الثانى عشر منه نظاما دوليا جديدا أطلق عليه اسم نظام الوصاية ؛ وقد جاء هذا النظام ليحل محل الانتداب الذى عرفته عصبة الأمم ؛ والهدف من هذا النظام إدارة الاقاليم التى يتم إخضاعها له بموجب إتفاقات فردية وكذلك للإشراف عليها .. وقد أطلق الميثاق عليها اسم « الاقاليم المشمولة بالوصاية » وتشمل هذه الأقاليم ما يلى :

(أ) الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب فى عهد عصبة الأمم .
(ب) الاقاليم التى تقتطع من دول الاعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .
(جـ) الاقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن إدارتها .

---

(١) أنظر الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

وقد أنشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازا خاصا ليتولى المساهمة فى الإشراف على الاقاليم التى تخضع لهذا النظام هو مجلس الوصاية ؛ ويعمل هذا المجلس تحت إشراف الجمعية العامة ، ويقوم بمعاونة مجلس الأمن عند مباشرته لاختصاصاته فى هذا الشأن . ومن الملاحظ أن نشاطه سيتوقف بعد حصول الاقاليم الموضوعة تحت الوصاية على استقلالها وتمتعها بالحكم الذاتى ، بل إن نظام الوصاية ذاته يعتبر نظاما موقتا ومرتبطا فى وجوده بوجود تلك الاقاليم .

ويهمنا أن نشير إلى كيفية تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته ، ونظام العمل داخله على النحو التالى :

أولا : تشكيل مجلس الوصاية : —

يتشكل مجلس الوصاية على النحو التالى :

(أ) الاعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الدول الكبرى التى لا تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(جـ) العدد الذى يلزم من أعضاء الأمم المتحدة الآخرين بحيث يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، فريق يضم الأعضاء الذين يقومون بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية ، والفريق الآخر يضم الأعضاء الذين لا يمارسونها وتقوم الجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء لمدة ثلاث سنوات .

ثانيا : اختصاصات مجلس الوصاية :

يقوم مجلس الوصاية — تحت إشراف الجمعية العامة — بتنفيذ نظام الوصاية وتحقيق أهدافه على النحو الذى أوضحته المادتين ٨٧ ، ٨٨ من الميثاق والتى نصتا على أن مجلس الوصاية يختص بالآتى : —

١ — النظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالإدارة .

٢ – تلقى الشكاوى والعرائض المختلفة المقدمة من الأفراد والجماعات والقيام بفحصها والتشاور بشأنها مع السلطة القائمة بالإدارة .

٣ – تنظيم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة .

٤ – وضع طائفة من الاسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاجتماعية والتعليمية ، على أن تقدم السلطة القائمة بالإدارة تقريرا سنويا للجمعية العامة يتم وضعه على ضوء هذه الأسئلة .

ثالثا : نظام العمل داخل مجلس الوصاية :

يضع مجلس الوصاية لائحته الداخلية التى توضح نظام سير العمل داخله وإجراءاته ، وقد قررت اللائحة التى تم وضعها فى سنة ١٩٤٧ على أن يجتمع المجلس فى دورتين عاديتين كل سنة ، ويجوز له أن يعقد دورات خاصة استثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب أغلبية أعضائه أو الجمعية أو مجلس الأمن أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ولكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . وإذا حدث وتساوت الأصوات يعاد التصويت مرة أخرى فى الجلسة التالية . وإذا تكرر التساوى أعتبر مشروع القرار مرفوضا.

ولقد تضاءل دور مجلس الوصاية حاليا بعد أن حصلت معظم الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية على استقلالها .. ولم يعد باق تحت الوصاية إلا أقليمين فقط .. وقد ترتب على ذلك أن تضاءل عدد أعضاء مجلس الوصاية حيث لا يضم حاليا سوى ست دول فقط منها الخمس دول الكبرى ودولة واحدة

غير كبرى هي استراليا التى تدير أقليم غينيا الجديدة (١).

ومما لاشك فيه أن حصول أغلب الأقاليم التى كانت موضوعة تحت الوصاية على أستقلالها ، يدل دلالة قاطعة على أن مجلس الوصاية قام بأداء مهمته على الوجه الأكمل ، وبالتالى يكون قد أدى للإنسانية خدمات جليلة لا يمكن التهوين من شأنها .

(د) الأمانة العامة

تعتبر الأمانة العامة أحد الفروع الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة وذلك طبقا لنص المادة ٧ / ١ من الميثاق ، وهى كجهاز إدارى وفنى دائم ، فإنها تعمل بالتنسيق مع باقى الفروع الأخرى لتحقيق أهداف ومبادىء الأمم المتحدة .

وتتكون الأمانة العامة من أمين عام وعدد من الموظفين يكفى لمواجهة حاجات المنظمة ويعملون تحت إشرافه ورئاسته ، وسوف نتناول الوضع القانونى لكل من الأمين العام والموظفين التابعين له على النحو التالى :

أولا : الأمين العام : Secrétaire Général

الأمين العام هو قمة الجهاز الإدارى فى الأمم المتحدة .. ويلعب دورا هاما وأساسيا فى نشاط المنظمة .. الأمر الذى يتطلب معه أن يكون المرشح لشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة فى عالم العلاقات الدولية ، وعلى أعلى درجة من الكفاءة والنزاهة والمهارة الدبلوماسية المحايدة .

وتقوم الجمعية العامة بتعيينه بناء على توصية مجلس الأمن وذلك لمدة خمس سنوات . ومن الملاحظ أن توصية مجلس الأمن بشأن اختيار الأمين العام لابد من صدورها بأغلبية لا تقل عن تسعة أعضاء من المجلس من بينهم

---

(١) راجع : د . الشافعى بشير – المرجع السابق – ص ١٣٣ .
د . مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ٣٣٣ .

أصوات الدول الخمس الكبرى ، أى أن التصويت على أنتخاب الأمين العام داخل مجلس الأمن ، يعتبر من المسائل الموضوعية ، بينما يصدر قرار الجمعية العامة باختياره بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، لأن هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التى اشترطت المادة ١٨ / ٢ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين (١).

ويمارس الأمين العام إختصاصات حددها الميثاق كما يقوم ببعض الأعمال التى توكل إليه بموجب قرارات من فروع الأمم المتحدة الأخرى . على أن أبرز اختصاصات الأمين العام تنقسم إلى نوعين : إختصاصات إدارية واختصاصات سياسية (٢).

---

(١) قامت الأمم المتحدة بتعيين المسيو « تريجفى لى » كأول أمين عام لها فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ وهو نرويجى الجنسية وكان وزيرا للخارجية فى بلاده .. وعندما بحثت الأمم المتحدة فى نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ، أستخدم الاتحاد السوفيتى حق الفيتو ضد التجديد مبررا اعتراضه على أن الأمين العام متحيزا للولايات المتحدة الأمريكية .. وعندما تعذر إتفاق الدول الكبرى على ترشيح أمين عام غيره ، قررت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ بقاء « تريجفى لى » مدة ثلاث سنوات أخرى . وقد كان هذا الاجراء غير القانونى محل اعتراض من الكثيرين لأن تعيين الأمين العام بصريح نص الميثاق لابد فيه من موافقة مجلس الأمن.. ولم يستمر تريجفى لى فى منصبه حيث قدم استقالته فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ ، وخلفه المسيو داج همرشلد السويدى الجنسية فى ١٠ ابريل سنة ١٩٥٣ .. وكان وزير دولة ومساعدا لوزير الخارجة فى بلاده ، وقد تقرر إعادة تعيينه فى منصبه فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ من ١٠ ابريل سنة ١٩٥٨ إلا أنه لم يستكمل مدته بسبب وفاته فى حادث سقوط طائرة كانت تقله لزيارة الكونغو أثناء أزمتها فى عام ١٩٦١ . وقررت الأمم المتحدة فى نوفمبر ١٩٦١ أن يستكمل « يوثانت » وهو من بورما وكان مندوبا لبلاده فى الأمم المتحدة مدة الأمين العام الراحل ولى كانت تنتهى فى ١٠ ابريل سنة ١٩٦٣ ثم تقرر تعيينه أمينا عاما لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تعيينه أمينا عاما بالنيابة ، ثم جددت الأمم المتحدة خدمته لخمس سنوات أخرى انتهت فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧١ . وجاء بعده كورت فلدهايم وهو نمساوى وكان وزيراً للخارجية فى بلاده ومازال قائما بأعباء الأمانة العامة للأمم المتحدة حتى الآن بعد أن أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على توصية مجلس الأمن قرارا بتجديد مدة خدمته لمدة خمس سنوات أخرى تنتهى فى نهاية سنة ١٩٨١ .

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم – المرجع السابق – ص ٢٦٣ وما بعدها .

(أ) الاختصاصات الإدارية الأمين العام :

لما كان الأمين العام هو أعلى موظف إدارى فى منظمة الأمم المتحدة فإنه يعد المسئول الأول عن تسيير المنظمة : وتنحصر اختصاصاته فى نطاق هذا المجال فى الآتى :—

١ — تعيين موظفى الأمانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الإدارية عليهم وعزلهم .

٢ — إعداد جداول الأعمال المؤقتة لفروع المنظمة ودعوتها للاجتماع فى الظروف غير العادية .

٣ — الإشراف على الأعمال الإدارية من تلقى وترجمة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات الخاصة باجتماعات فروع المنظمة الأخرى عدا محكمة العدل الدولية .

٤ — إمداد فروع المنظمة بالمعلومات والدراسات الفنية التى تحتاجها فى المسائل التى تتولى بحثها .

٥ — إعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .

٦ — تلقى طلبات الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة .

٧ — تلقى البيانات الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٨ — تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء .

٩ — التعاقد باسم الأمم المتحدة وتمثيلها أمام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الأخرى .

١٠ — تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة إلى الجمعية العامة .

(ب) الاختصاصات السياسية للأمين العام :

تتضمن المادة ٩٩ من الميثاق النص على أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » .

ولاشك أن قيام الأمين العام بمهام هذه السلطة يتطلب منه التدخل فى حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ، عن طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ، وإذا ما أعوزته الحيل الدبلوماسية للوصول إلى تسوية هذا النزاع ، فانه يستطيع لفت نظر مجلس الأمن إلى خطورة المشكلة إذا كان استمرارها يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، وبالإضافة إلى ذلك فان الأمين العام يملك الاختصاصات السياسية الآتية :

١ — حضور إجتماعات مجلس الأمن والجمعيه العامة وسائر فروع منظمة الأمم المتحدة ولجانها الرئيسية ، وله أن يبدى وجهة نظره فى المسائل المعروضة سواء شفويا أو كتابة .

٢ — القيام بالمهام السياسية التى يكلفه بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

٣ — القيام بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية بناء على طلب بعض الدول ، والقيام بدور المستشار غير الرسمى لبعض الحكومات عن طريق تقديم مشورته ونصحه لتلك الحكومات فى المشاكل السياسة الدولية التى تصادفه .

ولا شك أن دور الأمين العام فى العلاقات السياسية الدولية ينعاظم يوما بعد يوم ، خاصة بعد أن أصبح تقريره السنوى بمثابة مرآة ينعكس عليها نشاط الأمم المتحدة ومشاكل العالم خلال العام . بالإضافة إلى ما يتضمنه هذا التقرير من إفكار واتجاهات ودراسات خاصة بايجاد الحلول المناسبة لكل ما يعرضه التقرير من مشكلات .

ثانيا : موظفو الأمانة العامة : —

سبق أن ذكرنا أن هناك عددا كبيراً من الموظفين الذين يعملون تحت إشراف ورئاسة الأمين العام ، وهؤلاء الموظفون يتم تعيينهم بمعرفة الأمين العام وفقا لأحكام لائحة مستخدمى الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العامة

فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢ ، وقد بلغ عدد موظفى الأمم المتحدة نحو ثلاثة عشر ألف موظف ، منهم حوالى خمسة آلاف يعملون فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك وحوالى ألف وخمسمائة يعملون بمقرها الأوربى بجنيف . ويراعى فى اختيارهم أن يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة بغض النظر عن جنسيتهم . وموقف حكوماتهم منهم . مع ضرورة توفر أقصى ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل .

ثالثا : الوضع القانونى لكل من الأمين العام وموظفى الأمانة العامة :

يعتبر الأمين العام وموظفى الأمانة العامة من الموظفين الدوليين الذين ينطبق عليهم كافة القواعد التى تحكم وضعهم الوظيفى .. وقد تعهدت الدول أعضاء الأمم المتحدة فى المادة مائة من الميثاق باحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الأمين العام والموظفين . وبألا تسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم ، كما حرم الميثاق على الأمين العام والموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية عملهم تعليمات من أى حكومة أو من أى سلطة خارجة عن منظمة الأمم المتحدة ، وأوجب عليهم الميثاق أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام المنظمة وحدها .

وباعتبارهم موظفين دوليين فان الأمين العام وموظفيه يتمتعون بالضمانات والامتيازات الدبلوماسية مثلهم فى ذلك مثل رجال السلك الدبلوماسى (١). وقد تم إبرام اتفاقية فى عام ١٩٤٦ تحدد طبيعة وحدود هذه المزايا والحصانات على وجه التفصيل (٢) .

---

(١) راجع نص المادة ١٠٥ - ٢ من الميثاق .

(٢) راجع بالنسبة للحصانات والمزايا التى يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة — الدكتور حافظ غانم — المرجع السابق — ص ٢٧٩ ، ٢٨١ .

(٦) محكمة العدل الدولية
The International Court of Justice

ظل المجتمع الدولى لمدة طويلة يفتقد وجود هيئة أو جهة قضائية تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضائه ، وكان افتقار المجتمع الدولى إلى وجود مثل تلك الهيئة أحد الأسباب التى أشاعت الفوضى فى العلاقات الدولية وأظهرت المجتمع الدولى بمظهر المجتمع الواهن الأساس .. المصدع الأركان .. الدائم الحروب .

ولأن أى نظام قانونى فى أى مجتمع لا يمكن أن يسوده الاحترام والالتزام إلا إذا وجدت الهيئة أو الجهة القضائية التى تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضاء هذا المجتمع ، لذا فقد دأب المشتغلون بالقانون الدولى — أفرادا وهيئات — على العمل على تهيئة الجو ، وتوجيه الرأى العام الدولى نحو فكرة إنشاء محكمة قضائية دولية دائمة يكون من إختصاصها الفصل فى المنازعات القانونية التى تنشأ بين الدول .

وقد أثمرت تلك الدعوة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى حيث تم إنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ بموجب بروتوكول يتضمن نظامها الأساسى ، وقد بلغ عدد الدول التى وقعت وانضمت إليه احدى وخمسين دولة .

وقد ظلت تلك المحكمة فى مباشرة وظيفتها منذ انشائها فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ . إلى أن توقف نشاطها فى سنة ١٩٣٩ على أثر قيام الحرب العالمية الثانية وما ترتب على ذلك من انهيار نظام عصبة الأمم التى كانت ترتبط به المحكمة (١).

---

(١) يلاحظ أنه فى الفترة التى باشرت محكمة العدل الدولية الدائمة نشاطها فيما بين سنة ١٩٢٢ ، وسنة ١٩٣٨ فقد قامت بنظر خمسا وسبعين مسألة منها إحدى وخمسين قضية ، وثمانية وعشرين رأيا استشاريا .
أنظر : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى — المرجع السابق ص٧١١ هامش « ١ » .

وكان من الطبيعى عندما بدأت دول « الأمم المتحدة » فى التفكير فى إعادة تنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة .. أن يكون إنشاء محكمة دولية من بين المسائل الرئيسية فى هذا التنظيم .. ومن ثم فقد تم اعداد نظام أساسى للمحكمة تحت اسم « محكمة العدل الدولية » وألحق هذا النظام بميثاق الأمم المتحدة وصار بالتالى جزءا لا يتجزأ من الميثاق .

وتعتبر المحكمة بعد إعادة تشكيلها الجهاز القضائى الرئيسى لمنظمة الأمم المتحدة ولهذا نصت المادة ٩٢ من الميثاق على أن : —

« محكمة العدل الدولية هى الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة ، وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى وجزء لا يتجزأ من هذا الميثاق » .

وسنقوم فيما يلى بدراسة النظام القانونى للمحكمة من حيث تشكيلها ومدى اختصاصها والإجراءات القضائية التى تتبع أمامها وحجية الأحكام التى تصدرها وطرق الطعن فيها ، وأخيراً تقدير الدور الذى تقوم به فى تسوية المنازعات الدولية .

أولا : تشكيل محكمة العدل الدولية :—(١)

ينص النظام الأساسى على أن تتشكل المحكمة من خمسة عشر عضوا من قضاة مستقلين يتم انتخابهم — دون نظر إلى جنسيتهم — من بين الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية ، أو من بين المتشرعين المشهود لهم بالكفاءة فى القانون الدولى (المادة٢ من النظام الأساسى) .

وتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن — كل على حده — بانتخاب هؤلاء القضاة من قائمة تشمل مرشحى الدول الأعضاء فى الأمم

(١) أنظر : Kelsen. H.; op. cit., p. 466 et seq.

المتحدة ويتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة للأصوات ، ويراعى أن يكون القضاة المنتخبون ممثلين فى مجموعهم للمدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم (المواد ٤ – ٩ من النظام الأساسى) .

ويتم انتخاب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز بعدها إعادة إنتخابهم .. ويقوم القضاة بعد تشكيل المحكمة باختيار الرئيس ونائبه من بينهم لمدة ثلاث سنوات . ويجوز تجديد فترة انتخابهما . ولكى يتوافر لأعضاء المحكمة كافة الضمانات التى تكفل نزاهتهم وحيادهم وإبعادهم عن مواطن الشك أو الريبة .. فقد أحيط منصب القضاة بمحكمة العدل الدولية بسياج من الحصانات والضمانات أهمها(١) :

١ – قبل أن يباشر عضو المحكمة عمله ، عليه أن يقرر فى جلسة علنية أنه سيتولى وظيفته بلا تحيز أو هوى ، وأنه لن يستوحى غير ضميره .

٢ – لا يجوز لعضو المحكمة أن يتولى إحدى الوظائف السياسية أو الإدارية كما لا يجوز له أن يشتغل بعمل آخر من قبيل أعمال المهن .. وعند قيام الشك فى ذلك .. يكون من اختصاص المحكمة الفصل فى هذا الأمر .

٣ – لا يجوز لعضو المحكمة مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية ، أو الاشتراك فى الفصل فى أية دعوى سبق له أن كان وكيلا 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 . وعند قيام الشك فى هذا الشأن تفصل المحكمة فى الأمر .

٤ – لا يجوز عزل أحد قضاة المحكمة من وظيفته سواء كان طلب الفصل مقدم من الدولة التى ينتمى إليها القاضى بجنسيته ، أو من أحد فروع منظمة الأمم المتحدة .. باستثناء ما إذا أجمع سائر قضاة المحكمة على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة .

---

(١) أنظر : Ibid, p. 471 et seq.

٥ – إذا رأى أحد أعضاء المحكمة – لسبب خاص – وجوب إمتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة .. فعليه أن يخطر رئيس المحكمة بذلك ؛ وإذا رأى رئيس المحكمة –لسبب خاص– أنه لا يجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر العضو بذلك .. وعند اختلاف وجهات النظر بين كل من رئيس المحكمة والعضو فى مثل هذه الأحوال فان المحكمة تقضى فى هذا الخلاف .

٦ – يتمتع أعضاء المحكمة بامتيازات وحصانات الدبلوماسيين فى البلاد التى يقيمون فيها أو يمرون بها

٧ – يمنح عضو المحكمة مرتبا ضخما يبعد به عن كافة المغريات والوعود المختلفة .

ثانيا : إختصاص محكمة العدل الدولية :

لمحكمة العدل الدولية وظيفتان : وظيفة قضائية وأخرى استشارية . ونتناول كل وظيفة من هاتين الوظيفتين على حده :

(أ) الوظيفة القضائية : –

تختص محكمة العدل الدولية بنظر المنازعات التى تنشأ بين الدول ؛ وولايتها فى نظر تلك المنازعات ولاية اختيارية ، أى قائمة على رضاء جميع المتنازعين بعرض أمر الخلاف عليها للنظر والفصل فيه .. ويستفاد ذلك من نص المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة حيث جاء فى فقرتها الأولى : « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يرفعها إليها الخصوم ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة أو فى المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها » . كما يستفاد ذلك من نص المادة ٩٥ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : « ليس فى هذا الميثاق ما يمنع أعضاء

الأمم المتحدة من أن يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقيات قائمة من قبل ، أو يمكن أن تعقد بينهم فى المستقبل » . أى أن الميثاق — بموجب هذه المادة — لم يجعل اللجوء إلى محكمة العدل الدولية أمرا ملزما لأطرافه ، وإنما أجاز للأعضاء الحق فى اللجوء إلى أى جهة قضائية يتم الاتفاق عليها لتسوية ما قد ينشأ بينهم من خلافات .

وولاية محكمة العدل الدولية على هذا النحو تختلف تمام الاختلاف عن ولاية جهات القضاء الداخلية التى تتميز بالولاية الجبرية لنظر المنازعات الداخلية .. وقد حاولت بعض الوفود فى مؤتمر سان فرنسسكو أن تقرر مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية فى نظر كافة المنازعات ذات الطابع القانونى ، غير أن هذه المحاولة باءت بالفشل إزاء اعتراض الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى .. ومن ثم أصبحت الولاية الاختيارية للمحكمة هى الأصل وتثبت برضا الطرفين فى إتفاق خاص يعقد بينهما قبل نشوء النزاع أو بمناسبة نشوئه .. وقد يثبت أيضا فى تصريحات خاصة ، أو فى مذكرة خاصة ترسل للمحكمة أو إلى مسجلها .. وقد يستفاد هذا الرضاء من موقف الأطراف أنفسهم . كما إذا قبلوا الترافع أمام المحكمة ولم ينكر أيهم أختصاص المحكمة أو ولايتها (١) .

أما إذا انعدم التراضى بين المتنازعين .. استحال عرض النزاع على المحكمة ، وذلك عملا بنص المادة ٣٦ / ١ من النظام الأساسى للمحكمة والسابق الإشارة إليها .

الولاية الجبرية للمحكمة : —

إلى جانب الولاية الاختيارية للمحكمة — والتى تعتبر الأصل بالنسبة

---

(١) راجع رسالتنا للدكتوراه ، ص ٤٧٨ ، هامش « ٢٣ » .

لوظيفتها القضائية – فقد أمكن الوصول إلى صيغة توفيقية تحقق فكرة الاختصاص الالزامى لها .. فقد نصت المادة ٣٦ / ٢ من النظام الأساسى للمحكمة على أن : « للدول الأطراف أن تصرح فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى إتفاق خاص . تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونيه تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .
(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى .
(جـ) تحقيق واقعة من الوقائع التى إذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى .
(د) نوع وقدر التعويض المترتب على خرق التزام دولى . »

ويلاحظ أن التصريح الذى تقبل به الدول الولاية الجبرية للمحكمة ، قد يكون مطلقا ، وقد يعلق على شرط التبادل من جانب دولة أو عدة دول معينة بذاتها ، وقد يكون مقيدا بمدة معينة .. وهذا التصريح يودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذى عليه أن يرسل صوراً منه إلى الدول الأطراف فى النظام الأساسى للمحكمة وإلى مسجل المحكمة (١).

ولما كانت الفقرة الثالثة للمادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه:

« على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أن

---

(١) بلغ عدد الدول التى قبلت الاختصاص الجبرى للمحكمة ستوأربعون دولة – من بينهما مصر – التى أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى الواقعى للمحكمة فى ١٨ يولية سنة ١٩٥٧ .

راجع مقال للدكتور أحمد موسى بعنوان : « قبول مصر الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية » وهو منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى – المجلد الخامس عشر سنة ١٩٥٩ ، ص ١ وما بعدها .

المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع – بصفة عامة – أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة » .

لذا فقد ثار التساؤل فى مثل هذه الحالة عن القيمة القانونية لقرار مجلس الأمن الذى يصدره فى هذا الشأن .. وهل يعتبر قرارا ملزما أم أنه غير ملزم .

والواقع أننا إذا أخذنا فى الاعتبار أن الأصل فى إختصاص المحكمة هو الولاية الاختيارية ، وأن الولاية الجبرية تتطلب أيضاً موافقة الدول عليها بموجب تصريح يصدر منها فى نطاق المسائل المحددة بالفقرة الثانية من المادة ٣٦ من النظام الأساسى .. لقلنا بلا تردد أن التوصية التى يصدرها المجلس باحالة نزاع ما إلى محكمة العدل الدولية لا تغنى عن وجوب توافر شرط الرضاء بقبول ولاية المحكمة ، وإلا كان معنى الرأى المخالف تقرير مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية بغض النظر عن رضاء الدول المتنازعة وهذا مما يتنافى مع التفسير السليم لأحكام ميثاق الأمم المتحدة وأحكام النظام الأساسى للمحكمة (١).

(ب) الوظيفة الاستشارية للمحكمة :

بجانب الوظيفة القضائية التى تقوم بها محكمة العدل الدولية ، فإنها تنهض أيضا بوظيفة استشارية لا تقل شأنا عن الوظيفة القضائية . فهى تقوم بابداء الآراء الاستشارية أو الفتاوى فى أى مسألة قانونية تعرضها عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن ، وأيضاً يحق لسائر فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها – بعد حصولها على تصريح من الجمعية

---

(١) أنظر : الأستاذ الدكتور حامد سلطان – المرجع السابق – فقرة ١٢٦٨ – ١٢٦٩ . وراجع الرأى المخالف بمؤلف استاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان : « مساهمة القاضى عبد الحميد بدوى فى فقه القانون الدولى » – القاهرة سنة ١٩٦٧ : . الفصل الأول منه .

العامة – أن تطلب أيضاً من المحكمة إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

معنى ذلك أن حق اللجوء إلى المحكمة لطلب الرأى الإستشارى يثبت فقط للمنظمات الدولية استنادا إلى ما جاء بالمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة (١).. وبالتالى فإن طلب الافتاء لا يكون مباحا للجميع : فلا يجوز للأفراد التقدم بطلب إفتاء للمحكمة ، كما لا يجوز للدول هى الأخرى طلب هذا الافتاء .

ويلاحظ أن الإجراءات التى تتبع فى إصدار الفتوى هى ذات الإجراءات التى تتبع فى المنازعات التى يطلب فيها إصدار أحكاما قضائية .. ومن ثم يقتضى عرض الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها بموجب طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا وافيا للمسألة المطلوب الرأى فيها ، ومرفقا معه كافة المستندات التى قد تعين على البحث .

ويهمنا أن نلفت النظر إلى أن الرأى الاستشارى الذى يصدر عن المحكمة لا يعتبر ملزما من الناحية القانونية .. وإنما ينحصر فى تقديم المعلومات والمبادىء المقررة بشأن المسألة المعروضة .. وللمنظمة التى طلبت هذا الرأى أن تأخذ به أو لا تأخذ .

ثالثا : إجراءات التقاضى أمام محكمة العدل الدولية :

تعتبر مسألة إجراءات التقاضى من المسائل الجوهرية التى يتعين على كل نظام قضائى أن يوليها أهمية خاصة .. وقد أهتم النظام الأساسى لمحكمة العدل

---

(١) تنص المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يأتى :

(أ) لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية .

(ب) ولسائر فروع المنظمة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

الدولية بمراحل إجراءات التقاضى أمام المحكمة – فأفرد لها الفصل الثالث كله أى المواد من ٣٩ إلى ٦٤ – كما أنه عند وضع اللائحة الداخلية للمحكمة فى ٦ مايو سنة ١٩٤٦ فقد كان هناك إهتمام خاص بمسألة الإجراءات نصت عليها المواد ٣١ – ٨١ من تلك اللائحة .

وتعتبر النصوص الواردة فى النظام الأساسى للمحكمة ملزمة بالنسبة للمحكمة وبالنسبة إلى أطراف الخصومة .. أما تلك التى جاءت باللائحة فليس لها وصف الأحكام الآمرة .. ومن ثم يمكن للأطراف بعد موافقة المحكمة إستبدال بعضها .

وحتى يمكن دراسة إجراءات التقاضى أمام المحكمة فلابد من تناول عدة نقاط هامة فى هذا الموضوع هى : –

(أ) النظام الداخلى للمحكمة .
(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة .
(جـ) إجراءات رفع القضايا أمام المحكمة .
(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه .

(أ) النظام الداخلى للمحكمة : –

يقع مقر المحكمة بقصر السلام فى مدينة لاهاى بهولندا ، على أن إتخاذ مدينة لاهاى مقرا للمحكمة لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها وأن تقوم بوظائفها فى أى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا .

وتعتبر المحكمة فى حالة انعقاد دائم ، ولا ينقطع دور انعقادها إلا فى أيام العطلة القضائية التى تحدد المحكمة موعدها ومدتها .. وعلى أعضاء المحكمة أن يكونوا فى كل وقت تحت تصرفها – إلا أن يكونوا فى أجازة أو أن

يمنعهم المرض ، أو غير ذلك من الأسباب الجدية التى ينبغى أن تبين لرئيس المحكمة بيانا كافيا .

وتنص المادة ٢٥ / ١ من النظام الأساسى على أن تجلس المحكمة بكامل هيئتها – أى بقضاتها الخمس عشرة – إلا فى الحالات الاستثنائية التى ينص عليها فى النظام الأساسى . ومن الجائز أن يتغيب أحد القضاة أو أكثر بشرط ألا يقل عدد القضاة الحاضرين فى هيئة المحكمة عن تسعة

على أنه يجوز للمحكمة – استنادا إلى الاستثناءات المشار إليها بالمادة ٢٦ – أن تشكل من وقت لآخر دائرة أو أكثر يتكون كل منها من ثلاثة قضاة أو أكثر للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل ، والقضايا المتعلقة بالترانزيت ، والمواصلات ، كما يجوز لها أيضا أن تشكل فى أى وقت دائرة خاصة للنظر فى قضية معينة وتحدد عدد القضاة فيها بموافقة الطرفين .

وللاسراع فى إنجاز القضايا تشكل المحكمة كل سنة دائرة من خمسة قضاة ويكون لها الحق – بناء على طلب أطراف الدعوى – أن تتبع الإجراءات المختصرة للنظر فى القضايا والفصل فيها ، ويعتبر الحكم الصادر من احدى هذه الدوائر كأنه صادر من المحكمة ذاتها .

ويحق للقاضى الذى ينتمى بجنسيته إلى أحد أطراف الدعوى أن يجلس فى قضيته المعروضة على المحكمة – وفى هذه الحالة – يكون للطرف الآخر إذا لم يكن فى هيئة المحكمة قاضيا من جنسيته أن يختار من جانبه قاضيا آخر للقضاء .

وفى حالة عدم وجود قاض من جنسية أى طرف من أطراف الدعوى ، ضمن هيئة المحكمة ، فيجوز لكل طرف أن يختار من جانبه قاضيا خاصا للقضاء .. واختيار القاضى الخاص – فى مثل هذه الحالات – إنما هو إجراء

مؤقت القصد به المشاركة فقط فى نظر القضية التى أختير من أجلها .. وهو بذلك يشارك فى إصدار قرار المحكمة على قدم المساواة التامة مع زملائه الآخرين .. وتنتهى مهمته بصدور الحكم فى النزاع المعروض .

(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة(١):

تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسى للمحكمة على أن : « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » وينصرف لفظ الدولة المشار إليه فى تلك المادة إلى ثلاث طوائف من الدول هى

(١) جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بحكم كونها أطرافا — بقوة القانون — فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

(٢) الدول الأطراف فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية وإن لم تشترك فى عضوية الأمم المتحدة .

(٣) الدول الأخرى التى ليست من الطائفتين المذكورتين والتى ورد النص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من النظام الأساسى للمحكمة والتى جاء بها : « يحدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى إلى المحكمة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بها ، على أنه لا يجوز بحال وضع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين أمام المحكمة » .

وقد حدد مجلس الأمن الشروط المشار إليها بالفقرة السابقة بموجب قراره الصادر فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٦ وتتلخص تلك الشروط فى ضرورة قيام هذه الدول بايداع تصريح مسبق لدى قلم الكتاب تعلن فيه قبولها اختصاص المحكمة كما حددته أحكام الميثاق والنظام الأساسى لها وكذا لائحتها .. وأنها تتعهد بتنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية طبقاً للمادة ٩٤ من الميثاق .

والتصريح الذى يتم ايداعه فى هذا الصدد قد يكون مقصورا على النزاع

(١) أنظر : Kelsen, op. cit., p. 483 et seq.

المطلوب عرضه على المحكمة .. وقد يكون عاما أى شاملا لكافة المنازعات التى يمكن أن تقوم فى المستقبل .. كما أنه قد يشمل قبول الاختصاص الجبرى للمحكمة

تلك هى طوائف الدول الثلاث التى يمكن لها اللجوء إلى محكمة العدل الدولية .. ويظهر لنا من ذلك أن المحكمة لا تختص بنظر المنازعات التى يكون أحد أطرافها فردا من الأفراد أو جماعة لا يصدق عليها وصف الدولة ، أو دولة من غير الدول التى تندرج فى طائفة من الطوائف الثلاث المشار إليها .

(جـ) إجراءات رفع القضايا والمرافعة أمام المحكمة :

يتم رفع القضايا أمام المحكمة بأحد طريقين : —

— إما بإعلان الاتفاق الخاص الذى تم بين أطراف الخصومة إلى مسجل المحكمة .

— وإما بطلب كتابى يرسل إلى مسجل المحكمة إذا كان الخصوم من الدول التى سبق لها قبول الولاية الجبرية للمحكمة .

وفى كلتا الحالتين يجب تعيين موضوع النزاع وأطرافه ، وعلى المسجل أن يقوم باعلان هذا الطلب فورا إلى ذوى الشأن . كما يجب أن يخطر به أعضاء الأمم المتحدة على يد الأمين العام ، كما يخطر به أية دولة أخرى لها وجه فى الخصومة أمام المحكمة .

ويمثل أطراف النزاع — أمام المحكمة — وكلاء عنهم ، على أن يتم تعيينهم إما فى وثيقة الاتفاق الخاص برفع النزاع إلى المحكمة ، وإما فى الطلب الكتابى ، وإما فى صحيفة إفتتاح الدعوى ، وإما فى أول إجراء كتابى يقدمه المدعى عليه .. وفى حالة إمتناع المدعى عليه من تعيين وكيله ، جاز للمحكمة أن تصدر حكمها فى النزاع غيابيا .

ويجوز لهؤلاء الوكلاء أن يستعينوا أمام المحكمة بمستشارين أو محامين

يكون لهم الحق فى التمتع بالمزايا والإعفاءات اللازمة لأداء واجباتهم بحرية واستقلال .

وتنقسم إجراءات المرافعة أمام المحكمة إلى قسمين : —

١ — مرافعة كتابية : — وتشمل مايقدم للمحكمة والخصوم من المذكرات ومن الإجابات عليها ، ثم الردود — إذا اقتضاها الحال — كما تشمل جميع الأوراق والمستندات التى تؤيدها . ويتم تقديم هذه الأوراق والمستندات بواسطة المسجل بالكيفية وفى المواعيد التى تقررها المحكمة .

٢ — مرافعة شفوية : — وتشمل استماع المحكمة لشهادة الشهود ولأقوال الخبراء والوكلاء والمستشارين والمحامين .

ولغات المحكمة الرسمية هى الفرنسية والانجليزية .. ولها أن تسمح باستعمال لغة أخرى لمن يطلب ذلك من المتقاضين .

وللمحكمة الحق فى اتخاذ تدابير مؤقتة لحفظ حق الخصوم — إذا كان هناك مبرر لذلك — إلى أن يصدر الحكم النهائى فى موضوع النزاع على أن يبلغ الأطراف ومجلس الأمن فورا بالتدابير التى تتخذ . ولأية دولة ترى أن لها مصلحة قانونية يمكن أن يؤثر فيها الحكم فى القضية أن تطلب إلى المحكمة ادخالها فى الدعوى ، وتفصل المحكمة فى هذا الطلب وفقا لما يتراءى لها .

(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه :

بعد انتهاء إجراءات المرافعة ، وبعد أن يكون الخصوم قد فرغوا من بيان وجهات نظرهم .. يعلن رئيس المحكمة ختام المرافعات ، وتنسحب المحكمة للمداولة سرا فى الحكم ، ثم تصدر المحكمة حكمها فى النزاع

المعروض عليها بأغلبية القضاة الحاضرين ، فاذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس أو القاضى الذى يقوم مقامه . ويتلى الحكم فى جلسة علنية بعد اخطار الوكلاء .. ويجب أن يكون متضمنا لاسماء القضاة الذين اشتركوا فيه ، فاذا لم يكن الحكم قد صدر باجماع القضاة ، فيحق لكل قاضى أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص . وغالبا ما يكون هذا البيان متضمنا رأيا مخالفا لمنطوق الحكم ، أو متفقا مع منطوق الحكم ومخالفا فى الحيثيات جميعها أو بعضها .

ويلاحظ أن المادة ٥٦ / ١ من النظام الأساسى تقضى بضرورة أن يوضح الحكم الأسباب التى بنى عليها .. ولأن هذه الأسباب مبنية على القواعد القانونية التى طبقتها المحكمة على النزاع المعروض ، فمن الواجب أن لا تخرج تلك القواعد عن تلك التى حددتها المادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة والتى جاء بها :

« تفصل المحكمة فى المنازعات التى ترفع إليها وفقا لأحكام القانون الدولى ، وهى تطبق فى هذا الشأن :

١ ــ الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

٢ ــ العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

٣ ــ مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدينة .

٤ ــ أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون .

طرق الطعن فى الحكم :

يعتبر الحكم الصادر من المحكمة حكما نهائيا غير قابل للاستئناف ..

إلا أنه عند النزاع فى معناه أو فى مدلوله فان المحكمة تقوم بتفسيره — بناء على طلب الخصوم — كما أنه فى حالة ظهور وقائع كانت غير معلومة للمحكمة حتى النطق بالحكم .. وكان من شأن هذه الوقائع التأثير بصفة حاسمة فى الدعوى ، فان الدولة الصادر ضدها الحكم يمكنها تقديم طلب بالتماس إعادة النظر فى الحكم على أن يتوافر فى هذه الحالة شرطان :

(١) أن تكون الواقعة غير معلومة للدولة التى تلتمس إعادة النظر حتى إصدار الحكم ولم يكن جهلها بها نتيجة اهمال منها .

(٢) أن يتم تقديم التماس إعادة النظر فى مدة لا تزيد عن ستة شهور من تاريخ اكتشاف الواقعة المذكورة وبشرط عدم انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم .

ومتى توافر هذان الشرطان تبدأ إجراءات إعادة النظر بحكم من المحكمة تثبت فيه صراحة وجود الواقعة الجديدة ، وتستظهر فيه صفاتها التى تبرر إعادة النظر ، وتعلن به أن الإلتماس بناء على ذلك جائز القبول .

مدى حجية الحكم : —

يلاحظ أن الحكم الذى تصدره المحكمة ليس له قوة الالزام — فى كافة الأحوال — إلا بالنسبة لأطراف النزاع ، وفى خصوص النزاع الذى فصل فيه . وهو حكم واجب الاحترام والنفاذ . وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة تعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بنزوله على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفا فيها .. كما قضت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه :

« إذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن أن يقوم بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا

المجلس إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

تقدير دور المحكمة فى تسوية المنازعات الدولية :

مما لاشك فيه أن محكمة العدل الدولية قامت – منذ أن بدأت فى مباشرة نشاطها القضائى والافتائى ابتداء من أكتوبر سنة ١٩٤٥ – بدور لا بأس به فى تسوية بعض المشاكل القانونية التى كانت محل نزاع الدول المختلفة ، وإذا كانت المحكمة قامت فى عهد عصبة الأمم أى قبل سنة ١٩٤٥ باصدار ثلاثين حكما وعدد مماثل من الفتاوى وما يقرب من عشرين أمرا إداريا (١).. فأنها فى ظل الأمم المتحدة ، وبعد إعادة تشكيلها ، فقد أصدرت ما يقرب من سبعة وثلاثين حكما بخلاف أثنى عشر فتوى قانونية (٢). صحيح أن كل القضايا والمنازعات التى تعرضت لها المحكمة تغلب عليها السمة القانونية التى لا تؤثر من قريب أو من بعيد فى الحقوق القومية للدولة الصادر ضدها الحكم، ولا تمس سيادتها الوطنية .. ولكننا نأمل أن يتعاظم دور المحكمة فى المستقبل حتى يمكنها أن تتصدى للمشاكل السياسية بمثل ما هو مسلم لها به فى المشاكل القانونية ، وساعتئذ يمكن القول أن هناك قضاء دول بالمعنى الحقيقى ، يساهم فى إرساء دعائم الأمن والسلم الدولى وينشر العدالة فى كافة أرجاء العالم(٣).

---

(١) أنظر : د. أبو هيف – القانون الدولى العام – فقرة ٤٦٦ .

(٢) أنظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٨١٤ – ٨١٦ .

(٣) أنظر : د. ابراهيم شحاته « محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها » مجلة السياسة الدولية (العدد ٣١) يناير ١٩٧٣ ص ٣٨ وما بعدها .

الفصل الثانى

الدور الذى تقوم به الامم المتحدة في المجتمع الدولى

سبق أن أوضحنا — فى المقدمة — أن ظاهرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل لمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها احزانا وآلاما يعجز عنها الوصف .

ومن ثم كانت هذه الظاهرة تمثل — بحق — التعبير العملى للسعى نحو عالم يسوده الأمن والسلام . وينتشر بين ربوعه أسس الوفاق ودعائم الرخاء .

وقد عرفنا أن عصبة الأمم هى أول منظمة عالمية فى تاريخ البشرية انشئت كى تواجه مشكلة الحرب عن طريق التصدى لها من خلال ثلاثة مناهج متكاملة هى (١):

١ — التسوية السلمية للمنازعات .
٢ — الأمن الجماعى .
٣ — الحد من التسلح .

غير أن هذه المناهج رغم تكاملها ، فانها كانت تفتقد إلى وجود السلطة الحقيقية لوضعها موضع التنفيذ ، فضلا عن عدم كفاية الإجراءات التى كان على العصبة أن تتخذها ضد الدول المعتدية ، الأمر الذى استشعرت معه الدول قصور عهد العصبة فى تحقيق السلم والأمن الدولى المنشود ، فراحت تبحث لها عن وسائل أخرى تحقق لها هذا الهدف ، فكانت تلك المحاولات التى جرت فى نطاق العصبة ، والتى كانت تستهدف تلافى العيوب التى وردت بالعهد .. والتى نذكر منها : مشروع معاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ ، والذى كان ينص على اعتبار حرب الاعتداء جريمة دولية ، وعلى تعهد

---

(١) أنظر سابقا ص ١٠٦ وما بعدها .

الدول الموقعة عليه بالامتناع عنها .. وكذا برونوكول جنيف الذى عقد سنة ١٩٢٤ والذى كان يلزم الدول الموقعة عليه بقبول الاختصاص الإلزامى لمحكمة العدل الدولية الدائمة ؛ وعرض كل نزاع لا يخضع لاختصاص تلك المحكمة لتسويته عن طريق التحكيم أو بمعرفة مجلس العصبة ؛ وأيضاً اتفاقيات لوكارنو سنة ١٩٢٦ التى احتوت على نماذج لأربعة إتفاقات تتصل بالتوفيق والتحكيم والتى وافقت عليها بعض الدول وأوصت العصبة أعضاءها باختيار إحداها . وأخيراً ميثاق بريان كيلوج سنة ١٩٢٨ الذى حرم الحرب — ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات — بل كأداة لتنفيذ سياسات الدول القومية .

وهكذا اتضح لنا — من خلال الدراسة — أن قصور عهد عصبة الأمم ، فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى ، كان الدافع الذى حدا بالدول إلى محاولة ايجاد وسيلة أكثر فاعلية لتدعيم تلك المناهج ، أو لسد الثغرات الموجودة بالعهد . . إلا أن تلك الجهود ذهبت سدى بقيام الحرب العالمية الثانية التى قضت على أول تجربة منظمة لتحقيق السلام بين البشر .

وعندما بدىء فى إنشاء منظمة الأمم المتحدة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، حاول واضعو الميثاق أن يواجهوا مشكلة الحرب من كافة جوانبها ، فحرصوا على تحريم كل صور إستخدام القوة فى تسوية المنازعات الدولية ، واجتهدوا فى التصدى لمنع وقوع الحرب بأكثر من طريقة ، واصطنعوا عدة مناهج مختلفة لتحقيق السلام .. وكان اختلاف المفاهيم حول طبيعة ودواعى الحرب ، السبب فى تعدد المناهج المؤدية إلى السلام فى ميثاق الأمم المتحدة .. بيد أن هذا التعدد ليس نظاما عرضيا رهين المصادفة — كما يتبادر إلى الذهن — ولكنه دليل على إدراك حصيف « بأن الحرب ظاهرة معقدة ناتجة عن أسباب متعددة ، وأنها ليست قابلة للإزالة والمحو إلا بتطبيق عدد من

الوسائل المتداخلة بكل دقة وعناية فى آن واحد ، والعالم اليوم ليس منهمكا فى بحث عشوائى بلا تميز عن حل معين لمشكلة الحرب ، وإنما فى محاولة تجريبية لاصطناع وسائل متعددة كافية لمعالجة تلك المشكلة المعقدة » (١).

من هنا جاء ميثاق الأمم المتحدة ليواجه مشكلة الحرب بأكثر من طريقة ، ومن ثم فقد كان عليه أن يقدم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا .. فنصت المادة الأولى فقرة (١) على مبدأ حل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم وتسويتها بالوسائل السلمية وفقا لقواعد العدل والقانون الدولى . كما نصت المادة ٢ / ٣ على أن : « يفض جميع أعضاء المنظمة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن الدولى عرضة للخطر » .

وبذا يكون إلتزام الدول بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، أول منهج من مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة ، ولأن هذا المنهج قد لا ينجح دائما .. فقد قدم الميثاق منهجا آخراً مكملا له هو منهج الأمن الجماعى ، وكان فى اعتبار واضعى الميثاق أن النص على هذا المنهج قد يزيد من احتمالات فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية .. خاصة إذا أدركت الدول الأعضاء أن هناك تهديداً قسريا ممثلا فى الأمن الجماعى يمكن أن يجبر الدولة على الرضوخ لتسوية منازعاتها الدولية نزولا على رأى الجماعة الدولية .

ولم يكتف الميثاق بالجمع بين هذين المنهجين كوسيلتين للإقناع الأدبى والتهديد القسرى ، من أجل المحافظة على السلام العالمى ، ولكنه أضاف منهجا ثالثا للمساهمة فى تحقيق ذلك السلام .. هو منهج نزع السلاح .. وقد رأى واضعو الميثاق أن هذا المنهج يمكن أن يحقق القضاء على مشكلة الحرب

---

(١) راجع : ن . كلود « النظام الدولى والسلام العالمى » المرجع السابق ، ص ٣٥٢

يأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها .. ألا وهى إلغاء الوسائل التى تجعل اللجوء إلى الحرب أمراً ممكنا .

ونظرا لأن الاستعمار كان أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث فقد ربط الميثاق بينه وبين المناهج الأخرى لتحقيق السلام العالمى ، ومن ثم كان الاتجاه لتصفية هذا النظام بمثابة المنهج الرابع لتحقيق السلم والأمن الدولى.

وأخيرا قدم الميثاق منهجا خامسا تتزايد أهميته يوما بعد يوم .. وهو المنهج الوظيفى .. ويستجيب هذا المنهج – بطبيعة الحال – للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية ، وأن القضاء عليها لن يتحقق إلا بتعاون دولى فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ، لأن المشكلة العالمية المعاصرة ليست فى كيفية ايجاد السبل والوسائل لابعاد شبح الحرب عن طريق إبعاد الأمم بعضها عن بعض ، ولكن فى كيفية ضم شمل تلك الأمم فى تآلف وتآزر على نحو ايجابى يحقق لها الرفاهية والتقدم .. وقد برز هذا المنهج فى الديباجة حيث جاء بها : « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا .. أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا » ، كما نصت عليه أيضا المادة الأولى فقرة (٣) بقولها أنه من مقاصد الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية.. »

وهكذا نجد ميثاق الأمم المتحدة ، فى سعيه نحو تحقيق السلام العالمى ، يقدم عدة مناهج مختلفة هى :

– تسوية المنازعات بالطرق السلمية .
– الأمن الجماعى .
– نزع السلاح .
– تصفية الاستعمار .

— التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

أى أن الميثاق رسم — بموجب هذه المناهج — السبل والوسائل التى يجب على المنظمة العالمية أن تنتهجها لإدراك الغايات التى أنشئت من أجلها ، وهى مناهج يتعين على المنظمة أن تقوم بتطبيقها فى آن واحد وبكل دقة وعناية .. وإذا كانت تلك المناهج تسعى جميعها إلى تحقيق السلام العالمى ، فان منها ما يرتبط مباشرة بالمحافظة على السلم والأمن الدولى .. ومنها ما يهدف إلى تحقيق رفاهية الشعوب ؛ باعتبار أن النجاح فى الوصول إلى هذا الهدف الأخير يقلل إلى حد كبير من احتمالات الحرب .

وسنتناول فى هذا الفصل دراسة النشاط الذى تقوم به الأمم المتحدة ، وذلك خلال عرض تلك المناهج .. وبطبيعة الحال سوف تكون الفرصة سانحة لتقدير دور المنظمة فى هذا الصدد ؛ ومدى ما حققته من عوامل النجاح أو الاخفاق .

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولى
المبحث الثانى : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .

المبحث الأول

مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولى

تبذل منظمة الأمم المتحدة أكثر اهتماماتها ، وتسخر كل أنشطتها ، للمحافظة على السلم والأمن فى المجتمع الدولى ، وهى تقوم بذلك من خلال تطبيق أربعة مناهج مختلفة هى :

— تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
— نظام الأمن الجماعى .

– نزع السلاح .

– تصفية الاستعمار .

وفى دراستنا لتلك المناهج ، سوف نتناول الأسس التى يقوم عليها كل منها ، ومدى ما بذلته الأمم المتحدة من جهد فى سبيل وضعها موضع التنفيذ .

المنهج الأول

تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

هذا المنهج سبق أن أخذت به « عصبة الأمم » حيث أوجبت على الدول الأعضاء – التى تقوم بينها منازعات دولية – العمل على تسويتها عن طريق اللجوء إلى التحكيم ، أو القضاء الدولى ، أو مجلس العصبة . كما فرضت العصبة على تلك الدول إلتزاما بعدم اللجوء إلى الحرب – بأية حال – قبل انقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .. وقد عرفنا أنه جرت خلال فترة قيام العصبة عدة محاولات لتدعيم هذا المنهج عن طريق إلزام الدول الأعضاء بعرض كافة منازعاتها إما على المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، إذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق والتحكيم إذا كانت المنازعة سياسية .. وكانت هذه المحاولات جميعها تهدف إلى الحد من اللجوء إلى الحروب التى لم يكن قد تم تحريمها تحريما تاما فى عهد العصبة . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان موقفه حاسما من هذا المنهج عندما جعل منه أحد أهداف المنظمة الدولية .. فنص على أن من مقاصد الأمم المتحدة « حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهذه الغاية تتذرع المنظمة بالوسائل السلمية – وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها » . ثم نصت المادة ٣٣ من الميثاق على أنه : « يجب على أطراف أى نزاع من

شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات ، والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

ويتضح لنا من هذا النص كيف الزم الميثاق أطراف أى نزاع من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدولى بضرورة التماس حله ابتداء باحدى الوسائل السلمية المشار إليها فى تلك المادة ، وذلك قبل التماس تسويته عن طريق المنظمة الدولية .. وهذا يعنى أهمية الدور الذى يجب أن تلعبه الوسائل السلمية فى تسوية المنازعات الدولية .. بحيث إذا أخفق الأطراف فى التوصل إلى حل النزاع عن طريق تلك الوسائل ، كان عليها أن تعرضه على مجلس الأمن تطبيقا لنص المادة ٣٧ من الميثاق ؛ وعلى المجلس فى هذه الحالة اتخاذ الإجراءات التى يراها ملائمة لحل النزاع .

وهكذا أكد الميثاق على دور المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق التحكيم والتسوية القضائية والمنظمات الإقليمية قبل عرض تلك المنازعات على منظمة الأمم المتحدة .

والواقع أن التعداد الذى ذكرته المادة ٣٣ من الميثاق ، بشأن الوسائل السلمية التى يمكن اللجوء إليها لتسوية المنازعات الدولية ، يمكن النظر إليه من خلال تقسيمين (١):

القسم الأول : ويشمل الوسائل السياسية لتسوية المنازعات الدولية وهى

---

(١) راجع بخصوص طرق تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان « القانون الدولى العام » دار النهضة العربية سنة ١٩٦٩ ص ٤٣٠ وما بعدها ، وراجع أيضا مذكراتنا فى القانون الدولى العام لطلبة الفرقة الثانية بكلية الحقوق جامعة أسيوط العام الجامعى ٧٧ - ١٩٧٨ ص ٢١٠ وما بعدها .

وأنظر : الدكتور صوحى فوق العادة « القانون الدولى العام » دمشق سنة ١٩٦٠ ص ٨٦٧ وما بعدها .

المفاوضات ، والتحقيق ، والوساطة ، والتوفيق واللجوء إلى المنظمات الاقليمية .

القسم الثانى : ويشمل الوسائل القضائية لتسوية المنازعات الدولية ، والتى تنحصر فى التحكيم واللجوء للقضاء الدولى .

ولاشك أن اختيار أطراف النزاع لإحدى الوسائل التى يشملها التقسيمان المذكوران ، إنما يكون بحسب طبيعة النزاع المثار ، وأهميته ، ونوع التسوية المطلوبة . ومن الملاحظ أن الميثاق فرق بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية ، فجعل الأولى من اختصاص محكمة العدل الدولية ونص على تعهد كل عضو من أعضاء المنظمة بأن ينزل على حكم المحكمة فى أية قضية يكون طرفا فيها (م ٤ / ١) .. أما المنازعات السياسية فقد أحال الدول فيها إلى مجلس الأمن إذا هى أخفقت فى حلها بالوسائل السياسية السلمية (م ٣٧ / ١)

والواقع أن هذا المنهج بدأ يأخذ طريقه — ليس فقط فى نطاق منظمة الأمم المتحدة — ولكن فى نطاق العلاقات الدولية المتبادلة ، حيث نجد الكثير من المعاهدات الدولية تتضمن إلتزاما من الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التى تنجم عنها بالطرق السلمية .. كما أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الموقعة سنة ١٩٦٩ . جاءت تدعيما له ؛ حيث فرقت بين نوعين من المنازعات التى يمكن أن تثور من خلال تطبيق المعاهدات ، النوع الأول من المنازعات ويقتضى عرضه على محكمة العدل الدولية ، والنوع الثانى ويقتضى تسويته عن طريق هيئة سياسية تلحق بمنظمة الأمم المتحدة .

من هنا يمكن القول أن تسوية المنازعات بالطرق السلمية .. فى ظل ميثاق الأمم المتحدة — أصبح إلتزاما على عاتق الدول الأعضاء حتى ولو كان الوصول إلى الحل عن طريق احدى هذه الوسائل مشكوكا فيه .. لأن الإلتزام هنا إلتزام بالقيام بعمل وليس بتحقيق نتيجة وإن كانت النتيجة مطلوبة

فى حد ذاتها . ومن ثم فان فشل الدول المتنازعة فى التوصل إلى حل عن هذا الطريق لا يمس سلامة المنهج فى حد ذاته . وإنما عدم اللجوء إلى تسوية المنازعات عن هذا الطريق يمكن أن يعتبر انتهاكا لأحكام الميثاق .. وبالتالى يمكن أن يترتب عن ذلك تحمل الدولة المخلة تبعة المسئولية الدولية .

ولاشك أن الحكمة التى من أجلها أخذت الأمم المتحدة بهذا المنهج — غير خافية — حيث كان لابد لها وهى ترسى نظاما للسلم والأمن الدولى ، أن تأخذ فى اعتبارها ضرورة وجود وسيلة تعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ، مع اعطاء الأطراف المتنازعة فرصة تتقصى فيها الحقائق بنظرة شمولية واضحة ، وذلك قبل أن تتخذ مواقف يصبح من المحرج لها التخلى عنها ، أو تتبادل الاهانات التى يكون من الصعب عليها شطبها والعدول عنها (١) .

وإذا كان هذا المنهج وسيلة ناجحة — للوقاية من أخطار الحرب — فى كثير من الاحيان ، فمما لاشك فيه أنه لا يصلح وحده لمواجهة مشكلة الحرب فى كل الاحتمالات ، ومن ثم كان لابد من تدعيمه ، بالمنهج الثانى وهو الأمن الجماعى .

المنهج الثانى
نظام الأمن الجماعى

إذا كان منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية يعتمد على تحكيم العقل بهدف التوصل إلى مواقف اخلاقية تساعد على إيجاد تسوية مقبولة للمنازعات الدولية ، فان منهج الأمن الجماعى على خلاف ذلك ، إذ يعتمد هذا المنهج على تعهد ايجابى من قبل مجموعة الدول الأعضاء بضرورة التكافل فيما بينها للمحافظة على السلام العالمى . وتحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وكبح جماح الإجراءات العسكرية فى تسوية المشاكل الدولية . وبمعنى

---

١ راجع : أ . ل . كلود — المرجع السابق — ص ٣٢١ وما بعدها .

آخر يمكن القول أن الأمن الجماعى هو ذلك النظام الذى تتحمل فيه الدول الأعضاء فى المنظمات أو الهيئات الدولية مسئولية حماية كل عضو من أعضائها والسهر على أمنه من الاعتداء (١) وهذا المفهوم يقترب – إلى حد ما – مع مفهوم الأمن داخل المجتمعات الداخلية ، ففى داخل تلك المجتمعات نجد السلطة القضائية تعمل على تسوية المنازعات التى تنشأ بين الأفراد بموجب أحكام واجبة النفاذ ، ويمكن لمن صدر لصالحه الحكم الاستعانة بالسلطة التنفيذية لانتزاع الحق المحكوم به . ومن جهة أخرى فان السلطة التنفيذية تعمل على حماية الأمن الداخلى للفرد والأسرة من أى اعتداء ؛ بل وتحول دون إثارة الفزع والرعب داخل المجتمع الداخلى حتى ولو أدى ذلك إلى استعمال القوة والعنف ضد الخارجين على النظام لإعادة الأمن والسكينة إلى نفوس المواطنين (٢).

وهذه الظاهرة ولو أنها ترتبط بالمجتمعات الداخلية ؛ إلا أنه يمكن تصور ما يشابهها فى المجتمع العالمى . فهناك منازعات دولية يمكن اللجوء فى تسويتها عن طريق الوسائل السلمية . إلا أن هذه الوسائل ليست دائما محققة النجاح ، فضلا عن أن الأمر لا يخلو فى كثير من الأحيان من وجود دولة تسول لها نفسها – لسبب أو لآخر – فى الأعتداء على دولة أخرى ، فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال ذلك ؟ لقد كان من الطبيعى أن يبتدع المجتمع الدولى وسيلة يمكن بمقتضاها أن تحقق الأمن والسلام .. ويمنع وقوع العدوان ولو باستخدام القوة العسكرية . ولأن المجتمع الدولى لم يصل بعد إلى مرحلة الدولة العالمية التى يمكن أن تقوم بهذا العمل – لذا جاءت فكرة التضامن الدولى – المعبرة عن روح الجماعة – كى تكون هى الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأمن الجماعى .

ولكن كيف ينشئ لفكرة التضامن الدولى تحقيق الأمن الجماعى ؟

---

(١) أنظر : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩١ .

(٢) أنظر : د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

– هل يمكن أن يتم ذلك عن طريق إنشاء جيش دولى دائم يحل محل الجيوش الوطنية ؟

– أو عن طريق إنشاء وحدات وطنية توضع تحت تصرف الهيئة أو المنظمة التى تمثل فكرة التضامن الدولى ؟

– أو عن طريق تعاون القوات الوطنية للدول تحت قيادة دولية عليا دون إلغاء القيادات الوطنية ؟

لقد كانت هذه الطرق الثلاث محل بحث عند إنشاء عصبة الأمم ، واستقر الرأى آنذاك على استبعاد الطريقة الأولى .. حيث رأى واضعو عهد العصبة ان إنشاء جيش دائم لا يتفق مع فكرة السيادة الوطنية للدول الأعضاء .. واستقر رأيهم على الأخذ بالحل الثالث – بعد تحويره – ليكون الوسيلة التى يتم بموجبها تطبيق فكرة الأمن الجماعى فى عهد العصبة (١).

غير أننا رأينا أن فكرة الأمن الجماعى لم تحقق أهدافها فى ظل عصبة الأمم لسببين (٢) :

أولهما : أن عهد العصبة لم يقرن هذا المنهج بالزام الدول الأعضاء بالمشاركة الايجابية فى الجزاءات العسكرية ، الأمر الذى أدى بالبعض لتوجيه النقد إلى العصبة بأنها تفتقر إلى « الأسنان » .

ثانيهما : أن العصبة كانت عاجزة من الناحية القانونية والصلاحية العملية لاتخاذ القرارات الدولية اللازمة لتطبيق هذا النظام .

وقد حاول واضعو ميثاق الأمم المتحدة تلافى العيوب التى شابت نظام

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان – دروس المنظمات الدولية – دار النهضة ١٩٦٨ ص ١٧٥

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠

الأمن الجماعى فى ظل العصبة .. فجاء الميثاق بمنهج للأمن الجماعى أكثر دقة وأشد طموحا .. ورغم أن الأسباب التى ساقها المعارضون لإنشاء جيش دولى فى ظل عصبة الأمم هى بذاتها التى أدت إلى عزوف واضعى الميثاق عن الأخذ بهذا الحل ، إلا أن الميثاق مال إلى الأخذ بالحل الثانى وهو إنشاء وحدات وطنية لوضعها تحت تصرف المنظمة لتكون أداة لتطبيق الأمن الجماعى . وهذا ما يستفاد من نص المادتين ٤٣ ، ٤٥ من الميثاق . ويمكن تلخيص الأسس التى يقوم عليها نظام الأمن الجماعى فى ظل الأمم المتحدة على النحو التالى :

١ — لمنظمة الأمم المتحدة أن تتخذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم (١).

٢ — تتعهد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه — وطبقا لاتفاقات تبرم — ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

٣ — رغبة فى تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية وطنية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة ، ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها ، وله سلطة وضع الخطط اللازمة لاعمالها المشتركة وتحريكها وتعبئتها (٣).

٤ — تلتزم الدول الأعضاء بتقديم كل ما فى وسعها من عون إلى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفقا للميثاق . كما عليها الامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة اراءها عملا من أعمال المنع أو القمع (٤).

---

(١) راجع نص المادة الأولى فقرة ١ من الميثاق والمادتين ٤١ ، ٤٢ .
(٢) راجع نص المادة ٤٣ من الميثاق .
(٣) راجع نص المادتين ٤٥ ، ٤٦ الميثاق .
(٤) راجع نص المادة الثانية فقرة ٥ من الميثاق .

٥ – تخضع كل تدابير القسر لرقابة وإشراف مجلس الأمن ، وللمجلس سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة إصدار الأوامر للدول الأعضاء بغرض الضغط غير العسكرى .

ويبدو لنا من استقراء تلك الأسس أن نظام الأمن الجماعى – حسبما جاء فى ميثاق الأمم المتحدة – يعتبر متكاملا من الناحية القانونية ، أما من الناحية العملية فقد ظهرت بعض المشكلات التى لم تقدر التقدير الكامل ؛ أو تعالج فى صياغتها النظرية معالجة موضوعية ، وهذا ما سنعرض له من خلال تطبيق هذا المنهج بمعرفة الأجهزة المختصة بالأمم المتحدة .

اجهزة الامم المتحدة المختصة بالمحافظة على السلم والامن الدولى من خلال تطبيق المنهجين السابقين

ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة قد أخذ بمبدأ حسم المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، كما أنشأ نظاما للأمن الجماعى .. وقد عرفنا أن هذين الطريقين جاءا كمنهاجين متكاملين لتحقيق السلم والأمن الدولى . . وكان لزاما على الميثاق أن يعهد بتطبيق هذين المنهاجين إلى الجهازين الرئيسيين للأمم المتحدة وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وخشية أن تتضارب سلطاتهما فى هذا الشأن فقد بذل واضعو ميثاق الأمم المتحدة اهتماما كبيرا لوضع معايير دقيقة وواضحة للفصل بين اختصاص كل منهما . سواء فى مسائل تسوية المنازعات الدولية أو تحقيق الأمن الجماعى ، وكان الدافع إلى ذلك تلافى صدور قرارات متضاربة فى المسألة الواحدة ، كما حدث فى ظل عصبة الأمم – التى لم تضع حدا فاصلا بين اختصاص كل من الجمعية والمجلس ، الأمر الذى كان من أحد أسباب فشلها – ويهمنا أن نشير فيما يلى إلى المبادىء التى نص عليها الميثاق كحد فاصل بين إختصاص كل من الجمعية

العامة ومجلس الأمن عند التصدى لمسائل حفظ السلم والأمن الدولى .

الحد الفاصل بين إختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن (١):

جاء توزيع الاختصاص بين كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل تسوية المنازعات الدولية على أساس أهمية النزاع . ومدى صلته بالسلم والأمن الدوليين فكلما كان النزاع على حو من الأهمية بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولى للخطر . فان الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الأمن . وبالنسبة للمنازعات الأقل أهمية فتنظرها الجمعية العامة .. أما نظام الأمن الجماعى فقد أوكل الميثاق تطبيقه إلى مجلس الأمن ومنحه سلطات واسعة فى هذا الشأن . ويمكن إبراز المبادىء التى تحكم سلطة كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن على النحو التالى :

١ — مجلس الأمن هو الجهاز الذى يختص أساسا بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدولى من الزاويتين الوقائية والعلاجية .. ومن ثم فله الحق فى فحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا .. ويقدم توصياته بما يراه ملائما من الإجراءات وطرق التسوية ، كما له فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير العسكرية للمحافظة على السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه (١).

٢ — لأن الجمعية العامة هى الجهاز المختص بالمناقشة وإصدار التوصيات وذلك بالنسبة لكل مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق .. فيكون من سلطتها مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليه أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة . أو مجلس الأمن . أو دولة ليست

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق — ص ١٢٢ ، ١٢٣ .

من أعضائها ، وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ، ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معا .

غير أنه يرد إستثناءان على سلطة الجمعية العامة فى بحث تلك المسائل :

أولها : عندما يباشر مجلس الأمن – بصدد نزاع أو موقف ما – الوظائف التى رسمت له فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن (١).

ثانيهما : إذا كانت المسألة المعروضة على الجمعية العامة يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما .. فينبغى على الجمعية العامة أن تحيل تلك المسألة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

والواقع أن تلك المبادىء تهدف – فى المقام الأول – إلى وضع أسس ثابتة وواضحة لإقامة توازن بين نشاط الجمعية العامة ومجلس الأمن خاصة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى .. بحيث لا تحاول إحدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى ، أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها إلى النطاق المخصص لنشاط ومسئوليات الأخرى ، فالجمعية العامة باعتبارها المنبر العالمى للمناقشات والمعبرة عن الرأى العام العالمى ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم ، ومثله العليا فى الامن والتضامن .. فى حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للإخلال بالسلم والامن الدولى ، وبعبارة أخرى فان الجمعية العامة تعتبر هيئة خلاقة ومشرعة ..

---

(١) راجع المواد ٣٤ – ٤٦ من الميثاق .
(٢) راجع المادة ١٢ من الميثاق .

بينما مجلس الأمن هو جهاز عمل وتنفيذ (١)، أى الجهاز الذى يقع عليه وحده مهمة التطبيق الفعلى لمناهج الميثاق فى معالجة المشاكل الدولية .

غير أن التطبيق العملى لأحكام الميثاق : أدى إلى التوسع فى سلطات الجمعية العامة على حساب مجلس الأمن ، بدرجة تجاوزت الحدود التى أرادها واضعو الميثاق . ويرى البعض (٢) أن توسع سلطات الجمعية العامة — فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى — أكسبها صفة الفرع الذى يعمل كمحكمة درجة ثانية ، أى أنها أصبحت كجهاز استئناف فى علاقتها مع مجلس الأمن . وهذا ما يمكن أن نلمسه عند عرض حقيقة السلطات التى يتمتع بها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى ، وما أدى إليه التطبيق العملى من تطوير .

أولا : سلطات مجلس الأمن فى المحافظة على السلم والأمن الدولى

يعتبر مجلس الأمن بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى فى المحافظة على السلم والأمن الدولى .. وقد أعطى الميثاق له سلطات واسعة فى سبيل النهوض بهذه المهمة .. فأناط به القيام بـ : —

— تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية .

— قمع حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، أى تطبيق نظام الأمن الجماعى .

ونتناول الدور الذى يقوم به المجلس بالنسبة لكل أختصاص على حدة على النحو التالى :

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان « المرجع السابق » ص ١٢٢ — ١٢٣ .

(٢) أنظر :

Parodi, A; peaceful Settlement of Disputes, International Conciliation, No. 445, November 1948, p. 626.

(١) دور المجلس فى تسوية لمنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ذكرنا أن من بين المناهج التى أخذ بها الميثاق لتحقيق السلم والأمن الدولى هو منهج تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ؛ وبموجب هذا المنهج تلتزم الدول الأطراف فى المنازعات — التى من شأن استمرارها تعريض السلام العالمى للخطر — بضرورة إلتماس حلها إبتداء بإحدى الوسائل السلمية المشار إليها فى المادة ٣٣ من الميثاق وهى : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو اللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل التى يقع عليها اختيارها .

وفى حالة إخفاق الدول فى الوصول إلى حل عن طريق الوسائل السلمية المشار إليها ؛ فمن الواجب عليها أن تعرض النزاع على مجلس الأمن وفقا للمادة (٣٧) من الميثاق .

ومن الملاحظ أن اختصاص مجلس الامن فى هذه الحالة ليس إختصاصا تلقائيا ، ولكنه متوقف على إرادة أطراف النزاع . كما أن السلطة التى يملكها المجلس لحل النزاع لا تعدو أن تكون سلطة توصية ، أى أنها أقرب إلى التوجيه أو الوساطة ؛ ولا تتمتع بأية صفة الزامية .

ويمكن أن يتشابه إختصاص مجلس الأمن هنا مع إختصاصه فى تسوية لمنازعات التى ليس من شأنها تعريض السلم والأمن الدولى للخطر .. وهى تلك التى نصت عليها المادة ٣٨ بقولها :

« لمجلس الأمن إذا طلب إليه ذلك جميع أطراف النزاع أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ؛ وذلك دون إخلال باحكام المواد من ٣٣ إلى ٣٧ » .

وواضح من هذا النص أن تدخل مجلس الأمن لتسوية المنازعات ،

التى لا تعرض السلم والأمن الدولى للخطر ؛ رهن باتفاق جميع الأطراف على عرض الأمر عليه .. وفى هذه الحالة يكون دور مجلس الأمن بمثابة هيئة تحكيم دولية .

— وإذا كان تدخل مجلس الأمن فى الحالتين السابقتين ؛ رهنا بموافقة أطراف النزاع ، إلا أن المجلس من جهة أخرى يتمتع — طبقا لأحكام المادة ٣٤ — بسلطة التدخل مباشرة . أى حتى ولو لم يطلب إليه أحد ذلك . فى المواقف أو المنازعات التى وإن كانت لا تهدد السلم فعلا إلا أنه من شأن استمرارها الإخلال به .

وقد خلا الميثاق من تحديد الضوابط التى يمكن أن يسترشد بها مجلس الأمن لتكييف طبيعة النزاع أو الموقف ، ومدى ما يؤدى إليه من تهديد للسلم الدولى . بل ترك هذه المسألة تدخل ضمن تقدير المجلس ، فهو صاحب الاختصاص المطلق فى تقرير ما إذا كان من شأن إستمرار الموقف أو النزاع ما يهدد السلم الدولى أم لا ؛ وبالتالى تقرير تدخله فى شأنها من عدمه .. والمجلس فى سبيل ذلك يملك سلطة القيام بالتحقيق فى معناه الفنى ؛ إذ يصعب عملا أن نتصور أن مجلس الأمن يمكنه تقرير خطورة النزاع دون تحقيق ظروفه أولا ، وهو عندما يحقق هذه الظروف إنما يتصرف طبقا للمادة ٣٤ (١).

— وبالإضافة إلى ما سبق فلكل دولة عضو فى الأمم المتحدة أن توجه انتباه المجلس إلى أى نزاع أو موقف قد يؤدى استمراره إلى تهديد السلم (مادة ٣٥ / ١) ؛ بل ولكل دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أى نزاع تكون طرفا فيه ، إذا كانت تقبل مقدما بشأن هذا النزاع

---

(١) راجع : الفنيمى التنظيم الدولى — المرجع السابق — ص ٨٤٢ .
— Kelsen. H.; The Law of the United Nations op. cit. p. 387 et seq.

التزامات الحل السلمى الواردة فى الميثاق (مادة ٣٥ / ٢) .

— كذلك من حق الجمعية العامة والأمين العام أن ينبها المجلس إلى أى مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر (مادة ١١ / ٣ ، مادة ٩٩) .

ويتخذ مجلس الأمن فى تصديه لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الإجراءين الآتيين :

١ — دعوة أطراف النزاع إلى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق وغيرهما من الطرق السلمية المنصوص عليها فى المادة ٣٣ حسبما يقع عليه اختيارها (١) .

٢ — التوصية فى أى مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من إجراءات وطرق للتسوية ؛ على أن يأخذ المجلس فى أعتباره ما اتخذه أطراف النزاع من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ؛ كما عليه أن يراعى — وهو يقدم توصياته فى هذه الحالة — أن المنازعات القانونية ينبغى على المتنازعين بصفة عامة أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة (٢).

وإذا كانت التوصيات التى يصدرها مجلس الأمن بوصفه سلطة توفيقية هى مجرد توجيه أو وساطة لاتلتزام الدول بتنفيذها ، إلا أنه إذا أستمر النزاع قائما ، وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، فان المجلس يمكنه أن يتدخل بصورة أخرى كسلطة قمع .

---

(١) راجع نص المادة ٣٣ فقرة ١ من الميثاق .

(٢) راجع نص المادة ٣٦ من الميثاق ، وراجع أيضا :

Delbez, L.; L'evolution des idées en matiére de réglement Pacifique des conflits, R.G.D.I.P., (1951), p. 5.

(٢) دور مجلس الأمن فى تطبيق نظام الأمن الجماعى :

عرفنا أن نظام الأمن الجماعى – كما جاء فى الميثاق – يعطى لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، وذلك بهدف حماية النظام الدولى ، ومنع أية محاولة للإخلال به ؛ ويملك المجلس بمقتضى هذا الحق سلطات خطيرة تمكينا له من تحقيق هذا الهدف الذى يعد أساس وجود الأمم المتحدة ذاته ؛ ومبرر بقاءها واستمرارها .

ويتمتع مجلس الأمن وفقا لنص المادة ٣٩ بسلطة كاملة فى تقرير ما إذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم أو إخلالا به ، أو عملا من أعمال العدوان .. وسلطة المجلس التقديرية فى ذلك سلطة كاملة .. فهو الذى يضع ما يشاء من المعايير المختلفة لتحديد أحوال التدخل . ولا تملك الدول حق الطعن فى القرار الذى يصدره المجلس فى هذا الشأن – على عكس ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم الذى كان يعطى لكل دولة عضو حق تكييف الواقعة .

ونظرا لأن الميثاق لم يضع ضابطا لتكييف الوقائع التى تعد تهديدا للسلم أو إخلالا به أو عدوانا : فقد ثار جدل كبير حول مضمون نص المادة ٣٩ ؛ واتخذ الخلاف حول تفسير تلك المادة قناعا يخفى تحته الصراع السياسى بين الكتلتين الشرقية والغربية وبين الدول الكبرى والدول الصغرى .. وقد ظهر الخلاف واضحا عند نظر المسألة الأسبانية فى ابريل سنة ١٩٤٦ والمسألة اليونانية فى أغسطس سنة ١٩٤٦ ؛ ومسألة اندونيسيا فى يوليو سنة ١٩٤٧ . ومسألة فلسطين فى ابريل سنة ١٩٤٨ . وقد بلغ الخلاف ذروته فى أزمة كوريا عندما أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٢٥ يونية ١٩٥٠ باعتبار ما حدث فى كوريا يعد إخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان .. ونظرا لأن مشكلة التكيف القانونى لحالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، تعتبر ذات أهمية خاصة فى مجال العلاقات الدولية فى ظل التنظيم الدولى ، لذلك نرى من الأهمية الإشارة إليها بايجاز على النحو التالى :

العدوان (١) :

نظرا لأن الميثاق — كما سبق أن ذكرنا — قد خلا من الضوابط التى تحدد حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان .. ولأن إغفال الميثاق تحديد مثل هذه الأمور الخطيرة كان سببا فى أختلاف الآراء وتضارب سياسات الدول فى المنظمة الدولية .. لذلك اتجه الفقه الدولى إلى محاولة الوصول إلى تعريف علمى للعدوان ، وقد برز فى هذا الصدد اتجاهان : —

الإتجاه الأول : وكان يدافع عنه الأستاذ « جورج سل » وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء على رأسهم « سير هارتلى شركروس » (ممثل الاتهام الانجليزى فى محكمة نورمبرج) ، وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه وضع تعريف عام للعدوان يمكن أن يواجه كل تطور فى المستقبل .. وجاء تعريف جورج سل للعدوان بأنه « كل جريمة ضد السلام وأمن الإنسانية ، هذه الجريمة تتكون من كل التجاء إلى القوة مخالفا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة بهدف إلى تعديل القانون الدولى الوضعى السارى أو يؤدى بالإخلال بالنظام العام » .

الإتجاه الثانى : وقد انتهجه بعض الفقهاء وعلى رأسهم « بوليتيس » وبعض أعضاء لجنة القانون الدولى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة . وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة تعداد أو وصف الحالات الخاصة بالفكرة القانونية للاعتداء ، لأن وضع تعريف عام فى رأيهم ، لن يحل الصعوبات العملية فى التفسير والتطبيق ، بل وسيدعو كل صاحب مصلحة إلى إثارة جدل طويل وخطير حول طبيعة الفعل الذى أثاره المعتدى .

---

(١) أنظر رسالتنا للدكتوراه ص ١٨٢ هامش رقم (٧٦) .
وأنظر أيضا .
Cavaré, L; Les Sonctions dans le cadre de l'O.N.U., Hague Recueil, (1952); Vol. 2.

وعقب نشوب حرب كوريا سنة ١٩٥٠ فقد أحالت الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ٣٨٧ - ب بتاريخ ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٠ إلى لجنة القانون الدولى اقتراحا تقدم به الاتحاد السوفيتى بشأن تعريف فكرة العدوان ، وطلبت إليها عرض رأيها فى هذا الشأن ، ولكن اللجنة لم تصل فى دراستها لهذه المسألة إلى تعريف صريح للعدوان ، وأكتفت بأن ذكرت العدوان ضمن الجرائم التى نصت عليها فى مشروع التقنين الخاص بالجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

وبتاريخ ٣١ يناير سنة ١٩٥٢ كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة سكرتيرها العام بتقديم تقرير يتضمن دراسة مفصلة لمسألة تعريف العدوان مع استطلاع رأى الدول الأعضاء فى هذه المشكلة .

وفى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ٦٨٨ بتشكيل لجنة خاصة لتعريف العدوان مكونة من ١٥ عضوا ، وقد توالت أجتماعات هذه اللجنة وشكلت بجانبها لجان متخصصة لهذا الغرض . ورغم كل هذه الجهود فقد مضت سنوات طويلة دون التوصل إلى تعريف العدوان .. وكان ذلك يرجع إلى أن تلك المشكلة تعتبر من أشد المشكلات الدولية المعاصرة التى تمس جوهر التنظيم الدولى ، لأن تعريف العدوان فى حد ذاته لابد أن يثير الكثير من النقاش فى مسائل السلم والحرب ، القانون الدولى والجريمة الدولية : العدوان والدفع الشرعى ، الاختصاص الجنائى الدولى والمجرم الدولى . التدخل فى شئون الدول واستقلال الشعوب : اضطهاد الاقليات والحماية الدولية لحقوق الإنسان ... إلخ . وهى مسائل — كما تبدو — كثيرة ومتشعبة . وتكاد تشمل نطاق اهتمامات القانون الدولى كلها .. وبالتالى فمن الصعوبة إيجاد اتفاق عام بشأنها .. مما حدا

بعض الدول إلى الاعلان عن أنها ضد أى تعريف للعدوان (١) .

غير أن الإصرار على الوصول إلى تعريف للعدوان أدى إلى توصل احدى اللجان الخاصة المشكلة لهذا الغرض إلى صياغة تعريف من ثمان مواد تشمل الأعمال التى توصف بالعدوان ، والآثار القانونية له ، ومبدأ الاستخدام الشرعى للقوة ، وحق الشعوب فى تقرير المصير .. وقد انتهت لجنة القانون الدولى من مناقشة هذا التعريف فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٧٤ . وقدمته للجمعية العامة بموجب تقرير متضمنا التوصية باقراره .. وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٤ أقرته الجمعية العامة بدون تصويت .

ويقضى هذا التعريف بأن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد السيادة ووحدة الأراضى والاستقلال السياسى لدولة خرى ، أو بأى طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة . ويحدد التعريف أنواع العدوان بالغزو والهجوم المؤقت بالقوات المسلحة أو أى احتلال عسكرى ينتج عن الغزو أو الهجوم مهما كان مؤقتا ، وكذلك ضم الأراضى عن طريق استخدام القوة ، والقصف من الجو ، وحصار الموانى أو سواحل الدولة بواسطة أى دولة أخرى ، واستخدام القوات المسلحة لدول فى الهجوم جوا أو أرضا أو بحرا على دولة أخرى .

ومن أنواع العدوان أيضاً أن تسمح الدولة باستخدام أراضيها الموضوعة تحت تصرف دولة أخرى فى تدبير أعمال عدوانية ضد دولة ثالثة .

كما يعتبر عدوانا استخدام الدولة العصابات المسلحة ، أو الجماعات غير النظامية ، أو المرتزقة للقيام بأعمال عدوانية ضد دولة أخرى .

وينص التعريف كذلك على أن أى سبب مهما كانت طبيعته ، سياسية ،

---

(١) هذه الدول هى الولايات المتحدة لأمريكية والمملكة المتحدة – والصين الوطنية والهند – وباكستان – واليابان .

أو اقتصادية ، أو عسكرية .. لا يمكن أن يستخدم مبررا للعدوان .. وكذلك لن يعترف بقانونية ضم الأراضى أو حيازتها أو الانتفاع بمميزاتها إذا كان ذلك عن طريق العدوان .

وذكر التعريف أن أنواع العدوان التى وردت به ليست نهائية ، ويمكن لمجلس الأمن أن يدرج أى أنواع أخرى تحت التعريف السابق طبقا لميثاق الأمم المتحدة .

ويبدو — لأول وهلة — أن المقصود من هذا التعريف هو تحديد أعمال العدوان المنصوص عليها فى المادة ٣٩ من الميثاق ، دون أن يشمل ذلك أعمال — تهديد السلم أو الإخلال به — إلا أنه يجب أن نأخذ فى الاعتبار أن هذا التعريف ليس ملزما لمجلس الأمن وليس نهائيا ، غاية الأمر أنه يسعف المجلس فى تكييف الوقائع المعروضة عليه خاصة تلك التى تدخل فى دائرة الأعمال العدوانية .. بينما يظل المجلس متمتعا بالسلطة التقديرية الكاملة فى تكييف أى أعمال أو وقائع أخرى تمثل تهديدا للسلم أو إخلالا به ، أو تمثل عدوانا وفقا لمبادىء الأمم المتحدة .

أنواع التدابير التى يتخذها مجلس الأمن :

إذا انتهى تكييف مجلس الأمن باعتبار أن الواقعة المعروضة تدخل فى عداد الحالات التى تهدد السلم ، أو تخل به ، أو أنها تشكل عدوانا ، فله أن يقدم فى ذلك توصياته . أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين (٤١ . ٤٢) وتتمثل هذه التدابير فيما يلى (١):

---

(١) راجع : الأستاذ الدكتور حامد سلطان والمرجع السابق ، ص ٩٥٣ وما بعدها ، وراجع أيضا لسيادته ، ميثاق الأمم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس سنة ١٩٥٠ — ص ١٣٠ .

(أ) التدابير المؤقتة : —

أشارت إلى تلك التدابير المادة ٤٠ من الميثاق بقولها : « منعا لتفاقم الموقف — لمجلس الأمن — قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة (٣٩) ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقته ، ولا تخل هذه التدابير المؤقته بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقته حسابه » .

ويتضح لنا من هذه المادة أن التدابير المؤقتة تستهدف منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .. والقرار الذى يصدره مجلس الأمن فى هذا الشأن يعتبر توصية غير ملزمة وإن كان لها وزن كبير ، لأن الدعوة التى يوجهها مجلس الأمن لاتخاذ تدبير مؤقت ، تقترن بتنبيه أطراف النزاع إلى أن عدم استجابتهم لها سيدخل فى حساب المجلس فيما يتخذه من تدابير لاحقه .. ومن ثم فان الدول المعنية تجد نفسها مرغمة على تنفيذ تلك التدابير ، تلافيا لما يحدثه الرفض من أثر سياسى عكسى .

والواقع أن صور التدابير المؤقته ، متعددة ومتنوعة ، وتختلف باختلاف كل نزاع ، أوظروفه أو الملابسات المحيطة به ، فقد يأمر المجلس بوقف إطلاق النار على نحو ما جاء فى القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسط .. حيث دعا هذا القرار أطراف النزاع إلى وقف كافة الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب القوات المتحاربة من بعض المناطق ، وقد يحظر على الدول إدخال مواد حربية ، وقد تشمل تلك التدابير الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق فى حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل — عندما أقر مجلس الأمن فى القرار رقم ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارئ دولية فى

منطقة الشرق الأوسط وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة ، إذ يعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تحدث فى ميدان القتال لأغراض إنسانية .. إلى آخر مثل تلك التدابير التى تعتبر مؤقتة بطبيعتها ، ولا تمس الجوهر الموضوعى للنزاع . ولا تخل بحقوق المتنازعين أو بمراكزهم أو بمطالبهم .

(ب) التدابير غير العسكرية : —

تنص المادة (٤١) على أن « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية » . ويفهم من هذه المادة أن التدابير غير العسكرية المنصوص عليها — لم ترد على سبيل الحصر . وإنما وردت على سبيل المثال — بمعنى أن مجلس الأمن له أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية وغيرها لتنفيذ قراراته .

والواقع أن المقاطعة الاقتصادية والسياسية تعتبر من الجزاءات المستحدثة فى مجال العلاقات الدولية ، بل وتعد فى عالمنا المعاصر من أمضى الجزاءات التى يمكن توقيعها على دولة تخل بالتزامات الميثاق .. وما من دولة مهما عظم شأنها .. وكثرت مواردها يمكنها أن تقاوم مقاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها مجموعة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .. لذلك لا يجب التهوين من شأن التدابير غير العسكرية المشار إليها فى الميثاق ، سواء الاقتصادية أو السياسية أو غيرها من الجزاءات التى يراها مجلس الأمن كفيلة برد الدولة — الموجه ضدها هذا الجزاء — إلى جادة الصواب ، خاصة إذا أخذنا

فى الاعتبار أن القرار الصادر من مجلس الأمن ، بتطبيق أحد هذه الجزاءات ، يعد قرارا ملزما لأعضاء الأمم المتحدة جميعا .

(ج) التدابير العسكرية : —

جاء النص على التدابير العسكرية بمقتضى المادة ٤٢ من الميثاق بقولها : « إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

ولا جدال أن ما جاءت به هذه المادة يعتبر حجر الأساس لتحقيق منهج الأمن الجماعى الذى أخذ به الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. وهذا النص لم يكن له نظير فى عهد عصبة الأمم ، حيث ثبت لنا من الدراسة أن تطبيق الجزاءات العسكرية التى كان يوصى بها مجلس العصبة ، كان يتوقف على إرادة الأطراف المعنية ، وبالتالى لم يحقق — هذا المنهج — فى ظل عصبة الأمم ما كان يهدف إليه .

بينما نجد نص المادة ٤٢ المشار إليها ، تهيء الأمن لكل دولة ضد أى تهديد معين يثير قلقها .. ومن ثم فقد أحكمت حلقات نظام الأمن الجماعى بوسيلتين :

الأولى : تخويل مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرارات بتوقيع العقوبات العسكرية بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية ، بقصد العمل على استتباب السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه .

الثانية : إن قرار مجلس الأمن فى هذا الصدد ، يعتبر قرارا ملزما لجميع أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك وفقا لحكم المادة ٢٥ من الميثاق التى تنص على أن: « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وإذا كان الردع العسكرى المنصوص عليه فى هذه المادة بنى على افتراض أن الإجراءات غير العسكرية ستكون غير كافية لخنق العدوان ، فليس معنى ذلك أن مجلس الأمن عليه أن يسلك طريق توقيع الجزاءات غير العسكرية أولا حتى إذا ما تبين له أن تلك العقوبات غير كافية لجأ إلى العقوبات العسكرية .. بل أن للمجلس الحرية المطلقة فى أن يقرر اتخاذ التدبير الذى عليه اختياره لمعالجة الموقف الذى يبحثه .. ومن ثم فقد يلجأ إلى الإجراءات العسكرية مباشرة دون أن يسبقها باجراءات أخرى (١).

وسائل تنفيذ التدابير العسكرية :ـ

كان من الضرورى ـ وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية ـ ايجاد الوسيلة التى تمكن مجلس الأمن من تنفيذ الإجراءات العسكرية التى يتخذها ، وبمعنى آخر كان من الطبيعى إعداد القوات المقاتلة ـ البرية والبحرية والجوية ـ لتكون على أهبة الاستعداد لاستخدامها بمعرفة مجلس الأمن إذا دعت الحاجة .. وقد تم بحث ذلك فى مؤتمر سان فرنسسكو ، حيث عرض على هذا المؤتمر الحلول السابق عرضها على عصبة الأمم وهى (٢) :

---

(١) أنظر : د . حامد سلطان ـ القانون الدولى العام فى وقت السلم ـ المرجع السابق ص ٩٧٢ .

(٢) راجع : ما سبق تناوله فى هذا الصدد عند دراسة منهج الأمن الجماعى ص ٢٢٦ وأنظر : د . حامد سلطان ـ المرجع السابق ـ ص ٩٧٣ .

(أ) إنشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها

(ب) وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت إشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

(جـ) تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

وقد استبعد الحل الثالث حيث كانت عصبة الأمم قد أخذت به وثبت أنه غير كاف وغير مجد .

كما استبعد الحل الأول لما يترتب عليه من مساس بمسألة السيادة ، ووقع الاختيار على الحل الثانى .. من هنا نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٣ على أن : « يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة ، فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن — بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو إتفاقات خاصة — ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور .. » .

كما نصت الفقرة الثانية على أنه : « يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات ، وأنواعها ، ومدى إستعدادها ، وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » .

وواضح من المادة ٤٣ أن إلتزام الدول الأعضاء بتقديم قوات مسلحة لتكون تحت تصرف مجلس الأمن ، يرتبط أساسا بضرورة عقد اتفاقات بين المجلس والأعضاء فى هذا الشأن .. غير أن هذه الاتفاقات لم تعقد حتى الآن .. الأمر الذى ترتب عليه حرمان الأمم المتحدة من تشكيل قوة ردع عسكرية دائمة .. وقد أدى ذلك إلى إستعانة مجلس الأمن — كلما اقتضت الظروف — بقوات مسلحة خاصة يطلق عليها اسم « قوات الطوارىء الدولية »

أو « قوات حفظ السلام » يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى .. وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى تشكلت من أجلها .

ونظراً لأن بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارىء هى حرب السويس سنة ١٩٥٦ ، عندما فشل مجلس الأمن فى حل المشكلة . وتصدت الجمعية العامة لها وقررت إنسحاب القوات المعتدية وإنشاء قوة طوارىء تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة .

ولأن إنشاء تلك القوات يمثل علامة بارزة فى تاريخ المنظمة العالمية رغم اختلاف الآراء فى مدى مشروعية الأساس القانونى الذى قامت عليه .. فانه يهمنا أن نتناول بايجاز نظامها القانونى . وتقييم الدور الذى تقوم به .

النظام القانونى لقوات الطوارىء الدولية : —

(١) ظروف التفكير فى إنشاء هذه القوات :

على أثر وقوع العدوان الثلاثى على مصر فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، عرض أمر هذا العدوان على مجلس الأمن . وقد استعمل مندوبا بريطانيا وفرنسا فى مجلس الأمن حق الاعتراض على المشروعات المقدمة للمجلس ؛ ومن ثم فقد استحال على المجلس إصدار أى قرار فى شأنه هذا العدوان . وعلى أثر ذلك تقدم مندوب يوجوسلافيا بطلب عقد الجمعية العامة للأمم المتحدة على الفور استنادا إلى قرار « الاتحاد من أجل السلم » . وأجتمعت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٦ وأصدرت فى اليوم التالى قرارا بوقف الأعمال الحربية ؛ ومنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من إرسال قوات حربية أو مسلحة إلى المنطقة ، وبسحب قوات الدول المشتركة فى العدوان إلى خطوط الهدنة . وفى ٤ نوفمبر وافقت الجمعية العامة على اقتراح تقدم به مندوب كندا لإنشاء قوة الطوارىء الدولية . على أن تكون ذات

طابع مؤقت ، ترتبط بالحاجة الناشئة عن النزاع وقد احتفظت الجمعية العامة لنفسها بحق تحديد مهام قوة الطوارىء ، والأساس القانونى لها .

وقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة فى ٤ ، ٦ نوفمبر سنة ١٩٥٦ تقريرين أعدهما بشأن النظام القانونى لهذه القوات .. كما أجرى إتصالات مع الحكومة المصرية تم بموجبها وضع المبادىء التى تحكم هذه القوات .. وتتلخص هذه المبادىء فيما يأتى (١) : —

أ — لا يجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات ، وكذا لا يجوز الإستعانة بقوات أية دولة أخرى يكون لها مصلحة فى النزاع .

ب — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أية دولة إلا برضائها .

جـ — لا يجوز استخدام هذه القوات بطريقة تؤثر على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع .

د — لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة إلا دفاعا عن نفسها .

(٢) الأساس القانونى لتلك القوات : —

نظراً لأن إنشاء قوة الطوارىء الدولية تم — لأول مرة فى تاريخ المنظمة الدولية — بناء على قرار من الجمعية العامة ، لذلك فقد اختلفت الآراء حول مدى شرعية الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات .. وانقسم الفقه الدولى إلى ثلاثة آراء (٢) :

---

(١) راجع : U.N. Documents A, 3289 and No. 3302

(٢) للمزيد من التفاصيل : راجع د . عبد العزيز سرحان — دروس المنظمات الدولية ص ١٩٣ وما بعدها . وأنظر رسالة الدكتور مصطفى مؤمن وموضوعها : قوة الطوارىء الدولية ودورها فى قضية السلام ، القاهرة ١٩٦١ .

الرأى الأول : ويذهب إلى بطلان الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات ، وقد دافع عن هذا الرأى القاضى الدولى كورتيسكى بقوله : أن قرار الجمعية العامة رقم ٩٩٨ الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ يعد مخالفا للميثاق عندما طلب من الأمين العام أن يقدم الخطة الخاصة بانشاء قوة الطوارىء الدولية لكى تقوم بضمان ومراقبة وقف العمليات العدوانية طبقا لما جاء فى قرار الجمعية رقم ٩٩٧ — ويضيف إلى ذلك إن إنشاء تلك القوات لا تجد سندا فى أى من نصوص المواد ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٤ ، ١٨ ، ٣٥ من الميثاق ، لأن التسليم بحق الجمعية العامة فى إنشاء قوة الطوارىء الدولية استنادا إلى تلك المواد ، يعد خروجا على أحكام الميثاق واعتداءا صريحا على اختصاص مجلس الأمن فى أعمال القمع .

الرأى الثانى : ويقر بمشروعية قرارات الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارىء الدولية ، وقد دافع عن هذا الرأى القاضى الدولى بوستامنت مستندا فى ذلك إلى فكرة التفويض أو نقل الاختصاصات — ومضمون هذه الفكرة أنه .. إذا كان من غير الجائز — فى الظروف العادية — تفويض مجلس الأمن الجمعية العامة فى اختصاصاته ، إلا أن نزاع الشرق الأوسط يعتبر وضعا استثنائيا يجيز مثل هذا التفويض بسبب وجود عضوين من أعضائه الدائمين طرفا فى النزاع ، ومن ثم فان ما قام به المجلس باحالة النزاع على الجمعية العامة ليس تفويضا فى وظائفه : بل إنه بمثابة رد للمهمة التى عهدت إليه طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق إلى المنظمة ذاتها . ومن المعروف أن الموكل يباشر الحق عندما يتخلى الوكيل عن وكالته ، أو عندما يمنعه مانع من مباشرتها .. ولذا فان الجمعية باعتبارها الجهاز الذى يمثل كل الدول الأعضاء ، يحق لها مباشرة الاختصاص والمسئولية اللتين عهد بهما هؤلاء الأعضاء إلى مجلس الأمن طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق . وعلى ذلك يكون تدخل الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط قائما على أساس قانونى صحيح . سواء من حيث الموضوع أو الشكل — لأن مجلس الأمن لم يستطع

النهوض بوظائفه ، مما أدى إلى وجود ظروف استثنائية للغاية تبرر تدخل الجمعية العامة ؛ وكان لها فى هذا الصدد السلطة المخولة للمجلس بالقيام بعمل ، ويعتبر إنشاء قوة الطوارىء الدولية ضمن هذه السلطة لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولى .

الرأى الثالث : ويمثل وجهة نظر محكمة العدل الدولية ؛ ويتفق هذا الرأى مع الرأى الثانى فى اعتبار القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارىء الدولية صحيحة طبقا للميثاق .

وكانت المحكمة قد تعرضت لبحث نفقات منظمات الأمم المتحدة ، وهل تشمل هذه النفقات المبالغ التى أنفقت على قوة الطوارىء الدولية من عدمه . وقد رأت المحكمة أن الفصل فى هذه المسألة يتطلب منها (بداءة) دراسة مدى مشروعية إنشاء قوة الطوارىء الدولية .. وقد انتهت تلك الدراسة إلى أن مسئولية مجلس الأمن فى حفظ السلم والأمن الدولى وفقا للمادة ٢٤ من الميثاق ؛ هى مسئولية رئيسية ، وإن كانت غير مانعة لأى نشاط تقوم به الجمعية العامة ، لأن المادة ١٤ من الميثاق تجيز للجمعية العامة إصدار التوصيات الخاصة بالحل السلمى للمنازعات التى تضر بالرفاهية العامة والعلاقات الودية ، والقيد الوحيد الواجب مراعاته فى هذا الصدد هو ما جاء بالمادة ١٢ أى عندما يكون مجلس الأمن قد باشر اختصاصه . ومن ثم فان الجمعية العامة تستطيع أن تنظم ؛ عن طريق توصيات تصدرها إلى الدول الأعضاء أو مجلس الأمن أو لكليهما ؛ وبناء على طلب أو موافقة الدول التى يعنيها الأمر ، عمليات تتعلق بالمحافظة على السلم .

ومهما يكن من آراء ؛ فالواقع إن إنشاء قوة الطوارىء الدولية على أثر العدوان الثلاثى على مصر ١٩٥٦ ، يستند فى المقام الأول على « قرار الاتحاد من أجل السلم » ولأن هذا القرار — كما سبق أن ذكرنا — يمثل تطورا هاما فى سلطات الجمعية العامة .. لذا فان إنشاء قوة الطوارىء الدولية بموجب قرار

صادر من الجمعية العامة ، لا يمثل خروجا على أحكام الميثاق . وإنما يتفق مع الأهداف الأساسية للأمم المتحدة ، خاصة بعد أن صارت الجمعية العامة — فى ذلك الوقت — بمثابة الفرع الرئيسى الذى يبحث ويناقش المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى على وجه الاستمرار ، وذلك بالنظر إلى الأوضاع التى حالت بمجلس الأمن وجعلته مشلول الحركة وعاجزا عن التصرف .

ومن الملاحظ أن مجلس الأمن قد استلهم هذه التجربة ، واستخدم نظام قوات الطوارىء الدولية فى بعض الأزمات التى نشأت فيما بعد ، كأزمة الكونغو ، وقبرص ، والشرق الأوسط أثر حرب ١٩٧٣ . الأمر الذى يهمنا معه تقدير الدور الذى تقوم به تلك القوات فى ظل المنظمة .

(٣) تقييم الدور الذى تقوم به القوات : —

فى تقدير دلالة قوة الطوارىء الدولية .. والدور الذى تقوم به ، فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ صفتها المتخصصة ، والقيود المتميزة التى تحدد وظيفتها ، فهى ليست جيشا دوليا قصد به أن يؤدى مهمته كأداة للأمن الجماعى بمحاربة قوى المعتدى ، ولكنها أداة للتسوية السلمية . ولقد كان إنشاؤها عملا سياسيا لتسهيل الاتفاق على إعادة السلام الذى تمزق فى الشرق الأوسط ، ودورها الأدائى هو دور الحارس الدولى للسلام ؛ وليس دور القهر والإلزام .. ولقد كان إبتداع نظام هذه القوات ؛ بمثابة إضافة بالغة الدلالة — بصفة دائمة — لوسائل المحافظة على السلام ، وإعادة الأمن إلى نصابه .. وقد استخدمت الأمم المتحدة هذه القوات — بعد نجاح تجربتها الأولى — فى كثير من الأزمات التى نشأت فيما بعد .

وإذا كانت مهمة هذه القوات هى الإشراف على قيام الأطراف المختلفة بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة ؛ التى يفترض أن الأطراف قبلوها سلفا ،

الذلك فان تواجدها واستمرارها فى مهمتها ، على أراضى إحدى الدول الأطراف فى النزاع ، لا يتصور إلا أن يكون وفق إرادتها وليس كرها عنها . هذا من جهة .. ومن جهة أخرى ، إذا كان إنشاء هذه القوات يتم بقرار من مجلس الأمن ، فيجب عدم الخلط بينها وبين قوة القمع المسلحة المنوه عنها بالفصل السابع من الميثاق لعدة أسباب أهمها :

(أ) أن قوة القمع التى ورد ذكرها فى الفصل السابع من الميثاق .. يقصد بها تكوين جيش حقيقى فعلى له أسلحته الجوية والبرية والبحرية ، بينما قوة الطوارىء الدولية وإن كانت مشكلة من وحدات عسكرية من دول مختلفة ، إلا أنها فى مجموعها تعتبر قوة ذات طبيعة شبه عسكرية ، ولذلك فانها تسلح بأسلحة دفاعية فقط لأستخدامها فى حالة الدفاع عن النفس .

(ب) أن قوات القمع المنصوص عليها بالفصل السابع ، المفروض فيها أن تكون قوات ذات طبيعة دائمة ، بحيث تكون فى أى وقت تحت تصرف مجلس الأمن وهذا يستفاد من نص المادة (٤٥) من الميثاق التى تقول : « يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة » . فى حين أن قوات الطوارىء الدولية ذات طبيعة موقتة — يتم إنشاؤها كل مرة حسب الحاجة التى تدعو إلى ذلك ، وتنتهى مهمتها بانتهاء الغرض الذى أنشئت من أجله .

(جـ) أن مجلس الأمن يستخدم قوات القمع فى الحالات التى ترفض فيها احدى الدول أو تتحدى قرارات مجلس الأمن ، ومن ثم فان مهمتها هى « فرض تنفيذ تلك القرارات » ... بينما استخدام قوات الطوارىء الدولية يكون فى الحالات التى تقبل فيها الدول أطراف النزاع الدولى قرارات المجلس ، ومن ثم تكون مهمة القوات فى هذه

الحالة هى « الإشراف على تنفيذ تلك القرارات » .

(د) وأخيراً فان قوات الردع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق .. المفروض أن يدخل فى تشكيلها قوات تابعة للدول الخمس الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن ، على أن يضع مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب المشكلة من رؤساء الأركان فى تلك الدول ، الخطط اللازمة لاستخدام تلك القوات وقيادتها وتوجيهها . بينما المتبع بالنسبة لقوات الطوارىء الدولية أن يتم تشكيلها بقوات لا تشترك فيها الدول الخمس الكبرى ، على أن تعمل تحت قيادة الأمم المتحدة ممثلة فى السكرتير العام وتحت سلطة مجلس الأمن ، ويعين السكرتير العام قائدا ميدانيا للقوة بموافقة مجلس الأمن (١).

وهكذا يتبين لنا أن قوات الطوارىء الدولية تختلف جذريا عن قوة الردع العسكرية المنوه عنها بالفصل السابع .. وقد سبق أن أشرنا أن قوة الردع هذه لم يكتب لها الظهور على مسرح المنظمة الدولية حتى الآن .. بسبب الخلافات الدياسية بين الدول الكبرى حول إنشاء هذه القوة وحول تشكيلها بصفة دائمة (٢) .

وإذا كنا قد رأينا أن الجمعية العامة ، استندت فى إنشاء قوة الطوارىء الدولية إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ، فقد يثور تساؤل عن الأساس القانونى الذى يستند إليه مجلس الأمن فى إنشاء تلك القوات .

---

(١) يلاحظ أن فرنسا – وهى إحدى الدول الخمس الكبرى – اشتركت فى قوات الطوارئ الدولية التى أنشئت استنادا إلى قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ لسنة ١٩٧٨ للمحافظة على الأمن فى جنوب لبنان ومراقبة انسحاب اسرائيل من هذه المنطقة .. ويعتبر اشتراك فرنسا فى تلك القوات استثناءا لما جرى به العرف فى تشكيل قوات الطوارىء الدولية .

(٢) راجع تفاصيل هذه الخلافات فى رسالة الزميل الدكتور عبد العظيم الجنزورى وعنوانها :
Evolution of the peace-Keeping Powers of the General Assembly — George Washington University — (1973), pp. 282-288.

هل يمكن القول أن المجلس يستند إلى السلطات المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق ، خاصة المادة (٤٠) من الميثاق التى تنص على دعوة المتنازعين للأخذ بما يراه المجلس ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة لا تخل بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم ؟

أم أن المجلس يستند فى ذلك إلى نص المادة (٢٤) التى بموجبها تعهد المنظمة إلى المجلس بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، وأن يكون نائبا عنها فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات ؟

إذا قلنا أن المجلس يستند إلى نص المادة (٤٠) ، لكن معنى ذلك الربط بين إنشاء هذه القوات واحتمالات العقاب المنصوص عليها فى المادتين (٤١) ، (٤٣) ؛ وهذا أمر مشكوك فيه على الأقل بالنسبة لما تم حتى الآن من أزمات دولية .

أما إذا قلنا أن المجلس يستند فى ذلك إلى نص المادة ٢٤ ، لأصبح الأمر أقرب إلى الصواب — فى رأينا — خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار طبيعة هذه القوات والدور الذى تقوم به .

وسواء كان قرار إنشاء هذه القوات يستند إلى نص المادة ٤٠ ، أو نص المادة (٢٤) .. فان الأمر المؤكد أن اللجوء إلى قوات الطوارىء الدولية فى الأزمات الدولية ، تحت قيادة السكرتير العام للأمم المتحدة ، أصبح يمثل اتجاها أخاذا فى السنوات الأخيرة . وهذا الإتجاه يعمل على تشجيع ودفع السكرتير العام للأمم المتحدة ليأخذ دورا منظما فى حل مشاكل المجتمع الدولى بوصفه أكبر سياسى ودبلوماسى دولى (١).

---

(١) راجع : كلود « النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق ص ٦١٥ .

ثانيا : سلطات الجمعية العامة فى المحافظة على السلم والأمن الدولى

على ضوء الحد الفاصل بين اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل المحافظة على السلم والأمن الدولى ، فقد أوضحنا دور مجلس الأمن فى هذا الصدد . وعرفنا أنه بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى لتطبيق المناهج التى نص عليها الميثاق فى هذا الشأن .. وعلى ذلك فان دور الجمعية العامة ، فى معالجة المنازعات الدولية ، قد تحدد فى الميثاق على النحو التالى :

١ — للجمعية العامة سلطة مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى ، ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معاً (١). إلا أن هذه السلطة يرد عليها قيدان — كما سبق أن أشرنا — وهما :

القيد الأول : وهو القيد الذى يمنع الجمعية العامة من إصدار توصيات إلى الدول ، أو إلى مجلس الأمن ، إذا كان الأمر يتعلق بنزاع معروض فعلا على مجلس الأمن (٢).

القيد الثانى : وهو القيد الذى يحتم على الجمعية العامة أن تحيل المسألة قبل بحثها أو بعده إلى مجلس الأمن ، إذا كان من الضرورى فيها القيام بعمل ما .

---

(١) راجع نص المادة العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) تنص المادة (١٢) من ميثاق الأمم المتحدة على الآتى :

« ١ — عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن .

٢ — يخطر الأمين العام — بموافقة مجلس الأمن — الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء الأمم المتحدة إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها » .

غير أنه بالنسبة للقيد الأخير ، فان الميثاق لم يضع تفسيرا لكلمة عمل Action كما لم تتضمن أعمـــال مؤتمر سان فرنسيسكو بيان المقصود منها ، وازاء ذلك فقد اختلف الشراح فى معناها .. فذهب البعض إلى تفسير هذه العبارة على أنها تعنى إجراءات القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق ويدخل ضمنها سلطة التحقيق .. فى حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن المقصود منها هو كل إجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة ، بينما ذهب ممثل انجلترا فى الجمعية العامة إلى القول بأن المقصود بذلك هو توقيع الجزاءات العسكرية والاقتصادية وكل عمل جماعى آخر ، وأيضاً إجراءات التحقيق ، وتقرير أو تحديد وجود عمل عدوانى . وهناك رأى أخير يذهب إلى أن تلك العبارة تنصرف إلى الإجراءات الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين فقط — أى العمل الذى يدخل فى نطاق الأمن الجماعى — لأن الميثاق يحتفظ بهذا الإجراء لمجلس الأمن ويخرجه من دائرة سلطة التوصية التى تملكها الجمعية العامة ، مع عدم الإخلال بما للجمعية من اختصاص عام فى المناقشة والدراسة (١).

٢ — وعلى أى حال فمع مراعاة القيدين المذكورين فى الفقرة السابقة ، فالجمعية العامة لها أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف — مهما يكن منشؤه — تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك .. المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (٢).

٣ — كما أن للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن يتعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة ١١ / ٣) .

---

(١) راجع فى تفصيل هذه الآراء : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص١٢٨

(٢) راجع المدة ١٤ من الميثاق .

والواقع أن دور الجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى – على النحو السابق إيضاحه – ينحصر فى تقديم التوصيات التى ليس لها القوة الإلزامية . بل هى مجرد توجيه أو وساطة لا تلزم الدول بتنفيذها .

التوسع فى سلطات الجمعية العامة :

نظرا لأن الميثاق – فى توزيعه للاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن – أقتصر على إعطاء الجمعية العامة الحق فى أن تنظر وتناقش وتقوم بالدراسات ، وتصدر التوصيات . للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. دون أن يخولها السلطة اللازمة لفرض هذه التوصيات .. فقد بدأ الاتجاه – فى التطبيق العالمى – إلى التوسع فى سلطات الجمعية العامة فى هذا الصدد ، خاصة بعد أن أثبت مجلس الأمن عجزه عن تأدية وظائفه فى كثير من الحالات بسبب استعمال حق الفيتو فى نقض قراراته . وقد اتخذ التوسع عدة مظاهر أهمها .

١ – إنشاء الجمعية الصغرى : (١) (La Petite Assemblée)

جاء إنشاء هذه الجمعية بعد أن فشل مجلس الأمن فى حل مسألة اليونان سنة ١٩٤٧ . فتقدمت الولايات المتحدة فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٤٧ باقتراح مؤداه إنشاء لجنة دائمة يعهد إليها بمتابعة مشاكل السلام فيما بين دورى أنعقاد الجمعية العامة الثانى والثالث .

وبعد مناقشة هذا الاقتراح : قررت الجمعية العامة فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ الأخذ به وأنشأت ما يسمى « بالجمعية الصغرى » وهى هيئة منبثقة من الجمعية العامة تقوم بدراسة واعداد تقرير عن كل نزاع أو موقف يمكن

(١) — Vellas, P; La Commission intéimaire des N.U., R.G.D.I.P. 1950, p. 317 et seq.
— Green, L.C; The Little Assembly, Y.B.W.A, 1949, p. 169 et seq.

إدراجه فى جدول أعمال الجمعية العامة ، ولها الحق فى إجراء التحقيق وتشكيل لجان التحقيق فى حدود وظائفها وبالقدر الذى تراه ضروريا ومفيداً ، ويمثل فى تلك « الجمعية الصغرى » كل عضو بالجمعية العامة ، وتصدر قراراتها فى مسائل التحقيق بأغلبية الثلثين .. ولها الحق فى دعوة الجمعية العامة فيما بين دور الانعقاد الثانى والثالث للجمعية العامة فقط ، غير أن نشاطها أمتد فى سنة ١٩٤٨ لسنة أخرى ، ثم صدر قرار من الجمعية العامة فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٨ باعطائها صفة الهيئة الدائمة .

وقد تعرض إنشاء هذه « الجمعية الصغرى » لنقد شديد ، حيث نظر إليها على أن اختصاصاتها تزاحم اختصاصات مجلس الأمن ، كما أن البعض أعتبر قيامها يستند إلى قرار غير قانونى .

ومسايرة لهذا النقد ، أعلن كل من الاتحاد السوفيتى وروسيا البيضاء واوكرانيا وبولونيا وتشيكوسلوفاكيا ويوجوسلافيا أنهم لن يشتركوا فى أعمال هذه الجمعية الصغرى .

ومهما يكن من أمر هذه الجمعية ، ومدى شرعيتها ، وما أثير نحوها من مناقشات فانها تعتبر أحد المظاهر الأساسية للتوسع فى السلطات السياسية للجمعية العامة .

٢ — قرار الاتحاد من أجل السلم : —

أصدرت الجمعية العامة هذا القرار فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وأطلقت عليه « قرار الاتحاد من أجل السلام » (١) Uniting for peace

وكان ذلك على أثر عجز مجلس الأمن عن الاستمرار فى عمليات كوريا

(١) أنظر : General Assembly Resolution 377 A (V) :
وراجع نص القرارق : Charter Review Documents, pp. 557-561

بسبب استعمال المندوب السوفيتى لحق الاعتراض .

وقد جاء هذا القرار متضمنا النقاط الآتية : (١)

(أ) فى حالة تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان ، وعجز مجلس الأمن عن مواجهته بسبب تضارب آراء الدول الكبرى ، وعدم إجماعهم على إجراء معين — فإنه يمكن فى هذه الحالة عرض المسألة فورا على الجمعية العامة لمناقشتها وإصدار التوصيات اللازمة للدول الأعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية .

(ب) توصية الدول الأعضاء بالاحتفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة يمكن استخدامها وقت الحاجة وفقا للنظم الدستورية لتلك الدول .

(جـ) إنشاء لجنة للإجراءات الجماعية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى ، ومنها اتخاذ الإجراءات العسكرية بدلا من لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن .. وإنشاء لجنة أخرى لمراقبة السلم الدولى ، مهمتها رقابة المواقف والمنازعات فى المناطق المضطربة التى تنذر بتهديد السلم أو الأمن الدولى .

(د) السماح بدعوة الجمعية العامة دورة استثنائية مستعجلة تعقد خلال ٢٤ ساعة للنظر فى تطبيق القرار . وتتم الدعوة فى هذه الحالة بناء على طلب ٩ أعضاء من مجلس الأمن أو بناء على طلب من أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

---

(١) راجع كل من : د . حافظ غانم — المرجع السابق — ص ١٥٢ .
د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٣١ ، د . عائشة راتب : المنظمات الدولية ، سنة ١٩٦٤ ص ١٢٢ — ١٢٣ .
— Dr. Abdel Azim Elganzoury, op. cit., p. 275 et seq.
Kelsen, op. cit., p. 953 et seq.

ولا جدال أن هذا القرار يعتبر من أهم الوثائق التى وسعت من إختصاص وسلطات الجمعية العامة فى ميدان المحافظة على السلم والأمن الدولى ، وإن كان الاتحاد السوفيتى قد اعترض عليه منذ البداية ، وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء ، للأسباب الآتية : (١)

(أ) أنه جاء مخالفا لنص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل إلى مجلس الأمن كل المسائل التى تتطلب القيام بعمل ما سواء قبل بحثها أو بعده .

(ب) أنه جاء مخالفا للأعمال التحضيرية للميثاق والتى لم تقبل فيها الدول الكبرى التنازل عن قاعدة الإجماع إلا بشرط الاحتفاظ بحق الفيتو .. وهذا الحق لا يجوز تعديله إلا بموافقة الدول الكبرى جميعها .

(جـ) أنه جاء مخالفا للفصل السابع من الميثاق والذى يعطى مجلس الأمن وحده سلطة تقرير وجود تهديد للسلم أو الإخلال به .

غير أن الاتحاد السوفيتى عاد وبارك هذا القرار باعتباره وسيلة جدية للحد من سيطرة المعسكر الغربى على سياسة المنظمة وخاصة بعد التحول الذى بدأ يطرأ على ميزان التصويت فى الجمعية العامة فى أعقاب نشأة مجموعة الدول الآسيوية الافريقية ودول عدم الانحياز الساعية إلى صون السلم والأمن الدوليين مما قلل من مخاوف الاتحاد السوفيتى .

وقد تم تطبيق قرار الاتحـــاد من أجل السلم فى أزمة كوريا وازمة المجر وأزمة السويس وأزمة لبنان وأزمة الكونجو .. وسوف نتناول فيما بعد أهم تطبيقات هذا القرار من خلال عرض بعض المشاكل الدولية التى عرضت على المنظمة العالمية .

---

(١) راجع بخصوص ملابسات صدور هذا القرار :
كلود : النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق — ص ٢٤٦ وما بعدها .

تقدير دور الأمم المتحدة فى معالجة المنازعات الدولية : —

أوضحنا فى مقدمة هذا المبحث مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة .. وتعرضنا بالدراسة إلى منهجى تسوية المنازعات بالطرق السلمية ونظام الأمن الجماعى .. وعرفنا دور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق هذين المنهجين .. وقد بان لنا من الدراسة أن الميثاق وضع حدا فاصلا بين أختصاصات وسلطات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى هذا الصدد .. غير أنه إزاء عجز مجلس الأمن عن القيام بتبعاته ، نتيجة إنقسام الدول ذوات المراكز الدائمة إلى قسمين متعارضين ، فقد بدأ الاتجاه يميل — فى التطبيق العملى — إلى توسيع أختصاصات وسلطات الجمعية العامة ، سواء عن طريق إنشاء « الجمعية الصغيرة » أو عن طريق قرار « الاتحاد من أجل السلم سنة ١٩٥٠ » .

ومما يلفت النظر ، أن سجل الأمم المتحدة فى معالجة المشاكل الدولية ، يدل دلالة قاطعة على أن النجاح أو الفشل فى حل تلك المشاكل ، إنما يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بصدد المشكلة المعروضة ، ومدى علاقة تلك الدول باطراف النزاع .. وقد ثبت نجاح الأمم المتحدة فى حل المشاكل التى وقفت ازاءها — الدول الكبرى — موقف الحياد ، مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول إلى حل تلك المشكلة .

٢ — مدى مساس المشكلة بالمصالح الحيوية للدول الكبرى أو الدول المتنازعة .. وقد ثبت أنه كلما كانت المشكلة تمس مصالح تحرص عليها تلك الدول ، كلما كان حل النزاع صعبا .. والعكس صحيح .

وتظهر لنا تلك الملاحظة جلية ، إذا استعرضنا أهم المشاكل الدولية التى تصدت لها المنظمة الدولية .

ونظرا لأنه من العسير علينا فى هذا المجال عرض كل المنازعات التى تصدت لها المنظمة الدولية ، فسنكتفى ببحث الدور الذى قامت به الأمم المتحدة فى كل من مشكلة كوريا والكونغو والشرق الأوسط . وهى المشاكل التى يمكن أن تبرز لنا حقيقة الدور الذى تلعبه أجهزة الأمم المتحدة فى معالجة المنازعات الدولية بصفة عامة .

(١) مشكلة كوريا

لا نريد أن نتعمق فى بحث جذور المشكلة الكورية التى ظلت عشرات من السنين ميدانا للصراع بين الصين واليابان وروسيا . غير أن ما نريد أن نشير إليه فى عرض هذه المشكلة هو الوضع الذى كانت عليه كوريا أثناء الحرب العالمية الثانية ، حيث كان يحتلها الجيش الياباني . وقد ترتب على إنهيار اليابان واستسلام جيشها فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥ : أن تم تقسيم كوريا « إداريا » إلى قسمين ، يفصل بينهما خط العرض ٣٨ واتفقت كل من روسيا وأمريكا على أن تستولى القوات الروسية على الجيوش اليابانية الموجودة فى كوريا شمال خط العرض المشار إليه ؛ وتستولى القوات الأمريكية على الجيوش الموجودة جنوب هذا الخط .. وقد نشأ عن هذا التقسيم الإدارى ، سلسلة من المضاعفات التى أدت إلى تمزيق الوحدة الكورية والمساهمة فى تفاقم المشكلة فيما بعد .

عرض المشكلة على الامم المتحدة : (١)

بعد أن أقامت كل من الولايات المتحدة وروسيا حكومة محلية فى المنطقة التى احتلتها .. قدمت الولايات المتحدة اقتراحا فى سنة ١٩٤٧ لعقد مؤتمر من الدول الأربع الكبرى لمناقشة مستقبل كوريا .. ولما لم يول الاتحاد السوفيتى

---

(١) راجع رسالة د . حسن فتح الباب – السابق الإشارة إليها – ص ٣٧٥ وما بعدها .

هذا الاقتراح لهتماما ، رأت الولايات المتحدة عرض المشكلة على الأمم المتحدة فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٧ .

وبتاريخ ٥ نوفمبر ١٩٤٧ أصدرت الجمعية العامة قرارا يقضى بانشاء لجنة مهمتها العمل على إقامة حكومة وطنية فى كوريا ، وذلك عن طريق الانتخابات الشاملة على أن يعقب ذلك انسحاب جميع القوات المحتلة .. ولما رفض الاتحاد السوفيتى الدخول مع هذه اللجنة فى مفاوضات لتنفيذ هذا القرار ، طلبت الجمعية العامة من اللجنة تنفيذ البرنامج المرسوم فى المنطقة التى يمكن الوصول إليها .

وفعلا تم إجراء الانتخابات فى الجنوب — تحت إشراف لجنة الأمم المتحدة — فى مايو ١٩٤٨ وأسفرت عن إنشاء حكومة « سنجمان رى » الذى طالب باعتبار حكومته فى الجنوب ممثلة للبلاد كلها . واعترفت الأمم المتحدة بهذه الحكومة على أنها الحكومة الشرعية الوحيدة فى كوريا .. بينما لم يعترف بها الاتحاد السوفيتى . فأصبح هناك حكومتان إحداهما موالية للاتحاد السوفيتى فى الشمال والأخرى موالية لأمريكا فى الجنوب .

وهكذا أدى احتلال روسيا وأمريكا لكوريا ، واختلافهما حول تشكيل حكومة كورية موحدة ، إلى نشأة نظامين سياسيين مختلفين فى كل من منطقتى الاحتلال . كما أدى انسحاب القوات الروسية والأمريكية من هاتين المنطقتين فى ١٩٤٩ إلى إدعاء كل من النظامين السياسيين فى الشمال والجنوب إلى أحقية كل منهما لتمثيل البلاد كلها .

وفى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ عبرت قوات كوريا الشمالية خط عرض ٣٨ متوجهة إلى الجنوب نحو العاصمة سيول . حيث قامت باحتلالها .. وقد رأت أمريكا أن تتدخل عسكريا فى كوريا لمساعدة حكومة كوريا الجنوبية ضد ما اسمته بعدوان كوريا الشمالية .. ورغبة منها فى إضفاء الصبغة الشرعية

على تدخلها العسكرى وشنها الحرب على كوريا الشمالية ، فقد دعت مجلس الأمن إلى الاجتماع للحصول على قرار منه لصالحها ؛ وأستنادا إلى نص (المادة ٩٩) من الميثاق فقد وجه « تريجفى لى » الأمين العام للأمم المتحدة (آنذاك) الدعوة إلى مجلس الأمن للاجتماع على الفور ، مستخدما فى ذلك حقه فى أن ينبه المجلس إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد السلم والأمن الدوليين ، وأنعقد المجلس فى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ — بدون حضور مندوب الاتحاد السوفيتى — ووافق المجلس على المشروع الأمريكى المقدم إليه بادانة سلطات كوريا الشمالية ، وجاء فى قرار المجلس : « أن الاعتداء المسلح الذى قامت به قوات من شمال كوريا على جمهورية كوريا الجنوبية إخلال بالسلم » ودعا القرار إلى وقف إطلاق النار فورا ، وانسحاب قوات كوريا الشمالية إلى خط عرض ٣٨ . كما دعا أعضاء الأمم المتحدة إلى تقديم كل عون ومساعدة إلى المنظمة الدولية لتنفيذ هذا القرار ، والامتناع عن مساعدة سلطات كوريا الشمالية (١) .

ورغم أن هذا القرار جاء خلوا من النص على اتخاذ التدابير العسكرية لتنفيذه ؛ إلا أن الحكومة الأمريكية فسرته على أساس أنه يخول لأعضاء الأمم المتحدة منح المساعدة العاجلة إلى حكومة كوريا الجنوبية — ومن ثم فقد أصدر الرئيس « ترومان » فى ٢٧ يونية سنة ١٩٥٠ أمره إلى القوات الجوية والبحرية الأمريكية بمعاونة الكوريين الجنوبيين .

وبعد ساعات قلائل من التدخل الأمريكى .. صدر قرار آخر من مجلس الأمن جاء فيه أن القوات الشمالية لم تصدع بقراره الخاص بوقف القتال والانسحاب إلى الشمال ، وأنه لذلك يوصى أعضاء الأمم المتحدة ،

---

(١) راجع : Perkins, D; The Diplomacy of a New Age, Calcutta (1967), pp. 102-104.
— Kelsen, op. cit., pp. 927-949.

بأن يقدموا إلى جمهورية كوريا ، المساعدة الضرورية لدفع الغزو المسلح ، وإعادة السلم والأمن الدولى إلى نصابه فى المنطقة . (١)

وقد أبدت حكومة الاتحاد السوفيتى إعتراضها على قرار المجلس بموجب برقية لها فى ٢٩ يونيو سنة ١٩٥٠ أوضحت فيها أن قرار المجلس غير صحيح من الوجهة القانونية لغياب عضوين دائمين عند اجتماع المجلس ، وبالتالى عدم تمكنهما من الاشتراك فى المداولات التى أدت إلى إصدار القرار (المقصود بالعضوين الغائبين هما الاتحاد السوفيتى والصين الشعبية رغم أن مقعد الصين الشعبية فى ذلك الوقت كانت تشغله الصين الوطنية) . واضافت حكومة الاتحاد السوفيتى إلى ذلك قولها : أنه بناء على ذلك فانها ترفض الاعتراف بمشروعية ما قد اتخذ أثناء غياب مندوبها من قرارات غير إجرائية . وبالتالى ما قد اتخذ بمقتضاها من تدابير . وقد ترتب على رفض الاتحاد السوفيتى لقرارات مجلس الأمن وطعنه فيها بالبطلان ، أن أصبح وضع المشكلة داخل مجلس الأمن يمثل حالة شاذة ، حيث باتت المناقشات التى تدور حول ايجاد حل لها وكأنها تدور فى حلقة مفرغة أو كأنها تسير فى طريق مسدود ، وذلك بسبب أمتناع حكومة الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات المجلس ، وإصرارها — بعد عودة مندوبها للاجتماعات — على موقفها من رفض القرارات التى أتخذت أثناء غيابها (٢).

وإزاء عجز مجلس الأمن عن ايجاد حل للمشكلة ، فقد تم عرضها على الجمعية العامة التى أصدرت فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ قرارها الخاص « بالاتحاد من أجل السلام » والذى خولت نفسها بمقتضاه أن تنعقد فى خلال ٢٤ ساعة للنظر فيما ينشب من نزاع دولى يهدد السلم ، والتوصية باتخاذ إجراءات

---

(١) راجع : Chakravarti, R; International Relations 1970, pp. 213 - 214.

(٢) قاطعت الحكومة السوفيتية جلسات مجلس الأمن فى الفترة من ١٣ يناير ١٩٥٠ ، إلى أول أغسطس ١٩٥٠ وكان ذلك بسبب ما ثار من خلافات حول تمثيل الصين .

جماعية – ومن بينها استخدام القوة المسلحة عند الضرورة ، لحفظ السلم أينما يحدث أى إخلال به أو حينما يقع العدوان ، وذلك إذا تعذر على مجلس الأمن ممارسة سلطاته فى قمع العدوان بسبب استعمال حق الاعتراض .. وكان معنى ذلك – كما سبق أن أشرنا – (١) أن تحل الجمعية العامة محل مجلس الأمن بوصفه الفرع الرئيسى المختص بالتدابير الجماعية .

وإذا كان هذا القرار جاء كمحاولة للتغلب على صعوبة تحقيق مبدأ الأمن الجماعى ، فإنه من هذه الزاوية ، كان محدود الأثر فى حينه للأسباب الآتية :

(أ) اختلاف الدول حول معنى العمليات العسكرية المشتركة – خاصة لأول مرة يطبق فيها هذا الجزاء .

(ب) عدم الاقتناع الكامل به حتى من كثير من الدول التى شاركت فى إصدار القرار واستجابت للتوصية التى تضمنها . ويدل على ذلك أن المساعدة العسكرية التى بذلتها تلك الدول كانت فى الغالب رمزية (٢)، حيث لم تتجاوز ١٠ ٪ من جملة القوات المتحاربة ، على حين بلغت قوات الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية نسبة ٩٠ ٪ .. كما أن قائد تلك القوات لم يكن تابعا للأمم المتحدة ؛ ولم يكن ممثلا لها ، ولكنه كان يتلقى أوامره مباشرة من الولايات المتحدة .. أما سلطاته حيال قوات الدول الأخرى ، فلم يكن سندها قرارات صادرة من المنظمة الدولية ، وإنما من الاتفاقات المبرمة فى هذا الصدد بين الولايات المتحدة وبين تلك الدول(٣) .

وقد كان لاعتراض الصين الشعبية على التدخل الأجنبى فى الشئون الداخلية لكوريا فى ٦ يولية سنة ١٩٥٠ . وتدخلها العسكرى إلى جانب قوات كوريا

---

(١) راجع ما سبق تحت عنوان التوسع فى سلطات الجمعية العامة .
(٢) راجع بيركنز : المرجع السابق ص ١٠٧ .
(٣) راجع تشاكرافارتى – المرجع السابق ، ص ٢١٤ .

الشمالية فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .. أثر كبير فى تغيير طبيعة الحرب فى كوريا .. فبعد أن كانت فى الفترة من يونية إلى نوفمبر ١٩٥٠ بمثابة حملة تأديبية دولية تتزعمها وتضطلع باعبائها الولايات المتحدة الأمريكية فى ظل منظمة الأمم المتحدة ، فقد تحولت تدريجيا بعد نوفمبر ١٩٥٠ إلى نزاع صينى أمريكى فى المقام الأول .. ورغم أن الحلفاء الأوربيين كانوا يؤيدون سياسة الولايات المتحدة لفرض الوحدة الكورية بالوسائل العسكرية طبقا لقرارات الأمم المتحدة .. إلا أن هؤلاء الحلفاء استشعروا ما تنطوى عليه هذه الحرب من خطر يهدد العالم .. ومن ثم فقد بذلت بعض المساعى الدبلوماسية من قبل الهند وبعض الدول الحيادية ترتب عليها عقد هدنة بين الأطراف المتنازعة فى ٢٧ يولية ١٩٥٣ تم بموجبها تقسيم كوريا تقسيما تحكميا ، وأعتبر خط ٣٨ فاصلا بين الطرفين ؛ ورغم أن هذه الهدنة وضعت حداً لتلك الحرب .. كما أن قوات الأمم المتحدة وقوات الصين أنسحبت من البلاد ، إلا أن المشكلة ظلت قائمة بغير تسوية ؛ ومازال الشعب الكورى يعيش فى ظل سلطتين سياسيتين ، أحداهما شمال خط ٣٨ والأخرى جنوب هذا الخط .. وكل سلطة منهما تعتنق ايديو لو جية سياسية واقتصادية تختلف عن الأخرى ؛ ولم يزل من الصعب حل هذه المشكلة وإعادتها إلى أوضاعها الطبيعية السابقة ، شأنها فى ذلك شأن الدول المجزأة (المانيا — الصين) والتى نشأت فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وقبرص التى نشأت فى ظروف سياسية خاصة .

الدروس المستفادة من الإزمة الكورية : —

يكشف لنا العرض السابق للأزمة الكورية .. وكيفية معالجة الأمم المتحدة لها ، أن هناك بعض الجرائب الهامة التى واجهت المشكلة حينما عرضت على الأمم المتحدة ؛ بسبب اتصالها بمصالح الدولتين الكبيرتين من جهة ؛ وتضارب تلك المصالح من جهة أخرى . وقد ترتب على ذلك — ليس

فقط ـ تفجير الخلاف بين الجانبين ، بل إثارة بعض المشكلات التى أحاطت بانشاء الأمم المتحدة ذاتها وفى مقدمتها مشكلتان :

الأولى : مدى الشلل الذى يمكن لأى دولة كبرى أن تحدثه لسلطة مجلس الأمن عند تصديه لقمع العدوان ، أو بمعنى آخر عند قيامه بتطبيق منهج الأمن الجماعى .

الثانية : مدى شرعية القرار الذى يصدره مجلس الأمن فى غياب احدى الدول الخمس الكبرى الدائمة ؛ وهى المشكلة التى نشأت بسبب امتناع مندوب الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الأمن الذى اتخذ فيها القرارات المتنازع على صحتها ، ومدى ارتباط ذلك بحق الاعتراض المقرر للدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة (١).

وقد انبثق عن هاتين المشكلتين اتجاه جديد لنقل السلطة فى حفظ السلم والأمن الدولى من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة ـ إذا ما أخفق المجلس فى القيام بها ـ وهو النظام الذى أطلق عليه (الاتحاد من أجل السلام) والذى طبق فى عدة أزمات دولية لاحقة (٢). تحقق فيها مشاركة أغلبية دول العالم فى إجراءات المحافظة على السلام ، وعدم تركيز المسئولية فى الدول الكبرى ، مما أدى إلى تطوير وظيفة الجمعية العامة للأمم المتحدة فى المحافظة على السلم والأمن الدولى .

(٢) مشكلة الكونغو

ما كاد يمر بضع سنين على أزمة كوريا ، حتى برزت على المسرح العالمى

---

(١) أصبحت هذه المشكلة غير واردة الآن بعد أن أصبح من المسلم به أن غياب أحد الأعضاء الدائمين فى المجلس لا يعتبر بمثابة استخدام لحق الفيتو .

(٢) راجع ما سبق تناوله بخصوص الأسلوب الذى أتبعته الأمم المتحدة فى معالجة العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ ، ص ٢٤٥ .
وأنظر أيضا : إ . ل . كلود « المرجع السابق » ص ٦٠٨ وما بعدها .

مشكلة أخرى لا تقل حدة ولا إثارة عن سابقتها وهى مشكلة الكونغو ، وإذا كان السبب المباشر فى نشأة المشكلة الكورية يرجع إلى إجراء التقسيم الذى اتخذته كل من روسيا وأمريكا لأقليم هذه الدولة عقب الحرب العالمية الثانية ، إلا أن مشكلة الكونغو الحقيقية بدأت منذ اللحظة التى تقرر فيها اعلان استقلال هذه الدولة فى أوائل يولية ١٩٦٠ ، فلم تمض أيام قلائل على اعلان هذا الاستقلال وعلى تشكيل أول حكومة ائتلافية تمثل فيها الاحزاب والجماعات السياسية المختلفة تحت رئاسة « لومومبا » ، حتى حدث أول تمرد من جنود الجيش ، احتجاجا على عدم تحسين أحوالهم بعد الاستقلال ، وللمطالبة بافساح المجال أمامهم للترقى إلى رتب الضباط ، التى كانت مقصورة على المستعمرين البيض من البلجيك ، وكان هذا التمرد بمثابة الشرارة التى أطلقت الثورة فى كل مكان .. فشهدت البلاد سلسلة من الاحداث الدامية والفوضى الشاملة .. وتزايدت أعمال النهب والعنف ، وساد الذعر بين المستوطنين الأوربيين .. وبدأت الحكومة تفقد سيطرتها على الموقف ، وهددت بلجيكا باستخدام القوة للدفاع عن مواطنيها .

وكان اعلان « تشومبى » حاكم أقليم كاتنجا - وهو الأقليم الغنى بالثروات والمشهور بمناجم النحاس - الانفصال عن الكونغو وتشكيل حكومة مستقلة ، السبب المباشر فى تصاعد الأزمة واهتمام المنظمة العالمية بها .. خاصة بعد أن استنجد « تشومبى » بالقوات البلجيكية للقضاء على الاضطرابات .

عرض المشكلة على الأمم المتحدة (١) :

ترتب على ما آلت إليه الحال فى الكونغو ، أن أرسلت حكومة الكونغو برقية إلى مجلس الأمن فى ١٢ يولية ١٩٦٠ تتضمن شكوى ضد بلجيكا

---

(١) أنظر : ل . كلود « المرجع السابق » ص ٦٢٩ وما بعدها .
وأنظر أيضا رسالة الدكتور حسن فتح الباب - المشار إليها - ص ٣٩٥ وما بعدها .

لقيامها بارسال قواتها الحربية إلى إقليمها منتهكة بذلك معاهدة الصداقة المبرمة بين الدولتين فى ٢٩ يونية سنة ١٩٦٠ .. كما اتهمت فيها الحكومة البلجيكية بالمشاركة فى تدبير واعداد خطة لفصل إقليم كاتنجا بغية الاحتفاظ بسلطتها فى الكونغو . . ثم أرسلت حكومة الكونغو إلى مجلس الأمن برقية أخرى فى ١٣ يوليه ١٩٦٠ تطلب فيها تقديم المعونة العسكرية لها لحماية أقليمها بشرط أن تتألف قوة الأمم المتحدة من وحدات من الدول المحايدة . وكانت قد أرسلت قبل ذلك إلى مجلس الأمن خطابا بتاريخ ١١ يولية تطلب فيه معونة عاجلة من الأمم المتحدة فى ميدان الإدارة (١).

واستنادا إلى المادة ٩٩ من الميثاق ، فقد دعا « همرشلد » السكرتير العام للأمم المتحدة فى ذلك الوقت — مجلس الأمن للانعقاد للنظر فى تقديم المساعدة الفنية للكونغو ولبحث مسألة القانون والنظام .. وقد أجتمع المجلس فى ١٣ يولية ١٩٦٠ .

وفى اليوم التالى أصدر المجلس قرارا يطلب فيه من الحكومة البلجيكية سحب قواتها من إقليم الكونغو . وتخويل الأمين العام تقديم المساعدة الضرورية لحكومة الكونغو ، بشرط عدم استخدام قوات الأمم المتحدة أسلحتها إلا فى حالة الدفاع عن النفس .

وقد أعد همرشلد — بناء على تفويض مجلس الأمن — القوات العسكرية التى ستوفد إلى الكونغو باسم الأمم المتحدة .. وقد راعى فى تشكيل هذه القوات عدم اشتمالها على أية قوات من الدول الكبرى ، أو من أية دولة تكون — بسبب موقعها الجغرافى أو أية أسباب أخرى — لها مصلحة خاصة فى الموقف الذى دعا إلى إرسال هذه القوات (٢).

---

(١) راجع كلود — المرجع السابق — ص ٦٣٠ .

(٢) تشكلت قوات الأمم المتحدة فى الكونغو من وحدات عسكرية تابعة لكل من : كندا وأثيوبيا وغانا وغينيا والهند وأندونيسيا وإيرلندا وليبريا ومالى والمغرب والباكستان والسودان والسويد وتونس ومصر .

ثم اجتمع مجلس الأمن مرة أخرى . وأصدر قرارا بالاجماع فى ٢٢ يولية ١٩٦٠ ، أعاد فيه مطالبة الحكومة البلجيكية بسحب قواتها من الكونغو .. وطلب إلى جميع الدول الامتناع عن أى تصرف من شأنه أن يعوق إعادة القانون والنظام إلى الكونغو ومزاولة حكومة الكونغو لسلطتها ، كما طالب القرار جميع الدول بالامتناع عن أى عمل من شأنه المساس بسلامة أقليم الكونغو أو استقلاله السياسى .. وأيد الإجراءات التى قام بها الأمين العام تنفيذا لقرار المجلس الصادر فى ١٤ يولية .

ونظرا لعدم موافقة حكومة كاتنجا الانفصالية على دخول قوة الأمم المتحدة إلى الأقليم .. وبسبب تعنت الحكومة البلجيكية فى سحب قواتها .. فقد أجتمع المجلس للمرة الثالثة فى ٨ ، ٩ أغسطس سنة ١٩٦٠ وأصدر قرارا أكد فيه ضرورة سحب قوات بلجيكا من الكونغو على وجه السرعة ، مع تخويل قوات الأمم المتحدة سلطة الدخول إلى كاتنجا .. مع التأكيد على حظر استخدام هذه القوات فى التأثير على النزاع الداخلى .

وقد بدأت سحب الأزمة تتجمع داخل أروقة الأمم المتحدة على أثر صدور هذا القرار .. وكان السبب الأساسى فى ذلك هو الخلاف الرأى حول طبيعة القرار ذاته ، ومدى ما يحققه من غرض ، وما أعقبه من تطورات

فقد ثار خلاف فى الرأى حول طبيعة القرار بسبب نص الفقرة الأخيرة منه والتى تقضى « بحظر استخدام قوات الأمم المتحدة فى التأثير على النزاع الداخلى » .. والفقرة التى تسبقها مباشرة والتى أجازت لهذه القوات دخول أقليم كاتنجا .. إذ يبدو — لأول وهلة — أن الفقرتين متعارضتين .

من هنا ثار التساؤل عن الهدف الأساسى من صدور القرار .. هل هو تمكين الحكومة الشرعية من السيطرة على مقاليد البلاد ؟ وإذا كان هذا هو الهدف بدليل إجازة دخول القوات إلى أقليم كاتنجا الانفصالى ، فما هو

المقصود من العبارة الأخيرة « بحظر استخدام القوات فى التأثير على النزاع الداخلى » ؟

وإذا كانت الإجابة على السؤال الأخير تعنى دخول القوات إقليم كاتنجا لإجبار البلجيكيين على الانسحاب فقط .. فكيف يتفق ذلك مع القرارات السابقة لمجلس الأمن ، والتى تستهدف تمكين الحكومة الشرعية من وضع يدها على مقاليد السلطة فى البلاد ؟

لقد أدى التضارب والغموض فى تفسير هذا القرار إلى اتخاذه ذريعة لصالح القوى الانفصالية فى إقليم كاتنجا .. وجاء مسلك الأمين العام للأمم المتحدة مشوبا بالتردد فى تطبيقه ، بدعوى عدم الرغبة فى الإنحياز إلى أى جانب فى الخلاف السياسى الداخلى ، وكذلك الرغبة فى تجنب القيام بأى عمل عسكرى لفرض حل سياسى معين .

وقد ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بثقلها السياسى خلف الأمين العام فيما يقوم به من إجراءات لتنفيذ قرار مجلس الأمن .. بينما وقف الاتحاد السوفيتى موقف المعارضة منه ، واتهمه بمالأة الاستعمار ، بل وجاهر الاتحاد السوفيتى فى اجتماع مجلس الأمن فى ٢٢ يوليو ١٩٦٠ أنه لا يعترف بالقرارات التى اتخذها الأمين العام لحفظ الأمن والنظام فى الكونغو متجاوزا بذلك اختصاصاته .

وهكذا دب الخلاف مرة أخرى بين الاتحاد السوفيتى وأمريكا داخل المنظمة الدولية ، وازدادت حدة الخلاف حين أجتمع مجلس الأمن للمرة الرابعة فى أواخر أغسطس ١٩٦٠ وأصدر قرارا بتأييد همرشلد .. فبادر الاتحاد السوفيتى وبولندا إلى معارضة ذلك القرار .. وأعقب هذا الانقسام تطورات خطيرة فى الكونغو ، إذ أصبح الصدام وشيكا بين جيش الحكومة الشرعية وجيش كاتنجا المسيطرين على البلاد ، وسادت الفوضى وعمت

المذابح .. وبدا أن الكونغو على وشك التفتت إلى ثلاث كتل أقليمية كبيرة متحاربة إثنتان منها تساندهما قوى أجنبية ، والثالثة تعتمد على القبلية والعصبية .

وازداد الموقف تعقيدا عندما تم نقل المشكلة من مجلس الأمن — بعد فشله فى إيجاد حل لها — إلى الجمعية العامة ، وذلك على أثر دعوة المجلس فى ١٦ سبتمبر ١٩٦٠ إلى عقد دورة طارئة مستعجلة استنادا إلى « قرار الاتحاد من أجل السلم » . وقد أصدرت الجمعية العامة فى ٢١ سبتمبر ١٩٦٠ قرارا دعت فيه إلى تأييد مجلس الأمن والأمين العام فيما قاما به من إجراءات ، كما طالبت كافة الدول بالامتناع عن تقديم الأسلحة أو مساعدة الأطراف المتنازعة .

والواقع أن الجمعية العامة جانبها التوفيق فى هذه الدورة ، حيث لم تقف موقفا واضحا من مشكلة انفصال كاتنجا ، فضلا عن أنها لم تتعرض لسحب الجنود المرتزقة من البلجيكيين وغيرهم .. وكان كل ما تهدف إليه هو إعطاء مزيد من القوة والنفوذ الأدبى لقرارات مجلس الأمن والأمين العام .

وكان على مجلس الأمن — بصفتـــه الأداة التنفيذية للأمم المتحدة — أن يتصدى مرة أخرى للمشكلة ، فأصدر قرارا فى ٢١ فبراير ١٩٦١ بتخويل قوات الأمم المتحدة فى الكونغو حق استخدام القوة لمنع نشوب حرب أهلية إذا فشلت فى ذلك الوسائل الأخرى . ورغم أن هذا القرار تميز بالوضوح ، إلا أنه لم يعط الحق لتلك القوات فى استخدام القوة ضد الانفصاليين فى كاتنجا ، كما لم يعط لها الحق فى إجبار البلجيكيين على الانسحاب أو حتى

---

(١) من المثير أن خروشوف السكرتير العام للحزب الشيوعى السوفيتى ورئيس الحكومة فى ذلك الوقت حضر بنفسه هذه الدورة وشن حملة شعواء على همرشلد الأمين العام للمنظمة ، وقدم اقتراحا مؤداه إنشاء هيئة ثلاثية تحل محل الأمين العام .. غير أن هذا الاقتراح فشل . كما ثار أيضا الخلاف — فى هذه الدورة — حول اختيار من له الحق فى تمثيل حكومة الكونغو حيث حضر وفدان مختلفان أخذ كل منهما ينافس الآخر فى إقناع الدول الأعضاء بأحقيته فى تمثيل الكونغو .

قرض حل سياسى .. وقد أيدت الجمعية العامة هذا القرار فى ١٥ ابريل ١٩٦١ وأصدرت الجمعية قرارات أخرى من بينها سحب المرتزقة الأجانب ومنع قيام حرب داخلية .

ولم يكن أمام قوات الأمم المتحدة — إزاء ما لاقته من خذلان ، وما أسفرت عنه الأعمال الدفاعية التى قامت بها من فشل فى مهمتها — إلا أن تنفذ قرارى مجلس الأمن والجمعية العامة ، فاشتبكت مع قوات كاتنجا ، غير أنها لاقت كثيرا من الصعوبات بسبب عنف المقاومة التى واجهتها ، ورفضت الحكومة البريطانية التصريح للطائرات الاثيوبية بالمرور الجوى عبر روديسيا . ورغم ذلك استطاعت قوات الأمم المتحدة أن تحتل المنشآت الهامة فى عاصمة الأقليم .. ولجأ تشومبى إلى روديسيا .. وفى هذه الأثناء قتل همرشلد فى حادث طائرة (١). فعقد مجلس الأمن جلسته العادية وأصدر قرارا بتخويل يوثانت — الأمين العام الجديد — استخدام القوة لطرد المرتزقة الأجانب والمستشارين السياسيين من كاتنجا .. وأنهى الأمر بابرام أتفاقية كيتونا فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦١ أعترف فيه تشومبى بوحدة الكونغو .. وإن كانت المنازعات السياسية ظلت قائمة لفترة طويلة لم تعرف البلاد أثناءها طعم الاستقرار .. إلى أن غادرت قوات الأمم المتحدة الكونغو فى نهاية يونيو ١٩٦٤ .

الدروس المستفادة من أزمة الكونغو : —

يتضح لنا من هذه المشكلة .. أن أزمة الكونغو لم تنج هى الأخرى من

---

(١) بعد أن حققت قوات الأمم المتحدة مهمتها فى كاتنجا .. توجه همرشلد إلى الكونغو فقوبل بحملة شديدة من ممثلى حكومات بريطانيا وبلجيكا والولايات المتحدة .. فقرر عزمه على مفاوضة تشومبى فى ملجئه السياسى بروديسيا .. وسافر إليه جواً يوم ١٧ سبتمبر ١٩٦١ غير أنه نفى حتفه حين انفجرت الطائرة التى كانت تقله ، وقد أختير يوثانت ليخلفه فى المدة الباقية .

صراع الحرب الباردة التى يدور رحاها بين الكتل السياسية المتنافسة داخل الأمم المتحدة .. فلقد كانت هناك قوتان متنازعتان فى الكونغو . وكان يقف خلف كل منهما قوة دولية تساندها . سواء فى ميدان القتال أو فى الأمم المتحدة .. وإذا كان اتجاه الكتلة الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى ومعه الدول الأفريقية حديثة الاستقلال كان مساعدة الحكومة الشرعية تحت رئاسة لومومبا .. فقد كان يساعد القوة الانفصالية فى كاتنجا القوى السياسية الدولية التى تمثل الاستعمار فى شكله الجديد وبعض الدول الأفريقية التى تسير فى فلك تلك القوى .

وقد ظهر هذا الخلاف بوضوح فى نطاق منظمة الأمم المتحدة حيث كانت تنقسم الآراء تبعا لاختلاف اتجاهات القوى السياسية ، وتضارب مصالحها ، وتباين أهدافها .. وهذا يفسر لنا كيف امتنعت بريطانيا وفرنسا والصين عن التصويت على الفقرة الأخيرة التى وردت بقرار مجلس الأمن الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٦٠ والخاصة بسحب القوات المسلحة من الكونغو متخذة بذلك موقفا سلبيا من العدوان البلجيكى الذى أجتمع مجلس الأمن لحماية الكونغو منه .. كما يفسر لنا كيف أن الدولتين الكبيرتين قد وافقتا على هذا الاجتماع وهذا القرار . إلا أن هذا الوفاق ما لبث أن انقلب فيما بعد إلى خلاف شديد فى الرأى . وقد تجلى هذا الخلاف على الأخص بالنسبة لسلطات الأمين العام فى كيفية معالجة الموقف ، وما شاب تصرفاته من تردد وإحجام فى تنفيذ قرارات المجلس .

ولا جدال إن مشكلة الكونغو قد زودتنا بمجموعة أخرى من الحقائق الهامة فى مجال الدور الذى تقوم به منظمة الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. ويمكن إجمال تلك الحقائق على النحو التالى :

(أ) أنه ثبت بما لا يدع مجالا للشك أن تطبيق منهج الأمن الجماعى يتطلب ضرورة تعاون كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة خاصة الدول

الخمس الكبرى .. وأن الانقسام فى الرأى بين هذه الدول يشل قدرة الأمم المتحدة على التحرك فى هذا الصدد ، ولا يحقق الهدف من هذا النظام .

(ب) أن العجز الذى كان يتسم به مجلس الأمن فى تسوية المشاكل الدولية قد انتقلت عدواه إلى الجمعية العامة حتى وهى تؤدى دورها فى ظل « قرار الاتحاد من أجل السلم » ، وذلك نتيجة لتعدد القوى الدولية واختلافها من ناحية ، وإلى الخصائص القانونية والتنظيمية التى تخضع لها المنظمة الدولية من ناحية أخرى .

(ج) أن الأمين العام للأمم المتحدة يمكن أن يؤدى دوراً أخاذاً ومرموقا فى تحقيق السلم الدولى — خاصة بعد التعويل عليه من جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن لتهيئة القيادة التنفيذية والمبادرات الدباوماسية للمساهمة فى تسوية الأزمات الدولية .

(٣) مشكلة الشرق الأوسط

الواقع أن قضية فلسطين تعتبر نموذجا للمشاكل المستعصية الحل داخل منظمة الأمم المتحدة : ولا أدل على ذلك من أنه منذ صدر قرار التقسيم فى سنة ١٩٤٧ ، والمشكلة يتم إدراجها فى جدول أعمال الجمعية العامة حتى يومنا هذا .. وقد ظل إدراج هذه القضية فى جدول أعمال الأمم المتحدة باعتبارها قضية سياسية إلى أن تم تحويلها إلى قضية إنسانية سنة ١٩٥٢ ، أى أن الأمم المتحدة بدأت تنظر إلى هذه القضية على أنها مشكلة لاجئين منذ سنة ١٩٥٢ ؛ واستمر هذا الوضع حتى قامت حرب ١٩٦٧ .. وبقيام هذه الحرب دخلت القضية مرحلة جديدة فى نطاق ما يسمى « مشكلة الشرق الأوسط » .

وقد كنا نود أن نعرض للمراحل المختلفة التى مرت بها هذه المشكلة

داخل الأمم المتحدة ، لولا أن المقام لا يتسع هنا لمثل هذا العرض ، ومن ثم فاننا نكتفى بعرض سريع للدور الذى قامت به الأمم المتحدة فى هذه المشكلة منذ عدوان ٥ يونيه سنة ١٩٦٧ إلى الآن .

دور الأمم المتحدة إزاء عدوان اسرائيل سنة ١٩٦٧ على الدول العربية :

ترتب على العدوان الذى شنته اسرائيل على الدول العربية صبيحة يوم ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ، وقوع سيناء وهضبة الجولان السورية والضفة الغربية للأردن تحت الاحتلال الاسرائيلى .. وقد تم عرض المشكلة على الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دور انعقاد غير عادى ، إلا أنها لم تتمكن من اتخاذ قرار بادانة العدوان الاسرائيلى على الأراضى العربية .. وظلت المشكلة تتأرجح بين مجلس الأمن والجمعية العامة إلى أن تمكن مجلس الأمن بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ من إصدار القرار رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ .. ويتضمن هذا القرار مطالبة اسرائيل بالانسحاب من الأراضى العربية المحتلة وإيفاد مبعوث إلى المنطقة لبحث وسائل تنفيذ الأسس التى وضعها القرار لحل النزاع . وينص القرار على ما يأتى :—

« إن مجلس الأمن :

إذ يعبر عن قلقه المتواصل للموقف الخطير فى الشرق الأوسط ، وإذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الأراضى عن طريق الحرب . والحاجة إلى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة ، وإذ يؤكد أن جميع الدول الأعضاء عندما قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ — يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب إقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبدأين الآتيين :

---

(١) أنظر : الدكتور مفيد شهاب « المرجع السابق » ص ٣٨٨ وما بعدها .

(أ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضى التى احتلتها فى النزاع الأخير .

(ب) أن تنتهى حالة الحرب . مع الاحترام والاعتراف بالسيادة الإقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٢ – ويؤكد المجلس الحاجة إلى :

(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(ج) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسى عن طريق إجراءات من بينها مناطق منزوعة السلاح .

٣ – يطلب من الأمين العام أن يعين ممثلا خاصاً إلى الشرق الأوسط لإقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة فى الجهود للوصول إلى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبادىء الواردة فى هذا القرار .

٤ – يطلب من الأمين العام أن يبلغ المجلس بمدى تقدم جهود المبعوث الخاص فى أقرب وقت ممكن » .

وقد بادر الأمين العام – استنادا إلى هذا القرار – بتعيين الدكتور جونار يارنج سفير السويد فى موسكو ممثلا خاصا له للقيام بالاتصالات مع الدول المعنية تمهيدا لتنفيذ ما جاء بقرار مجلس الأمن (١).

---

(١) راجع بشىء من التفصيل مؤلف أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان « مشكلة الشرق الأوسط المعاصرة » دار النهضة العربية سنة ١٩٧١ ، ص ١٣٣ وما بعدها .

وقام ممثل الأمين العـــام باجراء إتصالات متعددة فى كل من لبنان والأردن ومصر واسرائيل ، أما سوريا فقد أعلنت أنها ترفض القرار كما ترفض التعاون مع ممثل الأمين العام . بينما أعلنت مصر أنها سوف تتعاون مع السفير يارنج ولكنها ترى أن القرار غامض ثم أعلنت أن القرار غير كاف .. وأخيرا أعلنت هى والأردن أنها تقبل هذا القرار وتقبل تنفيذه .

أما اسرائيل فلم تصرح لا بقبول القرار ، ولا بقبول تنفيذه . بل وذهبت إلى تفسير القرار تفسيرا يتلاءم مع أهدافها مستغلة فى ذلك ما يشوب بعض نصوصه من لبس وغموض . فعملت على تجزئته وعدم الربط بين بنوده . لأخذ ما تراه صالحا لها وطرح ما عداه ، متجاهلة فى ذلك ما قصد إليه اللورد كارادون — مندوب بريطانيا فى مجلس الأمن آنذاك — وواضع مسودة القرار .. باعتبار القرار وحدة واحدة متوازن الأجزاء لا يتحمل التجزئة .

وإزاء موقف اسرائيل المغرض فى تفسير هذا القرار ، وعدم تعاونها مع السفير جونار يارنج .. فقد وصلت مهمة ممثل الأمين العام إلى طريق مسدود .. وفشلت جهوده فى التقريب بين أطراف النزاع .. وفى الاجتماع الذى عقده مجلس الأمن فى ١١ يونيه ١٩٧٣ لاستئناف المناقشات فى مشكلة الشرق الأوسط .. أفصحت الدول العربية أن العبارة التى تنص على الانسحاب — والتى وردت فى قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ لا تعنى أقل من الانسحاب من جميع الأراضى المحتلة . خاصة وأن المجلس قد أكد فى نفس هـــذا القرار معارضته للاستيلاء على الأراضى بالقوة .. كما أن ترجمة نفس العبارة باللغات الفرنسية والأسبانية والروسية — وهى لغات رسمية فى الأمم المتحدة — تعنى بشكل محدد « الانسحاب من جميع الأراضى » .. أما اسرائيل فقد فسرت هذه العبارة بأنها لا تلزم بالانسحاب من كل الأراضى المحتلة استنادا إلى أن لفظ Territories الوارد فى تلك الفقرة بدون حرف تعريف أى أنه « نكرة » .

وقد وجه وزير الخارجية المصرية – فى هذه الجلسة – أسئلة محددة إلى كل من المجلس ، والأمين العام كورت فالدهايم وممثله الخاص جونار يارنج ، وطالب أن تكون الإجابة على تلك الأسئلة أمام المجلس لارتباطها بمسألة تفسير قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ وقد جاءت هذه الأسئلة على النحو التالى :

– هل يعنى مبدأ عدم ضم الأراضى عن طريق الحرب أنه لا يمكن أن تضم هذه الأراضى على الاطلاق بهذه الوسيلة ، أم يعنى أن ضم أجزاء صغيرة مثلا من الأرض مسموح به . ولكن غير مسموح بضم أجزاء كبيرة من الأراضى ؟

– هل ينطبق مبدأ سلامة الأراضى الذى يتمسك به ويدافع عنه كل شخص هنا بما فى ذلك الولايات المتحدة التى قرر رؤساؤها الخمسة الأخيرون هذا المبدأ لجميع الدول فى الشرق الأوسط ، هل ينطبق هذا المبدأ على جميع الدول . أم ينطبق عليها جميعا ماعدا الدول العربية ؟

– هل ينطوى مبدأ حق تقرير المصير الذى يعترف به جميع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بما فى ذلك الاسرائيليون ، هل ينطبق أيضاً بالنسبة لمئات الألوف بل والملايين من عرب فلسطين ، أم أنه ينطبق بالنسبة للجميع فيما عدا الفلسطنيين ؟

وقد أظهرت المناقشات التى دارت فى المجلس عن إتجاه أغلب الدول للأخذ بالتفسير العربى للقرار ٢٤٢ . وتأييد المطالب العربية التى تدعو إلى انسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة والأعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى . غير أن الأمر لم يخرج عن حدود هذا التأييد وأرجئت المناقشات للنصف الثانى من يوليو .

وقد بدأت المرحلة الثانية من مناقشات مجلس الأمن فى ٢٠ يولية ١٩٧٣

وقد استمرت حتى ٢٦ يوليه . وبادرت مجموعة دول عدم الانحياز وهى : غنيا والهند وأندونيسيا وكينيا وبيرو وبنما والسودان ويوغوسلافيا — بتقديم مشروع قرار للمجلس حظى بموافقة ١٣ دولة ولم تشترك الصين فى التصويت (١)، غير أن الولايات المتحدة استخدمت فى شأنه الفيتو بحجة أنه يتعرض بالتغيير والتوازن الدقيق الذى يمثله قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ . كما أنه فى تقدير الولايات المتحدة أن هذا المشروع لن يسهم فى خلق الجو المناسب لتحقيق التسوية السلمية التى ينص عليها القرار المذكور .

---

(١) كان مشروع هذا القرار ينص على الآتى :

« ان مجلس الأمن وقد درس بصورة شاملة الموقف فى الشرق الأوسط بعد أن استمع إلى بيانات الوفود والأعضاء وإذ يؤكد مسئوليته الأساسية فى حفظ وإقرار السلام والأمن الدوليين ، وإذ يؤكد أن الحقوق المشروعة لشعب فلسطين يجب حمايتها وتأمينها ، وبعد أن أحيط علما بتقرير السكرتير العام للأمم المتحدة فأنه :

١ — يعرب عن أسفه العميق لعدم استطاعة السكرتير العام أو مبعوثه الخاص أن يبلغ المجلس بأى تقدم يذكر فيما يتعلق بجهود تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وأنه بعد ست سنوات لم يتمكن إقرار سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

٢ — يعرب عن أسفه الشديد لاستمرار أحتلال اسرائيل للأراضى نتيجة النزاع عام ١٩٦٧ مما يتعارض مع مبادئ الميثاق .

٣ — يعرب عن قلقه الشديد إزاء عدم تعاون اسرائيل مع الممثل الخاص للسكرتير العام ، ويعرب عن مساندته لمبادرات الممثل الخاص والمشار إليها فى مذكرته بتاريخ ٨ فبراير سنة ١٩٧١ .

٤ — يعرب عن إيمانه بأن الحل السلمى العادل لقضية الشرق الأوسط لا يمكن تحقيقه إلا على أساس أحترام السيادة الأقليمية والوطنية ، وأحترام حقوق جميع الدول فى المنطقة والحقوق والآمال المشروعة لشعب فلسطين .

٥ — يعلن أنه لا يجوز إدخال تعديلات فى الاراضى المحتلة يمكن أن تعرقل الحل السلمى النهائى أو تؤثر على الحقوق السياسية والحقوق الأساسية الأخرى لاهالى هذه الأراضى .

٦ — يطلب من السكرتير العام وممثله الخاص أن يستأنفا ويواصلا جهودهما الرامية إلى حل عادل وسلمى لقضية الشرق الأوسط .

٧ — يقرر تقديم كامل التأييد للسكرتير العام وممثله القيام بمهمتهما .

٩ — يقرر عقد إجتماع عاجل فى حالة الضرورة ، كما يقرر إبقاء متابعته المسألة .

وهكذا لم تسفر اجتماعات مجلس الأمن عن أى نتيجة يمكن أن تحقق تقدما فى تسوية المشكلة وذلك بسبب الموقف الذى اتخذته أمريكا .

دور الأمم المتحدة أزاء حرب سنة ١٩٧٣ : —

لم يكن هناك بد — بعد أن فشلت الأمم المتحدة فى تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وبعد أن سدت السبل أمام حل المشكلة حلا سلميا — إلا أن تلجأ كل من مصر وسوريا إلى الحرب التحريرية كوسيلة لتحرير الأراضى المحتلة .. فقامت حرب ٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ ، ونجحت القوات المصرية فى عبور قناة السويس إلى سيناء المحتلة وتدمير خط بارليف الاسرائيلى ، كم نجحت القوات السورية فى إستعادة جزء من هضبة الجولان السورية المحتلة ، ومرة أخرى وجدت الأمم المتحدة نفسها فى مواجهة موقف من تلك المواقف التى تهدد السلام والأمن الدوليين ، فدعت الولايات المتحدة مجلس الأمن للانعقاد بوصفها أحد الأعضاء الدائمين بها .. واستمرت الاشتباكات العسكرية قائمة فى الوقت الذى كانت تدور فيه المناقشات فى مجلس الأمن .. وقد تمكن المجلس من إصدار القرار رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار بناء على مشروع مقدم من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية ، وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الأراضى العربية المحررة ، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها إلى غرب قناة السويس .

وقد تتضمن القرار ٣٣٨ ثلاثة أسس لحل النزاع هى :

١ — دعوة الأطراف المتنازعة إلى وقف اطلاق النار ، وإنهاء كل نشاط عسكرى فورا .

٢ — التنفيذ الفورى لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .
٣ — البدء فورا : ومع وقف اطلاق النار ، فى مفاوضات بين الأطراف

المعنية ، تحت إشراف مناسب ، بهدف تحقيق سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط .

ولم تمتثل اسرائيل لقرار مجلس الأمن المشار إليه .. بل ظلت في عملياتها العسكرية بهدف احتلال أجزاء أخرى من الأراضي العربية .. الأمر الذي تطلب إصدار قرار آخر من مجلس الأمن برقم ٣٣٩ بتاريخ ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٧٣ ونصه كالآتي :

« إن مجلس الأمن إذ يشير إلى قراره رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ :

١ — يؤكد قراره بشأن الوقف الفوري لجميع أنواع اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاح إلى إعادة قوات الجانبين إلى المراكز التي كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار .

٢ — يطلب إلى السكرتير العام ، اتخاذ التدابير لارسال مراقبي الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن في الشرق الأوسط ، وأولهم الأفراد الموجودون في القاهرة .

ولما لم تمتثل اسرائيل للقرارين ٣٣٨ و ٣٣٩ المشار إليهما واستمرت في عملياتها العسكرية ، فقد طلبت الحكومة المصرية عقد جلسة عاجلة للمجلس في ٢٤ أكتوبر ١٩٧٣ لكي يقوم المجلس بمواجهة مسئولياته والتأكد من احترام الدول الأعضاء لقراراته .. وأجتمع المجلس وأصدر القرار رقم ٣٤٠ في ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفوري لكافة العمليات العسكرية وعودة الأطراف المتحاربة إلى الخطوط التي كانت عليها في ٢٢ أكتوبر .. وفي ذات الوقت قرر المجلس تشكيل قوات طوارىء دولية تعمل تحت سيطرته على أن تتألف تلك القوات من القوات العسكرية

للدول أعضاء الأمم المتحدة باستثناء الدول الدائمة فى مجلس الأمن .. وأوكل المجلس إلى تلك القوات مهمة المحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الأشتباكات (١) .

وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٣ وافق مجلس الأمن على التقرير المتقدم من السكرتير العام بشأن تشكيل قوة الطوارىء الدولية من ستة آلاف رجل ولمدة ستة أشهر قابلة للتجديد .

الوضع القانونى لقوة الطوارىء الدولة المنشأة بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣

أوضحنا أن مجلس الأمن طلب من السكرتير العام بموجب قراره رقم ٣٣٩ أن يتخذ التدابير اللازمة لإرسال مراقبي الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين فى الشرق الأوسط ، وأولهم الموجودون بالقاهرة .. كما نص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارىء من الدول الأعضاء فى

---

(١) جاء نص القرار رقم ٣٤٠ فى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ على النحو الآتى :

« إن مجلس الأمن ، إذ يشير إلى قراريه رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ ، ورقم ٣٣٩ الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ .

وإذ يلاحظ بأسف أنباء الانتهاكات الجديدة لوقف اطلاق النار مما يعد مخالفا للقرارين ٣٣٨ ، ٣٣٩ .

كما يلاحظ بقلق — اعتمادا على تقرير السكرتير العام — أن مراقبى الأمم المتحدة لم يتمكنوا من الانتقال إلى جانبى وقف إطلاق النار .

أولا : يطالب السكرتير العام باتخاذ إجراء فورى بزيادة عدد مراقبى الأمم المتحدة فى الجانبين . يقرر تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن وتفويض السكرتير العام سلطة إيفادها على الفور إلى المنطقة .

ثانيا : يطالب بالالتزام التام بوقف تام وفورى لاطلاق النار ، وبانسحاب الأطراف إلى المواقع التى كانت تحتلها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين بتوقيت جرينتش .

ثالثا : يطالب السكرتير العام أن يقدم بصورة منتظمة وعاجلة تقريرا إلى المجلس بتطبيق هذا القرار والقرارين رقمى ٣٣٨ ، ٣٣٩ لسنة ١٩٧٣ » .

الأمم المتحدة – باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن – وذلك على الفور وتحت سلطة مجلس الأمن ، مع تفويض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور إلى المنطقة . وبناء على هذين القرارين أعد السكرتير العام تقريرا عن النظام القانونى لهذه القوات ، وتم اعتماد هذا التقرير بموجب قرار المجلس رقم ٣٤١ . ويتلخص هذا النظام فى الآتى :

أولا : مهمة قوة الطوارىء :

١ – مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الإشراف على وقف اطلاق النار الفورى والكامل ، وعودة الأطراف إلى مواقعها التى كانت عليها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين يوم ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ .

٢ – بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجديد القتال ، والتعاون مع الصليب الأحمر الدولى فى مباشرة مهامه الإنسانية فى المنطقة .

٣ – التعاون فى إنجاز تلك المهام مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة فى فلسطين .

ثانيا : تمويل القوات : –

ينص قرار مجلس الأمن على اعتبار نفقات القوات جزءا من نفقات المنظمة يتحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١) .

ثالثا : المدة المحددة لعمل القوة :

تحددت مدة تواجد القوة فى المنطقة بستة شهور . على أنه يجوز لمجلس الأمن أن يمد هذه الفترة مدة أخرى . إذا تطلب الأمر ذلك .

رابعا : العلاقة بين القوة وبين الأمم المتحدة والدول المعنية :

١ – تتشكل القوة من عدد من الوحدات العسكرية مقدمة من دول

(١) تنص هذه الفقرة على أن « يتحمل الأعضاء نفقات المنظمة حسب الانصبة التى تقررها الجمعية العامة » .

مختارة بناء على طلب السكرتير العام ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية مع الأخذ فى الأعتبار مبدأ التمثيل الجغرافى المتساوى المسلم به ومع استبعاد الاستعانة بوحدات عسكرية تابعة للدول الخمس الكبرى (١).

٢ ــ تعمل القوة تحت أمر الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العام ، ويعين الأمين العام قائدا عاما لها بموافقة مجلس الأمن ويكون هذا القائد مسئولا أمامه .

٣ ــ تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، ولها حق التمتع بكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيامها بعملها .. وتتمتع أيضاً بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

٤ ــ يتعين على القوة أن تؤدى مهامها بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن تلك التى تسيطر عليها القوات المتحاربة ومن ثم فمن الضرورى إبرام اتفاقات مع الدول المختصة لتحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها .

٥ ــ يتم التسليح للقوة بأسلحة دفاعية فقط ، وليس لها استعمال القوة

---

(١) أثار تشكيل قوات الطوارئ الدولية على هذا النحو ، ردود فعل شتى .. فعلى حين لاقى هذا التشكيل ترحيبا من الدول غير المنحازة ، نظرا لما عرف عنها من مقاومة سيطرة الدول الكبرى على الأمم المتحدة ــ فقد عارضته المملكة المتحدة وفرنسا .. إذ أصر المندوب البريطانى على أن يوضح فى بيانه الذى القاه فى تفسير تصويته أن استبعاد الأعضاء الدائمين فى المجلس من الاشتراك فى قوة الطوارئ الدولية ، يجب ألا يؤثر على قوة الحفاظ على السلام التى سيكون من الضرورى إقامتها لضمان أتفاق السلام النهائى وفقا للقرار ٢٤٢ .

أما مندوب فرنسا فكان أكثر تشددا ، حيث أوضح فى بيانه أن استبعاد الدول ذات العضوية الدائمة فى المجلس من مباشرة مسئوليتها يهدد باضعاف أثر القرارات التى يتخذها مجلس الأمن وإن حكومته تعتبر ان إنشاء قوة الطوارئ الدولية لا تقتصر آثاره على الناحية العسكرية ولكنه يشكل تعهدا رسميا من جانب الدول ذات العضوية الدائمة ، وبالتالى ضمانا فعالا لوقف إطلاق النار .

المسلحة إلا فى حالة الدفاع عن النفس ، ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٦ ــ تتجنب القوة ــ عند أدائها لمهامها ــ الميل لطرف دون الآخر وعليها أن تتجنب الأعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو إدعاءات أو أوضاع الأطراف المحاربة .

ويحق لنا أن نتساءل : هل توجد فروق جوهرية فى الوضع القانونى لقوة الطوارىء الدولية المنشأة عقب حرب سنة ١٩٧٣ ، عن تلك التى سبق انشاؤها فى ١٩٥٦ ؟

الواقع أن المقارنة بين نظامى القوتين : وإن كانت تعطينا انطباعا ــ لأول وهلة ــ عن وجود أوجه إتفاق أساسية بينها . فان هناك أيضا أوجه اختلاف لا مفر من التعرض لها .

فمن حيث أوجه التشابه ، نجد أن قوة ١٩٧٣ قامت على بعض الأسس التى كان متفقا عليها فى قوة ١٩٥٦ وهى : عدم مساهمة الدول الكبرى فى القوات ، وعدم تأثيرها فى مواقف أطراف النزاع ، واعتبارها قوة حفظ سلام وليست قوة قهر ، وتمتعها بحرية الحركة وبالامتيازات والحصانات المنصوص عليها فى اتفاقية المزايا والحصانات الخاصة بالأمم المتحدة ، وأخيرا فى كيفية تمويلها .

أما من ناحية أوجه الخلاف فيمكن أن نشير إلى الفروق الآتية : ــ

١ ــ تختلف القوتان من حيث النشأة : فقوة ١٩٥٦ أنشأتها الجمعية العامة فى ظل قرار الاتحاد من أجل السلام ، فى حين أن قوة سنة ١٩٧٣ أنشأها مجلس الأمن مباشرة بما لقراراته من قوة ملزمة .

٢ ــ تختلف القوتان من حيث المدة ، فقوة ١٩٥٦ ، كانت غير

محددة المدة ، وكان من المفروض بقاءها حتى انتهاء مهمتها .. بينما القوة المنشأة سنة ١٩٧٣ حددت مدتها بستة شهور قابلة للتجديد بقرار من مجلس الأمن .

٣ ــ تختلف القوتان من حيث النص على شرط رضاء الدولة عن وجود القوات على أرضها ، فقد كان هذا الشرط منصوصا عليه فى كل الوثائق الملازمة واللاحقة على إنشاء قوة ١٩٥٦ . أما بالنسبة لقوة ١٩٧٣ فقد أغفل القرار المنشىء لها النص على هذا الشرط ، واكتفى بالنص على وجوب تمتعها بالتأييد الكامل فى جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة إصداره قرارات بمدها .. وقد يفسر هذا الوضع على أساس أن قوات ١٩٧٣ ذات طبيعة قسرية ، وأن مجلس الأمن وحده هو الذى يقرر تواجدها على اقاليم الدول المتنازعة ، كما له الحق فى مد فترة بقاءها ، أو إنهاء مهمتها ، غير أن هذا التفسير .. إذا كان يصدق بالنسبة لقوات الردع فان الأمر على غير ذلك بالنسبة لقوات السلام ، لاختلاف طبيعة ومهمة كل منهما ، وإن جاز القول أن الدول المعنية لا تستطيع أن تطلب سحب قوات السلام قبل نهاية المدة المحددة فلا شك أن استمرار بقاءها على أقاليم تلك الدول منوط أصلا بموافقتها ورضاءها .. والقول بغير ذلك يعنى استمرار تواجد هذه القوات على اقاليم الدول المعنية رغما عنها ، وهو أمر يمس سيادة الدول ولا يتفق ومبادىء الأمم المتحدة .

لذا نجد مندوب مصر فى الأمم المتحدة ، عندما ألقى بيانه الذى أعلن فيه موافقة مصر على قوات حفظ السلام الدولية حرص على القول : « أن الحكومية المصرية إذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارىء الدولية على الأراضى المصرية إنما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الأمم المتحدة للأستمرار بهذه الخطوة الأولى والإجراء المؤقت ، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونية ١٩٦٧ » .

معنى ذلك أن هناك تأكيدا من جانب مصر على أن دخول وتواجد قوات حفظ السلام على إقليمها . تم بموافقتها . واستمرار بقائها — بعد انتهاء مدتها — منوط أصلا برضائها .. ومن ثم فان وجودها لا يمس سيادتها لا من قريب ولا من بعيد ، طالما ظلت مهمتها مرتبطة بتمكين مصر من استرداد سيادتها على أراضيها المحتلة على ضوء قرارات مجلس الأمن الصادرة فى هذا الخصوص .

الجهود التى بذلت لتنفيذ قرارات مجلس الأمن : —

كان من الضرورى بعد تشكيل قوة الطوارىء الدولية ، أن يتم تحديد الخطوات التى يمكن اتخاذها للبدء فى تنفيذ قرارات مجلس الأمن . فاجتمع المجلس فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ لبحث الدور الذى يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة وسكرتيرها العام بالنسبة لمؤتمر السلام المزمع عقده بين أطراف النزاع . وقد انتهى المجلس فى قراره رقم ٣٤٤ إلى المطالبة بأن يكون للأمين العام للأمم المتحدة دورا كاملا وفعالا فى هذا المؤتمر .

وبعد ثلاثة أيام من صدور هذا القرار . وجه الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة رسالة إلى الأمين العام فالدهايم تضمنت استعدادها للاشتراك فى المؤتمر ، على أن تتوليا مسئولية الرياسة المشتركة له . وعهدتا إليه القيام باجراء الترتيبات اللازمة لعقد المؤتمر ، وحبذتا اشتراكه فيه .

إنعقاد مؤتمر جنيف : —

انعقد مؤتمر جنيف الدولى فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٣ ، ورأس جلسة الافتتاح كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة . واشتركت فيه وفود تمثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى والأردن ومصر واسرائيل على حين امتنعت سوريا عن حضوره لمعارضتها الاشتراك فيه .

وفى هذا الاجتماع طالب اندرية جروميكو وزير خارجية الاتحاد السوفيتى بانسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ، وأكد أن المشكلة يمكن حلها ، وحذر من أن الحرب يمكن أن تندلع من جديد فى الشرق الأوسط . وذكر أن أية وثيقة يضيفها المؤتمر يجب أن تتضمن التزامات واضحة من جانب اسرائيل بالانسحاب من الأراضى التى احتلتها فى عام ١٩٦٧ ، ولابد أن تعطى لوثائق المؤتمر قوة القانون الدولى .

وأعقبه هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأمريكى فى ذلك الوقت فقال : أن الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية على جبهة القناة هو أول عمل يواجه المؤتمر ، وهذا يؤدى فى البداية إلى بناء الثقة بين الجانبين وهى خطوة أولى لدعم وقف اطلاق النار ، وأن الهدف النهائى للمؤتمر يجب أن يكون تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه ، وأضاف أن اتفاق السلام النهائى يجب أن يتضمن الانسحاب والحدود المعترف بها ، وتدابير أمن .. مثل إنشاء مناطق منزوعة السلاح ، وضمانات وإقرار المصالح المشروعة للفلسطينين والاعتراف بأن القدس تضم أماكن مقدسة بالنسبة للأديان الثلاثة الكبرى .

وقد حدد اسماعيل فهمى وزير خارجية مصر فى ذلك الوقت شروط مصر لحل الأزمة على أنها تستند فى المقام الأول على تنفيذ جميع بنود قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، ومن ثم فإنه أصر على انسحاب اسرائيل من كل الأراضى العربية بما فى ذلك القدس ،كما أنه أكد على استعادة شعب فلسطين لكافة حقوقه .

وأيد وزير خارجية الأردن شروط مصر لحل الأزمة من ضرورة الانسحاب الكامل من الأراضى المحتلة بما فى ذلك القدس ، وأشار إلى ضرورة وضع مصالح سوريا فى الاعتبار رغم غيابها عن المؤتمر .. وذكر أن الأردن لا يريد أن يعقد اتفاقا مستقلا عن بقية الدول العربية ؛ وأنه ملتزم بالوحدة العربية الكاملة

وعندما تحدث أبا إيبان رئيس الوفد الاسرائيلى ذكر أن اسرائيل لن تتخلى عن كل الأراضى العربية المحتلة لأنها تحتاج إلى بعض هذه الأراضى من أجل ما وصفه بأنه « حدود آمنة » أما بالنسبة لحقوق الشعب الفلسطينى فقد قال أن دولتهم ينبغى أن تقام فى الأردن بعد تسوية مشكلة الأراضى .. وأكد على أن اسرائيل لن تعيد القدس العربية إلى الأردن وإن كان لا يوجد اعتراض على السماح للعرب بالسيادة على الأماكن المقدسة الإسلامية بها وأضاف أن اسرائيل مستعدة لبحث مسألة الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية .

وأنتهت الجولة الأولى من هذا المؤتمر باعلان أصدره كورت فالدهيم جاء فيه : « أن المؤتمر توصل إلى اتفاق فى الرأى على مواصلة أعماله عن طريق إنشاء لجنة عمل عسكرية ولجان عمل أخرى قد يرغم المؤتمر فى إنشائها فى وقت ما فى المستقبل » .

وبناء على ذلك تشكلت لجنة عسكرية برئاسة الجنرال انزيو سيلاسفو قائد قوات الطوارىء الدولية وعضوية مندوبين عسكريين لمصر واسرائيل ومستشار سياسى لكل جانب . واتفق على أن تكون مهمة اللجنة تحقيق الفصل بين القوات الاسرائيلية والمصرية . كما تم الاتفاق على إجراء اتصالات لإشراك وفد سورى فى مرحلة لاحقة . وكذلك الأمر بالنسبة للأردن .

وفى أول أجتماع عقدته هذه اللجنة فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣ حرص رئيس اللجنة بالقاء بيان حدد فيه مسئوليات قوة الطوارىء الدولية . وقال أن المهمة التى كلف بها السكرتير العام هى العمل على الفصل بين القوات المتحاربة . وقيام قوة طوارىء دولية . بمراقبة ذلك وتنفيذه . ثم ألقى رئيس كل جانب بيانا بتحديد موقفه من موضوع الفصل بين القوات .

الاتفاق الأول للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل (١) :

توصلت كل من مصر واسرائيل ـ بمساعدة وزير خارجية أمريكا هنرى كيسنجر ـ إلى إتفـــاقية لفض الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة ،وتم التوقيع عليها فى١٨ يناير سنة ١٩٧٤عند الكيلو ١٠١ فى طريق القاهرة ـ السويس . وقد تضمنت هذه الاتفاقية النص على ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية إلى شرق القناة ، وإلى إيجاد منطقة عازلة بعرض ١٠ كيلومترات ترابط فيها قوات الطوارىء الدولية ، مع تحديد قوات وسلاح الطرفين بالنسبة لاسرائيل بين المنطقة المحددة بخط (A) وخط (B) ، وبالنسبة لمصر بين الخط (D) وقناة السويس .. كما تضمنت أيضا النص على أن هذه الاتفاقية لا تعتبر من وجهة نظر مصر أو اسرائيل أتفاق سلام نهائى وإنما تشكل الخطوة الأولى نحو سلام نهائى وعادل ، طبقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ ، وفى إطار مؤتمر جنيف للسلام .

وعلى ذلك فان الخطوط التى حددت فى هذه الاتفاقية للفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية ، ليست حدودا بالمفهوم المتعارف عليها فى القانون الدولى ، وإنما تعتبر خطوطا تدخل ضمن نطاق التدابير المتخذة بين الطرفين ، لتنظيم وضع قواتهما المتحاربة بما يكفل عدم وضعها فى حالة تأهب دائم تمهيدا للوصول إلى تسوية نهائية للنزاع .

الاتفاقية السورية ـ الاسرائيلية للفصل بين القوات : ـ

بناء على المساعى الدبلوماسية التى قام بها هنرى كيسنجر وزير خارجية أمريكا والتى استهدفت إقناع كل من سوريا واسرائيل بابرام اتفاقية للفصل بين القوات على غرار الاتفاقية التى توصلت إليها كل من مصر واسرائيل ..

---

(١) راجع نص هذه الاتفاقية فى J.N. Doc. S/III 88, 18 January, 1974
وأنظر الخريطة الملحقة بهذه الاتفاقية ... Map. No. 2, 95X :

فقد أسفرت تلك المساعى فى تقريب وجهات النظر بين الطرفين مما أدى إلى توقيع اتفاق بينهما للفصل بين القوات السورية والاسرائيلية فى المقر الأوربى للأمم المتحدة بجنيف يوم ٣١ مايو سنة ١٩٧٤ تحت إشراف الأمم المتحدة ممثلة فى الجنرال « انزيو سيلاسفو » قائد قوة الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط . وباشتراك مندوبين عن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى باعتبار أنهما الدولتان المشتركتان فى رئاسة مؤتمر جنيف .

وفى نفس اليوم وافق مجلس الأمن على تشكيل قوة لمراقبة الفصل بين القوات على جبهة الجولان .

الاتفاق الثانى للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل (١) :

بتاريخ أول سبتمبر ١٩٧٥ توصلت مصر واسرائيل إلى اتفاقية ثانية لفك الاشتباك بين قوات الطرفين فى سيناء المحتلة ، وقد توصل الطرفان إلى هذه الاتفاقية نتيجة المساعى الدبلوماسية المكثفة التى بذلتها أمريكا فى شخص وزير الخارجية هنرى كيسنجر ، وتتضمن هذه الاتفاقية انسحاب اسرائيل من جزء آخر من الأراضى المحتلة بسيناء ، مع تحديد منطقة عازلة بين قوات الطرفين تخلو من وجود أية قوات عسكرية فيها .. ونصت الاتفاقية على اعتبار قوة الطوارىء الدولية أساسية وأنها سوف تستمر فى القيام بعملها وستحدد مدتها .. وأخيرا جاءت المادة الثامنة منها تنص على أن الطرفين يعتبران هذه الاتفاقية خطوة هامة نحو سلام دائم وعادل وهى ليست إتفاق سلام نهائى وأنهما سيواصلان بذل الجهود للتوصل بالتفاوض إلى إتفاق سلام نهائى فى إطار مؤتمر جنيف للسلام وفقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ .

والواقع أن الاتفاقيات الثلاث للفصل بين القوات التى أبرمتها اسرائيل

---

(١) راجع نص هذه الاتفاقية والملاحق المرفقة بها ، مجلة السياسة الدولية – العدد ٤٢ فى أكتوبر ١٩٧٥ – ص ٢٥٢ وما بعدها .

بين كل من مصر وسوريا ، ليست اتفاقات سياسية ، وإنما تدخل ضمن ما يسمى بالتدابير المؤقته التى يمكن أن تؤدى إلى تهيئة الظروف لإبرام اتفاقية سلام دائم .

أى أن هذه الاتفاقات الثلاث بمثابة خطوة أولى نحو التوصل إلى تسوية سلمية نهائية لمشكلة الشرق الأوسط ، عن طريق المفاوضات التى دعا إليها قرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ .

الدروس المستفادة من أزمة الشرق الأوسط : —

يبدو لنا جليا من العرض السابق أن مشكلة الشرق الأوسط — رغم ما طال عليها من زمن — مازالت تتعثر فى دياجير الثنائية العالمية فى الصراع الدولى ، وتتضارب بالنسبة لها مصالح الدولتين الكبريين . والدليل على ذلك أنه منذ صدور قرار مجلس الأمن الأخير فان خطوات الحل السلمى للنزاع لم تحقق تقدما ملموسا حتى الآن .. بل ولا نجد أثراً للحل السلمى سوى الاجتماع الذى عقد فى جنيف تحت الإشراف الشكلى للأمم المتحدة ، وبمشاركة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى .. وذلك فى ديسمبر ١٩٧٣ وقد بان لنا أن هذا الاجتماع لم يسفر عن نتيجة إيجابية ذات مغزى . كما أن اتفاقيات الفصل بين القوات لم تحقق فى طريق الحل السلمى — سوى انسحاب طفيف من بعض المناطق التى كانت تحتلها اسرائيل فى كل من سيناء والجولان ، وفيما عدا ذلك فمازال الجزء الأكبر من سيناء والجولان والضفة الغربية لنهر الأردن تحت الاحتلال الاسرائيلى بل ومازالت المشكلة الرئيسية فى النزاع ، وهى مشكلة فلسطين ، تتلمس هى الأخرى توقعات الحل السلمى فى نطاق قرارات الأمم المتحدة ..

والدرس الذى يمكن أن نعيه من هذه المشكلة . أن الأمم المتحدة قد فشلت

فشلا ذريعا -- على الأقل حتى الآن — فى تحقيق السلام فى منطقة الشرق الأوسط . رغم القرارات العديدة التى صدرت فى شأن هذه المشكلة منذ عدوان ١٩٦٧ .

والواقع أن عجز الأمم المتحدة عن إيجاد حل لهذه المشكلة — والذى يتناقض مع موقفها الحاسم السريع أثناء العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ — إنما يرجع بالدرجة الأولى إلى تذبذب هذه القضية بين أختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة من جهة ، وتغير الظروف الدولية داخل المنظمة العالمية من جهة أخرى .

وإذا كان التراخى فى تسوية النزاع يرجع إلى الثنائية العالمية داخل مجلس الأمن . وعدم إمكان نقل المشكلة داخل الجمعية العامة . فإن الانصاف أن نشير إلى أن حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ كان من نتائجها السياسية تحريك قضية فلسطين داخل الجمعية العامة . باعتبارها الجوهر الحقيقى لمشكلة الشرق الأوسط . وقد تجسد النشاط الذى أكسب بعث هذه القضية فى عدة قرارات هامة هى :

١ — القرار الصادر فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة فى أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام . وقد جاء فى مقدمة هذا القرار أن الجمعية العامة مقتنعة بان اشتراك الشعب الفلسطينى فى أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط أمر ضرورى .

وقد صدر فى نفس اليوم قرار آخر بتشكيل لجنة من عشرين عضوا مهمتها بحث كيفية ممارسة الشعب الفلسطينى لحقوقه الثابتة وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل . وقد تشكلت هذه اللجنة فعلا بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٥ من أفغانستان . وقبرص . وكوبا . المانيا الشرقية .

وجويانا ، والمجر ، والهند ، واندونيسيا ، ولاوس ، ومدغشقر ، وماليزيا ، والباكستان ، ورومانيا ، والسنغال ، وسيرانيون ، وتونس ، وتركيا ، واوكرانيا ، ويوغسلافيا .

٢ ــ القرار الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧٥ باعتبار الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية .. وهذا القرار له أهمية خاصة فى دحض الأسانيد التى تستند إليها اسرائيل فى شرعية وجودها واستمرارها ، وبالتالى فانه يعتبر انتصارا للقضية الفلسطينية .

٣ ــ القرار الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٧٥ والذى تناشد فيه الجمعية العامة الدول الأعضاء بمنع المساعدات العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل حتى تنسحب من جميع الأراضى العربية المحتلة .

وقد نددت فيه الجمعية باستمرار احتلال اسرائيل للأراضى العربية ، ودعوة دول العالم إلى وضع نهاية لهذا الاحتلال .

٤ ــ القرارات الأربعة الصادرة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٥ على أثر موافقة الجمعية العامة على تقرير اللجنة الثلاثية الخاصة التى كانت قد شكلتها للتحقيق فى انتهاكات حقوق الإنسان التى ترتكبها اسرائيل فى الأراضى العربية المحتلة وهى :

(أ) قرار بادانة الأعمال التى تمارسها اسرائيل ، كاقامة مستعمرات اسرائيلية على الأراضى المحتلة ، وتدمير وإزالة منازل العرب ، ومصادرة الممتلكات العربية ، وترحيل وطرد السكان العرب ، والاعتقالات الجماعية ، وإعاقة الحريات والطقوس الدينية .

ويصف القرار هذه الأعمال بأنها غير مشروعة .. وتشكل خروجا

صارخا على ميثاق الأمم المتحدة . وتحول دون التوصل إلى حل عادل ودائم للمشكلة .

(ب) قرار يؤكد على أن معاهدة جنيف لسنة ١٩٤٩ الخاصة بحماية الاشخاص المدنيين فى الأراضى المحتلة تسرى على جميع الأراضى العربية المحتلة منذ سنة ١٩٦٧ بما فيها القدس .. وعلى اسرائيل الالتزام بتطبيق أحكام هذه الاتفاقية .

(جـ) قرار يدعو اللجنة الخاصة بالاستمرار فى مواصلة جهودها لحصر عمليات التدمير التى تعرضت لها مدينة القنطرة .

(د) قرار يدعو إلى اعتبار كافة الإجراءات التى اتخذتها السلطات الاسرائيلية لتغيير الأوضاع الأساسية والشعائر الدينية — فى مدينة القدس والخليل — غير مشروعة وأن على اسرائيل التوقف فورا عن اتخاذ هذه الإجراءات .

٥ — وأخيرا القرار الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ برقم ٣١٦٢ والذى دعت فيه الجمعية إلى انعقاد مؤتمر جنيف للسلام فى موعد مبكر لا يتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وطالبت السكرتير العام « باستئناف اتصالاته مع جميع أطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر » . وإن كان هذا القرار قد تعذر تنفيذه .

ورغم ما قد يبدو لنا من اهتمام ملحوظ داخل الجمعية العامة لقضية فلسطين والشرق الأوسط — خاصة بعد حرب سنة ١٩٧٣ — إلا أن الجمعية العامة مازالت عاجزة عن التصدى لهذه المشكلة على النحو الذى قامت به خلال العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ .. ومن ثم يمكن القول أن الحيوية التى كانت تتمتع بها الجمعية العامة فى الخمسينات وأوائل الستينات قد أصابها الهزل ودب فيها الضعف وأصبحت مجرد دار ندوة للدبلوماسيين ؛

ولا يجب أن نلقى اللوم فيما وصلت إليه الجمعية العامة على الميثاق . وإنما اللوم كله يرجع إلى الحقائق الراهنة للجماعة الدولية ، فقد اثبتت التجربة أن القوة الأدبية التى تحيط بالأمم المتحدة لا تكفى وحدها لضمان السلم والأمن الدولى ، بل لابد من إتفاق الدولتين الكبيرتين (أمريكا وروسيا) وقد ثبت أن إتفاقهما كفيل بتسوية أشد المنازعات تعقيدا ؛ بينما اختلافهما يسبب للمنظمة الفشل التام فى التصدى لأى أزمة سياسية حتى ولو صغر شأنها .

نظرة ختامية : —

بان لنا من العرض السابق لأهم المشاكل الدولية التى عرضت على الأمم المتحدة عدة حقائق جوهرية يمكن إجمالها فيما يلى :

أولا : أن النظام الذى شاءه واضعو ميثاق الأمم المتحدة لتحديد اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى كان — فى الجزء الغالب من حياة المنظمة — حبرا على ورق .. فقد توسعت الجمعية العامة فى اختصاصاتها على حساب اختصاصات مجلس الأمن وذلك فى الخمسينات وأوائل الستينات ، استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ؛ ثم كان الحد من انطلاقها فى السنوات الأخيرة .. بحيث أصبح دورها فى تسوية المنازعات الدولية ينحصر فى الضغط المعنوى ؛ ولكن متى كان ذلك الدور رادعا ، أو فعالا ؟ أنه إذا كان يثقل الضمائر إلا أنه لا يقدم الحلول المطلوبة .

ثانيا : أن الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم الدولى — على الصورة التى رسمها الميثاق .. يخضع لتأثير عوامل السياسة الدولية بصفة عامة وسياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة ؛ فاذا كانت هذه العوامل مواتية اتسم دوره بالفاعلية .. وإذا لم تكن كذلك .. وغالبا ما يكون ذلك . اتسم دوره بالعجز والشلل .

: ثالثا أن إجماع الجماعة الدولية على رأى معين لا يكفى لتمكين المنظمة العالمية من القيام بدورها الأساسى فى الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ، بل يكفى أن تتقاعس إحدى الدول ذوات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن عن المشاركة فى هذا الدور لكى يشل دور المنظمة الدولية فى تحقيق الهدف الذى انشئت من أجله فى المقام الأول .

رابعا : أنه فى فترة من حياة المنظمة كان للأمين العام للأمم المتحدة دور مؤثر وفعال فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى .. وقد استطاع داج همرشلد أن يطور هذا الدور إلى مستوى غير مسبوق ، سواء فى داخل الأمم المتحدة ذاتها أم خارجها . وكانت شخصيته والثقة التى اكتسبها فى إدارة العمليات التى قامت بها الأمم المتحدة فى السويس والكنغو — سببا فى تطوير دبلوماسية التوفيق التى أتبعها . والتى جعل منها نظاما دائما للسياسة الهادئة .. وإذا كان يوثانت الذى جاء بعده — فضل الأخذ بالدبلوماسية البرلمانية ، أى رفع الأمر إلى مجلس الأمن مع تقديم اقتراحات إليه .. دون أن يقوم هو بنشاط شخصى .. فذلك لاعتقاده أن الالتجاء إلى الرأى العام العالمى أكثر قيمة من المبادرات الدبلوماسية التى قد تسبب النفوذ المعنوى للأمم المتحدة .

وقد يقال أن الانتقال من الدبلوماسية الهادئة التى كان يتبعها همرشلد ، إلى الدبلوماسية البرلمانية التى أتبعها يوثانت قد حدت من دور الأمين العام فى مجال قيامه بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية ، غير أن هذا القول لا يصدق كثيرا إذ أن تطور نشاط الأمين العام — فى هذا الصدد — والذى بلغ أوجه فى عهد داج همرشلد . مازال قائما ولم تتأثر ميزاته التنفيذية . خاصة فى العمليات التى يكلف فيها بدور الوسيط . غاية الأمر أن ممارسة هذا النشاط لم يعد يتم بذات الاستقلال الذى كان يمارسه به داج همرشلد ، بل أصبح

من المتعين إشراك الجهاز المختص – سواء مجلس الأمن أو الجمعية العامة – فى المسئولية .. وخير مثل على ذلك: مشكلة الشرق الأوسط .. فقد نصت المادة الثالثة من قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ على أن يعين الأمين العام ممثلا خاصا « يكلف بالذهاب إلى الشرق الأوسط والعمل على إقامة علاقات هناك بين الدول المعنية بقصد تجيئ إجراء إتفاق وتقديم الخدمات التى تهدف إلى الوصول إلى تسوية سلمية ومقبولة تتفق ونصوص القرار » .

فالمفهوم من هذا النص أن الممثل الخاص لا يمثل مجلس الأمن ، وإنما يمثل الأمين للعام ، ومن ثم فان مستر يارنج الذى تم تعيينه بمعرفة الأمين العام كممثل خاص له لا يعتبر وسيطا بالمعنى القانونى الدقيق – كما كان مثلا الكونت برنادوت ومن بعده بانش فى فلسطين – وإنما كان فى وضع أقل استقلالا من الوسيط ، ينحصر مهمته فى تقديم الخدمات الحميدة ، أى العمل على تقارب طرفى النزاع دون أن يكون له حق تقديم مقترحات بقصد الوصول إلى تسوية سلمية للنزاع ، وهو فى قيامه بمهمته هذه كان مسئولا فقط أمام الأمين العام . ولاشك إن هذا الوضع كان أحد الأسباب الجوهرية التى أدت إلى فشل مهمة يارنج ، وبالتالى فشل وساطة الأمانة العامة فى التقريب بين أطراف النزاع لتنفيذ قرار مجلس الأمن .

هذا من جهة – ومن جهة أخرى فعلى أثر حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ فقد طلب مجلس الأمن من السكرتير العام للأمم المتحدة بموجب الفقرة الثانية من القرار رقم ٣٣٩ « إتخاذ التدابير لإرسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية .. إلخ » . أى أن مجلس الأمن قد أناط للسكرتير العام بمهمة حيوية للإشراف على وقف اطلاق النار .. غير أن السكرتير العام بعد أن قام باعداد القوات المطلوبة ، رجع إلى مجلس الأمن لاعتماد التقرير الذى

أعده بشأن الوضع القانونى لهذه القوات . والمهام التى يجب أن تقوم بها .. أى أنه عاد إلى الدبلوماسية البرلمانية لإشراك مجلس الأمن فى مسئولية ما يقوم به من أعمال دون أن يتصدى بنفسه لهذا العمل .

وكذلك عندما صدر قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٤ فى شأن قيام الأمم المتحدة بدور أساسى فى مؤتمر جنيف ؛ فقد أعرب مجلس الأمن عن ثقته فى أن « السكرتير العام سيلعب دورا كاملا وفعالا فى مؤتمر السلام وفقا لقرارات مجلس الأمن بهذا الشأن ؛ وأنه سيرأس المناقشات إذا رغبت الأطراف فى ذلك ، غير أن الدولتين الكبيرتين جردتا السكرتير العام من النهوض بهذا الدور عندما ابدتا رغبتهما فى رئاسة المؤتمر .. ومن ثم أصبح وجود الأمم المتحدة فى هذا المؤتمر وجودا شكليا غير فعال .

وأخيرا فقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر جنيف للسلام فى موعد لا يتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وذلك بموجب قرارها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ .. وطلبت إلى السكرتير العام « استئناف اتصالاته مع جميع أطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر » . إلا أن هذا المؤتمر لم يقدر له الانعقاد بسبب العراقيل التى وضعتها بعض الدول المعنية وخاصة اسرائيل (١).

---

(١) كان ذلك أحد الأسباب التى دفعت الرئيس محمد أنور السادات رئيس جمهورية مصر العربية إلى زيارة مدينة القدس فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٧٧ كمبادرة منه لكسر حاجز الشك والجمود الذى أحاط بالمشكلة . غير أن هذه المبادرة لم تلق الإستجابة المتوقعة من اسرائيل على الفور .

وعند مثول هذا الكتاب للطبع تمكنت كل من مصر واسرائيل من التوصل إلى اتفاق فيما بينهما على وثيقتين هامتين لتحقيق تسوية شاملة للنزاع العربى الاسرائيلى ، وذلك فى الاجتماع الذى تم بينهما فى مؤتمر « كامب ديفيد » وبحضور رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذى كان له دور فى المؤتمر بمثابة دور الوساطة .. وقد أطلق على الوثيقة الأولى اسم « إطار للسلام فى الشرق الأوسط » وجاءت الوثيقة الثانية تحت عنوان إطار لإبرام معاهدة سلام بين مصر واسرائيل » .

وقد وقع الوثيقتين كل من رئيس جمهورية مصر ورئيس وزراء اسرائيل كما وقعها الرئيس الأمريكى بصفته شاهد .

= ولأهمية هاتين الوثيقتين باعتبارهما تحولا جذريا فى مشكلة الشرق الأوسط فاننا نعرض نصوصها الكاملة على النحو التالى :

الوثيقة الأولى :

إطار السلام فى الشرق الأوسط :

أجتمع الرئيس محمد أنور السادات رئيس جمهورية مصر العربية ومناحم بيجين رئيس وزراء اسرائيل مع جيمى كارتر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فى كامب ديفيد من ٥ إلى ١٧ سبتمبر ١٩٧٨ وأتفقوا على الإطار التالى للسلام فى الشرق الأوسط وهم يدعون أطراف النزاع العربى الاسرائيلى الأخرى إلى الأنضمام إليه .

أن البحث عن السلام فى الشرق الأوسط يجب أن يسترشد بالآتى :

أن القاعدة المتفق عليها للتسوية لسلمية للنزاع بين اسرائيل وجيرانها هو قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه .. وسيرفق القراران رقم ٢٤٢ ورقم ٣٣٨ بهذه الوثيقة .

بعد أربع حروب خلال ثلاثين عاما ورغم الجهود الإنسانية المكثفة فان الشرق الأوسط مهد الحضارة ومهبط الأديان العظيمة الثلاثة لم يستمتع بعد بنعم السلام ، أن شعوب الشرق الأوسط تتشوق إلى السلام حتى يمكن تحويل موارد الأقليم البشرية والطبيعية الشاسعة لمتابعة أهداف السلام وحتى تصبح هذه المنطقة نموذجا للتعايش والتعاون بين الأمم ..

أن المبادرة التاريخية للرئيس السادات بزيارته للقدس والاستقبال الذى لقيه من برلمان اسرائيل وحكومتها وشعبها وزيارة رئيس الوزراء بيجين للأسماعيلية رداً على زيارة الرئيس السادات ومقترحات السلام التى تقدم بها كلا الزعيمين ، وما نتيجته هذه المهام من أستقبال حار من شعبى البلدين . كل ذلك خلق فرصة للسلام لم يسبق لها مثيل وهى فرصة لا يجب أهدارها إن كان يراد أنقاذ هذا الجيل والأجيال المقبلة من مآسى الحرب .

وأن مواد ميثاق الأمم المتحدة والقواعد الأخرى المقبولة للقانون الدولى والشرعية توفر الآن مستويات مقبولة لسير العلاقات بين جميع الدول .

وأن تحقيق علاقة سلام وفقا لروح المادة ٢ من ميثاق الامم المتحدة وإجراء مفاوضات فى المستقبل بين اسرائيل وأى دولة مجاورة مستعدة للتفاوض بشأن السلام والأمن معها هى أمر ضرورى لتنفيذ جميع البنود والمبادىء فى قرارى مجلس الأمن رقم ٢٤٢ و ٣٣٨ .

أن السلام يتطلب أحترام السيادة والوحدة الأقليمية والأستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى التعيش فى سلام داخل حدود آمنة ومعترف بها غير متعرضة لتهديدات أو أعمال عنف .. وأن التقدم تجاه هذا الهدف من الممكن أن يسرع بالتحرك نحو عصر جديد من التصالح فى الشرق الأوسط يقوم بالتعاون على تنمية التطور الاقتصادى وفى الحفاظ على الأستقرار وتأكيد الأمن ..

وأن السلام يتعزز بعلاقة السلام وبالتعاون بين الدول التى تتمتع بعلاقات طبيعية .. وبالإضافة إلى ذلك فى ظل معاهدات السلام يمكن للأطراف — على أساس التبادل — الموافقة على ترتيبات أمن خاصة مثل مناطق منزوعة السلاح ومناطق ذات تسليح محدود ومحطات أنذار مبكر ووجود قوات دولية وقوات أتصال وإجراءات يتفق عليها للمراقبة والترتيبات الأخرى التى يتفقون على أنها ذات فائدة .

ان الأطراف إذ تضع هذه العوامل فى الأعتبار مصممة على التوصل إلى تسوية عادلة =

=شاملة ومعمرة لصراع الشرق الأوسط عن طريق عقد معاهدات سلام تقوم على قراري مجلس الأمن رقم ٢٤٢ و ٣٣٨ بكل فقراتهما .

وهدفهم من ذلك هو تحقيق السلام وعلاقات حسن الجوار وهم يدركون أن السلام لكي يصبح معمرا يجب أن يشمل جميع هؤلاء الذين تأثروا بالصراع أعمق تأثير .

لذا فانهم يتفقون على أن هذا الإطار مناسب في رأيهم ليشكل أساسا للسلام لا بين مصر واسرائيل فحسب بل وكذلك بين اسرائيل وكل من جيرانها الآخرين ممن يبدون استعدادا للتفاوض على السلام مع اسرائيل على هذا الأساس .

أن الأطراف إذ تضع هذا الهدف في الأعتبار قد اتفقت على المضي قدما على النحو التالي :

(أ) الضفة الغربية وغزة :

١ – ينبغي أن تشترك مصر واسرائيل والأردن وممثلو الشعب الفلسطيني في المفاوضات الخاصة بحل المشكلة الفلسطينية بكل جوانبها ، ولتحقيق هذا الهدف فان المفاوضات المتعلقة بالضفة الغربية وغزة ينبغي أن تتم على ثلاث مراحل :

(أ) تتفق مصر واسرائيل على أنه من أجل ضمان نقل منظم وسلمي للسلطة مع الأخذ في الأعتبار الأهتمامات بالأمن من جانب كل الأطراف يجب أن تكون هناك ترتيبات انتقالية بالنسبة للضفة الغربية وغزة لفترة لا تتجاوز خمس سنوات . ولتوفير حكم ذاتي كامل لسكان الضفة الغربية وغزة فان الحكومة الاسرائيلية العسكرية وإدارتها المدنية ستنسحبان بمجرد أن يتم انتخاب سلطة حكم ذاتي من قبل السكان في هذه المنطقة عن طريق الأنتخاب الحر لتحل محل الحكومة العسكرية الحالية ومناقشة تفاصيل الترتيبات الأنتقالية فان حكومة الأردن ستكون مدعوة للأنضمام للمباحثات على أساس هذا الإطار ، ويجب أن تعطى هذه الترتيبات الجديدة الأعتبار اللازم لكل من مبدأ حكم الذات لسكان هذه الأراضي وأهتمامات الأمن الشرعية لكل من الأطراف التي يشملها النزاع .

(ب) أن تتفق مصر واسرائيل والأردن على وسائل إقامة سلطة الحكم الذاتي المنتخبة في الضفة الغربية وقطاع غزة .. وقد يضم وفدا يضم مصر والأردن وممثلي الضفة الغربية وقطاع غزة أو فلسطينيين آخرين حسبما يتفق عليه .

وستتفاوض الأطراف بشأن اتفاقية تحدد مسئوليات سلطة الحكم الذاتي التي ستمارس في الضفة الغربية وغزة ، وسيتم انسحاب للقوات المسلحة الاسرائيلية وسيكون هناك إعادة توزيع للقوات الاسرائيلية التي ستبقى في مواقع أمن معينة وستتضمن الأتفاقية أيضاً ترتيبات لتأكيد الأمن الداخلي والخارجي والنظام العام .

وسيتم تشكيل قوة بوليس محلية قوية قد تضم مواطنين أردنيين .. بالإضافة إلى ذلك ستشترك القوات الاسرائيلية والأردنية في دوريات مشتركة وفي تقديم الأفراد لتشكيل مراكز مراقبة لضمان أمن الحدود .

(ج) وستبدأ الفترة الإنتقالية ذات السنوات الخمس عندما تقوم سلطة حكم ذاتي « مجلس إداري » في الضفة الغربية وغزة في أسرع وقت ممكن دون أن تتأخر عن العام الثالث بعد بداية الفترة الإنتقالية .. وستجرى المفاوضات لتحديد الوضع النهائي للضفة الغربية وغزة وعلاقاتها مع جيرانها ولإبرام معاهدة سلام بين اسرائيل والأردن بحلول=

= نهاية الفترة الإنتقالية ، وستدور هذه المفاوضات بين مصر واسرائيل والأردن والممثلين المنتخبين لسكان الضفة الغربية وغزة .

وسيجرى أنعقاد لجنتين منفصلتين ولكنهما مترابطتان .. احدى هاتين اللجنتين تتكون من ممثلى الأطراف الأربعة التى ستتفاوض وتوافق على الوضع النهائى للضفة الغربية وغزة وعلاقاتهم مع جيرانها . وتتكون اللجنة الثانية بين ممثلى اسرائيل وممثلى الأردن والتى سيشترك معهما ممثلو السكان فى الضفة الغربية وغزة للتفاوض بشأن معاهدة السلام بين اسرائيل والأردن واضعة فى تقديرها الأتفاق الذى تم التوصل إليه بشأن الضفة الغربية وغزة .

وستركز المفاوضات على أساس جميع النصوص والمبادىء لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ .

وستقرر هذه المفاوضات ضمن أشياء أخرى موضع الحدود وطبيعة ترتيبات الأمن .. ويجب أن يعترف الحل الناتج عن المفاوضات بالحقوق المشروعة للشعب الفلسطينى ومتطلباتهم العادلة وبهذا الأسلوب سيشارك الفلسطينيون فى تقرير مستقبلهم من خلال :

١ – أن يتم الأتفاق فى المفاوضات بين مصر واسرائيل والأردن وممثلى السكان فى الضفة الغربية وغزة على الوضع النهائى للضفة الغربية وغزة والمسائل البارزة الأخرى بحلول نهاية الفترة الأنتقالية .

٢ – أن يعرضوا اتفاقهم للتصويت من جانب الممثلين المنتخبين لسكان الضفة الغربية وغزة .

٣ – إتاحة الفرصة للممثلين المنتخبين عن السكان فى الضفة الغربية وغزة لتحديد الكيفية التى سيحكمون بها أنفسهم تمشيا مع نصوص الأتفاق .

٤ – المشاركة كما ذكر أعلاه فى عمل اللجنة التى تتفاوض بشأن معاهدة السلام بين اسرائيل والأردن .

(د) سيتم اتخاذ كل الإجراءات والتدابير الضرورية لضمان أمن اسرائيل وجيرانها خلال الفترة الأنتقالية وما بعدها .. وللمساعدة على توفير مثل هذا الأمن ستقوم سلطة الحكم الذاتى بتشكيل قوة قوية من الشرطة المحلية . وتشكل هذه القوة من سكان الضفة الغربية وغزة . . وستكون قوة الشرطة على أتصال مستمر بالضباط الاسرائيليين والأردنيين والمصريين المعينين لبحث الأمور المتعلقة بالأمن الداخلى .

(هـ) خلال الفترة الانتقالية يشكل ممثلو مصر واسرائيل والأردن وسلطة الحكم الذاتى لجنة تعقد جلساتها باستمرار وتقرر باتفاق الأطراف صلاحيات السماح بعودة الأفراد الذين طردوا من الضفة الغربية وغزة فى ١٩٦٧ مع اتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع الاضطراب وأوجه التمزق ، ويجوز أيضاً لهذه اللجنة أن تعالج الأمور الأخرى ذات الاهتمام المشترك .

(و) ستعمل مصر واسرائيل مع بعضهما البعض ومع الأطراف الأخرى المهتمة لوضع إجراءات متفق عليها للتنفيذ العاجل والعادل والدائم لحل مشكلة اللاجئين .

(ج) المبادىء المرتبطة :

١ – تعلن مصر واسرائيل أن المبادىء والنصوص المذكورة أدناه ينبغى أن تطبق على معاهدات السلام بين اسرائيل وبين كل من جيرانها مصر والأردن وسوريا ولبنان .

٢ – على المتفاوضين أن يقيموا فيما بينهم علاقات طبيعية كتلك القائمة بين الدول التى هى فى حالة سلام كل منها مع الأخرى .

= وعند هذا الحد ينبغي أن يتعهدوا بالالتزام بنصوص ميثاق الأمم المتحدة ويجب أن تشمل الخطوات التي تتخذ في هذا الشأن على :

(أ) أعتراف كامل .

(ب) إلغاء المقاطعات الاقتصادية .

(جـ) الضمان في أن يتمتع المواطنون في ظل السلطة القضائية بحماية الإجراءات القانونية في اللجوء للقضاء .

٣ – يجب على الموقعين استكشاف امكانيات التطور الاقتصادي في إطار اتفاقيات السلام النهائية بهدف المساهمة في صنع جو السلام والتعاون والصداقة التي تعتبر هدفا مشتركا لهم .

٤ – يجب إقامة لجان للدعوى القضائية للحسم المتبادل لجميع الدعوى القضائية المالية .

٥ – يجرى دعوة الولايات المتحدة للاشتراك في المحادثات بشأن موضوعات متعلقة بشكليات تنفيذ الاتفاقيات واعداد جدول زمني لتنفيذ تعهدات الأطراف .

٦ – سيطلب من مجلس الامن التابع للأمم المتحدة المصادقة على معاهدات السلام وضمان عدم انتهاك نصوصها وسيطلب من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن التوقيع على معاهدات السلام وضمان أحترام نصوصها كما سيطلب منهم مطابقة سياستهم وتصرفاتهم مع التعهدات التي يحتويها هذا الإطار .

الوثيقة الثانية :

إطار الأتفاق لمعاهدة سلام بين مصر واسرائيل : '

من أجل تحقيق السلام .. وافقت مصر واسرائيل على التفاوض بنية صادقة بهدف التوصل إلى معاهدة سلام بينهما خلال ٣ أشهر من تاريخ هذا الأتفاق :

وتم الأتفاق على ما يلي : –

– أن تجرى المفاوضات تحت علم الأمم المتحدة ، في المكان أو الأماكن التي يتفق عليها الجانبان

– أن يتم تطبيق كل مبادىء قرار الأمم المتحدة رقم ٢٤٢ في حل النزاع بين مصر واسرائيل .

– أن يتم تنفيذ بنود معاهدة السلام في فترة بين عامين و ٣ أعوام من تاريخ توقيع المعاهدة ، فيما لو لم يتفق الطرفان على شيء آخر .

وقد أتفق الجانبان على المسائل التالية :

(أ) ممارسة مصر لسيادتها الكاملة على المنطقة التي تمتد إلى الحدود المعترف بها دوليا بين مصر وفلسطين في فترة الأنتداب .

(ب) انسحاب القوات المسلحة الاسرائيلية من سيناء .

(جـ) استخدام المطارات الجوية التي يخلفها الاسرائيليون بالقرب من العريش أو رفح ورأس النقب وشرم الشيخ للأغراض المدنية فقط بما في ذلك الأستخدام التجاري المحتمل من جانب جميع الدول .

(د) حرية مرور السفن الاسرائيلية في خليج السويس وقناة السويس على أساس اتفاقية القسطنطينية لعام ١٨٨٨ والتي تنطبق على جميع الدول . =

- اعتبار مضيق وخليج العقبة ممرات دولية مفتوحة أمام جميع الدول لحرية الملاحة وحرية المرور البريه والطيران فوقهم .

(د) إنشاء طريق سريع يربط بين سيناء والأردن بالقرب من ايلات مع ضمان حرية المرور السلمي فيه لكل من مصر والأردن .

(و) أن تتم مرابطة قوات عسكرية على النحو المبين فيما يلي :

مرابطة القوات :

(أ) لن ترابط ما يزيد على فرقة واحدة (ميكانيكية أو مشاة) فى القوات المسلحة المصرية داخل منطقة تبعد بما يقرب من ٥٠ كيلو مترا شرق خليج السويس وقناة السويس .

(ب) قوات الأمم المتحدة والبوليس المدنى فقط المزودة بأسلحة خفيفة ، لممارسة مهام البوليس العادية سوف ترابط فى منطقة تقع غربى الحدود الدولية وخليج العقبة ، يتراوح عمقها ما بين ٢٠ و ٤٠ كيلو مترا .

(ج) فى المنطقة الممتدة على مسافة ٣ كيلو مترات شرق الحدود الدولية تكون هناك قوات عسكرية اسرائيلية محدودة لا تزيد عن أربع كتائب مشاه ومراقبوا الأمم المتحدة .

(د) وحدات حرس حدود لا تزيد على ثلاث كتائب تقوم بمعاونة البوليس المدنى فى صيانة النظام فى المنطقة التى لم ترد عليه .

وتعيين المناطق المذكورة عاليه سوف يكون حسبما يتم الاتفاق عليه خلال مفاوضات السلام . ومحطات الأنذار المبكر قد توجد لضمان الإلتزام ببنود الاتفاقية .

وتتمركز قوات الأمم المتحدة فى :

(أ) فى المنطقة فى سيناء التى تبعد عن البحر المتوسط بعشرين كيلو مترا والقريبة من الحدود الدولية .

(ب) فى منطقة شرم الشيخ لضمان حرية المرور فى مضيق تيران — ولن يتم سحب هذه القوات الا فى حالة موافقة مجلس الأمن على سحبها بالأغلبية المطلقة .

وبعد أن يتم توقيع اتفاقية السلام وأثر اتمام الانسحاب المرحلى ، تقام علاقات طبيعية بين مصر واسرائيل بما فى ذلك : الاعتراف الكامل — متضمنا علاقات دبلوماسية واقتصادية وثقافية .

وإنهاء المقاطعة الاقتصادية ورفع القيود على حرية انتقال البضائع والأشخاص .

على أن يتمتع مواطنو كل من الدولتين بحماية القوانين المطبقة فى دولتهم ..

الانسحاب المرحلى :

أن تنسحب جميع القوات الاسرائيلية بعد فترة تتراوح بين ٣ و ٩ أشهر من توقيع الاتفاقية إلى شرق الخط الممتد من نقطة العريش حتى رأس محمد ، وسيتم تعيين هذا الخط على وجه التحديد من الاتفاق بين الجانبين .

عن جمهورية مصر العربية	عن حكومة اسرائيل
محمد أنور السادات	مناحم بيجين

شهد التوقيع

جيمى كارتر .. رئيس الولايات المتحدة الأمريكية

وهكذا نجد دور الأمين العام يتضاءل ويتوارى فى مواجهة مشكلة الشرق الأوسط بعد حرب سنة ١٩٦٧ .. وهذا عكس ما كان عليه الحال فى عدوان سنة ١٩٥٦ الأمر الذى قد يبدو معه — لأول وهلة — ضعف السلطات الدبلوماسية والسياسية للأمين العام .. إلا أن الحقيقة — كما سبق أن أشرنا — غير ذلك .. لأن السلطات الممنوحة للأمين العام لم تتغير ؛ وإنما الذى تغير هو ممارسة تلك السلطات وهذا يمكن إرجاعه ليس فقط إلى شخصية من يشغل هذا المنصب ، بل أيضا إلى التغيرات الدولية فى السياسة العالمية .. واستقطابها بين الكتلتين المتنافستين ..

غير أنه من الأهمية بمكان — ونحن نعرض لدور الأمم المتحدة فى تحقيق السلم والأمن الدولى من خلال الأزمات التى أشرنا إليها — ألا يستبد بنا التشاؤم ؛ ونتصور أن الأمم المتحدة لن تجد مخرجا من الهاوية التى تردت فيها .. إن ذلك قد يفقدنا الكثير من رؤية الوجه الآخر لهذه المنظمة الدولية .. فلقد أثبتت المنظمة — بما لا يدع مجالا للشك — أن أنفاسها تتردد فى كل أزمة دولية .. وأن وجودها فى أى صراع أمر لم يفقد حيويته .. وإذا كانت قد فشلت فى إيجاد الحلول الجذرية لكثير من الأزمات الدولية ؛ فقد نجحت إلى حد كبير فى وقف الاشتباكات المسلحة لتلك الأزمات . كما نجحت فى منع تفاقم المنازعات الدولية إلى الحد الذى يهدد السلام العالمى وينذر بقيام حرب عالمية ثالثة .. ونجحت أيضاً فى تسوية بعض المنازعات الدولية (١) وأهمها مشكلة العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ . ومشكلة ايريان الغربية . ومشكلة كشمير وهى مشاكل كانت وقت نشوئها بعيدة عن المساس بمصالح الدولتين الكبيرتين بطريق مباشر .. ونشير بايجاز إلى المشكلتين الأخيرتين : —

---

(١) راجع : د. سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٣١٤ .

مشكلة ايريان الغربية : —

ترجع ظروف هذه المشكلة إلى عام ١٩٤٦ .. ففى هذا العام حصلت اندونيسيا على استقلالها من هولنده ولم يتم الاتفاق بين الدولتين على مصير ايريان الغربية (المسماه بغينيا الجديدة الغربية) ، فقامت اندونيسيا بعرض الأمر على الجمعية العامة سنة ١٩٥٤ بدعوى أن ايريان الغربية تنتمى إلى اندونيسيا ، فردت هولنده بان سكان ايريان الغربية ليسوا من أصل اندونيسى ولهذا يجب أن تتاح لهم الفرصة أن يقرروا مصيرهم بأنفسهم عندما يسمح مستواهم الحضارى بذلك .

وقد ناقشت الجمعية العامة هذه المشكلة فى عدة دورات دون أن تتوصل إلى حل ، الأمر الذى أدى إلى وقوع اشتباك مسلح بين القوات الهولندية والاندونيسية .. فدعا أوثانت كلتا الحكومتين إلى السعى لإيجاد حل سلمى للمشكلة عن طريق التفاوض المباشر .. وعين وسيطا لمساعدة الدولتين فى هذا الصدد، وقد استجابت الحكومتان للمفاوضات التى انتهت بينهما إلى اتفاق فى أغسطس سنة ١٩٦٢ يقضى بوقف العمليات الحربية فيما بينهما نهائيا ، وبانتقال إدارة ايريان الغربية إلى اندونيسيا فى أول مايو سنة ١٩٧٣ بعد فترة انتقالية من إدارة الأمم المتحدة .. وبمنح الحكم الذاتى لشعب الأقليم فى نهاية سنة ١٩٦٩ وقد أيدت الجمعية العامة هذا الاتفاق .. وسار حل هذه المشكلة وفقا لهذا الاتفاق .

مشكلة كشمير : —

تعود جذور هذه المشكلة إلى عام ١٩٤٧ عقب تقسيم شبه القارة الهندية إلى دولتين هما الهند والباكستان .. فقد أعلنت الهند ضم ولاية كشمير وهى احدى ولايات الهند الشمالية التى تحررت حينذاك من السيادة البريطانية ، والتى يبلغ عدد سكانها حوالى خمسة ملايين نسمة أغلبهم من المسلمين ..

وقد نازعت باكستان فى مشروعية هذا الإجراء طالبة إتاحة الفرصة لسكان هذه الولاية ليقرروا مصيرهم بانفسهم فى استفتاء حر .

وفى يناير سنة ١٩٤٨ قدمت الهند شكوى إلى مجلس الأمن تتهم الباكستان بمساعدة رجال القبائل الإسلامية فى غزو كشمير .. وقد انكرت الباكستان هذا الاتهام مدعية أن ضم ولاية كشمير إلى الهند — يعتبر فى رأيها — وضعا غير شرعى ، وقدمت هى الأخرى عدة شكاوى فى هذا الشأن وقد بحث مجلس الأمن ظروف النزاع وأصدر بعض القرارات التى كان من نتيجتها توجه بعثة من الأمم المتحدة إلى شبه القارة الهندية فى يولية سنة ١٩٤٨ .. كما ترتب عليها قبول الهند والباكستان وقف القتال فى ولاية كشمير ابتداء من أول يناير سنة ١٩٤٩ .. كما قبلتا الاقتراحات التى قدمتها اللجنة لإجراء استفتاء عام فى كشمير حول انضمامها إلى الهند أو إلى باكستان ، غير أن إجراءات الاعداد للأستفتاء طالت نتيجة خلاف الطرفين حول شروط نزع سلاح الولاية الأمر الذى ظلت المشكلة معه دون حل . إلى أن أندلع القتال بينهما مرة ثانية فى ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ وقد طلب مجلس الأمن وقف القتال . وعودة جميع القوات المسلحة إلى الأماكن التى كانت تشغلها قبل ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ . كما قرر المجلس أن ينظر فى الخطوات الممكنة التى من شأنها أن تساعد على حل المشكلة السياسية القائمة فور إتمام وقف القتال وانسحاب القوات .

وبتاريخ ١٣ فبراير سنة ١٩٦٦ أعلن الأمين العام للأمم المتحدة أنه قد تم التوصل بين الطرفين على خطة لانسحاب قواتهما إلى ما كانت عليه يوم ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ تنفيذا لقرار مجلس الأمن وذلك بمساعدة الاتحاد السوفيتى وتوسط الأمين العام للمنظمة .