التنظيم الدولي

دكتور عبد الواحد محمد الفار

مدرس القانون الدولي العام
كلية الحقوق ـ جامعة اسيوط

الكتاب الثاني

١٩٧٩

الناشر
عالم الكتب
٢٨ شارع عبد الخالق ثروت ـ القاهرة

المنهج الثالث

نزع السلاح Disarmament

ذكرنا أن الأمم المتحدة وضعت عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن الدولى ، فبينما يتجه منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية إلى تحكيم العقل بهدف التوصل إلى مواقف أخلاقية تساعد على إيجاد حل للمشاكل الدولية ، ويتجه منهج الأمن الجماعى لكبح جماح اللجوء إلى الحرب عن طريق مجابهة المعتدين بقوى ترهقهم من أمرهم عسرا .. فقد جاء المنهج الثالث وهو نزع السلاح ، بهدف القضاء على مشكلة الحرب بأقوم طريقة مستقيمة تمكن تصورها .. ألا وهى إلغاء الوسائل التى تجعل اللجوء إلى الحرب أمرا ممكنا .

ولقد عبر فرانكلين روزفلت عن هذا المفهوم عندما عرف « حريته الرابعة » بأنها : « تقليل التسلح على نطاق يشمل العالم برمته إلى تلك الدرجة ، وعلى ذلك النحو المكتمل .. بحيث لا تكون هناك أمة فى وضع يتيح لها إرتكاب عمل من أعمال العدوان المادى ضد أى جار من جيرانها ، فى أى بقعة من العالم » (١).

على أن نظرية نزع السلاح ليست دائما بهذه البساطة ، وإنما يجب أن تقترن بنظرية الأمن الجماعى ، لأن تكامل النظريتين يمكن أن يعطينا جوابا مفعما بالأمل عن السؤال الملح : كيف نضمن ونؤكد تحقيق السلم والأمن الدولى ؟ .. وبنفس الطريقة يمكن أن تقترن نظرية نزع السلاح بنظرية التعاون الاقتصادى الدولى بما يساعد على تحقيق رفاهية الشعوب .. فاذا كانت النظرية الأخيرة تعمل على تطوير وإنماء رفاهية المجتمع الدولى كمنهج

---

(١) راجع : أ . ل . كلود : المرجع السابق ص ٤٠٠ .

وراجع أيضا : محمد رفعت « التعاون الدولى والسلام العام » دار الكتب الحديثة سنة ١٩٤٥ ، ص ١١١ .

للسلام العالمى ، فان نزع السلاح لا ينظر له بحسبانه الوسيلة التى تحول دون اللجوء إلى الحرب فقط .. ولكن باعتبار سباق التسلح فيما بين الدول من الأمور التى تكلف المجتمع الدولى أموالا طائلة ، مما يهدد الاستقرار الاقتصادى للعالم .. وبالتالى يزعزع أركان السلام العالمى ، ويعرقل المساعى التى تبذل للارتقاء بمصالح البشرية ورفاهيتها .

وقد سبق لواضعى عهد عصبة الأمم أن اعتبروا الحد من التسلح أحد المناهج التى يمكن أن تساعد على تحقيق السلم والأمن الدولى (١) . غير أن ما ذهب إليه العهد فى هذا الصدد ، كان مغرقا فى الخيال ولم يكتب له النجاح .. بل ولم يوضع حتى موضع التنفيذ .. وكان ذلك بسبب عدم تحريم الحرب تحريما باتا ، وبالتالى عدم وجود سند قانونى قوى لتنفيذ تدابير نزع السلاح على النحو الذى أورده العهد .

ونظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة حرم كل صور استخدام القوة (٢) لذا فقد عالج مشكلة نزع السلاح بطريقة تختلف عما جاءت بها العصبة .. فنصت المادة ١١ من الميثاق على أن : « للجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلم والأمن الدوليين . ويدخل فى ذلك المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسلح . كما أن لها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المبادىء إلى الأعضاء أو إلى مجلس الأمن أو إلى كليهما » كما نصت المادة ٢٦ على أنه : « رغبة فى إقامة السلم والأمن الدولى وتوطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الإنسانية والاقتصادية إلى ناحية التسلح ، يكون مجلس الأمن مسئولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار إليها فى المادة ٤٧ عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم التسلح »(٣) .

---

(١) راجع ما سبق ص ١٠٩

(٢) فيما عدا الدفاع الشرعى وأعمال القمع التى تقوم بها الأمم المتحدة .

(٣) تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٧ على أن : « تشكل لجنة من أركان الحرب تكون=

وقد أدى التطور الرهيب فى صناعة الأسلحة .. كما أدى انتشار الأسلحة الذرية فى عدة دول .. وكذا ظهور أنواع أخرى من الأسلحة ذات القوة التدميرية الجماعية ، مثل الأسلحة البولوجية والبكترولوجية والكيماوية .. أن أصبح العالم كله مهددا بكارثة لا يعلم مداها إلا الله سبحانه وتعالى .. وقد استولى الخوف والفزع على نفوس الكثيرين من محبى السلام الذين هالهم هذا السباق الجامح للاحتفاظ بأكبر قوة تدميرية على ظهر الأرض يمكن أن تتسبب فى فناء العالم عدة مرات ؛ فارتفعت الأصوات تنادى بضرورة وقف هذا السباق لإنقاذ البشرية من المصير المؤلم .. وأخذت الأمم المتحدة على عاتقها التصدى لهذا الخطر ، وعزمت على أن تولى هذا الموضوع قسطا أوفر من الاهتمام يفوق بكثير ما نص عليه الميثاق ، ويهمنا أن نعرض فيما يلى لأوجه اهتمام الأمم المتحدة بهذه المشكلة ، ثم نوضح أهم الانجازات التى حققتها الأمم المتحدة فى هذا الصدد .. ثم ننهى ذلك بنظرة تقديرية لما تم إنجازه :

أولا : أوجه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة (١) :

بدأ إهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة بمسألة نزع السلاح عام ١٩٤٦ وقد انحصر إهتمامها فى ذلك الحين فى تشكيل لجنتين إحداهما لدراسة مشكلة الأسلحة التقليدية ، والأخرى لدراسة مشكلة الطاقة الذرية ، وفى سنة ١٩٥٢ اتجهت الجمعية العامة إلى توحيد مهمة اللجنتين المذكورتين فى

مهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولى ولاستخدام القوات الموضوعه تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع .. » .

(١) راجع : رسالة الدكتوراه المقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة سنة ١٩٧٢ بعنوان : « جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح » تقدمها الدكتور عبد الفتاح اسماعيل ، وراجع أيضاً من مطبوعات الأمم المتحدة : « الأمم المتحدة ونزع السلاح » (١٩٤٥ - ١٩٧٠) . «وحقائق أساسية عن الأمم المتحدة» مكتب الأمم المتحدة للإعلام (سنة ١٩٧٧) ص ٥٠ وما بعدها

لجنة واحدة هى لجنة نزع السلاح التابعة لمجلس الأمن .. وعهدت الجمعية إلى تلك اللجنة باعداد الدراسات اللازمة للحد من التسلح وإيجاد نظام رقابة دولى فعال على استخدام الطاقة الذرية .

وكان عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة فى مجال نزع السلاح ؛ ففى هذا العام اتفقت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى على المبادىء التى بموجبها ستتم المفاوضات بينهما فى مسألة نزع السلاح .. وقد أبدت الأمم المتحدة ترحيبها بهذه المبادىء ، وأوصت باتخاذها أساسا للمفاوضات المتعلقة بنزع السلاح الشامل ، وشكلت لجنة من ثمانى عشرة دولة اتخذت جنيف مقرا لها ؛ وبدأت هذه اللجنة تمارس مهمتها منذ مارس سنة ١٩٦٢ حتى الآن (١).

وتتلخص المبادىء التى أتفقت عليها الدولتان الكبريان وأقرتها الجمعية العامة ؛ فى أن تحقيق نزع السلاح نزعا عاما وكاملا يقتضى « تسريح القوات المسلحة وحل المؤسسات العسكرية بما فيها القواعد ، والامتناع عن انتاج الأسلحة والاستغناء عن المخزون منها .. مع استبعاد كل وسائل إنتاج الأسلحة الذرية والنووية ، والحق فى الاحتفاظ بالقوات المسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ الأمن الداخلى وتلبية احتياجات الأمم المتحدة » .

ويصير تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتم الاتفاق عليها .. وعلى أن يكون نزع السلاح متوازيا مع تخفيض القوات المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق .. على أن يتم كل ذلك تحت إشراف هيئة أو منظمة

---

(١) هذه الدول هى : البرازيل ، بلغاريا ، بورما ، كندا ، تشيكوسلوفاكيا ، أثيوبيا ، فرنسا ، الهند ، إيطاليا ، المكسيك ، نجيريا ، بولنده ، رومانيا ، السويد ، الاتحاد السوفيتى ، مصر ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وقد وافقت الجمعية العامة على توسيع العضوية فى هذه اللجنة بحيث تضم ٤٠ عضوا وذلك بقرارها الصادر بتاريخ أول يوليه سنة ١٩٧٨ .

راجع فيما بعد هامش (١) ص ٣١٣ من هذا المؤلف .

خاضعة للأمم المتحدة ، ومن جهة أخرى يتعين لإنجاح هذا البرنامج ضرورة تقوية مناهج حفظ السلم والأمن الدولى المنصوص عليها فى الميثاق وعلى الأخص إنشاء قوة أمن دولية لتكون تحت إشراف الأمم المتحدة لاستخدامها فى المحافظة على كيان المنظمة وضمان تنفيذ قراراتها وردع أى تهديد من جانب الدول ضد مبادىء ميثاقها . وقد أسهمت الجمعية العامة بدور فعال فى الدعوة إلى تحقيق نتائج هامة فى هذا الصدد ، فبعد أن وقع الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة اتفاقية حظر التجارب النووية فى الجو والفضاء الخارجى سنة ١٩٦٣ (١) ، فقد بادرت الجمعية العامة بدعوة كافة دول العالم إلى الانضمام إلى هذه الاتفاقية .. كما قررت الجمعية العامة فى سنة ١٩٦٩ أن تكون الفترة من سنة ١٩٧٠ إلى سنة ١٩٨٠ عقدا لنزع السلاح .. وطالبت الحكومات المختلفة أن تقوم خلال هذه الفترة ببذل الجهود الممكنة من أجل وقف سباق التسلح ، والتخلص من أسلحة الدمار الجماعى ، وعقد اتفاقية لنزع السلاح العام الشامل فى ظل رقابة دولية فعالة .

كذلك نجد مؤتمر لجنة نزع السلاح قد خصص عام ١٩٧٠ ليتفرغ فيه لإعداد مشروع معاهدة لضمان عدم وضع الأسلحة النووية أو غيرها من أسلحة الدمار الشامل فى قاع البحار والمحيطات والتربة التحتية لكل منها .

وأيضا قام هذا المؤتمر سنة ١٩٧١ بوضع اتفاقية لحظر تطوير وتخزين وإنتاج الأسلحة البكتريولوجية ، والتخلص من الموجود منها .

كما أن الجمعية العامة دعت فى عدد من القرارات إلى ضرورة احترام جميع الدول لبروتوكول جنيف سنة ١٩٢٥ الخاص بتحريم استخدام

---

(١) راجع نصوص هذه الاتفاقية مترجمة باللغة العربية فى العدد الثالث من مجلة السياسة الدولية ، يناير سنة ١٩٦٦ ص ٢٩٧ - ٢٩٨ .

الغازات السامة والخانقة والغازات الأخرى فى الحرب . وكذا منع استخدام وسائل الحرب الجرثومية .

كذلك أوصت الجمعية العامة فى قرارها الذى أصدرته بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٣ باجراء تخفيض بنسبة ١٠ ٪ من الميزانيات العسكرية للدول الخمس الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن على أن يخصص قيمة هذا الخفض لمساعدة الدول النامية .

ولم تزل الأمم المتحدة تمد يدها لدعم مفاوضات نزع السلاح وتهيء إطارا ونظاما من التسهيلات التى تيسر إجراء هذه المفاوضات (١). وإن كان منهج نزع السلاح — فى نهاية الأمر — يتميز بأن الدول تتصرف من تلقاء نفسها .. لأن تحقيق هذا المنهج يتطلب أتفاقات بين الدول ، والاتفاقات من وظائف الدبلوماسية وليست من أعمال الأجهزة التنظيمية .

---

(١) من بين تلك الجهود قيام الجمعية العامة بعقد دورة خاصة فى مايو سنة ١٩٧٨ لنزع السلاح .. وقد أشترك فى أعمال هذه الدورة جميع ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة .. وكان الهدف الأساسى لهذه الدورة بحث الإجراءات الكفيلة بنزع السلاح بين الدول الكبرى وتخفيض الانفاق العسكرى الذى يثقل كاهل العالم بما يزيد على ٤٠٠ ألف مليون دولار سنويا

وفى هذه الدورة تحدث مندوب الولايات المتحدة فدعا فى كلمته إلى الحد من الصواريخ السوفيتية المتوسطة المدى القادرة على حمل ثلاثة رؤوس نووية والتى تمثل « قوة تدمير نووية سوفيتية جديدة رهيبة موجهة لأوربا وأفريقيا والشرق الأوسط » إذ تبلغ القوة التدميرية لكل رأس نووى من الرؤوس الثلاثة ما يوازى ٢٥ مرة قوة القنبلة الذرية الأمريكية التى دمرت ناجازاكى وهيروشيما .

كما طالب المندوب اليوجوسلافى بانتهاز الفرصة السانحة لحل مشكلة نزع السلاح سعيا لتفادى الأخطار الماثلة على الإنسانية والسلام العالمى ، ودعا إلى وقف سباق التسلح الذى بلغ حدودا غير معقولة إذ أن ذلك وحده الذى يمكن أن يعزز سياسة الوفاق ويحد من العدوان الذى تتعرض له حرية واستقلال الشعوب ، كما يحد من التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، ويؤدى إلى إقامة نظام أقتصادى عالمى جديد أكثر مساواة ، وأقترح أن تخصص الأمم المتحدة جانبا من نشاطها الدائم لمتابعة مشكلة نزع السلاح ، مع التصفية التدريجية للاسلحة النووية ، والأمتناع عن إنتاج الأسلحة التقليدية المتقدمة وإنشاء مناطق منزوعة السلاح النووى .

وقد تحدث الرئيس فاليرى جيسكار ديستان رئيس جمهورية فرنسا الذى حضر هذه الدورة فدعا إلى توسيع نطاق مؤتمر نزع السلاح بحيث يكون أكثر تمثيلا لدول وقوى العالم ، وأكد أن فرنسا على استعداد لإنهاء مقاطعتها لمؤتمر نزع السلاح إذا ما تم الاتفاق على توسيع المؤتمر وجعله أكثر ارتباطا بنظام الأمم المتحدة بحيث يكون تشكيله مفتوحا ويكفل المساواة بين المشتركين .. كما قدم اقتراحا واقعيا لنزع السلاح عندما دعا إلى إنشاء وكالة دولية للأقمار الصناعية تخضع لإشراف الأمم المتحدة ، وتكون قادرة على التفتيش للتأكد من نزع السلاح بالتكنولوجيا الحديثة ، وبحيث نرصد وتتبع كل تجربة عسكرية مشبوهة فى أى مكان فى الدولتين العظيمتين ، وتكون قادرة أيضا على رصد الأقمار الصناعية العسكرية وهى تحلق فى مدارها فى الفضاء .

وفى ختام الدورة وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على إصدار « إعلان مبادئ وبرنامج عمل لنزع السلاح فى العالم » يهدف إلى وقف السباق الجنونى على التسلح الذى يتكلف ٤٠٠ مليار دولار سنويا ، وسينتهى - إذا استمر - إلى أن تفنى البشرية نفسها بنفسها .

ودعا « إعلان نزع السلاح » إلى تحويل منطقة الشرق الأوسط إلى منطقة خالية من الأسلحة النووية ، وكذلك القارة الأفريقية ، وقارة أمريكا اللاتينية . وأكد الإعلان أن مجلس الأمن « سيتخذ خطوات فعالة عند الضرورة لإبقاء القارة الأفريقية خالية من الأسلحة النووية » وقد تعهدت منظمة الوحدة الأفريقية بالعمل على إبقاء أفريقيا منطقة خالية من هذه الأسلحة . أما بالنسبة للشرق الأوسط ، فقد طالبت وفود الدول الأعضاء فى الجمعية العامة بتحويل هذه المنطقة إلى منطقة خالية من الأسلحة النووية « وخاصة أن خطر انتشار الأسلحة النووية فيها إنما هو خطر قائم » وتحويل الشرق الأوسط إلى منطقة منزوعة السلاح النووى سوف يخدم قضية السلام الدولى . وقد نص الإعلان على أن : « تمتنع دول المنطقة على أساس متبادل عن إنتاج أو امتلاك أية أسلحة نووية أو أجهزة لتفجير قنابل ذرية أو السماح لطرف ثالث بادخال أسلحة نووية ، إلى حين ضمان تحويل الشرق الأوسط إلى منطقة خالية من هذه الأسلحة » .

وقررت الجمعية العامة عقد دورات طارئة لنزع السلاح فى عامى ١٩٨١ ، ١٩٨٢ لمواصلة مهام الدورة الخاصة التى انتهت بصدور هذا الإعلان فى أول يولية سنة ١٩٧٨ .. ومما هو جدير بالذكر أن هذه الدورة كانت أول اجتماع دولى على أوسع نطاق يحضره كل أعضاء الأمم المتحدة البالغ عددهم ١٤٩ دولة لبحث الإجراءات اللازمة لنزع السلاح .

وبالرغم من شبه الإجماع على أن تلك الدورة الخاصة لنزع السلاح لم تحقق سوى قدر ضئيل من الإنجازات ، إلا أن مندوب بريطانيا وصفها بأنها « معجزة » لأنها « انتهت إلى إعلان مبادئ تمثل اتفاقا توصلت إليه ١٤٩ دولة حول أسس مشتركة وأهداف موحدة لنزع السلاح فى العالم » .. ووصف لازار موجوف ، مندوب يوجوسلافيا ورئيس الدورة الطارئة للجمعية العامة الانجاز الذى تحقق على أنه أتفاق العالم « على فتح قنوات جديدة لإجراء مزيد من المفاوضات على طريق السير نحو نزع السلاح الدولى » .. أما مندوب الصين فقد انتقد إعلان المبادئ الذى توصلت إليه الجمعية العامة « لأنه لم يشير بوضوح إلى وقف سيطرة

ثانيا : الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح : —

تتمثل أهم الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح فى عدة اتفاقات دولية أهمها :

(١) معاهدة تحريم التجارب الذرية : —

توصلت إلى هذه الاتفاقية كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وبريطانيا وذلك فى يولية سنة ١٩٦٣ .. وقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة كافة الدول الأعضاء بالانضمام إليها .. واستجابت لهذه الدعوة أغلبية الدول الأعضاء باستثناء عدد ضئيل من بينهم فرنسا والصين واسرائيل ، وقد جاء بديباجة هذه المعاهدة أن الغرض منها هو « الاسراع إلى أقصى حد ممكن للوصول إلى اتفاق لنزع السلاح العام والكامل ، تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التى تطلب وضع حد لسباق التسلح وتجنب التكالب على إنتاج وتجربة مختلف أنواع الأسلحة بما فيها الأسلحة النووية .. والرغبة فى الوصول إلى رقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الإنسانية بالإشعاعات الذرية » ؛

= الدولتين العظمتين على لجنة نزع السلاح ، ولم ينص على أن تؤلف اللجنة على أساس تمثيل جغرافى عادل » وإن كان قد سلم بأن هذه الدورة « عكست إلى حد ما مطالب دول العالم الثالث فى أن تكف الدول العظمى عن التلاعب بمفاوضات السلام دون أن تقدم أى تعهد حقيقى بنزع السلاح » .. بينما أعلن مندوب الكاميرون ، أن بلاده « تأسف لأن جميع الدول التى تملك أسلحة نووية لم تقدم ضمانات واضحة بأنها لن تستخدم أو تهدد باستخدام أسلحة نووية ضد الدول غير النووية » .

ونظرا لأن هذه الدورة انتهت فى أول يولية سنة ١٩٧٨ — وكان هذا الكتاب فى مرحلة الطبع — فقد تعذر علينا الإطلاع على الوثائق الرسمية واضطررنا إلى استقاء هذه المعلومات من الجرائد اليومية .

أنظر على سبيل المثال : جريدة الأهرام — العدد الصادر بتاريخ ٢٦ مايو ١٩٧٨ والعدد الصادر بتاريخ ٢ يولية سنة ١٩٧٨ ص ٤ .

وتنص المادة الأولى من هذه الاتفاقية على تعهد كل طرف فيها : « بأن يحرم ويمنع ويمتنع عن القيام بأى تجارب ذرية أو أى تفجيرات ذرية فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

(أ) فى الجو — وفيما وراء حدوده — بما فى ذلك الفضاء الجوى ؛ أو المياه بما فى ذلك المياه الاقليمية أو أعالى البحار

(ب) فى أى جزء آخر من البيئة إذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب إشعاعات ذرية خارج حدود اقليم الدولة الذى يخضع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها .

وواضح أن هذه الاتفاقية لم تحظر بشكل مطلق إجراء التجارب فى باطن الأرض ، لذا كانت هذه الثغرة نقطة ضعف فى الاتفاقية .. حاولت الدول ايجاد وسيلة لتغطيتها عن طريق المفاوضات ، من خلال لجنة نزع السلاح ، غير أنها لم تتوصل حتى الآن إلى نتائج إيجابية .

(٢) معاهدة منع انتشار الاسلحة الذرية : —

أعدت هذه المعاهدة لجنة نزع السلاح سنة ١٩٦٨ وقد دعت الجمعية العامة كافة الدول بالانضمام إليها .. وأصبحت سارية منذ ٥ مارس سنة ١٩٧٠ .. وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة بتقريره السنوى عن عام ١٩٦٨ هذه الاتفاقية بقوله : « أنها أهم أتفاق دولى فى ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووى ، وبأنها تمثل نصرا كبيرا لقضية السلم » .

وتتضمن هذه المعاهدة المبادىء الآتية : —

(أ) منع انتشار الأسلحة النووية بين الدول التى لا تحوزها .

(ب) إنشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار .

(جـ) تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية .

(د) مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى وغير الذرى نزعا عاما وشاملا .

ولاشك أن أهمية هذه المعاهدة تكمن فيما تهدف له من قصر حيازة الأسلحة الذرية على من يمتلكها الآن .. وفى هذا تضييق لنطاق انتشار تلك الأسلحة المدمرة كخطوة أولى للتخلص منها نهائيا فى المستقبل ، كما أن من مزاياها خلق الظروف المناسبة لإنماء التعاون الدولى فى مجال استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية .

(٣) إتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى :

« معاهدة مكسيكو » ..

تم التوصل إلى هذه الاتفاقية فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٧ نتيجة الجهود الكبيرة التى بذلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة ولجنة نزع السلاح .. ويلتزم أطراف هذه الاتفاقية ألا يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية فى غير الأغراض السلمية .. كما يتعهدوا بأن يمنعوا فى أقاليمهم الآتى :

(أ) تجربة أو صناعة أو استخدام ، وكذلك أنتاج أو اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء كان ذلك بواسطة الأطراف مباشرة ، أو بشكل غير مباشر من جانب أى شخص آخر وبأى طريقة .

(ب) قبول أو تخزين أو وضع أو حيازة السلاح الذرى بأى شكل من الأشكال ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، بواسطة الأطراف المتعاقدة نفسها ، أو بواسطة الغير بالنيابة عنها ، أو بأى شكل آخر .

وقد انشأت الإتفاقية ما يعرف باسم « وكالة منع الأسلحة الذرية فى أمريكا اللاتينية » وهى هيئة أوكلت لها الاتفاقية مهمة الرقابة على تطبيق أحكامها ، كما ألقت على عاتق الدول الذرية فى العالم واجب احترام النظام الذى قررته الاتفاقية لنزع السلاح الذرى .

والواقع أن أهمية هذه الاتفاقية تكمن فى إمكان تكرار هذه التجربة فى مناطق أخرى من العالم .. ولا جدال أن تعدد المناطق المنزوعة السلاح النووى يساعد كثيرا على منع انتشار الأسلحة الذرية ، فضلا عن أنه يقلل من خطر الحرب النووية (١).

(٤) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء :

تم التوصل إلى هذه الاتفاقية سنة ١٩٦٧ .. وكان الهدف من إبرامها إبعاد التوتر الذى يملأ الأرض عن نطاق الفضاء الخارجى الذى بدأ يستخدمه الإنسان منذ أن نجح الاتحاد السوفيتى فى إطلاق قمره الصناعى الأول سنة ١٩٥٨ ، وقد جاء بالمادة الرابعة من هذه الاتفاقية أن الدول الأطراف تتعهد « بعدم وضع أية أجسام تحمل أسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، فى أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو فى المجال الخاص بأية طريقة أخرى » .

(٥) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحر والمحيطات : —

كان للتطور الذى أحرزه المجتمع الدولى فى استغلال البحار العامة والمحيطات ، أهمية عظمى فى اعتباره مصدرا من مصادر رفاهية الجنس البشرى ، الأمر الذى دفع الأمم المتحدة إلى إنشاء لجنة خاصة للاستخدام السلمى لقاع البحر عام ١٩٦٨ .. وقد بحثت الجمعية العامة بعد ذلك عن الوسيلة التى يمكن أن تحفظ قاع البحر والمحيط — خارج نطاق الولاية الاقليمية للدول — للأغراض السلمية ، وفى سبيل ذلك ، تفرغ مؤتمر

(١) أنظر : الدكتور أحمد عثمان « معاهدة مكسيكو لتحريم التجارب النووية » مجلة السياسة الدولية — العدد العاشر ، أكتوبر سنة ١٩٦٧ ص ١٢٤ — ١٣٢ .

لجنة نزع السلاح خلال سنة ١٩٧٠ لاعداد مشروع إتفاقية تحظر على الدول وضع أسلحة نووية أو غيرها من أسلحة التدمير الشامل فى قيعان البحر والمحيطات والتربة التحتية لكل منها .. وقد اعتمدت الجمعية العامة هذه الاتفاقية سنة ١٩٧٠ ، ودخلت حيز التنفيذ فى عام ١٩٧٢ .

ثالثا : نظرة تقديرية لنشاط الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح (١) :

يتضح لنا من عرض الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح ، أن كل ما تم انجازه حتى الآن يتمثل فى إبرام عدد من الاتفاقات الجماعية التى تتجه فى جملتها إلى الحد من اخطار التجارب التى تجريها الدول الذرية على أسلحتها النووية ، أو الحد من انتشار تلك الأسلحة ، وهذا الأثر المحمود لا نجد له نتائج باهرة .. فالصين وفرنسا وهما دولتان ذريتان غير ملتزمتين باتفاقية حظر التجارب الذرية ، كما أن التقدم العلمى المذهل جعل من الميسور على أية دولة متوسطة أن تتصدى للدخول فى صناعة الأسلحة الذرية إذا شاءت .. وهذا ما يدفعنا إلى القول أن ما تم انجازه فى مجال نزع السلاح لم يمس حتى الآن الجوهر الأساسى للمشكلة .. والمشكلة ببساطة تتلخص فى أن نزع السلاح هو اصطلاح يشمل تحديد ومراقبة وخفض الأدوات البشرية والمادية للحرب ، كما يشمل الغاءها بشكل مطلق .

وهذا المفهوم أحتل مكانا بارزا فى تفكير الأشخاص المعنيين بسلام العالم زهاء أكثر من قرن ونصف من الزمان . فنجد « كانت KANT » فى مشروعه للسلام الدائم بين الدول يشير فى المادة الثالثة من هذا المشروع إلى « إلغاء الجيوش الدائمة » .. كما أن الفكرة ذاتها تم تطبيقها بموجب اتفاقية Rush-Bagot التى ابرمت بين الولايات المتحدة وبريطانيا سنة ١٨١٧ ، وتم الاتفاق فيها على نزع سلاح المنطقة الفاصلة بين كندا والولايات

(١) راجع بشىء من التفصيل : جهود الدولية التى بذلت فى نطاق منظمة الأمم المتحدة لنزع السلاح وذلك منذ إنشاء المنظمة سنة ١٩٤٥ حتى سنة ١٩٦٥ وبحسب التسلسل التاريخى لكل أجراء فى « مجلة السياسة الدولية » العدد الثالث – يناير سنة ١٩٦٦ ص ٢٤٤ – ٢٨٤

المتحدة .. كما اكتسب مفهوم نزع السلاح درجة لم يسبق لها مثيل من الاهتمام الدولى عندما جعل القيصر نيقولا الثانى « تحقيق نزع السلاح كواحد من الأهداف الرئيسية لمؤتمر لاهاى عام ١٨٩٨ » .

وهكذا نجد فكرة نزع السلاح قد ترددت على محمل الحرفية الدقيقة منذ وقت طويل ، وبدت كوسيلة مباشرة وبسيطة للسلام تروق كل إنسان وتستأثر باعجابه .. وإذا كانت عصبة الأمم قد فشلت فى تحقيق هذه الفكرة ، فان الفشل مازال يلاحق منظمة الأمم المتحدة ، ويرجع ذلك — فى تقديرنا — إلى أن منهج نزع السلاح ، كما نص عليه الميثاق يعتبر بعيدا عن دائرة الالتزامات القانونية فى الميثاق .. حيث لم تقترن النصوص الخاصة به بفرض أى التزام قانونى على الدول الأعضاء ، وإنما يتضح من النصوص التى سبق أن أشرنا إليها ، أنها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر فى المبادىء المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح كجزء من اختصاصها العام فى التصدى لبحث المبادىء العامة للتعاون الدولى .. كما تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم نظاما لتنظيم التسلح لعرضه على الدول الأعضاء لتقره أو لا تقره ، وهكذا لا يعطى مثل هذا المنهج للمنظمة الدولية الحق فى أن تتصدى أو تنفذ أو تشرف على نظام تسليح الدول بشكل عام .. وكل ما تستطيع مباشرته فى هذا الصدد أن تقدم توصياتها ، أو أن تقوم باعداد برامج للحد من التسلح أو خفضه ، والكلمة الأخيرة لتنفيذ هذا أو ذاك متروكة للدول الأعضاء .. وهذا أضعف من أن يشكل نظرية متكاملة أو منهاجا قائما بذاته لتحقيق نزع السلاح .. وهو ما دعا البعض إلى القول — بحق — أن دور نزع السلاح فى الميثاق محدود الأثر إلى حد كبير (١).

---

(١) يشير بعض الفقهاء إلى أن نظام الأمم المتحدة يعتمد فى تحقيق السلم والأمن الدولى على ثلاثة مناهج فقط هى : التسوية السلمية ، والأمن الجماعى ، والتعاون الدولى ، أما نزع السلاح فدوره غير محسوس فى الميثاق . راجع :

Goodrich and Hambro; Charter of the United Nations, Boston (1949), p. 91.

وسواء أكان نزع السلاح فى ذاته يشكل محاولة صحيحة شرعية كمنهج نحو السلام أم لا ، فمما لاشك فيه أن أى حل كاف لمشكلة السلام العالمى . لابد أن يشمل نزع السلاح كعنصر من عناصر هذا الحل ، ومن حسن الحظ أن الدول الكبرى بدأت تدرك أن أى حرب قادمة هى كارثة محققة يمكن أن تدمر المدنية والإنسانية .. كما أن المجتمع الدولى بات يدرك أن نفقات التسليح تستنزف الموارد الاقتصادية لدرجة تعرقل تحقيق الرفاهية الإنسانية ، بل وتسهم فى خلق شرور اقتصادية واجتماعية تجعل العالم أكثر تعرضا واستعدادا للحرب ، ومن ثم يجب على الدول أعضاء الأمم المتحدة أن تأخذ ما توصى به الجمعية العامة فى مجال نزع السلاح مأخذ الجد ، وأن يكون الباعث لها فى تنفيذ تلك التوصيات شريفا ونزيها .

المنهج الرابع
تصفية الاستعمار

لما كان الاستعمار هو أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث .. بالنظر لما يسببه هذا النظام من تنافس وأطماع متصارعة بين الدول المستعمرة من جهة ، وميل الشعوب المقهورة والعاطفين عليها للقيام برد فعل ثورى ضد مستعمريهم من جهة أخرى .. لذلك كان حرص واضعى ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة الربط بين تحقيق السلام العالمى وإلغاء هذا النظام ، وكان فى مخيلتهم أن السلام وظيفة من وظائف المجتمع السليم . تتمتع فيه كل الجماعات المكونة لأجزائه بالعدالة . وتشارك فى تبادل الاحترام . وتشترك فى قيم التقدم الاقتصادى والاجتماعى . وتمضى قدما تلقاء النضج السياسى .. ولن يتأتى الوصول إلى هذا المجتمع طالما ظل النظام الاستعمارى جاثيا على مناطق كثيرة من خريطة العالم . وطالما ظلت قطاعات واسعة من المجتمع البشرى محرومة من كل مزايا ومسئوليات الجنسية الكاملة فى المجموعة الإنسانية ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها .. ومن هنا جاء المنهج الرابع

كوسيلة لتصفية الاستعمار فى العالم ، ولوضع الحلول الكفيلة بالارتقاء بسكان الاقاليم المستعمرة إلى مرتبة الحكم الذاتى والاستقلال .

ونلاحظ أن واضعى الميثاق ، عندما تصدوا لصياغة النصوص التى تحكم هذا المنهج ، فانهم تلافوا ذكر كلمة الاستعمار نهائيا .. واستخدموا نظامين قانونين لتطبيقهما على الاقاليم غير المستقلة فى العالم .. وقد جمع بين هذين النظامين فكرة مؤداها أن الدول المستعمرة مهمتها أن تدير تلك الاقاليم ولا تستعمرها ، على أن تكون هذه الإدارة تحت إشراف المجتمع الدولى متمثلا فى منظمته الدولية ، وهكذا جاء تطبيق هذا المنهج بمبدأ جديد هو محاسبة الدول المستعمرة ورقابتها للتحقق من تنفيذ التزاماتها فى إدارة الاقاليم التى تضع يدها عليها ، بعد أن ظلت هذه المسائل من الأمور الداخلية للدول المستعمرة ردحا طويلا من الزمن .

وقد قسم الميثاق الاقاليم غير المستقلة إلى قسمين ، ووضع لكل قسم منها نظاما قانونيا متميزاً وهى (١) :

- الاقاليم الخاضعة للوصاية .
- الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

ومن المناسب ، أن نتناول — بصفة عامة — أحكام الميثاق فى كل نظام من هذين النظامين .

أولا : الاقاليم الخاضعة للوصاية (٢) :

جاء نظام الوصاية فى ميثاق الأمم المتحدة امتدادا لنظام الانتداب الذى وضعته عصبة الأمم ، والذى كان يهدف إلى الإسهام فى حل مشاكل بعض

---

(١) أنظر : الدكتور زكى هاشم ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ وما بعدها .

(٢) أنظر : المرجع السابق ص ٢١١ وما بعدها .

— Goodrich & Hambro, op. cit., p. 478 et seq.

الاقاليم غير المستقلة على نحو يحقق الارتقاء بها من ناحية ، ويحفظ السلم الدولى من ناحية أخرى .

وقد نصت المادة ٧٧ من الميثاق على أن الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية هى : —

١ — الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب .

٢ — الاقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

٣ — الاقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دولة مسئولة عن إدارتها .

والهدف من هذا النظام هو ترقية أهالى تلك الاقاليم فى شئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ، واضطراد تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف الخاصة لكل أقليم وشعب ، وتشجيع إحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية .. وأخيرا كفالة المساواة فى المعاملة فى الشئون الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة ومواطنيها ، والمساواة بين هؤلاء المواطنين فيما يتعلق باجراءات القضاء (المادة ٧٦) .

ولتحقيق تلك الأهداف ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى له الحق فى أن يلجأ فيما يحتاج إليه من معونة ، فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الفنية ، إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى والوكالات المتخصصة فى المسائل التى تدخل فى اختصاص كل منها .

كما ألقى الميثاق على عاتق مجلس الوصاية أن يضع طائفة من الأسئلة عن مدى تقدم السكان فى كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية .. وأيضاً الزم السلطة القائمة بالإدارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية ، أن تقدم تقريرا سنويا للجمعية العامة موضوعا على أساس هذه الأسئلة(١) .

---

(١) انظر المادة (٨٨) من الميثاق .

ثانيا : الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى :-

خصص الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، لتحديد التزامات الدول القائمة بادارة هذه الاقاليم ، وقد نصت المادة ٧٣ من الميثاق على أن :

« يقر أعضاء الأمم المتحدة — الذين يضطلعون فى الحال أو فى الاستقبال بتبعات عن إدارة اقاليم لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى — المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الأقاليم لها المقام الأول ، ويقبلون أمانة مقدسة فى عنقهم الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم إلى أقصى حد مستطاع فى نطاق السلم والأمن الدولى الذى رسمه الميثاق » .

وأهم الالتزامات التى تقع على عاتق تلك الدول هى (١) : —

(١) كفالة تقدم شعوب تلك الاقاليم فى شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم وكفالة معاملتها بانصاف ، وحمايتها من ضروب الإساءة .. مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب وحضارتها .

(٢) إنماء الحكم الذاتى فى تلك الاقاليم ، ومعاونة سكانها على تطوير نظمها السياسية بصورة مضطردة ، وفقاً للظروف الخاصة بكل اقليم ، وسكانه ، ومراحل تقدمه المختلفة .

(٣) تعزيز التدابير الإنشائية للرقى والتقدم وتشجيع البحوث ، مع وجوب التعاون فيما بين هذه الدول ومع الهيئات الدولية المتخصصة لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المستهدفة كلما تراءت لهم مواءمة ذلك .

(٤) تقديم بيانات دورية منتظمة ، إلى الأمين العام للأمم المتحدة ، فى كافة الشئون المتعلقة بمصالح هذه الاقاليم .

ومن الملاحظ أن الميثاق لم يحدد على سبيل الحصر ، الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، كما فعل بالنسبة للاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، كما أنه

---

(١) أنظر : الدكتور زكى هاشم المرجع السابق — ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ .
— Kelsen, op. cit., p. 550 et seq.

لم ينشىء لها جهازا مستقلا مثل مجلس الوصاية .. وقد أدى ذلك بالدول المستعمرة إلى أن ترفض – فى بداية قيام الأمم المتحدة – مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على إدارتها لهذه الاقاليم .. وبررت ذلك أن الأحكام التى أوردها الميثاق فى هذا الصدد ، ذات طابع اختيارى ، وليس لها قيمة قانونية تتعادل مع أحكام الميثاق الأخرى ؛ ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة تصدت لهذا الادعاء كما سيتضح لنا فيما بعد .

الجهود التى بذلتها الأمم المتحدة فى مجال تصفية الاستعمار (١) :

أوضحنا فيما سبق نصوص الميثاق فيما يتعلق بالاقاليم غير المستقلة ، وعرفنا أن تلك الاقاليم قد أخضعت لنظامين ، نظام الاقاليم الخاضعة للوصاية ، ونظام الاقاليم الغير متمتعة بالحكم الذاتى .. وقد خضع للنظام الأول احدى عشرة دولة استقلت جميعها ، وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة .. عدا اقليمين فقط هما غينيا الجديدة وتديرها استراليا ، وجزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

أما الاقاليم الخاضعة للنظام الثانى .. فقد عرفنا أن الميثاق لم يحددها على سبيل الحصر ، كما لم ينشىء لها جهازا خاصا ، الأمر الذى أدى بالدول المستعمرة إلى رفض مبدأ محاسبة الأمم المتحدة لها فى إدارة هذه الاقاليم ، بحجة أن الميثاق لم يأت بنص صريح يخول للأمم المتحدة ذلك ، كما أنه لم ينشىء الجهاز الذى يناط به القيام بتلك المهمة .

وقد رفضت الجمعية العامة هذا التفسير ، وسارعت فى سنة ١٩٤٧ بانشاء ما يسمى « بلجنة المعلومات عن الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى » أوكلت لها مهمة بحث البيانات التى تقدم للأمم المتحدة بخصوص تلك الاقاليم .

أما بخصوص ادعاء الدول المستعمرة أنها وحدها صاحبة الاختصاص

---

(١) انظر حقائق أساسية عن الأمم المتحدة : مكتب الامم المتحدة للاعلام ، سنة ١٩٧٧ ص ١٢٥ وما بعدها .

فى تحديد الاقاليم التى ينطبق عليها هذا النظام .. فقد انكرت الأمم المتحدة على تلك الدول هذا الادعاء ، وأعطت لنفسها الحق فى حصر وتحديد تلك الاقاليم ، على أساس أن القول بغير ذلك ، يؤدى إلى التهرب من رقابة واشراف الأمم المتحدة فى إدارة هذه الاقاليم .

وقد خطت الأمم المتحدة خطوة هامة فى تطبيق هذا المنهج عن طريق إصدار قرارين هامين هما :

- قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار وأسلوب تنفيذه .
- قرار الجمعية العامة الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بانشاء لجنة تصفية الاستعمار .

ويهمنا أن نتناول بايجاز مضمون هذين القرارين .

(أ) قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تصفية الاستعمار (١) :-

أهتمت الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشر فى عام ١٩٦٠ بموضوع الشعوب التابعة التى تسيطر عليها وتستغلها دول أجنبية عنها ، وقد نجحت الدول الافريقية والاسيوية فى حشد أصوات أغلبية الدول الأعضاء داخل الجمعية العامة لإصدار قرار تاريخى فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ قررت فيه تصفية الاستعمار – بجميع صوره ومظاهره – تصفية عاجلة .. واستندت فى تأصيل أسباب صدور هذا القرار ، إلى المبادىء التى وردت فى الميثاق ، وتلك التى يتمخض عنها تطبيق الفصول ١١ ، ١٢ ، ١٣ التى تعالج المشكلة الاستعمارية .

---

(١) أنظر : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب « المنظمات الدولية » دار النهضة سنة ١٩٦٤ ص ١١٨ وما بعدها .

وراجع رسالة الدكتور أحمد عثمان – وموضوعها : « مبدأ التنظيم الدولى لإدارة المستعمرات وتطبيقاته » ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة سنة ١٩٦٣ – ص ٣٩٤ ومابعدها .

ويتضمن هذا القرار ما يلى (١) :

(١) أن خضوع الشعوب للاستعباد الأجنبي ، أو سيطرته ، أو إستغلاله ، يعتبر إنكارا لحقوق الإنسان الأساسية ، ويناقض ميثاق الأمم المتحدة ، ويهدد قضية السلام والتعاون فى العالم .

(٢) لجميع الشعوب الحق فى تقرير مصيرها ، ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية نظامها السياسى ، وأن تسعى فى ظل هذه الحرية إلى تحقيق نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .

(٣) يجب ألا يتخذ بأى حال تخلف الاقليم ، فى الميدان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو التعليمى ، ذريعة لتأخير الاستقلال .

(٤) يوضع حد لجميع أنواع الأعمال المسلحة أو أعمال القمع ، الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ، حتى تتمكن من أن تمارس فى سلام وحرية ، حقها فى الاستقلال التام وتضمن سلامة أقليمها الوطنى .

(٥) كل محاولة تستهدف التقويض الجزئى أو الكلى للوحدة القومية ، أو سلامة أقليم أى بلد ، تعتبر منافية لأهداف ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه .

وقد تضمن القرار — علاوة على ذلك — دعوة الدول المسئولة عن إدارة أقاليم غير مستقلة ، إلى إتخاذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات إلى شعوب تلك الاقاليم ، دون قيد أو شرط ، وفقاً لرغبة وإرادة هذه الشعوب والتى أعلنت عنها بحرية ، دون تمييز بسبب الجنس أو العقيدة ، أو اللون ، وذلك حتى تتمكن من التمتع الكامل بالاستقلال والحرية التامة .

(ب) قرار الجمعية العامة الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بانشاء لجنة تصفية الاستعمار (٢) :—

جاء هذا القرار تكملة للقرار السابق ، حيث كان لابد من إنشاء لجنة

---

(١) راجع القرار الصادر عن الجمعية العامة لأمم المتحدة رقم (١٥١٤) بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ .

(٢) أنظر قرار الجمعية رقم (١٦٥٤) الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ (١٦) .

خاصة للإشراف على تنفيذ ما جاء به .. ومن ثم اصدرت الجمعية العامة قرارها هذا مؤكدة فيه على المبادىء التى وردت فى قرارها السابق .. مع إنشاء لجنة خاصة يناط بها دراسة وتطبيق ذلك القرار ، وتقديم الاقتراحات والتوصيات التى تؤدى إلى التطوير الدائم فى تنفيذه .. وعلى أن تقوم هذه اللجنة بتأدية مهامها باستخدام جميع الوسائل التى تكون تحت تصرفها .

وقد أخذت اللجنة بنظام « قائمة الاسئلة » وهى جملة اسئلة توجهها اللجنة إلى الدولة المسئولة عن إدارة الاقاليم غير المستقلة للحصول منها على المعلومات والبيانات اللازمة لعملها ، كذلك أقرت اللجنة حق تقديم العرائض والشكاوى المكتوبة والشفوية ، وقامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل أقليم على ضوء ظروفه ، ودرجة التقدم التى وصل إليها .. وقد نجحت اللجنة فى تحرير العديد من الاقاليم ، وتمكينها من حصولها على استقلالها ، وأنضمامها إلى عضوية الأمم المتحدة .. ومازالت تبذل جهودها فى سبيل تمكين باقى المناطق المستعمرة من الحصول على حقها فى تقرير المصير .

ويهمنا ونحن فى صدد عرض الجهود التى بذلتها الأمم المتحدة لتصفية الاستعمار ، أن نشير إلى مشكلة أقليم جنوب غرب أفريقيا والجهود التى تبذلها الأمم المتحدة لتخليص هذا الأقليم من سيطرة حكومة جنوب أفريقيا .

مشكلة إقليم جنوب غرب أفريقيا (ناميبيا) (١) : —

كان أقليم جنوب غرب أفريقيا خاضعا لإشراف حكومة جنوب افريقيا وفق أحكام نظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم ، وقد أصبح هذا

---

(١) راجع : د . مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٣٢٧ وما بعدها . وأنظر :
Niset, J. La question du Sud — Quest Africain devant la Cour International de Justice, R.B.D., (1967), Vol. I. p. 24.

الأقليم مشمولا بنظام الوصاية وفقاً لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة .. وكان لزاما على حكومة جنوب أفريقيا أن تبادر لتوقيع الاتفاق المنصوص عليه بالمادة ٧٥ أسوة بما أتبع مع الدول الأخرى ، التى كانت تدير أقاليم مشمولة بنظام الانتداب ، ووقعت اتفاقات وصاية مع الأمم المتحدة وهى : استراليا وبلجيكا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة وفرنسا .

غير أن حكومة جنوب أفريقيا رفضت توقيع اتفاق الوصاية وطالبت بضم هذا الاقاليم إليها بعد إجراء استفتاء شعبى به .. إلا أن الجمعية العامة أعترضت على هذا الطلب وأعلنت أن الأهالى الافريقيين بالاقليم لم يحصلوا بعد على الحكم الذاتى ، كما أنهم لم يصلوا إلى مرحلة من النضج السياسى تتيح لهم إبداء الرأى الصحيح فى هذه المسألة المصيرية ، ومن ثم فانها توصى — عوضا عن ذلك — بوضع الاقليم تحت نظام الوصاية الدولية .

ورغم ذلك ، فقد أصرت حكومة جنوب أفريقيا على موقفها . ولم تتقدم للجمعية العامة لعقد اتفاق بخصوص هذا الاقليم ووضعه تحت الوصاية ؛ وازاء ذلك فقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية إبداء الرأى فى مدى التزام حكومة جنوب افريقيا بوضع الاقليم تحو الوصاية .

وبموجب الرأى الاستشارى الصادر بتاريخ ١١ يولية سنة ١٩٥٠ أوضحت المحكمة أنه : إذا لم يكن هناك إلزام قانونى على جنوب أفريقيا بعقد اتفاق لوضع الأقليم المذكور تحت الوصاية ، إلا أن هذه الدولة لا تملك تعديل الوضع القانونى للاقليم بالإدارة المنفردة ، وأى تغيير لهذا الوضع لا يجوز قانونا إلا بموافقة الأمم المتحدة . وأضافت المحكمة أن حكومة جنوب افريقيا تظل ملتزمة بالأحكام الخاصة بالانتداب الواردة فى المادة ٢٢ من عهد عصبة الأمم .. ويكون للجمعية العامة للأمم المتحدة الحق فى مراقبة إدارة هذه الدولة للاقليم المذكور استنادا إلى اختصاصاتها العامة المنصوص عليها فى الميثاق .

وفى الوقت الذى قبلت فيه الجمعية العامة هذا الرأى ، وشكلت لجنة خاصة للتباحث مع جنوب أفريقيا حول تطبيق هذه الفتوى ، فقد اعلنت جنوب أفريقيا عن رفضها لتلك الفتوى واستمرت فى إنكار سلطة الأمم المتحدة على هذا الاقليم .

وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٦ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانهاء إنتداب جنوب أفريقيا على الاقليم المذكور ، مع وضعه تحت الإشراف المباشر للأمم المتحدة .. مع تأكيد حق شعب هذا الاقليم فى تقرير مصيره .. وجاء فى هذا القرار : أن حكومة جنوب أفريقيا قد قصرت فى كفالة الرفاهية المادية والمعنوية والأمن للسكان الاصليين ، وأنها فى الواقع قد تنكرت لصك الانتداب (١) .

ودعا القرار حكومة جنوب افريقيا إلى الامتناع عن أى عمل من شأنه تغيير الوضع الدولى لاقليم ناميبيا .

وفى ١٩ مايو ١٩٦٧ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانشاء لجنة تسمى « مجلس الأمم المتحدة لجنوب غرب افريقيا » وقد انيط بهذه اللجنة مسئولية إدارة الاقليم ، وأن تعمل كل ما فى وسعها لتمكينه من الحصول على استقلاله فى موعد لا يتجاوز يونية ١٩٦٨ .

غير أن هذه اللجنة لم تتمكن من ممارسة اختصاصاتها بسبب تحدى جنوب افريقيا لسلطات الأمم المتحدة .. وقد جاء فى التقرير الذى قدمته اللجنة فى هذا الصدد ، أنها سعت إلى ممارسة اختصاصاتها بقدر الإمكان — فى ظل الظروف السائدة — إلا أنها اقتنعت بأن جنوب افريقيا لن تنسحب ما لم يتخذ ضدها تدابير إجرائية ، وحذرت اللجنة من أن رفض تلك الدولة الانصياع لقرارات الأمم المتحدة سوف يؤدى لا محالة إلى نشوب العنف والحرب العنصرية .

وقد اقترحت اللجنة إتخاذ عدة إجراءات يمكن أن تقوم بها الحكومات

---

(١) انظر حقائق أساسية عن الأمم المتحدة — المرجع السابق ، ص ١٣٥ .

لتأييد جهودها ، منها أن تكون كافة العلاقات التى تمارسها الدول فيما يختص بناميبيا مع اللجنة وحدها ، وأن تكون كافة المعاملات الخاصة بالشركات التى يمتد نشاطها إلى هذا الاقليم عن طريقها ، وأن تحول إليها عائدات عملياتها .

وفى أوائل سنة ١٩٦٩ استرعت اللجنة نظر مجلس الأمن إلى ما تقترفه حكومة جنوب افريقيا من انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان فى اقليم ناميبيا ، فاجتمع المجلس فى ٢٠ مارس سنة ١٩٦٩ وأصدر قرارا أعترف فيه بقرار الجمعية العامة الخاص بانهاء الانتداب على هذا الاقليم ، وأعتبر تواجد جنوب افريقيا فيه بمثابة وجود غير شرعى .. وطلب من حكومة جنوب افريقيا الانسحاب فورا من الاقليم ، وأنه فى حالة عدم استجابتها لهذا القرار ، فسوف يتخذ المجلس الخطوات أو التدابير اللازمة .. ودعا جميع الدول إلى بذل نفوذها للضغط على حكومة جنوب افريقيا لتنفيذ قرارات المنظمة الدولية .

وفى ١٢ أغسطس ١٩٦٩ أدان مجلس الأمن حكومة جنوب أفريقيا لتحديها المستمر لقرارات المنظمة الدولية ، وقرر أن استمرار احتلالها لناميبيا يشكل انتهاكا عدوانيا لسلطة الأمم المتحدة .. وحدد يوم ٤ أكتوبر سنة ١٩٦٩ موعدا نهائياً لإنسحابها .. واعترف بشرعية الكفاح ضد الوجود غير الشرعى لسلطات جنوب افريقيا .. ودعا جميع الدول إلى وقف كل معاملتها مع جنوب أفريقيا فى الامور الخاصة بناميبيا .

وفى ٢٩ يوليو سنة ١٩٧٠ أتخذ مجلس الأمن عدة قرارات هامة دعا فيها أعضاء الأمم المتحدة الامتناع عن ممارسة أية علاقات مع جنوب افريقيا تنطوى على الاعتراف بسلطتها على ناميبيا سواء كانت هذه العلاقات سياسية أو اقتصادية أو سياحية .

ورغم تلك الجهود الكبيرة التى بذلتها الأمم المتحدة ، فما زالت حكومة

جنوب افريقيا تتحدى المجتمع الدولى ، وتفرض سيطرتها على اقليم ناميبيا (١).

نظرة تقديرية لدور الأمم المتحدة فى تصفية الاستعمار :

يتضح لنا مما سبق ، أن الأمم المتحدة نجحت إلى حد كبير فى القضاء على مشكلة الاستعمار واستئصال شروره من المجتمع الدولى ، بل وأوشك هذا النظام على الأفول ، وذلك بعد أن استقلت جميع الأقاليم التى كانت موضوعة تحت الوصاية وصارت أعضاء فى الأمم المتحدة (ماعدا أقليمين فقط هما غينيا الجديدة وجزر المحيط الهادى) .. وبعد أن تحرر عدد كبير من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى وحصلت على استقلالها .. ولم يعد سوى عدد ضئيل من تلك الأقاليم فى طريقه هو الآخر إلى التحرر والاستقلال ، ولا شك أن ما بذلته الأمم المتحدة فى هذا الصدد ، يشكل أعظم محاولة طامحة — قدر لها أن تبذل — لمعالجة أخطر مشكلة من مشاكل عصر التوسع الاستعمارى ، معالجة شاملة إيجابية بناءة ، بل ويمكن القول أن نشاط الأمم المتحدة فى تصفية الاستعمار « يعتبر محاولة ، لا لمنع حرب عالمية ثالثة محتملة الوقوع ، ولكن لمنع حرب عالمية رابعة افتراضية ، بمنع قيام تصدع لا يجبر بين العالمين الأوربى وغير الأوربى » (٢) .

ولكن إذا كان قد تيسر للمنظمة العالمية ، التعجيل الحميد بالمجهود المنظم الواعى لمعالجة مشكلة الاستعمار ، فمن الواضح أن الوقت مازال

---

(١) وافق مجلس الأمن فى ٢٨ يولية سنة ١٩٧٨ على مشروع قرار باستقلال ناميبيا عن حكومة جنوب أفريقيا .. وقد أعد هذا المشروع وزراء خارجية الدول الغربية الخمس : بريطانيا ، والولايات المتحدة ، وفرنسا ، وألمانيا الغربية ، وكندا — ويتكون هذا المشروع من شقين : الشق الأول — ينص على تعيين منتوب خاص للأمم المتحدة للإشراف على قوة تتكون من خمسة آلاف جندى . والشق الثانى — ينص على ضم خليج فالفيس إلى ناميبيا واعتباره جزءاً منها تأكيداً لوحدتها وسلامتها الاقليمية . وكانت حكومة جنوب أفريقيا تدعى لنفسها ملكيته رغم أنه يبعد عنها حوالى ٤٠٠ ميل ، وقد حدد مجلس الأمن نهاية سنة ١٩٧٨ لتنفيذ هذا القرار .

(٢) راجع : أ . ل . كلود — المرجع السابق — ص ٤٩٦ .

متأخرا ، لوضع أسس الاحترام المتبادل والتعاون الشريف ؛ بين الشعوب الفقيرة حديثة الاستقلال ؛ وشعوب الدول الأوربية الغنية .

وإذا كانت الأمم المتحدة تمثل – أعظم انجـــاز عالمى فى تاريخ البشرية – فمن المحتمل جداً أن تمثل أيضا الفرصة الأخيرة للدول الأوربية الغنية لكى تكفر عن ماضيها المظلم فى معاملتها للشعوب حديثة الاستقلال ، وما قامت به فى حق تلك الشعوب من استنزاف لثرواتها خلال قرون طويلة .

أن التحدى الحقيقى الذى تواجهه الأمم المتحدة الآن .. هو كيفية إيجاد الوسائل اللازمة للتقريب بين الدول الغنية والدول الفقيرة حديثة الاستقلال .. ولا شك أن أهم وظيفة يمكن أن تكون للأمم المتحدة على الإطلاق ؛ هى تقوية ودعم الاستجابة إلى هذا التحدى ، وعلى أن تضع الأساس لتوحيد وتضامن كل الشعوب قاطبة فى محاولة جماعية وتعاون مشترك ، لتحقيق الآمال الإنسانية فى قهر الفقر والتخلف والوصول بشعوب العالم أجمع إلى مرحلة الرفاهية والتقدم . وفقاً للمناهج التى وضعتها الأمم المتحدة فى هذا الصدد والتى سنتناولها بالتفصيل فى المبحث التالى .

المبحث الثانى

مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب

تأتى المناهج التى وضعها ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب . استجابة للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب ؛ بأنها نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية ، وأن القضاء عليها لن يتحقق .. إلا بتعاون الدول فيما بينها فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والإنسانى ، لأن مشكلة السلام العالمى ليست فى كيفية إيجاد السبل والوسائل لإبعاد شبح الحرب – عن طريق اصطناع

عدد من مناهج حفظ السلم والأمن الدولى تعمل على إبعاد الدول بعضها عن بعض — وإنما فى كيفية ضم شمل تلك الدول فى تآلف وتآزر على نحو إيجابى يحقق لها الرفاهية والتقدم ، ونجاح المجتمع الدولى فى تحقيق هذا التعاون ، يعتبر إسهاما لا مثيل له فى حل مشكلة السلام العالمى .

والواقع أن هذا المفهوم يرتكز على عدة إعتبارات أساسية هى :

أولا : أن الحرب تنشب بسبب ظروف موضوعية للمجتمع الإنسانى ، فلا هى نتيجة غريزة فطرية فى الإنسان ، ولا هى نتيجة طبيعة شريرة اكتسبها ، ولا هى نتيجة طبيعة كامنة فى الدولة ، ولا هى نتيجة سياسة بلاعقل ولا تميز ، وإنما الحرب مرض يصيب المجتمع العالمى ، يتسبب عن ضروب النقص الخطيرة فى الظروف الاقتصادية والاجتماعية للنوع الإنسانى . فالفقر ، والبؤس ، والمرض ، والأمية ، وفقدان الأمن الاقتصادى ، والظلم الاجتماعى ، والإستغلال ، والتميز العنصرى — هذه هى العوامل التى تخلق اليأس ، وبلادة الإحساس واللامبالاة ، والإحباط ، والخوف ، والجشع ، والشره ، والكره ، والغل ، والتى تجعل العالم عرضة للحرب سريع الإستجابة لها » . (١) ومن ثم فمن الواجب على المجتمع الدولى إيجاد الصيغة الملائمة للحد من تلك الشرور والآثام .. ومعالجة كافة النتائج المترتبة عليها ، تمهيدا لاستئصال شأفة الحرب واجتثاث جذورها .

ثانياً : أن الدولة تعتبر نظاما سياسيا يفرض على المجتمع الدولى نمطا تعسفيا جامدا من التقسيمات الرأسية المرتبطة بمبدأ السيادة .. والنتيجة الحتمية لذلك هى تفكيك الوحدة العضوية للمجتمع الدولى ، وتقطيع العالم إلى أجزاء متباعدة ومتنافرة ، فى ظل سيادات تتملكها الغيرة الوطنية والكبرياء القومى .. غير أن الدولة كنظام إجتماعى وإقتصادى ، أصبحت غير قادرة

---

(١) أنظر : إ . ل . كلود « النظام الدولى والسلام العالمى » — المرجع السابق ص ٥٠٢ .

على حل مشكلاتها الأساسية بمعزل عن المجتمع الدولى .. ومن ثم فلا مناص لها من إيجاد سبل للتعاون الدولى المشترك مع غيرها للقيام بما ينبغى عمله فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، لتحقيق التقدم والرخاء لشعبها ، ولمصلحة الأسرة الإنسانية كلها . ولا شك أن مثل هذا التعاون يقرب بين الشعوب ، ويوحد بين المصالح ، ويفيد فى تهيئة المناخ المناسب لدعم أسس السلام العالمى .

ثالثاً : أن التعاون الدولى فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية ، يخلق بين الشعوب وعى عالمى مشترك ، ويغرس فى نفوس البشر عاطفة التضامن الإنسانى .. لدرجة يمكن القول معها ، أن المنافع والمزايا المتبادلة ، ستبدو ذات قيمة عظيمة فى عيون الشعوب المستفيدة ، مما سيقوض من دعاوى الحرب ويرسى بدلا منها دعائم الود والوئام .

وباختصار فان التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية ، يعتبر وسيلة لدعم السلام العالمى ، وذلك عن طريق ما يؤدى إليه هذا التعاون ، من اقتفاء أثر الظروف التى تؤدى إلى الحرب ، و محاولة علاجها ، ومواجهة آثارها .. والعمل على إقامة مجتمع دولى متحرر من الخوف والعوز تنعم فيه الشعوب بالتقدم والرخاء .

ولا جدال أن هذه الفكرة — ولو أنها لا تخلو من النقد — إلا أنها جذابة ، وميزتها الكبرى فى كونها تسمو المثالية الإنسانية ، كما تحافظ فى ذات الوقت على المصلحة القومية الذاتية ، وقد يرى دعاة فكرة العالم الواحد ، أنها تفوق فى افتراضاتها ونتائجها المناهج الأخرى التى تعمل بطريقة مباشرة على حفظ السلم والأمن الدولى .

ورغم أن التعاون الدولى — كنهج لتحقيق السلام العالمى — لم يشد انتباه واضعى عهد عصبة الأمم إلا بصورة جزئية (١) .. إلا أن هذا المنهج

---

(١) راجع نص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من عهد العصبة والتى تنص على تحسين —

استهوى واضعي ميثاق الأمم المتحدة بصورة كاملة .. فجاء الميثاق يتبنى فكرة التعاون الدولى على نطاق واسع ، فأشارت الديباجة إلى ذلك بقولها : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا : أن ندفع بالمرقى الإجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها ... » وقد أكد هذا الإتجاه أيضاً ما نصت عليه المادة الأولى فقرة (٣) من الميثاق حيث جاء بها أن من 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 حددت المادة (٥٥) من الميثاق أهداف التعاون الدولى فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية بقولها أنه : « رغبة فى تهيئة دواعى الإستقرار والرفاهية الضرورين لقيام علاقات سلمية 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 مسائل الثقافة والتعليم .

(جـ) أن يشيع فى العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع

= أحوال المعاش فى العالم ، وتشجيع التعاون الدولى فى مجال الصحة لمنع الأمراض وتخفيف الآلام فى أنحاء العالم كافة .

بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

وقد تعهدت الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة على أن تقوم منفردة أو بالاشتراك مع غيرها من الدول بما يجب عليها من عمل بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة لتحقيق هذه الأهداف (المادة ٥٦ من الميثاق) .

كما قرر واضعو الميثاق إنشاء جهاز رئيسى من أجهزة الأمم المتحدة هو « المجلس الإقتصادى والإجتماعى » وأوكلوا إليه مهمة تحقيق الوظائف التى جاء بها الميثاق فى مجال التعاون الدولى وذلك تحت إشراف الجمعية العامة (المادة ٦٠ من الميثاق) .

وهكذا يستبين لنا أن ميثاق الأمم المتحدة أخذ بفكرة التعاون الدولى كمنهج عام وشامل للتصدى لظاهرة الحرب . وكان فى مخيلة واضعى الميثاق أن تحقيق رفاهية الشعوب أمر لابد منه للمساهمة فى إرساء دعائم السلام العالمى المنشود .

غير أن التطبيق العملى لهذا المنهج أدى بدوره إلى تقسيمه إلى عدة مناهج تختلف باختلاف النشاط الوظيفى لكل منها . وإن كانت جميعها تتلاقى لتحقيق الهدف الأساسى لها وهو تحقيق رفاهية الشعوب .

ومن خلال نصوص الميثاق ، وما أدى إليه التطور فى تطبيق تلك النصوص ، يمكن القول أن مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب تنحصر فى الآتى :

- التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية .
- التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية .
- تعزيز احترام حقوق الإنسان .

وسوف نتناول بايجاز الأسس التى يقوم عليها كل منهج ، والجهود الدولية التى بذلت لوضع كل منها موضع التنفيذ .

المنهج الأول

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية

تعتبر التنمية الاقتصادية من أهم المسائل الدولية التى تسيطر على أفكار عالمنا المعاصر وسياساته ، وقد كان من الطبيعى أن تهتم الأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية بالمشاكل الاقتصادية الناجمة عن تلك الحرب ، وتعمل على وضع منهج يكفل التعاون فيما بينها لإعادة بناء اقتصاديات الدول التى خربتها تلك الحرب .

والواقع أن هذا الهدف كان يشغل بال دول الحلفاء حتى قبل أن تنتهى الحرب .. فأخذوا يرسمون الأسس التى سوف يقوم عليها التعاون الاقتصادى فيما بينهم فى عالم ما بعد الحرب . ولهذا السبب اجتمع مندوبو أربع وأربعين دولة فى « بريتون وودز » بالولايات المتحدة الأمريكية فى الفترة من أول يولية إلى ٢٢ يولية عام ١٩٤٤ ، وفى هذا الاجتماع تم وضع اتفاقيتين تنظم إحداهما صندوق النقد الدولى ، وتنظم الأخرى البنك الدولى للتنمية والتعمير (١) وقد تم ربطهما فيما بعد بمنظمة الأمم المتحدة باعتبارهما منظمتين متخصصتين . كما عمل المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة على المساهمة فى إبرام « الاتفاق العام للتعريفات والتجارة » والذى تم التوقيع عليه فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٧ ، وأطلق عليه فيما بعد إسم « منظمة الجات » (٢) . وبذا انتقل التعاون الدولى فى مجال التنمية

---

(١) راجع نصوص الاتفاقيتين بعدد الوقائع المصرية رقم (٤) من السنة ١١٧ الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ .

(٢) General Agreement on Tariffs and Trade «GATT».

الاقتصادية من مجرد نصوص عامة فى الميثاق إلى حقيقة قائمة يتم التعبير عنها عن طريق منظمات اقتصادية متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة تتناول أغلب مظاهر التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء .

– فصندوق النقد الدولى يهدف – ضمن أغراضه المتعددة – إلى تحقيق ثبات أسعار الصرف ، وتنظيم صرف العملات بين الأعضاء ، وتجنب المنافسة التخفيضية لأسعار الصرف .. وهذا يغطى أحد جوانب التعاون الاقتصادى الدولى فى مجال السياسة النقدية الدولية .

– والبنك الدولى للتنمية والتعمير يهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء على تعمير اقتصادياتها المخربة ، أو تنمية اقتصادياتها المتخلفة : كما يعمل على تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة فى اقاليم الدول التى فى حاجة إليها ... أى أنه يحقق التعاون الدولى فى مجال تمويل التنمية الاقتصادية عن طريق توفير وتقديم رؤوس الأموال اللازمة .. وهذا يغطى جانبا آخرا من جوانب التعاون الدولى الاقتصادى .

– ومنظمة الجات تعمل على تسهيل التبادل التجارى بين الدول الأعضاء ، وذلك عن طريق خفض الرسوم الجمركية أو تثبيتها ، حيث ثبت أن إستقرار التعريفات الجمركية يعتبر شرطا أساسيا لقيام التجارة المتعددة الأطراف ، وهذا بدوره يكمل الضلع الثالث فى مجال التعاون الدولى الاقتصادى .

غير أن القواعد والأحكام التى نصت عليها مواثيق إنشاء تلك المنظمات ، لم تستجب للمتغيرات الدولية التى حدثت فى هيكل المجتمع الدولى فيما بعد ، فهناك دول كثيرة كانت مستعمرة ، وساعدتها الأمم المتحدة على التخلص من الاستعمار ، وأصبحت فى مرتبة الدول كاملة الاستقلال .. هذه الدول نهضت لأول مرة من رقدتها وكأنها أشباح تعود من عالم آخر : عالم ساد فيه الاستعمار البغيض ردحاً طويلا من الزمن ، كانت فيه تلك الدول بمثابة البقرة الحلوب ، حتى جفت مواردها ونضب معينها وانزوى عودها ..

وعندما آن لها الدخول فى حظيرة المجتمع الدولى ، دخلت وهى فقيرة الموارد ومحرومة من الإمكانيات وليس فى استطاعتها استثمار خيرات أرضها .. من هنا أصبح المجتمع الدولى — داخل منظمة الأمم المتحدة — ينقسم إلى فريقين : فريق ينتمى إلى العالم الصناعى المتقدم ، وفريق ينتمى إلى العالم النامى الفقير .. دول تملك كل شىء ودول لا تملك شيئا .. وقد زاد الأمر سوءاً عندما أصبحت دول العالم النامى تمثل ما يزيد على ثلثى دول العالم ، وإزاء هذا الوضع فقد أصبحت الأمم المتحدة مطالبة بالتصدى لهذه الظاهرة الخطيرة ، بل وأصبح التحدى الحقيقى الذى تواجهه الأمم المتحدة هو فى كيفية تقليل الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة . ومن حسن الحظ أن الدول الغنية سلمت بذلك ، ولم تعد تملك الوقوف ضد هذا التحدى ، أو تتجاهل هذا المطلب الإنسانى العادل . واستناداً إلى نص المادة (٥٥) من الميثاق التى جاء بها أن الأمم المتحدة تعمل على : « تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى » ، وأيضاً ما تنص عليه المادة (٥٦) بتعهد الأعضاء باتخاذ ما يجب عليهم من عمل سواء من تلقاء أنفسهم أو بالإشتراك مع الغير بالتعاون مع المنظمة لإدراك المقاصد المنصوص عليها فى المادة (٥٥) .. فقد بدت الحاجة ماسة إلى مساعدة الدول النامية فى جهودها الرامية إلى تنمية اقتصادياتها . وقد بذلت الجمعية العامة ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وكذلك المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة جهداً كبيراً لتطوير هذا المنهج حتى يكون التطبيق العملى له مواكبا للتغيرات التى تحدث فى بنيان المجتمع الدولى ، وسوف يتضح ذلك بجلاء عند عرض أهم المنجزات التى حققتها الأمم المتحدة فى هذا الصدد وهى :

أولا : برنامج الأمم المتحدة للتنمية (١) : —

بدأت الأمم المتحدة فى تقديم العون المادى والفنى للدول النامية — لأول

(١) The United Nations Development Programme «UNDP)

مرة — من خلال البرنامج الموسع للمعونة الفنية الذى أقرته الجمعية العامة سنة ١٩٤٩ . ثم من خلال الصندوق الخاص الذى تم إنشاؤه سنة ١٩٥٩ . وبعد أن وافقت الجمعية العامة على إدماج البرنامج الموسع للمعونة الفنية والصندوق الخاص فى برنامج واحد يعرف باسم : « برنامج الأمم المتحدة للتنمية » بدأ هذا الأخير عمله إبتداء من أول يناير سنة ١٩٦٦ .. ويشرف على هذا البرنامج مجلس إدارة مكون من سبع وثلاثين دولة ، ومكتب استشارى مكون من الأمين العام للأمم المتحدة وأمناء الوكالات المتخصصة وعدد من الموظفين على رأسهم مدير ومعاون للمدير (١) .

ويعمل هذا البرنامج على مساعدة الدول النامية فى استثمار مواردها التى لم تستثمر ، وإستغلال مصادر الطاقة والموارد البشرية إستغلالا كاملا ، والانتفاع بالعلم والتكنولوجيا الحديثين ؛ والتخطيط للتنمية الوطنية والإقليمية

ثانياً : عقد التنمية الأول (١٩٦١ — ١٩٧٠) : —

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦١ قرارا برقم (١١٨٠) وصفت فيه مدة السنوات العشر من (١٩٦١ — ٧٠) بأنها : « عقد التنمية للأمم المتحدة » . وأهابت فيه بجميع الدول الأعضاء أن تبذل أقصى جهودها حتى يتحقق فى نهاية العقد لكل دولة نامية معدلا سنويا للنمو فى دخلها القومى لا يقل عن ٥ ٪ ، ودعت الجمعية العامة الدول الأعضاء والوكالات المتخصصة إلى اتباع سياسات من شأنها أن تساعد على زيادة صادرات الدول النامية مع إستقرار اسعارها وتشجيع إتجاه رؤوس الأموال إليها بشروط ملائمة ، وطلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة أن يقدم مقترحاته فى شأن دعم جهود أجهزة

(١) أنظر : د . سامى عبد الحميد « المرجع السابق » ص ٣٢٢ .
وراجع الكتيب الصادر عن مكتب الأمم المتحدة للإعلام بعنوان « حقائق أساسية عن الأمم المتحدة » و « السابق الإشارة اليه » ص ٨١ — ٨٤ .

الأمم المتحدة فى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وجاء بتقرير السكرتير العام أن إتجاه ما يعادل ١ ٪ سنويا من دخول الدول المتقدمة إلى الدول النامية سوف يضيف إلى الدخول السنوية لتلك الدول الأخيرة ما يعادل ١٠ ٪ منها ، وما يقرب من ١٠٠ ٪ من صافى تكوين رؤوس أموالها .. وكان هذا الإتجاه بمثابة اعتراف من الأمم المتحدة بأن تحقيق التنمية الاقتصادية ليس مسألة قومية فقط وإنما هى أيضاً مسألة دولية (١) .

ثالثاً : مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (انكتاد) (٢) :

يعتبر مؤتمر التجارة والتنمية جهازا دائماً تابعاً للجمعية العامة للأمم المتحدة ويضم جميع أعضاء منظمة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية .. وقد تم إنشاؤه فى سنة ١٩٦٤ بموجب قرار صادر من الجمعية العامة ، ويعقد المؤتمر دورة كل أربع سنوات على الأكثر ومهمة المؤتمر العمل على التوسع فى التجارة الدولية باعتبارها عنصرا من عناصر التنمية الاقتصادية ، ووضع المبادىء والسياسات فى هذا الصدد ، وتنسيق نشاط المنشآت الاقتصادية الدولية لتحقيق هذا الهدف .. وينبثق عن المؤتمر مجلس للتجارة والتنمية مكون من ٦٨ عضوا يتم انتخابهم على الوجه الآتى :

- ٢١ عضوا من الدول الغربية (وتدخل فيها اليابان) .
- ٢٩ عضوا من الدول الأفروأسيوية .
- ١١ عضوا من دول أمريكا اللاتينية .
- ٧ أعضاء من دول أوروبا الشرقية .

---

(١) راجع : د. عبد الحكيم الرفاعى ، السياسة الجمركية الدولية والتكتلات الاقتصادية ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع – القاهرة سنة ١٩٧٦ . ص ٨ .

(٢) United Nations Conference on Trade and Development (UN CTAD)

وراجع النشرة الصادرة عن الأمم المتحدة فى أغسطس سنة ١٩٧٥ .

وقد انشأ المجلس ثلاث لجان هى : لجنة للمواد الأولية ، ولجنة للمنتجات المصنوعة ، ولجنة للتمويل وما يتصل بها مثل العناصر غير المنظورة فى ميزان المدفوعات .

كما يوجد للمؤتمر سكرتارية دائمة يرأسها سكرتير عام يعينه السكرتير العام للأمم المتحدة وتوافق على تعيينه الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة .

والواقع أن المؤتمر أخذ على عاتقه — منذ بدء نشاطه — الإسهام فى حل مشكلات التنمية عن طريق اصلاح العلاقات التجارية التى تربط ما بين البلاد المتقدمة والبلاد النامية ، وقد عقد المؤتمر أربع دورات حتى الآن ، الدورة الأولى عقدت فى جنيف فى المدة من ٢١ مارس إلى ١٦ يونية ١٩٦٤ ، والثانية فى نيودلهى خلال الفترة من أول فبراير حتى ٢٩ مارس سنة ١٩٦٨ ، والثالثة فى سنتياجو فى المدة من ١٣ أبريل إلى ٢١ مايو سنة ١٩٧٢ ، والرابعة فى نيروبى خلال شهر مايو سنة ١٩٧٦ (١) .

ولا جدال أن هذا المؤتمر أصبح يمثل حلقة هامة من حلقات تبادل الأفكار بين ممثلى الدول الغنية والدول الفقيرة للوصول إلى حلول جذرية للمشاكل الاقتصادية التى تواجه العالم خاصة تلك التى تعرقل مساعى الدول النامية نحو التقدم .

ثالثاً : عقد التنمية الثانى (١٩٧١ — ١٩٨٠) : —

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا آخرا فى أكتوبر سنة ١٩٧٠ بشأن « الاستراتيجية الدولية للتنمية فى العقد الثانى للأمم المتحدة فى التنمية

---

(١) راجع بخصوص التوصيات الصادرة عن المؤتمر خلال هذه الدورات كل من :
— الدكتور ـ محمد زكى شافعى « مؤتمر جنيف للتجارة والتنمية » مجلة السياسة الدولية — العدد الأول — يولية سنة ١٩٦٥ ص ٨ .
— الدكتور ـ عبد الحكيم الرفاعى — المرجع السابق — من ص ١٠٤ إلى ١١٢ ومن ص ١١٧ إلى ١٢٠ ومن ص ٢٦٤ إلى ٢٦٨ .
— الدكتور ـ اسماعيل صبرى عبد الله « نحو نظام اقتصادى عالمى جديد » الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ٢٤ وما بعدها .

الاقتصادية » فى المده من ١٩٧١ إلى ١٩٨٠ .. وقد تضمن هذا القرار ما يأتى : —

١ — توصى الجمعية العامة أن يكون معدل النمو فى الدول النامية ٦ ٪ سنويا من الناتج القومى الإجمالى ، على أن تسعى هذه الدول لزيادة هذه النسبة فى النصف الثانى من العقد .

٢ — توصى الدول الصناعية المتقدمة أن تخصص ١ ٪ من الناتج القومى الإجمالى لمساعدة الدول النامية على أن يكون ٧٠ ٪ من هذا المبلغ إعانات من هيئات حكومية وقروضا طويلة الأجل من هيئات رسمية و ٣٠ ٪ منه قروضا خاصة أو استثمارات فى القطاع الخاص .

٣ — وضع نظام تفضيل عام للدول النامية بأسرع ما يمكن فى خلال عام ١٩٧١ .

٤ — توصى الدول النامية أن تضاعف جهودها وتحشد مواردها لتبلغ نسبة المدخرات فيها ٢٠ ٪ من الناتج القومى الإجمالى .

٥ — تقوم الدول النامية بالعمل على إصلاح إدارة منشآتها وبنيانها الاقتصادى بغية الاسراع فى التنمية ، والسير قدما فى زيادة الانتاج .

رابعاً : الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة سنة ١٩٧٤ : —

خصصت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها السادسة الخاصة التى عقدتها خلال شهرى ابريل ومايو سنة ١٩٧٤ لمناقشة قضية المواد الأولية وقضية التنمية ، وقد أسفرت مناقشات الجمعية العامة عن إقرار وثيقتين هامتين إحداهما « إعلان بشأن إقامة نظام اقتصادى دولى جديد » والأخرى « برنامج عمل من أجل إقامة نظام اقتصادى دولى جديد » (١) ويتكون

(١) أنظر :
United Nations General Assembly, 6th Special Session, 1974, — Declarations on the Establishment of a New International

الإعلان من ديباجة وسبع مواد .. وقد جاء بالديباجة ما يلى : « نحن أعضاء الأمم المتحدة ...

.. حيث عقدنا دورة خاصة للجمعية العامة لنتدارس لأول مرة مشكلات المواد الخام والتنمية ، ونبحث المشكلات الاقتصادية الأكثر أهمية التى تواجه المجتمع الدولى ؛

آخذين فى إعتبارنا روح وأهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة لزيادة التقدم الاقتصادى والتقدم الاجتماعى لكل الشعوب ...

... نعلن رسميا تصميمنا الموحد على العمل دون إبطاء من أجل إقامة نظام اقتصادى دولى جديد ، قائم على العدالة ، والمساواة فى السيادة ، والترابط ، والمصلحة المشتركة ، والتعاون بين كل الدول بغض النظر عن نظمها الاقتصادية والاجتماعية ، نظام يسهم فى معالجة التفاوت ويقضى على مظاهر الظلم الحالية ، ويجعل من الممكن إزالة الهوة السحيقة بين الدول المتقدمة والدول النامية ، ويضمن ضمانا أكيداً تحقيق معدلات متزايدة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسلام والعدل للأجيال الحالية والمقبلة » .

ثم يمضى الاعلان فى سرد مواده السبع ويمكن الإشارة بايجاز إلى أهم ما جاء بها على النحو الآتى : —

أولا : أن من أهم الانجازات التى تحققت خلال السنوات الأخيرة حصول كثير من الشعوب على الاستقلال من الاستعمار والتخلص من السيطرة الأجنبية ودخولها كأعضاء فى المجتمع الدولى .. كما كان للتقدم التكنولوجى الذى تحقق فى تلك الحقبة أثره الكبير فى المساهمة فى كافة مجالات الأنشطة الاقتصادية وتقوية إرادة كل الشعوب .. غير أن الآثار الباقية للسيطرة

— Economic Order (A/Res./3201), and Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order (A/Res./3202) New York, (1974).

الاستعمارية الأجنبية ، والاحتلال الأجنبي ، والتميز العنصرى ، والاستعمار الجديد فى كل اشكاله .. يشكل أكبر العقبات بالنسبة للتقدم الكامل للدول النامية ، ولأن فوائد التقدم التكنولوجى من جهة أخرى غير مقسمة بالتساوى بين كل أعضاء المجتمع الدولى ، فقد أصبح من المستحيل أن تحقق الأسرة الدولية تنمية متكافئة ومتوازنة فى ظل النظام الاقتصادى المعاصر بل وستظل الفجوة بين الدول المتقدمة والدول النامية تأخذ فى الاتساع .

ثانياً : أن النظام الاقتصادى المعاصر لا يستجيب – بل ويصطدم – مع المتغيرات الجوهرية التى لحقت بالمجتمع الدولى فى المجال الاقتصادى والسياسى ، وعلى وجه الخصوص بروز دور الدول النامية السياسى .. ومن ثم فان هذه المتغيرات تدعو إلى وجوب اشتراك الدول النامية – بصورة فعالة وعادلة – فى صياغة وتنفيذ كل القرارات التى تهم المجموعة الدولية .

ثالثاً : أنه أصبح من المسلم به وجود ترابط بين اقتصاديات ومصالح كل الدول الأعضاء فى المجموعة الدولية ، وأن التعاون الدولى من أجل التنمية الاقتصادية هو الهدف المشترك لكل الدول ، ومن ثم فان رخاء الدول المتقدمة مرتبط بنمو وتقدم الدول النامية .

وبعد أن نص الاعلان على هذه الأسباب المركزة ، والاسانيد المعبرة عن صدق وخطورة الموضوع ، فقد بدأ يطرح المبادىء التى يتعين أن يقوم عليها النظام الاقتصادى الجديد فأشار إلى :

– المساواة بين جميع الدول فى السيادة ، وحق الشعوب فى تقرير المصير ، وعدم جواز اكتساب الاقاليم بالقوة ، وعدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول .

– التعاون الواسع – المبنى على المساواة – لجميع الدول أعضاء المجتمع الدولى .

– المشاركة الكاملة والمتكافئة – على أساس من المساواة بين كل الدول – فى حل المشكلات الاقتصادية الدولية وخاصة تلك التى تعانى منها الدول النامية .

– حق كل دولة فى تبنى النظام الاقتصادى والاجتماعى الذى تعتقد أنه فى مصلحة تنميتها ، دون أن يؤدى ذلك إلى إتخاذ أى إجراءات تميزية ضدها .

– حق كل دولة فى السيادة الكاملة والدائمة على مواردها الطبيعية وكل مظاهر النشاط الاقتصادى فيها بما فى ذلك حقها فى التأميم .

– حق كل الدول والاقاليم والشعوب الخاضعة للاحتلال الأجنبى فى التعويض الكامل عن استغلال واستنزاف وكذا الاضرار التى تحيق بالموارد الطبيعية ، أو أى موارد أخرى لهذه الدول والأقاليم والشعوب .

– وضع قواعد تحكم نشاط الشركات متعددة الجنسية ، وتنظيم الاشراف عليها بما يضمن مصالح وسيادة البلدان التى يمتد إليها نشاط تلك الشركات .

– إقامة علاقة عادلة بين أسعار المواد الأولية والمنتجات الصناعية .

– توفير الظروف المواتية لانتقال الموارد المالية والتكنولوجية إلى الدول النامية .

– دعم التعاون بين الدول النامية فى المجالات الاقتصادية والتجارية والفنية والمالية على أسس تفضيلية .

– تشجيع اتحادات منتجى المواد الأولية .

– إعادة إصلاح النظام النقدى الدولى بهدف تحقيق معدلات مرتفعة لتنمية الدول النامية .

ثم دعا الاعلان كل الدول إلى تبنى إستراتيجية إنمائية دولية لتحقيق زيادة التعاون الاقتصادى الدولى فيما بينها ، على أسس عادلة ومناسبة ، كما حث على تنفيذ الإلتزامات والتعهدات التى يفرضها المجتمع الدولى

وعلى الأخص تلك التى ترتبط بالحاجات الضرورية لتنمية الدول النامية . كما أوكل الاعلان لمنظمة الأمم المتحدة مهمة التصدى لمشاكل التعاون الاقتصادى الدولى بطريقة شاملة ، وأناط بها القيام بالدور الأكبر فى إقامة النظام الاقتصادى الدولى الجديد ، وبالتالى فقد أصبح واجبا على الدول الأعضاء بذل قصارى جهودها لتنفيذ المبادىء المنصوص عليها فى هذا الاعلان ، كى يتحقق الهدف المنشود فى إقامة مجتمع الرفاهية والرخاء لكافة شعوب العالم .

وفيما يتعلق بالوثيقة الثانية وهى التى أطلق عليها « برنامج العمل من أجل إقامة نظام اقتصادى دولى جديد » فقد اشتملت هذه الوثيقة على عشر نقاط يمكن أن تعتبر بمثابة جدول أعمال لتنظيم حوار الأعضاء ومناقشاتهم بهدف الوصول إلى حلول مقبولة بشأنها ، وهذه النقاط هى :

- المشكلات الأساسية المتعلقة بالموارد الأولية وأثرها على التجارة والتنمية
- النظام النقدى العالمى ودوره فى تمويل التنمية فى الدول النامية .
- التصنيع .
- انتقال التكنولوجيا .
- الإشراف والرقابة على الشركات متعددة الجنسية .
- ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية .
- تنشيط التعاون بين الدول النامية .
- مساعدة الدول فى ممارسة سيادتها الدائمة على مواردها الطبيعية .
- دعم دور الأمم المتحدة فى مجال التعاون الاقتصادى الدولى .
- برنامج خاص لمعونات طوارىء للدول التى تأثرت أكثر من غيرها من الأزمات الاقتصادية ومنها الدول الأقل نموا والتى ليس لها منافذ بحرية .

ولا شك أن النتائج التى أسفرت عنها الدورة السادسة الخاصة للجمعية العامة ، تعكس الاهتمام المتزايد بالمنهج الوظيفى الذى تسلكه الأمم المتحدة

فى مجال تحقيق التعاون الدولى . وتقدم لنا دليلا عمليا على أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية لم يعد موضوعا محصورا فى نطاق التوفيق بين المصالح المتعارضة .. وإنما اهتمامه الأول أصبح فى كيفية التنسيق بين المصالح المشتركة . وإذا قدر للمبادىء والأفكار التى وردت فى الوثيقتين الصادرتين عن الجمعية العامة ، أن تلاقى ترحيبا فى التطبيق من جانب كل دول العالم ، لأمكن القول — بلا تردد — أن المجتمع الدولى سيشهد تطوراً فى العلاقات الدولية لم يكن يحلم به أشد الناس تفاؤلا فى العصور السابقة .

خامساً : ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية : —

فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٧٤ وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم (٣٢٨١) على « ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية » بأغلبية ١٢٠ صوتا ضد ستة أصوات وامتناع عشر دول عن التصويت (١) .. والهدف الأساسى من هذا الميثاق هو وضع إطار قانونى يحكم علاقات الدول الاقتصادية مثلما يحكم ميثاق الأمم المتحدة علاقاتها السياسية ، ويتكون هذا الميثاق من مقدمة وأربعة فصول ، وقد أشارت المقدمة إلى ضرورة التمسك بأهداف الأمم المتحدة ، وأهمية التعاون الدولى ، وضرورة التنمية بقصد تحقيق رخاء أكثر لكل الدول والارتفاع بمستوى معيشة كل الشعوب ، والتعايش السلمى .. إلخ

أما الفصل الأول فانه عبارة عن مادة واحدة جاءت تحت عنوان « الأسس الجوهرية فى العلاقات الاقتصادية الدولية » .. وقد عددت تلك

---

(١) أنظر :

United Nations General Assembly, 29th Session, 1975, Charter of Economic Rights and Duties of States (A/Res./3281), New York, (1975).

المادة هذه الأسس بأنها : سيادة كل دولة واستقلالها وسلامة أراضيها ، المساواة بين الدول فى السيادة ، حظر العدوان ، حظر التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، تبادل المزايا بطريقة عادلة ، التعايش السلمى ، المساواة بين الشعوب فى الحقوق وحق الشعوب فى تقرير مصيرها ، التسوية السلمية للمنازعات ، التعويض عن نتائج الظلم الذى يفرض بالقوة على أمة ويحرمها من الوسائل الطبيعية للتنمية ، تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية ، احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، عدم السعى نحو السيطرة وخلق مناطق نفوذ ، العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية على المستوى الدولى ، التعاون الدولى من أجل التنمية ، حرية الدول التى ليست لها منافذ بحرية فى الوصول إلى البحر .

وبتكون الفصل الثانى من ثمان وعشرين مادة تحت عنوان « حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية » وأهم ما جاء به الآتى : —

— حق كل دولة أن تمارس بحرية السيادة الدائمة الكاملة على ثرواتها ومواردها الطبيعية .

— حق كل دولة فى تنظيم الاستثمارات الأجنبية على إقليمها وأن تمارس عليها سلطانها ، وفقاً لقوانينها ، وتبعاً للأولويات التى تحددها أهدافها القومية . ويرتبط بهذا حق كل دولة فى مراقبة نشاط الشركات متعددة الجنسية حتى يكون نشاطها متفقاً مع قوانين الدولة وسياستها الاقتصادية والاجتماعية .

— حق كل دولة فى تأميم الممتلكات الأجنبية أو نزع ملكيتها مقابل تعويض مناسب يتم تقديره وفقاً لقوانين الدولة التى قامت باتخاذ هذا الإجراء ، وعلى حسب ظروف الحال ، وتخضع المنازعات التى تثور بشأن التعويض لقوانين الدولة ذاتها ، وتختص محاكمها الخاصة بالفصل فيه .

— حق كل الدول فى المشاركة الكاملة والفعلية فى إتخاذ القرارات الدولية المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والمالية والنقدية .

– حق كل دولة فى الانتفاع بما وصل إليه التقدم العلمى والحصول على التكنولوجيا الحديثة لتطوير أساليبها الفنية والإدارية .

– إلتزام جميع الدول بتحقيق نزع السلاح ، تحت رقابة دولية فعالة ، وتخصيص نسبة من اعتمادات التسليح لتمويل التنمية فى الدول النامية .

– حق الدول النامية فى الحصول على معاملة جمركية تفضيلية فى أسواق الدول المتقدمة بدون تمييز ودون اشتراط المعاملة بالمثل .

– إلتزام الدول النامية بتسهيل التجارة والتعاون فيما بينها .

وفى الفصل الثالث نجد الميثاق يهتم بتحديد « المسئوليات المشتركة إزاء الجماعة الدولية » . ومن ثم فقد نص على : إعتبار البحار والمحيطات وقاعها والفضاء الخارجى مملوكة ملكية مشتركة لكل دول العالم ، مع ضرورة تنظيم استغلالها دوليا .. والإلتزام بحماية البيئة ومقاومة التلوث .

وأخيرا جاء الفصل الرابع واضعا خاتمة الميثاق ومشيرا فيها إلى ضرورة أن يتضمن جدول أعمال الدورة العادية الثلاثين للجمعية العامة للأمم المتحدة موضوع هذا الميثاق ، على أن يتم عرضه بعد ذلك على الجمعية العامة مرة كل خمس سنوات ، لمتابعة تنفيذ كل ما تقرر بشأنه .

ولأول وهلة يبدو لنا أن هذا الميثاق جاء مكملا لما بدأه ميثاق الأمم المتحدة بخصوص الأسس والمبادىء التى يجب أن تقدم عليها العلاقات بين الدول ، فاذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد اهتم بالدرجة الأولى بوضع المبادىء القانونية والسياسية لحكم هذه العلاقات ، فان ميثاق « حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية » قد اهتم بوضع الإطار القانونى للمبادىء الاقتصادية التى يجب أن تسود هذه العلاقات(١) .

---

(١) راجع تقرير الدكتور عبد الله العريان « مفهوم حقوق الدول وواجباتها » مجلة السياسة الدولية العدد (٥٣) يوليه سنة ١٩٧٨ ص ١٢١ – ١٢٢ .

سنة ١٩٧٥) (١) :ـ

اجتمعت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الخاصة السابعة لبحث ما سبق أن اتخذته من قرارات بشأن « إقامة نظام اقتصادى دولى جديد » و « ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية » .

وقد أعدت اللجنة المشكلة لصياغة الاقتراحات وثيقة بينت فيها ما سبق أن اتخذته الجمعية العامة من قرارات فى هذا الشأن ، وأشارت إلى مدى حرص دول العالم على تطوير التعاون الدولى والدفع بالتنمية الاقتصادية إلى الأمام .. وتصفية كافة مظاهر الظلم وعدم المساواة التى تعانى منها قطاعات كثيرة من شعوب دول العالم .. ثم أوردت هذه الوثيقة بعض القرارات المرتبطة بقضايا التنمية الاقتصادية وعلى الأخص فى مسائل : التجارة ، ومصادر التمويل لتنمية اقتصاديات الدول النامية ، واصلاح النظام النقدى العالمى ، والتقدم العلمى فى ميدان التكنولوجيا ، والتصنيع ، والغذاء والزراعة ، والتعاون فيما بين الدول النامية ، وإعادة تنظيم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية فى منظمة الأمم المتحدة .. وهى مسائل ـ كما يبدو ـ ترتبط ارتباطا مباشرا بالقضاء على المشاكل والمصاعب التى تقف فى وجه التنمية الاقتصادية بصفة عامة ، والتى تعترض الدول النامية بصفة خاصة . وقد تم إقرار تلك الوثيقة بالتراضى العام General Consensus وإن كانت بعض الدول الصناعية قد أبدت تحفظها على بعض نقاطها .

ويكشف لنا هذا العرض الموجز للجهود التى بذلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى تطبيق وتطوير منهج « التعاون الدولى فى مجال التنمية

(١) United Nations General Assembly, 7th special Session, 1974, Development and International Economic Cooperation. (A/Res./3362) New York, 1975.

الاقتصادية » عن نشأة مجموعة جديدة من القواعد القانونية الملزمة تهدف إلى تنظيم العلاقات الاقتصادية والتجارية والمالية بين أشخاص القانون الدولى لتحقيق رفاهية الشعوب .. وقد أشار بعض الفقهاء أن هذه المجموعة تشكل فرعا جديدا من فروع القانون الدولى يعرف باسم « القانون الدولى الاقتصادى » The Economic International Law .. ويقيم البعض أساس هذا القانون على فكرة المحافظة على السلام العالمى وذلك لأنه يتصدى للقضاء على العوامل الاقتصادية والاجتماعية التى تتسبب فى ظاهرة الحرب ، بينما يرى آخرون أن أساسه هو فكرة العدالة والاخلاق . ويرى فريق ثالث أن أساسه فكرة المصلحة المشتركة لدول العالم .. وسواء كان هذا أو ذاك ، فالذى يعنينا أن هذا المنهج بات يشكل ركنا أساسيا فى النشاط الذى تقوم به الأمم المتحدة لتحقيق الرفاهية الإنسانية .

المنهج الثانى

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية

يرتبط هذا المنهج ارتباطا جذريا بالمنهج السابق .. وقد جاء النص عليه فى ديباجة الميثاق 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 جميعها .. » ... كما جاء النص عليه أيضاً فى المادة الأولى فقرة (٣) ، والمواد (٥٥) و (٥٦) و (٦٠) من الميثاق . ومفهوم التنمية الاجتماعية فى لغة الميثاق يعنى تحقيق التقدم فى مجال الصحة والتعليم والإسكان والرفاهية الاجتماعية بدرجة متوازية مع التقدم الاقتصادى.

وأهم مشكلة تواجهها الأمم المتحدة فى التصدى لتطبيق هذا المنهج هى مشكلة الانفجار السكانى لدول العالم النامى .. وما يرتبط بهذه المشكلة من « تكدس سكانى » كما تشير بذلك منظمة الصحة العالمية . وهى الهجرة

الضخمة التى لم يسبق لها مثيل فى التاريخ من المناطق الريفية إلى المدن الحضرية ... فهذه المشكلة وما يترتب عليها من آثار تشكل كارثة للدول النامية تحول بينها وبين تحقيق أى تقدم فى مجال التنمية الاقتصادية .. وتعمل الأمم المتحدة ، بطرق متعددة . لتنبيه أعضاءها إلى هذه المشكلة الاجتماعية الخطيرة وتزودهم ببعض الوسائل لمواجهتها ؛ وأهم هذه الطرق هى المؤتمرات الدولية التى تعرض فيها المشكلة لوضع خطة عمل عالمية ازاءها .. وعلى سبيل المثال : فقد عقدت الأمم المتحدة المؤتمرات الآتية : —

— مؤتمر السكان العالمى الثالث للأمم المتحدة الذى تم عقده فى بوخارست فى أغسطس سنة ١٩٧٤ ؛ وتم خلاله وضع خطة عمل عالمية للسكان تحددت فيها المبادىء والتوصيات المتعلقة بالسياسات السكانية .

— مؤتمر الأمم المتحدة للتوطن البشرى والذى تم عقده فى فانكوفر فى الفترة من ٣١ مايو إلى ١١ يونية سنة ١٩٧٦ وتم فيه تبادل المعلومات وإصدار بعض التوصيات بخصوص مشاكل التوطن البشرى .

وبجانب مشكلة الانفجار السكانى والتوطن البشرى .. فهناك أيضاً الكثير من المشاكل الاجتماعية التى تتصدى لها الأمم المتحدة عن طريق إجراء البحوث والدراسات أو إعداد مشروعات اتفاقات بالنسبة لها .. أو تقديم المعونات عن طريق اللجان المتخصصة فى أفريقيا وآسيا وأوربا وأمريكا اللاتينية ، فضلا عما تمارسه المنظمة من أنشطة مختلفة فى المجال الاجتماعى عن طريق الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ؛ كمنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، واليونسكو ؛ مما لا يمكن حصره فى هذا المجال . ومازال التعاون الدولى فى تطبيق هذا المنهج يحتاج إلى المزيد من الجهد العالمى المنظم لادخاله فى نطاق الإلتزامات القانونية الدولية حتى يكون ذا فاعلية أكثر مما هو عليه الآن (١) .

---

(١) انظر : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة — المرجع السابق — ص ٦٩ وما بعدها .

المنهج الثالث

تدعيم إحترام حقوق الإنسان

إذا كانت المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان تعتبر حديثة العهد نسبيا فى نطاق اهتمامات القانون الدولى والعلاقات الدولية . فما لاشك فيه أنها تمثل فى الوقت الراهن مكان الصدارة من إهتمام المجتمع الدولى(١)، ويعتبر ميثاق الأمم المتحدة أول وثيقة عالمية تتبنى الحماية الدولية لحقوق الإنسان على نطاق عالمى .. وهذا أمر طبيعى لأن الميثاق تمت صياغته بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٥ ، وقد شهدت هذه الحرب أبشع الاعتداءات على الحقوق الأساسية للفرد .. مما كان له أثر كبير فى مطالبة الرأى العام العالمى بايجاد ضمانات دولية قوية لحماية الإنسان ولكفالة ممارسة حقوقه الأساسية .

فجاء فى ديباجة الميثاق « أن شعوب الأمم المتحدة تؤكد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء ... من حقوق متساوية » .. كما نصت المادة الأولى فقرة (٣) من الميثاق على أن من مقاصد الأمم المتحدة « تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، وبلا تفريق بين الرجال والنساء » .. وتعهد أعضاء الأمم المتحدة وفقاً للمادتين ٥٥ و ٥٦ من الميثاق باتخاذ الإجراءات المشتركة أو المنفردة بالتعاون مع المنظمة للدعوة إلى « الاحترام العالمى ومراعاة الحقوق الإنسانية والحريات الأساسية للجميع دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين » .

ولكى يتم وضع هذا الإلتزام فى إطار يمكن تنفيذه ، فقد ألقت المادتين

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص مراحل اهتمام القانون الدولى بالفرد وبحقوق الانسان راجع الدكتور عبد العزيز سرحان « الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية » ، القاهرة سنة ١٩٦٦ ص ٦ ومابعدها .

١٣ ، ٦٢ على كاهل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والإجتماعى مسئوليات التقدم بتوصيات للنهوض بحقوق الإنسان .. كما يتحمل مجلس الوصاية هذه المهمة بالنسبة للاقاليم الخاضعة للوصاية استنادا لنص المادة (٧٦) من الميثاق .

ولا جدال أن هذه المواد تعطى الأساس القانونى لنظر المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان بواسطة الجمعية العامة وغيرها من الأجهزة الأخرى لمنظمة الأمم المتحدة .. وإذا كانت الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق تحرم على الأمم المتحدة التدخل فى المسائل التى تعتبر من صميم الاختصاص الداخلى لأية دولة من الدول ، إلا أن هذه الفقرة إذا ما ضمت للمواد المتعلقة بحقوق الإنسان فى الميثاق فانها لا تستبعد الجمعية العامة أو غيرها من إجراء مناقشات عامة حول الدعوة لحقوق الإنسان فى كافة أنحاء العالم ، وهى مناقشات يمكن أن تتضمن إشارات خاصة لمواقف دول معينة بالنسبة لحقوق الإنسان ، وعلاوة على ذلك فان الأمم المتحدة قد تنظر وتصدر توصيات بشأن إنتهاكات معينة لحقوق الإنسان تعتبر جزءاً من السياسة الرسمية لإحدى الدول الأعضاء ، لا تتمشى مع إلتزاماتها وفقاً للمادتين ٥٥ و ٥٦ من الميثاق (١) ، وأيضاً يمكن أن تؤدى إنتهاكات حقوق الإنسان إلى توقيع العقوبات على دولة من الدول فى حالة ما إذا قرر مجلس الأمن أن هذه الإنتهاكات تشكل تهديدا أو خرقاً للسلام الدولى .

جهود الأمم المتحدة لتطبيق هذا المنهج : —

سبق أن ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة ألقى على عاتق كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية مسئولية تعزيز حقوق الإنسان وضمان إلتزام الدول باحترامها . والواقع أن المجلس الاقتصادى

(١) راجع : د . جعفر عبد السلام – المرجع سابق – ص ٣٩٧ – ٣٩٨ والمرجع المشار إليه :

René Brunet; La Garantie international des droits de l'homme, Genéve, (1974), p. 167.

والاجتماعى يتحمل العبء الأكبر فى ذلك ، ويباشر المجلس وظائفه — فى هذا الصدد — عن طريق لجنة حقوق الإنسان المتفرعة عنه . وقد أدى عدم التحديد الكافى للمسائل التى تدخل ضمن حقوق الإنسان ، إلى ضعف القيمة القانونية للنصوص الخاصة بحقوق الإنسان فى الميثاق ، وذلك يرجع إلى الصعوبة فى إيجاد مدلول واضح لتطبيق تلك النصوص .. وقد ترتب على ذلك قيام لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادى والاجتماعى بمحاولة تلافى ضعف نصوص الميثاق عن طريق إعداد بعض الوثائق الدولية المحددة النصوص وعرضها للموافقة عليها . وقد نجحت هذه الوسيلة إلى حد كبير حيث تم إقرار الوثائق الآتية :

أولا : الاعلان العالمى لحقوق الإنسان (١) : —

كان أول عمل ضخم تقوم به لجنة حقوق الإنسان هو وضع مشروع « الاعلان العالمى لحقوق الإنسان » وهو عبارة عن بيان يشتمل على ثلاثين مادة تغطى حقوق الإنسان « المدنية والسياسية » وحقوقه « الاقتصادية والاجتماعية والثقافية » . وقد نصت المادة الأولى منه على أن : « جميع الناس يولدون احراراً متساوين فى الكرامة والحقوق » . . كما ذكرت المادة الثانية أن لكل إنسان : « حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة فى هذا الإعلان دون أى تمييز من حيث الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأى السياسى أو أى رأى آخر ، أو الأصل الوطنى أو الاجتماعى أو الثروة أو الميلاد أو أى وضع آخر ، ودون تفرقة بين الرجال والنساء » .

وفضلا عن ذلك فلن يكون هناك تمييز على أساس الوضع السياسى أو القانونى أو الدولى للبلد الذى ينتمى إليه الفرد ، سواء أكان هذا البلد مستقلا أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتى ، أو كانت سيادته خاضعة لقيد ما .

---

(١) Universal Declaration of Human Rights

وقد حدد الاعلان الحقوق المدنية والسياسية المعترف بها للإنسان فى المواد من ٣ إلى ٢١ منه ، وتتضمن هـــذه الحقوق ، حق كل إنسان فى الحياة والحرية وسلامة شخصه ، وحقه فى ألا يخضع للعبودية أو الاسترقاق ، وحقه فى ألا يعرض للتعذيب وفى ألا يعرض للمعاملة أو العقوبة القاسية المهينة المنافية للكرامة الإنسانية ، وحق كل إنسان فى أن يعترف بشخصيته أمام القانون ، وحق جميع الناس فى المساواة أمام القانون ، وحق كل إنسان فى اللجوء إلى القضاء للدفاع عن حقوقه ، وحقه فى ألا يقبض عليه أو يحبس أن ينفى بغير مسوغ قانونى ، وحق كل إنسان فى محاكمة عادلة علنية أمام محكمة مستقلة نزيهة ، وحق كل متهم فى أن يعتبر بريئا حتى تثبت إدانته ، وحق كل إنسان فى ألا يكون عرضة للتدخل فى شئونه الخاصة أو شئون أسرته أو مسكنه أو رسائله بغير مسوغ قانونى ، وحق كل إنسان فى حرية السفر ، وحقه فى اللجوء إلى بلاد أخرى ، وحقه فى أن تكون له جنسية ، وحقه فى الزواج وتكوين أسرة ، وحقه فى التملك ، وحقه فى حرية الفكر والضمير والدين ، وحقه فى حرية الرأى والتعبير ، وحقه فى حضور الاجتماعات والإشتراك فى الجمعيات ، وحقه فى الإشتراك فى حكم بلاده ، وحقه فى الالتحاق بالوظائف العامة .

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد نص عليها الاعلان فى المواد من ٢٨ إلى ٣٠ .. وقد تضمنت هذه المواد أن لكل شخص بصفته عضوا فى المجتمع الحق فى الضمان الاجتماعى ، وفى العمل ، وفى الحصول على أجر متساو للعمل المتساوى ؛ وفى إنشاء نقابات ، والحق فى الراحة وأوقات الفراغ ، والحق فى مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على صحته ورفاهيته ، والحق فى التعليم ؛ والحق فى حصول الأم والطفل على المساعدة وعلى الرعاية الصحية الواجبة .

أما المواد الختامية ، وهى المواد من ٢٨ إلى ٣٠ من الاعلان ، فقد جاء

بها أن لكل إنسان الحق فى أن يتمتع بالنظام الاجتماعى والدولى الذى تتوافر فيه الحياة والحقوق المنصوص عليها فى هذا الاعلان توافرا تاما . كما أشارت إلى الواجبات التى يتعين على الفرد الإلتزام بها إزاء المجتمع .

وقد وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى العاشر من شهر ديسمبر سنة ١٩٤٨ على هذا الاعلان دون معارضة على الاطلاق وإن كانت بعض الدول قد امتنعت عن التصويت ، مثل دول الكتلة السوفيتية وجنوب أفريقيا . وقد قررت الجمعية العامة أنها توافق على هذا الاعلان باعتباره المثل الأعلى المشترك الذى ينبغى أن تصل إليه كافة الشعوب والأمم .. وأهابت بالدول الأعضاء وبكل فرد أو هيئة فى المجتمع الدولى بالعمل على تعزيز احترام هذه الحقوق عن طريق التربية والتثقيف . وبواسطة اتخاذ إجراءات وطنية ودولية لضمان الاعتراف بها واحترامها بصورة عالمية فعالة بين الدول الأعضاء نفسها وشعوب البلاد الخاضعة لسلطتها .

وقد ثار جدل بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذا الاعلان ، فقال البعض أن الاعلان صدر فى شكل توصية . والتوصيات بطبيعتها ليست ذات قيمة قانونية كاملة . بينما ذهب البعض الآخر إلى القول أنه ملزم قانونا لكافة الدول أعضاء الأمم المتحدة باعتبار أنه مكمل لميثاق الأمم المتحدة ، على الرغم من صدوره فى شكل توصية ، لأن هذه التوصية حددت وفسرت نصوص ميثاق الأمم المتحدة المتصلة باحترام حقوق الإنسان . ولهذا فهى تكتسب قوة الزامية (١) .

وقد أخذت بهذا الرأى الأخير محكمة استئناف كاليفورنيا بأمريكا حيث رفضت فى حكمها الصادر فى قضية « شى ميجى » بتاريخ ٢٤ أبريل

---

(١) أنظر : د . حفظ غانم « المسئولية الدولية » دروس للدكتوراه ألقيت على طلبة دبلوم القانون الدولى بكلية الحقوق – جامعة عين شمس فى العام الجامعى ٧٧ - ١٩٧٨ ص ١١٦ . وانظر أيضاً د . جعفر عبد السلام – المرجع السابق – ص ٣٩٩ .

سنة ١٩٥٠ تطبيق قانون الولاية الخاص بتنظيم ملكية الأجانب للأراضى باعتبار أن هذا القانون يحظر الملكية التعاونية لليابانيين ؛ وأن هذا التميز فى المعاملة بين الأجانب — من الجنسيات المختلفة — يتعارض مع الاعلان العالمى لحقوق الإنسان (١) .

وإذا كنا نتفق مع أستاذنا الدكتور محمد حافظ غانم فى أن هذا الاعلان لا يعتبر مكملا لميثاق الأمم المتحدة « وذلك لأنه لم يتبع بالنسبة لإصداره الإجراءات اللازمة لتعديل الميثاق ، بل صدر الاعلان على هيئة توصية لها قيمتها الأدبية ولكنها لا تتصف بالإلزام القانونى » (٢) إلا أننا — فى ذات الوقت — لا نستطيع أن نتجاهل تأثير هذا الاعلان على دساتير وتشريعات كثير من الأمم فى أنحاء العالم ، فضلا عما يحظى به من احترام فى نطاق العمل الدولى .. فقد أصبح نموذجا أساسيا فى هيكل قانون حقوق الإنسان الذى يجرى وضعه ببطء فى عدد كثير من الدول ، وأصبح كذلك يشكل الخطوط العريضة التى يجرى العمل على أساسها فى وضع قانون دولى لحقوق الإنسان عن طريق المواثيق والمعاهدات التى لها قوة التعاقد ؛ ولعل من أهمها اتفاقيتى الحقوق المدنية والسياسية ، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ثانياً : الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان (٣) :

قامت لجنة حقوق الإنسان باعداد مشروع اتفاقيتين دوليتين تتضمنان الحقوق المنصوص عليها فى الاعلان العالمى لحقوق الإنسان ، وقد تم رفع هاتين الاتفاقيتين إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة حيث تم إقرارهما فى

---

(١) أنظر : الأستاذ الدكتور حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٣٧ .
وراجع تعليق هدسون على هذا الحكم فى المجلة الأمريكية للقانون الدولى سنة ١٩٥٠ ، ص ٥٤٣ وما بعدها .

(٢) المرجع السابق ، نفس الموضع .

(٣) International Covenants on Human Rights
أنظر الترجمة العربية لهذه الاتفاقات : Beirut. (1967 — 10 M) PI/246,

١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ . الاتفاقية الأولى خاصة بالحقوق المدنية والسياسية وقد دخلت مرحلة التنفيذ إبتداء من ٢٣ مارس سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت عليها ٣٥ دولة . والاتفاقية الثانية خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وقد دخلت هي الأخرى فى مرحلة التنفيذ إبتداء من أول يناير سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت عليها ٣٥ دولة .

وقد ألحق باتفاقية الحقوق المدنية والسياسية بروتوكول اختيارى لفض المنازعات التى تنشأ عن تطبيق هذه الاتفاقية ، وقد أصبح هذا البروتوكول نافذا فى نفس الوقت الذى دخلت فيه الاتفاقية مرحلة التنفيذ وذلك بعد أن صدقت عليه عشر دول .

وتتضمن اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية بيانا بمضمون هذه الحقوق مثل : حق الفرد فى الحياة ، وحقه فى الحرية وفى سلامة شخصه . وحقه فى حرية الفكر والعقيدة والدين ، وحقه فى حرية التعبير ، وحرية الاجتماع . وحقه فى المساواة ... وغيرها .

وقد أقامت هذه الاتفاقية نظاما دوليا لتسوية المنازعات التى تثور بشأن تطبيق أحكامها (١) فأنشأت « لجنة للحقوق الإنسانية » وهى لجنة تضم ثمانية عشر شخصا من رعايا الدول الأطراف فى الاتفاقية ، يتم اختيارهم بطريق الاقتراع السرى بناء على مستواهم الخلقى الرفيع ، وكفايتهم فى ميدان حقوق الإنسان ، مع الأخذ فى الاعتبار أن يكون من بينهم بعض الأشخاص ذوى الخبرة القانونية . وتقتصر مهمة هذه اللجنة على التوسط بين الدول فى المنازعات والشكاوى المتعلقة بالحقوق والحريات المنصوص عليها فى الاتفاقية .. فاذا رأت دولة طرف فى الاتفاقية ، أن دولة أخرى خالفت نصا من نصوصها ، جاز لها أن تلفت

---

(١) راجع المواد من (٢٨ إلى ٤٣) من الاتفاقية المشار إليها .

نظرها ، وتطلب منها احترام تطبيق النص ، فاذا لم يسو الأمر خلال ستة أشهر ، يكون لأى من الدولتين إحالة الموضوع إلى اللجنة ، وعلى اللجنة فى هذه الحالة أن تبحث عناصر النزاع ، وتتقدم بمساعيها الحميدة بغرض الوصول إلى حل ودى على أساس احترام نصوص الاتفاقية .

أما بالنسبة للاتفاقية الخاصة بحقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية ، فقد حددت هذه الاتفاقية مضمون الحقوق المنصوص عليها فى الاعلان العالمى لحقوق الإنسان ، غير أنها أوردت قيدين على إلتزام الدول بها هما :

(أ) إلتزام الدول الأطراف بتطبيق الحقوق المنصوص عليها فى الاتفاقية بصورة تدريجية ، وذلك تلافيا لما قد يترتب عليه التنفيذ الفورى من اضطراب فى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية .

(ب) يكون إلتزام الدول بتطبيق نصوص الاتفاقية فى حدود مواردها المالية

هذا ولم تنشىء هذه الاتفاقية جهازاً للرقابة على تنفيذ الدول لإلتزاماتها فى مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، وإنما اكتفت بأن تقدم الدول الأطراف المصدقة عليها تقارير دورية عن مدى احترامها للحقوق الواردة فيها .

ومما لا شك فيه أن هاتين الاتفاقيتين تعتبران من أبرز المواثيق والاتفاقات الدولية التى أنجزتها الأمم المتحدة بعد الاعلان العالمى لحقوق الإنسان ، بل ويزيد من أهميتها دخولها دائرة الإلتزامات القانونية .. الأمر الذى يضفى على نصوصها قيمة قانونية خاصة ، مما يترتب على مخالفتها تحمل الدولة المخلة تبعة المسئولية الدولية (١) .

---

(١) أنظر : د . حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٤٢ وما بعدها .

ولم تكتف الأمم المتحدة باقرار هاتين الاتفاقيتين ، بل أعطت اهتمامها أيضاً بمسائل أخرى تتعلق بتعزيز حقوق الإنسان ، ومن أمثلة تلك الاهتمامات ما يلى : —

— اتخذت الجمعية العامة فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ قرارا بالاجماع أكدت فيه اعتبار إبادة الأجناس — أى قتل جماعة من الآدميين — جريمة مقررة فى القانون الدولى ومستهجنة من العالم المتمدن .

— أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٥٩ بالاجماع « إعلانا خاصا بحقوق الطفل » وقد نص فى ديباجته ، على أن الطفل يحتاج ، بسبب قصوره الجسمى والعقلى إلى ضمانات خاصة ورعاية قبل مولده وبعده — وأكد أيضاً أن الإنسانية مطالبة بمنح الطفل خير ما لديها ودعا الوالدين والأفراد والمؤسسات الخيرية والسلطات المحلية والحكومات إلى الاعتراف بالحقوق والحريات المنصوص عليها بالاعلان ، والسعى إلى مراعاتها باتخاذ التدابير التشريعية وغيرها .

— اهتمت الأمم المتحدة بتعزيز مركز المرأة .. فتشكلت لجنة خاصة سنة ١٩٤٦ مهمتها النهوض بالحقوق المتساوية للمرأة فى المجالات السياسية والتعليمية والاقتصادية والمدنية والاجتماعية .. وقد اتخذت هذه اللجنة عدة تدابير فى هذا الشأن من أهمها إعداد الاتفاقية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة والتى تبنتها الجمعية العامة فى ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، وتعتبر هذه الاتفاقية الأداة الأولى لقانون دولى يهدف إلى منح الحقوق السياسية للمرأة وحمايتها على أساس دولى واسع النطاق ، وتكفل هذه الاتفاقية للمرأة — فى الدول الأطراف فيها — حق التصويت والترشيح ، وتقلد الوظائف العامة ، وممارسة جميع الوظائف العامة وذلك على قدم المساواة مع الرجل . وقد دخلت هذه الاتفاقية مرحلة النفاذ فى ٧ يولية سنة ١٩٥٤ .

كما تبنت الجمعية العامة فى ٧ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ما يعرف باسم « إعلان القضاء على التمييز ضد المرأة » ويعتبر هذا الاعلان مرحلة جديدة فى جهود الأمم المتحدة لتحقيق المساواة فى الحقوق بين الرجل والمرأة طبقاً لنصوص الميثاق والمبادىء الواردة فى الاعلان العالمى لحقوق الإنسان والاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان .

ـ وافقت الجمعية العامة فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ على اتفاق دولى لإزالة كافة أشكال التمييز العنصرى .. وقد جاء بديباجة هذه الاتفاقية أن « أية نظرة استعلائية قائمة على التفريق العنصرى إنما هى باطلة علميا ومدانة أخلاقيا وخطرة اجتماعيا ، وأنه لا يوجد أى مبرر للتمييز العنصرى فى أى مكان سواء من الناحية النظرية أو التطبيقية ، وأن التمييز بين بنى الإنسان على أساس العنصر أو اللون أو الأصل العرقى .. إنما يشكل عقبة أمام العلاقات الودية والسلمية بين الأمم ، وأن من شأنها تكدير السلام والأمن بين الشعوب والوفاق بين الأشخاص الذين يعيشون جنبا إلى جنب داخل نفس الدولة الواحدة .. » .

ـ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى التاسع من ديسمبر سنة ١٩٧٥ أعلانا بشأن « حقوق العجزة » دعت فيه إلى القيام بعمل قومى دولى لضمان استخدامه كقاعدة مشتركة ، وكمعيار عام يرجع إليه لحماية هذه الحقوق .

ـ أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى التاسع من ديسمبر سنة ١٩٧٥ إعلانا يدين أى عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بأنه « إمتهان لكرامة الإنسانية » (١) . وطبقاً

---

(١) نصت المادة الأولى من هذا الإعلان على أن المقصود بالتعذيب فى هذا الإعلان « أى عمل ينتج عنه ألم أو عناء شديد ، جسديا كان أو عقليا ، يلحق عمداً بشخص ما بفعل أحد الموظفين العموميين أو بتحريض منه وذلك لأغراض مثل الحصول من هذا الشخص

لمواد هذا الاعلان لا يجوز لأية دولة أن تسمح بالتعذيب أو غيره من المعاملة غير الإنسانية أو المهينة ، أو تتسامح فيها . ودعا الاعلان كل دولة أن تتخذ الإجراءات الفعالة لمنع ممارسة مثل هذه المعاملة فى نطاق سلطتها .

وإذا كانت ممارسة الأمم المتحدة لمنهج حقوق الإنسان قد أدت إلى التوسع فى إدخال هذا المنهج إلى دائرة الإلتزامات القانونية الدولية فمازال هذا المنهج يفتقد إحدى حلقاته الهامه ، وهى ربط تلك الإلتزامات باحدى وسائل الرقابة .. ومن هنا فان الأمم المتحدة يجب أن تركز جهودها لإيجاد وسيلة فعالة ومقبولة يمكن بموجبها التحقق من قيام الدول بتطبيق الوثائق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان تطبيقاً حقيقياً .

غير أنه من جهة أخرى لا يمكن التقليل من أهمية أجهزة الأمم المتحدة الحالية فى التأثير على الرأى العام الدولى كلما سنحت الفرصة لها ، سواء فى إجتماعات الجمعية العامة أو اجتماعات لجنة حقوق الإنسان ، وإذا كان مثل هذا التأثير ليس فى ميسوره أن يحل كافة المشاكل المتعلقة باضطهاد الاقليات أو الانتهاكات الأخرى لحقوق الإنسان فى كافة انحاء العالم ، فهو على الأقل يوجه إنتباه الرأى العام العالمى لما يقع من إنتهاكات لحقوق الإنسان من جانب أعضاء الأمم المتحدة بل وفى التأثير على سياسات الأعضاء من بعض النواحى .

ونحن نميل إلى تبنى الاقتراح الذى يتردد صداه بين آونة وأخرى فى أروقة الأمم المتحدة والخاص بتعيين « مندوب سام لحقوق الإنسان » بالأمم

ـأو من شخص آخر على معلومات أو أعتراف ، أو معاقبته على عمل ارتكبه أو يشتبه فى أنه ارتكبه ، أو تخويفه أو تخويف أشخاص آخرين ، ولا يشمل التعذيب الألم أو العناء الذى يكون ناشئا عن مجرد جزاءات مشروعة أوملازماً لها أو مترتبا عليها ، بقدر تمشى ذلك مع مجموعه القواعد الدنيا لمعامله السجناء ... » .

المتحدة ، يوكل إليه مهمة تقديم المساعى الحميدة للحكومات ، وتحقيق المواقف التى يقال أنها تنطوى على خرق لحقوق الإنسان ؛ ومساعدة الدول المتخلفة فى تنظيم مؤسساتها الخاصة بالدعوة لحقوق الإنسان ، وتقديم المشورة إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى بشأن كافة النواحى المتعلقة بحقوق الإنسان ، كما يكون فى وسعه تقديم المساعدة للجنة حقوق الإنسان فى دراساتها للتقارير التى ترد إليها من الحكومات المختلفة بشأن كيفية تطبيق مواثيق وإتفاقات حقوق الإنسان .

إن إنشاء مثل هذا المنصب يخلق فرصا جديدة لتدعيم الدعوة العالمية لحقوق الإنسان ، ويعزز الاحترام العالمى لهذه الحقوق .. ولابد أن نأخذ فى الاعتبار أن تحقيق رفاهية الشعوب لن يتحقق عن طريق التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية فحسب ، وإنما لابد أن يكون الأساس فى إقامة هذا المجتمع هو احترام حقوق الإنسان فى كل دول العالم .. والأمم المتحدة مطالبة أكثر من غيرها أن تعمل دون كلل أو ملل لخلق ظروف مواتية للحياة فى كل مكان تتناسب مع كرامة الإنسان . . وذلك للوصول إلى المجتمع العالمى الذى تنشده ؛ والذى تتمتع فيه كافة الشعوب بالرفاهية ، ويتوفر فيه السلام ، وتسوده الحرية والعدالة ..

الباب الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

Specialized Agencies

وسوف نقسم الدراسة فى هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى : دراسة تطبيقية للوكالات الدولية المتخصصة .

تمهيد

سبق أن أوضحنا أن مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية . تعتبر أحد الأسباب الجوهرية فى تهديد السلم والأمن الدوليين ؛ ومن ثم كان الإتجاه 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 إن : « شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك » كما أفرد الميثاق فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان الجوانب المختلفة لتحقيق هذا التعاون ؛ وخصص جهازا مستقلا هو « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » وذلك للإشراف على تحقيق هذا الهدف . وقد إلتزم أعضاء الأمم المتحدة — بموجب المادة (٥٦) من الميثاق — بان يتخذوا كل ما يلزم من أعمال فردية ومشتركة — بالتعاون مع الأمم المتحدة — لتطبيق المناهج التى وضعتها المنظمة فى هذا الصدد .

ولأن تحقيق التعاون بين الدول فى المسائل الاجتماعية والاقتصادية يتم عن طريق اتحادات دولية أو منظمات متخصصة ؛ فقد منح الميثاق لمنظمة الأمم المتحدة ؛ سلطة الاشراف على تلك الاتحادات أو المنظمات ، بحيث تتحمل عنها العبء الأكبر فى الشئون غير السياسية ؛ وتكون مرتبطة بها ارتباطا وثيقا يجعل منها بمثابة المحور الذى تدور من حوله تلك الوكالات على اختلاف أنشطتها وتخصصاتها .

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الاستعانة باتحادات دولية أو منظمات متخصصة ، لتحقيق التعاون بين الدول فى المجالات الاقتصادية والإجتماعية ، لم تكن من ابتداع ميثاق الأمم المتحدة .. وإنما هى وسيلة معروفة — فى

نطاق العلاقات الدولية – قبل ظهور فكرة التنظيم الدولى ذاتها .. فقد سعت الدول منذ القرن التاسع عشر ، إلى إنشاء اتحادات أو تجمعات دولية ، لتيسير سبل التعاون فيما بينها وإيجاد الحلول للمشاكل التى قد تعترض طريقها . وقد تعددت هذه الهيئات والاتحادات ، وتشابكت أوجه نشاطها ، إلى أن بلغ عددها حتى عام ١٩١٩ ما يزيد عن خمسين إتحاداً وهيئة .. ومن أهم هذه الاتحادات : الاتحاد الدولى للتلغراف International Telegraphic Union الذى أنشىء بموجب اتفاقيـــة باريس فى ١٧ مايو سنة ١٩٦٥ ، واتحاد البريد العالمى الذى تم إنشاؤه بموجب اتفاقية برلين فى ١٩ أكتوبر سنة ١٨٧٤ ، والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية المنشأ بموجب اتفاقية بون فى ٩ سبتمبر سنة ١٨٨٦ ، والاتحاد الدولى لحماية الملكية الصناعية الذى تم بموجب اتفاقية باريس سنة ١٨٩٣ ، وهيئة الزراعة الدولية بموجب اتفاقية روما فى ٧ يونية سنة ١٩٠٣ ، والاتحاد الدولى للتعريفات الجمركية بموجب اتفاقية بروكسل فى ٥ يونية ١٨٩٠ ، ومكتب الصحة الدولى الذى تأسس بموجب اتفاقية باريس فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٧ ... إلخ (١) .

والواقع أن دخول الدول فى عضوية تلك الاتحادات أو الهيئات الدولية لم يكن يعنى تنازلها عن حقوقها الدولية لسببين :

أولها : أن النشاط الذى كانت تقوم به هذه الهيئات والاتحادات كان يجرى بعيدا عن الدائرة السياسية التى تحتفظ الدول لنفسها فيها بحق السيادة ، ولا تقبل أى مساس بها ، لا من قريب ولا من بعيد ، ومن ثم فقد ظل نشاط هذه الاتحادات والهيئات محصوراً فى نطاق الأنشطة الإقتصادية والاجتماعية والفنية .

---

(١) أنظر : الدكتور محمد حافظ غانم والدكتورة عائشه راتب « المنظمات الدوليه الاقليمية والمتخصصة » لمطبعة لعالمية سنة ١٩٦٢ ص ١١٦ وما بعدها .

وراجع : جوزيف تشمبرلين « التعاون الدولى وتنظيمه » ترجمة الدكتور عبد الله العريان دار المعرفة سنة ١٩٦١ ص ٦ وما بعدها .

ثانيهما : أن هذه الاتحادات والهيئات أنشئت لإدراك الأهداف التى جاء النص عليها صراحة فى الاتفاقات المؤسسة لها ، ومن ثم كانت السلطات المخولة لها محدودة .. بالقدر الذى تمارس فيه اختصاصاتها ، وعلى المدى الذى يمكنها فيه أن تحقق أهدافها . ومع ذلك فقد كانت الدول تحتفظ لنفسها بالحق فى الإنسحاب منها فى الوقت الذى تشاء .

ولا شك أن هذه الاتحادات والهيئات ، كان لها أثر كبير فى التقريب بين مصالح الدول ، وذلك بما كانت تقوم به من نشاطات فى مجال الخدمات الدولية . وقد ساعد على نجاحها ، أنها حافظت على المظهر التقليدى لسيادة الدولة من جهة ، كما أنها سايرت التطور المطرد فى العلاقات الدولية من جهة أخرى .

وعند صياغة عهد عصبة الأمم ، فقد تأثر واضعو العهد بالدور الذى تقوم به تلك الاتحادات والهيئات فى التقريب بين الشعوب ، وفى إشباع حاجاتها الاقتصادية والاجتماعية ، فعملوا على تضمين الميثاق بعض الأسس التى يجب أن يقوم عليها تعاون الدول الأعضاء فى المجالات غير السياسية . وجاء النص على ذلك فى الديباجة ، وأيضاً فى المادة ٢٣ من العهد ، كما نصت المادة (٢٤) على تخويل العصبة الإشراف على الاتحادات الدولية القائمة فعلا ، أو التى سيتم إنشاؤها مستقبلا . وكان فى مخيلة واضعى العهد ، أن ربط تلك الاتحادات بعصبة الأمم ، إجراء ضرورى يقتضيه دور المنظمة باعتبارها المنظمة السياسية العالمية التى تسعى لتحقيق السلام العالمى .. وأن التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفنية — الذى تقوم به تلك الاتحادات — يمكن أن يهيء الظروف المناسبة لإدراك هذا الهدف .

ورغم أن النصوص التى جاءت فى العهد لتحقيق هذا الإتجاه ، لم تقدم منهجا قانونياً متكاملا يمكن تطبيقه فى هذا الصدد : الأمر الذى يبدو وكأن التعاون الدولى فى المجالات غير السياسية مجرد تعاون أدبى لا يرقى إلى مرتبة

الإلزام . . إلا أن العصبة أعطت لنفسها — فى مجال التطبيق العملى — إهتماما متزايداً للدور الذى يجب أن تنهض به ، فأنشأت منظمات ولجانا فنية فى المجالات المختلفة ، كما دعت إلى مؤتمرات دولية تناقش فيها مختلف المشاكل الاقتصادية حتى أصبحت بالتدريج وكأنها مركز نابض ونشط لتقوية ودعم وتنسيق الجهود الدولية المتعددة الأطراف ، للتغلب على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى تواجه المجتمع الدولى (١) . وقد كشف دور العصبة فى هذا الشأن عن مدى الامكانيات الهائلة التى يمكن أن يحققها التعاون الدولى المنظم فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفنية .

ولا جدال أن تجربة عصبة الأمم كانت بمثابة المصباح الذى أضاء الطريق أمام واضعى ميثاق الأمم المتحدة .. فبدت الرؤية واضحة أمام مؤتمر سان فرنسسكو ، مما أدى إلى عدم تردد الدول فى خلق أجهزة للتعاون الدولى المشترك فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى ، والاحتفاظ بالاتحادات والهيئات ذات الأغراض المتخصصة التى كانت موجودة من قبل ، مع إعادة تنظيمها وصبها فى قوالب جديدة ، أو إنشاء غيرها لتحل محلها وربط عجلة نشاطها بمنظمة الأمم المتحدة .

وقد انتهج الميثاق وهو يضع أسس التعاون الدولى — ترتيبا واضحا كما سبق أن ألمحنا ، فنراه وقد خصص الفصل التاسع منه للحديث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، وإلتزام الدول الأعضاء بتحقيقه ، والدور الذى تقوم به الوكالات المتخصصة ، وسلطة الأمم المتحدة فى الدعوة إلى إنشاء تلك الوكالات ، ثم ألقى على المجلس الاقتصادى والاجتماعى مسئولية تحقيق ذلك تحت إشراف الجمعية العامة .

قد نهض المجلس الاقتصادى والاجتماعى بدوره فى هذا الشأن ،

---

(١) أنظر : أ . ل . كلود : « المرجع السابق » ص ٥١٨ .

وأمكنه – حتى الآن .. ربط خمس عشرة وكالة متخصصة بالأمم المتحدة .. وتقوم تلك الوكالات بتأدية دوراً هاماً فى مختلف نواحى النشاط الاقتصادى والاجتماعى والفنى فى المجتمع الدولى .

– فهناك مجموعة من تلك الوكالات تباشر نشاطها فى نطاق منهج التنمية الاقتصادية ، وهى : البنك الدولى للتنمية والتعمير ، وصندوق النقد الدولى ، ومنظمة الجات ، والوكالة الدولية للتمويل ، ومؤسسة التنمية الدولية

– وهناك مجموعة ثانية تباشر نشاطها فى نطاق منهجى التنمية الاجتماعية وتعزيز حقوق الإنسان وهى : منظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة اليونسكو ، ومنظمة الأغذية والزراعة .

– وهناك مجموعة ثالثة تعمل فى مجال المواصلات الدولية وهى : منظمة الطيران المدنى ، واتحاد البريد العالمى ، والاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، والمنظمة البحرية الاستشارية .

– والمجموعة الأخيرة تعمل فى نطاق التعاون الفنى وهى : المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

وسنقسم دراستنا للوكالات الدولية المتخصصة إلى فصلين :

الفصل الأول : نخصصه لدراسة النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : تحديد معنى الوكالات المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

المبحث الثانى : طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة .

المبحث الثالث : الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى : نتناول فيه دراسة الوكالات الدولية المتخصصة من الناحية التطبيقيةوينقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث .

المبحث الأول : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية

المبحث الثانى : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاجتماعية وتدعيم حقوق الإنسان .

المبحث الثالث : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال المواصلات الدولية

المبحث الرابع : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التعاون الفنى .

الفصل الأول

النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

ذكرنا أن الأمم المتحدة نجحت فى عقد اتفاقات وصل بينها وبين خمس عشرة منظمة متخصصة تعمل كل منها فى مجال محدد من مجالات التعاون الدولى ، وكان الهدف من ربط هذه المنظمات بالأمم المتحدة هو الاستعانة بها فى تحقيق الوجه الآخر من أوجه نشاط الأمم المتحدة وهو « تحقيق رفاهية الشعوب » . وليست كل منظمة دولية صالحة لتكون إحدى الوكالات المتخصصة ، المرتبطة بالأمم المتحدة ، ولكن الميثاق حدد المعيار الذى بموجبه يمكن الربط بين المنظمة وبين الأمم المتحدة . فنصت المادة ٥٧ منه على أن : « الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشئون يوصل بينها وبين الأمم المتحدة .. » . كما نصت المادة ٦٣ على أن : « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار إليها فى المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها ... وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » .. ثم وضعت المادة ٦٤ من الميثاق الإطار القانونى لنوع العلاقة التى تقوم بين تلك الوكالات والأمم المتحدة فنصت على أن : « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم

من الترتيبات كما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه ... وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير » .

وبناء على ذلك فان دراسة النظام القانونى للوكالات المتخصصة تقتضى التعرض لثلاث مسائل هى : —

— تحديد معنى الوكالات المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة .
— طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة .
— الوضع القانونى للوكالات المتخصصة .

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة
فى ميثاق الأمم المتحدة

ليس كل الوكالات أو المنظمات أو الهيئات التى تقوم بأنشطة مختلفة — فى مجال العلاقات الدولية — يمكن أن يطلق عليها اسم « وكالة متخصصة » حسب مفهوم ميثاق الأمم المتحدة .. وإنما هذا الوصف يطلق فقط على الوكالات أو المنظمات التى تتوافر لها مجموعة من الشروط التى تؤهلها للربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ووفقاً لما جاء بالمادة ٥٧ من الميثاق ، فان الشروط الواجب توافرها فى المنظمة المتخصصة هى :

أولا : أن تكون منظمة حكومية : —

هذا الشرط تطبيق للقواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية بصفة عامة ، وهذا يعنى أن الوكالة أو المنظمة المتخصصة ، يجب أن تستند فى

وجودها إلى اتفاقية دولية . ونظراً لأن الاتفاقات الدولية لا تبرم أساسا إلا بين دول ذات سيادة ، فان المنظمة المتخصصة تسمى منظمة دولية حكومية تميزاً لها عن المنظمات الأخرى غير الحكومية . ولعل أهم معيار يمكن اتخاذه للتمييز بين المنظمات المتخصصة والمنظمات الدولية غير الحكومية ، هو مضمون ذلك القرار الذى أصدره المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٠ والذى جاء فيه : « إن كل منظمة دولية لا تنشأ عن طريق الاتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمات دولية غير حكومية » .. أى أن الأداة القانونية التى أنشأت المنظمة هى الفيصل الأساسى فيما إذا كنا أمام منظمة حكومية أو غير ذلك (١) .

ويصدق هذا المعيار للتمييز بين الوكالات المتخصصة وبين الأجهزة الفرعية التى تنشئها الأمم المتحدة وتكون تابعة لها وتعمل فى مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو الصحة أو غيرها من أوجه الأنشطة غير السياسية .. فمثل هذه الأجهزة الفرعية لا تعتبر أيضاً منظمات متخصصة مهما بلغت من التميز والاستقلال الذاتى ، لأنها — فى كافة الأحوال — خاضعة فى جميع شئونها وفى أصل وجودها للجهاز الرئيسى الذى أنشأها بقرار منه : والذى يمكن بقرار آخر منه إلغاء وجود هذا الجهاز الفرعى .. ومن أمثلة الأجهزة والمنظمات الفرعية التى لا ترقى إلى مرتبة المنظمة الدولية المتخصصة يمكننا أن نشير إلى الأجهزة التالية : —

— برنامج الأمم المتحدة للتنمية (٢) .

— صندوق الأمم المتحدة للطفولة (٣) .

---

(١) أنظر : د . سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥ .

(٢) United Nations Development Programme (UNDP).

(٣) United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF).

- الوكالة الدولية لإغاثة وتشغيل الفلسطينيين فى الشرق الأوسط (١) .
- معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث (٢) .
- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (٣) .
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (٤) .
- صندوق الأمم المتحدة للتنمية (٥) .

وإذا كانت القاعدة العامة أن المنظمات المتخصصة تستند فى نشأتها على اتفاقات حكومية دولية ، فهذا لا يعنى بالضرورة قصر عضوية هذه المنظمات على حكومات الدول الأعضاء ، إذ من الجائز أن يكون هناك استثناء من قاعدة التمثيل الحكومى فى عضوية تلك المنظمات .. ومثال ذلك ما نجده فى منظمة العمل الدولية التى يتشكل وفد كل دولة فيها من أربعة أعضاء ، أثنان منهم تعينهم الحكومات ، والاثنان الآخران يمثلان العمال وأرباب الأعمال يتم اختيارهم بمعرفة النقابات والمنظمات التى ينتمون إليها ، كما نجد منظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية ، ومنظمة اليونسكو تسمح بانضمام بعض الجماعات الاقليمية التى لا ترقى إلى مرتبة الدول فى عضويتها ، وذلك لما قد تتمتع به من أهمية جغرافية أو لتمتعها بوضع خاص يساعد فى تحقيق أهداف المنظمة .

---

(١) United Nations Relief and work Agency for Palestine Refugees in the Near-East (UNRWA).

(٢) United Nations Institute for Training and Research (UNITR)

(٣) United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

(٤) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

(٥) United Nations Capital Development Fund (UNCDF).

ثانياً : أن تكون المنظمة متخصصة فى أحد المجالات غير السياسية : —

وقد عبر عن هذا الشرط ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ٥٧ منه عندما اشترط فى المنظمة المتخصصة أن تضطلع « بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك » وهذا يعنى أن الهدف الذى تسعى إليه المنظمة ، وفقاً لما هو منصوص عليه فى الاتفاقية المنشئة لها ، يجب أن يدخل فى نطاق إحدى المسائل الفنية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية المشار إليها فى الميثاق ، وبالتالى فلا يجوز أن يكون نشاط إحدى هذه المنظمات مما يمس بعض الجوانب السياسية للدول الأعضاء أو مجموعة منها .. لأن الفكرة الأساسية فى ربط الأمم المتحدة بهذه المنظمات ، هى أن تتحمل الأخيرة نيابة عن الأمم المتحدة مسئولية تحقيق التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية لتحقيق رفاهية الشعوب ، ولن يتسنى تحقيق ذلك إلا عن طريق تخصص كل منظمة فى أحد المجالات المشار إليها (١) .

ثالثاً : أن تكون المنظمة ذات تبعات دولية واسعة فى مجال تخصصها : —

لا يكفى أن تكون المنظمة متخصصة فى أحد المجالات الفنية غير السياسية ، وإنما يجب أن تباشر هذا التخصص على نطاق دولى واسع من حيث الكيف والكم ، ومن ثم يقتضى أن يتوافر أمران (٢) : —

١ — أن يتحدد اختصاص المنظمة ، فى المجال الذى تعمل فيه ، بحيث تكون على درجة كبيرة من التخصص الدقيق مما يمكنها من تقديم خدماتها الجوهرية للدول الأعضاء على أعلا مستوى من الكفاءة .

٢ — أن يتسع نشاط المنظمة ليشمل نفعها العالم أجمع ، أو جانباً كبيراً منه ، ومن ثم يجب أن تكون العضوية فيها مفتوحة لانضمام الدول جميعها أو أكبر عدد منها .

---

(١) Dagory, J.; Les rapports entre les Institutions Specialisées et l'ONU, R.G.D.I.P, (1969), p. 285.

(٢) أنظر الدكتور جعفر عبد السلام « المرجع السابق » ص ٥٨٠ .

وتطبيقا لذلك لا يعتبر من قبيل الوكالات المتخصصة المكاتب الإدارية ذات الاختصاص الإدارى المحدود ، أو المنظمات الاقليمية المتخصصة والتى تقتصر العضوية فيها على عدد معين من الدول ، كمنظمة العمل العربية ، والسوق الأوربية المشتركة ، ومنظمة الأوبك .

المبحث الثانى

طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة

سبق أن أوضحنا أن المادة ٥٧ من الميثاق نصت على أن يتم الوصل بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة بموجب اتفاقيات وصل ، وقد ألقت المادة (٦٣) من الميثاق على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى مهمة إعداد اتفاقات الوصل مع أى وكالة من تلك الوكالات .. ويستبين من نص المادة (٦٣) أن المجلس فى قيامه بتلك المهمة فانه ليست له سلطة اختيارية ، وإنما هو ملزم بتحقيق هذا الوصل ، وهذا ما يستفاد من نص الفقرة الأولى من المادة المشار إليها حيث تقول : « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يضع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشار إليها فى المادة (٥٧) ويحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها » .. كما أن المجلس يعتبر بمثابة الإدارة المركزية للتنسيق بين الأنشطة المختلفة لتلك الوكالات تلافيا لحدوث تضارب فى أنشطتها مما قد يؤدى إلى ضياع الجهد والوقت والمال ، وهذا يستفاد أيضاً من الفقرة الثانية من المادة (٦٣) والتى جاء بها أن المجلس « له أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة » كما له الحق — بموجب المادة ٦٤ — أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من تلك الوكالات بالخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه .

وحيث أنه تم الوصل بين الأمم المتحدة وبين خمس عشرة منظمة متخصصة ، فمن الملاحظ أن اتفاقيات الوصل بين هذه المنظمات وبين الأمم المتحدة جاءت متشابهة – باستثناء البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى حيث وضعت لها أحكاما مختلفة مراعاة لطبيعة نشاطها ..

ويمكن إجمال القواعد التى تحكم العلاقة بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة من واقع ما تتضمنه اتفاقات الوصل من قواعد عامة على النحو التالى : –

(١) يكون للأمم المتحدة حق إصدار توصيات للمنظمات المتخصصة فى نطاق مجالات نشاطها ، ونظام عملها ، ولوائحها المالية .

(٢) تلتزم المنظمات المتخصصة ، بمعاونة مجلس الأمن ، فى تنفيذ الجزاءات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التى يقررها المجلس فى حالات الاخلال بالسلم ووقوع العدوان .. وللجمعية العامة أيضاً الحق فى طلب إتخاذ هذا الإجراء فى حالة اتخاذها تدابير قمع استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم .

(٣) تلتزم المنظمات المتخصصة بتقديم تقارير دورية إلى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، على أن توضح بتلك التقارير ما قامت به من نشاط ، وما اتخذته من خطوات نحو تنفيذ التوصيات الصادرة من المجلس أو الجمعية العامة .. وعليها أن تقدم تقارير إلى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الضرورة إلى ذلك .

(٤) يحق لمجلس الوصاية أن يستعين بالمنظمات المتخصصة لأداء مهامه كلما كان ذلك مناسبا وضروريا .

(٥) يكون للمنظمات المتخصصة والأمم المتحدة حق تبادل الممثلين (المراقبين) الذين يكون لهم حق حضور الاجتماعات والمناقشة وتبادل الوثائق والمعلومات وتقديم المقترحات دون أن يكون لهم حق التصويت .

(٦) تلتزم المنظمات المتخصصة بعرض ميزانياتها على الجمعية العامة لدراستها وإبداء الملاحظات عليها باستثناء البنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى .

(٧) يجوز للمنظمات المتخصصة ـ بعد الحصول على موافقة الجمعية العامة ـ أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فيما يعرض لها من مسائل قانونية تتعلق بمباشرتها لوظيفتها .

والواقع أن القواعد التى تتضمنها اتفاقات الوصل ، لا تثير صعوبات كثيرة فى العمل .. غير أن المنظمات المتخصصة ـ باعتبارها تعمل فى نطاق التعاون الاقتصادى والاجتماعى والفنى ـ فهى فى حاجة دائماً إلى تأكيد استقلالها فى تأدية وظائفها ، بعيدا عن الاعتبارات السياسية التى تؤثر فى نشاط الأمم المتحدة .. وهذا هو سبب النجاح الذى حققته كثير من تلك المنظمات فى مجال نشاطاتها ..

وسوف يتضح لنا من خلال الدراسة التطبيقية لتلك المنظمات ـ فى الفصل التالى ـ أهم الانجازات التى حققتها فى مجال نشاطاتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والفنية .

المبحث الثالث

الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

لعل ما يمكن أن يثار بخصوص الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة هو مدى تمتع تلك الوكالات بالشخصية القانونية الدولية .. وأثر

ربط المنظمة المتخصصة بالأمم المتحدة .. أما بالنسبة للنقطة الأولى فقد أصبح من المسلم به ، فى نطاق العلاقات الدولية ؛ أن تتمتع المنظمات الدولية المتخصصة بالشخصية القانونية الدولية فى حدود ما عهد إليها من إختصاصات وفقاً للوثيقة المنشئة لها ، وإذا كان العرف الدولى قد جرى على تضمين الوثائق المنشئة للوكالات المتخصصة الاعتراف لها بالشخصية القانونية .. فليس معنى اغفال النص على ذلك فى إحداها ؛ عدم الاعتراف لتلك المنظمة بالشخصية القانونية الدولية ؛ إذ أن اكتساب المنظمة للشخصية القانونية ، أصبح أمراً تفرضه إعتبارات الحياة الدولية ، ويقره التطور الحديث فى أسس وقواعد العلاقات الدولية والنظام الدولى العالمى ، ومن ثم فلم يعد الأمر يحتاج إلى ضرورة إقرار الشخصية القانونية فى الوثيقة المنشئة للوكالة الدولية .

ويترتب على تمتع الوكالة المتخصصة بالشخصية الدولية كافة الآثار القانونية التى تثبت للمنظمات الدولية بصفة عامة ، سواء من حيث أهلية اكتساب الحقوق والقيام بالتعهدات والإلتزامات الدولية ، أو من حيث أهلية إبرام المعاهدات مع غيرها من المنظمات الدولية والدول ، أو ثبوت حقها فى المطالبات الدولية لحماية حقوقها ومصالحها مع تحملها لتبعة المسئولية الدولية فى حالة الأضرار التى تصيب الغير نتيجة تصرفاتها ، هذا بالإضافة إلى الحصانات والمزايا التى تتمتع بها فى مباشرة وظائفها .. إلخ

أما بالنسبة لأثر إتفاقات الوصل التى تبرمها الوكالات المتخصصة مع الأمم المتحدة ، فهذه الاتفاقات لا تمس الشخصية القانونية الدولية للوكالات المتخصصة حيث تظل تلك الوكالات محتفظة بشخصيتها القانونية فى علاقاتها الدولية ، رغم ما قد يتبادر إلى الذهن من وجود علاقة تبعية بينها وبين الأمم المتحدة . لأن العلاقة القائمة بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة ، هى علاقة تنظيمية بهدف تنسيق سياسة تلك الوكالات وأوجه نشاطاتها .. ومثل هذه العلاقة التنظيمية لا تؤثر بحال من الأحوال فى الشخصية القانونية الدولية للوكالة .

المبحث الأول

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية

عرفنا أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية ، كان أحد الاهتمامات التى فرضت نفسها على دول الحلفاء أثناء الحرب العالمية الثانية ، وقد انتهى الخبراء من رجال المال والاقتصاد — لدول الحلفاء — من إعداد الدراسات اللازمة لما ينبغى إتخاذه من خطط وتدابير لمعالجة كافة المشاكل الاقتصادية التى ستواجه دولهم فى فترة ما بعد الحرب .. وقد وجهت الولايات المتحدة الأمريكية الدعوة إلى ٤٤ دولة لحضور مؤتمر مالى ونقدى للأمم المتحدة ، عقد فى « بريتون وودز » فى أول يولية ١٩٤٤ ، لوضع الصيغة الملائمة لبعض جوانب هذا التعاون .. وقد توصل هذا المؤتمر إلى إعداد مشروعى إتفاقيتين إحداهما خاصة بالبنك الدولى للتنمية والتعمير ، والأخرى خاصة بصندوق النقد الدولى — ولما كانت التنمية الاقتصادية تعتبر منهجا من مناهج ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب ، فقد كان على منظمة الأمم المتحدة أن تستعين بهاتين المنظمتين للمساهمة معها فى مباشرة هذا الوجه من أوجه نشاطها ، ومن ثم فقد تم وصلهما بها ، وقد أدى تطبيق منهج التنمية الاقتصادية إلى إنشاء منظمات متخصصة أخرى فى هذا المجال ، مثل : مؤسسة التمويل الدولية ، ووكالة التنمية الدولية ، ومنظمة الجات ، وبذا أصبحت الوكالات المتخصصة فى مجال التعاون الاقتصادى الدولى ، والتى تم الوصل بينها وبين منظمة الأمم المتحدة ، هى :

- صندوق النقد الدولى .
- البنك الدولى للتنمية والتعمير .
- مؤسسة التمويل الدولية .
- وكالة التنمية الدولية .

ـ الاتفاق العام للتعريفات والتجارة « منظمة الجات » .

وسنتناول دراسة كل من هذه الوكالات من حيث أغراضها ، والعضوية فيها ، وأجهزتها . وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به كل منها .

(١) صندوق النقد الدولى

تأسس صندوق النقد الدولى(١) بموجب الاتفاقية التى توصل إليها مؤتمر النقد والمال الذى عقد فى « بريتون وودز » فى ٢٢ يولية ١٩٤٤ . وقد أصبحت هذه الاتفاقية نافذة إعتبارا من ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ عندما قام ممثلو الدول التى تملك ٨٠ ٪ من موارد الصندوق بايداع وثائق التصديق على الاتفاقية .. ويعتبر الصندوق أحد الوكالات الحكومية المتخصصة المرتبطة بمنظمة الأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل تم إبرامها بين الصندوق والمنظمة . ويقع مقر الصندوق بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية . وسوف نتناول فيما يلى أهدافه ، والعضوية فيه ، وأجهزته ، وتقدير الدور الذى يقوم به (٢) .

أولا : أهداف الصندوق : ـ

حددت المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة للصندوق ، أهداف الصندوق على النحو التالى :

---

(١) International Monetary Fund «IMF»

(٢) راجع بصفة عامة : د . زكريا نصر ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، القاهرة سنة ١٩٥٤ وما بعدها .

وأيضاً : د . محمد لبيب شقير ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، دار النهضة العربية سنة ١٩٦١ ص ٤٤٧ وما بعدها .

— Mohamed Helmy Mourad; Le Rôle et l'Activité de Fonds Monétaire International, Thèse, 1949.

— Hans, A; The International Monetary Fund, London, 1964, p. 33 et seq.

— Jacobson, P; International Monetary Problems, Washington, IME, 1964.

١ ــ تشجيع التعاون النقدى عن طريق مؤسسة دائمة تهيىء الوسائل المناسبة للتشاور والتعاون فى تسوية مشاكل النقد العالمية .

٢ ــ تيسير التوسع والنمو المتوازن فى التجارة الدولية ، والمساهمة بذلك فى تحقيق وحفظ مستويات مرتفعة من التشغيل والدخل الحقيقى وتنمية الموارد الانتاجية لجميع الأعضاء باعتبارها أهدافا أساسية للسياسة الاقتصادية .

٣ ــ العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع صرف منظمة بين الأعضاء ، وتجنب المنافسة التخفيضية لأسعار الصرف .

٤ ــ المساهمة فى إقامة نظام متعدد الأطراف للمدفوعات الخاصة بالمعاملات الجارية بين الأعضاء ، وفى التخلص من قيود الصرف التى تعوق تزايد التجارة الدولية .

٥ ــ إشاعة جو من الطمأنينة فى نفوس الأعضاء عن طريق وضع موارد الصندوق فى متناولهم بضمانات كافية ، مما يهيىء لهم فرصة تصحيح الاختلالات التى تصيب موازين مدفوعاتهم دون الإلتجاء إلى تدابير تهدم الرخاء سواء على المستوى الداخلى أو المستوى الدولى .

٦ ــ العمل تبعاً لما تقدم على تقصير أمد الإختلال فى موازين مدفوعات الأعضاء والتخفيف عن مداه .

وللوصول إلى تحقيق هذه الأهداف ، فان الصندوق يقوم بامداد الدول الأعضاء بالعملات الأجنبية عن طريق بيعها لهم بعملاتها الوطنية ، كى تتغلب تلك الدول على الصعوبات التى تواجهها نتيجة عجز ميزان المدفوعات ، كما يقوم الصندوق باتخاذ تدابير مالية ونقدية للحد من فرض القيود على النقد الأجنبى .

ويتكون رأس مال الصندوق ــ المستخدم لهذا الغرض ــ من الحصص

التي تكتتب بها الدول الأعضاء . فقد حددت لكل دولة من الدول الأعضاء حصة معينة فيه . ويتم تحديد تلك الحصص نتيجة لمفاوضات بين الأعضاء ، ويجوز للصندوق أن يعيد النظر فيها كل خمس سنوات ، أو إذا ما طلب ذلك أحد الأعضاء .

ثانياً : العضوية فى صندوق النقد الدولى :-

يتكون الصندوق من الدول المؤسسة التى اجتمعت فى « بريتون وودز » بالولايات المتحدة الأمريكية فى سنة ١٩٤٤ وهذه تكون عضويتها أصلية . أما الدول الأخرى التى يقبلها الصندوق بعد ذلك فى عضويته فتكسب عضويتها عن طريق الانضمام . ونظراً لأن الاتفاقية المنشئة للصندوق تنص على إعتبار هذه الاتفاقية جزءا من القانون الداخلى فى كل من الدول الأعضاء ، لذلك يتعين على الدولة التى ترغب الإنضمام إلى عضوية الصندوق أن تقدم الدليل على أنها اتخذت الخطوات اللازمة لإدخال الاتفاقية المنشئة له ضمن تشريعاتها الداخلية (١) . ويبلغ عدد أعضاء الصندوق حتى نهاية عام ١٩٧٧ ١٢٩ دولة .

ثالثاً : أجهزة الصندوق :-

يتكون الصندوق من الأجهزة الرئيسية الآتية :

١ - مجلس المحافظين : (Board of governors) يعتبر مجلس المحافظين بمثابة السلطة العليا فى الصندوق ، ويتمتع بكافة السلطات اللازمة للاشراف على كافة شئونه ، غير أن ممارسة هذه السلطات عملا عهد بها إلى مجلس

---

(١) أنظر : الدكتور القيسى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠٢٧ ومن الجدير بالذكر أن دول الكتلة الشرقية لم تنضم حتى الآن إلى عضوية الصندوق .
راجع : د . اسماعيل صبرى عبد الله ، أزمة العملات القوية ومشكلة السيولة الدولية ، البنك المركزى المصرى ، معهد الدراسات المصرفية ، ١٩٦٦ ص ١٠ .

المديرين التنفيذيين فيما عدا تلك التى نص على الاحتفاظ بها صراحة لمجلس المحافظين ، كقبول الأعضاء الجدد ، ومراجعة الحصص ، وتعديل قيم العملات ، والتعاون مع المنظمات الأخرى ، وتوزيع صافى الدخل ، ومطالبة عضو بالانسحاب ، وتصفية الصندوق ، والنظر فى الاستخدامات . ويجتمع المجلس مرة كل سنة تبدأ عادة فى سبتمبر من كل عام ، ويشترك فى الاجتماع رئيس البنك الدولى للتنمية والتعمير .

ويمثل كل دولة فى مجلس المحـــافظين ، محافظ تعينه الدولة العضو ونائب له

٢ — مجلس المديرين التنفيذيين : ويقع على هذا المجلس مهمة تصريف الشئون الجارية بالصندوق .. ومن ثم فهو فى حالة انعقاد دائم ، ويتشكل من عشرين مديراً ، منهم خمسة يمثلون الدول التى لها أكبر الحصص وهى (الولايات المتحدة — بريطانيا — فرنسا — المانيا — الهند) والباقى يتم انتخابهم بمعرفة الأعضاء الذين ليس لهم حق تعيين المديرين ، ويمكن أن تجتمع جماعات الدول الأعضاء ذات الحصص الصغيرة سويا لتنتخب مديرا واحداً يمثلها فى المجلس . ويقوم كل مدير بتعيين نائب له يمارس كافة سلطاته فى حالة غيابه ، ويجب على المدير التنفيذى أو نائبه أن يكون متواجداً فى المقر الرئيسى للصندوق ، وأن يخصص كل وقته واهتمامه لأعمال الصندوق . وليست هناك مدة محددة للمدير التنفيذى ، فهو يستمر فى عمله طالما كانت الحكومة التى عينته موافقة على بقائه . ولكل مدير تنفيذى مائتان وخمسون صوتا يضاف إليها عدد من الأصوات بعدد ما للحكومة التى عينته أو للحكومات التى انتخبته من حصص ، على أساس صوت واحد لكل مائة ألف دولار .

٣ — مدير إدارى : ويتم إنتخابه بمعرفة المديرين التنفيذيين ، وهو بحكم منصبه يعتبر الموظف الرئيسى فى الصندوق ، وهو المسئول عن تنظيم

وتعيين وفصل موظفي الصندوق ، وهو الذى يرأس المجلس التنفيذى ولكنه لا يملك صوتا فيه ، كما أنه يمثل الصندوق فى علاقته مع المنظمات الأخرى أو الدول الأعضاء .

رابعاً : تقدير دور الصندوق :ـ

قلنا أن الصندوق يهدف إلى تشجيع التعاون النقدى وتوسيع التجارة الدولية ، ويعمل على تثبيت وتنسيق نظم التعامل والتبادل بين الدول الأعضاء ، ويمنع التنافس فى تخفيض العملة ؛ ويضع نظام متعدد الأطراف فى المدفوعات الدولية الخاصة بالمعاملات الجارية بين الأعضاء ؛ وذكرنا أنه للوصول إلى تحقيق هذه الأهداف ، فان الصندوق يقوم بامداد الدول الأعضاء بالعملات الأجنبية ، ويتخذ التدابير اللازمة للحد من فرض القيود على النقد الأجنبى .

والواقع أن الصندوق يقوم بوظيفتين أساسيتين لتحقيق أهدافه :

ـ وظيفة يقوم بها باعتباره مصرفا يمد الدول الأعضاء بقروض قصيرة الأجل من عملات الدول الأخرى لمواجهة عجز مؤقت فى موازين مدفوعاتها ، حتى لا تضطر إلى علاج هذا العجز عن طريق إجراءات مقيدة للتجارة الدولية مما قد يضر بها أو يضع العراقيل أمام انسيابها .

ـ ووظيفة يقوم بها باعتباره منظمة تشرف على النظام النقدى العالمى .

وحتى يمكن تقدير الدور الذى يقوم به الصندوق فلابد من التعرض لهاتين الوظيفتين :

(أ) وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا :ـ

ذكرنا أن رأس مال الصندوق يتكون من العملات التى تكتتب بها الدول الأعضاء سداداً لحصصها فيه ؛ وتلتزم كل دولة عضو بأن تسدد

نسبة ٢٥ ٪ من قيمة حصتها بالذهب ، أما الباقى من الحصة فتسدده الدولة أو تضعه تحت تصرف الصندوق بعملتها الوطنية (١) ، وهكذا يتكون لدى الصندوق رصيد إجمالى من العملات المختلفة ، جزء منه من الذهب ، والباقى من عملات الدول الأعضاء .

ومن حق كل دولة عضو أن تلجأ إلى الصندوق للاقتراض من عملات الدول الأخرى ، ويتم ذلك عن طريق شراء الدولة العضو لعملات الدول التى تحتاج إليها مقابل الذهب أو مقابل مقدار من عملتها الوطنية ، غير أن هذا الحق ليس حقاً مطلقاً ، بل إنه محدود ومقيد بكثير من الشروط .

فهو أولا محدود : لأن شراء العملات الأجنبية من الصندوق يجب ألا يؤدى إلى زيادة رصيد الصندوق من عملة الدولة المشترية بأكثر من ٢٥ ٪ من حصتها فى خلال أثنى عشر شهرا ، وألا يؤدى إلى زيادة رصيد الصندوق من عملة العضو بأكثر من ٢٠٠ ٪ من حصته (٢) .

وهو ثانياً مقيد بشروط : لأن شراء الدولة العضو لعملات الدول الأجنبية يخضع للقيود الآتية :

ـ أن يكون الغرض من الحصول على تلك العملات هو مواجهة عجز مؤقت فى ميزان المدفوعات الجارية ، أو لمواجهة حركات رؤوس الأموال المنقولة التى يستلزمها توسع الصادرات أو الأنسياب العادى للتجارة وللأعمال المصرفية . وعلى ذلك فلا يجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة تصدير واسع ومستمر لرؤوس الأموال (٣) .

---

(١) أنظر المادة ٢ / ٣ من الاتفاقية المنشئة للصندوق والمنشورة فى عدد الوقائع المصرية رقم ٤ من السنة ١١٧ الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ .

(٢) فيما عدا الحالات الاستثنائية التى يجوز فيها للصندوق التنازل عن هذا الحد استنادا لسلطته التقديرية (أنظر المادة ٥ / ٤ من اتفاقية إنشاء الصندوق) .

(٣) أنظر المادة ٦ / ١ من اتفاقية إنشاء الصندوق .

– لا يجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة أعباء الدولة الناشئة عن أعمال الإغاثة والتعمير أو تصفية ديون الحرب (١) . ويقال تفسيراً لذلك أن « موارد الصندوق قد قصد بها مواجهة الاختلالات التي تنشأ بسبب العلاقات الاقتصادية العادية بين الدول ، أما الاختلالات المتعلقة بالحرب والتعمير ، فنظراً لضخامتها ، فإن موارد الصندوق لا تكفي لمواجهتها » (٢) .

– ألا تكون الدولة محرومة من الانتفاع بموارد الصندوق ، وهذا الحرمان يأتي كعقوبة على الدولة إذا أخلت بالإلتزامات الواقعة عليها طبقاً للاتفاقية . كما إذا قامت بتغيير عملتها المتفق عليها مع الصندوق برغم معارضة الأخير ، عندما يجب أخذ موافقته على هذا التغيير ، أو في حالة قيام الدولة باستعمال موارد الصندوق في غير الأغراض التي تحددها الاتفاقية ، أو بطريقة تضر بالدول الأعضاء أو بالصندوق ... إلخ .

وباختصار يمكن القول أن وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا هي في الوسيلة التي يتشكل بها رأسماله وحيازته للعديد من العملات المختلفة ، التي تمكنه من مساعدة الدول الأعضاء ، على مواجهة العجز المؤقت في موازين مدفوعاتها ، وتكون المساعدة عن طريق وضع تلك العملات تحت تصرف الدول الأعضاء التي تعاني من صعاب في توازن موازين مدفوعاتها في المدى القصير أو المدى المتوسط ، وعن طريق ممارسة « حق السحب » الذي يتحدد بقيمة الحصة ، يمكن لهذه الدول الحصول على العملات الأجنبية التي تتيح لها مساندة عملتها .

والواقع أن الصندوق وهو يباشر وظيفته كمصرف ، لإقراض العملات الأجنبية للدول الراغبة فيها ، فانه يمارس في ذات الوقت رقابة غاية في

---

(١) أنظر المادة ١٤ / ١ من الاتفاقية .

(٢) أنظر : د . لبيب شقير « المرجع السابق » ص ٤٥٤ ...

أصرامة على استخدام هذه القروض ، فأحد اهتماماته الأساسية هو التأكد من أن تكون قيمة الاحتياطيات والسيولة فى الدولة المقترضة كافية للاستجابة إلى حاجات التنمية الاقتصادية وتوسيع المبادلات التجارية . وقد أدت سياسة الإقراض هذه إلى تضييق النطاق على الدول النامية ، بدرجة أفقدت تلك الدول أهمية الصندوق بالنسبة لها .. وهذا ما أدى إلى محاولة تعديل نظام الإقراض . وبناء عليه جرت مفاوضات طويلة وشاقة خلال عام ١٩٦٧ قرر الصندوق بعدها إقامة نظام جديد يسمى « حقوق السحب الخاصة » Droit de tirage speciaux D.T.S. وهو نظام بموجبه تم إنشاء وحدة حسابية خاصة لإعادة تكوين الاحتياطى الدولى .. وقد أعطى هذا التعديل السلطة لصندوق النقد الدولى ، للقيام بعملية تخصيص الحصص فى النظام الجديد ، بالنسبة للدول الأعضاء التى قررت الاشتراك فى هذا النظام .

وحتى نهاية ١٩٧٦ كان هناك ١٢١ دولة من مجموع الدول الأعضاء فى الصندوق تشترك فى نظام وحدة « حقوق السحب الخاصة » (١) ولا شك أن مثل هذا النظام يمكن أن يكون أكثر استجابة لظروف الدول النامية ، والمتغيرات الاقتصادية الدولية ، عما كان عليه الحال فى ظل نظام الاحتياطى من الذهب . كما يمكن أن يعطى لصندوق النقد الدولى دفعة متزايدة من النشاط باعتباره مصرفا للدول الأعضاء (٢) .

(ب) وظيفة الصندوق باعتباره مشرفا على النظام النقدى الدولى : —

بجانب الوظيفة التى يباشرها الصندوق باعتباره مصرفا ، فانه يقوم بالإشراف على تنفيذ الإلتزامات التى تعهدت بها الدول الأعضاء بموجب

---

(١) أنظر : « روبرت دون » و « روبرت لى » ، مسح شامل لدور وحدة « حقوق السحب » الخاصة ، بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى ، التمويل والتنمية ، العدد الثامن الصادر فى ١٥ أبريل ١٩٧٧ ص ٨٠ .

(٢) لا نجد المقام يتسع هنا لشرح الجوانب المختلفة لهذا التعديل ، ونأمل أن نخصص بحثا مستقلا لهذا الموضوع الهام بمشيئة الله .

الاتفاقية المنشئة له .. ويمكن تلخيص هذه الإلتزامات فيما يأتى : —

أولا : حظر فرض القيود على عمليات الصرف إلا لأسباب خاصة (١):

ويرد على هذا الإلتزام بعض الاستثناءات منها :

١ — أن الإلتزام ينصرف فقط إلى المدفوعات والانتقالات المتعلقة بالمعاملات الجارية ، بينما يجوز للدولة أن تفرض قيود الصرف لتنظيم حركات رؤوس الأموال ، والعلة من ذلك هو منع حركات رؤوس الأموال غير الطبيعية ، أى تلك التى يكون الغرض منها المضاربة أو الهروب .

٢ — من الجائز أن تفرض الدولة قيود الصرف فى مواجهة دولة أخرى يكون الصندوق قد أعلن رسميا « ندرة » عملتها .

ثانياً : ثبات أسعار الصرف :

نظرا لأنه من بين أهداف الصندوق العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف ، وتجنب المنافسة التخفيضية لأسعار الصرف ، لذلك فقد التزمت كل دولة عضو بأن تحدد قيمة عملتها على أساس الذهب أو الدولار الأمريكى بوزنه وعياره المطبقين فى أول يولية ١٩٤٤ . وبأن تخطر الصندوق بهذه القيمة ، وتحصل على موافقته عليها ، ولا يمكن لأى دولة من الدول الأعضاء الإستعانة بموارد الصندوق ، ما لم تتوصل إلى الاتفاق مع الصندوق على قيمة عملتها ، ومتى تم الاتفاق على هذه القيم ، فان الدول الأعضاء تلتزم بأن تكون نسبة المبادلة بين عملة كل منها وعملات الدول الأخرى ، أو بينها وبين الذهب ، على أساس النسب بين هذه القيم التى تم الاتفاق عليها . وليس معنى ذلك بقاء هذه النسب جامدة لا يمكن تغييرها ، وإنما يجوز للدول الأعضاء الحق فى تغيير تلك النسب بقيود معينة وشروط محددة ، وبصفة عامة يجب أخذ موافقة الصندوق عن كل تغيير تقترحه دولة عضو

---

(١) أنظر المادة ٨ - ٢ من الاتفاقية .

فى قيمة عملتها – سواء كان هذا التغيير المقترح بالتخفيض أم بالرفع – بما يجاوز ١٠٪ من القيمة المحددة أساسا (١) .

ثالثاً : إلزام كل دولة عضو أن تشترى الأرصدة المكونة من عملتها التى تتجمع لدى أى عضو آخر ، إذا طلب ذلك العضو الآخر ، وإذا كان قد حصل على هذه الأرصدة نتيجة للعمليات الجارية ، أو إذا كان ذلك لازماً لكى يتمكن هذا العضو الآخر من القيام بالمدفوعات الجارية ، وللدولة التابعة لها العملة – فى تلك الحالة – أن تدفع قيمة تلك الأرصدة ، إما بالذهب ، وإما بالعملة الوطنية للعضو الآخر (٢) .

رابعاً : وأخيرا تلزم الاتفاقية الدول الأعضاء بأن يقدموا للصندوق ما يطلبه منهم من معلومات عن اقتصادياتهم الوطنية ، والتى تكون لازمة لمباشرة الصندوق لنشاطه ، والمتعلقة بمسائل أهمها : الأرصدة الدولية للدول الأعضاء ، وإنتاجها للذهب ، وتجارتها الخارجية ، واستثماراتها الدولية ، وموازين مدفوعاتها ، ودخلها القومى ، ومستويات الأسعار ، وأسعار شراء وبيع الصرف الأجنبى ، والرقابة على الصرف ، واتفاقيات المقاصة والدفع .

وبموجب تلك الإلتزامات التى تعهدت بها الدول الأعضاء ، أصبح الصندوق يباشر نشاطه الإشرافى على النظام النقدى الدولى ، عن طريق التحقق من قيام الدول الأعضاء بتنفيذ ما إلتزمت به .

والواقع أن الصندوق فشل إلى حد كبير فى القيام بهذه الوظيفة الإشرافية ، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها : –

(١) أنه لا يوجد إلتزام على عاتق الدول الأعضاء باتباع سياسة نقدية

---

(١) أنظر : د. لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ .
(٢) أنظر المادة ٨ / ٤ من الاتفاقية

داخلية معينة ، فللدولة العضو أن تتبع السياسة النقدية الداخلية التى تشاء ، دون أن يكون ذلك متعارضا مع أحكام اتفاقية الصندوق ، وقد كان ذلك سببا فى إعاقة تطبيق بعض الإلتزامات الواقعة على عاتق الدول الأعضاء بمقتضى الاتفاقية .

(ب) أن تحديد قيم العملات على أساس أسعار الصرف ، التى كانت سائدة بعد الحرب مباشرة ، كان اتجاها خاطئا وتحكميا ولم يأخذ فى إعتباره المتغيرات العالمية فى الهياكل الاقتصادية المختلفة ، وقد أدى ذلك إلى عزوف كثير من الدول عن الإلتزام بهذا التحديد ، لما يسببه لها من أضرار اقتصادية لم تكن متوقعة ، فاندفعت الدول الواحدة تلو الأخرى فى التخلى عن الالتزام القائم على أساس ثبات القيمة الإسمية للعملات ، وانتهجت أساليب متنوعة فيما يتعلق بسعر الصرف . دون الحصول على موافقة الصندوق (١) .

(ج) أن الدولار الأمريكى كان قد أصبح مركز النظام النقدى الدولى ، وقد إلتزمت أمريكا بجعل قيمة عملتها قابلة للتقدير بالذهب بواسطة الدخول فى عقد صفقات الذهب بالنسبة للدولار فى التعامل مع السلطات النقدية للدول الأعضاء الأخرى . وكان فى إمكان هذه الدول الأعضاء الحفاظ على القيمة الأسمية لعملاتها — وفقاً لمواد الاتفاقية — عن طريق الدخول فى أسواق الصرف بالدولار الأمريكى أو بأية عملات أخرى يمكن تحويلها إلى دولارات أمريكية ، إلا أن أمريكا أعلنت فى ١٥ أغسطس ١٩٧١ بأن السلطات النقدية بها لم تعد تتعهد بتحويل ما لديها من الحيازات النقدية

---

(١) أوضح مثل لذلك هو ما قامت به فرنسا فى سنة ١٩٤٨ ، أى فى السنوات الأولى من بدء الصندوق لعمله ، حيث قامت بتخفيض سعر الفرنك بنسبة ٤٤ ٪ تقريباً ، وفرضت أسعار صرف متعددة ، دون الحصول على موافقة الصندوق بذلك .. وقد كانت هذه السابقة سببا فى زعزعة الثقة والاحترام الواجبة للإلتزامات المنصوص عليها فى اتفاقيه الصندوق .

راجع : د. لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ٤٦٥ .

الأجنبية من الدولارات إلى ذهب (١) . وهكذا جاء هذا الإعلان مقوضاً لأحد الأسس التى يقوم عليها نظام صندوق النقد الدولى ، وبالتالى أصبح النظام النقدى العالمى شبحاً مهدداً بالزوال .

وقد أدت هذه العوامل جميعها إلى إعادة النظر فى نظام صندوق النقد الدولى بهدف تعديله ، وقد اتخذ مجلس محافظى الصندوق قراراً فى أول أكتوبر ١٩٧١ يقضى بمطالبة المجلس التنفيذى للصندوق باجراء دراسة فى هذا الصدد ، وتقديم تقرير عن كافة جوانب النظام النقدى الدولى وأن يقترح — إذا لزم الأمر — نصوص أية تعديلات لمواد إتفاقية الصندوق يرى المجلس التنفيذى ضرورتها لدعم توصياته .

وفى أغسطس ١٩٧٢ قدم المجلس التنفيذى لمجلس محافظى الصندوق تقريراً بعنوان « إصلاح النظام النقدى الدولى » وذلك إستجابة للقرار الصادر فى أول أكتوبر ١٩٧١ . ويتناول هذا التقرير التعديل المقترح فى النظام الأساسى لصندوق النقد الدولى ، ومازالت المفاوضات جارية بين مندوبى الدول لإقرار ما جاء بهذا التقرير (٢) .

(٢) البنك الدولى للتنمية والتعمير

كانت الاتفاقية الثانية التى صاغها مؤتمر « بريتون وودز » ، بعد اتفاقية صندوق النقد الدولى ، هى اتفاقية إنشاء البنك الدولى للتنمية والتعمير (٣) ، وقد تم إقرار هذه الاتفاقية رسميا بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٤٥ . ويعتبر البنك

---

(١) راجع : جوزيف جولد « التعديل الثانى فى مواد اتفاقية صندوق النقد الدولى » بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى « التمويل والتنمية » العدد (١٢) الصادر فى ١٥ ابريل سنة ١٩٧٨ ص ٢٤ .

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٤٣

(٣) The International Bank for Reconstruction and Development

راجع نصوص الاتفاقية المنشئة للبنك فى مجموعة معاهدات الأمم المتحدة برقم :
2, UNTS, 134

منظمة دولية حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة بعد أن تم الربط بينها بموجب اتفاقية وصل فى ١٥ أبريل ١٩٤٨ .. ويتمتع البنك بالشخصية القانونية الدولية ، وبميزانية مستقلة ، ويقع مقره بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية .. وسوف نتناول فيما يلى أهداف البنك ، وأجهزته أو الهيكل الداخل له ، والعضوية فيه ، وتقدير الدور الذى يقوم به ٥

أولا : أهداف البنك : ـ

إنشىء البنك لتحقيق الأهداف الآتية :

١ ـ المساعدة على تعمير أقاليم الدول الأعضاء وتنميتها عن طريق تسهيل استثمار رؤوس الأموال فى الأغراض الانتاجية بما فى ذلك بناء الاقتصاديات المدمرة أو التى أصيبت بشلل من جراء الحرب .

٢ ـ الحث على تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة عن طريق تقديم الضمانات الائتمانية لها . وسد النقص فيما من موارد البنك الخاصة أو مما يحصل عليه من أموال .

٣ ـ العمل على تنمية التجارة الدولية بين كافة دول العالم بصورة متوازنة للمحافظة على توازن موازين المدفوعات .

وتحقيقا لهذه الأغراض يقوم البنك بتقديم القروض لتنمية اقتصاديات الدول التى فى حاجة إلى رأسمال أجنبى للاستثمار داخلها ، أو تقديم تلك القروض للمؤسسات الاقتصادية الخاصة فى تلك الدول بضمان حكوماتها .. كما يقوم بتقديم المعونات الفنية والدراسات الاقتصادية للنهوض باقتصاديات الدول المتخلفة .

ثانياً : الهيكل الداخلى للبنك : ـ

يتكون البنك من الأجهزة الآتية :

(أ) مجلس المحافظين : ويتشكل من مندوبى الدول الأعضاء ،

ويمثل كل دولة محافظ ونائب له .. ولمجلس المحافظين كافة سلطات واختصاصات البنك .. ويجتمع هذا المجلس مرة كل سنة .

(ب) المديرون التنفيذيون : وعددهم عشرون يتم تعيين خمسة منهم بمعرفة الدول الأعضاء صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم ؛ أما الآخرون فينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضاء الباقين .. ومن الملاحظ أن المديرين التنفيذيين يتمتعون بجميع السلطات المخولة للبنك بناء على تفويض من مجلس المحافظين فيما عدا السلطات المنصوص عليها فى النظام الأساسى للبنك باعتبارها من اختصاص مجلس المحافظين فقط .

ويتم التصويت فى مجلس المحافظين أو فى مجلس المديرين التنفيذيين بطريقة تربط بين عدد أصوات العضو وبين مقدار مساهمته فى رأسمال البنك .. بمعنى أن لكل عضو ٢٥٠ صوتا مضافا إليها صوت واحد عن كل سهم من أسهم رأس المال الذى تساهم به الدولة .

(ج) الرئيس والموظفون : يقوم مجلس المديرين بانتخاب رئيس البنك ونائب للرئيس .. ويعتبر الرئيس مسئولا عن سير العمل فى البنك ويعاونه بعض الموظفين الذين يكونون تحت رئاسته وإشرافه .

ثالثاً : العضوية فى البنك : —

عضوية البنك مفتوحة للدول التى كانت أعضاء فى صندوق النقد الدولى قبل ٣١ ديسمبر ١٩٤٥ ؛ ويجوز قبول أعضاء جدد فى عضوية البنك بموافقة أغلبية مجلس المحافظين بشرط أن يسبق ذلك حصولها على عضوية صندوق النقد الدولى (١) .. ومن جهة أخرى فلكل دولة عضو فى البنك

(١) جاء هذا الشرط لحكمة غير خافية على المهتمين بدراسة هاتين المنظمتين ، لأن طبيعة النشاط المالى الذى تقوم به كل منها ، ومدى ارتباط ذلك بأسس التعاون الدولى — فى مجال التنمية الاقتصادية — يفرض على الدول التى ترغب فى الانضمام إلى البنك التزامات دولية من الضرورى تحقيقها إلا إذا كانت عضوا فى صندوق النقد الدولى .

الحق فى الانسحاب من عضويته فى أى وقت تشاء ، كما أنه من سلطة البنك أن يقف عضوية أى دولة تخل بالتزاماتها فى مواجهة البنك . كذلك تفقد الدولة عضويتها بطريقة أوتوماتيكية إذا فقدت عضويتها فى صندوق النقد الدولى (١) .

رابعا : تقدير الدور الذى يقوم به البنك :-

عرفنا أن البنك يسعى إلى تحقيق أهدافه عن طريق ممارسة وظيفتين أساسيتين هما :

- تقديم وضمان القروض لإقامة المشروعات فى أقاليم الدول الأعضاء .
- تقديم المساعدات الفنية للدول الأعضاء .

وفيما يتعلق بالوظيفة الأولى ، فان البنك أخذ على عاتقه تقديم القروض اللازمة لأغراض التنمية والتعمير فى أقاليم الدول الأعضاء ، إما باستخدام رأسماله (٢) ، وإما باستخدام رؤوس الأموال الخاصة الموجودة فى أسواق الدول الغنية الأعضاء به .

---

(١) راجع المادة السادسة من الاتفاقية المنشئة للبنك .

(٢) تنص المادة ٢ / ٢ من الاتفاقية المنشئة لبنك أن رأس المال المخول للبنك هو ١٠ بليون دولار مقسم على مائة ألف سهم قيمة كل سهم مائة ألف دولار والاكتتاب فى تلك الأسهم مقصور على الدول الأعضاء ، وقد تحدد لكل دولة عضو حصة معينة ، يتم سداد ٢٠ ٪ منها عند بداية الاشتراك ، والباقى يظل فى حوزة الدولة العضو ، ولا يطلب منها سداده إلا عند حاجة البنك إليه .

ويلاحظ أن رأس مال البنك زاد فى عام ١٩٥٩ إلى ٢٠ بليونا ، وفى ١٩٦٩ بلغ رأس المال المكتتب فيه ٢٣ بليونا و ٢٦ مليونا وأربعمائة ألف دولار ، ثم ارتفع إلى ٢٧ بليون دولار بموجب قرار أصدره مجلس محافظى البنك فى ٣١ ديسمبر ١٩٧٠ والدول الخمس المالكة لأكبر الأنصبة فى رأسمال البنك هى : الولايات المتحدة بنسبة ٢٥,٣٤ ٪ ، بريطانيا بنسبة ١٠,١٨ ٪ ، ألمانيا الغربية بنسبة ٥,٣٤ ٪ ، فرنسا بنسبة ٥,٠١ ٪ ، اليابان بنسبة ٤ ٪ .

أنظر رسالة الدكتور عبد المعز نجم وموضوعها : « الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولى للإنشاء والتعمير » كلية الحقوق - جامعة عين شمس سنة ١٩٧٦ ص ١٠١ .

غير أننا إذا تفحصنا جهود البنك فى هذا المجال طيلة الثلاثين سنة الماضية ، فاننا ندرك بسهولة أن استراتيجية البنك فى الإقراض جاءت قاصرة عن ملاحقة المفاهيم المتغيرة للتنمية الاقتصادية الدولية للأسباب الآتية

١ — أن البنك استهل نشاطه الإقراضى فى نطاق دول أوربا الغربية فى مايو ١٩٤٧ ، فقام بمنح مؤسسة الائتمان الوطنية الفرنسية أول قرض له ومقداره ٢٥٠ مليون دولار بضمان الحكومة الفرنسية ، وذلك لتنفيذ بعض المشروعات الإنشائية فى فرنسا .. ثم منح قرضاً آخراً لهولندة قيمته ١٩٥ مليون دولار واشترط استخدامه فى تنفيذ مشروعات إنشائية ليست ذات طابع حربى ، ثم قدم للدانمرك ٤٠ مليون دولار ؛ وقدم للكسمبرج ١٢ مليون دولار .. إلا أنه بعد عامين عندما أدار البنك إهتمامه إلى الدول النامية ، فقد وجد نفسه فى منطقة لم يسبق له فيها تجربة ، وبالتالى وقف متردداً ومحجماً فى مد نشاطه إلى تلك الدول ، ويمكن إرجاع ذلك إلى أحد احتمالين :

— إما أن البنك كان يعى أبعاد العوائق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تعترض طريق تنمية أقاليم تلك الدول ، وبالتالى وقف يراقب ظروف تلك الدول آسفا دون أن يمد لها يد المساعدة .

— وإما أنه كان بحاجة إلى أن يخطط لنفسه سياسة شاملة تساير ظروف تلك الدول ، حتى لا تكون مساعدته لها بمثابة مغامرة غير مأمونة العواقب يخوض بموجبها فى بقاع مجهولة .

وفى اعتقادى أن الاحتمال الثانى هو الأقرب إلى الصواب ، لأن مواد الاتفاقية المنشئة للبنك لم يرد بها سياسة محددة لتمويل التنمية الاقتصادية الدولية ، وليس فيها من خطوط التوجيه الإيجابية سوى بيان غامض عن الأهداف جاء به : « استثمار رأس المال لأغراض مثمرة .. وتشجيع النمو

المتوازن للتجارة الدولية . ومنح القروض بطريقة تمكن من معالجة المشروعات الأكثر فائدة أولا ، بينما نصت مواد الاتفاقية بوضوح على القيود العديدة المفروضة عند منح القروض وأهمها (١) :

(أ) أن البنك يمكنه الإقراض فقط إذا تحقق من أنه فى ظروف السوق السائدة ، فان المقترض لا يستطيع الإقتراض بطريقة أخرى تحت ظروف يراها البنك معقولة بالنسبة للمقترض .

(ب) أن القروض يجب أن تكون من أجل مشروعات معينة ومحددة باستثناء ظروف خاصة .

(ج) أن القروض يمكن أن تستخدم للنفقات المحلية فقط فى ظروف استثنائية .

من هنا كان عدم وجود استراتيجية للتنمية الاقتصادية الدولية فى ميثاق البنك ، وبمعنى آخر عدم وجود توجيهات سياسية . مبيا أدى بالبنك إلى أن يعتمد على نفسه فى إيجاد استراتيجيته الخاصة فى التنمية ، والمتتبع لنشرات البنك خلال سنواته الأولى يلمس ذلك بوضوح . حيث درج البنك على الإشارة فى نشراته لبعض الصعوبات التى تعترض التنمية الاقتصادية فى الدول النامية . وأهمها : نقص رأس المال المحلى ، ونقص الفنيين والإداريين ، وعدم الاستقرار الاقتصادى . وانخفاض مستوى التعليم لأغلبية الشعب ، والظروف السياسية غير المستقرة .. ولا شك أن نظرة البنك إلى هذه الصعوبات كانت السبب فى تضييق النطاق فيما تطلبه تلك الدول من قروض . وبالتالى ضآلة ما تحصل عليه منها مما لا يفى

---

(١) أنظر : جون . د . آدلر ، نظرية التنمية واستراتيجية البنك الدولى فى التنمية ، بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى — التمويل والتنمية - العدد (١١) الصادر فى ١٥ يناير ١٩٧٨ ص ٥٥ وما بعدها .
وراجع أيضاً نص المواد ١ ، ٣ ، ٤ ، من الاتفاقية المنشئة للبنك .

لحاجاتها الفعلية ، في الوقت الذي كان البنك يمنح قروضه للسخية للدول الصناعية المتقدمة ، وهو سلوك لا يتفق مع مبدأ العدالة والإنصاف في التعاون الدولي (١)

٢ ـ لأن البنك أخذ على عاتقه تشجيع رؤوس الأموال الخاصة للإستثمار في أقاليم الدول الأعضاء التي في حاجة إليها .. وذلك عن طريق ضمان بعض القروض ، أو عن طريق تقوية فرص الاستثمارات في البلاد النامية حتى تنتقل إليها تلك الأموال .. إلا أن البنك لم يحقق نتائج ملموسة في هذا الصدد .. إذ من الملاحظ أن القروض التي ضمنها البنك ضئيلة جداً ـ بالقياس إلى القروض التي قدمها من ماله الخاص ، كذلك لم يحقق البنك نجاحا ملموساً في تقوية فرص الاستثمار في البلاد النامية .. وهذا يرجع بصفة أصلية إلى عدم توسع البنك في إقراض تلك الدول من ماله الخاص لتقوية اقتصادياتها ، وجعلها جذابة لأصحاب رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة ، الأمر الذي ترتب عليه احجام تلك الاستثمارات بدورها في تنمية اقتصاديات تلك الدول .

٣ ـ رغم أن سياسة البنك في الإقراض ، ترتكز أساسا على مبدأ التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية ، دون أن تكون للاعتبارات السياسية التي تنتهجها حكومات الدول الأعضاء أي أثر في هذا الصدد .. إلا أن البنك لم يلتزم بهذه القاعدة في كثير من طلبات الإقراض المقدمة إليه ، وهذا يرجع إلى قاعدة التصويت النسبي التي يأخذ بها البنك في إصدار قراراته وأيضاً في إدارته ، إذ أن هذه القاعدة ، تمكن الدول المالكة لأكبر الأنصبة في رأس مال البنك التحكم في قراراته ، وبالتالي يمكن أن تتكتل تلك الدول لمنع القروض عن الدول التي تتعارض سياستها معها .. كما تسمح

---

(١) أنظر : د. إبراهيم شحاته « المنظمات الدولية وتمويل التنمية في دول العالم الثالث » مجلة السياسة الدولية ، يناير ١٩٧٠ ، ص ١٧٥

فما يمنح القروض لتلك الدول التي تسير سياستها على هواها ؛ وقد كان ذلك محل نقد شديد من الدول النامية .

غير أن فشل البنك في وظيفته الأولى لا يجب أن ينسينا الدور الذي يقوم به في تقديم المساعدات الفنية للدول الأعضاء . كما يجب ألا ينسينا بعض جوانبه المضيئة في مجال التنمية الاقتصادية الدولية .. ويمكن الإشارة إلى الوجه الإيجابي لدور البنك في تنمية الاقتصاد العالمي على النحو التالي :

ـ أن البنك يعتبر بمثابة المنظمة التمويلية الدولية الوحيدة التي تفضلها الدول النامية ، وذلك لأنه لا يربط قروضه بأية شروط سياسية ، وإنما يستند في تقديمها إلى الإعتبارات الاقتصادية فقط ، ومدى ما يمكن أن تحققه من فائدة لاقتصاد الدولة المقترضة . وإذا كان البنك قد أحجم عن سد حاجة كافة القروض التي طلبتها الدول النامية ، فمما لا شك فيه أنه ساهم بقدر — ولو أنه ضئيل — في تمويل عدد كبير من مشروعات الإنماء بها . بل وتشهد في السنوات الخمس الأخيرة تغيراً أساسياً في سياسات البنك الخاصة بالإقراض وأنماطه ، من أجل الإسهام في زيادة إنتاجية الشعوب الأكثر فقراً في العالم (١) بحيث يمكن القول أن البنك بات يدرك أنه يواجه عالماً مختلفاً له قضاياه المعقدة ، ويتعين عليه التصدي لمحاولة حل تلك القضايا بإمكانياته وخبراته .

ـ أن البنك نتيجة للخبرة التي اكتسبها ويكتسبها في مجال التنمية الاقتصادية ـ أصبح مطالباً بتقديم خبراته للدول الأعضاء في هذا المجال ، وأصبح من المألوف أن تلجأ كثير من الدول الأعضاء لطلب مساعدته الفنية ، أو استطلاع رأيه الاقتصادي في تعاملها غير المرتبطة بإحدى عمليات الإقراض التي يقوم بها . ومثال ذلك طلب الدولة العضو اشتراك البنك

---

(١) أنظر : د. محبوب الجندي « الإهتمامات المتغيرة لسياسات البنك الخاصة بالإقراض » بحث منشور بملحق الأهرام الإقتصادي ، العدد (١٣) الصادر في أول أغسطس سنة ١٩٧٨ ص ٢٣ وما بعدها .

معها فى وضع خطط التنمية الاقتصادية أو تنشيط رؤوس الأموال المحلية الخاصة لتمويل مشروعاتها الإنمائية .

٣ ــ أن البنك كان له الفضل فى إنشاء منظمتين ماليتين أخريتين هما : مؤسسة التمويل الدولية ووكالة التنمية الدولية . وذلك للمساهمة معه فى تقديم الخدمات الاقتصادية فى مجال التنمية الدولية .. وقد تم ربط هاتين المنظمتين بالأمم المتحدة وأصبحتا ضمن الوكالات الدولية المتخصصة ، وتؤديا دورهما الآن ضمن مجموعة الوكالات الاقتصادية لتحقيق رفاهية الشعوب .

٤ ــ أن البنك يقوم بدور توفيقى أو شبه تحكيمى لتسوية بعض المنازعات الاقتصادية التى تثور بين أعضائه . وقد صادفت المساعى التى يقوم بها البنك فى هذا الصدد نجاحا ملموسا يمكن أن تكون إضافة لنشاطه الإيجابى (١) .

(٣) مؤسسة التمويل الدولية

مؤسسة التمويل الدولية(٢)عبارة عن مؤسسة مالية تهدف إلى تنمية المشروعات الخاصة الانتاجية وعلى الأخص فى الدول المتخلفة .. وقد انبثقت هذه المؤسسة عن البنك الدولى للإنشاء والتعمير بتاريخ يولية ١٩٥٦ وفتحت عضويتها لكل الدول المشتركة فى هذا البنك .. ثم تم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل صدقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٩ ، ومن ثم أصبحت تلك المؤسسة بمثابة

---

(١) خير مثل لذلك هو الدور الذى قام به البنك لتسوية تعويضات تأميم قناة السويس راجع : اتفاقيات قناة السويس ، الهيئة المصرية للقانون الدولى ، سنة ١٩٥٨ ص ١٤٨ وما بعدها .

(٢) International Finance Corporation «IFC».

منظمة حكومية متخصصة تابعة للأمم المتحدة .. وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالى .

أهداف المؤسسة : —

تستثمر المؤسسة أموالها فى المشروعات الخاصة داخل أقاليم الدول الأعضاء وذلك بالأشتراك مع رأس المال الخاص ، ولا يشترط فى تلك الاستثمارات تقديم ضمان حكومى ، كما أنها لا تتحمل مسئولية إدارة الشركات التى تساهم فيها . وتهدف المؤسسة من وراء ذلك إلى تحقيق النمو الاقتصادى للدول الأعضاء (١) .

الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتولى جميع السلطات داخل المؤسسة مجلس المحافظين الذى يتكون من محافظى البنك الدولى ومناوبيهم الذين يمثلون فى نفس الوقت الدول الأعضاء فى المؤسسة ، كما يوجد أيضاً مجلس المديرين ويتشكل من المديرين التنفيذيين للبنك الدولى الذين يمثلون أيضاً دولهم فى المؤسسة . ويعمل رئيس البنك الدولى كرئيس لمجلس المديرين بحكم منصبه .

ومقر المؤسسة بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية ..

(٤) وكالة التنمية الدولية

تعتبر وكالة التنمية الدولية (٢) مؤسسة إقراض جديدة انشأها البنك الدولى للتنمية والتعمير فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٦٠ وجعل عضويتها مفتوحة

---

(١) تعد مؤسسة التمويل الدولية بمثابة الأداة الرئيسية للبنك الدولى فى مجال تقديم القروض وتمويل المشروعات الخاصة فى أقاليم الدول الأعضاء النامية ، وقد اقتصر نشاط هذه المؤسسة فى البداية على التعاقد فى مجال تقديم القروض فقط ، ومنذ ١٩٦٤ بدأت المؤسسة تشارك فى إقامة المشروعات الإنمائية وعلى الأخص مشروعات قطاع الأعمال الزراعية الخاصة .

أنظر : جون . و . لود «شركة التمويل الدولية وقطاع الأعمال الزراعية» بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى — التمويل والتنمية — العدد الثامن الصادر فى ١٥ أبريل ١٩٧٧ ص ٤٩

(٢) International Development Association «IDA»

لكل الدول الأعضاء به، وقد تم التوصل بين هذه المؤسسة والأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل أبرمت في ٢٣ مارس سنة ١٩٦٠ ؛ ومن ثم أصبحت احدى الوكالات الدولية المتخصصة المتمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي .

أغراض الوكالة (١) :

تهدف الوكالة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج في الدول الأعضاء وبالتالي فانها تعمل على رفع مستوى المعيشة في أقاليم الدول النامية عن طريق تقديم قروض لتلك الدول بشروط سهلة وبسيرة حتى لا تصبح عبئا على ميزان مدفوعاتها .

بمعنى آخر يمكن القول أن الوكالة تعمل على تحقيق أهداف البنك الدولي للتنمية والتعمير . وتساهم معه في أداء دوره للنهوض باقتصاديات الدول النامية .

الهيكل الداخلي لوكالة :-

يقوم بأداء المهام المنوطة داخل الوكالة ثلاثة أجهزة رئيسة هي : مجلس محافظي المؤسسة والمديرون التنفيذيون . وهؤلاء أنفسهم الذين يشغلوا تلك المناصب في البنك الدولي للتنمية والتعمير . ومن ثم فانهم يشغلون مراكزهم بالوكالة بحكم وظائفهم في البنك . كما أن رئيس البنك الدولي للتنمية والتعمير يشغل بحكم منصبه أيضاً وظيفة رئيس الوكالة ورئيس مجلس المديرين التنفيذيين .

وليس للوكالة جهاز مستقل للموظفين . وإنما يؤدي الأعمال الإدارية بها موظفو البنك الدولي .

ومقر الوكالة هو نفس مقر البنك الدولي .

---

(١) Colliard, op. cit., pp. 744-745.

(٥) الإتفاقية العامة للتعريفات والتجارة
« الجات »

الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة هى معاهدة متعددة الأطراف تتضمن حقوقا والتزامات متبادلة عقدت بين الحكومات المهتمة بالتجارة الدولية فى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٧ ، وبدأ سريانها منذ أول يناير ١٩٤٨ وقد أطلق عليها إسم منظمة « الجات » وهى الحروف الأولى لاسم الاتفاقية بالانجليزية (١) .

وترجع نشأة الجات إلى حقيقة اقتصادية مفادها أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية لن يكتب له النجاح لمجرد إقامة منظمة تعمل على استقرار النقد الدولى أو إقامة منظمات تمويلية ، وإنما لابد أيضاً من تحرير التجارة الدولية من القيود والحواجز التى تحد من انسيابها بين الدول ، حتى يمكن للتنمية الاقتصادية الدولية أن تحقق أهدافها ، من هنا بذلت الولايات المتحدة الأمريكية جهداً كبيراً فى سبيل تشجيع حرية التجارة والتقليل من القيود على التجارة الدولية بصفة عامة (٢) ، وقد صدرت عنها بالإشتراك مع إنجلترا عدة تصريحات فى هذا الشأن ، خلال الحرب العالمية الثانية فى سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٥ .. ففى ميثاق الأطلنطى الذى عقد فى سنة ١٩٤١ أشير إلى « حرية التجارة وعدم التمييز فيها » وأعلنت الحكومتان الأمريكية والبريطانية أستمرار بذل الجهود بعد الحرب ليتسنى لكافة الدول الحصول على المواد الأولية والمساهمة فى التجارة الدولية .

وعقب الحرب فى ١٩٤٥ نشرت الحكومة الأمريكية مشروعاً لدعوة « مؤتمر دولى للتجارة والعمل » لإعادة تنظيم التجارة الدولية على أساس

---

(١) General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

(٢) أنظر : د : حازم الببلاوى « نظرية التجارة الدولية ، منشأة المعارف سنة ١٩٦٨ ص ٢٢٦ .

أكثر حرية ، على أن يعنى بوضع حد لنظام الحصص وتخفيض الرسوم الجمركية ، وتنظيم تعريفات الأفضلية ، ووضع قيود عليها ، وإنشاء منظمة جديدة تشرف على تنظيم هذه المسائل .

وفى ١٨ فبراير ١٩٤٦ قرر المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع لمنظمة الأمم المتحدة عقد مؤتمر دولى للتجارة والعمل ، وشكل لجنة تحضيرية لإعداد جدول أعمال هذا المؤتمر ، وقد انتهت اللجنة من أعمالها فى أغسطس سنة ١٩٤٧ ، ووضعت مشروع ميثاق بانشاء « هيئة دولية للتجارة » لعرضه على « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والعمل » . وقد عقد المؤتمر فى هافانا بكوبا ، فى الفترة من ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ إلى ٢٤ مارس ١٩٤٨ ، وانتهى إلى وضع « ميثاق هافانا بانشاء هيئة دولية للتجارة » على أن يعرض على الحكومات الممثلة فى المؤتمر للتصديق عليه (١) .

وقد جاء فى المادة الأولى من هذا الميثاق قولها : « بما أن الأمم المتحدة قد صممت على أن تهيىء ظروف الاستقرار والرفاهية الضرورية للعلاقات السلمية والودية بين الأمم ، فان أطراف هذا الميثاق قد آلوا على أنفسهم ، أن يتعاونوا مع بعضهم بعضا ومع منظمة الأمم المتحدة فى ميدانى التجارة والعمل مستهدفين فى ذلك تحقيق الأغراض المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة وبخاصة الوصول إلى مستوى أعلى للمعيشة والعمالة الكاملة وتهيئة الظروف للتقدم الاقتصادى والاجتماعى كما هو مبين فى المادة ٥٥ من هذا الميثاق » (٢) .

ورغم أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت وراء إعداد وإنشاء

---

(١) اشترك فى المؤتمر ٥٥ دولة ، واكتفت دولتان بارسال مراقبين ، ولم يشترك فيه الاتحاد السوفيتى .

أنظر : د . عبد الحكيم الرفاعى « المرجع السابق » ص ٥٩ هامش (١) .

(٢) راجع الترجمة التى نشرتها وزارة المالية المصرية للميثاق تحت عنوان « ميثاق هافانا بانشاء هيئة دولية للتجارة » المطبعة الأميرية ١٩٤٩ .

« ميثاق منظمة التجارة الدولية » (١) والذى أطلق عليه « ميثاق هافانا » ، إلا أنها لم تصدق عليه . وبالتالى عزفت الدول الأخرى عن التصديق عليه ، ومن ثم فلم يكتب له أن يدخل مرحلة التنفيذ حتى الآن (٢) .

وكان من المفروض أن تتخذ منظمة التجارة الدولية مكانها إلى جانب البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وغيرها من الوكالات الدولية المتخصصة ، لتعمل على تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التميز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالإضافة إلى تشجيع تداول رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء فيها . غير أن تأخير الدول فى التصديق على ميثاق هذه المنظمة ، أدى إلى عدم قيامها ، وقيل أن السبب الحقيقى لعدم التصديق على ميثاق هافانا ، هو أن الدول لا ترغب فى أن تقيد حريتها فى المسائل التجارية بمقتضى ميثاق دائم ، لأن الظروف التجارية تتغير بسرعة من وقت لآخر » (٣) .

وقد أهتدت اللجنة التحضيرية ، التى شكلها المجلس الاقتصادى والاجتماعى سنة ١٩٤٦ : إلى صيغة أخرى يمكن بموجبها إزالة الحواجز أمام التجارة الدولية ، دون الانتظار إلى حين قيام منظمة التجارة الدولية ، وتتلخص هذه الصيغة فى إبرام اتفاقات ثنائية بين الدول لتخفيض الرسوم الجمركية فيما بينها بالنسبة لكل سلعة على حدة ، وقد عممت هذه الاتفاقات على بقية الدول الأخرى . وقد غطت تلك الاتفاقات حوالى ٥٠٠ سلعة طلبت ١٢٣ أتفاقا جزئيا . وقد ضمت هذه الاتفاقات الجزئية وجمعت فى الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والتى أطلق عليها اسم « الجات » وتم التوقيع عليها فى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٧ .

---

(١) Charter for an International Trade Organization

(٢) أنظر : Colliard, op. cit., p. 663 et seq.

(٣) أنظر : د . عبد الحكيم الرفاعى ، المرجع السابق ، ص ٦٨ .

أهداف « الجـــات » :

تلتزم الدول بموجب اتفاقية « الجات » بعدم فرض قيود جديدة على السلع الداخلة فى الاتفاقية .. كما تنص على نوع المعاملة العادلة التى تتبعها كل دولة . وفى نفس الوقت فقد أجازت للدول الأعضاء أن تلجأ إلى فرض بعض القيود إذا كان ميزان المدفوعات يعانى من اختلالات شديدة أو من بعض الظروف الأخرى الاستثنائية ، كما لو ترتب على رفع القيود الإضرار ضرراً شديداً بالصناعة الوطنية ولضمان عدم التمييز فى المعاملة ، فقد نصت الاتفاقية على مبدأين (١) :

- مبدأ المساواة فى المعاملة مع السلع الوطنية ، بمعنى أنه بمجرد أن تعبر السلع المستوردة الحدود ، فيجب أن تخضع لنفس القواعد التى تخضع لها السلع الأخرى المحلية بدون تمييز .
- مبدأ تعميم شرط الدولة الأولى بالرعاية ، بحيث أن أية ميزة تمنحها دولة لدولة أخرى يجب أن تمتد إلى جميع أعضاء الاتفاقية .

أجهزة الجات :-

تعتبر الجات معاهدة تجارية متعددة الأطراف ، أى أنها ليست ميثاقا ، والقاعدة العامة فى هذه الاتفاقية أن أطرافها يجتمعون على هيئة مؤتمر مرة كل سنة ، وليس بوصفهم أعضاء فى منظمة يحضرون اجتماعا لأحد أجهزتها .. وفى بعض الظروف قد يعقد اجتماعان فى سنة واحدة .

وقد أنشىء فى عام ١٩٦٠ مجلس لمباشرة الأعمال ذات الصبغة ، المستعجلة وللقيام بالشئون العادية فيما بين أدوار الانعقاد العادية للأطراف المتعاقدين ، ولا يدعى هذا المجلس فى دورات منتظمة ، بل يجتمع كلما دعا الأمر إلى انعقاده ، وغالبا يجتمع خمس أو ست مرات فى السنة . وبالإضافة إلى ذلك ، فهناك أمانة عامة تعتبر بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة مقرها جنيف بسويسرا.

---

(١) أنظر : د . حازم الببلاوى – المرجع السابق – ص ٢٢٨ .
— Colliard, op. cit., p. 666,

تقدير الدور الذى تقوم به الجات :-

تؤدى الجات دوراً هاماً فى الحياة الاقتصادية الدولية وذلك عن طريق أربع وسائل رئيسية هى :

- باعتبارها منبراً للتفاوض بشأن خفض التعريفات الجمركية .
- باعتبارها مجموعة من القواعد التجارية التى تحكم سلوك السياسة التجارية .
- باعتبارها أداة لتفسير هذه القواعد وتسوية الخلافات :
- باعتبارها أداة لتطوير ووضع سياسة تجارية جديدة .

ورغم ما تؤديه الجات من خدمات جليلة للتجارة الدولية ، من خلال الوسائل السابق الإشارة إليها ، إلا أنها تفتقد إلى وجود هيئة إدارية دائمة تشرف عليها ، فيما عدا السكرتارية .. لذلك فقد اقترح سنة ١٩٥٥ إنشاء هيئة دولية دائمة تسمى « هيئة التعاون التجارى » تكون مهمتها الاشراف على تطبيق الاتفاقية العامة على أن تصادق على إنشائها السلطات التشريعية فى الدول الأعضاء ، ورغم أن حكومة الولايات المتحدة وافقت على هذا الاقتراح ، فان الكونجرس رفض الموافقة على المشروع ، وبذا استمر كيان الجات على ما هو عليه دون تغير . هذا كما يوجه إلى الجات بعض الانتقادات الأخرى وأهمها أنها « منظمة لا تتوافر لها صفة العمومية والشمول » حيث لم ينضم إليها كثير من أعضاء الأمم المتحدة ، كما أن مسائل التجارة عولجت فيها بطريقة جزئية مع أنها جزء من المسألة العامة التى تهم المجتمع الدولى كله وهى « التنمية الاقتصادية » التى يجب الوصول إلى حل لها وفقاً لما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة .. ولهذا فان هناك اقتراحاً بانشاء هيئة جديدة لعلاج نقاط الضعف فى منظمة الجات ، على أن تتعاون المنظمة الأخيرة مع الهيئة المقترحة وخاصة فيما يتعلق بالمسائل الجمركية . ونعتقد أن منظمة التجارة الدولية التى انشأها ميثاق هافانا يمكن أن تحقق الهدف من هذا الاقتراح . خاصة وأن الأمر لا يحتاج لقيامها إلا بادرة الدول بالتصديق على ميثاقها .

المبحث الثانى

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاجتماعية وتدعيم احترام حقوق الإنسان

عرفنا أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية ، وكذا العمل على تدعيم وتعزيز احترام حقوق الإنسان ، منهجان من مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .. وتستعين منظمة الأمم المتحدة بعدد من الوكالات المتخصصة للمساهمة معها فى تطبيق هذين المنهجين .. مثلما هو متبع بالنسبة للوكالات المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية ، وهذه الوكالات هى :

- منظمة العمل الدولية .
- منظمة الصحة العالمية .
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « اليونسكو » .
- منظمة الأغذية والزراعة .

وسوف نتناول دراسة كل منظمة من تلك المنظمات من حيث نشأتها ، وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، وتقدير الدور الذى تقوم به .

(١) منظمة العمل الدولية

تعتبر منظمة العمل الدولية(١) من أقدم المنظمات المتخصصة فى المجتمع الدولى .. إذ أن إنشاءها يرجع إلى عام ١٩١٩ . ففى هذه السنة بدأ المؤتمر التمهيدى للسلام الذى انعقد بعد نهاية الحرب العالمية الأولى فى بحث المشاكل التى خلفتها الحرب ، وتحت الحاح وضغط نقابات العمال على الحكومات

---

(١) International Labours Organization «ILO).

المختلفة المشتركة فى هذا المؤتمر ، فقد تشكلت لجنة مهمتها دراسة الوسائل الكفيلة بحماية العمال وإيجاد تنظيم دولى دائم يحقق تلك الحماية (١) .

ولم يكن مؤتمر السلام هذا أول مؤتمر دولى يهتم بشئون العمل والعمال على النطاق العالمى ، ولكن سبقه محاولات متعددة سواء على النطاق الفردى أو الدولى ، فقد نادى كثير من المصلحين — مع بداية النهضة الصناعية وما واكبها من ظروف محزنة لاستغلال أرباب العمل والعمال — بضرورة العمل على إيجاد حلول لمشاكل العمال ووضع التشريعات اللازمة لحمايتهم وبخاصة حماية النساء العاملات والأطفال .

كما أن المصلح البريطانى « روبرت أوين » نادى هو أيضاً بهذه الحماية ، وطالب بوضع تشريع دولى للعمل ، وقام بصياغة المقترحات التى ينادى بها فى مذكرتين تقدم باحداها إلى الدايت الألمانى وبالأخرى لمؤتمر إكس—لاشابل سنة ١٨١٨ . ثم تابع الفكرة من بعده رجل الصناعة الفرنسى « دانيل لجراند » حيث اقترح وضع قانون دولى للعمل فى المصانع ، وأرسل عدة رسائل ومذكرات متضمنة هذا الاقتراح للحكومات ولرؤساء الدول وللمؤتمرات الدولية المختلفة (٢) .

وإذا كانت تلك المجهودات الفردية لم يكتب لها النجاح فى الأوساط الرسمية آنذاك ، إلا أنه كان لها أثر كبير بين أوساط العمال . الذين تاقت أنفسهم — تحت تأثير تلك الكتابات — إلى التحرر من عبودية العمل ، والتخلص من الظلم الذى يلاقونه على يد أرباب العمل . من هنا بدأ صوت العمال يرتفع ، ويجد من الحكومات المختلفة آذاناً صاغية ، خصوصا بعد أن

---

(١) راجع الأستاذة الدكتورة عائشة راتب « المرجع السابق » ص ٢٩١ وما بعدها ، وراجع لسيادتها أيضاً « التنظيم الدولى » الكتاب الثانى ص ١٩٦ وما بعدها .

(٢) أنظر : د . إبراهيم العنانى « المرجع السابق » ص ٢٥٧ وما بعدها .

انتشر تأثيرهم السياسى والاقتصادى فى المجتمعات الأوربية نتيجة حصولهم على حق الاقتراع ، مما اضطر الكثير من الحكومات الأوربية إلى التدخل لوضع التشريعات اللازمة لحماية العمال .

ثم بدأ الاهتمام بمسائل العمل والعمال يأخذ الطابع الدولى عندما قام المجلس الفيدرالى السويسرى فى ٢٠ أبريل ١٨٨١ باجراء مفاوضات مع عدة دول تمهيدا لعقد مؤتمر دولى لمناقشة فكرة وضع تشريع دولى للعمل ، إلا أن هذه المحاولة فشلت فى تحقيق الهدف الذى تسعى إليه ، وفى ١٨٩٠ انعقد مؤتمر فى برلين من ممثلى أثنى عشرة دولة أوربية اشتمل وفد كل منها — إلى جانب السياسيين الدبلوماسيين — بفنيين وأحد أرباب الصناعة وأحد العمال . وقد ناقش هذا المؤتمر بعض مشاكل العمال ، خاصة ما تعلق منها بأحوالهم فى المناجم ، وحماية الأطفال ، وتخصيص أيام الآحاد للراحة الأسبوعية .. وانتهى المؤتمر إلى إتخاذ بعض القرارات فى تلك المسائل دون التوصل إلى عقد اتفاق عام بشأنها ، إذ تبين حينذاك أنه من السابق لأوانه تسوية هذه المشاكل الحيوية طالما ظل العمل « معتبراً كسلعة يخضع سعرها لقانون العرض والطلب » (١) .

وتوالى بعد ذلك عقد المؤتمرات الدولية .. فانعقد مؤتمران فى باريس ، الأول فى سنة ١٩٠٠ ، والثانى فى سنة ١٩٠١ ، كان من نتيجتهما إنشاء جمعية دولية تحت اسم « الجمعية الدولية للحماية القانونية للعمال » (٢) والهدف من إنشاء هذه الجمعية هو دراسة بعض المشاكل المتعلقة بحماية العمال وإعداد مشروعيات اتفاقيات تحوز الرضاء العام لتقوم بعرضها على المجلس الاتحادى

---

(١) راجع الدكتور جابر جاد عبد الرحمن « محاضرات فى المنظمات الإقتصادية الدولية » معهد الدراسات العربية العالية ١٩٥٦ ص ٦٥ .

(٢) Association international pour la protection légales des travailleurs.

السويسرى ، والذى يعمل بدوره على عقد مؤتمر حكومى لإقرارها .

بالإضافة إلى إنشاء هذه الجمعية ، فقد أوصى المؤتمران السابقان بأن تعمل الدول فى آن واحد على تطوير قوانينها الاجتماعية ، والنهوض بتشريعات العمل التى تهدف إلى حماية العمل وتحسين حالة العمال .

وإذا كانت بعض الدول قد بدأت فعلا فى تطوير تشريعاتها بما يتفق وتلك التوصيات ، إلا أنه سرعان ما تبين أن النهوض بالتشريعات الاجتماعية على هذا النحو ، لن يستمر طويلا ، حيث بدأت كثير من الدول تحجم عن إصدار التشريعات المطلوبة خوفا من عجزها عن المنافسة مع المشروعات الأجنبية للدول التى لا تأخذ بمثل هذه التشريعات (١) .

ولما يئست التنظيمات العمالية من تباطؤ الدول فى تنفيذ الإصلاحات التى يتم التوصية بها ، فقد سعت — بتأييد من اتحاد العمل الامريكى واتحاد العمل الفرنسى — إلى الجهر بمطالب العمال عن طريق عقد المؤتمرات ، وتبادل الرسائل والتقارير مع الحكومات المختلفة ، وسنحت الفرصة لتلك التنظيمات خلال الحرب العالمية الأولى ، فعملت جاهدة على تأكيد ضرورة أن يهتم مؤتمر السلام المزمع عقده بعد إنتهاء تلك الحرب بمشاكل العمال على المستوى الدولى .

وعندما انعقد المؤتمر التمهيدى للسلام فى ٢٥ يناير ١٩١٩ ، أوضح المندوب الانجليزى للمؤتمر مدى الآثار الاجتماعية الخطيرة التى تواكب التطور الاقتصادى والتى تخشى — إذا لم تعالج فى وقتها — أن تؤدى إلى الإضطراب والعنف . كما لفت نظر المؤتمرين إلى ضرورة الاهتمام بمطالب

---

(١) أنظر : د . عائشة راتب « المرجع السابق » ص ١٩٨ والمرجع المشار إليه بهامش (١) .

العمال ، والاستجابة إلى طلباتهم الخاصة بتحسين ظروف معيشتهم ، خوفا من انتشار الآراء الثورية بينهم (١) .

واضطر المؤتمر التمهيدى للسلام — تحت تأثير ذلك — إلى تشكيل لجنة خاصة سميت « لجنة التشريع الدولى للعمل » (٢) مهمتها إعداد مشروع لإنشاء جهاز دائم للعمل ، وصياغة مجموعة من القواعد التى يمكن أن تحقق حماية العمال فى مختلف الدول الأطراف .

وقد قامت تلك اللجنة بمهمتها ، وأعدت مشروعا بذلك قدمته للمؤتمر الذى وافق عليه دون إدخال أى تعديلات تذكر ، وأصبح هذا المشروع يكون الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساى تحت عنوان « العمل » وكان القسم الأول منه خاص بانشاء منظمة العمل الدولية .. وعالجت اتفاقية فرساى هذا القسم فى المواد (٣٨٧ — ٤٢٦) . أما القسم الثانى فيحتوى على المادة ٤٢٧ فقط تحت عنوان « المبادىء العامة » ..

وهكذا أنشئت منظمة العمل الدولية بموجب معاهدة فرساى للسلام فى ١١ أبريل سنة ١٩١٩ . وكان هدفها الأساسى هو الإشراف على شئون العمل ، وتحقيق ما يلزم لحماية العمال ، ورفع مستوى معيشتهم فى جميع انحاء العالم .. ويلاحظ أن المنظمة رغم أنها انشئت فى ظل عصبة الأمم .. فقد كان لها كيان مستقل عن العصبة .. وكانت العضوية فيها مفتوحة لكافة الدول ، سواء فى ذلك الدول الأعضاء فى العصبة أو غير الأعضاء فيها .

وقد ظلت المنظمة تعمل فى المحيط الدولى . إلى أن قامت الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ .. ورغم انهيار عصبة الأمم نتيجة قيام تلك الحرب ، فقد ظلت المنظمة محتفظة بوجودها ، وبقيت قائمة تمارس

---

(١) أنظر : المرجع السابق ، ص ١٩٨ — ١٩٩ .

(٢) La Commission de législation international du travail

نشاطها (١) إلا أنها اضطرت زاء التجارب التى مرت بها خلال ربع قرن من الزمان ، إلى إدخال عدة تعديلات على دستورها الذى اعتبرته منفصلا عن معاهدة فرساى . وذلك على أثر اجتماع المؤتمر العام للمنظمة فى فيلادلفيا سنة ١٩٤٤ وباريس سنة ١٩٤٥ ومونتريال سنة ١٩٤٦ .

وبعد نشأة الأمم المتحدة ، سعت المنظمة إلى الربط بينها وبين الأمم المتحدة كاحدى الوكالات المتخصصة .. وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ بعقد اتفاق معها فى هذا الشأن تطبيقا لنص المادة ٦٣ من الميثاق .

وبذلك أصبحت منظمة العمل الدولية أول وكالة متخصصة يتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، وأهدافها ، وعضوية فيها . والهيكل الداخلى لها . وسلطتها . وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به (٢) :

أولا : الوضع القانونى لمنظمة العمل الدولية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

تعتبر منظمة العمل الدولية وكالة حكومية متخصصة تابع الأمم المتحدة بموجب اتفاق الوصل الذى تم إبرامه بين المنظمة وبين المجلس الاقتصادى

---

(١) رغم احتفاظ المنظمة بوجودها عند اندلاع الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ إلا أنه يمكن القول أن إعتبارها ونشاطها قد تقلصا إلى حد كبير . فبجانب إنسحابات الدول من عضويه المنظمه التى بدأت تتوالى منذ سنه ١٩٣٣ حيث إنسحبت المانيا وتبعتها ايطاليا واليابان كما إنسحبت روسيا .. فان المنظمة لم تفلح فى حمل كثير من الدول الأعضاء على الانضمام إلى الاتفاقات التى اقرتها .

أنظر : د . جابر جاد – محاضرات فى المنظمات الاقتصادية الدولية – المرجع السابق ، ص ٦٩ – ٧٠ .

(٢) راجع : د . حلمى مراد « قانون العمل والتأمينات الاجتماعية » مطبعة نهضة مصر سنة ١٩٦١ ص ٧٧ – ٩٧ .

والاجتماعى فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ .. وتتمتع المنظمة فى مباشرة نشاطها بالشخصية القانونية المستقلة ، خاصة أهلية التعاقد والدخول فى اتفاقيات ، وأهلية اكتساب ملكية الأموال المنقولة والثابتة وكذا التصرف فيها ، وأهلية التقاضى أمام اضاكم . كما أن المنظمة تستقل بميزانيتها المالية الخاصة .. ولها الحق أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فى أى مسألة قانونية تنجم عن ادائها لأعمالها .

ويقع مقر المنظمة بجنيف بسويسرا ..

ثانياً : أهداف منظمة العمل الدولية : --

تعمل منظمة العمل الدولية على تدعيم أسس السلام العالمى وذلك عن طريق تهيئة مجال التعاون بين الأمم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل وبث العدالة فى النظم الاجتماعية المختلفة .

وقد حدد اعلان فيلادلفيا ، الذى أصدره المؤتمر العام للمنظمة فى سنة ١٩٤٤ ، الأهداف التى تسعى إليها المنظمة فى المبادىء الآتية (١) : --

المبدأ الأول : أن العمل ليس سلعة .

المبدأ الثانى : أن العمال يجب أن تكون لهم حرية التعبير عن آرائهم وحرية تكوين الجمعيات . إذ أن هذه الحرية تعتبر أمرا ضروريا لأستمرار التقدم الاجتماعى .

المبدأ الثالث : أن الفقر فى أى مكان فى العالم يعتبر خطراً على التقدم والرخاء فى كل مكان ، ومن ثم يجب محاربته دون تراخ فى كل دولة

---

(١) راجع الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى « فى التنظيم الدولى » المرجع السابق ص ٩٨٠ هامش (١) . والأستاذة الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٠٠ .
— Goodspeed, Stephen S, The Nature and Function of International Organization, London (1967), p. 441 et seq.

وعن طريق المجهود الدولى المستمر الواعى والذى تتضافر فيه جهود ممثلى العمال وأرباب الأعمال مع ممثلى الحكومات على قدم المساواة وعلى أساس ديمقراطى صحيح.

وإلى جانب تلك المبادىء الثلاثة ، فقد أكد أعلان فيلادفيا على « أن السلام الدائم لا يمكن أن يتحقق إلا إذا قام على العدل الاجتماعى » وأوضح المقصود من عبارة العدل الاجتماعى بقوله : « أن الأفراد جميعا لهم الحق بصرف النظر عن عنصرهم أو عقيدتهم أو جنسيتهم فى أن يتمتعوا بالرخاء المادى والأدبى فى ظل الحرية والاحترام ، كما لهم الحق فى أن يتمتعوا بالأمن الاقتصادى وبتكافؤ الفرص ، وأن تهيئة الظروف التى يكون فيها هذا التمتع ممكنا يجب أن يكون الهدف الرئيسى للسياسات القومية والدولية ، وأن كافة السياسات والوسائل الوطنية والدولية ، وبخاصة تلك التى لها صبغة اقتصادية ومالية ، يجب أن تكون محكومة فى هذا الضوء بحيث لا تكون مقبولة إلا بالقدر الذى تتخذ فيه لتسهيل تحقيق هذا الهدف الرئيسى لا تعويقه ، وأنها لمسئولية كبرى تقع على عاتق منظمة العمل الدولية أن تقوم ببحث هذه السياسات فى ضوء هذا الهدف الرئيسى » (١) .

وعلى ضوء ذلك فان منظمة العمل الدولية مطالبة باستدراج دول العالم لاتخاذ تدابير ترمى إلى (٢) :

(أ) تشغيل جميع الايدى العاملة بأجور مناسبة تكفل المعيشة الكريمة .
(ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .
(جـ) حماية الأمومة والطفولة .

---

(١) أنظر : د . جابر جاد « المرجع السابق » ص ٧٥ .
(٢) أنظر : د . عائشة راتب « المرجع السابق » نفس الموضع .
— Goodrich & Hambro, op. cit., p. 327.
— L'Huillien, J.; Elements de droit International, (1950), p. 151.

(د) توفير الغذاء الكافى والسكن اللائق وأوقات الراحة الملائمة .
(هـ) تحقيق المساواة للجميع للحصول على تعليم أفضل ، واعداد مهنى أصلح ، واتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة ، وتوفير السلامة فى أمكنة العمل .

ثالثاً : العضوية فى منظمة العمل الدولية :ـ

أوضحت المادة الأولى من دستور المنظمة أحكام العضوية فى المنظمة .. فنصت الفقرة الثانية منها على أن « الدول أعضاء منظمة العمل الدولية هى الدول التى كانت فى أول نوفمبر سنة ١٩٤٥ أعضاء فى المنظمة ، وكذا تلك الدول الأخرى التى تصبح أعضاء طبقا لنصوص الفقرتين ٣ ، ٤ من هذه المادة » .

كما نصت الفقرة الثالثة على أن « الدول أعضاء الأمم المتحدة من حقها الإنضمام إلى عضوية المنظمة بمجرد إخطار المدير العام لمكتب العمل الدولى بقبولها للإلتزامات التى ينص عليها دستورها » . وأضافت الفقرة الرابعة على أن « للمؤتمر أن يقبل أعضاء فى المنظمة باغلبية ثلثى الأعضاء الذين يحضرون الدورة بما فى ذلك ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت . ويدخل هذا القبول مرحلة التنفيذ بمجرد توجيه إخطار للمدير العام لمكتب العمل الدولى بمعرفة الدولة التى قبلت عضويتها تلتزم فيه بدستور المنظمة » .

وهكذا يستبين لنا مما جاء بهذه المادة أن العضوية فى المنظمة تنقسم إلى ثلاث طوائف هى :

(أ) الأعضاء الأصليون ، وهى الدول التى كانت أعضاء بالمنظمة حتى أول نوفمبر ١٩٤٥ أى قبل ارتباط المنظمة بالأمم المتحدة (١) .

(١) يلاحظ أن المنظمة عند نشأتها فى سنة ١٩١٩ لم تضم سوى ٢٩ دولة هى كل-

(ب) الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقبل الإلتزام بدستور المنظمة .
(جـ) الدول الأخرى التى تقبل المنظمة ضمها إلى عضويتها .

من هنا يمكن القول أن إتجاه منظمة العمل الدولية – كما هو واضح – هو إتجاه عالمى يستند فى المقام الأول إلى حشد دول العالم بقصد تحقيق الأهداف التى تسعى إليها عن طريق تحقيق التعاون المشترك بينها ، وطبع المصالح الاقتصادية رويدا رويدا بالطابع العام بعد أن كانت تعتبر من قبيل المسائل الخاصة البحت .

هذا وقد أشارت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من دستور المنظمة إلى حق كل دولة فى الانسحاب من عضوية المنظمة مع مراعاة الشرطين الآتيين (١) : –

(أ) أن تقوم الدولة التى ترغب فى الانسحاب بتوجيه إخطار الانسحاب للمدير العام لمكتب العمل الدولى . وفى هذه الحالة لا ينفذ الانسحاب إلا بعد انقضاء عامين من تاريخ تسلم المدير لهذا الإخطار .

(ب) أن تكون الدولة الراغبة فى الانسحاب قد قامت بالوفاء بكافة إلتزاماتها المالية المترتبة على صفة العضوية .

أما بالنسبة لحالات فقد العضوية أو وقفها كجزاء على خروج العضو

=أعضاء عصبة الأمم . وقد انضمت إليها فيما بعد بعض الدول مثل المانيا والنمسا والولايات المتحدة الأمريكية رغم عدم عضويتها للعصبة .. وقد بلغ عدد الأعضاء فى سنة ١٩٤٠ خمس وخمسون دولة .
وأصبح عدد الأعضاء فى المنظمة حتى ديسمبر ١٩٧٧ ١٣٧ دولة .

(١) من الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية إنسحبت من عضوية المنظمة سنة ١٩٧٧ ، وذلك إحتجاجا على أن بعض القرارات والتوصيات التى تصدرها المنظمة تأتى متأثرة بالإعتبارات السياسية العالمية ، ونتيجة لهذا الإنسحاب فقد واجهت المنظمة أزمة مالية حيث كانت الولايات المتحدة تساهم فى ميزانيتها بنسبة ٢٥ ٪ .. غير أنه تم تدبير هذا العجز عن طريق زيادة أنصبة بعض الدول المصدرة للبترول وعلى رأسهم المملكة العربية السعودية

على أهداف المنظمة ، فلم يرد بشأنها نص خاص بدستور المنظمة ، غير أنه فى ٩ يولية سنة ١٩٦٤ أجرى تعديل على دستور المنظمة وصار نافذا فى سبتمبر ١٩٦٧ بموجبه أضيفت فقرة جديدة إلى نص المادة الأولى هى الفقرة السادسة وتقضى بأنه « يجوز للمؤتمر العام للمنظمة أن يطرد من عضوية المنظمة أية دولة عضو فى الأمم المتحدة تكون قد حرمت من ممارسة حقوق ومزايا العضوية فيها وذلك بموافقة أغلبية ثلثى المندوبين الذين حضروا الدورة على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت .. كذلك يجوز للمؤتمر وقف أية دولة عضو عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية إذا كانت الأمم المتحدة قد اتخذت حيالها إجراء مماثلا (١) .

أى أن طرد العضو أو وقفه من منظمة العمل الدولية يعتبر أمراً جوازيا إذا كانت الدولة قد صدر ضدها عقوبة مماثلة من منظمة الأمم المتحدة وبشرط أن يصدر القرار بأغلبية ثلثى المندوبين الحاضرين من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين المشتركين فى التصويت .

رابعاً : الهيكل الداخلى لمنظمة العمل الدولية : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى : —

— المؤتمر العام .

— ومجلس الإدارة .

— ومكتب العمل الدولى .

ونتناول بالتفصيل كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى :

(أ) المؤتمر العام (General Conference) : يعتبر المؤتمر العام بمثابة السلطة العليا فى منظمة العمل الدولية ، ويتكون من جميع وفود الدول الأعضاء .. ويمثل كل دولة وفد مكون من أربعة مندوبين إثنان منهم

(١) أنظر : د . الشيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ٩٨٧ — ٩٨٨ .

يمثلان الحكومة ، والثالث يمثل العمال ، والرابع يمثل ارباب الأعمال ، وقد روعى فى هذا التشكيل أن يكون التمثيل فى المؤتمر شاملا لكافة المصالح وأن تكون المنظمة بالفعل منبرا دوليا ومهنيا معا .

هذا وتقوم كل دولة عضو بتعيين مندوبيها غير الحكوميين بالاتفاق مع النقابات والتنظيمات المهنية والتى تكون أكثر تمثيلا للعمال وأرباب الأعمال ، فاذا لم تقم الدولة بتعيين واحدا من المندوبين غير الحكوميين ، فان المندوب غير الحكومى الآخر يمكنه مع ذلك الحضور فى المؤتمر ويشارك فى مناقشاته ، دون أن يكون له حق التصويت ، محافظة على التوازن بين المجموعتين المتعارضتين ، مجموعة العمال ومجموعة أرباب الأعمال (١) .

ويجتمع المؤتمر كل سنة على الأقل وذلك لمدة ثلاثة أسابيع خلال شهر يونية ، وذلك لبحث ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ودراسة كافة انشطتها المختلفة وإعداد مشروعات الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى تنظم المسائل الاجتماعية الكبرى (كمدة العمل وتنظيم عمل النساء والأطفال ، وتحريم الأعمال الضارة بالصحة وحماية المهاجرين إلخ ..) . كل ذلك على ضوء الأهداف التى انشئت من أجلها المنظمة .

ويقوم المؤتمر بانتخاب رئيس وثلاثة نواب للرئيس ، أحدهما يتم اختياره من بين مندوبى الحكومات ، والثانى من بين مندوبى أصحاب العمل ، والثالث من بين مندوبى العمال .. ويجتمع المؤتمر فى المكان الذى يحدده مجلس الإدارة ما لم يكن المؤتمر نفسه قد سبق له أن حدد مكانا لاجتماعه .

---

(١) راجع نص المادة (٣) من الوثيقة المنشئة للمنظمة .

— Colliard, C.A.; Institutions des relations Internationales, Dalloz, Sixieme édition (1974), p. 588 et seq.

وتصدر القرارات – فيما عدا الحالات التى ينص عليها صراحة بأغلبية الأصوات . مع ملاحظة أن كل مندوب فى المؤتمر له الحق فى التصويت منفردا ، وقد يمثل مندوب العمال أو مندوب أرباب الأعمال برأى مخالف لرأى مندوب حكومة البلد التى يمثلها .

ويتعين على المؤتمر بداءة أن يحدد طبيعة ما يصدره من قرارات من حيث كونها ستتخذ شكل اتفاقيات أو مجرد توصيات .. ولا يتم إقرار مشروعات تلك الاتفاقيات أو التوصيات إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين فى المؤتمر .. وفى حالة إقرارها على هذا النحو فانها لا تعتبر فى حكم القانون الوضعى الملزم .. ولكن يجب على حكومات الدول الأعضاء أن تعرضها ، كخطوة تالية ، على السلطات المختصة داخل الدولة لبحث إمكانية التصديق عليها وإصدارها فى الشكل الذى تصدر به القوانين الداخلية ، إذا كانت اتفاقية ، أو العمل على تنفيذها إذا كانت توصية .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ، أو التى لم تتخذ الإجراءات المناسبة لتنفيذ التوصية ، أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل أقليمها من إجراءات تصل بموضوع الاتفاقية أو التوصية .

وإذا كان الدور الذى يقوم به المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يقوم أساسا على إعداد وإقرار بعض القواعد والمستويات الدولية التى تتعلق بمشاكل العمل والعمال ، إلا أن هذا الدور لا يعتبر دورا تشريعيا على المستوى الدولى بالمعنى المفهوم .. إذ أن تلك القواعد والمستويات لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد التصديق عليها وإصدارها بمعرفة حكومات تلك الدول .. ومن ثم فان دور المؤتمر العام فى رأينا يعتبر دورا مساعدا فى خلق القواعد القانونية الدولية للعمل . أى يقف عند حد المساهمة فى وضع

وإعداد وصياغة قواعد العمل الدولية دون أن يكون هناك إلزام على الدول الأعضاء بضرورة العمل بتلك القواعد .

(ب) مجلس الإدارة (The Governing Body) : يتكون مجلس إدارة منظمة العمل الدولية من ثمانية وأربعين شخصا . منهم أربعة وعشرون يمثلون الحكومات ، واثنا عشر شخصا يمثلون أصحاب العمل ، واثنا عشر شخصا يمثلون العمال .

ويتم انتخاب ممثلى العمال وأصحاب الأعمال بواسطة مندوبى العمال وأصحاب الأعمال فى المؤتمر العام .. بمعنى أن انتخابهم يتم فى جماعات دولية وليست وطنية .. وبذا يكون التمثيل الثلاثى مطبقا فى المنظمة على درجتين .. ففى المؤتمر يمثل العمال وأرباب الأعمال جماعاتهم الوطنية بينما فى المجلس يتحرر مندوبو العمال وأرباب الأعمال من جماعاتهم الوطنية الخاصة حيث يتم اختيارهم بمعرفة الأعضاء الدوليين يمثلوا جماعتين دوليتين مختلفتين (جماعة أرباب الأعمال العالمية ، والجماعة العالمية للعمال) .

أما بالنسبة لمندوبى الحكومات فى المجلس وعددهم ٢٤ عضوا فيتم انتخابهم على النحو التالى (١) :

١ - تختار الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية عشرة أعضاء

٢ - الأربعة عشر عضوا الآخرين يتم انتخابهم بمعرفة مندوبى الحكومات لدى المؤتمر دون اشتراك الدول العشر السابقة فى الاختيار .

ويختار مجلس الإدارة رئيسا ونائبين للرئيس .. وعادة يتم اختيار الرئيس من بين الأعضاء الحكوميين ، بينما يكون النائبين من بين ممثلى

---

(١) راجع نص المادة (٧) من دستور المنظمة .

العمال وأصحاب الأعمال ، ويضع المجلس لائحته الداخلية .. ويجتمع فى الوقت الذى يحدده لنفسه .. وله أن يعقد اجتماعات خاصة بناء على طلب بعض اعضائه ، كما له أن ينشىء لجانا ذات طابع دائم أو مؤقت لكى تقوم بدراسة الموضوعات التى يحيلها إليها . ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات .. فاذا حال مانع دون إجراء الانتخابات عند إنتهاء المدة ، فان المجلس القديم يستمر فى نشاطه إلى أن تجرى الانتخابات الجديدة .

هذا ويعتبر مجلس إدارة المنظمة بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ، فهو يقوم بتحضير الأعمال التى ستعرض على المؤتمر العام ، كما يقوم بالإشراف على مكتب العمل الدولى ، وأيضاً أعمال اللجان الداخلية المختلفة للمنظمة .. ويتمتع فى ذلك بسلطات واسعة طبقاً لنص المادة ١٤ من دستور المنظمة .

٣ ـ مكتب العمل الدولى (The International labour office) : يعتبر مكتب العمل الدولى بمثابة السكرتارية الدائمة لمنظمة العمل الدولية ، ومقره جنيف .. ويرأس المكتب مدير عام يعينه مجلس الإدارة ويعاونه فى عمله مجموعة من الموظفين تسرى عليهم كافة أحكام الموظفين الدوليين . ويكون المدير العام مسئولا أمام مجلس الإدارة عن أعمال المكتب . وله الحق فى حضور جلسات مجلس الإدارة ويقوم بعمل السكرتير العام للمؤتمر العام ، وعليه أن يعد تقريراً سنويا عن أعمال المنظمة ، والنتائج التى توصلت إليها ، والصعوبات التى تعترضها . وبالإضافة إلى ما سبق ، فان المكتب لديه اختصاصات أخرى متعددة فهو يقوم بجمع ونشر المعلومات الخاصة بمشاكل العمل .. كما يقوم بتجهيز الاستشارات التى تطلبها الحكومات ، أو التنظيمات المهنية ، ويقوم بطبع عدد كبير من الدوريات الإحصائية .

ويسعى المكتب إلى إقامة علاقات وثيقة مع الدول الأعضاء ، سواء بالطريق الدبلوماسى أو غيره .. وهو على اتصال مباشر بالمنظمات والهيئات

والإدارات الداخلية التى تهتم بشئون العمل والعمال . وقد توسع المكتب فى تلك الاتصالات لما لها من أثر كبير فى تحقيق أهداف المنظمة ، فقام بتدعيمها عن طريق إنشاء مكاتب اتصال له فى بعض الدول لتسمح له بمراقبة التقلبات الاقتصادية ومدى تأثيرها فى العلاقات القائمة بين المنظمات العمالية وأرباب الأعمال (١) .

خامسا : تقدير دور منظمة العمل الدولية : —

عرفنا أنه فى نطاق الأهداف التى أنشئت من أجلها المنظمة ، فان المؤتمر العام يعمل على إعداد وإقرار اتفاقيات وتوصيات دولية تنظم المشاكل التى يقابلها العمل الإنسانى بقصد تضييق شقة الخلاف بين التشريعات العمالية للدول الأعضاء على المدى القريب من جهة .. وخلق قانون عمل دولى موحد على المدى البعيد من جهة أخرى .

ويتبع المؤتمر العام فى إقرار تلك النصوص ، أسلوب المناقشة المزدوجة ، أى أن المسائل المدرجة فى جدول الأعمال ، يتم نظرها أمام المؤتمر فى دورتين متعاقبتين : ففى الدورة الأولى يقوم المؤتمر بمناقشة المبادىء العامة تمهيدا لوضع مشروع يعرض على الحكومات .. وفى الدورة الثانية يتم مناقشة المشروع على ضوء ما أبدى من ملاحظات : فاذا ما تم إقراره بأغلبية ثلثى الأصوات الحاضرة ، يعرض المشروع على حكومات الدول الأعضاء للتصديق عليه من السلطات المختصة ، ولا تعتبر تلك الحكومات ملزمة بما جاء بالمشروع إلا بعد التصديق عليه .

---

(١) هناك جهاز آخر للمنظمة ، من المناسب أن نشير إليه ، وهى « المحكمة الإدارية للمنظمة » ومهمتها نظر المنازعات التى تنشأ بين المنظمة وموظفيها .. وتتكون من ثلاثة قضاة أصليين وثلاثة احتياطيين يعينهم المؤتمر العام كل ثلاث سنوات .. راجع تفاصيل أكثر بخصوص هذه المحكمة .

Ballaloud, J; Le Tribunal Administratif de l'Organisation International du Travail et sa Jurisprudence, Paris, 1967.

ويلاحظ أن دور المنظمة التشريعى على هذا النحو ، كان مثار اختلاف فى بداية نشأتها بين مدرستين من مدارس الفكر .. المدرسة الأولى هى المدرسة البريطانية : وكانت ترى ضرورة منح المنظمة سلطة تشريعية كاملة ، بحيث تعتبر الاتفاقات التى يتم إقرارها بالأغلبية المطلوبة فى المؤتمر أحكاما ملزمة لكافة الدول الأعضاء ، د ن حاجة إلى تعليق هذا الإلزام على تصديق سلطات الدولة .. والمدرسة الثانية هى المدرسة الأمريكية : وكانت ترى تقييد السلطة التشريعية للمنظمة فى أضيق نطاق ممكن .. وكان دافعها إلى ذلك أنها وهى دولة اتحادية — تعتبر شئون العمل والعمال من اختصاص الولايات المختلفة كل على حده وبالتالى فان هناك استحالة للاعتراف بالدور التشريعى الكامل للمنظمة . من هنا جاء الحل التوفيقى الذى على أساسه أصبحت الاتفاقية التى يقرها المؤتمر غير ملزمة للدول الأعضاء .. إلا إذا تم التصديق عليها من سلطات تلك الدول .. مع إلتزام الأعضاء فى جميع الأحوال بضرورة عرض تلك الاتفاقة على حكوماتها حتى ولو كانت قد صوتت ضدها فى المؤتمر (١) .

وعلى أى حال فان نشاط منظمة العمل الدولية فى النطاق التشريعى يظهر فى شكل اتفاقيات أو توصيات .

فبالنسبة للاتفاقيات ، يتعين على الدول الأعضاء — كما سبق أن ذكرنا — عرضها على أجهزتها الداخلية خلال عام من تاريخ إقرارها بمعرفة المؤتمر ، وذلك لإصدارها فى شكل تشريع داخلى ، أو اتخاذ أى إجراء آخر حيالها ، على أن تعتبر الدولة ملتزمة باحكامها إذا تم التصديق عليها ، أما فى حالة عدم التصديق عليها ، فان الدولة لا تكون ملزمة بأحكامها ، وإن كان عليها إلتزام بأن تقدم للمنظمة تقريرا عن موقفها من تلك الاتفاقية ، أما بالنسبة للتوصيات ، فان الأمر يختلف .. فالتوصية تصدر من المؤتمر

---

(١) د . الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٠ .

فى شكل رغبة تتضمن توجيهات وإرشادات يمكن للدول الأعضاء الاستعانة بها فيما تتخذه من إجراءات فى ميدان العمل .. ومن ثم فلا تفرض إلتزامات قانونية على الدول الأعضاء ، لتجعل من أحكامها قانونا محليا ؛ وإن كانت الدول الأعضاء ملزمة بعرض التوصية على السلطة المحلية خلال فترة السنة التالية على إقرارها من المؤتمر .. وتخطر المنظمة بما اتخذته من إجراءات حيالها ، وموقف التشريع الداخلى بالنسبة للأمور التى تعالجها التوصية .

والحقيقة أننا إذا تتبعنا الدور الذى لعبته منظمة العمل الدولية فى مجال وضع تشريع دولى للعمل ؛ لوجدنا أن المنظمة بذلت منذ إنشائها فى سنة ١٩١٩ إلى حين قيام الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ جهودا جبارة لإنجاز تلك المهمة . ففى خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية أقرت المنظمة أكثر من خمسين اتفاقية دولية ، وعدد من التوصيات يقرب من ذلك الرقم .. صحيح أن الكثير من تلك الاتفاقات لم يتم التصديق عليه ؛ لخوف الدول فى ذلك الحين من الاضرار التى يمكن أن تلحق بمشروعاتها أمام المنافسة مع مشروعات الدول الأخرى التى ترفض التصديق .. إلا أن المنظمة كانت تسعى جاهدة للحصول على تصديقات الدول .. كما أنها كانت تحاول تقريب وجهات النظر المختلفة باجراء التعديلات اللازمة فى تلك الاتفاقيات لحمل الدول على التصديق .

كما أستطاعت المنظمة ؛ بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية ، وارتباطها بمنظمة الأمم المتحدة ؛ أن تثبت جدارتها وتؤكد مكانتها .. بمساهمتها فى وضع بعض اتفاقيات العمل الهامة ؛ مثل التأمين الإجتماعى للبحارة ، والتفتيش على العمل ؛ وعقود العمل ؛ وحرية الانتماء للنقابات وحماية التنظيمات النقابية ، وشروط العمل فى العقود العامة ووكالات التخديم ، وحق التنظيم والمساواة الجماعية .. واتفاق العمل الإجبارى والهجرة ،

وعمل النساء والأطفال .. وغير ذلك .. ولازالت هذه القواعد تنمو وتزدهر بفضل الظروف الدولية المناسبة التى خلقتها المنظمة .

وهكذا يمكن القول أن المنظمة – بعد الحرب العالمية الثانية – ساهمت فى تحسين ظروف المعيشة والعمل لمئات عديدة من ملايين الرجال والنساء والأطفال .. وخلقت بمجموعة الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى أقرتها ، شبه قانون دولى للعمل والعمال ، بدأ ينتشر تدريجيا فى التشريعات الداخلية لكثير من دول العالم .

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن المنظمة بدأت فى الستينات تولى اهتماما خاصا بالدول النامية (١) . وبدأت تركز مجالات نشاطها نحو تنظيم استخدامات الأيدى العاملة وإدارة العمل وتوسيع شبكة التعاونيات الصناعية الصغيرة وتحسين ظروف العمل ورفع مستوى معيشة العمال .. وتثقيفهم ؛ ورفع مستوى التدريب المهنى .

ويبدو فى وقتنا الحاضر أن نجد دولة واحدة ، مهما بلغت درجة تقدمها ، تستقل فى وضع تشريعاتها العمالية ، دون أن تستقى من مجموعة الاتفاقيات والتوصيات التى أقرتها منظمة العمل الدولية ما يساعدها فى وضع هذا التشريع ، (١٤٣ اتفاقية ، ١٣٨ توصية) بل تذهب الدول النامية وحديثة الاستقلال إلى إستقاء تشريعها العمالى كله من تلك المجموعة .. كما لا توجد دولة نامية لا تستفيد من المعونات الفنية التى تقوم بها المنظمة .

---

(١) ارتفع عدد الدول الأعضاء فى المنظمة من ٥٠ دولة قبل الحرب العالمية الثانية إلى ١٣٧ دولة فى نهاية سنة ١٩٧٧ ، وكانت تلك الزيادة فى عدد الأعضاء ، وأغلبها من الدول حديثة الاستقلال ، السبب فى تحول اهتمامات المنظمة إلى جعل المعونة الفنية هى الشغل الشاغل لها ، بينما تأتى سياسة توحيد التشريعات العمالية فى المرتبة الثانية .. لذلك نجد المدير العام لمكتب العمل الدولى يقترح فى تقريره المقدم سنة ١٩٦٣ أن تعطى المنظمة الأولويات للموضوعات على الترتيب الآتى :

تنمية الموارد البشرية ، تطوير النظم الاجتماعية ، التركيز على ظروف المعيشة والعمل .

وفيما يتعلق بمصر ؛ فانها أنضمت إلى المنظمة عام ١٩٣٦ .. وقد مارس الوفد المصرى داخل المنظمة منذ هذا التاريخ حتى الآن نشاطا ملحوظا ، وقد صدقت مصر على بعض الاتفاقيات كما أخذت ببعض التوصيات .. وتقوم المنظمة بتقديم المساعدات الفنية لمصر .. فعملت على تنفيذ عدة مشروعات من بينها إقامة مركز تدريب مهنى ومركز تدريب عمال السكك الحديدية فى وردان ، ومركز للصناعات الصغيرة بالجيزة ، وغيره من المشروعات الأخرى .

كما أن المنظمة تتشاور عن طريق لجانها المختصة مع مصر لإبداء الملاحظات فى المشروعات المعروضة ومدى تناسق التشريعات العمالية المصرية معها قبل إقرارها (١) .

وعلى العموم يمكننا أن نقول أن المنظمة ولو أنها لم تفلح فى أن تصبح بمثابة برلمان يشرع فى مشاكل العمل بصبغة دولية ، إلا أنها أكتسبت بنشاطها وجهودها سواء فى المجال التشريعى أو الفنى مكانة خاصة فى المجتمع الدولى ، وضعتها على قمة المنظمات المتخصصة التى تعمل على تحقيق العدالة الإجتماعية فى كافة ربوع العالم (٢) .

(٢) منظمة الصحة العالمية
(٣) «WHO»

لعل أول جهاز دائم انشىء للسهر على الشئون الصحية ، كان ذلك المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عام ١٩٠٧ تحت اسم « المكتب الدولى للصحة العامة » والذى تحددت أغراضه فى سرعة اخطار الدول بالمعلومات الخاصة بالأمراض المعدية ، أو الأوبئة التى تظهر فى العالم ،

---

(١) أنظر : د. رفعت خفاجى : حول ملاحظات منظمة العمل الدولية بشأن التشريعات المصرية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ص ١٥٢ وما بعدها .

(٢) Colliard, op. cit., pp. 592-593

(٣) World Health Organization «WHO» ...

مع تقديم الارشادات التى يمكن اتخاذها للوقاية منها (١) . .وبعد الحرب العالمية الأولى حاولت عصبة الأمم أن تضم إليها هذا المكتب ، إلا أنها فشلت فأنشأت جهازاً آخرا تحت اسم « منظمة عصبة الأمم للصحة » (٢) وقام تعاون بين هذا الجهاز والمكتب الدولى للصحة العامة إلى أن قامت الحرب العالمية الثانية وبدأ الشلل يدب فى نشاط هذين الجهازين (٣) .

وبعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية ، رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى (فى دورته الأولى التى عقدها فى ١٥ فبراير سنة ١٩٤٦) دعوة الدول إلى عقد مؤتمر دولى للصحة فى نيويورك .. وقد أنتهى هذا المؤتمر فى ٢٢ يوليو سنة ١٩٤٦ إلى إقرار النظام الأساسى لمنظمة الصحة العالمية التى خلفت مكتب باريس والمنظمة التى إنشئت فى ظل عهد عصبة الأمم ، وبدأت المنظمة فى مباشرة عملها بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل سنة ١٩٤٨) عندما استكملت التصديقات المتطلبة لنفاذ الاتفاقية وعددها ٢٦ تصديقا (٤) .

وقد تم عقد أول اجتماع للمنظمة فى جنيف فى الفترة من ٢٤ يونية حتى ٢٤ يولية سنة ١٩٤٨ . ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة .. وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، ثم نتناول أخيرا تقدير دور المنظمة .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة : —

تعتبر منظمة الصحة العالمية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة

---

(١) ضم هذا المكتب إلى عضويته ٥٥ دولة .

(٢) كان هذا الجهاز لا يتمتع بالشخصية القانونية أو بالاستقلال المالى وكان يضم مجلسا استشاريا ولجنة للصحة وسكرتارية إدارية .

(٣) بعد نشوب الحرب العالمية الثانية احيلت بعض اختصاصات الجهازين إلى خدمات إدارة الأمم المتحدة — فى ديسمبر سنة ١٩٤٤ — والتى سميت إدارة الأمم المتحدة للنجدة والإغاثة .. راجع الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٧ .

(٤) أنظر : Bowett, The Law of International Institutions, 2 ed (1970), p. 103.

بموجب اتفاق التعاون والتنسيق الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة والجمعية العامة للصحة وفقاً للشروط الواردة فى المادتين ٥٧ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية التى تخول لها الحق فى الدخول مع الاشخاص الدولية الأخرى فى اتفاقيات تعاون .

وتتمتع بالمزايا والحصانات المخولة للوكالات المتخصصة بمقتضى الاتفاقية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ .

كما أن المنظمة لها ميزانيتها المستقلة ، ويقع مقرها بجنيف بسويسرا ، ولغاتها الرسمية هى لغات الأمم المتحدة .. وإن كانت تستخدم اللغتين الانجليزية والفرنسية كلغتى عمل .

ثانياً : أهداف منظمة الصحة العالمية : —

الهدف الرئيسى للمنظمة ، هو الوصول بكافة الشعوب إلى أعلى مستوى صحى ممكن . وتحقيقا لهذا الهدف .. فانها تقوم بدراسات مستمرة حول أفضل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة ، ومتابعة مناطق العالم المختلفة ، لحصر مناطق الأوبئة ، والتحذير من انتقال الأشخاص منها إلى أماكن سليمة .. وتقوم بنشر دراساتها على نطاق واسع لتتمكن جميع دول العالم الاستفادة منها .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة : —

العضوية فى منظمة الصحة العالمية متاحة لكافة دول العالم وتنقسم الدول الأعضاء من حيث شروط قبولهم إلى طائفتين (١) :

(أ) الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . وهذه يتم قبول عضويتها

(١) بلغ عدد الدول الأعضاء فى المنظمة حتى سنة ١٩٧٧ ، ١٤٣ دولة .

فى المنظمة بمجرد إعلان موافقتها على دستورها .

(ب) الدول الأخرى التى ليست أعضاء فى الأمم المتحدة ؛ وهذه يتم قبول عضويتها إذا أعلنت موافقتها على دستور المنظمة ووافقت الجمعية العامة للمنظمة على قبولها بالأغلبية البسيطة .

وبجانب ذلك يجيز النظام الأساسى للمنظمة قبول الاقاليم التى لم تستقل بعد كأعضاء مراقبين لا يملكون حق التصويت .

رابعا: الهيكل الداخلى لمنظمة الصحة العالمية (١) : —

تتكون منظمة الصحة العالمية من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

— الجمعية العامة .

— المجلس التنفيذى .

— الأمانة العامة .

ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة بشىء من التفصيل على النحو التالى :

(أ) الجمعية العامة : تتألف الجمعية العامة لمنظمة الصحة العالمية ؛ من ممثلى كافة الدول الأعضاء فى المنظمة .. وتعتبر بتشكيلها هذا بمثابة جهاز التشاور العام الذى يقوم برسم سياسة المنظمة .. وتعقد الجمعية دورات سنوية تقر فيها الخطة العامة والبرنامج السنوى والميزانية . كذلك تباشر الجمعية كافة وظائف المنظمة ، بقصد الوصول إلى الهدف الذى تسعى إليه ، وهو تحقيق أعلى مستوى صحى للشعوب ؛ وفى سبيل ذلك فانها تعمل على تقديم التوصيات وإعداد مشروعات الاتفاقيات ؛ وتصدر قرارات الجمعية فى المسائل الهامة ، ومنها مشروعات الاتفاقيات ، بأغلبية الثلثين ، بينما يكتفى بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمسائل الأخرى . ويلاحظ أن الاتفاقيات

(١) Colliard, op. cit., p. 59, et seq.

التى يتم إقرارها بمعرفة الجمعية لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد التصديق عليها من جانب سلطاتها الداخلية المختصة .

وهناك جانب آخر من جوانب الانشطة التى تقوم بها الجمعية . وهو حقها فى إصدار لوائح صحية تتعلق بمتطلبات الصحة والحجر الصحى . وغير ذلك من الإجراءات التى تستهدف : منع انتشار الأمراض ، واحصائيات الأمراض ، وأسباب الوفاة ، ومجريات الصحة العامة . وغالبا ما تكون تلك التعليمات ملزمة للأعضاء ، عدا من يكون قد سجل تحفظا عليها ، أو رفضها خلال فترة معينة .. وبهذا تكون المنظمة قد خطت خطوة متقدمة بالنسبة لهذا الجانب من النشاط (١) .

(ب) المجلس التنفيذى : يعد المجلس التنفيذى بمثابة الأداة التنفيذية للمنظمة .. فهو يسهر على إنجاز قراراتها وسياستها .. كما يقوم باعداد جدول أعمال الجمعية العامة .. وله أن يعاون الجمعية عن طريق تقديم النصح والمقترحات وله فى حالة الضرورة أن يتخذ الإجراءات العاجلة لمواجهة الاحداث الطارئة لمنع انتشار وباء مفاجىء .

ويتشكل هذا المجلس من ٢٤ عضوا من ذوى المؤهلات الفنية فى مجال الصحة يمثلون أربعة وعشرون دولة .. ويتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة لمنظمة الصحة العالمية .. ومدة عضويتهم ثلاث سنوات ويعقد المجلس جلساته مرتين كل سنة على الأقل .

(جـ) الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها مدير عام تعينه الجمعية بناء على ترشيح المجلس التنفيذى .. وبحكم منصبه يعتبر أمينا عاما للجمعية وللمجلس التنفيذى ولكافة مؤتمرات ولجان المنظمة . ويقوم الأمين العام باعداد تقديرات الميزانية مستعينا فى

---

(١) الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٨ - ٩٩٩ .

ذلك بمقترحات رؤساء الأقسام والمديرين الاقليميين . ويقوم بمعاونة الأمين العام عدد من الموظفين الإداريين والفنيين وفقا لما تحتاجه المنظمة .. وهم ينتشرون فى مقر المنظمة ومكاتبها الاقليمية فى كافة أرجاء العالم .

خامسا : تقدير دور منظمة الصحة العالمية : —

عرفنا أن الهدف الأساسى لمنظمة الصحة العالمية هو الوصول بكافة شعوب الأرض إلى أعلى مستوى صحى ممكن ... ولا شك أن هذا الهدف يرتبط أساسا بالأفكار التى تربط مختلف صور التعاون الدولى بالسلم العالمى .. فالعمل على تحسين صحة البشر ، يعد إحدى الدعامات الأساسية للوصول إلى السلم والأمن الدولى . من هنا كان الدور العظيم الذى تلعبه منظمة الصحة العالمية فى مجتمعنا الدولى .

وإذا ما تتبعنا نشاط المنظمة فى هذا الصدد ، لوجدنا الخدمات التى تؤديها للبشرية على أنواع ثلاثة :

— خدمات ذات صبغة عالمية .
— وخدمات تتمثل فى تقديم المعونة لكل دولة تطلبها .
— وخدمات تتمثل فى تشجيع البحوث الطبية .

أما الخدمات ذات الصبغة العالمية .. فهى تلك التى تعود بالنفع على كافة دول العالم ، وتتضمن نشر المعلومات يوميا عن تفشى الأمراض الوبائية ، كالجدرى والكوليرا والطاعون ، وغير ذلك من الاوبئة الخطيرة على الصعيد الدولى .. كما تتضمن نشر قائمة دولية لأسباب الإصابة بالأمراض والوفاة ، مما يساعد الدول المختلفة فى إعداد نشراتها الاحصائية الصحية .

هذا بالإضافة إلى أن المنظمة تقوم بالتعاون مع غيرها من الوكالات المتخصصة لتحسين مستويات التغذية والمسكن وتنظيم أوقات الفراغ

وتحسين الظروف الاقتصادية وظروف العمل وغير ذلك من العناصر المؤثرة فى المستوى الصحى العام .. كما تقوم المنظمة باقتراح الاتفاقات واللوائح التنظيمية ، وتقديم التوصيات : فى كافة المشاكل الصحية الدولية .. والتصدى لتنفيذ ما تراه من مهام تمس المشاكل الصحية العالمية : ومن أهم المجهودات التى قامت بها المنظمة فى هذا الصدد . هو ما قررته الجمعية العامة للمنظمة فى عام ١٩٦٥ من إعتبار مكافحة مرض الجدرى أحد أهداف المنظمة الأساسية .. ودعت إلى تنظيم فترة مكافحة لهذا المرض مدتها عشر سنوات .. وتتولى اللجان الاقليمية للمنظمة متابعة التقدم فى مكافحة هذا المرض وتقديم تقارير بذلك للمنظمة (١) كما أن المنظمة انشأت فى أغسطس سنة ١٩٧٠ مركزا خاصا لتتبع انتشار وباء مرض الكوليرا .. وتوجه خبراؤها إلى بعض أماكن انتشار هذا المرض للمعاونة فى القضاء عليه .

ومن مظاهر أهتمام المنظمة بحماية البيئة الإنسانية والصحة العامة نجد أنها أعلنت فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٠ بداية الإجراءات ضد تلوث المحيط الإنسانى وذلك عن طريق إقامة شبكة دولية لكشف التلوث : كما أشرفت على مؤتمر خاص بالمواد التى تضاف إلى الأغذية ومدى خطورتها فى تلويث تلك الأغذية .. وقد عقد هذا المؤتمر فى جنيف من ٢٢ إلى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ وأقترح فيه وضع نظام إدارى للرقابة على المواد ومتابعة أخطارها.

أما بالنسبة للخدمات التى تقدمها المنظمة لكل دولة تطلبها .. فانها تتضمن على سبيل المثال المنح الدراسية فى الخارج . والمساعدة لاستئصال

---

(١) يلاحظ أن المنظمة تباشر نشاطها بطريقة لا مركزية ، حيث يتم توزيع هذا النشاط على ست منظمات اقليمية ، يكل منها لجنة تضم ممثلين لدول الاقليم ومكتب اقليمى ، وتقع هذه المكاتب فى المدن الآتية :

نيودلهى بخصوص دول جنوب شرق آسيا ، الاسكندرية بخصوص دول شرق البحر الأبيض المتوسط .. ومانيلا بالنسبة لدول غرب المحيط الهادى ، وواشنطن بالنسبة لدول الأمريكيتين ، وبرازافيل بالنسبة لدول أفريقيا ، وكوبنهاجن بالنسبة لدول أوربا .

الملاريا .. والمعاونة للنهوض بالخدمات الخاصة بالمرافق الصحية ، مثل الصحة العقلية ، والأمراض المتوطنـــة .. وعلم الأوبئة والاحصائيات وتكوين كادر كفء من رجال الصحة .. وهكذا .

أما الخدمات التى تقوم بها المنظمة لتشجيع البحوث الطبية .. فان المنظمة تقوم باجراء ابحاث عن أمراض السرطان ، وأمراض القلب وتتولاها على نسق واحد فى شتى البلدان .. كما نظمت شبكة دولية من المعامل التى تبحث أسباب الأمراض وتعمل على تحسين الأمصال وتدريب القائمين على البحوث .. كما أنها تساعد على رفع مستوى الثقافة الصحية بين جميع الشعوب وخلق رأى عام صحى مستنير يحافظ على صحة الفرد والمجتمع .

ويتضح لنا من استعراض الخدمات التى تؤديها المنظمة ، أن الدور الكبير الذى تضطلع به فى حل المشاكل الصحية يعد بحق دورا رائدا وخلاقا ويستحق المدح والثناء .. ولا مراء أن المنظمة ، كوكالة متخصصة ترتبط بالأمم المتحدة ، قد نجحت فى القيام بمهامها على أكمل وجه ، مما يضعها فى مقدمة المنظمات المتخصصة التى تعمل فى سبيل الارتقاء بالإنسانية إلى أعظم مستوى صحى لتحقيق رفاهية الإنسان ، الأمر الذى يساعد فى تدعيم أسس السلم والأمن الدولى فى ربوع العالم .

(٣) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
اليونسكو UNESCO (١)

تعتبر العلاقات الدولية الثقافية فيما بين الدول ، من الأمور التى تساعد فى تعميق الفكر وتبادل المعرفة بين الشعوب .. وقد بدأ التفكير فى إقامة أسس دائمة ومتينة للتضامن المعنوى والفكرى بين الشعوب ، عندما دعت

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

الحكومة الهولندية إلى عقد مؤتمر دولى عام ١٩١٣ للنظر فى مشروع إنشاء « منظمة دولية للتعليم » إلا أن تلك المنظمة لم يكتب لها النجاح بسبب قيام الحرب العالمية الأولى (١) .

وعادت الفكرة مرة أخرى إلى الظهور - فى ظل عصبة الأمم : عندما تقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا فى سنة ١٩٢١ باقتراح لإنشاء ما يسمى « بلجنة التعاون الثقافى » تكون مهمتها العمل كجهاز استشارى لأجهزة العصبة وتم إنشائها فعلا . وقد زودت تلك اللجنة فى سنة ١٩٣٠ بلجنة تنفيذية — كما تطوعت فرنسا بانشاء معهد دولى للتعاون الثقافى ليعمل تحت تصرف عصبة الأمم : وليقوم بمساعدة لجنة التعاون الثقافى فى أدائها مهمتها .

وأثناء الحرب العالمية الثانية . أدركت البشرية أن اقامة صرح دائم متين للسلام الدولى . لن يكون عن طريق الارتباط بالاتفاقيات السياسية والاقتصادية فحسب . وإنما لابد أيضاً من استناده على أساس من التضامن الفكرى والمعنوى بين شعوب العالم المختلفة .. من هنا كانت الدعوة فى مؤتمر سان فرنسسكو لإنشاء منظمة ثقافية تابعة للأمم المتحدة تكون همزة الوصل الثقافى والفكرى بين الشعوب . وفى اجتماع تم فى لندن . بين وزراء تسعة دول من الحلفاء . تقرر إنشاء هذه المنظمة وتم وضع نظامها الأساسى .. كما تقرر فى الوقت ذاته إنشاء لجنة وقتيه تمارس أعمالها إلى أن تبدأ فى عملها فعلا .. وقد استمرت هذه اللجنة فى عملها حتى ٤ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وهو التاريخ الذى بدأت فيه منظمة اليونسكو عملها بعد أن صادقت ٢٠ دولة على نظامها الأساسى بحسب النص .

ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة

---

(١) أنظر : Colliard, op. cit., p. 599.

وأهدافها .. والعضوية فيها . والهيكل الداخلى لها .. وتقدير دورها .

أولا : الوضع القانونى لمنظمة اليونسكو فى ظل ميثاق الأمم المتحدة : —

تعتبر منظمة اليونسكو احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بمنظمة الأمم المتحدة وفقاً للشروط المنصوص عليها بالمادتين ٥٧ ، ٦٣ من الميثاق — وقد تم الربط بين المنظمة وبين الأمم المتحدة بموجب اتفاق تعاون تم إقراره فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ .

وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية .. كما تتمتع بالاستقلال المالى والفنى .. وينطبق عليها وعلى موظفيها الحصانات والمزايا المقررة لكافة الوكالات المتخصصة ، وكذا المنصوص عليها فى اتفاق المقر الذى عقد بين المنظمة وفرنسا فى ٢ يوليو سنة ١٩٥٤ . والذى حدد مقر المنظمة بمدينة باريس .

ثانياً : أهداف المنظمة (١) : —

ورد النص على أهداف المنظمة فى المادة الأولى من النظام الأساسى لها والتى جاء بها أن المنظمة تستهدف « العمل على صيانة السلام والأمن عن طريق تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا إلى احترام العدالة فى جميع بقاع الأرض ، وإلى احترام القانون وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة لكافة الشعوب ولجميع الناس دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو العنصر أو الدين ».

ولبلوغ هذا الهدف فان منظمة اليونسكو تعمل على :

(أ) التعاون مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة .

(ب) الحث على تعليم الشعوب ونشر الثقافة .

---

(١) راجع : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى « المرجع السابق » ص ١٠٢٠ .

(ج) العمل على صيانة المعرفة ورقيها وانتشارها وتوحيد جهود العلماء والفنانين والمربين . وإزالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الإنسانى .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة :—

تنص المادة الثانية من النظام الأساسى للمنظمة على أن العضوية فى اليونسكو تشمل :

١ — الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . وهذه يمكن قبول عضويتها بمجرد تقديمها طلب بذلك .

٢ — الدول غير الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . وهذه يمكن قبول عضويتها إذا صدرت توصية بذلك من المجلس الاقتصادى والإجتماعى ثم التصويت عليها فى المؤتمر العام بأغلبية الثلثين .

٣ — الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .. وهذه لها الحق فى عضوية اليونسكو « بالمشاركة » ويصدر قرار قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، بناء على طلب الدولة المشرفة على الاقليم .. ويقوم المؤتمر العام بتحديد مدى الحقوق والإلتزامات التى تتحمل بها هذه الاقاليم تجاه المنظمة (١) .

ويلاحظ أن العضو المشارك Le member associe فى المنظمة يتمتع بنفس حقوق الأعضاء العاديين فيما عدا حق التصويت فى المؤتمر العام وحق الجلوس فى المجلس التنفيذى .

ويجوز لأعضاء اليونسكو الانسحاب من عضوية المنظمة بشرط تقديم اخطار بذلك للمدير العام ولا يعتبر قرار الانسحاب نافذا فى هذه الحالة

---

(١) راجع د . عائشة راتب — المرجع السابق — ص ٢٢٤ هامش (٢) .

إلا فى يوم ٣١ ديسمبر من السنة التالية لتقديم هذا الاخطار كما لا يترتب على الانسحاب أى أثر على الإلتزامات المالية للدولة المنسحبة تجاه المنظمة حتى تاريخ الانسحاب .

ومن جهة أخرى يجوز فصل أو ايقاف أى دولة من عضوية منظمة اليونسكو إذا اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا بذلك .

رابعاً : الهيكل الداخلى لمنظمة اليونسكو : —

تتكون منظمة اليونسكو من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

— المؤتمر العام .
— المجلس التنفيذى .
— الأمانة العامة .

ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة بشىء من التفصيل على النحو التالى :

(أ) المؤتمر العام : يتألف المؤتمر العام من ممثلى جميع الدول الأعضاء فى المنظمة .. وهو الذى يرسم الخطوط الموجهة للسياسة التى تتبعها المنظمة .. كما يوافق على الميزانية .. ويقوم بانتخاب أعضاء المجلس التنفيذى وينظر فى عضوية الدول الجديدة .. ويضع الاتفاقات والتوصيات الدولية التى تدخل فى نطاق نشاط المنظمة .. وأخيرا فانه يقوم بتعيين المدير العام للأمانة العامة للمنظمة .

ويجتمع المؤتمر العام مرة كل سنتين .

(ب) المجلس التنفيذى : يتشكل المجلس التنفيذى من ٣٤ عضوا ينتخبهم المؤتمر العام من بين مندوبى الدول الأعضاء من ذوى المؤهلات الخاصة فى مجالات التربية والثقافة والعلوم .. ويكون انتخاب هؤلاء الأعضاء لمدة أربع سنوات على أن يقوم المؤتمر العام بانتخاب نصف اعضائه كل سنتين ويجتمع مرتين على الأقل كل سنة .

ويعتبر المجلس التنفيذى المسئول عن تنفيذ البرامج التى يضعها المؤتمر ويقع على عاتقه القيام بالمهام الآتية :

١ – تحضير جدول أعمال المؤتمر العام .
٢ – السهر على تنفيذ البرنامج الذى يقره المؤتمر .
٣ – إصدار التوصية بقبول الأعضاء الجدد .
٤ – الترشيح لمنصب مدير عام الأمانة العامة .

ويلاحظ أن النظام الأساسى للمنظمة كان ينص على أن أعضاء المجلس التنفيذى يمثلون المؤتمر العام وتحت رعايته وبالتالى لا يمثلون حكوماتهم ، إلا أنه بناء على اقتراح من الولايات المتحدة الأمريكية ، تم إدخال تعديل على هذا النص يجعل هؤلاء الأعضاء ممثلين لحكوماتهم ، رغم المعارضة الشديدة من جانب فرنسا وبلجيكا .. وقد أصبح المجلس – بناء على هذا التعديل – يضم ممثلين للحكومات بدلا من أن يكون جهازا يضم شخصيات بخبراتهم الخاصة .

(جـ) الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها مدير عام يعينه المؤتمر العام بناء على اقتراح المجلس التنفيذى .. ويعاون المدير العام عدد كبير من الموظفين الإداريين والفنيين يقرب من ثلاثة آلاف موظف يتم اختيارهم على أساس جغرافى موسع بقدر الإمكان .. ويقوم المدير العام بتعيينهم والإشراف عليهم وفقاً للقواعد التى تقرها المنظمة .

وتختص الأمانة العامة بعرض مشروعات برامج عمل اليونسكو على المجلس التنفيذى كما تقوم بارسال التقارير الدورية عن نشاط المنظمة للدول الأعضاء وللمجلس التنفيذى .

وإلى جانب الأجهزة الرئيسية المذكورة فان الدول الأعضاء مطالبة

إلا فى يوم ٣١ ديسمبر من السنة التالية لتقديم هذا الاخطار كما لا يترتب على الانسحاب أى أثر على الإلتزامات المالية للدولة المنسحبة تجاه المنظمة حتى تاريخ الانسحاب .

ومن جهة أخرى يجوز فصل أو ايقاف أى دولة من عضوية منظمة اليونسكو إذا اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا بذلك .

رابعاً : الهيكل الداخلى لمنظمة اليونسكو : —

تتكون منظمة اليونسكو من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

- المؤتمر العام .
- المجلس التنفيذى .
- الأمانة العامة .

ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة بشىء من التفصيل على النحو التالى :

(أ) المؤتمر العام : يتألف المؤتمر العام من ممثلى جميع الدول الأعضاء فى المنظمة .. وهو الذى يرسم الخطوط الموجهة للسياسة التى تتبعها المنظمة .. كما يوافق على الميزانية .. ويقوم بانتخاب أعضاء المجلس التنفيذى وينظر فى عضوية الدول الجديدة .. ويضع الاتفاقات والتوصيات الدولية التى تدخل فى نطاق نشاط المنظمة .. وأخيرا فانه يقوم بتعيين المدير العام للأمانة العامة للمنظمة .

ويجتمع المؤتمر العام مرة كل سنتين .

(ب) المجلس التنفيذى : يتشكل المجلس التنفيذى من ٣٤ عضوا ينتخبهم المؤتمر العام من بين مندوبى الدول الأعضاء من ذوى المؤهلات الخاصة فى مجالات التربية والثقافة والعلوم .. ويكون انتخاب هؤلاء الأعضاء لمدة أربع سنوات على أن يقوم المؤتمر العام بانتخاب نصف اعضائه كل سنتين ويجتمع مرتين على الأقل كل سنة .

ويعتبر المجلس التنفيذى المسئول عن تنفيذ البرامج التى يضعها المؤتمر ويقع على عاتقه القيام بالمهام الآتية :

١ ــ تحضير جدول أعمال المؤتمر العام .
٢ ــ السهر على تنفيذ البرنامج الذى يقره المؤتمر .
٣ ــ إصدار التوصية بقبول الأعضاء الجدد .
٤ ــ الترشيح لمنصب مدير عام الأمانة العامة .

ويلاحظ أن النظام الأساسى للمنظمة كان ينص على أن أعضاء المجلس التنفيذى يمثلون المؤتمر العام وتحت رعايته وبالتالى لا يمثلون حكوماتهم ، إلا أنه بناء على اقتراح من الولايات المتحدة الأمريكية ، تم إدخال تعديل على هذا النص يجعل هؤلاء الأعضاء ممثلين لحكوماتهم ، رغم المعارضة الشديدة من جانب فرنسا وبلجيكا .. وقد أصبح المجلس ــ بناء على هذا التعديل ــ يضم ممثلين للحكومات بدلا من أن يكون جهازا يضم شخصيات بخبراتهم الخاصة .

(جـ) الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها مدير عام يعينه المؤتمر العام بناء على اقتراح المجلس التنفيذى .. ويعاون المدير العام عدد كبير من الموظفين الإداريين والفنيين يقرب من ثلاثة آلاف موظف يتم اختيارهم على أساس جغرافى موسع بقدر الإمكان .. ويقوم المدير العام بتعيينهم والإشراف عليهم وفقاً للقواعد التى تقرها المنظمة .

وتختص الأمانة العامة بعرض مشروعات برامج عمل اليونسكو على المجلس التنفيذى كما تقوم بارسال التقارير الدورية عن نشاط المنظمة للدول الأعضاء وللمجلس التنفيذى .

وإلى جانب الأجهزة الرئيسية المذكورة فان الدول الأعضاء مطالبة

باتخاذ الترتيبات اللازمة للتنسيق بين أجهزتها الرئيسية المعنية بشئون التربية والعلوم والثقافة وبين المنظمة .. وقد عملت الكثير من الدول على تحقيق ذلك عن طريق إنشاء لجان وطنية مشكلة من ممثلين عن الحكومة وممثلين عن الهيئات الوطنية المهتمة بمشاكل التربية والعلوم والثقافة .. وتقوم هذه اللجان بمهمة تحقيق الاتصال بين اليونسكو وحكومات الدول الأعضاء كي يتم التعاون والربط بينهما فى سبيل تحقيق الهدف الذى تسعى إليه المنظمة فى مجال التربية والثقافة .

خامساً: تقدير دور المنظمة (١) : —

ذكرنا أن المنظمة انشئت لكى تساهم فى تحقيق الأمن والسلام الدوليين عن طريق تنمية التعاون بين الأمم فى مجال الثقافة والتعليم ، وأنه بقيامها بهذا العمل فانها تدفع إلى زيادة الاحترام العالمى للعدل والقانون ، كما تدفع إلى احترام حقوق الأفراد والحريات الأساسية للجميع .

ولقد بذلت المنظمة ، فى سبيل تحقيق هذا الغرض ، جهودا هامة دلالتها وتقديرها فى كافة الميادين :

ففى ميدان التربية ، تعمل المنظمة لتحقيق ثلاث مهام كبرى :

(أ) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الأساسية وتعليم الراشدين والأطفال والشواذ .

(ب) تحسين طرق ومناهج التعليم عن طريق تبادل المعلومات بين المربين .

(جـ) الاهتمام بالتعليم كوسيلة لتوطيد التفاهم الدولى وذلك بالاعتماد على تربية وطنية دولية .

أما فى ميدان العلوم البحته والطبيعة فان المنظمة تعمل على :

(أ) تعزيز التعاون العلمى الدولى ، عن طريق تسهيل الاجتماعات بين

---

(١) راجع : كولبار ، المرجع السابق ، ص ٦٠١ .

العلماء والمتخصصين ، والمساعدة فى تدعيم دور المنظمات العلمية الدولية .

(ب) العمل على تعميم العلوم ونشرها على أكبر نطاق ممكن .
ودفع البحوث العلمية التى تهدف إلى تحسين سبل العيش للإنسان .

وفى ميدان العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية والثقافية فان المنظمة تعمل على : ـ

(أ) تكليف أبرز العلماء المتخصصين فى هذه العلوم لدراسة عوامل التوتر فى العلاقات الدولية والعقبات التى تحول دون تفاهم الشعوب والعمل على تذليل تلك العقبات .

(ب) اتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على المواقع والمبانى والآثار والمخطوطات التى تعتبر نتاج مختلف الثقافات والحضارات المختلفة .

(ج) حماية المؤلفين والمخترعين وذلك بتثبيت حريتهم والذود عنها تجاه السلطات وصيانة استقلالهم المادى عن طريق وضع اتفاق عالمى يحمى حقوق المؤلفين والمخترعين .

(د) القيام مباشرة ـ إذا اقتضى الأمر ـ بتحقيق بعض المشروعات الثقافية أو العملية .

وفى ميدان المساعدات الفنية والثقافة فان المنظمة تعمل على : ـ

(أ) تبادل الأشخاص الفنيين بين الدول المختلفة لنماذج الثقافات مع الاهتمام بالمنح الدراسية التى تقدمها الدول المتقدمة والهيئات الدولية لرعايا الدول الفقيرة والنامية التى تفتقر لوسائل التربية الحديثة .

(ب) تحسين وسائل الاتصال الفنية .. وتذليل العقبات التى تحول دون

تبادل المعلومات دوليا . واستغلال الصحافة والاذاعة والسينما لتحقيق هذا الهدف .

(جـ) المساهمة فى برامج المساعدات الفنية عن طريق دراسة درجة التقدم الاقتصادى فى البلاد المختلفة .

(٤) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
(١) FAO

بدأ التفكير فى إنشاء هذه المنظمة على أثر الدعوة التى وجهها فرانكلين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية للدول المتحالفة أثناء الحرب العالمية الثانية ، لإيفاد مندوبين عنها لحضور مؤتمر الأغذية والزراعة Food and Agrnculture Conference الذى تقرر عقده فى مدينة « هوت سبرنجز » بولاية فرجينيا فى ١٨ مايو ١٩٤٣ . وقد استمر المؤتمر مجتمعا حتى ٣ يونية من السنة نفسها ، واشتركت فيه خمس وأربعون دولة ، وقد تركزت مداولات المؤتمر فى ثلاثة موضوعات رئيسية هى : انتاج الأغذية ، واستهلاكها ، وتوزيعها .. وكانت أهم التوصيات التى خرج بها المؤتمر هى الدعوة إلى إنشاء « مجلس مؤقت للأغذية والزراعة » ليقوم بدراسة التدابير الخاصة بانشاء هيئة دولية للأغذية والزراعة .

وقد استمرت جلسات هذا المجلس لمدة سنتين ، تم خلالها تشكيل ثلاث لجان ، اختصت الأولى بصياغة النظام الأساسى ، والثانية بوضع بيان إنشاء الهيئة الذى أصبح فيما بعد يشكل ديباجة نظامها الأساسى ، والثالثة بتحديد وظائف الهيئة وواجباتها الفنية .

وفى ١٦ أكتوبر ١٩٥٤ دعى مؤتمر الهيئة للإنعقاد بمدينة كويبك بكندا ، حيث تم التصديق على النظام الأساسى ، وبذلك خرجت المنظمة

(١) Fod and Agrnicultural Organization (FAO) ..

إلى حيز الوجود تحت اسم « منظمة الأغذية والزراعة » ولا شك أنه إسم يحمل معنى الاعتراف بأهمية الغذاء كمادة أساسية للحياة ، والزراعة كمهنة يحترفها ثلثا سكان العالم .

وسوف نتناول أهداف المنظمة ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، ثم تقدير الدور الذى تقوم به .

أولا : أهداف المنظمة (١) :-

تسعى المنظمة لتحقيق الأهداف الآتية :

١ - رفع مستوى التغذية ومستوى المعيشة لسكان العالم ؛ والعمل على تحسين مستوى معيشة أهل الريف وتحرير الإنسان من الجوع ، والاسهام فى تنمية الاقتصاد العالمى .

٢ - العمل على زيادة الإنتاج الزراعى واستقرار أسواق هذه المنتجات ؛ ولتحقيق ذلك تقوم المنظمة بتنمية موارد العالم من الماء والتربة ، وبنشر الأنواع الجديدة من النباتات وطرق الزراعة الحديثة ؛ ومقاومة الآفات الزراعية ؛ ومنع تآكل الأرض ، ومكافحة أمراض الحيوان ؛ وإعادة غرس الغابات ؛ وتحسين هندسة الرى والأسمدة .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تقوم المنظمة بثلاث وظائف رئيسية هى :-

- جمع المعلومات ونشرها .
- إجراء البحوث والدراسات الفنية .
- إسداء العون الفنى للدول الأعضاء .

(١) أنظر : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠٠٧ .

ثانياً : العضوية فى المنظمة : —

العضوية فى منظمة الأغذية والزراعة متاحة لكل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة الراغبة فيها ، وتعتبر الدول التى اشتركت فى مؤتمر الأغذية والزراعة « بهوت سبرنجز » سنة ١٩٤٣ ، هى الأعضاء المؤسسة ، أما الدول الأخرى ، فهى الأعضاء المنضمة ، ويجيز النظام الأساسى للمنظمة انضمام الدول ناقصة السيادة لعضوية المنظمة بالانتساب .

ومن الجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى وهو أحد الدول المؤسسة للمنظمة حضر مندوبه فى أول دوره يعقدها المؤتمر التابع للمنظمة ، وأصدر فى هذا المؤتمر بيانا جاء فيه : « أنه مع تأييد الحكومة السوفيتية لأغراض منظمة الأغذية والزراعة ، وفكرة التعاون الدولى لتحسين الانتاج الزراعى ، فانها تشعر بأن البنيان التنظيمى للمنظمة كان فى حاجة إلى مزيد من الدراسة ، الأمر الذى ترى معه ضرورة التشاور مع جمهوريات الاتحاد ، والذى من أجله تمتنع عن الانضمام لعضوية المنظمة هذه المرة ، وإن كان مندوبها سيستمر فى حضور الدورة الأولى للمؤتمر بصفة مراقب » .

ثالثاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى : المؤتمر ، والمجلس ، والسكرتارية أو الامانة العامة .

(أ) المؤتمر : يعتبر المؤتمر بمثابة السلطة العليا للمنظمة ، وفيه تمثل جميع الدول الأعضاء والمنتسبة ، ويكون لكل دولة عضو صوت واحد ، أما الدول المنتسبة فلا تتمتع بحق التصويت ، ويجتمع المؤتمر مرة كل سنتين فى دورة عادية تستغرق عادة نحو ثلاثة أسابيع تعقد فى شهر نوفمبر بمقر الهيئة بمدينة روما بايطاليا — ما لم يتقرر غير ذلك فى دورة سابقة — كما يجوز انعقاد المؤتمر فى دورة استثنائية بقرار من المجلس ، ويجوز أيضاً عقد

دورات خاصة بمقتضى قرار يتخذه المؤتمر فى دورته العادية . أو بناء على طلب من المجلس للمدير العام . أو بناء على طلب ثلث الدول الأعضاء بالمنظمة على الأقل .

وتنحصر مهمة المؤتمر فى ثلاثة ميادين رئيسية هى :

- دراسة المركز العالمى للأغذية والزراعة وبحث السياسات والبرامج الوطنية والدولية المتصلة بها .
- بحث المسائل المرتبطة بسياسة المنظمة ونشاطها الفنى .
- بحث المسائل الإدارية والمالية والدستورية والقانونية .

ويتفرع عن المؤتمر عدة لجان موضوعية وإجرائية تختص كل منها بأحد الميادين الثلاثة المذكورة .

(ب) المجلس : يتشكل المجلس من منذوبى ٣٤ دولة عضو يتم انتخابهم بمعرفة المؤتمر ، ويراعى فى اختيار هؤلاء الأعضاء تمثيل المناطق الجغرافية التى ينقسم إليها العالم وفقاً لنظام المنظمة كما يلى :

- أفريقيا ، ويخصها (٧) أعضاء .
- أوروبا ومعها اسرائيل التى ألحقت بها بناء على قرار المؤتمر فى الدورة السابقة لسنة ١٩٥٣ نتيجة لموقف الدول العربية منها ، ويخصها (٨) أعضاء .
- أمريكا اللاتينية . ويخصها (٦) أعضاء .
- آسيا والشرق الأقصى . ويخصها (٦) أعضاء .
- الشرق الأدنى ، ويخصها (٤) أعضاء .
- أمريكا الشمالية ، ويخصها (٢) عضوين .
- المنطقة المحيطية ويخصها (١) عضوا واحدا .

ويتم انتخاب كل دولة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد — مع مراعاة التوزيع الجغرافى المتوازن ومبدأ التناوب فى العضوية بقدر الإمكان ، لإعطاء الفرصة لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء للاشتراك فى أعمال المجلس — ويرأس المجلس رئيس يتم انتخابه بمعرفة المؤتمر وتكون مدة رئاسته سنتين قابلة للتجديد .

ويعتبر المجلس بمثابة الجهاز التنفيذى للمؤتمر ، ويعمل نيابة عنه خلال مدة السنتين التى تنقضى بين دورات الانعقاد .. وله الحق فى إصدار القرارات النهائية فى كافة الشئون المتعلقة بالمنظمة فيما عدا المسائل التى يحتفظ المؤتمر فيها لنفسه بحق إصدار القرارات ، كقبول الدول الأعضاء ، والمنتسبين بالمنظمة ، وإقرار اللائحة الداخلية والتعليمات المالية ، وتعديل النظام الأساسى ، وتعيين المدير العام ، وإصدار التوصيات للحكومات بشأن التدابير الخاصة بالأغذية والزراعة لتطبيقها على المستوى الوطنى ، ووضع القواعد المنظمة للتشاور بين المنظمة والدول الأعضاء فيما يتصل بعلاقة الأولى بالأفراد والتنظيمات الخاصة فى تلك الدول ، والتصديق على الاتفاقات الخاصة بالأغذية والزراعة ورفعها للحكومات .

ويعقد المجلس اجتماعاته بمقر المنظمة ما لم يتقرر غير ذلك بناء على قرار صادر عنه أو بناء على طلب أغلبية أعضائه . وتكون جلسات المجلس العامة علنية ، أما اجتماعاته الأخرى فتكون اجتماعات خاصة ما لم يتقرر غير ذلك ، ويجوز لأية دولة غير ممثلة بالمجلس ، وكذلك للأعضاء المنتسبين والمنظمات والهيئات الدولية الأخرى التى لها علاقة بالمنظمة ، إيفاد مراقبين وتقديم المذكرات والإشتراك فى المداولات دون أن يكون لهم حق التصويت .

(جـ) الأمانة العامة : تتولى الأمانة العامة مختلف المسائل الفنية والإدارية للمنظمة ، وهى بمثابة السكرتارية الدائمة لها .. وهى تضم جميع

الموظفين وعلى رأسهم المدير العام الذى يتم تعيينه بمعرفة المؤتمر لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة . وتتألف من ست وحدات رئيسية هى : مكتب المدير العام ، والإدارة العامة للشئون الفنية ، والإدارة العامة لمصايد الأسماك ، والإدارة العامة للشئون الاقتصادية والإجتماعية ، والإدارة العامة للعلاقات العامة والشئون القانونية ، والإدارة العامة للشئون الإدارية والمالية .

ويتبع المنظمة عدد من المكاتب الاقليمية Regional Offices تعد حلقة الاتصال بين المقر الرئيسى والدول الأعضاء والمنطقة التى يشرف عليها كل مكتب ، وتنحصر المهمة الأساسية لهذه المكاتب فى العمل على ضمان اتصال المنظمة اتصالا وثيقا بدول المنظمة ، والعمل على تنسيق خدماتها فى المستوى الاقليمى ، والقيام بامداد المنظمة بصفة مستمرة بكافة البيانات والمعلومات عن التطورات الجارية بالمنطقة واحتياجاتها الخاصة ، وموافاة الدول والمؤسسات الخاصة فى الوقت نفسه بما تطلبه من بيانات ومعلومات من المنظمة .. ويرأس كل مكتب ممثل إقليمى للمدير العام ، ويلحق به عدد من الموظفين الفنيين .. ويبلغ عدد المكاتب الاقليمية ستة لكل من أوروبا (جنيف) ، والشرق الأدنى (القاهرة) ، وآسيا ، والشرق الأقصى (بانجكوك) مع مكتب فرعى بنيودلهى ، وافريقيا (أكرا) ، مع مكتبين فرعيين لشرق وشمال افريقيا بنيروبى والرباط . وأمريكا اللاتينية مع مكاتب فرعية بالمكسيك والبرازيل وشيلى وأمريكا الشمالية (واشنطن) .. وهنـــاك أيضاً مكتب اتصال مع الأمم المتحدة بنيويورك .

رابعاً : تقدير الدور الذى تقوم به المنظمة : —

عرفنا أن المنظمة تسعى لرفع مستوى التغذية ومستوى المعيشة لسكان العالم ، والعمل على زيادة الانتاج الزراعى واستقرار أسواق هذه المنتجات ،

وقد وضعت المنظمة عدداً من البرامج والمشروعات التى تستهدف تحقيق هذه الأغراض (١).. ومن هذه البرامج ما يختص بالانتاج النباتى كمشروع الذرة الهجين وبرنامج تهجين الأرز ، وبرنامج تربية القمح والشعير لدول الشرق الأدنى ، وكتالوجات الأصول الوراثية للقمح والأرز ومكافحة الجراد الصحراوى .

ومنها ما يتعلق بالانتاج الحيوانى كدراسة السلالات المحلية للماشية فى بعض جهات العالم ، ومكافحة الحمى القلاعية فى الماشية بأوربا وأمريكا الوسطى ، ومكافحة الطاعون البقرى فى أفريقيا وجنوب شرق آسيا .

وفى ميدان مصايد الأسماك والغابات ، تجرى المنظمة معظم برامجها ودراساتها الفنية عن طريق المجالس الاقليمية . ومن إنجازاتها الرئيسية فى هذين الميدانين الدراسة التى قامت بها عن أدوات ومعدات صيد الاسماك فى العالم ، وحصر الموارد العالمية للغابات .

وفى مجال التغذية ، تصدر المنظمة كشوف الميزان الغذائى التى توضح المركز الغذائى للدولة ومستوى الاستهلاك البشرى للأغذية وحصة الفرد منها ، وتركيبها من العناصر الغذائية والسعرات الحرارية ، إلى جانب عدد من الدراسات عن مختلف نواحى التغذية ، كما أن المنظمة تتعاون مع منظمة الصحة العالمية فى برنامج خاص لمواصفات الأغذية .

وقد درجت المنظمة على تنظيم عدد من الحملات لاسترعاء انتباه الرأى العام العالمى والمحلى للمشكلات التى تنظم من أجلها هذه الحملات ، ومثلها الحملة الدولية للتقاوى ، والحملة الدولية للتحرر من الجوع (٢) ،

---

(١) أنظر : حسن عبد الله « التنظيم الزراعى الدولى » دار الكاتب العربى سنة ١٩٦٦ ، ص ١٦٨ وما بعدها .

(٢) بدأت المنظمة حملتها العالمية للتحرر من الجوع فى أول يناير ١٩٦٠ ، وقد استندت المنظمة فى ذلك على قرار أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٧ أكتوبر ١٩٦٠ يوصى=

والسنة الدولية للأرز ، والبرنامج العالمى للأغذية .

وفى المجال الاقتصادى والاجتماعى للزراعة ، تقوم المنظمة باعداد البحوث والدراسات الخاصة بتحسين البنيان الزراعى ، بما فى ذلك الإصلاح والتسليف والتعاون والارشاد الزراعى . وقد أصدرت دراسات بعنوان « الحصر العالمى للأغذية » تكشف عن الموقف العالمى من حيث إنتاج الأغذية واستهلاكها وتوزيعها فى مختلف جهات العالم مما يعاون الدول فى رسم خططها القومية ، كما تقوم المنظمة بوضع مبادىء لتصريف الفوائض فى الإنتاج الزراعى ، ومبادىء لدعم وتثبيت الأسعار الزراعية وتوزيعها وخلق علاقة سعرية سليمة بين المنتجين والمستهلكين .

وفى مجال العلاقة بين المنظمة وغيرها من المنظمات المتخصصة نجد أن هناك ثمة مستويات تتدرج بمقتضاها تلك العلاقة . فأحيانا تقتصر العلاقة على مجرد تسهيل التعاون وتنسيق أوجه النشاط فى الميادين ذات الأهمية المشتركة ، وفى أحيان أخرى تقوم العلاقة على تبادل المعلومات والبيانات الفنية والمستندات والمطبوعات . وقد تمتد العلاقة لأبعد من ذلك فتشمل المساهمة فى مشروعات مشتركة ، ومن أمثلة ذلك ما تقوم به المنظمة بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية فى إعداد مواصفات الأغذية وبحث الأمراض المختلفة التى تنتقل من الحيوان للإنسان . ونقص البروتين الحيوانى ، والآثار المترتبة على استخدام المبيدات .. وأيضاً ما تقوم به بالاشتراك مع وكالة الطاقة الذرية فى الاستخدامات السلمية للذرة فى الزراعة ، بما فى ذلك الاستعانة بالنظائر المشعة فى بحوث النبات والحيوان والتربة وحفظ المواد الغذائية بالاشعاع وحماية الأسر الريفية والحيوانات والحاصلات

= الدول التى يوجد لديها فائض من الطعام بتقديمه للدول التى تحتاج له .. وقد سمت الحملة إلى خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية والحث على مكافحتها ، ونجحت الحملة فى تجنيد لجان وطنية فى أكثر من ٨٧ دولة للمساهمة فى تلك الحملة والعمل على تحقيق الهدف الذى تسعى إليه .

الزراعية من احتمالات التعرض للآثار الضارة للإشعاع الذرى .. وكذلك ما تقوم به المنظمة بالإشتراك مع منظمة العمل الدولية فى مجالات التعاون وشئون العمال الزراعيين .. كما تشترك المنظمة مع منظمة الارصاد الجوية فى كل ما يتعلق باستخدام الأرصاد الجوية فى مختلف مجالات النشاط الزراعى بما فيها صيد الأسماك .. ومن المجالات التى تشترك فيها المنظمة مع منظمة اليونسكو شئون التدريب والتعليم الزراعى ومشكلات زراعة المناطق الجافة وعمل خرائط التربة واستغلال البحار .. كما تتعاون المنظمة مع بعض المنظمات الاقليمية فيما تجريه من تجارب ، وعلى سبيل المثال فانها تتعاون مع جامعة الدول العربية فى مجال مكافحة الجراد الصحراوى ، وتتعاون أيضاً مع المعهد الامريكى للعلوم الزراعية فى مجال الارشاد والتعليم الزراعى .

وبالإضافة إلى كل ما سبق ، فان المنظمة لها برنامج شامل للمطبوعات يتناول مختلف مجالات نشاطها . إلى جانب التقارير التى تصدر عن مؤتمرات وإجتماعات أجهزتها المختلفة .

ولا شك أن المهمة التى تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة تعتبر مهمة مقدسة فى عالمنا المعاصر ، فهى تقود كافة الجهود الدولية الممكنة فى حملات منظمة للخلاص من الجوع والقضاء على الفقر ، وتأتى هذه الجهود فى وقت يزداد فيه سكان العالم زيادة مخيفة بينما يتضاءل الانتاج الزراعى ومصادر الثروة المائية والحيوانية ، فاذا علمنا مدى ما تعانيه الشعوب الجائعة فى البلاد النامية (١) .. وهى بلاد مهددة بالمجاعات المزمنة من وقت لآخر ، وإذا ما أخذنا — مأخذ الجد — ما يقول به بعض رجال الفكر عن المجاعة

---

(١) راجع الجداول الاحصائية التى توضح عدد السكان فى الدول ونسبة الإنتاج الغذائى ونسبة الطلب على الغذاء ، وأيضاً الجدول الإحصائى الموضح به معدل النمو فى الانتاج الغذائى بالنسبة للسكان على المستوى العالمى والمناطق الرئيسية للفترة (١٩٥٢ — ١٩٦٢) ، (١٩٦٢ — ١٩٧٢) وذلك فى مؤلف سيد مرعى وعنوانه والأزمة العالمية للغذاء ، ترجمة : د . فتحى عبد التواب ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ١٩ وما بعدها .

العالمية القادمة التى ستكون على نطاق يفوق الخيال . لأصبح من الممكن أن نتصور ظلام المستقبل غير البعيد والذى تظهر فيه أشباح من الجماهير والشعوب الهائجة وجماعات من الغزاة الذين أفقدهم الجوع كل سيطرة على أعمالهم وهم يحطمون بأيديهم أسس السلام العالمى ويدوسون بأرجلهم منتدى السياسيين ، ولكى يمكن تلافى ذلك ، فلابد من القضاء على جذور الجوع والفقر فى العالم .. بل ومن الواجب تدعيم سلطات منظمة الأغذية والزراعة وإعطائها القوة الدافعة التى تمكنها من زيادة الغذاء وتوزيعه بصورة أكثر فاعلية وأكبر مما هي عليه .

المبحث الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

فى مجال النقل والاتصالات الدولية

كان للتقدم المذهل الذى أحرزه المجتمع الدولى فى مجال النقل والاتصالات الدولية ، أثره الكبير فى تقارب الدول والمساهمة فى تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الأخرى سواء الاقتصادية أو الاجتماعية .. وقد أصبح الوصول من مكان إلى آخر على ظهر الكرة الأرضية ، أو تبادل الرسائل والمعلومات عبر الأثير ، أمراً ميسوراً لم يكن يتوقعه الإنسان من قبل .. وقد كان من الطبيعى أن يلجأ المجتمع الدولى إلى إنشاء منظمات متخصصة تعمل فى هذا المجال وبصفة دائمة حتى تكفل سهولة الاتصالات والنقل الدولى ، دون عوائق تحد منها أو تقف فى سبيل تقدمها ، خاصة إذا عرفنا أن طبيعة الخدمة فى هذا المجال تتطلب عبور عدة أجواء أو مناطق تدخل ضمن سيادات دول مختلفة ومتعددة . وتوجد عدة منظمات دولية تعمل الآن فى هذا المجال وقد تم الربط بينها وبين منظمة الأمم المتحدة باعتبارها وكالات دولية متخصصة وهى : —

— منظمة الطيران المدنى .

— المنظمة البحرية الاستشارية .

— اتحاد البريد العالمى .

— الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .

ونتناول دراسة كل وكالة من هذه الوكالات على النحو الآتى :

(١) منظمة الطيران المدنى
(١) ICAO

بدأ الاهتمام العالمى بشئون الملاحة الجوية يأخذ مكانه فى المجتمع الدولى ، عندما توصل أول مؤتمر دبلوماسى يعقد فى باريس فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ إلى اتفاقية دولية تم بموجبها إنشاء ما يسمى « باللجنة الدولية للملاحة الجوية » مهمتها السهر على تنظيم الملاحة الجوية عن طريق توحيد قواعد ومصطلحات الطيران بين مجموعة الدول الأعضاء .

ونتيجة للتقدم المذهل فى صناعة الطيران . وما أحدثته من تطور غير عادى فى وسائل النقل الجوى خصوصا أثناء الحرب العالمية الثانية فقد أصبحت اللجنة الدولية للملاحة الجوية كتنظيم دولى متواضع عاجزة عن اللحاق بالتقدم الرهيب الذى ينطلق فى سماء العالم .. ومن هنا كان لابد من تطوير هذه اللجنة لتواكب عالم الطيران السريع الخطى فى آفاق الفضاء .

وقد حملت الولايات المتحدة الأمريكية لواء الدعوة لعقد مؤتمر جديد فى مدينة شيكاغو فى نوفمبر سنة ١٩٤٤ ضم ممثلين عن ٥٢ دولة وانتهى هذا المؤتمر إلى عقد اتفاقية دولية للطيران تضمنت موضوعين أساسيين :

الموضوع الأول : هو تقرير نظام للطيران الجوى ، وتنظيم حرية الدول فى عبور الأجواء المختلفة .

الموضوع الثانى : هو إنشاء منظمة للطيران المدنى ، تسهر على احترام هذه القواعد ، وعلى تطويرها ، والإضافة إليها ، بما يضمن التقدم المستمر فى هذا الميدان .

وقد بدأت المنظمة نشاطها عندما دخلت الاتفاقية دور التنفيذ فى

---

(١) International Civil Aviation Organization «ICAO» ...

٤ أبريل سنة ١٩٤٧ عندما بلغ عدد التصديقات عليها ٢٦ دولة كما هو منصوص بها .

ونتناول الآن الوضع القانونى لتلك المنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، وتقدير الدور الذى تقوم به فى المجتمع الدولى (١) .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة : —

تعتبر منظمة الطيران المدنى احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط مع الأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل بتاريخ ١٣ مايو سنة ١٩٤٧ وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية كما أنها تستقل بشئونها المالية والفنية .

ومقر المنظمة بمدينة مونتريال بكندا .

ثانياً : أهداف المنظمة :—

ورد النص على أهداف المنظمة فى المادة ٤٤ من اتفاقية شيكاغو والتى جاء بها « أن الغرض من هذه المنظمة هو العمل لتطوير المبادىء والقواعد الفنية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتشجيع تخطيط عمليات النقل الجوى الدولى وتنشيط تقدمه وذلك :

(أ) لتحقيق تقدم منظم وسليم للطيران المدنى الدولى فى العالم بأكمله .

---

(١) راجع بصفة عامة كل من :
— Reuter, op. cit., p. 246 et seq.
— Mankiewicz, R.H; L'organisation de L'aviation Civil inter- = = national, A.F.D.I., p. 643 et seq.

— د . إبراهيم شحاته « القانون الجوى الدولى وقانون الفضاء » دار النهضة سنة ١٩٦٦ ، ص ٢٥٣ وما بعدها . وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « منظمة الطيران المدنى الدولية » مجلة العلوم القانونية والاقتصادية يناير سنة ١٩٦٦ ، ص ١٦٣ وما بعدها .
Cheng, Bin; The Law of International Air Transport, London 1962.

(ب) لتشجيع فن بناء الطائرات واستغلالها لأغراض سلمية .

(جـ) لتشجيع تقدم الخطوط الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية المعدة للطيران المدنى .

(د) لمواجهة حاجة سكان العالم إلى نقل جوى مأمون ومنتظم يدار بطريقة سليمة واقتصادية .

(هـ) لتجنب الخسائر الاقتصادية التى تترتب على المنافسة غير المعقولة .

(و) لتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة حتى يكون لكل منها فرصة عادلة لاستغلال خطوط جوية دولية .

(ز) لتجنب التميز بين الدول المتعاقدة .

(حـ) لتحسين سلامة الطيران فى الملاحة الجوية الدولية .

(ط) لتشجيع تطور الطيران الدولى بوجه عام من كافة نواحيه .

وتحقيقا لتلك الأهداف خولت الاتفاقية المنظمة القيام بالعديد من الوظائف التى يمكنها من خلالها تأدية دورها المتعاظم فى خدمة الطيران المدنى .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة (١) : —

جميع الدول التى اشتركت وصدقت على اتفاقية شيكاغو تعتبر عضويتهم أصلية فى تلك المنظمة ، أما بالنسبة للدول التى تطلب الانضمام إليها فانه يتعين التميز بين طائفتين وفقاً لنص المادة ٩٢ من الاتفاقية .

١ — دول تكتسب حق العضوية إذا قدمت طلبا بذلك إلى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وهى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، والدول التى اشتركت مع الحلفاء فى الحرب العالمية الثانية ، أو تلك التى

---

(١) راجع : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠١٣ .

لزمت الحياد .. ويصير انضمام هذه الدول نافذا فى اليوم الثلاثين التالى لتقديم طلب الانضمام .

٢ ــ الدول الأخرى التى لا تدخل ضمن الفئات المذكورة ، وهذه لا تكتسب حق العضوية إلا إذا وافقت على قبولها الجمعية العامة للمنظمة بأغلبية أربعة أخماس أعضائها وبالشروط التى تقررها ، على أن تؤخذ فى كل مرة موافقة كل دولة كانت محل غزو أو اعتداء أثناء الحرب العالمية الثانية من جانب الدول طالبة الاشتراك .

ويلاحظ أن التشدد فى قبول تلك الدول كأعضاء فى المنظمة يرجع إلى أنها كانت فى الواقع بمثابة الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية .. من هنا ندرك الحكمة التى من أجلها نص الاتفاق المعقود بين المنظمة والأمم المتحدة فى مايو سنة ١٩٤٧ على أن الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية للدول الحلفاء لا تقبل أعضاء فى المنظمة إلا بعد استيفائها الشروط الأربعة الآتية : ــ

(أ) عدم اعتراض الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(ب) موافقة أى دولة كانت محل غزو أو اعتداء من جانب الدولة طالبة الإشتراك .

(جـ) موافقة الجمعية العامة لمنظمة الطيران المدنى الدولى بأغلبية أربعة أخماسها .

(د) ارتضاء الدولة طالبة الإشتراك للشروط التى تضعها الجمعية العامة للمنظمة طبقا لنص المادة ٩٣ من الاتفاقية .

هذا وقد بلغ عدد الدول الأعضاء فى المنظمة عام ١٩٧٣ (١٢٧) دولة .

رابعاً : الهيكل الداخلى للمنظمة (١) : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية بالإضافة إلى بعض اللجان والمكاتب الاقليمية وهى :

— الجمعية العامة .

— المجلس .

— الأمانة العامة .

ونتناول بايجاز اختصاص كل جهاز من تلك الأجهزة .

(أ) الجمعية العامة : — تعتبر الجمعية العامة بمثابة الجهاز العام للمنظمة .. وهى تتكون من كافة لأعضاء ، وتجتمع مرة على الأقل كل ثلاث سنوات.. ويكون لكل عضو فيها صوت واحد .

وتختص الجمعية بتقرير سياسة المنظمة ، والنظر فى أية مسألة محالة إليها من المجلس .. كما تقوم بانتخاب أعضاء المجلس . واعتماد الميزانية وكافة الوظائف الأخرى الغير منصوص عليها ضمن اختصاصات المجلس والتى يكون من شأنها حسن أداء المنظمة لوظيفتها .

والأصل أن قرارات الجمعية تصدر بالأغلبية العادية للأصوات إلا أنه يستثنى من ذلك الحالات الثلاثة الآتية :

(أ) حالة النظر فى قبول عضوية إحدى الدول التى كانت من الدول الأعداء أثناء الحرب العالمية الثانية .. إذ يشترط فى هذه الحالة موافقة أربعة أخماس الأصوات .

---

(١) انظر : Colliard, op. cit, p. 581 et seq.

(ب) حالة تعديل الاتفاقية .. إذ يتعين موافقة ثلثى الأعضاء قبل عرض التعديل على الدول الأعضاء للتصديق عليه .

(جـ) حالة اتخاذ قرار بنقل المقر الدائم للمنظمة .. حيث يتعين صدور هذا القرار بموافقة ثلاثة أخماس الدول الأعضاء على الأقل .

(ب) المجلس :- إذا كانت الجمعية تعتبر هى الجهاز العـــام للمنظمة ، فان المجلس هو الجهاز التنفيذى لها . . وبالتالى فانه - من الناحية العملية - يقوم بتصريف كافة الشئون الجارية لها .

فهو يقوم بتنفيذ سياسة الجمعية العامة .. ويتولى وضع المعايير الخاصة بالملاحة الجوية .. كما يقوم بتجميع ودراسة ونشر كافة التعليمات الخاصة بالطيران الدولى .. كما توجد له وظائف أخرى متعددة وردت على سبيل الحصر وهى وظائف قد تتعلق بارتباطه بالجمعية العامة وقد تكون خاصة بالمسائل الإجرائية والإدارية وقد ترتبط بمسائل الإشراف والتحقيق والبحث ..

ويتكون المجلس من مندوبى ٢٧ دولة يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية ، ويتولى المجلس اختيار رئيسه الذى يعتبر بعد انتخابه موظفا دوليا لا يجوز له حق التصويت .

ويساعد المجلس فى وظائفه عدد من اللجان هى لجنة الملاحة الجوية واللجنة القانونية ، ولجنة النقل الجوى ، ولجنة المساعدة المشتركة لخدمات الملاحة الجوية ولجنة المالية .

(جـ) الأمانة العامة :- وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها أمين عام يعينه المجلس بحيث يكون مسئولا أمامه ويعـــاونه

عدد من الموظفين الذين يتم تعيينهم بمعرفته وفقاً للشروط الموضوعة فى هذا الشأن .

ويتمتع الأمين العام وموظفى المنظمة بجميع الحصانات والامتيازات الممنوحة لمن يماثلهم من موظفى المنظمات الدولية العامة الأخرى .

ويلاحظ أنه بجانب الأجهزة الثلاث المذكورة فأنه يوجد للمنظمة عدد من المكاتب الاقليمية التى تعمل على تحقيق الربط بين المنظمة وبين الدول الأعضاء مثل مكتب الشرق الأوسط وشرق أفريقيا بالقاهرة ومكتب أفريقيا فى داكار والمكتب الأوربى بباريس ومكتب الشرق الأقصى والمحيط الهادى ومقره بانجوك . ومكتب أمريكا الجنوبية ومقره ليما ، ومكتب أمريكا الشمالية ومنطقة الكاريبى ومقره مدينة مكسيكو .

خامساً : تقدير دور المنظمة :—

ذكرنا أن الهدف الأساسى لإنشاء منظمة الطيران الدولية هو بصفة عامة السهر على تحقيق ما جاء باتفاقية شيكاغو والتى تشمل « ضمان النهوض بالطيران المدنى بطريقة أكيدة ومنظمة ، وتحقيق إنشاء خطوط النقل الجوى الدولى على أساس تكافؤ الفرص للجميع واستغلالها بطريقة اقتصادية سليمة » .

وإذا تتبعنا السياسة التى سارت عليها المنظمة لتحقيق هذا الهدف نجد أنها تسلك فى ذلك عدة طرق أهمها ما يلى (١) :—

(١) توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى :

وفى هذا الصدد نجد المنظمة تعمل على وضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران .. كما تقوم باعداد مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام « المرجع السابق » ص ٥٥٤ وما بعدها .

ولية للطيران . وقد حققت المنظمة فى ذلك نجاحا ملموسا حيث أقرت بعض النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران مثل تحديد شروط صلاحية الطائرات .. وقواعد تحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها .. وكذا النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات كما توصلت إلى وضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللإشراف على حركة الطيران . وموجات الراديو (١) .

(٢) تحقيق سلامة مرفق الطيران الدولى : —

ومن أجل ذلك تعمل المنظمة على أن تكون الطائرات دائما صالحة للاستخدام وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب .

وتساعد المنظمة الدول النامية فى إنشاء وتسهيل وتحسين تلك الخدمات ، كما أنها تساعد فى تدريب موظفى تلك الدول للقيام بها ، وذلك عن طريق المعونة الفنية .

(٣) دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلها :

تأخذ المنظمة على عاتقها دراسة كافة المشاكل القانونية والفنية والإدارية التى ترتبط بنشاط حركة الطيران لتذليلها .. كنفقات النقل بالبريد الجوى الدولى .. ومسئولية الناقل الجوى عن المسافرين والبضائع .. والتعويض عن الاضرار التى تسببها الطائرات للاملاك والاشخاص الموجودين على سطح الأرض .. والتصادم الجوى . والتأمين الجوى والجمارك وغير ذلك من المشاكل .

---

١) راجع : د . محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٨ .

(٤) تسجيل الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأعضاء :

من الوسائل الهامة التى تتبعها المنظمة أيضاً فى القيام بمهامها العمل على تسجيل كافة الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأعضاء أو بين خطوطها الجوية .. كما تقوم بتجميع كافة القوانين واللوائح الوطنية الخاصة بالطيران ، حتى أصبح لديها مجموعة قيمة تعتبر مرجعا لكل الدول الأعضاء .

(٥) حل المنازعات الدولية المتعلقة بالطيران :

وتعمل المنظمة فى هذا الصدد بصفتها هيئة تحكيم يلجأ إليها الأطراف المتنازعة لتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو . أو أى اتفاقية طيران أخرى يكون منصوصا فيها على إعطاء المنظمة صراحة سلطة تفسيرها .

ويستبين لنا من عرض أهم نشاطات المنظمة . أنها لا تألو جهدا فى سبيل الوصول إلى الهدف الذى انشئت من أجله . وقد حازت المنظمة كافة إعجاب المراقبين .. لما تؤديه من خدمات فى عالم الطيران لدرجة تستحق معها الثناء والتقدير .

(٢) المنظمة البحرية الاستشارية (١)

رغم أهمية النقل البحرى منذ قديم الزمن إلا أن المجتمع الدولى كان يفتقد – إلى وقت قريب – وجود تنظيم دولى يهتم ببحث المشاكل والعقبات التى تثور فى هذا المجال . وقد بدأ الاهتمام بتنظيم التعاون فى هذا المرفق عندما رأت الأمم المتحدة ضرورة تشكيل منظمة مركزية بحرية دائمة يمكن أن يتم بواسطتها تبادل المعلومات . كما يمكن عن طريقها عقد الاتفاقات أو إعادة النظر فيها .. واستنادا إلى رغبة الأمم المتحدة هذه . فقد طلب

---

(١) Inter-governmental Maritime Consultative organization (I.M.C.O.).

المجلس الاقتصادى والإجتماعى من السكرتير العام للأمم المتحدة فى ٢٨ مارس سنة ١٩٤٧ الدعوة إلى عقد مؤتمر للنظر فى إنشاء منظمة بحرية بين الحكومات، على أن يحضر هذا المؤتمر كافة أعضاء الأمم المتحدة وبعض البلاد الأخرى. وقد انعقد المؤتمر المذكور فى الفترة من ١٩ فبراير حتى ٦ مارس سنة ١٩٤٨ وحضره ممثلو ٣٢ دولة ومراقبون عن أربع دول أخرى وتسع منظمات دولية ؛ وإنتهى المؤتمر إلى عقد اتفاقية إنشاء تلك المنظمة ؛ إلا أنه لم يتم العمل بها إلا فى ١٧ مارس ١٩٥٨ عندما صدقت عليها إحدى وعشرون دولة ، من بينها سبع دول تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل (١)

ونتناول بايجاز الوضع القانونى لتلك المنظمة وأهدافها والهيكل الداخلى لها وتقدير دورها .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة : —

تعتبر المنظمة البحرية الاستشارية إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بالأمم المتحدة بمقتضى اتفاق وصل ابرم بينهما .. وقد بدأت المنظمة نشاطها فى ١٧ مارس سنة ١٩٥٨ عندما صدقت على اتفاقية إنشائها إحدى وعشرون دولة من بينها سبع دول تبلغ حمولة كل منها مليون طن على الأقل كما سبق أن أشرنا . وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية بما يترتب على ذلك من آثار فى نطاق علاقاتها الدولية .

ثانياً : الغرض من إنشاء هذه المنظمة : —

أنشئت المنظمة لتحقيق الأهداف التالية :

(١) توفير أداة للتعاون بين الحكومات على تنظيم المسائل الفنية الخاصة بالملاحة بما فى ذلك تأمين السلامة فى عرض البحار .

---

(١) أنظر : د. إبراهيم العنانى « المرجع السابق » ص ٢٩٧ .

(٢) العمل على إزالة القيود التى لا ضرورة لها والتى قد تضعها بعض الحكومات على الملاحة البحرية .. وكذا النظر فى الإجراءات القائمة على قيود تعسفية لبعض شركات الملاحة .

(٣) النظر فى المسائل الخاصة بالملاحة البحرية التى تعرض عليها من جانب أى فرع أو وكالة متخصصة للأمم المتحدة .

(٤) كفالة تبادل المعلومات بين الحكومات فى المسائل التى تنظر فيها المنظمة .

(٥) وضع مشروعات المعاهدات والاتفاقيات والتوصية بها لدى الحكومات وتوجيه الدعوة إلى عقد المؤتمرات كلما دعت الحاجة إلى ذلك

ثالثاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

تقرر عند إنشاء المنظمة أن يكون لها أربعة أجهزة رئيسية هى :

(أ) الجمعية العامة : وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء ، وتعتبر بمثابة جهاز وضع السياسة العامة وتعقد دورة عادية كل سنتين .. وتقوم بوضع برنامج عملها وتصدق على الميزانية وتنتخب أعضاء المجلس ولجنة التأمين البحرى ، وتعين السكرتير العام للمنظمة .

(ب) المجلس : ويعتبر بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة .. ويتكون من ١٨ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية كل سنتين ، ويجتمع فى فترات عدم انعقاد الجمعية ، ويقوم بتنفيذ كافة وظائف المنظمة عدا التوصية باقرار قواعد خاصة بالأمن البحرى لأن هذه هى مهمة لجنة تأمين الملاحة وهى الجهاز الثالث من أجهزة المنظمة .

(جـ) لجنة تأمين الملاحة : تتكون هذه اللجنة من ١٦ عضوا تنتخبهم

الجمعية لمدة أربع سنوات ، ويتم انتخاب ثمانية أعضاء منهم من بين أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق الجغرافية ، والأربعة الآخرين من الدول التى لها مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة .

(د) الأمانة العامة : وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة ويرأسها أمين عام وعدد من الموظفين .. ومقرها لندن .

رابعاً : تقدير دور المنظمة : —

يبدو من استعراضنا لأهداف المنظمة أنها أنشئت لكى تباشر — فى حقل النقل البحرى — وظائف شبيهة — إلى حد ما — بتلك التى تقوم بها منظمة الطيران فى الحقل الجوى .

وقد قامت المنظمة فى هذا الصدد بواجبات تتعلق باعداد اتفاقيات دولية خاصة بسلامة الأرواح فى البحار ولوائح التصادم .. كما عملت على انجاز الاتفاق الدولى لمنع تلوث البحار بالزيت .. كما أنها حققت نجاحا فى مراجعة القواعد الدولية للإشارات التى تستخدمها السفن فى نشاطها اليومى .. وتجرى المنظمة الآن جهدا كبيرا فى مشكلة تلوث البيئة البحرية .

(٣) إتحاد البريد العالمى (١)

ظهر إتحاد البريد العالمى منذ مائة عام تقريباً ليسجل بظهوره أول علامة من علامات التعاون الدولى لتنظيم مرفق البريد فى العالم : ولذلك فانه يعتبر من أقدم المنظمات الدولية .

وقد عقد المؤتمر الدولى الذى أسفر عن إنشاء هذا الإتحاد فى برن فى سنة ١٨٧٤ ، وسمى عند نشأته « إتحاد البريد العام » ثم تغير اسمه

---

(١) Universal Postal Union (UPU)

فى سنة ١٨٧٨ ليصبح « إتحاد البريد العالمى » . وفى سنة ١٩٤٧ أجرى تعديل على دستور هذا الإتحاد ليمكن الوصل بينه وبين الأمم المتحدة باعتباره وكالة متخصصة . ونظرا لأن تنظيم الإتحاد ظل مختلفا عن شكل المنظمات المتخصصة الأخرى .. لذلك فقد قرر المؤتمر المنعقد فى فينا سنة ١٩٦٤ إعادة صياغة دستوره ليتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته (١) .

أولا : الوضع القانونى للإتحاد : —

يعتبر الإتحاد إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بالأمم المتحدة بموجب اتفاق ابرم بين الاتحاد والمنظمة فى باريس بتاريخ ٤ يولية سنة ١٩٤٧ . ويتمتع الاتحاد بالشخصية القانونية الدولية والاستقلال المالى ، ومقره مدينة برن بسويسرا .

ثانياً : العضوية فى الإتحاد : —

عضوية الإتحاد مفتوحة لجميع دول العالم .. سواء بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أو غير الأعضاء ، غاية الأمر أنه بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فيمكنها الانضمام بمجرد تقدمها طلبا بذلك تقبل فيه دستور الإتحاد ، أما الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان قبول عضويتها فى الاتحاد يتطلب موافقة ثلثى أعضاء الإتحاد على الأقل . وقد بلغ عدد أعضاء الإتحاد فى نهاية سنة ١٩٧٧ حوالى ١٥٦ دولة .

ثالثاً : أهداف الإتحاد : —

يهدف الإتحاد إلى تأمين الاتصال الدولى عن طريق البريد .. وقد بلغت أهمية هذا الاتصال حدا كبيرا فى الوقت الحاضر ، ويكفى للتدليل على ذلك أن دوائر البريد فى العالم تنقل سنويا أكثر من أربعة آلاف مليون رسالة

(١) انظر Colliard, op. cit., p. 574.

لصالح كل سكان الكرة الأرضية المنتشرة فى قارات العالم المختلفة .

من هنا كان هدف الإتحاد هو ضرورة تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها ، وحل المشاكل التى تنتج عنها ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهام .

رابعاً : الهيكل الداخلى للإتحاد (١) : —

يتكون الهيكل الداخلى للإتحاد من أربعة أجهزة رئيسية هى :

(أ) مؤتمر البريد العالمى : ويتألف من ممثلين لجميع الدول الأعضاء ، ويجتمع عادة مرة كل خمس سنوات ويعالج كافة المسائل المتفرعة عن دستور الإتحاد ، واتفاقات البريد الفرعية .. وله أن ينظر فى تعديلها .. كذلك يقوم بتعيين أعضاء المجلس التنفيذى ، والمجلس الاستشارى ، ومدير المكتب الدولى .

(ب) المجلس التنفيذى : يتشكل من ٣١ عضوا ينتخبهم المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى ، ولهذا المجلس سلطة الإشراف على مكتب الإتحاد ، كما له أن ينشىء علاقات مستمرة مع الأمم المتحـــدة والمنظمات الدولية الأخرى ..

(جـ) المجلس الاستشارى للبحوث البريدية : يتكون هذا المجلس من ٣٠ عضوا من أعضاء الإتحاد ينتخبهم المؤتمر ، ويقوم بالدراسات والبحوث التى تدخل فى نطاق اختصاص الإتحاد .. كما يقوم بدراسة مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول الجديدة والنامية ويرفع توصياته إلى المؤتمر العام .

(د) المكتب الدولى : ويعتبر السكرتارية الدائمة للإتحاد ، ومقره

---

(١) Ibid, para, 589.

برن بسويسرا ويرأسه مدير عام يختاره المؤتمر ويعاونه عدد من الموظفين الإداريين والفنيين ، ويباشر المكتب اختصاصاته كجهاز اتصال واعلام وفتوى .. كما يقوم بمعاونة الدول على تسوية الحسابات الخاصة بالمراسلات المتبادلة بينها .

خامساً : تقدير دور الإتحاد

لما كان الهدف من إنشاء إتحاد البريد العالمى هو غرض إنسانى أصيل حيث يقوم بخدمة العالم عن طريق التحسين المستمر لمرفق البريد ، فقد حظى باهتمام وعضوية كل دول العالم تقريبا ، ولم تقف فى سبيل تأدية رسالته أو تطويرها أى عقبات سياسية ، كتلك التى تعترض بعض المنظمات المتخصصة الأخرى .. وبالتالى فقد نجح الإتحاد فى أداء مهمته .

كما بدأ يشارك فى برنامج الأمم المتحدة للتعاون الفنى عن طريق الامداد بالخبرات الفنية وتقديم المنح الدراسية والتدريبية فى ميدان الخدمات البريدية (١) .

(٤) الإتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
(٢) ITU

يرجع نشأة هذا الإتحاد إلى سنة ١٨٦٥ عندما وقعت عشرون دولة فى « باريس » اتفاقا يقضى بانشاء إتحاد البرق الدولى . وفى سنة ١٩٣٢ تم الاتفاق فى « مدريد » على إدماج هذا الإتحاد مع إتحاد البرق الإذاعى فى شكل اتفاق دولى للمواصلات السلكية واللاسلكية . ومنذ هذا التاريخ أطلق عليه إسم « إتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية » بدلا من إتحاد البرق الدولى .

---

(١) راجع بصفة عامة : George A. Codding; The Universal Postal Union, New York Universit Press, New York, (1964).

(٢) International Telecommunication Union (I.T.U)

وعقب الحرب العالمية الثانية ، تم عقد مؤتمر دولى فى مدينة « أتلانتك ستى » (Atlantic City) بالولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٧ ، وقد تم فيه إعداد اتفاق جديد يعترف بالإتحاد ويقيم له أجهزة جديدة دائمة ليكون مسايراً للتقدم الذى تحقق فى نطاق الاتصالات السلكية واللاسلكية . وقد تم الوصل بين الإتحاد وبين الأمم المتحدة باعتباره منظمة متخصصة (١) .

أولا : الوضع القانونى للإتحاد :-

يعتبر الإتحاد إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التابعة للأمم المتحدة بموجب اتفاقية الوصل التى تم إبرامها بين الإتحاد والمنظمة فى هذا الشأن ؛ ويتمتع الإتحاد بالشخصية القانونية والاستقلال المالى . ويقع مقره الرئيسى فى مدينة جنيف بقصر الأمم المتحدة بسويسرا .

ثانياً : أهداف الإتحاد :-

يهدف الإتحاد إلى تشجيع وتسهيل التعاون الدولى لتحسين الاتصالات السلكية واللاسلكية بكافة أنواعها .. كما يعمل على تعزيز وتطوير الوسائل الفنية والاستغلال الفعال لها ، بقصد تعميم استعمالها بواسطة الجمهور ، وبأقل التكاليف ، كما يقوم بتنسيق مجهودات الدول للوصول إلى تلك الأغراض المشتركة .

ثالثاً : العضوية فى الاتحاد :-

العضوية فى الاتحاد على نوعين :

(أ) عضوية كاملة : وهى تثبت للدول الأعضاء فى الاتحاد بصفة أصلية ، أو تلك التى تنضم إلى عضويته بموافقة أغلبية ثلثى الأعضاء.

---

(٢) أنظر : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى « المرجع السابق » ص ١٠٢٣ - ١٠٢٤ .
د . إبراهيم العنانى « المرجع السابق » ص ٢٨٨ .
Colliard, op. cit., para. 542.

(ب) عضوية بالارتباط « منتسبة » : وهي تثبت للدول الغير أعضاء فى الإتحاد ، وكذا للاقاليم التى لا تتمتع بالاستقلال الكامل .

والعضوية سواء كانت كاملة أو مرتبطة تتساوى مع بعضها فى كافة الحقوق والإلتزامات فيما عدا الاعتراف للعضو المرتبط بحق التصويت فى أجهزة الإتحاد ، وكذلك عدم اختياره فى تلك الأجهزة إذا كانت العضوية فيها بالاختيار .

رابعاً : أجهزة الإتحاد : —

يتكون الإتحاد من الأجهزة الآتية : —

(أ) المؤتمر العام : وهو أعلى أجهزة الإتحاد ، وتمثل فيه كافة الدول الأعضاء . وهو يجتمع مرة كل خمس سنوات . وفى كل مؤتمر عام توضع أسس الميزانية للفترة التالية ، كما يوافق على حسابات الإتحاد ، وينتخب أعضاء « المجلس الإدارى » وله الحق فى إجراء التعديلات اللازمة على دستور الإتحاد . ومناقشة كافة المسائل الأخرى المتعلقة بالمواصلات السلكية واللاسلكية .. ويجتمع فى وقت ومكان اجتماع المؤتمر نفسه ، مؤتمران إداريان آخران ، هما : المؤتمر الإدارى للبرق والهاتف ، والمؤتمر الإدارى للإذاعة .

(ب) المؤتمرات الإدارية : وهى نوعان :

— المؤتمرات الإدارية العالمية ، وهى المؤتمر الإدارى للبرق والمؤتمر الإدارى للإذاعة .

— المؤتمرات الإدارية الاقليمية ، وهذه تختص بالنظر فى مسائل معينة خاصة ولها طابع إقليمى .

(جـ) المجلس الإدارى : ويتشكل من ٣٦ عضوا من أعضاء الإتحاد يتم اختيارهم بمعرفة المؤتمر العام .. ويراعى فى اختيارهم التوزيع الجغرافى ،

وهو المسئول عن تنفيذ أحكام دستور الإتحاد واللوائح التى تقرها المؤتمرات الإدارية والمؤتمر العام ، ويجتمع مرة كل سنة على الأقل بمقر الإتحاد فى جنيف . ومن مهامه أيضاً الإشراف على المهام الإدارية للإتحاد بين دورات المؤتمر العام .

(د) الأمانة العامة : وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للإتحاد ، ويرأسها مدير يتم انتخابه بمعرفة المؤتمر العام ويعاونه عدد آخر من الموظفين .

خامساً : تقدير دور الإتحاد :-

ذكرنا أن الإتحاد يهدف إلى تنمية التعاون الدولى لتحسين المواصلات السلكية واللاسلكية واستخدامها استخداما معقولا ، والعمل على تعزيز وسائل هذه المواصلات الفنية ، وتعميم استخدامها على أوسع نطاق ممكن ، وإلى تنسيق جهود الدول والمنظمات فى هذا الحقل ، وحتى يصل الإتحاد إلى تحقيق تلك الأهداف فأنه يتبع الآتى (١) :

١ – توزيع موجات الراديو وتسجيلها لتلافى أى تشويش ضار بين المحطات الإذاعية المختلفة .

٢ – العمل على تخفيض أجور الخدمات السلكية واللاسلكية بقدر الإمكان حتى تكون الخدمة فى متناول الجمهور بأسعار معقولة .

٣ – تعزيز جميع التدابير المتخذة للمحافظة على الأرواح بواسطة تعاون جميع المحطات اللاسلكية .

---

(١) أنظر : د. جعفر عبد السلام « التعاون الدولى فى مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية » بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة – أكتوبر ١٩٧٢ ، وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « سيادة الدولة على الأثير » منشور بنفس المجلة عدد أكتوبر ١٩٧١ .

٤ – تقديم المعونة الفنية للدول الآخذة فى النمو بقصد النهوض بمرافقها الخاصة بالمواصلات السلكية واللاسلكية .

• – القيام ببعض الدراسات الفنية وتقديم التوصيات لصالح كافة الأعضاء وجمع ونشر المعلومات اللازمة وتوزيعها على هؤلاء الأعضاء :

ولا شك أن التقدم المطرد الذى يزداد يوما بعد يوم فى مجال المواصلات السلكية واللاسلكية ، يلقى على الإتحاد دوراً هاما فى هذا المجال ، الأمر الذى يقتضى معه الاهتمام باجراء الدراسات التى تمكنه من تحقيق أهدافه .

خصوصا إذا علمنا أن الموجات الإذاعية تعتبر محدودة ، وبالتالى فان الدول دائما تتسابق لاحتلال أكبر عدد منها ، ومن مهمة الإتحاد أن ينسق توزيع الموجات العالمية بين الدول المختلفة تلافيا لتعارض مصالحها فى هذا الشأن .

كما أنه إزاء التطور الذى حدث فى الاتصالات الدولية عن طريق استخدام الأقمار الصناعية ، وغيرها من المركبات الفضائية ، فان من واجب الإتحاد الاهتمام بالبحوث والدراسات التى يمكن أن تحقق التعاون الدولى فى هذا المجال .

المبحث الرابع

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التعاون الفنى

لا جدال أن مجالات التعاون الدولى كثيرة ومتنوعة وغير محدودة ، وهى فى حركة اتساع مستمرة على مدى اتساع دائرة الأنشطة والعلاقات الدولية المختلفة ، وإذا كنا قد تعرضنا فى المباحث الثلاثة السابقة لبعض مجالات هذا التعاون ، وتناولنا دراسة المنظمات المتخصصة فى تلك المجالات .. فان التعاون الفنى والعلمى يعتبر هو الآخر أحد الجوانب الهامة فى تحقيق مصلحة البشرية . وتوجد الآن وكالتان متخصصتان تعملان فى هذا المجال هما : ـ

ـ المنظمة العالمية للأرصاد الجوية .

ـ الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

غير أن الأمر لن يقتصر على هاتين المنظمتين ، وإنما التقدم العلمى والتكنولوجى للمجتمع الدولى سيؤدى حتما إلى خلق أنواع أخرى من المنظمات الدولية سيكون من مهامها تدعيم التعاون الدولى فى هذا المجال الهام . وسوف نتناول دراسة المنظمتين السابق الإشارة إليهما على النحو التالى :

(١) المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
(١) WMO

بدأ الاهتمام بعلم الأرصاد الجوية يأخذ مكانه فى المجتمع الدولى ـ فى بداية الأمر ـ عن طريق الاتصالات غير الرسمية التى كان يجريها علماء الأرصاد فى الدول المختلفة لتبادل المعلومات والأفكار التى يتوصلون إليها فى مجال تخصصهم ، وقد أثمرت تلك الاتصالات فى قيام منظمة تجمع بين عدة محطات أهلية للأرصاد الجوية عام ١٨٧٨ ، ويتكون أعضاؤها من

---

(١) World Meteorological Organization «WMO»

مديرى مرافق الأرصاد الجوية فى مختلف دول واقاليم العالم ؛ ولم تكن بذلك منظمة حكومية بالمعنى المفهوم .

وفى المؤتمر الثانى عشر الذى انعقد فى مدينة واشنطن سنة ١٩٤٧ ، وافق مديرى المنظمة على أن تتحول المنظمة إلى منظمة حكومية ، ودخل هذا الاتفاق مرحلة التنفيذ فى سنة ١٩٥٠ .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة : —

تعتبر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاق الوصل الذى تم عقده فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ .. وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية والاستقلال المالى ، ويقع مقرها بمدينة جنيف بسويسرا .

ثانياً : العضوية فى المنظمة : —

جميع الدول التى وقعت على اتفاق إنشاء المنظمة تعتبر أعضاء فى المنظمة . كما أن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تثبت لها العضوية بمجرد تقديم طلب بذلك تقر فيه بقبولها لدستور المنظمة .. أما الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة فلابد — لقبول عضويتها — من موافقة ثلثى أصوات الأعضاء بعد انضمامها إلى الاتفاق .

ثالثاً : أهداف المنظمة : —

تهدف المنظمة — كما ورد فى الاتفاق الخاص بها — إلى تسهيل التعاون العالمى لإنشاء محطات الرصد الجوى . والمراقبة . وإقامة مراكز لتعزيز الخدمات الجوية . وتأمين سرعة الاتصال فى تبادل المعلومات الجوية ، وتوحيد مصطلحاتها وتقديم الإحصاءات الصحيحة بشأنها واستخدام الآت الرصد الجوى فى الطيران والملاحة والزراعة والحقول الفنية الأخرى وتعزيز الدراسات والابحاث المتعلقة بالتطور الفنى للرصد الجوى .

رابعاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

(أ) المؤتمر العام : وهو السلطة العليا فى المنظمة ، ويشترك فيه جميع الأعضاء بواسطة رؤساء شئون الأرصاد الجوية فى بلادهم ، ويجتمع مرة على الأقل كل أربع سنوات لتقرير السياسة العامة للمنظمة ، ووضع قواعد العمل فى الأرصاد الجوية وإجراءاته .

(ب) اللجنة التنفيذية : وتشرف على تنفيذ قرارات المؤتمر ، وتتكون من أربعة وعشرين عضوا وتجتمع مرة على الأقل كل سنة ، وتقوم باعداد الدراسات ووضع التوصيات بشأن المسائل التى تتطلب إجراءات دولية ، وتزويد الدول الأعضاء بالمعلومات الفنية وتبذل لها العون والشورة .

ويساعد اللجنة التنفيذية ست منظمات أقليمية تقع فى أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية وأمريكا الشمالية والوسطى وأوربا وجنوب غربى المحيط الهادى كما توجد ثمان لجان فنية أخرى تقوم بدراسة المشكلات والتطورات فى الميادين المتخصصة .

(جـ) الأمانة : وهو الجهاز الإدارى الدائم للمنظمة ، ويرأسها أمين عام يعاونه عدد من الموظفين وعدد من اللجان الفنية .

خامساً : تقدير دور المنظمة : —

يلاحظ أن الوظيفة الأساسية للمنظمة هى وظيفة تنبؤية ، أى أنها تقوم باستطلاع الضغط والحرارة والرياح والأمطار وغيرها من ظواهر الكون — سواء على الأرض أو فى طبقات الجو العليا — وعن طريق ما تخرج به من نتائج فى هذا الصدد ، فانها تبنى تنبؤاتها للعوامل التى ستؤثر على

وسائل الاتصال أو الزراعات ، وما إلى ذلك من مختلف أوجه النشاط فى دول العالم المختلفة .

لذلك كان ضروريا أن تقوم المنظمة بدعم التعاون بين الدول المختلفة من أجل الحصول على المعلومات وتبادلها على نحو سريع وبصورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية أو الشئون الزراعية والاقتصادية وخلافه ، وقد قامت المنظمة فعلا بالمساعدة على تعميم محطات الأرصاد وربطها ببعضها البعض على النطاق العالمى .. كما أجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد الجوية على ضوء التطورات فى الفضاء الخارجى .

وأخيرا أوصت بانشاء « ساعة الطقس العالمية » على أساس الأقمار الصناعية .

وهذه الجهود تدل على أن المنظمة تدرك تماما الدور الهام الذى تقوم به فى مجال التنبؤ بظواهر الكون الطبيعية ، لامكان العمل على تجنب — أو على الأقل — التخفيف من الكوارث الطبيعية التى قد تحيق بالإنسانية .

(٢) الوكالة الدولية للطاقة الذرية

(١) IAEA

تعتبر الوكالة الدولية للطاقة الذرية إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاقية الوصل التى تم إبرامها بتاريخ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٧ وتتمتع الوكالة بالشخصية القانونية ، ومقرها مدينة فيينا بالنمسا (٢) .

---

(١) The International Atomic Energ Agency «IAEA»

(٢) راجع بصفة عامة كل من :

— Fischer, G; Agence international de : l'energi atomique, A.F.D.I, 1956.

— Salmon, S; L'Agence international de l'energie atomique, Thése, Paris 1966.

أولا : أهداف الوكالة : —

تهدف الوكالة إلى تشجيع وتيسير استخدام الطاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية فى جميع انحاء العالم ، وتضمن أن أية مساعدة تحصل عليها أى دولة عن طريقها أو تحت إشرافها لن تستخدم بحال من الأحوال فى أى غرض حربى ، فضلا عن أنها تعمل على تعزيز تنمية الطاقة النووية واستخدام النظائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيا والصناعة ، وفى نشر المعلومات العلمية والمهارات الفنية عن طريق المنح والدورات التدريبية والمؤتمرات والمطبوعات ، كما تعمل على توفير المعونة الفنية ، وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطر النووية .

ثانياً : الهيكل الداخلى للوكالة : —

تتكون الوكالة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

(أ) المؤتمر العام : ويضم ممثلى جميع الدول الأعضاء فى الوكالة ، وينعقد مرة كل سنة ، ويجوز أن يعقد دورات اجتماع خاصة كلما اقتضى الأمر ذلك .. ولهذا المؤتمر أن يناقش أية مسألة داخلة فى النطاق الذى حدده قانون الوكالة .

(ب) مجلس الإدارة : ويتكون من ٣٤ عضوا يتم اختيار بعضهم بمعرفة المؤتمر العام ويتم تعيين البعض الآخر وفقاً لاعتبارات فنية وجغرافية معينة . ويختص بتنفيذ مهام الوكالة ويجتمع مرة كل ثلاثة أشهر تقريبا ، ويستعين بلجان فنية لمباشرة عمله .

(جـ) الأمانة العامة : وهو الجهاز الإدارى للوكالة ويرأسها مدير عام يقوم بتعيينه مجلس الإدارة بموافقة المؤتمر العام لمدة أربع سنوات ويعاونه عدد من الموظفين .

---

(١) انظر : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة — المرجع السابق - ص ١٥٣—١٥٤ .

ثالثاً : تقدير دور الوكالة : ـ

ذكرنا أن الوكالة تقوم بتحقيق العديد من الوظائف ذات الأهمية الدولية بقصد تحويل الطاقة الذرية لفائدة البشرية . ورغم أن الوكالة ساهمت فى التوصل إلى توقيع معاهدة منع التجارب الذرية سنة ١٩٦٣ ، كما وضعت ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة .. وأيضاً عملت على تقرير المسئولية الدولية عن الأضرار النووية ـ إلا أنه كان من المأمول أن تصبح الوكالة بمثابة الخطوة الأولى بين الشرق والغرب ـ فى وضع نظام دولى ـ للإشراف على الأسلحة الذرية .

ويبدو أن الوكالة قد فشلت حتى الآن فى هذا الهدف إذ مازالت الدول الكبرى تعمل على انتاج الأسلحة الذرية بكميات كبيرة .. وفى ذات الوقت فان تلك الدول ترفض أن يكون نشاطها فى صناعة الأسلحة الذرية تحت أى إشراف دولى وبالتالى فان الوكالة عاجزة حتى الآن عن أن تؤدى دورها فى تحويل الطاقة الذرية بكاملها لخدمة الأهداف الإنسانية .

وتنقسم در

الفصل الأول :

الفصل الثانى :

القسم الثالث

المنظمات الإقليمية

Organisation Régionales

سة المنظمات الاقليمية إلى فصلين : ـ

تعريف المنظمات الاقليمية ، والدور الذى تقوم به تلك المنظمات .

دراسة لأهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر :

ـ جامعة الدول العربية .

ـ منظمة الوحدة الافريقية .

ـ المنظمات الأوربية .

ـ منظمة الدول الأمريكية .

تمهيـــد

تعتبر المنظمات الاقليمية مظهرا من مظاهر التقارب والتعاون بين الدول المختلفة فى عصر التنظيم الدولى .. فعلى امتداد قارات العالم المختلفة ، نجد الدول المتجاورة وذات المصالح المشتركة اندفعت للتكتل فيما بينها داخل منظمات تأخذ الطابع الاقليمى ، ففى قارة أوربا نجد تكتلا يجمع بين دول أوربا الغربية بهدف تنسيق جهود تلك الدول فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والدفاعية تمهيدا للوصول إلى الوحدة السياسية فيما بينها .. كما كان للقومية العربية بوصفها مظهر الأرتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، أثر كبير فى تجميع الدول العربية فى ظل ميثاق الجامعة العربية ، بهدف إقامة مجتمع سياسى عربى واحد يكون أقدر على التصدى للمشاكل السياسية والاقتصادية والدفاعية ، والتخلص من كافة أشكال الاستعمار الذى كان مسيطرا على مقدرات الوطن العربى .

كما تكتلت الدول الافريقية ، وأغلبها دول حديثة الاستقلال ، فى ظل منظمة الوحدة الافريقية ، كى تواجه بها المجتمع الدولى كشخصية واحدة ، تدافع عن مصلحتها وثرواتها الطبيعية ، وكى تقف بها بعيدا عن الحرب الباردة ، دون انحياز لجانب ضد الجانب الآخر فى الصراع الدائر بين الكتلتين المتنافستين .

وأيضا نجد دول القارة الأمريكية قد تكتلت فيما بينها فى ظل منظمة الدول الأمريكية ، تحدوها الغاية المشتركة فى تحقيق إقامة دولة إتحادية أمريكية واحدة ، تجمع بين كافة دول القارة .

وهكذا يتبين لنا أن ظاهرة التكتل الاقليمى ، فى المجتمع الدولى المعاصر ، باتت تمثل — بحق — إحدى السمات المميزة لهذا المجتمع . وأصبح من الضرورى دراسة هذه الظاهرة باعتبارها لصيقة الصلة بفكرة التنظيم الدولى .

ولكن قبل أن نتناول دراسة أهم المنظمات الاقليمية ، يهمنا أن نلقى الضوء حول ما إذا كان من المصلحة الاعتراف بوجود تلك المنظمات فى إطار التنظيم العالمى ؟ أم أنه من الأفضل الاقتصار على منظمة الأمم المتحدة ، والاكتفاء بما تقوم به من نشاط من خلال وكالاتها المتخصصة ؟

الواقع أن هناك رأيين فى هذا الصدد (١) : —

الرأى الأول : يعارض قيام المنظمات الإقليمية بحجة أن وجود تلك المنظمات خطر يهدد العالم بالانقسامات والتكتلات : وهذه الانقسامات والتكتلات تساعد على قيام الحروب ، مما يتعارض مع أهداف التنظيم العالمى ، كما أن التجربة السياسية أثبتت أن المنظمات الاقليمية كثيرا ما تؤدى إلى نتائج غير مأمونة الجوانب ، حيث ترى فيها بعض الدول سياسة معادية لها والدليل على ذلك أن المحالفات العسكرية التى سبقت الحرب العالمية الأولى والثانية ، كانت من أهم الأسباب التى زادت من حدة التوتر الدولى ، ودفعت بالعالم إلى الحرب . وهذا بالإضافة إلى أن انخراط الدول فى مثل تلك المنظمات الاقليمية . يؤدى بالضرورة إلى حصر اهتماماتها لتنفيذ إلتزاماتها الاقليمية على حساب مسئولياتها العامة التى تفرضها عليها المنظمات العالمية ، وهذا مما يضعف فكرة التنظيم الدولى ذاتها ، ويحد من تطورها وانطلاقها(٢) .

الرأى الثانى : يحبذ الإعتراف بالمنظمات الاقليمية ، لأنه من الصعب إنكار الروابط الإقليمية التى تضفى على شعوب تلك المناطق ، الاحساس بالتضامن والشعور العميق بالمصالح المشتركة . وإذا كان مطلوبا من الدولة

---

(١) أنظر : الدكتور محمد حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » معهد البحوث والدراسات العربية ، سنة ١٩٦٥ ص ١٣ — ١٤ .

(٢) أنظر : د . عائشة راتب « التنظيم الدولى — الكتاب الثانى » المرجع السابق ص ٦—٧ وراجع أيضاً إ . ل . كلود : النظام الدولى والسلام العالمى « المرجع السابق » ص ١٧٦ .

فى عصر التنظيم الدولى — أن تدخل مع سائر دول العالم فى تنظيم واحد ، فمن البديهى والمنطقى أن يسمح لها بالدخول فى تنظيم إقليمى يجمع بينها وبين الدول المكونة للمنطقة الجغرافية التى توجد بها .. طالما كان الهدف من ذلك يتفق مع أهداف فكرة التنظيم الدولى — بصفة عامة — وهى المحافظة على السلام وتحقيق رفاهية شعوبها . ولا جدال أن هذه الأهداف يكون من الأيسر على المنظمة الاقليمية تحقيقها بين مجموعة الدول الأعضاء نظراً لما يحيط قيامها من ظروف تعبر عن روح التضامن الإجتماعى بين الدول المشتركة فيها ، باعتبارها دولا متجاورة جغرافيا ، تحدوها جميعها سياسة حسن الجوار . وتسعى إلى التعاون فيما بينها فى كافة المجالات (١) .

وإذا تعمقنا فى مضمون كلا الرأيين . نجد أن الإتجاه الذى يعارض قيام المنظمات الإقليمية قد استهوته فكرة المنظمة العالمية ، باعتبار أن لها سحراً خاصاً منذ سنة ١٩١٩ . وأنه من الصعب التسليم بقدرة المنظمة الاقليمية على حل الكثير من المشاكل الاقليمية الحديثة ، خاصة ما يتعلق منها بالسلم والأمن الدولى . حيث أصبحت مثل تلك المشاكل تهم العالم كله ولم تعد قاصرة على الدول المعنية فقط . حتى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية فانها لم تعد محدودة النطاق ، وإنما أصبحت إنعكاسا للمشاكل التى يعانى منها المجتمع العالمى على اتساعه وتباينه .. هذا بالإضافة إلى عجز المنظمات الإقليمية عن التصدى لبعض المشاكل العالمية : كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم البحار العامة ، وتنظيم استعمال الجو والفضاء الخارجى .

فى حين نجد الإتجاه الذى يحبذ قيام المنظمات الإقليمية : ينظر إلى تلك المنظمات على أنها فى بعض الأحيان قد تكون بديلا أفضلا للعالمية الشاملة ، بمعنى أنه بدلا من التركيز على كبر وعدم تجانس العالم الواسع ، فانه يمكن — فى نطاق أجزاء محدودة منه — إيجاد الأسس الثقافية للولاء المشترك ،

---

(١) راجع الأستاذ الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤

والتشابه الموضوعي للمشكلات القومية ، والوعي القائم بالمصالح المشتركة ، التي هي لازمة للأداء الفعال للمؤسسات المتعددة الأطراف « فالعالم بلغ درجة من الاختلاف والتعقد المربك . والمسافات — الطبيعية ، والاقتصادية ، والثقافية ، والإدارية ، والنفسية — بين شعوب الأرض من كل أطرافها بلغت حداً لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذي يدمج كل هذه الأضداد في مسئولية مشتركة عامة . أما في حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، فملاءمة الحلول الدولية للمشكلات الحقيقية يمكن تنفيذها بذكاء ، وارتباطات الدول بعضها حيال بعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الإدارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل » (١) .

ورغم التجربة التي خاضتها عصبة الأمم المتحدة مع الاقليمية ، وما اقترنت به المشروعات الاقليمية — في ظل العصبة — من احلاف تنافسية كانت باعثة للحروب ، ورغم الذكريات التعيسة التي تسببت في انحلال العصبة والتي كانت لم تزل متقدة الجذوة (٢) ، فان مؤتمر سان فرنسسكو كان عليه أن يفاضل بين الرأيين السابقين ، وبطبيعة الحال كان من العسير على المؤتمر أن يتجاهل وجهة نظر تشرشل التي أفصح عنها إبان اخرب بقوله : « بأنه ينبغي وجود مجالس اقليمية متعددة لها هيبتها ورفعة قدرها ولكنها في نفس الوقت خاضعة للمنظمة العامة ، وأنه يتعين على تلك المنظمات أن تشكل الدعائم الجسيمة التي ترتكز عليها المنظمة العالمية في

---

(١) نقلا عن إ . ل . كلود : المرجع السابق ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .

(٢) كانت المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم بعد تعديلها في عام ١٩٢٢ تنص على أن « الاتفاقات الدولية التي تتضمن استتباب السلام ، مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو ، لا تعتبر منافية لأي نص من نصوص العهد » وقد جاء هذا النص كوسيلة لتشجيع الولايات المتحدة على الانضمام للعصبة ، حيث كانت تخشى أن يؤدي انضمامها إلى تخليها عن مبدأ مونرو الذي أعلنه الرئيس الأمريكي في ١٨٢٣ والذي يقضي برفض التدخل الأوروبي في شئون القارة الأمريكية . أنظر : د . مفيد شهاب « المرجع السابق » ص ٤٠٩ .

جلال وهدوء » (١) .

وفى نفس الوقت لم يكن المؤتمر ليرضخ للضغوط التى يتعرض لها من دعاة الاقليمية إلى الدرجة التى ينسى فيها تجربة عصبة الأمم وينشىء « سابقة يتولد عنها تنافس بين المجموعات الاقليمية على حساب الأمن العالمى » .. من هنا حاول المؤتمر إيجاد صيغة ملائمة للتوفيق بين الرأيين فجاء بحل وسط يشوبه الابهام والغموض . فالميثاق فى صيغته النهائية تضمن الموافقة على إقامة المنظمات الاقليمية . ولكنه حوى نصوصا تبين أن الغرض من قيامها هو أن تكون بمثابة ملاحق موصولة بالأمم المتحدة ؛ كما أن نصوص الميثاق أخضعتها إلى حد كبير لإشراف وتوجيه ورقابة المنظمة العالمية . وقد أكد الميثاق على حقيقة أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون هى الأعلى ، ووافق على إنشاء المنظمات الاقليمية بشرط أن تكون أنشطتها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .. وقد أبدى الميثاق اهتماما بالغا بأن تكون الوكالات الأصغر خاضعة للأمم المتحدة ومنسجمة معها (٢) .

غير أن الميثاق لم ينص على تعريف محدد للتنظيمات الاقليمية التى يعنيها ؛ مما قد يفتح السبيل إلى اختلاف الرأى نحوها ؛ أو مما قد يسمح بتكتلات اقليمية لا تستند إلى أساس سليم . بل وتتعارض مع فكرة التنظيم الدولى ذاتها .. من هنا أصبح من الضرورى وضع تعريف يحدد معنى المنظمات الاقليمية .. ثم بحث الدور الذى تقوم به تلك المنظمات فى إطار التنظيم الدولى .. وهذا ما سنتناوله فى الفصل الأول . بينما نعرض فى الفصل الثانى دراسة لأهم المنظمات الاقليمية .

---

(١) Churchill described his wartime thought in these terms in a speech at the Hague on May 7, 1948, see Randolph S. Churchill, ed., Europe Unite (Boston : Houghton Mifflin, 1950), p. 314.

مشار إليه فى : إ . ل . كلود « المرجع السابق » ص ١٧٥ .

(٢) راجع المواد ٥١ ، ٥٤ ، ١٠٣ من الميثاق .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الاقليمية والدور الذى تقوم به في اطـار التنظيم الـدولى

المبحث الأول

تعريف المنظمات الاقليمية

أوضحنا أن ميثاق الأمم المتحدة ، رغم أنه أجاز قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية ؛ إلا أنه لم يضع تعريفا محددا لها (١) . وقد كان إغفال الميثاق لمثل هذا التعريف سببا فى انقسام الفقه الدولى إلى فريقين :

فريق يرى أنه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الاقليمية ، حتى يظل مفهومها عاما يمكن أن يندرج تحته كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الاقليمية ، سواء تلك التى تضم دولا متجاورة جغرافيا ، أو تلك التى تضم دولا غير متجاورة جغرافيا وإن كان لها مصالح مشتركة .. ومن الواضح أن هذا الرأى يؤدى إلى إعتبار الاحلاف العسكرية ، سواء كانت فى شكل مواثيق عدم اعتداء ، أو معاهدات دفاع مشترك ، أو حتى معاهدات تكتل ، صورا من المنظمات الاقليمية (٢) .

بينما يرى الفريق الآخر ضرورة تعريف المنظمات الاقليمية وتحديد عناصر قيامها ، حتى يمكن تلافى الخلط بينها وبين الصور الأخرى من صور التعاون الدولى .. ومن ثم فقد أشار البعض إلى شرط التجاور بين

---

(١) نصت المادة ٥٢/١ من الميثاق على أنه «ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها» .

(٢) انظر : د . حافظ غانم – المنظمات الدولية – المرجع السابق ص ٣٠٩ .
واجع د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ .

الدول باعتباره الشرط الأساسى لقيام المنظمة الاقليمية ، ذلك أن : « الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى ، وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم إلى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام » ... ومن الصعب إعتبار مجرد قيام مجموعة من الدول بالدخول فى حلف عسكرى بمثابة إنشاء منظمة اقليمية ، حيث أن الاتفاقات العسكرية تبنى دائما على الإعتبارات السياسية ، وكثيرا ما تكون تلك الإعتبارات مؤقته بطبيعتها وتتعارض مع السعى لإيجاد تنظيم عالمى شامل .. (١)

أما البعض الآخر فلا يشترط التجاور لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية .. وإنما يكفى – من وجهة نظرهم – التقارب السياسى والايديولوجى واستهداف أغراض مشتركة ومصالح مترابطة خاصة بها .. سواء كانت تنتمى إلى منطقة جغرافية واحدة ، أو إلى عدة مناطق متفرقة . ويترتب على هذا الرأى نتيجة هامة بالنسبة لحلف الأطلنطى . لأن العضوية فيه لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، وإنما تشمل دولا أخرى من حوض البحر المتوسط وأمريكا .. إذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن إعتباره اقليميا من الناحية السياسية والايديولوجية .

ونحن نرى ضرورة تعريف المنظمة الاقليمية وتحديد عناصر وجودها ، ولكن إذا كان الفقهاء قد اختلفوا حول تحديد العنصر الجوهرى لقيام تلك المنظمة سواء بالنسبة لعنصر الجوار أو المصلحة المشتركة .. فأننا نرى ضرورة أن يتضمن تعريف المنظمة الاقليمية لهذين العنصرين مجتمعين .. إذ لا يكفى أن يتوافر عنصرا واحدا منهما لاكتساب وصف المنظمة الاقليمية طبقاً للمفهوم الذى أشار إليه ميثاق الأمم المتحدة .. ومن ثم يمكن تعريف المنظمة الاقليمية على أنها : « هيئة أو وكالة دائمة ، يتم إنشاؤها بموجب اتفاق

---

(١) راجع : د. حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » المرجع السابق ص١٨

يعقد بين عدة دول مختلفة ؛ تترابط علاقاتها بروابط التضامن والجوار ، وتهدف بها حماية مصالحها ، وتنمية علاقاتها المتنوعة ، وحفظ السلم والأمن الدولى فى منطقتها .. وذلك وفقاً للأهداف والمبادىء التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة (١) .

ويتضح لنا من هذا التعريف أن العناصر الأساسية الواجب توافرها لقيام المنظمة الاقليمية هى :

أولا : أن يتم إنشاء تلك المنظمة بموجب اتفاق دولى له صفة الأستمرار واللزوم .. على أن يحدد هذا الاتفاق الأجهزة التى يناط بها تأدية المهام التى تنشأ من أجلها المنظمة ، وعلى أن يعترف للمنظمة بالشخصية القانونية عند ممارستها لوظيفتها .

ثانياً : يتعين أن تكون الدول الأعضاء فى المنظمة الاقليمية دولا متجاورة جغرافيا .. بمعنى أن تكون الدول واقعة جميعا فى نفس المنطقة الجغرافية . لذا فان الأحلاف التى تنشأ بين دول غير متجاورة جغرافيا ، ويكون الغرض الوحيد لها غرضا عسكريا .. لا تعتبر منظمات اقليمية بالمعنى المفهوم .

ثالثاً : يقتضى أن يجمع بين الدول أعضاء المنظمة الاقليمية عدة مظاهر دقيقية من الترابط والتضامن تستند إلى وحدة الجنس أو الثقافة أو اللغة أو التاريخ المشترك .. ومن جهة أخرى يجمع بينها وحدة المصالح الاقتصادية والإجتماعية والثقافية ؛ لأن الغرض من التنظيمات الاقليمية يقوم أساسا على التعاون فى الميادين الاقتصادية والإجتماعية والثقافية .. وبعبارة

---

(١) راجع تعريفات أخرى للمنظمة الاقليمية لكل من : د . حافظ غانم ، د . عائشة راتب فى مؤلفهما المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة ص ٢٠ ، د . مفيد شهاب المرجع السابق ص ٤١١ .. وراجع بشىء من التفصيل مفهوم المنظمة الاقليمية فى مؤلف الدكتور عبدالعزيز سرحان ، المنظمات الاقليمية – دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٣ وما بعدها . وراجع أيضاً د . جعفر عبد السلام – المرجع السابق – ص ٦١٠ وما بعدها .

أخرى التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة . وبطبيعة الحال يدخل فى هذا الغرض التعاون لصد العدوان الخارجى .. غير أن هذا الهدف الأخير يجب ألا يكون الغرض الوحيد من المنظمة كما سبق أن ألمحنا فى الشرط السابق .

رابعاً : وأخيرا يجب أن تكون الأهداف والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة الاقليمية متفقة مع أهداف ومبادىء الأمم المتحدة .. وأن يكون التعاون تاما بين المنظمة الاقليمية والمنظمة العالمية فى كافة المسائل التى تتعلق بحفظ السلم والأمن الدولى ، أى أن تكون هناك صلة بين الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية .

المبحث الثانى

الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية فى إطار التنظيم الدولى

أوضحنا أن الهدف الأساسى من قيام المنظمات الاقليمية هو تعاون الدول المتجاورة ذات المصالح المشتركة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها .. وصد ما يقع عليها من عدوان خارجى .

كما عرفنا أن ميثاق الأمم المتحدة لم يمنع من قيام تلك المنظمات ، طالما كان القصد من إنشائها ممارسة المسائل التى يكون العمل الاقليمى فيها صالحا ومناسبا ، ومادام نشاطها متفقا ومتلائما مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

وقد حرص الميثاق على الربط بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية .. وقد جاء النص على ذلك فى الفصل الثامن منه .. ويتلخص الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية فى نطاق التعاون مع الأمم المتحدة فى الأحكام التالية :

١ ــ يتعين على الدول الأعضاء فى المنظمات الاقليمية ، بذل جهودها لتدبير الحل السلمى لمنازعاتها المحلية ، عن طريق هذه المنظمات .. وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (مادة ٥٢ / ٢) .

٢ ــ يجب على مجلس الأمن أن يشجع الدول الأعضاء فى المنظمات الاقليمية لتسوية منازعاتها المحلية عن طريق تلك المنظمات ، سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنية ، أو عن طريق الإحالة إليها من المجلس نفسه (مادة ٥٢ / ٣) .

٣ ــ يجوز لمجلس الأمن أن يستعين بالمنظمات الاقليمية فى أعمال القمع ــ كلما كانت ظروف الحال تدعو إلى ذلك ــ ويكون الإجراء الذى تتخذه المنظمة الاقليمية فى هذه الحالة تحت إشراف ورقابة مجلس الأمن ، بوصفه صاحب الاختصاص الأصلى فى مثل تلك المسائل (١) .

٤ ــ لا يجوز للمنظمات الاقليمية القيام بأى عمل من أعمال الردع أو القمع بغير إذن من مجلس الأمن ، أى أنه لا يجوز لها أن تباشر من تلقاء نفسها عملا من أعمال الردع أو القمع إلا بعد الحصول على إذن من مجلس الأمن يخولها القيام بذلك .

على أن التعاون بين المنظمات الاقليمية والأمم المتحدة لا يقتصر على كيفية تسوية المنازعات الدولية ، وإنما يمتد هذا التعاون إلى أوجه الأنشطة الأخرى ، سواء فى مجالات العلاقات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية .. وتكاد تكون السمة المميزة للتعاون فى هذه المجالات أشد ارتباطا وأعظم

---

(١) تنص على ذلك المادة ٥٣ من الميثاق بقولها : « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس ... » .

آثرا فى وقتنا الراهن غاية الأمر أن الميثاق لم ينص على تنظيم هذه العلاقة اكتفاء بالنص على المسائل ذات الطابع العالمى .. تاركا المسائل ذات الطابع المحلى لتحكمها الظروف والملابسات الخاصة بكل منها .

وضع الأحلاف العسكرية : —

تنص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « ليس فى هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسها ، إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى » ... وقد استطاعت الدول الكبرى تطويع هذا النص والاستناد إليه فى إنشاء أحلاف عسكرية وقائية للدفاع عن نفسها ، كحلف الأطلنطى ، وحلف وارسو ، والحلف المركزى (حلف بغداد) وغيرها .. وقد يثور التساؤل عن وضع هذه الأحلاف ، ومدى العلاقة بينهما وبين المنظمات الاقليمية ، ولا جدال أن هناك خلافا جوهريا بين الاحلاف العسكرية والمنظمات الاقليمية التى أشرنا إليها . لأن الأخيرة تقوم بين الدول المتجاورة بهدف تنمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية فيما بينها .. بينما الأحلاف العسكرية تنشأ بين دول ليست بالضرورة متجاورة جغرافيا كى تمارس نشاطا عسكريا بحتا .. وإذا كان من غير الجائز للمنظمات الاقليمية أن تتخذ عملا من أعمال الردع أو القمع إلا بعد الحصول على إذن صريح من مجلس الأمن بذلك . فأن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للأحلاف العسكرية ، التى يمكنها القيام بعملياتها الحربية دون الحصول مقدما على إذن من مجلس الأمن ، لما تستلزمه تلك العمليات من مبادرات فورية وسريعة نتيجة الادعاء بتوافر حالة الدفاع الشرعى .. على أن المادة ٥١ من الميثاق ، التى يجرى تفسيرها على أنها تسمح للأحلاف العسكرية باتخاذ تدابير الدفاع الشرعى ، تتطلب ضرورة عرض ما يتم اتخاذه من تدابير على مجلس الأمن فورا ، وأن تلك التدابير لا تؤثر بأى حال فيما للمجلس

بمقتضى سلطاته ومسئولياته المستمدة من أحكام الميثاق من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لإتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه . أى أن مجلس الأمن يعتبر – وفقاً لنص المادة ٥١ من الميثاق – رقيبا على ما تتخذه الأحلاف العسكرية من تدابير حربية .. غير أن هذه الرقابة اللاحقة يمكن أن تصبح عديمة الجدوى فى حالة استخدام إحدى الدول الكبرى لحق الفيتو .. ومن ثم يمكن القول أن الأحلاف العسكرية يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ، وبعيداً عن أى رقابة من جانب الأمم المتحدة .. وهذه النتيجة – فضلا عن أنها لا تتفق والأهداف التى يسعى لها التنظيم الدولى ، فهى عامل من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلم العالمى . ويمكن أن يتضح ذلك بجلاء إذا استعرضنا بايجاز أحكام كل من حلف شمال الأطلنطى وحلف وارسو (١) .

---

(١) فيما يتعلق بحقيقة الأحلاف العسكرية ومدى انسجامها مع مبادىء التنظيم الدولى الاقليمى التى أرساها ميثاق الأمم المتحدة ، يشير الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان إلى ذلك بقوله : « أن ميثاق الأمم المتحدة فى جملته – إبتداء من المقدمة وحتى الأحكام الواردة فى الفصلين السابع والثامن منه ، يهدف إلى القضاء على فكرة استعمال القوة فى العلاقات الدولية وتحريم حروب الإعتداء ، وإذا كانت التنظيمات الاقليمية ذات الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتعارض مع هذا الهدف الأساسى الذى يسعى إليه ميثاق الأمم المتحدة ، فان الأمر بالنسبة للتنظيمات الاقليمية العسكرية على النقيض ، لأن هذه التنظيمات التى تعرف باسم الأحلاف العسكرية قد يؤدى انتشارها إلى إضعاف نظام الأمن الجماعى المقرر فى ميثاق الأمم المتحدة ، لما قد ينشأ عن هذا الانتشار من التنافس بين المناطق العسكرية المختلفة ، الأمر الذى قد ينتهى إلى إنقسام المجتمع الدولى إلى معسكرات تزيد من حدة التوتر فى العلاقات الدولية ، ومحاولة بسط نفوذها السياسى والعسكرى على المشكلات الدولية ، ليس فقط فى الحدود الاقليمية التى يقع فيها المعسكران المتنازعان ، بل أيضاً على حلول المشكلات الدولية التى تنشأ خارج هذه المناطق ، ولقد تأكدت هذه الحقيقة بعد أن واجه المعسكر الشرقى حلف شمال الأطلنطى بانشاء تكتل عسكرى مقابل له هو حلف وارسو » .

أنظر مؤلف سيادته : التنظيمات الاقليمية – المرجع السابق – ص ٥٥ .

أولا : حلف شمال الأطلنطى

(North Atlantic Treaty Organization (NATO)

أنشىء حلف شمال الأطلنطى بموجب معاهدة أبرمت فى ٤ أبريل سنة ١٩٤٩ بين كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبلجيكا والدانمرك وفرنسا وأيرلندا وإيطاليا ولكسمبرج وهولندا والنرويج والبرتغال وانجلترا ، وقد دخلت هذه المعاهدة مرحلة النفاذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ .

أهداف الحلف (١) :

جاء بديباجة المعاهدة المنشئة للحلف قولها : « يؤكد أطراف هذه المعاهدة إيمانهم بأغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه ، كما يؤكدون رغبتهم فى العيش فى وئام مع جميع الشعوب وجميع الحكومات .

وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهم المشترك ومدنيتهم وفقاً لمبادىء الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون .

وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى منطقة شمال الأطلنطى ، وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظة على السلم والأمن .. وبناء على ذلك وافقوا على أحكام هذه المعاهدة الخاصة بالدفاع عن منطقة شمال الأطلنطى ... » .

ولعل ما يمكن استنباطه من هذه الديباجة أن الهدف الأساسى من إقامة الحلف هو ضمان الحماية العسكرية للدول المتعاقدة والدفاع عن أيها ضد أى عدوان خارجى . ويؤكد ذلك ما جاء بالمادة الخامسة من الاتفاقية

---

(١) انظر : د . طلعت الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها
– د . عبد العزيز سرحان ، المنضمات الاقليمية ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها .
– د . بطرس غالى ، ميثاق شمال الأطلنطى ، المجلة المصرية للقانون الدولى العدد السابع ص ١٢ وما بعدها .

Sibert. M; L'organisation du Traité de l'Atlantique Nord, orgines, mécanisme, nature, R.G.D.I.P., 1956, p. 177 et seq.

حيث اعتبرت أن أى هجوم مسلح على واحد أو أكثر من الدول الأعضاء – فى أوربا أو أمريكا الشمالية – وكأنه هجوم عليهم جميعاً .. كما أن أى اعتداء مسلح على دولة ما يلزم الدول الأخرى الأعضاء بمساعدتها ، وأن هذه المساعدات المتبادلة مبنية على حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى المنصوص عليه فى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .

ولتحقيق هذا الهدف فقد إلتزمت الدول الأعضاء بالتزامات على المستوى الفردى وإلتزامات على المستوى المشترك (١) .

فبالنسبة لإلتزامات الدول الأعضاء على المستوى القومى ، فقد إلتزمت كل دولة بتقوية جيشها وأسطولها البحرى والجوى ، وأن تبنى الاستحكامات على حدودها وغير ذلك من التدابير العسكرية التى يضمنها معنى التسليح .

أما بالنسبة للإلتزامات المشتركة فهى قيام الدول الأعضاء باعداد الخطط العسكرية المشتركة لمواجهة أى اعتداء مسلح ، وتنظيم قوات الدول المتعاقدة وتوحيدها ، وإعداد المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وإمكانياتها الحربية ومقدار المجهود الحربى المشترك ، وتهيئة الخطط للمناورات المشتركة ، وبحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب إلى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب إلى قوات الدول الأخرى ، وبصفة عامة تلتزم الدول الأعضاء بتنظيم جميع التدابير اللازمة للاستعداد لحرب قادمة وتتولى كل ذلك لجنة شئون الدفاع .

المبادىء التى يقوم عليها الحلف :

يقوم الحلف على عدة مبادىء أهمها :

(أ) أنه دفاعى بحت وليس الغرض منه العدوان على أية دولة .

---

(١) راجع : د. طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

(ب) أنه يعترف بأولوية منظمة الأمم المتحدة ويخضع لمبادئها والتزاماتها .

(ج) أن الدول الأعضاء فيه إلتزمت بفض المنازعات التى يكونون طرفا فيها بالطرق السلمية ، وبكيفية لا تؤدى إلى تعكير صفو السلم أو الأمن الدولى ، ولا تناقض مبادىء العدالة . كما إلتزمت بالامتناع عن التهديد أو استعمال القوة فى علاقاتها الدولية ، بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة (١) .

العضوية فى الحلف :

الدول الأعضاء فى الحلف هى تلك الدول التى وقعت وصدقت على الاتفاقية المنشئة له ، ويجوز قبول دولةعضوا جديدا فى الحلف إذا توافرت الشروط الآتية(٢) : —

— أن تكون الدولة الراغبة فى الانضمام دولة أوروبية .

— أن تكون فى مركز يجعلها تساعد على تعزيز مبادىء الحلف ، وبمعنى آخر أن تسود فيها مبادىء الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون .

— أن تكون فى وضع يمكنها من المساعدة فى تعزيز المحافظة على السلم فى منطقة شمال الأطلنطى .

— أن يصدر قرار من الدول الأعضاء بالموافقة على قبول عضوية الدولة باجماع الآراء

---

(١) راجع نص المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة للحلف والتى جاء بها : « تعهد أطراف المعاهدة بناء على ما ورد فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة بأن يعملوا على تسوية جميع المنازعات الدولية التى يكونون مشتركين فيها بطرق سلمية وبكيفية لا تؤدى إلى تعكير صفو السلم أو الأمن الدولى ، ولا تناقض مبادىء العدالة ، وأن يمتنعوا فى علاقاتهم الدولية عن التهديد أو استعمال القوة بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة » ..

(٢) راجع نص المادة العاشرة من الاتفاقية المنشئة للحلف ، وأنظر د . الغنيمى فى التنظيم الدولى ، ص ١٩٧ .

وقد أصبح عدد الدول الأعضاء فى الحلف خمس عشرة دولة هى : هولندا وبلجيكا ولكسمبرج والدانمرك والنرويج وفرنسا وإيطاليا والبرتغال وانجلترا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية واليونان وتركيا وألمانيا الغربية وأيسلندا . ويجوز لكل دولة عضو — بعد انقضاء عشرين سنة من دخول الاتفاقية مرحلة النفاذ — أن تتحرر من أحكامها بعد سنة واحدة من إخطارها لحكومة الولايات المتحدة بعدم ارتباطها بتلك المعاهدة (١) .

الجهاز التنظيمى للحلف :

يتكون الجهاز التنظيمى للحلف من مجلس وأمانة عامة وعدد من اللجان العسكرية والاقتصادية والمالية والثقافية .

ويتكون المجلس من مندوبين عن الدول الأعضاء هم وزراء الخارجية أو من ينوب عنهم ، ويجتمع فى دورة انعقاد عادية كل سنة ، كما يجتمع بناء على طلب أغلبية الدول الأعضاء ، ويمكن أن يجتمع اجتماعا غير عادى متى طلب ذلك أحد الأعضاء (٢) .

---

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ومن الجدير بالذكر أن فرنسا تقدمت بمذكرة مؤرخة ١٠ مارس ١٩٦٦ لمندوبى الدول الأعضاء فى الحلف تخطرهم فيها بانسحابها من التنظيم العسكرى للحلف دون بقى أوجه النشاط الأخرى ، وبررت إنسحابها أن الحلف لم يعد قادرا على مسايرة الظروف الدولية الحديثة التى تختلف اختلافا جذريا عن تلك التى كانت عليه وقت إبرام الحلف . وبناء على ذلك فقد انتقلت قيادة الحلف إلى بروكسل بدلا من باريس . راجع :

Colliard, C.A.; op. cit., para, 471.

(٢) راجع

— Colliard; op. cit., para, 468

— Bowet, D.W.; The Law of International Institutions, London, 1964, p. 155.

— Peaslee, Amos, J; Internationa, Governbental Organizations, Constitutional Documents (The Hague, Martinus Nyhoff, 1956), Vol. II, p. 513 et seq.

الوضع القانونى للحلف :

عرفنا أن الحلف أنشىء لكى يكون منظمة دفاعية للدول الأعضاء ، وأن عضويته ليست مفتوحة لكافة الدول وإنما هى مغلقة على الدول الأوربية التى يتوافر بالنسبة لها بعض الشروط : وإذا كان الحلف يضم فى عضويته دولا غير أوربية — مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا — فقد قيل تبريراً لذلك ، أن المحيط الأطلسى بمثابة بحيرة تجمع بين الدول المطلة عليه ، والحلف بمثابة المنظمة الدفاعية عن تلك الدول : أو على حد تعبير بعض انصاره « حلف يقوم على قومية أطلسية » غير أن هذا التبرير لا يجب أن ينسينا طبيعة الحلف العسكرية والدوافع الفلسفية والتاريخية التى أدت إلى إنشائه .

وإذا كان المقام لا يسمح لنا بالاسترسال فى بحث الدوافع الفلسفية والتاريخية لإنشاء هذا الحلف . إلا أن ما نود أن نشير إليه هو الطبيعة القانونية لهذا الحلف ومكانه بين التنظيمات الاقليمية . والواقع أنه منذ إنشاء هذا الحلف إلى اليوم والمناقشات الكثيرة والإبحاث العديدة تدور من حوله ، حتى أصبح من العسير على الباحث أن يقطع برأى فيه . وإذا تركنا جانبا المواقف السياسية لمن يعارضون هذا الحلف ويقولون عنه أنه مخالف لمبادىء الأمم المتحدة ، وأنه لم يحل قضية السلام فى أوروبا خاصة وفى العالم عامة . أو المواقف السياسية لمن يؤيدونه ويقولون عنه أنه لا يخالف ميثاق الأمم المتحدة نصا وروحا .. فلا يجب أن نغفل موقف رجال القانون من الحلف وآرائهم فيه . ولا نجد هنا أفضل من الدراسة التى أوجز فيها الأستاذ الدكتور بطرس غالى موقف الفقه فى الوضع القانونى لهذا الحلف ، حيث يقول سيادته : أن بعض النقاد قالوا عن ميثاق الأطلنطى أنه اتفاقية اقليمية ، وأن واضعيه أنفسهم أرادوا صياغته

فى قالب الاتفاقية الإقليمية وعللوا ذلك بأمور منها (١) :

١ ــ أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة نص فى مادته الثانية والخمسين على أنه : « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات اقليمية » فكان من السهل على واضعى الحلف أن يعتبروه منظمة اقليمية ، لاسيما أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة ترك تعريف المنظمة الاقليمية .

٢ ــ الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسين تقول : « على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق التنظيمات الاقليمية .. » . وهذا تشجيع صريح على إقامة تلك التنظيمات . ومن مصلحة واضعى الحلف أن يستغلوا هذا الموقف الايجابى ازاء المنظمات الاقليمية ، ليبرروا ملاءمة حلفهم وخضوعه لمبادىء ميثاق الأمم المتحدة وأغراضها .

٣ ــ جامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الأمريكية ، ومنظمات الوحدة الأوروبية ، اعتبرت نفسها منظمات اقليمية وبررت ملاءمتها لأغراض الأمم المتحدة بالاستناد إلى أحكام الميثاق فيما يتعلق بالمنظمات الاقليمية . فكان المتوقع أن يدرج حلف الأطلنطى ضمن هذه المنظمات .

٤ ــ منطوق نصوص حلف الاطلنطى تحمل على الاعتقاد بأنه منظمة إقليمية . فنجد كلمة « إقليم » مكررة عدة مرات ، ففى الفقرة الثالثة من الديباجة نجد عبارة « وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى إقليم شمال الأطلنطى » . وتتكرر بعد ذلك عبارة « إقليم شمال الأطلنطى » فى المادة السادسة ، والمادة العاشرة ، والمادة الثانية عشرة ،

---

(١) راجع : د . بطرس بطرس غالى « دراسات فى السياسة الدولية » مكتبة الانجلو المصرية سنة ١٩٦١ ص ١٤٤ ــ ١٤٩ وما بعدها .

وكان من السهل على واضعى الحلف أن يذكروا كلمة « شمال الأطلنطى » دون أن يضيفوا إليها كلمة إقليم التى تدعو إلى الاعتقاد بأن حلف الأطلنطى منظمة إقليمية .

٥ — بعض الانتقادات الشيوعية مبنية على أن واضعى الحلف أرادوا أن يجعلوه فى إطار الاتفاقية الاقليمية ، لذلك فان البيانات التى أذيعت بطريقة وكالة تاس تقول : « حلف الاطلنطى لا يمكن أن يعتبر اتفاقية إقليمية متمشية مع ميثاق الأمم المتحدة لأنه يضم بلاداً لا يمكن بأى حال أن تربطها صفة الاقليمية لتباعدها الجغرافى » .

٦ — المؤيدون لحلف الأطلنطى أنفسهم دافعوا عن إقليميته ، قائلين إن محيط الاطلنطى أصبح اليوم بمثابة بحيرة تقع على شواطئها أعضاء أسرة دولية واحدة » .

ولهذه الأسباب أعتبر هذا الفريق من الفقهاء أن الحلف منظمة اقليمية تتفق مع مبادىء الأمم المتحدة حسب مدلول المادتين ٥٢ و ٥٣ من الميثاق .

ويشير الدكتور بطرس غالى أن فريقا آخرا من الفقهاء يرى أن الحلف ليس منظمة اقليمية وذلك للأسباب الآتية :

١ — أن الحلف لم يستند صراحة ولا ضمنا إلى المواد ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ — أنه إذا قورن موقف ميثاق الحلف بموقف منظمة الدول الأمريكية إزاء هذه المواد تبين ما يؤيد هذا القول ، فميثاق منظمة الدول الأمريكية ينص صراحة فى مادته الأولى « وفقاً لنظام الأمم المتحدة ، تعتبر منظمة الدول الأمريكية منظمة إقليمية » فهذه العبارة الواضحة لا يوجد لها مثيلا فى حلف الأطلنطى .

٣ – إذا قيل أن حلف الأطلنطى منظمة إقليمية ، كان الجواب على ذلك أن المنظمة الاقليمية ليس لها أن تقمع أى عدوان مسلح إلا بعد إذن من مجلس الأمن ؛ ومن ثم فالاتحاد السوفيتى يستطيع – باستخدامه حق الفيتو – أن يشل حلف الأطلنطى إذا اعتبر منظمة اقليمية ، وبذلك تبطل الحكمة من قيامه .

٤ – المادة الرابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة تؤكد سلطة مجلس الأمن على المنظمات الاقليمية وتصرفاتها حيث تقول : « يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزمع إجراؤه منها » فكأن جميع الاستعدادات التى يقوم بها مجلس حلف الأطلنطى وجميع الخطط العسكرية التى تعدها قيادة الجيش الأطلنطى وجميع التدابير الاقتصادية والمالية التى تقوم بها الهيئات الاقتصادية المختصة ، بل جميع قراراته السرية ، يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بها ؛ وبما أن الاتحاد السوفيتى عضو دائم فى هذا المجلس فسيكون مدركا وعالما بكل هذا ، ومن ثم فليس من مصلحة حلف الأطلنطى أن يوصف بأنه منظمة إقليمية . ولا يبق إلا أن يعتبر مخالفة خاصة مبنية على المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .

غير أن هذا القول الأخير يجد تعارضا أيضاً – فى رأى بعض الفقهاء – بين وضع الحلف وبين الأمم المتحدة .. ففى رأى هؤلاء أن المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه « لا تؤثر هذه التدابير (والمقصود بالتدابير هنا تلك التى يتخذها مجلس حلف الأطلنطى وأمثاله من المنظمات الاقليمية) بأى حال فيما للمجلس من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لإتخاذه من الأعمال لإعادة السلم والأمن الدولى إلى نصابه » . وهذا معناه أنه لابد من موافقة مجلس الأمن للإستمرار فى

التدابير التى تتخذها الدول بموجب حق الدفاع الشرعى . فاذا حدث أى اعتداء مسلح على إحدى الدول الأعضاء فى حلف الأطلنطى ، واتخذت التدابير العسكرية اللازمة لصد هذا الاعتداء بموجب أحكام الضمان الجماعى الأطلنطى ، فلابد أن تبلغ هذه التدابير على الفور إلى مجلس الأمن ، ولابد للإستمرار فيها من موافقة المجلس ، فاذا كان الإعتداء صادراً من الاتحاد السوفيتى أو إحدى الدول المتحالفة معه ، فمن الطبيعى أن روسيا بما لها من حق الفيتو ستّرفض الموافقة على هذه التدابير .. من هنا فلا مناص للدول أعضاء حلف الأطلنطى من سلوك أحد سبيلين :

- إما أن يقبلوا اختصاص مجلس الأمن ويقفوا مكتوفى الأيدى ؛ وفى هذه الحالة لا يكون حلف الأطلنطى قد أدى الغرض منه .

- وإما ألا يتقيدوا باختصاص مجلس الأمن ويستمروا فى صد العدوان وفى هذا مخالفة صريحة لميثاق الأمم المتحدة .. » .

وقد أراد واضعو الحلف تفادى هذا التناقض فجاء النص فى المادة الخامسة على أن التدابير التى تتخذ بموجب حق الدفاع الشرعى يجب أن تبلغ لمجلس الأمن على الفور ؛ وينبغى العدول عن مثل هذه التدابير متى اتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى .

ولا جدال أن الرأى القائل بأن الحلف ليس منظمة اقليمية ؛ بل هو مجرد تحالف عسكرى يدخل فى نطاق ما تنص عليه المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ؛ إنما هو القول الأقرب إلى الصواب فى رأينا .. غير أنه لابد أن نأخذ فى اعتبارنا أن رقابة مجلس الأمن على الإجراءات التى يتخذها هذا الحلف ، هى رقابة لاحقة ، ومن ثم فهى فى كل الأحوال عديمة الجدوى (١) .. وهذا ما يجعلنا نقول أن الأحلاف العسكرية يمكن أن تعمل

(١) نقول بذلك لأن مجلس الأمن سيكون مشلول الإرادة فى إتخاذ أى إجراء لوقف تلك

بطريقة مستقلة ، وبعيداً عن أى رقابة من جانب الأمم المتحدة ، خاصة إذا كانت تلك الاحلاف تشترك فيها دولا من ذوى المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن حيث تكون فى هذه الحالة عاملا من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلام العالمى .

ثانياً : حلف وارسو

Warsaw Pact

أنشىء حلف وارسو فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقد جاء إنشاء هذا الحلف على أثر انضمام ألمانيا الغربية إلى حلف شمال الأطلنطى ، وأطراف الاتفاقية المنشئة لهذا الحلف هى كل من : ألبانيا وبلغاريا والمجر وألمانيا الشرقية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفيتى ، وتشيكوسلوفاكيا . وتتكون هذه الاتفاقية من ديباجة ، واثنتى عشرة مادة تتضمن الأهداف والمبادىء التى يلتزمها أطرافها ، كما تتضمن الوسائل الفنية والإلتزامات القانونية التى تم الاتفاق عليها .

أهداف حلف وارسو :

يعتبر حلف وارسو نظاماً دفاعياً اتفاقياً خارج ميثاق الأمم المتحدة ، ويستند على فكرة الدفاع عن النفس الفردى والجماعى طبقاً لأحكام المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة (١) ، والهدف منه هو استتباب السلام فى أوربا خاصة وفى العالم عامة — كما يصفه واضعوه — ومن ثم فسينتهى العمل به بمجرد قيام معاهدة أو منظمة أوروبية تجمع بين دول هذه القارة .

= التدابير أو لتأييدها بسبب استخدام حق الفيتو المتوقع من كلا المعسكرين المتنافسين .

ولعل ما يقول به الأستاذ الدكتور طلعت الغنيمى من أن هذا الحلف لا يعدو أن يكون صورة من صور سياسية توازن القوى ، هو ما يتفق والوضع الصحيح لهذا الحلف . أنظر مؤلف سيادته « التنظيم الدولى » المرجع السابق ، ص ٢٠٠ .

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق — ص ٨٨ .

دون نظر إلى نظمها السياسية والاجتماعية ، وتوكل إليها مهمة صيانة السلام والأمن الدوليين (١) .

المبادىء التى يقوم عليها الحلف :

يقوم الحلف على عدة مبادىء أهمها :

(أ) الخضوع لمبادىء الأمم المتحدة وأهدافها : وقد نصت على ذلك مواد الاتفاقية فى أكثر من موضع .

فقد جاء فى الديباجة أن الأعضاء « مدفوعون بأهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة فى سبيل زيادة تعزيز وإنماء الصداقة والتعاون والمساعدات المشتركة ، وتمشيا مع مبادىء احترام استقلال وسيادة الدول وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ... » . كما نصت المادة الأولى على أن الدول المتعاقدة « أخذت على عاتقها — وفقاً لميثاق الأمم المتحدة — عدم الالتجاء فى علاقاتها الدولية إلى التهديدات بالقوة أو استعمالها وأن تحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية حتى لا تعرض نفسها أو تعرض السلم الدولى للخطر . كما جاء بالمادة الرابعة أن الضمان الجماعى بين الدول المتعاقدة سوف يقوم على أحكام الدفاع الشرعى استناداً إلى نص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة وأن « الخطوات المتخذة على أساس هذه المادة ستساهم فى صيانة الأمن تمشيا مع ميثاق الأمم المتحدة ، وهذه الخطوات ستوقف حالما يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لإقرار السلم والأمن الدوليين وحفظهما » .

(ب) الأخذ بمبدأ التعايش السلمى (٢) : ويستفاد هذا مما جاء

---

(١) أنظر : د . بطرس غالى — المرجع السابق — ص ١٦٨ .

(٢) من الجدير بالذكر أن هذا المبدأ جاء ذكره لأول مرة فى المعاهدة التى تم إبرامها بين الصين الشعبية والهند بخصوص إقليم التبت فى ٢٩ أبريل ١٩٥٤ ، ثم بدأ بعد ذلك يأخذ مكانه على نطاق واسع فى العلاقات الدولية ، ومضمونه أن الدول يجب أن تتعامل وتتعاون =

بالديباجة حيث تقول أن الدول الأطراف تؤكد مرة أخرى « حاجتها الماسة إلى إنشاء نظام يكفل الضمان الجماعى فى أوروبا مبنى على إشراك كل الدول الأوروبية بصرف النظر عن نظمها الاجتماعية ، وعن نوع الحكومة فيها . وبذلك تجعل من الممكن توحيد مجهوداتها فى صالح تأمين السلم فى أوروبا » كما أشارت إلى ذلك أيضاً المادة التاسعة حيث تقول : « هذه الاتفاقية مفتوحة للدول الأخرى التى تعلن استعدادها لتنفيذ نصوصها بغية توفير السلام والأمن لشعوبها كيفما كان الوضع الاجتماعى أو نوع الحكومة فيها » .

العضوية فى الحلف :

الدول الأعضاء فى الحلف هى تلك الدول التى وقعت الإتفاقية المنشئة له فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقامت بالتصديق عليها ، كما أن الانضمام إلى عضوية الحلف مباحة للدول الأخرى كيفما كان الوضع الاجتماعى أو نوع الحكومة فيها ، مادامت تعلن استعدادها لقبول أحكام هذه الاتفاقية لضمان السلام والأمن لشعبها ، ويتم الانضمام لهذه الاتفاقية بموافقة كل الدول الأعضاء ويصبح الانضمام نافذ المفعول بعد إيداع وثائق التصديق لدى حكومة بولندا .

ولا يجوز للدول الأعضاء التحلل من الإلتزام الملقاة على عاتقهم إلا بعد عشرين سنة من سريان الاتفاقية ، فاذا لم يعلن أحد الأطراف رغبته فى إلغائها قبل سنة من نهاية فترة المعاهدة فانها تسرى لمدة عشر سنوات أخرى .

إلتزامات الدول الأعضاء (١) :

تتلخص الإلتزامات الملقاة على عاتق الدول الأعضاء فى الحلف فيما يأتى :

= وتتعاهد وتتبادل المنافع بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حتى لا يكون اختلاف الأيديولوجيات سببا يحول دون التعامل الدولى .

أنظر : د . بطرس غالى — المرجع السابق — ص ١٧٠ .

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

- تسوية المنازعات بالطرق السلمية .

- العدول عن استخدام القوة فى العلاقات الدولية .

- المساهمة فى سائر الجهود الدولية لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولى خاصة ما تعلق منها بتخفيض الأسلحة .

- إتخاذ سائر الإجراءات الضرورة لتعزيز المقدرة الدفاعية للدول الأعضاء للمحافظة على وحدتها الاقليمية وصد العدوان .

- فى حالة التهديد بهجوم مسلح على بعض الدول الأطراف ، فعلى الدول الأعضاء أن تتشاور فورا وذلك لتنفيذ المساعدة المتبادلة .

- تلتزم كل دولة عضو بتقديم المساعدة الفورية للدولة العضو المعتدى عليها ، وتقدم هذه المساعدة من جانب الدول الأعضاء منفردة أو بصورة جماعية ، وتشمل هذه المساعدة العون العسكرى .. « ويمتد هذا التعاون العسكرى ليشمل المساعدات التى تحتاجها حكومة إحدى الدول الأعضاء للقضاء على حركات التمرد والثورة الداخلية ، حيث يمكن فى هذه الحالة الاستعانة بقوات الحلف الموجودة على إقليم هذه الدولة » (١) .

الجهاز التنظيمى للحلف (٢) :

ذكرنا أن الدول الأعضاء ، فى حلف وارسو ، تعهدت بالتشاور فيما بينها .. وهذا التشاور لا يكون فقط فى المسائل العسكرية وإنما أيضاً فى كل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة » (المادة ٣)

---

(١) أنظر : المرجع السابق ، نفس الموضع .

(٢) أنظر : د. الشافعى بشير - النظمت الدولية - الأسكندرية ١٩٧٤ ص ٣٣٠ - ٣٣١ .

ولتأكيد أهمية التشاور بين الدول الأعضاء ، فقد أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية هى « اللجنة الاستشارية السياسية » (Le Comité Consultatif Politique) وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء . ومن حق هـــذه اللجنة أن تنشىء أى هيئة فرعية إذا وجدت ضرورة تدعو إلى ذلك ، وقد أنشأت فعلا لجنة دائمة مقرها موسكو وذلك لمتابعة الشئون السياسية الدولية ، وتقديم توصيات بشأنها فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية السياسية . كما أنشأت سكرتارية للحلف مقرها موسكو وتمثل جميع الأعضاء فى هذه السكرتاريةالتى يوجد على رأسها سكرتير عام للحلف ، وإلى جانب ذلك فقـد أنشأت المعاهدة قيادة عسكرية مشتركة للدول الأعضاء التى من مهامها توزيع القوات المسلحة الخاصة بالحلف على اقاليم الدول الأعضاء ــ وفقاً لحاجات الضمان الجماعى المتبادل ــ بالاتفاق بين هذه الدول .

الوضع القانونى للحلف :

يتضح لنا من عرض أهم أحكام حلف وارسو ، أن هذا الحلف ــ شأنه شأن أى حلف دفاعى ــ قد جعل من الخطر المشترك قضية مشتركة .. ومهمته الأولى هى الدفاع عن الدول الأعضاء ضد أى عدوان خارجى . وإذا كان واضعو إتفاقية الحلف قد قصدوا به أن يكون جزءاً من نظام الأمن الجماعى طبقاً لميثاق الأمم المتحدة ، وذلك بصريح نص المادة الرابعة من الاتفاقية التى أشارت إلى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .. إلا أن وضع الحلف من الناحية القانونية يمكن أن ينطبق عليه كل ما سبق أن ذكرناه بخصوص حلف الأطلنطى(١) .

---

(١) راجع بخصوص هذا الحلف :

Colliard; op. cit., p. 486.

الفصل الثانى

دراسة لأهم المنظمات الإقليمية

سوف نتناول فى هذا الفصل دراسة المنظمات الإقليمية الآتية : —

— جامعة الدول العربية .
— منظمة الوحدة الأفريقية .
— المنظمات الأوربية .
— منظمة الدول الأمريكية .

وسنخصص لكل منها مبحث مستقل :

المبحث الأول

جامعة الدول العربية

ظروف إنشاء جامعة الدول العربية (١) : —

إذا استرجعنا الإجراءات التاريخية التى أدت إلى إنشاء جامعة الدول

(١) راجع فى الجامعة العربية بصفة عامة كل من :
' د . محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد البحوث والدراسات العربية سنة ١٩٦٥ .
— د . كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربية ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ١٩٤٨ .
— د . محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية ، الاسكندرية ١٩٧٠ ، وأيضاً لسيادته الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ١٠٣٩ وما بعدها .
— الدكتورة عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، المرجع السابق ص ١٥ وما بعدها
— الدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمات الاقليمية ، المرجع السابق ص ٩١ و ١ بعدها .
— Ghanem, M.H.; La Lique des Etats Arabes, Thèse, Paris, 1958.
— Ghali, B.B.; The Arab League, International Conciliation, 1954.
— Khadduri, M., The Arab League as a regional agreement, A.J.I.L., 1946.

العربية ، لوجدنا تلك الإجراءات قد بدأت بخطاب ألقاه انتونى ايدن وزير الخارجية البريطانية يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٤١ أمام مجلس العموم البريطانى جاء به : « إن كثيراً من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن ، ومن أجل تحقيق هذا التقارب يعولون على مساعدتنا . إن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا إستجابة ، وأنه ليبدو لى من الطبيعى ومن العدل أن تتدعم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بتأييد الرأى العام العربى لها » .

ثم توالت بعد ذلك التصريحات من جانب الحكومة البريطانية لتأييد هذا الإتجاه .. ففى تصريحين صدرا فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٢ ، ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر وزير الخارجية البريطانية ما سبق أن أعلنه ، وذكر أن بريطانيا تتعاطف مع كل حركة تنشأ بين العرب لدعم وحدتهم السياسية والاقتصادية والثقافية على أن تأتى المبادأة من جانب العرب أنفسهم .

ومن المثير للعجب أن تصدر تلك التصريحات من بريطانيا ، وهى الدولة التى كان لها — فى ذلك الوقت — اليد الطولى فى مصائر الشعوب العربية ، والتى كانت تقف دائماً حائلا دون الوحدة العربية ، غير أن ما يساورنا من عجب لا يلبث أن يتبدد إذا أدركنا المغزى الحقيقى الذى كانت تقصده السياسة البريطانية من وراء تلك التصريحات .. خصوصا إذا أخذنا فى الاعتبار الأوضاع السياسية الدولية التى كانت سائدة فى ذلك الحين :

— فمن جهة ، كانت الحرب العالمية الثانية تجر على بريطانيا العديد من الكوارث والصعوبات .. الأمر الذى دفعها إلى محاولة كسب ود العرب عن طريق التلويح لهم بالمساعدة فى تكوين اتحاد عربى يجمع شملهم .. وكان فى اعتقاد بريطانيا آنئذ أنها ستكون مسيطرة على هذا الاتحاد ، وبالتالى

ستشتد قبضتها على الدول العربية ، وتأمن عدم زوال نفوذها .

— ومن جهة ثانية ، أمتد نفوذ كل من أمريكا وروسيا إلى العالم العربى ، فأمريكا حصلت على امتياز آبار البترول فى المملكة العربية السعودية ، وروسيا بدأت تنظم انتشار الحركات الشيوعية فى البلاد العربية ، وكان هذا التطور أشد ما تخشاه بريطانيا ، من هنا جاءت رغبتها لتشكيل اتحاد يجمع بين الدول العربية كى يقف أمام امتداد النفوذ الأمريكى والروسى ، بينما تكون هى صاحبة النفوذ على هذا الاتحاد لتكون صاحبة الكلمة الأخيرة فى حلبة التنافس الاستعمارى .

وأيا ما كان الحافز الذى أدى ببريطانيا إلى إعلان تأييدها لحركة الوحدة العربية — وهى صاحبة النفوذ الفعلى على مقدرات الوطن العربى فى ذلك الوقت — فقد كان من الكياسة أن ينتهز العرب تلك الفرصة ويحققوا الحلم الذى طالما راودهم طويلا .. فبادرت مصر إلى دعوة الدول العربية لإجراء مشاورات بشأن الوحدة العربية .. وقد بدأت تلك المشاورات أول الأمر بين مصر والعراق ، ثم بينهما وبين باقى حكومات الدول العربية ، وتمخضت هذه المشاورات عن إتجاهين :

— إتجاه يدعو إلى إنشاء إتحاد فيدرالى أو على الأقل كونفيدرالى ، وهذا الإتجاه يعبر عن وجهة نظر الحكومة العراقية والأردنية .
— وإتجاه يدعو إلى التعاون فى كافة المجالات على أساس من السيادة والاستقلال والمساواة ، وهذا الإتجاه يمثل وجهة نظر كل من لبنان وسوريا والمملكة العربية السعودية واليمن .

أما مصر فقد بقيت بعيدة عن مشايعة أى من الإتجاهين بصفتها الطرف الذى اشترك فى سائر اللقاءات العربية الثنائية .

وقد انتهت المشاورات على أن تقوم الحكومة المصرية بالدعوة إلى عقد لجنة تحضيرية لوضع الصيغة المأمولة للتعاون العربى .

وخلال الفترة من ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤ إلى ٧ أكتوبر — اجتمعت اللجنة التحضيرية فى الأسكندرية .. وبعد الاجتماعات والمناقشات الحادة وافقت اللجنة التحضيرية على وثيقة سميت ببروتوكول الأسكندرية الذى تضمن الخطوط العريضة للنظام القانونى للتنظيم العربى المقترح وأهدافه ومبادئه .

وفى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ أنعقد المؤتمر العربى العام بمدينة القاهرة بحضور ممثلى كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية وتمت الموافقة على الميثاق ، ثم تصدق عليه بعد ذلك من قبل تلك الدول ليدخل فى دور التنفيذ إعتبارا من ١٠ مايو سنة ١٩٤٥ [1] . وسنتعرض فيما يلى لشرح أحكام ميثاق الجامعة من حيث العضوية ، والأهداف والمبادىء التى تقوم عليها . وأجهزتها ، والتطورات التى لحقت بها ، وأخيراً تقدير الدور الذى تقوم به .

أولا : نظام العضوية فى جامعة الدول العربية : —

تنص المادة الأولى من ميثاق الجامعة على أن « تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق . ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة . فاذا رغبت فى الانضمام ، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » .

ويستفاد من هذه المادة أن العضوية فى جامعة الدول العربية تنقسم إلى عضوية أصلية وعضوية بالانضمام .

---

(١) تم التصديق على الميثاق وأودعت وثائق التصديق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية فى التواريخ التالية : شرق الأردن فى ١٠ أبريل ١٩٤٥ ، مصر فى ١٢ أبريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية السعودية فى ١٦ أبريل ١٩٤٥ ، العراق فى ٢٥ أبريل ١٩٤٥ ، لبنان فى ١٦ مايو ١٩٤٥ ، اليمن فى ١٩ مايو ١٩٤٥ ، سوريه فى ٩ فبراير ١٩٤٦ .

(أ) العضوية الأصلية : وهى التى تثبت للدول العربية المستقلة التى وقعت الميثاق عند إبرامه ، ثم صدقت عليه وهى : مصر وسوريا والعراق والمملكة العربية السعودية ، والأردن ولبنان واليمن .

(ب) العضوية بالانضمام : وهى تثبت لكل دولة عربية مستقلة ترغب فى الانضمام ويشترط فى هذه الحالة توافر الشروط الآتية : ـ

ـ أن تكون الدولة التى ترغب فى الانضمام إلى الجامعة العربية دولة عربية .

ـ أن تكون مستقلة .

ـ أن تتقدم بطلب الرغبة فى الانضمام إلى الأمانة العامة ، على أن يتضمن هذا الطلب تعهدها بقبول أحكام ميثاق الجامعة دون قيد أو شرط .

ـ أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها بالاجماع [1] .

وقد تحققت هذه الشروط لثلاث عشرة دولة انضمت إلى الجامعة وهى ليبيا ، والسودان ، والمملكة المغربية ، وتونس ، والكويت ، والجزائر ، واليمن الديمقراطية ، وسلطنة عمان ، واتحاد الامارات العربية ، والبحرين ، وقطر ، والجمهورية الإسلامية الموريتانية ، وجمهورية الصومال الديمقراطية . وبذا أصبح عدد الدول الأعضاء بالجامعة العربية عشرين دولة خلاف فلسطين التى وافق مؤتمر الرؤساء العرب فى اجتماعه بالدار البيضاء على تمكين الوفد الفلسطينى من التمتع بالعضوية الكاملة داخل الجامعة .

إنتهاء العضوية [2] : ـ

تنتهى العضوية لجامعة الدول العربية بأحد وسيلتين :

---

(١) اختلفت الآراء بخصوص قاعدة الاجماع الواجب توافرها لقبول عضو جديد بالجامعة العربية ، فيقول البعض بضرورة الإجماع ، ويكتفى البعض الآخر بالأغلبية .. راجع فى ذلك : د . حافظ غانم ص ١٩٧ ، د. عائشة راتب ص ٢٩ د . عبد العزيز سرحان « المنظمات الإقليمية » ص ٩٨ ، د . جعفر عبد السلام ص ٦٩٩ ، د . مفيد شهاب ص ٤٢٨ .

(٢) راجع : د . بطرس غالى « فقدان العضوية فى جامعة الدول العربية » بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعدها .

- إما بالانسحاب ، حيث يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط إبلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .. ومن الملاحظ أن الدولة المنسحبة فى هذه الحالة تظل مقيدة بالتزاماتها الناتجة عن عضويتها خلال هذه الفترة ، إلا فى حالة ما إذا كان انسحابها إحتجاجا على تعديل الميثاق .

- وإما بالفصل ، حيث يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التى لا تقوم بتنفيذ إلتزاماتها منفصلة .. وفى هذه الحالة يتعين أن يصدر قرار مجلس الجامعة بالاجماع — باستثناء صوت هذه الدولة .

ومما تجدر الإشارة إليه أنه لم يحدث فى تاريخ الجامعة أى حالة من حالات الانسحاب أو الفصل .

(ثانياً) : الأهداف والمبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

أنشئت الجامعة العربية كى تحقق بعض الأهداف ولتحقيق تلك الأهداف كان لابد من النص على بعض المبادىء التى تحكم عمل الجامعة العربية وسوف نتناول أولا أهداف الجامعة ثم نشير ثانيا إلى المبادىء التى تقوم عليها .

١ — أهداف الجامعة العربية [1] : —

يمكن إجمال الأهداف التى انشئت من أجلها الجامعة على النحو التالى :

(أ) صيانة استقلال الدول الأعضاء : وقد ورد النص على هذا الهدف فى المادة الثانية من الميثاق حيث جاء بها أن الغرض من الجامعة « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تظهر كقوة سياسية متماسكة فى مواجهة المجتمع الدولى . وبالتالى

(١) أنظر : د . عائشة راتب ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها .

يدعم هذا الموقف من استقلالها .. ويقف حائلا ضد الأطماع الاستعمارية .

(ب) تحقيق التعاون فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

وقد جاء هذا الهدف فى المادة الثانية من الميثاق حيث نصت على أنه من أغراض الجامعة أيضاً تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشئون الآتية ثم عددت المادة ست شئون مختلفة هى باختصار : الشئون الاقتصادية ، المواصلات ، الثقافة ، الجنسية ، الشئون الإجتماعية ، والشئون الصحية .

غير أن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر ، وإنما جاء على سبيل المثال .. لأن جامعة الدول العربية منظمة إقليمية ذات أغراض عامة [1].

(جـ) تنسيق علاقات الدول الأعضاء مع بقية دول العالم : يدخل ضمن أهداف الجامعة العربية العمل على تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم .. وقد أشارت إلى ذلك المادة الثالثة من ميثاق الجامعة بقولها : أن من مهام الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

٢ ـ المبادىء التى تقوم عليها الجامعة العربية [2] :ـ

تقوم الجامعة العربية على عدة مبادىء أهمها : ـ

(أ) المساواة بين الدول الأعضاء : ويستفاد هذا المبدأ من نصوص الميثاق التى تنص على المساواة فى القيمة القانونية لأصوات الدول الأعضاء ، والتمثيل المتساوى فى أجهزة الجامعة والتناوب فى رئاسة مجلس الجامعة .

---

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٣ .

(٢) أنظر المرجع السابق ، ص ٢٨ ـ ٢٩ .

(ب) عدم المساس بسيادة الدول الأعضاء: وهذا المبدأ أشارت إليه مقدمة الميثاق، والمادة الثانية منه، وأيضاً المادة السابعة التى قررت عدم إلتزام الدولة العضو بقرار مجلس الجامعة إلا إذا كانت قد وافقت عليه، وعلى أن تنفيذ القرار يتم وفقاً لنظم الأساسية فى كل دولة من الدول الأعضاء.

(جـ) عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء: وقد نصت على هذا المبدأ المادة الثامنة من الميثاق بقولها: «تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة، نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى، وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يؤدى إلى تغيير هذا النظام».

(د) فض المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية: تنص المادة الخامسة على هذا المبدأ بقولها «لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزماً».

(هـ) دفع الاعتداء عن الدول الأعضاء: وهذا المبدأ تنص عليه المادة السادسة من ميثاق الجامعة التى تقرر أنه إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس فورا. ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع، فاذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة، فأنه لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية. وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس، فلممثل تلك الدولة فيه، أن يطلب انعقاده للغاية المبينة

فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده .

ثالثاً : أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة العربية ثلاثة أجهزة هى :
مجلس الجامعة — الأمانة العامة — اللجان الفنية .. ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى :

(أ) مجلس الجامعة العربية

يعتبر مجلس الجامعة بمثابة الجهاز الرئيسى لها ؛ ويختص بالإشراف على كل ما يدخل فى أنشطة الجامعة .. ويتشكل من ممثلى الدول الأعضاء فى الجامعة ومن مندوب فلسطين الذى يتم اختياره بمعرفة المجلس ؛ ولم يحدد الميثاق عددا معينا لمندوبى كل دولة ؛ كما لم يشترط شغلهم لوظائف معينة فى بلادهم ؛ وإنما ترك تحديد عددهم وأختيارهم للسلطة التقديرية لكل دولة عضو [1] .

وينعقد المجلس انعقادا عاديا مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس وأكتوبر ؛ وينعقد فى دورات غير عادية — كلما دعت الحاجة إلى ذلك — بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

والأصل أن المجلس يعقد اجتماعاته فى المقر الدائم لجامعة الدول العربية بالقاهرة ، إلا أنه من الجائز أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه ؛ ويعتبر

---

(١) أنظر : د . حفظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥٦ ..
ومن الجدير بالذكر أن عدم النص على مستوى التمثيل فى مجلس الجامعة يعتبر — فى رأى بعض الفقهاء — من الصياغات الحكيمة التى تميز بها ميثاق الجامعة فى هذا الصدد ، لأنه يسمح بأن تكون هناك جدية فى التقدير تتمشى مع مقتضيات وظروف العلاقات العربية والأحداث العالمية التى يدعى المجلس لمناقشتها . راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

أنعقاد المجلس صحيحا إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء . ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسة المجلس فى كل دور انعقاد عادى على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء .

وتوجه الدعوة إلى الإجتماع من الأمين العام الذى عليه أن يحضر بنفسه أو من ينيبه جلسات المجلس جميعها .

ويبدأ المجلس جلساته بالموافقة على مشروع جدول الأعمال .. ثم يتم توزيع الأعمال الواردة بالجدول على اللجان الفرعية المشكلة داخله وهى وفقاً للنظام الداخلى للمجلس : لجنة الشئون السياسية ، ولجنة الشئون الاقتصادية ، ولجنة الشئون الاجتماعية والثقافية ، ولجنة الشئون المالية والإدارية ، ولجنة الشئون القانونية .

أحكام التصويت داخل المجلس :-

الأصل فى نظام التصويت فى المجلس هو الأخذ بقاعدة الاجماع ، فاذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الآراء فانها — كقاعدة عامة — لا تلزم إلا من يقبلها [1] . واستثناء من هذا الأصل يجوز الأخذ بقاعدة الأغلبية البسيطة أو الموصوفة فى بعض المسائل .

فيكتفى بأغلبية الثلثين عند تعيين الأمين العام للمنظمة ، وأيضاً عند تعديل الميثاق . كما يكتفى بأغلبية الآراء عند اتخاذ المجلس قرارا فى المسائل الآتية :

- شئون الموظفين .
- إقرار ميزانية الجامعة .
- وضع النظم الداخلية لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .
- تقرير فض أدوار الاجتماع .

---

(١) راجع المادة السابعة من ميثاق الجامعة .

كما يكتفى بصدور القرار بالأغلبية فى حالات توسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة ، أو غيرها ، للتوفيق بينها [1].

اختصاصات مجلس الجامعة : —

يختص مجلس الجامعة بكل ما من شأنه يدخل فى نطاق تحقيق الأهداف المنصوص عليها بالميثاق .. وعليه أن يتخذ من التوصيات أو القرارات ما يقتضى اتخاذه لتحقيق تلك الأهداف .. وله على وجه الخصوص النهوض بالآتى :

١ — القيام بدور المحكم أو الوسيط لتسوية المنازعات التى قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة (المادة رقم ٥) .

٢ — اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان سواء وقع من دولة أخرى عضو أو من دولة غير عربية .

٣ — تقرير وسائل التعاون مع الهيئات والمنظمات الدولية الأخرى المختصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والإجتماعية بين الدول .

٤ — الإشراف على تنفيذ الدول الأعضاء للاتفاقات التى تبرمها فى الشئون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية وشئون المواصلات ، وشئون الجنسية ، والجوازات ، وتنفيذ الأحكام ، وتسليم المجرمين ،

---

(١) يعتبر نظام التصويت فى المجلس من القواعد المستحدثة فى طرق التصويت فى المجالس الدولية . والغرض من هذا النظام إحترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة العربية فى حالة عدم توافر الإجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأغلبية ولكنها لا تلزم غير الدول التى قبلتها . أنظر : د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

وغير ذلك من الأمور المشار إليها فى المادة ٢ / ٢ من الميثاق .

٥ ــ تعيين الأمين العام للجامعة .

٦ ــ أعتماد ميزانية الجامعة وتحديد أنصبة الدول الأعضاء .

٧ ــ تعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فى الجامعة بناء على ترشيح الأمين العام .

٨ ــ وضع النظام الداخلى لأعمال الأمانة العامة وشئون الموظفين .

(ب) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية

تتشكل الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين . ويتم تعيين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات [1] .. أما بالنسبة للأمناء المساعدين والموظفين الرئيسين فهؤلاء يقوم الأمين العام بترشيحهم ويصدر قرار تعيينهم من مجلس الجامعة .. وبالنسبة للموظفين العاديين فيتم تعيينهم بمعرفة الأمين العام . وقد منح الميثاق درجة سفير للأمين العام ؛ بينما منح الأمناء المساعدين درجة وزراء مفوضين [2] .

---

(١) راجع رسالة الدكتور محمد عبد الوهاب الساكت وموضوعها « الأمين العام لجامعة الدول العربية » ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ص ١١١ وما بعدها . ومن الجدير بالذكر أن منصب أمين عام الجامعة شغله حتى الآن ثلاثة هم : الأستاذ عبد الرحمن عزام الذى كان يعرف بحماسه الشديد للفكرة القومية العربية .. والذى أدى دوراً بارزاً وبذل جهداً ملموساً فى تهيئة الظروف لإنشاء الجامعة .. وقد جاء تعيينه كأول أمين عام الجامعة فى ملحق للميثاق .. وقد استمر فى توجيه سياسة الجامعة ووضع تقاليدها إلى أن استقال سنة ١٩٥٢ بسبب خلاف سياسى نشب بينه وبين بعض الدول الأعضاء ؛ وخلفه فى هذا المنصب السيد عبد الخالق حسونه فى المدة من (١٩٥٢ ــ ١٩٧٢) ويشغل هذا المنصب حالياً السيد محمود رياض .

(٢) مما هو جدير بالإشارة إليه أن مجلس الجامعة وافق بجلسته المنعقدة فى ١٠ مايو ١٩٥٣ على إتفاقية « مزايا وحصانات جامعة الدول العربية » وقد حددت المادة ٢٠ من تلك الاتفاقية الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها موظفو الجامعة حسب الفئة التى يحددها مجلس الجامعة لكل منهم ، وهذه الحصانات والامتيازات هى : « الحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية ، الإعفاء من الضريبة على مرتباتهم ومكافآتهم التى تقاضوها ويتقاضونها من الجامعة ، الإعفاء هم وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم من قيود الهجرة والإجراءات الخاصة بتقييد الأجانب ، التسهيلات التى تمنح للموظفين الذين فى درجتهم من أعضاء الهيئات الدبلوماسية

ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى لأعمال الأمانة العامة وشئون الموظفين ، ولحسن تنظيم العمل بالأمانة العامة فقد انشئت بها عدة إدارات هى

١ — الإدارة السياسية : وتختص بتتبع التطورات السياسية التى لها صلة بنشاط الجامعة ، وتقوم بتجميع البيانات والوثائق التى تخدم هذا الغرض .. وتعد للأمين العام التقارير والوثائق التى تساعده فى النهوض بوظائفه السياسية .

٢ — إدارة شئون فلسطين : وتهتم هذه الإدارة بكافة المسائل المتفرعة عن قضية فلسطين على المستويين الدولى والعرفى .

٣ — إدارة المقاطعة : وينحصر نشاطها فى منع اسرائيل من بسط نفوذها الاقتصادى على الدول العربية ، والقيام بجهد مكثف لفرض حصار اقتصادى على نشاط اسرائيل على المستوى الدولى .

وبجانب هذه الإدارات توجد إدارة للسكرتارية ، وإدارة للشئون الاقتصادية والمواصلات ، وإدارة للشئون المالية ، وإدارة قانونية ، وإدارة للشئون الاجتماعية والصحية ، وإدارة للنشر والاستعلامات ، وإدارة للشئون الثقافية ، ومكتب مكافحة المخدرات ، ومعهد للدراسات العربية العالمية بمدينة القاهرة .. وعدة مكاتب اعلامية منتشرة فى أهم العواصم العالمية .

= المعتمدين لدى الحكومة ذات الشأن ، التسهيلات التى تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين فى وقت الأزمات الدولية فيما يتعلق بعودتهم لوطنهم ، الإعفاء فى بحر سنة من تاريخ تسلمهم العمل من الرسوم الجمركية عما يستوردون من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدول صاحبة الشأن » .

هذا إلى جانب الإعفاء من الخدمة الوطنية . أما بالنسبة للأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر فيتمتعون بالحصانات والامتيازات التى تمنح طبقاً للعرف الدولى للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته .

أنظر : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨٧ هامش (١) .

— د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها .

اختصاصات الأمين العام : —

يعتبر الأمين العام للجامعة — كما سبق أن ذكرنا — على قمة الجهاز الإدارى بالجامعة .. ويعد مسئولا عن أعمال سائر العاملين بالأمانة العامة وهو فى قيامه بعمله يمارس نوعين من الاختصاصات :

١ — إختصاصات إدارية : وتنحصر فى تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقاً للنظام الموضوع بمعرفة مجلس الجامعة ؛ كما يختص بوضع خطة العمل الإدارى فى المنظمة ، ومتابعتها ، والإشراف على كافة الجوانب الإدارية والمالية لجهاز المنظمة على وجه العموم .

٢ — إختصاصات سياسية : وهذه الإختصاصات لم ينص عليها الميثاق صراحة ، ولكنها جاءت نتيجة الممارسة وكضرورة لازمة لحسن سير العمل داخل المنظمة من جهة ، والدور الذى يجب أن يقوم به الأمين العام فى العلاقات السياسية العربية من جهة أخرى ، وقد برزت تلك الاختصاصات بعد أن دأب مجلس الجامعة فى تكليف الأمين العام بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصدره من قرارات .. وكثيرا ما عمد الأمين العام إلى الدخول مع الدول الأعضاء فى مباحثات سياسية بقصد تقريب وجهات النظر عندما تتباين الأراء أو يثور الخلاف .. كما برز الدور السياسى للأمين العام بصورة واضحة عندما اتبرى للدفاع عن حقوق الدول العربية فى الاستقلال ، خاصة بالنسبة للمشكلة الفلسطينية ، واستقلال ليبيا وشمال أفريقيا ، وأمارات شرق وجنوب شبه الجزيرة العربية .. كذلك تأكد هذا الدور من خلال الأزمات التى مرت بها العلاقات العربية ، مثل أزمة لبنان سنة ١٩٥٨ ، وأزمة العراق والكويت ١٩٦١ — ١٩٦٣ ، وأزمة اليمن ١٩٦٢ — ١٩٦٧ ، وأزمة الحدود بين الجزائر والمغرب سنة ١٩٦٣ ، وأزمة لبنان الأخيرة سنة ١٩٧٦ .. وغيرها من الأزمات ، ومن الجدير بالذكر أن الأمين العام يسأل أمام مجلس الجامعة عن أعمال الأمانة العامة .

(جـ) اللجان الفنية

جاء النص على اللجان الفنية فى المادة الرابعة من الميثاق بقولها :

« تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة ، ويجوز أن يشترك فى تلك اللجان أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل » .

والشئون المشار إليها فى هذه المادة هى الشئون الاقتصادية والمالية ، والمواصلات ، والشئون الثقافية ؛ ومسائل الجنسية والجوازات والتأشيرات ، وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، والشئون الاجتماعية . والشئون الصحية .

وتمثل دول الجامعة بمندوب واحد أو أكثر فى كل لجنة ، ويعين المجلس لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين على الأقل. وتصدر قرارات هذه اللجان بأغلبية الأصوات .

ويلاحظ أنه يتحتم على تلك اللجان — عند مباشرتها لاختصاصاتها — مراعاة أن التعاون الوثيق بين أعضاء الجامعة يجب أن يتم فى إطار احترام النظام السياسى والأوضاع الخاصة بكل دولة . ويترتب على ذلك ضرورة ابتعاد اللجنة فى مشروعات الاتفاقات التى تعدها عن التدخل فى المسائل السياسية والاقتصادية للاعضاء [1] .

وقد ساهمت هذه اللجان فى تحقيق تعاون عربى كبير عن طريق المؤتمرات والحلقات العربية التى دعت لانعقادها .. كما توصلت إلى إعداد مشروعات اتفاقيات أقرها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء ومن أمثلتها : اتفاقية

---

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

اتحاد البريد العربى (١٩٤٦) ؛ واتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية (١٩٥٠) ، واتفاقية الاعلانات والانابات القضائية ؛ واتفاقية تنفيذ الأحكام واتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ؛ واتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ؛ واتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، وبروتوكول معاملة الفلسطينيين فى الدول العربية (١٩٦٥) .. إلخ .

رابعاً : التطورات التى لحقت بالجامعة العربية : —

رغبة فى تقوية وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية ؛ سواء فى المجالات الاقتصادية أو المجالات العسكرية ، فقد دعا مجلس الجامعة الدول الأعضاء إلى عقد معاهدة بشأن الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى فيما بينها ، وقد كان الغرض من هذه المعاهدة تلافى قصور الميثاق وضعف نصوصه فى المجالات الاقتصادية والعسكرية . وقد استجابت الدول العربية إلى هذه الدعوة ووقعت على تلك الاتفاقية فى ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ .

وقد تضمنت هذه الاتفاقية جانبين ، أحدهما جانب دفاعى والآخر جانب اقتصادى ، ونتناول بايجاز أهم ما جاء بتلك الاتفاقية .

أولا : الجانب الدفاعى فى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى :

جاءت أهم المبادىء التى تضمنتها الاتفاقية بخصوص تدابير الدفاع والأمن المشترك على النحو التالى [1] :

١ — تأكيد الدول المتعاقدة لعزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية ، سواء فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها ، أو فى علاقاتها مع الدول الأخرى ، وذلك حرصا منها على دوام الأمن والسلام ؛ واستقرارهما فى كافة أرجاء العالم (مادة رقم ١) .

(١) أنظر الدكتورة عائشة راتب « المرجع السابق » ص ٨٧ وما بعدها .

٢ – إعتبار الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة ، أو أكثر منها ، أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ٢ / ١) .

٣ – إلتزام الدول الأعضاء بالمبادرة إلى تقديم المعونة إلى كل دولة عضو تتعرض للعدوان . وبأن تتخذ على الفور – منفردة ومجتمعة – جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابها .

ويخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء ، وما أتخذ بصدده من تدابير وإجراءات .

٤ – تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها – بناء على طلب إحداهما – كلما هددت سلامة أراضى أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها ، وفى حالة خطر الحرب الداهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها ، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف .

٥ – تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية ، وتعزيزها ، والإشتراك – بحسب مواردها وحاجاتها – فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح ، وذلك رغبة منها فى تنفيذ الإلتزامات السالفة الذكر على أكمل وجه ممكن .

٦ – تتعهد الدول المتعاقدة بألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع أحكام هذه المعاهدة ، وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة .

ومن أجل مراقبة وتنفيذ تلك الإلتزامات : فقد أنشأت الاتفاقية جهازين عسكريين دائمين هما :

مجلس الدفاع المشترك [1] : —

ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينيبون عنهم ، ومهمته القيام على تنفيذ الجانب الدفاعي من أحكام المعاهدة ، وذلك تحت إشراف مجلس الجامعة ، والاستعانة باللجنة العسكرية الدائمة ، وتصدر قرارات هذا المجلس بأغلبية الثلثين .

اللجنة العسكرية الدائمة : —

وتتكون هذه اللجنة من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة ، ومن المتفق عليه أن يكون جميع أعضاء هذه اللجنة من ذوي الجنسية الأصلية للدول المتعاقدة ، وتنتخب اللجنة رئيسا لها من بين أعضائها لمدة سنتين . ويمكن تجديد انتخابه ، ويشترط في الرئيس أن يكون على الأقل من الضباط القادة .

وقد حدد الملحق العسكري للمعاهدة اختصاصات هذه اللجنة بما في ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والإشتراك اللازمة . وترفع هذه اللجنة التقارير عن أعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك .

ثانياً : الجانب الاقتصادي في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

رغبة في إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها فقد نصت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي على أن « تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مرافقها الطبيعية . وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية . وبوجه عام على تنظيم نظامها الاقتصادي ، وتنسيقه ، وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف .

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع الدكتور عبد العزيز سرحان « المنظمات الإقليمية » المرجع السابق ص ١١٢ وما بعدها .

ولكى تتحقق هذه الأهداف . فقد قررت المعاهدة إنشاء مجلس اقتصادى من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشئون الاقتصادية ، أو من يمثلونهم إذا استحال حضورهم بأنفسهم . ويختص هذا المجلس بصفة أساسية بأن يقترح على حكومات تلك الدول كل ما يراه كفيلا بالنهوض باقتصادياتها ، وتنسيق التعاون الاقتصادى فيما بينها على أفضل وأوثق صورة ممكنة . وله على الأخص وضع مشروعات الاتفاقيات المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف تدريجيا .. ومن حقه الاستعانة فى تأدية أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمالية التابعة للجامعة [1] .

ومن الجدير بالذكر أن دول الجامعة وافقت فى ٢٦ مارس سنة ١٩٥٩ على بروتوكول خاص — يعتبر فيما يتضمنه من أحكام جزءاً مكملا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى — وقد أسبغ هذا البروتوكول على المجلس الاقتصادى كيانا ذاتيا حيث قرر أنه من الجائز لأى دولة عضو فى المنظمة ، أو لأى دولة عربية أخرى أن تنضم إلى عضوية المجلس الاقتصادى وحده ، دون أن يعنى هذا الانضمام ارتباطها — بطريق مباشر أو غير مباشر — بالإلتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها فى معاهدة الدفاع المشترك . ولا جدال أن المجلس ساعد على إبرام عدة اتفاقيات اقتصادية على جانب كبير من الأهمية فى مقدمتها اتفاقية إنشاء المؤسسة المالية العربية للإنماء الاقتصادى (١٩٥٧) والمعدلة (١٩٦٤) واتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة (١٩٥٧) [2] .

خامساً : دور الجامعة العربية كمنظمة إقليمية :

حتى يمكن بحث الدور الذى تقوم به الجامعة العربية كمنظمة إقليمية ،

---

(١) للمزيد من التفاصيل أنظر المرجع السابق ص ١١٨ وما بعدها .

(٢) أنظر : د . محمد عبد الوهاب الساكت ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .
وراجع أيضاً د . بطرس غالى « العمل العربى المشترك فى إطار جامعة الدول العربية » ، مجلة السياسة الدولية ، العدد العشرون ، سنة ١٩٧٠ ، ص ٢٨٣ - ٢٨٦ .

فلابد أن نستعرض المناهج التى تسلكها الجامعة فى سبيل تحقيق أهدافها ، وما يواجه تلك المناهج من عوامل النجاح أو الاخفاق ، ولعلنا من خلال هذا العرض نستطيع تقدير دور الجامعة واحتمالات المستقبل بالنسبة لها .

وقد سبق أن تعرضنا لأهداف الجامعة العربية ، وعرفنا أن تلك الأهداف — حسبما جاءت فى الميثاق والتطورات التى لحقت به — تتلخص فى الآتى : —

— تدعيم التضامن العربى فى المجالات السياسية .
— تحقيق رفاهية الشعوب العربية .

وتسعى الجامعة لتحقيق هذين الهدفين عن طريق تطبيق عدد من المناهج المختلفة تتفق وطبيعة الهدف المنشود . كما تتبع سياسة خارجية تتفق وهذه الأهداف .. وسنحاول فيما يلى الإشارة إلى تلك المناهج بشىء من الايجاز .

(١) مناهج جامعة الدول العربية
لتدعيم التضامن العربى فى المجالات السياسية

لا جدال أن الهدف الأساسى الأول الذى أنشئت الجامعة العربية من أجله ، هو « تدعيم التضامن بين الدول العربية فى المجالات السياسية » تمهيدا للوصول بها إلى مرحلة الوحدة الشاملة فيما بينها . وفى ذلك تشير المادة الثانية من ميثاق الجامعة على أن الغرض من إنشائها هو : « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها » .

وإذا كان تنسيق الخطط السياسية مطلبا — فى حد ذاته — لمواجهة المجتمع الدولى كقوة سياسية متماسكة ، فان تسوية المنازعات التى تنشأ بين دولتين أو أكثر — من دول الجامعة — بالوسائل السلمية ، يعتبر مطلبا ثان يدعم

أسس التعاون السياسى فيما بينهم ، كما أن قيام الجامعة باتخاذ التدابير اللازمة لدفع أى إعتداء يقع على إحدى الدول العربية الأعضاء ، يعتبر مطلبا ثالث يكمل حلقة التعاون السياسى فيما بين دول الجامعة .

وبذا يمكن القول أن هناك ثلاثة مناهج متكاملة تسلكها الجامعة لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية هى :

- تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء .
- تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية .
- إقامة نظام للأمن الجماعى العربى .

المنهج الأول

تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء

حرص ميثاق الجامعة على تأكيد هذا المنهج فى المادة الثانية منه . والهدف من ذلك هو إظهار الدول العربية كقوة سياسية متماسكة وغير متعارضة فى مواجهة المجتمع الدولى . والمفروض أن مجلس الجامعة هو الذى يتولى مهمة التنسيق بين السياسات المختلفة ؛ ويصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . وطبقاً للقاعدة العامة فان انضمام الدول إلى المنظمات الإقليمية . يؤدى إلى إلتزامها بعدم الخروج على أهدافها أو قراراتها ؛ كما يؤدى إلى تقييد حريتها فى إبرام معاهدات أو اتخاذ مواقف — فيما بينها أو مع الدول الأجنبية — تتعارض مع ميثاق المنظمة أو سياستها [1] .

وقد كان من الطبيعى أن يؤكد « بروتوكول الاسكندرية » على تلك القاعدة حيث قرر أن « لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها

---

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤ .

ونحن مع تأييدنا لوجهة نظر القائلين بالرأى الثانى ، إلا أننا فى نفس الوقت نأخذ على واضعى الميثاق عدم الوضوح فى وضع هذا المنهج فى الإطار القانونى الصحيح ، مما جعله بعيداً عن دائرة الإلتزامات الدولية المحددة ، وبالتالى أصبح مجالا للتشكيك من الناحية النظرية ، والإهمال من الناحية التطبيقية .. ولا أدل على ذلك من أن الدول العربية لم يستقر فى وجدانها ضرورة الإلتزام بما يفرضه عليها هذا المنهج من واجبات ، وكثيرا ما سلكت هذه الدول — فى سياستها الخارجية — مسالك متعددة ومتغايرة ومختلفة بل وكثيرا ما وقفت إزاء المشاكل الدولية الهامة مواقف متعارضة ومتباينة ، حتى أصبح اختلاف المواقف السياسية هو الأصل والتطابق هو الاستثناء .. وغالبا ما يؤدى هذا الوضع الشاذ إلى هجوم سياسى من بعض الدول الأعضاء على البعض الآخر ، وتتخذ وسائل الاعلام فى تلك الدول ميدانا للتشكيك فى مواقف بعضها البعض .

وقد تصدى مؤتمر القمة الذى انعقد فى سنة ١٩٦٥ لهذا الوضع ، وحاول تقوية هذا المنهج عن طريق إقرار « ميثاق للتضامن العربى » أقر فيه المؤتمر عدة مبادىء لإنهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين ، وأهم هذه المبادىء هى : إحترام سيادة كل دولة ، ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها ، وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ، واستخدام الصحف والنشر فى خدمة القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) . غير أن مثل هذه الإجراءات لم تكن سوى إجراءات وقتية لم تلبث قليلا إلا وتعود

— فى القانون الدولى — المجلد الثانى — الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٣٠ — ٣١ .
— د . عاطف القيسى « جامعة الدول العربية » منشأة المعارف بالأسكندرية ، سنة ١٩٧٤ ، ص ٢٧ .
— د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٥ — ٤٣٦ .

(١) راجع بشىء من التفصيل : د . سامى عبد الحميد « قانون المنظمات الدولية » ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .
وراجع أيضاً : د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٦ .

الأمور كما كانت عليه . وهذا يرجع بالدرجة الأولى إلى ضعف نصوص الميثاق فى تحديد هذا المنهج ، وغموض الإلتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء فى مجال تطبيقه ، وعدم وجود تخطيط سليم لسياسة خارجية عربية موحدة .

المنهج الثانى

تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية

أشارت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة إلى هذا المنهج بقولها : « لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما . وفى هذه الحالة لا يكون للدول التى وقع بينها الخلاف الاشتراك فى مداولات المجلس وقراراته ، ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ، وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

ومن الواضح أن هذه المادة وضعت ثلاثة أسس لفض المنازعات وديا بين الدول الأعضاء هى :

(أ) تحريم الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات ، وهذا التحريم يضع على عاتق الدول الأعضاء إلتزاما بعدم اللجوء إلى القوة لتسوية ما بينها من خلافات مهما كان السبب ، وهذا يتمشى مع التطور الذى حدث فى العلاقات الدولية منذ بداية عصر التنظيم الدولى ، ويساير أحد المبادىء التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة . ويتفق مع أحد مناهجها لتحقيق السلام العالمى .

(ب) أن مجلس الجامعة يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم لتسوية

المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء ، ويصدر قرار التحكيم فى هذه الحالة بالأغلبية دون أن يكون للدول المتنازعة حق الإشتراك فى مداولات المجلس وقراراته . ويعتبر القرار الصادر من المجلس فى هذه الحالة قراراً نافذاً وملزماً ، غير أنه يشترط لقيام المجلس بمهمة التحكيم شرطان :

- أن توافق كل الدول المتنازعة على عرض النزاع على مجلس الجامعة ، أى أن المجلس لا يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم إلا بموافقة كل الدول الأطراف فى النزاع . ومن ثم فان اللجوء إلى المجلس فى هذه الحالة يعتبر أمراً اختياريا . وليس إجباريا .

- أن يكون النزاع المطلوب عرضه على المجلس قليل الأهمية أو بمعنى آخر نزاع « لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها » .

(ج) أن مجلس الجامعة له حق التدخل كوسيط لحل المنازعات التى يخشى منها وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى . ومهمته فى هذه الحالة هى محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة ، ولا يجوز لأطراف النزاع رفض هذه الوساطة طالما كان النزاع على درجة من الخطورة يهدد بنشوب حرب بينهم ، وتصدر قرارات المجلس فى هذه الحالة بالأغلبية دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة ، غير أن ما يتوصل إليه المجلس فى قراراته لا يعتبر ملزما للدول الأطراف ، لأن تدخله جاء باعتباره وسيطا ، والقاعدة العامة أن قرارات الوساطة غير ملزمة ، وذلك على خلاف الحالة السابقة التى تعتبر قرارات التحكيم نافذة وملزمة .

من ذلك يتبين أن منهج تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء فى

الجامعة العربية ، قد وضع إلتزاما قانونيا على عاتق تلك الدول بضرورة تسوية ما يثور بينها من منازعات بالطرق السلمية .. غير أن الميثاق قدم وسيلتين فقط يمكن أن تلجأ إليها الدول الأعضاء فى هذا الصدد : هما التحكيم والوساطة عن طريق مجلس الجامعة . وقد أغفل الميثاق كلية إنشاء جهاز متخصص يمكن اللجوء إليه ويملك إصدار قرارات ملزمة فى هذا الشأن (١) .

كما لم يقدم بديلا فى حالة فشل الوسيلتين المنوه عنهما . وهذا دليل على ضعف هذا المنهج وعدم استجابته للمتغيرات والظروف الدولية المختلفة ، وقد كان من المفروض — والميثاق يضع منهجا لفض المنازعات سلميا بين الدول الأعضاء — أن يكون إنشاء جهاز قضائى دائم يمكن اللجوء إليه فى مثل هذه الحالات ضرورة يقتضيها سلامة المنهج وتكامله من الناحيتين السياسية والقانونية .

ومن العجيب أن واضعى ميثاق الجامعة راودتهم هذه الفكرة ولكنهم اكتفوا بالإشارة فى المادة ١٩ من الميثاق على أن قيام محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحث تعديل الميثاق . ورغم أن مؤتمر القمة العربى المنعقد فى الاسكندرية سنة ١٩٦٤ وافق على فكرة إنشاء تلك المحكمة ، كما سبق أن تم وضع بعض المشروعات المحددة فى هذا الشأن فى السنوات ١٩٥١و١٩٦٥و١٩٦٣ .. إلا أنه حتى الآن مازال منهج الجامعة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية . يفتقر إلى وجود هيئة قضائية قانونية تنهض بهذه المهمة على غرار محكمة العدل الدولية . وإن دل ذلك على شىء : فانما يدل على ضعف الأساس الذى يقوم عليه منهج التسوية السلمية للمنازعات ، وافتقار الميثاق إلى الضوابط القانونية اللازمة ، والوسائل الفنية الملائمة لوضع هذا

---

(١) أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .
وأيضا د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٩ .

المنهج موضع التنفيذ السليم (١) .

المنهج الثالث

نظام الأمن الجماعى العربى

أشارت إلى هذا المنهج المادة السادسة من الميثاق حيث تقول : « إذا وقع إعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالاجماع ، فاذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده » .

والواقع أن منهج الأمن الجماعى العربى كما عبرت عنه هذه المادة يعتبر غاية فى الضعف والقصور لأكثر من سبب :

أولا : أن هذه المادة لم تضع معياراً لمفهوم العدوان بل تركت تقدير ذلك فى كل حالة لمجلس الجامعة .. ونظرا لأنه يتعين أن يصدر المجلس قراره بالاجماع باعتبار ما وقع يمثل عدوانا وبتحديد الدولة المعتدية ، لذا فان أى خلاف بين أعضاء المجلس حول تكييف الوضع كفيل بأن يشل أى دور للجامعة فى هذا الصدد .

---

(١) راجع رسالة الأستاذ الدكتور عز الدين فوده وموضوعها :
«The Projected Arab Court of Justice» The Hague, 1957.

ثانياً : حتى إذا تمكن المجلس من الوصول إلى قرار بوجود عدوان من دولة على أخرى ، فعليه فى هذه الحالة أن يتخذ التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء .. وهنا نجد أن (المادة ٦) سكتت عن نوعية هذه التدابير .. كما لم تحدد العقوبات التى يمكن أن توقع على الدولة المعتدية ، ولم تبين المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) . فاذا أضفنا إلى ذلك أن قرار اتخاذ التدابير لابد أن يصدر بالاجماع ، لأدركنا مدى العقبات التى يمكن أن تحول دون إتخاذ أى قرار لمجرد اعتراض إحدى الدول .

ثالثاً : على فرض أن المجلس توصل إلى تحديد المعتدى وتوصل إلى إتخاذ قرار بالتدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، فانه يبقى البحث عن وسيلة تنفيذ تلك التدابير وهذا يرجع إلى أن الميثاق أغفل إنشاء الأداة التى تكون قادرة على تنفيذ تدابير القمع ، وخاصة تلك التى تتعلق باستخدام القوة المسلحة . وهكذا أصبح على مجلس الجامعة أن يبحث عن الوسيلة التى يمكن بموجبها تنفيذ التدابير التى يراها .. وقرار المجلس فى هذا الأمر يخضع لقاعدة الاجماع التى من العسير تحقيقها .

رابعاً : أن مجلس الجامعة العربية لا يستطيع أن يتدخل من تلقاء نفسه فى حالة وجود عدوان على إحدى الدول الأعضاء ؛ وليس له أن يقرر التدابير اللازمة لردع هذا العدوان ، وله هذا الحق فقط إذا لجأت إليه الدولة المعتدى عليها وطلبت منه المساعدة .

لكل هذه الأسباب بدأ نظام الأمن الجماعى العربى ؛ كما جاء فى الميثاق ، ضعيفا واهيا ؛ ولا يستجيب للتطورات العالمية فى تحقيق سلام وأمن مجموعة الدول العربية . فليس هناك إلتزامات على عاتق الدول الأعضاء باعداد خطط سابقة لمواجهة الاعتداءات المحتملة ؛ كما لا توجد

---

(١) أنظر : الدكتور حافظ غانم : المرجع السابق ، ص ٥٠ — ٥١ .

الأداة الفنية الحربية الموحدة القادرة على تنفيذ هذه الخطط ، هذا بالإضافة إلى ضرورة صدور قرارات مجلس الجامعة بالإجماع فى كافة المسائل المتعلقة بهذا النظام . ولهذا لم يكن غريبا أن تفشل الجامعة العربية فى التصدى للعدوان الإسرائيلى على فلسطين فى سنة ١٩٤٨ ، وألا تشترك فى قمع العدوان على مصر سنة ١٩٥٦ (١) .

ومن الجدير بالذكر أن الدول العربية استشعرت ضعف هذا المنهج منذ البداية ، فعملت جاهدة لتلافى قصور ميثاق الجامعة فى هذا المجال ، وكان العدوان الاسرائيلى على فلسطين ، وإستمراره فى الإعتداء على سلامة أقاليم عدد من الدول العربية ، سببا جوهريا أدى إلى عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى فى ١٧ يونية سنة ١٩٥٠ . وقد حاول واضعو هـــذه المعاهدة إقامة نظام للأمن الجماعى العربى يرتكز على أسس سليمة فأشاروا إلى التدابير التى يمكن إتخاذها فى حالة وقوع عدوان على دولة عربية .. كما أكدوا على الإلتزامات التى تقع على عاتق الدول الأعضاء فى هذه الحالة .. وأخيرا أقاموا أجهزة عسكرية يمكنها القيام بتنفيذ التدابير التى يتم الاتفاق عليها (٢) .

ويمكن تلخيص أهم الأسس التى يرتكز عليها هذا النظام على النحو التالى :

(أ) اعتبرت الدول المتعاقدة كل إعتداء مسلح يقع على أية دولة منها بمثابة إعتداء عليها جميعا (المادة ٢ / ١) .

(ب) فى حالة نشوب حرب فجائية أو قيام حالة دولية يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها فى إتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف (المادة ٣ / ٢) .

(جـ) تلتزم الدول المتعاقدة بتقديم المعونة إلى أى دولة طرف تتعرض

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

(٢) راجع ما سبق ص ٥٢٧ .

للعدوان . وأن تتخذ على الفور – منفردة أو مجتمعة – جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة . لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما . وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى – الفردى والجماعى – عن كيانها وسلامتها (المادة ٢ / ١) .

(د) تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها ، وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى إعتداء مسلح .

(هـ) تعهدت الدول المتعاقدة بألا تبرم أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع المعاهدة وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) .

(و) ربطت المعاهدة تطبيق هذا النظام بالتعاون التام مع الأمم المتحدة ، وحرصت على إخطار مجلس الأمن بوقوع الإعتداء وما اتخذ فى صدده من تدابير للقيام بالمسئوليات التى يضطلع بها فى مثل هذه الأحوال .. وعملا بنص المادة ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

(ز) وأخيرا فقد أنشأت الاتفاقية جهازين عسكريين من أجل مراقبة وتنفيذ هذا النظام هما : مجلس الدفاع المشترك ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول الأعضاء أو من ينيبون عنهم ، واللجنة العسكرية الدائمة وتتكون من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة (١) .

---

(١) راجع بخصوص اختصاصات كل من مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة ، الملحق العسكرى للإتفاقية وكذا البروتوكول الإضافى (١) .

وأنظر : د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها ، وأيضاً د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعده ، د . جعفر عبد السلام ، ص ٦٨١ وما بعدها .

والواقع أن نظام الأمن الجماعى كما نصت عليه اتفاقية « الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى » يعتبر خطوة أوسع مدى مما جاء بميثاق الجامعة .. ومع ذلك فلم يقدم هذا النظام المنهج الكافى والمتكامل للدفاع عن أمن الدول العربية .. للأسباب الآتية :

— أنه لم يعمل على توحيد الجيوش العربية تحت قيادة مشتركة تكفل فى وقت السلم مواجهة جميع الإحتمالات المتوقعة لأى عدوان يقع على إحدى الدول العربية ، وفى ذات الوقت تضمن ردع المعتدى وقت الحرب (١) .

— أن مجلس الدفاع المشترك يصدر قراراته بأغلبية الثلثين تطبيقاً للمادة ٦ / ٣ من الاتفاقية ، غير أن هذه القرارات تخضع لإقرار مجلس الجامعة ، ويشترط أن يقررها هذا المجلس بالإجماع .. وبذلك يكون مجلس الدفاع المشترك خاضعا فى سلطاته ومباشرته لإختصاصاته إلى مجلس الجامعة باعتباره الجهاز العام للجامعة العربية ، وهذا يقلل من أهمية الأكتفاء بأغلبية الثلثين بالنسبة لقرارات مجلس الدفاع المشترك مادامت ستخضع بعد ذلك لشرط الإجماع عند اعتمادها من مجلس الجامعة (٢) .

— أنه بعد عام ١٩٥٤ توقفت الأجهزة العسكرية عن الاجتماع إيذانا باخفاق هـــذا النظام ، مما حدا بالدول العربية إلى محاولة التعاون العسكرى فيما بينها خارج نطاق الجامعة ، وذلك بعقد اتفاقيات عسكرية ثنائية أو ثلاثية بينها ، ومنها على سبيل المثال : اتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين سوريا ومصر فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٥٥ ، واتفاقية ثلاثية للدفاع المشترك بين مصر والمملكة العربية السعودية واليمن فى ٢١ أبريل

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .
(٢) أنظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١١٧ .

سنة ١٩٥٦ ، واتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين مصر والأردن فى ٦ مارس سنة ١٩٥٦ ... إلخ .

وتتلخص المبادىء التى نصت عليها تلك الاتفاقيات فى الآتى : —

— المحافظة على استقلال وأمن الدول المشتركة فيها عن طريق التعاون العسكرى فيما بينها فى وقت السلم وفى وقت الحرب .

— التعاون العسكرى عن طريق وضع جيوش الدول المتعاقدة كلها أو جانب منها تحت إشراف مشترك تباشره مجالس عليا أو مجالس حربية وقيادات مشتركة فى وقت السلم وفى وقت الحرب .. وتعد هذه الجيوش المشتركة لصد أى عدوان يقع على إحدى الدول الأعضاء مع إلتزام الدول الأعضاء بعدم إبرام أى صلح منفرد مع المعتدى أو عقد أى اتفاق معه دون موافقة الأعضاء الآخرين .

وهكذا نجد منهج الأمن الجماعى ؛ سواء فى ميثاق الجامعة العربية أو فى اتفاقية الدفاع المشترك المكملة له ؛ لم يحقق للأمة العربية ما كانت تصبو إليه من وجود نظام أمن إقليمى لتأمين استقلال الدول العربية الأعضاء والمحافظة على السيادة القومية لتلك الدول (١) .

---

(١) جرت عدة محاولات لوضع منهج الأمن الجماعى فى ظل الجامعة العربية — موضع التنفيذ ، وأهم تلك المحاولات إجتماع وزراء الخارجية العرب فى بغداد بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٦١ والقرار الذى اتخذوه بدعوة الهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان الجيوش العربية للإجتماع فى أقرب وقت ممكن منضما إليهم رؤساء أركان الجيوش العربية غير المشتركة فى ميثاق الضمان الجماعى العربى ، وذلك لبحث خطة منع اسرائيل من تنفيذ مشاريعها العدوانية . غير أن هذا الإجتماع لم يسفر عن نتيجة ذات قيمة .

كما عقد مؤتمر القمة الأول فى القاهرة خلال الفترة من ١٣ — ١٧ يناير ١٩٦٤ وكان من أهم قراراته إنشاء « قيادة عربية موحدة » . وفى مؤتمر القمة الثالث الذى عقد فى الدار البيضاء فى المدة من ١٣ — ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ كان أهم قرار يتخذه المؤتمر هو « إلتزام الملوك والرؤساء العرب بميثاق التضامن العربى ، القاعدة الأساسية لوحدة العمل المشترك للتحرر من الاستعمار والصهيونية وجميع مظاهر السيطرة الأجنبية » . غير أن كل هذه المحاولات وغيرها باءت بالفشل .

(٢) مناهج جامعة الدول العربية
لتحقيق رفاهية الشعوب العربية

الهدف الثانى الذى تسعى الجامعة العربية إلى تحقيقه هو « رفاهية الشعوب العربية » ووسيلة تحقيق هذه الرفاهية تأتى عن طريق التعاون الوثيق بين الدول الأعضـــاء فى مجالات الاقتصاد والثقافة والإجتماع والعلوم وغيرها من المجالات التى تحقق للدول العربية الإستقرار والطمأنينة وتوفير أسباب الرفاهية والعمران فى بلادها .

وقد جاء النص على هذا الهدف فى الفقرة الثانية من المادة (٢) من ميثاق الجامعة حيث جاء بها أن من بين أهداف الجامعة العربية تحقيق التعاون الوثيق بين أعضائها فى المجالات الآتية :

- الشئون الاقتصادية والمالية . ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .
- شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد .
- شئون الثقافة .
- شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام ، وتسليم المجرمين .
- الشئون الاجتماعية .
- الشئون الصحية .

وقد قضت المادة الرابعة من الميثاق بانشاء لجنة فنية خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة . وأوكل إلى هذه اللجان مهمة النظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء ، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات لعرضها على مجلس الجامعة للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء .

ولقد قامت هذه اللجان بدور نشط فى إعداد مشروعات بعض الإتفاقات التى أقرها مجلس الجامعة ووافقت عليها الدول الأعضاء والتى سنشير إليها فيما بعد .

وقد تأكد هذا الهدف بموجب معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة ، فنصت المادة السابعة منها على أنه : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة وما ترمى إليه من إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية ، والزراعية والصناعية ، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت هذه المعاهدة جهازا جديدا ليوكل إليه مهمة تحقيق هذه الأهداف وهو « المجلس الاقتصادى » .. ويتشكل هذا المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين فى الشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم إذا استحال حضورهم بأنفسهم . ويدخل فى اختصاصه ، العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه ، وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابعة من الإتفاقية .

وقد قام هذا المجلس بالعديد من الإنجازات فى مجال تخصصه .. كما ساهم فى إنشاء الوكالات المتخصصة التى تباشر أنشطة فنية متعددة فى نطاق الجامعة . ونستطيع أن نقول من واقع الانجازات التى تحققت — فى نطاق هذا الهدف — أن الجامعة تسلك منهجين فى هذا الصدد هى :

— تشجيع الاتفاقات الجماعية للتعاون فيما بين الدول الأعضاء .

— الإستعانة بالأجهزة والوكالات والهيئات التى تنشئها لهذا الغرض .

المنهج الأول

تشجيع الاتفاقات الجماعية بين الدول الأعضاء للتعاون فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية

من العسير أن نتناول هنا كافة الانجازات التى حققتها الجامعة العربية عن طريق الاتفاقات الجماعية بين الدول الأعضاء .. فهذه الاتفاقات كثيرة ومتعددة وتشمل كافة مجالات التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والعلمى ؛ غير أننا سنحاول أن نشير بايجاز إلى أهم تلك الاتفاقات بوصفها الوسيلة لتحقيق التعاون بين الدول العربية فى المجالات غير السياسية تمهيدا لتحقيق رفاهية الإنسان العربى .

١ — اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت (١٩٥٣) :

وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية بتاريخ ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ ، ودخلت مرحلة النفاذ فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٣ . وخضعت لعدة تعديلات متتالية كان آخرها فى سنة ١٩٦٢ . وتتضمن الأحكام التالية :

— إعفاء بعض المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية من رسوم الاستيراد الجمركية على أن يكون منشؤها أحد بلدان الأطراف المتعاقدة .

— منح معاملة تفضيلية لتصدير أو استيراد السلع المصنوعة فى البلاد العربية .

— تسهيل حركة الترانزيت عبر الدول العربية الأطراف فى الاتفاقية ، وفقاً للقواعد والأنظمة الجمركية المرعية فى البلاد الذى تمر خلاله تجارة الترانزيت والمادة (٤) من الاتفاقية .

ومن الواضح أن أحكام هذه الاتفاقية تهدف إلى تنمية التجارة بين

الدول العربية تمهيدا لتكون منطقة تجارية واحدة (١) .

٢ – اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال (١٩٥٣) :

وافق عليها مجلس الجامعة فى ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ وتم التوقيع عليها من سبع دول عربية : وصدقت عليها ست دول عربية (٢) .. وقد أدخل عليها بعض التعديلات سنتى ١٩٥٤ ، ١٩٥٩ وتستهدف هذه الاتفاقية تنظيم مدفوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد انتقال رؤوس الأموال فيما بينها .. وأهم الأحكام التى جاءت بها هى :

– تعمل الحكومات العربية المنضمة إلى هذه الاتفاقية على تمكين رعاياها المقيمين فيها من الإشتراك فى مشاريع التنمية الاقتصادية : فى نطـــاق ما تسمح به القواعد التى تضعها كل دولة لحماية رؤوس أموالها : أو رؤوس الأموال التى انتقلت إليها ، وتضمن حكومات الدول المنقول إليها رؤوس الأموال استعمالها فى الغايات المشار إليها .

– إعفاء رؤوس الأموال المنقولة من بلد عربى إلى آخر من أية رسوم أو ضرائب ، سواء أكان ذلك من قبل الدولة المصدرة لرأس المال أو المستوردة له . مع إعفاء عائد رأس المال من كافة أنواع الضرائب التى تفرضها دولة الأصل .

– السماح باعادة رأس المال وكذا الأرباح الناتجة عنه إلى موطنه الأصلى .

ورغم أن هذه الاتفاقية يمكن أن تحقق فائدة مؤكدة لتنمية اقتصاديات

---

(١) تم التصديق على تلك الاتفاقية وإيداع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة من قبل : لبنان والأردن ومصر والمملكة العربية السعودية وسوريا والعراق .. كما انضمت إليها فيما بعد الكويت سنة ١٩٦٢ .

أنظر : د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

د . الشافعى بشير ، المرجع السابق ص ٤٣٩ – ٤٤٠ .

(٢) الدول التى صدقت عليها هى : سوريا والسعودية والأردن ومصر ولبنان والعراق .

الدول الأعضاء ، إلا أنها حتى الآن ليس لها أثر يذكر . ويرجع ذلك إلى عدة إعتبارات أهمها – بلا شك – اختلاف وتضارب الايديولوجيات فى الأنظمة الاقتصادية الداخلية لكل دولة ، وعدم وضوح الرؤيا السليمة أمام رؤوس الأموال الراغبة فى الاستثمار فى المشروعات الانمائية للدول الأعضاء ، وعدم توفير المناخ الملائم لرؤوس الأموال الخاصة للاستثمار فى اقاليم الدول الأخرى .. وهذه كنها اعتبارات يمكن التغلب عليها إذا صدقت النوايا ، وتوفرت الرغبة الأكيدة فى تطبيق أحكام الاتفاقية .

٣ – اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية (١٩٥٦) :

تم إبرام هذه الاتفاقية فى ١٥ يناير سنة ١٩٥٦ ، وصدقت عليها كل من سوريا والمملكة العربية السعودية والأردن ومصر . وتستهدف هذه الاتفاقية توحيد الاصطلاحات الجمركية ، ووضع جدول موحد للتعريفات الجمركية بقصد تسهيل التبادل التجارى فيما بين الدول الأطراف . وقد أنشأت الاتفاقية لجنة أطلق عليها اسم : « لجنة جدول التعريفة » مهمتها شرح جداول التعريفات ، واقتراح مشروعات القوانين بشأنها ، وفحص الخلافات التى تنشب بين الدول الأعضاء حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقديم التوصيات التى تكفل حلها .

٤ – اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية (١٩٥٧) :

تعتبر هذه الاتفاقية من أهم الانجازات التى تحققت فى مجال التنمية الاقتصادية العربية ، وقد قام باعدادها المجلس الاقتصادى بتاريخ ٣ يونية سنة ١٩٥٧ ، ووقعها وصدق عليها مندوبو سبع دول عربية حتى الآن وهى : مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن واليمن والسودان (١) .

---

(١) أنظر : الدكتور عبد المنعم البنا « الوحدة العربية الإقتصادية » مقال منشور بالمجلة المصرية للعلوم السياسية – العدد ٦٧ يوليه ١٩٧٠ ، ص ١٠٥ .

وتستهدف الاتفاقية – كما يدل عليها إسمها – إقامة وحدة إقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن بصورة خاصة لتلك الدول ولرعاياها على قدم المساواة ما يلى : –

– حرية إنتقال الأشخاص ورؤوس الأموال .
– حرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية .
– حرية الإقامة والعمل والإستخدام وممارسة النشاط الاقتصادى .
– حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والموانئ والمطارات المدنية.
– حقوق التملك والإيصاء والإرث .

وللوصول إلى تحقيق هذه الوحدة الاقتصادية فقد أصبح لزاما على الدول الأعضاء أن تعمل على توحيد مختلف تشريعاتها الوطنية لصالح التكامل الاقتصادى ، وتنسيق خططها الاقتصادية ، بما يكفل إستثمار الموارد العاطلة فى أقاليمها ، وإستخدامها على الوجه الأكمل لصالح الشعب العربى ، وبما يحقق النهوض بالصناعة والزراعة والمواصلات ، وتكوين سوق عربية مشتركة تكفل توحيد وتكامل الاقتصاد العربى .

وقد أنشأت الاتفاقية جهازاً خاصاً أطلقت عليه اسم : « مجلس الوحدة الاقتصادى » مهمته تحقيق الأهداف التى نصت عليها الاتفاقية ، ويتشكل من ممثل متفرغ أو أكثر لكل من الدول الأعضاء ، ولكل دولة صوت واحد ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الأصوات ، وتعاونه فى أداء مهمته لجان دائمة تابعة له .

ومن أهم الانجازات التى حققها هذا المجلس هو دعوته لإنشاء سوق عربية مشتركة تضع الأهداف التى قررتها هذه الاتفاقية موضع التنفيذ ، وقد تمت الموافقة على مشروع هذه السوق سنة ١٩٦٤ .

والواقع أن اتفاقية الوحدة الاقتصادية تعتبر إطارا عاما للتعاون العربى

فى مجال التنمية الاقتصادية ، وهى بما تتضمنه من أهداف ووسائل ، إنما تحقق التكافل والترابط الواجب بين الدول العربية فى مختلف جوانب التعاون الاقتصادى . « ذلك الترابط الذى بدونه قد يتعثر تحقيق التكامل فى مجال معين إذا ما أهملت المجالات الأخرى ، ولن تسير جنبا إلى جنب مع بعضها البعض .. فقد رسمت الاتفاقية بحيث تسير أمور التحرير التجارى — من الرسوم الجمركية والقيود الإدارية — فى شكل متواز و متوازن مع شئون التنسيق الاقتصادى — الصناعى والزراعى — وكذلك مع تنسيق التشريعات الاقتصادية والإجتماعية والمالية . والاتفاقية على هذا الأساس تعتبر خطة إقليمية للتنمية الاقتصادية العربية تتيح إستخدام الموارد الاقتصادية العاطلة ، وتكفل زيادة كبيرة فى حجم التجارة ، وتضمن نشاطا اقتصاديا فى مختلف المجالات بما يحقق قيمة مضافة كبيرة إلى الدخول الأهلية للبلاد العربية ، وتخلق فرصاً كثيرة للعمل المنتج المثمر أمام سكانها »(١) .

ومما يزيد من قيمة هذه الاتفاقية أنها راعت الظروف الداخلية للدول الأعضاء ، فأجازت الاستثناء من الإجراءات : حماية للصناعات الناشئة ، أو ضمانا لحصيلة جمركية ذات أهمية خاصة لخزينة الدولة ، أو حفاظا لمصلحة اقتصادية أعلى .. وينبع هذا الاعتبار من المبدأ العام وهو تحقيق النفع المتبادل للأعضاء جميعاً ، وعدم إحاقة الضرر بأى عضو نتيجة انضمامه للاتفاقية . وبالإضافة إلى ذلك فان الاتفاقية تتميز بالمرونة إذ تتيح لعضوين أو أكثر من أطرافها أن يعقدا اتفاقا اقتصاديا أو تجاريا يمثل مرحلة طموحة للتعاون فيما بينهما أكثر مما جاء بالاتفاقية .. ومن مزاياها أيضاً أنها تكفل ضمان الدراسة المستمرة والتشاور الجماعى لوضع الحلول الكفيلة بتذليل الصعاب التى قد تعوق تطبيق أو تنفيذ نصوصها .

---

(١) أنظر : د. عبد المنعم البنا ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ .

٥ ــ بعض مظاهر التعاون الأخرى فى ظل الجامعة العربية (١) :

من بين مظاهر التعاون الأخرى التى تساهم فى تحقيق التقارب بين الدول العربية ، هى تلك الاتفاقات الجماعية ، التى وافق مجلس الجامعة عليها فى مجال التعاون الثقافى والإجتماعى .. وأهم تلك الاتفاقات « المعاهدة الثقافية » التى أبرمت فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥ بين كل من سوريا ولبنان والعراق ومصر ، وتتضمن هذه الاتفاقية النص على ضرورة توثيق التعاون بين الدول العربية فى الشئون الثقافية وزيادة التقارب الذهنى والتآلف الروحى بين أبناء البلاد العربية والعمل على تعميم التعليم ورفع المستوى الثقافى لشعوبها .

وكذا وافق مجلس الجامعة على اتفاقية لتنفيذ الأحكام بين الدول العربية فى ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ووقعها كل من : الأردن ولبنان وسوريا والسعودية ومصر والعراق واليمن .

وتنص هذه الاتفاقية على أن كل حكم نهائى مقرر لحقوق مدنية أو تجارية ، أو قاض بتعويض من المحاكم الجزائية أو متعلق بالأحوال الشخصية ــ صادر من هيئة قضائية فى إحدى الدول الأعضاء يكون قابلا للتنفيذ فى سائر دول الجامعة . كما وافق مجلس الجامعة بتاريخ ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢ على « إتفاقية الاعلانات والإنابة القضائية » والتى تنظم وسائل اعلان الأوراق والوثائق القضائية فى دول الجامعة العربية بحيث يعتبر الاعلان فى دولة معينة كأنه قد تم فى أرض الدولة طالبة الاعلان ، كما تنظم الإجراءات التى يمكن بمقتضاها تباشر دولة متعاقدة نيابة عن دولة أخرى أى إجراء قضائى متعلق بدعوى منظورة .. وقد تم التصديق على تلك الاتفاقية بمعرفة مصر والسعودية والأردن وسوريا والعراق والكويت .

---

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٩٨ وما بعدها .

ووافق مجلس الجامعة أيضاً على « إتفاقية تسليم المجرمين » بتاريخ سنة ١٩٥٢ وتلتزم الأطراف المتعاقدة – بموجب تلك الاتفاقية – على تسليم المجرمين الذين تطلب إحدى الدول الأعضاء تسليمهم إليها ، وذلك متى توافرت الشروط المنصوص عليها بالاتفاقية . وقد أوضحت هذه الاتفاقية إجراءات التسليم وجعلت التسليم واجبا فى جرائم الاعتداء على الملوك ورؤساء الدول أو زوجاتهم أو أصولهم أو فروعهم ، وفى جرائم الاعتداء على أولياء العهد ، وفى جرائم القتل العمد وفى الجرائم الارهابية . وحظرت الاتفاقية التسليم فى الجرائم السياسية .

المنهج الثانى

الإستعانة بالأجهزة والوكالات المتخصصة التى تنشئها الجامعة

كان من الطبيعى أن تستعين الجامعة العربية ببعض الأجهزة والوكالات التى تنشئها للقيام بمهام محددة فى نطاق التعاون بين الدول الأعضاء فى مختلف المجالات ، وقد ازدادت أهمية هذا الأسلوب بسبب ما صادفته تلك الأجهزة والوكالات من نجاح فى تحقيق أغراضها .. ويعتبر الإستعانة بتلك الأجهزة والوكالات المنهج الثانى الذى تسلكه جامعة الدول العربية لتحقيق الرفاهية لشعوبها .

وسوف نشير فيما يلى إلى هذه الأجهزة والوكالات المتخصصة بشىء من الإيجاز (١) : –

---

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ وما بعدها ، وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية » المجلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٧١ ، ص ١٨ وما بعدها .

وأنظر أيضاً : د . محمد طلعت الغنيمى – جامعة الدول العربية – المرجع السابق ، ص ٣٠٠ وما بعدها .

١ ــ اتحاد البريد العربى :

أنشىء هذا الاتحاد بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٤٦ بموجب اتفاقية وافق على مشروعها مجلس جامعة الدول العربية . والهدف منه تدعيم أسس التعاون وتوثيق الروابط بين الدول الأعضاء ، وتسهيل العلاقات البريدية المتبادلة فيما بينهم . مع العمل على النهوض بالخدمة البريدية للوصول بها إلى أقصى فائدة يمكن أن تتحقق للجمهور العربى عن تلك التى وردت فى الاتفاقية العالمية للبريد .

ويوجد مقر الاتحاد بمدينة القاهرة .

٢ .. الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية .

أنشىء هذا الاتحاد بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة العربية على مشروعها بتاريخ ٩ أبريل سنة ١٩٥٣ .. وقد أوكل إليه مهمة العمل على تحسين وسائل المواصلات السلكية واللاسلكية وتنظيمها وتعميمها بين الدول الأعضاء . كما أن من مهمته العمل على تيسير استخدام هذه الوسائل والإستفادة منها إلى أقصى حد ممكن .

ويقع مقر الاتحاد بمدينة القاهرة .

٣ ــ اتحاد الإذاعات العربية :

أنشىء هذا الاتحاد فى أكتوبر سنة ١٩٥٥ ؛ ويهدف إلى وضع خطة منسقة تسير عليها إذاعات الدول العربية فى برامجها ؛ وتعريف جميع شعوب العالم بواقع الأمة العربية وبامكانياتها وآمالها وأمانيها وقضاياها ، وتنمية وتنسيق ودراسة جميع المسائل المتعلقة بالإذاعة . والعمل على تبادل الخبرات والمعلومات عن كل المسائل التى تعود بالنفع العام على جميع إذاعات الدول والبلاد العربية الأعضاء . والعمل على زيادة إمكانياتها فى الحقل الإذاعى والنهوض به ، وتنظيم استخدام موجات الإذاعة اللاسلكية فى الوطن العربى بالتعاون مع المنظمات الدولية للإذاعة . وإعداد جداول

الموجات اللاسلكية التى تحتاجها الدول العربية وتنسيقها بحيث لا تتعارض أو تتداخل .

ويقوم الاتحاد باتخاذ جميع الوسائل الكفيلة بتحقيق أغراضه سواء بالدراسة أو العمل ، وعلى الأخص :

ـ إنشاء الأجهزة الدائمة للقيام بالأعمال الفنية وسواها .
ـ تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة اللازمة لدراسة بعض المسائل الخاصة .

ويعتبر من أبرز الأعمال التى قام بها الاتحاد « الميثاق الإذاعى العربى » الذى تم إقراره فى مارس سنة ١٩٧٠ والذى يضع أسس العمل الإذاعى فى الوطن العربى لتحقيق المبادىء والأهداف القومية والمحافظة على القيم الدينية والأخلاقية ، والنهوض التربوى والثقافى ، وتوفير الخدمة الاخبارية الوافية ومسئولية الإذاعيين والاعلان التجارى .

ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٤ ـ مجلس الوحدة الاقتصادية العربية :

سبق أن أشرنا إلى أن هذا المجلس أنشىء بموجب اتفاقية أقرها المجلس الاقتصادى التابع للجامعة العربية فى ٣ يونية سنة ١٩٥٧ ، والهدف من هذا المجلس الرقابة على تطبيق وتنفيذ اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية والخاصة بحرية انتقال الاشخاص ورؤوس الأموال والتملك والإيصاء والإرث بين دول الجامعة ، وحرية تبادل السلع والمنتجات الوطنية والأجنبية ، وحرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادى وحرية النقل والترانزيت ، واستعمال وسائل النقل والموانى والمطارات المدنية .

ومقر المجلس مدينة القاهرة .

٥ — المنظمة العربية للدفاع الإجتماعي ضد الجريمة : —

أنشئت هذه المنظمة بموجب اتفاقية أقرها مجلس الجامعة العربية فى ١٠ أبريل ١٩٦٠ ، وتهدف إلى العمل على دراسة أسباب الجريمة ، ومكافحتها . ومعاملة المجرمين ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى الدول العربية ومكافحة المخدرات .

ويتفرع عن المنظمة ثلاثة مكاتب هى : المكتب الدولى العربى لمكافحة الجريمة ، والمكتب الدولى العربى للشرطة الجنائية ، والمكتب الدولى العربى لشئون المخدرات . الأول مركزه بغداد والثانى دمشق والثالث القاهرة .

وأهم الأنشطة التى تقوم بها المنظمة هى :

— إقامة المؤتمرات والإشتراك فى المؤتمرات الدولية .
— عقد الحلقات العربية للدفاع الإجتماعى .
— إقامة الندوات العربية .
— العمل على إصدار مجلة المنظمة .
— إصدار مجموعة من البحوث والدراسات عن طريق الترجمة والإعداد

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٦ — المنظمة العربية للعلوم الإدارية : —

أنشئت بموجب اتفاقية أقرها مجلس جامعة الدول العربية فى أبريل سنة ١٩٦١ ، وتهدف هذه المنظمة إلى ترقية وسائل الإدارة العامة والتقريب بين النظم الإدارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقدم العلوم الإدارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الإدارية فيها ، والتعريف بالنظم الإدارية العربية فى المجال الدولى وتبادل المعلومات مع المنظمات الدولية ، وجمع الوثائق اللازمة للبحث وتزويد أعضائها بما يطلبونه من بيانات .

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٧ – المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم : –

وافق مجلس الجامعة العربية على ميثاق الوحدة الثقافية العربية وعلى دستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم فى ٢١ مايو ١٩٦٤ .

وهدف المنظمة هو التمكين للوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربى ، عن طريق التربية والثقافة والعلوم ، ورفع المستوى الثقافى فى هذا الوطن حتى يقوم بدوره فى متابعة الحضارة العالمية والمشاركة الايجابية فيها .

وقد روئى إلحاق بعض الأجهزة التى كانت تابعة لجامعة الدول العربية بهذه المنظمة وذلك للصلة الوثيقة بين نشاط هذه الأجهزة وأختصاصات المنظمة وهى : –

– معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة .
– الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية بالقاهرة .
– مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى بالرباط .

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٨ – منظمة العمل العربية : –

أقر مجلس الجامعة العربية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٥ مشروع الميثاق العربى للعمل ودستور منظمة العمل العربية . وتتفق أغراض هذه المنظمة مع أغراض منظمة العمل الدولية ، إذ تستهدف المنظمة العمل على تحسين ظروف العمل وتحقيق الظروف والشروط الملائمة التى تتفق مع كرامة العامل العربى ورفاهيته المادية والروحية وتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية له . وتقوم هذه المنظمة على نظام التمثيل الثلاثى المتبع فى منظمة العمل الدولية ، وهذا التمثيل يقوم على أساس إشتراك أصحاب الأعمال والعمال مع الحكومات فى كل نشاط المنظمة .

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٩ – مجلس الطيران المدنى العربى : –

هذا المجلس أنشىء بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة على مشروعها فى ٢١ مارس ١٩٦٥ ، ويعمل هذا المجلس على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوى بين الدول العربية ، وتوحيد القوانين والمصطلحات الفنية ، ودراسة تعريفة الأجور الجوية العربية . والإسهام فى تقدم المبادىء والقواعد الفنية والاقتصادية المتعلقة بالنقل الجوى وتشجيعه فى الحقلين العربى والدولى ، والتعاون مع الجامعة والمنظمات الدولية وخاصة منظمة الطيران المدنى الدولية .

ويقع مقر المجلس بمدينة القاهرة .

١٠ – المجلس العلمى المشترك لإستخدام الطاقة الذرية : –

وافق مجلس الجامعة على مشروع الاتفاقية المنشئة لهذا المجلس عام ١٩٦٥ . والهدف منه هو الإسهام فى تنمية المجتمع العربى عن طريق استخدام الطاقة الذرية فى البحوث والصناعات وكافة الأغراض السلمية ، بما يؤدى إلى رفع مستوى المعيشة للشعوب العربية ومسايرة التقدم العلمى فى ميدان الطاقة ، والارتقاء بالمستوى الفكرى والثقافى للمجتمع العربى .

ويقع مقر المجلس بمدينة القاهرة .

١١ – المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس : –

انشئت هذه المنظمة بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة على مشروعها فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، وتستهدف هذه المنظمة العمل على توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربية ، ومن ثم فانها تعمل على إيجاد مؤسسات أو أجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات فى الدول العربية .

ومقر المنظمة بمدينة القاهرة .

١٢ – الصندوق العربى للإنماء الاقتصادى والاجتماعى : –

أقر المجلس الاقتصادى مشروع اتفاقية إنشاء هذا الصندوق فى ١٦ مايو ١٩٦٨ ، والهدف منه الإسهام فى تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى أقاليم الدول الأعضاء ، وتشجيع توظيف رؤوس الأموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربى .. كما أنه يعمل على توفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية الاقتصادية .

ويقع مقر الصندوق بمدينة الكويت .

١٣ – منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول : –

نشأت هذه المنظمة بموجب اتفاقية وقعتها كل من المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا فى ٩ يناير ١٩٦٨ على أن تظل عضويتها مفتوحة للدول العربية المصدرة للبترول والراغبة فى ذلك .. وقد انضمت إليها فعلا كافة الدول العربية المصدرة للبترول .

والهدف من إنشاء هذه المنظمة هو تحقيق تعاون الدول الأعضاء فى مختلف أوجه النشاط الاقتصادى المرتبط بصناعة البترول ، كاستخراجه وتصديره وتحديد أسعاره ، وتعمل المنظمة على إتخاذ الإجراءات الكفيلة لايجاد أفضل السبل لإنشاء مشروعات مشتركة فى المجال البترولى .. وتساعد الدول الأعضاء فى تبادل المعلومات والخبرات ، وتتيح فرص التدريب والعمل لمواطنيهم فى الأقطار التى تتوفر فيها الإمكانيات اللازمة لذلك ، وتعاون الأعضاء فى حل ما يعترضهم من مشكلات فى صناعة البترول أو تسويقه .

ويقع مقر المنظمة بمدينة الكويت .

١٤ – المنظمة العربية للتنمية الزراعية : –

جاء إنشاء هذه المنظمة على أثر القرار الذى أصدره مؤتمر وزراء

الزراعة العرب بتاريخ ٢٥ سبتمبر ١٩٦٩ والذى أكد فيه على ضرورة إنشاء منظمة للتنمية الزراعية ، وقد وافق مجلس جامعة الدول العربية على اتفاقية إنشاء هذه المنظمة بتاريخ ١١ مارس ١٩٧٠ .

وتهدف هذه المنظمة إلى المساهمة فى إيجاد وتنمية الروابط بين الدول العربية ، وتنسيق التعاون فيما بينها فى شتى المجالات والنشاطات الزراعية ، وخاصة تنمية الموارد الطبيعية والبشرية المتوفرة فى القطاع الزراعى ، وتحسين وسائل وطرق استثمارها على أسس علمية ، ورفع الكفاية الانتاجية الزراعية ؛ وبلوغ التكامل الزراعى المنشود بين الدول العربية ؛ والعمل على زيادة الانتاج الزراعى لتحقيق الإكتفاء الذاتى ، وتسهيل تبادل المنتجات الزراعية فيما بين الدول العربية ؛ ودعم إقامة المشروعات والصناعات الزراعية ؛ والنهوض بالمستويات المعيشية للعاملين فى القطاع الزراعى .

ويقع مقر المنظمة بمدينة الخرطوم .

١٥ — المركز العربى لدراسة المناطق الجافة والأراضى القاحلة : —

أنشىء هذا المركز فى سبتمبر ١٩٦٨ ، ويهدف إلى القيام بدراسات إقليمية تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ؛ وذلك للوصول إلى منابع المياه فيها واستغلالها ؛ ودراسة جيولوجيتها للتعرف على إمانيكات ثرواتها المعدنية والبترولية . وتستهدف الدراسة أيضاً وضع خرائط مفصلة لتلك المناطق ، ومدى تعرض التربة للإنجراف بواسطة الرياح ومياه السيول والرى والأمطار . وبيان أفضل الطرق لاستثمارها وأثر الملوحة على التربة والنباتات ووسائل علاجها .

ويقع مقر هذا المركز بمدينة دمشق .

١٦ — المصرف العربى للتنمية الاقتصادية فى أفريقيا : —

أنشىء هذا المصرف بناء على قرارات مؤتمر القمة العربى السادس المنعقد بالجزائر فى اجتماعه يوم ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٧٣ ، وتوصيات المجلس

الاقتصادى فى ديسمبر ١٩٧٣ ، والهدف من إقامته هو دعم التعاون الاقتصادى والمالى والفنى بين الدول العربية والافريقية .. وتحقيقا لذلك فان المصرف يقوم بالإسهام فى تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية فى أفريقيا ، كما يعمل على تشجيع مشاركة رؤوس الأموال العربية فى هذه المشروعات ، وكذا الإسهام فى توفير المعونة الفنية اللازمة للتنمية فى أفريقيا .

ومقر المصرف بمدينة الخرطوم .

١٧ — الهيئة السينمائية العربية المشتركة : —

أقر مجلس الجامعة العربية مشروع اتفاقية هذه الهيئة بتاريخ ١٥ يناير سنة ١٩٦٨ . وتهدف الهيئة إلى العمل على خدمة القضايا العربية والاعلام بالعالم العربى ونهضته . وإبراز نواحى تقدمه فى العلوم والفنون وشتى المجالات الأخرى وذلك عن طريق العرض السينمائى أو التلفزيونى .

ومقر هذه الهيئة — مدينة دمشق .

كما يوجد عدد آخر من المنظمات العربية المتخصصة التى تم إقرار مشروعات اتفاقياتها — سواء بمعرفة مجلس الجامعة أو المجلس الاقتصادى ، ولكنها مازالت فى أنتظار تصديق العدد اللازم من الدول لتبدأ فى نشاطها .. ومن بين هذه المنظمات :

— « منظمة الصحة العربية » التى وافق مجلس الجامعة العربية على مشروع أتفاقيتها فى ١١ مارس سنة ١٩٧٠ .

— « مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية » التى وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقيتها فى ١٧ أبريل ١٩٦١ .

— والمعهد العربى لبحوث البترول الذى وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقيته فى ٣ ديسمبر ١٩٦٦ .

(سادساً) : تقدير دور الجامعة العربية وإحتمالات المستقبل بالنسبة لها

استعرضنا فيما سبق الدور الذى تقوم به جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية . وعرفنا من خلال عرض هذا الدور أن الجامعة العربية تسعى لتحقيق أهدافها عن طريق عدة مناهج سواء لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية . أو تحقيق التعاون العربى فى المجالات غير السياسية أى الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية .

وإذا كانت المناهج التى سلكتها الجامعة لتحقيق الهدف الثانى قد حققت نجاحا لا يمكن إنكاره أو التهوين من شأنه رغم تواضعه . إلا أن العكس صحيح بالنسبة لمناهج تحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية .

فقد رأينا كيف منيت الجامعة بالفشل فى تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء . كما بان لنا قصور منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية من خلال أجهزة الجامعة حيث لا يوجد الجهاز القضائى الدائم الذى يمكن اللجوء إليه فى حالات المنازعات القانونية .. وأخيراً عرفنا إلى أى مدى لم يحقق منهج الأمن الجماعى العربى أهدافه . والأسباب التى أدت إلى ضعف هذا النظام . وعدم صلاحيته للتصدى للدفاع عن أمن الدول العربية ؛ وقصوره فى مواجهة العدوان على أى دولة من الدول العربية .

والواقع أننا إذا ألقينا نظرة شمولية على أهداف الجامعة العربية وما تحقق منها خلال ما يقرب من ثلاثة وثلاثين عاما — وهى الفترة التى عاشتها الجامعة منذ إنشائها فى العاشر من شهر مايو ١٩٤٥ حتى الآن — لأدركنا على الفور — بالقياس إلى ما حققته منظمات إقليمية أخرى أحدث نشأة — أن الجامعة العربية تعتبر متخلفة . إلى حد كبير . فى تحقيق ما تصبو إليه شعوب الدول العربية .

ومن حق أى مواطن عربى أن يتساءل ، بعد هذا العمر الطويل للجامعة :

ما هى الخطوات التى اتخذتها الجامعة العربية لتحقيق أمل الشعوب العربية فى قضية الوحدة ؟

وأين الجهد العربى المشترك الذى حشدته الجامعة العربية للوقوف ضد الخطر الصهيونى الجاثم على أجزاء عزيزة وغالية من الوطن العربى منذ ما يقرب من تاريخ إنشاء الجامعة العربية حتى الآن ؟

وماذا فعلت الجامعة العربية بالنسبة للتكامل الاقتصادى العربى الذى يعتبر هدفا رئيسيا من الأهداف التى تسعى الجامعة إلى تحقيقها ؟

وأين إهتمامات الجامعة العربية بالمواطن العربى العادى .. هل حققت له حرية التنقل بين أرجاء الوطن العربى .. وهل حققت له حرية العمل والاستثمار .. وهل عملت على وضع اتفاقية عربية لحماية حقوقه وحرياته الأساسية مثلما قامت به دول أوروبا الغربية .. وهل أصبح المواطن العربى العادى يحس بوجود الجامعة العربية فى حياته ؟

تلك أسئلة يمكن طرحها دون أن تجد لها إجابة ، وحتى إذا كانت هناك إجابة فانها فى أغلب الأحيان غير مقنعة ، بل وليست على المستوى القومى المأمول ، وهى فى كل الحالات توضح - بما لا يدع مجالا للشك - إخفاق الجامعة فى قضية الوحدة ، وفشلها فى توحيد سياسة الدول العربية والتوفيق بينها ، وتخلفها الشديد فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للإنسان العربى بالقياس إلى ما حققته التكتلات الاقتصادية العالمية الأخرى .

من هنا لا تساورنا الدهشة إذا كان قد برز فى المحيط العربى ثلاثة إتجاهات تتعلق بمصير الجامعة :

الإتجاه الأول : ويرى أنه طالما لم تحقق الجامعة العربية أهدافها ،

فالواجب القضاء عليها حتى لا يكون استمرار وجودها عقبة فى سبيل البحث عن صيغة أخرى للتقارب العربى .. تكون أقدر على مواجهة احتياجات الشعوب العربية .

الإتجاه الثانى : ويرى الابقاء على صيغة الشكل الحالى للجامعة ، لأن الأمة العربية غير مهيأة الآن للبحث عن صيغة أخرى للتعاون ، وأن الجامعة رغم فشلها فى حل الكثير من المشاكل العربية ، فانها تعتبر همزة الوصل بين الدول العربية .. ووجودها فى كافة الأحوال لا يضر بمصالح الدول الأعضاء .

أما الإتجاه الثالث : فيرى أنه من الواجب تعديل ميثاق الجامعة بطريقة تكفل لها النهوض بمهامها على الوجه الأكمل كمنظمة إقليمية تهدف إلى توحيد الأمة العربية فى كيان سياسى واقتصادى واحد .

وإذا كان لنا أن نبدى وجهة نظرنا فى تلك الإتجاهات ، فأن الأمر يقتضى منا العودة قليلا للوراء لاستجلاء الظروف والملابسات التى كان لها أثر كبير فى إنشاء الجامعة وتحديد اختصاصاتها .. إذ أن معرفة تلك الظروف ضرورة لازمة للقول بالغائها ، أو الابقاء عليها ، أو تعديل ميثاقها .

وبالطبع لا نقصد بالعودة للوراء أن نتغنى بالقومية العربية ، بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، على نحو يجعل من مجموع أفرادها أمة واحدة .

كما لا نقصد الإشادة بالشعوب العربية ، بوصفها أمة واحدة تقطن أرضا تتكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية ، وتشترك فى اللغة والحضارة والدين والتاريخ والمصالح والأمانى المشتركة .

كما أنه ليس فى مخيلتنا أن نرتدى قميص الحماس لنمجد به الوحدة

العربية ، بوصفها الطريق السليم لتصحيح مشكلة التمزق السياسى الذى تعانى منه البلاد العربية .

فكل تلك الظواهر ، سواء القومية منها أو التاريخية أو البشرية ، تعتبر من الحقائق الثابتة التى لا تحتاج إلى تأكيد أو تذكير .

ولكننا نقصد بالعودة للماضى أن نسترجع الإجراءات الغير طبيعية التى تمخض عنها إنشاء الجامعة العربية من الوجهة التاريخية .. فقد عرفنا أن تلك الإجراءات تمثلت فى مبادرة صادرة من الحكومة البريطانية ، وقد لاقت تلك المبادرة استجابة مفتعلة من الحكومات العربية القائمة فى ذلك الحين ، عكست بوضوح أنظمتها السياسية المتباينة .. من هنا جاءت الجامعة العربية دون أن تستند فى نشأتها للإرادة الشعبية لجماهير الأمة العربية التى كان يدفعها الحماس إلى المطالبة بتنظيم عربى قوى — يعبر بصدق وحق — عن التضامن العربى ، ويعمل على تحقيق الوحدة المنشودة . لذا جاءت صيغة التحالف ضعيفة وعاجزة ؛ فى ظل ظروف دولية صعبة ، وسياسات عربية متضاربة تتنازعها فلسفات وأفكار مختلفة . وبعيدة عن الأمانى التى تراود الشعوب العربية .

وهنا يدعونا إلى إعادة طرح الإتجاهات الثلاثة التى يتردد صداها فى الساحة العربية وهى :

.. هل من المصلحة إلغاء الجامعة العربية تمهيدا للبحث عن صيغة أقوى للتحالف العربى ؟

.. أم أنه من المصلحة الإبقاء عليها كما هى ؟

— أم أنه من الضرورى تعديل ميثاقها ليواكب ظروف العصر ؟

ونحن وإن كنا لا نؤيد الرأى القائل بالغاء الجامعة وذلك لأسباب قومية وسياسية ، واعترافا لها بما أدته من دور فى المرحلة السابقة .. إلا أننا

لا نتفق — فى ذات الوقت — مع الرأى القائل بالإبقاء عليها كما هى .. وذلك لتخلفها ، واخفاقها فى تحقيق أهدافها .. ويكون علينا إذن أن نشايع الإتجاه الأخير القائل بضرورة تعديل الميثاق ليكون أقدر على مواكبة ظروف العصر الذى نعايشه .

قد يثور تساؤل : وما هى الظروف التى تحتم تعديل ميثاق الجامعة العربية ؟ .. ونقول ردا على هذا التساؤل أن أهم ما يميز المجتمع الدولى فى المرحلة الراهنة هى ظاهرة التكتل والاندماج فيما بين الدول ذات المصالح المشتركة .

وإذا كانت ظروف هذا التكتل ووسائله ليست واحدة فى جميع الأحوال . فان الغاية المستهدفة منها هى خلق كيانات سياسية واقتصادية قوية للدفاع عن الدول الأعضاء ، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية لشعوبها .. ومن الأمثلة الناجحة لتلك التكتلات : هى التى قامت فى غرب أوربا . وفى شرقها ، وفى أمريكا . وغيرها من المنظمات الاقليمية الأخرى .. ولأن منظمة الجامعة العربية تعتبر صورة من صور التكتل الاقليمى المشار إليه . فقد كان من المفروض أن تكون من أقوى التكتلات الاقليمية . إذ أنها ليست تحالفا مفتعلا كغيرها من المنظمات الاقليمية .. ولكنها تعتبر تحالفا طبيعيا لشعوب عربية يجمع بينها تاريخ عام مشترك ووحدة فى الهدف والمصير . بيد أن الجامعة بوضعها الراهن تعتبر أضعف من المنظمات الاقليمية الأخرى .. بل وأقل شأنا من التكتلات العالمية التى تنتشر على قارات الأرض . ويرجع ذلك فى المقام الأول إلى الظروف التى لابست نشأتها التاريخية والتى جاءت بطريقة غير طبيعية — كما سبق أن أوضحنا — الأمر الذى جعلها تقف عاجزة أمام المشاكل والصعاب التى تواجه الأمة العربية .

وإذا كانت الجامعة قد فشلت فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للمواطن العربى . كما لم تستطع تجميع الدول العربية فى تكتل اقتصادى يواجه التكتلات

الاقتصادية العالمية .. وتراخت فى تسوية كثير من المشاكل السياسية التى أصبحت احدى السمات المميزة فى العلاقات العربية ، فان الأمانة تقتضى ألا نغمط حقها فيما قامت به من خدمات للعالم العربى ، حتى ولوكانت تلك الخدمات لا ترقى إلى مستوى الآمال التى كانت معقودة عليها .. فقد بدأت الجامعة وعدد أعضاء الدول العربية المستقلة سبعة أعضاء فقط . حيث كانت الدول العربية الأخرى واقعة تحت الاحتلال الأجنبى ، فعملت الجامعة منذ اليوم الأول من تاريخ قيامها على المساهمة فى تحرير تلك الدول .. وأصبح عدد الدول العربية المستقلة داخل الجامعة الآن واحد وعشرين دولة .. أما قضية فلسطين فمن الواجب أن نعترف بأن إمكانيات الجامعة الحالية لا تعطى لها القدرة على تحرير الوطن الفلسطينى من الأستعمار الصهيونى إلا إذا تم تطوير الميثاق فى المرحلة المقبلة كى يتسنى للمنظمة أن تقوم بالدور الذى يجب أن تقوم به .

وإذا كان المقام لا يسمح لنا بعرض كل وجهات النظر التى تطالب بتعديل الميثاق وطبيعة الاقتراحات التى يجب أن يشملها التعديل ، إلا أننى أود أن أشير بايجاز إلى أهم الاقتراحات التى أراها ضرورية لتكون الجامعة العربية ذات فاعلية فى حياة الشعوب العربية وهى :

أولا : يجب أن يكون تمثيل الحكومات فى مجلس الجامعة على مستوى رئيس مجلس الوزراء لكل دولة من الدول الأعضاء .. وذلك لإعطاء المناقشات والقرارات الصادرة عن المجلس طابع الأهمية والمسئولية . مع ملاحظة أن الميثاق بوضعه الراهن أغفل تحديد مستوى التمثيل .

ثانياً : يجب أن تتضمن أجهزة المنظمة جهازا خاصا لتمثيل المؤسسات الشعبية وذلك على النمط المعمول به داخل المنظمات الأوربية .

ثالثاً : يجب الأخذ بقاعدة الأغلبية المطلقة فى إصدار القرارات مع إشتراط أغلبية خاصة بالنسبة للقرارات الحيوية . مع ملاحظة أن المعمول به حاليا وفقاً للمادة السابعة من الميثاق هو إشتراط صدور القرار بالاجماع كقاعدة عامة ، حتى يكون نافذاً فى حق الدول المشتركة فى الجامعة — مع استثناء المسائل قليلة الأهمية — وهذه القاعدة تمثل مبدأ غريبا بالنسبة لقرارات المنظمات الدولية .

رابعاً : يجب النص على إلتزام الدول الأعضاء باحترام ما يقرره مجلس الجامعة فى علاقاتها الخارجية .. مع منح المجلس سلطة التصديق على كافة المعاهدات السياسية التى تبرمها الدول الأعضاء مع الدول الأجنبية .

خامساً : يجب الوصول إلى صيغة ملائمة لإجراءات الأمن والدفاع المشترك .. مع إنشاء جيش عربى موحد يكون قادرا على الدفاع عن مصالح الأمة العربية والوقوف ضد الأطماع الاستعمارية والصهيونية .

سادساً : يجب النص على أن يكون التحكيم الاجبارى ملزما للدول الأعضاء بالنسبة لما ينشب بينها من منازعات .

سابعاً : يجب إنشاء محكمة عدل عربية على نمط محكمة العدل الدولية ، على أن يكون اللجوء إلى تلك المحكمة إجباريا لكافة المنازعات التى تثور بين الدول العربية ، سواء كانت منازعات قانونية أو سياسية ، على أن تكون الأحكام الصادرة من تلك المحكمة ملزما للأطراف المتنازعة .

ثامناً : وأخيرا يجب النص على وسائل الإكراه المناسبة لإجبار الدول

الأعضاء على احترام وتنفيذ كافة الإلتزامات المقررة بالميثاق ، وأيضاً القرارات التى تصدر من مجلس الجامعة أو الأحكام الصادرة من هيئة التحكيم أو محكمة العدل العربية .

تلك هى ملامح أوجه التعديل المختلفة التى نراها ضرورية لتضمينها ميثاق الجامعة العربية .. وهى فى رأينا تمثل الحد الأدنى الواجب أخذه فى الإعتبار عند تعديل الميثاق ، تمهيداً للوصول إلى الوحدة العربية الشاملة .

المبحث الثانى

منظمة الوحدة الأفريقية

منذ أن بدأت دول القارة الأفريقية تتخلص من الأستعمار الذى كان جاثماً عليها منذ عدة قرون ، والمحاولات التى تبذلها تلك الدول لم تتوقف فى سبيل تحقيق الصيغة المثلى للتقارب فيما بينها ، بهدف تدعيم استقلالها والمحافظة عليه من جهة ، والعمل على تحرير الأقاليم الأفريقية الأخرى التى لاتزال تحت السيطرة الاستعمارية من جهة ثانية .

وأهم المحاولات التى برزت على الساحة الافريقية فى هذا الصدد هى :

— مؤتمر الدول الأفريقية المستقلة الذى عقد فى أكرا — فى الفترة من ١٥ إلى ٢٤ أبريل عام ١٩٥٨ — وقد حضر هذا المؤتمر كل من : ليبيا وتونس والمغرب والسودان وأثيوبيا وليبيريا وغانا ومصر . وقد بحث هذا المؤتمر وسائل تأكيد استقلال الدول المتحررة ، ومستقبل الدول غير المستقلة فى أفريقيا ، كما بحث مشكلة التميز العنصرى ، وانتهى إلى قرار بموافقة تلك الدول على أن يكون مندوبوها فى منظمة الأمم المتحدة بمثابة جهاز دائم للتشاور فيما بينها (١) .

---

(١) راجع النص الكامل للقرارات الصادرة عن هذا المؤتمر فى مؤلف : كوابن ليجوم،

— مؤتمر الدار البيضاء الذى عقد فى الفترة ما بين ٣ إلى ٧ يناير ١٩٦١ ؛ وقد جاءت فكرة هذا المؤتمر بناء على الدعوة التى وجهها الملك محمد الخامس ملك المملكة المغربية إلى رؤساء الدول الأفريقية المستقلة لبحث الموقف فى الكونغو ، وإستمرار فرنسا فى تفجير قنابلها الذرية فى الصحراء الكبرى ، ومشكلة الجزائر . وقد حضر هذا المؤتمر كل من : غانا وغينيا ومالى ومصر والمغرب وليبيا وحكومة الجزائر المؤقتة . وقد انتهى هذا المؤتمر إلى إقرار « ميثاق الدار البيضاء » الذى نص على تنسيق وتوحيد السياسة العامة للدول الأعضاء . وإتباع سياسة عدم الانحياز . وتقديم المعونات للدول الافريقية غير المستقلة ، ووضع أسس إقامة تعاون دولى وثيق بين الدول الأعضاء فى كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تمهيداً لتحقيق الوحدة الأفريقية .. كما قرر المؤتمر إنشاء لجان وهيئات دائمة للتعاون والاتصال بين الدول الأعضاء مثل الجمعية الاستشارية الافريقية . واللجان الدائمة . والقيادة الافريقية المشتركة العليا . ولجنة الاتصال . وقد حدد بروتوكول ٥ مايو ١٩٦١ الذى صدر لتنفيذ ميثاق الدار البيضاء كيفية تشكيل هذه اللجان وأختصاصاتها (١) .

. مؤتمر مونروفيا الذى انعقد خلال شهر مايو ١٩٦١ وحضرته عشرون دولة أفريقية . منها مجموعة دول برازافيل التى تشكل معاً منظمة « أفريقيا ومدغشقر للتعاون الاقتصادى » وهى مجموعة الدول التى كانت خاضعة للاستعمار الفرنسى وعددها أثنتا عشر دولة هى : الكاميرون ، وجمهورية أفريقيا الوسطى ، وتشاد . والكونجو برازافيل . وداهومى . وجابون . وساحل العاج ، وجمهورية مدغشقر . وموريتانيا . والنيجر ، والسنجال . وفولتا العليا .

- د الجامعة الأفريقية دليل سياسى «موجز » ترجمة أحمد سليمان ، ومراجعة الدكتور عبد الملك عودة الدار المصرية للتأليف والترجمة سنة ١٩٦٤ ، ص ٢١٧ وما بعدها (ملحق ٤) .

(١) راجع النص الكامل لميثاق والبروتوكول فى المرجع السابق — ملحق (د ، ١٦) ص ٢٨٣ وما بعدها .

وأنضم إلى تلك المجموعة كل من : ليبيريا ، ونيجيريا ، وسيراليون ، والصومال ، وتوجو ... كما مثلت فى المؤتمر أيضاً كل من : أثيوبيا ، وليبيا ، وتونس .

وقد انتهى هذا المؤتمر إلى إتخاذ عدة قرارات تتضمن فى مجموعها إيجاد تعاون وتفاهم أفضل لتحقيق الوحدة فى أفريقيا ومالاجاش (١) .

ولا شك أن كل هذه المؤتمرات ، وغيرها من الحركات الوحدوية الأخرى التى كانت تهدف إلى الوحدة والتجمع بين دول القارة (٢) ، كان لها أثر كبير فى بلورة الشعور بالتضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة كافة المشاكل التى تعترضها ؛ وذلك بصورة جماعية بدلا من أن تكون متعددة الإتجاهات والنزعات (٣) .. من هنا وجدت الدعوة إلى عقد مؤتمر يضم جميع رؤساء الدول الافريقية المستقلة استجابة شاملة .. وأجتمع وزراء خارجية الدول الأفريقية فى مؤتمر تمهيدى فى أديس أبابا فى الفترة من ١٥ إلى ٢٢ مايو ١٩٦٣ وذلك لإعداد جدول أعمال المؤتمر المزمع عقده بين الرؤساء .. وعقب هذا المؤتمر أجتمع رؤساء الدول الأفريقية (٣٢ دولة أفريقية مستقلة) فى الفترة بين ٢٣ ؛ ٢٥ مايو ١٩٦٣ حيث أقروا بالإجماع إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية على أن يكون مقرها مدينة « أديس أبابا » عاصمة أثيوبيا .

---

(١) أنظر النص الكامل للقرارات التى إنتهى إليها هذا المؤتمر فى المرجع السابق ، (ملحق ١٧) ص ٣٠١ وما بعدها .

(٢) أنظر : Colliard, C.A., op. cit., p. 551 et seq.

(٣) للمزيد من التفاصيل بشأن الحركات الوحدوية فى القارة الأفريقية ، والمواثيق الصادرة عنها راجع كل من : كولين ليجوم « المرجع السابق » ، والدكتور بطرس غالى « منظمة الوحدة الأفريقية » القاهرة سنة ١٩٦٤ ، ص ١٤ وما بعدها . الدكتور طلعت الغنيمى « الغنيمى فى التنظيم الدولى » المرجع السابق ، ص ١١٦٦ وما بعدها . الدكتورة عائشة راتب « التنظيم الدولى — الكتاب الثانى » المرجع السابق ، ص ١٠٥ وما بعدها . الدكتور محمد سامى عبد الحميد « قانون المنظمات الدولية — الكتاب الثانى » سنة ١٩٦٩ ص ٨١ وما بعدها .

ويتكون ميثاق المنظمة من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة .. وقد جاء بالديباجة قولها : « نحن رؤساء دول وحكومات أفريقيا ومالاجاش المجتمعين بمدينة أديس أبابا :

مقتنعين بأن الحرية والمساواة والعدالة والكرامة هى أهداف أساسية لا غنى عنها لتحقيق الآمال المشروعة لشعوب أفريقيا .

ومقدرين لمسؤلياتنا فى توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لقارتنا لتقدم شعوبنا التام فى مجالات النشاط الإنسانى .

ومدفوعين بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين دولنا إستجابة لآمال شعوبنا فى تدعيم الأخوة والتضامن فى نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الاختلافات القومية والعنصرية .

ومقتنعين بأنه لترجمة هذا العزم إلى قوة دافعة تعمل على تحقيق التقدم الإنسانى فانه يتعين توفير الظروف المواتية للسلام والأمن والمحافظة عليها .

ومصممين على المحافظة على الاستقلال الذى حصلنا عليه بمشقة وعلى دعمه ، وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضينا ودعمها ، ومكافحة الاستعمار الجديد بكافة أشكاله .

ومكرسين أنفسنا للتقدم الشامل لأفريقيا .

ومؤمنين بأن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان اللذين نؤكد هنا من جديد إلتزامنا بما تضمنا من مبادىء يهيئان أساساً متينا لتعاون سلمى مثمر بين دولنا .

تحدونا الرغبة فى أن نرى من الآن فصاعداً جميع دول أفريقيا ومالاجاش متحدة لتكفل الرفاهية والرخاء لشعوبها .

كما عقدنا العزم على توثيق الروابط بين دولنا باقامة منظمات مشتركة ودعمها .

.. قد اتفقنا فيما بيننا على هذا الميثاق » ..

وواضح من هذه الديباجة أنها عبرت عن أهداف ومبادىء منظمة الوحدة الافريقية خير تعبير ؛ فقد تضمنت التزامات الرؤساء تجاه شعوبهم فأشارت إلى تلك الإلتزامات على أنها :

— العمل على توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لخدمة شعوب القارة فى مجالات النشاط الإنسانى .

— التصميم المشترك لتدعيم التفاهم والتعاون بين دول القارة تحقيقا لآمال الشعوب فى تحقيق الأخوة والتضامن فى نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الخلافات القومية والاقليمية .

— التصميم التام على المحافظة على استقلال الدول — التى حصلت عليه بعد مشقه — وعلى تدعيمه ؛ وكذلك المحافظة على سيادتها وسلامة أراضيها ، ومقاومة الاستعمار الجديد فى كافة أشكاله ، وتوفير الظروف المواتية للسلام والأمن والمحافظة عليها .

— دفع شعوب القارة للتقدم المستمر ، والعمل على خلق الوحدة بينها لتحقيق رفاهيتها ورخائها .

وفى ذات الوقت فقد أكدت على أن الرؤساء يؤمنون بأن حق الشعوب فى تقرير مصيرها إنما هو حق ثابت ، وبأن المبادىء التى يتضمنها ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان هى الأساس الذى يلتزمون به دائماً (١) .

---

(١) أنظر : Cervenka, Z; The Organization of African Unity and its Charter, London (1969), p. 30

ويهمنا أن نتناول بإيجاز النظام القانونى لمنظمة الوحدة الأفريقية من خلال ميثاقها ، فنشير إلى العضوية فى المنظمة ، والأهداف والمبادىء التى تقوم عليها ، وأجهزتها ، وأخيراً الدور الذى تقوم به كمنظمة إقليمية .

أولا : نظام العضوية فى المنظمة

تتكون منظمة الوحدة الأفريقية من الدول الأفريقية والجزر المجاورة للقارة الأفريقية المستقلة التى وافقت وصدقت على الميثاق المنشىء للمنظمة ، كما أن لكل دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة الحق فى أن تصبح عضواً فى المنظمة (١) .

معنى ذلك أن هناك نوعين من العضوية : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام أما العضوية الأصلية فهى تثبت للدول التى اشتركت فى مؤتمر أديس أبابا ووافقت على ميثاق المنظمة وصدقت عليه (٢) .

أما العضوية بالإنضمام فهى مفتوحة للدول الأفريقية المستقلة ، على أنه يجب أن يتوافر فى الدولة طالبة الإنضمام ثلاثة شروط :

١ ــ أن تكون دولة أفريقية : فالمنظمة ليست مفتوحة لقبول كافة الدول ، بل هى قاصرة على الدول الواقعة فى إقليم القارة الأفريقية نفسها ، أو تكون إحدى الجزر المجاورة للقارة (٣) .

---

(١) راجع نص المادة الرابعة من ميثاق المنظمة .

(٢) بلغ عدد الأعضاء الأصليين ٣٢ دولة وهى : الجزائر ، بوروندى ، الكاميرون ، أفريقيا الوسطى ، تشاد ، الكونغو (برازافيل) ، الكونغو (ليوبولدفيل) ، داهومى ، اثيوبيا ، جابون ، غانا ، غينيا ، توجو ، ساحل العاج ، ليبيريا ، ليبيا ، مدغشقر ، مالى ، موريتانيا ، المغرب ، النيجر ، نيجيريا ، رواندا ، السنغال ، سيراليون ، الصومال ، السودان ، تنجانيقا ، تونس ، أوغندا ، مصر ، فولتا العليا .

(٣) يبلغ عدد هذه الجزر ٢٤ جزيرة ما زال بعضها يخضع حتى الآن للسيطرة الاستعمارية أنظر : د. مفيد شهاب ــ المرجع السابق ــ ص ٤٧٥ هامش (١٥) .

٢ ــ أن تكون الدولة مستقلة : وهذا يعنى عدم إمكان قبول المستعمرات أو الدول المحمية أو التابعة فى عضوية المنظمة .. لأن العضوية يقابلها إلتزامات والدول المستقلة وحدها هى التى تستطيع النهوض بتلك الإلتزامات .. غير أن تفسير شرط الاستقلال هنا يجب أن يؤخذ بالمعنى الواسع ، إذ ليس من الحكمة حرمان الدولة من عضوية المنظمة لمجرد أنها لم تبلغ درجة الاستقلال الكامل .. وعلى ذلك فقد جرى العمل على أنه يكفى أن تكون الدولة متمتعة بالحكم الذاتى ، وأن هناك عدداً كبيراً من الدول يعترف بها لتكون أهلا للأنضمام لعضوية المنظمة .. وللدول الأعضاء فى المنظمة حق تكييف الوضع القانونى للدولة طالبة الأنضمام ، إذ أن ذلك يدخل ضمن المسائل التقديرية لها .

٣ ــ موافقة الأغلبية المطلقة للدول الأعضاء : فالعضوية فى المنظمة ليست حقاً قانونيا لكل دولة أفريقية مستقلة ، بل لابد من موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء على قبول أنضمام العضو الجديد وفقاً للإجراءات المنصوص عليها بالميثاق .. وقد نصت المادة ٢٨ من ميثاق المنظمة على إجراءات الأنضمام بقولها :

— يجوز لكل دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة أن تبلغ الأمين العام الإدارى فى أى وقت برغبتها فى الانضمام إلى هذا الميثاق .

— يقوم الأمين العام الإدارى عند تسلم مثل هذا الإخطار بارسال نسخ منه إلى جميع الدول الأعضاء ، ويتقرر قبول الدولة طالبة العضوية بالأغلبية المطلقة للدول الأعضاء ، وتقوم كل دولة عضو بابلاغ قرارها فى هذا الشأن إلى الأمين العام الإدارى ، وهذا يقوم بدوره عند تلقى العدد اللازم من الأصوات بابلاغ القرار إلى الدولة المعنية » .

ومتى تم ذلك تصبح الدولة طالبة الانضمام عضوا جديدا بالمنظمة ، ويكون لها مباشرة جميع حقوق العضوية ، وتحمل الإلتزامات التى يفرضها

الميثاق على عاتق الدول الأعضاء (١) .

فقد العضوية : —

تفقد الدولة عضويتها فى منظمة الوحدة الأفريقية لأحد سببين :

(أ) الانسحاب : حيث تنص المادة الثانية والثلاثون من الميثاق على أنه إذا رغبت أية دولة عضو فى الإنسحاب من المنظمة تقدم تبليغا بذلك إلى الأمين العام الإدارى ، ولا يترتب على طلب إنهاء العضوية التحلل من إلتزامات العضوية فى المنظمة إلا بعد مرور سنة واحدة — وهى المدة المشروطة لتنفيذ قرار الانسحاب — من تاريخ تقديم إخطار الانسحاب .

(ب) فقد العضوية بسبب فقد السيادة : لم يتعرض ميثاق المنظمة إلى مثل هذه الحالة ، غير أنه وفقاً للقواعد العامة للقانون الدولى يمكن القول أن الدولة التى تفقد سيادتها أو استقلالها بسبب اندماجها فى دولة أخرى أو استعمارها عسكريا أو لأى سبب آخر ، فانها تفقد بالتالى عضويتها فى المنظمة .. وتعليل ذلك أن فقد السيادة أو الاستقلال هو فى ذات الوقت فقد لأحد الشروط الجوهرية الواجب توافرها فى الدولة راغبة الانضمام إلى المنظمة .

ولم يذكر الميثاق عقوبة الفصل من المنظمة للدولة التى تنتهك أحكام الميثاق ، ومن ثم فلا يجوز طرد أى عضو من المنظمة إلا إذا أرادت هى أن تنسحب على النحو السابق بيانه .

---

(١) من الجدير بالذكر أن كل الدول الأفريقية التى حصلت على استقلالها انضمت إلى عضوية المنظمة ، ولم يبق خارج عضويتها سوى الأقاليم التى لم تستقل بعد مثل إقليم ناميبيا (جنوب غرب أفريقيا) وبنون — جزر كناريا ، جزر سيشل ، أمارو وديسيا وجنوب أفريقيا ، فرغم اعتراف المجتمع الدولى بها كدولتين مستقلتين ، إلا أنه بسبب اتباعها لسياسة التفرقة العنصرية فلم تقبلا كعضوين فى المنظمة ، وسوف تظل كل منهما خارج المنظمة إلى أن تتولى مقاليد الحكم فيها الأغلبية الأفريقية .

ويترتب على فقد العضوية حرمان الدولة التى فقدت عضويتها من ممارسة حقوق العضوية ؛ وتحللها من كافة إلتزامات الميثاق .. ولا يترتب على ذلك بالضرورة تحللها من المعاهدات الأخرى التى تكون قد أبرمت بينها وبين الدول الأعضاء .. وبالتالى لا يجوز الإنسحاب من هذه المعاهدات إلا بناء على الشروط الخاصة الواردة بها . أو وفقاً للأحكام العامة للقانون الدولى .

(ثانياً) : الأهداف والمبادىء التى تقوم عليها منظمة الوحدة الأفريقية

(أ) أهداف المنظمة : —

ورد النص على الأهداف فى المادة الثانية من الميثاق .. ويمكن إجمال تلك الأهداف على النحو الآتى : —

١ — تقوية الوحدة الأفريقية : يعتبر هذا الهدف من أهم الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها المنظمة ؛ إذ أن تضامن الشعوب الأفريقية وتوحيد أهدافها وسيلة ضرورية لتقوية مركزها الدولى ومجابهة أى مخاطر قد تتعرض لها القارة أو إحدى الدول .. وتحقيق هذا الهدف يتطلب القضاء على الخلافات العنصرية والمنازعات الاقليمية . وتعاون الدول الأعضاء فى كافة المجالات .

٢ — تحقيق حياة أفضل للشعوب الأفريقية : هذا الهدف يتطلب بذل الجهود المشتركة من جانب الدول الأعضاء للقضاء على الفقر والتخلف والتصدى للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتخلفة عن الإستعمار .. ودور المنظمة فى ذلك هو تنسيق وتقوية تلك الجهود لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية ؛ أو على الأقل تحقيق حياة أفضل بالنسبة لها .

٣ — حماية سيادة الدول الأعضاء واستقلالها وسلامة أقاليمها :

هذا الهدف يتفق مع أهداف المنظمات الأقليمية بصفة عامة ، لأن الدفاع عن استقلال الدول الأعضاء فى المنظمات الاقليمية من أهم ما تقوم به تلك المنظمات . ولا جدال أن تكتل الدول داخل المنظمة يقف حائلا أمام الأطماع الاستعمارية ، ويزيد من إمكانياتها فى تثبيت استقلالها .. فضلا عما تقوم به المنظمة من حظر الحروب بين الدول الأعضاء مهما كانت الأسباب ، وفى نفس الوقت توفير الأمن الجماعى لتلك الدول ضد أى إعتداء خارجى .

٤ ــ تخليص القارة الأفريقية من سائر صور الاستعمار : هذا الهدف له أهمية خاصة بالنسبة للقارة الأفريقية التى عانت دولها أبشع أنواع الاستعمار لعدة قرون ، ولذلك كان حرص الدول الأفريقية التى حصلت على استقلالها من براثن هذا الاستعمار أن تتصدى لفلوله التى كانت ماتزال جاثية على عدد كبير من البلدان الأفريقية ، وجاء النص للقضاء على الاستعمار كأحد الأهداف الأساسية للمنظمة حتى تتطهر القارة الأفريقية من كل أجنبى دخيل ، وتصبح مقدراتها السياسية فى يد أبنائها وثرواتها الطبيعية ملكا خالصا لشعوبها .

وإلى جانب القضاء على الاستعمار بصورته القديمة ، فمن واجب المنظمة أن تعمل على القضاء على الاستعمار الجديد فى جميع أشكاله الجديدة المتجددة ، مثل التفرقة العنصرية السائدة فى بعض الدول ، والتغلغل الاقتصادى الاستعمارى والصهيونى .

٥ ــ تشجيع التعاون الدولى : يحتم الميثاق على الدول الأفريقية أن تعمل على توثيق الصلات بينها وبين العالم دون تفرقة ، وأن يكون ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمى لحقوق الإنسان رائدى الدول فى تحقيق هذا التعاون الدولى .

(ب) المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :-

جاء النص على المبادىء التى تقوم عليها المنظمة فى المادة الثالثة من الميثاق ويمكن الإشارة إليها باختصار على النحو الآتى :

١ - المساواة بين الدول الأعضاء : فجميع الدول الأعضاء متساوون فى الحقوق ، فهم يمثلون على قدم المساواة فى جميع أجهزة المنظمة المختلفة ، ولأصواتهم نفس القيمة القانونية صغرت أم كبرت الدولة العضو . وهذا تطبيق لمبدأ المساواة فى السيادة ، أى أن لكل دولة نفس السيادة التى تتمتع بها الدولة الأخرى .

٢ - عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء : هذا المبدأ تطبيق للأحكام العامة فى التنظيم الدولى .. إذ من المسلم به أن الدول الأعضاء فى المنظمات الدولية يجب أن تحترم حقوق الدول الأعضاء المشتركة فى المنظمة ، كما يجب أن تحترم نظام الحكم فيها . وهى بانضمامها إلى المنظمة إنمـــا تتعهد فى ذات الوقت بألا تقوم بعمل يرمى إلى تغيير نظم الحكم الداخلية لتلك الدول أو التدخل فى شئونها الداخلية .

٣ - احترام سيادة الدول الأعضاء وسلامة أقاليمها : يقوم هذا المبدأ على احترام سيادة كل دولة ، والعمل على سلامة أراضيها من المطامع الاقليمية لأى دولة عضو ، أو أى عدوان خارجى . والحفاظ على حقها الثابت كدولة ذات سيادة ، لها كيانها المستقل . وشخصيتها الدولية القائمة فى المجتمع الدولى (١) .

(١) يتضح لنا أهمية هذا المبدأ إذا أخذنا فى الإعتبار المشكلة التى خلفها الإستعمار والتى تعانى منها كافة دول القارة ، وهى مشكلة الحدود السياسية ، فمن المعروف أن المستعمر الأجنبى أقام حدودا مصطنعة بين الدول الأفريقية ، دون النظر إلى الإعتبارات الجغرافية أو الاقتصادية أو القومية ، وإنما أقامها بطريقة عشوائية لخدمة أغراضه ومطامعه .. فضلا عن أنه لم يحرص على تعيين هذه الحدود بدقة .. وقد كان ذلك سببا فى اندلاع كثير من المنازعات بين الدول=

٤ ـ حل المنازعات بالطرق السلمية : تلتزم الدول الأعضاء ، بموجب هذا المبدأ ، بعدم اللجوء إلى القوة فى تسوية المنازعات التى تنشأ فيما بينها . وإنما يتعين عليها اللجوء إلى الطرق السلمية لتسوية تلك المنازعات ، كالوساطة أو التوفيق أو التحكيم . وهذا المبدأ يتفق مع قاعدة تدعيم العلاقات الودية وحسن الجوار بين الدول الأعضاء .. كما أنه يساير ما تهدف إليه المنظمة من تقوية الوحدة الأفريقية عن طريق التعاون المثمر بين الدول الأعضاء فى كافة المجالات دون أن يكون هناك مظنة اللجوء إلى العنف فى حل مشاكلها أو تسوية خلافاتها .

٥ ـ استنكار الأعمال الهدامة : يقوم هذا المبدأ على أساس إلتزام الدول الأعضاء بشجب ورفض الاغتيال السياسى بجميع صوره . وكذلك استنكار أى لون من ألوان النشاط الهدام والذى قد يمارس من جانب أى دولة أفريقية عضو . أو تقوم به دولة أخرى ليست عضواً . ويرجع النص على ذلك ضمن مبادىء المنظمة ، إلى تخوف الدول الأعضاء ـ وقد كانت أغلبها حديثة العهد بالاستقلال ـ من تشجيع عناصر أجنبية أو داخلية لقيام بحركات مناهضة لنظام الحكم فى تلك الدول .

٦ ـ تحرير الأقاليم الأفريقية المستعمرة : جاء النص على هذا المبدأ فى الفقرة السادسة من المادة رقم (٣) من الميثاق حيث أكدت على ضرورة « التفانى المطلق فى سبيل قضية التحرر التام للأراضى الأفريقية التى مازالت تابعة » ولا شك أن النص على تكتيل الجهود لاستقلال الدول الأفريقية سواء ضمن أهداف المنظمة أو ضمن المبادىء التى تقوم عليها ، لهو دليل صادق على الأهمية التى أولتها المنظمة لقضية الاستعما وضرورة تخليص

=المتجاورة ، وخشية أن يترتب على هذه المنازعات فى المستقبل تهديد لكيان المنظمة الأفريقية .. فقد جاء النص على هذا المبدأ لوضع حد لأى خلافات فى المستقبل : أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

القارة الأفريقية من مساوئه ومظالمه . وهذا يفسر لنا كيف خرج مؤتمر أديس أبابا فى ١٩٦٣ ببرنامج شامل لمحاربة الأستعمار فى القارة الأفريقية لتحقيق أمانى وآمال شعوب القارة جميعا ، لتصبح كلها قارة متحررة صاحبة سيادة ، وكيف تم وضع استراتيجية لتنفيذ هذا البرنامج أهم ما جاء بها (١) : —

— قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدول الأفريقية وبين حكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا ، ومقاطعة التجارة الخارجية معهما .
— تشكيل لجنة لتنسيق ما يقدم للدول الأفريقية من مساعدة وإدارة صندوق خاص ينظم لهذا الغرض .

— إنشاء صندوق خاص يمول من المساهمات الاختيارية للدول الأعضاء لتقديم المساعدة اللازمة لحركات التحرر .
— إستقبال الوطنيين من حركات التحرير لتدريبهم وتمرينهم .
— تعزيز انتقال مواد المساعدة عبر أقاليم الدول الأعضاء .
— إرسال وفد يمثل منظمة الوحدة الأفريقية أثناء مناقشة مجلس الأمن لقرار لجنة « الأمم المتحدة » بشأن وضع الأقاليم الأفريقية الرازحة تحت نير الاستعمار البرتغالى .
— إعلان يوم ٢٥ من مايو يوم التحرير الأفريقى .

٧ — انتهاج سياسة عدم الانحياز : تلتزم الدول الأعضاء ، وفقاً للمادة ٣ / ٧ من الميثاق ، بأن تكون سياستها قائمة على عدم الانحياز لأى

---

(١) أنظر : د . طلعت الغنيمى « الغنيمى فى التنظيم الدولى » ، المرجع السابق ، ص ١١٧٥ .

وراجع النص الكامل للاستراتيجية التى وضعها مؤتمر القمة لدول أفريقيا المستقلة بأديس أبابا فى مايو ١٩٦٣ والقرارات الصادرة عن المؤتمر فى هذا الصدد فى : كولين ليجوم ، المرجع السابق ، (ملحق ٢٥) ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

تكتل دولى سواء كان شرقيا أو غربيا .. كما تتعهد بعدم الأرتباط – عسكريا أو اقتصاديا – بأى تنظيمات تعكس الصراع بين مختلف الكتل السياسية . وأن يستمر تأكيدها الدائم لهذه السياسة . أما بالنسبة للدول الأعضاء التى سبق أن أرتبطت – قبل إبرام الميثاق – بأحلاف عسكرية أو تكتلات إقليمية ، فيتعين عليها – طبقاً للقواعد العامة – العمل على إنهاء هذه الارتباطات (١) .

(ثالثاً) : أجهزة المنظمة

أنشأ ميثاق المنظمة مجموعة من الأجهزة التى تكفل تحقيق أهدافها وهى : مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، ومجلس الوزراء ، والأمانة العامة ، ولجنة الوساطة والتحكيم ، واللجان الفنية .. ونشير بايجاز إلى تشكيل ومهام كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى (٢) : –

١ – مؤتمر رؤساء الدول والحكومات : –

يعتبر هذا المؤتمر بمثابة الهيئة العليا للمنظمة ، ويضم رؤساء الدول والحكومات أو ممثليهم ، ويجتمع مرة على الأقل كل عام ، ويجوز أن يعقد دورة غير عادية بناء على طلب أحد الأعضاء إذا وافق على ذلك أغلبية الأعضاء ، ويكون إجتماع المؤتمر صحيحا إذا حضره ثلثا الأعضاء .

ويختص المؤتمر بدراسة المسائل ذات الأهمية المشتركة للقارة الأفريقية ، بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة ، كما له أن يعيد النظر فى جميع أجهزة المنظمة وأوجه نشاطها ، ويشرف كذلك على الوكالات المتخصصة التى تنشأ طبقاً للميثاق .

---

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٧٤ .
(٢) راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ وما بعدها .

ولكل دولة صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت .. فيما عدا القرارات الخاصة بالإجراءات فتصدر بالأغلبية المطلقة.

٢ - مجلس الوزراء : -

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية دول المنظمة أو أى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء ؛ ويجتمع مرتين فى العام على الأقل ، وله أن يعقد دورات غير عادية بناء على طلب إحدى الدول وموافقة ثلثى الأعضاء ؛ ويختص المجلس بالتحضير لإجتماعات المؤتمر ؛ ودراسة أية مسألة تحال إليه من المؤتمر ، وتنفيذ قرارات المؤتمر ؛ وتحقيق التنسيق فى أوجه التعاون الأفريقى طبقاً لتوجيهات رؤساء الدول والحكومات . ولكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة ؛

٣ - الأمانة العامة : -

تتكون الأمانة العامة للمنظمة من الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين ويقع مقرها بمدينة أديس أبابا .

ويتم تعيين الأمين العام والأمناء المساعدين بمعرفة مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . وعلى الأمين العام وباقى موظفى الأمانة العامة ألا يطلبوا أو يتلقوا فى قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو سلطة خارجية ؛ وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل يمس مراكزهم كموظفين دوليين مسئولين فقط أمام المنظمة . وقد التزم الميثاق دول المنظمة باحترام الصفة الدولية للأمين العام وسائر موظفى الأمانة .

وهم فضلا عن ذلك يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء والمقر الدائم للمنظمة .

٤ – لجنة الوساطة والتحكيم :-

جاء تشكيل هذه اللجنة . وشروط العمل فيها بمقتضى بروتوكول منفصل عن الميثاق أقره مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى دورته التى عقدها فى القاهرة عام ١٩٦٤ . وتتشكل هذه اللجنة من ٢١ عضوا يختارهم مؤتمر الرؤساء من بين ذوى الكفاية الذين ترشحهم حكوماتهم . ويكون التعيين لمدة خمس سنوات .. ويتولى مؤتمر الرؤساء تعيين رئيس اللجنة ونائبيه اللذين يتكون منهم مكتب اللجنة .

ومهمة هذه اللجنة القيام بتسوية المنازعات التى تنشأ بين أعضاء المنظمة ، والتى تحال إليها . إما بواسطة أطراف النزاع ، أو بواسطة طرف فى النزاع . أو بوسطة مجلس الوزراء أو مؤتمر الرؤساء .

وقد أشار البروتوكول إلى ثلاثة طرق لتسوية المنازعة بطريقة سليمة وهى الوساطة . والتوفيق . والتحكيم (١) .

٥ – اللجان الفنية : –

إلى جانب الأجهزة الأربعة الرئيسية السابق الإشارة إليها : فقد عهد الميثاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشىء لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، وبصفة خاصة ينشىء :

– لجنة للشئون الاقتصادية والإجتماعية .
– لجنة للتعليم والثقافة .

---

(١) راجع النص الكامل لهذا البروتوكول فى : كوبين لوجوم، المرجع السابق ، (ملحق ٢٤) ص ٤٢٧ وما بعدها .

وأنظر : Bipoun-Woum (J.M) ; Le Droit International African, Paris (1970) p. 231 et seq.

- لجنة للدفاع .
- لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث .
- لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

وفعلا تم إنشاء تلك اللجان وباشرت نشاطها تحت إشراف مجلس الوزراء ، ووفقاً للوائح التي يضعها هذا المجلس ، وتعتبر قراراتها بمثابة توصيات مرفوعة منها للمجلس .

وقد قرر مؤتمر الرؤساء فيما بعد إنشاء لجنة لتنسيق المعونة للحركات التحريرية فى أفريقيا ، ولجنة للقانونيين الأفريقيين ، ولجنة للنقل والمواصلات

رابعاً : الدور الذى تقوم به منظمة الوحدة الأفريقية كمنظمة إقليمية

تبين لنا من دراسة أهداف ومبادىء منظمة الوحدة الأفريقية أن الدور الذى تقوم به تلك المنظمة لا يخرج فى مضمونه النهائى عن دور التنظيم الدولى بصفة عامة فالمنظمة تعمل لتدعيم أسس التعاون السياسى بين الدول الأفريقية الأعضاء .. بهدف تحقيق السلم والأمن الدولى لها ، ومن جهة أخرى فانها تعمل على تحقيق التعاون فيما بين أعضائها فى المجالات غير السياسية ، لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية .. وتسعى المنظمة لتحقيق أهدافها عن طريق عدة مناهج أساسية سنشير إليها بايجاز على النحو التالى :

(أ) مناهج تحقيق التضامن الأفريقى فى المجالات السياسية

تسعى منظمة الوحدة الأفريقية لتحقيق التضامن بين أعضائها — فى المجالات السياسية — عن طريق ثلاثة مناهج هى : التعاون السياسى ، وحل المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية ، وإقامة نظام للأمن الجماعى الأفريقى ، ونشير إلى كل منهج من تلك المناهج بشىء من الايجاز على النحو التالى : —

١ — التعاون السياسى الأفريقى : —

تعمل منظمة الوحدة الأفريقية على توحيد الخطط السياسية للدول الأعضاء بقصد تكوين سياسة خارجية أفريقية واحدة .. وقد جاء النص على ذلك فى الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق . وعلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات مهمة اتخاذ القرارات اللازمة لتنسيق سياسة الدول الأعضاء حتى تظهر الدول الأفريقية الأعضاء فى المنظمة كقوة سياسية موحدة إزاء التكتلات السياسية الأخرى وفى مواجهة المجتمع الدولى . وهذا لا ينفى — بالطبع — حق الدول الأعضاء فى أن تعقد فيما بينها ، أو مع دول أخرى غير أعضاء ، معاهدات واتفاقات ذات طبيعة سياسية ، غير أن هذا الحق مشروط بألا تكون هذه المعاهدات مخلة بأهداف ومبادىء المنظمة ؛ أو تتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة .

٢ — تسوية المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية :

سبق أن تناولنا هذا المنهج عند عرض المبادىء التى تقوم عليها المنظمة ، ونود أن نضيف إلى ما سبق ذكره أن المادة (١٩) من الميثاق بعد أن فرضت إلتزاما على عاتق الدول الأعضاء بضرورة تسوية جميع المنازعات التى تنشأ فيما بينهما بالوسائل السلمية ، فقد نصت فى الفقرة الثانية منها على أنه — تحقيقا لهذه الغاية — تقوم الدول بعقد معاهدة منفصلة تنشأ بمقتضاها لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، على أن تعتبر هذه المعاهدة جزءاً لا يتجزأ من الميثاق . ومتى تمت هذه المعاهدة تقوم اللجنة المذكورة بمهمتها بين الدول الأعضاء لفض أى نزاع . أو التوفيق والتحكيم بينها إذا لزم الأمر.

وبالفعل أصدر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأفريقية المنعقد فى القاهرة بتاريخ ٢١ يولية ١٩٦٤ بروتوكولا إضافيا لإنشاء لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم من واحد وعشرين عضوا ؛ يتم انتخابهم بمعرفة المؤتمر

كل خمس سنوات ، وقد حدد هذا البروتوكول مهمة اللجنة ، والإجراءات التى تتبع لعرض النزاع أمامها .. وطبيعة القرارات الصادرة منها .. وجعل مقرها مدينة « أديس أبابا » بأثيوبيا .

ورغم أن النظام الذى وضعه البروتوكول لهذه اللجنة : كفيل بنجاح منهج تسوية المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية ، ويعتبر سابقة تتسم بالبراعة فى الصياغة ، إلا أن اللجنة لم يتيسر لها حتى اليوم فرصة القيام بمباشرة مهامها .. وذلك لإيثار الدول الأفريقية تسوية منازعاتها بالطرق السياسية ، بدلا من اللجوء إلى اللجنة التى تعتبر بمثابة هيئة قضائية أو شبه قضائية .

٣ — إقامة نظام للأمن الجماعى الأفريقى : —

جاء النص على منهج الأمن الجماعى الأفريقى فى المادة الثانية فقرة (٢) حيث نصت على ضرورة التعاون فيما بين الدول الأعضاء فى مجال الدفاع والأمن .. كما نصت المادة العشرون على إنشاء لجنة للدفاع ويقوم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بتحديد اختصاصاتها : ويمكن أن يصدر أوامره لها فى حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان . غير أنه من الواضح أن هذا المنهج ضعيف ولا يستجيب لمتطلبات الأمن والدفاع الأفريقى .. إذ ليس هناك إلتزامات محددة على عاتق الدول الأعضاء .. كما لا توجد الأجهزة العسكرية الدائمة التى تستطيع القيام بتطبيق هذا المنهج .. فضلا عن أن الإطار القانونى لإقامة هذا النظام يكاد يكون منعدماً .

من هنا لا تساورنا الدهشة إذا كانت المنظمة قد فشلت فى تحقيق الأمن الجماعى للدول الأعضاء : مما شجع التدخلات الأجنبية فى القارة ، وساعد على نشوب المنازعات المسلحة بين الدول الأعضاء .. وهذا يدعونا إلى المطالبة بضرورة تعديل نظام الأمن الجماعى فى الميثاق ، بما يكفل إنشاء

قوة أمن أفريقية ، وفرض إلتزامات عسكرية محددة على عاتق الدول الأعضاء وذلك لإعطاء هذا المنهج فاعليته . حتى تتمكن المنظمة من الدفاع عن الدول الأعضاء . وتمنع التدخلات الأجنبية فى القارة .

(ب) مناهج تحقيق الرفاهية للشعوب الأفريقية

تسعى منظمة الوحدة الأفريقية لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية عن طريق منهجين : —

أولهما : تخليص الشعوب الأفريقية من الأستعمار الأجنبى .

ثانيهما : تشجيع التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى فيما بين الدول الأعضاء .

وقد سبق أن تكلمنا عن المنهج الأول فى نطاق الأهداف والمبادىء التى تقوم عليها المنظمة ونكتفى بما قلناه فى هذا الشأن .. أما بالنسبة للمنهج الثانى فسنشير إليه بايجاز على النحو التالى :

تشجيع التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى فيما بين الدول الأعضاء :

تعمل المنظمة وفقاً للأهداف المنصوص عليها فى الميثاق على أن تحقق تعاوناً إقليميا وثيقاً بين أعضائها فى الشئون الآتية :

— التعاون الاقتصادى بما فى ذلك النقل والمواصلات .
— التعاون التربوى والثقافى .
— التعاون الصحى والرعاية الصحية والتغذية .

وقد جاء النص على هذه المجالات فى الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق ، وتنفيذا لهذا تنص المادة العشرون على إنشاء لجان متخصصة لتقوم بتحقيق هذا التعاون .

وقد تم إنشاء سبع لجان فنية متخصصة ، خمس منها ورد النص عليها فى المادة العشرين وهم : —

— اللجنة الاقتصادية والإجتماعية .
— اللجنة التعليمية والثقافية .
— اللجنة الصحية والرعاية الصحية والتغذية .
— اللجنة العلمية والفنية والأبحاث .
— لجنة الدفاع (وهذه سبق أن تكلمنا عنها فى نطاق منهج الأمن الجماعى) .

أما اللجنتان السادسة والسابعة فهما :
— لجنة المشرعين .
— ولجنة النقل والمواصلات .

واللجنتان الأخيرتان أنشئتا بموجب قرار من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى الإجتماع الثانى الذى عقد بالقاهرة فى يولية ١٩٦٤ .. استنادا لنص المادة العشرين من الميثاق .

(خامساً) : تقدير دور المنظمة

مضى على إنشاء المنظمة ما يقرب من ستة عشر عاما ، وينضح من استعراض نشاطها خلال هذه المدة ، أنها لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها .. ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى افتقاد المنظمة للسلطة والوسيلة التى تمكنها من القيام بمهامها . فليست هناك مناهج متكاملة من الناحية القانونية ، كما أنه ليست هناك وسائل فعالة لتطبيق تلك المناهج . ولا عجب أن وقفت المنظمة إزاء الكثير من المشاكل الأفريقية وهى عاجزة عن التصدى لها . ولا نستطيع أن نقول — بعد هذه الفترة من حياة المنظمة — أن هناك أمن جماعى تنعم فيه الدول الأفريقية فى ظل المنظمة ، كما لا نستطيع أن نقول

أن المنظمة قدمت الجهد المطلوب لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية (١) غير أنه يجب ألا نغمط حق المنظمة فى مجال العلاقات السياسية الدولية .. ففى هذا المجال نجد للمنظمة دوراً ملموسا لا يمكن إنكاره ، ففى داخل نطاق الأمم المتحدة ، فقد عملت على توحيد مواقف الدول الأفريقية تجاه المشاكل المصيرية التى تهم القارة الأفريقية ، وبوجه خاص بالنسبة لتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية .

كما أنه خارج نطاق الأمم المتحدة ، فقد نجحت المنظمة فى تسوية بعض المشاكل الاقليمية ، كالنزاع بين المغرب والجزائر ، والنزاع بين غينيا والسنغال ، والنزاع بين زائير والكونغو وبوروندى .. وفضلا عن ذلك فقد قامت بدعم حركات التحرير الأفريقية ماديا ومعنوياً . وكان لها دور محمود فى استقلال كثير من البلدان الأفريقية .

ولا ننسى موقفها الحازم من مشكلة الشرق الأوسط ومساندتها للقضية الفلسطينية .. فقد قرر مؤتمر الرؤساء عام ١٩٧١ ، تشكيل لجنة حكماء من عشرة رؤساء أفريقيين ، لدراسة العدوان الإسرائيلى على الطبيعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، وقدمت تقريراً بملاحظاتها لمنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة الأمم المتحدة ، أظهرت فيه مدى خطورة استمرار إحتلال اسرائيل للأراضى العربية . كما اتخذ المجلس الوزارى للمنظمة توصية فى ٢١ نوفمبر ١٩٧٣ بقطع العلاقات الدبلوماسية مع اسرائيل عقب

---

(١) يشير الأستاذ الدكتور طلعت الغنيمى إلى أسباب ضعف المنظمة فيقول أن البعض « يعتقد أن الاستعمار الجديد هو جلاب المصائب لأنه يتربص بكل تجمع أفريقى ويبيت له ، والبعض يذهب إلى أن الوجيعة مبعثها ضعف الدول الأفريقية ذاتها وعدم توفر القدرة لديها على إنشاء المؤسسات المشتركة ودفعها إلى العمل . وأيا كان الرأى فالذى لا مراء فيه أن الوحدة الأفريقية الوليدة لم تبلغ مرحلة النضج . وليس لنا إلا أن نتمنى على الله أن تقتصر الفترة وأن تسرع الوحدة بالوصول إلى سن الرشد فتركب الحياة الدولية بخذ الخطى ، ملحاق به دونه خرط القتاد » .

أنظر مؤلف سيادته « الغنيمى فى التنظيم الدولى » المرجع السابق ، ص ١١٩٢ هامش (٢) .

حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، واستمرار قطع العلاقات إلى أن يتم انسحاب اسرائيل من كافة الأراضى العربية المحتلة وإستعادة الشعب الفلسطينى حقوقه المشروعة .. وقد ترتب على هذه التوصية قيام تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل . وهذا ولا شك يعتبر إنجازاً فى المجال السياسى يستحق التقدير والثناء .

المبحث الثالث

المنظمات الأوربية

خرجت أوروبا من الحرب العالمية الثانية ، وقد دمر اقتصادها ، وتداعت مكانتها السياسية .. بينما أنطلقت كل من روسيا وأمريكا كعملاقين سياسيين فى سماء العلاقات الدولية .. وأحست دول أوربا مدى الخطر الذى يهددها ويدفعها للدوران فى فلك إحدى القوتين العظيمتين .. وكان لابد لها أن تتحمس إلى دعوة أنصار الوحدة الأوربية حتى تتمكن من إعادة بناء أقتصادها المنهار ، وكى تستعيد نفوذها السياسى المتداعى لتواجه القوى السياسية الجديدة .

وبناء على ذلك قامت عدة تنظيمات أوربية ذات أهداف اقتصادية وسياسية أهمها مجلس أوربا ، والمنظمة الأوربية للتجارة الحرة ، ومجلس التعاون الاقتصادى والتنمية .. هذا بالإضافة إلى جماعات أوربية ثلاث تتكامل فيما بينها وتضم مجموعة معينةمن دول أوربا الغربيةوهى : جماعةالفحم والصلب الأوربية ، والجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجماعة الأوربية للطاقة الذرية (١) .

ولأن المقام لن يتسع لدراسة كل المنظمات الأوربية الاقليمية ، فسنكتفى بدراسة مجلس أوربا ، ومجموعة المنظمات ذات الطابع الاقتصادى .

---

(١) راجع : Colliard, C.A., op. cit., p. 449 et seq.

(١) منظمة مجلس أوربا

تم التوقيع على معاهدة إنشاء منظمة مجلس أوربا فى ٥ مايو ١٩٤٩ بلندن : وقد أصبحت تلك المعاهدة سارية المفعول بعد اكتمال إجراءات التصديق عليها فى ١٣ أغسطس سنة ١٩٤٩ .. وقد بدأت المنظمة نشاطها وعدد أعضائها عشر دول . ثم أنضم إلى عضويتها ثمان دول أخرى لتوافر شروط الأنضمام بالنسبة لها . وهذه الشروط هى :

- إنتماء الدولة جغرافيا إلى القارة الأوربية .
- إيمان الدولة بالقيم والمثل الأساسية للحضارة الغربية وتطبيقها لهذه القيم والمثل فى نظمها القانونية الداخلية (١) .

ويجوز لأى عضو الانسحاب من عضوية المنظمة فى أى لحظة ولأى سبب كان . كما يجوز للمنظمة وقف أى عضو عن ممارسة حقوق عضويته إذا بدر منه ما يعد خروجا على مبدأ سيادة القانون .. أما ما يعد انتهاكا لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية . فاذا أستمر انتهاك الدولة لسيادة القانون أو حقوق الإنسان طلبت إليها المنظمة الانسحاب منها طواعية واختيارا : فاذا لم تستجب لهذا الطلب كان على المنظمة أن تقرر فصلها .

ويقع مقر المنظمة بمدينة ستراسبورج .

أهداف المنظمة وأختصاصاتها :—

أنشئت منظمة مجلس أوربا لكى تحقق الأهداف الآتية :

١ — التمهيد للوحدة الأوربية عن طريق العمل على تحقيق أكبر قدر ممكن

---

(١) الدول العشر التى أنشئت المنظمة هى : انجلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، وبلجيكا ، وهولندا ، ولكسمبرج ، والنرويج ، والسويد ، والدانمرك ، وأيرلندا .. بينما الدول التى أنضمت بعد ذلك هى : اليونان ، وتركيا ، وأيسلندة ، وألمانيا الغربية ، والنمسا ، وقبرص ، وسويسرا ، ومالطة .

من التعاون والتقارب بين الدول الأعضاء فى كافة المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية .

٢ ــ احترام سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية .

ومن الملاحظ أن أختصاص المنظمة ــ رغم شموله مجالات متعددة ــ لا يمتد للمسائل العسكرية .. كما أن مهمتها تنحصر فى البحث والدراسة ، بينما حقها فى إصدار القرارات الملزمة محدودة إن لم تكن منعدمة حيث يتطلب لنفاذ قراراتها ضرورة التصديق عليها من الدول الأعضاء ، وبطبيعة الحال يجوز لتلك الدول قبول أو رفض هذه القرارات ..

أجهزة المنظمة : ــ

يقوم على إدارة المنظمة ثلاثة أجهزة رئيسية بالإضافة إلى بعض الأجهزة الأخرى الثانوية مثل اللجان الفنية التى يمكن إنشاؤها لحاجة المنظمة بموجب قرار من الجهاز الأساسى المختص .. والأجهزة الرئيسية لمنظمة مجلس أوربا هى : لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية ، والأمانة العامة .. ونشير بايجاز إلى كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى :

(أ) لجنة الوزراء : وتتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وهى بمثابة الهيئة التنفيذية للمنظمة ، وتجتمع مرتين كل عام ، وتصدر قراراتها بالإجماع فى المسائل الهامة ، وبالأغلبية فى المسائل الأخرى وهى على الخصوص المسائل الإدارية والمالية .. وتختص هذه اللجنة بتحقيق أغراض المنظمة بما فى ذلك تنسيق سياسة الدول الأعضاء واقتراح مشروعات المعاهدات . ويعاون اللجنة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية والقانونية والصحية .

(ب) الجمعية الاستشارية : تتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء ، ويتم اختيارهم بمعرفة البرلمانات وليس

الحكومات . ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا . وإنما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة فى التصويت . وتقدم تلك الجمعية توصياتها للمجالس النيابية . ويعتبر إنشاؤها بمثابة تقدم كبير فى نطاق العلاقات الدولية . حيث تم لأول مرة الاستعانة بالمنظمات الشعبية داخل المنظمات الدولية .

ولا تتمتع الجمعية الاستشارية بسلطات حقيقية داخل المنظمة ؛ وإن كان لها دور كبير فى تقريب وجهات النظر ؛ والتعبير عن الرأى العام الأوربى . وحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة .

(ج) الأمانة العامة : وتتكون من أمين عام وأمين عام مساعد تعينهما الجمعية الاستشارية بناء على توصية من مجلس الوزراء .. وعدد كاف من الموظفين . ومهمة الأمانة العامة القيام بكافة الأعمال الإدارية ؛ وإعداد ميزانية المنظمة وعرضها على لجنة الوزراء .

الدور الذى تقوم به منظمة مجلس أوربا :

بالرغم من أن منظمة مجلس أوربا تفتقد لسلطة إصـــدار القرارات الملزمة لأعضائها . إلا أنها كانت ذات أثر كبير لدفع الدول لإدراك مدى أهمية الوحدة بينها . كما ساعدت على تمهيد السبيل للوصول إلى الهدف الرئيسى للتنظيم الاقليمى الأوربى وهو التمهيـــد لأوربا القوية المتحدة ..

يضاف إلى ذلك ما أدته هذه المنظمة من دور فعال فى تقديم التوصيات والدراسات التى ترتبت عليها عقد اتفاقات عديدة لتدعيم التعاون الأوربى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية .. ولعل أهم تلك الاتفاقات هى الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التى تم أبرامها فى روما فى نوفمبر سنة ١٩٥٠ والتى تعتبر بحق أهم إنجاز أدته تلك المنظمة على وجه الاطلاق .

(٢) المنظمات الأوربية ذات الطابع الاقتصادى

أولا : الجماعة الأوربية للفحم والصلب (١) : —

أنشئت هذه الجماعة بمقتضى أتفاقية باريس فى ١٨ أبريل ١٩٥١ وهى تجمع بين ألمانيا الغربية ، وفرنسا ، وايطاليا ، وبلجيكا ، ولوكسمبرج وهولندة . والهدف الرئيسى لهذه الجماعة هو أن تنشىء سوقا مشتركة لهاتين السلعتين ليتم تداولها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة . وهذا يؤدى إلى إلغاء الرسوم الجمركية ، وإلغاء الاتفاقات الخاصة بتقسيم الأسواق الخاصة بها بين المنتجين .

وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ، ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء .

ثانياً : السوق الأوربية المشتركة (٢): —

كان النجاح الذى لاقته الجماعة الأوربية للفحم والصلب حافزا للدول الست على توسيع نطاق التجربة .. وقد أجتمعت لجنة من خبراء هذه الدول لبحث أفضل الطرق للوصول إلى مزيد من الترابط والتعاون الاقتصادى فيما بينهم ، وأستقر الرأى على إنشاء سوق أوربية مشتركة . ودعيت الدول إلى توقيع اتفاقية بهذا الخصوص بمدينة روما فى ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ .. وقد تركت الاتفاقية عضوية هذه المنظمة مفتوحة لكل دولة أوربية .. وبناء على ذلك أنضمت إلى عضوية السوق بخلاف الدول الست المؤسسة لها كل من بريطانيا وايرلندا والدانمرك . وبذلك أصبح عدد الدول الأعضاء فى

---

(١) European Coal and Steel Community (ECSc)

(٢) European Economic Community (ECC)

تلك المنظمة تسع دول أوربية . ومازال هناك أربع دول تنتظر الدور فى الانضمام للسوق الأوربية المشتركة وهى السويد وسويسرا والنمسا وفنلندا .

والغرض الأساسى من هذه المنظمة هو إنشاء سوق أوربية موحدة يترتب عليها إنشاء اتحاد جمركى بين الدول الأعضاء . وتوحيد سياستها فى مسائل الزراعة والنقل ورفع مستوى العمال . وتحقيق حرية انتقال الأشخاص ، ورؤوس الأموال والمؤسسات التجارية والصناعية وأرباب المهن الحرة عبر أقاليم الدول الأعضاء .

ثالثاً : الجماعة الأوربية للطاقة الذرية (١) : —

أنشئت هذه المنظمة بمقتضى المعاهدة التى تم التوقيع عليها فى ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ من جانب الدول الست وهى فرنسا وألمانيا الغربية وايطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج .

والهدف من هذه المنظمة هو توفير الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ، وتطوير الصناعات الذرية لرفع مستوى معيشة الدول الأعضاء . وتحسين مستوى أدائها وتعاملها مع الدول الأخرى ..

أجهزة ممارسة العمل فى الجماعات الأوربية الثلاث : —

عنيت كل اتفاقية من الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوربية الثلاث بتفصيل الأجهزة التى تمكن كل منظمة من تحقيق أهدافها .. غير أنه روى فى سنة ١٩٥٧ التنسيق بين الأجهزة المتشابهة وأدماجها فى جهاز واحد مشترك فأنشىء جهاز عام مشترك يعرف باسم « البرلمان الأوربى » يتم إنتخاب أعضائه بطريق الاقتراع العام المباشر .. ويباشر هذا البرلمان

---

(١) European Atomic Energy Community «Euraton»

مسئوليات استشارية ورقابية . وابتداء من سنة ١٩٦٧ تم توحيد السلطات التنفيذية فى تلك المجموعات الثلاث فى لجنة واحـــدة هى « لجنة الجماعات الأوربية » أنتقلت إليها السلطات والأختصاصات التى كانت تختص بها الهيئات التنفيذية للجماعات الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها فى معاهدات إنشائها . وكذلك أنشيء مجلس وزراء واحد للجماعات الثلاث حل محل مجالس الوزراء التى كانت تباشر نشاطها فى المنظمات الثلاث .. أى أن توحيد الأجهزة فى المنظمات الثلاث أسفر عن وجود الأجهزة الموحدة الآتية :

- البرلمان الأوربى .
- اللجنة العليا للمجموعات الأوربية .
- مجلس وزراء المجموعات الأوربية .
- محكمة العدل الأوربية .

وقد تحدد اختصاص كل جهاز من تلك الأجهزة ومنح السلطات الفعلية التى تمكنه من تحقيق الأهداف الواسعة التى أبتغتها الدول الأوربية من هذه المنظمات الاقتصادية . وتتخذ القرارات فى معظم اختصاصات هذه الأجهزة بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وهناك قلة من القرارات التى تتخذ بالإجماع وتقبل التنفيذ المباشر ولا يجوز وقفها إلا بقرار من المحكمة الأوربية (١) .

المبحث الرابع
منظمة الدول الأمريكية

يجمع بين الدول الأمريكية عوامل وحدوية هامة ، أهمها التجاور

---

(١) راجع بالتفصيل هذه المجموعات الثلاث والأجهزة الموحدة التى تقوم بادارتها ، وأهدافها فى مؤلف د. عبد العزيز سرحان ، المنظمات الإقليمية – ص ٤١ وما بعدها .

الجغرافى والتاريخ المشترك فى محاربة الاستعمار الانجليزى والأسبانى والبرتغالى ، والرغبة فى التعاون الاقتصادى والسياسى بعيدا عن تدخل القارة الأوربية .. ورغم أن تاريخ القارة الأمريكية حديث العهد نسبيا ـ إلا أن التجارب الوحدوية فى تلك القارة كانت ذات مغزى كبير . وتمتد على مدى التاريخ الأمريكى الحديث . والواقع أن تصريح الرئيس الأمريكى مونرو فى ٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ والذى أعلن فيه أن لأمريكا كيانا ذاتيا مستقلا يقتضى رفض التدخل الأوربى فى شئون القارة الأمريكية وضرورة استقلال المستعمرات الأسبانية بها كان ايذانا ببذل المحاولات المتكررة لخلق تقارب أو اتحاد يجمع بين كافة الدول الأمريكية .. وتوالت المؤتمرات الأمريكية فى هذا الشأن ـ ولا نرى هنا مجالا لعرض ما تمخضت عنه تلك المؤتمرات ، ولكن الذى يهمنا هو ما أنتهى إليه المؤتمر الأمريكى التاسع الذى عقد فى بوجوتا عاصمة كولومبيا فى سنة ١٩٤٨ عندما قرر هذا المؤتمر فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٤٨ الموافقة على تحويل نظام الاتحاد الأمريكى إلى ما يعرف بمنظمة الدول الأمريكية واضعا بذلك أسس تنظيم هذه المنظمة فى ١١٢ مادة دخلت دور التنفيذ فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥١ ومنذ ذلك التاريخ لم يقف تطور منظمة الدول الأمريكية عند الحد الذى قررته اتفاقية بوجوتا . وإنما لحقها تطور هام فى مؤتمر ريودى جانيرو سنة ١٩٦٥ . كما تم إدخال عدة اصلاحات أخرى بموجب بروتوكول تم توقيعه فى مؤتمر بيونس ايرس فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٧ وسوف نتناول القواعد الخاصة بمنظمة الدول الأمريكية من واقع ميثاق بوجوتا وما لحقه من تطورات ، فنشير إلى العضوية فى المنظمة ، وأهداف المنظمة ومبادئها ، وأجهزة المنظمة ، وأخيرا مستقبل المنظمة (١) .

---

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص التطورات التاريخية لظاهرة التقارب الأمريكى راجع : Colliard, C.A.; op. cit., p. 416 et seq.

أولا : العضوية داخل المنظمة :ـ

تأخذ منظمة الدول الأمريكية بمبدأ الباب المفتوح بالنسبة لكافة الدول الواقعة جغرافيا فى القارة الأمريكية .. وقد ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ، ثم أنضمت إليها الدول التى أستقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة .

غير أنه تم فصل كوبا من العضوية فيها فى ٣١ من يناير سنة ١٩٦٢ نظرا لسيطرة الشيوعيين على مقاليد الحكم بها فأصبح عدد أعضائها ٢١ دولة (١) أما الدول الأمريكية غير المشتركة فى عضوية المنظمة فهى : كوبا ، وكندا ، وبريادوس ، وجيانا ، وجمايكا .

وقد أجاز ميثاق بوجاتا ـ صراحة ـ انسحاب الدولة العضو من المنظمة . أما الفصل فلم يرد أية إشارة إليه فى الميثاق ، ومن ثم فأنه يمكن الاستناد إلى سابقة فصل كوبا من عضوية المنظمة وإعتبار أن الفصل من عضوية المنظمة جائز فى حالة ارتكاب الدولة العضو بعض المخالفات الجوهرية للميثاق أو خرجت عن الخط السياسي لمجموعة الدول الأمريكية .

ثانياً : أهداف ومبادىء المنظمة :ـ

حرصت المادة الأولى من ميثاق بوجوتا على الإشارة إلى أن منظمة الدول الأمريكية باعتبارها منظمة اقليمية فانها تعمل فى إطار الأهداف والمبادىء المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة .. وقد حددت المادة الرابعة أهداف المنظمة على أنها حفظ الأمن والسلم فى القارة الأمريكية ، وتحقيق التعاون

---

(١) هذه الدول هى : الولايات المتحدة ، والبرازيل ، والارجنتين ، وشيلى ، وفنزويلا ، وبوليفيا ، وبيرو ، وأرجوى ، وبراجواى ، وأكوادور ، وكولومبيا ، وبناما ، وجمهورية الدومينيكان ، وهايتى ، وهندوراس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكاراجوا ، وكرستاريكا ، والمكسيك وترينداد .

بين الدول الأعضاء فى المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والثقافية ؛ كما حدد الفصل الثانى من الميثاق المبادىء التى تقوم عليها المنظمة وهى :

(أ) احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول الأعضاء .

(ب) التزام الدول الأعضاء باحترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون ، ومراعاة مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية .

(جـ) وجوب قيام النظم السياسية للدول الأعضاء على أساس الممارسة الفعلية لمبادىء الديمقراطية .

(د) مراعاة حسن الجوار وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى للدول الأمريكية وإعتبار أى أعتداء على أى دولة أمريكية إعتداء على جميع الدول الأمريكية .

(هـ) تحريم الحروب العدوانية والإلتزام بفض المنازعات بالطرق السلمية .

(و) مراعاة العدالة الإجتماعية والضمان الإجتماعى ؛ وإحترام الحقوق الأساسية للإنسان دون تميز بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة أو الجنسية .

أجهزة المنظمة : —

أنشأت الاتفاقية عدة أجهزة لتحقيق الأهداف التى تسعى إليها وهى :

١ — مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية .

٢ — مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية .

٣ — مجلس المنظمة .

٤ — الأمانة العامة .

٥ — المجالس المتخصصة .

ونشير بايجاز إلى مهمة كل جهاز من تلك الأجهزة وكيفية تشكيله على النحو التالى : —

١ — مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية : يعد هذا المؤتمر أعلى هيئة فى المنظمة .. ويتكون من ممثلين لكافة الدول الأعضاء ولكل منها صوت واحد ؛ وينعقد كل سنة فى دورة عادية ؛ كما يجوز دعوته إلى دورة غير عادية بناء على طلب ثلثى الأعضاء .

ويختص المؤتمر بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية وبتحديد سياستها العامة .

٢ — مجلس وزراء الخارجية : يجتمع هذا المجلس فى أى وقت يدعى فيه للإجتماع لبحث المشاكل العاجلة التى تهم الدول الأمريكية . ويكون الإجتماع واجبا فى حالة وقوع إعتداء مسلح على دولة عضو .. وتعاون المجلس لجنة استشارية للدفاع تضم أعلى السلطات العسكرية فى الدول الأعضاء .

٣ — مجلس المنظمة : يعتبر هذا المجلس بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ؛ وتمثل فيه كل الدول الأعضاء . وتنحصر مهمته فى بحث كافة المسائل التى تحال إليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ؛ كما له أن يجتمع للتشاور واتخاذ القرارات فى حالة وقوع إعتداء على دولة أمريكية أو تهديد لأمنها ، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين ..

٤ — الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة ، ويرأسها سكرتير عام يتم تعيينه بمعرفة مجلس الوزراء .

وتعمل الأمانة تحت إشراف مجلس المنظمة على تعزيز العلاقات بين الدول الأعضاء ، ويتم توزيع العمل داخلها بين عدة إدارات متخصصة .

٥ – المجالس المتخصصة : تستعين المنظمة بعدة مجالس متخصصة يتم إنشاؤها بموجب اتفاقات خاصة لبحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة للدول الأعضاء .. من بينها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية .

مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية : –

لا جدال أن منظمة الوحدة الأمريكية تعتبر من المنظمات الإقليمية المهمة والحسنة التنظيم ، غير أن ما حققته من أهداف حتى الآن يبدو جهدا متواضعا لا يتفق مع مكانة هذه المنظمة وإمكانياتها ، ويرجع ذلك – بالدرجة الأولى – إلى تمسك الدول الأعضاء بسيادتها . وعدم تصديقها على كثير من الاتفاقيات التى وضعتها المنظمة .. الأمر الذى أضعف من نشاطها ، وقيد من انطلاقها .

والحقيقة أنه كان لطرد كوبا من المنظمة سنة ١٩٦٢ . وموقف المنظمة من أزمة الدمينيكان سنة ١٩٦٥ ، وأيضا موقفها من حكومة الانقلاب فى شيلى سنة ١٩٧٣ ، أثر كبير فى تفكك التضامن الأمريكى وإضعاف دور المنظمة الأمريكية التى لم تحقق من الانجازات السياسية والاقتصادية ما يمكن مقارنته بما حققته المنظمات الأوربية .

ومع ذلك فان الولايات المتحدة الأمريكية تبذل جهدا كبيرا لتنشيط المنظمة ، سواء عن طريق برنامج التحالف من أجل التقدم ، أو عن طريق إنشاء السوق الأمريكية المشتركة .. وفى أعتقادنا أن نجاح أمريكا فى ذلك سيؤدى بلا شك إلى خطوات وحدوية هامة فى مجال القارة الأمريكية .

« تم بعون الله وتوفيقه »

الفهـــرس

الصفحة

مقـدمة : ٣

اولا : اهداف التنظيم الدولى ٧

(١) المحافظة على السلام العالمى ٨

(٢) تحقيق رفاهية الشعوب ١٦

ثانيا : التطور التاريخى لظاهرة التنظيم الدولى . . . ١٨

(أ) مرحلة ما قبل الحرب العالمية الاولى سنة ١٩١٤ ١٩

ـ نظام التحالف المقدس ٢٠

ـ نظام الوفاق الأوروبى ٢٢

(ب) مرحلة مابين الحربين العالميتين ٢٣

(جـ) مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية . . . ٢٦

ثالثا : الاحكام العامة للتنظيم الدولى ومصـادرها واسـاس الزامها ٢٩

(١) المصادر الاساسية لاحكام التنظيم الدولى . . ٣٢

(٢) اساس الزام قـواعد التنظيم الدولى . . . ٣٣

القسـم الأول

الأحكام العامة للمنظمات الدولية

« النظرية العامة »

الفصل الأول : تعـريف المنظمات الدولية وانواعهـا . . . ٣٧

المبحث الأول : تعـريف المنظمات الدولية ٣٧

اولا : الاستناد الى اتفاقية دولية ٣٧

ثانيا : الارادة الذاتية ٣٩

ثالثا : الكيان المتميز الدائم ٣٩

الصفحة

المبحث الثانى : انواع المنظمات الدولية ٤٠
(أ) منظمات دولية عامة ومنظمات دولية متخصصة ٤١
(ب) منظمات دولية عالمية ومنظمات دولية اقليمية . ٤١

الفصل الثانى : البنيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية . . ٤٣

المبحث الأول : الطبيعة القانونية للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ٤٣
اولا : التكييف القانونى للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ٤٣
ثانيا : نفاذ الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية . . ٤٥
ثالثا : تفسير الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية . . ٤٦
المبحث الثانى : احكام العضوية في المنظمات الدولية . . ٥٣
(أ) مبدأ العالمية في عضوية المنظمات الدولية . . ٥٣
(ب) مبدأ حرية الدول في الاشتراك في المنظمات الدولية ٥٧
المبحث الثالث : فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ٥٨
المبحث الرابع : اجهزة المنظمة الدولية ٦٣
ـ فروع المنظمة الدولية ٦٣
ـ قواعد تشكيل فروع المنظمة الدولية . . . ٦٥
(اولا) : الفرع العام للمنظمة الدولية «الفرع التشريعى» ٦٧
(ثانيا) : الفرع الخاص للمنظمة الدولية «الفرع التنفيذى» ٦٩
(ثالثا) : الفرع الادارى للمنظمة الدولية « الامانة العامة » ٧٠
ـ الموظفون الدوليون ٧٢
• طبيعة العلاقة التى تربط بين الموظف الدولى والمنظمة الدولية ٧٤
• حقوق وواجبات الموظفين الدوليين . . ٧٥
المبحث الخامس : سلطات المنظمات الدولية ٧٨
(اولا) سلطة البحث والدراسة ٧٨
(ثانيا) سلطة اصدار القرارات ٧٨
(ثالثا) سلطة تعديل الوثيقة المنشئة للمنظمة . . ٨٠

الصفحة

الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية . . . ٨٢

المبحث الأول : العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول ٨٢

(أ) ابرام المعاهدات الدولية ٨٢

(ب) تبادل التمثيل ٨٤

(جـ) تحمل تبعة المسئولية الدولية ٨٥

المبحث الثاني : الملاقات الخارجية فيما بين المنظمة الدولية والمنظمات الاخرى ٨٦

(أ) العلاقات الخارجية بهدف تنسيق الانشطة بين المنظمات ٨٦

(ب) العلاقات الخارجية بهدف الاشراف والرقابة من بعض المنظمات على الاخرى ٨٧

القسم الثاني
المنظمات العالمية

الباب الأول
عصبة الأمم

الفصل الأول : نظام عصبة الأمم ٩٢

المبحث الأول : نشأة عصبة الأمم ٩٢

المبحث الثاني : اهداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها ٩٥

المبحث الثالث : اجهزة العصبة ٩٧

المبحث الرابع : طبيعة عصبة الامم ١٠٢

الفصل الثاني : دور عصبة الأمم في حفظ السلم والامن الدولى ١٠٦

المبحث الأول : مناهج تحقيق السلم والامن الدولى في عهد عصبة الامم ١٠٦

(اولا) : التسوية السلمية للمنازعات . . . ١٠٦

(ثانيا) : الأمن الجماعى ١٠٨

(ثالثا : الحد من التسلح ١٠٩

المبحث الثاني : الجهود التى بذلت في ظل العصبة لتحقيق السلم والامن الدولى ١١٠
(أ) مشروع معاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ . ١١٢
(ب) بروتوكول جنيف سنة ١٩٢٤ . . . . . ١١٣
(جـ) اتفاقية لوكارنو سنة ١٩٢٢ . . . . . ١١٤
(د) ميثاق بريان ـ كيلوج سنة ١٩٢٨ . . . . ١١٥
المبحث الثالث : الاسباب التى ادت الى فشل عصبة الامم ١٢٠

الباب الثاني
منظمة الأمم المتحدة

الفصل الأول : النظام القانونى للأمم المتحدة ١٢٤
المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة . . ١٢٧
اولا : القيمة القانونية للميثاق ١٢٨
ثانيا : مبدأ سريان الميثاق ١٣٠
المبحث الثاني : اهداف ومبادىء الامم المتحدة . . . ١٣١
أولا : اهداف الامم المتحدة ١٣٢
(أ) حفظ السلم والامن الدولى . . . ١٣٢
(ب) تنمية العلاقات الودية بين الأمم . . ١٣٤
(جـ) تحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٣٤
(د) جعل الامم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول ١٣٥
ثانيا : مبادىء الأمم المتحدة ١٣٦
(أ) مبدأ المساواة في السيادة ١٣٦
(ب) مبدأ تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية ١٣٨
(جـ) مبدأ تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ١٣٨
(د) مبدأ حظر استخدام القوة او التهديد بها في العلاقات الدولية ١٣٩
(هـ) مبدأ معاونة الامم المتحدة في الاجراءات التى تتخذها ١٤١

الصفحة

(و) مبدأ التزام الدول غير الاعضاء بمبادئ الأمم المتحدة ١٤٢
(ز) مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في المسائل التي تتعلق بصميم الاختصاص الداخلي للدول الاعضاء ١٤٢
المبحث الثالث : العضوية في منظمة الأمم المتحدة . . . ١٤٥
أولا : اكتساب عضوية الأمم المتحدة ١٤٦
(أ) العضوية الأصلية ١٤٦
(ب) العضوية بالانضمام ١٤٧
ـ مشكلة الانضمام الى عضوية الأمم المتحدة . ١٥٠
ـ مشكلة عضوية الصين لمنظمة الامم المتحدة ١٥٥
ثانيا : عوارض العضوية في الأمم المتحدة . . . ١٥٨
١ ـ الحرمان من حق التصويت . . . ١٥٩
٢ ـ وقف العضوية ١٥٩
٣ ـ الفصل من الأمم المتحدة ١٦١
٤ ـ الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة . . ١٦٢
ثالثا : حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء في الأمم المتحدة ١٦٣
المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة . . . ١٦٥
١ ـ الجمعية العامة ١٦٥
ـ تشكيل الجمعية العامة ١٦٦
ـ اختصاصات الجمعية العامة ١٦٨
ـ نظام التصويت داخل الجمعية العامة . . ١٧٢
٢ ـ مجلس الأمن ١٧٣
ـ تشكيل مجلس الأمن ١٧٣
ـ اجتماعات مجلس الأمن ١٧٦
ـ اختصاصات مجلس الأمن ١٧٨
ـ نظام التصويت داخل مجلس الامن . . ١٧٩
(أ) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ١٨٠

الصفحة

(ب) التفرقة بين النزاع والموقف . . . ١٨١
(جـ) أثر امتناع العضو الدائم عن التصويت أو
تغيبه عن حضور جلسات المجلس . . ١٨٣
(د) تقدير حق الفيتو ١٨٣
٣ ـ المجلس الاقتصادى والاجتماعى ١٨٥
ـ تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى . ١٨٥
ـ اختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى ١٨٦
ـ نظام العمل داخل المجلس الاقتصادى
والاجتماعى ١٨٨
ـ أحكام التصويت داخل المجلس الاقتصادى
والاجتماعى ١٩١
٤ ـ مجلس الوصاية ١٩٢
ـ تشكيل مجلس الوصاية ١٩٣
ـ اختصاصات مجلس الوصاية . . . ١٩٣
ـ نظام العمل داخل مجلس الوصاية . . ١٩٤
٥ ـ الأمانة العامة ١٩٥
أولا : الأمين العام ١٩٥
(أ) الاختصاصات الادارية للأمين العام ١٩٧
(ب) الاختصاصات السياسية للأمين العام ١٩٧
ثانيا : موظفو الامانة العامة ١٩٨
ثالثا : الوضع القانونى لكل من الأمين العام وموظفى
الامانة العامة ١٩٩
٦ ـ محكمة العدل الدولية ٢٠٠
ـ تشكيل محكمة العدل الدولية . . . ٢٠١
ـ اختصاص محكمة العدل الدولية . . . ٢٠٣
(أ) الوظيفة القضائية ٢٠٣
(ب) الوظيفة الاستشارية ٢٠٦
ـ اجراءات التقاضي امام محكمة العدل الدولية ٢٠٧
(أ) النظام الداخلى للمحكمة . . . ٢٠٨
(ب) أطراف الخصومة امام المحكمة . . ٢١٠

الصفحة

(جـ) اجراءات رفع القضـايا والمرافعة أمـام المحكمـة ٢١١
(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه ٢١٢
ـ تقدير دور المحكمة في تسوية المنازعات الدولية ٢١٥
الفصل الثانى : الدور الذى تقوم به الامم المتحدة في المجتمع الدولى ٢١٦
المبحث الأول : مناهج الامم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولى ٢٢٠
المنهج الاول : تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ٢٢١
المنهج الثانى : نظـام الأمن الجماعى ٢٢٤
ـ اجهزة الامم المتحدة المختصة بالمحافظـة على السـلم والأمن الدولى ٢٢٨
ـ الحد الفاصل بين اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الامن ٢٢٩
أولا : سلطات مجلس الأمن في المحافظة على السلم والامن الدولى ٢٣١
١ ـ دور المجلس في تسوية المنازعات الدولية بالطـرق السـلمية ٢٣٢
٢ ـ دور مجلس الامن في تطبيق نظـام الامن الجمـاعى ٢٣٥
ـ مشكلة التكييف القـانونى لحالات تهـديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان ٢٣٦
ـ انواع التدابير التى يتخـذها مجلس الامن . . ٢٣٩
(أ) التدابير المؤقتة ٢٤٠
(ب) التدابير غير المسـكرية ٢٤١
(هـ) التدابير العسكرية ٢٤٢
ـ وسـائل تنفيذ التدابير العسكرية ٢٤٣
ـ النظام القـانونى لقوات الطوارىء الدولية . . ٢٤٥
١ ـ ظروف التفكير في انشاء هذه القوات . . ٢٤٥
٢ ـ الأساس القانونى لتلك القـوات . . . ٢٤٦
٣ ـ تقييم الدور الذى تقوم به القوات . . . ٢٤٩

الصفحة

ثانيا : سلطان الجمعية العامة في المحافظة على السلم والأمن الدولى ٢٥٣
ـ التوسع في سلطات الجمعية العامة . . . ٢٥٥
١ ـ انشاء الجمعية الصغرى ٢٥٥
٢ ـ قرار الاتحاد من أجل السلم ٢٥٦
ـ تقدير دور الامم المتحدة في معالجة المنازعات الدولية ٢٥٩
١ ـ مشكلة كوريا ٢٦٠
ـ عرض المشكلة على الامم المتحدة . . . ٢٦٠
ـ الدروس المستفادة من الازمة الكورية . . ٢٦٥
٢ ـ مشكلة الكونغو ٢٦٦
ـ عرض المشكلة على الامم المتحدة . . . ٢٦٧
ـ الدروس المستفادة من ازمة الكونغو . . ٢٧٢
٣ ـ مشكلة الشرق الاوسط ٢٧٤
ـ دور الامم المتحدة ازاء عدوان اسرائيل سنة ١٩٦٧ على الدول العربية . . . ٢٧٥
ـ دور الامم المتحدة ازاء حرب سنة ١٩٧٣ . ٢٨٠
ـ الوضع القانونى لقوة الطوارىء الدولية المنشاة بعد حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ . . . ٢٨٢
ـ الجهود التى بذلت لتنفيذ قرارات مجلس الامن ٢٨٧
ـ انعقاد مؤتمر جنيف ٢٨٧
ـ الاتفاق الاول للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل ٢٩٠
ـ الاتفاقية السورية الاسرائيلية للفصل بين القوات ٢٩٠
ـ الاتفاق الثانى للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل ٢٩١
ـ الدروس المستفادة من ازمة الشرق الاوسط ٢٩٢
ـ نظرة ختامية ٢٩٦

الصفحة

المنهج الثالث : نزع السلاح ٣٠٨
اولا : اوجه اهتمام الامم المتحدة بالمشكلة . . . ٣١٠
ثانيا : الانجازات التى تحققت في مجال نزع السلاح ٣١٥
١ ـ معاهدة تحريم التجارب الذرية . . . ٣١٥
٢ ـ معاهدة انتشار الاسلحة الذرية . . ٣١٦
٣ ـ اتفاقية جعل امريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى ٣١٧
٤ ـ الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الاسلحة النووية في الجو والفضاء . . . ٣١٨
٥ ـ الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الاسلحة النووية واسلحة التدمير الشامل في قاع البحر والمحيطات ٣١٨
ثالثا : نظرة تقديرية لنشاط الامم المتحدة في مجال نزع السلاح ٣١٩
المنهج الرابع : تصفية الاستعمار ٣٢١
أولا : الاقاليم الخاضعة للوصاية ٣٢٢
ثانيا : الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى . . ٣٢٤
ـ الجهود التى بذلتها الامم المتحدة في مجال تصفية الاستعمار ٣٢٥
ـ مشكلة اقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) . . ٣٢٨
ـ نظرة تقديرية لدور الامم المتحدة في تصفية الاستعمار ٣٣٢
المبحث الثاني : مناهج الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب ٣٣٣
المنهج الأول : التعاون الدولى في مجال التنمية الاقتصادية ٣٣٨
ـ برنامج الامم المتحدة للتنمية . . . ٣٤٠
ـ عقد التنمية الاول (١٩٦١ ـ ١٩٧٠) . . ٣٤١
ـ مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (انكتاد) ٣٤٢
ـ عقد التنمية الثانى (١٩٧١ ـ ١٩٨٠) . . ٣٤٣
ـ الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة سنة ١٩٧٤ . . . . . ٣٤٤

الصفحة

ـ ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية ٣٤٩
ـ الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة
سنة ١٩٧٥ . . . . . ٣٥٢
المنهج الثاني : التعاون الدولي في مجال التنمية
الاجتماعية ٣٥٣
المنهج الثالث : تدعيم احترام حقوق الانسان . . ٣٥٥
ـ الاعلان العالمي لحقوق الانسان . . . ٣٥٧
ـ الاتفاقات الدولية لحقوق الانسان . . . ٣٦٠

الباب الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

الفصل الأول : النظام القانوني للوكالات الدولية المتخصصة ٣٧٥
المبحث الأول : تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة في
ميثاق الامم المتحدة ٣٧٦
اولا : أن تكون منظمة حكومية ٣٧٦
ثانيا : أن تكون المنظمة متخصصة في احد المجالات غير
السياسية ٣٧٩
ثالثا : أن تكون المنظمة ذات تبعات دولية واسعة في
مجال تخصصها ٣٧٩
المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الوكالات المتخصصة
بالامم المتحدة ٣٨٠
المبحث الثالث : الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة ٣٨٢
الفصل الثاني : دراسة تطبيقية للوكالات الدولية المتخصصة . . ٣٨٤
(مع ملاحظة أن عنوان هذا الفصل سقط سهوا فأرجو من
القارىء اضافته)
المبحث الأول : الوكالات الدولية المتخصصة في مجال التنمية
الاقتصادية ٣٨٤
١ ـ صندوق النقد الدولي ٣٨٥
٢ ـ البنك الدولي للتنمية والتعمير ٣٩٦

الصفحة

٣ ـ مؤسسة التمويل الدولية ٤٠٤
٤ ـ وكالة التنمية الدولية ٤٠٥
٥ ـ الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة « الجات » ٤٠٧

المبحث الثاني : الوكالات الدولية المتخصصة في مجال التنمية
الاجتماعية وتدعيم احترام حقوق الانسان . . . ٤١٢
١ ـ منظمة العمل الدولية ٤١٢
٢ ـ منظمة الصحة العالمية ٤٣١
٣ ـ منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة
« اليونسكو » ٤٣٨
٤ ـ منظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة . . ٤٤٦

المبحث الثالث : الوكالات الدولية المتخصصة في مجال النقل
والاتصالات الدولية ٤٥٦
١ ـ منظمة الطيران المدنى ٤٥٧
٢ ـ المنظمة البحرية الاستشارية ٤٦٥
٣ ـ اتحاد البريد العالمى ٤٦٨
٤ ـ الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ٤٧١

المبحث الرابع : الوكالات الدولية المتخصصة في مجال التعاون
الفنى ٤٧٦
١ ـ المنظمة العالمية للارصاد الجوية ٤٧٦
٢ ـ الوكالة الدولية للطاقة الذرية ٤٧٩

القسم الثالث

المنظمات الاقليمية

الفصل الأول : تعريف المنظمات الاقليمية والدور الذى تقوم به في
اطار التنظيم الدولى ٤٩٠
المبحث الأول : تعريف المنظمات الاقليمية ٤٩٠
المبحث الثاني : الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية في اطار
التنظيم الدولى ٤٩٣
ـ وضع الاحلاف العسكرية ٤٩٥
(اولا) حلف شمال الاطلنطى ٤٩٧

(ثانيا) حلف وارسو ٥٠٦
الفصل الثاني : دراسة لأهم المنظمات الاقليمية ٥١١
المبحث الأول : جامعة الدول العربية ٥١١
ـ ظروف انشاء جامعة الدول العربية . . . ٥١١
(أولا) نظام العضوية في جامعة الدول العربية . . ٥١٤
(ثانيا) الاهداف والمبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية ٥١٦
(ثالثا) اجهزة الجامعة العربية ٥١٩
(أ) مجلس الجامعة ٥١٩
(ب) الأمانة العامة ٥٢٢
(جـ) اللجان الفنية ٥٢٥
(رابعا) التطورات التى لحقت بالجامعة . . . ٥٢٦
(خامسا) دور الجامعة العربية كمنظمة اقليمية . . ٥٢٩
١ ـ مناهج جامعةالدول العربية لتدعيم التضامن العربى في المجالات السياسية . . . ٥٣٠
المنهج الاول : تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ٥٣١
المنهج الثاني : تسوية المنازعات بين الدول الاعضاء بالطرق السلمية ٥٣٥
المنهج الثالث : نظام الأمن الجماعى العربى . . . ٥٣٨
٢ ـ مناهج جامعة الدول العربية لتحقيق رفاهية الشعوب العربية ٥٤٤
المنهج الأول : تشجيع الاتفاقات الجماعية بين الدول الاعضاء للتعاون في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية ٥٤٦
ـ اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت سنة ١٩٥٣ . . . . . ٥٤٦
ـ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الاموال سنة ١٩٥٣ . . . . . ٥٤٧
ـ اتفاقيةالجدول الموحد للتعريفة الجمركية سنة ١٩٥٦ ٥٤٨

الصفحة

- اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية . . . ٥٤٨
- بعض مظاهر التعاون الاخرى ٥٥١

المنهج الثاني : الاستعانة بالاجهزة والوكالات المتخصصة
التي تنشئها الجامعة ٥٥٢
- اتحاد البريد العربي ٥٥٣
- الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية . ٥٥٣
- اتحاد الاذاعات العربية ٥٥٣
- مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ٥٥٤
- المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة . ٥٥٥
- المنظمة العربية للعلوم الادارية ٥٥٥
- المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم . . . ٥٥٦
- منظمة العمل العربية ٥٥٦
- مجلس الطيران المدني ٥٥٧
- المجلس العلمي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ٥٥٧
المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس . . . ٥٥٧
- الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي ٥٥٨
- منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول . . ٥٥٨
- المنظمة العربية للتنمية الزراعية ٥٥٨
- المركز العربي لدراسة المناطق الجافة والاراضي القاحلة ٥٥٩
- المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في افريقيا ٥٥٩
- الهيئة السينمائية العربية المشتركة . . . ٥٦٠

(سادسا) تقدير دور الجامعة العربية واحتمالات
المستقبل بالنسبة لها ٥٦١

المبحث الثاني : منظمة الوحدة الافريقية ٥٦٨

(اولا) : نظام العضوية في المنظمة ٥٧٣

(ثانيا) : الاهداف والمبادىء التي تقوم عليها منظمة
الوحدة الافريقية ٥٧٦

(ثالثا) : اجهزة المنظمة ٥٨١
- مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . . . ٥٨١
- مجلس الوزراء ٥٨٢
- الامانة العامة ٥٨٢

ـ لجنة الوساطة والتحكيم ٥٨٣
اللجان الفنية ٥٨٣
(رابعا) الدور الذى تقوم به منظمة الوحدة الافريقية
كمنظمة اقليمية ٥٨٤
(أ) مناهج تحقيق التضامن الافريقى في المجالات
السياسية ٥٨٤
ـ التعاون السياسي الافريقى ٥٨٥
ـ تسوية المنازعات الافريقية بالطرق السلمية ٥٨٥
ـ اقامة نظام للامن الجماعى الافريقى . . ٥٨٦
(ب) مناهج تحقيق الرفاهية للشعوب الافريقية . ٥٨٧
ـ تشجيع التعاون الاقتصادى والاجتماعى
والثقافي فيما بين الدول الاعضاء . . . ٥٨٧
(خامسا) : تقدير دور المنظمة ٥٨٨
المبحث الثالث : المنظمات الاوربية ٥٩٠
١ ـ منظمة مجلس أوربا ٥٩١
٢ ـ المنظمات الأوربية ذات الطابع الاقتصادى . . ٥٩٤
(أولا) : الجماعة الاوربية للفحم والصلب . . ٥٩٤
(ثانيا) : السوق الاوربية المشتركة . . . ٥٩٤
(ثالثا) : الجماعة الاوربية للطاقة الذرية . . ٥٩٥
ـ اجهزة ممارسة العمل في الجماعات الاوربية الثلاث ٥٩٥
المبحث الرابع : منظمة الدول الامريكية ٥٩٦
(أولا) : العضوية داخل المنظمة ٥٩٨
(ثانيا) : اهداف ومبادىء المنظمة ٥٩٨
(ثالثا) : اجهزة المنظمة ٥٩٩
ـ مستقبل منظمة الوحدة الامريكية ٦٠١