المنظمات الدولية

دراسة فقهية وتأصيلية للنظرية العامة
للتنظيم الدولي والأمم المتحدة والوكالات المتخصصة
والمنظمات الإقليمية

الكتاب اليمني

تأليف
دكتور
جعفر عبد السلام
أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بجامعة الأزهر
والمحامي أمام المحاكم العليا

الطبعة السادسة

القاهرة
دار النهضة العربية
٣٢ شارع عبد الخالق ثروت

http://www.koutoub-hasria.ml

الباب الثالث

الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة

الى جانب اهتمام الميثاق بتحديد أهداف ومبادىء تعمل المنظمة على هديها وتسعى الى تحقيقها فى العلاقات الدولية ، اهتم بشكل مفصل باقامة أجهزة وتنظيم يقع على عاتقه اتخاذ تدابير محددة للقيام بهذه المهام . وهكذا لم يعد الميثاق يكتفى بمنع الحرب أو بالحديث عن تحقيق السلم والأمن الدوليين ، وانما ربط ذلك باقامة أجهزة أعطاها اختصاصات محددة فى سبيل تحقيق هذه الأهداف .

ومن الطبيعى أن يهتم الميثاق بوضع نظام للعضوية فى المنظمة يبين من يسمح له بالعضوية ومن لا يسمح له بها ، والعوامل التى تؤثر على العضوية وسنجد أن ما ورد فى الميثاق هنا لا يخرج عن القواعد العامة التى شرحناها فى الباب الثانى . وسندرس العضوية فى المنظمة فى فصل أول .

أما الجانب الذى سيأخذ اهتماما أكبر منا ، فهو جانب الأجهزة التى أقيمت والاختصاصات التى أعطيت لها ، وأسلوب توزيع هذه الاختصاصات بينها ، ثم بيان طريقة عملها من حيث تحديد دورات الانعقاد ، والاجراءات أمامها ، وسنعرف الأسباب التى دعت الى تعدد الأجهزة وكيف تقوم الروابط بينها .

ومن المعلوم أن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة هى : الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ومحكمة العدل الدولية والأمانة العامة أو السكرتارية .

وقد أدى تزايد الأعباء التى تقوم بها المنظمة الى نشأة العديد من الفروع والأجهزة التى تتولى مسائل معينة من خلال الجهاز الأكبر أو استقلالا عنه فى كثير من الأحيان .

وهكذا ستتحدد خطة الدراسة فى هـذا الباب على النحو الآتى :

الفصل الأول ـ ندرس فيه العضوية فى الأمم المتحدة •

الفصل الثانى ـ سندرس فيه الأجهـزة الرئيسية للأمم المتحدة حيث سنتناول طبيعة كل جهـاز واختصاصاته والوظائف التى يؤديها والفروع واللجـان التى تعمل من خلاله ثم نظام الاجراءات أمامه • وهكذا سنتناول دراسة هذه الأجهزة حيث سنبدأ بدراسة الجمعيـة العـامة ثم نثنى بدراسـة مجلس الأمن ، ونتناول بعد ذلك المجلس الاقتصادى والاجتماعى فمجلس الوصاية فالأمانة العامة للأمم المتحدة ثم محكمة العدل الدوليـة •

أما الفصل الثالث فسوف نخصصه لدراسة طريقـة تمثيل الدول وأسلوب تصويتها فى مختلف فروع الأمم المتحدة •

الفصل الأول

العضوية فى المنظمة الدولية

المبحث الأول

شروط العضوية فى الأمم المتحدة

الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون (١) :

نجد فى عبارات الميثاق فى باب العضوية تفرقة بين « الأعضاء الأصليين » وهم الدول التى اشتركت فى مؤتمر سان فرانسسكو ، وتوقع على الميثاق وتصدق عليه ، والدول الأخرى التى تريد الانضمام للأمم المتحدة فيما بعد . وليس لهذه التفرقة أهمية من حيث الحقوق والالتزامات ، وان رجعت أهميتها الى تمييز مجموعة من الدول افترض فيها أنها محبة للسلام وراغبة فيه ، أعطيت الحق فى اجازة

---

(١) يحكم نظام العضوية فى الأمم المتحدة النصوص الآتية :

المادة ٣ : الأعضاء الأصليون للأمم المتحدة هم الدول التى اشتركت والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ ، وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الأمم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ ؛ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه .

المادة ٤ : العضوية فى الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتى تأخذ نفسها بالالتزامات التى يتضمنها هذا الميثاق ، والتى ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيها .

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

المادة ٥ : يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع ، عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ، ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن ، ولمجلس الأمن أن يرد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا .

المادة ٦ : اذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من الهيئة بناء على توصية مجلس الأمن .

الانضمام أو منعه بالنسبة للدول الأخرى التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة فيما بعد (١) • وقد وضع الميثاق مجموعة من الشروط التى يجب أن تتوافر فى الدولة التى تريد الانضمام الى الأمم المتحدة بعضها شروط شكلية والآخرى موضوعية •

١ ــ الشروط الموضوعية للعضوية :

اشترط الميثاق فيمن يجوز له الدخول فى عضوية الأمم المتحدة ما يلى :

(أ) أن يكون طالب الانضمام دولة . فالدول وحدها هى التى تستطيع أن تتحمل الالتزامات المقررة فى الميثاق • وقد أراد الميثاق بهذا النص استبعاد الوحدات التى لا تتولى تصريف أمورها ، وعلى ذلك فلقد تم قبول وحدات تحكم نفسها بنفسها ولو لم تكتمل لها أوصاف الدولة •

(ب) أن تكون الدولة محبة للسلام : لم يحدد الميثاق معنى هذا الشرط ، ومع ذلك فان الجو الذى ساد مؤتمر سان فرانسسكو يكشف عن أن هذا الشرط قد اتخذ لمنع دخول دول المحور واسبانيا تحت حكم فرانكو ، لأنها قدمت مساعدات لهذه الدول الأخيرة • ومع ذلك يكشف هذا الشرط عن ظاهرة التبرير الأخلاقى التى تميزت بها معالجة الأمم المتحدة لمشاكلها ، فلقد دافعت الدول الكبرى عن هذا الشرط على أساس أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون « الوكالة المعتمدة للأخلاق التى يفوض اليها أمر الحكم على الحكومات بالقياس

---

(١) قارن الدكتورة عائشة راتب حيث تقول أن هذه « تفرقة شكلية بحتة ، ولا يترتب عليها اى نتائج قانونية (التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٩١) . ويراجع كذلك كلود الذى يوضح العضوية الأصلية بقوله أنها حوت الدول التى اشتركت فعلا فى التحالف ضد المحور فى الحرب العالمية الثانية ، والدول التى كانت راغبة فى التأييد الرسمى لهذا التحالف ، وكذلك وحدات أخرى قبلت فى هذه الشركة نتيجة للمساومات السياسية بين الدول الكبرى الممسكة بزمام الموقف ، راجع مؤلفه النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ١٤٦ .

الى صلاحيتها الخلقية (١) .

(ج) يجب أن تكون الدولة قادرة على تحمل التزامات الميثاق . وهذا الشرط مرتبط بالشرط الأول ، ويتسق مع الأنظمة العديدة التى وضعها الميثاق ، كالأمن الجماعى ، والالتزامات المالية والعسكرية . ويستبعد هذا الشرط من دائرة العضوية الدول المحايدة دائما ، وكذلك الدول القليلة الامكانيات كامارة موناكو .

(د) يجب أن تقبل الدولة تحمل هذه الالتزامات ، ويتم ذلك بأن تتعهد فى الطلب الذى تقدمه للأمم المتحدة بقبولها الالتزامات ، ويجب أخيرا أن تكون لديها الرغبة فى تنفيذ هذه الالتزامات . وتقدير هذه الرغبة يرجع الى تقدير الدول الأعضاء ، ووأضح أن الشرط الأخير شرط سياسى ، يتطلب بحثا نفسيا فى سياسة الدولة وارادتها .

٢ ـ الشروط الاجرائية :

على أن توافر هذه الشروط لا يكفى بذاته لاكتساب العضوية فى الأمم المتحدة ، بل يجب أن يصدر قرار من الجمعية العامة بالقبول بأغلبية ثلثى الأعضاء ، وعلى أن يسبق ذلك توصية من مجلس الأمن بالقبول ، وهذه التوصية تعتبر من المسائل الموضوعية التى يجب أن تصدر بأغلبية تسعة من أعضاء مجلس الأمن من بينهم الدول الكبرى مجتمعة . ولقد أثار هذا الشرط الاجرائى العديد من المشاكل القانونية والسياسية نجملها فى الآتى :

أولا : ما مدى تأثير هذا الشرط على صفة العالمية المفروض أن تتحقق فى المنظمة ؟

---

(١) يراجع S. Goodspeed, The Nature and Function of International organization, New York 1959, p. 136.

ويصف أستاذنا الدكتور حامد سلطان هذا الشرط بأنه يتطلب بحثا نفسيا فى نوايا الأمم وبواعثها : يراجع مؤلفه : القانون الدولى العام فى وقت السلم ، بند ١٠٣٧ .

ثانيا : ما الحكم اذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بالقبول ؟ هل تكفى الأغلبية اللازمة لصدور قرار الجمعية العامة ؟

ثالثا : ما هو أثر قبول احدى الدول فى المنظمة على علاقاتها بالدول الأخرى فيها ، وهل يعنى ذلك الاعتراف بها ؟

— بالنسبة للمشكلة الأولى ، فانه من المعلوم أن القصد الأساسى من انشاء منظمة الأمم المتحدة ، هو أن تكون منظمة عالمية أو شبه عالمية تضم كافة دول العالم . ذلك أنه اذا كان على الأمم المتحدة أن تكون نقطة الالتقاء لجهود تسوية الخلافات ، وتلطيف الاتجاهات ، وحل المشكلات ، والقضاء على الحروب فينبغى أن تتسع صفوفها الى أقصى حد ممكن ، أو على حد تعبير الدكتور حسن الجلبى « كان من اللازم لمواجهة هذا الواقع أن يصبح جميع أعضاء المجتمع الدولى أطرافا فى النظام المقام لحفظ السلم فى هذا المجتمع (١) » . ولكن الدول الكبرى أرادت أن تتخذ من مسألة العضوية سلاحا يساعدها فى الحرب الباردة القائمة بينها . وهكذا وجدنا الدولتين الكبريتين تقفان ضد دخول الدول المتوقع أن تؤيد الأخرى . وقسمت الدول الراغبة فى العضوية الى قسمين ، الدول المؤيدة للاتحاد السوفيتى ، ولم تستطع جميعها الحصول على الأغلبية اللازمة فى الجمعية العامة بسبب تكتل دول الغرب ضدها ، والدول المتوقع تأييدها للغرب ، وقد استخدم الاتحاد السوفيتى حق الاعتراض ضد دخولها فى مجلس الأمن .

ومن الانصاف أن نقرر أن موقف الاتحاد السوفيتى كان لصالح عالمية المنظمة . ولقد قارن أحد الكتاب الأمريكيين موقف كل من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية بقوله « ان هدف الولايات المتحدة هو توكيد أولويتها السياسية فى المنظمة بأن توافق

---

(١) حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٢٠٦ .

فقط على قبول الدول التى يرجح أنها ستتبع القيادة الأمريكية ، فاذا لم توفق فى ذلك ، فانها مستعدة لأن توافق على رفض كل الطلبات ، فى حين أن الاتحاد السوفيتى يبدو أنه لا يستهدف نبذ طلبات العضوية المشمولة بالرعاية الأمريكية بقدر ما يستهدف التأكيد على أنها لا تقبل بدون الطلبات الأخرى المشمولة بحماية ، .. (١) » .

ورغم أن هذه المشكلة قد حلت تقريبا عام ١٩٥٥ بالموافقة على دخول مجموعة من الدول المؤيدة لكل من المعسكرين فى نفس الوقت ، الا أنه من الملاحظ أن بعض الدول الهامة ظلت خارج المنظمة حتى وقت قريب . ونلاحظ أنه بعد عودة الوفاق بين الدول الكبرى ، لم نعد نجد أى اعتراض على دخول أى دولة فى عضوية المنظمة التى صارت تضم الآن معظم دول العالم ، ولم يعد خارج العضوية سوى الدول المحايدة حيادا سلبيا « سويسرا » ، والدول التى لا تقدر على تحمل أعباء العضوية « موناكو » ، وبالتالى فقد تحققت صفة العالمية للمنظمة الدولية ، وصار عدد الدول الأعضاء فيها الآن ١٦٠ دولة (يناير ١٩٩٠) .

مشكلة عضوية الصين :

من المشاكل التاريخية التى كانت تثار دائما بصدد العضوية فى الأمم المتحدة ، عضوية الصين . فلقد كانت الصين احدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الأخيرة مع الحلفاء ومن ثم دعت — مع الدول الكبرى — الى مؤتمر سان فرنسسكو ، وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

ومع ذلك فلقد كانت الاضطرابات تجتاح الصين فى ذلك الوقت ووجد صراع داخلى بين الحكومة الحاكمة ممثلة فى شانج كاى شيك رئيس الدولة ، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتسى تونج الذى تمكن

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٥٩ وما بعدها .

فى النهاية من الاستيلاء على السلطة عام ١٩٤٩ • ولم يجد كاى شيك مفرا من الانسحاب الى بعض الجزر الصغيرة التى لم يسيطر عليها الحزب الشيوعى ، وأقام حكومة الصين الوطنية فى فرموزا وساندته الولايات المتحدة عسكريا وأدبيا • وظلت هذه الحكومة تتمتع بحق تمثيل الصين فى الأمم المتحدة ما دامت تحتل جزء من أرضها ، وتناضل لتحرير بقية الأرض • أما الصين الشيوعية فقد ظلت مرارا تمثياها فى عضوية المنظمة الدولية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعلية فى الدولة الصينية • وكان يساندها فى ذلك الاتحاد السوفيتى الذى لم يكف عن المطالبة بطرد ممثلى الصين الوطنية ، لأنهم لا يمثلون الصين الحقيقية • ومع ذلك فقد استطاعت الولايات المتحدة أن تستصدر قرارا بأن الفصل فى صحة أوراق اعتماد ممثلى احدى الدول يتطلب أغلبية ثلثى أعضاء الجمعية العامة ، الأمر الذى كان صعبا فى ظل سيطرة الولايات المتحدة على الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ قيام المنظمة وحتى منتصف الستينيات • وقد أوجد ذلك خلافا فقهيا حول الوضعية الدولية للصين • فهناك اتجاه يقول بأنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة هى الصين الشعبية ، لأن ما تم من تغيير داخلها ، انما هو تغيير دستورى ذو طبيعة داخلية بحتة ، ولا يؤثر على شخصية الدولة ولا على العضوية فى المنظمة الدولية ، وانما يقتصر دوره على تغيير ممثلها أمام العالم — ووفقا لهذا الرأى تحل المشكلة — بقبول أوراق ممثل الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ولا يكون للصين الوطنية مكان فى المنظمة الدولية • ويتجه الرأى الثانى الى القول بأن هناك دولتين صينيتين ، الصين الشعبية ، والصين الوطنية — ومقتضى هذا الرأى الابقاء على المقعد المخصص للصين فى مجلس الأمن ، مع الخلاف حول أحقية أى الدولتين فيه ، وضرورة أن تتخذ الأخرى اجراءات الانضمام الى المنظمة • والحقيقة أن موقف الولايات المتحدة ازاء الصين الشعبية كان يتصف بالتعنت • ويؤثر على طابع العالمية الذى تقوم عليه المنظمة ، بل انه كان يؤدى الى وجود اخلال بالتوازن سبب اضطرابا ملموسا قوامه وجود هوة كبيرة

بين قـدرة هـذه الدولة على التـأثير الرسمى فى القرارات وبـين درجة تأثيرها الفعـلى فى العلاقات الدوليـة ويكفى للدلالة على ذلك أن الولايات المتحـدة عندما تفـكر فى التفاوض بشـأن الترتيبات الممكنة لنزع السلاح والتنظيم الدولى للقوات العسكرية كانت تتجه الى الصين الشعبية رغم اصرارها على عدم تمثيلها للصين فى مجلس الأمن. ولذا صدق قول الفقيه الأمريكى كلود من أنه « اذا اعتبرت المسألة من وجهـة نظر أهم الأغراض الحاسمة من الناحية الدولية ، فلا ريب أن مقعد الصين فى الأمم المتحدة ما زال شاغرا » كما أنه يعـارض مبـدأ العـالمية الذى يعتبر واحـدا من أهم العنـاصر التى تميز الأمم المتحـدة (١) . لذا لم يكن هناك بد من أن تغير الولايات المتحدة موقفها تجاه الصين . ذلك التغير الذى اتضح فى بداية السبعينيات .

وبداية هـذا التغـير ترجـع الى زيارة فريق تنس الطـاولة الأمريكى فى منتصف عام ١٩٧٠ للصـين الشعبية . وقـد عقب ذلك تحسين نسبى فى العلاقات بين الدولتين . وفوجىء العـالم باعلان من الرئيس الأمريكى نيكسون فى أغسطس عام ١٩٧١ بأنه سـوف يزور حكومة الصين الشعبية فى أكتوبر القـادم . ثم توالت التصريحات عن علاقة الدولتين ببعضها البعض . وأعلنت الحكومة الأمريكية أنهـا ستعمل على ادخال الصين عضوا بالأمم المتحده .

وقـد شـهدت الدورة السادسة والعشرون للجمعية العـامة ، فصلا جديدا من فصول مشـكلة الصـين . فقد بادرت مجموعة من

---

(١) يقول مورزوف فى هـذا المعنى :

« The absence of the representatives of china's lawful government is contrary to the principle of universalism, which is one of the most important elements of legal aspect of the U. N. ».

مقاله السابق الاشارة اليه بالمختـارا السوفية عن القانون الدولى المعاصر ص ١٢١ .

الدول الاشتراكية والافريقية (١) بادراج موضوع اعادة الحقوق المشروعة لشعوب جمهورية الصين الشعبية فى الأمم المتحدة . ويدعو هذا المشروع لطرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية ، واحلال الصين الشعبية محلها ، على أساس أنها هى وحدها التى لها حق تمثيل شعب الصين فى الأمم المتحدة ، وعلى أساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية باطلا . وتقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بمشروع قرار فى بداية دورة الانعقاد يقضى بانضمام الصين ، مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وذلك بغرض ابقائها عضو بالأمم المتحدة .

وقد بذلت الولايات المتحدة ضغوطا كبيرة لانجاح مشروعها ، وجرى التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر عام ١٩٧١ ، وقد صوتت الجمعية العامة على مشروع القرار الأمريكى فى البداية ورفضت اعتبارا طرد فرموزا من المسائل الهامة بأغلبية ٥٩ ضد ٥٥ صوتا ، وامتناع ١٥ دولة عن التصويت ووافقت الجمعية العامة بعد ذلك على المشروع الألبانى بدخول الصين وطرد فرموزا بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت وحققت الجمعية العامة بهذا القرار نصرا كبيرا للمنظمة ولدور الدول الجديدة فيها ، ترتب عليه سد الفراغ الذى كان ناتجا من بعد الصين عن المنظمة ، واقتربت المنظمة بذلك من صفة العالمية (٢) .

---

(١) هذه الدول هى : البانيا ، الجزائر ، كوبا ، غينيا ، العراق ، مالى ، موريتانيا ، جمهورية اليمن الشعبية ، الكونغو ، رومانيا ، الصومال السودان ، سوريا ، تانزانيا ، اليمن ، يوغوسلافيا ، زامبيا ، الموضوع رقم ١٠١ من جدول اعمال الدورة السادسة والعشرين للأمم المتحدة .

(٢) أحدث هذا القرار دويا كبيرا فى الأوساط السياسية وفى داخل المنظمة الدولية اذ هى المرة الأولى التى تطرد فيها احدى الدول من المنظمة خلال تاريخها الطويل كما أنه يعد خذلانا ضخما للسياسة الأمريكية التى وقفت ضد دخول الصين الشعبية منذ ٢٢ عاما . وقد صدرت تصريحات

هل توصية مجلس الأمن بقبول الدولة لازمة ؟

— وبالنسبة للمشكلة الثانية — ضرورة صدور توصية مجلس الأمن بالقبول — فقد رأى العديد من الدول أنها لا تتفق وطبيعة الأمور ، وقادت الأرجنتين حملة لاعتبار الفصل فى العضوية من اختصاص الجمعية العامة وحدها • ولكن محكمة العدل الدولية لم تقر وجهة النظر تلك فى رأيها الاستشارى الذى أبدته عام ١٩٥٠ ردا على طلب الجمعية العامة (١) ويؤكد بعض الفقهاء هذا المسلك ويرى أن مهمة مجلس الأمن هى مهمة سياسية لا شأن لها بالعضوية التى تعتبر عملية قانونية • كما أن اعتبار التوصية شرطا ضروريا لا يتفق مع منطق فكرة التوصية نفسها ، وهو لا يفيد اللزوم • خاصة وأن الجمعية العامة هى التى تملك فى النهاية سلطة اصدار القرار بالقبول (٢) • ولكن العمل فى الأمم المتحدة خيب آمال هذا الاتجاه •

— أما عن المشكلة الأخيرة — أثر القبول على الاعتراف — فانه من المسلم به اليوم أنه لا يترتب على قبول الدولة بعضوية المنظمة الدولية ، اعتراف سائر الدول الأعضاء بها • ذلك أن القرار بالقبول يصدر بأغلبية ثلثى الأعضاء • ولا يمكن أن تلزم الدولة بالاعتراف اذا لم تكن من بين المصوتين على القبول • على أن هناك أثرا يترتب على صدور مثل هذا القرار بالنسبة للعلاقة بين الدولة الجديدة والدول التى لا تعترف بها • فيجب على هذه الدول أن تعامل

= غاضبة من السياسة الأمريكيين عقب ذلك هددوا فيها بخفض المعونة التى تقدم للأمم المتحدة • راجع مقالا لنا بمجلة السياسة الدولية بعنوان : « الوجود الصينى الجديد بالأمم المتحدة ، العدد ٢٧ من مجلة السياسة الدولية ، ص ٤٨ .

(١) International Court of Justice, Reports of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, p. 4.

(٢) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها .

كعضو فى المنظمة الدولية ، له ما لها من الحقـوق ، وعليه ما عليهـا من الالتزامات .

المبحث الثـانى

عوارض العضـــوية

ان عضوية الدول فى الأمم المتحدة قد تنتابها بعض العـوارض التى قـد تؤثر فى حقوق العضوية أو تفضى الى زوالهـا . فقـد أجاز الميثـاق وقف الدولة عن العضـوية ، ويكون ذلك بقـرار من الجمعية العـامة بنـاء على توصية من مجلس الأمن ، ولأسـباب موضوعية حـددها الميثاق وهى ، أن يكون مجلس الأمن قـد اتخـذ ضدها عملا من أعمال « المنع أو القمع » (المـادة ٥) .

أما الطرد من العضوية فيكون بنفس الاداة الشكلية أى قرار من الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الامن ، ولكن السبب هنـا مختلف ، فلابد أن يكون العضو قـد أمعن فى انتهاك مبادىء الميثاق ، بخلاف الوقف الذى يكفى أن يكون المجلس قـد اتخذ قبل العضـو عملا من أعمال القمع أى التدابير المنصوص عليها فى الباب السابع من الميثاق أو المنع من حضور الجلسات أو الاسهام فى عمل المجلس مثلا .

ويلاحظ أن اجراء الطرد من الاجراءات التى وقفت الدول الكبرى عن اتخاذها لمـا يحتوى عليه من عيوب عـدم امكان مساءلة العضـو عما يرتكبه من أخطـاء واطلاق يده فى العمل الدولى ، بخلاف الوقف الذى قـد يكون أقـل حدة على الدول وأكثر فاعلية .

ومن الدول التى أثير اتخـاذ هـذا الاجـراء قبلها اسرائيـل وجنوب أفريقيا ، ولم يتم عملا اتخاذ تدابير ضدهما من هذا القبيل .

عضوية اتحـــاد جنوب أفريقيا :

اشـــتركت حكومة جنـــوب أفريقيـــا فى مناقشـــة ميثاق الأمم المتحـــدة عام ١٩٤٥ ومن ثم فهى من الأعضاء الأصليين فى الأمم المتحدة .

ولمـــا كانت هـــذه الدولة من الدول التى تمارس سياسة عنصرية واضحة ضد السكان فيها ، بتمييز العناصر البيضاء فى اللون — وهى عناصر غير أفريقية — فان هذه الدولة تمثل مشكلة من مشاكل العالم الأساسية الآن ، لذا وضعت الأمم المتحدة العديد من البرامج لمكافحة التفرقة العنصرية ، كما فرضت عقوبات اقتصادية ضد هذه الدولة .

وللأسف لا تقف هذه الدولة على ممارسة العنصرية داخل اقليمها، بل تشيع العنصرية فى القارة الافريقية ووقفت تشجع كافة الحركات العنصرية فيها ، على ما تجلى فى موقفها المســـاند لحكومة روديســـيا العنصرية ، وعلى ما يتجلى الآن فى موقفها فى اقليم ناميبيا الذى ترفض اخضاعه لوصاية الأمم المتحدة ، وترفض قرارات الأمم المتحدة العديدة التى صدرت بشأنه .

وقـــد أدى ذلك الى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة باصدار قرار فى ٢ مارس ١٩٨١ بمنع جنوب أفريقيـــا من الاشتراك فى بحث مسألة ناميبيا ، مؤيدة فى ذلك القرار الذى أصدرته لجنة وثائق الاعتماد التابعة لها برفض اعتماد أوراق ممثلى هـــذه الحكومة . ويعنى ذلك أن هـــذه الحكومة لا تمثل هذه الدولة أو أن هؤلاء الأشخاص لا يمثلون الحكومة ، وواضح أن المعنى الأول هو المقصود اذ أعلنت وفود كل من أنجولا والصين وهايتى وكينيا واتحاد الجمهوريات السوفيتية فى اجتماع اللجنة ، عدم اعترافهم بالحكومة التى أصدرت وثائق التفويض .

وقـــد أثار هـــذا الموقف ردود فعل مختلفـــة ، اذ رفض القرار ممثلو الدول الغربية وعلى رأسهم الولايات المتحـــدة الأمريكية « لأن اللجنة رفضت وثائق التفويض لأسباب لم ينص عليهـــا فى الأحكام

الاجرائية للميثاق ، وان ذلك يساوى الانكار على دولة عضو ممارسة حقوقها وامتيازاتها وهى من المبادىء الأساسية للأمم المتحدة» . كما أن هذا الاجراء يعد بمثابة تعليق عضوية الدولة أو طردها وهو لا يجوز الا بناء على توصية من مجلس الأمن تؤكدها الجمعية العامة ولما كان المجلس لم يقرر ذلك ، فان قرار الجمعية العامة لا يكون صحيحا .

والواقع أنه من وجهة نظر شكلية محضة نستطيع القول بأن توصية مجلس الامن لازمة لوقف العضو أو طرده (المادتين ٥ ، ٦) من الميثاق ولكن الذى حدث غير ذلك ، فالمسألة عولجت فى الجمعية العامة على أنها قضية الفصل فى صحة اعتماد ممثل دولة ، أى أن المسألة هنا تشبه قضية الصين ، وقد رأت أغلبية ساحقة عدم اعتماد الأوراق بناء على عدم شرعية الحكومة التى أصدرته ، ووفقا للقواعد التقليدية للقانون الدولى فان المعتد به فى الحكم على الحكومة هو الفاعلية أو حيازة السلطة فعلا فى الدولة . ويؤدى تطبيق هذا المعيار الى اعتبار موقف الأمم المتحدة غير قانونى .

وأرى أن هذه القاعدة من القواعد الشكلية التى تتفق مع المنطق الاستعمارى الذى كان يهتم بالشكل دون النظر الى المضمون الموضوعى، أما الآن ، فان الحكومة التى تقوم ضد أغلبيه شعبها ، خاصة اذا ما كان وجودها يمثل مشكلة دولية أدى الى اتخاذ تدابير عقابية ضدها من جانب المنظمة كما ذكرنا ، فان شرعيتها محل نظر ، بل لعله من التناقض أن تعترف المنظمة الدولية بشرعية تمثيل هذه الحكومة فيها فى الوقت الذى تدين سياستها وتعتبرها جرائم ضد الانسانية ، أن من الغايات التى يستهدفها عمل الأمم المتحدة فى المرحلة الراهنة ، القضاء على هذه الحكومة غير الشرعية ، لذا أرى أن الموقف الرسمى للأمم المتحدة يتفق مع أحكام القانون الدولى والميثاق ، وان كان هذا الموقف لم يستمر بعد دورة ١٩٨١ ، مع ملاحظة أن الأمم المتحدة قد اتخذت خطوات ستؤدى الى استقلال ناميبيا فى مطلع هذا العام ١٩٩٠ وافقت عليها جنوب افريقيا ، ويبدو أن هذه الحكومة قد أصبحت أكثر استعدادا للتفاوض مع العناصر الوطنية لتغيير الوضع فيها .

الفصل الثانى

الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

ذكرنا فى النظرية العامة • أن هناك عدة اعتبارات تحكم توزيع العمل بين أجهزة المنظمات الدولية • أهمها اعتبارات التخصص • وديمقراطية الادارة • فضلا عن بعض الاعتبارات السياسية (١) •

وقد تجلت هذه الاعتبارات بأكمل صورها عند توزيع العمل على أجهزة المنظمة الدولية : فمن حيث مراعاة اعتبارات التخصص • وجدنا الميثاق ينشىء عدة أجهزة ويوزع بينها الاختصاص على أساس هذه القاعدة • فبالنسبة للمسائل السياسية ، أنشأ الميثاق جهازين لها هما مجلس الأمن ، الجمعية العامة ، وبالنسبة للمسائل الاقتصادية والاجتماعية ، أنشأ الميثاق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومنحه الصلاحيات اللازمة لممارستها ، وبالنسبة للأقاليم الخاضعة للوصاية ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية ، وأعطاه سلطات للاشراف على ادارة هذه الأقاليم ، ومحاسبة الدول التى تقوم بالادارة • وأخيرا أنشأ الميثاق محكمة العدل الدولية تختص بالمسائل القانونية سواء من حيث الفصل فى الدعاوى التى تقدم اليها ، أو من حيث ابداء الآراء الاستشارية فيما تطلبه منها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى •

وبالنسبة لاعتبار ديمقراطية الادارة ، فهو يتطلب المساواة بين الدول الأعضاء فى ادارة شئون المنظمة ، وعدم سيطرة ارادة مجموعة من الدول عليها ، لذا رأينا الميثاق ينشىء مجلس الأمن والجمعية العامة ، ويعطى لكل منهما اختصاصا فى المسائل السياسية ، ولكن مجلس الأمن ينفرد بالادارة الفعلية ، فى حين يكون للجمعية

---

(١) يراجع ما سبق ، ص ١١٤ وما بعدها •

العـامة سلطة المناقشـة واصدار التوصيات بشكل عام ، وذلك حتى لا تنفرد الدول الكبرى المسيطرة على المجلس بالادارة ـ هـذا مع ملاحظة أن الجمعيـة العـامة هى التى تختار الأعضاء غير الدائمين بمجلس الأمن على أساس التوزيع الجغرافى العادل ، كما أنها تملـك اليـد الأولى فى نظام الأمم المتحـدة بحكم أنهـا تضـم اليها كافة الأعضاء ، تحقيقا لمبدأ ديمقراطية الادارة .

أما الاعتبارات السياسية ، فنجـد أثرها واضحا كذلك فى توزيع العمل بين أجهزة المنظمة الدوليـة . فمن الملاحظ أنه منـذ القـرن السابع عشر ـ تاريخ نشأة الدول المسـتقلة الأوربية الحـديثة ـ والدول الأكثر قوة هى التى تتحمل معظم المسـئوليات والامتيازات فى النطاق الدولى . لذا رأيناها تصمم على أن يكون لهـا نفس الدور الهام فى جهاز الأمم المتحـدة ، وتحقيقا لهـذا الهدف ، فقـد رؤى انشاء جهازين ، أحدهما صـغير تسيطر هـذه الدول الكبرى عليـه ، والآخر هـو الجهـاز الأكبر ، والذى لا يهـدد فيـه دور الدول الصغرى . وبينما نجـد أن الدول الكبرى لهـا مزايا عديدة فى مجلس الأمن ، لا نجـد فوارق بينها وبين الدول الصغرى فى الجمعية العامة للأمم المتحدة (١) .

ولا شك أن العمل من خلال أجهزة الأمم المتحدة ، قـد أثر كثيرا على هذا التوزيع النظرى للمهـام والاختصاصات ، ونريد أن نعرف الى أى مدى وصـل هـذا التغيير . كما أنه بعـد هـذه المحـة السريعة عن طريق توزيع الاختصاصـات بين أجهزة الأمم المتحدة ، يقتضى الأمر التطرق بالتفصيل اللازم الى دراسة كل جهـاز من أجهزة الأمم المتحـدة ، حيث ندرس الأسـلوب الذى اتبـع فى تكوينـه واختصاصاته ، وطريقة سير الاجراءات أمامه .

---

(١) ووتر ، الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ٩٧ وما بعدها .

المبحث الأول

الجمعية العامة للأمم المتحدة

أولا — الصفة البرلمانية للجمعية العامة

تتمثل الصفة البرلمانية للجمعية العامة فى عدة نواح . فهى من ناحية تضم الى عضويتها كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة (المادة ٩ فقرة ١ من الميثاق) ، ويكون تمثيل الدول فيها على قدم المساواة (١) .

ومن ناحية أخرى نجد أن اختصاصات الجمعية العامة واسعة اذ هى العضو صاحب الاختصاص العام فى الأمم المتحدة . والذى يملك مناقشة أية مشكلة تعرضها عليها الدول الأعضاء أو ترفعها لها أجهزة الأمم المتحدة الأخرى (٢) . وتجعل هذه الصفة الجمعية العامة تمثل نظاما لا مثيل له فى العالم ، اذ بالامكان أن يعرض عليها كافة المسائل التى تهم المجتمع الدولى ، حيث تخضع لجهود مستمرة فيها تستهدف تحقيق السلم والأمن الدوليين ، ومصلحة المجتمع الدولى . ويقال ان جهود الجمعية العامة فى هذه الدقول العامة التى تهم دول العالم من شأنه أن يغير بعمق طبيعة العلاقات الدولية .

ومن ناحية ثالثة نجد أن الجمعية العامة تتبع الأساليب والوسائل

---

(١) نصت المادة التاسعة من الميثاق على انه لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة ، كما نصت المادة الثامنة عشرة على انه يكون لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(٢) تنص المادة العاشرة من الميثاق على ان للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة او امر يدخل فى نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما ان لها فيما عدا ما نص عليه فى المادة ١٢ أن توصى أعضاء الهيئة او مجلس الأمن أو كليهما بما تراه فى تلك المسائل والأمور » .

المتبعـة فى البرلمـانات ، فهى تعمل بنظـام الدورات اذ لهـا دورة عادية فى خريف كل عام ، ويمكن أن تكمل بدورات استثنائية اذا دعت الحاجة • كما أن لها مكتبا ، وعـدة لجان تساعدها فى القيام بأعمالها وتحضر لها ، اذ باعتبارها جهاز تمثيل ، نجـدها مزدحمة • واختصارا للوقت تناقش المسائل فى اللجان المتخصصة قبل أن تعرض عليهـا • كما وستتضح هـذه الصفة بشكل أكثر عنـدما نستطلع اختصاصات الجمعية ، ونبين طريقة سير العمل أمامها (١) •

ثانيا — اختصاصات ووظائف الجمعية العامة :

تتمتع الجمعية العامة باختصاصات واسـعة تشمل كافة الحقوق التى تتصل بأهداف الأمم المتحـدة كما سبق أن ذكرنا • واذا ما جئنا الى تفصيل هـذه الاختصاصات ، فاننا نسـتطيع أن نقسمهـا الى نوعين أساسيين ، الأول اختصاص سياسى ، والآخر اختصاص ادارى ومالى ورقابى على فـروع المنظمة الأخرى ، فضـلا عن اختصـاص اقتصادى واجتماعى •

---

(١) جاء بالمرشد الرسمى للأمم المتحدة

The official guide - book of the U. N.

ان الجمعية العامة هى جهاز المداولة الرئيسى فى الأمم المتحدة ، والجهاز الاقرب شبها بالبرلمـانات الشعبية ، وان الكلمات التى تلقى فى الجمعية ، تسمع حول العالم ، وهذا يرمز الى ان المبنى نفسه يبـدو وكأنه قـد تحول الى صندوق مسموع :

« The general assembly is the main delberative organ of United Nations and the nearest we have come to a parliament of men. The words spoken in the assembly hall are heard around the world and it is symboic that the building itself should be the shaped like a sounding box ».

ويراجع فى الصفة الشبه برلمـانية للجمعية

Vellas, Droit international public, Institutions Internationales Paris 1970, p. 371.

Reuter, Institutions Internationales, 1969, p. 255.

١ ــ الوظيفة السياسية للجمعية العــامة :

تتسع الوظيفة السياسية للجمعية العامة للأمم المتحدة لكى تشمل أولا النظر فى المبادىء العامة للتعاون فى حفظ السلام والأمن الدوليين (المــادة ١١ ، فقرة ١) ، ومناقشة أية مسألة لها صــلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحــدة أو مجلس الأمن أو دولة ليست من أعضائها وفقــا لأحــكام الفقرة الثانية من المــادة ٣٥ ، ولهــا فيما عــدا ما تنص عليــه المــادة الثانية عشرة ــ أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا ٠

وقــد سبق أن شرحنا تفصيلا اختصاص الأمم المتحــدة فى صدد مناهج السلم التى أتى بها الميثاق ، ونوجز ما ذكرناه فى الآتى

١ ــ للجمعية العامة اختصاص واسع فى أن توصى باتخاذ التدابير اللازمة لتسوية أى موقف مهما يكن منشؤه تسوية سلمية (المــادة ١٤)، وقــد ســبق أن بينا أن الاختصــاص الأساسى فى نطــاق التسوية السلمية للمنازعات ينعقد لمجلس الأمن ٠ وان كانت الجمعية العــامة تشاركه فيــه ٠

٢ ــ فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى ٠ نرى أن المختص أساسا بممارسته هو مجلس الأمن ٠ ومع ذلك وجــدنا أن الجمعية العــامة شاركته فى هــذا الاختصــاص فى فترات عــديدة من عمر المنظمــة ، بسبب الخلافات التى نشبت بين الدول الأعضــاء فى مجلس الأمن ، وذلك بمقتضى قرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته عام ١٩٥٠ ٠

٣ ــ للجمعية العامة الاختصاصات الرئيسية فى مجال منهج نزع الســلاح ، واللجنــة التى عملت فى هــذا الحقل ، وكذلك المسائل التى نظمت بمقتضى اتفاقيات دوليــة فى نطــاقه ، كانت بقــرارات من الجمعية العامة ، ويشــاركها هــذا الاختصــاص مجلس الأمــن ٠

واضح من هـذا العرض أن الجمعية العـامة تمارس هـذه الوظيفة فى كافـة جوانبها ، بالاشتراك مع مجلس الأمن ، وحرصا على تنظيم حل المشاكل الدولية وعـدم التدخل فى الاختصاص بين الجهازين ، فقـد وضع الميثاق قيـدين على اختصاص الجمعية العامة فى هـذه المسائل :

١ ـ القيد الأول ينبع من كون مجلس الأمن هو الأداة التنفيذية للأمم المتحدة ، ولذا فقـد نص الميثاق على انه اذا كان من الضرورى بالنسبة لهـذه المسائل اتخاذ عمل action أى قـرار ، فيجب على الجمعية أن تحيـل الأمر الى مجلس الأمن قبـل بحثهـا أو بعـده (م ١١/٢) . ومن دراستنا لمنـاهج تحقيـق السـلام الدولى التى أخـذ بها ميثاق الأمم المتحـدة ، نعرف أن المنهج الذى تتخذ فيه القرارات هو منهج تحقيق الأمن الجماعى ، وقـد أنيط ممارسـته بمجلس الأمن(١) .

٢ ـ والقيـد الثـانى الذى وضعه الميثاق ، يقضى بأنه عندما يمارس مجلس الأمن اختصاصاته الواردة بالميثاق بشـأن أى نزاع أو موقف ، فليس للجمعية العـامة أن تقـرر أية توصية بشأن هذا النزاع الا اذا طلب منهـا مجلس الأمن ذلك (م ١٢/١)وعلى ذلك فيجـوز للجمعية العامة أن تناقش هـذا الموضـوع دون أن تصدر توصـية بشـأنه . ولكن ما الحـل اذا ما فشـل مجلس الأمن فى حل المشكلة نتيجة لعدم امكان الحصول على الأغلبية المفروضة لاصدار القـرار أو لاسـتعمال حـق الاعتراض من جانب احـدى الدول

---

(١) اختلف الفقه فى المقصود بعبارة « عمل » فمن رأى البعض أنهـا تنصرف الى اجـراءات القمع ، ويضيف البعض الآخـر سلطة التحقيق ، ويذهب رأى آخـر الى أنها تعنى كل اجراء يستطيع مجلس الأمن القيـام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من الميثاق . ورأينا الذى أثبتناه فى المتن يقصر العمل على تدابير الأمن الجماعى فهى وحـدها التى يقصرها الميثاق على مجلس الأمن ويراجع فى تفاصيل هـذا الخـلاف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٦٥ .

الكبرى ؟ انقسم الفقه فى هذا الشأن الى رأيين ، يقول الأول ان المسألة تعد معروضة على مجلس الأمن حتى يصوت على شطب المسألة من جدول أعماله ، ويتجه الثانى الى القول بانتقال الاختصاص الى الجمعية العامة فى هذه الحالة حتى لو لم تشطب المسألة من جدول أعمال المجلس • ويبدو أن هذا الرأى هو السائد حاليا •

٢ — الوظيفة الادارية والمالية والاشرافية للجمعية العامة (١) :

علاوة على الوظيفة السياسية تمارس الجمعية العامة وظيفة أخرى أساسية تنبع من اعتبارها الجهاز المركزى للمنظمة فى التنظيم الادارى ، ويتجلى فى تمتعها بمجموعة من السلطات الانتخابية والمالية والاشرافية • وهو اختصاص يصل من الأهمية الى الحد الذى يجعلها « السرة التنظيمية المجمعة لمؤسسات الأمم المتحدة » • ويشترك معها مجلس الأمن فى بعض صور هذه الوظائف ، وتنفرد وحدها بمجموعة أخرى منها • ونستطيع أن نقسم هذه الاختصاصات الى اختصاصات تتعلق بشئون العضوية ، واختصاصات تتعلق بالشئون الانتخابية ، واختصاصات مالية ، ثم اختصاصات اشرافية ، وذلك على النحو التالى :

(أ) اختصاصات تتعلق بشئون العضوية :

للجمعية العامة الاختصاص فى قبول الأعضاء الجدد بناء على

---

(١) يراجع فى التفاصيل . كولىارد ، النظم الدولية ، ص٣٦٠ ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٤٠٩ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ٩٠٤ ، زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ١١٠ حافظ غانم ، الأمم المتحدة ، ص ١٥٤ ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، سلم عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٥١ عبد العزيز سرحان . المنظمات الدولية ص ٤٦٤ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٦٠ .

توصية مجلس الأمن • وتتولى كذلك فصل من يمعن فى مخالفة مبادىء الميثاق بناء على توصية المجلس (المادتان ٤ و ٥ من الميثاق) •

(ب) اختصاصات انتخابية :

— تختص الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن • (م ٢٣) كما تنتخب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى (م ٦١) • والأعضاء المنتخبين لمجلس الوصاية (م ٨٦) • والى جانب ذلك تنتخب السكرتير العام للأمم المتحدة ، وقضاة محكمة العدل الدولية بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٤ من النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية) •

(ج) الاختصاصات المالية :

— تهيمن الجمعية العامة على الشئون المالية للامم المتحدة، فهى التى تصدر اللائحة المالية ، وتقوم باقرار الميزانية ، وتحدد نصيب كل عضو فى نفقاته •

(د) الاختصاصات الاشرافية :

— تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الأنشطة التى تمارسها الجمعية العامة • فهى تشرف على مباشرة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية لاختصاصهما وتراقب أيضا أعمال الوكالات المتخصصة ، وتراقب أعمال كبار موظفى الأمم المتحدة •

٣ — الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للجمعية العامة :

تعتبر هذه الاختصاصات من أهم الاختصاصات التى تمارسها الجمعية العامة وان اشترك معها فيها المجلس الاقتصادى ومجلس الوصاية ، والوكالات المتخصصة ، والعديد من اللجان

المتخصصة ، والمؤتمرات والمنظمات التى أنشئت لممارسة حقل أو أكثر من حقول النشاط الوظيفى ، وقد سبق أن تحدثنا عن الدور الوظيفى للمنظمة وأهميته ، عند تناولنا للمنهج الوظيفى . وسنقتصر الآن على تعداد المجالات التى نص الميثاق على اختصاص الجمعية العامة بها فى هذه الحقول .

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ، والاعانة على تحقيق حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغه أو الدين (المادة ١٣/ب) .

(ب) تنشىء الجمعية العامة دراسات وتشير بتوصيات بقصد انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (١٣/أ) .

وتحقيقا لهذا الهدف أنشأت الجمعية لجنة القانون الدولى لتعمل على تقنين وتطوير القواعد الدولية ، كما أنشأت لجنة لتعريف العدوان ، ولجنة لتطوير القانون التجارى الدولى ولجنة للقضاء الجنائى الدولى (١) .

(جـ) تباشر الجمعية الوظائف التى رسمت لها بمقتضى النصين الثانى عشر والثالث عشر فيما يتعلق بنظام الوصاية الدولية ، ويدخل فى ذلك المصادقة على اتفاقيات الوصاية بشأن المواقع التى تعتبر أنها استراتيجية (المادة ١٦ من الميثاق) .

وقد نصت المادة ٨٥/١ على أن « تباشر الجمعية العامة وظائف

---

(١) يراجع بحث لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وظيفة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٩ ، ويراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، سابق الاشارة اليه ص ٢٧٢ .

الأمم المتحدة فيما يختص باتفاقيات الوصاية على كل المساحات التى لم ينص على أنها مساحات استراتيجية ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » . كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن مجلس الوصاية .. يساعد الجمعية العامة فى القيام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (١) .

(د) مقاصد منظمة الأمم المتحدة فى تحقيق التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى « تقع مسئوليتها على عاتق الجمعية العامة ، كما تقع على عاتق المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، تحت اشراف الجمعية العامة » . المادة ٦٠ من الميثاق .

(هـ) للجمعية العامة سلطة مناقشة كل الأمور المتعلقة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، واصدار توصيات بشأنها . وقد نازعت الدول الاستعمارية فى اختصاص الجمعية العامة فى هذا المجال ، بسبب أن الفصل الحادى عشر من الميثاق لم يقرر لها اختصاصات بهذا الصدد ، ولكن الجمعية استندت الى عموم نص المادة العاشرة من الميثاق الذى أعطاها اختصاصا عاما فى مناقشة المسائل المتصلة بأهداف الأمم المتحدة .

ثالثا — تطور اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

من المسائل الأساسية التى أراد الميثاق تحقيقها ، أن يحدد أجهزة معينة ، يعطى لكل منها اختصاصا متميزا عن الآخرى لعدة اعتبارات ، بينا أن فى مقدمتها الاعتبارات السياسية . ولقد كان المحور الأساسى لتوزيع الاختصاصات بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن ، أن يحتفظ المجلس بالوظائف الرئيسية فى مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، على ما تجلى فى اعطائه وحده

---

(١) احتفظت المادة ٨٣ من الميثاق لمجلس الامن بجميع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية .

حق اتخاذ القرارات فى هـذا المجال ، وقصر سلطات الجمعيـة على البحث والدراسة والمناقشة والتوصية . ويشترط أن لا تكون المسالة معروضة عليـه (١) .

على أن ذلك قـد تطور فى العمل تطورا كبيرا ، الى الحد الذى جعل البعض يسميه بالثورة فلقـد صارت الجمعية أداة ذات قـوة كبرى ، وتمتعت بسلطات تنفيذية واسعة ، كما اتسع مجال عملـها ، وتناول كافة المسائل التى أنيطت بالفروع الأخرى للمنظمة .

وقد بدأ هـذا التطـور بتعـدى الجمعية على اختصاصات مجلس الأمن ، سـواء بانشائهـا الجمعيـة صـغيرة عام ١٩٤٧ . أو بعد ذلك بعـدة أعوام عنـدما أصـدرت قرارها الشهير المسمى بقـرار الاتحـاد من أجـل السلم عـام ١٩٥٠ . وقـد طبقت اختصاصها فى هـذا المجـال فى العديد من المناسبات الى الحد الذى جعل البعض يقـرر أن الجمعية العـامة قد حلت محل مجلس الأمن كفرع يتحمل المسـئولية الدوليـة الأولى فى المحافظة على السـلم والأمن الدوليين ، وأنها قـد صارت بمثابة محكمة استئناف للمسائل التى تعرض على مجلس الأمن بهـذا الخصـوص ، ويفضل فيهـا

---

(١) يراجع وثائق مؤتمـر سـان فرانسسكو The United Nations Conference on International organization

حيث جاء به « أن قوة المنظمة العالمية ستقوم على التوازن التـام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن . وينبغى الا تحاول احـدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخـرى .. فالجمعية باعتبارها الهيئـة النيابية العليا فى العالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يجب أن يرتكز عليها سلام العالم ، والمثل الأعلى لتضامنه ، فى حين أن مجلس الأمن عليـه أن يعمل وفقا لهـذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال العام بالسلم والأمن الدوليين ، وبعبارة أخرى فان الهيئـة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية جهاز عمـل .

بسبب استخدام حق الفيتو أو لغيرة من الأسباب (١) •

وبالاضافة الى ذلك فقد امتد نطاق تعدى الجمعية الى دائرة الاختصاص الذى يخوله الميثاق لكل من المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية • بل ان الجمعية العامة تمارس اليوم اختصاصات الرقابة والاشراف على الوكالات المتخصصة •

وبصفة عامة أصبحت الجمعية العامة نقطة محورية لنظام الأمم المتحدة • وصارت بمثابة محكمة استئناف ضد القرارات — وخاصة القرارات السلبية — لكل الفروع الأخرى ، وكثيرا ما تعامل اليوم كبديل يحل محل الفروع الأخرى ، من قبل الدول التى تتوقع منها استجابة أكثر ترضية لمطالبها فى الجمعية من المجالس التى لا تمثل عضوية الأمم المتحدة الا تمثيلا محدودا •

ونظرة الى آلاف القرارات التى أصدرتها الجمعية العامة ، ترينا أنه ولو أن العديد من القرارات ، قرارات روتينية ، الا أن بعضها يعد ذا أهمية كبيرة من حيث التأثير الواسع الذى يمارسه على الشئون الدولية • ولعل أبلغ الأمثلة التى ترينا هذا التطور ، هو ما مارسته الجمعية فى نطاق المشاكل المتعلقة بكوريا ، والشرق الأوسط ، وقناة السويس والكونغو كاشارات الى السلطة الهامة والأعمال التنفيذية Executive actions التى استهدفت وضع هذه المشاكل تحت سلطتها (٢) •

ويقدم الفقه تفسيرات عديدة لاختيارات الجمعية على

---

(١) Alexandre Parodi « Peaceful settlement of Dis, putes, international concilliation, No, 446 November, 1948 P. 626.

(٢) Mohammed Zafrulla Khan, The General Assembly in United Nations and world The Unitd Nations, p. 113. f. f.

اختصاص مجلس الأمن • فيرى البعض أن السبب هو الرغبة الأمريكية فى الغاء الفيتو السوفيتى الذى استخدم بشكل شل نشاط المجلس • ويرى آخرون أنه اخلاص الدول العربية المجرد للمثل الأعلى للتطور الدستورى السليم • ولكننا لا نرى صدق هذه التفسيرات • وانما نستطيع أن نرده فى المحل الأول الى الثورة التى تمارسها الدول الصغرى والجديدة لكى تأخذ دورها فى ادارة الشئون الدولية • وتسيير دفة شئون الأمن والسلم فى العالم ، ولا شك أن ظروف الحرب الباردة بين الكتلتين الكبيرتين ، قد ساعدتها على تحقيق الكثير مما وصلت اليه • ولكن ذلك لا يخل بأن الالحاح الموصول على التأكيد الذاتى من هذه الدول التى تشكل الأغلبية العظمى فى قائمة عضوية الأمم المتحدة ، لدورها فيها ، هو أول هذه الأسباب • فهذه الدول ما كان أشد رغبتها فى الاعلاء من شأن الجمعية العامة ورفع مركزها تجاه مجلس الأمن حتى اذا لم تنشب الحرب الباردة • فالجمعية العامة هى الرمز المتبقى لمساواتهم التى يتوقون اليها ويعتزون بها ، وهى الوسيلة الرئيسية القائمة فى متناول أيديهم للسعى فى التأثير على الشئون العالمية وصبغها بطابع نفوذهم • لقد حصلت هذه الدول على أقل مما كانت ترغب فى حيازته فى سان فرانسسكو • ومن ثم فلقد تركت المؤتمر ، « وقد عقدت النية الأكيدة على اهتبال كل فرصة للدفع قدما بارساء وتثبيت اللب الديمقراطى للمنظمة التى اعتبرته نقطة الاشعاع الأساسية التى تستمد منها كل فروع الأمم المتحدة الأخرى مواردها ، والمنهل الذى تستقى منه ، والتى يجب أن يلتمس منها الجميع التوجيه والعون آخر الأمر (١) » •

ولقد انبثقت قوة الدول الصغرى فى الأمم المتحدة منذ مشكلة السويس وتطورت بعد ذلك بحيث اتخذت طابعا واضحا فى

---

(١) يراجع :
EVATT : The Task of United Nations N. Y. 1949 P. 12

مناقشة وحل مشكلة الكونغو • ويبدو أن السكرتير العام للامم المتحدة — همرشلد — كان من رأيه أنه يجب أن تترك الفرصة للدول غير المنحازة لكى تؤكد رأى وشخصية المنظمة الدولية • وقد ظهر ذلك بوضوح فى تقريره المقدم الى الجمعية العامة • ولقد كان أمل العالم الثالث والسكرتير العام للأمم المتحدة أن تتقبل الدول الكبرى هذا الدور ، أو على الأقل ألا تعارض فيه بشدة (١) ومع ذلك فقد أبدت فرنسا وروسيا نفورا شديدا من هذا الموقف فى البداية • ورفضتا أن يدفعا حصتهما فى النفقات التى أنفقتها الجمعية العامة فى السويس والكونغو • ولكن الجمعية العامة تغلبت على هذه المشكلة فى النهاية • ومما لا جدال فيه أن الدول الصغرى تنفذ دورا هاما فى الأمم المتحدة (٢) •

على أنه من الملاحظ أن ثمة تطورا عكسيا قد بدأ يتبلور للأسف — داخل اطار المنظمة • ويستهدف هذا التطور العودة الى الاعتماد على مجلس الأمن بدلا من الجمعية العامة • ويرد البعض هذا التطور الى فقدان الولايات المتحدة لأغلبيتها الساحقة فى الجمعية العامة ، وصدور قرارات عديدة ضدها من الجمعية العامة ، فى الوقت الذى لا يمكن صدور قرارات لا توافق عليها من مجلس الأمن • وقد ساعد على هذا الاتجاه ، سياسة الانفراج الدولى أو الوفاق الدولى ، حيث ما يطلق عليه الآن • ولعل بداية هذا التطور قد ظهرت بعد أحداث يونيو عام ١٩٦٧ ، وقد اتفقت الدول الكبرى جميعها على القرار رقم ٢٤٢ الذى وضع أسسا لتسوية مشكلة الشرق الأوسط ، والقرارات أرقام ٣٣٨ ، ٣٣٩ ، ٣٤٠ ، والتى اتخذها المجلس بمبادرة من الدولتين الكبيرتين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى أثناء حرب أكتوبر ١٩٧٣ •

---

(١) Marc lee, The Unifed Nations and world Realities London 1965. p. 227.

(٢) مارك لى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ — ص ٣٢٧ .

وقد أظهرت مرحلة الثمانينات تطورا هاما فى هذا الاتجاه بعد تولى جورباتشوف السلطة فى الاتحاد السوفيتى ودفعه الولايات المتحدة دفعا الى التعاون معه وتم ابرام العديد من الاتفاقيات للحد من الأسلحة الاستراتيجية وتم اعدام العديد منها ، كما فتح الباب أمام تحولات أساسية فى أوروبا الشرقية أدت الى سقوط الحكومات الشيوعية فيها ، ويبدو أن هذه الأحداث ستعيد صياغة النظام الدولى بما فى ذلك الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية •

وسنذكر أمثلة للتطور الذى أشرنا اليه :

١ — انشاء الجمعية الصغيرة : تبنت فكرة انشاء "الجمعية الصغيرة ، la petite assemblée الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٤٧ ، وفى أول الصراع بينها وبين الاتحاد السوفيتى فى مجلس الأمن ، والذى دعا الأخير لكى يستخدم الفيتو مرات عديدة • وقد كان الهدف من انشاء هذه الجمعية ، هو أن يوجد الى جوار مجلس الأمن هيئة دائمة تستمر طوال العام ، وتستطيع ممارسة ما قد يعرض من المسائل فيما بين دورات انعقاد الجمعية العامة ، وخاصة ما يتصل منها بالسلم والأمن الدوليين ، وأعطيت سلطة دعوة الجمعية العامة الى دورة استثنائية • هذا وتمثل كل الدول الأعضاء فى الجمعية العامة فى الجمعية الصغيرة بممثل واحد • وقد هاجم الاتحاد السوفيتى والدول الشيوعيه هذه الجمعية ، واعتبروها غير شرعية ، باعتبار أن الميثاق لم ينشىء سوى جهاز واحد دائم هو مجلس الأمن •

وقد أدى ذلك الى فشل الجمعية الصغيرة حيث لم تعد تجتمع منذ فترة طويلة • وان كانت تعد قائمة من المرشحة الرسمية •

٢ ــ شئون المستعمرات والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى (١):

بذلت الدول الجديدة جهودا كبيرة من خلال المنظمة الدولية لكى تصفى الاستعمار من العالم • وتعمل على ترقية الشعوب الخاضعة للوصاية فى مختلف النواحى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، حتى تصل الى مرتبة الاستقلال • وقد سبق أن قلنا ان الميثاق قد جعل على عاتق الدول التى تدير الأقاليم التى لم تنل شعوبها قسطا كاملا من الحكم الذاتى ، أن تبذل جهدها لترقيتها هى أيضا حتى تصل الى هذه المرتبة • ومع ذلك لوحظ أن الميثاق لم ينص صراحة على سلطات الجمعية بالنسبة لتطبيق الفصل الحادى عشر الذى تضمن هذه الأحكام • ولقد عارضت الدول الاستعمارية حق الجمعية العامة فى مناقشة المعلومات الخاصة بهذه الأقاليم • ومع ذلك فلقد مارست الدول الجديدة ضغوطا كبيرة ، واستطاعت أن تؤكد اختصاصها فى هذا الشأن • ولقد استندت فى ذلك الى النصوص العامة التى تعطيها حق مناقشة أى مسألة وردت بالميثاق • وتقديم توصيات بشأنها • ولذا فلقد استطاعت الجمعية العامة :

(أ) أن تشكل لجنة لجمع المعلومات من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى • ومهمة هذه اللجنة أن تتلقى البيانات من الدول وأن تقدم تقارير منها الى الجمعية العامة •

(ب) أن تفرض رقابة فعالة على الدول التى تدير الأقاليم غير المتمتعة

---

(١) انظر : Stanukenko, abolition of colonialism and International Law, Mosco 1969, p. 77.

وايضا مارك لى : الامم المتحدة وحقائق الحياة ، المرجع السابق ص ١٠٢ وما بعدها ، احمد عثمان ، مبدأ التنظيم الدولى لادارة المستعمرات وتطبيقاته ، رسالة القاهرة ١٩٦٣ ص ٢٩٤ وما بعدها ، حافظ غانم : المنظمات الدولية ، ص ١٤٩ وما بعدها ، عائشة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٤٢ وما بعدها .

بالحكم الذاتى • وذلك بأن ألزمتها بأن تقدم بيانات سياسية عن تطور هذه الأقاليم • ورفضت الجمعية ما ذهبت اليه الدول الاستعمارية من أن شئون هذه الأقاليم يجب أن تترك للدول التى تديرها •

(ج) قامت الجمعية باصدار مجموعة من التوصيات لاصلاح حال شعوب هذه الأقاليم ، لعل أهمها هو ذلك القرار الذى أصدرته عام ١٩٦٠ والذى يقضى بتصفية الاستعمار بجميع صوره ومظاهره ، وبدون قيد أو شرط • ويدعو الدول التى تدير أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى أو خاضعة للوصاية أن تتخذ التدابير الضرورية الازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الأقاليم ، وفقا لرغبة هذه الشعوب ، وذلك اعمالا لحق تقرير المصير ، وحتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة •

ومع ذلك ، ونظرا لتأخير تنفيذ قرار الجمعية العامة ، فانها أصدرت قرارا فى نوفمبر عام ١٩٦١ ، أنشأت بمقتضاه لجنة مكونة من ١٧ دولة (لجنة تصفية الاستعمار) ، كلفتها بدراسة طريقة تنفيذ هذا القرار ، وقامت اللجنة بالاتصال بالمناطق المعنية وسمحت لأهلها بحق تقديم العرائض • وأصدرت هذه اللجنة توصيات هامة لتصفية الاستعمار •

ويعتبر العديد من الفقهاء أن الجمعية العامة قد نجحت بمجهوداتها فى هذا المجال فى تحرير العديد من الشعوب ، وفى قيام الدول الجديدة المستقلة والتى بلغت عددا كبيرا • ومع ذلك فهناك اقليم واحد ما زال تحت الوصاية هو اقليم جزر المحيط الهادى وقرابة خمسة عشر اقليما لم تنل شعوبها بعد الاستقلال أو الحكم الذاتى فى القارة الأفريقية ، وأوشك اقليم ناميبيا على الحصول على استقلاله •

٣ — قـرار الاتحـاد من أجـل السلم :

— على أن أهم تطور لحق المنظمـة الدولية ، وتدخلت فيـه الجمعية العـامة فى النطاق الذى كان مخصصا لمجلس الأمن ، هـو ما حـدث عام ١٩٥٠ ، عنـدما أصـدرت قـرار الاتحـاد من أجـل السـلم • وقـد سبق أن ذكرنا أن الأسباب التى أدت اليـه ، هو كثرة اسـتخدام حـق الفيتو من قبـل الدول الكبرى • ذلك أنهـا جعلت مجلس الأمن يبـدو جهـازا مشلولا لا يستطيع أن يسـتعمل صلاحياته فى المحافظة على السـلم والأمن الدوليين (١) • كذلك فاننا نجـد وراء أسـباب هـذا القرار مطالب الدول الصـغرى المتعددة لتقـوية الجمعية العـامة • وقـد دعا ذلك التفـكير الجـدى فى اعطاء الجمعية العامة صلاحيات أقوى فى هـذه المسائل ، مما جعلها تحـل محـل مجلس الأمن منـذ عام ١٩٥٠ وحتى وقت قريب فى التصرف فى مشـاكل المحافظة على السـلم والأمن الدوليين • ورغم أن تعزيز سـلطات الجمعية العـامة حـدث بمبـادرة أمريكيـة ، بطلب الولايات المتحـدة ادراج مسألة العمل المشترك فى سبيل السلم والأمن الدولى — فى سـبتمبر عام ١٩٥٠ عقب فشـل مجلس الأمن فى اتخاذ التدابير اللازمة لحل المشكلة الكورية بجـدول أعمال الجمعية العامة — وبتأييـد من الدول الغربيـة بصـفة عامة ، الا أن ذلك لقى ترحيبا كبيرا من غالبيـة أعضاء الأمم المتحـدة • فلقـد حقق هذا التطور مشـاركة أغلبيـة دول العـالم فى الاجراءات التى تتخـذ

---

(١) ينص القرار على انه « اذا اخفق مجلس الأمن لسبب عدم توافـر الاجماع بين اعضائه الدائمين فى القيـام بمسئولياته الأساسـية الخاصـة بحفظ الأمن الدولى فى الحالات التى يبدو فيها وقوع تهـديد للسلم او اخلال به او عمل من اعمال العدوان ، تبحث الجمعيـة العـامة الموضوع فـورا لاصدار التوصيات اللازمة للأعضاء لاتخـاذ التدابير الجماعية والمناسـبة بما فى ذلك استخدام القوات المسلحة عند اللزوم للمحافظـة على السلم او لاعادته الى نصابه فى حالات الاخلال به او حالات العدوان » .
وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٧٧ الدورة الخامسة .

للمحافظة على السلام وعدم التركيز على الدول الكبرى فى هذا الشأن • وهكذا تسنى للجمعية العامة أن تتخذ قرارا فى ٣ نوفمبر عام ١٩٥٠ سمى قرار الاتحاد من أجل السلم union for peace يمكن بمقتضاه أن تمارس الجمعية العامة اختصاصات الحفاظ على السلم والأمن الدوليين اذا ما فشل مجلس الأمن فى التوصل الى نتيجة • ويعد هذا القرار تعديلا لميثاق الأمم المتحدة من النواحى الآتية :

١ — يسمح القرار للجمعية العامة بأن تصدر توصيات الى الأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية لمواجهة الاخلال بالسلم • ويعطى لها فى هذا الشأن سلطة استعمال القوات المسلحة • وواضح أن ذلك كان من اختصاص المجلس وحده •

٢ — تحقيقا لذلك أوصى القرار الدول بأن تخصص عناصر من قواتها لامكان الاستفادة منها ضمن الوحدات العسكرية للأمم المتحدة ، بناء على توصية الجمعية العامة أو مجلس الأمن • ولقد كان ذلك اختصاصا منفردا لمجلس الأمن أيضا •

٣ — جعل القرار بالامكان دعوة الجمعية العامة الى دورة طوارىء مستعجلة تنعقد فى ظرف أربع وعشرين ساعة النظر فى تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلم ، وذلك بناء على طلب من مجلس الأمن بموافقة سبعة (المفروض تسعه بعد تعديل ١٩٦٣) من أعضائه ، أو من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها وذلك فى حين أن الدورات الطارئة للجمعية العامة يجب أن يبلغ جدول أعمالها للأعضاء قبل الانعقاد بعشرة أيام على الأقل •

٤ — أوصى القرار باقامة لجنة لمراقبة السلم لمدة سنتين مهمتها مراقبة وقوع أى حالة من حالات التوتر الدولى ، والتى من شأنها تعريض السلم للخطر ووضع تقرير بذلك •

ولقد طبقت الجمعية العامة هذا القرار على مشكلة السويس عام ١٩٥٦ لأول مرة عندما تدخلت لمواجهة العدوان الثلاثى على مصر • فلقد عرضت مصر المشكلة على مجلس الأمن ، ولكن المملكة المتحدة وفرنسا استخدمتا حق الاعتراض وتعذر على مجلس الأمن أن يتخذ اجراء ما • ولقد طلبت يوغوسلافيا عقد دورة طارئة مستعجلة للجمعية العامة وتمت الموافقة على ذلك من مجلس الأمن فى ٣١ أكتوبر عام ١٩٥٦ ، بأغلبية سبعة من أعضائه (١) •

واجتمعت الجمعية العامة خلال أربع وعشرين ساعة وأصدرت فى ٢ نوفمبر ١٩٥٦ قرارا بوقف الأعمال الحربية فى مصر ، ومنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من ارسال قوات حربية أو أسلحة الى المنطقة • وبانسحاب القوات الى ما وراء خطوط الهدنة • وأصدرت الجمعية العامة فى ٥ نوفمبر عام ١٩٥٦ قرارا بتأليف قوة الطوارىء الدولية التابعة للأمم المتحدة • ولقد عهد الى هذه القوات بمهمة الاشراف على وقف الأعمال الحربية ، وتنفيذ قرار الانسحاب •

ويرتبط اتخاذ هذا القرار تاريخيا بظروف الحرب الكورية التى جرت عام ١٩٥٠ • فقد تدخلت الأمم المتحدة فى هذه الحرب بناء على قرار أصدره مجلس الأمن خلال فترة مقاطعة الاتحاد السوفيتى له احتجاجا على اشتراك مندوب الصين الوطنية فى أعماله • وعندما عاد الاتحاد السوفيتى الى الاشتراك فى أعمال المجلس ،وأصبح من المستحيل عملا أن يتخذ المجلس القرارات اللازمة لمواصلة الحرب ، رأت الولايات المتحدة أنه من الضرورى الالتجاء الى الجمعية العامة التى كانت الولايات المتحدة تسيطر

---

(١) مفروض أن تكون الأغلبية الآن تسعة ، ولا يشترط فى هذه الأغلبية أن يكون من بينها الدول الكبرى مجتمعة •

عليها فى ذلك الوقت سيطرة تامة ، لمواصلة الحرب الكورية استنادا الى قرارات تصدر عنها ، ومن ثم رأى أن تصدر الجمعية قرارا يتصف بالعمومية والتجريد ، ويعلن صراحة اختصاص الجمعية بالقيام بهذا الدور (١) .

ورغم أن قرار الاتحاد من أجل السلم يؤكد فى العديد من نصوصه على الممارسة المشتركة لهذا الاختصاص مع مجلس الأمن ، الا أن الجمعية حلت فى الواقع العملى — لفترة طويلة — محل المجلس (٢) ، على ما يتجلى فى مشكلتى قناة السويس وكوريا .

هذا وقد اعترض الاتحاد السوفيتى على شرعية هذا القرار فى البداية من الاتحاد السوفيتى بسبب تعديله الضمنى لأحكام الميثاق فيما يتعلق باختصاصات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وشاركته فرنسا نفس الرأى عام ١٩٥٦ عندما طلب منها أن تدفع حصتها فى نفقات قوات الطوارىء التى وضعت بمنطقة الشرق الأوسط .

ومع ذلك فلقد واصلت الجمعية العامة ممارسة تطبيق هذا القرار فى مناسبات أخرى — غير مناسبة السويس — نذكر منها أزمة المجر عام ١٩٥٦ عندما تدخل الاتحاد السوفيتى تدخلا مسلحا فى المجر ، واستخدم حق الاعتراض فى مجلس الأمن ليمنع ادانته فى هذا العدوان ، فقد طلبت الولايات المتحدة من مجلس الأمن أن يوافق على أن يعقد دورة عاجلة للجمعية العامة وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، ووافق المجلس ، وأصدرت الجمعية العامة قرارا فى ٤ نوفمبر عام ١٩٥٦ طلب من الاتحاد السوفيتى عدم

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٢٦٠ .
(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥١ ، الدكتور زكى هاشم ، الأمم المتحدة ، ص ٨٩ .

التدخل فى الشئون الداخلية للمجر ، وسحب القوات المسلحة منها ، وقررت الجمعية فى مرحلة تالية أن يتولى مجلس الأمن الاشراف على تطور الأحداث بواسطة مراقبين يؤدهم لهذا الغرض ، الا أن الحكومة المجرية رفضت دخولهم أراضيها ، بحجة أن الأحداث التى وقعت تدخل فى صميم السلطان الداخلى لها • هذا وقد تدخلت الجمعية العامة بالاشتراك مع مجلس الأمن فى مشكلة الكونغو ، وفقا لهذا القرار كذلك • وتدخلت بمفردها فى مشكلة لبنان والأردن عام ١٩٥٨ بناء عليه • هذا ولم يعد أحد ينازع فى شرعية هذا القرار ، والتدابير التى تتخذ وفقا له بعد أن أصدرت محكمة العدل الدولية رأيها الاستشارى فى ٢٠ يوليو عام ١٩٦٢ ، وأقرت فيه شرعية النفقات التى تنفقها الجمعية العامة على هذه العمليات ، ما دام متفقا مع أهداف الأمم المتحدة (١) ، وان كنا نلاحظ عدم تطبيقه منذ السبيعينات على أى حالة وتصدى مجلس الأمن ممارسة صلاحياته منذ عام ١٩٧٣ وحتى الآن •

رابعا ـ الاجراءات أمام الجمعية العامة

١ ـ دورات الانعقاد :

على خلاف مجلس الأمن الذى يعد جهازا دائما ، تعقد الجمعية العامة دورة عادية كل عام فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام • كما تعقد دورات استثنائية اذا رأت ذلك أغلبية أعضاء الأمم المتحدة أو بناء على طلب مجلس الأمن • وتعقد الجلسات بمقر الجمعية العامة بنيويورك الا اذا رأت أغلبية الأعضاء

---

(١) فى التفاصيل ، ريتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٥٤ وما بعدها .

عقـدها فى مكان آخر ، أو وافقت الجمعيـة فى دورة سـابقة على انعقادها فى غير مقر الهيئة •

ويقوم الأمين العـام للأمم المتحدة باعداد جدول أعمال الجمعية ويبلغه الى الأعضاء قبل انعقادها بسـتين يوما على الأقل ان كانت دورة عادية ، وأربعة عشر يوما على الأقـل ان كانت دورة غير عادية بنـاء على طلب مجلس الأمن • وعشرة أيـام على الأقـل ان كان الاجتماع الاستثنائى بناء على طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحـدة •

أما اذا كان الاجتماع يتم بناء على قرار الاتحاد من أجل السلم، فان الانعقاد يتم خلال أربع وعشرين ساعة من وصول طلب عقدها الى الأمين العام « تراجع المـادة ٨ من اللائحة الداخلية للجمعية »•

ويتولى رئيس الدورة السـابقة افتتاح دورة الجمعية العامة ، والتى تبـدأ بانتخاب رئيس لهـا وسبعة عشر نائبـا • وهناك اتفاق بين الدول على ألا يكون رئيس الجمعية من بـين الأعضـاء الدائمين فى مجلس الأمن (١) •

٢ ــ جدول اعمال الجمعية العامة :

يتـولى الأمين العـام اعداد جـدول مؤقت للجمعية العـامة ويرسل الى الدول الأعضاء قبل الموعد المحدد بستين يوما ، ويتضمن ــ وفقا لمـا نصت عليه اللائحة الداخلية ــ تقرير الأمين العام عن نشاط المنظمة ــ تقارير الفروع الرئيسية للمنظمة ، ولجان الجمعية العامة وتقارير الوكالات المتخصصة ــ المسـائل التى ترى الفـروع الرئيسية ادماجها فى جدول الأعمال ، المسـائل التى ترى احـدى

---

(١) كوليارد ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦١ •

الدول الأعضاء ادراجها ، وكذلك المسائل التى يتقرر فى دورة سابقة ادراجها فى الدورة الحالية ، الميزانية والحساب الختامى ، المسائل التى يرى الأمين العام عرضها على الجمعية العامة ، المسائل التى تقترح دولة غير عضو بالأمم المتحدة عرضها على الجمعية العامة عملا بالمادة ٢/٣٥ من الميثاق (المادة ١٣ من اللائحة الداخلية) .

ويجوز للجمعية وللدول الأعضاء ، وكذلك للأمين العام للأمم المتحدة أن يطلب اضافة مسائل تكميلية تضاف الى جدول الأعمال المؤقت ، بشرط أن يتم ذلك قبل افتتاح الدورة بثلاثين يوما على الأقل . كما يجوز اعداد جدول عمل اضافى فى الفترة ما بين انتهاء اعداد الجدول التكميلى أو افتتاح الدورة ، أو أثناء الدورة ذاتها ، ويشترط أن تكون الموافقة على الاضافة فى الحالة الأخيرة صادرة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت (المادتان ١٨ ، ١٩ من اللائحة) .

ويعرض جدول الأعمال على اللجنة التوجيهية للجمعية ، التى تعرضها بدورها على الجمعية العامة ، وللأخيرة أن تقر جدول الأعمال أو تعدله فيه ، وتصدر قراراتها فى هذا الشأن بالأغلبية البسيطة .

٣ ــ لغات العمل داخل الجمعية العامة :

ولغات العمل داخل الجمعية وفروعها الثانوية خمس لغات هى الانجليزية ، والفرنسية ، والأسبانية ، والصينية ، ثم اللغة العربية ، ويجب أن يترجم أى خطاب يلقى بالجمعية بها جميعا ، كما ينبغى أن تكتب المحاضر بها . ويتولى الأمين العام ومساعدوه كل المسائل الادارية فى فترة الانعقاد وبعدها .

٤ ـ لجـان الجمعية العامة :

تنص المـادة ٢٢ من الميثاق على أنه « للجمعية العامة أن تنشىء من الفروع الثـانوية ما تراه ضروريا للقيـام بوظائفها » • ونظرا للمهام الجسيمة والاختصـاصات المتنوعة الموكول بهـا الى الجمعية العامة ، فقـد أنشـأت العـديد من اللجان الأساسية والفرعية لكى تساعدها في القيـام بعملها • ومثل كل الدول الأعضـاء فى الجمعيـة فى هـذه الفروع ، وتقـوم كل لجنة باجراءات المناقشات والبحوث حول المسائل المعروضـة على الجمعية ، حتى تسـهل لهـا مهمـة البت فيهـا •

وهناك سبع لجان أساسية ، ولجنتان أخريان دائمتان ، ومجموعة من اللجان المؤقتة • والسبع لجان الرئيسية هى :

(أ) لجنة السياسـة والأمن : وتختص بالمسـائل السياسية وبالمسائل المتعلقة بحفظ الأمن ونزع السلاح وتدفيضه ، وبقبول الأعضاء الجدد ، ووقف الأعضاء وفصلهم (اللجنة الأولى) ، وقـد أنشأت الجمعية العامة لجنة أخرى هى اللجنة السياسية الخاصة ، لتخفيف العبء عن عمل اللجنـة الأولى وتختص بالمسائل السياسـيه التى تحيلها عليها الجمعية العامة (اللجنة الثانية) •

(ب) اللجنة الاقتصادية : وتختص بكافة المسائل الاقتصـادية والمـالية التى تكون مدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (اللجنة الثالثـة) •

(ج) اللجنة الاجتماعية : وتختص بالمسائل الاجتماعية والانسانية والثقافية (اللجنة الرابعة) •

(د) لجنـة الأقاليم غـير المتمتعة بالحـكم الذاتى والأقاليم الموضوعة تحت الوصاية (اللجنة الخامسة) •

(هـ) لجنة القانون الدولى : وتختص بالمسائل المتصلة بالقانون الدولى وتسجيل المعاهدات ، ومحكمة العدل الدولية ، وبالجملة كافة المسائل القانونية (اللجنة السادسة) .

وتعتبر هـذه اللجان لجانا موضـوعية ، ويوجد الى جوارها مجموعة من اللجان الأخرى التى تكمل عملها . فمثـلا توجد لجنـة القانون الدولى ، وهى تتولى مهمة تطوير القواعد الدوليـة وتقنينها وتتكون من مجموعة من ذوى الكفايات فى ميـدان القانون الدولى وعددهم الآن ٢٥ عضـوا (يراجع عن اختصـاص هـذه اللجنـة وتكوينها تعليق لنا مجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ بعنـوان وظيفـة لجنة القانون الدولى فى تقنين القواعد الدولية وتطويرها) . وتعرض أعمالها على الجمعية العـامة عن طـريق اللجنـة السادسة . وقـد أنشئت لجنة للمعلومات عن الأقاليم غـير المتمتعة بالحكم الذاتى . وتختص بمناقشة المعلومات التى ترد عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، وبتقديم توصيات بشأن هـذه المعلومات ، بشرط ألا تنصب حول اقليم معين . وواضـح أن اختصاصها يتشابه مع اختصـاص اللجنة الرابعة .

وتوجد كذلك مجموعة من اللجان الاجرائية هى اللجنة التوجيهية أو العـامة ، وتتكون من رئيس الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحـدة ومن نواب الرئيس السبعة ومن رؤساء اللجان السبع الموضوعية . ويقـدم لهـذه اللجنة جـدول أعمال الجمعية المؤقت الذى يعـده الأمين العام والذى يدرج فيه كافة المسائل المعروضة على الجمعية ، والمسائل التى تطلب الدول ادراجها . وللجنة التوجيهية أن تقر هـذا الجـدول أو أن تجـرى تعـديلات عليـه وتقـوم هـذه اللجنة بتوزيع جـدول الأعمال على اللجـان الرئيسية للجمعيـة . وتقـوم بصياغة قرارات الجمعيـة . ولقـد لعبت هـذه اللجنـة دورا هاما بصدد مشكلة عضوية الصين للامم المتحـدة فلقد رفضت دمج مشروعى القرارين المقـدمين من ألبانيا والولايات المتحـدة ،

بناء على طلب الدولة الأخيرة ، وأعطت الأولية فى المناقشة للمشروع الألبانى وذلك فى الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة الأمر الذى ترتب عليه تمثيل الصين الشيوعية لكرسى الصين فى الأمم المتحدة، وعدم دخول الصين الوطنية عضوية المنظمة .

وتوجد لجنة اجرائية أخرى هى لجنة فحص وثائق الاعتماد ، وهى مكونة من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة فى كل دورة انعقاد ، وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول فى الجمعية ، وتقدم بذلك تقريرا الى الجمعية العامة .

والى جانب هذه اللجان الرئيسية الموضوعية والاجرائية ، نصت اللائحة الداخلية على انشاء لجنتين استشاريتين دائمتين :

الأولى : هى اللجنة الاستشارية للشئون الادارية وشئون الميزانية ، وهى تتكون من اثنى عشر عضوا تنتخبهم الجمعية العامة من جنسيات مختلفة مع مراعاة المؤهلات والخبرة والتوزيع الجغرافى العادل .

وتختص هذه اللجنة أساسا بدراسة ميزانية المنظمة دراسة فنية وتقديم تقرير مفصل عنها الى الجمعية العامة فى بداية دورتها السنوية ، وكذلك ميزانية الوكالات المتخصصة ، والحسابات الختامية للجمعية العامة وللوكالات ، بالجملة يشمل اختصاصها كل ما تحيله عليها الجمعية العامة من مسائل تتعلق بميزانية المنظمة ، وشئونها المالية (المادة ١٥٨ من اللائحة الداخلية) .

والثانية : هى لجنة الاشتراكات ، وهى لجنة فنية تتكون من عشرة أعضاء من جنسيات مختلفة ، تختارهم الجمعية العامة مراعية فى اختيارها اعتبارات التخصص والخبرة ، والتوزيع الجغرافى العادل .

وتختص هذه اللجنة بتقديم المشورة الى الجمعية العامة فيما يتعلق بطريقة توزيع نفقات المنظمة بين الدول الأعضاء على أساس مقدرة كل منهم (المادتان ١٥٩ ، ١٦٠ من اللائحة الداخلية) .

وتوجد الى جانب هـذه اللجان ، عده لجـان مؤقتة ، تقـوم بأعمال محددة وتنتهى مهمتها بانتهاء هذه الأعمال (١) .

المبحث الثـــانى

مجلس الأمن الدولى

أولا ــ أهمية هـذا الفـرع وطبيعته :

يخرج من يستطلع ميثاق الأمم المتحـدة بنتيجة رئيسية ، هى أن واضعى هـذا الميثاق انما أرادوا أن يجعلوا مجلس الأمن الجهـاز الرئيسى فى أجهـزة المنظمـة الدوليـة . ولقـد وضح ذلك اثنـاء مناقشـة الميثـاق فى مؤتمر سان فرانسيسكو ، حيث حاولت الدول الصغرى فيـه أن تعطى الامتيازات الأكثر أهمية للجمعية العـامة ، ولكن بدون جـدوى ، لذا كان من الطبيعى أن تنتهز أية فرصة تأتى لتقوية الجمعية عملا (٢) على ما رأينا تفصيلا من قبل .

ولتفصيل هذه المسألة نذكر أنه من العيوب الرئيسية التى شابت عهـد عصـبة الأمم ، أنه فشل فى اقرار حد فاصـل للتفرقة الوظيفية بين الفروع الرئيسـية ، وخـول للجمعية العامة وللمجلس سلطات متماثلة لمعالجـة أية مسألة تدخل فى نطاق عمـل العصـبة أو تؤثـر

---

(١) نذكر من هذه اللجان على سبيل المثال : لجنة نزع السلاح ، لجنة الاستخدام السلمى للفضاء الخارجى ، لجنة دراسة آثار الاشعاع الذرى ، لجنة السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ، لجنة جنوب غرب افريقيـة « ناميبيـا » .

ومن الأجهزة الأخرى التى انشأتها الجمعية ، التى تؤدى مهام ، المفروض انها مؤقتة ، ولكن بسبب الظروف الدولية أصبحت شبه دائمة ، هى مكتب مندوب الأمم المتحـدة الساهر لاغاثة اللاجئين ، أو وكالة الأمم المتحـدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين فى الشرق الأوسط ، صندوق الأمـم المتحـدة للطفـولة .

(٢) ديتر ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٨ .

فى سلام العالم • لذا حرص واضعوا ميثاق الأمم المتحدة على تجنب هذا العيب ، وعلى خلق منظمة دولية تتميز بدرجة عالية من التخصص الداخلى وتقسيم العمل ، وعكست مقترحات دومبارتون أوكس تصميما واضحا على وضع المسئولية الأولية فيما يتعلق بمشكلات السياسات العليا والأمن على عاتق مجلس الأمن ، وعلى جعل الجمعية العامة مشرفة على ادارة شئون المنزل التنظيمية ، والاضطلاع بأوجه النشاط المختلفة فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية • ولقد عبر وزير الخارجية الأمريكى عن هذا الوضع فى التقرير الذى رفعه لرئيس الجمهورية بقوله : « لعل الفارق الأساسى بين التنظيم الدستورى للامم المتحدة وعصبة الأمم هو أنه بدلا من أن تكون للجمعية والمجلس وظائف متماثلة فان الجمعية ومجلس الأمن ستكون لكل منهما وظائف مختلفة تخصص لكل منهما عينا • فالجمعية العامة هى ، بصفة أولية ، هيئة للمداولات والتوصية ، فى حين أن المجلس تخول له سلطات للعمل للمحافظة على السلام والأمن كلما وجد ذلك ضروريا (١) » •

وهكذا اعتبر مجلس الأمن هو الوكيل المسئول صاحب السلطة

---

(١) ولقد تأكد نفس المعنى على لسان رئيس اللجنة المسئولة فى سان فرانسسكو عندما ذكر : « أن قوة المنظمة العالمية القادمة ستقوم على التوازن التام بين وظائف الجمعية العامة ووظائف مجلس الأمن • وينبغى الا تحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لمسئوليات ومناشط الأخرى • • • فالجمعية ، باعتبارها الهيئة النيابية العليا للعالم ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم والمثل الأعلى لتضامنه ، فى حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للاخلال بالسلام والامن الدوليين ، وبعبارة أخرى فان الهيئة الأولى هيئة خلاقة ، والهيئة الثانية هى جهاز العمل » .

يراجع :

The United Nations conference on international organization : selected Documents, p. 706.

الذى ينوب عن كل الدول الأعضاء فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدوليين ، وممارسة كل ما يصاحبها من سلطات ، وأعطاه الميثاق أولوية واضحة فى معالجة الشئون السياسية ، وخوله وحده ، سلطة تقرير ما يراه من عمل كفيل بكفالة السلام فى المواقف الحرجة (١) .

ولعل ذلك هو ما توضحه لنا المادة ٢٤ من الميثاق التى ذكرت أنه « .. يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات » .

وتجعل هذه المسئولية المجلس بحق أهم أجهزة المنظمة الدولية، لأننا تبينا أن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين ، هى أهم المهام التى تؤديها الأمم المتحدة ، وتسيطر على كل وجوه العمل فى هذه المنظمة (٢) .

ويعتبر مجلس الأمن من وجهة نظر أخرى ، وبالمقارنة بالجمعية العامة ، جهازا تنفيذيا ، لا تقتصر مهمته على المناقشات والتوصيات ، وانما يستطيع أن يمارس أعمالا تنفيذية من خلال تطبيق منهج الأمن الجماعى على نحو ما ذكرناه آنفا .

فالمتطلبات التى أريد لمجلس الأمن أن يعبر عنها ، هو أن يكون هناك جهاز تنفيذى صغير ، يعمل بشكل مستمر ، وقادر على أن يتخذ قرارات سريعة وفعالة (٣) » .

---

(١) كلود ، المرجع السابق ص ٢٤١ .

(٢) ريتر ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، كوايارد ، المنظمات الدولية ص ٣٥٥ .

(٣) Bowett, The law of International Institutions, second edition 1970, p. 25.

وقد وضحت هذه الصفة فى تشكيل المجلس (١) وفى الاجراءات التى تتخذ فيـــه وفى الوظائف التى يمارسها •

ثانيا ــ الاجراءات أمام مجلس الأمــن

١ ــ اجتماعات المجلس :

أ ــ المجلس جهــاز دائم الانعقاد :

نصت المــادة ٢٨ من الميثاق على أنه « ينظم مجلس الأمن على وجه يستطيع معــه العمــل باستمرار ، ولهــذا الغرض يمثــل كل عضــو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقــر الهيــئة » • وهكذا يعتبر مجلس الأمن جهــازا دائما يمكن أن ينعقــد فى أى وقت بحكم أنه الحــارس المسـئول عن أيــة مشــكلة طارئة تتعلق بالسلم والأمن الدوليين ، اذ سبق أن رأينا الجمعية العامة تنعقد مرة واحدة فى العام فى دورة عادية ، وان جاز لها أن تنعقد فى دورات استثنائية •

ب ــ من له حق طلب انعقاد المجلس :

ويجتمع مجلس الأمن فورا عنــد ما تعرض عليــه مسألة تدخل فى اختصاصه بنـاء على دعوة رئيسه اذا ما طلبت الجمعية العــامة منــه أن ينعقد ، أو الأمين العــام للامم المتحدة أو احــدى الدول الأعضاء ، أو احــدى الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة (تراجع المواد ١١، ٩٩، ٣٥/١، ٣ من الميثاق) (٢) •

جـ ــ مساهمة الدول غير الأعضاء فى المجلس ة

قرر الميثــاق صراحة أن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس

---

(١) سنتكلم عن تشكيل المجلس فيما بعد .

(٢) راجــع د. عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ص ٢٨١ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٢٩ .

بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة ، اذا كان أى منهما طرفا فى نزاع معروض على مجلس الأمن لبحثه ، يدعى للاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق فى التصويت • ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست من أعضاء الأمم المتحدة « المادتان ٣١ ، ٣٢ من الميثاق (١) » •

د — مقر الانعقاد :

والأصل أن يجتمع مجلس الأمن بمقره بنيويورك ، ومع ذلك يجوز له أن يجتمع فى غير مقر الأمم المتحدة اذا كان ذلك أجدى الى تسهيل أعماله « المادة ٢٨ فقرة ٣ » وقد اجتمع مجلس الأمن مرتين خارج مقر الهيئة • الأولى فى باريس عام ١٩٥٢ ، والثانية فى افريقيا عام ١٩٧٢ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، ولبحث مشكلة التفرقة العنصرية •

هـ — الدورات الهامة للمجلس :

ولمجلس الأمن أن يعقد اجتماعات دورية يمثل فيها كل عضو من أعضائه — اذا شاء ذلك — أحد رجال حكومته أو من ينوب آخر يسميه لهذا الغرض (المادة ٢٨ فقرة ٢) • وقد عقد مجلس الأمن بمناسبة الاحتفال بمرور خمسة وعشرين عاما على الأمم

---

(١) يستهدف هذا النص الحد من مساوىء قصر عضوية مجلس الأمن على عدد محدود من الأعضاء ، وعدم حرمان الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة من الاشتراك فى مناقشات مجلس الأمن التى تدور حول نزاع هى طرف فيه . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ص ٢٨٢ .

لهذا سمح مجلس الأمن للفلبين بالاشتراك فى مناقشات النزاع بين اندونيسيا وهولندا عام ١٩٤٧ ، كما سمح لمصر وللبنان بالاشتراك فى مناقشاته اثناء بحثه لقضية فلسطين عام ١٩٤٨ . راجع مؤلف الدكتور زكى هاشم — الأمم المتحدة ، ص ١٠٥ وما بعدها .

المتحـــدة دورة على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضـــاء فيـــه فى نوفمبر عام ١٩٧٠ ، ناقش فيها بعض المسائل الهامة .

هـ ــ رئيس المجلس :

ويضـــع مجلس الأمن لائحـــة الاجراءات التى يسير عليها ، بما فى ذلك طريقة اختيار رئيسه (المـــادة ٣٠) .

وتقرر هـــذه اللائحة أن تكون رئاسة المجلس مناوبة فى كل شهر للدول الأعضـــاء (المـــادة ٢١٨) . وبحسب الترتيب الأبجـــدى الانجليزى لأسماء الدول الأعضاء فى المجلس .

و ــ الأعضـــاء فى المجلس :

ويتولى الأمين العـــام للامم المتحـــدة تحضـــير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد هذا الجدول من رئيس المجلس ، واذا ما أدرجت مسألة فى جـــدول الأعمال ، فانها تظل مقيدة فيـــه حتى يتم الفصـــل فيهـــا ، أو يصـــدر قرار من المجلس بشطبهـــا ، ولا تحذف هـــذه المسألة من الجدول بمجرد سحبها بواسطـــة الدول التى عرضتها ، اذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيهـــا (١) . وقـــد تأيد هـــذا الحـــكم عام ١٩٤٦ عنـــدما طلبت ايران حـــذف الشكوى التى تقـــدمت بهـــا الى المجلس ضـــد الاتحاد السوفيتى ، فلم يوافق المجلس على حـــذف الشـــكوى ، وبقيت مدرجة بجدول أعمـــاله .

ز ــ لغـــات مجلس الأمن :

ولمجلس الأمن خمس لغـــات رسمية هى الصـــينية والانجليزية والروســـية والاسبانية والفرنسية ، وله ثلاث لغـــات للعمـــل هى

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٧٩ .

الانجليزية والفرنسية والأسبانيـة ، وجلسات المجلس علنيـة الا فى الحالة التى يقرر فيها خلاف ذلك .

(٢) لجان مجلس الأمن :

تنص المـادة ٢٩ من الميثـاق على أن لمجلس الأمن أن ينشىء من الفروع الثـانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه . واعمالا لهذه المـادة ، أنشأ المجلس نوعين من اللجـان ، الأول : لجانا دائمـة ، والثانى : لجانا مؤقتة .

أ ـ اللجـان الدائمـة :

شـكل المجلس خمس لجان دائمـة ، تتـولى دراسة المسائل وتحضيرها للعرض على المجلس وهى : لجنة نزع السلاح (١) ، ولجنة الخبراء (٢) ، لجنة قبول الأعضـاء الجدد (٣) ، لجنـة الاجراءات الجماعية (٤) ، ولجنة أركان الحرب (٥) .

---

(١) تتكون هـذه اللجنة من كافـة اعضاء مجلس الأمن ، وتختص بدراسة الاقتراحات المتعلقة بتنظيم التسليح وتخفيضه ، ووسائل الرقابة على الأسلحة الذرية ومنع استخدامها فى غير الأغراض السلمية .

(٢) تتكون من خبراء قانونيين ، وتنحصر وظيفتها فى تفسـير الميثـاق وابداء الرأى فى المسائل التى يحيلها اليها المجلس .

(٣) وتتكون من كل الأعضاء الدائمين فى المجلس ، وتختص بدراسـة طلبات الانضمام التى تقـدم الى الأمم المتحـدة ، وتقديم تقرير عنها الى المجلس . يراجع فى التفاصيل : محمـد حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، ص ١٧٩ .

(٤) وتنظر فى تدابير الأمن الجمـاعى التى يريد المجلس أن يطبقهـا على الدول .

(٥) تتكون هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة فى المجلس ، ومهمة اللجنة أن تبدى الرأى لمجلس الأمن ، وأن تساعده فى جميع المسائل المتصلة بالحاجات الحربيـة لحفظ السلم والأمن الدوليين . واستخدام القوات الموضوعة تحت تصرف المجلس وتنظيم التسليح .

ب ـ اللجـان المؤقتـة :

وهى لجان ينشئها المجلس لمهـام خاصة ، وبالتالى فهى تنتهى بانتهاء المهمة الموكلة اليهـا • ومن أمثلة هـذه اللجان لجنة الأمم المتحـدة لمراقبة الهـدنة فى فلسـطين ، مراقبى الأمـم المتحـدة فى الهند وباكستان ، وقوة الأمم المتحـدة فى الكونغو ، وفى قبرص ، وأخيرا فى الشرق الأوسط وفى منطقة القناة بالذات بمقتضى قـرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ •

ثالثا ـ اختصاصات مجلس الأمن :

تتبع هـذه الاختصاصات من الفكرة الرئيسية التى ذكرناها من قبل ، وهى أن مجلس الأمن يتـولى المهمـة الرئيسـية فى مسائل حفظ السلم والأمن الدوليـين • والى جانب ذلك ، فان القـرارات السياسية الهامة التى تتخذ فى نطاق الأمم المتحـدة يشترك فيهـا مجلس الأمن ، وسـوف تنقسـم اختصـاصات المجلس على ذلك الى اختصاصات تتصل بالسلم والأمن الدوليين ، واختصاصات دستورية وادارية •

(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن الدوليين :

(أ) التسوية السـلمية للمنازعات :

تقع على مجلس الأمن المهمة الرئيسية فى مجال تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وقـد نظم هـذه الوظيفة الفصـل السادس من الميثاق ، وقد سبق أن شرحنا هـذه الوظيفـة تفصـيلا من قبـل ، وتكتفى هنا بذكر ضوابط توزيع الاختصاص بين مجلس الأمن والجمعية العامة ، وبتلخيص أهم أحكام الميثاق فى هذا الشأن :

المنازعات التى تعرض على المجلس :

يعرض على مجلس الأمن المنازعات الهامة ، على خلاف الجمعية

العامة التى يمكن أن تعرض عليها المنازعات الأقل أهمية • ومعيار الأهمية هو خطورة النزاع • فمجلس الأمن لا يختص أساسا الا بالمنازعات التى من شأن استمرارها تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر (المواد ٣٣ ، ٣٤) •

أما الجمعية العامة فان لها أن « تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة •• المادة ١١ » وليس بشرط أن يكون النزاع خطرا لكى يعرض على الجمعية • ويتقيد اختصاصها هنا بالقيود المنصوص عليها فى المادتين ١١ ، ١٢ من الميثاق •

ومع ذلك يثبت لمجلس الأمن الاختصاص بنظر المنازعات التى يرفعها اليه الأطراف المتنازعة ، وهنا لا يشترط صفة الخطورة فى النزاع ، لأن المجلس يعمل فى هذه الحالة كوسيط بين الأطراف (راجع المادة ٣٨) •

وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن أن يتدخل لفحص أى نزاع أو أى موقف لكى يقرر ما اذا كان استمراره يؤدى الى تعريض السلم الدولى للخطر ، أو بعبارة أخرى لكى يقرر ما اذا كان يختص بمعالجة أولا يختص •

من يعرض المنازعات على المجلس :

١ — لكل دولة من أعضاء الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذه النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق (المادة ٣٥/١) •

٢ — ولكل دولة ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن الى أى نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى هذا الميثاق (المادة ٣٥/٢) •

٣ — للأمين العام للأمم المتحدة ، وللجمعية العامة أن ينبها مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (المادتان ٩٩ ، ١١ من الميثاق) .

٤ — اذا أخفقت الدول التى يقوم بينها نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم أو الأمن الدولى للخطر — فى حله بالوسائل السليمة ، وجب عليها أن تعرضه على مجلس الأمن (المادة ٣٧ من الميثاق) .

٥ — ولمجلس الأمن أن يتدخل مباشرة لفحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا . (المادة ٣٤) : وهو ما يسمى فى الفقه الدولى بحق الفحص .

سلطات مجلس الأمن بصدد التسوية السليمة للمنازعات :

١ — لمجلس الأمن أن يوصى الأطراف المتنازعة بما يراه ملائما من الاجراءات وطرق التسوية السلمية ، دون أن يتعرض لموضوع النزاع ويراعى فى هذا الصدد :

(أ) ما سبق للاطراف أن اتبعوه بينهم من اجراءات ، فلا يأمرهم مثلا بالتفاوض المباشر اذا كانوا قد اتخذوه وفشل بينهم ، أو تبين له مبدئيا استحالة تنفيذه . وعليه هنا أن يأمر باللجوء الى تدبير آخر كالوساطة أو التحقيق مثلا .

(ب) أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع أن يعرضوها على مجلس الأمن .

٢ — ولمجلس الأمن اذا أخفق الأطراف فى حل النزاع بوسائلهم، أن يتصدى موضوعيا للنزاع ، وأن يوصى بحل له ، كما فعل بالنسبة لمشكلة الشرق الأوسط عندما أصدر القرار رقم ٢٤٢ .

٣ — ومن المقرر أن المجلس يقوم بحل المنازعات عن طريق التوصية غير الملزمة ومن ثم فان توصياته بهذا الصدد « ليست لها قوة الزامية • بل هى مجرد توجيه أو وساطة ، ولا تلتزم الدول باتباعها (١) » • واذا كان من شأن عدم حل النزاع استمرار النزاع وتهديد السلم والأمن أو الاخلال به ، جاز لمجلس الأمن أن يتدخل عن طريق تدابير الأمن الجماعى (٢) •

(ب) الأمن الجماعى :

شرحنا تفصيلا منهج الأمن الجماعى ، وقلنا ان مجلس الأمن هو المختص أساسا باتخاذ هذه التدابير • ومع ذلك فقد ذكرنا التطورات التى أدت الى صدور قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ ، والذى نقل السلطات الرئيسية لمجلس الأمن فى هذا الصدد ، الى الجمعية العامة • حقيقة أن الجمعية العامة تمارس اختصاصها فى مجال الأمن الجماعى عن طريق التوصية ، فى حين أن مجلس الأمن يصدر قرارات واجبة النفاذ فى هذا المجال فقط ، ولكن قرار الاتحاد من أجل السلم يمكن الجمعية من فحص المواقف والمنازعات لتقرير ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، واتخاذ تدابير شبه عسكرية لمواجهتها ، ولقد كان ذلك هو الفارق الأساسى فى الاختصاصات بين مجلس الأمن والجمعية العامة • ويعلق كلود على هذا التطور بقوله :

« لقد وافقت الدول الكبرى فى سان فرانسيسكو عامدة على اقرار ترتيب بمقتضاه يكون الجهاز الذى لا يستطيع أن يعمل الا بالموافقة الاجماعية للدول الخمس الكبرى هو الذى له اختصاص يبيح له المبادرة فى اتخاذ عمل قسرى نيابة عن المنظمة ، وبالمضمون

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ١٨٣ .
(٢) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

الواضح ، اتفقوا على وجوب عدم محاولة المنظمة القيام بمثل هـذا العمل فى حالة انعـدام الاجماع • وكان هـذا هو الاتفـاق الذى ألغته الجمعية العـامة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٥٠ وسط احتجاجات الكتلة السوفيتية » •

(٢) الاختصاصات الادارية والدستورية :

أ ــ سلطات انتخـابية :

نلاحظ بصـدد سلطات المجلس فى اختيار أعضاء جـدد بالأمم المتحـدة ، وفى تعيين الأمين العـام للامم المتحدة ، وفى انتخـاب قضاة محكمة العـدل ، أنه يباشرها بالاشتراك مع الجمعية العـامة وهو عادة يقـدم توصـية بشأن القبـول أو الاختيار ، وتقـوم الجمعية العامة ، باتخاذ القرار • ومع ذلك فصـدور توصية ايجابيـة منـه بالقبول تعـد ضرورية ، حسبما استقر عليـه العمل فى الامم المتحدة ، وأيده فتوى محكمة العـدل الدولية بشأن قبول الأعضـاء الجدد بالأمم المتحدة •

ب ــ سلطات عقـابية :

يشترك المجلس أيضا مع الجمعية العامة فى ايقاف عضـو يكون قـد اتخذ ضده عملا من أعمال المنع أو القمع ، ويصدر هو وحـده القرار المتعلق بانهاء الايقاف وبرد حقـوق العضوية الى العضـو الموقوف (المـادة الخامسة من الميثاق) •

ويقـدم الى الجمعية العـامة توصيته بفصل العضو الذى يمعن فى انتهاك مبـادىء الميثـاق (المـادة السادسة) • هذا فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى يملك أن يصـدرها ضـد أعضـاء الأمم المتحدة • والتى تدخل فى اختصاصه المتصل بالسلم والأمن الدوليين كما وضـحنا سلفا •

جـ ــ سـلطات دسـتورية :

يحدد مجلس الأمن بالاشتراك مع الجمعية العامة الشروط التى يجوز ــ وفقا لها ــ للدولة التى ليست عضوا بالأمم المتحدة أن تنضم الى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية (المادة ٩٣) ، كما أنه يوافق على عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لاعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة (المادة ١٠٩) .

ومن الاختصاصات الهامة لمجلس الأمن كذلك ما قررته المادة ٩٤ من الميثاق من سلطته فى أن يقدم توصياته ، أو يصدر قراراته بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ أحكام محكمة العدل الدولية اذا امتنع أحد المتقاضين عن القيام بما يفرضه عليه حكم المحكمة .

ومجلس الأمن هو المسئول عن تطبيق نظام الوصاية بالنسبة للأقاليم الاستراتيجية (المادة ٨٣ من الميثاق) ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها وتعديلها ، وهو يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة ما كان من وظائف الأمم المتحدة فى نظام الوصاية خاصا بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية للمواقع الاستراتيجية .

ويجوز للمجلس أن يطلب معلومات وايضاحات من المجلس الاقتصادى والاجتماعى وعلى الأخير أن يعاونه متى طلب اليه ذلك المادة « ٦٥ من الميثاق » .

ومن الاختصاصات التى يمارسها المجلس ، حقه فى دعوة الجمعية العامة لدورة غير عادية طبقا للمادة ٢٠ من الميثاق أو الى دورة طارئة مستعجلة خلال ٢٤ ساعة وذلك طبقا لقرار الاتحاد من أجل السلم الذى أصدرته الجمعية العامة عام ١٩٥٠ .

المبحث الثـــالث

المجلس الاقتصادى والاجتماعى

أولا ــ سابقـــة عصبة الأمم :

لم يهتم واضعو عهد عصبة الأمم اهتماما كبيرا بالنشاط الوظيفى، واستغرقتهم أساسا المشاكل السياسية ، لذا نرى الاشارات الى هذا المنهج سواء فى العهـد أم النصـوص ، مختصرة ، كما أنه لم ينشـأ جهاز متخصص يتولى هذه المهـام فى العصبة .

ومع ذلك فلقد اضطر العمـل الدولى ، العصبة ، أن تدخل فى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالتدريج . ففى البـداية ، وبعـد مؤتمر عقـد فى لنـدن عام ١٩٢٠ ، أنشئت مجموعة من اللجـان ذات الطابع الاستشارى ألحقت بمجلس العصبة . ولقـد كانت أهم لجان تأسست هى اللجنـة الاستشـارية الاقتصـادية ، واللجنـة الاستشارية المـالية ، ووجـدت أيضا مجموعة من لجـان الخبـراء الاستشارية كلجنة التنسـيق ، ولجنـة الاحصاء ، ولجنـة عقـود القـرض الدوليـة(١) .

وقاد سـياق الأحداث ، عصبة الأمم الى مزيد من التدخل فى هذا الحقل الدولى الجديد وبدأت العصبة تدعو الى عقد مؤتمرات تناقش المشاكل الاقتصـادية والاجتمـاعية مثـل مؤتمـر النقـد العـالمى عام ١٩٣٣ ، والمؤتمر الاقتصـادى العـالمى ، وقـد نتج عن هـذه المؤتمـرات نشأة عـدة منظمات متخصصة ، كمنظمة الاتصـالات والنقل الدوليـة ، وبنك التسويات الدوليـة ، وغيرها . وبالتـدريج صار النشاط الاقتصادى والاجتماعى أشـد تأثيرا فى نطـاق العصبة عن النشاط السياسى .

---

(١) يراجع كولىارد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٥٨ ، بويت ، المنظمات الدوليـة ص ٥٢ .

ولقد دعا ذلك العصبة الى أن تشكل لجنة خاصة لدراسة هـذه الظـاهـرة ، وهى تلـك اللجنـة التى عرفت بلجنـة بـروس Bruce Committe • ولقد قدمت اللجنـة تقـريرا بهـذا الشـأن أوصت فيه بزيادة الأنشطة ، وبتكوين لجنـة خاصـة مستقلة بعهـد اليها بالمسئوليات الأساسية فى هذا الحقل من النشاط الدولى •

على أن هـذا التقرير جاء متأخرا جـدا ، فلم يؤثر فى التطـور اللاحق للعصبة ، وان أسـهم اسهاما بالغ الأهمية فى صـياغة ميثاق الأمم المتحـدة(١) • ذلك أن التجربة الواضـحة للعصـبة اظهـرت النجاح الكبير الذى أظهرته وكالاتهـا المتخصصة ، والذى عـوض فشلها الواضح فى معالجة المشاكل السياسية ، وقـد كان هـذا هو الدافع الى بذل الاهتمام الكبير فى سان فرانسيسكو للمنهج الوظيفى، ولتخصيص مجلس يقـوم على الشـئون الاقتصادية والاجتماعيـة التى أضطلعت بهـا المنظمة الدوليـة ، وهو المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، وذلك فضـلا عن اعادة تنظيم المنظمات المتخصصـة وانشاء أنواع جـديدة منها ، وربطها بالهيـئة عن طريق هذا الجهـاز المتخصـص •

ثانيا ـ طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

توجد عـدة اعتبارات تتصـل ببيان الطبيعة القانونية للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى :

أولها : ان المجلس عهـد اليـه القيـام بأغراض الأمم المتحدة فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية أو الوظيفية • وهـذه المسائل تدخل فى نطـاق الاختصاص الداخلى للدول ، لـذا فلقـد خشى أن يعتـدى المجلس بتدخله فى هـذه الميـادين على سـيادة الدول ،

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـة ، ص ٥٢ ، كلود ، النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ٥٢١ .

ولهذا نبهت اللجنة المختصة بمؤتمر سان فرانسيسكو الى أهمية التطبيق العام للمادة ٢/٧ التى تحظر التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، واعترفت بأنه لا يوجد فى الفصلين التاسع والعاشر ما يسوغ للأمم المتحدة أن تخرق هذا المبدأ لذا « فان تطبيق هذه الأهداف لا ينبغى أن يخرج عن هذا الحد » ، وقد أملى ذلك على مؤتمر سان فرانسيسكو أن يخرج لنا بجهاز للتوصية فقط ، سواء وجه التوصية الى الدول ، أو الجمعية العامة أو الى الوكالات المتخصصة « المواد من ٥٨ الى ٦٢ من الميثاق » ، ولايتمتع المجلس بأية سلطات تنفيذية .

والاعتبار الثانى ينتج عن الوضع الخاص بعدم اعتبار المجلس من الأجهزة المستقلة تماما ، بل ان الميثاق قد نص صراحة على أن تحقيق أهداف النظام الوظيفى للأمم المتحدة « يقع على عاتق الجمعية العامة ، كما يقع على المجلس الاقتصادى والاجتماعى تحت اشراف الجمعية العامة » . وهكذا نجد المجلس فى وضع تبعية مباشرة للجمعية العامة وهى تشترك معه تأدية البرامج الوظيفية .

والاعتبار الثالث الذى يحيط بطبيعة المجلس ، هو أن المناشط الوظيفية تقوم بها أساسا الوكالات المتخصصة ، وهى متنوعة وكثيرة الآن . وينص الميثاق على الوصل بينها وبين الأمم المتحدة عن طريق المجلس ، فان المجلس ينسق بين أعمال الوكالات . ويتطلب منه هذا التنسيق أن يسد أوجه النقص فى أعمالها . لذا نجده يعمل بنفسه فى النطاق الذى لا توجد فيه وكالة متخصصة ، أو يحتاج الى جهد اضافى(١) .

ونخلص من ذلك الى أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى جهاز للتوصية فقط ، وتابع للجمعية العامة ، ويقوم بمهمة « تنسيقية » بين أنشطة الوكالات المختصة أساسا .

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ثالثا : وظائف وسلطات المجلس :

يعمل المجلس — معاونا للجمعية العامة — فى العمل على تشجيع التعاون بين الدول فى المجالات غير السياسية ، ويشمل ذلك مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلاقات الانسانية على وجه العموم ، والعمل على أن يشيع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للناس جميعا • بلا تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين (المادة ١/٣ ، والمادة ٥٥) •

ويمارس المجلس عمله بوسيلة من الوسائل الآتية :

١ — الدراسات :

من الوسائل الأساسية التى يمارس بها المجلس وظائفه ، اعداد الدراسات المختلفة حول المشاكل التى يعالجها • وذلك بالنظر الى تعقد هذه المشاكل وحاجاتها الى البحوث التى توضح أبعادها (١) • وقد تفيد هذه الدراسات الدول الأعضاء وتدفعها الى اتخاذ تدابير معينة ، وقد تفيد المجلس أو الجمعية فى اصدار توصيات على أساسها — هذا وتتراوح هذه الدراسات بين مسائل عامة ، كالدراسة التى أعدها المجلس عن تطور الدول النامية أو عن مسائل أقل عمومية من ذلك ، كالدراسات التى أعدها المجلس عن الظرف الاقتصادية لدول الشرق الأوسط • وتوجه طلبات اجراء الدراسة الى السكرتير العام للأمم المتحدة ، أو للجان الاقتصادية والاقليمية للمجلس أو الى لجان الخبراء أو الى الوكالات المتخصصة •

٢ — التوصيات :

ذكرنا أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو جهاز للتوصية

---

(١) نصت المادة ٦٢ على أن المجلس الاقتصادى والاجتماعى يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بها ، كما أن له أن يوجه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير •

بشكل رئيسى • لذا فقد نص الميثاق صراحة على أن من اختصاصات المجلس « أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى أعضاء الأمم المتحدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن » (١/٦٢) (١) •

٣ — اعداد مشروعات الاتفاقيات فى المسائل التى تدخل فى اختصاصاته :

نص ميثاق الأمم المتحدة على أن للمجلس أن يعد مشروعات الاتفاقيات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة اختصاصه • وتطبيقا لذلك أعد المجلس اتفاقية لمنع ابادة الجنس والعقاب عليها ، عرضها على الجمعية العامة فوافقت عليها ، ودعت الدول الى التصديق عليها • وقد يحتاج مشروع الاتفاقية الى مناقشات أكثر تفصيلا ، فيعرض على مؤتمر دولى تناقشه الدول فيه • والمثال على ذلك هو المشروع الذى وضعه المجلس عن الوضع القانونى لعديمى الجنسية ، فقد أحيل الى مؤتمر دولى عام ١٩٥٤ •

٤ — الدعوة الى مؤتمرات :

نص الميثاق على أن للمجلس « أن يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة » • وتبدو أهمية هذه الوسيلة اذا لم يكن أحد أجهزة الأمم المتحدة يمكنه أن يصدر القرار فى المسألة المقترحة من المجلس ولا يلزم أن يكون المؤتمر عالميا ، بل يكفى أن يكون اقليميا • بل لا يلزم أن تكون المؤتمرات التى يدعو اليها المجلس مؤتمرات دول ، بل يمكن أن تكون مؤتمرات علمية تضم

---

(١) قدم المجلس توصياته الى الدول الأعضاء بمقتضى قراره رقم ٣٦٨ يدعوهم فيه الى تمويل برامج التنمية فى الدول النامية .

طائفة من العلماء على أساس شخصى ، وذلك مثل مؤتمر السكان العالمى الذى عقد عام ١٩٥٤ ، ومؤتمر الأمم المتحدة لحماية الموارد واستغلالها عام ١٩٤٩ (١) .

٥ ــ مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى فى القيام بعملها :

يعمل المجلس كجهاز مساعدة لكل من الجمعية العامة للأمم المتحدة ولمجلس الأمن ، والدول الأعضاء ، فبالنسبة للجمعية العامة تنص المادة ٦٦/١ على أنه « يقوم المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى تنفيذ توصيات الجمعية العامة بالوظائف التى تدخل فى اختصاصه » ، كما تقرر فى فقرتها الثالثة أن المجلس يقوم بالوظائف التى قد تعهد بها اليه الجمعية العامة » .

وبالنسبة لمجلس الأمن تنص المادة ٦٥ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات وعليه أن يعاونه متى طلب اليه ذلك » .

أما بالنسبة للدول الأعضاء فتنص الفقرة الثانية من المادة ٦٦ على أن المجلس « له ــ بعد موافقة الجمعية العامة ــ أن يقوم بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة ، أو الوكالات المتخصصة متى طلب اليه ذلك » .

وهنا نجد حقل النشاط الخصب للمجلس ، والذى تزايد فى السنوات الأخيرة بعد الاهتمام الكبير الذى أولته الدول للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية . وقد توجه نشاطه بهذا الصدد الى ثلاثة ميادين رئيسية :

الميدان الأول : هو ميدان المعونات الفنية والمالية التى يقدمها رأسا الى الدول الأعضاء ، عن طريق برامج ينظمها .

---

(١) راجع بويت ، المنظمات الدولية ، ص ٥٨ ، ومحمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٣٠٤ .

والميـدان الثانى : هـو ميـدان المسـاعدة الفنيـة الموسـع Expanded programme of Technical Assistance (EPTA) والذى يضطلع به المجلس بالاشتراك مع عشر منظمات •

والميـدان الثالث : هو انشاء المجلس لصندوق خاص عام ١٩٥٨ يقام على أساس المساهمة الاختيارية من الدول لمساعدة الدول النامية•

ومع ذلك فلقـد أدمج هـذا الصندوق فى البرنامج الموسـع للتنميـة عام ١٩٧٠(١) ، وأصبح يطلق على الاثنـين معـا برنامـج الأمم المتحدة للتنمية (٢) U N D P •

٦ — وأخـيرا يقـوم المجلس بالتنسيق بين أنشـطة الوكالات المتخصصة وهى من أهم الوظائف التى يمارسها وسـوف نفـرد لهـا الفقـرات التـالية •

رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالوكالات المتخصصة :

ذكرنا أن من أهم معـالم نظام الأمم المتحـدة ، أنه اهتم باقامة منظمات مستقلة تؤدى المهـام غـير السـياسية أو الاقتصـادية والاجتمـاعية فى النطـاق الدولى ، مع الاهتمـام فى نفس الـوقت بالوصل بينها وبين الأمم المتحـدة • ولقد سـبق أن تعرضنا لهـذه المشكلة فى النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وقلنا أن النظام الدولى الجديد ، يعترف بأسرة دوليـة للمنظمات ، هى أسرة الأمم المتحـدة ويتطلب أن ينسق العمـل بينهما ، بما يسد الثغـرات التى تنتج من هـذا النشاط « التنسيق الايجـابى » ، وبما يمنع الازدواج فيـه « التنسيق السلبى » •

---

(١) يراجع قـرار الجمعية العـامة رقم ٢٠٢٩ والصـادر فى الدورة العشرين •

(٢) United Nations Development programme.

(٣) راجـع ما سبق ص

١ ــ المنظمات التى ينسق المجلس بين أنشطتها :

على أن المنظمات التى يتم التنسيق بينها هى « الوكالات .. 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 .. » .

وعلى ذلك فالوكالات المحدودة الأهمية لا يربط بينها وبين الأمم المتحدة ، ولا تثور بالنسبة لها مشكلة التنسيق ، كذلك لا ينم التنسيق بين أنشطة فروع الأمم المتحدة المتخصصة ، اذ التنسيق لا يتم الا بين منظمات دولية بالمعنى الصحيح ، ولا يؤثر فى شخصية هذه المنظمات قبولها التعاون مع الأمم المتحدة ، وذلك لأن هذه اللجان الفرعية تخضع فى نشاطها للجهاز الرئيسى الذى أقامها ، وتقتصر مهمتها عادة على تقديم توصيات له ، لذا لا تثور بالنسبة لها مشكلة التنسيق(١).

٢ ــ وسائل التنسيق :

درسنا هذه الوسائل فى النظرية العامة ، وسنرى الآن كيف طبقها ميثاق الأمم المتحدة .

---

(١) يمكن التفرقة بين الوكالات المتخصصة ولجان الأمم المتحدة الأخرى ، على أساس الأداة القانونية التى أنشأت الجهاز ، فاذا كانت اتفاقا ، كان الجهاز وكالة دولية متخصصة ، وان كان قرارا لجهاز من الأجهزة الأخرى . كان جهازا فرعيا ، أيا كانت درجة التميز والاستقلال الممنوحة له (راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية المرجع السابق ص ٢٣١١) . ومن أمثلة الأجهزة التى يقع الخلط دائما بينها وبين الوكالات المتخصصة ، صندوق الأمم المتحدة للطفولة ، مكتب مندوب الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين ، وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين بالشرق الأدنى .

١ ــ الاتفـــاقات :

أشارت الى هذه الوسـيلة المـادة ٦٣ من الميثاق عندما ذكـرت أنه « للمجلس الاقتصـادى والاجتماعى أن يضـع اتفاقات مع أى وكالة من الوكالات المشـار اليهـا فى المـادة السـابعة والخمسـين وأن يحدد الشروط التى على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (١) .

٢ ــ التشـــاور :

نصت الفقرة الثانية من المـادة ٦٣ على هـذه الوسيلة عنـدما ذكرت أن للمجلس الاقتصادى أن ينسـق وجـوه نشـاط الوكالات المتخصصة بطريق التشـاور معها .

٣ ــ التوصـية :

نصت المـادة الثامنة والخمسون من الميثـاق على أن « تقـوم الهيئة بتوصيات بقصد تنسيق سياسات الوكالات المتخصصة ووجوه نشاطها » كمـا ذكرت المـادة الثانية والستون أن المجلس يقـوم بدراسات ويضع تقـارير عن المسائل الدوليـة فى أمـور الاقتصاد والاجتماع .. الخ ، وله أن يقـدم توصـياته فى أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العـامة ، والى أعضـاء الأمم المتحـدة ، والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٤ ــ التقـارير :

من أهم أساليب الاتصال والتنسيق وعلى هـذا الأسلوب تنص المـادة ٦٤ على أنه « للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يتخـذ الخطـوات المناسـبة للحصـول بانتظام على تقـارير من الوكـالات المتخصصة ، وله أن يضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكـالات

---

(٢) يراجع القسم الأول من هـذا المؤلف ، الباب الثانى .

المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التى اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصه » .

٥ ـ الاجتماعات المتبادلة :

للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يعمل على اشراك مندوبى الوكالات المتخصصة فى مداولاته أو فى مداولات اللجان التى ينشأها دون أن يكون لهم حق التصويت ، كما أن له أن يعمل على اشراك مندوبيه فى مداولات الوكالات المتخصصة .

٦ ـ التنسيق المالى :

تتدخل الأمم المتحدة ممثلة فى جمعيتها العمومية ، وعن طريق المجلس الاقتصادى ، فى ميزانيات الوكالات المتخصصة ، ولها اختصاص واضح فى هذا الشأن نصت عليه المادة ١٧ بقولها « تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار اليها فى المادة ٥٧ وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الادارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها » .

وتحتفظ الوكالات المتخصصة ـ رغم الصلات بينها وبين الأمم المتحدة ـ باستقلالها تجاهها ، باعتبارها هيئة مستقلة وذات سيادة ، الا أن اعتبارات السلم والأمن الدوليين عندما تتطلب خضوع الدول الأعضاء ، والوكالات لأوامر الأمم المتحدة عندما تتخذ تدابير أمن جماعى ضد دولة ما ، فان الوكالات تلتزم بها ، وعلى ذلك نصت المادة ٤٨ من الميثاق عندما ذكرت أن أعضاء الأمم المتحدة يقومون بالأعمال اللازمة لتنفيذ قرارات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدوليين مباشرة وبطريق العمل فى الوكالات المتخصصة(١) .

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص ٣٧٠ .

علاقة المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالمنظمات غير الحكومية :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيئات غير حكومية تعمل فى المجال الدولى ، وأن هذه الهيئات تعتبر البذور الأولى لقيام المنظمات المتخصصة • ولما كانت هذه الهيئات تعمل فى حقول خدمة دولية ، فقد اقتضى ذلك أن تكون هناك علاقة بينها وبين المجلس الاقتصادى والاجتماعى • وتطبيقا لذلك نجد نص المادة ٧١ يعطى للمجلس الحق فى أن يجرى الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخلة فى اختصاصه • وهذه الترتيبات قد يجريها المجلس مع هيئات دولية ، كما قد يجريها اذا رأى ذلك ملائما ، مع هيئات أهلية وبعد التشاور مع عضو الأمم المتحدة ذى الشأن •

وقد قام المجلس بتقسم هذه الهيئات الخاصة الى ثلاث مجموعات: تتضمن المجموعة (أ) المنظمات التى لها مصلحة رئيسية فى معظم الأنشطة التى يقوم بها المجلس • أما المجموعة (ب) فهى تتضمن الهيئات التى لها اهتمام ببعض أوجه نشاط المجلس • أما المجموعة (ج) فهى تلك الهيئات التى تستطيع عن طريق التشاور المسبق مع المجلس أن تؤدى مساهمة ذات قيمة فى أعماله •

ونلاحظ أن الفارق واضح بين صلة المجلس الاقتصادى بهذه الهيئات وصلته بالمنظمات الدولية الحكومية ، فكل ما ينص عليه الميثاق بهذا الصدد ، هو جواز التشاور مع هذه الهيئات ولا يمكن أن نشبه المساهمة بالتشاور(١) •

---

(١) Wessberg, The International Status of the U. N. 1961 p. 158.

الصـــلة مع المنظمات الاقليمية :

لا يمكن القول بقيام علاقات رسمية بين المجلس وبين المنظمات الاقليمية ، تقارن بتلك التى وجدت بين المجلس والوكالات المتخصصة. ومع ذلك فقد وجدنا أن كلا من المجلس والجمعية العامة قـــد دعا فى كثير من المناسبات مراقبين من الدول العربية ، ومن منظمة الدول الأمريكية لحضور اجتماعاتهما . كما نجد بعض الصلات غير الرسمية بين المجلس وبين بعض المنظمـات الاقتصادية الاقليميـــة ، كمجلس أوروبا ، وذلـك عن طـريق تبـادل الممثلين والوثائق والاستشارات والمعـلومات (١) .

الاجراءات فى نطـاق المجلس :

١ ــ اجتماعات المجلس :

يضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى لائحة اجراءاته ومنهـــا طريقة اختيار رئيسه (المـادة ٧٢/ فقرة ١) . وقد نص الميثاق على أن المجلس يجتمع كلما دعت الحاجة الى ذلك وفقا للائحة التى يسنها. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (٢/٧٢) .

وقد وضع المجلس لائحة تفصيلية بالاجراءات التى تتبع أمامه . وتقضى هذه اللائحة بأن المجلس يجتمع مرتين فى العـام ، على أن يحدد كل اجتماع موعد الاجتماع التالى له ، بشرط أن يكون أحدهما قبـل الأسبوع الأول من أبريل ، والثانى قبـل اجتماعات الدورة العادية للجمعية العامة . وتستمر كل دورة قرابة شهر .

ويجوز أن يجتمع المجلس فى دورة غير عاديه بنـاء على قـرار يصدره بذلك اذا ما طلب هذا الاجتماع أغلبيـة الأعضاء أو الجمعيـة

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٤٥ .

العامة أو مجلس الأمن (المـادتان ٢ ، ٣ من اللائحة الداخلية) . ويمكن أيضا عقد دورة غير عادية للمجلس اذا ما طلبها مجلس الوصاية أو أحد أعضاء الأمم المتحـدة أو وكالة متخصصة ، ووافق على ذلك رئيس المجلس ونائباه (١) ، أما اذا لم يوافق رئيس المجلس ونائبـاه فى الأربعة الأيام التالية لتقـديم الطلب ، التزم الرئيس أن يعرض الأمر على أعضاء المجلس ، فاذا وافقت عليه الأغلبية خلال ثمانيـة أيام ، دعا الرئيس المجلس الى عقد الدورة غير العادية فى الموعد الذى يحدده ، بشرط أن يتم الاجتماع خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم طلب عقد الدورة (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية للمجلس) .

ولرئيس المجلس بموافقة نائبيه ، أن يدعو المجلس الى دورة غير عادية فى الموعد الذى يحدده (المـادة ٤ من اللائحة الداخلية) .

والأصل أن ينعقد المجلس فى مقر الأمم المتحدة ، ولكن لا يوجد ما يمنع من انعقاده فى أى مكان آخر اذا ما قرر المجلس ذلك أو طلبه أغلبية الأعضاء (٢) .

وبالنسبة لاعداد جـدول الأعمال ، نجد أن الأمين العام للامم المتحدة هو الذى يتولى اعداد جدول الأعمال المؤقت حيث يعرضـه بعد ذلك على المجلس لاقراره .

وتقضى اللائحـة بأن المجلس ينتخب سنويا فى بداية أول دور من أدوار انعقاده رئيسا له ، وثلاثة نواب للرئيس ، وتتناوب كل من دول أفريقيا ، وأمريكا اللاتينية ، وآسيا وأوروبا الغربيـة ، ودول شرق أوروبا رئاسة المجلس دوريا ، وبأن يراعى فى انتخـاب نواب الرئيس ، التوزيع الجغرافى العـادل ، وبألا تجمع أى مجموعة بين الرئاسة وأحد منصب نواب الرئيس (٣) .

---

(١) راجع فى التفاصيل ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٣٦ .
(٢) المـادة السادسة من اللائحة الداخلية .
(٣) تراجع المواد من ٢٠ — ٢٥ من اللائحة الداخلية للمجلس ، وقرار المجلس الاقتصـادى والاجتماعى رقـم ١١٩٣ الصـادر من المجلس فى ٢٠ ديسمبر عام ١٩٦٦ .

ويختص رئيس المجلس بفتح الجلسات وتنظيمها وانهائها وادارة المناقشات ، وأخذ الأصوات على القرارات ، واعلانها ... الخ .

وتسرى على الاجراءات المتبعة فى هذه المسائل نفس الأحكام المقررة بالنسبة للجمعية العامة .

٢ ـ لجان المجلس :

يصرف المجلس شئونه عن طريق مجموعة من اللجان يمكن أن نقسمها الى ثلاثة أنواع : لجان اقتصادية اقليمية ولجان أساسية ، ولجان فرعية .

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية :

نظرا لاختلاف المشاكل الاقتصادية بحسب المناطق الجغرافية التى توجد فيها ، فقد رأى المجلس أن ينشىء أربع لجان اقتصادية اقليمية هى اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى ، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا .

وتضم كل لجنة من هذه اللجان ممثلين من المناطق المنتمية لها أو من الدول الأعضاء التى لها مصالح خاصة فى المناطق الجغرافية المعنية .

(ب) اللجان الأساسية للمجلس :

لجنة الاحصاء :

وهى تقوم بدراسة وسائل تنمية الاحصاءات القومية ومحاولة توحيد مصطلحاتها وأساليبها حتى تسهل عملية مقارنة الأرقام فى الاحصاءات التى تقوم بها الدول المختلفة .

لجنـــة السكان :

وهى تقوم بدراسة الوسائل المختلفة لحل مشاكل السكان وتعمل على تعزيز التفاهم الدولى بشـــأن الاتجاهات الخاصـــة بالســـكان والعوامل المختلفة التى تؤثر فى الســـياسات القوميـــة بشأن هـــذه المشـــكلة .

لجنة التنمية الاجتماعيـــة :

وتختص هذه اللجنة ببحث سياسات التنمية الاجتماعية فى الدول المختلفة ، ودراسة الأساليب الكفيـــلة بتعزيز التقـــدم الاجتماعى ، وتحسين تفكير الانسان .

لجنـــة مركز المرأة :

تعمل هذه اللجـــنة على تعزيز المساواة بين الرجل والمـــرأة فى مختلف مجالات الحياة ، وازالة كل أنواع القيود التى تعوق تقـــدم المرأة ، وقد أعدت عدة مشروعات قرارات بهـــذا الشأن ، واتفاقيـــة دولية كذلك .

لجنة حقوق الانســـان :

وهى من أنشط لجان المجلس ، ووظيفتها تعزيز الاعتراف بحقوق الانسان ، وبحث طريقة حمايتها فى المجال الدولى . هذا وقد أعدت اللجنة مشروع الاعلان العالمى لحقوق الانسان ، ومشروعى العهدين الدوليين بشأن حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقـــوقه السياسية والمدنية .

لجنـــة المخدرات :

وتعمل هـــذه اللجنة على مكافحة المخدرات والتأكد من أن الدول تعمل اللازم لمنع تسربها الضار للانسان .

لجنة التجـــارة الدولية :

وتتولى دراسة التطـــورات التجارية الدوليـــة ، والوسائل التى يمكن اتباعها للحد من تقلبات أسعار السلع بما يضر بالدول ، وخاصة الدول الناميـــة (١) .

اللجـــان الفرعية للمجلس :

يمكن تقسيم هـــذه اللجان الى قسمين : لجـــان اجرائية ، ولجان موضـــوعية :

لجـــان اجرائية دائمـــة :

كلجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، لجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

اللجان الموضوعية الدائمـــة :

١ ـــ لجنة المعونة الفنيـــة :

تقوم هذه اللجنة باستعراض برامج المعونة الفنية التى تقدمهـــا الأمم المتحدة للدول النامية ، ومن المفروض الحصول على موافقة تلك اللجنة قبل تنفيذ برامج المعونة الفنية للدول النامية والمناطق المختلفة .

٢ ـــ لجنـــة التنمية الصناعية :

تقوم هذه اللجنة بتقديم مشورتها بالنسبة للوسائل التى يمكن عن طريقها توسيع مجالات الصناعة فى الدول النامية .

---

(١) تراجع تفصـــيلات اخـــرى بمؤلف الدكتـــور محمـــد حافظ غانم المنظمات الدولية ص ٢٠٢ وما بعـــدها .

٣ ــ لجنة الاسكان والبناء :

ووظيفة هذه اللجنة ، أن تعطى مشورتها بشأن أحسن أو أحدث طرق البناء وتوفير السكن للملايين فى البلاد النامية •

٤ ــ اللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا :

ووظيفتها البحث فيما يمكن أن يقدمه البحث العلمى والتقدم التكولوجى فى برامج التنمية التى تتم فى البلاد النامية •

٥ ــ لجنة التمييز العنصرى وحماية الأقليات :

وهى لجنة منبثقة من لجنة حقوق الانسان وتعمل تحت اشرافها •

وتوجد أيضا لجان لمنع الجريمة ، ولجنة للموارد الطبيعية ، ولجنة لتخطيط التنمية •

المبحث الرابع

مجلس الوصاية

أولا : طبيعة المجلس ووظيفته الأساسية :

تختلف طبيعة هذا المجلس عن المجالس السابقة من أكثر من وجه : فالمجالس السابقة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة ، وتشكل ركنا أساسيا فى بناء الأمم المتحدة ، بينما نجد هذا المجلس ذا صفة مؤقتة ، اذ وكل اليه أمر الاشراف على ادارة الدول الاستعمارية لبعض الأقاليم المستعمرة ، ولما كان الاستعمار قد ألغى ــ على الأقل من الوجهة الرسمية بصدور ميثاق الأمم المتحدة ــ فان المهمة التى يقوم بها المجلس بطبيعتها مؤقتة ، تنتهى باستقلال الدول الخاضعة للوصاية• ومن ناحية ثانية نجد أن مهمة الوصاية ــ ولو أنها تدخل فى دائرة المنهج الوظيفى ، وبالتالى تدخل فى جملتها فى نطاق عمل المجلس

الاقتصـــادى والاجتماعى — الا أنها تتميز بتوجهها الى قطـــاع من الأقاليم الدوليـــة حرمت من أبسط حقوقها الدولية • وقاست الكثير من النظم الاستعمارى ، ومن ثم تحتاج الى اهتمام ومجهود أكبر ، تحتاج الى تخصيص هيئة معينة لتولى المهـــام الوظيفية فيها ، وهـــذا هو الوضع بالنسبة لمجلس الوصاية • ولعل ذلك هو ما يفسر الارتباط الواضح بين مجلس الوصاية ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

وقد بينت المـــادة ٧٦ تفصيل المهمة الأساسية لنظام الوصاية بنصها على أن الأهداف الأساسية لنظام الوصاية طبقا لمقاصد الأمم المتحدة المبينة فى المـــادة الأولى من هذا الميثاق هى :

(أ) توطيد السلم والأمن الدوليين •

(ب) العمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة بالوصاية فى أمور السياسة والاجتماع والاقتصاد والتعليم واطراد تقدمهـــا نحو الحـــكم الذاتى والاســـتقلال حسبما يلائم الظروف الخاصـــة لكل اقليـــم وشعوبه ، ويتفق مع رغبات هـــذه الشعوب التى تعرب عنها بملء حريتها وطبقا لمـــا قد ينص عليه فى شروط كل اتفاق من اتفاقات الوصاية •

(ج) التشجيع على احترام حقوق الانسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولاتفريق بين الرجال والنساء والتشجيع على ادراك ما بين شـــعوب العالم من تقيد بعضهم بالبعض •

(د) كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة وأهاليها والمساواة بين هؤلاء الأهالى أيضا فيما يتعلق باجراء القضـــاء وذلك مع عدم الاخلال بتحقيق الأغراض المتقـــدمة ومع مراعاة أحكام المـــادة ٨٠ •

ثانياً : سلطات مجلس الوصاية ووسائل ممارسته لاختصاصاته :

يشبه وضع مجلس الوصاية ، وضع المجلس الاقتصادى والاجتماعى من حيث انه لا يمارس وظيفته مستقلا ، وانما يخضع فى ممارستها لاشراف الجمعية العامة أو مجلس الأمن بالنسبة للمناطق الاستراتيجية (المادتان ٨٣ ، ٨٥) من الميثاق .

أما عن أساليب ممارسة المجلس وظائفه ، فانه يمكننا أن نجملها فى المسائل الآتية :

١ — يضع مجلس الوصاية طائفة من الأسئلة عن تقدم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية . وتقدم السلطة القائمة بالادارة فى كل اقليم مشمول بالوصاية داخل اختصاص الجمعية العامة تقريرا سنويا الجمعية المذكورة موضوعا على أساس هذه الأسئلة (المادة ٨٨) وأعطى الميثاق لمجلس الوصاية فى الفقرة (أ) اختصاص النظر فى هذه التقارير . ونرى أن للمجلس بناء على هذا الاختصاص أن يعقب على أسلوب هذه الادارة . وأن يقدم ملحوظاته عنها الى هذه السلطة .

٢ — يقوم المجلس كذلك بقبول العرائض من الأشخاص والهيئات الموجودة بداخل الاقليم المشمول بالوصاية . ويقوم بفحصها بالتشاور مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧ فقرة ١) .

٣ — ينظم المجلس زيارات دورية للاقليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة (٨٧/٢) .

هذا ويقوم مجلس الوصاية بتضمين نتائج أعماله فى تقريره السنوى الذى يقدمه الى الجمعية العامة ، وله أن يوصى — بحسب ما يراه ملائما — سواء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو الدول الأعضاء باتخاذ تدابير تتصل بمهمته .

ومع ذلك فمن المسلم به أن قرارات المجلس غير ملزمة • وكذلك توصيات الجمعية العامة بصدد نظام الوصاية تعد غير ملزمة • أما مجلس الأمن فانه يمكنه أن يصدر قرارات ملزمة بالنسبة للمناطق الاستراتيجية التى يتولى الاشراف عليها (١) •

ومع ذلك ينبغى أن نذكر أن الاتجاه العملى للمجلس قد نحا نحو اعتبار وظيفته ايجابية ، تعطى للسلطات المعنية بالادارة ، المقترحات البناءة ، وليس مجرد استطلاع أو نقد الأعمال التى تتم فى الأقاليم الخاضعة له •

ومما جرى عليه العمل أن التقارير التى تضعها الدول المسئولة عن ادارة الأقاليم ، تعرض بواسطة السكرتير العام على كل أعضاء المجلس ، وعندما يقوم المجلس بفحصها ، يحضر ممثل للدولة التى تدير الاقليم ويعطى تعليقا شفويا وكتابيا فى العادة سابق على مناقشة التقرير ، ويجيب على أية أسئلة توجه اليه • وعلى أساس هذا التقرير ، والمناقشة التى تتم له يعد المجلس تقريره الى الجمعية العامة أو الى مجلس الأمن عن كل اقليم من الأقاليم الخاضعة للوصاية ، ويحتوى هذا التقرير أيضا على أية توصيات يرى المجلس أن يوجهها الى مجلس الأمن أو الى الجمعية العامة •

ومما جرى عليه العمل أيضا فى المجلس ، أنه لا يتطلب فى ممارسته لاختصاصه بقبول العرائض وفحصها ، أن تقدم من السلطة القائمة بالادارة ، على نحو ما كان يسير عليه العمل فى عهد العصبة ، وانما يتقبلها مباشرة من مجلس الأمن أومن الجمعية العامة ، أو حتى من البعثات التى تزور هذه المناطق ، ويرسلها الى السلطات المسئولة عن

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٧٤ •

الادارة لتتولى التعليق عليها ، ولا يبحث المجلس فى مصدر هذه العرائض فهو يقبلها حتى لو كانت مقدمة من أشخاص غير مقيمين فى الاقليم الموضوع تحت الوصاية • ويستطيع المجلس — بناء على هذه العرائض — أن يرسل بعثات لاستطلاع الرأى ثم يرفض (١) أو يقبل الشكوى ، وفى الحالة الأخيرة يستطيع أن يوصى بما يراه •

ثالثا — الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية :

وضع ميثاق الأمم المتحدة نظام الوصاية لادارة طائفة معينة من الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى حددتها المادة السابعة والسبعون من الميثاق بنصها على أن « يطبق نظام الوصاية على الأقاليم الداخلة فى الفئات الآتية مما قد يوضع تحت حكمها بمقتضى اتفاقات وصاية :

١ — (أ) الأقاليم المشمولة الآن بالانتداب •

(ب) الأقاليم التى تقتطع من دول الأعداء نتيجة الحرب العالمية الثانية •

(جـ) الأقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها •

٢ — أما تعيين أى الأقاليم من الفئات سالفة الذكر يوضع تحت نظام الوصاية وطبقا لأى شروط فذلك من شأن ما يعقد بعد من اتفاقات •

وقد خضع لنظام الوصاية الدولى من الأقاليم السابق خضوعها لنظام الانتداب عشرة أقاليم ، هى : « تنجانيقا — رواندا أوروندى —

---

(١) جرت عادة المجلس على رفض العرائض المقدمة ضد قضاة الاقليم ، أو تلك المتعلقة بنزاع قضائى « المادة ٨١ من اللائحة الداخلية للمجلس » •

الكمرون الفرنسي — الكمرون البريطانى — توجو الفرنسى — توجو البريطانى — ساموا الغربية — غينيا الجديدة — نورو — جزر المحيط الهادى ، وقد استقلت جميعها ما عدا اقليم جزر المحيط الهادى وتديره الولايات المتحدة الأمريكية .

مشكلة ناميبيا :

من المشاكل الأساسية فى جدول أعمال الجمعية العامة للامم المتحدة مشكلة ناميبيا . فقد خضع هذا الاقليم لنظام الانتداب فى ظل عصبة الأمم وكان يسمى « اقليم جنوب غرب أفريقيا » ، وكانت تشرف عليه ، حكومة اتحاد جنوب أفريقيا .

وكان المفروض أن يستقل هذا الاقليم أو أن يخضع لنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الأمم المتحدة « الأقاليم أ»، ولكن اتحاد جنوب أفريقيا رفض عقد اتفاق وصاية كما فعلت الدول الأخرى القائمة بالادارة على الأقاليم المنتدبة ، مما أوجد مشكلة دولية أساسية أدرجت بجدول أعمال الجمعية العامة منذ فترة طويلة حتى الآن .

وقد طلبت الجمعية العامة رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية حول مركز اقليم جنوب غرب أفريقيا ، فأفتت الجمعية العامة بأنه يعتبر اقليما خاضعا للوصاية ، وللأمم المتحدة أن تمارس سلطات الاشراف عليه .

وفشلت هذه المحاولات فى اقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتخلى عن الاقليم ، مما جعل الأمم المتحدة تقرر فى عام ١٩٦٦ انهاء انتدابها على الاقليم ، واخضاعه للاشراف المباشر للمنظمة ، وقد ألغى هذا القرار من الناحية القانونية آخر ما بقى من نظام الانتداب .

وأنشأت الأمم المتحدة جهازا لادارة الاقليم عام ١٩٦٧ يتبع

الجمعية العامة مباشرة ، ولكن حكومة جنوب أفريقيا أعلنت صراحة عدم تسليمها الاقليم للجهاز ، وعزمها على الاستمرار فى ادارته كجزء من اقليمهـا •

وفى عام ١٩٦٨ أعلنت الجمعية العـامة تغييرها اسم الاقليم — بناء على رغبة سكانه الى اسم ناميبيا ، وتغيير اسم الجهاز المشرف على ادارته الى « مجلس الأمم المتحدة لشئون ناميبيا » وشـهدت السنوات منذ عام ١٩٦٩ — حتى الآن صراعا مستمرا بين الأمم المتحـدة ممثلة فى مجلسـيها الجمعية العـامة ومجلس الأمن ، وجنـوب أفريقيـا فى سبيل نزع يـد جنـوب أفريقيـا ومنـع الدولة الأخـيرة من الاستيلاء عليه ، واستخدمت الأمم المتحدة سلاح المقاطعة الاقتصادية ولكن فى خصوص ما تقوم به هـذه الدولة باعتبارها قائمة على الاقليم المحتـل •

على أن الخطوات الأخرى التى لها أهميتها لارتباطها بتنفيذ أهداف الوصاية فهى تلى التدابير التى اتخذتها الأمم المتحدة فى سبيل الارتقاء بشعب ناميبيا والوصـول به الى مرحلة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، ونشير الى أهمها الآن :

(١) انشاء مجلس الأمم المتحـدة لشئون ناميبيا :

وهـو جهاز لادارة الاقليم نيـابة عن الأمم المتحـدة • ولأول مرة تقيم الأمم المتحـدة جهـازا يتولى مسئوليات الادارة فى اقليم خاضع للوصاية أو مستعمر •

ورغـم عدم تمكن المجلس من الادارة الفعلية للاقليم ، الا أنه أنشأ معهدا خاصا فى عام ١٩٧٤ لكى يزود الشعب النـاميبى بالتعليم والتدريب الضروريين لتقـوية جهودهم فى النضال من أجل الحرية ، وأن يعدهم لتولى الأمور فى دولة ناميبيا •

وقد أقيم هذا المعهد فى اقليم زامبيا المجاور لنامبيا (لوزاكا) ووضعت خطة طارئة لنقل المعهد الى وينوهوك عندما ينتهى الاحتلال غير الشرعى للاقليم • ويبدو أن ما يبذله هذا المجلس له أهميته الحيوية لأن كافة هذه الشعوب تنقصها الخبرة والدراية لبناء الدولة ، من هنا تأتى أهمية تكوين الكوادر التى تستطيع الاضطلاع بهذه المهمة •

(ب) الاعتراف بحق تقرير المصير للاقليم وتعيين ممثل شرعى له :

فى دورة خاصة عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧٨ لبحث مستقبل نامبيا أقرت اعلانا وبرنامج عمل فى هذا الخصوص : أما عن الاعلان فقد أكدت الجمعية فيه التزامها بانهاء احتلال الاقليم وضمان الانسحاب الكامل وغير المشروط لاتحاد جنوب أفريقيا من الاقليم وذلك لتمكين الشعب الناميبى من أن يمارس حقه فى تقرير المصير والاستقلال •

أما بخصوص برنامج العمل ، فقد ناشدت الجمعية العامة جميع الدول أن تقدم المساندة والمؤازرة لمنظمة سوابو باعتبارها الممثل الوحيد للشعب الناميبى ، وان تمتنع عن تقديم أية مساعدات عسكرية لاتحاد جنوب أفريقيا •

ولا شك أن هذا الاعتراف وتحديد من يمثل هذا الاقليم فى التعامل الدولى له أهميته الفائقة فى مجال تقرير المصير •

(ج) تحديد الاستفتاء كطريق لتقرير المصير :

من العوامل الهامة أيضا أن الأمم المتحدة قد حددت أسلوب الاستفتاء باعتباره الطريق الواجب الاتباع لتقرير المصير • وقد قرر مجلس الأمن بهذا الصدد (١) أنه لكى يتمكن شعب نامبيا من أن يقرر

---

(١) القرار رقم ٣٨٥ الصادر فى ٣٠ يناير عام ١٩٧٦ .

بحرية مستقبله ، فانه من الحيوى أن تجرى انتخابات حرة تحت اشراف ورقابة الأمم المتحـــدة لاقليم ناميبيا باعتبارها اقليما سياسيا واحدا •

ويبـــدو أن المجلس كان يواجه المناورات التى كانت تقوم بهـــا حكومة جنوب أفريقيا لتقســـيم الاقليم حيث أعلنت ضـــــمها لاقليم ناميبيا لأراضيها ، كما أنها أجرت انتخابات من جانب واحد فيما بعـــد مدعية أنهـــا تنفذ قـــرار مجلس الأمن آنف الذكر وكونت جمعيه وطنية قررت الجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة أنها غير شرعية ولا تمثل أمانى الشعب •

وقد استقل هذا الاقليم فى مطلع هـــذا العام وصار دولة مستقلة فعلا بعد أن تخلت جنوب أفريقيا عنه ، ودخل عضوية الأمم المتحدة •

وقد طبقت الفقـــرة (ب) الخاصـــة بالأقاليم المقتطعة من دول الأعداء نتيجة للحرب العـــالمية الثانية ، على اقليم واحـــد فقط هـــو الصومال الايطالى • وقـــد وضع تحت وصاية ايطاليا تعاونها لجنـــة مشكلة من كولومبيا والفلبين والجمهورية العربية المتحـــدة حتى حصل على استقلاله فى عام ١٩٦٠ • أما بخصـــوص الفقرة (جـ) الخاصـــة بالأقاليم التى تضعها تحت الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن ادارتها ، فهى لم تطبق مطلقا ، ولا ينتظر أن تطبق ، اذ أنه من المستبعد أن تقـــدم احدى الدول طواعية على وضـــع أحد الأقاليم التابع لهـــا تحت الوصاية (١) •

---

(١) يوجد استثناء على هذه القاعدة يتصل بحالة سومالاند ، فقد قام مجلس الوصاية بتحرير الاتفاق ، ولم يكن لايطاليا ، الدولة المســـئولة عن الادارة ، حقوق فى هذا التحرير ، ولعل سبب هذا الاستثناء ، يرجـــع الى ان ايطاليا لم تكن عضوا بالأمم المتحـــدة فى ذلك الوقت ، بويت ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ٦٩ •

٤ ــ اتفاقات الوصاية :

من المقرر أنه لا يجوز أن يدخل أى اقليم تحت الوصاية ، الا اذا تم ابرام اتفاق بهذا الشأن يطلق عليه اتفاق الوصاية • لذا تثـــار مشكلة هامة بهذا الصدد هى : من الذى يبادر بطلب ابرام مثل هـذا الاتفاق ، ومن هم أطرافه ؟

والذى حدث عملا هو أن المبادرة جاءت من الدول المسئولة عن الادارة • وهى القـوى التى كانت تمارس الانتـداب على أقاليم الوصاية (١) • أما عن أطراف الاتفاق فان نصوص الميثاق تفيـد بأنها الدول المسئولة عن الادارة ، وفى العمل نجـد أن هـذه الدول هى التى تصدر قراراتها بشأن الوصاية ، وتعرضها على الدول الأخرى من قبيل العلم فقط • ودور الجمعية العامة أو مجلس الأمن ــ فى حالة المناطق الاستراتيجية ، مقصـور على الموافقة على الاتفاق الذى يتم التوصل اليه • لذا لا تعتبر الأمم المتحدة طرفا فى هـذا الاتفاق •

ويمثل اتفاق الوصاية الأساس القانونى لاشراف الأمم المتحدة على الاقليم • وكذا الأساس الذى يخـول للدولة المشرفة أن تـدير الاقليم • كما يوضـح الاتفـاق السلطة التى تقوم بالادارة • وعلى ذلك نجـد المـادة ٨١ من الميثاق تنص « يشمل اتفاق الوصاية ، فى كل حالة الشروط التى يدار بمقتضاها الاقليم المشمول بالوصاية ، ويعين السلطة التى تباشر ادارة ذلك الاقليم » •

ويلاحظ أنه لا يجوز للدولة المسئولة عن الادارة أن تغير من شروط اتفاقات الوصاية بمحض ارادتهـا ، اذ أن ذلك يتوقف على تصديق الجمعية العامة أو مجلس الأمن • لذا وجدنا المـادة ٧٩ تقرر « شروط

---

(١) تقـرر المـادة ٨١ مع ذلك أن السلطة التى تقـوم بالادارة يمكن أن تكون دولة أو اكثر أو هيئة الأمم المتحـدة نفسها • « فى الحالة الاخيرة تبرم هى نفســها الاتفاق وتوافق عليه » •

الوصاية لكل اقليم يوضع تحت ذلك النظام ، وكل تغيير أو تعديل يطرآن بعد عليها • ذلك كله يتفق عليه برضاء الدول التى يعنيها هذا الأمر بالذات ، ومنها الدولة المنتدبة فى حالة الاقاليم المشمولة بانتداب أحد أعضاء الأمم المتحدة ،هذا مع مراعاة أحكام المادتين ٨٣ ، ٨٥ فى شأن المصادقة على تلك الشروط وتعديلاتها » •

ومع ذلك لم يتكلم الميثاق عن انهاء الوصاية ، كما لم يتضمن أى من اتفاقات الوصاية تحديدا للانتهاء • سوى الاتفاق الخاص بسمولاند somalilana الذى حدد تاريخا لانتهاء الوصاية (عشر سنوات من تاريخ توقيع اتفاق الوصاية) • ولقد قاومت السلطات المسئولة عن الادارة بقوة ، أن تحدد فترة لوصول الاقليم الى مرتبة الاستقلال أو الحكم الذاتى وبالتالى لانتهاء الوصاية •

ولم يمنع هذا الموقف من الاصرار — مع ذلك — على انهاء نظام الوصاية ، بعد أن بدأت الثورة التحررية تجتاح مختلف دول العالم •

وفى ساحة الجمعية العامة ، بدأت الدول تتمسك بضرورة أن تقدم الدول المسئولة عن ادارة الأقاليم الموضوعة تحت وصايتها • الى الجمعية العامة ، التدابير التى اتخذتها للوصول بهذه الأقاليم الى مرتبة الحكم الذاتى أو الاستقلال ، حتى يحدد موعد انتهاء تاريخ الوصاية •

ومنذ عام ١٩٥٢ وحتى الستينات قوى هذا الاتجاه فى الجمعية العامة وأدى الى تصفية الأقليم الخاضعة للوصاية عدا اقليم جزر المحيط الهادى على ما قدمنا • ولا شك أن ذلك يعد من النتائج الطيبة التى تحمد للأمم المتحدة •

٥ — دور الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل الوصاية:

حدد الميثاق دورا محددا لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى الاشراف على الأقاليم الموضوعة تحت الوصاية • فالجمعية العامة

« تباشر وظائف الأمم المتحـــدة فيما يختص باتفاقات الوصاية على كل المســاحات التى لـــم ينص على أنهـــا مساحات استراتيجيـــة ، ويدخل فى ذلك اقرار شروط اتفاقات الوصـــاية وتغييرها وتعديلها » (المـــادة ٨٥ من الميثاق) فى حـــين « يبـــاشر مجلس الأمن جميـــع وظائف الأمم المتحدة المتعلقة بالمواقع الاستراتيجية ، ويدخل فى ذلك الموافقة على شروط اتفاقات الوصاية وتغييرها أو تعديلها » (المـــادة ٨٣ فقرة / ١) • ويساعد مجلس الوصاية الجمعية العامة فى القيـــام بهذه الوظائف عاملا تحت اشرافها (٨٥/٢) • كما أن مجلس الأمن يستعين بمجلس الوصاية فى مباشرة وظائف نظام الوصاية فى مختلف الشئون للمواقع الاستراتيجية (المـــادة ٨٣/٣) •

ومع ذلك ، فان ما يجرى عليـــه العمل فى الأمم المتحـــدة ، أن الجمعية العامة تترك لمجلس الوصاية أمر مباشرة اختصاصها فى فحص التقارير وتلقى الشكاوى ، ثم يحال هـــذا العمل الى اللجنة الرابعـــة للجمعية العامة لعرضه على الجمعية العامة (١) •

ومع ذلك فلقـــد قامت اللجنة الرابعة المذكورة فى كثير من الأحيان بعمل جلسات استماع للأشخاص والهيئات ، وان كان الفحص المبـــدئى للشكاوى المكتوبة يترك دائما لمجلس الوصاية •

ونفس هـــذا الحكم يصدق تمـــاما بالنسبة لمجلس الأمن • الذى ترك مهمته فى شئون الوصاية لمجلس الوصاية (٢) •

---

(١) بويت ، المنظمات الدوليـــة ، المرجع السابق ص ٧٢ .

(٢) حدد المجلس علاقته بمجلس الوصاية فى قرار اصدره عام ١٩٤٩ ، مخولا للأخـــير نفس الصلاحيات التى يمارســـها فى المناطق الأخرى ، مع مراعاة ما يصدره اليه من تعليمات بهـــذا الشأن . وقد انفـــردت الولايات المتحدة الأمريكيـــة بالوصاية على الأقاليم الاستراتيجية بمقتضى اتفـــاق وصاية صدق عليه مجلس الأمن فى ابريل عام ١٩٤٧ ، وهـــذه المناطق هى جزر مارشال وكارولين وماريانا عدا جزيرة جوام .

ولكن الى أى مدى يتسع نطاق الاشراف الذى يمارسه مجلس الأمن والجمعية العامة ومجلس الوصاية على الأقاليم الخاضعة للوصاية ؟ لقد تكلم الميثاق عن سلطة تلقى التقارير واصدار التوصيات والاستماع الى الشكاوى • ولكنه لم يتكلم عن مدى جواز تغيير الدولة المسئولة عن الادارة • لذا فقد اقترحب بعض الدول الأعضاء النص على جواز التعديل اذا ما خالفت هذه الدولة التزامات الميثاق • ولكن الدول الكبرى حالت دون تضمين نص بهذا الخصوص فى صلب الميثاق • ومع ذلك فلقد أصدرت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بيانا تفسيريا ، أدمج فى تقارير اللجنة التى صاغت أحكام الوصاية • قررتا فيه أنه اذا ارتكبت الدولة القائمة بالادارة مخالفات ، جاز توقيع الجزاءات الواردة بالميثاق عليها • وان لم يوضح البيان الجزاءات التى يمكن أن توقع (١) • خاصة أن الجزاءات الواردة بالميثاق ليس فيها ما يدل على امكان تغيير الدولة المسئولة عن ادارة اقليم خاضع للوصاية (٢) •

وان كنا نرى مع ذلك أن من حق الجمعية العامة ، ومجلس الأمن أن يمارسا هذه السلطة ، لما يتضمنه الاشراف نفسه من سلطات ، يدخل فيها فى نظرنا تعديل الدولة المسئولة عن الادارة اذا ثبت أنها تتخلى عن التزامات الادارة ، والا فما معنى للاشراف وتلقى التقارير والاستماع الى الشكاوى ، وما قيمة أى توصية تصدر فى هذا النطاق ، اذا لم يكن بالامكان دائما ازالة أساس المخالفات •

---

(١) تقرير وزارة الخارجية المصرية عن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ ص ٨٩ وما بعدها . وراجع مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٣٤٨ .

(٢) الجزاءات الادارية التى وردت بالميثاق هى الوقف عن العضوية او الفصل منها ، فضلا عن تدابير الأمن الجماعى التى لا تنطبق فى هذه الحالة . أما الوقف عن العضوية ، فانه من المشكوك فيما اذا كان يترتب عليه التخلى عن مسئولية الادارة . وقد لا يحسم المشكلة الفصل من العضوية كذلك .

٦ ــ الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية :

(١) دورات المجلس :

نصت المادة ٩٠ من الميثاق على أن مجلس الوصاية يضع لائحة اجراءاته ومنها طريقة اختيار رئيسه • وقد وضع المجلس هذه اللائحة بالفعل • وقد تضمنت هذه اللائحة أن المجلس ينتخب رئيسه ونائبين للرئيس • كما قررت أن يعقد دورتين عاديتين سنويا • ولقد نص الميثاق على وجوب أن تتضمن اللائحة الداخلية النص على دعوة المجلس للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه (المادة ٩٠/٢) • وقد جرى حكم اللائحة على جواز عقد دورات استثنائية بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو أغلبية أعضائه •

(٢) فروع المجلس :

رغم أن ميثاق الأمم المتحدة لم ينص على حق مجلس الوصاية فى انشاء لجان تابعة له ، مثلما فعل بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان ذلك لم يمنع المجلس من تشكيل لجان خاصة به ، أهمها لجنتان هما : لجنة للعرائض ، ولجنة الاتحادات الادارية (١) •

المبحث الخامس

محكمة العدل الدولية

١ ــ المنازعات القانونية :

يقوم منهج التسوية السلمية للمنازعات على مراعاة أن يقوم بالفصل فى المنازعات القانونية هيئة قضائية كما ألمحنا من قبل ،

---

(١) بويت ، المرجع السابق ص ٧٥ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٣٠١ •

وقد ألزمت نصوص الميثاق مجلس الأمن بأن يراعى ان عصية الأطراف بعرض منازعاتهم القانونية على محكمة العدل الدولية (المادة ٣/٣٦) (١) . ويتفق ذلك مع ما جاء بالمادة الأولى من الميثاق من أن من أهداف الأمم المتحدة العمل على حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية على أساس من احترام قواعد القانون الدولى .

٢ ـ محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة :

ولهذا جعلت المادة ٧ من الميثاق من محكمة العدل الدولية واحدا من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة . كما نصت المادة ٩٢ منه على أن محكمة العدل الدولية هى الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة .

ومن التغيرات الأساسية التى جاء بها ميثاق الأمم المتحدة مخالفا بذلك ما كان سائدا وقت عهد العصبة (٢) أنه ألحق النظام

---

(١) هناك خلاف فى الفقه حول تعريف المنازعات القانونية ، فهناك من يرونها منازعات دولية يمكن تسويتها وفقا لنصوص القانون الدولى المقبولة حاليا من الدول ، على خلاف المنازعات السياسية ، فهى لا يمكن تسويتها على أساس القواعد القانونية الحالية ، وهناك من يرون انها منازعات تتصل الخصومة فيها بحقوق لا تتطلب تعديل المبدأ القانونى ، فى حين أن المنازعات السياسية يطلب فيها تعديل نص القانون . ويتجه الرأى الراجح الى أن ارادة الأطراف المتنازعة هى التى تستطيع أن تحدد صفة النزاع ، فاذا كانت راغبة فى حله وفقا للقانون الدولى ، كانت المنازعة قانونية ، أما اذا لم تكن راغبة فى تطبيق المبدأ القانونى السائد عليها ، كانت المنازعة سياسية . راجع فى هذه المفرقة محمد حافظ غانم ، الأمن الدولى ، الاسكندرية عام ١٩٥٠ ص ٩٣٤ .

(٢) أعد بروتوكول خاص بانشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولى عام ١٩٢٠ ، انضمت اليه خمسون دولة ، وبقيت المحكمة مستقلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى ، حيث يلزم قبول البروتوكول الاضافى لكى تعتبر الدولة عضوا بعصبة الأمم ، يراجع جيرهارد غلان ، القانون بين الأمم ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

الأساسى للمحكمة بالميثاق ، وربطها به ، ومن ثم جعل كل اعضاء الأمم المتحدة مشتركين فى النظام الأساسى المحكمة (١) .

ومن النتائج التى تترتب على كون المحكمة أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ما يلى :

أولا : يشترك مجلس الأمن والجمعية العامة فى اختيار قضاه المحكمة (المادة ٨ من النظام الأساسى للمحكمة) .

ثانيا : لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب الى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية . كما لسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها ، بعد استئذان الجمعية العامة (المادة ٩٣ من الميثاق) .

ثالثا : يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكونون أطرافا فيها . واذا امتنع عن التنفيذ ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، وللمجلس أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ الحكم (المادة ٩٤ من الميثاق) .

رابعا : تتحمل الأمم المتحدة مصروفات المحكمة على الوجه الذى تقرره الجمعية العامة (المادة ٨٣ من النظام الأساسى للمحكمة) . كما تحدد الجمعية العامة مرتبات القضاة ومكافآتهم وما يستحق لهم من تعويضات . وكذلك تحدد الجمعية العامة نظام المعاشات للقضاة وللمسجل (المادة ٨٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

---

(١) نصت المادة ٩٣ من الميثاق على انه « يعتبر جميع اعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم ، أطرافا فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

خامسا : يحـــدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخـــرى أن تتقاضى الى المحكمـــة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بهـــا (المـــادة ٣٥ من النظـــام الأساسى للمحكمة) (١) .

سادسا : يجرى تعـــديل النظام الأساسى لمحكمة العـــدل الدولية بنفس الطريقة المرسومة فى ميثاق الأمم المتحـــدة لتعـــديل الميثـــاق (المـــادة ٦٩ من النظام الأساسى) ، واذا ما رأت المحكمـــة اجـــراء تعـــديلات معينة فى النظام الأساسى ، فانها تبلغها الى الأمين العـــام ليتولى اتخاذ اجراءات التعديل (المـــادة ٧٠ من النظام الأساسى) .

سابعا : اذا رأت المحكمة اتخـــاذ تدابير مؤقتـــة لازمة للدعوى ، فانها تبلغها لأطراف الدعوى ولمجلس الأمن (المـــادة ٤١ من النظـــام الأساسى) .

ثامنا : اذا نصت اتفاقية مبرمة بين دول اطراف فى النظام الأساسى للمحكمة على احالة المنازعات الناتجة بينها الى محكمـــة تنشئها الأمم المتحدة ، أو الى المحكمة الدائمـــة للعـــدل الدولى ، تعين احالتها الى محكمة العـــدل الدولية (المـــادة ٣٧ من النظام الأساسى) .

تاسعا : تخطر المحكمة أعضاء الأمم المتحدة بأية قضـــية ترفـــع أمامها على يد الأمين العـــام للأمم المتحـــدة (المـــادة ٤٠ من النظـــام الأساسى للمحكمة) .

---

(١) نظرا للصـــفة القضائية للمحكمة ، فانه من المسلم به أن علاقاتها بالجمعية العامة ليست علاقة تبعية ، كما هو الحال بالنســـبة للفـــروع الأخرى . لذا لم تكن المحكمة ترســـل تقارير عن انشطتها فى البـداية ، ولكنها الآن ترسل مثل هـــذه التقـــارير . ولا يعنى ذلك امكان التدخل فى أعمالهـــا من الجمعية العامة أو من الأجهـــزة الأخرى ، وانما كل ما يعنيه هو ان المحكمة تحيط الجمعية العـــامة ، وأعضاء الأمم المتحدة علما بمـــا تقـــوم به من أنشطة ، نظرا للدور الهـــام الذى تلعبـــه أحكامها فى توضيح القواعد القانونية الدوليـــة ، وتطويرها .

عاشرا : تتلقى الجمعية العامة للأمم المتحدة تقريرا عن نشاط الفروع الأخرى للأمم المتحدة (المادة ١٥/٢) ، ولا شك أن محكمة العدل الدولية تعتبر من هذه الفروع ، ولكنها مستقلة فى أعمالها عن الجمعية ، ويقتصر دور التقرير على احاطة الجمعية علما بأعمالها •

٣ — صلة محكمة العدل الدولية بالمحكمة الدائمة للعدل الدولى :

نصت المادة ١٤ من عهد عصبة الأمم على أن لمجلس العصبة أن يضع المقترحات اللازمة لاقامة محكمة عدل دولية دائمة ، وأن عرض هذه المقترحات على أعضاء عصبة الأمم لاقرارها •

وشكلت العصبة بالفعل لجنة مشرعين اجتمعت فى لاهاى عام ١٩٢٠ وقامت باعداد النظام الأساسى للمحكمة ، حيث أقره كل من مجلسى العصبة وجمعيتها بعد ادخال بعض التعديلات عليه فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٢٠ • وتم بذلك انشاء المحكمة الدائمة للعدل الدولى • بعد أن تم توقيع بروتوكول خاص به ابتداء من عام ١٩٢١ • وان بقيت هذه المحكمة منفصلة عن عصبة الأمم من حيث وضعها القانونى (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : دراسة مورتى Murty عن تسوية المنازعات ضمن مؤلف سورنسن ، ص ٦٩٨ وما بعدها ، بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ١٠٥٩ طبعة ١٩٦٩ ، على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ص ١٦٤ طبعة ١٩٦٦ .

هذا وقد خضع النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى لعدة تعديلات نتيجة لما أسفر عنه العمل من نقص فى أحكام بروتوكول عام ١٩٢٠ ، استهدفت زيادة عدد القضاة ، وابقاء نظام نواب القضاة ومنعهم من مزاولة بعض الأعمال ، وقد اعتمدت بعض هذه التعديلات فى عام ١٩٢٩ ، وأدخلت تعديلات أخرى على هذا البروتوكول عام ١٩٣٦ واستمرت المحكمة قائمة من الوجهة الرسمية حتى عام ١٩٤٦ ، حيث أصدرت جمعية العصبة قرارا بحل المحكمة ، وبدأت بعدها المحكمة الجديدة فى مزاولة أعمالها ابتداء من ١٨ ابريل عام ١٩٤٦ ، فى نفس المكان ، وبنفس أجهزة المحكمة القديمة ، مورتى ، المرجع السابق ص ٦٩٩ .

ولقد توقف العمل بالمحكمة منذ عام ١٩٤٠ بعد قيام الحرب العالمية الثانية • وتضمن جدول أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو مسألة تأسيس محكمة دولية • وقد عرض بهذا الصدد اقتراحان على المؤتمر : أحدهما قدمته مقترحات ومبارتون أوكس ، والثانى لجنة من الفقهاء اجتمعت بواشنطن فى أبريل عام ١٩٤٤ • ويتجه أحدهما الى الابقاء على المحكمة الدولية على النحو الذى كانت عليه فى عهد عصبة الأمم ، والثانى يستهدف تعديل هذا الوضع ، وانشاء محكمة دولية جديدة • ورغم أن النصر قد انعقد الرأى الثانى ، الا أن مؤتمر سان فرانسيسكو قد انتهى الى صيغة توفيقية • لم تطرح الفكرة القديمة تماما كما لم تسايرها حتى النهاية • ونستطيع أن نقرر أن المؤتمر كان على استعداد لأن يقبل فكرة استمرار المحكمة • الا أن صعوبة رئيسية ثارت ، هى استحالة الحصول على موافقة جميع الدول التى انضمت الى النظام الأساسى للمحكمة ، حتى يمكن تعديله بسبب تغير الأوضاع الدولية بعد الحرب العالمية الثانية ، واختفاء عدد كبير من الدول التى كانت أعضاء فى المحكمة • ووجود طائفة من الدول التى ترغب فى الانضمام الى المحكمة الجديدة (١) • فضلا عن أن هناك رغبة فى أن تنتهى هذه المحكمة • كما انتهت عصبة الأمم التى أنشأتها ، وكانت تعمل فى كنفها ، رغم استقلالها عنها •

---

(١) كان يلزم دعوة ٥١ دولة هى الدولة المنضمة الى المحكمة ، ولم يكن ممثلا فى مؤتمر الأمم المتحدة سوى ١٧ دولة فقط منها . كما كانت هناك ١٨ دولة ليست عضوا بالمحكمة القديمة . ولما كان الراى قد استقر على الحاق النظام الأساسى للمحكمة بميثاق الأمم المتحدة ، فقد كان من الضرورى لكى يستوى هذا النظام من الناحية القانونية ، دعوة جميع الأطراف فى النظام الأساسى لتعديل هذا النظام من ناحية ، وأن يتاح لأعضاء الأمم المتحدة غير المنضمين لنظام المحكمة أن يشتركوا فيه من ناحية اخرى . هذا مع مراعاة أن من بين اعضاء المحكمة طائفة من دول المحور التى تسببت فى الحرب الثانية ، ولم يكن بالامكان دعوة هذه الدول الى مؤتمر الأمم المتحدة . راجع على الخصوص على صادق أبو هيف ، القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٦٦٤ .

ومن ناحيـــة ثانيـــة كان لابد من الاستمرار فى الانتفاع بالثروة القانونية التى خلفتها المحكمة القديمـــة • والتقاليد التى رسخت فيها وأوجدت نظاما للاجراءات والتقاضى كان له أثر فى اســـتقرار العمـــل بالمحكمة ، فضلا عن ضرورة الاستفادة بالفهارس والموظفين والأثاث ؛ وكافة التسهيلات الموجودة بمبنى المحكمة •

لذا أقر مؤتمر ســـان فرانسيسكو النظـــام الأساسى لمحكمة العدل على نحو لا يختلف تقريبـــا عن النظام الأساسى للمحكمة السابقـــة ، كمـــا عالج فى العـــديد من النصوص مســـائل الانتقال والورثة عن المحكمتين ، وهو ما نوضحه الآن •

١ ـــ نص ميثاق الأمم المتحـــدة على أن المحكمة تقـــوم بعملهـــا الأساسى الملحق بهـــذا الميثـــاق وهـــو مبنى على النظـــام الأســـاسى للمحكمة الدائمـــة للعدل الدولى • وجزء لا يتجزء من الميثاق • والواقع أن هـــذا النص أشـــار الى الارتبـــاط الصريح بين المحكمتين ، والى عنصر الاستمرار بالنسبة للمحكمة الجديدة (١) •

٢ ـــ اعتبر النظام الأساسى الجـــديد أية احالة الى المحكمة القديمة فى اتفاقـــات أو معاهدات بمثابة احـــالة الى المحكمـــــة الجـــــديدة (المـــادة ٣٧/٥) •

٣ ـــ كمـــا اعتبر النظـــام الأساسى للمحكمة التصريحات الصادرة بمقتضى حـــكم المـــادة ٣٦ من النظام الأســـاسى للمحكمـــة الدائمـــة

---

(١) لتسهيل العمل على الفقهاء وقضاة المحكمة الجديدة ، اتبع النظام الأساسى للمحكمة الجديدة ، نفس ترتيب المواد فى المحكمـــة القديمة ، مع تعديلات بسيطة ، سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ولا شـــك أن الاحتفاظ بالفهارس وأحكام المحكمـــة القديمـــة ، يســـهل للقضـــاة الجـــدد الاستعانة بها ، والاستفادة من التقاليـــد التى وضعتها الأخيرة فى الميدان القضائى . يراجـــع مؤلف الدكتـــورة عائشـــة راتب ، التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

للعدل الدولى • المعمول بها حتى الآن ، تعتبر ، فيما بين الدول أطراف هـذا النظام الأساسى ، بمثابة قبول للولاية الجبرية لمحكمة العدل الدوليـة ، وذلك فى الفترة البـاقية من مدة سريان هـذه التصريحات ووفقا للشروط الواردة فيها •

رابعا : تنظيم المحكمـة :

ما هى الأسس التى تحكم تنظيم محكمة العدل الدولية ، وما هو الأسلوب الذى تعمل به ؟

للاجابة على هـذا السؤال سنتحدث فى البداية عن تشكيل المحكمة وكيفية اختيار قضاتها وجلسـاتهم والمرافعات أمامها ، ومدى قوتها الالزامية •

(١) تشـكيل المحكمـة :

نستطيع أن نتلمس الخصائص العـامة المميزة لتنظيم الأجهـزة القضائية واضحة فى تشكيل محكمة العـدل الدولية ، فالميثاق يضـع نظاما دقيقا لاختيار القضاة فيها ويكفل لهم حصـانتهم ويبعـدهم عن التأثر بأية اعتبارات سياسية أم مادية •

فالنظام الأساسى يقـرر أن هيئـة المحكمـة تتكون من قضـاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصـفات الخلقيـة العاليـة ، الحائزين فى بلادهم للمؤهـلات المطلوبة للتعيين فى أرفـع المناصب القضائيـة ، أو من المشرعين المشـهود لهم بالكفـاية فى القـانون الدولى ، وذلك بغض النظر عن جنسيتهم (م ٢ من نظـام المحكمة) • ومن ذلك نرى حرص النظام الأساسى للمحكمة على أن يحـدد صفات من يصلحون لهذه الوظيفـة الهامة ، على خلاف الأجهـزة الأخرى ، فلم نـر نصا يحـدد صفاتهم • وأولى هذه الصفات أن يكون شخصا له خبرة قانونية عاليـة سـواء فى المجـال القضـائى أم فى مجالات العمـل القـانونى الأخرى كالفقـه • ويجب أن تتـأكد هـذه الصفة

بترشيح من شعب أهلية مختصة فى محكمة التحكيم (بالنسبة للدول التى كانت ممثلة فيها) أو شعب أهلية تعينها الحكومات بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، ولم تكن ممثلة فى محكمة التحكيم الدائمة (١) • وليس هذا فقط بل يلزم أن تنتخبهم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى نفس الوقت • والذى يحدث فعلا أن الأمين العام للأمم المتحدة يعد قائمة تحوى أسماء جميع المرشحين • ويقوم مجلس الأمن والجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء كل على استقلال عن الآخر • والمرشحون الذين ينالون الأكثرية المطلقة لأصوات الجمعية العامة ولأصوات مجلس الأمن يعتبرون أنهم قد انتخبوا (م ٢/١٠ من النظام الأساسى) • واذا لم تتوافر الأغلبية يجوز اعادة الانتخاب ثلاث مرات عند الضرورة (م ١١) • واذا لم تتوافر الأغلبية يتولى مؤتمر مكون من ستة أعضاء تسمى الجمعية العامة ثلاثة منهم ، ويسمى مجلس الأمن الثلاثة الآخرين اختيار مرشح لكل منصب شاغر ويعرض المرشح على مجلس الأمن وعلى الجمعية لاقراره • فاذا فشل المؤتمر يقوم قضاة المحكمة بملء المناصب الشاغرة من بين المرشحين الذين حصلوا على أصوات فى الجمعية العامة ومجلس الأمن (م ١٢) (٢) •

---

(١) أجازت المادة ٢/٩٣ للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ان تنضم للنظام الأساسى للمحكمة ، بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن ، وقد نصت المادة ٣/٤ من النظام على أن الجمعية العامة تحدد بناء على توصية مجلس الأمن الشروط التى يمكن لمثل هذه الدول أن تشترك فى انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية . ولقد أوضح المجلس فى قراره الصادر فى ١٥ أكتوبر عام ١٩٤٩ انه يكفى أن تصدر هذه الدول اعلانا يتضمن تعهدها بالنزول على حكم المحكمة فى القضايا التى ترفع اليها ، سواء فى نزاع منفرد او عدة منازعات . راجع فى هذا المعنى بول رويتر ، القانون الدولى العام طبعة عام ١٩٦٨ ص ٣٦٤ .

(٢) ومن قبيل ذلك أيضا ما نصت عليه المادة السادسة من انه من المرغوب فيه أن تقوم كل شعبة اهلية قبل تقديم أسماء المرشحين .

(٢) النظام القانونى لقضاة المحكمة :

لقد حرص نظام المحكمة على أن يكفل لقضاتها النزاهة والاستقلال فى تأدية عملهم • وعدم خضوعهم لاعتبارات تتعلق بموالاة دولهم • يمكن أن نجملها فى الآتى :

١ — لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى وظائف سياسية أو ادارية، كما لا يجوز له أن يشتغل بأعمال من قبيل المهن الحرة ، كما لا يجوز للعضو أن يباشر وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية • ويمتنع عليه الاشتراك فى الفصل فى أية قضية سبق أن كان وكيلا عن أحد أطرافها أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية ، أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى •

٢ — ينتخب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز اعادة انتخابهم وتتجدد ولاية خمسة منهم بعد مضى ثلاث سنوات وخمسة آخرين بعد ست ، (م ١٣) وهى مدد طويلة نسبيا تكفل لهم الاستقرار وتجنبهم خشية الخضوع السريع لدولهم الأصلية •

٣ — يتقاضى الأعضاء مرتبات سنوية مناسبة ، تكفل استقلالهم

=

باستشارة محكمتها العليا وما فى بلدها أيضا من كليات الحقوق ومدارسها ، ومن المجامع الأهلية والفروع الأهلية للمجامع الدولية المتفرعة لدراسة القانون) •

(١) يراجع فى تفاصيل هذه الحصانات مقال لسورنسن بعنوان :

The International Court of Justice, its role in Contemporary International relations, international organization, vol 14, 1960, p. 261 ff.

المـــالى • وتصرف مرتباتهم من ميزانيـــة المحكمة التى تتحملها الأمم المتحدة • ولا يجوز انقاص المرتبات أثناء الخـــدمة (م ٣٢) •

٥ ـــ لا يفصـــل عضو المحكمـــة من وظيفته الا اذا أجمع ســـائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (م ١٨) •

٦ ـــ تكفل المـــادتان ٦٩ ، ٧٠ من النظـــام الأساسى للمحكمـــة اشتراك القضاة فى التعديلات التى تدخل على نظامها •

(٣) شرط التوزيع الجغرافى فى قضاة المحكمة :

ويعتبر التمثيل الجغرافى العادل لمختلف الدول عنصرا أساسيا فى تكوين ســـائر فروع المنظمـــة الدولية • ولكن هـــذا الاعتبـــار غير مطلوب فى قضـــاة المحكمـــة • القصـــد الأساسى هـــو كفـــالة نوع من التوازن بين مختلف الأنظمة السياسية أو توزيع القوى السياسية • ولا تتوافر هـــذه الاعتبـــارات فى المنـــازعات القـــانونية ومع ذلك فالقانون الدولى ليس نظاما مغلقا • ويوجـــد من بين المصـــادر التى يجب أن تطبقها المحكمة على المنازعات على نحو ما تقـــرر المـــادة ٣٨ من النظـــام الأساسى لهـــا « المبادىء العـــامة للقـــانون المعترف بها من الأمم المتمدينـــة • « The general principles of law recognised by civilized nations ».

وتوجد رابطة قوية بين هـــذا النص ونص المـــادة التاسعة الذى يقـــرر أنه « على الناخبين عنـــد كل انتخاب أن يراعوا أنه لا يكفى أن يكون المنتخبـــون حاصلين على المؤهلات المطـــلوبة اطلاقا ، بـــل ينبغى أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى ، والنظم القانونية الرئيسة فى العالم » • ويعلق لوترباخت على هـــذين النصين بقوله « يبـــدو أن المؤلفين قـــد قصدوا أن المبادىء العـــامة المعترف بها فى الأنظمة المحلية للعلاقات بين أشخاص القـــانون المدلى ينبغى أن تجـــد تطبيقا مماثلا فى العـــلاقات بين الدول كأشـــخاص

القانون الدولى • ويجب على المحكمة فى قضائها أن تعتمد باستمرار على هذا المصدر • والمحكمة التى تمثل فيها مختلف الأنظمة والاتجاهات القانونية فى العالم ، هى وحدها التى تستطيع أن تبلور تلك المبادىء ، والتى يجب أن تربط مختلف هذه الأنظمة مع بعضها البعض بحيث تكون منها نظاما دوليا مرتبطا (١) » •

فتمثيل المدنيات والأنظمة القانونية المختلف فى العالم هو البديل الذى اشترطه النظام الأساسى للمحكمة عن التوزيع الجغرافى العادل •

ومع ذلك ، فانه من الملاحظ أن الدول الخمس الكبرى لها دائما ممثلون بالمحكمة • ومن ناحية أخرى • فبرغم حرص الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة على اقامة هيكل من القضاة المستقلين ، بصرف النظر عن جنسيتهم ، الا أن النظام الأساسى للمحكمة قد أجاز للدول التى ليس من بين أعضاء المحكمة قضاة من جنسيتها ، وتكون خصما فى دعوى أمامها ، أن تختار قاضيا مؤقتا ، واذا كان لأحد الأطراف فى دعوى قاض من جنسيته عضوا بالمحكمة ، وليس للطرف الآخر قاض مثله ، جاز له بالمثل أن يختار قاضيا مؤقتا • ويحسن أن يختار هؤلاء القضاة من بين القضاة الذين جرى ترشيحهم وفقا لأحكام النظام الأساسى للمحكمة • ويكون لهذا القاضى نفس حقوق القضاة الأصليين (٢) • ولا شك أن هذا الحكم يتعارض مع فكرة الاستقلال اذ لا يعقل ان يقوم هذا القاضى المعين مؤقتا من دولته بالتصويت ضدها (٣) •

---

(١) تنص المادة الثانية من النظام الأساسى للمحكمة على أن المحكمة تتكون من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية ... بصرف النظر عن جنسيتهم .

(٢) المادة ٣١ من النظام الأساسى للمحكمة .

(٣) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٢ .

خامسا : اختصاص المحكمة :

لمحكمة العدل الدولية نوعان من الاختصاصات ، اختصاص قضائى ، ثم اختصاص افتائى ، أو ابداء آراء استشارية • وسنتعرض لهذين النوعين كل على حدة •

(١) الاختصاص القضائى للمحكمة :

نستطيع أن نحدده من ثلاث زوايا : الأشخاص الذين يمكنهم التقاضى أمام المحكمة ، ومن حيث الموضوعات التى يجوز طرحها على هذه المحكمة وأخيرا من حيث مدى الزامية هذه الولاية على أعضاء **المجتمع الدولى** •

أ ــ ولاية المحكمة من حيث الأشخاص :

حدد الميثاق والنظام الأساسى للمحكمة دائرة الأشخاص القانونية التى يجوز لها التقاضى أمام المحكمة • ونجد بهذا الصدد نص المادة ٣٤ التى تنص على أنه « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » • ويبدو أن هناك صلة واضحة بين ما يتضمنه هذا النص وبين نصوص الميثاق التى لم تجز الانضمام الى الأمم المتحدة ، لغير الدول ، وذلك بحكم أن النظام الأساسى يكمل الميثاق ويصير جزءا لا يتجزأ منه (١) •

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للأفراد العاديين أن يكونوا أطرافا فى قضايا معروضة على المحكمة ، ومع ذلك فيمكن ــ لدولة ــ اعمالا لاعتبارات الحماية الدبلوماسية ــ أن تتبنى قضية أحد رعاياها وتدخل طرفا فيها أمام المحكمة • وكذلك لا يجوز للشركات ولا للجمعيات . ولا لأية وحدة سياسية بخلاف الدول أن تكون طرفا

---

(١) راجع الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٠٦٩ ، والدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٤ .

فى قضايا دوليـــة أمام المحكمة • وتطبيقا لذلك حكمت محكمـــة العدل الدولية بعـــدم اختصاصها بنظر قضية شركة النفط البريطانيـــة ضـــد ايران عام ١٩٥٢ ، كما رفضت المحكمة الدائمة للعـــدل دعوى أقامهـــا ضـــد بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية أحـــد زعماء قبائل الهنود الحمـــر (١) •

على أنه من الملحوظات الصادقة أن محكمـــة العـــدل الدوليـــة تعتبر الآن محكمة عالمية بالمعنى الحقيقى ، وأن التلازم بينهـــا وبين دائرة العضوية فى الميثاق ليست متطابقة تمـــاما (٢) ، ذلك أن الميثاق والنظـــام الأساسى أجازا للدول غير الأعضاء التقاضى أمام المحكمـــة بطريقتين :

أولا ــ بأن يكونوا أطرافا فى النظـــام الأساسى لهـــا : وفى ذلك تنص المـــادة ٩٣ من ميثـــاق الأمم المتحـــدة على أنه « يجـــوز لدولة ليست من الأمم المتحدة أن تنضـــم الى النظـــام الأساسى لمحكمـــة العـــدل الدولية بشروط تحـــددها الجمعية العـــامة لكل حالة بنـــاء على توصية مجلس الأمن » • كما نصت المـــادة الخامسة والثـــلاثون فقـــرة ١ من النظام الأساسى للمحكمـــة على أنه : « للدول التى هى أطراف فى هـــذا النظـــام الأســـاسى أن يتقاضوا الى المحكمـــة » • وتطبيقا لذلك أصـــدرت الجمعية العـــامة قرارا فى ١١ ديســـمبر عام ١٩٤٦ حـــددت فيـــه شروط الانضمام للنظـــام الأساسى للمحكمة على النحو الآتى :

١ ــ أن تقبل الدولة النظام الأساسى لمحكمة العـــدل الدولية •

٢ ــ أن تتعهد بالنزول على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية تكون طرفا فيها ، وتقبل اختصاصات مجلس الأمن المنصـــوص

---

(١) يراجـــع حامد سلطان ، المرجع الســـابق ص ١٠٨٤ ، وحسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٨٤ •

(٢) مقال سورنسن عن محكمة العدل الدولية ، المشار اليه سابقا ، ص ٢٧٠ •

عليها فى المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة (١) .

٣ — أن تقبل المساهمة فى نفقات المحكمة بالقدر الذى تحدده الجمعية العامة . هذا وقد انضم الى النظام الأساسى للمحكمة وفقا لهذا النظام كل من سويسرا ، وسان مارينو ، وليشنشتاين .

ثانيا — أن تقبل فى تصريح رسمى اختصاص المحكمة بالنسبة لقضية معينة أو عدة قضايا ، دون أن تكون عضوا لا بالنظام الأساسى للمحكمة ، ولا بميثاق الأمم المتحدة . وقد نصت على هذه الحالة المادة ٣٥/٢ بقولها : « يحدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى أمام المحكمة » .

وقد أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٥ أكتوبر عام ١٩٤٦ حدد فيه هذه الشروط بأنها :

١ — يجب على الدولة أن تودع قلم كتاب المحكمة تصريحا تقرر فيه قبول اختصاص المحكمة كما تحدد فى ميثاق الأمم المتحدة ، والنظام الأساسى للمحكمة ولائحتها الداخلية .

٢ — أن تقبل الدولة الالتزامات المنصوص عليها فى المادة ٩٤ من الميثاق (٢) .

٣ — أن تقبل الدولة تنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية (٣) .

---

(١) يراجع التقرير الرسمى لمجلس الأمن لعام ١٩٤٦ ، اللقاء ٢٨٠ ص ٥٠١ .

(٢) تنص المادة ٩٤ على ما يلى : « ١ — يتعهد كل عضو من اعضاء الأمم المتحدة أن ينزل على حكم محكمة العدل الدولية فى اية قضية يكون طرفا فيها . ٢ — اذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ الى مجلس الأمن ، ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك — أن يقدم توصياته أو أن يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

(٣) التقرير الرسمى لمجلس الأمن عن سنته الأولى ، اللقاء ٦٧ ، ص ١٦٩ .

ولكننا نلاحظ بالنسبة للحالة الأخيرة ، أن هـذه الدولة لا تستطيع — بمقتضى هـذا التصريح — أن تقيم دعوى أمام المحكمة ضد طرف قبل الاختصاص الالزامي للمحكمة • بدون موافقته الصريحة(١)•

ومن ناحية أخرى سمح النظام الأساسي للمحكمة للدول التى يكون لهـا مصلحة قانونية فى موضوع الدعوى المرفوعة الى المحكمة ، بحيث يؤثر فيهـا الحكم فى القضية ، أن تتدخل فى القضية بشرط اذن المحكمة (المادة ٦٢) • كما أنه اذا كانت المسألة المعروضة تتصل بتأويل اتفاقية بعض أطرافها دول ليست من أطراف القضية ، فعلى المسجل أن يخطر تلك الدول دون تأخير • ويحق لكل دولة تخطر على النحو المتقدم أن تتدخل فى الدعوى • فاذا هى استعملت هذا الحق ، كان التأويل الذى يقضى به الحكم ملزما لهـا (المادة ٦٣) •

ولا شك أن هـذه الأحكام تسمح لدول ليست أعضاء فى الميثاق أو النظام الأساسى ، ولم تقبل التصريح الذى نصت عليه المادة ٣٥ من الميثاق ، بالتداعى أمام المحكمة ، عندما تتوافر تلك الظروف التى أوضحناها • وهى أحكام تستهدف تحقيق العدالة ، وتقرب المحكمة من فكرة العالمية •

واذا كان لا يجوز للمنظمات الدولية أن تتداعى أمام المحكمة ، فان النظام الأساسى قد سمح لهـا أن تتدخل فى قضايا معروضة على المحكمة ، سواء بناء على طلب المحكمة ، أو بناء على مبادرة منها • لكن هـذا التدخل يقتصر على ابداء المعلومات المفيدة فى القضية • ولقد نصت على ذلك المادة ٢/٣٤ بقولهـا : وللمحكمة أن تطلب من الهيئات الدولية العامة المعلومات المتعلقة بالقضايا التى تنظر فيها • وتتلقى المحكمة ما تبتدرها به هـذه الهيئات

---

(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٧٠٢ .

من المعلومات . كل ذلك مع مراعاة الشروط المنصوص عليها فى لائحتها الداخلية » . واذا اتصل النزاع المعروض على المحكمة بتأويل وثيقة تأسيسية أنشئت بمقتضاها هيئة دولية عامة أو فى تأويل اتفاق دولى عقد على أساس هذه الوثيقة ، فعلى مسجل المحكمة أن يخطر بذلك الهيئة ، وأن يرسل اليها صورا من المحاضر والأعمال المكتوبة .

وواضح أن هذه الحالات ليست من حالات التقاضى ، وان صدرت عن اعتبارات تعترف بوجود أشخاص قانونية غير الدول ، يمكن أن تتأثر أو تؤثر فى سير المنازعات الدواية (١) .

ب ــ فيما يتعلق بالموضوع :

نصت المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على ان ولاية المحكمة تشمل جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة ، أو فى المعاهدات والاتفاقات المعمول بها » .

المسائل التى يتفق الأطراف على احالتها للمحكمة :

وهكذا أخذ النظام الأساسى للمحكمة بأن العبرة فى تكييف المسألة بأنها سياسية فيجب حلها بالوسائل الدبلوماسية أو قانونية فيجب أن تحال على المحكمة ، بما يريده الأطراف . والحقيقة أن هذا المعيار

---

(١) ينتقد العديد من الفقهاء حرمان المنظمات الدولية من الالتجاء الى محكمة العدل الدولية ، وقد تقدمت اقتراحات عديدة للسماح لها بهذا الحق . يراجع فى التفاصيل ، الدكتور ابراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها ، مجلة السياسة الدولية ، عام ١٩٧٣ ، العدد ٣١ ص ٦٧ . وهناك من يرون أن نصوص النظام الأساسى للمحكمة تسمح باعتبار الأمم المتحدة « دولة » بالمعنى المنصوص عليه فى المادة ٣٤ يراجع :

Weissberg, The International Status of the U. N. 1961, p. 195.

الشخصى لا يحل مشكلة الطبيعة الموضوعية للنزاع وما اذا كان يشكل نزاعا قانونيا أم سياسيا • وكثيرا ما يحيل الأطراف الى المحكمة مسائل تبدو فى الظاهر قانونية ، ويتبين استحالة حسمها بالقواعد القانونية السارية ، وذلك بسبب الحالة البدائية للقانون الدولى الحالى • لذا رأينا المحكمة تتوقف فى أحيان كثيرة عن اصدار حكمها فى مسألة ما ، وتتطلب من الأطراف أن تلجأ الى المفاوضة لحلها ، أو تعيد النظر فى القواعد الاتفاقية المبرمة بينهم ، وذلك حتى يمكنها أن تستوعب الحالة • هذا ما رأيناه بوضوح فى قضية بحر الشمال حول تحديد الرصيف القارى بين هولندا والدانمرك من ناحية وألمانيا الاتحادية من ناحية أخرى • فقد ذكرت المحكمة أن قاعدة البعد المتساوى المنصوص عليها فى اتفاقية جنيف للرصيف القارى المبرمة عام ١٩٥٨ ، لا تلزم ألمانيا ، لأنها لم تكن طرف فيها ، ولم تصل الى مرتبة القاعدة العرفية ، حتى يحكم الدولة الأخيرة مضمونها • وأوصت الأطراف بأن يقوموا بحل المشكلة عن طريق المفاوضة ، وحددت لهم أسس حل المشكلة ، ومن أهمها احترام اعتبارات العدالة (١) •

مسائل تقرر اتفاقات خاصة عرضها على المحكمة :

ومن ناحية أخرى نلاحظ أنه يوجد العديد من المعاهدات التى تحيل الى محكمة العدل الدولية الاختصاص بنظر المنازعات التى قد تنشب بين الأطراف حول تفسيرها أو تطبيقها • ولقد حرص النظام الأساسى أن يجعل هذه المسائل ضمن اختصاص المحكمة ، حتى يميز بينها وبين حالة الاتفاق الصريح على احالة المسائل اليها وفقا للفقرة الأولى من المادة ، ولكون الاختصاص بتفسير وتطبيق الاتفاقات . هو من صميم الوظيفة القانونية بشكل عام •

---

(١) راجع للمؤلف بحثا بالفرنسية بعنوان : L'équité comme methode d'interpretation du droit international, R. Egyptienne de droit International, 1973, p. 270.

المسائل المنصوص عليها فى الميثاق :

وقد أشارت الفقرة الثانية من المادة الى « جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة » • ويبدو أن هذا النص لا يعطى حالة جديدة من الاختصاصات الى المحكمة • وقد وضع لمواجهة نص المادة ٣٦ فقرة ٣ من الميثاق التى تطلبت من مجلس الأمن أن يوصى الأطراف بإحالة منازعتهم القانونية الى محكمة العدل الدولية • ولكن ما الحكم اذا رفض الأطراف هذه التوصية ؟

فى الواقع أن سلطات مجلس الأمن فى مسائل التسوية السلمية للمنازعات ليست سوى سلطات توصية ، ومن ثم فهى ليست ملزمة للأطراف ، ويمكنهم أن يرفضوها •

ومع ذلك فقد تمسكت بريطانيا فى قضية ويمبلدون التى ثارت بينها وبين ألمانيا حول بعض الأضرار التى حدثت لسفن تابعة لها فى مضيق كورفو ، بأن اختصاص المحكمة فى حالة صدور توصية من المجلس يكون اختصاصا وجوبيا ، وذلك على أساس أن ما يصدر عن مجلس الأمن من توصيات بمقتضى الباب السادس من الميثاق ،

---

(١) من هذا الرأى الدكتور ابراهيم شحاته ، تراجع رسالته :

The power of the International court to determine its own Jurisdiction, La Haye 1965, p. 141.

ويراجع عكس هذا الرأى لدى الدكتور محمد حافظ غانم الذى رأى أن نص المادة ٣٦ من النظام الأساسى يقرر حالة اختصاص جديدة ، اذ أن اختصاص المحكمة فى حالة توصية مجلس الأمن لم ينتج عن اتفاق سابق ، بل عن توصية مجلس الأمن » يراجع مؤلفه ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٦٤ .

يعتبر قرارات ملزمة (١) .

والحقيقة أن الميثاق قد أولى المسائل القانونية عناية خاصة فى تقريره لاختصاص المحكمة ، وسنرى أن حالات الاختصاص الالزامى للمحكمة تقتصر على هذه المنازعات . وقد أورد الميثاق المسائل التى يغلب عليها الطابع القانونى ، والتى يجوز من ثم أن تكون موضوعا للاختصاص الالزامى وهى : تفسير معاهدة من المعاهدات ، أية مسألة من مسائل القانون الدولى ، تحقيق واقعة من الوقائع اذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى ، نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ومدى هذا التعويض .

جـ — فيما يتعلق بالزامية الاختصاص :

يقوم النظام الدولى الحالى على اعتبار رضاء الدول بالقواعد القانونية أو بالخضوع للسلطات الدولية أمرا أساسيا . وهذا ما نراه بوضوح فى ولاية المحكمة من حيث مدى التزام الأعضاء بالالتجاء اليها ، فالأساس أن هذا الاختصاص اختيارى ، ولا يجوز اجبار الدول على الخضوع له ، وذلك على خلاف النظام المتبع فى القوانين الداخلية والذى يعتبر القضاء من المرافق التى يجبر الأفراد على الخضوع لها .

ومع ذلك فان مناقشات حامية (٢) قد دارت فى مؤتمر

---

(١) تراجع مجموعة الآراء الاستشارية للمحكمة ١٩٤٧ — ١٩٤٨ — ص ٣٠ وما بعدها . وقد عبر سبعة من القضاة فى هذه الدعوى عن عدم امكان لتخاذ المحكمة من توصية مجلس الأمن حالة من حالات اختصاصها بنظر الدعوى ، بدون موافقة الأطراف .

ونحن نرى أن اتفاق الأطراف ضرورى لعرض الموضوع على المحكمة سواء أكان اتفاقا فى وثيقة مستقلة أم كان اتفاقا معبرا عنه فى اتفاقية من الاتفاقيات .

(٢) يراجع فى عرض هذه المناقشات ، مؤلف راسل عن تاريخ ميثاق الأمم المتحدة ، المؤلف السابق الاشارة اليه ص ٨٨٤ . وجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة قد عارضا اقتراح تقرير الولاية الالزامية للمحكمة الدولية بشدة .

سان فرانسيسكو حول ضرورة تقوية النظام القانونى الدولى أمامها • وقد فشلت هذه المحاولة ، وان أدت الى استمرار النظام الذى كان متبعا فى ظل عهد العصبة ، والذى يقرر ولاية جبرية استثنائية للمحكمة فى حالة قبول الدول لشرط عام بعرض منازعاتها القانونية على المحكمة •

على أن النظام الأساسى للمحكمة قد رسم عدة طرق للتعبير عن الرضاء بعرض المنازعات على المحكمة الدولية :

١ — الطريقة الأولى ، وهى التى تتمثل فى عقد اتفاق خاص أو مشارطة بين الطرفين المعنيين ، بعد نشوب النزاع بينهما • وهى الصورة الغالبة فى اللجوء الى المحكمة • ولقد عبرت عنها الفقرة الأولى من المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة بقولها . « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يعرضها عليها المتقاضون » •

٢ — وقد يكون رضاء عاما يجد تعبيره فى اتفاق أو معاهدة يقرر احالة المنازعات التى قد تنشأ فى المستقبل من تطبيقها للمحكمة (١) •

٣ — وتتمثل الطريقة الثالثة فى التصريح بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة الدولية • ولقد نصت المادة ٣٦٦ على هذا الشرط بقولها : « للدول التى هى أطراف فى هذا النظام الأساسى أن تصرح

---

(١) توجد مجموعة ضخمة من هذه الشروط فى العديد من المعاهدات الدولية ، وخاصة المعاهدات المتعددة الأطراف التى تنعقد تحت اشراف الأمم المتحدة . يراجع مقالنا عن تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات بمجلة القانون الدولى عام ١٩٦٩ . هذا وقد نصت المادة ٣٧ من النظام الأساسى للمحكمة على هذا الحكم بقولها انه « كلما نصت معاهدة أو اتفاق معمول به على احالة مسألة الى محكمة تنشئها جمعية الأمم او الى المحكمة الدائمة للعدل الدولى تعين فيما بين الدول التى هى اطراف فى هذا النظام الأساسى ، احالتها الى محكمة العدل الدولية » كما نصت الفقرة الأولى من المادة ٣٦ على أن ولاية المحكمة ، تشمل جميع المسائل المنصوص عليها . . فى المعاهدات أو الاتفاقات المعمول بها » .

فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا ، وبدون حاجة الى اتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونيه التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه ، متى كانت هذه المنازعات تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .

(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى .

(جـ) تحقيق واقعة من الوقائع التى اذا ثبتت ، كانت خرقا لالتزام دولى .

(د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولى ، ومدى هذا التعويض .

ولقد وضع هذا النص لكى يكون « توفيقا معقولا بين هؤلاء الذين يؤيدون وأولئك الذين يعارضون الاختصاص الالزامى . فهو يسمح للدول المستعدة لقبول الاختصاص الالزامى بأن تفعل هذا فى علاقاتها المتبادلة ، بدون أن تمنع هؤلاء المعارضين لمثل هذا الاختصاص الملزم من أن يكونوا أطرافا فى نظام المحكمة (١) » .

ولقد جدت فترة اتسعت فيها الاعلانات الخاصة بقبول هذا الشرط ، ولكن حدث تراجع عن هذا القبول ابتداء من عام ١٩٤٥ ، ولم يبق الآن سوى ٤٦ اعلانا من هذا النوع . كما يوجد اتجاه الى اضعاف وتضييق مدى هذا القبول (٢) .

---

(١) مقال سرنس عن محكمة العدل الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٢٦٤ وما بعدها .

(٢) يراجع فى أسباب هذا التراجع مقالنا عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات ، السابق الاشارة اليه . واهم هذه الأسباب متعلق بتكوين المحكمة بشكل لا يمثل مصالح دول العالم الثالث ، واصدارها بعض الأحكام التى يبدو فيها تمشيها مع الاتجاهات الاستعمارية ، على ما راينا فى حكمها فى المرحلة الأخيرة من مراحل قضية جنوب غرب افريقيا .

التحفظات على الولاية الاجبارية للمحكمة :

نصت المادة ٣/٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة على جواز أن تصدر التصريحات بقبول الاختصاص الالزامى للمحكمة دون قيد أو شرط ، أو أن يعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول معينة بذاتها ، أو أن يقيد بمدة معينة » .

والواقع أن هذه التصريحات عادة ما تصدر لمدة معينة ، كخمس سنوات أو عشر مثلا ، كما أن مدى هذه التصريحات يحكمها ثلاثة عناصر :

الأول : أن التصريحات لا تصح الا فى العلاقات مع دولة أخرى قبلت نفس الالتزام — ويجوز أن يتم ذلك على شرط التبادل . وفى هذه الحالة — حالة التبادل — يجب أن يكون موضوع النزاع من بين المسائل التى وردت فى صيغة قبول الاختصاص من كلا الطرفين (١) . وعلى ذلك « فان اختصاص المحكمة لا يكون الزاميا الا اذا كان كافة أطراف النزاع قد قبلوا الاختصاص الالزامى للمحكمة بشأن هذا النوع من المنازعات (٢) » .

لذا يستطيع أحد الأطراف أن يرفض الاختصاص الالزامى اذا كان يتصل بموضوع لم يقبله الطرف الآخر ، حتى لو كان قد قبله هو .

الثانى : يجب أن يكون التصريح الصادر من كل من الطرفين صحيحا ، وساريا . ومن ثم يستطيع كل من الأطراف أن يستند الى

---

(١) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤٥ .

(٢) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٦٣ . هذا وقد قبلت الحكومة المصرية عام ١٩٥٧ الاختصاص الالزامى لمحكمة العدل الدولية فى كل المنازعات القانونية التى تنشأ من تطبيق اتفاقية القسطنطينية المتعلقة بالملاحة فى قناة السويس ، بالنسبة للدول الأطراف معها فى هذه الاتفاقية .

التحديد الوقتى بتصريح آخر ، ويرفض اختصاص المحكمة • على أنه يكفى أن يكون التصريحان صحيحين فى وقت رفع الدعوى ؛ حتى لو انتهت مدة أحدهما أثناء سيرها •

أما الثالث : فهو الأكثر شيوعا ، ويتعلق بوضع الشرط مع التحفظ عليه بشكل يخرج منه طائفة كبيرة من المنازعات ، ويتنافى مع فكرة الشرط نفسها • وقد اتخذت الولايات المتحدة الأمريكية هذا الموقف عام ١٩٤٦ عندما أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى للمحكمة فى المسائل التى تخرج عن صميم سلطانها الداخلى ، حسبما تقرر هى « as determined by the United States »

وهذه الصيغة الأخيرة تعد باطلة ، ومخالفة للنظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية (١) • لأن المادة ٣٦ فقرة ٦ من النظام الأساسى تعطى للمحكمة الحق فى أن تفصل فى النزاع الذى يثور حول اختصاصها (٢) ، وقد بدأت بعض الدول التى كانت قد فعلت مثل الولايات المتحدة ، تسقط هذا التحفظ من اعلاناتها مثل فرنسا وباكستان ، ثم جعل الولايات المتحدة تسقطه بعد ذلك عام ١٩٦٠(٣)•

(٢) الاختصاص الاختيارى للمحكمة :

قامت حاجة ماسة منذ عهد العصبة الى وجود جهة قانونية فى المجتمع الدولى تمد الهيئات التنظيمية فيه بحكم القانون فى المسائل

---

(١) Waldock, Decline of the Optional clause. 32 BYIL, 1955, p. 244 FF, Briggs, Reservations to acceptance of compulsory Jurisdiction of the International Court of Justice, 93 HR 1956, 220,

ويطلق لوتر باخت على هذا التحفظ اسم التحفظ الذاتى او التلقائى « automatic reservation » ويعلل هذه التسمية بانه يكفى ان تذكر الدولة ان المسالة تدخل فى صميم اختصاصها الداخلى حتى تستبعدها المحكمة ، بدون أن تنظر فى موضوع النزاع .

(٢) تراجع دراسة مورلى عن محكمة العدل الدولية ص ٧٠٨ .

المختلف عليها ؛ لذا نظمت محكمة العدل الدولية بحيث تمارس — الى جانب وظيفتها القضائية — وظيفة استشارية ، تقوم بمقتضاها بافتاء الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو سائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة التى تأذن لها الجمعية العامة ، فى أية مسألة قانونية (المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة) .

والحقيقة أن الوظيفة الافتائية ليست بالوظيفة الهينة أو التى لا تثير نزاعا كما يبدو فى الظاهر ، بل ان الذى يحدث هو أن المنظمات الدولية لا تطلب الفتوى الا اذا كانت هناك مشكلة حادة بين الأعضاء ، مما يجعل لرأى المحكمة — كطرف ثالث محايد — قيمة كبيرة بين كافة الأطراف . لذا نرى أن النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية قد نظم الوظيفة الافتائية على نحو قريب من تنظيمه للوظيفة القضائية . وبما يكفل تمثيل وجهات النظر المتعارضة أمام المحكمة ، وعدم اصدار الفتوى قبل التحقق من كل الظروف المتصلة بالمشكلة ، بل لقد ذهب البعض الى اشتراط ضرورة موافقة الدول المعنية بالأمر قبل اصدار الفتوى ، وعلى ذلك جرت المحكمة الدائمة للعدل الدولى (١) ؛ ولكن

---

(١) ما زال هناك من يتمسك بضرورة صدور هذه الموافقة مثل غلان ، مستندا الى رفض المحكمة ابداء رأى استشارى فى النزاع حول كاريليا الشرقية بسبب رفض الاتحاد السوفيتى أن تصدر المحكمة مثل هذا الرأى . راجع مؤلفه ، القانون بين الأمم ، الجزء الأول ص ٢٢٢ . ويقصر بويت المنع على حالة عدم اشتراك الدولة فى الاجراءات أمام فرع المنظمة الذى طلب الفتوى ، راجع مؤلفه المنظمات الدولية ص ٢٥٢ .

وانظر عكس هذا الرأى لدى د. محمد غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٧٠ .

والأساس الذى يستند اليه الفريق الأول هو ان اصدار الرأى بدون موافقة الدولة يعد وسيلة غير مباشرة لاصدار أحكام على الدول بالرغم منها . الا ان الواقع أن الرأى الاستشارى ليس حكما ، وغير ملزم بالمرة . أما عن الاستناد الى موقف المحكمة الدائمة ، فهو غير سليم ، لأن هذه المحكمة الأخيرة لم تكن فرعا من فروع عصبة الأمم ، على خلاف محكمة العدل الدولية التى اعتبرت فرعا للأمم المتحدة . ولم يحدث فى العمل أن رفض اختصاص محكمة العدل الدولية .

لرأى الراجح والذى أخذت به المحكمة هو عدم اشتراط هذه الموافقة لأن المحكمة انما تستجيب لطلب منظمة دولية ولا يلزم من ثم موافقة الدول المعنية على اصدارها الفتوى .

تنظيم الاختصاص الافتائى :

طلب الفتوى :

الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها يجب أن تعرض عليها فى طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا للمسألة المستفتى فيها ، وترفق به كل المستندات التى قد تعين على تجليتها (المادة ٣٦) .

اجراءات اصدار الفتوى :

يبلغ مسجل المحكمة طلب الافتاء دون ابطاء الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة . ويرسل أيضا تبليغا خاصا الى الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة أو الى أية هيئة دولية ترى المحكمة أو يرى رئيسها — فى حالة عدم انعقاد المحكمة — أنها قد تستطيع أن تقدم معلومات فى الموضوع ينهى فيه الى كل منها أن المحكمة مستعدة لأن تتلقى فى خلال ميعاد يحدده الرئيس ، البيانات الكتابية التى تتصل بالموضوع ، أو لأن تسمع فى جلسة علنية تعقد لهذا الغرض ، ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية (٦٦/١ ، ٢) .

والدول والهيئات التى قدمت بيانات كتابية أو شفوية أو قدمت كليهما ، يجوز لها أن تناقش البيانات التى قدمتها دول أو هيئات أخرى ، وذلك على الوجه وبالقدر ، وفى الميعاد الذى تعينه المحكمة فى كل حالة على حدتها ، أو الذى يعينه رئيسها اذا لم تكن المحكمة منعقدة . ويقتضى ذلك أن يبلغ المسجل فى الوقت المناسب ما يقدم من البيانات الكتابية الى الدول والهيئات التى قدمت مثل تلك البيانات (٦٦/٤) .

وتصدر المحكمة فتواها فى جلسة علنية بعد أن يكون قد أخطر بذلك الأمين العام ، ومندوبو أعضاء الأمم المتحدة ، ومندوبوا الدول الأخرى والهيئات الدولية التى يعنيها الأمر مباشرة (المادة ٦٧) .

وعندما تباشر المحكمة مهمة الافتاء تتبع — فوق ما تقدم — ما تراه هى ممكن التطبيق من أحكام هذا النظام الأساسى الخاصة بالمنازعات القضائية (المادة ٦٨) .

تدخل الدول فى اجراءات الفتوى :

اذا لم تتلق دولة من الدول التى يحق لها الحضور أمام المحكمة التبليغ الذى تضمنته هذه الاجراءات ، جاز لها أن تعرب عن رغبتها فى أن تقدم بيانا كتابيا أو أن تلقى بيانا شفويا . وتفصل المحكمة فى ذلك (المادة ٦٦/٣) .

الالتزام باصدار الفتوى :

انقسم الرأى حول مدى التزام المحكمة باصدار الفتوى فى حالة طلبها منها ، فالبعض يرى أنها تلتزم بالاجابة ، باعتبار أنها جهاز من أجهزة الأمم المتحدة من وظائفه الرئيسية اصدار الفتاوى ، والبعض الآخر ، يرى أن نصوص الميثاق لم تلزمها بالاستجابة ، ومن ثم فان لها أن تصدر الفتوى أو لا تصدرها (١) .

نطاق الاختصاص باصدار الفتاوى :

يقتصر هذا الاختصاص على المسائل القانونية فقط ، دون غيرها

---

(١) أساس هذا الخلاف هو أن النص الفرنسى يقول أن المحكمة تصدر فتاوى cour donnora des avis ، والنص الانجليزى يقول لها أن تعطى « may give » مما يفيد اطلاق حريتها فى الاعطاء أو عدمه . والرأى الراجح والمتبع هو الالتزام باصدار الفتاوى . انظر د. محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٧ .

من المسائل (المادة ١/٩٦ من الميثاق) ، وذلك على خلاف الاختصاص القضائى الذى يمتد الى كل ما يتفق الأطراف على عرضه من منازعات سواء كانت قانونية أو سياسية •

ومن ناحية ثانية ، نجد أن هذا الاختصاص مقصور على المنظمات الدولية وحدها • وهنا تبدأ المفارقة بين الاختصاص القضائى والاختصاص الافتائى : فالأول مقصور على الدول وحدها ولا يجوز للمنظمات ، والثانى مقصور على المنظمات وحدها وغير جائز بالنسبة للدول أو الأفراد •

وهذا الحق مقرر أصلا للجمعية العامة ولمجلس الأمن ، ثم للفروع والمنظمات الدولية الأخرى التى ترخص لها الجمعية العامة بطلب الفتوى ، وقد رخصت الجمعية العامة لكل فروع الأمم المتحدة ولكافة الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ـ عدا اتحاد البريد العالمى ـ بطلب الفتوى (١) •

الالتزام برأى المحكمة :

الأصل أن الآراء الاستشارية للمحكمة غير ملزمة للدول ولا للجهات التى طلبتها • ومع ذلك فالأثر القانونى لهذه الفتاوى فى العمل الدولى ، شىء مختلف ، فالمحكمة تتمسك من ناحية بما أبدته من آراء استشارية سابقة ، على نحو ما قررته عام ١٩٦٢ فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، اذ انضمت بالاجماع الى الرأى الذى سبق أن أبدته عام ١٩٥٠ فى نفس القضية مقررة أنه لم يحدث جديد منذ هذا التاريخ يدعو المحكمة الى العدول عما سبق لها أن قررته (٢) •

وتعامل أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هذه الآراء

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٩١ •

(٢) ICJ, 1962, Rep. 319.

باحترام شديد ، وعلى أساس كونها تعليقات ذات قيمة قانونية كبيرة .

هذا وقد أصدرت المحكمة العديد من الآراء الاستشاريه ذات القيمة الكبيرة نذكر من ذلك فتواها التى أصدرتها فى مسائل العضوية وفى التعويض عن الأضرار الناجمة عن الخدمة بالأمم المتحدة . وفتاواها الثلاث فى قضية جنوب غرب أفريقيا ، وفتواها بخصوص نفقات قوات الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط (١) .

سادسا : مقر المحكمة :

مقر المحكمة مدينة لاهاى بالأراضى المنخفضة . على أن ذلك لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها ، وأن تقوم بوظائفها فى مكان آخر ، عندما ترى ذلك مناسبا . ويقيم الرئيس والمسجل فى مقر المحكمة (المادة ٢ من النظام الأساسى للمحكمة) .

سابعا : القانون الذى تطبقه المحكمة :

أوردت المادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة تعدادا للمصادر الذى تطبقها المحكمة فى المنازعات التى تعرض أمامها ، والتى ذكرت أن وظيفة المحكمة أن تفصل فى المنازعات التى ترفع اليها وفقا لأحكام القانون الدولى وهى تطبق بهذا الشأن :

أولا : الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

ثانيا : العادات الدولية المرعية والمعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

---

(١) يراجع المؤلف الذى اصدرته الامم المتحدة عام ١٩٧٢ بعنوان حقائق اساسية عن الامم المتحدة ، ص ١٠٦ ، ومؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٨ .

ثالثا : مبادى القانون العامة التى أقرتها الدول المتمدينة •

رابعا : **أحكام المحاكم الدولية ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون الدولى العام فى مختلف الأمم • على أن أحكام القضاء الدولى وآراء** الفقهاء تعتبر فقط مصدرا احتياطيا لقواعد القانون الدولى ، فهى لا تخلق قواعد جديدة ، وان كان يستعان بها على اثبات وجود هذه القواعد ، وعلى تفسير ما غمض منها •

خامسا : قواعد العدالة والانصاف ، فللمحكمة سلطة الفصل فى القضية وفقا لمبادىء العدالة والانصاف ، بشرط أن يوافق أطراف الدعوى على ذلك • ويمكن للمحكمة بمقتضى هذا النص أن تستبعد قاعدة قانونية وضعية ، وأن تطبق بدلا منها ما تقضى به الأصول المنطقية التى تتفق مع العدالة •

ثامنا : الاجراءات أمام المحكمة :

تعرض القضايا أمام المحكمة اما بواسطة الاعلان المسجل بالاتفاق الخاص الذى بمقتضاه وافق الأطراف على احالة النزاع الى المحكمة، أو بواسطة طلب مقدم من أحد الأطراف مؤسس على شرط الاختصاص الالزامى للمحكمة • ويقوم مسجل المحكمة باعلان هذا الطلب فورا الى الدول صاحبة الشأن • كما يقوم الأمين العام لهيئة الأمم المتحدة باخطار أعضاء المحكمة بالطلب ويخطر كذلك أية دولة أخرى لها صلة بالنزاع • ويمثل الدول وكلاء عنها أو مستشارون أو محامون، ولهم أن يترافعوا شفاهة أو كتابة • وتتبع المحكمة اجراءات للتحقيق مماثلة لما هو معروف فى النظم الداخلية : فتسمع الشهود أو تستعين بآراء الخبراء ، ولها فى كل وقت أن تعهد الى فرد أو جماعة أو لجنة أو أية هيئة أخرى تختارها ، فى القيام بتحقيق مسألة ما ، أو أن تطلب من أى ممن ذكروا ابداء رأيهم فى أمر من الأمور بصفته خبيرا • واللغات الرسمية للمحكمة هى الفرنسية والانجليزية ويصدر الحكم بتلك التى يتفق عليها الطرفان منهما ، واذا لم يتفقا ، تصدر الحكم بهما معا ، وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى •

تاسعا : حكم المحكمة :

وتفصل المحكمة فى النزاع بهيئتها الكاملة (١٥ عضوا) ، ومع ذلك فلقد أجاز النظام الأساسى للمحكمة أن تشكل منها دوائر ثلاثية للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل والقضايا المتعلقة بالترانسيت والمواصلات • على أنه فى الأحوال الأخرى يمكن أن يعفى قاض أو أكثر من الاشتراك فى الحكم على ألا يقل عدد أعضاء المحكمة عن تسعة قضاة • ويصدر حكم المحكمة بأغلبية الآراء ، ولرئيس المحكمة صوت مرجح ، ويبين الحكم الأسباب التى بنى عليها ويتضمن أسماء القضاة الذين اشتركوا فيه • ولا يختلف تنظيم الاجراءات على هذا النحو عن ذلك المعروف فى تنظيم القضاء الوطنى فى معظم الدول • ولكن يبدو التغيير فيما قرره نظام المحكمة من أنه اذا لم يكن الحكم قد صدر كله أو بعضه باجماع القضاة ، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه المخالف • ونعتقد أن لهذا التغيير وجاهته ، وقد أعطى الفرصة لعديد من القضاة أن يعطونا آراء جديدة ، وأن يطوروا الكثير من الأحكام القانونية الدولية (١)•

وحكم المحكمة يعتبر نهائيا لا يقبل الاستئناف ، الا أنه يقبل اعادة النظر اذا ظهرت وقائع لم تكن تعلم بها المحكمه ولا الدولة المعنية وقت نظر الدعوى ، ويجب أن يكون لها تأثير قاطع على موضوع الدعوى •

ويمكن طلب تفسير ما غمض من الحكم ، أو اصلاح خطأ مادى وقعت فيه المحكمة •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى رسالتنا شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٤٧٠ ، وبحثنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عن وسائل تسوية المنازعات فى قانون المعاهدات عدد ١٩٦٩ .

عاشرا : تنفيـــذ أحكام المحكمة :

يلتزم أعضاء الأمم المتحـــدة ، والدول التى قبلت النظام الأساسى للمحكمة ، بالنزول على أحكامها • واذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن القيام بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخـــر أن يلجأ الى مجلس الأمن • ولهذا المجلس — اذا رأى ضرورة لذلك أن يقـــدم توصياته أو أن يصـــدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم (المـــادة ٩٤ من الميثاق) •

ويشبه هذا النص نص المـــادة ١٣ فقرة ٤ من عهد العصبة الذى نص على أن أعضاء العصبة تجب موافقتهم على أن ينفذوا بحسن نية تامة أى حكم أو قرار يصـــدر ، وعلى عدم الالتجاء الى الحرب ضـــد أى عضو فى العصبة يقوم بتنفيذ الحكم أو القرار • وفى حالة عـــدم تنفيذ أى حكم أو قرار يقترح المجلس الحـــل اللازم لوضـــعه موضع التنفيـــذ •

ورغم العيوب العـــديدة التى تضمنها نص عهـــد العصبة ، الا أنه كانت له ميزة رئيسية ، هو أنه يغطى جميع الأحكام التى تصـــدرها جهات قضائية دولية ، بما فى ذلك محاكم التحكيم ، فى حين أن الميثاق لم يهتم الا بتنفيذ أحكام محكمة العـــدل الدولية فقط ، مع أن المـــادة ٩٥ منه ، قـــد أعطت للدول الأعضاء حق اللجوء الى محاكم أو جهـــات قضائية أخرى (١) •

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القـــانون الدولى العـــام طبعة ١٩٦٩ ، ص ٤٤٧ .

وواضـــح أن كلا من العهد والميثاق لم يضـــعا نظاما متكاملا لتنفيـــذ الأحكام . ومع ذلك فان مجلس العصبة لم يكن له سلطة اصدار قرارات ملزمة تقضى بالتنفيـــذ فى حين أن مجلس الأمن يمكنه أن يصـــدر قـــرارات تنفيذية على ما سوف نرى .

وفى حالة عـدم تنفيذ الحكم يوجد أمام الطرف المتضرر من عـدم التنفيذ أربعـة طرق هى : المساعدة الذاتيـة Self Help ، التعـاون مع الأطراف الثلاثة (الغير) ، اللجوء الى المحاكم الداخلية ، الأعمـال التى تصدر من المنظمات الدولية .

أما عن المساعدة الذاتية ، فانه اجراء لم يعـد من الممكن اللجوء اليه الا طبقا للمـادة ٣ فقرة ٤ ، والتى تمنع اللجوء الى القوة الا فى حالة الدفاع الشرعى ، ويصعب أن نجـد من بين الحالات التى تعرض على المحكمة ، حالة تنطبق عليها شروط الدفاع الشرعى . ولقد تحدثنا عن هـذه الطريقة ، باعتبارها الطريقة التقليدية التى كان يلجأ اليهـا عادة قبل قيام التنظيم الدولى العالمى .

وبالنسبة لتنفيذ الحكم بالتعاون مع دول أخرى ، فانه يمكن أن يكون اجراء فعالا . وقـد كونت كل من الولايات المتحـدة الأمريكية ، وفرنسا ، وانجلترا لجنـة ثلاثيـة عام ١٩٥١ ، بمقتضى اتفاقيـة تعويضات الدول المتحالفـة ، وافقت على أن تعطى انجلترا الأولوية فى أخـذ الأموال الذهبية الخاصة بألبانيا والتى وجـدت فى ألمـانيا ، لكى تعوضها عن المبالغ المحكوم لها بها من محكمة العدل الدولية فى قضية مضيق كورفو (١) .

أما عن الوسيلة الثالثة . والمتعلقـة باللجوء الى المحاكم المحلية لدولة أخرى فانهـا تعتمد على ما تقـدمه القـوانين المحلية من حلول بهـذا التذأن ، وكثيرا ما تدفع الدولة بحصانة الدول الأجنبية ضـد اللجوء الى القضاء الوطنى لدولة أخرى .

---

(١) يراجع فى التفاصيل : Schachte, The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions, 54 AJIL, 1960; Jenks. The prospects of International adjudication, p. 667, Vulcan, L'inexecution des decisions de la cour International de Justice. R.G.D.I.P. Vol 192, 1947.

بقيت الوسيلة الأخيرة ، وهى اللجوء الى المنظمات الدولية ، وقد سبق أن ذكرنا نص الميثاق ، الذى أعطى لمجلس الأمن سلطة أن يصدر توصيات أو قرارات بالتدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ الحكم . ويمكن اللجوء الى الجمعية العامة للأمم المتحدة كذلك ، استنادا الى المادة ١٠ أو ١١ من الميثاق .

وواضح أن لمجلس الأمن أن يتخذ التوصية الى يراها ملائمة لتنفيذ الحكم . أما بالنسبة للقرارات ، فالمفروض أن تكون ملزمة عملا بالمادة ٢٥ من الميثاق التى نصت على أن الأعضاء يتعهدون بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق . ولكن هل يجوز للمجلس أن يتخذ التدابير الجماعية فى حالة عدم امتثال الدولة للحكم ؟

يذهب الفقه الغالب الى تأييد هذا القول . وقد عرضت حالة واحدة على المجلس ، تم الاستناد فيها الى المادة ٩٤ من الميثاق ، حيث طلبت المملكة المتحدة من مجلس الأمن تنفيذ حكم محكمة العدل الدولية الصادر لصالحها ضد ايران فى قضية التأميم الأخيرة للزيت . وقد رفضت ايران تطبيق هذه المادة عليها لعدة أسباب هى : أنه لا يوجد حكم نهائى صادر من المحكمة يلزمها بشىء ، وأنه لا يوجد التزام على مجلس الأمن فى أن ينفذ بالقوة قرارات المحكمة (١) .

وقد أجل المجلس نظر الموضوع حتى تفصل المحكمة فى الطعن بعدم اختصاصها (٢) . وقد قضت المحكمة بعد ذلك بعدم الاختصاص .

ومن الصعب أن نقبل امكان استخدام تدابير الأمن الجماعى فى

---

(١) U. N. Doc. S/2358, 29 September 1951.

(٢) انظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن ، اللقاء ٥٤٥ ، السنة السادسة .

غير الأحوال المخصصة له فى الميثاق ، اذ أن هـذا المنهج يعـد منهجا متخصصا ، فهو لا يواجه الا حالات تهـديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان • ومن ثم فاذا لم يكن عـدم تنفيذ حكم المحكمـة ممثلا لحالة من هـذه الحالات ، فاننا لا يمكننا التسليم بامكان اسـتخدام التدابير غير العسكرية أو العسكرية المنصوص عليها فى الباب السابع لتنفيـذه • وهناك العـديد من التـدابير الأخرى التى يمكن أن يأمر المجلس بهـا الدول الأعضـاء ، كالتنفيذ الجبرى على ممتلكات الدولة لدى دولة ثالثة ، أو حرمانها من بعض مزايا عضـوية الأمم المتحـدة ••• الخ •

بقيت مسألة أخيرة ، تتصـل بمدى سلطة المجلس ، عند النظر فى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ الأحكام فى فحص شرعيتها • فالواقـع أنه لا مجلس الأمن ، ولا الجمعية العامة ، يعتبر هيئة قانونية عليا ، أو أجهزة لهـا سلطة المراجعـة القانونية ، لذا لا يمكن لهذه الأجهزة أن تذهب بعيـدا وراء ادعاءات تتصل بعـدم شرعية الحكم أو عدم مطابقته للقانون ، أو للتجاوز فى اسـتخدام السلطة مثلا • ومع ذلك ، فنظرا لكون هذه الأجهزة ، أجهزة سياسية وتدور المناقشة فيها بحرية تامة ، فانه لا يمنع الحديث فيها عن أى شىء •

ولكن اذا أقر الجهاز سياسيا عدم ملاءمة التنفيذ ، أو استحالته ، فانه قـد لا يتخذ أى خطوة تجاه التنفيذ (١) •

تقـدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية •

ان نظرة فاحصة لوضع محكمة العـدل الدولية ، ترينـا أن هذه المحكمة لم تقم بالدور الذى كان متوقعا لهـا فى العلاقات الدولية ، حتى بالمقارنة مع المحكمة الدائمة للعـدل • مبرغم أن المحكمـة الأخيرة

---

(١) Sornsen, M., Manuel of Publio International law, 1969 p. 712.

قد عاشت فترة أقل بكثير من الفترة التى استمر عمل محكمة العدل الدولية فيها ، الا أننا نرى الفتاوى التى صدرت منها ، والأحكام الفاصلة فى المنازعات التى صدرت عنها أقل عددا من تلك التى أصدرتها المحكمة الدائمة (١) . ولا توجد أمام المحكمة الآن ، الا دعاوى ضئيلة للغاية ، فما هى أسباب هذه الظاهرة ؟

فى الواقع هناك أكثر من سبب :

١ — يتعلق السبب الأول بالنظام الأساسى للمحكمة ، فهذا النظام نقل حرفيا من النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الذى وضع عام ١٩٢٠ ، والذى نقل بدوره من مشروع انشاء محكمة تحكيم قضائية الذى قدم لمؤتمر لاهاى الثانى عام ١٩٠٧ ، ومعنى ذلك « أن الجهاز الرئيسى للأمم المتحدة ما زال يعمل وفق نظام يدين فى صياغته ومضمونه للفكر القانونى الذى ساد فى مطلع هذا القرن ، وهذا يختلف عن وضع الأجهزة غير القضائية فى التنظيم الدولى ، والتى لحقتها تطورات هامة منذ ذلك الوقت » مما دعا البعض الى أن يصرح بأن الوظيفة القضائية لم تخط منذ القرن التاسع عشر حتى يومنا هذا خطوة واضحة الى الأمام (٢) .

---

(١) تلقت المحكمة الدائمة — فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٢ — ١٩٣٩ ، ٢٧ طلبا من مجلس العصبة لابداء رأيها الاستشارى فيه ، ورفعت أمامها ٦٥ دعوى أصدرت أحكامها فى ٣١ منها ، وقبل اختصاصها الالزامى ٣٨ دولة من بين أعضاء العصبة البالغ عددهم عام ١٩٣٨ — ٥٤ دولة فى حين أن محكمة العدل لم تصدر سوى ١٤ رأيا استشاريا ، ولم ينظر أمامها سوى ٤١ دعوى قضائية ، كما لم يقبل اختصاصها الالزامى سوى ٤٧ دولة . بينما من الملاحظ كثرة المنازعات السياسية التى عرضت على أجهزة الأمم المتحدة ، بما يتجاوز كثيرا المنازعات السياسة التى عرضت على أجهزة العصبة . نقلا عن ابراهيم شحاته ، محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها مجلة السياسة الدولية ، العدد ٣١ عام ١٩٧٣ ، ص ٣٨ .

(٢) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ص ٤٤٧ .

والواقع أن هذا الوضع يتجاهل تطورات عديدة لحقت بالمجتمع الدولى ،وجعلته يبـــدو مجتمعا مغايرا تماما لمـــا كان الحال عليـــه فى أوائل هذا القرن سبق أن أشرنا اليها فى مقدمة هذه الدراســـة . سواء من حيث الدول أعضاء المجتمع الدولى ، أو الموضـــوعات الجديدة التى بدأت تدخـــل فى دائرة القانون الدولى .

٢ ــ أما السبب الثانى فيرجع الى عدم تمثيل الدول الجـــديدة بالمحكمة بالشـــكل الكافى وذلك رغـــم تزايد عددها ، وتكوينهـــا ثلثى المجتمع الدولى . ولعـــل ذلك ما يفسر نزوع المحكمـــة الى اهدار مصالح الدول الجـــديدة فى بعض الأحيان (١) ، ونزوع هـــذه الدول بالاضافة الى كتلة الدول الشـــيوعية ، الى عدم عرض منازعاتهم على المحكمـــة أو قبولهم الاختصاص الالزامى لها .

ولقـــد قدم العـــديد من المقترحات لتعديل طريقة تكوين المحكمة ، وذلك فى الدعوة التى وجهتها الجمعية العامة الى الدول الأعضاء فى الأمم المتحده ، والى أعضاء النظـــام الأساسى للمحكمة وكذا الى المحكمـــة نفسها بأن تقـــدم الى الأمين العام للأمم المتحدة آراءها ومقترحاتها حول دور المحكمة ، وفقا لقائمة أسئلة قدمها الامين العام (٢) .

ومن أهم هـــذه المقترحات ، اقتراح بزيادة عدد أعضاء الأمـــم

---

(١) تجلى ذلك بوضوح فى حكم المحكمة فى قضية جنوب غرب افريقيا المرحلة الثانية عام ١٩٦٦ ، راجع رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله ، ص ٤٥٦ وما بعـــدها .

(٢) يراجع قـــرار الجمعية العـــامة رقم ٢٧٢٣ (٥) ، والصـــادر فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٧٠ والأسئلة التى أعدها الأمين العـــام متصلة بمـــا يلى : دور المحكمة فى اطار الأمم المتحـــدة ، تنظيم المحكمة ، اجـــراءات المحكمة وطـــرق العمل بهـــا ، القـــانون الذى تطبقـــه المحكمـــة يراجع فى التفاصـــيل :

Criton, The Review of the role of the intenational court of Justice, Revue Héllenique de droit International, 1971, p. 43 FF.

واقتراح آخر يدعو الى ضرورة أن تمثل المحكمة ، ليس فقط « الأنظمة القانونية الرئيسية فى العالم » وانما أيضا أنظمتها الاجتماعية • « Its Social Systems » وأيضا الثقافات القانونية لها « Its legal cultures »

واتجهت بعض الاقتراحات الى أنه من بين العناصر التى يجب أن تراعى عند اختيار القضاة ، قبول دولهم للاختصاص الالزامى للمحكمة •

٣ ــ والسبب الثالث يتعلق بالاجراءات أمام المحكمة ، فهى عادة اجراءات مطولة وكثيرة النفقات • لذلك فلقد قدمت العديد من الاقتراحات التى تستهدف انشاء العديد من الدوائر المؤقتة ، وتسهيل الالتجاء اليها ، وتسهيل الاجراءات التى تتبع أمام المحكمة والسيطرة على المرافعات أمامها ، وحسم الدفوع المبدئية والمتعلقة باختصاص المحكمة بأقصى سرعة ممكنة •

٤ ــ أما السبب الرابع ، فيكمن فى وجود اتجاه هام لدى الدول باهمال تسوية مشاكلهم بالطرق القضائية ، وتفضيل اللجوء الى الوسائل السياسية ، تجنبا لصدور حكم حاسم ضدهم ، ولأن هذه الوسائل أكثر مرونة من الوسائل القضائية ، وقد تكون أجدى فى التوصل الى حل وسط للنزاع يرضى الحكومات • وأخيرا يسهل دائما التحلل من تنفيذ القرارات السياسية بعد صدورها ، بحجج أو تفسيرات متعددة ، بينما قد يصعب ذلك بالنسبة للأحكام القضائية • ولعل ذلك يفسر التحفظات العديدة التى تضعها الدول على اعلاناتها بقبول الولاية الجبرية لمحكمة العدل ، تلك التحفظات التى تصل أحيانا الى شل وظيفة القاضى الدولى ، وتحديد ولاية

---

(١) C. J. De Aréchaga, The amendments to the rules of Procedures of international court of Justice, AJIL, vol. 67, 1973, p.

المحكمة بالشكل الذى يرضى الدولة (١) .

٥ — ولعل أهم هذه الأسباب يتعلق بالقواعد القانونية التى تطبقها المحكمة . فمع غياب مشرع فى المجتمع الدولى الذى تزايدت وحداته ، واختلفت ثقافاته ، ظل القانون الدولى قانونا مطاطا وغير محدد . فالقواعد الاتفاقية المقبولة من الدول رغم جهود التقنين الحديثة ، ما زالت محدودة . والعرف الدولى لا يرضى مجتمعا بهذا الاتساع ، وعلاقات بهذا التعقيد الذى توجد عليه الآن العلاقات الدولية . وفضلا عن ذلك . فالمحكمة تقتصر على تطبيق المصادر التقليدية ولا تحاول أن تنظر الى أهمية المصادر الجديدة التى تزايدت قيمتها الآن ، كقرارات المنظمات الدولية . وكثيرا ما عبرت فى أحكامها عن اتجاهات تقليدية محافظة لا تحاول أن تطور القانون ، ولا أن تجعله متمشيا مع الأوضاع الجديدة للمجتمع الدولى (٢) .

على أن ذلك لا يجعلنا نهمل الدور الهام الذى أدته المحكمة فى مجال الآراء الاستشارية على الخصوص . فلقد كانت أكثر تساهلا وتطورا فى مجالها ، وأعطت تفسيرات مرنة ، ومطورة للعديد من المسائل . ونذكر لها بهذا الصدد اجازتها لعمليات قوات الطوارىء ، والزام الدول الأعضاء بنفقاتها . وفتواها بصدد تعويض الأضرار التى تصيب موظفى الأمم المتحدة أثناء تأدية وظائفهم والتى أرست مبدأ هاما حول الشخصية القانونية للمنظمات والسلطات والصلاحيات التى ترتبط بها . عدا العديد من الآراء التى ساهمت فى تأصيل وتحليل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية (٣) .

---

(١) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٤٤٧ ، ابراهيم شحاته ، مقاله عن محكمة العدل ، المرجع السابق ص ٣٨ .

(٢) يراجع مقال كرتون ، بالمجلة اليونانية للقانون الدولى ص ٣٨ وما بعدها .

(٣) صبيح مسكونى ، محكمة العدل الدولية والقانون الداخلى للمنظمات الدولية ، بغداد عام ١٩٦٨ .

المبحث السادس

الأمانة العامة للأمم المتحدة

١ — دور الأمانة العامة فى نظام الأمم المتحدة :

— نص ميثاق الأمم المتحدة على أن « يكون للهيئة أمانة تشمل أمينا عاما ومن تحتاج اليهم الهيئة من الموظفين . وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن ، والأمين العام هو الموظف الادارى الأكبر فى الهيئة » .

والحقيقة أن هذا النص يعبر عن ضرورة من ضرورات التنظيم الدولى الحديث . ففى كل الهيئات التمثيلية الدولية « تنتظم » الدول الأعضاء ، ولكن هيئة الموظفين هى العنصر الدولى الذى يتألف منه التنظيم ، أو هى المنظمة بمعنى آخر . ويبدو ذلك بوضوح كبير فى حالة الأمم المتحدة اذ أن ممثلى الحكومات يجتمعون وينفضون تاركين لهيئة الموظفين فى أبنية المقر الرئيسى اقامة الدليل على أن الأمم المتحدة شىء أكثر من توقع أن الحكومات ستجتمع مرة ثانية .

٢ — تكوين الأمانة العامة :

— ولقد أخذ الميثاق من عهد العصبة مجمل النظام الوظيفى الذى أتى به ويتمثل فى اسناد المرئاسة الادارية الى أمين عام يساعده طاقم من الموظفين الدوليين . ولذا تتضح أهمية شخصية هذا الأمين العام . ويتطلب توضيح المشكلة أن نبحث عن الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ومساعديه وطريقة اختياره . ثم الدور الذى يؤديه فى خدمة المنظمة الدولية .

اختيار الأمين العام والشروط التى يجب أن تتوافر فيه :

يعتبر اختيار الأمين العام من المسائل الهامة فى المنظمة . لذلك استوجب الميثاق أن تقوم بتعيينه الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الأمن وتعتبر التوصية من المسائل الموضوعية التى يجب أن توافق عليها الدول الكبرى فى مجلس الأمن مجتمعة • ويكفى — بالمقابلة لذلك — الأغلبية العادية لهذا التعيين فى الجمعيه العامة • ولم يحدد الميثاق الشروط التى يجب أن تتوافر فى الأمين العام ، رغم أنه اشترط فى موظفى الأمانة العامة الذين يقوم بتعيينهم الأمين العام « أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة » ، « وأكبر ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل » ولا شك فى ضرورة تحقق الشرط الأول فى الأمين العام • أما الشرط الثانى فواضح انه لا يمكن أن يتوافر فى شخص واحد • ومع ذلك فتبعية الأمين العام — وموظفى الأمانة العامة — لدولة ما ، مسألة هامة • ولقد أثارت مشكلة من مشكلات الوظيفة الدولية تعرف بمشكلة الولاء • فأول الواجبات التى تلقى على عاتق الموظفين الدوليين هو واجب الولاء للمجتمع الدولى • ولقد عبر عن ذلك دراموند — أول سكرتير لعصبة الأمم بقوله « ان أعضاء السكرتيرية بمجرد تعيينهم ، لا يصبحون خداما للدولة التى هم رعايا لها ، وانما يصبحون مؤقتا خداما فقط لعصبة الأمم وواجباتهم دولية ، وليست قومية » • لذلك يراعى أن يختار الأمين العام من دولة تنتهج سياسة حيادية ، وتبتعد عن المشاكل الخطيرة للسياسة الدولية • ولقد أثيرت المناقشات حول هذا الاعتبار كلما كانت الأمم المتحدة بصدد اختيار أمين لها (١) •

---

(١) تم اختيار السيد تريجفى لى النرويجى الجنسية أول أمين عام للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات وجددت له لمدة ثلاث سنوات اخرى ، وتم التجديد بدون توصية مجلس الأمن مما دعا الاتحاد السوفيتى الى ان يعلن بطلان هذا التعيين . وقد استقال تريجفى لى من منصبه فى ١٠ نوفمبر عام ١٩٥٢ وعين مكانه همرشلد فى ١٠ ابريل عام ١٩٥٣ =

وبدت بوضوح بعد مقتل داج همر شلد فى ١٨ سبتمبر عام ١٩٦١ وهو فى خدمة الأمم المتحدة بالكونغو • وقد أوضح أحد المعلقين حقائق هذا الموقف بقوله : « لقد وقف الاتحاد السوفيتى — ويحميه حق الفيتو — لكى يتجنب تعيين خليفة لهمرشلد من بين دول العالم الحر فى أوربا وأمريكا وكل الدول التى تسير فى فلكهما وكذلك وقف العالم الحر ضد أن يخلفه شيوعى • لذلك فان السكرتير العام الجديد يجب أن يختار من بعض الدول المحايدة فى أفريقيا أو آسيا — مع استثناء الهند واسرائيل والدول العربية — والأماكن الأخرى التى لها مشاكل من نوع أو آخر مع المنظمة •• » (١) وقد جرت مناقشات واسعة بعد مقتل همر شلد حول الأمين الجديد • واقترح الاتحاد السوفيتى تغيير النظام من أساسه ، والأخذ بنظام سماه الترويكا (٢) أو الأمانة الثلاثية • ومجمل هذا الاقتراح أنه يجب أن يحل محل

=

ولكنه لقى مصرعه عام ١٩٦١ . وتم تعيين المستر أوثانت من بورما ليشغل مدة همرشلد الباقية . ووافقت الجمعية العامة فى ٣ نوفمبر عام ١٩٦١ بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت كأمين عام مؤقت يستمر فى منصبه حتى ١٠ ابريل عام ١٩٦٢ وفى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٦٣ ، وافقت الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن ، على تعيين أوثانت أمينا عاما للأمم المتحدة لمدة خمس سنوات تبدأ بأثر رجعى من تاريخ تعيينه أمينا مؤقتا . وفى ديسمبر عام ١٩٦٦ عين أوثانت أمينا عاما لمدة أخرى تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧١ . وفى نهاية عام ١٩٧١ تقرر تعيين « كورت فالد هايم » ، وزير خارجية النمسا فى ذلك الوقت أمينا عاما لمدة خمس سنوات تنتهى فى ديسمبر عام ١٩٧٧ وجدد له مرتين حيث انتهت ولايته فى ديسمبر ١٩٨٧ ، ولم يثر تعيين الأمين العام الحالى — بيرز دى كوليار — مشاكل تذكر حيث عين من أول يناير ١٩٨٨ وحتى آخر ديسمبر ١٩٩٢ .

(١) نقلا عن Bhuinya فى كتابه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ١١٠ .

(٢) الترويكا اسطورة روسية تتحدث عن فارس كان يجوب حقول الجليد فى روسيا بواسطة ثلاثة جياد ، يراجع فى ذلك بوهونيا ، فى مؤلفه السابق الاشارة اليه ص ١١٠ .

نظـام السكرتير العـام الواحد ، ثلاثة أشـخاص يختارون من دول مختلفة • ويمثلون آراء سياسية مختلفـة • فيجب أن يمثـل أحدهم الدول الشيوعية والآخر يمثل الغرب ، والثالث يمثل الدول المحايدة ، ولقـد عارض الغرب هـذا الاقتراح على أساس أنه — مع وجود ثلاثة أشخاص — سيكون من الصعب الوصـول الى الاجماع ، وسـتكون النتيجة منازعات لا حصر لها ، ولقـد علق الرئيس الراحل كيندى على هـذا الاقتراح بقوله « حتى اذا كان هنـاك ترويكا حقيقى ، يتجول حول حقول الثلج الروسية ، وله ثلاثة جياد ، الا أنه يجب أن يلاحظ انها تحتـاج الى قائد واحـد لكى يكفل عـدم تشتيتها الى انجاهات مختلفـة » •

ومن ثم كان هناك اجماع على اختيار شخص واحـد ، وتم بالفعل اختيار يوثانت خلفا لهمـر شلد (١) ، وفالدهايم خلفـا ليوثانت ، وبيرزدى كوليار خلفا لفالدهايم •

النظـام القانونى لموظفى الأمانة :

يجب اذن أن يكون موظفـو الأمانة على قـدر كبير من الكفاية الانتاجية ، وفضـلا عن ذلك ينبغى أن يراعى فى تكوين هيئة الأمانة العامة بصفة عامة التوزيع الجغرافى ما أمكن • ولقـد وجدت صعوبة كبيرة فى التوفيق بين هـذين الاعتبارين ، وخاصـة نتيجة للعجلة التى اصطحبت انشاء المنظمـة واختيار عدد كبير من الموظفين الأمريكيين • وتكمن هذه الصعوبة فى طريقة ادماج رجال ونساء مختلفى الجنسيات ، واللغات ، والتقاليـد الثقافيـة فى فريق ادارى كفء • والحقيقة أن سكرتير الأمم المتحدة يبذل جهدا كبيرا فى التغلب على هذه الصعوبة ، ويكمن الحل فى أنه ليس من الضرورى اعتبار الكيف البحت ، لأنه من وجهة نظر ادارية ، ثمة قيمة ايجابية فى ضـمان توزيع جغرافى قومى

---

(١) يراجع فى اختيار الأمين مقال لبيمان Pyman بعنوان :
The Status of the
Secretary general, in waters, The United Nations, p. 139, FF.

واسع حتى على حساب الكيف البحت ، لأن جنسية رجل قليل الصلاحية الى حد ما قد تجعله أكثر فائدة لبعض الأغراض من موظف مدنى آخر أكثر صلاحية وخبرة • وبالاضافة الى ذلك فلقد تم تحديد وظائف المنظمة بنفس نسبة اسهام الدول الأعضاء فى ميزانية الأمم المتحدة ، مع التقريب والتوفيق بين مطالب الدول الصغرى والدول الكبرى •

وبالنسبة لمشكلة الولاء للأمم المتحدة • نجد نصوص الميثاق واضحة فى تطلبها الحيدة والاستقلال عن دولة الموظف الأصلية • فالمادة ١٠٠ تنص على أنه « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أى سلطة خارجة عن الهيئة ، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها » كما ألقت على عاتق كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة واجب « احترام الصفة الدولية لمسئوليات الأمين العام والموظفين ، وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم » •

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

ولكن هل يعنى هذا الواجب ألا يكون للموظف الدولى أية صلات توصية ؟

نجد الاجابة على هذا السؤال عند الفقيه الأمريكى Jenks حيث يقول « ان الافتقار الى الارتباط بوطن المرء لا يكون نظرة

---

(١) W. Jenks, Some problems of an international civil. Service, public administration, Review p. 95

دولية ... والاتجاه الغامض الذى يجعل موقف الموظف غير واضح حيال كل المسائل ، والناجم عن التحرر من التعصب أو التحيز الذى يتولد من الافتقار الى الحيوية لا يكون نظرة دولية . ان النظرة الدولية المطلوبة من الموظف الدولى قوامها وعى بصير ، يصبح غريزيا ، تتأصل جذوره بالعادة ، بحاجات وانفعالات ، وتحيزات ودواعى تعصب الشعوب والدول ذات الظروف المختلفة ، كما تحس بها هذه الشعوب ، وعى تصاحبه قدرة على وزن هذه العناصر التى غالبا ما تكون لا وزن لها بطريقة حكيمة قبل الوصول الى قرار يكون لهذه العناصر دخل فى أمره ومساس به » .

وظائف وسلطات الأمين العام

١ ــ الوظيفة الادارية والفنية :

للأمين العام وظيفتان رئيسيتان يؤديهما فى خدمة الأمم المتحدة الأولى ادارية وفنية ، والثانية سياسية . فبالنسبة للوظيفة الأولى قررت المادة ٩٨ أن الأمين العام يتولى أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الفروع . ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة . أما الوظيفة السياسية فلقد عبرت عنها المادة ٩٩ بقولها « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين (١) » .

وكلتا الوظيفتين على قدر كبير من الأهمية فبالنسبة للوظيفة الأولى يقوم الأمين العام بتسيير مختلف الشئون الادارية والمالية المتعلقة بفروع الأمم المتحدة . فهو الذى يقوم بتحضير جدول الأعمال

---

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

المؤقت لها ، ويخطر بموعد افتتاح الدورات ومكانها . ويحضر الوثائق اللازمة لعمل تلك الفروع ، ويتخذ الاجراءات اللازمة لعقد الجلسات ، ويتسلم أوراق الاعتماد ، ويتلقى المقترحات والتعديلات على محاضر الجلسات ، ويترجم القرارات ويطبقها ويبلغها للدول • ويقوم بتحضير مشروع الميزانية ويعرضه على الجمعية العامة لاقراره •

ويمثل الأمم المتحدة أمام المحاكم والهيئات الأخرى • ويتلقى البيانات من الدول ويسجل المعاهدات •• على أن أهم اختصاصاته الادارية يتمثل فى الدراسات والتقارير التى يعدها لفروع الأمم المتحدة ، وخاصة ذلك التقرير السنوى الذى يقدمه للجمعية ، ويستعرض فيه التطورات السياسية والاقتصادية ، والتعاون الفنى ومختلف البرامج التى تقوم بها الأمم المتحدة فى الميادين الاجتماعية والتعليمية وحقوق الانسان ، والمسائل المالية والادارية ، وتبلغ هذه التقارير درجة كبيرة من الأهمية لأنها تنطوى على تأثير كبير على الأجهزة التى تقدم لها ، ذلك « ان اعداد هذه الوثائق يحمل معه قدرة معينة على توجيه المناقشة وجهة معينة ، وعلى اصدار القرارات على نحو خاص » •

ولقد اعترفت بهذه القدرة اللجنة التحضيرية التى كلفت بوضع ميثاق الأمم المتحدة موضع التنفيذ فى عام ١٩٤٦ بقبولها •• بينما بقيت المسئولية عن صياغة وتقرير السياسة الدولية المتفق عليها فى يدالفروع التمثيلية للمنظمة ، الا أن المهمة الرئيسية فى اعداد الحجج التى تقوم عليها هذه القرارات ، وفى تنفيذها بالتعاون مع الدول الأعضاء ، ستتوقف الى حد كبير على السكرتارية •

٢ — الوظيفة السياسية :

أما عن الوظيفة السياسية ، فهى فى الواقع من وظيفة رئيس الجهاز الادارى الأعلى • ولقد قلنا ان أساس منحها له هو المادة ٩٩ التى تعطيه حق تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد

المسلم والأمن • فهذا النص يعكس بوضوح الرغبة العامة للحكومات الأعضاء — بما فيها الدول الكبرى — على أن يكون للأمين العام للمنظمة اختصاصات سياسية محددة •

ولقد كان هناك اتجاه فى بعض أروقة الأمم المتحدة — فى مرحلة مبكرة من مراحل الاعداد للميثاق — حول ما اذا كان من المناسب أن يكون هناك رئيس للمسائل السياسية والتنفيذية وسكرتير عام يتولى المسائل الادارية • ولكن هذا الاقتراح أسقط ، وتضمنت مقترحات دومبارتون أوكس انشاء ضابط دائم ذى وظيفة مزدوجة يربط بين اختصاصات كل من هاتين الوظيفتين — على افتراض أن السكرتير العام ينبغى أن يكون أكثر من مجرد أعلى موظف ادارى• ولذا نجد العناصر التى تمكنه من تأدية وظيفته السياسية مرتبطة باختصاصاته الادارية • فاذا كان له حق حضور جلسات الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى ، فان له أن يبدى رأيه شفاهة أو كتابة فى أية مسألة معروضة عليهم • ويبدو أهمية حقه فى تنبيه مجلس الأمن الى أية مسألة سياسية ، فى أنه يستطيع أن يضمن جدول أعمال هذه الفروع أية مسألة يرى ضرورة مناقشتها واتخاذ قرار بشأنها • ويستطيع أن يضمن تقريره السنوى آراءه فى مختلف المسائل السياسية • وله أن ينفذ القرارات السياسية التى قد تكلفه بها الأمم المتحدة •

ولقد توسع سكرتاريو المنظمة الدولية فى تفسير النصوص التى تقرر اختصاصهم (١) فلقد أعطى أول سكرتير عام للأمم المتحدة — تريجفى لى — لنفسه الحق فى الوقوف أمام العالم على أنه الرمز الرئيسى للتنظيم الدولى ، والمتحدث الوحيد باسم المصلحة

---

(١) يراجع فى ذلك :

Ch. Winchmore, The Secretariat, Retrospect and prospect, international organization, 1659, p. 6224.

العالمية ، وللحق فى الجلوس فى المفاوضات مع الدول والوكالات الدولية الأخرى باعتباره رئيس الأمم المتحدة والممثل الرسمى لمصالحها التنظيمية • وقد جعل من تقريره السنوى نوعا من خطاب افتتاح الدورة البرلمانية ، وحاول تحقيق امكانيات سلطة الاقتراح والتقييم • ووجد نفسه المالك الحائز لنفوذ هام بواسطة السلطة المخولة له لعرض آراء قانونية وبحوث علمية ، وللمشاركة فى صياغة القرارات وتعيين الوسطاء والمحققين للاشراف على الأعمال الجارية للهيئات التى تتفاوت من هيئات الاشراف على الهدنة الى لجان المعونة الفنية • وأصبح المنسق الرئيسى للتنظيم العالمى وشخصا له مركز من المراكز الرئيسية كمستشار ، وضابط اتصال ، وموثق فى نظام الدبلوماسية الدولية القديم (١) •

على أنه يبدو أن (تريجفى لى) كان مشغولا الى حد ما بالتنظيم الادارى للسكرتارية ، لذلك فبعد أن تولى همرشلد سكرتارية المنظمة الدولية ، بدأ فى تطوير وظيفته السياسية بصورة أوسع • فلقد بدأ همر شلديحس بأنه جهاز سياسى مستقل ، لا يستهدف الحلول محل مجلس الأمن أو الجمعية العامة فى اختصاصاتهما ، وانما يعتقد بأنه اذا فشلت هذه الأجهزة السياسية فى تحقيق وظائفها لسبب أو لآخر ، فان مسئولياته تتضاعف • انه يعتبر الحارس على الميثاق والراعى لمبادئه ، وتستطيع الحكومات أن تمتنع عن التصويت ، ولكنه لا يستطيع أن يمتنع عن العمل (٢) •
هكذا وجدناه يعلن عام ١٩٥٨ — عندما فشل مجلس الأمن فى اتخاذ قرار بشأن الأزمة فى لبنان — أن الأمم المتحدة لابد أن تمارس

---

(١) كلود النظلم الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص٢٩٢، بوهينا ، منظمة الامم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٠٧ .

(٢) Sydney Bailey, The Troika and the Future of the U. N. Carnegie Endowment, New York 1954.

وفى نفس المعنى مارك لى الأمم المتحدة وحقائق العالم ، المرجع السابق ص ٢١ .

مسئولياتها مع ذلك ، ولم يقتنع حتى كلفته الجمعية العامة — بناء على طلبه — بأن يجرى ترتيبات عملية تساعد على تحقيق أهداف الأمم المتحدة ومبادئها ، وتشمل الانسحاب المبكر للقوات الأجنبية منها » .

ولقد اتسع نطاق عمل الأمين العام وأمانته بعد ازدياد عدد أعضاء الأمم المتحدة ، ليس فقط كانعكاس للزيادة الكمية فى حجم الأنشطة ، ولكن أيضا كاستجابة لحاجة دول العالم فى أن تلقى على عاتق المنظمات الدولية تحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ولقد ترك ذلك أثرا واضحا على تطور العلاقات الدولية بصورها المختلفة (١) .

امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين :

توصلت الأمم المتحدة — حماية للصفة الدولية التى يتمتع بها موظفو المنظمة — الأمم المتحدة — الى اقرار اتفاقية مع الدول الأعضاء ، بتقرير امتيازات وحصانات لموظفى الأمم المتحدة . وتقضى هذه الاتفاقية بتمتع الأمين العام ، والأمناء المساعدين بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، وبالحصانات المقررة فى اتفاقية حصانات الأمم المتحدة ، ويتمتع الموظفون الآخرون الذين يحددهم الأمين العام ببعض الحصانات مثل : الحصانة القضائية فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من تصرفات ، والحصانة المالية ، فهم يعفون من الضرائب عن الأموال التى يتقاضونها من المنظمة . ويعفون كذلك من أداء الخدمة العسكرية ومن جميع قيود الهجرة ، وتسجيل الأجانب . ولقد أنشئت المحكمة الادارية للأمم المتحدة للمحافظة على حقوق هؤلاء الموظفين وموظفى الوكالات المتخصصة بها والفصل فى القضايا التى يرفعونها ضد الأمم المتحدة أو ضد

---

(١) مقال ونشمور عن السكرتارية بمجلة التنظيم الدولى ، ص٦٢٣ .

الوكالات . واختصاصها الزامى ، وتملك الحكم بالغاء القرارات الباطلة والتعويض عنها . والمحكمة الادارية تعتبر فرعا مستقلا من فروع المنظمة ، وقد أفتت محكمة العدل الدولية باعتبارها محكمة دولية (١) .

ونظرا لأهميته وخطورة قرارات هذه المحكمة ، فقد نصت المادة ١١ من النظام الأساسى لهذه المحكمة على جواز الالتجاء — وفق شروط معينة — الى محكمة العدل الدولية بطلب رأى استشارى اذا كان هناك اعتراض على حكم المحكمة الادارية . والطريقة المتبعة فى ذلك هى أن يعرض الأمين العام للامم المتحدة أو الموظف صاحب الشأن ، أو أية دولة عضو ، على لجنة اعادة النظر فى أحكام المحاكم الادارية ، احالة المسألة التى صدر بشأنها الحكم ، الى محكمة العدل الدولية للحصول على رأى استشارى بشأنها ، ولهذه اللجنة أن تجيز أو ترفض الطلب ، فاذا ما أجازت ، كان ذلك بمثابة استئناف لحكمها أمام محكمة العدل الدولية (٢) .

---

(١) يراجع حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٤٨ ، عائشة راتب التنظيم الدولى ، ص ١٨٦ .

(٢) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ص ٢٥٣ . ومحمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٠ ، مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٦٨ .

الفصل الثـالث

تطـور أجهزة الأمم المتحـدة

تطورت أجهزة الأمم المتحدة بشكل عام ، بسبب تزايد المسائل الدولية التى صارت تعرض عليها ، وبسبب دقـة العـديد من هـذه المسائل الأمر الذى يقتضى تخصيص أجهزة خاصة لمتابعتها • ونلاحظ على هذه الأجهزة الجديدة ما يلى :

١ ــ انها تختص أساسا بمسائل فنية وقليل منهـا هو المعنى بمسائل سياسية أو عسكرية •

٢ ــ انها تعمل فى استقلال واضح عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة وان ارتبطت غالبـا بالجهازين الرئيسين بشكل أو آخر ، أعنى الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، مع ملاحظة أن بعضها يرتبط بالمجلس الاقتصادى والاجتماعى •

٣ ــ ان البعض منها يمثل جهازا دائما مثل اليونيدو واليونتار ، فى حين أن البعض منها ذو طابع مؤقت مثل قوات الأمم المتحـدة فى قبرص أو فى لبنـان •

٤ ــ ان هـذه الهيـئات والأجهزة قد أسدت خـدمات جمـة للانسانية سواء فى المجال العسكرى أو الوظيفى حيث أدت الى ابرام العديد من الاتفاقيات ، كما عملت بشكل مباشر على صـيانة السلم والأمن الدولى ورعاية احترام حقوق الانسان وحرياته •

تقسيم الأجهزة الجـديدة :

يمكن تقسيم هـذه الأجهزة الى ثلاثة أقسام رئيسـية ، يهتم القسم الأول بالمسائل ذات الطابع السياسى أو العسكرى على وجـه

الخصوص ويهتم الثانى بمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، أما القسم الثالث والأخير فيهتم بالمسائل الانسانية بشكل عام .

أولا : الأجهزة العسكرية :

أنشأت الأمم المتحدة ممثلة فى مجلس الأمن أساسا ، والجمعية العامة فى بعض الحالات ، قوات الأصل أنها ذات طابع مؤقت لصيانة السلم فى المناطق المتوترة فى العالم مثل قوة الأمم المتحدة المعنية بصيانة السلم فى قبرص ، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، البعثة المدينة والعسكرية للأمم المتحدة فى الكنغو ، قوة الأمم المتحدة المؤقتة فى لبنان .

ثانيا ـ الأجهزة المعنية بالتنمية :

وهى أكثر الأجهزة الجديدة ، وأهمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامج الغذاء العالمى ، برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ، منظمة الأمم المتحدة للانماء الصناعى UNIDO برنامج الأمم المتحدة للبيئة UNBP ، مجلس الغذاء العالمى WFC ويمكن أن ندخل فى هذه الأجهزة جامعة الأمم المتحدة UNU اذ أنها تختص بدراسة المشاكل العالمية المتصلة بادارة مصادر الثروة ، ومشاكل الجوع فى العالم ، والانسان والتنمية الاجتماعية ، وأخيرا ندرج فى هذه الأجهزة معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث UNITAR ويختص باعداد المسئولين الوطنيين للعمل فى مجالات التعاون الدولى .

وقد أثبت مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية « الينكتاد » ، أهمية بالغة فى النشاط الذى يقوم به من أجل وضع نظام اقتصادى دولى جديد يراعى مصالح الدول النامية أساسا ويزيل الآلية الضارة بها من التجارة الدولية ، كذلك تقوم أجهزة التنمية الأخرى بنشاط وافر فى تقديم المعونات الفنية والمالية للدول النامية .

ثالثا ــ الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية :

وهى أجهزة عديدة بدورها ، تضلع بنشاط ملحوظ فى سبيل مساعدة الانسان الضعيف ومد يد العون له ، منها صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة UNICEF ومفوض الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين UNIHCR غير العديد من الأجهزة الثانوية الأخرى المعنية بالشئون الانسانية .

الفصـــل الرابع

تمثيل الدول وتصويتها فى الأمم المتحدة

تأخـــذ منظمة الأمم المتحـــدة أهمية كبيرة باعتبارها أداة لتجمع ممثلى الدول من كافة أنحاء العالم ، ليتناقشوا ، ويتداولوا فى شـــئون عالمهم ، ثم يتبعون ذلك باتخاذ القرارات أو التوصيات حسبما ينمشى مع مصالحهم • فمن الأسس التى يقوم عليها التنظيم الدولى ، أنه يهيىء نوعا موصولا من المناقشة الكبرى grand debate بين : ممثلى الوحدات المكونة للمجتمع الدولى • وأيا كان المجتمع الدولى . فهـــو منصة ، وقاعة عمومية للخطابة أو الاجتماع ، ومحاورة منظمة وورشة مكالمـــة • ولا شك أن لتلك المناقشات أهمية فائقـــة فى العصر الذى نعيش فيه ، واجتماع ممثلى الدول فى صعيد واحـــد يفعل شيئا أكثر من الرمز لـــكروية الأرض ، هو أنه يزودنا بصـــورة كاملة عن حالة العـــالم ، واهتماماته ومشـــاكله « انه ينـــير الوعى بالقوة والعوامل ، بالمطامح والمخاوف ودواعى القـــلق ، بالتغيرات وأســـباب الجمـــود والتعنت ، وبالمثـــل العليا والاهتمامات التى تشكل المشاكل الدوليـــة للعصر ، ثم تدل على المســـائل الكبرى التى سينمخض عنها المستقبل ، وبالاختصار فانه يصوغ جدول أعمال تدبير أمور الدول وسياستها » • ورغم أن للمناقشات قيمة كبيرة فى حد ذاتهـــا ، الا أن قيمتها بالكامل ترجع فى جزء كبير منها الى ما يمكن أن تنتهى اليـــه » • وقـــد عرف التنظيم الدولى وسيلتى التوصـــيات واصـــدار القرارات ينهى بهما مناقشاته ، فكيف يتم التوصل الى ذلك فى الأمم المتحـــدة ، وما هى القيمة القانونية لكل من التوصية والقرار ؟

يقتضى ذلك منا بحث طريقة تمثيل الدول فى مختلف هيئات الأمم المتحـــدة ، ثم كيف يتم التصويت على قرارات الأمم المتحـــدة ، ثم القيمة القانونية لهذه القرارات فى النهاية •

المبحث الأول

تمثيل الدول فى الأمم المتحدة

١ ــ قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل :

ورث المجتمع الدولى قاعدة تقليدية كان يقوم عليها تمثيل الدول فى مختلف المؤتمرات والمحافل الدولية ، هى قاعدة المساواة بين الدول فى التمثيل . وهذه القاعدة تتفرع عن قاعدة السيادة . فتطبيق السيادة فى المجال الخارجى يقتضى أن يكون لكل دولة تمثيل متساو ، والا لكان معنى ذلك تمتع بعض الدول بحقوق تزيد على الأخرى . وقد طبقت هذه القاعدة على التنظيم الدولى منذ عرف وأخذ ميثاق الأمم المتحدة بها بصفة مطلقة فيما يتعلق بتمثيل الدول بالفرع الرئيسى فيه . وهو الجمعية العامة . فقد نصت المادة التاسعة على أنه « ١ ــ تتألف الجمعية العامة من جميع أعضاء الأمم المتحدة » . « ٢ ــ لا يجوز أن يكون للعضو الواحد أكثر من خمسة مندوبين فى الجمعية العامة » . أما بالنسبة للفروع الأخرى للمنظمة الدولية فان الميثاق راعى اعتبارات عديدة فى تمثيل الدول بها . ويمكن أن نقول أن طريقة تمثيل الدول فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وفى محكمة العدل الدولية ، لا تخل بمبدأ المساواة بين الدول فى التمثيل . فأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٢٧ عضوا (١) تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، ويجدد ثلثهم كل سنة . وجرى العمل على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل فى هذا الانتخاب . وكذلك الشأن فى قضاة محكمة العدل الدولية ، فهم ينتخبون بواسطة

---

(١) كان هذا العدد ثمانية عشر عضوا فقط حتى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٣ ، اذ وافقت الجمعية العامة على تعديل الميثاق بزيادة الأعضاء الى ٢٧ عضوا وقد دخل التعديل فى دور التنفيذ فى ٣١ اغسطس عام ١٩٦٥ . وتنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس ، وتنص المادة ٦١/١ على أن « ينتخب تسعة من أعضاء المجلس كل سنة لمدة ثلاث سنوات ، ويجوز أن يعاد انتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة » .

الجمعية العامة ومجلس الأمن بناء على ترشيحات الشعب الأهلية التى تعينها الحكومات المختلفة ، ومن قائمة يعدها السكرتير العام للأمم المتحدة ، تجمع أسماء كل المرشحين ، وعدد قضاة المحكمة « خمسة عشر عضوا » ولا يجوز أن يكون بها أكثر من عضو واحد من رعايا دولة بعينها (المادة ٣) من النظام الأساسى للمحكمة ، وقد أوضح النظام الأساسى للمحكمة طريقة انتخاب هيئة المحكمة ، والقواعد التى تتبع بهذا الشأن (١) .

فنصوص الميثاق هنا لم تميز بين دولة وأخرى ، وانما رسمت قواعد مشتركة للتمثيل تسرى على كافة الدول ، ومن ثم فهى لم تخل بقواعد المساواة .

٢ — حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة :

على أن الميثاق لم يساير هذا السبيل حتى النهاية . فلقد جاء فى الجهاز الرئيسى للمنظمة — مجلس الأمن — بقاعدة مخالفة . كما أنه لم يراع قاعدة المساواة فى التمثيل كذلك بالنسبة لمجلس الوصاية . فلقد جاءت المادة ٢٣ من الميثاق تقول (١ — يتألف مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا من الأمم المتحدة ، وتكون جمهورية الصين وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات السوفيتية ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ، والولايات المتحدة الأمريكية ، أعضاء دائمين فيه ، وتنتخب الجمعية العامة عشرة أعضاء آخرين (٢) ، من الأمم المتحدة ليكونوا أعضاء غير دائمين فى المجلس ، ويراعى فى ذلك

---

(١) تراجع المواد من ٢ — ١٥ .

(٢) كان عدد الأعضاء غير الدائمين ستة فقط زيد الى عشرة بمقتضى التعديل الذى أجرى عام ١٩٦٣ ، وصار نافذا فى ٣١ اغسطس ١٩٦٥ ، ولمواجهة هذه الزيادة نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ بعد تعديلها على أنه : « فى أول انتخاب للأعضاء غير الدائمين بعد زيادة عدد اعضاء مجلس الأمن من احد عشر عضوا الى خمسة عشر عضوا ، يختار اثنان من الأعضاء الأربعة الاضافيين لمدة سنة واحدة » .

بوجه خاص وقبل كل شيء مساهمة أعضاء الأمم المتحدة فى حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفى مقاصد الهيئة الأخرى ، كما يراعى أيضا التوزيع الجغرافى العادل) • وينتخب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين لمدة سنتين بواسطة الجمعية العامة • والعضو الذى انتهت مدته لا يجوز اعادة انتخابه على الفور • ويكون لكل عضو فى مجلس الأمن مندوب واحد •

وهكذا أخل الميثاق صراحة بمبدأ المساواة فى التمثيل . اذ عين خمس دول بأسمائها لتكون أعضاء دائمة بالمجلس ، وان ترك اختيار الآخرين للجمعية العامة • ولقد تعرض هذا الحكم لمناقشات كبيرة فى الفقه والعمل الدوليين • وتجرى المقارنة دائما بين هذا النص والنص الذى تم اقراره فى عهد العصبة (نص المادة ٤) فلقد جاء نص العصبة يقول :

١ــ يتألف المجلس من مندوبين عن الحلفاء الرئيسيين والدول المتحالفة ، ومندوبين عن أربعة أعضاء آخرين فى العصبة • تختار الجمعية العامة هؤلاء الأعضاء الأربعة فى العصبة من وقت لآخر وفقا لتقديرها •

٢ ــ للمجلس أن يعين ــ بموافقة أغلبية الجمعية ــ أعضاء اضافيين من العصبة يكون مندوبوهم أعضاء فى المجلس على نحو دائم • وللمجلس ــ بشرط الحصول على موافقة مماثلة ــ أن يزيد عدد أعضاء العصبة الذين تختارهم الجمعية للتمثيل فى المجلس » •

ويلاحظ أن كلا من العهد والميثاق قد ميزا بين الدول ، وجعلا لبعضها الحق فى التمثيل الدائم دون البعض الآخر • ولقد قيل فى تبرير ذلك (١) انه من الضرورى أن تقوم رابطة قوية بين الالتزامات المفروضة على بعض الدول وبين قدرتها على الوفاء بهذه الالتزامات

---

(١) يراجع حامد سلطان ، القانون الدولى فى وقت السلم ، المرجع السابق بند ١٠٩٦ ، وحافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١٧٥ .

ولا شك أن الدول الكبرى — دون غيرها — هى القادرة على تحمل مسئولية السهر على استتباب السلم والأمن الدوليين واعادته الى نصابه اذا ما أخل به • ومن ثم تقتضى طبيعة الأمور أن يكون لها تمثيل دائم بالمجلس الذى أوكل اليه الهيمنة على تحقيق السلم والامن الدوليين (١) ••

ومع ذلك فيبدو نص عهد العصبة أفضل بكثير من نص الميثاق فى هذا الشأن • ذلك أن الميثاق قد ذكر الدول الكبرى بأسمائها ، وما من شك فى أن ذلك يفترض عالما ثابتا لا يتحرك • مع أن الحقيقة التاريخية الكبرى تشير الى أنه لا يوجد شىء ثابت • وان كل شىء يتحرك • ماذا لو قلت موارد احدى الدول الكبرى وقدراتها بحيث صارت دولة وسيطة ؟ • وماذا لو حدث العكس وصارت احدى الدول فى مصاف الدول الكبرى • ان اليابان وألمانيا ليستا من الدول الدائمة فى مجلس الأمن • ومع ذلك فالدلائل تشير الى صعود هاتين الدولتين الى مصاف الدول الكبرى • بل ان امكانياتها قد تزيد على امكانيات المملكة المتحدة وفرنسا • وأكثر من ذلك فهناك صعوبة كبيرة فى تعديل الميثاق لمواجهة مثل هذه التغيرات • فيلزم لسريان أى تعديل على الميثاق أن يصدق عليه ثلثا الدول الأعضاء ومن بينها الدول الدائمة •• ولسنا فى حاجة الى ايضاح أن نقول ماذا عساه يكون موقف هذه الدول بشأن زيادة عدد الأعضاء الدائمين أو انقاصهم • أما عهد العصبة فلقد وضع نصا مرنا • فذكر عبارة الحلفاء الرئيسيين ، ولم يحددهم بالاسم • كما أجاز تعيين أعضاء آخرين دائمين بالمجلس •

---

(١) من المسائل ذات الاهمية الكبرى ان المجلس الاقتصادى والاجتماعى — رغم أن نصوص الميثاق لم تفرض تمثيل الدول الكبرى تمثيلا دائما به ، الا ان العمل جرى على انتخاب هذه الدول بالمجلس دائما ، وذلك يكشف عن تقرير الدول بقيمة المسئوليات التى تقع على عاتق هذه الدول فى الشئون الدولية . يراجع فى هذا المعنى حسن الجلبى مبادىء الأمم المتحدة ، ص ١٦٤ .

وبالنسبة للدول غير الدائمة ، نجد نص العصبة كذلك أفضل • فالميثاق جعل هذا العدد ثابتا ، لذلك فلقد انتقد بشدة ، لأنه لم يفتح الباب أمام زيادة تمثيل الدول غير الدائمة بالمجلس ، مع أن عددها قد يزيد فى المستقبل • ولقد أمكن تدارك هذا النقص جزئيا عندما أصدرت الجمعية العامة قرارا فى ١٧ ديسمبر عام ١٩٦٣ حاز أغلبية ثلثى الأعضاء • وصدق عليه العدد المطلوب للنفاذ ، ومن ثم عدل نصوص الميثاق • ولقد تضمن هذا التعديل زيادة عدد الدول غير الدائمة من ست الى عشر دول • كما تم الاتفاق على أن يمثل الدول الآسيو أفريقية خمسة أعضاء • ويمثل عضوان دول غرب أوربا ، الشرقية • وعضوان لدول أمريكا اللاتينية . ومع ذلك فيبقى العيب الرئيسى الذى لم يسمح بزيادة العدد فى المستقبل دون الالتجاء الى اجراء التعديل فى الميثاق نفسه • الأمر الذى تصادفه صعوبات عديدة • أما نص العصبة • فقد سمح بامكان حدوث هذه الزيادة ، دون تعديل الميثاق نفسه •

أما عن مجلس الوصاية ، فهو يتألف بدوره من طائفتين من الأعضاء :

ـ أعضاء بحكم القانون :

وهم أعضاء الأمم المتحدة الذين يتولون ادارة أقاليم مشمولة بالوصاية ، ثم من لا يقوم بادارة أقاليم مشمولة بالوصاية من الدول الخمس الكبرى • والواقع انه لا يوجد سوى دولة واحدة الآن تدير أقاليم خاضعة للوصاية هى الولايات المتحدة الأمريكية وهى تدير جزر المحيط الهادى الاقليم الوحيد الباقى تحت الوصاية • وهكذا نجد أن أعضاء المجلس بحكم القانون الآن هى الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن •

٢ ــ أعضاء منتخبون :

تقوم الجمعية العامة بانتخاب العدد الذى يلزم من الأعضاء الآخرين لكفالة أن يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين : الأعضاء الذين يقومون بادارة الأقاليم المشمولة بالوصاية والآخر الأعضاء الذين لا يتولون ادارة هذه الأقاليم • ولما كان الذى يقوم بالادارة دولة واحدة ، فان الجمعية العامة لا تنتخب الى أعضاء فى الوقت الحاضر ، اذ يوجد أربعة أعضاء لا يديرون أقاليم خاضعة للوصاية •

المبحث الثـانى

التصويت فى الأمم المتحـدة

قام ميثاق الأمم المتحدة على احترام قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء فى التصويت ، وان أخذ بقاعدة الأغلبيـة فى معظم المسائل ، سواء أكانت أغلبية بسيطة أم كبيرة .

فبالنسبة للجمعية العـامة نجـد أنها تصدر قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبيـة ثلثى الأعضـاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما المسائل الأخرى — ومن بينها تحديد طوائف المسائل الاضافية التى تتطلب لاقرارها أغلبية الثلثين ، فهى تصـدر بالأغلبية البسيطة ، أى خمسون فى المـائة زائد واحد . وقـد حدد الميثاق المسائل الهـامة بأنها : التوصيات الخاصة بحفظ السلم الدولى ، انتخاب الأعضـاء غير الدائمين بمجلس الأمن وأعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وأعضاء مجلس الوصاية ، قبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ووقف الأعضاء عن العضـوية ، والمسائل الخاصة بالوصـاية ، وبالميزانيـة (المـادة ٢/٢٨) .

وتحسب الأغلبيـة على أساس الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عـدا فى بعض المسائل حيث نجد الميثاق يتطلب صـدور القرار بأغلبية أعضاء الجمعية العامة ، ومجلس الأمن (١) .

وتصـدر قرارات المجلس الاقتصـادى والاجتماعى ، ومجلس الوصاية بالأغلبية البسيطة (المـادتان ٦٧ ، ٨٩) .

ومع ذلك فقد خرج الميثـاق على حكم قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت لنجـده يضـع تمييزا لنفس الدول الكبرى التى ميزها بالتمثيل الدائم فى مجلس الأمن ، ويعطى لكل منها منفـردة الحق فى الاعتراض على أى قـرار يصـدره المجلس فى المسائل الموضـوعية

---

(١) يراجع حصرا لهـذه الحالات بهذا المؤلف ص ١٦٢ .

بتطلبه أن تصدر القرارات فيها بموافقتهم مجتمعة ، وذلك على خلاف المسائل الاجرائية التى يكفى لصدورها موافقة أغلبية تسعة من أعضاء المجلس ، دون استلزام أن يكون بينهم أصوات الدول الكبرى مجتمعة (المادة ٢٦/١ من الميثاق) على نحو ما تطلب الميثاق بالنسبة للمسائل الموضوعية (المادة ٢٦/٢) .

ولقد سبق أن ذكرت أن حق الاعتراض قد آثار العديد من الدراسات والمناقشات سواء عند اقراره فى مؤتمر سان فرانسسكو أم فيما بعد ، مما يحتاج الى دراسته بشكل كاف . وهو ما نفعله فى الفقرات الآتية :

أولا : الاعتبارات التى يقوم عليها حق الاعتراض

١ — سلطة تتمشى مع المسئولية الدولية :

قيل ان الاتحاد السوفيتى هو الذى صاغ الاقتراحات الخاصة بوضع حق الفيتو فى الميثاق ، وصمم فى المؤتمرات التى سبقت مؤتمر سان فرانسسكو على توسيعه الى أكبر مدى ، وذلك حتى اقتنعت الدول الكبرى به ، وتم اقرارها جميعا له فى مؤتمر يالتا .

ولكن هذه الدعوة لا تمثل الحقيقة كاملة : فلقد أكد هل Hull وزير الخارجية الأمريكى الذى لعب دورا كبيرا فى صياغة الميثاق أن مبدأ الفيتو ضمن فى المشروع بادىء ذى بدء بسبب الولايات المتحدة الأمريكية ، وأن حكومته لن تبقى هناك يوما واحدا دون الاحتفاظ بهذا الحق (١) .

نرى من ذلك أن حق الفيتو ظفر بالتأييد الكامل من كل الدول الخمس الكبرى فى حملتهم الناجحة لجعل الاعتراف الدستورى

---

(1) L. Goodrich, The united nations security council, International organization vol 12, 1958 p. 273.

بمركزهم الخاص شرطا لازما لانشاء الأمم المتحدة (١) .

ولقد كتب أحد الفقهاء الروس (٢) مظهرا الحكمة من وضع حق الاعتراض يقول : « ان اجماع الدول الكبرى يعد واحدا من أهم عناصر الأمم المتحدة أو حجر الأساس للمنظمة . وهو يعنى الاعتراف القانونى بالمساواة بين نظامين متعارضين ، الأساس الوحيد الصحيح للعلاقات الدولية فى المرحلة الراهنة » .

فوجود الدول الكبرى فى المنظمة الدولية من العناصر الهامة التى تكفل تنفيذ التبعات الجسيمة الملقاة على عاتق المنظمة . ومن الطبيعى أن تتقرر الأوضاع التى تسمح بتحمل هذه التبعات . وأولها فى نظر هذه الدول تقرير حق الاعتراض . فحق الفيتو هو صمام الأمن الذى يحول دون تعهد الأمم المتحدة بالتزامات تفتقر الى السلطة اللازمة للوفاء بها . ونحن نرى أنه يكفى لتحقيق هذا الهدف التمثيل الدائم لهذه الدول فى مجلس الأمن .

٢ — ضرورة التوافق بين الدول الكبرى لاتخاذ قرارات هامة .

ولكن الفقهاء يقدمون حجة أخرى هى أن المنظمة الدولية تعتمد فى نجاحها على التوافق بين الدول الكبرى ، وفى الوقت الذى

---

(١) يذكر كلود أن الخلاف بين الاتحاد السوفيتى والغرب ثار حول نقطة واحدة هى مدى استعمال هذا الحق ، وقد كان من رأيه أن يمتد نطاق تطبيقه الى كل الحالات ، حتى لو كان العضو طرفا فى نزاع ولكنه اقتنع فى النهاية بوجهة النظر الأخرى . النظام الدولى والسلام العالمى : المرجع السابق ص ٢٠٦ .

(٢) هو مورزوف فى مقال ضمن مجموعة القانون الدولى المعاصر ، السابق الاشارة اليه ص ١٢١ .

One of the most important Features of U. N. the Foundation stone of the orginsation, is the principle of unanimity of the permanent members of the Scurity Council. It signifies the legal recognition of the equality of the two opposing Systems, the only correct basis of international relations at present stage ».

لا يتحقق فيه هـذا الهدف ، فانه من الصعب أن نتصور نجـاح الأمم المتحدة ، اذا قامت احدى الدول الكبرى بمعارضة الميثاق ، أو رفضت الامتثال الى قواعد السلوك الواردة فيه ، فان ذلك من شأنه ان يخلق موقفا يتعين فيه اكراه الدولة المناهضة على الخضوع ، ومن الواضح أنه لا يمكن اكراه دولة كبرى على الخضوع والامتثال الا بالقـوات المتحدة للدول الكبرى الأخرى ، وهذا مساو لحرب عالميـة ، ثم ان قرار مباشرة مثل تلك الحرب يتطلب بالضرورة أن تتخذه كل دولة من الدول الكبرى لنفسها ولا يقتضى بالضرورة أن تتخذه منظمة دولية(١). ولا شـك أن لتلك الحجـة وزنها . ولكننا نـرى أن الدول الكبرى مجتمعة لو رغبت فى اتخاذ القوة ضد دولة أخرى كبيرة ، واستطاعت أن تحصل على تأييد بذلك من سائر أعضاء المنظمة الدولية : لتحقق به هدفان ، أولهما الاكراه الأدبى المتمثل فى قوة الرأى العام العالمى من هذه الدولة ، وهذا بذاته قد يدفع الدولة الى التراجع ، وثانيها ، اضفاء المشروعية على استعمال القوة ضـدها ، بعد أن منع الميثاق اللجوء الى القوة عن غير طريق مجلس الأمن .

---

(١) Shuman, The commonwealth of Man, p. 373.

ويراجع حافظ غانم فى كتابه المنظمات الدولية ص ١٩٨ حيث يقول : ان استعمال حق الاعتراض بواسطة دولة كبيرة قد يعرقل صدور قرارات لها أهميتها لصالح السـلام ، الا انه قد يؤدى من ناحية أخرى الى منـع اصدار قرارات غير عادلة تنحاز لجانب دون آخر » . ويقول فى موضـع آخـر « ان الفكرة التى كانت سائدة فى دومبارتون أوكس وفى سـان فرانسسكو هى أن التعاون بين الدول الخمس الكبرى ، واتفاقهـا هـو الضمان الأساسى لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولهذا القيت التبعـات الرئيسية الخاصة بحفظ الأمن الدولى على عاتق مجلس الأمن ، وشـكل هـذا المجلس ، ونظم التصويت فيه على أساس أن تكون قراراته بموافقة الدول الخمس الكبرى التى كان من المفهوم أن يسـتمر تعاونها واتحادها الذى أدى الى كسب الحرب الثانية والى انشاء الأمم المتحـدة . وتقول عائشة راتب « ان التسرع فى استخدام القـوة ضد دولة كبرى . لمـر يصعب قبوله . فالاجماع فى مجلس له مبرراته ، وهو سلاح ذو حـدين ، يحمى الدول الكبرى فى مواجهة بعضها البعض ، ثم يحميها كجماعة من حكم الأغلبيـة » التنظيم الدولى ، الكتاب الأول ص ١٤٨ .

٣ ــ الاعتراف بعدم المساواة الفعلية بين الدول :

وهنـــاك حجة ثالثـــة تساق بهـــذا الشـــأن ، وهو أن المســـاواة القانونية بين الدول لا تقترن بالمساواة الفعلية ، والمنطق يقضى باتباع طريقة للتمثيل النسبى بحيث تتناسب الأصوات المعطـــاة للدولة مع امكانياتها الفعلية • ولقد قلنا من قبل ان الأوضاع السائدة فى النظام الدولى تعطى الدول الكبرى ــ فى داخل المنظمات أو خارجها ــ القيمة التى تساوى وزنها الدولى وليس هنـــاك بذلك أى مسوغ فى رأينـــا لقيام حق الاعتراض • وما يقال بشأن ضرورة تعاون الدول الكبرى لتنفيذ أى قرار ، أو ضرورة الاحتفاظ بهـــذا الحـــق لكى يدافع عن النظامين السائدين فى المجتمع الدولى ــ الرأسمالى أو الشيوعى ــ ضد الأغلبية العـــددية للآخر ، أو الاحتفاظ به كســـلاح تدافع به الأقلية الحائزة للقـــوة ضد سلاح الأغلبيـــة ، كل هـــذه الاعتبارات لا تستدعى فى نظرنا الابقاء على هـــذا الحـــق • ذلك أن الاتحـــاد السوفيتى لم يعد هو ونظامه والدول الموالية له تمثل أقليـــه تحتاج الى الدفاع ضد الأغلبية بهذا الحق ، ولذا لا نجـــد الاتحاد السوفيتى يستعمل هـــذا الحق فى الفترة الأخيرة • كما أنه أمكن للمنظمه الدولية أن تتخذ قرارا ضد تدخل الصين فى كوريا عام ١٩٥٠ ، رغم أن الصين دولة كبرى ، ورغم أن الاتحاد السوفيتى ، لم يحضر اجتماعات مجلس الأمن ، ولم يكن يؤيد هـــذا الاجراء • ولا شـــك أنه كان لقـــرار التدخل فى كوبا قيمته • ان الأمم المتحدة يمكنها أن تعمـــل كسلطـــة بوليسية تفصل بين المتنازعين ، وتخفف من وطـــأة الواقع • وليس من المحتم أن يقترن عملها بقيـــام حرب عالميـــة • ونرى أن حق الفيتو يقف حائلا دون تحقيق هذا الهـــدف فى كثير من الحـــالات • ومما يؤيد دعوانا ما نراه فى العمل • فلقد أدت اساءة استخدام هذا الحق الى نقل تلك السلطات البوليسية الى الجمعية العامة فى فترة ليست قصيرة فى عمر الأمم المتحدة ، ومن ثم فحجة ضرورة تعاون الدول الكبرى لامكان تنفيذ أى قرار ليست حجة صحيحة اليوم ، وخاصـــة

بعد أن أصبح العديد من الدول الكبرى دولا وسيطة (١) • من ذلك نرى أن حق الاعتراض ليس له مبرر قانونى ، ويؤدى الى اضعاف المنظمة الدولية ، وينبغى تعديل الميثاق بالتخلص منه •

ثانيا : حدود حـق الاعتراض :

استشعرت الدول الكبرى وهى تضع الأسس الأولى التى ستقوم عليها المنظمة الدولية ، بأهمية تقليل المسائل التى يستعمل فيها حـق الاعتراض • ولقد تم الاتفاق على أن هـذا الحق لا يمارس الا بصدد المسائل الموضوعية دون الاجرائية • كما اتفقت الدول على اقرارها قاعدة أن الدولة لا تكون خصـما وحكما فى نفس الوقت ، وعلى ذلك ففى المسائل المتصلة بتسـوية المنازعات بين الدول تسوية سلميـة اتفقت الدول الكبرى على أن تمتنع عن التصويت اذا كانت طـرفا فى النزاع ، ويقتضى ذلك أن نفرق بين المسائل الموضوعية والاجرائيـة من ناحية ، والنزاع والموقف من ناحية أخرى •

---

(١) يهاجم العـديد من الفقهاء حق الفيتو ، بالاستناد الى مجافاته لفكرة المساواة فى السيادة نذكر منهم Maclver. Kelsen ، فهنـاك تعارض فى رأيهم بين قاعدة اجمـاع الدول الخمس الدائمـة فى المجلس ومبـدأ المساواة ، ويذهب كلسن الى ابعد من ذلك فيقرر ان قرارات مجلس الأمن تعـد باطلة ، لأن تمتع الدول الكبرى بحقوق خاصة تعد مجافية لمبـدأ السيادة المنصوص عليـه فى المبادىء التى يجب أن تراعيها الأمم المتحدة .

ويقـول Bhuinya فى مؤلفه المنظمات الدولية ، السابق الاشارة اليه ص ٨٧ ان استبعاد حق الفيتو هو الذى يمكن ان يعطى فقط معنى لمبـدأ السيادة المنصوص عليه فى ميثاق الأمم المتحدة .

The organization is based on the Principle of sovereign equality of all its members.

ويقول جودريش ما هو سبب ضعف مجلس الأمن ، ان السبب الوحيد الذى يبدو أن معظم الآراء تتفق حوله هو الفيتو « Veto » انه من الشـائع أن يوضع عدد الاعتراضات فى قائمة ، ثم استخلاص نتيجة مؤكدة منهـا هى أن الاستعمال التعسفى للفيتو هو سبب فشل مجلس الأمن .

« The excessive use of the veto has been the cause of the councils Failure.

يراجع مقاله السـابق الاشارة اليه بعنـوان « مجلس أمن المنظمـة الدوليـة بمجلة التنظيم الدولى ، عام ١٩٥٨ ص ٢٨٠ وما بعدها .

المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية :

لم يضع الميثاق ضابطا يميز بين ما يعد مسألة موضوعيه يجوز استعمال حق الاعتراض بصددها ، وبين ما يعد مسألة اجرائية لا يجوز فيها استعمال هذا الحق • ومع ذلك فقد أصدرت الدول تصريحا فى مؤتمر سان فرانسسكو جاء فيه أن المسائل المنصوص عليها فى المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣١ من الميثاق تعد من مسائل الاجراءات وهذه المسائل هى تمثيل أعضاء مجلس الأمن تمثيلا دائما فى مقر الهيئة ووجوب عقد اجتماعات دورية لمجلس الأمن ، وعقد اجتماعات المجلس فى غير مقر الهيئة ، وانشاء فروع قانونية للمجلس أو وضع لائحة الاجراءات ، واشتراك عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء للمجلس بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس اذا تأثرت بها مصالح خاصة للعضو ، ودعوة أية دولة تكون طرفا فى نزاع معروض على المجلس لبحثه الى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون لها حق التصويت ، وتقرير ما اذا كان أى نزاع أو موقف ما محلا للنقاش فى المجلس ، وقد استقر العمل فى مجلس الأمن على اعتبار ادراج مسألة فى جدول أعماله أو شطبها يعتبر من المسائل الاجرائية • على أن الفصل فى كون المسألة من المسائل الاجرائية أو الموضوعية يعد بذاته مسألة موضوعية ، ومن ثم يمكن لأى عضو دائم من أعضاء المجلس أن يحول دون اعتبار مسألة ما من المسائل الاجرائية بمقتضى ما له من حق الاعتراض ، واذا ما عرضت هذه المسألة لاتخاذ قرار بشأنها من المجلس ، استطاع هذا العضو أن يستعمل مرة ثانية حق الاعتراض ليحول بين المجلس وبين اصدار هذا القرار ، ويقع عندئذ ما يسمى فى فقه القانون الدولى بالاعتراض المزدوج Double Veto (١) •

---

(١) يراجع فى هذا المعنى كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٢١٤ ، حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ص ١٢٧ •

ولقد اختلفت الآراء حول طبيعة بعض المسائل الأخرى كانشاء لجنة تحقيق ، وان انتهى الأمر باعتبارها من المسائل الموضوعية .

كما نلاحظ حرص الميثاق على الحيلولة دون تدخل الدول الكبرى لشل حركة المنظمة الدولية فى بعض المسائل الهامة كالدعوة الى عقد مؤتمر لتعديل الميثاق ، فلقد اكتفى النص باشتراط موافقة تسعة من أعضاء المجلس (م ١٠٩) وكذلك الشأن فيما يتعلق بانتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، فلا يحصل تفرقة بين الأعضاء الدائمين وغير الدائمين بالمجلس » .

التفرقة بين النزاع والموقف (١) :

لم يضع الميثاق معيارا للتفرقة بين ما يعد نزاعا وما يعد موقفا ، ومن ثم فمجلس الأمن هو المختص بتكييف المسألة ويعتبر قراره بهذا التكييف من قبيل المسائل الموضوعية التى يجوز فيها استعمال حق الاعتراض . ولقد فشل العمل فى الأمم المتحدة فى وضع ضوابط للتفرقة بين ما يعد موقفا ، وما يعد نزاعا (٢) ،

---

(١) ثار خلاف بين الدول الكبرى حول هذه المسألة ، ولقد كان من رأى المملكة المتحدة انه لايمكن لأى دولة — حتى ولو كانت عضوا دائما — أن تصوت فى قضيتها الخاصة . أما روسيا فلقد كان من رايها ان الاتحاد بين القوى الرئيسية الكبرى ، هو الاعتبار الهام ، ولا يمكن أن يضع الميثاق نصا يستهدف التشجيع على عدم الاتفاق . ومع ذلك فلقد اقتنع ستالين بوجهة نظر الرئيس روزفلت فى اجتماع يالتا ، جودريش ، مقاله عن مجلس الأمن ، سابق الاشارة اليه ص ٢٨٠ .

(٢) من المقرر أن ادعاء دولة ما ، لأمر على دولة انكرته ، يجعلها طرفا فى نزاع ، فالنزاع يحمل دائما معنى الخصومة ، فى حين أن الموقف هو حالة عامة تنطوى على مشكلات سياسية تتصل بعموم المجتمع الدولى اكثر من اتصالها بأطراف معينة بالذات . ولقد حاولت الجمعية الصغرى ان تسهم فى حل هذه المشكلة ، وتقدمت الى الجمعية العامة لاعتبار النزاع متوافرا فى هذه الحالات : الاتفاق بين أطراف معينة على وجود نزاع ، ادعاء دولة بأن دولة أو دولا أخرى خرقت التزاماتها الدولية أو أتت عملا =

وان جرى التقليد فيه على أن يمتنع الأعضاء الذين يكون لهم صلة بالمسألة المعروضة أو الخاصة بحل المنازعات بالطرق السلمية . عند التصويت اختيارا • ولقد امتنعت كل من المملكة المتحدة وفرنسا عن التصويت عند عرض شكوى لبنان وسوريا على المجلس عام ١٩٤٦ • وامتنعت المملكة المتحدة عن التصويت عند عرض قضية مضيق كورفو وعند عرض المسألة المصرية عام ١٩٤٧ • ومع ذلك فمن الناحية العملية يستطيع العضو الدائم أن يقول ان المسألة تشكل نزاعا وليس مجرد موقف ، ونخلص من ذلك الى أن الدول الدائمة تتمتع بسلطة واسعة فى تكييف صفة المسائل المعروضة على مجلس الأمن ، نزاعا أو موقفا ، مسألة اجرائية أم مسألة موضوعية • وتستطيع دولة واحدة منها أن تشل عمل المجلس فى أى من هذه المسائل اذا ما ارتأت أنه يضر بمصلحتها فتقرر أنها مسألة موضوعية ، أو أن الأمر يشكل نزاعا وليس موقفا • ولا شك أن ذلك يهدد تماما قيمة هذه الضوابط التى وضعتها الدول للحد من هذا الحق الخطير الذى تتمتع به الدول الكبرى (١) •

أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت (٢) :

استقر الرأى على عدم اعتبار الغياب أو الامتناع عن التصويت اعتراضا على القرار رغم أن صيغة المادة ٢٧ تؤدى الى

=

يهدد السلم او الأمن الدولى ، وانكار الدولة او الدول المشكو فى حقها هذا الادعاء وادعاء دولة بأن دولة اخرى اخلت بحقوق دولة ثالثة ، واقرت الدولة الاخيرة بذلك ، يراجع حسن الجلبى ، مبادى الأمم المتحدة ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) يراجع فى هذا المعنى :

St. Goodspeed, The Nature and Function of international organization 1959, p. 150.

(٢) يراجع كولياره ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٨٢ ؛ والمراجع المشار اليها فيما سبق ، من هذا المؤلف ١٦٣ ، ١٦٤ .

القــول باعتبارهما بمثابة اعتراض ، اذ هى تتطلب أصـــوات الدول الخمس الكبرى مجتمعة • ولقد كان ذلك من قبيــل التغلب على تلك المشكلة التى هددت عمل مجلس الأمن فترة طويلة بالشلل •

ثالثا : أثر مباشرة حق الاعتراض :

اذا أبدى أحد الأعضاء الدائمين اعتراضــه على قــرار ما ، امتنع على المجلس المضى فى الاقتراع عليه ، فاذا كان الاعتراض بعد اجراء الاقتراع يسقط القرار (١) ، وان كان العضــو الدائم لا يملك أن يمنع مناقشة الموضوع فى المجلس • فلقد أنكر الاتحاد السوفيتى حق المجلس فى مناقشة مشكلة برلين بعد اعتراضه على ذلك ، ولكنه لم يستطع أن يمنع ظهور الموضوع فى جدول أعمال المجلس للمناقشة ، ولكن لا ينبغى التعويل كثيرا على ذلك اذ من شأن الفيتو أن يمنــع اتخــاذ عمل محدد (٢) •

رابعا : تقييد حــق الاعتراض :

رغم الغضب الواضح الذى سـيطر على الدول الصــغرى فى مؤتمر سان فرنسسكو من جــراء تقرير حــق الاعتراض ، ورغــم المحاولات العديدة التى بذلتها للحــد منه أو تقييــده الا أنهــا على ما رأينا فشلت فى أن تصل الى أية نتيجة واقــد هــدد ممثل الولايات المتحــدة فى المؤتمــر بأنه اذا لم يتقــرر هــذا الحــق فان وفدانــه لن تدخل المنظمة • ولكن ازاء اساءة استعمال الدول الكبرى لهــذا الحق ، جرت محاولات متعددة لتقييده • نذكر منها على سبيل المثــال قرار الجمعية العــامة الصــادر فى ١٣ ديسمبر عام ١٩٤٦ والذى أوصى الدول الكبرى بالاقتصاد فى استعمال هــذا الحــق • وفى عام

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليــة ، ص ١٩٢ .

(٢) جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمــة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٧ .

١٩٤٧ ، أحالت الجمعية العامة الموضوع الى لجنة خاصة لدراسته ، وقد أجرت هذه اللجنة دراسة واسعة ، وقدمتها الى الجمعية العامة التى أقرتها ، وأصدرت بها توصية الى الأعضاء بتاريخ ١٤ أبريل عام ١٩٤٩ • ولقد رأت هذه اللجنة أن تقييد حق الاعتراض يتأتى بالوسائل الآتية :

١ — التوسع فى المقصود بالأعمال الاجرائية ، واضافة مسائل أخرى غير تلك التى نصت عليها الدول الكبرى فى تصريحها الشهير بمؤتمر سان فرانسسكو •

٢ — الاكتفاء بصدور القرارات بأغلبية سبعة ما من أعضاء المجلس سواء أكانت هذه المسائل موضوعية أو اجرائية (١) •

٣ — على الدول الكبرى أن تتشاور مع بعضها البعض قبل اتخاذ أى قرار ، بحيث اذا لم يوجد بينها اجماع حول المسألة موضوع البحث ، فانها تمارس الاعتراض فقط عندما تعتبر المسألة ذات أهمية حيوية The State Should exercise the veto only when they consider the question of Vital importance.
مع الأخذ فى الحسبان المصلحة العامة للمجتمع الدولى •

٤ — لا ينبغى استعمال حق الاعتراض فى المسائل الجديدة التى تسند الى مجلس الأمن بمقتضى انتقلقات خاصة •

ومع ذلك فلقد رفضت الدول الكبرى أى تعديل فى نظام التصويت • وظل الحال على ما هو عليه منذ انشاء المنظمة حتى الآن (٢) ونلاحظ أن أكثر الدول التى مارست حق الاعتراض ، هى

---

(١) المفروض أن تكون الأغلبية تسعة أعضاء ، بعد التعديل الذى جرى عام ١٩٦٥ وزاد عدد أعضاء المجلس ، وزاد فى النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس بجعلها تسعة بدلا من سبعة .

(٢) يراجع فى التفاصيل جود سبيد ، طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية ، المرجع السابق ص ١٤٨ وما بعدها .

الاتحـــاد السوفيتى • ومع ذلك فلقد تم ذلك فى ظـــل ظـــروف كانت تقتضى أن يدافع عن نفسه ضد الأغلبية الغربيـــة السائدة فى مجلس الأمن • وقد تعرضـــنا من قبل لموقفـــه بشأن الأعضاء الجـــدد ، وكيف أنه كان يدافع عن دخول الدول المتفقة معه لكثر من كونه يعترض على دخـــول دول جديدة فى المنظمـــة • كذلك انتقدنا لمناصرة الدول الجديدة ، فى قضاياها ضـــد الدول الاستعمارية ، كموقفه فى الاعتراض على قرار مجلس الأمن الصـــادر عام ١٩٥٦ بشأن المرور فى قنـــاة السويس • أما الآن ، فلقد تغير الوضع واعتقد أن الاتحاد السوفيتى لم يعد على معارضته القديمة لتقييد حق الاعتراض ، وخاصة بعد أن دخلت الصين الشعبية فى المنظمة الدولية ، كعضو دائم بمجلس الأمن ، مما يؤدى الى اعادة تقييم الموقف بأكمله فى الأمم المتحدة • ونلاحظ كذلك أن استعمال الدول الكبرى لهذا الحق بدأ يخف كثيرا عن ذى قبل ، بعد أن خفت حـــدة الحـــرب البـــاردة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحـــدة الأمريكية • ولكن ذلك لا ينبغى أن يحجب الجهود التى يجب أن تبذل لتحقيق أحـــد هدفين اما الغـــاء هذا الحق كلية أو تقييده فقد أوضحنا انه يعد عقبة امام تقدم الأمم المتحدة ، كما أن البعض يرى أن دولتين فقط ينطبق عليهما وصف الدولة الكبرى هما الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى •

المبحث الثالث
القيمة القانونية لقرارات أجهزة الأمم المتحدة

رأينا من قبل أن المنظمات الدولية ، تنهى مداولاتها باصدار قرارات متنوعة قسمناها الى توصيات وتصريحات ، واتفاقات ، وقرارات ملزمة (١) .

وقد تثور صعوبة فى التمييز بين التوصيات . ولا الزام على الدول بتنفيذها كأساس عام ، والقرارات التى تلتزم الدول بتنفيذها .

ومع ذلك فالذى يوضح المشكلة أن ننظر الى الجهه التى أصدرت القرار . فمجلس الأمن بحسب الأصل يصدر قرارات ، ويمكن كذلك أن يصدر توصيات . وعلى العكس تعمل الجمعية أساسا بوسيلة التوصيات ، ومع ذلك فهى تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات فى بعض الأحيان (٢) .

ولقد رأينا أن مجلس الأمن يصدر قرارات اذا كان الأمر يتعلق بتطبيق الباب السابع من الميثاق وهو الخاص بتطبيق منهجى الأمن الجماعى ، وتنظيم التسليح ، ومن ثم فقراراته فى هذا الشأن لها قوة ملزمة ويجب على الدول أن تقوم بتطبيقها . ولقد رأينا أنه يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات العسكرية وغير العسكرية لمن لاينفذ قراراته . وبالمقابلة لذلك رأينا أنه يستعمل وسيلة التوصيات عند تطبيق الفصل السادس الخاص بتنفيذ منهج التسوية السلمية .

على أن الذى يثور الشك حوله هو قراراته بشأن الأوضاع الداخلية . وهى اصدار التوصيات بشأن قبول الأعضاء الجدد ، ووقف العضو اذا أتى عملا من أعمال القمع ، أو فصل العضو أو تعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية . فالنصوص تجعل سلطة اصدار القرارات فى هذا الشأن للجمعية

---

(١) يراجع ما سبق ص ١٣٨ وما بعدها .
(٢) المرجع السابق ، الموضوع السابق .

العامة ، بناء على توصية مجلس الأمن : فما هى قيمة هذه التوصيات ؟ الواقع أن العمل جرى على أن التوصية فى هذه الحالات ملزمة ولقد رأينا من قبل أن محكمة العدل الدولية أفتت بأنها ملزمة لكى تصدر الجمعية العامة قرارها بقبول العضو الجديد فى الأمم المتحدة • وأبلغ دليل على ذلك هو أن الميثاق اعتبر هذه الاختصاصات من المسائل الموضوعية التى يجوز استعمال حق الاعتراض بشأنها • ولا شك فى أن هناك صلة بين أهمية المسألة وتقرير حق الاعتراض بشأنها •

أما الجمعية العامة ، فان اختصاصها فى المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدوليين ، وبتحقيق المنهج الوظيفى ، وكافة اختصاصاتها المتعلقة بتحقيق أهداف الأمم المتحدة فهى تصدر بصفة توصيات • فالجمعية لا تملك اصدار قرارات ذات صيغة ملزمة تلتزم الدول باتباعها ، كما أنها لا تستطيع أن تفصل فى نزاع ما بطريقة مازمة • غير أن هذه التوصيات لها قوة أدبية كبيرة ، مردها أنها تعبر عن الرأى العام الدولى الذى لم يعد بامكان دولة أن تتجاهله فى الوقت الحاضر ، والا تعرضت لضغوط شديدة وتهددت مصالحها بالاعتداء عليها •

وفى مقابل ذلك ، وفى ذات المسائل التى يملك مجلس الأمن اصدار التوصيات الى الجمعية العامة بشأنها — وهى المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلى للمنظمة — تعمل الجمعية العامة بطريق اصدار القرارات التى تلزم الدول الأجهزة بتنفيذها •

أما المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية فانهما يعملان بطريق التوصيات التى يوجهانها الى الجمعية العامة ، للأخيرة الحق فى أن تقبلها أو ترفضها ، وليس لقراراتهما قوة ملزمة للجمعية العامة أو للدول الأعضاء أو حتى للوكالات المتخصصة •

تبقى محكمة العدل الدولية • وهى تعمل بأسلوبين : الآراء الاستشارية ، وهى غير ملزمة قانونا ، والأحكام وهى ملزمة على ما رأينا من قبل •

القسم الثاني

الوكالات المتخصصة

الفصل الأول

الوكالات المتخصصة والقانون الدولي للتعاون

المبحث الأول

التعريف بالقانون الدولي للتعاون

١ ـ قانون التعايش وقانون التعاون الدوليان :

ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن هيكل العلاقات الدولية قد تغير بدخول أعضاء جدد فى الأسرة الدولية ، وبتناول العلاقات الدولية وصارت الآن تعالج على النطاق الدولى ، ولصور الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ، أو المناشط غير السياسية بشكل عام (١) .

ولا شك أن معالجة هذه المسائل تغير الى حد كبير من الأساليب التقليدية التى كانت تستعمل فى النطاق الدولى . وتؤثر تأثيرا كبيرا على هيكل القانون الدولى والأساليب الفنية التى كانت تستخدم عادة فى نطاقه . وقد أدت هذه الظاهرة الى التمييز بين فرعين رئيسيين من فروع القانون الدولى : الأول ، هو القانون الدولى للتعايش ، وهو الذى ينظم أساسا كيف تعيش الدول مع بعضها البعض فى سلام دون أن تقوم احدى الدول بالاعتداء على الأخرى ، لذا فهو يهتم أساسا بحفظ السلم فى معناه الشكلى ، أو ما يسمى

---

(١) يراجع ما سبق ص ٥ وما بعدها .

بالسلم السلبى • وقد شرحنا بعض العناصر الأساسية لهـذا القانون عند حديثنا عن مبادىء الأمم المتحدة مثل مبدأ حظر استخدام القـوة فى العلاقات الدولية ومبدأ المساواة بين الدول فى السيادة ومبدأ حظـر التدخل فى شئون الدول الأخرى •

على أنه لم يعـد بالامكان أن نكتفى ببيان كيف تبعد الدول عن بعضها البعض وانما يجب الاهتمام بتقريبها من بعضـها البعض • لقد تغيرت طبيعة العـلاقات الدولية وزاد الارتبـاط بين الدول الى الحد الذى جعل من التعاون المشـترك بين الدول ، حاجة موضوعية ، ومبدأ من مبادىء القـانون الدولى العـرفى ، وهـذا هو موضـوع القانون الدولى للتعـاون •

٣ ــ الوكالات المتخصصة هى أسلوب تنظيم التعاون الدولى :

ويقوم القانون الدولى للتعـاون على فكرة الجماعية ، ويحاول أن يدعم الحاجات المشتركة بين الدول ، ويبحث عن أفضـل الأساليب الكفيلة باشباعها •

ويستعين القانون الدولى للتعاون بالعديد من الوسائل التى ينظم بها هـذا الاشباع • ففضلا عن الاتفاقات الثنائية التى تسهل التبادل التجـارى بين الدول ــ كالاتفاقات التى تحتـوى على شرط الدولة الأولى بالرعاية ، هناك الوسائل التنظيمية ، وهى أهم صـور اشـباع الحاجات الجماعية • وقد رأينا بداية هذا الاشباع فى فكرة الاتحادات الدولية ، والتى تطورت فى ظل عهد العصبة ، ثم ظل الأمم المتحـدة حتى اتخذت شكل الوكالات المتخصصة على ما سـماها ميثاق الأمم المتحـدة •

٣ ــ طبيعة القـانون الدولى للتعاون :

ثار خلاف فى الفقه الدولى عما اذا كان قانون التعـاون الدولى يتمتع بالخصائص القانونية للقواعد الملزمة • واتجه البعض الى أنه

من الصعب أن نخرج من الميثاق بالتزامات مجددة فى حقـــول التعاون الدولى • ويصعب على ذلك القول باعتباره قانونا (١) • فى حين اتجه البعض الآخر الى أن المـــادتين ٥٥ ، ٥٦ من الميثـــاق تسمحان بالقـــول بوجود التزام دولى يلزم الدول بأن تتعاون مع بعضها البعض لإشباع الحاجات الاقتصادية والاجتماعية التى وردت بالميثاق (٢) •

وقد عرضت الفكرة على اللجنة التى كلفتها الأمم المتحدة بصياغة مبادىء القانون الدولى الخاصة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول الأعضاء ، وانتهت اللجنة الى أن « على الدول واجب أن تتعاون مع بعضـــها البعض بصرف النظر عن الاختلافات فى الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بينها .

States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the ditferences in their Political, economic, and social systems.

٤ ــ عالميـــة القانون الدولى للتعـــاون :

من المشاكل التى أثيرت أمام اللجنة الخاصة بتقنين مبادىء التعاون والصداقة ، مشكلة ما اذا كان الالتزام بالتعـــاون الدولى ملزما لكل الدول أم أنه التزام بين أعضاء الأمم المتحدة فقط ؟

رغم الانقسام الذى جرى فى اللجنة بين مؤيد ومعارض ، فقد أكد النص الذى جاءت به اللجنة أن هـــذا التعاون واجب على كل دولة تجاه الأخرى بصرف النظر عما اذا كانت عضوا أم غير عضو فى الأمم المتحدة ، على أساس أن هـــذا المبـــدأ من المبادىء العرفيـــة ، وليس مجرد مبدأ اتفاقى • لقد نص الميثاق على اقامة العـــــلاقات الدوليـــة

---

(١) Kelsen. The law of the United Nations. 1951, p. 61

(٢) تراجع أقوال ممثل تشيكوسلوفاكيا فى لجنـــة صـــياغة مبادىء القانون الدولى للصداقة والتعاون بين الشعوب •
U. N. Doc. A/aC - 61 L 537.

على أسس معينة ، تقضى باحترام المبادىء التى جاء بهـا • واحترام هذه المبادىء يعد شرطا مسبقا لقيام النظام الذى أتى به ، وانصراف أى دولة عن اتبـــاع هـذه المبادىء ، من شأنه هـدم هـذا النظام الدولى •(١)

ويتصل بعالميـة هـذا المبدأ عدم جواز التمييز بين الدول — فى نطاق التعاون بحسب أنظمتها السياسية أم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ذكر النص الذى اقترحته اللجنة وأقرته الأمم المتحدة أن « الدول سوف تتعـاون مع بعضـها البعض ، بصرف النظر عن الاختلافات فى أنظمتهـا السياسية والاقتصـادية والاجتماعية •• متجـردة من التمييز بينها على أساس هـذه الاختلافات » •

٥ — ميـادين التعـاون :

يمكن القول بأن ميادين التعاون تتسع لكى تشـمل ، ليس فقط « النطاق السياسى بالمعنى الضيق لهـذه العبارة » ، وانما عدة أنشطة تتضمن جـزءا من المسائل التى كانت تعتبر فى النطـاق الخـاص للدولة (٢) • لذا ذكرت اللجنة أن على الدول واجب التعاون •• فى مختلف ميادين العـلاقات الدولية ، من أجل المحافظة على السـلم والأمن ، ودعم الاستقرار والتقـدم الاقتصـادى الدولى ، والرفاهية العـامة للدول » •

ويتفق هذا التفسير مع النظرية التى أقرها ميثاق الأمم المتحدة ، وهى تلك الخاصة بأن الحفاظ على السلم الدولى ، يتطلب ليس فقط السلم الشكلى المتمثل فى منع استخدام القـوة ، وتسوية المنـازعات بالطـرق السلميـة ، وانما أيضا السلم الايجـابى المتمثل فى انشـاء

---

(١) B. Babovic, the Duty of States to cooperate with one another in accordance with the charte, Belgrade, 1972. p. 32655.

(٢) أقوال مندوب غانا بلجنة الصياغة A/ac. 125/5 R. 34.

« الظروف المادية لقيام السلم » وفى بذل الجهود المستمرة من أجل التحسين المستمر للظروف الاقتصادية والاجتماعية ، ما دام أن الهدف المبتغى ليس — فى النهاية — الا التجنب المستمر لأسباب التمييز فى العلم والمرتبط بعدم التكافؤ الاقتصادى والاجتماعى (١) .

هكذا ، فمع الاتفاق باتساع دائرة التعاون وشموله لمختلف العلاقات الدولية ، فقد بحثت الدول عن الحقول التى يبدو التعاون فيها أكثر ضرورة ، وينبغى من ثم أن يشملها نص لجنة التقنين . وقد رأت اللجنة أن أول وأشمل حقول التعاون هو ذلك الخاص بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين ، اذ هو الهدف الشامل لكل نظام الأمم المتحدة .

واتفقت الدول بعد ذلك على ضرورة أن تولى التعاون الدولى فى نطاق حماية حقوق الانسان أولوية خاصة ، لذا نصت على أن الدول سوف تتعاون « من أجل دعم الاحترام العالمى وتنفيذ الحقوق الانسانية للجميع وازالة كل صور التفرقة العنصرية ، وكل صور التعصب الدينى » .

ومع ذلك أولت الدول التعاون الاقتصادى والاجتماعى أهمية كبيرة ، باعتبار أن ذلك مشكلة عصرنا . لذا نرى أن هذه الفكرة كانت

---

(١) مقال بابوفيك عن واجب التعاون الدولى طبقا للميثاق ، السابق الاشارة اليه ص ٣٠٧ . وقد أقر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية « اليونكتاد UNCTAD » انه من المبادىء الرئيسية المرشدة للعلاقات الدولية « الاعتراف بأن السلم الدولى والكفاية مرتبطان ارتباطا واضحا » . وأن التنمية الاقتصادية ، والتقدم الاجتماعى ، ينبغى أن يمثلا الاهتمام المشترك للمجتمع الدولى ككل ، وينبغى أن تزداد الكفاية الاقتصادية ، وتتحسن الظروف المعيشية ، مما يقوى العلاقات السلمية ، والتعاون بين الدول » . تراجع دورة بلغراد التى انعقدت عام ١٩٦٤ ، ص ٣١١ .

مسيطرة على أذهان ممثلى الدول فى كل الاجتماعات • وتحدث بعضهم عنها قائلا ان العلاقات السلمية ينبغى أن تقـوم على أسس اقتصادية سليمة ، ولذا فانه ينبغى أن يعطى الاهتمام الأكبر لأوجه التعـاون الاقتصادى (١) • ولكن الدول اختلفت فى الطريقـة التى يمكن التعبير بهـا عن ضرورة هـذا التعـاون • فمثلا ، ركـزت الدول النامية على ضرورة أن يعطى الاهتمام لفكرة أن التعـاون الدولى ينبغى أن يستهدف القضاء على التخلف الاقتصادى ، مع التمسك بمبادىء الاستقلال الاقتصادى بعدم التدخل ، والمنفعة المتبادلة ، بينما وجـدنا الدول الغربية تتجه الى أن تعطى للتعـاون مفهوما ، يفرض على كل دولة من الدول الأعضـاء فى الأمم المتحدة ، أن تصـيغ سـياستها الاقتصادية ، وسياستها تجـاه أية مساعدة اقتصـادية ، تقـدمها أو تأخذها ، بما تجعلها تساهم فى تسهيل النمـو الاقتصادى ، والتقدم المتوازن فى مستوى الدخول على نطـاق العـالم ، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأخرى ، وبمـا يؤكد الاستخدام الفعال للوسائل الاقتصادية المتاحة لهـا وضمان حقوق الدول المتقدمة •

وكان من اللازم أن يقوم نوع من التوفيق بين الفريقين • ولقـد أحس العـديد من ممثلى الدول المتخلفة نفسـها بضرورة ضـمان المساعدات التى تقدم لدولهم ، وعبروا عن ذلك أمام اللجنـة • وعلى هـذا الأساس تم التوصل الى صيغة تؤكد من ناحية أن الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والفنيـة والثقافيـة والتجارية على أساس مبدأ المساواة فى السيادة ، وعـدم

---

(١) أقوال ممثلى تشيكوسلوفاكيا والهند ، وجمهورية مصر العربية A/AC./125. 34 ويعلق أحـد الفقهاء على ذلك قائلا انه نتيجـة للظروف الاقتصادية المعقدة التى سادت العالم فى فترة ما بعـد الحـرب العالميـة الأخيرة ، فلقد شغلت سياسـة التعاون الدولى فى الميـادين الاقتصادية بال الدول والفقهاء ، وكان من المفهوم — اذا عرضت فى كافـة الاجتماعات أفكار عن التعـاون فى مختلف المجـالات فان ذلك يعنى على الخصـوص الحقـل الاقتصادى . مقال بابوفيك السابق الاشارة اليـه ص ٣١٣ .

التدخل ، ومن ناحية أخرى تضمن النص على الحاجة الى التعاون فى كل هذه المجالات ، مع اشارة خاصة الى الحاجة الى التعاون من أجل التنمية الاقتصادية للدول النامية • وعلى هذا جاء نص الفقرة الثالثة يقول : « ان الدول سوف تسير فى علاقاتها الدولية ، فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والفنية والتجارية ، وفقا لمبدأ المساواة فى السيادة ، وعدم التدخل » •

كما نصت الفقرة الثالثة على التزام الدول بالتعاون فى هذه الحقول ، لتحقيق التقدم الثقافى والتعليمى الدولى ، ولتحقيق النمو الاقتصادى على مدى العالم كله ، وعلى الخصوص فى نطاق الدول المتخلفة •

وألزمت الفقرة الثانية الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تتخذ التدابير المنفردة أو المشتركة لتحقيق هذه الأهداف • ولا شك فى أنه من أهم التدابير المشتركة التى يمكن أن تتخذ بهذا الشأن • هو انشاء الوكالات المتخصصة (١) •

المبحث الثانى

الوكالات المتخصصة أداة تحقيق التعاون الدولى

١ ـ الاتحادات الدولية :

لا شك أن الوكالات المتخصصة هى أهم الأدوات التنظيميه التى تعرفها العلاقات الدولية لتحقيق أهداف التعاون الدولى ، تلك المنظمات التى وجدت قبل غيرها من صور المنظمات الدولية فى شكل الاتحادات الدولية ، وغطت ميادين نشاطها مساحة واسعة من ميادين التعاون الدولى ، وزاد عددها زيادة كبيرة ، حتى وصل الى أكثر من خمسين منظمة قبل الحرب العالمية الأولى على ما أشرنا من قبل •

---

(١) أقوال ممثل الهند باللجنة : U. N. Doc. A/AC. 125/L. 28.

٢ ــ اهتمام عصبة الأمم بالاتحادات الدولية :

كان التعاون الدولى فى مختلف مجالات الأنشطة البشرية من الأهداف التى ابتغتها عصبة الأمم ، انطلاقا من النظرية الوظيفية التى رأت فى قيام التنظيم الدولى بهذه الأنشطة تهيئة الأحوال اللازمة لوجود سلم دولى حقيقى على ما رأينا من قبل • لذا كان من الطبيعى أن تهتم عصبة الأمم بها ، لذا نراها قد اعترفت بشخصيتها ، وعملت على أن تصل علاقاتها بها ، وأن تجعلها جزء لا يتجزأ من التنظيم الدولى العالمى ، وأن تعمل على التنسيق بين أوجه نشاطها المختلف •

وقد سبق أن ألمحنا الى قيام عصبة الأمم بتكوين لجنة خاصة لدراسة النشاط الوظيفى للعصبة واقتراح الحلول اللازمة لتحسينه ، بعدما أثبتت العصبة نجاحا ملحوظا فيه ، عوضها عن الفشل فى الأنشطة السياسية • وقد قدمت هذه اللجنة تقريرا عام ١٩٣٩ ، وضمنته عدة توصيات من بينها ضرورة انتقال السلطات الوظيفية للمجلس الى سلطة أخرى ، غير سياسية حتى لاتطغى ، المسائل السياسية عليها ، وضرورة انشاء منظمات مستقلة تعمل فى مختلف النواحى الانسانية ، تحت اشراف العصبة •

ومع أن هذه التوصيات ظهرت متأخرة ــ عام ١٩٣٩ .. بحيث تعذر على العصبة أن تفيد منها ، فان البعض يرى أن النجاح الذى أحرزته المنظمات المتخصصة فى ظلها ، كان التعويض الرئيسى أفشلها فى الميدان السياسى ، كما أن كشفها لامكانيات التعاون الدولى فى نواح كانت بعيدة عن الاهتمام العالمى ، الذى كان فى ذلك الوقت سياسيا بالدرجة الأولى ، يمكن اعتباره أعظم اسهام أسهمت به العصبة فى العالم الحديث (١) •

---

(١) كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ، المرجع السابق ص ٥٢٠ ومع ذلك فلقد اختلفت الآراء ــ عند وضع عهد العصبة ــ فى جدوى وضع

٢ ــ الوكالات المتخصصة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

يبدو أن توصيات اللجنة الفنية التى شكلتها عصبه الأمم عام١٩٣٩ لدراسة الأنشطة الوظيفية للعصبة كانت لها أهميتها أمام مؤتمر سان فرانسسكو ، فلم تتردد الدول فى ضرورة اقامة منظمات متخصصة تهتم كل منها بناحية من نواحى النشاط غير السياسى ، أو الاقتصادى والاجتماعى فى العلاقات الدولية ، على أن يتم الوصل بين المنظمات الهامة منها وبين الأمم المتحدة .

ولذلك وجدنا ميثاق الأمم المتحدة ينتهج ترتيبا له دلالته فى الميثاق، فالفصل التاسع يتحدث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه ، والتزام الدول الأعضاء بتحقيقه . وفى نطاق هذا الباب نظم الميثاق كيف تنشأ هذه المنظمات والعلاقة بينها وبين الأمم المتحدة :

١ ــ فنجد المادة ٥٧ تعترف بأن الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتى تضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

=

نصوص تتعلق بالمنهج الوظيفى ، ولم يكن ولسون متحمسا الى هذا النوع من المناشط . ولكن الجنرال سمطس صمم على أن تورد بالعهد نصوص المواد من ٢٣ ــ ٢٥ تعنى بالمنهج الوظيفى ، وعلى اساسه انطلقت العصبة الى هذه المناشط ، فأنشأت العديد من اللجان الفنية ، ودعت الى مؤتمرات تناقش فيها مختلف الشئون الاقتصادية والتجارية . يراجع فى ذلك مؤلف ووتر ، تاريخ عصبة الأمم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

هذا وقد نصت المادة ٢٤ من العهد على ضرورة اشراف العصبة على الاتحادات الادارية السابقة عليها والتى سيتم انشاؤها فى المستقبل.

أما المادة ٢٣ فقد حددت أهداف الأنشطة غير السياسية وأبعادها ، مثل « توفير وضمان ظروف للعمل عادلة وانسانية للرجال والنساء والأطفال . وتحقيقا لهذا يتعهدون بالعمل على انشاء المنظمات الدولية اللازمة ودعمها » .

والصحة وما يتصل بذلك من الشئون ، يوصل بينها وبين الأمم المتحدة.

٢ — وتبين المادة ٥٧ سلطة الأمم المتحدة فى الدعوة — « عند المناسبة الى اجراء مفاوضات بين الدول ذات الشأن بقصد انشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق المقاصد » المبينة فى هذا الفصل.

٣ — كما يحدد الميثاق فى المادة ٦٠ أن مقاصد الهيئة فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق الجمعية العامة والمجلس الاقتصادى والاجتماعى عاملا تحت اشرافها .

ويتحدث الفصل العاشر تفصيلا عن سلطات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بالنسبة الوكالات المتخصصة . فتجعله أداة الوصل بينها وبين الأمم المتحدة (المادة ٦٣ فقرة ١) ، وتعطيه سلطة التنسيق بين أوجه نشاطها (٦٣/فقرة ٢) ، كما تعطيه سلطة الاشراف عليها عن طريق الزامها بتقديم تقارير له عن عملها ، واصدار التوصيات لها (م ٦٣/١) .

وهكذا نستطيع أن نذكر أن الوكالات المتخصصة تعاون الأمم المتحدة فى تحقيق أهدافها فى النطاق الوظيفى ، أى فى مجالات الأنشطة غير السياسية .

ومن ثم فلقد أعيد تنظيم الاتحادات الدولية المنشأة من قبل ، وتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة ، تحقيقا لهذا الغرض (١) .

---

(١) سبق أن عرضنا من قبل لفلسفة المنهج الوظيفى كمنهج يتجه أساسا لمنع ظاهرة الحرب ، باعتبار أن الظاهرة مرتبطة بأسباب موضوعة يتعين النفاذ اليها ومواجهتها حتى تنتهى الحرب ويعم السلام فى العالم . ولكن ثمة وجهة نظر أخرى يمكن اعتبارها ، وهى أن التنظيم الوظيفى =

١ ـ طبيعة النشاط الوظيفى للوكالات المتخصصة :

وسواء أخذنا بهـذه النظرة أو تلك ، فان الشيء المؤكد الآن أن المنظمات المتخصصة ظاهرة ضرورية فى حياتنا الدولية • وهى تقـوم بتأدية خدمات جوهرية لاتستطيع الدولة بنظامها الحـالى أن تؤديها • ولكى نفهم الدور الذى تؤديه المنظمات المتخصصة فى عالم اليوم ينبغى علينا أن نميز بين نوعين منها : نوع تقتصر مهمته على تقديم الخدمات الى الادارات الوطنية للدول الأعضاء فى ميادين نشاطها • فهو يقـوم بتقصى الحقـائق على النطاق الدولى ، واجـراء البحوث الخاصـة الاستشارية بين الخبراء والموظفين المسئولين فى الحكومات الوطنية ، وتشجيع وضـع نمـاذج توحيدية ، وتنسـيق البرامج والسياسات الوطنية • وباختصار فان دورها يقتصر على أن تفيد من كل الوسائل الممكنـة للتعاون الدولى لكى تهيىء بعض العنـاصر الجوهرية التى تحتاج اليها تلك الهيئات لكى تنهض بشئون شعوبها ، وفيما سـوى ذلك فالباقى متروك لكل دولة على حدة لكى تنفـذه بنفسـها •

والنوع الثانى يتولى ادارة مرافق عامة دوليـة بالفعل ، ويتحقق ذلك عادة بالنسبة للمصالح أو الخدمات التى تكون بسبب طبيعتها ، أو موقعها الجغرافى خارجة عن النطاق الاقليمى للدول المعنية • على أننا شاهدنا فروضا حديثة تتنازل فيها الدول عن بعض اختصاصاتها لمصلحة الهيئة الدولية • ونجـد مثالا واضحا لذلك فى بعض المنظمات

= غاية فى حد ذاته ، بل انه يفوق مشكلة تحقيق السلم أهمية . فالهـدف الرئيسى الأعظم للأمم المتحدة ، هو الدفع قدما بالرقى الاجتماعى ، ورفع مستوى الحياة فى جو من الحرية اوسع .. وحتى المحافظة على السـلام الدولى ، وانقاذ الجنس البشرى من ويلات الحرب ، ليست سوى بادرة دوليـة لازمة ، وعلى الرغـم من لزومها فان السلام ليس سوى وسـيلة لغـاية ، وظرف يتعين توافره من قبل ، وشرط لابد منه لاقـرار المقصد النهـائى ، وهو رفاهية العالم . . .

المـــالية الحديثة كصندوق النقد الدولى ، والبنـــك الدولى للانشـــاء والتعمـــير (١) •

٤ ــ ميادين التعاون الدولى فى مجال الوكالات المتخصصة :

تتسع دائرة مجالات التعـــاون الدولى التى تعمل خلالها المنظمات المتخصصة الى حد بعيد • ويشـــهد المجتمع الدولى أنواعا عـــديدة منها تنشأ بشكل مستمر ، مع تطـــور النظم والتكنولوجيا ، وما أدى اليه من معرفة حقـــول جديدة للنشاط الدولى ، تحتاج الى تدعميها ، وتنظيم الاستفادة بها فى المجال الدولى • وسوف تشهد الآونة القريبة القادمة تطورات ذات شأن فى هـــذا المجـــال •

ونضرب لذلك الأمثلة :

لقـــد عرف الانسان ــ مع بداية هـــذا القرن المجال الهوائى كبعد ثالث لاقليم الدولة ، وكمجال أمكن للانسان أن يســـتغله فى تيســـير وسائل سريعة جدا للمواصلات ، تنقل الأشخاص والأشياء من دولة الى دولة ، وتربط العـــالم بشبكة واسعة من المواصلات التى تجعله يبدو كأنه دولة واحدة • وتعددت الأبحاث العلمية فى هـــذا المجـــال ، الى الحد الذى مكن الانسان أن يتجـــاوز النطاق الهـــوائى ، ويترك دائرة الجاذبية الأرضية ، ليصـــعد الى مجال الفضـــاء ، وليتمكن من تسيير مركبات فضائية تقوم الآن بأبحاث علميـــة فى الفضاء ، ويعلم الله مدى التطورات التى سينتهى اليها العلم فى هـــذا المجال • ولقـــد أنشئت منظمة للطـــيران المدنى لتتولى تنسيق نشاط الدول فى هـــذا المجال ، ولا شك أن اتساع دائرة الاكتشافات العلمية فى هذا النطاق ، سيؤدى الى انشاء أكثر من منظمة تعمل فى هذا الحقل •

---

(١) جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحـــدة ، المرجع الســـــابق ص ٢٦٧ ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٦٧ .

وسنقتصر فى عرضنا هذا على دراسة للمنظمات المتخصصة التى ارتبطت بمنظمة الأمم المتحدة عن طـريق اتفاقيات الوصل ، وعددها ست عشرة منظمة •

وسنقوم بتقسيم حقـول التعاون التى تعمل فيها الى الأقسـام الآتيـة :

(أ) حقول الاتصالات والنقل • وسندرس فيها منظمة الطـيران المدنى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، واتحـاد البريـد العالمى ، الاتحاد الدولى للاتصالات السلكية واللاسلكية •

(ب) حقول الشئون الاجتماعية ، وسندرس فيها منظمة العمـل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة•

(جـ) الحقول الاقتصاديه والمـالية ، وسندرس فيها البنك الدولى ومجموعته (هيئة التنمية الدولية ، المنظمة المـالية الدولية)، ثم صندوق النقـد الدولى ، والاتفاقيـة العـامة للتجارة والتعريفـات •

(د) الحقول العلمية والثقافية ، وسندرس فيها منظمة الأمـم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية ، ثم منظمة الأرصاد الدولية • وسنقتصر على دراسة حقل النشاط ، ومدى ما تحققه الوكالات العاملة فى مجالات للدول الأعضاء ثم مدى الحقوق والواجبات الملقاة على عاتق الدول فى شأنها ، وسندرس الهياكل التنظيمية عند حديثنا عن النظام القـانونى للوكالات •

المبحث الثالث

منظمات المواصلات والاتصالات الدولية

غيرت شبكة المواصلات الواسعة بين الدول وجه الأرض . وأصبح من السهل جدا الوصول من مكان الى آخر بشكل لم يكن يتوقعه الانسان من قبل . ومرفق المواصلات بطبيعته يخرج عن حدود الدولة الواحدة ، اذ تقوم مركبة النقل بعبور مناطق سيادية مختلفة . ولذلك يحتاج هذا المرفق بطبيعته الى تدخل هيئات لها صفة دولية تقوم بالتنسيق بين نشاط مختلف الدول حتى لا يعطل بعضه بعضا ، وحتى تكفل سهولة الاتصال الدولى وتجنب كل ما يضره ، وهذا ما استطاعت الدول أن تحققه فى الأزمنة الحديثة . فلقد أنشئت منظمة الطيران المدني عام ١٩٤٧ لتحقيق الهدف فى مجال المواصلات الجوية ، وأنشئت ، المنظمة البحرية الاستشارية عام ١٩٤٨ لكى تحقق هذا الهدف فى مجال المواصلات البحرية .

ومن أهم ما ينقل على متن السفن والطائرات اليوم الرسائل البريدية ، وقد بدأت الدول منذ زمن بعيد أن تحيطها بالرعاية والعناية، ولذا فلقد أنشأت اتحاد البريد العالمى منذ عام ١٨٧٤ ، ولقد تم الوصل بينه وبين الأمم المتحدة عام ١٩٤٧ .

على أنه كان لاختراع الموجات عام ١٨٧٤ ، ولتوصل الانسان الى أن يبعث بالصوت الى مسافات بعيدة تخترق حدود الدول المختلفة ، ولا تقف عند الحدود السياسية لاحداها مزاياها العديدة التى لا تخفى على أى شخص .

ويلزم تنظيم التنافس بين الدول فى استخدام هذه الموجات فى المجالات المختلفة ، وخاصة بعد أن عرفت الاذاعة المسموعة والمرئية، وغيرها من صور الاتصالات اللاسلكية .

أولا : منظمة الطيران المدنى الدولية ICAO (١) :

نشأة المنظمة :

لقد عنيت الدول عناية فائقة بشئون الطيران منذ أن استطاع الانسان أن ينظم سير الطيران ليربط بين مختلف الدول • وكانت اتفاقية شيكاغو التى انعقدت بين الدول عام ١٩٤٤ هى المرحلة التنظيمية التى وصلت الدول اليها حتى الآن • وقد تضمنت هذه الاتفاقية مسألتين أساسيتين ، المسألة الأولى هى تقرير نظام الطيران الجوى ، وتنظيم التبادل بين الدول بشأن الحريات المتصلة بالطيران • والمسألة الثانية هى تعهد الدول على أن توحد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية عن طريق انشاء منظمة الطيران المدنية (٢) •

وقد أدخلت عدة تعديلات هامة على هذه الاتفاقية فى أعوام ١٩٤٧ ، ١٩٥٤ ، ١٩٦١ منحت للمنظمة اختصاصات جديدة ، وجعلت منها منظمة ذات فاعلية كبيرة فى حقل الطيران المدنى •

اهداف المنظمة :

١ — توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى .

ذكرنا أن المهمة الرئيسية التى استهدف بها انشاء المنظمة هى توحيد القواعد الفنية المتصلة بالملاحة الجوية فى مختلف الدول • لذا

---

(١) International Civil Aviation organization

(٢) يراجع فى التفاصيل ، ريتر ، القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٢٤٣ ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم المرجع السابق ص ٦٨١ ، محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، وأيضا .

Jenks, Space Law, London 1965, Jula Jal : Space law, The Hague 1967.

ويراجع تعليق لنا بالمجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٦٩ بعنوان: قانون الفضاء .

تقوم المنظمة بوضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران ، وتضع مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم الدولية للطيران •

وقد نجحت بالفعل فى اقرار النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران ، كتحديد شروط صلاحية الطائرات ، والقواعد المتصلة بتحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها ، ومختلف النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات •

كما استطاعت المنظمة أن تضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللاشراف على حركة الطيران ، وموجات الراديو (١) •

٢ ــ تطوير الأنظمة والوسائل الخاصة بالملاحة الجوية :

تعمل المنظمة على تطوير الوسائل الفنية المستخدمة فى الطيران ، وتشجع استعمال المعدات الفنية الحديثة • ومن الأمثلة الهامة فى هذا الشأن ، هو ما قامت به المنظمة من جهود لانشاء نظام لخدمة الأرصاد الجوية •

ومن الأعمال التى تمارسها المنظمة فى هذا الصدد ، مساعدة الدول النامية عن طريق المعونة الفنية ، على انشاء خدمات النقل الجوية ، وتدريب الموظفين اللازمين للقيام بها •

٣ ــ تحقيق سلامة مرفق الطيران المدنى الدولى :

تعمل المنظمة على ادخال الوسائل الكفيلة بانتظام سير هذا المرفق وسلامته ، وبأن تكون الطائرات صالحة للاستخدام ، وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات ، وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب •

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٤٨ ــ حقائق اساسية عن الأمم المتحدة ، مركز الأمم المتحدة للاعلام بالقاهرة ص ١٢٣ .

٤ ــ دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلهـا :

وهكذا وجدنا المنظمة تقوم بدراسة المشاكل المتصلة بالجمـارك والاجراءات العلميـة وتدابير الأمن بين مختلف الدول ، وعملت على تسهيل اجراءاتها • وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالطيران •

٥ ــ حل المنازعات الدولية فى مسائل الطيران :

تختص المنظمة بالنظر فى المنازعات التى تقرر اتفاقيات الطـيران بين الدول احالتها اليها ، كما جرت عادة العديد من هـذه الاتفاقات على امكان لجوء الدول ــ فى حالة الخـلاف ــ الى المنظمة لاعطائهـا تقريرا استشاريا (١) •

٦ ــ توحيد أسـعار الطيران ومنـع المنافسة غير الملائمة فى هـذا النطـاق :

ولذا تحتفظ الدول الأعضاء بحق مراقبة التعريفات التى تقـدمها الشركات • ويقوم اتحاد شركات الطيران بتكلمة مهمة المنظمة فى هـذا النطـاق (٢) •

ونظـرا لمسئوليـة المنظمة عن سلامة مرفق الطـيران المدنى ، فانها تختص بالنظر فى أية شكوى تقـدم عن حالات تعريض سـلامة هـذا المرفق للخطر ، ولقد قدمت جمهورية مصر العربيـة والجمهورية العربية الليبية شكوى الى المنظمة عام ١٩٧٢ عندما اعتدت اسرائيـل على طـائرة ركاب ليبية وهى فوق الأراضى المصرية ، وبعد أن قامت المنظمة بتحقيق الشكوى ، لم تستطع أن تتخذ اجراءات فعـالة ضـد الحكومة الاسرائيلية لعـدم تمتعها بصلاحيات لتوقيع عقوبات كافيـة

---

(١) Reuter, Droit International Public, 1968, p. 246.

(٢) Sornsen, Manual of Public International law New — York 1969, p. 632.

من ناحية • ولعدم موافقة الدول الكبرى على توقيع عقوبات عليهـا من ناحيـة أخـرى •

مقـر المنظمة : مدينـة مونتريال بكنـدا •

انحـاد شركات الطـيران الدولى IATA (١) :

يعتبر اتحاد شركات الطيران منظمة خاصة ، ومع ذلك فهو يعمل فى ارتباط وثيق مع منظمة الطيران المدنى ، ومن ثم فاننا نجـد أن له ميثاقا دوليا ، يكمل ميثاقها ، كما أن مقره بنفس المبنى الذى توجـد فيه المنظمة بمونتريال بكندا ، ويشترك فى عضوية هـذا الاتحاد سبعون شركة دوليـة للطـيران •

وقد أملت ضرورة الأشياء تقسيم الاختصاصات بين المنظمة واتحاد شركات الطيران ، مع التعـاون بينهما ، ومن أهم مجالات اختصاص الاتحاد ابرام الاتفاقات فى المسائل الفنية والتجـارية ، ونجـد أنه ولو أن كثيرا من الاتفاقات الثنائية بين الدول فى المسائل الفنيـة أو التجارية ، قد أبرمت خارج نطـاق الاتحاد الا أن العديد منهـا قـد أبرم على أساس دراسات أو مبادرات متعددة الأطـراف أجـريت من خلال الاتحـاد •

ويعتبر الاتحاد هو الجهة المختصـة باجراء الدراسات المتصـلة بالمظاهر المـالية للنشاط الجوى مثل التعريفات ، الشروط العـادية للملاحة الجوية ، البريد ٠٠ » (٢) •

التعاون بين منظمة الطيران المدنى وجمهورية مصر العربية :

قامت المنظمة بانشاء مكتب اقليمى لهـا يختص بمنطقة الشرق الأوسط وشرق أفريقيا جعلت مقره فى القـاهرة • وتمتد المنطقة التى

---

(١) International air Transport association

(٢) ريتر ، القانون الدولى العـام ، المرجع السابق ص ٢٤٧ •

يخدمها من جزيرة قبرص غربا • الى أفغانستان وباكستان فى الشرق ، ومن ايران والعـــراق شمالا ، الى شرق افريقيا وجـــزر افريقيا فى المحيط الهندى جنوبا •

ومهمة المكتب هى أن يضع خطة لجميع المرافق والخدمات الضرورية للطـــيران فى منطقة عمله ، وأن يعـــاون الحكومات فى تدبير خـــدمات الطيران • وقد أنشأ مركـــزا للتدريب على الطيران فى القاهرة بواسطة الصندوق الخاص للمنظمة •

ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية IMCO (١) :

١ ــ قيـــــام المنظمة :

رغم أن النقل البحرى من أقدم صور النقل التى عرفت فى المجتمع الدولى ، الا أن الاتفاقية التى أنشأت المنظمة الدولية المعنية بشـــئونه لم تبرم الا فى عام ١٩٤٨ ، ولم يعمل بها الا فى ١٧ مارس عام ١٩٥٨ عندما صدقت عليها احدى وعشرون دولة من بينها سبع دول يملك كل منها أكثر من مليون طن من السفن ، وقد يرجع ذلك الى أن القـــانون الدولى يتضمن العديد من التنظيمات التى تحكم الملاحة البحـــرية ، فضـــلا عن أنه لم تكن هناك تطـــورات واســـعة المدى فى المـــاضى كالمشاهد الآن فى نظـــام الملاحة البحرية •

وقد تبنى الدعوة لانشاء هـــذه المنظمة المجلس الاقتصـــادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ، الذى وجه الدعوة الى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بجنيف عام ١٩٤٨ تم فيـــه اقرار الاتفاقيـــة • ويرجع تأخر تصديق الدول عليها الى اعتبارات متباينـــة ، فالبعض يرى أن اختصاص ووظائف المنظمة واســـعة بالقياس الى العناصر التجـــارية لصناعة السفن والبعض الآخر يرى أن سلطاتها غير كافيـــة لحـــماية مصالح الدول البحرية (٢) •

---

(١) Inter - govermmental Maritime Consultative Organization

(٢) سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٦٣٥ .

٢ ــ وظائف المنظمــة :

١ ــ العمل على سلامة النقل البحرى : وضعت الاتفاقية المنشئة للمنظمة فى مقــدمة أهدافها العمل على اتخاذ أعلى المعايير المكنــة لضــمان السلامة والأمن فى الملاحة البحرية ، وتحقيق كفايتــه ، وكذا فى مختلف المسائل الفنية المتصلة بالملاحة البحرية .

ونجد أن المنظمة قــد أخذت على عاتقها مسئولية عقــد مؤتمرات أنتجت اتفاقات دوليــة هامة فى هذا المجال كالاتفاقيــة الخاصة بتأمين السلامة فى البحار عام ١٩٦٠ .

٢ ــ العمل على تلافى التمييز فى المعاملة ، وازالة القيــود التى تضــعها الحكومات فى وجه الملاحة البحــرية . كما تنظر اللجنــة فى الاجراءات أو التغييرات التعسفية التى قد تضعها شركات الملاحة .

٣ ــ تهيئة جهاز للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومات فيما يتصل بالمسائل الفنية الخاصــة بالسفن التى تعمل فى نطاق التجــارة الدوليــة .

٤ ــ النظر فى أية مسألة تتعلق بالملاحة يحيلها اليها أى جهــاز أو وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة .

٥ ــ وبالجملة تختص المنظمة بتقديم التوصيات والاستشارات للدول فى مختلف المسائل البحــرية ، واقتراح الاتفــاقات الخاصــة بالملاحة البحرية ، والدعوة الى المؤتمرات البحرية ، التى تناقش فيها هــذه الاتفاقات (١) .

---

(١) لا يمنع ذلك من عقد مؤتمرات خارج نطاق هذه المنظمة .

ثالثا : اتحاد البريد العالمى UPU (١) :

١ ــ نشاة المنظمة وتطورها :

من أقدم المنظمات الدولية التى تؤدى خدمات جوهرية للمجتمع الدولى فى مجموعه ، دون أن ترتبط بسياسة دولة من الدول (٢) ، ولعل ذلك ما جعل الاتحاد السوفيتى ، والعديد من الدول الشرقية ، التى لم تشترك فى عضوية معظم المنظمات الدولية الأخرى ، تدخل فى هذه المنظمة • ومنذ انشاء اتحاد البريد العالمى بمقتضى اتفاقية ١٨٧٤ ، والعديد من التعديلات يدخل على هذا النظام ، كان آخرها علم ١٩٦٤ فى فينا • ولقد أخذ هذا الاتحاد شكل المنظمة المتخصصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وعلى الخصوص عام ١٩٤٧ ومع ذلك فقد كان تنظيمه العام متخلفا ومختلفا عن شكل المنظمات الأخرى ، لكنه منذ عام ١٩٦٤ اتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته •

٢ ــ اهداف المنظمة :

وهدف هذه المنظمة هو حل المشاكل التى تنتج عن الخدمة البريدية بصورها المختلفة ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهام بهدف تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها • وتعمل المنظمة على أن تعامل كل دولة الرسائل البريدية للدول الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بها الرسائل الخاصة بها ، وأن تتبع تعريفة بريدية واحدة ، وبالجملة اعتبار كافة أقاليم الدول الأعضاء بمثابة اقليم

---

(٢) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمر برن

(١) تم انشاء لجنة دولية للبريد عام ١٨٦٣ واسس مؤتمر برن المنعقد عام ١٨٧٤ اتحاد البريد العالمى وهدفه الرئيسى هو انشاء « اقليم بريدى واحد لتبادل الرسائل البريدية » .
Un Seul territoire postal l'echange des Correspondances»

تراجع المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد . وراجع ايضا مؤلف الدكتور سلمى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٩٢ .

بريدى واحد ، تضمن المنظمة فى اطاره حـرية تبـادل المراسـلات البريدية •

٣ ــ مقر المنظمة : مدينـة برن بسويسرا •

رابعا : الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية I T U (١) :

١ ــ نشأة المنظمـة وتطورها :

لقد عرفت وسـيلة الاتصال الكهرومغنطيسية الأولى عام ١٨٦٥ وهى التلغـراف ولذا فقد بادرت الدول بانشـاء الاتحـاد التلغـرافى العـالمى فى ١٦ مايو عام ١٨٦٥ ، والذى اتخذ مقرا له بال ، وذلك بمقتضى اتفاقيـة باريس •

وكانت المشاكل التى تحتاج الى الحل هى مشكلة اللغـة (استعمال لغـة متفق عليها) ومشكلة التعريفات • ولقد تطور هذا الاتحـاد مع التقدم العلمى فى مجال الاتصالات اللاسلكية • فلقـد أثـر التطـور العلمى الذى جعل بالامكان مد الاتصال عن طريق كابلات ترسى بقاع البحار ، اختصاصات هـذا الاتحاد ، الأمر الذى تجلى فى عقد اتفاقية ١٤ مارس ١٨٨٤ ، وكان التطـور الثانى عام ١٩٢٧ بعـد أن اخترع جراهام بيـل التليفـون وبدأ فى استعماله على النطاق الدولى فلقـد عقد اتفاقيـة فى هـذا العـام مدت نطاق اختصاص الاتحاد الى هذا المجال الجديد ليشمل الاتصالات التليفونية التى تمتـد الى مسافات واسعة • ولقد عقد مؤتمر هام بمدريد عام ١٩٣٢ تحت رعاية هـذا الاتحاد ، تم فيه تغيير الأسس التى يقوم عليهـا الاتحاد القـديم ، وأصبح من اختصاص الاتحاد الجديد كافـة المسائل المتعلقة بالتليفون والتلغراف ، والاذاعة •

---

(١) International Telecommunication union.

٢ ـ أغراض الاتحـــاد :

وقـــد أخذ هـــذا الاتحاد على عاتقه :

١ ـ تنظيم الوسائل التى تحافظ على سلامة الأرواح فى البحر وفى الجو ، ولذا ففى خلال المؤتمرات العـــديدة التى عقدها قـــررت مجموعة من المبادىء الهامة ، كمبـــدأ التبادل الوجوبى للبرقيات بين السفن وكذا مبدأ ضرورة الاتصال بين المحطات الأرضية ، وفى المجال الجـــــوى .

٢ ـ ويبذل الاتحاد جهـــودا كبيرة فى سبيل تطـــوير وســـائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وتحسين الخدمة فى نطاقها ، وشمولهـــا كافـــة الدول .

٣ ـ ويأخذ الاتحاد على عاتقه أن يعمم استخدام الموجات من كافة الدول بحرية حتى يمكن للعـــالم أن يستفيد من تبادل حضارته . ولذا فهو يعمل على ترخيص تكلفتها ، وتقليل أســـعارها . ومن أهم تلك المهـــام فى النهـــــاية مســـألة توزيع الموجات بين الدول . وبين الاستخدامات المختلفة لهـــا .

ولقد أنشأ الاتحاد لهـــذا الغرض لجنة هامة تسمى مكتب تسجيل الموجات ، وربما كانت هـــذه المسألة هى أهم ما يواجه الاتحـــاد من مشاكل . ذلك أنه يتوقف عليهـــا حسن اســـتخدام هـــذه الوســـائل جميعـــا (١) .

٣ ـ مقـــر المنظمة : جنيف ، ســـويسرا .

---

(١) تعتبر الموجات ـ لأسباب فنية ـ محدودة . ولذا تتسابق الدول على احتلال أكبر عدد منها . وهذا التســـابق يكون لمصلحة البعض على حساب البعض الآخر ، فقد تجد الدول الحديثة أن الجو أمامها مشـــحون بالموجات ولا تجد ما تستخدمه . لذلك قد يكون احتلال الموجات من وسيلة =

المبحث الرابـــع

حقـــل الشئون الاجتماعية

برز حقل الشئون الاجتماعية فى مجال التعاون الدولى للوكالات المتخصصة منذ فترة طويلة ، وقد كانت منظمة العمل الدولية المنظمة الدولية الأولى التى وجدت فى أعقاب الحرب العالميـــة الأولى ، منظمة دوليـــة مرتبطة بعصبة الأمم ، ثم ارتبطت بالأمم المتحدة بعد انشائها ، وبذلت جهـــودا كبيرة ، وأرست قواعد هامة فى حقل التنظيم الدولى المتخصص .

وبدأت مشكلة الغذاء تصبح من المشاكل الدولية الملحة بعد الزيادة الواسعة فى عدد السكان فى العالم ، والثبات النسبى فى رقعة الأراضى المنزرعة ، مما دعا الى انشاء منظمة تسـعى الى تنظيم التعـــاون الدولى فى هذا الحقل الاجتماعى الهـــام ، فأنشأت كذلك منظمة الأمم المتحـــدة للأغذية والزراعة .

=

معينة كالاذاعة مثلا — مخالفا لأفضل استخدام لهذه الموجة اذ قـــد يكون هذا الاستخدام الأفضل لهـــا ، هو مجال الاتصال الجوى . ولذا فانه يقع على عاتق هـــذه اللجنـــة أن تنظم توزيع الموجات بين مختلف الدول وبين مختلف الاستعمالات لها . ولقـــد حاولت العـــديد من الدول أن تمنحهـــا سلطات الزامية واسعة ، ولكن لم يتم ذلك حتى الآن . ويقتصر عملهـــا حاليا على تلقى تبليغات الدول عن الموجات التى تقـــوم باحتلالها ، وهناك الزام على الدولة بأن تقوم بالتبليغ خـــلال شهر على الأكثر ، وتبحث اللجنـــة فيما اذا كان هـــذا الاحتـــلال متفقا مع النظام الذى رخصـــته الاتفاقيات المبرمة بين مختلف الدول وأن الموجـــة لم يسبق أن استخدمت من قبل أم لا ، ولديها ســـجلان أحدهما تسجل فيـــه الموجات الشرعية ، والآخر تســـجل فيه الموجات غير الشرعية وتخطر اللجنة الدولة بصـــفة التسجيل الذى تم لموجتها ، وتعمل على تغيير الاستخدامات المخالفة لها ، يراجـــع لنـــا مقال عن التعـــاون الدولى فى مجال الاتصـــالات السلكيـــة واللاسلكية ، مجلة مصر المعاصرة ، أكتوبر ١٩٧٢ ، وبنفس المجـــلة مقال عن سيادة الدولة على الأثير ، أكتوبر ١٩٧١ .

وأدى اكتشاف الأمراض المعدية ، مع شبكة النقل الواسعة فى العالم الى ملاحظة انتقال الأمراض بسرعة من مكان لآخر ، مما دعا الى بذل جهود دولية تهتم بصحة الانسان بشكل عام وتمنع انتشار الأمراض ، كان من نتيجتها انشاء منظمة الصحة العالمية •

أولا : منظمة العمل الدولية :

١ ــ نشأة المنظمة وتطورها :

تحيط بهذه المنظمة اعتبارات عديدة تجعلها تختلف عن المنظمات الأخرى ، نتج من كونها تختص بنشاط يتميز عن أنشطة سائر المنظمات بمساسه بطائفة هامة من الأشخاص ، هم فئات العمال وأرباب الأعمال فضلا عن الحكومات • ولقد كانت معالجة مشكلة وضع الطبقة العاملة فى المجتمعات من أهم المشاكل التى شغلت البشرية منذ زمن طويل ووضعت بشأنها البحوث والدراسات • أليس انقسام العالم الآن فكريا ومذهبيا أساسه هو هذه المشكلة ؟ لذا فمن الطبيعى أن يهتم التنظيم الدولى بهذه المشكلة ، وكان وجود هذه المنظمة هو التعبير عن الاهتمام الدولى بها •

وشهد عام ١٩٠١ انشاء لجنة سميت باسم الاتحاد القانونى الدولى لحماية الطبقة العاملة • وقام هذا الاتحاد بجهود كبيرة فى تنظيم العمل بما يكفل حقوق الطبقة العاملة ، وخاصة فيما يتعلق بتحديد ساعات العمل وتشغيل النساء والأحداث • وكانت الحرب العالمية الأولى هى المناسبة التى شهدت التطور الثانى فى مجال التنظيم الدولى ، ويبدو أن القائلين بالمنهج الوظيفى كان فى اعتبارهم تجربة مكتب العمل ، ومن ثم فلقد وضح اتجاه هام فى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ ينحو نحو تضمين معاهدات الصلح النظام الأساسى لمنظمة دولية تتولى رعاية الطبقة العاملة ، وبعد مداولات فى المؤتمر ، وجدنا

هـذا النظام متضمنا فى القسم الثالث عشر من معاهدات فرساى (١)٠

ومع ذلك فما لبثت منظمة العمل الدولية أن انفصلت عن معاهدات فرساى وسمى الاتفاق المكون لها بعد تعديله فى مونتريال عام ١٩٤٦ ميثاق هيئة العمل الدولية ٠ وتم الربط بينه وبين الأمم المتحدة فى نفس العام ٠ ونود أن ننبه الى أن هذه المنظمة دافعت عن استقلالها طويلا ، ولم تقبل تدخل الهيئات السياسية فى الأمم المتحدة وفى عصبة الأمم من قبل فى أعمالها ، وأوجدت بذلك مبدأ يطلق عليه البعض « الوعى بالسيادة من جانب الوكالات المتخصصة » ٠ ونجد التعبير القوى عن هذا الاتجاه واردا على لسان المتحدث بلسان هذه المنظمة عندما قال « اننا نطلب العمل مع الأمم المتحدة كندين ، وابتغاء لهذا الهدف فلا مانع عندنا من بعض التضحيات بعنصر السيادة ، ولكن ليس فى نيتنا أن نعمل كتابعين (٢) » ٠

٢ ـ أهداف المنظمة :

ـ ويبدو أثر الفكر المتأثر بالمنهج الوظيفى نحو السلام ، والذى يرى أن الحرب ترجع الى المظالم الاجتماعية ، فى نصوص اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ، الذى حدد أهداف وأغراض المنظمة ٠ فالمنظمة تبتغى المحافظة على السلام الدائم عن طريق تحقيق العدالة

---

(١) اوضح المندوب الانجليزى فى المؤتمر ان لتطور الاقتصادى آثارا اجتماعية خطيرة تتطلب مواجهتها على المستوى الدولى ، ونوه بضرورة الاهتمام بمطالب الطبقة العاملة ، والعمل على تحسين ظروف معيشتهم ، والا فان ذلك قد يؤدى الى الاضطرابات واستخدام العنف . ويبدو أثر النظرة الماركسية فى هذه الأقوال فهى التى تبشر بانهيار النظام الرأسمالى على يد الطبقة العاملة . ومما حدا بالدول الى وضع المشكلة على النطاق الدولى هو الخوف من المنافسة بين الدول ، فقد يؤدى تطبيق بعض الاصلاحات فى نطاق احدى الدول الى زيادة فى تكلفة الانتاج عن مثيله فى الدول التى تأخذ بهذه الاصلاحات . يراجع :
Mander, Foundations of modern world Society, 1947. p 43.

(٢) united Nations Document E/NSA/13 June 10, 1946.

الاجتماعية ، ولكى تتحقق هـذه العدالة ، يجب تشغيل جميع الأيدى العاملة ، وبأجور تكفل المعيشة المناسبة وفى نظـام عمـل يحقق كرامة الفـرد ، ويراعى ظروف ونوع العـاملين • وواجب المنظمـة هو أن تقـوم بالدراسات ، وأن تعـد مشروعات الاتفاقيات التى تتضـمن الأسس التى يمكن للدول أن تدخلها فى تشريعاتها لتحقيـق هـذه الأغراض • والى جانب ذلك تضطلع المنظمة بعبء هام ، هو تقـديم المعونة الفنية للأعضاء من أجل تحسين مستوى العمال والأماكن التى يعملون فيهـا ، وهى تقـوم بدراسات فى هـذا الشأن ، وتقـدم الخبراء ، والمنـح الدراسـية أو تنشىء مراكـز التدريب فى مختلف الدول • وأخيرا تعنى المنظمة بجمع المعلومات عن وقائع المشـكلات الاجتماعية وتطورها وتقـوم بنشر العـديد من الدوريات والدراسات الهـامة فى مجال عملهـا (١) •

٣ ــ مقـر المنظمة ــ جنيف ، سويسرا :

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة F A O (٢) :

١ ــ نشأة المنظمـة :

توضـع منظمة الأغذية والزراعة ، فى مقدمة المنظمات التى تهتم برفاهيـة الانسان ، وتحسين طعـامه ، وتحسين الوسائل المستخدمة فى الزراعة • ولقـد ارتبط انشـاء هـذه المنظمة بأهـوال الحـرب العالميـة الثانيـة ، وفكر فيهـا فى نفس الوقت الذى كانت الدول تفكر فيـه لانشاء منظمـة الأمم المتحدة • فلقـد عقـدت مجموعة من الدول مؤترا فى هوت سبرنجر بولاية فرجينيا بالولايات المتحـدة

---

(١) يراجع فى التفاصيل جودريش وهامبرو ، ميثاق الأمم المتحـدة المرجع السابق ص ٣٢٧ .

J. L'Huillion Elé, ments de droit inernational, 1950, p. 151

وعائشـة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٦ وما بعدها .

(٢) Food and Agriculture organization

الأمريكية فى مايو عام ١٩٤٣ وضعت فيه نظام المنظمة (١) • وكانت نشأة المنظمة فى هذه الظروف تعبيرا عن فداحة مشكلة الطعام التى ستواجهها الدول فى أعقاب الحرب ، وعدم احتمالها أى تأخير كما كان تعبيرا عن سهولة الوصول الى اتفاق بشأن المسائل الاجتماعية أو الفنية عنه بالنسبة للمسائل السياسية •

اغراض المنظمة :

أكد ميثاق هذه المنظمة أن الدول المتعاقدة تستهدف رفع مستوى معيشة شعوب العالم عن طريق تحسين الغذاء وزيادة انتاجه : ويدخل فى ذلك كافة أنواع الغذاء الزراعى ، والأسماك • وهى تقوم بدراسات وتصدر توصيات لتنمية موارد العالم المائية وتحسين التربة ، ونشر الأنواع الجديدة من النباتات ، وطرق الزراعة الحديثة ، واعداد غرس الغابات ، وتحسين هندسة الرى • وتبذل الجهود كذلك من أجل تحسين طرق مكافحة الغابات ، ومنع تآكل الأرض • وفضلا عن الدراسات والتوصيات ، تقدم لمختلف الدول الخبرة ، وتشترك معها فى تنفيذ هذه الأهداف •

ثالثا : برنامج الغذاء العالمى :

ولقد وضعت الأمم المتحدة برنامجا موسعا للقضاء على الجوع بحيث تقوم هذه المنظمة ببذل الجهد الأكبر فى سبيل تحقيقه ، وذلك منذ عام ١٩٦٠ • ويستهدف هذا البرنامج خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية ، وحث الدول على مكافحته • وهو يسعى الى تعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق اسداء المعونة فى صورة غذاء • فعلى أساسه يمكن استخدام الطعام فى البلاد المنخفضة فى الدخل بوصفه بديلا جزئيا عن الأجور النقدية التى تدفع

---

(١) لم تنشأ هذه المنظمة مع ذلك رسميا الا بعد أن صدقت عليها الدول بتاريخ ١٦ اكتوبر عام ١٩٤٥ .

للعمال فى مشروعات التنميـــة • ويواجه البرامج الحالات الطـــارئة التى قـــد تستدعى الحصـــول على الطعام ، كالحالات التى تنتج عن الزلازل والفيضانات وغيرهما •

٤ ــ مقر المنظمة ، مدينـــة روما بايطاليـــا •

٤ ــ الصـــندوق الدولى للتنمية الزراعية :

يعتبر هذا الصندوق أحدث وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ، اذ قـــد تم اقامتها فى ١٨ يونيـــو عام ١٩٧٦ بنـــاء على اقتراح من مؤتمر الغـــذاء العالمى الذى عقد عام ١٩٧٤ • وقد بدأت المنظمة تمارس أعمالهـــا فى ٣٠ نوفمبر عام ١٩٧٧ •

أغراض المنظمـــة :

الهدف الرئيسى لهذه المنظمة يتصل بالتنمية الزراعية والريفيـــة للدول الأكثر فقرا • وهكذا يثبت اقامة هـــذه المنظمة ، الاستجابة التنظيمية لمشكلة بدأت تؤرق العالم نتيجة لتطور التقســـيم التقليدى للدول الى دول غنيـــة ودول فقيرة ، فقد بدأت طائفة ثالثة من الدول الأشد فقرا تظهر على المسرح العالمى ، وهى دول تعانى من الجـــوع والفقر الشديد ، ويقل الدخل القومى فيها عن الدول الأخرى •

ويقـــوم الصندوق بتقديم قروض ومساعدات لهذه الدول لتحقيق أغراض ثلاثة :

(أ) زيادة الانتاج الزراعى •

(ب) ايجاد العمالة والدخل الاضافى للمزارعين المعدمين •

(ج) تحسين المستويات الغذائية ونظم توزيع الغذاء فى هـــذه الدول •

ومما يميز هـــذه المنظمة عن المنظمات الأخرى ، اشتراك العـــديد

من الدول فى تمويل البرامج التى تخـــدم أغراضها فالدول الأوربيـــة تساهم بأكثر من نصف التمويل ، وتقل مساهمة دول الأوبك عن النصف بجزء بسيط ، كما أن الدول النامية الأخرى تشترك فى تمويل البرامج كذلك • وهكذا لا نجد التـــأييد الأمريكى الضخم على تمويل هـــذه المنظمة كما نجـــده بالنسبة للمنظمات الأخرى •

مقر المنظمة : مدينة روما بايطاليـــا •

رابعا : منظمة الصـــحة العالميـــة W H O (١) :

١ ــ نشـــأة المنظمة :

تعتبر منظمة الصحة العالمية من المنظمات ذات التـــاريخ الطـــويل نسبيا بالنسبة لســـائر الوكالات المتخصصة • ذلك أنه منذ منتصف القـــرن المـــاضى ، بدأ الاعتراف بالحاجة الى التعـــاون الدولى فى الكفاح ضـــد الأوبئـــة ، ومن ثم بدأت الدعوات تترى لعقـــد عـــدة مؤتمرات دوليـــة تناقش المشاكل الطبية على المستوى الدولى . واتفق فى العـــديد منها على اتخـــاذ عدة تدابير لمنـــع انتشار الأمراض • فتأسست عدة مكاتب دوليـــة لهـــذا العـــرض فى مناطق مختلفـــة ، لعـــل أهمهـــا المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عـــام ١٩٠٧ ، والذى اشترك فيـــه العـــديد من الدول ؛ وتحددت أغراضه فى تبليغ الدول بالمعلومات السريعـــة عن الأمراض المعـــدية التى تظهـــر فى العالم ، والنصح بالتدابير التى يجب أن تتخـــذ لمنعها ، بالاضافة الى اعادة النظر المستمر فى الاتفاقات الدوليـــة المنعقدة فى حقول الصحة العالمية من أجل جعلها ملائمة للتطورات التى تجد فى هـــذا النطاق ، والعمل كجهاز استشارى حـــول تفســـير وتطبيق هـــذه الاتفاقات •

---

(١) World Hcalth organization

(٢) سورنش ، المرجـــع السابق ، ص ٦٤٧ ، بويت ، المنظمـــات الدولية ، ص ١٠٣ .

ولقد بقى هـذا المكتب مستمرا فى عمله حتى بعد قيـام عصبة الأمم بانشاء منظمة الصحة العالمية تعمل فى نطاقها •

ولقد دعا مكتب الصحة المنشأ فى باريس ، الى ابرام اتفاق جديد فى الحقل الصحى عام ١٩٢٦ • وأعيد النظر فيـه عام ١٩٣٨ •

وبعد الحرب العالمية الثانية ،رأى المجلس الاقتصادىوالاجتماعى فى دورته الأولى أن يدعو الدول الى مؤتمر للصـحة العـالمية • وعقد المؤتمر فى عام ١٩٤٦ حيث أقـر النظـام الأساسى لمنظمة الصـحة العالميـة التى خلفت مكتب باريس والمنظمـة التى وجدت فى اطـار عصبة الأمم على السواء (١) •

وبدأت المنظمـة تمـارس عملهـا بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل عام ١٩٤٨) عندما صدقت على الاتفاقية المنشئة لهـا الدولة السادسة والعشرون من الدول المنضمة اليها •

٢ ـ أهداف المنظمـة :

تقوم منظمة الصـحة العالمية على أفكار المنهج الوظيفى الذى يربط مختلف صور التعـاون الدولى بالسلم العالمى • وعلى ذلك فان حسن صـحة البشر كله ، هى دعامة أساسية للوصـول الى السـلم والأمن ومن هنا كان الهدف الرئيسى لهـذه المنظمة ـ على ما يعلنـه ميثاقها ـ هو الوصول بكل الناس الى أعلى مستوى صـحى ممكن • وتحقيقا لهـذا الهدف تقوم المنظمة بدراسات مستمرة حول أفضـل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة وغير المتوطنة ، ومتابعة مناطـق العـالم المختلفة لحصر مناطق الأوبئة والتحذير من انتقال الأشـخاص منها الى أماكن سليمة • وهى تنشر دراستها على أوسـع نطاق حتى تستفيد منها جميع الدول •

وتقوم كذلك بتقديم توصياتها بشأن أفضل الوسائل الطبية التى

تؤدى الى تحسين ظروف عمل الانسان ، وظروف الانتاج الزراعى والصناعى ، وتقوم المنظمة بوظائف التدريب على العلاج ، وتعليم طرق التمريض ، وغير ذلك من الوسائل الفنية المتعلقة بالمرض والعلاج • ولها اختصاصات كذلك فى مجال الأدوية فهى تعمل على توحيد طرق تصنيعها ، والنظم التى تحكمها بين مختلف الدول •

٣ ــ مقر المنظمة : جنيف ، سويسرا •

المبحث الخامس

الحقول الاقتصادية والمالية (١)

لاجدال فى أهمية النشاط الاقتصادى الدولى فى الآونة الحديثة • ولذلك فلقد كانت أهم المناشط التى عنيت بها المنظمة الدولية هو تحقيق التعاون الدولى فى هذا المجال • ولقد انبعث ذلك من حقيقة اساسية مفادها أن الفقر لا يزال هو العدو الرئيسى للنوع البشرى . لأن نصف سكان العالم يعيشون فى ظروف سيئة يسيطر عليها الشقاء والجوع والمرض • وقد هيأت الظروف الدولية السائدة حاليا ، والكامنة فى وجود معسكرين متعارضين يسعى كل منهما الى القضاء على الآخر ، أو حصر نفوذه على الأقل ــ الى أضيق دائرة ممكنة ، الى وضع برامج للمساعدات عن طريق العديد من المنظمات الدولية الاقتصادية ، تنفق الولايات المتحدة عليها الكثير من أموالها • وهذا الانفاق لا ينبعث من رغبتها فى مساعدة الشعوب المتخلفة أو تقوية المنظمات المتخصصة وانما لمحاربة الشيوعية ، وعلى أساس أن تلك

---

(١) يراجع فى التفاصيل Waters ، فى مؤلفه الأمم المتحدة ، السابق الاشارة اليه ص ٣٤٥ وما بعدها ، وكلود النظام الدولى والسلام العالمى : المرجع السابق ص ٤٩٨ وما بعدها ، ريتر ، النظم الدولية ، ص ٣٨٠ ، كولياردـ ، النظم الدولية ص ٤١٠ ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ص٣٤٩ وما بعدها .

هى أفضل الطرق لمحاربتها ، لذا يثـور التساؤل عن مستقبل هـذه الوكالات بعد التغييرات التى تمت فى المعسكر الشيوعى ، ومن المحتمل أن تذهب العـديد من المساعدات الى دول أوربا الشرقية • ولم تمانع الدول المتخلفة فى ذلك على أساس أن التعامل مع المنظمات الدولية يمنع احتمالات الاخلال بالسـيادة اذا قدمت المساعدات المـالية من الدول المتقدمة رأسا ، وأهم الوكالات التى أنشئت لهـذا الغرض • البنك الدولى للانشاء والتعمير ، وصندوق النقد الدولى والمنظمة المـالية الدوليـة ، وهيئة التنمية الدوليـة • على أن الدول تحيط نفسها الآن بالقيود الجمركية التى تعوق حرية التجارة ، وتمنع أن يتم التبـادل على النحو الذى يتفق مع مصلحة المجتمع الدولى فى جملته • لذلك وجد العديد من المنظمات الاقتصادية التى تعنى بتلك المشكلة ، أهمها منظمة التجـارة ومنظمة الجـات •

أولا : البنك الدولى للانشاء والتعمير ومجموعته :

١ ـ نشأة البنـك وأغراضـه :

نعرض هنا سريعا لمجموعة من المنظمات التى تستهدف شـئون التنمية الاقتصادية الدولية وتأتى على رأس هـذه المنظمات البنـك الدولى للانشاء والتعمير International Bank for Reconstruction (IBRD) and Development ولقـد تـم انشـاؤه بمقتضى اتفاقيـة برتون وودز Bretton Woods فى يوليـو عام ١٩٤٤ والحـرب العالمية الثانية فى أطوارها النهائية • والهدف الرئيسى الذى استهدفته الدول بانشائه هو تعمير ما خربتـه الحـرب ، والمساعدة فى التئـام الجروح العميقة التى سببتها ، وذلك من خلال القـروض التى تقدمها لأغراض البنـاء والتعمير (١) ويعمـل البنـك كذلك على تشـجيع الاستثمارات الأجنبية عن طريق تقـديم الضـمانات والمساهمة فى

---

(١) Commission to Study the organization of peace, part II · 14 January 1962.

الاستثمارات والقروض • وبالاضافة الى ذلك يقـوم البنك بتقـديم نصائحه ، للدول الأعضاء • ويعمل على أن تستفيد من خبراته الفنية ، بل ويبذل البنك جهـدا موصولا فى سبيل تسوية المنازعات المـاليـة والاقتصـادية التى قد تنشب بين الدول ، ولقد سـاهم فى تسـوية النزاع بين مصر والدول المساهمـة فى قنـاة السويس بعد تأميمها ، واشترك فى وضع الأسس التى تقوم عليها التعويضات •

ثانيا : المؤسسة المـالية الدولية IFC(١) :

ومن الأسس العامة التى تحدد السياسة المـالية للبنك أنه يجنح نحو اقراض المشروعات الاقتصادية التى تدر ربحا كافيـا ، ومن ثم فلقد كان من اللازم أن تنشأ بجواره منظمات دوليـة أخرى تستهدف تمويل مشروعات لا تستلزم هـذا الربح الكافى ، وهو ما فعلته الدول عندما أنشأت المنظمة المـالية الدولية • فهـذه المنظمة قد تفرعت عن البنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) ، وهى تقـرض كما يفعل البنـك ولكنها لا تمـول أكثر من نصف النفقات اللازمة لتمـويل المشروع ، وتطلب من الدول أن تفتح لاستثمارات الأفراد الجزء المتبقى •

والهدف الرئيسى من هذه المنظمة هو انمـاء المشروعات الانتاجية الخاصـة ، ودعم دورها فى التطوير العـلمى والتكنولوجى فى الدول النامية (٣) • وذلك يتمشى مع هدف الولايات المتحدة فى منع انتشـار الشيوعية • ولذلك فان هذه المنظمة تركـز على استثمار الأموال فى مجال الصناعة والتعدين • ولوجود عنصر المجازفة فى هذه المشروعات ، فان المنظمة لا تمولها تمويلا كاملا وانما فى حدود النصف فقط •

---

(١) The International Finance Corporation.

(٢) ظهرت هذه المنظمة الى حيز الوجود فى أول يوليو عام ١٩٦١ .

(٣) يراجع تقرير اللجنـة التى شـكلتها السكرتارية العـامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٢ لدراسة التنظيم من أجل السلم ، سبقت الاشارة اليها ص ١٠ .

ثالثا : هيئـــة التنميـــة الدولية :

وبالاضافة الى ذلك أوجد البنك الدولى مؤسسة اقراضية جديدة هى هيئة التنمية الدولية A I D (١) فى سبتمبر عام ١٩٦٠ • وقد وصلت هذه المنظمة الى مدى تساهلى أكثر فى الاقراض ، فهى تمنح قروضها للدول التى لم تستكمل نموها بعد لسد حاجات التنميـــة فيها ، وذلك لآجال طويلة ، وبفائدة بســـيطة ؛ ولمشروعات لا تدر عائدا سريعـــا كالتعليم والتربيـــة •

رابعا : صندوق النقـــد الدولى :

وفى مجال أكثر تخصصا ، نجد صندوق النقد الدولى I M F (٢) • الذى أنشأته الدول كمنظمة متخصصة عام ١٩٤٥ ، وهو يســـتهدف تحقيق التعاون الدولى فى المسائل النقـــدية على وجه الخصـــوص • وهى منظمة للتشاور تعمل على تحقيـــق الثبات فى أســـعار الصرف ، والمحافظة على أوضاع منتظمة له بين الأعضاء وتتجنب تخفيض أسعار الصرف من أجل المنافسة فقط • وتحقيقا لهذا الهدف يضع الصـــندوق تحت تصرف الأعضاء موارده بضمانات مناسبة ، وذلك لكى يصححوا الخلل فى موازين المدفوعات ، وهو يبيع لهم العملات الأجنبية بعملاتهم الوطنية ، بقيود معينة ، ويســـدى لهم المشورة حول أنسب الوسائل لعلاج المشاكل النقـــدية •

خامسا : منظمة التجارة الدوليـــة والاتفاق العـــام بشأن التعريفات والتجارة :

تعتبر العلاقات الاقتصادية الدولية من أهم المناشط التى ادت الى وجود القانون الدولى بفرعيه الخاص والعام • فمنذ أقدم العصـــور تتبادل الدول فيما بينها السلع والخدمات وتنقل رؤوس الأموال بينها،

---

(١) International Ansociation of development

(٢) International Monotary Fund

وسبب قيام هذه العلاقات هو التفاوت بين الدول المختلفة من حيث موارد الثروة الطبيعية ، والكفاية الانتاجية وعدد العمال والأسواق • ويمكن القول بأن هناك شبه تكامل بين الدول المختلفة يؤدى بالضرورة الى قيام علاقات اقتصادية بينها ، والحقيقة الأساسية فى التبادل الدولى هى أن تكون كل دولة مصدرة ومستوردة فى وقت واحد ، وأن يكون هناك نوع من الارتباط بين الصادرات والواردات من حيث ان كليهما يسير فى اتجاه الآخر ، زيادة ونقصا ، أى أن التبادل الدولى يتضمن وجود فكرة التصدير والاستيراد جنبا الى جنب • ولقد كانت التجارة الدولية مفتوحة بين الدول الى أوسع مدى • ولكن التغيرات المستمرة فى الظروف الاقتصادية جعلت الدول تلجأ الى تقييد حرية التبادل داخلها لأسباب متعددة كالحصول على موارد مالية ، أو حماية صناعتها الوطنية • أو تحقيق أغراض سياسية كمنع التعامل بين بعض الدول ، أو على أنواع معينة من السلع • ولقد توسعت الدول فى هذه القيود الى حد كبير فى هذه الآونة ، وكان من اللازم أن يتحرك المجتمع الدولى للتخفيف من حدتها (١) •

وبالفعل اجتمعت مجموعة من الدول فى مؤتمر هافانا عام ١٩٤٧ تحت اشراف المجلس الاقتصادى والاجتماعى حيث اتفقت على انشاء منظمة التجارة الدولية ITo ولقد وقعت على هذه الاتفاقية أربع وخمسون دولة ، ولكن لم يتم التصديق عليها • وقد استهدفت هذه المنظمة تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التمييز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالاضافة الى تشجيع تداول رؤوس الأموال بينها ، وبذل الجهد لدفع التنمية فى الدول المتخلفة • ولقد أنشأ المؤتمر لجنة مؤقتة تتولى التحضير لاجتماع منظمة التجارة الدولية • ولكن نظرا لعدم قيام الدول بالتصديق على هذه الاتفاقية فلقد قررت اللجنة التحضيرية اجراء مفاوضات بين الدول حول مشاكل الرسوم الجمركية على وجه الخصوص دون الانتظار لقيام

---

(١) سعيد النجار ، التجارة الدولية ، القاهرة ١٩٦٠ ، ص ٦ ؛ محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية ٣٦٩ •

منظمة التجارة الدولية ، ولقد أدت هـذه المفاوضات الى انشاء منظمة دولية جديدة هى منظمة الجات GATT وهى منظمة تقوم بالاشراف على القيود الجمركية المفروضة على التعـامل الدولى ولقد انعقـدت الاتفاقيات التى أقامت هذه المنظمة عام ١٩٥٥ واتخذت مقـرا لهـا جنيف •

وتستهدف المنظمة أن تحقق حرية التجارة الدولية ما أمكن ، وهى لذلك تعمل على تخفيض الرسوم الجمركية ، وتوحيد طرق التعـامل بخصوص القيود الجمركية بين مختلف الدول وهى فضـلا عن ذلك تشجع الدول النامية على زيادة صادراتها •

وقد قامت هـذه المنظمة بعقد سلسلة من المؤتمـرات التجارية الناجحة التى ضمت العديد من الدول •

المبحث الخـامس

حقـل الشـئون العلميـة

ترتبط بالأمم المتحدة أربع منظمات هامة فى هذا المجال ، تقـوم الأولى منها بنشاط علمى وتعليمى وثقافى بالغ الأهمية ، وتستفيد منـه معظم دول العـالم ، وهى منظمة الأمم المتحـدة للتربية والعـلوم والثقافة ، وتستهدف ثانيتها الاستفادة بالأبحاث العلمية فى مجـال الذرة بالوسائل السلمية ، وهى الوكالة الدوليـة للطـاقة الذرية •

أما ثالثتها فهى تقوم بمهمة تنبؤية فى مجال الجو ، وتعطى بذلك خدمات هامة للمواصلات الدولية بكافة أنواعها كما تعمل على تعميم هـذه الخـدمة وتبادلها بين مختلف دول العـالم حتى يعم خـيرها الجميع ، وهى المنظمة العالمية للأرصاد الجوية •

وتعتبر المنظمة الرابعـة من أهم المنظمات الدوليـة التى ارتبطت حديثا بالأمم المتحدة ، وتلعب دورا هاما فى حماية الملكية الأدبيـة ونقل التكنولوجيا من الدول المتقدمة الى الدول النامية •

اولا : منظمة الأرصاد العالميـــة WMO (١) :

١ ــ نشأة المنظمـــة :

أدى نمو الاتصالات العلمية غير الرسمية بين علماء دول عديدة ، الى قيـــام منظمة دولية خاصة تجمع بين عدة محطات أهلية للارصاد الجوية عام ١٨٧٨ • وكانت هذه المنظمة هى النـــواة التى وجدت على أساسها منظمة الارصاد العالمية ، عندما نفذت الاتفاقية الخاصة بها فى واشنطن عام ١٩٤٧ ، ودخلت فى دور التنفيذ عام ١٩٥٠ • هـــذا ومقر المنظمة مدينـــة جنيف بسويسرا •

٢ ــ أغراض المنظمـــة :

١ ــ الوظيفة الأساسية للمنظمة ، وظيفـــة تنبؤية ، اذ تقـــوم باستطلاع الجو ، والتنبـــؤ بمـــا سيحدث فيه من ظواهر تؤثـــر على مواصلات الناس أو زراعتهم أو مختلف أوجه نشاطهم ، مما يجعلهم يحددون يومهم طبقا لهـــا وعلى الخصـــوص فى مجـــال مواصـــلاتهم الجوية والبحرية • وقـــد رأت الدول الحاجة المـــاسة الى تنظيم هـــذا المرفق على أساس دولى يتم فيه التبادل السريع للمعلومات عن الجو بمختلف أجزائه • لذلك فأهـــداف هـــذه المنظمـــة هىأن تقيم نظـــاما للتعاون بين الدول يتم فيه هـــذا التبادل بسرعة ، وبصـــورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية ، وللشـــئون الاقتصادية كالزراعة والصـــــيد •

٢ ــ وتعمل المنظمة على تسهيل التعاون لانشاء شبكة من محطات الرصد فى العـــالم وانشاء مراكز لتأدية هذه الخدمة فى مختلف دول العـــــالم •

وقد ساهمت المنظمة بالفعل فى تعميم محطات الأرصاد وربطهـــا

---

(١) World. Meteorological organization.

ببعضها البعض على النطاق العالمى ، وأجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية •

٣ — تعمل المنظمة على توحيد نشرات الأرصاد الجوية وضمان اذاعتها بسرعة وبصورة منظمة •

٤ — تشجيع المنظمة على استخدام علم الارصاد فى ميادين الطيران والملاحة والزراعة وأوجه النشاط البشرى الأخرى •

٥ — تقوم المنظمة بتشجيع البحث والتدريب فى ميدان الارصاد الجوية والمعاونة فى تنسيق النواحى الدولية لهذه الأنشطة •

٦ — وتعمل المنظمة فى النهاية على تبادل تقارير الطقس على المستوى الدولى ، وتعاون الدول على انشاء الخدمات المتعلقة بالارصاد فيها وتحسين تطبيق الارصاد الجوية والهيدروجينية فى مشروعاتها الخاصة بالتنمية الاقتصادية ، وتحقيق أقصى استفادة منها •

وقد أوصت المنظمة بانشاء « ساعة الطقس الدولية » على أساس الأقمار الصناعية ، وبانشاء شبكة من المراكز العالمية والاقليميه ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد على ضوء التطورات التى حدثت فى اكتشافات الفضاء الخارجى •

ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة UNESCO (١) :

١ — نشأة المنظمة وأهدافها :

قامت هذه المنظمة على أساس أن الحرب ترجع فى العديد من الحالات الى سوء التفاهم بين الدول • ولا تكفى العلاقات الاقتصادية

---

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

والسياسية لازالته تماما ، وانما لابد من أن يقوم السلام العالمى على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا • ولذا فاننا نجد هذه العبارات الهامة قد وردت فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « لما كانت الحروب تنشأ فى أذهان البشر ، فينبغى أن تقوم فى أذهانهم أيضا أسباب الدفاع عن السلام ، ويشهد التاريخ على أن عدم التفاهم المتبادل بين الشعب يبعث على الريبة ، وسوء الظن بين الأمم ، وهما عاملان كثيرا ما يسفران عن تطور الخلافات الى حروب •• وان سلما يقتصر على عقود اقتصادية وسياسية بين الحكومات ليقصر عن تحقيق ائتلاف الشعوب ائتلافا شاملا مستمرا ، صادقا ، مما يوجب تشييد هذا السلم على أساس تضامن البشرية فكريا ومعنويا » • لذلك فان هذه المنظمة تستهدف تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا التعاون الى احترام العدالة فى جميع بقاع الأرض ، والى احترام القانون وحقوق الانسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة •

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تتعاون المنظمة مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة ، وتستعين فى ذلك بكافة الوسائل الجماهيرية • وتحث على تعليم الشعوب ، ونشر الثقافة ، وتشجيع تدريس العلم وفهمه • وتوحيد جهود العلماء والفنانين والمربين ، وازالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الانسانى وتعد المنظمة العديد من البرامج التدريبية ، وتعمل على توفير الخبراء فى العلوم والتربية (١) •

هذا ومقر المنظمة باريس •

---

(١) تم انشاء هذه المنظمة فى ٤ نوفمبر عام ١٩٤٦ ، عندما صدقت على ميثاقها الاغلبية التى اشترطها ميثاقها لنفاذها .

ثالثا : الوكالة الدولية للطـــاقة الذرية :

١ ــ نشأة المنظمة وأهدافها :

اذا كان تفجير الذرة خلال الحرب العالمية الثانية قد أحدث تطورات بالغة الأهمية فى مجال الحرب والاستراتيجية ، وخلق لدى الشعوب والحكومات احساسا كبيرا بالخوف من قيـــام حرب ذرية ، فانه أمكن استغلال هذه الطاقة فى الأغراض السلمية ، كقوة محـــركة بالغـــة الأهمية • وقد ارتأت مجموعة من الحكومات أن تنشأ وكالة متهيأ فيها فرصة اللقـــاء بين مختلف الدول ويمكن فيها أن يتم التعاون بين الدول المنتجة لهذه الطاقة ، بعضها البعض ، وكذا يمكن أن تمد يد المساعدة للاستفادة من الطاقة للدول غير المنتجة لهـــا •

ولا شك أن ذلك يحقق العديد من الأهداف ذات الأهمية الدولية ، فهو يمثل من ناحية تحويلا لجانب هام من هـــذه الطاقة المدمرة الى فائدة البشرية ، ويحقق التقدم العلمى والانتاجى الكبير • ولذا فلقد حددت أهداف هذه المنظمة على النحو الآتى :

تعمل المنظمة على تشجيع وتيسير استخدام الطـــاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية ، وتبذل فى سبيل ذلك العـــديد من الجهود • فهى تشجع تبادل المعلومات عن صور الاستخدام المختلفة للذرة فى هذه الأغراض ، وتتوسط لتقديم المعونات من احدى الدول المنتجة لهـــا الى دول أخرى لوجه من وجوه هـــذا الاستخدام ، وتقـــدم الخدمات والمعدات كذلك التى قد تلزم لتنمية هـــذا الاستخدام وتطبيقه عمليـــا ، وتجرى تدريبات على صور هذا الاستخدام وتشـــجع تبادل العلماء والفنيين فى هـــذا المجال • وقد ورد بميثاق هذه المنظمة أنها تستهدف تعـــزيز تنمية الطـــاقة الذرية واستخدام النظـــائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيات وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطـــر النـــــووية •

وتعمل المنظمة على وضع الضمانات التى تكفل أن أية مساعدة تقدمها أو تقدم بناء على طلبها أو تحت اشرافها لن تستخدم فى مجال أى غرض حربى • كما تقوم بالتشاور مع الوكالات المتخصصة الأخرى ، واللجان الأخرى التابعة للأمم المتحدة والدول لوضع التدابير اللازمة لحماية الصحة ، وللتقليل من الأخطار التى تتعرض لها الأرواح والأموال •

ولقد ساهمت الوكالة فى هذا الشأن بالاعداد لاتفاقية تكفل منع التخلص من الفضلات المشعة ، وبوضع ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة ، وبتقرير المسئولية عن الأضرار النووية •

رابعا : منظمة الملكية الثقافية العالمية :

خلفت هذه المنظمة المكتب الدولى الموحد لحماية الملكية الثقافية الذى كان قد أنشىء منذ فترة طويلة (١٨٩٣) وذلك فى عام ١٩٦٧ • ومع ذلك تعتبر هذه المنظمة من أحدث الوكالات التى ارتبطت بالأمم المتحدة (١٩٧٤) •

أغراض المنظمة :

تعتبر هذه المنظمة أهم المنظمات التى تخدم الأهداف العلمية والثقافية والفنية على النطاق العالمى — فمن المعروف أن القوانين الداخلية التى تعمل على حماية حقوق المؤلفين والمخترعين وأصحاب المواهب الفنية ، لم تعد كافية ، اذ هى ذات تطبيق اقليمى ولا تعالج المشكلة على نطاق دولى • ولما كان نقل العلم والتكنولوجيا والمصنفات الفنية صار من أهم الأمور التى يتم تبادلها فى النطاق الدولى ، فقد لجأت الدول الى الاتفاق لتنظيم هذه الأمور ، ولتكفل حماية حقوق رعاياها من ناحية ، ووضع أسس للتبادل الدولى فى هذه الأمور •

واذا كانت الدول قد أبرمت اتفاقات منذ القرن الماضى لهذا العرض حيث أقامت اتحاد باريس (١٨٨٣) ، وبرن (١٨٨٦) ، وأبرمت اتفاقات عديدة لاحقة لهذا الغرض ، الا أن المشاكل الجديدة فرضت التنظيم الدولى فى هذا المجال ، وهو ما حققه اتفاق الوصل بين هذه المنظمة والأمم المتحدة عام ١٩٧٤ •

وقد حدد الاتفاق أغراض هذه المنظمة فى غرضين رئيسيين :

الأول : حماية الملكية الثقافية والفنية فى العالم : وذلك عن طريق تشجيع الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأغراض • وتقديم العون القانونى والفنى للدول خاصة النامية • وقد تضمن الاتفاق المنشىء للمنظمة على أن من أهدافها ضمان التعاون اداريا بين مختلف الدول لتنفيذ الاتفاقات المتعلقة بمسائل حماية العلامات التجارية ، والتصميمات الصناعية ، وتصنيف السلع والخدمات وحماية أسماء المنشآت وحماية الأعمال الادارية والفنية • وحماية حقوق الأداء والانتاج فى مجال التسجيلات الصوتية والهيئات الاذاعية •

الثانى : المساعدة على نقل التكنولوجيا ونتاج الفكر الانسانى الفنى والأدبى : ويهم هذا الغرض على وجه الخصوص الدول النامية ، فالمنظمة تعمل على تسهيل حصول هذه الدول على أحدث المخترعات والنظم الفكرية لدعم التصنيع لديها وادخال الروح العصرية فى القطاع الصناعى والزراعى فيها •

ومقر هذه المنظمة مدينة جنيف •

الفصـــل الثـــانى

النظـــام القـــانونى للوكالات المتخصصة

لعل من سمات التنظيم الدولى الذى وضـــع بعد الحرب العالمية الثانيـــة أنه يربط مختلف أنواع المنظمات الدوليـــة ببعضها البعض ، ويجعـــل الأمم المتحـــدة بمثابة الرابطـــة التنظيمية التى تجمع بينها جميعا ، وتتولى الاشراف عليها بشكل أو بآخر • سنرى ذلك فى مجال المنظمات الاقليميـــة بمختلف أنواعها ، وسنرى أن هـــذه الرابطـــة موجـــودة بشـــكل ما فى مجال الوكالات المتخصصة • لذا سنخصص مبحثا أول لدراسة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة •

ومن ناحية ثانيـــة ، فلقد تحدثنا عن الحقول التى تعمل فيهـــا الوكالات المتخصصة فى اطار التعـــاون الدولى ، وبقى أن نتحدث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بهـــا وسنخصص لذلك المبحث الثانى •

المبحث الاول

العـــلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة

١ ـ الربط بين الوكالات والأمـــم المتحـــدة :

نجحت الأمم المتحدة فى أن تعقـــد اتفاقات للوصل بينها وبين معظم المنظمات الدولية المتخصصة • وقـــد ذكرنا من قبل أن ميثاق الأمم المتحدة يفرض قيام هـــذه الصلة (المـــادة ٥٧/١) ، وعرضـــنا فى النظرية العـــامة لتعريف اصطلاح أسرة الأمم المتحدة ، ولطريقة قيـــام الصلة بينها وبين المنظمة الأم (١) وما يهمنا الآن هو أن نعرض للمنظمات التى يجب الوصل بينها وبين الأمم المتحدة • هل ينطبق ذلك على كافة المنظمات أم على بعضها فقط •

---

(١) راجع ما سبق ص ١٨٤ وما بعدها .

تجد الميثاق يجيب على هذه الحقيقة بوضوح (١) ، ويضع مجموعة من الشروط التى ينبغى أن تتوافر فى المنظمة حتى يمكن الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، هى :

١ — يجب أن تكون منظمة دولية لها كيانها المستقل : وذلك بتوافر الأسس التى رأينا ضرورة توافرها لقيام المنظمات فى النظرية العامة ، بما يجعلها تتميز عن الهيئات الصغرى ، التى تتمتع بقدر من الاستقلال فى أدائها لوظائفها وان كانت لا تتوافر فيها أركان المنظمة الدولية (٢) لخضوعها — عدا برنامج الغذاء العالمى — لهيئة الأمم المتحدة فى كل شئونها .

ولعل أحسن معيار للتمييز بين هذه الهيئات الصغرى وبين الوكالات المتخصصة هو « النظر الى الأداة القانونية التى انشأت هذا الكيان أو المنظمة ، فاذا كانت اتفاقا دوليا ، كنا بصدد منظمة متخصصة ، واذا كانت قرارا صادرا عن أحد الأجهزة الرئيسية أو الفرعية للأمم المتحدة ، كنا بصدد جهاز فرعى لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ، أيا كانت درجة التمييز والاستقلال الممنوحة له (٣) » .

ومن المفاهيم الأساسية بهذا الصدد أن للوكالة باعتبارها شخصا دوليا يجب أن تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات ، وهذا ما يميزها عن المنظمات غير الحكومية أو الخاصة التى تنشأ بكثرة الآن فى المجتمع الدولى .

٢ — أن تتخصص المنظمة فى أحد المجالات غير السياسية :

وهذا هو الشرط الثانى والذى يتفق مع الفكرة الأساسية فى المنظمات المتخصصة وهى توليها لفرع من فروع العلاقات

---

(١) المادة ٥٧ من الميثاق .

(٢) يراجع ما سبق ص ١٨٧ .

(٣) محمد سامى عبد الحميد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٦ .

الدولية يتميز بأنه غير سياسى ، أو بمعنى آخر ، « أن تضطلع المنظمة .. بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ، وما يتصل بذلك من الشئون » على ما يعبر الميثاق .

وهكذا فموضوع هذا الاتفاق يتميز بكونه ينظم مسائل فنية أو اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية . لذا لا يعتبر اتفاقا عاديا ، انما يجب أن يتوافر على وضعه الخبراء والمختصون ، الى جانب رجال القانون . ولعل ذلك هو ما يفسر أن المنظمات المتخصصة قد أوجدت طبقة جديدة من الموظفين ، وأدخلت فى النطاق الذى كان مقصورا على طبقة الدبلوماسيين ، طوائف جديدة تشمل اختصاصاتها كل شىء .

٣ ــ والشرط الثالث والأخير هو الاضطلاع بتبعات دولية هامة :

أى يجب أن تضطلع المنظمة بتبعات دولية واسعة فى المجال المتخصص الذى تعمل فيه . ويقتضى هذا الشرط أن يتوافر أمران :

الأول : يجب أن يكون اختصاص المنظمة فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، على درجة من الأهمية من حيث الكيف ، بحيث يتناول تقديم خدمات جوهرية للدول فى الحقل الذى يعمل فيه ، والا لما استحقت الاهتمام الذى تعطيه الأمم المتحدة لها .

الثانى : أهمية النشاط الوظيفى للمنظمة من حيث الكم ، ويقتضى ذلك أن تفتح العضوية فيها للدول جميعها ، أو للعدد الأكبر منها ، حتى يمكن أن يعم نفعها العالم أجمع ، أو جانبا كبيرا منه(١) .

---

(١) محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣ .

٢ ـ طبيعة العلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة :

احـــالة :

تحدثنا تفصيلا عن العـــلاقة بين الوكالات والأمم المتحدة ، عند حديثنا عن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية ، وقلنا ان اتفاقات الوصل هى التى تحدد أسس هذه العلاقة • كما بينا وسائل التنسيق بين أنشطة الوكالات عن طـــريق الأمم المتحـــدة ، لذا نكتفى هنـــا بالاحالة الى ما سبق دراسته بهـــذا الشأن (١) •

ويبقى أن نذكر أنه الى جانب تنسيق أنشطة الوكالات ، نجد أنه بامكان مجلس الأمن والجمعية العـــامة للأمم المتحـــدة أن تطلب الى المنظمـــات المتخصصة معاونتها فى تطبيق تدابـــير الأمن الجماعى غير العسكرية ، وخاصة عدم التعاون مع الدول المعتدية •

وقـــد نص على ذلك صراحة فى المـــادة ٤٨/٢ من الميثاق بالنسبة لمجلس الأمن • وقـــد أكدت لجنـــة الاجراءات الجماعيـــة التابعـــة للجمعية العـــامة للأمم المتحدة ، ضرورة اتخـــاذ الوكالات المتخصصة للتدابير اللازمة لمعاونة الجمعية العامة فى تنفيذ تدابير القمع (٢) •

---

(١) يراجع ما سبق من ص ١٨٤ الى ص ٢٣٢ .

(٢) محمـــد حافظ غانم ، المنظمات الدوليـــة ، المرجـــع السابق ، ص ٣٣٦ .

المبحث الثـــانى

الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة

تمهيـــــد :

درسنا فى النظرية العامة الأحكام التى تسرى على المنظمات بشكل عام ، لذا سنقتصر هنـــا على دراســـــة ما يتصـــــل منها بالوكالات المتخصصة ، ونحيل الى ما أوردناه بالنظـــرية العـــامة الى غيره من الأحكام •

أولا ــ العضوية فى المنظمات المتخصصة :

(أ) الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون :

تحكم العضوية فى المنظمات المتخصصة نفس الاعتبـــارات التى تسرى على المنظمات الدولية بشكل عام مع مراعاة المسائل الآتيـــة :

١ ــ أنه رغم أن الوكالات المتخصصة تعرف التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين ، الا أنه فى نطاق العديد من هذه الوكالات نجـــد أن الأعضـــــاء الأصليين هم هـــؤلاء الذين كانوا أعضـــاء فى الاتحـــادات الدوليـــة أو المنظمات القديمـــة والتى خلفتها المنظمـــة الجديدة فى القيـــام باختصاصاتها أو الدول التى ساهمت فى المؤتمـــر المنشىء للمنظمة ، ولقـــد جـــرت العـــادة بالنســـبة لبعض الوكالات المتخصصة على ذكر هـــذه الدول بالاسم فى ملحق الاتفاقية مثلمـــا نجـــد فى الاتحـــاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأرصاد الجوية •

أما بالنسبة للأعضاء المنضمين ، فاننا نجـــد عدة طـــرق لتحديدهم فى مختلف الوكالات :

١ — أحيانا يعطى الحق لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ، فى أن يكون عضوا فى المنظمة المتخصصة ، وما عليه الا أن يرسل قبولا رسميا للاتفاقية المنشئة الوكالة حتى يكون عضوا بها (منظمة العمل الدولية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الطيران المدنى ، منظمة الأرصاد الجوية ، الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، المنظمة البحرية الاستشارية ، اليونسكو ، منظمة الصحة العالمية) .

أما بالنسبة للدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان مواثيق هذه الوكالات تتطلب أن توافق عليها الأجهزة الرئيسية فيها بأغلبيات مختلفة ، فنجدها أغلبية الثلثين كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأرصاد ، واتحاد البريد العالمى ، أو الأربعة الأخماس ، كما هو الحال فى منظمة الطيران المدنى . أو الأغلبية البسيطة كما نجد فى منظمة الصحة العالمية .

٢ — وتجرى العادة فى أغلبية مواثيق الوكالات الأخرى ، على تطلب قبول الدول التى تريد الانضمام عن طريق اجراءات تتخذ من خلال أجهزة الوكالة نفسها ، وليس كحق تابع للانضمام الى الأمم المتحدة ، وهى قد تشترط موافقة أكثر من جهاز بها على الانضمام وبأغلبيات مختلفة . وان كان يلزم المعاملة بالمثل بين كل الدول . وعدم مخالفة شرط تحمل التبعات الرئيسية ، بقصر القبول على عدد مقبول من الدول .

(ب) تمثيل الدول فى الوكالات :

ذكرنا أن القاعدة العامة التى تحكم المساهمة فى المنظمات الدولية، هى قاعدة التمثيل الحكومى ، بحكم أن العضوية فيها مقصورة على الدول . ومع ذلك ذكرنا بعض الاستثناءات على هذا المبدأ تتصل

بتمثيل العمال والموظفين فى منظمة العمل الدولية (١) ، وهنـــاك استثناء آخر خاص بتمثيل الأقاليم الخاضعة للوصاية والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى فى بعض المنظمـــات مثل منظمة الأرصـــاد الجـــوية ، المنظمـــة الاستشارية البحـــرية ، واتحـــــاد الاتصـــالات الســـلكية واللاسلكية ، وان كانوا يعتبرون أعضاء مساهمين ، ولا يتمتعون بحق التصويت فى بعض هذه المنظمات (المنظمة البحرية ومنظمة الاتصالات). وان تمتعوا به فى منظمة الأرصاد ، وان كان تمثيلهم يتم فى هذه الحالة عن طريق الدول المسئولة عن ادارتهم (٢) .

(جـ) الوقف والفصل من العضوية :

لا توجد أحكام متميزة بالنسبة الوقف والفصـــل من العضـــوية تخص الوكالات عما سقناه فى النظرية العـــامة (٣) ، وان كانت بعض المنظمات ترتب على الفصل من عضـــوية الأمم المتحـــدة الفصل من عضويتها ، وقد عدلت منظمة العمـــل الدوليـــة نظامها الأساسى لكى ترتب هـــذا الأمر فى الدورة ٤٨ للمؤتمر الدولى للعمل (٤) .

وبالنسبة للمنظمات المـــالية نجد حكما خاصا ، هو أن الانسحاب من البنك أو من صندوق النقد الدولى أو من المنظمة المـــالية الدولية ، يترتب عليـــه الانسحاب التلقائى أو الاجبارى على ما يسمى أحيانا ، من المنظمتين الأخرتين .

وتعرف هـــذه المنظمات المـــالية أيضا نظام الانسحاب الاجبارى لكل عضو يتوقف عن تنفيذ التزاماته (٥) .

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ، دراسة للدكتور عبد الله العـــريان عن المنظمات المتخصصة ، منشورة فى مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ص ٩٦ .

(٣) يراجع ما سبق ص ١٠٩ ، وايضا ص ١٠٦ .

(٤) يراجع مجلة المنظمات الدولية ، عام ١٩٦٥ ، ص ١٣٣ .

(٥) عبد الله العريان ، الوكالات المتخصصة ، المرجـــع الســـابق ، ص ٩٩ .

ثانيا ــ أجهــزة الوكالات المتخصصة :

لا تخرج الصورة العامة لأجهزة الوكالات المتخصصة عما سبق أن ذكرناه من قبل فى الحديث عن أجهزة المنظمات الدولية بشكل عام (١) ، فهناك جهــاز رئيسى ذو تمثيل عام للدول الأعضاء ، يعتبر الجهــاز الصانع للقرارات فى نطاق المنظمة ، وهنــاك فضلا عن ذلك جهــاز تنفيذى محدود التمثيل ، يختــار عادة عن طريق الجهــاز الأول من بين أعضائه ، وأخيرا أمانة عامة تتولى المسائل الادارية • وسوف نرى صورة هــذه الأجهزة فى مختلف الوكالات ، ومدى الاختــلاف بينها فى التشكيل ودورات الانعقاد وغير ذلك •

أولا ــ الأجهزة العامة أو الرئيسية :

١ ــ تحديد الأجهزة الرئيسية للوكالات :

تختلف تسمية هــذه الأجهزة من منظمة الى أخــرى ، وان كانت هــذه الأسماء تدور بين الجمعية « منظمة الصــحة العــالمية ، منظمة الطيران المدنى ، المنظمة الاستشارية البحــرية » والمؤتمــر العــام « منظمة الأرصاد ، الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، اتحــاد البريد العالمى ، اليونسكو ، منظمة الأغذية والزراعة ، منظمة العمــل الدولية ، الوكالة الدولية للطاقة الذرية » •

وتختلف المنظمات المــالية عن بقية الوكالات فى هــذا الصدد ، إذ تسمى الجهاز الرئيسى فيها ، بمجلس المحافظين (البنــك الدولى للانشاء والتعمير ، صندوق النقد الدولى ، هيئة التنمية الدوليــة ، المؤسسة المــالية الدولية » •

٢ ــ تشكيل الفروع العــامة ومداولاتها :

تقــوم الأجهزة الرئيسية على تمثيل كافة الدول الأعضاء بالمنظمة

---

(١) ما ســبق ص ١١٦ .

فيهـا ، وان اختلف عدد الأعضاء الذين يجـوز لكل دولة أن تكون وفودها منهم وصـفاتهم • فمثلا ، يتطلب النظـام الأساسى لمنظمـة العمل الدولية تمثيل العمال وأصحاب الأعمال بمندوبين فى كل دولة ، الى جانب مندوبين آخرين حكوميين (١) • وتتطلب الأنظمة الأساسية للمنظمات المـالية والبنك الدولى ومجموعته ، صندوق النقد الدولى من كل دولة أن تعين محافظا ونائبـا له ، حيث يتكون من الجميـع مجلس المحـافظين (٢) • وفى بعض المنظمات الدوليـة « كمنظمة الأرصاد » يتكون المؤتمر من رؤسـاء ادارات الأرصـاد الجـوية فى جميع الدول الأعضاء ، وفيما عـدا ذلك نجد أن الأجهـزة العـامة أو الرئيسية للوكالات تضم مندوبا عن كل دولة عضو فى الوكالة •

دورات الانعقـاد :

تجرى معظم الأجهزة العامة أو الرئيسية على أن تكون اجتماعاتها مرة واحـدة فى العـام « الأغذية والزراعة ، الصـحة العالميـة ، البنك الدولى ومجموعته ، منظمـة العمل الدولية » • وتجعـل بعض المنظمـات الاجتماع كل سنتين « المنظمـة البحـرية الاستشارية ، اليونسـكو » •

أما بقيـة الوكالات الأخرى (الاتحـاد الدولى للاتصـالات اللاسلكية ، اتحاد البريد العالمى ، منظمة الأرصـاد) ، فانه نظـرا لطبيعتها الفنيـة المتخصصة ، لا نجـدها تجتمع فى مواعيد محـددة منتظمة ، وانما فى مواعيد تحدد طن طريق كل مؤتمـر ، مع تحـديد موعد أقصى لابد من الانعقاد فيـه (٣) • فبالنسبة لمنظمة الطـيران المدنى نجـد أن مؤتمـرها يجب أن ينعقد مرة على الأقل كل ثلاثة

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٢ .

(٢) تلاحظ انه بالنسبة لمجموعة البنـك الدولى أن مجلس المحافظين فيها يتكون من نفس محافظى البنك الدولى الذين تشترك دولهم فيها .

(٣) يراجع بويت ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ١١٥ .

أعوام ، أما اتحاد البريد العالمى فان المؤتمر فيه ينعقد مرة كل خمس سنوات ، ونفس الوضع بالنسبة لمؤتمر الاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، أما منظمة الأرصاد ، فان المؤتمر فيها ينعقد مرة على الأقل كل ٤ سنوات .

على أن معظم الوكالات تقريبا تجيز اجتماع فروعها العامة فى دورات استثنائية بناء على طلب أغلبية معينة من الأعضاء « ثلثى الأعضاء بالنسبة لمؤتمر البريد العالمى ، والمنظمة البحرية الاستشارية ، وخمسة أعضاء فى المنظمات المالية ، أو بناء على طلب المجلس التنفيذى . كما نجد هذا أيضا فى المنظمة الاستشارية . وفى المنظمات المالية .

التصويت :

أما عن نظام التصويت فى الفروع العامة ، فتتبع فيها جميعا قاعدة المساواة بين الدول فى التصويت ، وتتخذ القرارات فيها بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية الموصوفة بحسب أهمية المسألة ، حسبما تقرر الأنظمة الأساسية ، عدا المنظمات المالية فان التصويت فيها محكوم بنظام آخر ، فحواه التمييز بين الأصوات على أساس أن يكون لكل عضو ٢٥٠ صوتا ، ويضاف اليه صوت اضافى عن كل حصة مالية تبلغ ١٠٠٫٠٠٠ دولار فى صندوق النقد الدولى ، وصوت اضافى بالنسبة لكل سهم من الأسهم المملوكة للعضو فى البنك الدولى أو مجموعته .

٣ ــ دور الفروع العامة :

تعتبر الفروع العلمة الأجهزة الرئيسية فى مجال ادارة الوكالات وحكم مختلف أوجه نشاطها . فهى جهاز اصدار القرارات والتوصيات فى منظمة العمل الدولية ، وحكم أوجه نشاط الأجهزة الأخرى ، وهى فى اليونسكو الجهاز المختص بتحديد السياسات

والنقاط الرئيسية لعمل المنظمة ، كما تعمل الأجهـزة الأخـرى تحت اشرافه • ونفس هـذا الوضـع نجـده بالنسـبة لمنظمات الأغذية والزراعة ، والصـحة العالمية ، وان كانت تزيد فى الأغذية بالذات • اذ ليس للجهـاز التنفيـذى أن يباشر من العـلاحيات الا تلك التى أعطته له صراحة الجمعية العـامة ، ونفس الحكم نجـده منصوصا عليـه فى منظمـة الطـيران المدنى ، وتزداد اختصـاصات مجلس المحافظين المـالية عن غيرها من المنظمات بشـكل عام ، اذ هى التى تحكم فعليا سياسة هذه الوكالات « وتراجع المواد ٤/ فقرة ٥ من ميثاق الصندوق ، المـادة ١٢ / فقرة ٣ من ميثاق البنـك •

وتستحق منظمات المواصلات الدولية نظرة خاصة ، اذ أن الطابع العـام لفروعها العـامة ، هو الاضطلاع بمهمة تحـديد السياسات العـامة للمنظمة ، ووضـع الميزانية ، والنظـر فى تقـرير المجلس الادارى حول نشاط الاتحاد وتحديد علاقة المنظمة بالمنظمات الأخرى• ونلاحظ أيضـا أنه فى فترات انعقاد مؤتمرات هـذه المنظمات ، تعقد مؤتمرات للجـان الفنية الدائمة فيه • مثل لجنـة تسجيل الموجات • واللجنـة الاستشارية للتلغـراف ، واللجنـة الاستشارية للاذاعة ، وبالنسبة لاتحاد البريد العالمى نجد اللجنة الاستشارية للدول البريدية، ولجنة المؤتمرات والتى تنعقد بين دورات انعقـاد المؤتمر العـام : والتى تعتبر بعيدة الى حـد ما •

وهكذا نستطيع أن نستخلص نتيجة رئيسية عن دور الأجهـزة العـامة فى الوكالات ، هى أنهـا تحـوز بالفعل السلطات الرئيسية فى نظام الوكالات المتخصصة • ولا يشـذ عن ذلك سـوى المنظمـة الاستشارية البحرية : فرغم أن جمعيتها لهـا اختصاصات وضـع الميزانيـة ، واختيار أعضاء الأجهـزة الثانوية ، والنظر فى تقـارير مجلسها التنفيذى ، الا أنه ليس لهـا السلطات المقـررة للأجهـزة العـامة فى المنظمات الأخـرى ، على الأقـل فى علاقتها بالمجلس • فهى لا تستطيع أن تنىء أجهـزة دائمـة للمنظمة الا بنـاء على

توصية المجلس « المادة ١٦ فقرة ج من النظام الأساسى للمنظمة ». وبالاضافة الى ذلك ، فانه بالنظر الى المسائل التى تتعلق بالأهداف الرئيسية للمنظمة والمنصوص عليها فى المادة الأولى من الميثاق . أو فى المسائل المتعلقة باعداد الاتفاقات أو وضع التوصيات ، أو فى الدعوة الى المؤتمرات ، يكون للمجلس أن يتخذ الاجراء الفعلى ، ولا تملك الجمعية أن تعدل توصيات المجلس ، الا باعادتها اليه .

(ب) الأجهزة التنفيذية :

الى جانب الأجهزة العامة ، نجد أن لكل وكالة مجلسا تنفيديا ، يختار بواسطة الجهاز العام ، يمثل فيه عدد محدود من الدول الأعضاء ، ويمارس اختصاصات تنفيذية (١) . وسوف نتحدث تفصيلا عن هذه المسائل .

١ — تكوين الأجهزة التنفيذية ونظام العمل بها :

تختلف الوكالات فى تسمية أجهزتها التنفيذية : فأحيانا تسميها اللجنة التنفيذية « الأرصاد » أو « المجلس الأغذية والزراعة والطيران» أو المجلس التنفيذى « الصحة ، اليونسكو ، البريد » أو المديرون التنفيذيون « المنظمات المالية » أو المجلس الادارى « الاتحاد الدولى للمواصلات اللاسلكية » .

ويختلف الأساس الذى يتم على أساسه اختيار الأجهزة التنفيذية وفقا لمعايير ثلاثة :

المعيار الأول — مراعاة التمثيل الجغرافى العادل :

ونجد مواثيق بعض المنظمات تحرص على النص على هذا المعيار

---

(١) يراجع ما سبق ص ١١٦ .

صراحة ، كما نجد أن بعضها الآخر يخول سلطة اختيار الأعضاء المكونين للمجالس التنفيذية للأجهزة العامة : وهى تراعى فى الاختيار من تلقاء نفسها هذا المعيار • ونجد النموذج الأساسى لهذه المنظمات فى الأغذية والزراعة واليونسكو ، والصحة العالمية ، والاتصالات اللاسلكية ، والبريد العالمى •

فبالنسبة للأغذية والزراعة : يتكون المجلس فيها من ٢٤ عضوا يختارون بواسطة الجهاز العام • ويمارس عمله عن طريق بعض اللجان الفنية والاقليمية •

أما اليونسكو فله مجلس تنفيذى مكون من ثلاثين عضوا يختارهم المؤتمر العام ، ويعمل على أساس تمثيل المصالح الدولية فى حقل التعليم والثقافة والعلوم لا الدول الأعضاء منفردة ، لذا يتطلب أن يختار الأعضاء بما يجعل المجلس يضم مختصين فى الفنون ، والعلوم الانسانية ، والتعليم ونشر الأفكار ، وقادرين على الوفاء بالواجبات الادارية والتنفيذية للمجلس •

ونص النظام الأساسى لليونسكو أيضا على ضرورة تمثيل الثقافات المختلفة فى المجلس ، واقامة توازن فى التوزيع الجغرافى • ويعتمد اليونسكو اعتمادا كبيرا على اللجان الاقليمية فى القيام بمهامه ، ويوجد للمنظمة مكتب اقليمى للشرق الأوسط مقره القاهرة ، ويطلق عليه اسم مكتب التعاون العلمى للشرق الأوسط (١) •

---

(١) يضم هذا المكتب ١٨ دولة هى الأردن والبحرين وايران والعراق والكويت وقبرص ولبنان وليبيا والجزائر والمغرب وتونس والسعودية واليمن والسودان وسوريا واتحاد الامارات العربية وتركيا ومصر • ويصدر المكتب عن طريق هذا المكتب عدة مجلات باللغة العربية • وقد ساهمت المنظمة فى انشاء مركز اقليمى للتدريب على تنمية المجتمع العربى ومقره سرس الليان • على أن من أهم المساهمات التى قامت بها اليونسكو فى مصر ، مساهمتها فى انقاذ معابد ابى سمبل وآثار النوبة ، يراجع فى

ونجد المجلس التنفيذى لمنظمة الصحة العالميـة مشابها لمجلس اليونسكو فهـو مكون من ٣٤ دولة ، ويراعى فى اختيارهم التـوزيع الجغـرافى العـادل وان لزم أن يضـم أشـخاصا مؤهلين فنيـا فى الأعمـال التى تقـوم بهـا المنظمة ، ونجد أن المجلس يمـارس اختصاصاته كذلك لصالح جمعية المنظمة ، لذا نجد أن هنـاك قصدا واضحا لتجنب تمثيل المصـالح الخالصـة للدول ، ومحاولة تمثيـل المصـلحة الدوليـة بشـكل ما كمـا وجـدنا بالنسـبة لمنظمـة اليونسكو .

والمهمة الأساسية للمجلس — كجهاز تنفيذى — هو تنفيذ القرارات والسياسات التى تقـررها الجمعية ، بالرغم من وجود سلطة عمـل مستقلة له فى التصرف حيال الأوبئـة ، والأمراض المعدية .

وكما هو الحال بالنسبة لمنظمه الأغذية ، نجد تركيزا على التعاون الاقليمى ، ويوجد بهذا الصدد ستة أقاليم جغرافية لعمـل المنظمة ، حددتها الجمعية العامة للمنظمة ، وتعتبر كل منطقة بمثابة « منظمة اقليميه منفصلة ، لهـا لجنة اقليمية ، وسكرتارية ، وتقتصر عضوية كل منطقـة اقليمية على الأعضـاء ، والأعضـاء المشاركين للمنطقة . واللجان الاقليمية الست هى مكتب افريقى مقـره مدينة برازافيـل (الكونغو) ، مكتب أمريكى مقـره واشنطن ، مكتب أوربى مقـره جنيف ، مكتب لجنوب شرق آسـيا ومقـره الهنـد ، ومكتب لشرق البحـر الأبيض المتـوسط ، ومقـره الاسـكندرية ، ومكتب لغرب الباسفيكى ومقـره مانيلا والفلبين .

= التفاصيل مقال لسالمون Salmon بعنوان : De Certains aspects juridiques et financiers de la campagne international pour la sauvegarde des temples de Nubie, A.F.D.I. 1963. p. 639.

ويراجع مؤلف كوليارد ، المنظمات الدولية ص ٥٤١ ، والدكتور محمد حافظ غانم ص ٣٤٦ .

ويتكون المجلس التنفيذى للاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية من ٢٩ عضوا يختارهم المؤتمر المفوض ، ويتطلب التمثيل فى المجلس مندوبين مؤهلين فى المجالات الفنية للاتحاد .

ونلاحظ أن للمجلس سلطات واسعة فى المجالات المختلفة لنشاط الاتحاد ؛ ربما تزيد بشكل كبير عن سلطات المجالس التنفيذية فى المنظمات الأخرى ، اذ له أن يقوم بالتنسيق بين أعمال مختلف اللجان ، ويوافق على الميزانية السنوية ، وينظم لعقد المؤتمرات الادارية . وبالجملة يعمل فيما بين دورات انعقاد المجلس المفوض فى حدود السلطات التى يفوضه فيها هذا الأخير « المادة ٩ فقرة ٩ من نظام الاتحاد » .

ويختار أعضاء المجلس بما يحقق التوزيع الجغرافى العادل بين الدول . ونجد ميثاق الاتحاد يتشابه الى حد كبير مع ميثاقى منظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية .

ويقوم المجلس التنفيذى فى اتحاد البريد العالمى بمهمة تأكيد استمرار العمل فيما بين فترات انعقاد المؤتمر (المادة ١/١٧) . وعدد أعضاء المجلس ٢٧ عضوا ، يختارون بواسطة المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى العادل . ومع ذلك فان هؤلاء الممثلين يعملون باسم ولمصلحة الاتحاد (المادة ٢/١٧) .

أما منظمة الأرصاد العالمية ، فان لها بالمثل لجنة تنفيذيه تتشكل بصيغة خاصة تجمع بين فكر التوزيع الجغرافى العادل ، وان كان الممثلون من المختصين فى الأرصاد الجوية ، وينتخبون على أساس قدراتهم الشخصية ، وليس على أساس تمثيلهم للحكومات .

أما عن تكوين المجلس فانه يتكون من رئيس ونواب للرئيس ومن رؤساء للمنظمات الاقليمية ، ومن مديرى منظمات الأرصاد الاقليمية للدول الأعضاء المتساوين فى عددهم مع عدد المناطق ، مع

ملاحظة أنه لا يجـوز أن يكون أكثر من ثلث الأعضـاء من منطقـة جغرافية واحـدة (المـادة ١٣/ج) .

أما عن وظائف المجلس التنفيـذى ، فهى تتمثل فى الاشراف على تنفيذ قرارات المؤتمرات ، ووضـع الدراسات والامداد بالمعلومات فى المسائل الفنية ، وادارة الشئون المـالية ، واعداد جـداول أعمال المؤتمرات ، الى غير ذلك من المهام التنفيذية .

وإلى جانب هذا الدور التنفيذى ، يمارس المجلس دورا تشريعيا حددته المـادة ١٤ من النظام الأسـاسى للمنظمة بأنه « اتخـاذ قرارات مستندة الى توصـيات اللجـان الفنية فى المسائل العـاجلة المتصلة بالتنظيمـات الفنية » . ورغم أن ممارسة هـذه الوظيفـة تدخل أصـلا فى اختصـاص المؤتمر ، الا أنه نظرا لتبـاعد فترات الانعقـاد (مرة كل أربع سـنوات) كان من الضرورى مواجهـة الحالات الطارئة بمثل هـذا الحكم .

ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المنظمة تعتمد اعتماد كبيرا على الفروع الاقليمية رغم تكوين سـتة فروع اقليمية للمنظمة ، والتى تجتمع فى الأوقات التى تراها مناسبة .

أما المعيار الثانى فنجده يعتمد على اختيار الدول الأكثر أهميـة فى الحقل الذى تعمل به المنظمة ، وان راعى أيضا — فى حدود أقل من المجمـوعة الأولى — اعتبارات التمثيـل الجغرافى العـادل . وسندرس الوضع بالنسبة لمنظمات العمل الدولية الطيران المدنى ، والمنظمة الاستشارية البحرية لنتبين كيف تطبق هذا المعيار .

أولا — منظمة العمل الدوليـة :

لعـل المجلس التنفيذى لمنظمة العمل الدولية هو الفريد من نوعه من بين المنظمات المتخصصة فى طريقة التكوين ، وذلك بسبب التمثيل الثلاثى للحكومات وللعمال ولأرباب الأعمال فيـه . فهـو يتشكل

من ٤٨ عضـــوا ، ٢٤ بينهم يمثلون الحكومات ، واثنى عشر عضـــوا يمثلون العمال ، والاثنى عشر البـــاقين يمثلون أرباب الأعمال • ومن بين الأربعة وعشرين عضوا الحكوميين ، ينبغى أن يعين عشرة أعضاء يمثلون الدول الأكثر أهمية فى المجال الصناعى (المـــادة ٧ فقرة ٢) •

أما الأربعة عشر الباقون ، فيختارون بواسطة المؤتمر • وقد أوكل النظام الأساسى للمنظمة الى مجلس المديرين فى المنظمة مهمة اختيار العشر دول الأكثر أهميـــة فى المجال الصناعى • ويجـــوز للاعضاء أن يتظلموا من قرارات المجلس الى المؤتمر • ولا شك أن الحـــل الذى أخذت به المنظمة من عـــدم تحـــديد أســـماء الدول الأكثر أهميـــة صناعيا أفضل من نص ميثـــاق الأمم المتحـــدة ، اذ يترك الفرصـــة لمراعاة التغـــيرات التى تحـــدث بين الدول وتجعـــل احـــداها أكثر أهميـــة من الأخرى ، فضلا عن أنه أكثر سهولة أن نجـــد معيـــارا للاهمية الصناعية ، عن أن نجد معيارا للاهمية السياسية •

أما عن المهمة الأساســـية لمجلس الحكام ، فهى الاشراف العـــام على مكتب العمل الدولى (السكرتارية) وصياغة السياسات والبرامج ، واعداد جـــدول أعمال المؤتمرات واقتراح ميزانية المنظمة وتعيـــين المدير العام ، كما أن له دورا هاما عندما تقـــدم شكوى من عـــدم احترام أحـــد الأعضاء لاتفاق من اتفاقات المنظمة •

ثانيـــا ـــ منظمة الطيران المـــدنى :

يعتبر مجلس منظمة الطيران ، جهازا دائما ، لذا لا نجد نصوصا فى ميثاق المنظمة حول مواعيد الانعقاد الخاصـــة به ، ويترك الأمر للمجلس فى تحديد مواعيد اجتماعاته •

ويتكون المجلس من ٢٧ عضوا يختارون بواسطة الجمعيـــة كل ثلاث سنوات • ويراعى فى هذا الاختيار :

١ ـــ اختيار الدول ذات المصلحة الرئيسية فى النقـــل الجـــوى
The States of chief importance in air transport

٢ — اختيار الدول الست التى — ولم لم تكن ضمن الفئة الأولى — تعطى المساهمة الكبرى فى اعطاء تسهيلات مفيدة للملاحة الجوية الدولية •

٣ — اختيار الدول التى تمثل كل المناطق الجغرافية الرئيسية فى العالم •

وواضح من نصوص هذا الميثاق أن المجلس يخضع تماما للجمعية : فهو مطالب بتنفيذ تعليماتها ، وبتقديم تقارير لها •

ويختص المجلس فضلا عن ذلك بأن ينشر المعلومات • ويعد دراسات ويشير بالتوصيات اللازمة للارتقاء بالطيران المدنى •

أما المهام غير العادية للمجلس ، فهى الوظائف الاشرافية الخاصة بانشاء ومراقبة لجان المنظمة مثل لجنة النقل الجوى ، لجنة الملاحة الجوية ، كما يختص بأن يقدم تقارير للدول عن أية مخالفات لاتفاقات الطيران ، وللجمعية ، عندما لا تقدم الدولة علاجا لهذه المخالفة ، وفى اتخاذ معايير ومستويات دولية •

ثالثا — المنظمة الاستشارية البحرية :

ان النظرة الفاحصة لميثاق هذه المنظمة ، ترينا التشابه الكبير بين هذه المنظمة ومنظمة الطيران المدنى ، وذلك للتشابه الكبير بين المشاكل التى تثيرها الملاحة الجوية ، والملاحة البحرية •

ومع ذلك فان مجلس هذه المنظمة له صلاحيات تتجاوز بكثير مجلس منظمة الطيران المدنى ، بل وأية منظمة أخرى •

ومن حيث التكوين نجد أن هذا المجلس مكون من ١٨ عضوا تختارهم الجمعية على النحو الآتى :

١ — ستة يمثلون الدول ذات المصلحة الكبرى فى توفير الخدمات البحرية الدولية •

٢ — ستة يمثلون الدول الأخرى ذات المصلحة الكبرى فى التجارة البحرية الدولية •

٣ — ستة يمثلون الدول التى لا تدخل فى أى من المجموعتين السابقتين ، ولكن لها مع ذلك مصلحة خاصة فى الملاحة والشحن البحرى ، ويؤدى انتخابها الى كفالة تمثيل كل المناطق الجغرافية الكبرى فى العالم •

ويجتمع المجلس عندما يكون ذلك ضروريا ، بناء على اخطار المقرر أو بناء على طلب أربعة من الأعضاء على الأقل •

ومن أهم لجان المنظمة الاستشارية البحرية ، لجنة تأمين الملاحة، وهى تتكون مثل المجلس بمراعاة اعتبارين ، أهمية الدولة فى مجال ملكية السفن ، والتوزيع الجغرافى • فالجمعية تختار لعضوية هذه اللجنه ستة عشر عضوا ، ثمانية منهم يختارون من أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق ، على أن يمثل عضو واحد كلا من أفريقيا والأمريكتين وآسيا ومنطقة جزر المحيط الهادى وأوروبا • أما الدول الأربع الأخرى فتمثل الدول التى لها مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة تهم رعاياها ، ولكنها لا تدخل فى المجموعتين الأوليين •

والاختصاصات التى تمارسهالجنة السلامة البحرية هى النظر فى المسائل الكفيلة بتأمين سلامة السفن ، ووضع القواعد التى تمنع التصادم البحرى ، وغير ذلك وتعرض المقترحات التى تقدمها على المجلس لكى يعرضها بدوره على الجمعية •

وأخيرا يهتم المعيار الثالث بمدى المساهمة المالية فى تكوين

رأسمال المنظمة • ويطبق هـذا المعيـار أساسا على البنـك الدولى ومجموعته ، وصندوق النقد الدولى ، أى على الوكالات المـالية بشكل عـام •

وتمثل مجالس المديرين فى المنظمات المـالية نماذج أساسـية للأجهزة التنفيذية • فهى أجهزة مسئولة عن ادارة العمليات العـامة للمنظمات • وتمارس لهذا الغرض كل الصلاحيات المفوضة لهـم من مجلس المحافظين (المـادة ١٣ فقرة ٣) ، وباختصار ينفذ المديرون سياسات وقرارات أجهزة المحافظين •

أما عن طريقة تكوين هذه المجالس فهى متشابهة ، فبالنسبة للبنك الدولى •

— ستة أعضاء تعينهم الدول صاحبة النصيب الأكبر من الأسهم•

— خمسة عشر عضوا (ينتخبهم المحافظون الممثلون للأعضـاء الباقين) •

ونفس الحكم يطبق بالنسبة لهيئـة التنمية والمؤسسة المـالية الدولية ولا يختلف صندوق النقد عن هذه الطريقة فى اختيار هـذا الجهاز بشكل عام •

اللجـان الاستشارية والاقليمية :

وفضلا عن هذه الأجهزة التى تتكون منها المنظمات الدولية ، فان هناك أجهزة أخرى توجد فى العـديد منها ان لم يكن فيها جميعا : وبعض هذه اللجان ذات طابع استشارى من أهمها :

المجلس الاستشارى للبحوث البريدية :

يتكون من ٣٠ عضوا ينتخبهم المؤتمر ، وهو مسئول عن تنظيم الدراسات وتقـديم الفتـاوى بشأن المشكلات الفنيـة والميدانيـة

والاقتصادية المتعلقة بالخدمة البريدية • ويدرس المجلس أيضا مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول النامية •

وبعض هذه اللجان المساعدة ذات طابع فنى ، ومن أهمها لجنة تسجيل الموجات بالاتحاد الدولى للاتصالات اللاسلكية ، فهى تتكون من خمسة أشخاص يختارهم المؤتمر من الترشيحات الدولية ، على أساس شخصى ومستقل عن دولهم • وتقوم هذه اللجنة بالنظر فى احتلال الدول للموجات الكهرومغنطيسية التى تستخدم الاثير فى أغراض الاذاعة والتليفزيون ، وتقرر مدى شرعية هذا الاحتلال ، بأن تسجله ان كان شرعيا ، وترفض تسجيله ان كان غير شرعى ، وتنبيه الدولة المعنية الى ضرورة تعديل تخصيص الموجة حتى تتخذ الوجه الشرعى ، ولا تمثل اعتداء على موجات مخصصة لدول أخرى •

(جـ) الأمانة العامة :

لا تختلف فكرة الأمانة العامة للوكالات المتخصصة عما سبق أن قررناه بالنسبة للامانة العامة فى المنظمات الدولية بشكل عام ، سواء بالنسبة للتشكيل أو الوظائف أو الحصانات والامتيازات • ومع ذلك فمن الأهمية بمكان أن نشير هنا الى الاقتراحات التى سعت الى اقامة خدمة مدنية دولية واحدة بالنسبة لكل المنظمات ، تكون أمانة كل وكالة جزءا منها ولكن لم يتم وضع هذا الاقتراح فى دور التنفيذ •

وتنظم اجتماعات للتنسيق بين أعمال مختلف أمانات الوكالات المتخصصة حيث يجتمع الأمناء العامون فيها من خلال لجنة التنسيق التابعة للأمم المتحدة •

وتختلف تسميات الوكالات للأمين العام • فهناك منظمات تستعمل التسمية التقليدية ، ولكن منظمات أخرى تستعمل تعبيرات أخرى مثل المدير العام ، المدير الادارى « صندوق النقد » ، أو الرئيس كما نجد فى البنك الدولى • ويعين الأمين العام فى معظم الوكالات

بواسطة الجهاز التنفيذى ، ولا يلزم لذلك اتخاذ اجراء مزدوج من جهازين ، كما نرى بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة •

ونجد « للرئيس » فى المنظمات المـالية دورا تنفيذيا هاما ، اذ هو الذى ينفذ الأعمال العادية للمنظمة ، ويعتبر — تلقائيا — مقررا لمجلس الادارة ، وبذا يملك صوتا مرجحا فى حالة تساوى أصـوات المديرين •

الكتاب الثـــالث

المنظمـــــات الاقليميـــــة

مهيـــــد

١ ــ نشأة المنظمات الاقليمية وتطورها :

تعتبر المنظمات الاقليمية ــ ككيانات دولية تجمع بين مجموعات من الدول توجد فى اقليم واحد أو ترتبط بمصالح واحدة ــ من أقدم المنظمات الدولية فى الظهور ، ان لم تكن أقدمها بالفعل • فقد سبق أن ذكرنا فى مقدمة هذه الدراسة أن نظرية المنظمـــات الدولية تعتبر تطويرا للظاهرة الاتحادية ، وتقوم ــ حتى الآن ــ على أسس فنية مشابهة لهـــا • ومن المعروف أن الظـــاهرة الاتحادية لم تكن لتهتـــم بالتنظيم العالمى فى البداية ، كما لم تكن الأهداف الاقتصادية تسيطر عليهـــا •

ولعل أقدم المنظمات الدولية ظهورا ــ بعد الدول الاتحادية ــ هى المنظمات التى وجدت فى القـــارة الأمريكية على ما سوف نرى ، وقد انتشرت بعد ذلك فى أوروبا وآسيا ثم أفريقيا •

ولقد كانت فى البداية بمثابة مكاتب تنشئها الدول لتمدها ببعض المعلومات التجارية لتسهل عمليات التبـــادل بينها ، ثم كبر حجمها ، وتطورت اختصاصاتها وأصبحت تهتم بالقيـــام بالتنسيق بين مختلف الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء • وهكذا نجد غلبة العنصر التجارى فى تفسير نشأة المنظمات الدولية الأقـــدم ظهورا ، وعلى الخصوص منظمة الدول الأمريكية •

أما فى أوروبا ، فنجد أن العامل السياسى ، وضرورة تدعيم الكيان العسكرى لمواجهة هذه الدول لبعضها البعض ــ هو العامل الحاسم ، على ما نجد فى الحلف الغربى ، وان كانت المنظمات الأوروبية تـــد

تطـورت لتهتم بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافيـة ، الى جانب اهتمامها بحقوق الانسان وحريته على مسوف نرى •

ونجد دوافع التحـرز ، والحفـاظ على الاستقلال ، والمساعدة الاقتصادية والسياسية هى دوافع نشأة كثير من المنظمات الحديثة ، وعلى الخصوص منظمة الوحدة الافريقية •

ومن المنظمات الاقليمية ما قامت لتجمع دولا ذات ثقافات واحدة وتاريخ واحد ، بغرض توحيـدهم . على ما نرى فى جامعـة الدول العربيـة •

ونلاحظ أن كل المنظمات الدونيـة الاقليمية تعالج الآن قضـايا سياسية واجتماعية واقتصادية مختلفة •

ومع ذلك ، فان التطور الذى جرى فى النطاق الدولى ، وأدى الى وجود وكالات متخصصة تعمل فى اطار المنظمة العالمية ، قـد فرض نفسه فى اطـار المنظمات الاقليمية ، ووجدنا أن كل منظمة اقليمـة ترتبط بها مجموعات من الوكالات المتخصصة التى تعمل فى اطارها •

وفضلا عن ذلك ، فاننا نجد أن هناك قلة من المنظمات الاقليمـة المتخصصة مستقلة عن منظمات اقليمية عامة الاختصاص ، كما هـو الحال بالنسبة لمنظمة الأوبك •

وسنرى أبعاد هذه الظاهرة من خلال دراستنا فى هذا القسم •

٢ ـ خطـة البحث :

اختلف الفقه فى تفسير الظـاهرة الاقليمية ، وفى مـدى جدوى وجودها فى اطار تنظيم عالمى ، وانقسم بين مؤيد ومعارض لهـا • وسنخصص لهذا السبب الباب الأول للحديث عن الأسـاس النظرى للتنظيم الاقليمى ، ولبيان علاقته بالتنظيـم العـالمى • ثم نخصص الباب الثانى لدراسة أهم المنظمات الدولية فى وقتنا الحاضر •

الباب الأول

الأساس النظرى للتنظيم الاقليمى

اختلف الفقه فى تفسير الظاهرة الاقليمية ، وفى جدوى وجودها فى ظل مجتمع فيه تنظيم عالمى واحد • فمن قائل بأن العالم ينقسم الى خطوط اقليمية لا يتصور أن هناك تنظيما آخر يمكن أن يتحقق له من خارجها • وهذا الرأى ينظر الى العلاقة بين الاقليمية والعالمية على أنها تتضمن الاختيار بين أحدهما فقط ، وهو ما يقول به غلاة الاقليمية • وسنعرض رأيهم فى الفصل الأول •

على أن من الفقهاء أيضا من يرون أن التنظيم الاقليمى يمكن وجوده على أن يكون ذلك مؤقتا ، ولهدف أساسى هو التدريب على التنظيم العالمى ، وهم من أنصار الفكرة العالمية أساسا ، وسنعرض رأيهم فى فصل ثان •

وكما قال غلاة الاقليمية برفض التنظيم العالمى ، وجدنا من أنصار العالمية من قالوا برفض الاقليمية تماما وسنعرض لرأيهم فى فصل ثالث • على أن الرأى السليم هو الذى يرى امكان قيام التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى ، مع التنسيق بينهما ، والربط بين أنشطتهما • وهذا هو الرأى الذى مال اليه مؤتمر سان فرانسسكو ، وأخذ به ميثاق الأمم المتحدة • وسنخصص الفصل الرابع لبيان هذا الموقف ولتعريف التنظيم الاقليمى حسبما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة •

الفصل الأول

نظـرية الاقليمية (١)

يقول غلاة الاقليمية بأنها يجب أن تكون الصورة البديلة للمنظمة العالمية • فالروابط الاقليمية حقيقة واقعة ، وكل دول العـالم تدخل فى تنظيمات اقليمية ضـيقة أم واسـعة بحسب الأحوال • وتؤدى المنظمات الاقليمية فى نظرهم دورا أكثر أهمية وأكثر حسما من المنظمة العالمية ، وذلك للأسباب الآتيـة :

١ — من المؤكد أنه فى نطاق منطقة معينة من العالم يمكن أن نجد الأسس التاريخية والثقافية والاجتماعية المشتركة ، وهى التى تساعد على وجود رابطة ولاء بين المنظمه والدول المشتركه فيها ، الأسـاس الضرورى لقيـام المنظمه •

٢ — يسهل فى النطاق الاقليمى حل المشاكل الاقليمية وذلك لتشابه الموضوعى للمشاكل القومية ، ولمعرفة المنظمة الاقليمية بنفسية أطراف النزاع وبالأسباب الحقيقية للمنازعات •

٣ — يسهل — فى النطاق الاقليمى — اتخاذ تدابير الأمن الجماعى — سواء الوقائية أو التنفيذية — بصـورة أسرع وأسلم منه فى نطـاق المنظمة العالميـة •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ، عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى ، ص ٩ وما بعدها ، كلود النظـام الدولى والسلام العالمى ، ص ١٦٦ وأيضا :

Norman padelford, Regional organization and the United Nations, International organization, 1954, p. 206.

وللدكتور حافظ غانم أيضا بحث بعنوان التكوين القانونى للمجتمعات الدولية بمجلة الحقوق عام ١٩٤٨ ، ويراجع كذلك بحث الدكتور عبد الله العريان عن ظاهرة التنظيم الدولى بمجلة القانون والاقتصاد ، وقـد أشير الى هـذا سابقا عام ١٩٥٥ •

٤ — يستجيب التنظيم الاقليمى لنطق حسن الجوار ، ولا شك أن تعاون الدول المتجاورة معا لتدعيم صلاتها الاقتصادية والاجتماعية ، ورد العدوان مسألة طبيعية .

٥ — والى جانب ذلك فاننا فى عالم واسع وكبير ، ولقد وصلت العلاقات فيه الى درجة كبيرة من التعقيد ، والفواصل بصورها المختلفة: الطبيعية والجغرافية والثقافية واللغوية ، واضحة بين شعوب الأرض من كل أطرافها .

وقد بلغت اليوم حدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمج كل هذه الأضداد فى مسئولية مشتركة واحدة . أما فى حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، اذ أن ارتباطات الدول حيال بعضها البعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل (١) .

ولقد انتقد هذا التصوير بشدة ، ووجه اليه الفقه الانتقادات الآتية :

١ — لا يمكن التسليم بصلاحية المنظمة الاقليمية لحل المشاكل الدولية عن المنظمة العالمية بصفة مطلقة ، اذ الأمر يتوقف على طبيعة المشكلة المطلوب حلها .

ذلك أن الكثير من مشكلات العالم الحديث دولية بكل معانى هذه الكلمة ، وحتى اذا وجدت فى النطاق الاقليمى ، فان ذلك لا يكون الا انعكاسا للمنازعة الدولية الواسعة . والحروب المحلية فى عصرنا

---

(١) حافظ غانم : المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ ؛ عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ص ٩ ، كلود ، النظام الدولى والسلام العالمى ص ١١٦ .

تتحول الى حروب عالميـة والمشاكل الاقتصادية المحلية والنقدية على الخصوص ـ ليست الا صدى لمشـاكل الاقتصاد والنقد العـالمى •

٢ ـ عجز التنظيم الاقليمى تماما أمام بعض المشاكل كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم الفضاء ، والبحـار الدولية ، واستعمال الأثير • وعلى العموم فان طبيعة أى مشكلة لهـا أهميتها ـ ليس فقط فى تقـرير أنسب الوسائل المعينة على حلهـا ، ولكن أيضا فى قيـاس مدى وطأتها وتأثيرها • وقد تكون المشـكلة اقليمية فى موقفها ، وقابلة للمعالجـة والادارة الاقليمية ، ولكنها مع ذلك تكون ذات مضامين بالغة الأهمية بالقياس الى العالم كله ، بحيث تكون مسألة تناسب اهتمام منظمة عامة تتولى معالجتها وادارتها •

٣ ـ يؤدى منطق هـذا الاتجاه الى اضعاف التنظيم العالمى ، أو حتى الى الغـائه ، اذ يعتبر التنظيم الاقليمى بديلا له • وذلك يتجاهل اعتبار قيـام هذا التنظيم العالمى ونجاحه ، حتى عن التنظيم الاقليمى نفسه فى كثير من الأحيان • وأيضا يتجاهل وجـود مصالح ذات صـفة عالميـة •

٤ ـ ان العالم ليس مقسـما فى الحقيقـة الى خطوط مستقيمة لا عوج فيها تصلح للأخذ به الى النطاق الرسمى واضـفاء الطـابع التنظيمى عليه • ومن الصعب فى الحقيقة اقامة أقسام اقليمية منطقية دائما ، وكثيرا ما تتدخل الاعتبارات السياسية فى التقسيمات الإقليمية، بل انه كثيرا ما يفقد التنظيم الاقليمى أساس وجوده ، وذلك عنـدما تتدخل الدول الكبرى لتفرضه ، ولو لم تكن فى نفس المنطقة الجغرافية (حلف شـمال الأطلنطى مثلا) • ويمكن أن نتصـور عالمـا مقسما الى كتـل اقليمية أمريكية ، وسوفيتية وبريطانية • هـذا التقسيم لن يكون له معنى أكثر من كونه ينشىء مناطق نفـوذ • ولن يحقـق الهدف التنظيمى العام ، وهو تحقيـق السلم الدولى • وانمـا على العكس سوف يخلق المنافسات العسكرية ويساعد على سـباق التسلح وزيادة التوتر بين الدول الكبرى •

٥ — **وفى النهـاية ، قد لا يتحقق التنظيم الاقليمى دائما ، فقد** تكون صلات **الجوار مرتبطة برواسب عدائية عميقة الجذور** • كما أن عامل القرب الجغرافى قـد يشكل أخطـارا ترغب الدول فى تقليلهـا بالهروب الى العالميـة • ونجد مصداقا لذلك المنطقـة العربيـة • فمما لا شـك فيه ، أنه تربطها جميعا وشائج قوية من وحدة الاقليم ، واللغـة والجنس • ومع ذلك فهناك عداوات تقليدية تمتد الى أغوار بعيدة ، مثل العـداء بين السعودية والهاشمية والأخطـار التى تراها الدول الملكية من الحركة التقـدمية فى الدول المجـاورة • لذلك كانت الجامعة العربية منظمة مهتزة ضـعيفة • وكان من اللازم أن تستبدل بشـكل أقوى من الوحدة •

ونخلص من هـذا المبحث الى أن منطق الاقليمية وحـده كتنظيم يجب أن يسود العالم بديلا من التنظيم العـالمى ، لا يمكن قبـوله ، ومن ثم فواقع الدول يرفضه ، ولا يوجد كثيرون الآن يشجعونه •

الفصل الثانى

الاقليمية كطريق الى العالمية

الاقليمية مرحلة تاريخية للوصول للعالمية :

ينظر البعض الى التنظيم الاقليمى كمقدمة ضرورية للتنظيم العالمى • فكما أن الدولة تعبر عن دمج لأكثر من وحدة وطنية داخلية ، واذا كان مطلوبا أن تدخل مع سائر الدول المكونة للمجتمع الدولى فى تنظيم واحد ، فان المنطق يقضى بدخول الدول المكونة لمناطق جغرافية واحدة فى تنظيمات اقليمية كمرحلة وسيطة ضرورية ومرغوب فيها باعتبارها تمثل جزءا طبيعيا من عملية التطور البطيئة لتكامل العالم ، ان التنظيم الاقليمى يمثل مرحلة فى بناء متكامل يجب أن يتم من القاع الى القمة ، حتى يكون البناء راسخا (١) • وعلى ذلك فالمنظمات الاقليمية ليست بديلا لمنظمة عالمية ، وانما بادرات لها •

نقد هذا التصوير :

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره لأكثر من سبب • فلم يثبت تاريخيا أن الاقليمية مرحلة تطورية وسطى بين الدولية والعالمية، أو من المشكوك فيه القول بأن قيام الدولة القومية دليل على وجود اتجاه نحو تكبير الوحدات تدريجيا حتى تصل الى العالمية • ومن ناحية أخرى تغفل هذه النظرية احتمال أن المنظمات الاقليمية ستنافس بعضها بعضا ، وسيكون من الصعب جدا دمجها معا فى كل منسجم ، تماما كالصعوبة الموجودة فى محاولة جمع الدول القومية • ان صانعى كرات الثلج سيميل كل منهم الى الالقاء بها فى وجه الآخر

---

(١) Alan de Rusett. Strengithening the Framework of peace, London, 1950, p. 123.

حتى اذا كان لدى البعض الرغبة فى استعمالها فى خلق جسم ثلجى واحد • وفى النهاية ليس هناك دليل واضح على أن الاقليمية ستفضى حتما الى العالمية •

الاقليمية مشتل للعالمية :

وقد أدى ذلك بالبعض أن يروا أساسا آخر للاقليمية ، هو أن التنظيم الاقليمى يعد مشتلا يساعد الدول على ممارسة أنماط من التنظيم الدولى ، ومن ثم يمدنا بنماذج للعمل والأداء ، وتؤدى خدمة مراكز التدريب للتنظيم على نطاق عالمى • وبالجملة فان المنظمات الاقليمية لا تتحد أو تمتزج لكى تصل بنا الى نظام عالمى كما تمتزج روافد النهر فى مجراه ، وانما يقتصر دورها على الاعداد له ، والمساعدة فى انجاحه .

ولقد انتقد هذا التصوير بدوره على أساس أن سجل المنظمات الاقليمية لا يمدنا الا بأوهى الأسانيد لوجهة النظر القائلة بأن العالم سوف يتعلم دروسا تنظيمية من المنظمات الاقليمية • فالواضح أن هذه المنظمات متقاعسة فى أداء وظائفها ، قاصرة عن مهمة الاعداد للتنظيم العالمى • فاذا كان التنظيم ينجح اذا ما تم قبول مبدأ الأغلبية ، واذا ما أنشئت سلطات — تشريعية وادارية وقضائية تعمل على كفالة الفاعلية لهذا التنظيم — فان ذلك لم نره على النطاق الاقليمى بقدر ما رأيناه على النطاق العالمى • ان ذلك يدلنا على مزايا الوكالات الاقليمية ، التى ترتبط بعوامل أخرى ، غير عوامل التقدم فى الاعتراف الرسمى بالقيود على حقوق السيادة . وغير عوامل الانشاء الرسمى للنماذج التنظيمية • ولقد أدى ذلك بالبعض الى رفض الاقليمية •

الفصل الثالث

رفض الاقليمية

اذا كان التنظيم الاقليمى لا يصلح كصورة واحدة للتنظيم الدولى ، كما أنه لا يمكن أن يكون مرحلة وسطى بين الدولة والمجتمع الدولى ولم ينجح حتى الآن فى اعطائنا أنماطا للتقدم التنظيمى بصورة عامة ، فان الأجدر بالمجتمع الدولى أن يتخلص منه • فهو بالضرورة ضار وتوجد فيه العديد من المثالب • ولقد بلور العديد من الفقهاء هذه المثالب ، ونادوا بالغاء الاقليمية • ولقد كانت هذه النظرة واضحة أمام مؤتمر سان فرانسسكو ، اذ خشى الكثير من الأعضاء أن يؤدى تأييد الاقليمية ، الى المساعدة على نبذ المسئوليات العامة التى سيضعها الميثاق على عاتق الدول الأعضاء • فمن واجب المنظمة العالمية أن تنقذ العالم من خطر التكتلات والانقسامات الذى يساعد على قيام الحرب ، ويتعارض مع أساس التنظيم الدولى نفسه (١) • لقد كان الاتجاه الولسونى لقرن الاقليمية بالأحلاف التنافسية التى أدت الى الحرب (٢) لا يزال متقد الجذوة ، والذكريات التعسفية لانحلال العصبة أيدت التوجس من أن التقبل الجزاف للمشروعات الاقليمية ، قد يفتح الباب للنبذ — صراحة أو ضمنا — للمسئوليات العامة الشاملة الدفاعية التى يضعها التنظيم العالمى ، والى التحلل المبيد لمبدأ الرقابة المركزية على سلوك الكتلتين المتنافستين •

---

(١) تراجع محاضرة Ypes بأكاديمية لاهاى عام ١٩٤٧ مجلد ١٩٧١ ص ١٧٠ وما بعدها بعنوان :
« Les accords regionaux et le droit international »

(٢) جاء بالمادة ٢١ من عهد العصبة « الاتفاقات الاقليمية كتصريح مونرو » لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص هذا العهد » .

وأكثر من ذلك فان المنظمات الاقليمية قد خلقت مشاكل جديدة أو لم تنجح فى حل مشاكلها الاقليمية • وعلى سبيل المثال فان الكومنولث البريطانى الذى جعل نصب عينيه أن يحتفظ بالمنازعات بين أعضائه لكى تعالج فيما بينها كان أعظم مصدر للقلائل السياسية للأمم المتحدة ، ولم يخفف من العبء الواقع على المنظمة الدولية ، بل أهداها بطوفان من المنازعات ، مثل الخلاف المستمر بين الهند واتحاد جنوب أفريقيا حول معاملة غير الأوربيين فى الدولة الأخيرة ، والنزاع بين الهند وباكستان حول كشمير •

ويمكن أن نضرب مثالا أوضح بأن الجامعة العربية — طوال تاريخها الطويل — لم تنجح فى حل المشاكل القائمة بين دول الجامعة • وهى لم تستطع أن تحل المشكلة الفلسطينية ، بل وقفت عاجزة أمام محاولات بعض الدول العربية ابادة الفلسطينيين دون أن تفعل شيئا حيالها • وكلما رغب الأعضاء فيها تأكيد علاقاتهم أو تقوية روابطهم فانهم يتباحثون خارجها • انه لمن المدهش حقا أن مجموعة من الدول تتوافر فيها عناصر للوحدة والتجمع — بهذا الشكل — لا تنجح حتى الآن فى اقامة تنظيم دولى ، يعلن تآكل رابطة السيادة القومية أو عدم صلاحيتها للحياة فى عصر التنظيم الدولى •

ومهما تكن هذه الاعتبارات صحيحة ، فانها لا تؤدى الى قبول عام لمنطق الغاء التنظيم الاقليمى بصورة عامة • ان التجربة أثبتت أن هذا التنظيم يحقق نتائج فعالة فى بعض المجالات ، انما يلزم دائما أن نحدد هذه المجالات من ناحية ، وأن ننادى بالغاء تلك التى تضر بالمجتمع الدولى من ناحية أخرى • ومن ثم فالاتجاه الجديد ينادى بالابقاء على التنظيم الاقليمى على أن يربط بالتنظيم العالمى • وفى ذلك يقول الدكتور محمد حافظ غانم : « ونحن نميل الى الاعتقاد بأن المنظمات الاقليمية يمكن أن تؤدى دورا هاما فى خدمة السلام ، وتحقيق الرخاء فى نطاق المنظمة العالمية » ، ويرى أن الشرط الأساسى لذلك أن تربطها بغرض واضح هو : « التعاون

فى الميادين الاقتصادية والاجتماعيه والثقافية » ، وبعبـــارة أخرى ، التعاون فى سبيل رخاء أفراد الجماعة • ويدخل فى ذلك التعاون لصد العـــدوان الخارجى ، ولكن يجب ألا يكون هـــذا الغـــرض الأخير ، الهـــدف الوحيـــد من الاتحاد » (١) •

---

(١) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى المجتمعات الدولية الاقليمية ، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٥٨ ، ص ١٠٨ ، ص ١١٢ .

الفصـــل الرابع

التنظيم الاقليمى فى اطار التنظيم العالمى (١)

١ ــ توزيع المهـام بين التنظيم الدولى والتنظيم الاقليمى :

ان الأساس الذى يقـوم عليـه توازن العمـل بين الاقليميـة والعالمية الذى تطور فى القرن العشرين ، يرتكز على مفهوم للوكالات الاقليمية على اعتبار أنهـا مكملات مصاحبة للمنظمات ذات المجـال الجغرافى المحدود • ووفقا لهـذا المفهوم ، فان المؤسسات الاقليمية تستطيع أن تؤدى وظائفها كقطع تابعة للجهاز الدولى ، مشاركة فى تحمل العبء ، ومخففة لبعض التوترات فى العـلاقات الدوليـة ، ومحولة اياها الى التنظيم الاقليمى حتى لا ترهـق كاهل المنظمـة العالميـة ، ومؤدية مهمة الخـدمة كوكالات للمجتمع الانسانى الأكبر فى معالجة المشكلات التى تتعلق أصلا بمناطقها المحلية ، ومن ثم يمكن اعتبارها محطات خلفية كل منها ظهـيرا للمنظمة العالميـة تزودها بخط دفاع ثان يمكن الاعتماد عليـه فى حالة فشل المؤسسة العالميـة القائمة ، وهذا المفهوم لا يعطى أولوية نظرية لمبدأ الاقليميـة ، ولا يمنح أى تقـدم أو مرتبة عليا للمؤسسات القائمة على هـذا المبـدأ ، وانمـا يفترض توافـق الاتجاهين الاقليمى والعـام بالتقليل من نواحيهما التنافسية الى الحد الأدنى ، ثم انه يتطلع الى تنمية المشاركة العملية فى أعمال التنظيم الدولى •

٢ ــ أساس توزيع هـذه المهـام :

ــ والأساس الذى يمكن الاعتماد عليـه فى توزيع الاختصاصات بين التنظيم الاقليمى والدولى لا يمكن أن يكون محـددا وحاسما ،

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٣ وما بعـدها
Wilcox, Regionalism and The UN. International organization. 1965, p. 789.

وانما يمكن أن يكون ارشاديا فقط • وأسلم ما يمكن الاعتماد عليه فى هذا الشأن هو طبيعة المشكلة • فالمشكلات الدولية بطبيعتها يجب تركها للمنظمة العالمية • أما المشكلات التى لها خصائص اقليمية واضحة فيجب أن تعالجها المنظمات الاقليمية • ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك مشكلات اقليمية فى طبيعتها ، ولكنها تحتاج الى تعبئة موارد اضافية غير الموارد الاقليمية • ويمكن أن نضرب بعض الأمثلة • فالرقابة على الأسلحة هى مشكلة عالمية ، وتشابك نظم السكك الحديدية موضوع ملائم لمنظمة على نطاق قارى • والتطور الاقتصادى لآسيا لا يتطلب مجرد تجميع الفقر الآسيوى ولكن اخصاب الموارد الآسيوية بمساهمات حيوية من الغرب (١) • وبالاضافة الى ذلك فمن المستحسن أن نعهد بحل المنازعات الاقليمية بالوسائل السلمية للمنظمات الاقليمية • ولكن هناك مشاكل اقليمية لا تقبل الحل الاقليمى • فمشكلة المواجهة بين العرب واسرائيل — رغم أنها تقبع فى الشرق الأوسط — الا أن لها صلة واسعة بالنظام الدولى بكل تعقيداته وتشابكه ، ومن ثم فهى لا تصلح للحل الاقليمى ، أو المباشر على ما تريده اسرائيل أن يتحقق •

٣ — معنى الاقليمية فى ميثاق الأمم المتحدة :

— ولقد تم اقرار وجهة النظر تلك فى ميثاق الأمم المتحدة بعد تردد استمر وقتا بسان فرانسسكو ، وخصص له الفصل الثامن من الميثاق • وجاءت المادة ٥٢/١ تقول « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها » •

---

(١) كلود ، النظام الدولى ، والسلام العالمى ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

١ — شرط عدم التعارض مع أهداف الأمم المتحدة :

فهذا النص قد أقر الأساس العام لاختصاص المنظمات الاقليمية، وهو ممارسة المسائل التى يكون العمل الاقليمى فيها صالحا ومناسبا • **ولكن ما هى المناهج التى تعمل وفقا لها** المنظمات الاقليمية ، وهل هى نفسها المناهج التى قدمها ميثاق الأمم المتحدة ؟ لقد جاء النص يقول : « تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين » • ولكن لا يمنع ذلك من ممارسة كافة المناهج ، اذ انها جميعا — بما فيها المنهج الوظيفى — تدخل تحت مدلول المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين • انما يجب أن تكون أنشطة هذه التنظيمات، والمبادىء التى تسير عليها متفقة مع مقاصد ومبادىء الأمم المتحدة • فيجب من ثم أن تقوم على مبادىء السيادة والمساواة ، وحسن الجوار ، وعدم التدخل وتحقيق العدالة والقانون • ويستحق مبدأ السيادة وقفة تأمل حول مدلوله • فلقد أوضحنا قبل ذلك أن المنظمة الدولية تقوم على المساواة بين الدول الأعضاء • وقلنا ان هذا المبدأ يعتبر حجر الزلوية فى التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة • ونتيجة لذلك فانه اذا ما قامت منظمة دولية على أسس غير متكافئة ، وعلى أساس فرض ارادة الدولة القوية على دول أو دولة أضعف ، فانها تكون باطلة وغير شرعية • ومع ذلك اذا ما شاءت الدول الأعضاء — طواعية ورضاء — أن تتخلى عن سيادتها من أجل أن تندمج فى وحدات أكبر أو من أجل تقوية المنظمة ، فان ذلك يعتبر جائزا •

٢ — شرط الجوار :

على أن الفقه الدولى قد اختلف فى تفسير معنى الاقليمية ولقد اكتفى النص بالقول « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » • فما هو معنى ذلك ؟

يرى البعض أن التجاور بين الدول أعضاء المنظمة — بمعنى أن تكون جميعا فى نفس المنطقة الجغرافية — شرط ضرورى ، ذلك « أن

الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجـردا من العنصر الاقليمى وغـير مقبول ، لأنه يسـاعد على تقسيم العـالم الى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السـلام » • ويترتب على ذلك أنه « من الصعب أن تعتبر جماعة اقليمية ، الدول التى ترتبط بمحالفات عسكرية فقط لأن هذه الاتفاقات تبنى على الاعتبارات السياسية ، وهذه كثيرا ما تكون مؤقتة • ولذلك يستحق الابتعاد عنها ، لأنهـا تحرض على الحرب ، وتتنافى مع السعى لايجاد تنظيم عالمى شامل (١) » •

وهنـاك اتجاه آخر لا يشترط التجاوز ، بمعنى وحدة المنطقـة الجغرافيـة ، لكى تكون المنظمة منظمة اقليمية ، وانما يكفى التقارب السياسى والايدلوجى ، واستهداف أهداف مشتركة • « فهنا لا نسمح المنظمة بالعضوية العالمية فيها ، ومن ثم فهى ليست منظمة عالميـة • لم يبق اذن الا أن تدخل فى قسم المنظمات الاقليمية على أن يؤخـذ تعبير الاقليمية هنا بالمعنى الايديولوجى أو السـياسى ، وهو معنى يتمشى مع التعريف الواسع للاقليم الذى يعتبر التكتلة المـادية لمجموعة معينة من القواعد القـانونية » • ويترتب هـذا الرأى نتيجة هامة تنطبق أساسا بالنسبة لحلف الأطلنطى • فالعضوية فيه « لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، اذ تشـمل دولا من حوض البحـر المتوسـط • اذن فهـو ليس بالتحـديد منظمة اقليميـة من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتبـاره اقليمـا من الناحيـة السياسـية والايديولوجية ، اذ يجمع دولا رأسمالية تعادى الشيوعية ، وتتأهب للوقوف ضد تقدمها الايديولوجى والعسكرى فى غرب أوربا بصـفة خاصة ، وبذلك يمكن اعتبار هـذا الحلف ممثلا لمنطقة اقليمية سياسية أيديولوجيـة (٢) » •

---

(١) حافظ غانم ، المنظمات الدولية : المرجـع السابق ص ٢٨٢ ، وفى نفس المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، طبعة ١٩٦٦ ص ١٩٤ .

(٢) فى هذا المعنى ، جورج سل ، أزمة عصبة الأمم ، ص ٣١٥ . الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

ونحن نرى وجوب تقييد الاتفاق الاقليمى بشرط التجاور ، أى وحـــدة المنطقة الجغرافية ، لأن ذلك وحده يكفل توافر شروط مناسبة للعمل الاقليمى • فالعمل لخـــدمة الأمن والسلم الدوليين اما أن يكون مقصورا على منطقة معينة ، فيكون اقليميا ، واما أن يشـــمل اكثر من منطقة اقليمية ، وهنا لا يكون العمل الاقليمى مناسبا ، وانمـــا يكون العمل العالمى هو المناسب • أما اذا أمكن اضفاء طابع الاقليمية على أية منظمة تتعدى منطقـــة عملها حدودا معينة فاننا سنترك المجـــال للمنافسة بين التكتلات ، والافتئات على نطاق عمل المنظمة الدولية الأمر الذى لا يؤيده الميثاق • ويمكن بطبيعة الحال أن يتجاوز نطاق عمـــل احدى المنظمات منطقة جغرافية واحدة ، ولكن يجب أن يقتصر نشاطها فى هذه الحالة على نوع واحد متخصص من أنواع النشاط الدولى ، وتكون المنظمة هنـــا متخصصة وليست اقليمية (١) •

٤ ــ الصلة بين المنظمة الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية :

تأكيدا للدور الذى أعطاه الميثاق للمنظمات الاقليمية ، باعتبارها مؤسسات تمارس أنشطة مكملة لنشاطها ، حرص الميثاق على أن يربط بينها وبين المنظمة العـــالمية • ولكننـــا نلاحظ أن هذا الربط يكون فى ميدانين رئيسين فقط : ميدان الأمن الجمـــاعى ، وهنـــا نجـــد الربط قويا ، وميدان التسوية السلمية للمنازعات ، وهنا نجـــد الربط أضعف من الصورة الأولى •

ولمـــا كان الجهاز الرئيسى الذى يحقق هذين المنهجين فى المنظمـــة الدولية هو مجلس الأمن فلقد جعل الميثاق المشرف أو الصـــلة بين

---

(١) يضيف البعض الى هـــذين الشرطين بعض الشروط الأخـــرى كالعمل من أجل الحفاظ على السلم والأمن ، والتضامن بين الدول الأعضاء . وقد رأينا أن هدف السلم والأمن يجمع بين كل صور المنظمات الدوليـــة . أما شرط التضـــامن ، وضرورة كون الأعضـــاء دولا متكاملة ، فلا نـــرى له محلا ــ يراجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١٦ ..

المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية • ففيما يتعلق بالأمن الجماعى نجد نص المادة ٥٣ من الميثاق يقول « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما • ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه • أما التنظيمات والوكالات نفسها ، فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس •• » • كما نصت المادة ٥٤ من الميثاق على أنه يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات اقليمية أو ما يزمع اجراءه منها » • أما بالنسبة للتسوية السلمية للمنازعات فلقد نص الميثاق م ٥٢/٢ ، ٣ على أن « يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات •• وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن • وعلى مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الاقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الاقليمية بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالاحالة عليها من مجلس الأمن » •

وتثير هذه النصوص مجموعة من الملاحظات الهامة نجملها فيما يلى :

١ — رغم أن الميثاق قصر الصلة بينه وبين المنظمات الاقليمية على عملها فى ميدانى الأمن الجماعى ، والحل السلمى للمنازعات ، الا أن ذلك لا يعنى أن هذه المنظمات لا تستطيع أن تمارس المنهج الوظيفى أو غيره من الأنشطة غير السياسية ، أو أنه لا يمكن أن تقوم بينها وبين المنظمة العالمية صلة فى هذا المجال • ويمكن تفسير النص على أنه اهتم بأهم ما يمكن أن تمارسه المنظمات الاقليمية فى مجالات لها طابع العالمية أساسا ، أو لها تأثير واضح على النظام العالمى فى مجموعه •

٢ — وصل الربط بين المنظمة العالمية والمنظمات الاقليمية الى أقصى حد فيما يتعلق بمنهج الأمن الجماعى ، فلقد جعل الميثاق من حق المجلس أن يستخدم هذه المنظمات فى تدابير القمع ، وفى هذه الحالة تعمل هذه المنظمات تحت اشرافه • أما اذا أرادت هذه المنظمات أن تستخدم هذه التدابير من تلقاء نفسها ، فانه لا يجوز لها ذلك بغير اذن صريح من المجلس • فيجب عليها أن تعرض الأمر على مجلس الأمن لكى يقرر لها استخدام هذه التدابير • ولا شك أن ذلك يتسق مع الوضع القانونى للمجتمع الدولى الآن الذى يحرم كل صور استخدام القوة الا أن تكون تدابير جماعية بواسطة المنظمة • وتأكيدا لذلك أصبح من المعتاد أن تنص مواثيق مختلف المنظمات الاقليمية التى تنشأ بعد منظمة الأمم المتحدة على تعهد الأطراف بالامتثال لقواعد السلوك الدولى الواردة فى الميثاق ، واستبعاد أية نية فى تغيير حقوق وواجبات الأطراف عن النحو المقرر فى الميثاق ، أو الافتئات على المسئوليات المقررة لمجلس الأمن • بل لقد اقترح بالنسبه لبعض المنظمات الاقليمية الهامة — كحلف الأطلنطى — أن تصبح سلاحا مكملا للمنظمة الدولية تستخدمه كما تشاء •

ومع ذلك فلقد استطاعت الدول الكبرى أن تستغل بعض نصوص الميثاق لكى تتهرب من رقابة مجلس الأمن عليها • فلقد توسلت بالمادة ٥١ من الميثاق التى تسوغ لها الحق فى الدفاع الشرعى عن نفسها — فرادى أو جماعات — فى حالة وقوع عدوان عليها ، قبل استئذان مجلس الأمن • ومن ثم فنجد نصوصا فى مواثيق الأحلاف الغربية تنص على أن نشاطها سيحكمه نص المادة ٥١ ، على أن هذه المادة تتطلب عرض ما تتخذه مثل هذه الجماعات وفقا لحق الدفاع عن النفس على مجلس الأمن فورا ، وعلى أن التدابير المتخذة لا تؤثر بأى حال فيما للمجلس — بمقتضى سلطته ومسئولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق — من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لاعادته الى نصابه •

ونستطيع — مع ذلك — أن نقول انه يمكن للدول الكبرى أن تبعد ما تتخذه من تدابير القـوة استعمالا لهـذا النص عن الرقابة اللاحقة لمجلس الأمن ، وذلك عن طـريق اسـتخدام حق الفيتـو • ومن ثم فالنتيجة العملية أوضحت أن هذه المنظمات الاقليمية متحررة من أى قيـد لا تريده من جانب مجلس الأمن ، صـارت تحالفـات تعمـل مستقلة وقائمة بذاتها لا تعوقها ضوابط خارجية (١) •

٣ — أما عن تسـوية المنازعات بالطـرق السلمية فقد رأينا أن المـادة ٣٣ من الميثاق قد عددت الالتجاء الى الوكالات الاقليمية من بين وسائل تسوية المنـازعات • وقد فرضت المـادة ٥٣ على كافة الدول الأعضاء أن تبـذل جهدها لحل منازعاتها عن طريق هـذه المنظمات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الأمن • وكلفت هـذا المجلس بالعمل على الاستكثار من الحـل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هـذه الوكالات • ولا شك أن ذلك مطلب هام يعمل على التخفيف من الأعباء المرهقة الملقاة على عاتق مجلس الأمن • ونلاحظ أن الربط هنـا بين نشاط المنظمات ونشاط المجلس ليس قويا ، وانما هو توجيهى فقط •

---

(١) Kulski, The Soviet System of Collective Security compared with the westren System, A. J. I. L. 1950 p. 453.

ولقد ثار خلاف كبير فى الفقه الدولى حول شرعية قيام منظمات دوليـة وفقا للمـادة ٥١ من الميثاق . فهذه المـادة تتكلم عن تدابير تتخذ فى حالة وقوع عدوان مسلح ومن ثم فلا يسوغ أن تشكل مثل هذه المنظمات الا اذا وقع عدوان بالفعل . ولكن الرأى الراجح يميل الى التوسع فيما يعد عمـل عدوانى ، حتى يشمل الاجراءات الوقائية ، ولو لم يقـع العدوان المسلح بالفعل . ولا شك أن ذلك يعطى لهذه التنظيمات سلطة واسعة تهدد بهـا السلم والأمن الدوليين اذا ما توسعت فى تفسير معنى العدوان ، وتصرفت مستقلة عن مجلس الأمن . يراجع فى هذا المعنى عائشة راتب ، المنظمات الدوليـة ، المرجع السابق ص ١٩٦ .

ويراجع تفصيلات وافيـة عن هـذه المشكلة فى مؤلف بويت ، قانون المنظمات الدولية ، ص ١٤٦ وما بعـدها .

الباب الثانى

أهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر

بعد أن عرضنا للمشاكل النظرية للتنظيم الاقليمى يهمنا أن نتعرض لأهم المنظمات الاقليمية الموجودة فى العالم المعاصر •

على أننا نلاحظ أن عدد المنظمات الاقليمية قد ازداد كثيرا بعد الحرب العالمية الثانية وتطورت أشكاله • وتعتبر المنظمات الدولية الأوربية من أهم ظواهر حياتنا الدولية ؛ فهى تبين اتجاه التنظيم الاقليمى الى التدرج من الضعف الى القوة ، حتى يكتمل فى شكل الدولة الاقليمية الكبيرة • ولذا سنتعرض فى بداية الدراسة للتنظيم الدولى الأوربى وكيف اتخذ هذا المسار التطورى • على أن أقدم صور المنظمات الدولية التى وجدت هو التنظيم الأمريكى • وذلك نتيجة لحداثة هذه القارة ، ولظروفها التاريخية والسياسية • وتعتبر منظمة الدول الأمريكية مثالا فريدا من حيث أنه يظهر فاعلية كبيرة فى التعاون فى اطار الابقاء الواضح على الأسس التقليدية للعلاقات الدولية ، من حيث التشبث بالسيادة وعدم التدخل ، وعدم الاتجاه الى التكتل الوحدوى • وسنبحث هذه التجربة فى مبحث ثان ، وأخيرا فلا يفوتنا أن نرى كيف استطاع الانسان الأفريقى الذى استيقظ مبكرا أن يشق طريقه الى الوحدة فى اطار عديد من المنظمات توجت أخيرا بمنظمة الوحدة الافريقية ، وسنتبين ذلك فى المبحث الثالث •

وليست هذه هى المنظمات الدولية الحالية فقط بل أهمها • فهناك منظمة الكمنولث البريطانى ، وهى رابطة تجمع بين الدول التى كانت خاضعة للاستعمار البريطانى وتحررت ، وأساس هذه الرابطة هو التاريخ المشترك فى الولاء للتاج البريطانى ، وان كانت تتجرد من أية سلطات فعلية ، وتمر بدور تتناقص فاعليته ولا تزداد • وهناك

مجمـــوعة من الأحلاف التى تربط بعض الدول الآسيوية بالاستعمار كحلف جنوب شرق آسيا • ولن يتسع المجال هنا لدراسة كل هـــذه المنظمات • على أن أهم صـــور التنظيم الذى يعنينا ، هو التنظيم فى المنطقتين العربية وبين الدول الاسلامية وسوف نخصص فصلا لدراسة كل نوع منهما •

الفصـــل الأول

التنظيم الدولى الأوربى

لعلنا لا نبالغ اذا قلنـــا ان التنظيم الاقليمى الأوربى هو أقوى التنظيمات الدوليـــة الاقليمية وأكثر استهداء من جانب الدول الأخرى، لمـــا حققه من نتائج تقدمية واضـــحة .

وتتنوع صور المنظمات الأوربيـــة وتتعدد الى حد كبير . فمنهـــا منظمات عامة أى تختص بممارسة كافـــة صـــور التعـــاون بين الدول الأعضاء ، ومنها ما يقتصر نشاطه على بعض صور النشاط الاقتصـــادى ، ومنها كذلك منظمات حكومية ، ومنها منظمات تجمـــع بين المجـــالس التشريعية ، ومنها ما يعترف للفـــرد بالشخصية القانونيـــة فى المجال الاقليمى . ومن صور هـــذه المنظمات كذلك ما يمس بســـيادة الدول الأعضاء بالانتقاص لحساب المنظمة ، ومنها ما لا يؤثـــر على هـــذه السيادة . وهكذا تتنوع صور المنظمات الاقليميـــة فى النطاق الأوربى وتختلف اختصاصاتها ، وسنتولى دراسة أهم المنظمات الأوربيـــة على أساس اختصاصها — عاما أم وظيفيا — فيما يلى :

أولا — اتحـــاد اوربا الغربيـــة . Western European Union

١ — نشـــأة الاتحـــــاد :

نبـــه التحالف الذى تم بين الدول الأوربية فى أثنـــاء الحـــرب الثانيـــة ، الى أهمية ما يمكن أن يحققه ضم الجهود من مزايا مشتركة ، ومن ثم اتجهت الآراء الى ضرورة الابقاء عليه وتطويره . وقد كان ذلك أحد البواعث الى انشاء منظمة الأمم المتحدة ، كما أنه أهم عامل دفع الى تكوين هذا الاتحاد . فلقد كانت فكرة تشرشل أثنـــاء الحرب هى « أنه ينبغى وجود مجالس اقليمية متعددة بالنسبة لهيبتها ورفعـــة قدرها .. وأنه ينبغى على هذه المنظمات أن تشكل الدعائم القوية التى

تعتمد عليها المنظمة العالمية » • ولذا وجـدنا الحكومة البريطانية هى التى دعت الى اقامة هذه المنظمة وكان القصد الأساسى منها مواجهـة القـوة الألمـانية الخطرة • وقـد وقعت كل من فرنسـا وبريطـانيا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج الميثاق الذى أنشأ هذه المنظمة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٤٨ • وقد اتخذت لندن مقرا لهذا الاتحاد ، وان جعلت بعض ادارته فى باريس • ولقـد أدخلت عدة تعديلات على ميثـاق بروكسل المنشىء لهذه المنظمة . بقصد مواجهة الظروف الدولية المتغيرة وأهمهـا التعـديلات التى أدخلت بمقتضى اتفاقيات باريس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ودعيت بمقتضاها كل من ألمـانيا وايطاليا للانضمام اليه ، وبذلك تحول أعداء الأمس الى حلفاء اليوم ، وأصبح الاتحاد يضم سـبع دول • وأصبحت المواجهـة الحقيقية بعد هـذا التعديل موجهة الى روسيا ، والى الشيوعية فى العـالم • لذلك فان الأساس الذى قام عليه الاتحاد قد اهتز بشدة بعد التغيرات فى أوربا الشرقية ، وقد تجعل الظروف وجوده لا أهمية له •

اختصاصات الاتحـاد

١ ــ الاختصاص العسكرى للاتحاد :

اتخذ هذا الاتحاد شكل الحلف الدفاعى بحسب الأصل ، ومع ذلك فلم يهمل أوجه أنشطة المنظمات الدولية الأخرى (١) • فالمـادة ٦ من الاتفاقية المنشئة لهذا الاتحاد تجعل على عاتق الدول الأعضاء واجب الدفاع عن أية دولة منها تتعرض للعدوان ، بكل الوسائل الممكنة سواء أكانت عسكرية أم غير عسكرية • وقد حرص هذا النص على ايضاح أن رد العدوان يكون فى حدود المـادة ٥١ ، ومن ثم فالتدابير التى تتخذ يكون لها طابع التوقيت ، ويجب أن يبلغ بها مجلس الأمن ، وأن

---

(١) يدرج البعض هذا الاتحاد ــ مع ذلك ضمن الأحلاف العسكرية . راجع د. مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٥٢٠ .

تنتهى بمجرد أن يتمكن هـذا المجلس من اتخـاذ التدابير الضرورية لاعادة السلام والأمن الدوليين •

ويمارس هذا الاتحاد مهمة ذات أهمية كبرى هى تنظيم التسليح بين الدول الأعضـاء ، وبذلك فلعله يكون أول المنظمات التى تمارس منهج تنظيم التسليح • ويبدو أن المقصود أساسا بهذا التنظيم هـو ألمـانيا ، فرغم أن الدول الأوربية رأت أن مصلحتها فى ضـمها الى المنظمة ، الا أنها قدرت أن اطلاق التسليح قد يعيدها الى ما كانت عليه من مقدرة عسكرية فائقة ، لذلك فلقد حددت ملاحق الاتفـاق الحدود التى يمكن أن تصل اليها القوات المسلحة للدول الأعضـاء فى وقت السلم • وتعهدت ألمـانيا الغربية بعـدم انتاج أسـلحة ذرية وبيولوجية وكيماوية ، وأنواع أخرى من الأسلحة الا بعد استئذان مجلس اتحاد أوربا • ويخضع ما يكون لدى الدول الأعضاء الأخـرى من هذه الأسلحة لرقابة الاتحاد •

٢ ـ اختصاص الدفاع عن الديمقراطية والحريات الفردية :

أما عن الأنشطة الأخرى ، فنجد نصوص الاتحـاد تلزم الاعضاء بالدفاع عن المبادىء الديمقراطية والحـريات الضرورية والتقـاليد الدستورية واحترام القانون ، وهى المبادىء التى تكون فى مجموعها تراثها المشترك • والمقصود بذلك فى النهاية هو مناهضة الشيوعيـة والنـازية •

٣ ـ اختصاصات الاتحاد فى المجالات الوظيفية الأخرى :

فى المجال الاقتصادى :

تتعـاون الدول فيما بينها على ازالة التناقض بين متطلبـات السياسة الاقتصادية لكل دولة ، وموازنة الانتاج وتنميـة المبادلات التجارية بينها جميعا •

وفى المجـــال الاجتماعى :

تعهدت الدول برفع مستوى حيـــاة شعوبها ، ويساعد المجلس على ابرام اتفاقيات الضمان الاجتماعى بينها •

وفى المجـــال الثقافى :

يقوم الاتحاد بمساعدة الدول على تنمية العلاقات الثقافية بينها ، والفهم العميق للمدنية الغربية التى تعد تراثا مشتركا لهم •

هيئـــات الاتحـــاد

ويقوم هذا الاتحاد على أن الذى يمارس اختصاصاته هو مجلس الاتحاد ، ومكتب دائم يمارس بعض الاختصاصات التحضـــيرية له بلندن ، وتساعد المجلس مجموعة من الهيئات الفنية هى اللجنة الدائمة للتسلح ، ووكالة رقابة التسلح • وتصدر قرارات المجلس بالاجماع ، ويجوز أن تصدر بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين وخاصة فى المسائل العســـكرية •

والى جانب هـــذه الهيئات يمثل فى المجلس جمعيـــة اتحاد أوربا الغربية ، وتعتبر بمثابة برلمـــان لهذا الاتحاد ولمجلس أوربا فى نفس الوقت • اذ حرصت الدول المنشئة لهذا الاتحاد على تقويته ، وتقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا بمشروع — أثناء انعقاد المكتب الدائم للاتحـــاد — يستهدف انشاء مجلس أوربى استشارى • وتم انشـــاء هذا المجلس بالفعل بمقتضى ميثاق ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ • وقد رأى أعضاء الاتحاد الأوربى أن تمثل جمعية مجلس أوربا فى الاتحـــاد ، وذلك باعتبار أن ممثلى الدول السبع أعضاء الاتحاد فى مجلس اوربا ، هم الذين يكونون برلمـــان هذا الاتحاد • وتختص هذه الجمعية بالنظر فى نشاط المجلس ، ويقدم الأخير لها تقريرا ســـنويا عن أعماله وتعتبر الجمعية البرلمـــانية الجهة الوحيدة التى تملك مناقشة وسائل الدفاع عن أوربا الغربيـــة (١) •

---

(١) يراجع بويت ، قانون المنظمات الدوليـــة ، ص ١٦٧ بنقـــو • المنظمات الأوربية ، ١٩٦٣ ، بنتو ، المنظمات الأوربية ، ١٩٦٥ ، ص١٣٠ .

ثانيا ــ مجلس أوربا (١) : Conseil de L'Europe.

١ ــ نشاة المجلس :

رأينا كيف انبثق هذا المجلس من اتحاد أوربا • والواقع أن الدافع الى انشائه ينبع من عاملين :

الأول ــ ان الاتحاد استغرق المجال العسكرى معظم أنشطته ، بحيث بدأ كحلف عسكرى بصفة أساسية ، مع أن التطورات التى جدت فى الحياة الدولية تستدعى بذل اهتمام أكثر للمسائل الأخرى •

والثانى ــ قلة عدد الدول الأعضاء • وقد بدأ للكثير من الدول أنه من الضرورى توسيع نطاق هذا الاتحاد ليشمل أكبر عدد ممكن من الدول الديمقراطية وتدعيمه بأجهزة شعبية ليكون هنـاك تلاحم بين الشعب والحكومات داخل الأجهزة الاتحادية الأوربية (٢) • وهكذا اتفق على انشاء مجلس أوربا ، ودخل دور التنفيـذ فى ١٣ أغسطس عام ١٩٤٩ ، ووقع الاتفاقيـة المنشـئة له عشر دول هى : انجلترا وفرنسا ، وايطاليـا ، وبلجيـكا ، وهولنـدا ، ولكسمبرج والنرويج والسويد ، والدانمرك وأيرلندا • وانضمت لهذا الاتحاد فيما بعد كل

---

(١) يراجـع :

W. Ganshof. V. D. Deerach, organisations Européennes T. I, paris 1966, p. 1992, L. Cavaré. Le Droit international public postif T. I, 1964. 530.

وايضا كوليـارد ، النظم الدولية ص ١٦٢ . ريتر ، النظم الدولية ، ص ٥٧٠ الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ص ٢٣٨ وما بعـدها ، حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

(٢) نستطيع أن نقول أن نداء الوحدة الأوربية كان يسيطر بشـكل واضح على دول الاتحاد الغربى فى ذاك الوقت . فلقد توالت التصريحـات من وزراء خارجية فرنسا ، وايطاليا ، بل ومن المقـر البابوى نفسه . ولقد قام بالتحضير للاتحاد الجديد الاتحاد الغربى وكون لجنة خاصة لبحثه من اعضائه ، حيث تقدمت بمشروع عرض على مؤتمر بلندن عام ١٩٤٩ ، هو الذى اخرج ميثاق المنظمة الجـديدة .

من اليونان وتركيا وايسلندا وألمانيا الغربية ، والنمسا وقبرص وسويسرا ومالطة • ووصل العدد بذلك الى ثمانى عشرة دولة • وقد اتفق على أن يتخذ المجلس مقره فى استراسبورج بفرنسا •

٢ ــ اختصاصات المجلس :

ينص الميثاق المنشىء للمجلس على أن الغرض منه هو تحقيق وحدة الجهود بين الدول الأعضاء لحماية المثل والمبادىء التى تعد تراثها المشترك ، وتيسير التقدم الاقتصادى والاجتماعى بينها • ومع ذلك فلم يعط المجلس الحق فى التقرير أو المناقشة بشأن المسائل العسكرية (١) • كما أن التعاون الاقتصادى ليس واسعا فى مجاله • والدور البارز الذى يمثله ، هو احترامه للتقاليد الديمقراطية الغربية ، والعمل على صيانتها وتقدمها ومن ثم فنجد نصوصا واضحة فى الميثاق تؤكد اعتراف الدول الأعضاء بمبدأ سيادة القانون وحماية حقوق الانسان وحرياته ، وتوحيد سياسة الأعضاء فى المسائل الاجتماعية والثقافية والقانونية والادارية ، والاقتصادية (تراجع المواد من ١ ــ ٣) •

وبالجملة فلقد اعتبر هذا الاتحاد وسيلة الوصول الى خلق اتحاد أوثق عرى بين دول الديمقراطيات الغربية (٢) • ولهذا فان عضوية

---

(١) السبب فى استبعاد هذه المسائل من نطاق اختصاصات مجلس اوربا ، هو اختصاص كل من الاتحاد الغربى وحلف الأطلنطى بها ــ كما أن بعض الدول المحايدة ــ والتى اشتركت فى المجلس مثل النمسا وايرلندا والسويد ، لم تكن مستعدة للاشتراك فى اية كتلة عسكرية .

(٢) كان من رأى الحكومة الفرنسية أن يتخذ هذا الاتحاد شكل الاتحاد الفيدرالى الذى تختفى فيه سيادات الدول الأعضاء ، ولكن انجلترا عارضت هذه الفكرة ، بل وابدت ترددها فى الانضمام الى المجلس ، ولولا أنها اخطرت من الدول الأوربية الأخرى بأن الاتحاد سيقوم سواء معها أو بدونها ، لما دخلته بسهولة : يراجع مقال أورنسن orensen بعنوان Conseil de L'Europe بأكاديمية لاهاى سنة ١٩٥٢ ، ص ١١٥ وما بعدها .

المجلس ليست مباحة للدول الشيوعية والدول ذات الأنظمة الديكتاتورية كأسبانيا والبرتغال • ولقد وضح تمسك الدول باحترام هذا الأساس عندما طردت اليونان من عضويتها عام ١٩٦٩ لقيام حكومة عسكرية بها ، اذ اعتبر ذلك متعارضا مع المبادىء الديمقراطية •

٣ ــ هيئــات المجلس :

١ ــ ضعف سلطات الهيئــات :

توجد هيئتان رئيسيتان للمجلس هما لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية كما توجد أمانة للمجلس باستراسبورج • وليس لهاتين الهيئتين اختصاصات اصدار القرارات ، وانما كل مالهما هو سلطات المناقشة ، والبحث والدراســة ، ثــم اصدار التوصيات • ووسيلة تحقيق مختلف الأهداف هو عمل مشروعات الاتفاقات التى تعــرض على الدول الأعضاء لاقرارها فيما بعد •

٢ ــ لجنــة الوزراء :

تشــكل لجنة الوزراء من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وتجتمع هــذه اللجنة مرتين كل عام • ورغم أهمية هــذه اللجنــة ، الا أن اجتماعها بمثــابة « مائدة يجتمــع حولهــا ممثلون للدول يمكنهم أن يتكلموا ويستمعوا لبعضهم البعض ، ويتفهموا وجهــات نظــرهم ، بصرف النظر عن تعهدات ومواقف كل منهم » وتصدر قرارات اللجنة بالاجماع فى المسائل الهــامة ، وبالأغلبية فى المسائل الأخرى وهى على الخصوص المسائل الادارية والمــالية (١) • ويعــاون اللجنــة بعض المجالس المتخصصة فى المسائل الثقافية والقانونية والصحية •

---

(١) الدكتــور عبد العــزيز سرحان ، التنظيم الدولى ص ٢٧٨ ــ ص ٤٧٩ •

٣ ـ الجمعية الاستشارية :

وتتكون هـذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء يختارون بحسب عدد أعضاء كل دولة ، وتختارهم البرلمانات وليس الحكومات • ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا : وانما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة فى التصويت •

ولهذه الجمعية أن تقدم توصياتها للمجالس النيابية • ولقد اعتبر انشاء هذه الجمعية بمثابة تقدم كبير فى نطاق العلاقات الدولية ، اذ لأول مرة يدخل التنظيم الشعبى فى اطار المنظمات الدولية الحكومية ، مما يسمح بتمثيل للرأى العام الشعبى لكل برلمان فى الجمعية الاستشارية •

وتعقد الجمعية دورة عادية كل عام لمدة لا تتجاوز شهرا • على أن نشاطها لا يتوقف بين دورات الانعقاد ، وانما يستمر عن طريق اللجنة الدائمة التى تتكون من ٣٥ عضوا بينهم الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان ، وأربعة عشر عضوا تعينهم الجمعية •

ولا تتمتع الجمعية بسلطات حقيقية ، وان كان لها دور كبير فى تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأى العام الأوربى • ولجنة الوزراء هى التى تعد لها جدول الأعمال ، وان كان للجمعية أن تناقش أية مسألة تدخل فى نطاق اختصاص مجلس أوربا ، وتقدم توصياتها بهذا الشأن الى لجنة الوزراء •

كما تختص الجمعية باجراء مناقشات فى المشاكل السياسية الهامة ، لحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة •

وتبدو الأهمية الواضحة لهذه الجمعية من كونها قد اعتبرت مركزا هاما لمختلف الأنشطة الدولية فى المجال الأوربى ، ومن ثم فلقد حرصت المنظمات الأوربية الأخرى على أن تمثل فيها الجمعية ،

أو فى أن ترسل تقارير عن أعمالها على الأقل الى اللجنة ، على ما سيتضح لنا عند دراستها •

الأمانة العامة :

وتتكون من أمين عام ، وأمين عام مساعد يعاونهما عدد كاف من الموظفين • ويعين الأمين العام ، ومساعده بواسطة الجمعية الاستشارية بناء على توصية من لجنة الوزراء •

وتقوم الأمانة العامة بكافة الأعمال الادارية للمجلس •

نشاط مجلس أوربا :

دفع مجلس أوربا دول هذه المنطقة الحيوية من العالم الى ادراك أكبر لعوامل الوحدة بينها ، وساعدها على تحقيق العديد من مقاصدها فى سبيل الوصول الى الهدف الرئيسى للتنظيم الاقليمى الأوربى ، وهو التمهيد لأوربا القوية المتحدة • واذا كان هو نفسه يأخذ شكلا أوليا من أشكال التنظيم الدولى ، ولا يملك سلطات قوية يفرض بها ارادته على الدول الأعضاء ، كما أنه لا يمس سيادتها ، الا أنه قد أدى دورا فى قيام مجموعة من المنظمات القوية ، التى تتمتع بسلطات واسعة ، وتملك ممارسة اختصاصات محددة تلتزم بها الدول الأعضاء ، ونقصد بهذه المنظمات جماعة الفحم والصلب الأوربية ، ثم الجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجمعية الأوربية للنشاط الذرى • على أن الدور الهام الذى مارسه المجلس تجلى فى ابرام مجموعة من الاتفاقات الهامة التى تؤكد طابع الحفاظ على الديمقراطية السائدة فى الدول الغربية ، وتقوية الروابط والعلاقات فى مختلف المجالات بين هذه الدول لذا كان له جهد كبير فى ابرام مجموعة من الاتفاقيات ذات الطابع الاجتماعى واتفاقية ثقافية ، ومجموعة اتفاقيات تتصل بالنواحى العلمية •

على أن المجال القانونى يعـد بحق أبرز المجالات التى عمل فيها مجلس أوربا ، فقـد أعد مشروعات اتفاقيات كفلت التنسـيق بين التشريعات الوطنيـة وحققت التعاون فيما بينهـا • من ذلك اتفاقية تنظيم أداء الخدمة العسكرية وغيرها من الواجبات وفى حالات تعـدد الجنسية ، والاتفاقية الأوربية فى شأن تبادل المجرمين وغيرها ، مما أوجد ما يطلق عليه اصطلاحا « القانون الأوربى » •

ولعل أهم تلك الاتفاقات ، هى الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ، وهى ما تخصص لها دراسة مستقلة فى الفقرات التالية •

ثالثا ـ الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان :

بدأ الاهتمام الدولى بحقوق الانسان ـ كما أشرنا من قبل فى ميثاق الأمم المتحدة ، وأعطت الجمعية العـامة للأمم المتحده دورا هاما منـذ عام ١٩٤٨ عندما أصـدرت توصـية باحترام حقـوق الانسـان وعددتهـا عام ١٩٤٨ ، ولكن الرأى الراجح أن هـذه التوصـية غـير ملزمة ، أو على الأقل لا تقـرر حقـوقا مبـاشرة للأفراد فى المجتمع الدولى ، وانمـا توجـه الى دولهم ، لكى تكون بمثابة توجيه للمشرع ليدخلها فى قوانينه •

وجاءت الاتفاقيـة الأوربيـة لتخطو بالمسـألة خطـوة واسعة اذ استطاعت ـ قبل غيرها ـ أن تدخل حماية حقوق الانسان فى دائرة التنفيذ ، وأنشأت تنظيما وهيئات أسندت اليها اختصاصات فى هـذا الشأن • ولقـد بدأت الاتفاقية بوضع تعـداد لهـذه الحقـوق وهو مستمد فى جملته من الاعلان العالمى لحقوق الانسان وان أعطى اهتماما أكثر للحقوق المدنية والسياسية فى البداية وان وضع ملحق للاتفاقية تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية •

مضمون حقوق الانسان فى الاتفاقية (١) :

وأهم الحقوق التى ذكرتها الاتفاقية على ذلك هى الحق فى الحياة، وعدم الاستبعاد أو التعذيب ، وعدم الخضوع للعمل الاجبارى ، والحق فى الحرية وفى الأمان ، والحق فى اللجوء الى القضاء العادى ، وعدم رجعية القوانين ، وحق احترام الحياة العائلية والخاصة ، والمسكن والمواصلات • وحرية التفكير والرأى والعقيدة • وحرية الاجتماعات وحق تكوين الجمعيات • والحق فى الزواج وتكوين أسرة ، والحق فى المساواة أمام القانون ، وعدم التمييز بسبب الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية ، أو غيرها من الآراء ، أو الأصل القومى أو الاجتماعى أو الانتماء الى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو غير ذلك من المصطلح عليه فى اطار نظرية الحقوق والحريات الفردية •

حماية حقوق الانسان فى الاتفاقية :

(١) اللجنة الأوربية لحماية حقوق الانسان :

أما عن طريق حماية هذه الحقوق ، فقد أنشأت الاتفاقية له لجنة Commission ومحكمة Court أوكلت اليهما اختصاصات محددة للتأكد من احترام هذه الحقوق وبحث ما اذا كان قد حدث أى انتهاك لها • وتتكون اللجنة من ممثلين بعدد الدول الأعضاء فى الاتفاقية • ومهمة هذه اللجنة هى تلقى الشكاوى من الأفراد أو من الدول عن حالات مخالفة الاتفاقية • ويلزم فى الحالة الأولى أن تكون الدولة المشكو فيها قد اعترفت باختصاص اللجنة ، وتعمل اللجنة على التوفيق بين الدول المتنازعة • فان عجزت تضع تقريرا ترفعه الى لجنة الوزراء بمجلس أوربا — وتقرر لجنة الوزراء

---

(١) راجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان — القاهرة ١٩٦٧ ، ص ٧٠ ، ومؤلف التنظيم الدولى ص ٤٨٢ .

بأغلبية الثلثين ما اذا كانت الاتفاقية قد خولفت والاجراءات التى تتخذ ازاء المخالف •

(٢) المحكمة الأوربية لحقوق الانسان :

أما المحكمة الأوربية فهى تتكون من قاض من كل دولة من الدول الأعضاء تنتخبه الجمعية الاستشارية لمجلس أوربا من قائمة بأسماء مرشحى الدول تضعها لجنة الوزراء • ويجوز للدول الأعضاء ، وللجنة الأوربية لحقوق الانسان رفع الشكاوى الى المحكمة بشأن مخالفة الاتفاقية ، بشرط أن تكون الدول المعنية بالشكوى قد قبلت أن يكون قضاء المحكمة ملزما لها •

وهكذا — فعلى خلاف لجنة حقوق الانسان ، لا يتمتع الأفراد بأهلية التقاضى أمام المحكمة ، وانما يقتصر هذا الحق على الدول التى تكون قد قبلت الاختصاص الالزامى للمحكمة ، وعلى لجنة حقوق الانسان ، واذا حكمت المحكمة بتعارض القرار الذى اتخذته احدى محاكم الدولة أو سلطاتها مع التزامات الدولة بمقتضى الاتفاقية ، وأن القانون الداخلى لهذه الدولة لا يسمح بمحو آثار هذا القرار بطريقة كاملة ، فانها تقرر التعويض العادل •

رابعا — الجماعة الأوربية للفحم والصلب ECSC (٢) :

— بدأ التفكير فى تقوية الوحدة الاقتصادية بين الدول الأوربية بالدعوة التى وجهها روبين شومان وزير خارجية فرنسا فى ٩ مايو عام ١٩٥٠ الى الحكومة الألمانية ، بأن تتفق معا على أن تضع انتاجها من الفحم والصلب تحت أمر هيئة عليا مشتركة يسمح للدول الأوربية الأخرى بالانضمام اليها • ولقيت هذه الدعوة

---

(١) يراجع فى التفاصيل مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان عن الاتفاقية الأوربية ص ١٦٠ .

(٢) European coal and Steel community

استجابة من الحكومة الألمانية ومن أربع دول أخرى هى ايطاليا ، وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج (١) وبالفعل اجتمع مندوبون عن هذه الدول الست فى باريس ، ووقعوا معاهدة فى ١٨ أبريل سنة ١٩٥١ وتم التصديق عليها ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٥ يوليو عام ١٩٥٢ وأنشأت هذه المعاهدة جماعة الفحم والصلب الأوربية European coal and Steel community • والهدف الرئيسى لهذه الجماعة هو أن تنشىء بينها سوقا مشتركة لهاتين المادتين تتداول فيها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة (٢) • وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء •

---

(١) رفضت بريطانيا الانضمام الى هذه الاتفاقية ، وذلك لأكثر من سبب يأتى فى مقدمتها عدم رغبتها فى قيام سلطة فوق الدول Super - nationale تحد من ارادتها فى المستقبل ، وتفضيلها لروابطها فى اطار الكمنولث البريطانى . وكذلك لم تشترك سويسرا والنمسا والسويد لموقف الحياد الذى تتمسك به ، بالاضافة الى عدم قبول الدول ذات الأنظمة الاشتراكية انطلاقا من مفهوم أنها لا تحترم الحريات الفردية . ويبدو أن الدول المشتركة كانت ترى أن تحقيق التكامل الاقتصادى بينها أمر سهل ، لوجود التقارب والترابط الذى يسمح بقيام هذا التكامل ، وهناك سبب سياسى هو أن التكامل الأوربى المقصود من المنظمات يمكن تحقيقه بصورة أسمى بين دول تقوم أنظمتها على أسس ديمقراطية وتتجه سياستها العامة فى نفس الاتجاه . فهذا التوافق السياسى فى الأسس والاتجاهات ، قاعدة أساسية لنجاح التنظيم الدولى . (راجع فى هذا المعنى الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، ص ٧٦) .

(٢) لعل توجيه الدعوة من فرنسا الى المانيا بالذات يجد تفسيره فى العداوة التى استمرت بينهما زمنا طويلا ، وكانت تنتج منها عادة الحروب الثقيلة فى المجتمع الدولى . وقد رأى شومان وزير الخارجية الفرنسى أن المادتين الرئيسيتين فى صناعة الحرب هما الفحم والصلب وعندما يوضع انتاجها تحت الرقابة المشتركة ، فان فى ذلك ما يكفل استخدامهما فى الأغراض السلمية ، فضلا عما يحققه الترابط الاقتصادى بينهما من تقدم .

خامسا ــ السوق الأوربية المشتركة EEC (١) :

وقد نجحت جماعة الفحم والصلب فى زيادة التبادل التجارى بين الدول الأعضاء فى نطاق الفحم والصلب ، كما أحدثت ثورة فى وسائل النقل ، مما وفر على تلك الدول ملايين الدولارات فى الفحم وفى أجور النقل ، فارتفعت الأجور ، ومستوى المعيشة • مما دعا الدول الأوربية الست الى توسيع نطاق التجربة • وقد اجتمعت لجنة من خبراء الدول الست وبحثت أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف واستقر رأيها على انشاء سوق أوربية مشتركة ، وانشاء جماعة أوربية للنشاط الذرى • ودعيت الدول الى عقد اتفاقية بهذا الخصوص •

واجتمعت الدول الست فى بروكسل فى ٢٥ يوليو ١٩٥٦ وانتهت من مهمتها فى ٢٥ مارس ١٩٥٧ حيث تم التوقيع على مجموعة اتفاقيات بهذا الشأن دخلت دور التنفيذ فى أول يناير ١٩٥٨ • وقد اتسعت عضوية السوق الأوربية بانضمام بريطانيا وأيرلندا الجنوبية والدانمرك والنرويج الى السوق على أن يسرى هذا الانضمام ــ اعتبارا من أول يناير ١٩٧٣ (٢) •

وهدف انشاء السوق الأوربية المشتركة هو تدعيم اقتصاديات هذه الدول ، ورفع مستوى المعيشة لشعوبها ، وتوثيق صلاتها •

الجماعة الأوربية للنشاط الذرى Euratom (٣) :

أما الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ، فالقصد منها هو تحسين الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية ،

يراجع الشافعى بشير ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .

(١) European Economi, & Community

(٢) تم ذلك بمقتضى اتفاقية وقعت فى ٢٢ يناير عام ١٩٧٢ .

(٣) European Atomic Energy Community

وتطوير الصناعات الذرية ؛ لرفع مستوى معيشة هذه الدول ، وتحسين تعاملها مع الدول الأخرى •

أسلوب تحقيق أهداف المجتمعات الأوربية :

وقد وضعت اتفاقات الجماعات الثلاث تدابير متشابهة لتحقيق هذه الأغراض تكفل فى جملتها تنظيم النشاط الاقتصادى للدول الأعضاء كما لو كانت أقاليمها تعتبر دولة واحدة • فهى تقرر الغاء الحواجز الجمركية بينها ، وتوحيد العملة ، والسماح بحرية انتقال رأس المال ، والقوى العاملة والبضائع ، وتنسيق الانتاج فى الدول الأعضاء ، وحسن استغلالها عن طريق تعاونها معا فى هذا الاستغلال • وبعد أن استقلت الدول المستعمرة ، تم عقد عدة اتفاقيات بين السوق وأكثر من ١٨ دولة افريقية (١) • وقد وضعت خطة لتنفيذ أهداف السوق المشتركة فى خلال ١٢ عاما ، بحيث تصل الى جعل السوق الأوربى سوقا موحدا فى عام ١٩٩٢ •

هيئات ممارسة السلطة فى الجماعات الأوربية الثلاث :

عنيت الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوربية بخلق أجهزة قوية ذات سلطات فعلية لتمكنها من تحقيق الأهداف الواسعة التى ابتغتها الدول من هذه الجماعات • وفى الحقيقة لا يسع الباحث الا أن يندهش من فاعلية هذه الأجهزة ، ويقرر مع المقررين بأن هده الجماعات هى الطريق الى تكوين أوربا القوية المتحدة • وقد عنيت كل اتفاقية بتفصيل أجهزتها استقلالا عن الأخرى ، ومع ذلك فلقد مرت الجماعات الثلاث بتجارب جديدة لتوحيد هذه الأجهزة بدأت عام ١٩٥٧ بتوحيد جهاز الرقابة السياسية والقضائية بين الجماعات الثلاث ، لتنتهى عام ١٩٦٥ بتوحيد هذه الأجهزة — وذلك حتى يتم اقرار معاهدة بانشاء

---

(١) دكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، ص ٣٠٦ ، الشافعى بشير ، المنظمات الدولية ، ص .. ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٢٥٠ .

جماعة أوربية واحدة — ودخل هذا التعديل فى دور العمل ابتداء من أول يوليو عام ١٩٦٧ •

وقوام هذا التنظيم قبل توحيد الهيئات أنه توجد سلطة عليا أو لجنة تتولى المسئوليات التنفيذية فى كل جماعة ، وتملك اصدار قرارات ملزمة فى الموضوعات المحددة بالاتفاقية ، كما تملك اصدار آراء استشارية لا تكون ملزمة • وبالنسبة للقرارات الأولى ، فان لها حق التنفيذ المباشر ، وتعين كل دولة وزيرا فيها مهمته تلقى أوامر اللجنة وتنفيذها • ويشارك هذه الهيئة أو اللجنة مسئولياتها مجلس وزراء ، تمثل كل دولة فيه بمندوب ، وله اختصاصات أوسع قليلا فى منظمتى السوق واليوراتوم أكثر منه فى جماعة الحديد والصلب ، ثم يوجد برلمان له مسئوليات استشارية ورقابية ، وأخيرا محكمة تملك الفصل فيما يثار من منازعات حول تنفيذ أحكام الاتفاقيات ، وله سلطة الغاء قرارات السلطات الاتحادية ، والتعويض عنها •

توحيد البرلمانات والمحاكم فى المجتمعات الثلاث :

وفى عام ١٩٥٧ رؤى توحيد البرلمانات ، فأصبحت برلمانا واحدا بدلا من ثلاث ، على أن يتولى اختصاصات كل برلمان حسبما جاء بميثاق كل جماعة ، كما أن انتخاب أعضاء البرلمان صار من اختصاص شعوب الجماعات الثلاث ، بعد أن كان يختار من برلمانات الجماعات • وكذلك تم توحيد المحاكم لتصبح محكمة واحدة •

توحيد السلطة العليا فى المجتمعات الثلاث :

وابتداء من يوليو عام ١٩٦٧ ، حلت محل السلطة العليا فى منظمة الحديد والصلب ، واللجنة فى منظمتى السوق واليوراتوم لجنة واحدة هى « لجنة الجماعات الأوربية

La Commissions des Communautés Europeenses

وقد انتقلت اليها السلطات والاختصاصات التى كانت تختص بها

الهيئات التنفيذية الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها فى المعاهدات المنشئة للجماعة الأوربية للفحم . والجماعة الاقتصادية الأوربية ، والجماعة الأوربية للنشاط الذرى » وكذلك أنشىء مجلس وزراء واحد للجماعات الأوربيـــة الثـــلاث

Un Conseil des Communautes Europeenes

حل محل مجالس الوزراء الثلاثة ، وبنفس اختصاصـــات كل مجلس فى المعاهدة الخاصة بكل جماعة • وقـــد نصت معاهدة الادماج على تشكيل لجنة من ممثلين دائمين للدول الأعضاء مهمتها تحضير أعمال المجلس وتنفيذ ما يوكل اليها فيه •

هذا وتتخذ القرارات فى معظم اختصاصات هذه الهيئات بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وقلة من القرارات التى تتخذ بالاجماع وتعبل التنفيذ المباشر ، ولا يجوز وقفها الا بقرار من المحكمة الأوربية •

والى جوار هذه الهيئات الرئيسية توجد مجموعة من الهيئـــات الاستشارية ، تلتزم اللجنة العليا بأن تلجأ اليها فى الحالات المنصوص عليها فى الميثاق • ومن أهم هذه الهيئات الهيئة الاستشارية لجمـــاعة الفحم والصلب ، والبنك الأوربى للاستثمار ، ومركز الأبحاث والوكالة والمشروعات المشتركة المنصوص عليها فى معاهدة اليوراتوم (١) •

سادسا — حلف شمال الأطلنطى NATO (٢) :

من أهم المجالات التى لوحظ فيها نمو تيار الوحدة الأوربية هو المجال العسكرى • والدافع الى مد هذا التحالف الجـــديد ، هـــو التطورات التى جدت فى الحياة السياسية الدولية • ذلك أن الاختلاف

---

(١) راجع التفاصيل : كوليـــارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ، ص ٦٤٠ ، ريتر ، المرجع السابق ، ص ٥٧٠ ، وأيضا :
Pinto, Les organisations Européenes, paris 1965, p. 90.

(٢) North Atlantic Treaty organisation

الايدلوجى بين حلفاء الأمس — الغرب والروس — بدأ يظهر بشدة وخاصة بعد أن ظهرت اتجاهات التوسع الروسية بالسيطرة على تشيكوسلوفاكيا وبعقد مجموعة المعاهدات الثنائية مع دول أوربا الشرقية (١) • ولقد أدى ذلك الى تغيير الاستراتيجية العسكرية للدول الغربية تماما • فبعد أن كانت تعتمد على التحالف ضد ألمانيا، رأينا من قبل كيف دخلت هذه الدول فى اطار التعاون الغربى العسكرى فى الحلف الغربى • ومع ذلك فلقد رؤى مد الخط العسكرى للتعاون الغربى بقصد محاصرة روسيا ومنعها من النفاذ الى منطقة المحيط الأطلنى • وقد رأت الدول الغربية أن تدخل تحت مظلة الحماية الذرية للولايات المتحدة الأمريكية ، حيث كانت وحدها محتكرة لهذا السلاح الهام • ومن ثم بدأت المفاوضات فى واشنطن بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وسفراء دول الاتحاد الغربى بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورج ، وسفير كندا • وانتهت هذه المفاوضات بوضع معاهدة مارس ١٩٤٩ حيث تم التوقيع عليها فى ٤ أبريل ، ودخلت دور التنفيذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ (٢) •

---

(١) معاهدات بين الاتحاد السوفيتى وكل من تشيكوسلوفاكيا ، ديسمبر ١٩٤٣ ، وبولونيا أبريل ١٩٤٥ ، والمجر فبراير ١٩٤٨ ، وبلغاريا مارس ١٩٤٨ ، ومعاهدات اخرى بين دول الكتلة الشرقية بعضها البعض. يراجع فى التفاصيل ، حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٣١٩ .

(٢) وقعت على هذه المعاهدة دول الحلف الغربى والولايات المتحدة وكندا والبرتغال والنرويج . وانضمت الى المعاهدة بعد ذلك اليونان وتركيا فى اكتوبر ١٩٥١ ، والمانيا الغربية فى ٢٤ أكتوبر عام ١٩٥٤ ، ولا يفوتنا ان نذكر ان الدول الغربية بدأت تشعر — وخاصة بعد مشكلة كوريا — ان نظام التصويت فى مجلس الأمن قد يشل هذا المجلس تماما عند اتخاذ تدابير الأمن الجماعى ، وان الجمعية العامة لا تتمتع بسلطات فعلية فى مجال قمع العدوان . ومن ثم فلقد فكر فى أن يعتبر حلف الأطلنطى سلاحا فى يد الأمم المتحدة تلجأ اليه عندما تريد أن تستعمل تدابير القمع .

أغراض الحلف :

يستهدف هذا الحلف بصفة أساسية تعاون الدول الأعضاء على صد الهجوم المسلح الذى قد يقع على احداها • ولهذا جعلت المادة الثالثة من الميثاق على عاتق الدول الأعضاء أن تعمل على تقوية قدرتها العسكرية لمواجهة أى هجوم مسلح • ويقع على عاتق أجهزة الحلف تكوين القوات المسلحة الضرورية للدفاع وضمان حيويتها وفاعليتها ، وكيفية استخدامها • وهو يكفل تنسيقا بين القوات الخاصة للدول الأعضاء به والقوات الخاصة للحلف ، وطريقة استخدام كل منها والقيادات التى تخضع لها • كما أن الحلف يستخدم القواعد الموجودة لدى كل دولة ، من دوله ، وينشىء قواعد خاصة به حسبما تقتضى الظروف الاستراتيجية •

على أن الدول الأعضاء قد عنيت أيضا بتنمية المقدرة الافتصادية والاجتماعية لها ، وتوحيد الخطط السياسية ؛ وذلك حتى تصلح سندا موحدا للمواجهة مع المعسكر الشرقى وتلك هى الفكرة الأساسية التى ارتبط بها هذا الحلف • ويعتبر الحلف جهازا لحل المنازعات بين الأعضاء بالطرق السلمية ، كما أن به لجانا للتعاون الفنى والعلمى والثقافى والاقتصادى •

أجهزة الحلف :

١ ــ المجلس :

ــ اقتصرت معاهدة حلف شمال الأطلنطى على تنظيم هيئة واحدة له هى المجلس Council ، وقد نظم على أساس أنه مؤتمر دولى ينعقد سنويا كل عام لتناقش فيه مختلف المسائل التى عهد الأطراف بها الى الحلف • واعطى للمجلس الحق فى أن ينشىء من الهيئات المساعدة ما يراه لازما•ومع ذلك فلقد أدخلت بعض التعديلات على نظام هذا المجلس فى ٢٠ فبراير ١٩٥٢ بما جعله هيئة دائمة

تمثل فيها الحكومات من وزراء الخارجية أو الوزراء الآخرين حسب طبيعة المسألة المدرجة بجدول الأعمال • ويمكن أن يجتمع المجلس على مستوى رؤساء الحكومات • ويجتمع المجلس مرتين كل عام ، ولضمان الدائمية على مدار السنة تعين الدول ممثلين دائمين لها بالعاصمة حيث يجتمعون مرة أو أكثر كل أسبوع •

٢ ــ اللجان المدنية :

رغم أن الميثاق لم يتحدث الا عن المجلس الا أن الأخير استخدم الحق المقرر له فى المادة ٩٥ من الميثاق وأنشأ العديد من اللجان بعضها ذو اختصاص فنى ضيق ، والبعض الآخر له اختصاص واسع : مثل لجنة المستشارين السياسيين ، لجنة المستشارين الاقتصاديين ، لجنة الدفاع المدنى • الخ •

ويشرف على الأنشطة المدنية للحلف ادارة مدنية برئاسة سكرتير عام ومعاونة عدد من الموظفين • •

٣ ــ اللجان العسكرية :

على أن أهم هيئات الحلف هى الهيئات العسكرية وهى : لجنة عسكرية ، وتتكون من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء • وتختص ببحث واتخاذ التوصيات فى المسائل العسكرية واحالتها للمجلس ، وجماعة عسكرية دائمة تكون من رؤساء أركان حرب فرنسا، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية وتعتبر بمثابة الهيئة التنفيذية للحلف وتقسم منطقة الاطلنطى الى مناطق عسكرية متعددة لكل منها قائد وتشرف عليها جميعا اللجنة العسكرية • واللجنة الدائمة ، وتتلقى القيادات الأوامر من الأخيرة ، وتتصل مباشرة برؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

انسحاب فرنسا من الحلف :

ارتبطت نشأة حلف الأطلنطى بمجموعة من الظروف جوهرها أن أوربا أخذت تتزحزح عن مكان الصدارة فى قيادة الشئون الدولية ، لتحل محلها الولايات المتحدة الأمريكية ، ووصل الأمر بدول أوربا الى أن تدخل فى مظلة الحماية الذرية الأمريكية وأن توضع فى العديد من أقاليمها القوات والمنشآت المملوكة للولايات المتحدة الأمريكية ، تحت اسم حلف الأطلنطى • ومنذ أن تولى الجنرال ديجول مهام السلطة فى فرنسا عام ١٩٥٨ ، وهو يعمل على تغيير هذا الوضع ، وعلى خلق أوربا القوية من جديد • لذلك فقد دأب على التباحث مع الولايات المتحدة الأمريكية حول اعطاء فرنسا مركزا ممتازا فى الحلف — وعلى الخصوص — حول حصولها على المزيد من أسرار صناعة الذرة • ولكن الولايات المتحدة لم تستجب له ، وقد اقترح عدة تعديلات لتغيير بنيان الحلف • ولكنها رفضت • فما كان من الحكومة الفرنسية — تحت زعامته — الا أن أعلنت انسحابها من المنظمة العسكرية للحلف بموجب مذكرة موجهة منها الى الحلفاء الآخرين فى ١٠ مارس ١٩٦٦ • وقد اعتبر هذا الانسحاب خرقا لاتفاقية شمال الأطلنطى • التى حددت مدتها بعشرين سنة كما رتبت طريقة تعديل الميثاق بأسس خاصة نظمت فى الاتفاقية ، ومن ثم فقد احتجت الولايات المتحدة على هذا التصرف ، وعلى الغاء فرنسا من جانب واحد للاتفاقيات الثنائية التى عقدت بينها وكل من كندا والولايات المتحدة بخصوص تمكين القوات التابعة لهاتين الدولتين من المرابطة فى فرنسا ، ولكن فرنسا اعتبرت تصرفها مسوغا على أساس التغير الجوهرى فى الظروف • فلقد ذكر الرئيس ديجول عبارات يستفاد منها ذلك • ومع ذلك فلقد بدأت الدول تنصاع لقرار فرنسا ، وجعل مقر القيادة له فى بروكسل بدلا من باريس (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، رسالتنا ، شرط بقاء الشىء على حاله ، المرجع السابق ص ٥٠٢ وما بعدها .

ويمر الحلف بأزمة حادة الآن ، بعد تلك التغيرات التى حدثت فى أوربا الشرقية وأنهت سيطرة الأحزاب الشيوعية على الحكم فيها ، فلم يعد الأساس الذى قام عليه موجود الآن ، مما يفرض على الدول أن تعيد النظر فى ضرورة استمراره •

وللحلف أمانة عامة برئاسة أمين عام ذى اختصاصات واسعة ، وهو يرأس اجتماعات المجلس اذا اجتمع على مستوى الوزراء ، وان جرى العمل على اسناد الرئاسة الشرفية لأحد الوزراء •

سابعا ـ المنظمة الأوربية للتجارة الحرة (١) :

١ ـ قيام المنظمة واهدافها :

دعت بريطانيا الى قيام هذه المنظمة لتخفيف القيود التجارية بين الدول الأوربية التى رفضت الانضمام الى السوق الأوربية المشتركة وذلك قبل أن تقبل بريطانيا الانضمام الى السوق بعد ذلك بعدة سنوات ، وقد أنشئت هذه المنظمة عام ١٩٦٠ ، واتخذت مقرا لها جنيف ، وانضم الى عضويتها كل من النمسا والدانمرك والنرويج والبرتغال والسويد وسويسرا وبريطانيا •

ويقتصر هدف هذه المنظمة على التخفيف التدريجى للقيود الجمركية على تبادل السلع بين الدول الأعضاء ، حتى يصل الى الغاء هذه القيود نهائيا عام ١٩٧٠ (٢) •

٢ ـ أجهزة المنظمة :

تتميز أجهزة هذه المنظمة ببساطتها ، فهى تتكون من مجلس ، ثم لجان الفحص ، فالأمانة •

---

(١) The European Free Trade Area.

(٢) يراجع فى التفاصيل كوليارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٤١ •

وتمثل كل الدول الأعضاء فى المجلس ، ولها جميعا نفس الحقوق فيه • ويقوم المجلس بالاشراف على تنفيذ الاتفاقية ، والبحث فى أية وسائل أخرى من شأنها قيام علاقات أوثق بين الدول الأعضاء•

أما لجان الفحص فهى تساعد المجلس ببحث وفحص شتى الموضوعات التى تعرض عليه ، وأهم هذه اللجان لجنة التنمية الاقتصادية واللجنة الجمركية ، لجنة الخبراء التجاريين ولجنة الميزانية •

وأخيرا فهناك السكرتارية وهى مقسمة الى عدة ادارات سياسية واقتصادية ، واستعلامات وصحافة •• الخ •

مستقبل المنظمة :

يبدو أن النجاح لم يحالف هذه المنظمة فى أداء رسالتها مما أدى بمعظم دولها — وفى مقدمتها بريطانيا — الى الالتحاق بالسوق الأوربية المشتركة ، وهى المنظمة التى قامت هذه المنظمة كبديل عنها •

منظمات أوربا الشرقية :

على أننا لا نستطيع أن نترك التنظيم الأوربى قبل أن نلقى نظرة على الجانب الآخر من أوربا ، أعنى الشرق • وقد قلنا ان التنظيم الاقليمى الأوربى الذى وجد فى الغرب — وخاصة فى جانبه العسكرى — قد قصد به تطويق روسيا (١) ولم تقف روسيا

---

(١) لم تكتف الدول الغربية باقامة حلف الأطلنطى فقط لتحقيق هذا الهدف ، بل اتجهت الى المناطق الأخرى التى يحتمل أن ينفذ الاتحاد السوفيتى اليها ، وعقدت محالفات مع دول تلك المناطق فهناك حلف مانيلا فى جنوب شرق آسيا ، وهو عبارة عن معاهدة دفاع مشترك ابرمت بتاريخ ٨ سبتمبر عام ١٩٥٤ بين كل من استراليا وفرنسا ، ونيوزلندا ، والفلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة وباكستان

موقفا سلبيا ازاء هـذه المحلولات ، بل اجتهـدت هى الأخـرى فى تكوين حلف دفاعى بين دول الكتلة الشرقية . فضلا عن عقـد العديد من معاهدات الدفاع المشترك الثنائية بينها وبين مجموعة من الدول الأخرى ، وأقامت أيضا منظمة للتعاون الاقتصادى والتنمية من الدول الشيوعيـة .

(أ) حلف وارسـو :

وهكذا قام حلف وارسـو فى ١٤ مايو عام ١٩٥٥ ، ضـم الى عضويته كلا من ألبانيا وبلغاريا والمجر وألمـانيا الشرقية ، وبولنده ورومانيا ، والاتحاد السوفيتى وتشيكوسلوفاكيا .

وقد أشارت ديباجة هـذا الحلف ، الى أن قيامه بمثابة رد فعـل للتحالف الغربى المتمثل فى الاتحاد الغربى ، وحلف شمال الأطلنطى . وذلك باعتبار أن هذين الحلفين قـد ضما اليهما ألمـانيا الغـربية ،

الأمريكية . وقد نصت المعـاهدة على مبدأ الدفاع المتبـادل بحيث تعتبر الدول الاعضـاء العدوان الذى يقـع على أى منها عدوانا على الجميـع ، والى جانب ذلك التزم الأعضاء بفض منازعاتهم بالطرق السلمية وبزيادة قدرتهم الفردية والمشتركة لمواجهة اى هجوم مسلح . وهناك كذلك الحلف المركزى (السانتو) . ولقد أبرمت معاهدته بين كل من العراق وتركيا ، وانضمت اليه بعد ذلك ايران وباكستان والمملكة المتحدة . ولقد فتح باب الانضمام اليه من قبل دول الجامعة العربية ومنطقة الشرق الأوسط ، وكان الهدف الرئيسى منه مواجهـة التسرب الشيوعى فى تلك المنطقة ، ولقـد تحمست الولايات المتحدة فى الدعوة اليه ، وان لم تدخل رسـميا فيـه ، وهى الآن تشارك فى لجانه المختلفة . وقد حاولت الدول الغربية ضم مصر اليه ، ولكنها رفضت بشدة ، مما أبعد الدول العربيـة عن دائرته ، كذلك خرجت العراق منه عام ١٩٥٨ بعد قيام الثورة فيها ، ولذلك فقد كان اسمه حلف بغداد ، واستبدل بالحلف المركزى ، ونقلت عاصمته الى أنقـره . والغرض من هذا الحلف كذلك ونقا لنصوصه ، هو تنظيم الدفاع المتبادل بين دوله ، واعتبار العدوان على اى منها عدوانا على الأخرى .

وكل هذه الأحلاف فقدت أهميتها بعد التغييرات التى حدثت فى روسيا وأوربا الشرقية وابعاد الأحزاب الشيوعية عن الاستئثار بالسلطة فيها .

حيث يعاد تسليحها الآن مما يزيد من احتمال نشوب حرب جديدة ويخلق تهديدا للامن للدول المحبة للسلام •

وقد فتح باب الانضمام الى هذه المعاهدة لكل الدول الأوربية الأخرى ، بشرط الموافقة الجماعية على قبولها ، من الدول الأعضاء •

ومن أهم النصوص التى احتواها ميثاق منظمة حلف وارسو ، ذلك النص الذى يقرر أن المعاهدة لن يكون لها محل اذا ما اقيم نظام للامن الجماعى الأوربى •

أهداف الحلف :

وقد قام حلف وارسو على مبدأ تنظيم الدفاع المتبادل عن الدول الأعضاء ، وأورد مناهج التنظيم الدولى للامم المتحدة ، التسوية السلمية للمنازعات ، وخفض التسلح ، والأمن الجماعى • ولم يهمل المنهج الوظيفى ، اذ نصت الاتفاقية على أن الأعضاء ينمون علاقاتهم الاقتصادية والثقافية العامة ، ونص الميثاق كذلك على احترام المبادىء التى نص عليها الميثاق ، وأهمها الاحترام المتبادل للسيادة ، وعدم التدخل •

وأهم تعهد عنيت نصوص الميثاق على تفصيله هو الأمن الجماعى فالأعضاء ملزمون باتخاذ كافة ما يلزم لتقوية قدرتهم الدفاعية ، وضمان سلامتهم الاقليمية ، والدفاع عنهم ضد أى هجوم محتمل • وفى حالة حدوث عدوان على احداها ، تقدم الأخرى لها المساعدة المباشرة • وقد توسعت روسيا فى مفهوم هذا العدوان فجعلته لا يقتصر على العدوان الخارجى بل سحبته الى الحركات الثورية المسلحة التى توجد فى داخل احدى الدول الأعضاء • ولقد تدخلت قوات دول الحلف لمقاومة الثورة المضادة للنظام الاشتراكى فى المجر عام ١٩٥٦ وتشيكوسلوفاكيا عام ١٩٦٨ •

هيئـات الحلف :

أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية باسم اللجنةالاستشارية السياسية • وتتكون من ممثلين للدول الأعضاء على قـدم المساواة • وتجتمع هـذه اللجنة مرتين فى العـام • وتتشاور الدول من خلالهـا فى المسائل الاقتصـادية والسياسـية والعسكرية والثقافيـة الواردة بالمعاهدة ، وكذلك فى حل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة •

وقد خولت هـذه اللجنة انشاء ما يلزمها من الهيئات المساعدة • وقد أنشأت بالفعل لجنـة دائمـة مقـرها موسكو تنعقد فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية • وتتداول فى المسائل السـياسية الدوليـة وتقدم توصياتها الى اللجنة الاستشارية • كما أنشأ الميثاق قيادة مشتركة للقـوات المسلحة للدول الأعضـاء ، وهى تتكون من ممثلين عسكريين ، ويتم توزيع القوات المسلحة على أقاليـم الدول المشتركة فى الحلف بالاتفاق بين هذه الدول •

وقد بدأ هذا الحلف يتهاوى بعد الضربات الى وجهها جورباتشوف الزعيم السوفيتى الذى أحدث خللا كبيرا فى الأنظمة الشيوعية أدى الى سقوطها فى معظم دول أوربا الشرقية ، ولا زال العـالم مشدوها مما حدث فى العـام المـاضى ١٩٨٩ والذى سـيؤثر على مجريات الأمور فى أوربا والعـالم ٠

(ب) مجلس التعاون الاقتصادى والتنمية :

١ ــ نشأة المنظمة :

تم تأسيس هذه المنظمة فى مؤتمر اقتصـادى عقـد فى موسكو عام ١٩٤٩ لمواجهة المنظمات الاقتصادية الأوربية • وقـد انضم الى عضوية هذه المنظمة ثمانية أعضاء هم : بلغـاريا ، تشيكوسلوفاكيا ، ألمـانيا الديمقراطية ، المجر ، ألبانيا ، بولنـدا ، رومانيا ، بالاضافة الى الاتحاد السوفيتى •

وكذلك قبلت كل من الصين ، وفيتنام ، وكوريا الشعبية الديمقراطية كمراقبين (١) . ونص على جواز دخول الدول الأوربية الأخرى عضوية المنظمة اذا ما قبلت المبادىء التى تقـوم عليها .

٢ ـ أهداف المنظمـة :

تستهدف المنظمة تحقيق التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء على أساس التخصص فى الانتـاج ، وتبـادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى المجالات العلمية والفنية والتجارية ، فضلا عن تنسـيق سياسات التجارة الخارجية للدول الأعضاء .

٣ ـ أجهزة المنظمة :

١ ـ المؤتمر : يضم المؤتمر ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويجتمع فى مواعيد دورية بعواصم الدول الأعضـاء اذ ليس له مقر ثابت . ويعتبر المجلس جهـازا استشـاريا للدول الأعضـاء فى المجـالات الاقتصادية . ولا تتخذ القرارات فيه الا بموافقة الدول المعنية .

ويقـوم التمثيل فى المجلس على أساس المساواة بين كل الدول الأعضـاء .

٢ ـ اللجنة التنفيذية : وتتشكل من مندوبين عن الدول الأعضاء يقومون بعملهم بشكل دائم ويتنـاوبون الرئاسة بينهـم . وتختص اللجنة بتنفيـذ قرارات المؤتمر وتوصـياته ، والتنسيق بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء .

٣ ـ اللجان المتخصصة : وهى بمثابة هيئات استشارية تحضيرية تقوم بدراسـة المسائل التى تحيلها اليهـا اللجنة التنفيذية ، وترفع تقاريرها للمؤتمر وللجنة .

٤ ـ الأمانة العـامة : وللمنظمة أمانة عامة مقـرها موسكو . وتتولى كافة المسائل الادارية والتنفيذية للمنظمة .

---

(١) Council for Mutual Economic aid

(٢) توقفت الصين عن الحضور عام ١٩٦٢ ، كما حضرت يوغوسلافيا بعض جلسات المنظمة .

الفصل الثاني

التنظيم الدولي الأمريكي

١ — الظاهرة الاتحادية في القارة الأمريكية :

تعتبر القارة الأمريكية مهدا لتجارب وحدوية هامة ، فلقد قامت بها أول دولة اتحادية هي الولايات المتحدة الأمريكية ، وتبعتها في ذلك قيام كندا على أساس تجميع لعدة ولايات ، وغيرهما . ويميل التيار الوحدوي الى التمدد في العادة . ولذا رأيناه ينتشر الى سائر أجزاء القارة الأمريكية . ولا شك أن أكثر من ظرف هيأ لقيام تنظيم اقليمي أمريكي مبكر . فهذه القارة حديثة ، وبدأت دولها في التكوين في تاريخ واحد تقريبا ، كما أن الآمال المشتركة في التخلص من الاستعمار جمعت بين شعوبها ، فضلا عن الموقع الجغرافي المنعزل عن العالم القديم الذي سيطر على هذه القارة الجديدة فترة من الزمن . لذلك فلقد رأينا الولايات المتحدة تميل الى التقوقع داخل قارتها ، وجعلها منطقة نفوذ لها ، وابعادها عن التيارات الاستعمارية الأخرى . فدور الولايات المتحدة الأمريكية في تكوين الوحدة الأمريكية يتأتى في مقدمة العوامل التي كونت هذه الوحدة (١) .

٢ — دور بوليفار في نشر الدعوة الى اتحاد أمريكا :

على أن هناك عوامل أخرى كان لها تأثير واضح في هذا المجال . فلقد وقف سيمون بوليفار على رأس حكومة كولمبيا العظمى ينادي بانشاء اتحاد تعاهدي لشعوب العالم الجديد ، ولذلك فلقد أبرم مجموعة من المعاهدات الثنائية مع الدول المجاورة له . وقاد حركة

---

(١) اعلن الرئيس الأمريكي مونرو في ديسمبر عام ١٨٢٣ مبدأه المشهور ، والذي طبقته الولايات المتحدة لفترة طويلة ، ويقضي ببذل هذه الدولة جهدها لتكون القارة الأمريكية بعيدة عن اي تدخل اجنبي .

لعقد مؤتمر يناقش أفكاره ، وبالفعل تم له ما أراد ، وعقد المؤتمر فى بنـاما وضم ممثلين لبوليفيا وبيرو والمكسيك وكولمبيا العظمى ، وأمريكا الوسطى • أبرمت معاهدة فى ١٩ يونيو عام ١٨٢٦ قررت مبدأ الضمان المتبادل لأقاليم الدول ، وتكوين جيش موحد بينهـا ، وجمعية عامة لهـا سلطات واسعة • ولكن هـذه المحاولة لم تمض فى طريقهـا المرسوم وحاربتها كل من انجلترا والولايات المتحـدة الأمريكية (١) •

٣ ـ الدور الوحـدوى لبيرو :

وبدأت بـيرو تقـود مرحلة جـديدة من مراحل العمل الوحدوى داخل القارة ، واجتمع بها مؤتمران الأول فى عام ١٨٤٨ مثلت فيـه مختلف دول القارة وانتهى بعقد معاهـدة أنشأت نظاما تعاهديا بين مختلف دول القـارة ، والثانى عام ١٨٦٤ وانعقد فى ليما ونشأ عنـه ميثـاق تعـاون ، يتضمن تدابـير للامن المشترك والحـل السلمى للمنازعات • ولكن نصوص الاتفاقين ظلت بلا حركة ، ولم تحقق أية نتـائج عمليـة •

٤ ـ من المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى :

بدأت القـارة الأمريكية تتخذ الخطوات العملية لبنـاء الوحدة الأمريكية ، بعـد أن تدخلت الولايات المتحدة ، وبذلت جهدا كبيرا فى تجميع الدول الأمريكية فى مؤتمر عام عقد بواشنطن عام ١٨٩٠ ، ومثلت فيـه مختلف الجمهوريات الأمريكيـة ونتج عنـه ما يعـرف « بالمكتب التجارى Le Bureau Commercial

ومهمة هذا المكتب تجميع ونشر المعلومات الخاصـة بالانتـاج والتجارة والقوانين واللوائح الجمركيـة فى مختلف بـلاد القـارة

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية المرجـع السابق .

الأمريكية • ورغم ضآلة هذا الهدف كمنشد للوحـدة الا أن الأمريكيين يعتبرون يـوم ١٤ أبريل ١٩٨٠ اليـوم الذى أنشىء فيـه — يوم أمريكا — يحتفلون به ، اذ كان البداية التى تلتهـا حلقـات مستمرة حتى تحققت الوحـدة • ذلك أن هـذا المكتب عقـد ثلاثة مؤتمـرات سنوية تقـدم فى كل منها خطوة نحو الوحـدة • ولكن المؤتمر الرابع كان هاما ، اذ تغير فيـه اسم المكتب التجارى الى الاتحاد الأمريكى L'union Panaméricaine وأخـذ الى جانب الصـفة التجاريه صفات أخرى ثقافية واجتماعية واقتصادية •

وتمكنت دول أمريكا اللاتينيـة فى المؤتمر الخامس الذى عقـد عام ١٩٢٣ من ابرام معاهدة جوندرا ، وتم بمقتضاها تنظيم وسـائل منع الحروب بين الدول الأمريكية ، كما عدلت طريقـة تمثيـل الدول فى المؤتمر •

وكان المؤتمـر السادس الذى انعقـد فى هافانا عام ١٩٢٨ من أهم المؤتمرات ، فلقد أقرت فيه الدول الأمريكية مجموعة من الاتفاقيات التى قننت مبادىء القانون الدولى العام — وخاصة قانون المعاهدات — وبعض مبادىء القانون الدولى (١) •

على أنه قبيل الحرب العالمية الثانية ، بدأت الدول الأمريكية تحس بضرورة أن تمد نشـاط الاتحاد الى الميدان السياسى الدولى ، حتى

---

(١) اقـرت الدول فى هـذا المؤتمر مجمـوعة من القـرارات التى استهدفت تطوير الاتحاد الأمريكى ، وانشاء اجهـزته الداخليـة ، وتنظيم العمل بينها . هـذا وقد كانت اتفاقية هافانا تجعل هيئات الاتحاد الأمريكى ثلاثا ، هى : المؤتمر الأمريكى ، ومجلس الادارة ، والاتحـاد الأمريكى . وكان المفروض ان يجتمع المؤتمـر كل أربع سـنوات ، اما مجلس الادارة فيتكون من ممثل لكل دولة ويراسه رئيس منتخب . اما الاتحاد الأمريكى ، فلقد عهـد اليه باختصاصات ادارية وتحضـيرية ، اشـبه بسكرتارية للمنظمة . ولكن هذه التعديلات لم تنفذ ، بسبب عدم تصديق معظم الدول الأمريكية عليه .

تساهم بدور فعال فى توجيه السياسة العالمية • ومن ثم فلقد عقد مؤتمر أمريكى عام ١٩٣٦ فى بيونس أيرس للبحث فى الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأمن الأمريكى • وقد تم ابرام اتفاقية تعهدت فيها الدول الأعضاء بالتشاور فيما بينها فى حالة قيام حرب بين دولة أجنبية يكون من شأنها تهديد الأمن الأمريكى • كما أعلنت تضامنها للمحافظة على السلم فى القارة الأمريكية •واستمر انعقاد الاتحاد الأمريكى فى فترة الحرب العالمية الثانية ، واتخذ مجموعة من القرارات التى تؤكد التعهد بالضمان المتبادل للأمن الأمريكى ضدأى عدوان أجنبى ، والذى اتخذ مجموعة من القرارات لتأمين القارة من احتمال نزول أى ضرر بها (١) •

٥ ــ نشأة منظمة الدول الأمريكية

The organization of American States

ظل الاتحاد الأمريكى على سنته فى تطوير أسسه ومبادئه حتى تم له توقيع اتفاقية عامة بتاريخ ١٣أبريل عام ١٩٤٠ عرفت بميثاق بوجوتا ، وقد غيرت تسمية الاتحاد بمقتضاها الى منظمة الدول الأمريكية ،ووضعت مبادىء وأهداف لهذه المنظمة ، كما انشئت أجهزة تتولى تنفيذ هذه الأهداف بين الدول الأمريكية (٢) • وقد دخلت هذه المعاهدة فى دور التنفيذ ابتداء من ٣١ ديسمبر عام ١٩٥١ •

---

(١) يراجع على الخصوص مؤتمر ليما الذى انعقد عام ١٩٤٨ ، والذى أعلن مجموعة من المبادىء الاخلاقية التى تعهدت الدول الامريكية باتباعها فى علاقاتها الدولية بالاضافة الى قرار بانشاء مجلس مشترك يضم وزراء خارجية الدول الأمريكية جميعها ، للتشاور عندما يجد ما يمكن أن يؤثر فى سير الأحداث فى القارة الأمريكية . ولقد تشاور هذا المجلس عام ١٩٣٩ حول تدابير الدفاع عن القارة ، وانشاء لجنة الحياد لتنسيق كل ما يتعلق بوجود السفن التجارية التابعة للمحاربين فى المياه والموانىء الأمريكية . وقد تقرر انشاء منطقة أمن تحيط بالقارة الأمريكية اتساعها ٣٠٠ ميل بحرى يمتنع فيها اتخاذ اى عمل حربى .

(٢) ادخلت تعديلات هامة على هذه الاتفاقية اهمها ما تم فى مؤتمرى ريو دى جانيرو فى نوفمبر عام ١٩٦٥ ، وبنتول ديل ايست فى ابريل عام ١٩٦٧ .

٦ ـ مناهج التنظيم الدولى التى أخذت بها المنظمة :

(١) حل المنازعات بالطرق السلمية :

أولت منظمة الوحدة الأمريكية منهج حل المنازعات بين أطرافها بالطرق السلمية عناية كبيرة • وقد خصص الفصل الرابع من الميثاق للحديث عن فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية • وهو يؤكد بذلك ما اتفقت عليه الدول الأمريكية فى مؤتمراتها مرارا من ضرورة فض المنازعات التى قد تقوم بينها بالطرق السلمية • ولقد نجحت الدول الأمريكية مرارا فى تحقيق هذا الهدف ، حتى ان تجربتها كانت موضوع اهتمام كبير فى مؤتمر سان فرانسسكو • فلقد نجحت فى تسوية الخلاف الذى نشب بين كل من جواتيمالا وكوستاريكا فى الفترة ما بين ١٩٥٤ ، ١٩٥٥ •

(٢) الأمن الجماعى الاقليمى :

كما اهتم ميثاق المنظمة بمنهج الأمن الجماعى ، وفصل وسائل تحقيق هذا المنهج فى الفصل الرابع • وهناك محاولات عديدة أكدت تحقيق هذا المنهج فى اطار العلاقات بين الدول الأمريكية • فلقد أوصى مؤتمر شابلتك المنعقد عام ١٩٤٧ بابرام معاهدة لمنع ومعاقبة التهديد بالحرب وأعمال العدوان ضد أية دولة أمريكية • ونفذ ذلك بالفعل فى وثيقة « ريو » التى عقدت فى ٢ سبتمبر عام ١٩٤٧ وقد تعهدت الدول الأمريكية فيما بادانة الحرب ، وتعهدت بعدم اللجوء الى التهديد أو استعمال القوة بصورة لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو المعاهدة ذاتها • واعتبرت المعاهدة أى هجوم مسلح ضد احدى الدول الأمريكية عدوانا عليها •

(٣) مشكلة الانقلابات الداخلية امام المنظمة :

على أن المنظمة لم تنجح فى حل احدى المشاكل الهامة التى توجد داخلها ، وهى مشكلة الانقلابات الداخلية التى لاتكف عن الحدوث •

وقد بحثت مسألة انشاء قوة مسلحة أمريكية دائمة لمواجهة الانقلابات الداخلية • ولكن أغلبية الدول — بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية — لم تؤيد هذا الاقتراح •

(٤) المنهج الوظيفى :

واعل المنهج الوظيفى هو أهم المناهج التى لقيت عناية خاصة من التنظيم الاقليمى الأمريكى ، وخاصة فى جانبه الثقافى والاجتماعى • فلقد رأينا جهود الاتحاد فى تقنين قواعد القانون الدولى ، وفى تنمية الثقافة الأمريكية • ولقد توجت المنظمة هذا الجانب بوضع العديد من المبادىء التى تبلوره ، كما أولت اهتماما لم يكن متبعا من قبل بخصوص الجانب الاقتصادى •

أما عن الجانب الاجتماعى والثقافى فلقد خصصت له الاتفاقية الفصلين السابع والثامن وقد جاء بهما أن العدالة الاجتماعية والضمان الاجتماعى من أسس السلام الدائم بين دول المنظمة ، وأن الوحدة المعنوية للقارة الأمريكية تتأسس على احترام القيم الثقافية لدولها ، وتتطلب تعاونها لتحقيق الأغراض السامية للمدنية ••• ونصت الاتفاقية على ضرورة توجيه الشعوب نحو العدالة والحرية • ولم تهمل النص على تمسك الدول الأمريكية بحقوق الانسان بدون تمييز بسبب الأصل أو الجنسية أو الاعتقاد •

أما عن الجانب الاقتصادى فلقد نصت المادة ٢٦ من الاتفاقية على أن الدول الأعضاء تتعاون فيما بينها لتدعيم بنائها الاقتصادى وتقدم زراعتها واستغلال مناجمها وتقدم صناعتها ونمو تجارتها •

٧ — المبادىء التى تقدم عليها المنظمة :

ذكرت الوثيقة مجموعة من المبادىء التى تسير عليها الدول الأعضاء فى المنظمة وهى :

١ — احترام سيادة كل دولة واستقلالها السياسى •

٢ — احترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون • واعلاء مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية •

٣ — يجب أن تكون الأنظمة السياسية لكل الدول الأمريكية قائمة على أساس الممارسة الفعلية للنظام الديمقراطى •

٤ — حسن الجوار ، وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى لكل دولة أمريكية (١) •

٨ — اجهزة المنظمة :

أنشأت الاتفاقية مجموعة من الأجهزة التى تتولى تحقيق أهداف المنظمة •

(أ) مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية •
(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية •
(ج) مجلس المنظمة •
(د) المكتب والسكرتارية •
(ه) المجالس المتخصصة •

(أ) المؤتمر :

والنسبة للمؤتمرفهو أعلى هيئة فى المنظمة ، ويجمع بين ممثلى الدول الأعضاء فى المنظمة على قدم المساواة ، ولكل منها صوت واحد• ويختص بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية ، وبتحديد سياستها العامة • وبعد أن كان مقررا أن يجتمع المؤتمر كل

---

(١) يراجع فى التفاصيل : كونيارد ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٤١٢ ، بويت ، قانون المنظمات الدولية ص ١٩٥ وما بعدها ، طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٣٣ وما بعدها ، فيلاسى ، القانون الدولى العام ، المنظمات الدولية ص ٤١٧ •

خمس سنوات ، عدل الميثاق فيما بعد وأصبح اجتماعه كل عام • وقد استبدل بروتوكول بيوتيس ايريس هـذا الجهاز ، بجهاز آخر يتمتع بنفس اختصاصاته تقريبا سماه الجمعية العامة •

(ب) مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية :

ويجتمع مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية لبحث المشـاكل العاجـلة التى تهم الدول الأمريكية • ويمكن دعـوته فى أى وقت • ويصـير الاجتماع واجبا اذا حدث عدوان مسلح على احـدى الدول الأمريكية •

(ج) مجلس المنظمة :

والمجلس هو الجهـاز التنفيذى للمنظمة ، وتمثل فيـه كل الدول الأعضاء • ويختص المجلس ببحث المسائل التى تحال اليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ، كمـا أنه يجتمع للتشـاور ، ولاتخاذ القرارات اذا ما حدث اعتـداء على دولة أمريكية أو تهـديد لأمنها • وتصـدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين • وهو يعمل كهيئة استشارية فى حالة الهجوم المسلح على دولة أمريكية ، أو على منظمة الأمان الأمريكية • ويختص بمراقبـة السكرتارية الدائمـة للاتحاد فى أداء وظائفها • ويتبع هـذا المجلس ثلاثة مجالس فنيـة تعتبر الأداة الفعالة لتحقيق أغراض المنظمة اذ تقوم بالدراسـة الفنية فى الميادين الثلاثة الهـامة وهذه المجالس هى :

١ ــ المجلس الثقافى الأمريكى •
٢ ــ المجلس الأمريكى لفقهاء القانون •
٣ ــ المجلس الاقتصادى والاجتماعى الأمريكى(١) •

---

(١) استبدل بروتوكول بيونيسى ايرس بمجلس المنظمة ، ثلاثة مجالس متميزة يضـم كل منها فى عضويته كل الدول الاعضاء : الاول هو المجلس الدائم ، وقد انتقلت اليه الاختصاصات القديمـة لمجلس المنظمة ، الثانى ،

(د) سكرتارية المنظمة :

والمكتب كما ذكرنا هو سكرتارية المنظمة ، ويرأسه سكرتير عام يعينه مجلس المنظمة • ويسمى فى الميثاق الاتحاد الأمريكى • ولقد تضمنت الوثيقه لموظفى السكرتارية تأدية وظائفهم بحياد تام ، وعدم تأثرهم بسياسات الدول الأعضاء •

(هـ) المجالس المتخصصة :

وللمنظمة عدة مجالس متخصصة ، وهى تنشأ باتفاقيات خاصة ، وتختص ببحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة لمختلف الدول • ونذكر منها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكى للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية •

٩ ـ تطور العضوية فى المنظمة :

ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ثم انضمت اليها الدول التى استقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة •

وقد انشقت كوبا عن الأيدلوجية التى أعلنتها المنظمة • وأعلنت اعتناقها المبادىء الماركسية اللينية • وأدى ذلك الى دخول التيار

هو المجلس الاقتصادى ، والاجتماعى ، ويختص بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية تعاونه اللجنة الأمريكية للتحالف من أجل التقدم ، والثالث هو المجلس الأمريكى للتعليم والعلم والثقافة . وبالاضافة الى ذلك فلقد استحدث البروتوكول جهازا جديدا هو اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان واستبدل بالمجلس الأمريكى لفقهاء القانون ، جهاز جديد هو اللجنة القانونية الأمريكية ، وتتكون من أحد عشر عضوا .

هذا وكانت الدول الأمريكية قد عقدت عدة مؤتمرات لاعادة النظر فى ميثاق المنظمة ، اقرت فى مؤتمر بوينس ايرس عام ١٩٦٧ ، وتضمنت بعض التعديلات التنظيمية من اهمها ما قررناه .

الاشتراكى فى أمريكا اللاتينية ، وتمكن الثائر الكوبى جيفارا من نشر الثورة الاجتماعية فى بعض دول القارة وقد تغير نظام الحكم فى بوليفيا بعد مقتله بها بحوالى عام ، وان عاد الحكم اليمينى مرة ثانية بعد ذلك بعدة أعوام واستمر حتى الآن •

وعلى العموم فلقد أحدث هذاالتيار أثره ، اذ أعدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية برنامجا للمساعدات هو برنامج (التحالف للتقدم) وقدمت بمقتضاه مساعدات ذات بال للدول المتخلفة فى القارة (١) ، كى تتفادى الثورات الاجتماعية المستمرة الحدوث فى هذه الدول (٢) •

١٠ ــ المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الدول الامريكية :

لعل منظمة الدول الأمريكية هى أولى المنظمات الرائدة فى مجال تأسيس منظمات متخصصة فى الحقول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة •

---

(١) شكلت لجنة خاصة ــ بناء على اقتراح كوبتشيك ــ رئيس جمهورية البرازيل عام ١٩٥٨ لبحث وسائل تدعيم التضامن فى سبيل تدعيم الكفاح الأمريكى ضد التخلف الاقتصادى بين دول القارة وانهم كيندى بالمشكلة منذ توليه رئاسة الدولة الأمريكية واعلن مقترحاته الأساسية فى هذا الخصوص مطلقا عليها « التحالف من اجل التقدم alliance for progress وتعهدت فيها الولايات المتحدة بتقديم عشرين مليارا من الدولارات لتمويل برنامج عشرى يهدف الى زيادة الدخل القومى لدول امريكا اللاتينية بمعدل لا يقل عن ٢٪ سنويا ، مقابل تعهد هذه الدول بتنسيق سياستها الاقتصادية والاتفاق على خطة موحدة للتنمية ، وأقرت الدول الأمريكية هذه المقترحات التى حملت اسم ميثاق « بونتاديل ايست » .

(٢) الدول الاعضاء الآن هى : الولايات المتحدة ، البرازيل ، الارجنتين ، وشيلى ، وفنزويلا ، وبوليفيا وبيرو ، وارجواى وبراجواى ، واكوادور ، وكولومبيا ، وبنما ، الدومينكان ، هايتى ، هندراوس ، وجواتيمالا ، والسلفادور ، ونيكارجوا ، وكوستاريكا ، والمكسيك ، وبربنداد ، وتوباجو ، وبردوس .

وقد أورد ميثاق بوجاتا تنظيما لها ، وأعطاها الاستقلال الفنى الكامل عن المنظمة ، وان أخضعها لاشراف المجلس ، وألزمها بتقديم تقارير له . كما أنه يتدخل فى وضع ميزانيتها • وأهم المنظمات من هذا النوع التى وجدت فى القارة الأمريكية هى :

١ ــ المعهد الأمريكى للتاريخ والجغرافيا •

٢ ــ منظمة الصحة العالمية الأمريكية (وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية من مكتبها ، مقر اللجنة الأمريكية الاقليمية للمنظمة العالمية) •

٣ ــ المعهد الأمريكى للعلوم الزراعية •

٤ ــ المعهد الأمريكى للأطفال •

٥ ــ المنظمة الأمريكية للمرأة •

٦ ــ المعهد الأمريكى المتخصص فى الشئون الهندية •

وبالاضافة الى ذلك توجد عدة لجان متخصصة تابعة للمجلس أهمها اللجنة الأمريكية للسلم ، اللجنة الأمريكية لحقوق الانسان ، لجنة الدفاع الأمريكية ، لجنة الطاقة الذرية الأمريكية ، اللجنة الاستشارية للأمن ، المعهد الاخصائى الأمريكى •

وبالاضافة الى ذلك فقد أنشئت « المؤتمرات المتخصصة » كفرع للمنظمة يهتم بالمسائل الفنية المعنية بتطوير التعاون فى الحقول الفنية فى اطار المنظمة كحقول الطباعة والزراعة والعمل والنشر •

وبالتالى فمهمة المؤتمرات المتخصصة مكملة لمهمة الوكالات المتخصصة الأمريكية (١) •

---

(١) يراجع فى التفاصيل : بويت ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، ص ٢٠١ .

١١ ـ مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية :

يشار الى منظمة الوحدة الأمريكية ، على أنها من المنظمات المهمة ، والقوية التنظيم ، وان كانت الأهداف التى تسعى اليهـا لم تتحقق بالقدر المطلوب فى الواقع العملى • لذا فهى بعيـدة الآن عن هـدف تحقيق أى خطوة وحدوية فى القارة الأمريكية •

ان طريقة اقرار برنامج التحالف من أجل التقدم ، واعطائه الطابع المفهوم ، يعد المرة الأولى التى تعلن فيها الدول الالتزام بالمسـاعدة الاقتصادية بين بعضها البعض ، وان كان أثر هذا البرنامج لم يظهر حتى الآن بوضوح •

ومما يحمد للمنظمة أيضًا انشاؤها للجنة خاصة بحقوق الانسان على النمط الأوربى ، تحقق فى انتهاكات الدول لهـا ، ومحكمة مثيلة لتلك الموجودة فى أوربا •

ولقد اتخذ مؤتمر يونيس ايرس خطوة هامة نحو التكامل الأمريكى حـدد له عام ١٩٧٠ ، وهو انشاء السوق الأمريكية المشتركة ، واذا نجحت هذه السوق ، فسيكون له أثر وحدوى هام فى مجال القـارة الأمريكية •

الفصـــل الثـــالث

التنظيم الدولى الأفريقى(١)

أولا : بواعث التنظيم الأفريقى :

التحـــرر وتدعيم الاستقلال ·

أفريقيا هى أحدث القارات التى استقلت فيها دولها ، وأقـــدم القارات التى عانت من الاستعمار والمستعمرين ، ومن ثم فلقد انبعثت فكرة الوحدة الافريقية من هذه الظروف •

فالدول الجديدة حديثة عهد بالحياة السياسية ، وكانت تخضع للاستعمار ، ولا تزال تربطهـــا به أواصر العـــلاقة التـــاريخية بل والاقتصـــادية ، حيث ان الدول المســـتعمرة كانت تربط حيانهـــا الاقتصادية بما يوجد فى مستعمراتها الافريقية • لذا لا تستقل دولة منها الا وتجد نفسها مرتبطة فى نفس الوقت بمجموعة من الاتفاقيات التى تربطها بدولة الأصل بعلاقة ما تختلف باختلاف الظروف • ومن ناحية أخرى فما زالت هناك أقاليم فى هذه القارة لم تنل استقلالهـــا بعد ، والبعض منها يقاسى من التفرقة العنصرية التى تمارسها جماعات من البيض تمكنت من السيطرة على أقاليم أفريقية واستذلت العناصر الافريقية الســـوداء على ما نراه فى حكومة جنوب أفريقيا • لذلك كان على الدول الأفريقيـــة أن تدعم اســـتقلالها وأن تحـــافظ عليـــه من ناحيـــة ، وأن تعمـــل على تحـــرير الأقاليم الأفريقيـــة المستعمرة من ناحيـــة أخـــرى •

التنميـــة الاقتصادية :

على أن هناك عاملا آخر له أهميته ، هـــو العامل الاقتصادى •

---

(١) يراجع فى التنظيم الدولى الافريقى مؤلف الدكتور بطـــرس غالى عن منظمة الوحـــدة الافريقيـــة طبعـــة ١٩٧٤ ، ومؤلف الدكتـــور طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٩٣ ، عائشـــة راتب ، التنظيم الدولى ج ٢ ، ص ٣٢ وما بعـــدها .

فالقاسم المشترك بين مختلف أقاليم القارة السوداء أن ثرواتها البشر لم تستغل بعد الاستغلال الكافى • كما أن الكثير منها يذهب الى الدول الاستعمارية كمادة خام ، ويعود ليباع مصنعا بأغلى الأسعار • كذلك فالأرض الافريقية الصالحة للزراعة بالقارة واسعة ، ولا شك أنها لو استغلت استغلالا كافيا لكفلت لهم الخير الكثير ، ولصدرت من هذا الانتاج الى الخارج (١) •

ثانيا : الحركات الوحدوية فى القارة الافريقية وخصائصها :

كل ذلك أوجد شعورا التضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة هذه المشاكل ، حتى يمكن مواجهة العالم بصورة واضحة ، مرتبطة ومتعاونة • كذلك نجد أكثر من حركة هدفت الى الوحدة والتجمع من جانب الدول الافريقية نذكر منها على التوالى ، اتحاد مالى (٢) ، مجلس الوفاق (٣)

---

(١) يراجع فى التفاصيل : فؤاد محمد شبل ، دراسات فى اقتصاديات القارة الافريقية ، القاهرة ص ١٠ وما بعدها ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ ، عائشة راتب ، المنظمات الدولية ، ص ٣٢٥ .

يمكن أن يضاف الى ذلك احساس الكثير من الدول الافريقية بأن الحدود فيها لم ترسم على أساس سليم ، وانما كان لتحقيق المصالح الاستعمارية وحسب ، فكان لذلك أسوأ الأثر فى تدهور العلاقات بين الدول الافريقية بعضها البعض ، وفى اشاعة الفرقة بين الدول الافريقية ، وتشجيع النعرات القبلية ، والنزعات الانفصالية ، عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٢٥ .

(٢) اجتمع ممثلون لمجموعة من الدول التى كانت تابعة لفرنسا فى ١٧ يناير عام ١٩٥٩ وهى السنغال والسودان الفرنسى ، وفولتا العليا وداهومى ، وقرروا اقامة اتحاد بينهم فى اطار التبعية لفرنسا . وتمت الموافقة على انشاء دستور اتحادى وبرلمان ومحكمة اتحادية . ولكن هذا الاتحاد لم يعش طويلا ، اذ استقل السودان الفرنسى واتخذ اسم « مالى » كما أن السنغال انسحبت منه ، وهما الدولتان الوحيدتان اللتان قبلتا التصديق عليه .

(٣) هو محاولة اخرى من الدول الناطقة بالفرنسية اذ اجتمع فى باريس عام ١٩٥٩ لأول مرة — تحت رعاية رئيس جمهورية ساحل العاج —

اتحـــاد الدول الافريقيـــة (١) ، منظمـــة الدار البيضـــاء (٢) ، منظمـــة الاتحـــاد الأفـــريقى الملجـــاشى (٣) مجمـــوعة

ممثلون لدول النيجر وفولتـــا العليا وداهومى ، وبحثوا فيه اقامة وحـــدة بين هـــذه الدول . وتم بينها اجتماع آخر فى ابيجان عاصمة ساحل العاج فى نفس السنة . وضعت فيه النظم التى تقوم عليها هذه الوحدة . وتتكون هـــذه المنظمة من مجمـــوعة من الهيئات هى مجلس الوفاق ويتكون من رؤساء الدول الاوربيـــة او من رؤساء ونواب المجـــالس التشريعية ومن بعض الوزراء ، وصندوق التضامن ، وهو جهاز اقتصادى ، وهدف هـــذا الاتحاد هو أن تتخـــذ الدول سياســـة خارجية موحـــدة ، وتم توحيـــد الضرائب وخطط التنمية ، كما نص الدستور على اقامة اتحاد جمركى بين الدول الاربع .

(١) تم قيـــام هذا الاتحـــاد فى اول يوليو عام ١٩٦١ بين غانا وغينيا ومالى . وقد أنشأ عدة هيئـــات تستهدف توحيـــد الاتجـــاهات السياسية والاقتصادية ، اهمها مؤتمر الاتحـــاد الذى يضم رؤساء الدول . وقد مات هـــذا الاتحاد بعد سقوط حكم نكروما فى غانا .

(٢) ارتبط وجود هذه المنظمة باسم الملك محمد الخامس ملك المغرب حيث دعا الى عقد مؤتمر لأقطاب افريقيا فى الدار البيضاء عقـــد فى شـــهر يناير عام ١٩٦١ . وقد ضـــم ممثلين للمغرب ، والجمهـــورية العربيـــة المتحـــدة ، وحكومة الجزائر المؤقتـــة وغانا وغينيا ومالى . وقـــد وقـــع هؤلاء الرؤساء ميثاقا انشأ عدة لجـــان سياسة واقتصـــادية وثقافيـــة تتـــولى التباحث فى المسائل الســـياســـية والاقتصادية والاجتماعية التى تهم دول القارة وتستهدف وحدتها ، وتحريرها من الاستعمار ، واتخـــاذ سياسة عدم الانحـــياز . وقد انعقد مؤتمر آخـــر عام ١٩٦٢ اتخذ قرارا بانشـــاء منظمة الدار البيضـــاء ، واعد دراسات حوله ، ولكن وفاة الملك محمد الخامس قد قضت على هـــذه الحركة ، فضلا عن تباين سياسات الدول المشتركة فيها .

(٣) ضمت هذه المنظمة دول الافرو ملاجاش وهى التى اشتركت فى الخضوع للاستعمار الفرنسى « السنغال ، افريقيـــا الوسطى ، الكونغـــو برازافيل ، جابون ، موريتانيا ، داهومى ، ســـاحل العـــاج ، النيجـــر ، الكمرون ، الكونغو « ليوبولدفيل » ، تشـــاد ، مدغشقر . وقد اجتمـــع ممثلون لهـــذه الدول فى مؤتمر عقد فى ١٢ سبتمبر عام ١٩٦١ ، واتفقـــوا على اقامة منظمة تجمع بينهم . وهيئات هـــذه المنظمة هى مؤتمـــر يضـــم رؤساء الدول والحكومات ، وينعقد مرتين كل عام ، وتصـــدر القرارات بالأغلبية العـــادية ، وان تطلب اجمـــاع فى المسائل المتعلقـــة بانهـــاء

منروفيا (١) • ولقد تميزت كل حركة من هذه الحركات بخصائص ذاتية ، أمكن للاستعمار أن يستغل التمايز فيها لتثبيت عوامل الفرقة فى أفريقيا • فدول مالاجاش محافظة النزعة ، ولا تشجع التغيير ، وترتبط بالثقافة الفرنسية • وتعتقد بضرورة التدرج فى تحقيق الأهداف حتى يتم الوصول الى الوحدة الشاملة ، ومجموعة الدار البيضاء على العكس منها ، ترى ضرورة الدفع الثورى فى القارة حتى يمكن تحقيق المطالب الوحدوية والتخلص سريعا من النفوذ الاستعمارى ، أما المجموعة المتحدة فى منروفيا فهى تسير على نهج وسط ، يوفق بين الاتجاهين •

(ج) ظروف نشأة منظمة الوحدة الافريقية :

ومع ذلك فلقد نجحت أفريقيا فى تخطى هذه الخلافات الفكرية ، والتقت معظم دولها فى مؤتمر أديس أبابا (٣٥ دولة مستقلة) فى

= الاستعمار . ويشرف المؤتمر على توجيه السياسة العليا للاتحاد ، ويناقش المؤتمر مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تدخل فى شئون الدول الاعضاء .

وتوجد ايضا لجنة لمندوبى الدول الاعضاء فى الأمم المتحدة ، ويمكن أن يتشاور وزراء دول الاتحاد كل فى المسائل التى يمثلها ، وللمنظمة امانة عامة مقرها كوتونو فى داهومى .

(١) دعيت مجموعة من الدول الأفريقية الى عقد مؤتمر فى منروفيا عاصمة ليبريا فى عام ١٩٦١ هى الدول الاثنتا عشرة المكونة لمجموعة مالاجاش ، بالاضافة الى سبع دول أخرى هى نيجيريا ، اثيوبيا ، ليبريا ، سيراليون ، الصومال ، تونس ، الكونغو . وقد أصدر المؤتمر مجموعة من التوصيات من بينها العمل على انشاء منظمة أفريقية عامة ذات صفة استشارية ، تعمل على تحقيق مجموعة من المبادىء هى المساواة فى السيادة ، واستنكار قيام الحركات الهدامة ، والتدخل فى شئون الدول الاخرى . وتبع ذلك انعقاد مؤتمر آخر فى يناير ١٩٦٢ بمدينة لاجوس عرض فيه مشروع اقامة المنظمة المقترحة . ولم يتم التصديق على هذه الاتفاقية اذ كان مقدرا ان يتم ذلك فى مؤتمر آخر يعقد فى لاجوس عام ١٩٦٢ لم يعقد . يراجع فى التفاصيل مؤلف بطرس غالى منظمة الوحدة الافريقية .

١٥ مايو عام ١٩٦٣ واتفقت على انشاء منظمة واحـــدة تجمع بينها ، وشكلت لجانا مختلفة لبحث ودراسة وسائل تحقيق هـــذه المنظمة ، وذلك على النحو الذى يكفل أحسن وجه لتعاون الدول الافريقية فى مختلف المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وتنسيق أوجه نشاطها بما يحقق وحدة الهدف ووحدة العمل لهذه الدول • وقـــد عرضت نتيجة هذه الدراسات على مؤتمر آخر ، عقد فى أديس أبابا فى ٢٥ مايو عام ١٩٦٣ ، وتمت الموافقـــة فيـــه من جانب ٣٠ دولة ، على انشاء منظمة تحمل اسم « منظمة الوحدة الأفريقية » • وأوصى أول مجلس وزراء لهذه المنظمة انعقد فى ٥ أغسطس عام ١٩٦٣ الدول الأفريقية بالتحول الى هـــذه المنظمة الجـــديدة ، واذابة المنظمـــات الاقليمية ، ليقتصر دورها على التعاون الاقتصادى أو الفنى أو الثقافى المحدود • وقـــد استجابت المنظمات الافريقية لهـــذا القرار • فلقـــد اجتمعت مجموعة برازافيل المكونة للاتحاد الأفروملجاش فى يوليـــو عام ١٩٦٣ ، وأعلنت أن الاتحـــاد يجب أن يســـير نحـــو الاندماج التدريجى فى منظمة الوحدة الافريقية • وفى مارس عام ١٩٦٤ أعلن تحويل الاتحاد من منظمة سياسية عامة الى منظمة اقتصادية بحتة •

(د) أهداف المنظمـــة :

أوردت ديباجة الميثاق والمـــادة الثانية منه هـــذه الأهداف ، وهى تأتى متمشـــية مع البواعث التى أدت الى نشـــأة حركة الوحـــدة الأفريقية • فالمنظمة يحـــدو دولهـــا « التصميم على ضـــمان وتدعيم استقلال دولها ، الذى حصـــلنا عليه بمشقة وصعوبة ، وكذلك الحفاظ على سيادتها وســـلامة أراضيها ومحاربة الاستعمار الجـــديد بجميع صوره » وتخليص القـــارة من سائر صـــور الاستعمار • ولوجـــود الاضطهاد العنصرى فى هـــذه القارة ، كان هـــذا المعنى الكبير لقيمـــة حقوق الانسان فى ميثاق المنظمة فلقد جاء به (المـــادة الثانية فقرة ٥) « ترمى المنظمة الى تشجيع التعاون الدولى مع النظر بعين الاعتبار الى ميثاق الأمم المتحـــدة والاعلان الدولى لحقوق الانسان » • كما

جاء بديباجة الميثاق و « نحن مقتنعون بأن ميثاق الأمم المتحدة ، واعلان حقوق الانسان ، وهما اللذان نؤكد تمسك مبادئنا بهما يوفران أساسا متينا للتعاون الايجابى والسلمى بين الدول » .

ونجد الهدف الثالث متمشيا مع ما يحققه المنهج الوظيفى من خير للأمم ، فالمنظمة تعمل على تنسيق وتعزيز تعاون دولها وجهودها التى تبذلها ، فى سبيل تحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا . ولذلك فلقد التزمت الدول الأعضاء بتنسيق جهودها ، والتعاون فى الميادين السياسية والاقتصادية والنقل والمواصلات والتعليم والثقافة والصحة والتغذية والعلم والفن ثم الأمن والدفاع (المادة ٢/١) .

على أن منظمة الوحدة الافريقية بوضعها الحالى ليست هى غاية المطاف بالنسبة للدول الافريقية . فالدول الافريقية لها آمال واسعة لا يمكن أن تتحقق الا فى ظل الوحدة الكاملة . لذلك فمن الالتزامات التى أخذتها على عاتقها منظمة الوحدة الافريقية تشجيع وحدة وتضامن الدول الافريقية ، ولذا جاء بديباجة ميثاق المنظمة « ويهمنا التصميم المشترك على تشجيع التفاهم بين شعوبنا من اجل تقوية أواصر أخوتنا ، وايجاد التضامن فى وحدة أكبر تسمو على جميع الخلافات العنصرية والقومية . واننا نرغب فى توحيد جميع دول أفريقيا وملاجاس من أجل ضمان رفاهية ومستقبل شعوبنا ، ونعلن عن عزمنا على تعزيز الروابط بين دولنا بانشاء وتقوية منظماتنا المشتركة » .

(هـ) المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :

ولقد أخذت الدول الأفريقية بالمبادىء التقليدية التى يقوم عليها التنظيم الدولى فى مرحلته الراهنة فالمنظمة تحترم سيادة الدول الأعضاء ، وترفض التدخل فى الشئون الداخلية لها ، وتحترم سيادة كل دولة وسلامة أراضيها ، وحقها فى الحياة المستقلة . وتتبع الدول الأعضاء سياسة عدم الانحياز . وتستنكر أنواع النشاط الهدام من

جانب أية دولة سواء كانت بعيدة أم قريبة • ولعل ذلك النص وضع بخصوص نشاط المرتزقة الذى تزايد فى فترات واسعة فى القارة الأفريقية • كما لا تؤيد الاغتيال السياسى •

(و) مناهج تحقيق السلم فى منظمة الوحدة الأفريقية :

وقد قدم الميثاق لأجهزة المنظمة مناهج السلم التى وضعها ميثاق الأمم المتحدة ، فهناك التزام بالحل السلمى للمنازعات عن طريق المفاوضات أو الوساطة أو التراضى أو التحكيم • ومنهج الأمن الجماعى ، فلقد كونت المنظمة لجنة للدفاع مهمتها تنفيذ أية تعليمات يصدرها رؤساء الدول والحكومات فى حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان •

(ز) العضوية فى المنظمة (١) :

لكل دولة أفريقية مستقلة الحق فى أن تصبح عضوا فى المنظمة ، ولكن يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادىء التى تقوم عليها المنظمة وخاصة مبدأ عدم الانحياز ، وألا تمارس سياسة عنصرية ، كاتحاد جنوب أفريقيا ، وروديسيا (٢) •

(ح) هيئات المنظمة :

أنشأ ميثاق أديس أبابا مجموعة من الهيئات التى تكفل تحقيق أهداف المنظمة وهى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، مجلس الوزراء ، السكرتارية العامة ، لجنة الوساطة والتحكيم •

---

(١) وصل عدد الدول الأعضاء فى المنظمة الى ٤٢ دولة .

(٢) يجب أن توافق الأغلبية البسيطة للدول الاعضاء على قبول اى عضو جديد فى المنظمة . وقد سقطت حكومة روديسيا العنصرية ، وتحاول جنوب أفريقيا اجراء تفاوض مع الأغلبية السوداء لتعديل النظام العنصرى فيها حيث أفرجت عن الزعيم الافريقى الأسود — نيلسون مانديلا .

١ — مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :

ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو الهيئة العليا للمنظمة ، ويتكون من الرؤساء أو من مندوبين عنهم ويجتمع مرة على الاقل كل عام • ولكل دولة صوت واحد فى المؤتمر ويكون انعقاده صحيحا اذا حضره ثلثا الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، فيما عدا مسائل الاجراءات حيث يبت فيها بالأغلبية المطلقة • ويختص المجلس بمناقشة الأمور ذات الأهمية المشتركة لافريقيا بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة (المادة ٨) • والمجلس هو فضلا عن ذلك الهيئة المتخصصة باعادة النظر فى تكوين المنظمة ووظائفها وقوانينها • وكذا الاشراف على أعمال الوكالات المتخصصة التابعة للمنظمة •

٢ — مجلس الوزراء :

ومجلس الوزراء يتألف من وزراء خارجية دول المنظمة أوأى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء • ويجتمع فى دورات عادية بناء على طلب احدى الدول الأعضاء ، اذا وافق على الطلب ثلثا الأعضاء (١) • ولكل دولة صوت واحد فى مجلس الوزراء ، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة •

ويعتبر مجلس الوزراء بمثابه هيئة تنفيذية لمجلس الرؤساء فهو يقوم بتنفيذ قراراته ويعد جدول أعماله ، ويكون مسئولا أمام هذا المجلس • ويعمل مجلس الوزراء على تنسيق سياسة الدول الأعضاء وفقا لتعليمات مجلس الرؤساء •

---

(١) يجعل هذا القيد من الصعب دعوة المجلس فى الحالات الملحة التى لا تحتمل التأخير . ولهذا فقد اتفقت الدول الافريقية على رفع هذا القيد ، واعطى لسكرتارية المنظمة الحق فى دعوة المجلس للانعقاد فى خلال اسبوع واحد اذا استجد ما يدعو الى ذلك .

٣ ـ الأمانة العـامة :

وللمنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا ، يرأسها سكرتير عام يعينه مؤتمر الرؤساء . ويعاونه سكرتير مساعد أو أكثر ، وقد ألزم الميثاق باحترام الصفة الدولية لموظفى السكرتارية . وهم يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقررها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء ، والمقر الدائم للمنظمة .

٤ ـ لجنة الوساطة والتحكيم :

وقد أنشئت لجنة للوساطة والتوثيق والتحكيم وحدد بروتوكول منفصل عن الوثيقة الأساسية كيفية تشكيل هذه اللجنة وشروط العمل فيها . وقد تم اقرار هذا البروتوكول فى اجتماع مؤتمر القمة الثانى . وهى تشكل من ٢١ عضوا تختارهم الدول لمدة خمس سنوات (١) .

٥ ـ اللجان الفنيـة :

والى جانب هذه الأجهزة الأربعة الرئيسية ، عهد الميثـاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشىء لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، ومع ذلك فلقد أوجب الميثاق أن تنشأ هذه اللجان بصفة خاصة :

ـ لجنة اقتصادية واجتماعية .
ـ لجنة التعليم والثقافة .
ـ لجنة الدفاع .
ـ لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث .
ـ لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

---

(١) أقر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات فى دورته التى عقدها فى القاهرة عام ١٩٦٤ بروتوكول انشاء هذه اللجنة . وحدد اختصاصاتها فى تسوية المنازعات بطريقة الوساطة والتوفيق والتحكيم . يراجع مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، التنظيم الدولى طبعة ١٩٧٣ ، ص ٤٧٢ ، ومقال لا ليـاس فى المجلة البريطانية للقانون الدولى عام ١٩٦٤ ، ص ٢٣٦ .

— وقد تم انشاء هذه اللجان بالفعل وباشرت نشاطها • وعرضت فكرة انشاء لجان أخرى على مؤتمر الرؤساء المنعقد فى القاهرة فى يوليو عام ١٩٦٤ ، وبالفعل تم انشاء لجنة قانونية ، ولجنة للمواصلات والنقل • وتستهدف اللجنة القانونية دراسة وتقنين القانون الأفريقى ، وتنظيم العلاقات مع المنظمات القانونية الأخرى على أساس مراعاة الصالح الأفريقى وعلى أساس عدم الانحياز • وقد طلبت هذه اللجنة اعتبارها احدى اللجان المتخصصة فى منظمة الوحدة الافريقية وأجيبت الى طلبها عام ١٩٦٤ •

وتعمل لجنة المواصلات على وضع خطة للمواصلات بين دول القارة ، وذلك حتى تيسر سبل الاتصال المباشر واللقاء المستمر بين شعوب القارة •

٦ — لجنة التحرير :

ومن أهم اللجان التى أسسها مؤتمر القمة المنعقد فى أديس أبابا عام ١٩٦٣ ، لجنة التحرير التابعة للمنظمة ، والتى تكونت من تسعة أعضاء فى البداية ، وزيد عدد الأعضاء الى أحد عشر فى عام ١٩٦٤ •

وتتخذ هذه اللجنة مقرا منفصلا عن المنظمة — فى دار السلام ، وتعمل على تنفيذ هدف تحرير الأقاليم الافريقية المستعمره . وقد ساعدت على تنفيذ قرار تصفية الاستعمار الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ وقدمت مساعدات ذات شأن فى هذا النطاق •

وتأخذ اللجنة على عاتقها — من ناحية أخرى — مهمة تنسيق المساعدات المالية التى تقدم لحركات التحرير الافريقية فى الأقاليم الافريقية المستعمرة •

ويثير الوضع الخاص بهذه اللجنة العديد من المشاكل فى عمله

المنظمة ، اذ لا تقـر بعض الدول الأعضـاء بطريقة دعمها لحركات التحـرير ولا تعترف العـديد من الدول الأخـرى ببعض الحركات التى تقـدم لها المسـاعدات • كما أن سـعى اللجنـة الى اتخـاذ شكل مستقل عن المنظمـة وعدم خضـوعها لرقابتها يثـير مشـاكل أخرى • وقـد تقرر — تلافيـا لهـذه الظاهرة — حق كل عضـو من الدول الأعضاء فى حضـور اجتماعات اللجنـة ، دون التصويت على قراراتهـا •

(٧) مستقبل المنظمـة :

— واذا كانت المنظمة لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب منها ، بل انها ليسـت الصورة التى ترضى المطـامح الافريقية ، الا أنهـا أثبتت وجودها ، بالقياس الى الظروف الصعبة التى تحيط بالقـارة الأم . ويبـدو أن لهـا قيمة كبيرة فى نطاق الأمم المتحدة • اذ تمارس دورا كبيرا فى التـأثير على المنظمة الدوليـة ، وعلى توحيـد مواقف الدول الافريقية تجاه المشاكل التى تهم القارة ، لتصفية الاستعمار والتفرقة العنصرية •

كما أنها نجحت فى تسوية بعض المشاكل الاقليمية (كالنزاع بين المغـرب والجزائر ، وبين أثيوبيا والصومال) •

ولعـل من أهم المواقف التى تحمد للمنظمة : موقفهـا من أزمة الشرق الأوسط ، ومساندتها للقضـية الفلسطينية ، بتشكيل لجنـة الحكماء عام ١٩٧١ وبالتوصـية بقطع العلاقات الدبلوماسـية مع اسرائيـل فى أعقـاب حرب السـادس من أكتـوبر ١٩٧٣ وقامت تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية فى أعقـاب هـذه الحرب •

الفصل الرابع

التنظيم الدولى العربى

١ — ارتباط التنظيم العربى بفكرة القومية العربية :

رغم أن الدول العربية كانت منذ فترة طويلة وحدات مندمجة فى دولة واحدة ، الا أن فكرة الجمع بين الدول العربية فى كيان دولى على أساس القومية العربية وحدها فكرة حديثة . ذلك أنه عندما بعث النبى صلى الله عليه وسلم وكون الدولة الاسلامية فى المدينة ، بدأت هذه الدولة تمد نطاقها بفتح أراضى جديدة ، عاملة على نشر الدعوة الاسلامية فيها ، وبدأت اللغة العربية تحل محل اللغات الأصلية لكثير من المناطق التى وصلها الاسلام . ولما كان للاسلام فكرته الخاصة عن الدولة ، والتى تقوم أساسا على فكرة الوحدة التى تجمع المسلمين جميعا فى اطارها ، والخليفة الواحد التى يوجد على رأسها ، فلقد اعتبرت كل المناطق المفتوحة جزءا من الدولة الاسلامية . ومنها كل الدول العربية الموجودة حاليا .

وظلت الدولة الاسلامية تعيش فى اطار حضارة مزدهرة ردحا طويلا من الزمان ، الى أن توالت عليها المحن . وانتابها الضعف ، وكان الغزو التتارى لها ، هو بداية النهاية لهذه الحضارة ، ثم الغزو الصليبى لجزء كبير من أقاليمها عاملا من العوامل التى أخضعتها . رغم أن كلا الغزوين قد انتهيا بالفشل .

وانتقلت زعامة العالم الاسلامى فى نهاية العصور الوسطى الى الدولة العثمانية حيث قام فيها حكم الخلافة الاسلامية ، وجمعت تحت لوائها من جديد كل المناطق التى سبق فيها الاسلام . ومن بينها الدول العربية .

على أن الحكم العثمانى قد سقط فى ترهات كبيرة ، وارتبط بمفاسد ومظالم واسعة للشعوب التى كان يحكمها ، ووصل به الضعف فى نهاية القرن التاسع عشر ، الى أن بدأت دول أوربا الغربية ، تدخل الأقاليم العربية التابعة له الواحد تلو الآخر ، فضلا عن أن فساده وظلمه جعل الكثير من المفكرين العرب يعدون العدة للاستقلال عنه ، أو على الأقل انشاء كيان عربى مستقل يرتبط به ، فى اطار الجامعة الاسلامية ، على خلاف بين الاتجاهات الفكرية السرية التى انتشرت فى ذاك الوقت أو حتى العلنية بين الأحزاب العربية الى كانت فى بداية ظهورها فى ذلك الوقت •

والواقع أن الدعوة الى الانفصال العربى عن الحكم العثمانى فى أواخر القرن الماضى ، وأوائل القرن الحالى ، هن التى قامت على أساسها فكرة القومية العربية ، والتى ترى ضرورة منح الدولة العربية استقلالا ذاتيا عن الحكم العثمانى •

ويطول بنا المقام اذا حاولنا أن نتتبع الارهاصات الفكرية التى أوجدت فكرة القومية العربية ، ودفعت بها الى الأمام ، لذا نكتفى بالقول بأنه عندما قامت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا قد أعطت الشريف حسين بن على — حاكم الحجاز — وعدا بمساعدته فى تكوين دولة عربية مستقلة ، ولكن بريطانيا لم تف بوعدها ، مما جعل العرب يفكرون فى الاعتماد على أنفسهم •

ولكن يبدو أن مطلب تحقيق الاستقلال لكل دولة قد أخر تحول الفكر الى واقع ، واستمر التفكير فى اقامة الكيان العربى مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا — الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاء الشرق العربى — تخف تدريجيا بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، وحاولت أن تجمع العرب فى وحدة واحدة عملا بمبدأ « اجمع واحكم » • ولذا وجدنا أنتونى ايدن — وزير

خارجية بريطانيا ، يصرح فى مجلس العمـوم فى مايو عام ١٩٤١ ، بأن « العـالم العربى قـد خطا خطوات عظيمـة الى الأمام منـذ نهـاية الحـرب الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العـرب يرغبـون فى أن تحقق الشـعوب العربيـة درجة من التقـارب أكبر مما هو متحقق الآن • ومن أجـل تحقيق هـذا التقـارب ، يعـولون على مساعدتنا ،ان مثـل هـذا النداء الصـادر منأصدقائنا لا يمكن أن يظـل بلا استجابة • وانه ليبـدو لى من الطبيعى ، ومن العـدل ، أن تتقـدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البـلاد العربية ، وان حكومة صـاحب الجلالة من جانبهـا سـوف تقـدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتـأييد التـام » • وقد صـدرت تصريحات لاحقـة من ايدن بتأييـد اقامة كيـان يجمع بين الدول العربية وان تطلبت أن تأتى المبـادرة فى هـذا الشـأن من العرب أنفسهم (١) •

---

(١) أهم المراجع التى نشير بها فى هـذا المجال : محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية ، ١٩٦٠ ، كمال الغالى ، ميثاق جامعة الدول العربيـة ، رسالة دكتوراه ، القـاهرة ١٩٤٨ ، محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربيـة ، الاسـكندرية ١٩٧٠ ومؤلفـه الأحكام العـامة فى قانون الأمم ، التنظيم الدولى ، ١٩٧١ ، محمـد عزة دروزة ، الوحـدة العربيـة ، ١٩٥٧ ، الدكتورة عائشـة راتب ، التنظيم الدولى ، الكتـاب الثـانى ، التنظيم الاقليمى والمتخصص ، القـاهرة ١٩٧١ ، محمـد سامى عبد الحميـد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجـع السـابق ص ٤٠٧ طبعة الجـرف ، أبحـاث فى المجتمع العـربى ، القـاهرة ١٩٦٤ ، وباللغـات الأجنبيـة

M. H. ganem, La Ligue des Etats arabes Paris 1947, B.B. ghali, The arab league 1954, International conciliation 1954, Mc Donald, The league of arab States 1965, Saad, The league of Arab States 1966, 7 world Justice, Anabatiwe, Arab unity in terms of law, 1962, P. Reuter, Institutions Internationales 1969, p. 312 Bowett, The law of International Institutions 1970, Khadduri, The arab league as a Regional arrangement 1946.

ومن الدراسات الخاصة فى هـذا الموضوع : وحيد رأفت ، شـئون

٢ ـ انشاء جامعة الدول العربية :

ورغم أن الدعوة الرسمية الى انشاء اتحاد عربى لم تأت الا بعد هـذا التصريح بحـوالى عامين ، عنـدما دعت الحـكومة المصرية الدول العربيـة الى اجراء مشاورات حول كيفيـة قيـام اتحـاد أو وحـدة بين الدول العربية « مشاورات الوحدة العربية » فى مارس عام ١٩٤٣ ، الا أن الكتـاب العـرب يكادون يجمعـون على أن تصريح ايدن هـو بمثـابة نقطـة البـداية فى قيـام جامعـة الدول العربية (١) ، ولا نرى ما يؤيد هـذا الزعم ، اذ سبق هذا التصريح بمدد طويلة ، وتلاه أيضـا بمدد ليست قصـيرة الدعوة الى قيـام وحـدة عربية ، فضـلا عن أن بريطـانيا لم يكن لهـا أى دور واضح فى اقامة الوحـدة .

ونحن نعتبر أن دعوة الحكومة المصرية الى اجراء مشـاورات الوحدة العربية ، هى نقطة البداية فى اقامة جامعة الدول العربية . ولم يكن المقصـود من وراء هـذه الدعوة ، كما لم يكن فى مقاصـد العديد من الدول العربية الأخرى ، الاكتفاء بانشـاء منظمة توافقية أو تعاونية ، وانما كان القصد انشاء وحدة أو اتحاد فيدرالى ، ولكن

الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ، دراسات فى القانون الدولى الصـادر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثـانى عام ١٩٧٠ ، ص ٣٠ وما بعدها ، بطرس غالى ، فقدان العضوية فى جامعة الدول العربيـة . المجـلة المصرية للقـانون الدولى ١٩٥٠ ، ص ١٢٣ وما بعدها ورسالة الأسـتاذ الدكتـور عز الدين فـوده بالانجليزية حول انشـاء محكمة عدل عربيـة ، ومحاضرات الدكتور بطرس غالى بلاهاى عن الجامعة العربيـة كمنظمة اقليمية ، ١٩٧٢ ، ورسالة الأستاذ محمد الساكت عن السـكرتير العام لجامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٤ ، والدكتور عدنان التلاوى بالفرنسية عن الأمين العـام للجامعة كذلك عام ١٩٧٣ .

(١) يعلل البعض ذلك بدوافع المصلحة البريطانية اساسا ، وان لم يختلف حول ما قررناه فى المتن ، راجع طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، ومفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤١١ .

لم تتمخض المباحثات بين الدول العربية التى جرت فى مؤتمر الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ عن شىء من ذلك ، وانما تم الاتفاق على انشاء منظمة اقليمية ضعيفة ، حرصا على ازالة مخاوف العناصر الانفصالية ، تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، ووقع على بروتوكول الاسكندرية فى ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ ممثلوا كل من العراق وسوريا ولبنان ومصر وشرق الأردن (١) .

٣ ـ ميثاق الجامعة :

قرر مؤتمر الاسكندرية أن يعهد الى لجنة فرعية بوضع ميثاق الجامعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، ورفعت الميثاق الى اللجنة التحضيرية ، التى أقرته ، ودعت الى مؤتمر عام عرض فيه الميثاق ، وعقد فى القاهرة حتى ٢٢ مارس ١٩٤٥ ، حيث أقر الميثاق بالاجماع ، وتم التصديق عليه ، ودخل دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ .

٤ ـ محاولات الوحدة العربية بعد انشاء الجامعة :

دفعت جامعة الدول العربية العالم العربى الى طريق التنظيم الاقليمى ، وهو طريق حديث وجد للدفاع عن مصالح اقليمية ، ولتحقيق غايات اقليمية لشعوب لا تتماثل كثيرا بالدرجة التى نجد عليها الدول العربية ـ فبحسب علمى ـ لا تجمع منظمة اقليمية بين دول تتحدث لغة واحدة ، وتعبر عن مصالح واحدة ، وكانت فى التاريخ كيانا واحدا كما نجد فى الدول العربية .

ولقد شرحنا طبيعة المنظمات الدولية فى النظرية العامة ، وذكرنا أن حجر الزاوية فى كافة هذه الروابط هو وجود دول مستقلة ، وقيام روابط بينها لا تؤثر بشكل فعال فى سيادتها ، وعلى هذا النحو نجد

---

(١) حرص بروتوكول الاسكندرية ايضا على النص على ضمان الدول العربية لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحالية .

كافة المنظمات الاقليمية للتقليدية كمنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الدول الافريقية ،والحلف الغربى ... الخ .

لذا كان من الطبيعى أن يسمح ميثاق الجامعة للدول العربية التى ترغب فى أن تقيم تعاونا بينها أوثق مما نص عليه فيه ، على عقد ما تشاء من الاتفاقات لتحقيق ذلك (١) ، بل ان أول أهداف الجامعة هو تحقيق الوحدة العربية .

ومع ذلك فاننا نلاحظ أن الخط الوحدوى العربى قد اتخذ مسارا مزدوجا : الوجه الأول منه تم عن طريق استمرار الروابط التقليدية التى أقامتها جامعة الدول العربية ، ومحاولة تقويتها فى اطار نظرية التنظيم الاقليمى وتطورها فى مختلف أنحاء العالم ، ولقد تجلى ذلك فى الاهتمام بحقول الأنشطة الدولية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية — أو بالجملة الأنشطة غير السياسيه . ومن ثم فقد أوجدت الجامعة العربية العديد من الوكالات الدولية المتخصصة على النمط الذى تطورت اليه معظم المنظمات الاقليمية ، ووفقا لما أدى اليه التطور بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة .

أما الوجه الثانى ، فقد اتجه الى انشاء كيانات سياسية وحدوية أكثر قوة . وقد بدأ ذلك بابرام العديد من الاتفاقات والأحلاف الثنائية بين الدول العربية ، وكانت تجربة الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨ من أقوى هذه المحاولات ، اذ أعقبها مد وحدوى ، أقام كيانات دولية أخرى جديدة ، مثل الاتحاد الذى جمع بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن (الدول العربية المتحدة) فى ٨ مارس عام ١٩٥٨ ، والاتحاد العربى الذى تكون فى نفس التاريخ بين العراق والأردن ، ردا على التجمع الوحدوى الأول بقيادة الجمهورية العربية المتحدة ، ثم مشروع آخر لوحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق ، بعد سقوط الملكية فيها .

---

(١) المادة ٩ من ميثاق الجامعة .

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربيـــة ترتد الى حدودها الأصـــلية • وهكذا انتهت مرحلة الستينات بدون تحقق لمزيد من الوحدة ان لم يكن قـــد أوجدت عوامل للارتياب والفرقة بين الدول التى حاولت أن تقيم الوحدة بينها

٥ ــ اتحاد الجمهوريات العربية :

وشـهدت السبعينات مرحلة جديدة من مراحل هدا الخط الوحدوى بعد قيام الثورة فى ليبيا ، فقد صدر بيان طرابلس عام ١٩٦٩ من كل من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والعقيد معمر القذافى والرئيس جعفر نميرى ، يعلن عن رغبة ممثلى مصر وليبيـــا والسودان فى اقامة وحدة ثلاثية بين هذه الأقطار يسمح بعد ذلك بالانضمام اليها لمن يريد من الدول العربيـــة الأخرى • وتوالت المبـــاحثات بين ممثلى الدول الثلاث ، والتى أدت فى النهاية الى اقامة اتحاد الجمهوريات العربيـــة فى عام ١٩٧١ (١) •

وقد أقام هـــذا الاتحاد مجلسا للرئاسة مكونا من رؤساء الدول الثلاث ، ومجلسا وزاريا ، ثم برلمـــانا (مجلس الأمة الاتحـــادى) • وكان من المفروض أن تكون هنـــاك محكمة اتحادية لكنها لم تنشـــأ • ويعتبر هـــذا الاتحاد اتحادا تعاقديا بحسب الأصـــل ، وان انطوى على العديد من العوامل التى تجعل من السهل أن يتحول الى اتحـــاد فيدرالى ، وذلك اذا ما تطورت اختصاصاته فى الواقع العملى (٢) • ولكنه على كل حال قد انتهى ولم تعد له قائمة الآن •

---

(١) يراجع مقال لنـــا عن الطبيعة القانونية لاتحـــاد الجمهـــوريات العربية ، رسائل الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٥٠ وما بعـــدها .

(٢) يراجع مقالنا المشار اليه عن طبيعة اتحاد الجمهوريات العربية . وان كنا نلاحظ أن هـــذا الاتحاد يبلغ حدا كبيرا من الضعف ، اذ برغـــم انشاء العديد من اجهزته ، وانتخاب رئيس لمجلس رئاسته وتعيين مجلس الوزراء واعضاء مجلس الأمة الاتحـــادى ، فان الخلافات السياسية بـــين أعضائه ، لـــم تلبث أن قضت عليـــه .

٦ ـ الوحدة بين مصر وليبيا :

يلحظ من يراقب تطور العلاقات العربية اصرارا متزايدا من الرئيس الليبى معمر القذافى على اقامة وحدة عربية سريعة بين ليبيا ومصر ، أقوى مما تم التعبير عنه فى اتحاد الجمهورية العربية : ونظرا لتقبل مصر لفكرة الوحدات الأقوى حسبما تدل عليه الوثائق الرسمية ، فقد استجابت لهذا الطلب • وأقيمت عدة لجان لبحث مختلف المسائل السياسية والاقتصادية والدستورية لاقامة الوحدة ، وأعلن رسميا عام ١٩٧٣ قيام الوحدة بين مصر وليبيا ، وكلفت لجنة تمثيلية من ممثلين لكلا الشعبين لوضع دستور الدولة الجديدة • ومع ذلك فلم تلبث العلاقات بين مصر وليبيا أن ساءت ، مما جعل أعمال هذه اللجنة تتعثر ، ومما جمد فكرة الوحدة فى الظروف الراهنة •

٧ ـ حرب أكتوبر وفكرة الوحدة العربية :

أدى قيام حرب السادس من أكتوبر عام ١٩٧٣ الى احداث بعض التغيرات فى المنطقة العربية ، بل وفى العالم أجمع • ولقد عبرت ورقة أكتوبر التى قدمها الرئيس المصرى أنور السادات الى الشعب فى أعقاب هذه الحرب ، عن هذه التطورات ، وحاولت أن تستوعبها وأن تحدد آثارها بالنسبة لموضوع الوحدة العربية • ويتضح التغير فى هذه الزاوية فى عدة مسائل رئيسية :

١ ـ ان الأفكار الوحدوية التى ظهرت فى الستينات كانت تضع من قبيل المستحيلات أن تتم الوحدة العربية أو أن يقوم تضامن عربى أقوى بين دول مختلفة فى أنظمتها الاجتماعية ، وكثيرا ما أجريت التفرقة بين الدول التقدمية والكيانات الرجعية أو المتخلفة • وقد اثبتت حرب أكتوبر أن الوحدة بين العرب عميقة ، ولها جدورها الممتدة بين كل الكيانات بصرف النظر عن اتخاذها الاشتراكية أم بقائها فى اطار تقليدى • ومن ثم فقد عبرت ورقة أكتوبر عن أن هذا المفهوم الجديد هو الذى أثبتته حرب أكتوبر •

٢ ــ أن الوحدة السياسية للدول العربية ، ولو أنها مازالت هدفا رئيسيا ، الا أن الظروف الحالية لا تساعد على تحقيقها ، وأن الأهم من ذلك محاولة التركيز على المصالح العربيــة المشتركة وتقويتهــا لتجيىء الوحدة السياسية تتويجا لذلك فى النهاية •

٣ ــ أن الجانب الذى يجب التركيز عليه فى المرحلة الراهنة ، هو الجانب الاقتصادى • فالعرب يملكون أسلحة اقتصادية كبيرة أثبتت وجــودها فى حرب أكتوبر ، وينبغى أن يندفع التكامل الاقتصــادى بين الدول العربية الى أبعد مدى فى المرحلة المقبلة • ولعل صــيغة التكامل الاقتصادى ، هى الصيغة الرئيسية التى ستطرح نفسها على المسرح العربى خلال السنين القــادمة •

فاذا لاحظنا اهتمام الخط التنظيمى الذى تســير عليه الجامعة العربية بالزاوية الاقتصادية ، ورجــوع الخط الوحــدوى الى هذه الزاوية بقوة بعد حرب أكتوبر ، لتيقنا أهمية الوحــدة الاقتصــادية العربيــة •

المبحث الأول

أهداف الجامعة ووظائفها والمبادىء التى تقوم عليها .

أولا ـ تحقيق الوحـدة العربية الشاملة :

لا شك ـ فى تقديرنا ـ أن الهدف الأساسى الأول الذى تسعى الجامعة الى تحقيقه والذى يميزها عن سـائر المنظمات الاقليميـة الأخرى ، انما هـو سعيها الى اقامة الوحـدة الشاملة بين الدول العربية • لقـد كانت الحكومة السورية تسـتهدف ـ عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحـدة ـ أن تقيم حكومة مركـزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقل حكومة فيدرالية • ولم تكن أهـداف الحكومة المصرية تخرج عن ذلك • واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضـل المجتمعون اقامة كيـان لتنسيق التعاون بينهم ، الا أن أمل العرب لم ينته الى ضرورة قيـام وحدة أقوى • واكتفت الجامعة بالاختصاصات المتواضـعة التى تمارسهـا لتحقيق هذا الهدف الشامل •

وقد تم التعبير عن هذا الهدف فى البداية فى البنـد الثالث من بروتوكول الاسـكندرية بالقول بأنه « مع الارتبـاط بهـذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنـة أن توفق البـلاد العربيـة فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديباجة الميثـاق أن الجـامعة قـد أنشئت « تثبيتا للعلاقات الوثيقـة ، والروابط العـديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هذه الروابط بتوحيدها •• » •

ومن ناحية أخرى ، فقد نصت المـادة التاسعة على أنه «لدول الجامعة الراغبـة فيما بينها فى تعاون أوثق ، وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقـد بينها من الاتفاقيات ما تشـاء لتحقيق هـذه الأغراض » •

بل إن الميثاق نفسه قد توقع أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى المدى الذى يحتاج الى تعديل فى نصوص الميثاق بما يجعل الجامعة أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ على أنه : « يجوز ، بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق » .

ثانيا : تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء فى مختلف مجالات العلاقات الدولية : الى جانب الهدف الرئيسى الذى ابتغته الجامعة ، وهو تحقيق الوحدة بين الدول العربية ، نجد أن المنظمة تقوم كغيرها من المنظمات الاقليمية بالعمل على تحقيق التعاون بين أعضائها فى المجالات السياسية والمجالات غير السياسية .

١ — التعاون فى المجالات السياسية :

(أ) التنسيق السياسى بين الدول الأعضاء :

أجملت المادة الثانية من ميثاق الجامعة هذه الأهداف بقولها ان « 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 تبدو غير متعارضة ، وحتى تظهر كقوة سياسية متماسكة فى مختلف المؤتمرات والمنظمات الدولية . ورغم حرص الميثاق على تأكيد هذا الهدف ، الا أنه بدا أن الدول العربية لا تلتزم به ، فكثيرا ما اتخذت مواقف متعارضة من القضايا الدولية الهامة ، بل كثيرا ما وجدنا توالى الهجوم السياسى على بعضها البعض ، وتتخذ وسائل الاعلام المختلفة فى التشكيك فى مواقف بعضها البعض ، ولذلك فقد تم الاتفاق فى مؤتمر القمة المنعقد عام ١٩٦٥ على ميثاق للتضامن العربى يستهدف تقوية هذا الهدف ،

وقد جاء به أنه « .. ايمانا بالحاجة الى الالتزام والوفاق بين الدول العربية ، لكى يتسنى لها أن تلعب دورا فعالا فى اقرار السلام ورغبة فى توفير جو يسوده روح الود والاخاء بين البلاد العربية حتى لايتمكن الأعداء من أن يفتوا فى عضد الأمة العربية .. ». وتم الاتفاق فى هذا المؤتمر على عدة أهداف لانهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين . أهمها : احترام سيادة كل دولة ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ، استخدام الصحف والنشر فى خدمه القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) .

(ب) تنسيق علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى :

يدخل فى التنسيق السياسى ، تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم . وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن من مهام مجلس الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

وبرغم أن منظمة الأمم المتحدة لم تكن قد وجدت بعد ، وقت وضع ميثاق جامعة الدول العربية ، الا أن المفاوضات بشأن قيامها كانت دائرة ، ومن ثم فقد قصد واضعوا ميثاق جامعة الدول العربية أن تقوم علاقات وثيقة بين الجامعة والأمم المتحدة . وقد اعترفت منظمة الأمم المتحدة بجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية بمقتضى الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة وذلك فى عام ١٩٥٠ . ويدعى الأمين العام للجامعة الى الاشتراك فى مناقشات أجهزة الأمم المتحدة كمراقب . وقد تم تبادل العديد من الرسائل بين أمين الجامعة والأمين

---

(١) يراجع فى التفاصيل ، مؤلف الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

العـــام للأمم المتحدة لتحديد حقـــول التعـــاون المشترك فى مختلف المجالات الانسانية ، كما أحالت الأمم التحدة شكوى لبنان ضد مصر عام ١٩٥٨ والذى يتهمها فيهـــا بالتدخل فى شـــئونه الداخلية • الى الجامعة العربيـــة •

وبالاضافة الى ذلك تتعاون الجامعة مع العـــديد من الوكالات المتخصصة التابعـــة لجامعة الدول العربيـــة ، وقـــد أبرمت اتفاقات مع كل من منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمـــة العمـــل الدوليـــة (١) •

ونظرا للروابط الوثيقـــة بين أعضاء الجامعـــة ، وأعضاء منظمة الوحدة الافريقية (٢) ، والتى تجلت بوضوح فى العديد من المجالات ، فقد عملت الجامعة على تدعيم صلتها بهـــا ، وقـــد عقدت الجامعة فى يناير عام ١٩٧٤ مؤتمرا للتعاون العربى الأفريقى تم فيه دراســـة أسلوب تقـــوية الصلات بينهما ، وخاصـــة بعد الموقف المشرف الذى اتخذته الدول الافريقية من قضية الشرق الأوسط ، وبعد أن بادرت جميعها بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع اسرائيل فى أعقاب حرب أكتوبر ســـنة ١٩٧٣ •

ويثير هدف التنسيق بين سياسات الدول الأعضـــاء سؤالا هاما حول حق جامعة الدول العربيـــة فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لكى لا تتبع سياســـة تتعارض مع أهداف الجامعـــة

---

(١) راجع مجموعة الاتفاقات المنعقدة فى نطاق جامعة الدول العربية ص ٤٥٠ وما بعـــدها • وراجع مقالا عن العلاقة بين الجامعـــة والأمـــم المتحـــدة للدكتـــور احمـــد مرسى فى عدد عام ١٩٧٣ من المجـــلة المصرية للقـــانون الدولى •

(٢) تدخل الدول العربيـــة الافريقيـــة فى عضوية منظمة الوحـــدة الافريقية ، وهى مصر والسودان وتونس والمغرب والجزائر وموريتانيـــا والصـــومال •

ومبادئها (١) .

وقد أجاب جانب من الفقه على هذا السؤال بالايجاب ، مستندا الى المادة ١٧ من الميثاق التى ألزمت الدول الأعضاء بايداع نسخ من جميع المعاهدات والاتفاقات التى تعقدها مع أية دولة أخرى ، لدى سكرتارية الجامعة .

(ج) المناهج السياسية لتحقيق السلم فى ميثاق الجامعة :

تحدث الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة عن مناهج تحقيق السلم التى يجوز للمنظمات الاقليمية أن تمارسها ، وهو منهج التسوية السلمية للمنازعات (٢) ، ومنهج الأمن الجماعى ، وانما هذا المنهج الثانى ينفذ تحت مراقبة مجلس الأمن واشرافه ، واعمال كل من المنهجين مقيد بالقيد الوارد بالمادة ٥٢ من الميثاق وهو معالجة « ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا » ، وعدم تعطيل صلاحيات مجلس الأمن والجمعية العامة فى خصوص هذه المناهج .

ورغم أن ميثاق الجامعة سابق فى ابرامه على ميثاق الأمم المتحدة، فانه لم يخرج على هذا الحكم : ونص على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات التى تثور بين الدول العربية عن طريق مجلس الجامعة ؛ كما تحدث عن قمع العدوان الذى قد تتعرض له أية دولة عربية فى اطار الجامعة .

التسوية السلمية للمنازعات :

تحدث ميثاق الجامعة عن اختصاص الجامعة بهذا الصدد فى

---

(١) يراجع مؤلف الدكتور محمد حافظ غانم ، « محاضرات عن جامعة الدول العربية عام ١٩٦٦ ، السابق الاشارة اليه ص ٥٢ وما بعدها .

(٢) نصت المادة ٢/٥٢ من الميثاق على انه « يبذل اعضاء الأمم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات .. كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الاقليمية ، وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن » .

المادة الخامسة من الميثاق التى نصت على أنه « لا يجوز الالتجاء الى 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 الى 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 » .

وهكذا نجد هذه المادة ترسى ثلاث مسائل رئيسية هى :

١ — تحريم فض المنازعات بالقوة ، ويتمشى ذلك مع التطور الذى جد فى المجتمع الدولى ، وحرم اللجوء الى القوة لحل المنازعات أيا كان سببها .

٢ — قيام مجلس الجامعة بوظيفة التحكيم بين الدول الأعضاء : وقد تطلبت المادة الخامسة لامكان ممارسة المجلس هذه المهمة عدة شروط هى :

أن يلجأ اليها الأطراف ، وأن يكون النزاع قليل الأهمية أو « لا يتعلق باستقلال الدولة وسيادتها » .

ولا يجوز للأطراف فى النزاع أن يشتركوا فى التصويت على قرارات المجلس أو مداولاته .

٣ — أما اذا كان الخلاف يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى ، فان المجلس يتدخل — بالضرورة — فى النزاع ، ولكن بطريق الوساطة ، ويصدر قراراته بالأغلبية ، بدون اشتراك الأطراف فى التصويت .

وتطبيقا للقواعد العامة لا يعتبر قرار المجلس فى الوساطة ملزما ، على خلاف قرار التحكيم الذى يعد ملزما ونافذا .

محكمة العدل العربية :

برغم نص الميثاق فى المادة ١٩ على أن قيام محكمة عدل عربية ، مسألة لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة ، وبرغم قيام دراسات فقهية (١) ، وفى نطاق الجامعة بشأن هذه المسألة ، الا أنه لم يتم شىء فى هذا النطاق حتى الآن .

ولا شك أن تعقد أجهزة الجامعة ، وتزايد الدول الأعضاء بها ، يحتاج الى جهاز قانونى يصدر أحكاما ملزمة فى الخلافات التى تنشب بين دول الجامعة من ناحية ، ويقدم الفتاوى والاستشارات الى مختلف أجهزة الجامعة ووكالاتها المتخصصة من ناحية أخرى ، على نحو ما نرى فى الأمم المتحدة ، وفى المنظمات الأوربية والأمريكية .

الأمن الجماعى الاقليمى :

نص الميثاق على أنه اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من دول الجامعة ، أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء ، أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع . فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتديه . واذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدوله المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة ، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده » (المادة ٦) .

---

(١) راجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ص ٤٤٧ .

ونلاحظ على هذا النص أن النقص يعتوره من أكثر من وجـــه : فهو أولا يطلب أن يصدر قرار المجلس بالتدابير اللازمة لرد الاعتداء بالاجماع ، ومعنى ذلك أن رأى أى دولة يمكن أن يشـــل المجلس عن اتخاذ ما يلزم ، رغم خطورة الموقف اذ الفرض أنه يمثل عدوانا على دولة من دول الجامعة .

ومن ناحية أخرى لم يضع معيارا لمـــا يعد عدوانا ، واذا كان هذا التحـــديد أمرا صـــعبا والأفضل تركه لظروف الحـــال ، الا أنه من العيوب الواضحة أن النص لم يتحدث عن التدابير اللازمة لمواجهـــة العـــدوان ، كما لم يحـــدد العقوبات التى يمكن أن توقع على المعتدى أو المساعدات التى ينبغى أن تقدم لضحية العدوان (١) .

واذا قارنا هذا النص بنصوص ميثاق الأمم المتحدة نتبين النقص فيه من أكثر من وجه ، فالميثاق تحدث عن تدابير غير عسكرية وتدابير عسكرية ، كما أنشأ أجهزة يمكن أن توقع الجزاءات العسكرية (لجنة أركان الحرب) ، ووضع على عاتق الدول الأعضاء التزامات عـــديدة فى هذا الصدد . وكان على ميثاق الجامعة أن يواجه هـــذه المسائل ؛ ولكنه لم يفعل .

معاهدة الدفاع المشترك :

وقد أدى ذلك بالدول الأعضاء الى ضرورة تدعيم تعاونها بشكل أكثر فاعلية فى هذا المجال الحيوى ، خاصـــة وأن عدوا غادرا — هو اسرائيـــل — أقيم على حساب دولة عربية ، وفى منظمة عربية هامة ، ولم تستطع الجامعة العربية أن تفعل شيئا تجاهه . وتحقيقا لهـــذا الهـــدف ، تم ابرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصـــادى بين الدول الأعضاء فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ ، ووقع عليها جميع الدول

---

(١) محمـــد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعـــة الدول العربيـــة ، ص ٥٢ .

الأعضاء • وقد جاءت هذه المعاهدة لتتلافى أوجه النقص التى انتابت أحكام الميثاق • ويمكن أن تقسم التدابير العسكرية التى نصت عليها المعاهدة الى قسمين : تدابير وقائية ، وتدابير دفاعية •

أولا — التدابير الوقائية :

١ — أكدت الاتفاقية عزم الدول المتعاقدة على التعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها ، والاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعيةالخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح • (المادة ٣) •

٢ — وتتشاور الدول الأعضاء فيما بينها — بناء على طلب احداها — كلما وقع تهديد لسلامة أراضىأية واحدة منها ، أواستقلالها، أو أمنها •

ثانيا — التدابير الدفاعية :

١ — اعتبرت الدول كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ٢/١) •

٢ — أكدت الدول الأعضاء عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف ، وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها (المادة ٢/٣) •

٣ — تبادر الدول بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان وكما تتخذ على الفور — منفردة أو مجتمعة — جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما ، وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها (المادة ٢/١) •

٤ — أكدت المعاهدة التعاون الكامل مع الأمم المتحدة ، وعدم المساس بالمسئوليات التى يضطلع بها مجلس الأمن فى مثل هذه الأحوال ، وتعهدت الجامعة باخطاره بوقوع العدوان ، وبالتدابير التى تتخذها (١) • كما تعهدت الدول الأعضاء 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 (المادة ١٠) •

أجهزة الدفاع المشترك :

ولكى تكفل المعاهدة تنفيذ أحكامها على أكمل وجه ، نظمت أجهزة دائمة ، صارت ضمن أجهزة الجامعة ، للاضطلاع بهذه المسئوليات هى :

١ — مجلس الدفاع المشترك :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية الدول الأعضاء ووزراء الدفاع ، أو من ينوبون عنهم (المادة ٦/٢) • وهو صاحب الاختصاص الأساسى فى تنفيذ الأحكام العسكرية التى قررتها الاتفاقية ، مستعينا فى ذلك باللجنة العسكرية الدائمة وعاملا تحت اشراف مجلس الجامعة • وتصدر قرارات المجلس بأغلبية ثلثى الأعضاء (٢) ، وهذا يعد أفضل من نص الميثاق الذى يتطلب الاجماع •

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة :

تتشكل هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش العربية التابعة للدول الأعضاء • وتنتخب اللجنة رئيسا لها لمدة عامين قابلة

---

(١) يراجع الدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٥٠ .

(٢) تراجع المادة ٦ من المعاهدة .

للتجديد ، ويجوز للجنة أن تشكل لجانا فرعية لبحث أية موضوعات تدخل فى اختصاصها .

وتختص اللجنة بتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه (١) .

٣ ـ القيادة العربية الموحدة :

قضت الاتفاقية بضرورة انشاء قيادة عربية موحدة عندما تشترك الدول الأعضاء فى عمليات عسكرية ، بقيادة الدول التى تكون قواتها المشتركة فى العمليات أكثر عددا وعدة من كل الدول الأخرى ، الا اذا

---

(١) تطلبت المادة الخامسة أن يكون الاعضاء فى اللجنة من ذوى الجنسية الأصيلة للدول الأعضاء ، ولعل السبب فى ذلك التجارب العربية السابقة ، والتى جعلت بعض الأجانب فى مواقع قيادية هامة فى بعض الدول العربية ، بل وفى أثناء حربها مع اسرائيل « جلوب » . وقد تضمنت الاتفاقية ملخصا فصل اختصاصات اللجنة العسكرية الدائمة ، ومن اهم الأحكام التى وردت به انه جعل هذه اللجنة مختصة بتقديم المقترحات :

١ ـ لتنظيم قوات الدول المتعاقدة ، وتحديد الحد الأدنى منها .
٢ ـ لزيادة كفاية هذه القوات من حيث التسليح والتدريب .
٣ ـ لاستثمار الموارد العربية لصالح المجهود الحربى . وكذلك أعطاها اختصاص :

١ ـ اعداد الخطط الحربية لمواجهة الأخطار المتعلقة أو أى عدوان مسلح يقع على الدول العربية .
٢ ـ بحث التسهيلات والمساعدات التى يمكن أن يطلب الى كل دولة من الدول المتعاقدة أن تقدمها ـ وقت الحرب ـ الى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى .
٣ ـ تنظيم تبادل البعثات التدريبية أو تهيئة الخطط للمتحاربين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة للاستفادة من هذه التمارين والمناورات ، ودراسة نتائجها ، بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون بين هذه القوات فى الميدان .

اختيار القائد العام على وجه آخر باجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة كما تحدثت المادة الخامسة من الاتفاقية عن تكوين هيئة أركان حرب مشتركة لمعاونة القائد العام •

٤ ـ اللجنة الاستشارية العسكرية :

وهى تختص بالاشراف على أعمال اللجنة العسكرية الدائمة • وتتشكل من رؤساء أركان حرب جيوش الدول الأعضاء •

٢ ـ التعاون فى المجالات غير السياسية :

لم يهمل ميثاق الجامعة أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ••• الخ • وانما اهتم بها اهتماما كبيرا • كما أن الأحكام التى قررها الميثاق بهذا الشأن قد تعرضت لتطوير واسع سواء من حيث مجالات الاختصاصات أم وسائل ممارستها ، وذلك من خلال اتفاقية الدفاع المشترك من ناحية ، وبقرارات مجالس الرؤساء والملوك العرب من ناحية ثانية ، وأخيرا عن طريق انشاء العديد من الوكالات العربية المتخصصة ، وابرام العديد من الاتفاقات •

أولا ـ نصوص الميثاق :

جاء بالمادة الثانية فقرة ٢ من ميثاق الجامعة أن الدول الأعضاء تتعاون تعاونا وثيقا فى المجالات الآتية :

(أ) الشئون الاقتصادية والمالية • ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعه •

(ب) شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد •

(جـ) شئون الثقافة •

(د) شـــئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجـــرمين •

(هـ) الشـــئون الاجتماعية •

(و) الشـــئون الصـــحية •

وقد قضت المـــادة الرابعة من الميثاق بانشاء لجنة فنيـــة خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة •

وتختص هذه اللجان بالنظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء، ومداه ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعـــرض على المجلس للنظر فيها ، تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء •

وتطبيقا لذلك تم انشاء اثنتى عشرة لجنة فنية هى :

اللجنـــة الثقافية ، اللجنة الاقتصادية ، لجنة المواصلات ، اللجنة الاجتماعية ، اللجنة القانونية ، لجنة الاعلام ، لجنة خبراء البترول ، لجنـــة الأرصاد الجوية ، اللجنة الصحية ، لجنـــة الشئون المـــاليـــة والادارية ، لجنة حقـــوق الانسان ، مؤتمـــر ضباط اتصـــال المكاتب الاقليمية لمقاطعة اسرائيل •

وتمثـــل كل دولة عضو بمندوب أو أكثر فى كل لجنـــة ـــ وكذلك فلسطين ـــ ويعـــين مجلس الجامعة لكل لجنـــة رئيسا لمـــدة سنتين قابلة للتجديد • وتصدر اللجـــان قراراتها بأغلبيـــة ثلثى الأعضاء • وتتولى اللجنة التحضير لمجلس الجامعة وتعـــرض كل أعمالها عليه ، وهى تصوغ نتائج عملها ـــ ليس فى شكل مشروعات اتفاقات فحسب ـــ وانما أيضا فى شكل مشروعات قرارات أو توصيات •

هذا وتعقد اللجنة اجتماعاتها بالقـــاهرة ، وتعاونها الأمانة العامة فى انجـــاز مهامها •

ولقد أعطت هذه اللجان حيويه كبيرة لنشاط الجامعة ، اذ « ساهمت في خلق جو من التعاون بين الدول العربية عن طريق قيام المؤتمرات ، وحلقات الدراسة في الشئون المعنية بها ، كما توصلت الى اقرار مشروعات اتفاقات أقرها المجلس ووافقت عليها الدول الأعضاء (١) .

ثانيا ـ معاهدة الدفاع المشترك :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء بالمسائل الوظيفية ، وخاصة في الحقول الاقتصادية . وقد جاءت المادة السابعة منها تقول بأنه « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مواردها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام ، على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه ، وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت معاهدة الدفاع المشترك جهازا جديدا يقوم بتحقيق هذه الأهداف هو المجلس الاقتصادى . وهو يتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصين في الشئون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل في اختصاصه العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابقة من الاتفاقية . وللمجلس أن يستعين بلجنة الشئون الاقتصادية التى نص عليها الميثاق .

---

(١) من اهم اوجه النشاط هذه ، المعاهدة الثقافية بين دول الجامعة (١٩٤٥) اتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية (١٩٥٣) اتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، اتفاقية تنسيق السياسة البترولية (١٩٦٠) ، اتفاقية التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الأعمال السلمية (١٩٦٥) .

الكيـــان المستقل للمجلس الاقتصادى :

اكتشفت الدول منـــذ فترة طويلة أهميـــة أن تستقل الأجهـــزة الفنية عن الأجهزة السياسية فى القيام بوظائفها ، وهـــذا ما تبينـــه المجلس الاقتصادى منـــذ انشائه عام ١٩٥٠ حتى عام ١٩٥٩ عندما طلب من الجامعة اسباغ كيان ذاتى عليه •

وقـــد وافق المجلس على هـــذا الطلب ، وتم ابرام بروتوكول خاص اعتبر جزءا مكملا لاتفاقية الدفاع المشترك • ومن أحكام هذا البروتوكول أنه يجوز لأية دولة عربيـــة عضـــو فى الجامعة ، أو لأى دولة عربيـــة أخرى أن تنضم لعضـــوية المجلس وحـــده ، دون أن يعنى هذا الانضـــمام ، ارتباطها بطـــريق مباشر أو غـــير مباشر ، بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها فى اتفاقيـــة الدفاع المشترك •

والواقع أن المجلس الاقتصـــادى قـــد قام بأهـــم المنجـــزات الاقتصادية فى نطاق الجامعة منذ انشائه • كما أنه ساهم فى ايجـــاد التطور الثالث فى أسلوب تنفيذ الأهـــداف الاقتصادية والاجتماعيـــة للجامعة بانشاء الوكالات المتخصصة •

أهـــم الانجازات فى مجال التعـــاون الاقتصـــادى والاجتماعى والثقافى العربى :

١ ـــ اتفاقيـــة تســـهيل التبادل التجـــارى وتنظيم تجـــارة الترانزيت (١) :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية عام ١٩٥٣، وخضعت لمـــدة تعديلات باتفـــاقيات لاحقـــة وافق عليهـــ المجلس الاقتصادى آخرها فى عام ١٩٦٠ •

---

(١) تم التوقيع على هـــذه الاتفاقية من كل من الأردن ولبنان والعراق ومصر والسعودية ، واليمن وانضمت اليها الكويت عام ١٩٦٢ .

وقد تضمنت الاتفاقية تقرير اعفاءات من الرسوم الجمركية على استيراد بعض السلع « السلع الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية » ، وتخفيضات بنسب معينة تختلف بحسب اختلاف المنتجات الصناعية التى نصت عليها الاتفاقية .

وقضت الاتفاقية كذلك بمعاملة الدول العربية لبعضها البعض معاملة تفصيلية فى شأن التصدير والاستيراد (١) .

ونصت المعاهدة أخيرا على تسهيل حركة الترانزيت عبر البلاد العربية الأطراف فى الاتفاقية ووفقا للقواعد والأنظمة الجمركية المرعية فى البلد الذى تمر خلاله تجارة الترانزيت « المادة ٤ من الاتفاقية » .

٢ ــ اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال:

وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ ، وأدخلت عليها بعض التعديلات (٢) . وتستهدف هذه الاتفاقية تنظيم مدفوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد الانتقال رؤوس الأموال بينها . وقد عملت هذه الاتفاقية على تسهيل تحويل مدفوعات المعاملات الجارية بين الدول العربية ، وشجعت رؤوس الأموال بينها .

٣ ــ اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية :

أعد هذه الاتفاقية المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٦ ، ووافقت عليها ست دول ، صدقت عليها أربع منها (٣) .

---

(١) اضاعت قيمة الاتفاقية تصديقات بعض الدول عليها . راجع فى التفاصيل ، الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٣٩٦ . وراجع فى شرح احكام هذه الاتفاقية محمد سامى عبد الحميد المنظمات الدولية ص ٤٥٦ .

(٢) صدقت عليها لبنان والأردن وسوريا والسعودية ومصر والعراق .

(٣) الدول التى صدقت على هذه الاتفاقية هى سوريا والسعودية والأردن ومصر ولم تصدق عليها العراق ولبنان .

وتستهدف هذه الاتفاقيـة توحيـد التعريفة الجمركية بين الدول الأعضـاء وتسهيل فهمها • وقـد أنشأت الاتفاقيـة « لجنـه جدول التعريفة » عهد اليهـا بمهمة شرح جـداول التعريفـات واقتراح مشروعات القـوانين بشأنها وفحص الخلافات التى تنشب بين الدول حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقـديم التوصيات التى تكفل حلها •

٤ ـ اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربيـة :

لعـل من أهم الانجازات التى تحققت فى المجـال الاقتصادى ، هى تلك الاتفاقية التى أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ ومصدقت عليها خمس دول عربيـة (١) •

وتهدف هـذه الاتفاقيـة الى اقامة وحـدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضـمن للدول العربيـة ولرعاياها على قدم المساواة حريات انتقال الأشـخاص ورؤوس الأموال والبضـائع والمنتجـات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت ، واستعمال وسائل هـذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجـان دائمـة تتبعه •

وقـد أنشأت الاتفاقية مجلسا للوحدة الاقتصادية يقوم بتحقيق هـذه الأهداف وتعاونه فى القيام بمهامه لجان دائمة تتبعه •

ومن أهـم الانجازات التى حققها مجلس الوحـدة الاقتصـادية دعوته الى انشاء لجنـة تعمل على انشاء سوق عربية مشتركة تضـع الأهداف التى قررتها هـذه الاتفاقية موضع التنفيذ • وتمت الموافقة على مشروع للسـوق العربيـة المشـتركة عام ١٩٦٤ • ومن أهـم ما تضمنته من أحكام اقامة اتحاد جمركى بين الدول الأعضاء تتحـرر فيـه المعاملات بين الدول الأعضاء من كافة الرسوم الجمركية •

---

(١) هـذه الدول هى مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن =

ويعيب هـذه الأنظمـة أن القليـل منها هو الذى تحقـق ، بينما بقيت الغالبية مجرد حبر على ورق •

التعـاون الثقـافى :

من المسائل الأكثر أهميـة فى مجالات التعاون العربى ، المسـائل الثقافيـة • وقد اضطلعت الجامعـة — ولجنتها الفنيـة الخاصة — بالعمل على توحيد مناهج التعليم وطـرقه بين دول الجامعة ، ورفـع المستوى الثقافى للشعوب العربية • ومن ثم نجد أن مجلس الجامعـة قد وافـق منذ ثانى اجتماع له على اتفاقية ثقافية وتم بعـد ذلك — وفى عام ١٩٦٤ ، التصديق على ميثاق للوحدة الثقافية صدقت عليـه أغلبية الدول الأعضـاء ، ساهم فى تدعيم الوحـدة الثقافيـة للدول الأعضـاء •

ثالثا — الوكالات العربيـة المتخصصة (١) :

كان من الطبيعى أن يتخذ التعـاون العـربى فى المجـالات غير السياسية الشكل الذى تطـور اليه العمل من خلال الأمم المتحـدة ، وسنشير فقط الى الوكالات المتخصصة التى تعمل الآن فى نطـاق الجامعة ، مرجئين الحديث عن تفاصيلها الى مناسـبة أخرى • ويكفى أن نقول ان جميعها قـد تم بموجب اتفاقيات وقعتها الدول الأعضـاء وصدقت عليها ، وان بقيت بعض الدول بعيـدة عن المساهمـة فيها •

١ — اتحاد البريد العـربى :

أنشىء عام ١٩٤٦ ، ويهـدف الى توثيـق التعـاون بين الدول الأعضاء ، وتسهيل معاملة رسائلهم فيها ، واعطاء المعاملة لرسائل كل

---

(١) يراجع مقال للدكتور محمـد حافظ غانم عن الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية بالمجلة المصرية للقـانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

دولة لدى الأخرى نفس المعاملة التى تعامل بهـا رسائلها • ومقـر الاتحـاد مدينـة القـاهرة •

٢ ـ اتحـاد الاذاعات العربيـة :

أنشىء عام ١٩٥٥ • ويهدف الى تنسيق برامج الاذاعات العربية، واجـراء الدراسات والبحـوث حـول مختلف الوسائل التى تحسن الارسال الاذاعى ، والعمل على تعريف العـالم بواقع الأمة العربية وخصائص حضارتها • ومقـر الاتحاد مدينة القاهرة •

٣ ـ الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية :

أنشىء هـذا الاتحاد عام ١٩٥٣ • ويعمل على تحسين هـذه الوسائل بين الدول العربيـة وتحقيق أقصى استفادة منها بالنسـبة لعمل الدول الأعضاء ، ومقر الاتحاد مدينة القاهرة •

٤ ـ مجلس الطيران المدنى العربى :

تم انشاؤه عام١٩٦٥ ، ويعمل على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوى بين الدول العربية ، وتحقيق تقـدم التعاون العربى فى هـذا المجال الحيوى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

٥ ـ مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالميـة :

وافق مجلس الجامعة على انشائها عام ١٩٦١ • وهى تسـتهدف توحيد الجهود العربية فى مجال النقل الجـوى ، والعمل على تقـدم صناعة الطيران فى المجال العربى والعـالمى • هذا ولم تتم اجراءات قيام المنظمة حتى الآن •

٦ ـ الصندوق العربى للانمـاء الاقتصادى والاجتماعى :

أنشىء عام ١٩٦٨ بهدف الاسـهام فى تمـويل مشروعات التنمية

المختلفة بين الدول العربيـــة ، وتوفير الخبرات والمعونات الفنية فى مختلف مجالات التنمية .

وقـــد اختيرت الكويت مقرا لهـــذه المنظمة .

٧ ـ منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول :

أنشئت عام ١٩٦٨ ووقع على الاتفاقية المنشئة لها المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا ، ثم انضمت اليهابقيـــة الدول العربيـــة المصدرة للبترول .

وتستهدف المنظمة التنسيق بين جهـــود الدول الأعضاء فى مجـــال استخراج البترول وتصديره وتحديد أسعاره . وهى تعمل أيضا على ايجاد أفضل السبل لانشاء مشروعات مشتركة فى المجال البترولى ، وتقوم بتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء فى مجال البترول .

ومقر المنظمة مدينة الكويت .

٨ ـ المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

أنشئت عام ١٩٧٠ بمدينة القاهرة . وهى تعمل على تحقيق التعاون بين الدول الأعضاء لتنمية مواردها الزراعية ، ووضع أسس تحقيق التكامل بين الدول الأعضاء فى هذا المجال .

٩ ـ المنظمة العربية للعلوم الادارية :

أنشئت بالقاهرة بناء على قرار لمجلس الجامعة صدر عام ١٩٦١ . وتستهدف المنظمة ترقيـــة وسائل الادارة العـــامة والتقريب بين النظم الادارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقـــدم العلوم الادارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الادارية فيها ، حتى يسهل توحيدها . ومقر المنظمة مدينـــة القاهرة .

١٠ ــ المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم :

من أهم المنظمات التى لها نشاط ملحوظ الآن ، وقد أنشئت عام ١٩٦٤ ، بهدف رفع المستوى التعليمى والثقافى فى الوطن العربى ، وتوحيد مناهج الثقافة ودعمها فيه •

وقد ألحقت بها عدة مراكز علمية هامة هى :

١ ــ مكتب تنسيق التعريب فى الوطن العربى •

٢ ــ الجهاز الاقليمى العربى لمحو الأمية •

٣ ــ معهد البحوث والدراسات العربية •

ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

١١ ــ المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية :

وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية المنشئة لهذه المنظمة عام ١٩٦٥ ويهدف المجلس الى البحث فى وسائل استخدام الطاقة الذرية فى النطاق العربى بما يعمل على الاستفادة من هذا المصدر الهام من مصادر الطاقة والارتقاء بالمستوى الفكرى والثقافى للمجتمع العربى • ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

١٢ ــ المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس :

تستهدف هذه المنظمة توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربية ، وهى لهذا السبب تعمل على ايجاد نظم وأجهزة خاصة تستخدم فى الموازين والمقاييس فى العالم العربى •

ومقر المنظمة مدينة القاهرة •

١٣ ــ المركز العربى لدراسة المناطق الجافة :

أقيم هذا المركز عام ١٩٦٥ بدمشق • ويستهدف القيام بدراسات تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة فى الوطن العربى ، حتى يمكن الوصول الى منابع المياه فيها ، ودراسة جيولوجيتها للتعرف على ما يمكن أن يوجد بداخلها من معادن أو آبار زيت • وتستهدف الدراسات أيضا بحث أفضل الطرق التى تمكن من استغلالها فى الزراعة والرعى •

١٤ ــ المعهد العربى لبحوث البترول :

رغم أن مجلس الجامعة قد أقر الاتفاقية المنشئة لهذا المعهد منذ عام ١٩٦٦ الا أنه لم يخرج الى حيز الوجود بعد ، برغم الأهمية الفائقة التى يمثلها بالنسبة للعالم العربى • يستهدف المعهد العمل على دعم البحوث البترولية بما ينير الطريق أمام أفضل الطرق للبحث عن البترول العربى واستخراجه وتصديره وتسويقة ، وذلك حتى يمكن الحفاظ على الثروة البترولية العربية وزيادة العائد منها •

٥ ــ منظمة العمل الدولية :

أنشئت هذه المنظمة بمدينة القاهرة عام ١٩٦٥ ، وتتفق أغراضها مع أغراض منظمة العمل الدولية ، اذ تستهدف تحسين ظروف العمل للطبقة العاملة فى العالم العربى ، وتحسين مستواها المعيشى •

١٦ ــ المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى :

أنشئت بالقاهرة عام ١٩٦٠ ، وهى تعمل على دراسة أسباب الجريمة فى العالم العربى ، طرق مكافحتها ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى مختلف الدول العربية •

وللمنظمة ثلاثة مكاتب :

أحدها لشئون مكافحة المخدرات بالقاهرة والثانى لمكافحة الجريمة ببغداد ، والثالث للشرطة الجنائية الدولية بدمشق •

١٧ ـ منظمة الصحة العربية :

وافق مجلس الجامعة على قيامها منذ عام ١٩٧٠ ، ولكنها لم توجد حتى الآن • وتستهدف المنظمة الوصول الى أفضل السبل لمقاومة الأمراض وعلاجها ، ودراسة الأمراض المنتشرة بالعالم العربى ووضع الخطط اللازمة للقضاء عليها ، ومنع انتشار الأمراض المعدية بين الدول العربية •

١٨ ـ الهيئة السينمائية العربية :

وافق مجلس الجامعة العربية على انشائها عام ١٩٦٨ • وتستهدف العمل على خدمة القضايا العربية اعلاميا عن طريق الصورة والسينما والتليفزيون •

ومقر المنظمة مدينة دمشق •

(جـ) النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها :

ذكرنا أن الهدف الأول للجامعة ، هو العمل على تحقيق الوحدة العربية الشاملة ، لذا اعتبرت الجامعة « رمزا لوحدة العالم العربى » كله سواء من كان من أقاليمه قد حصل على استقلاله وانضم اليها ، أو من لم يستطع بسبب عدم اكتمال سيادته ـ أن ينضم اليها • لذا حرص الميثاق علىأن يورد فى المادة الرابعة ، جواز اشتراك ممثلين عن الدول العربية غير الأعضاء فى اللجان الفنيةالمتخصصة ، وأفرد ملحقا خاصا بالتعاون بين الجامعة والبلاد غير الأعضاء ، من أجل العمل على صلاح هذه البلاد وتأمين مستقبلها •

فلسطين :

وفى مقدمة المسائل التى شغلت اهتمام الجامعة العربية ، منذ قيامها قضية فلسطين ،وقد أورد الميثاق ملحقا خاصا بها جاء به أنه « اذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال (أى لاستقلال فلسطين)

محجوبة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة ، ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظرا لظروف فلسطين الخاصة ، والى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا ، يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب فلسطينى للاشتراك فى أعماله » .

وازداد اهتمام الجامعة بهذه القضية منذ عام ١٩٤٨ ، وظلت تفرض نفسها على كل العمل السياسى للجامعة ، الى الحد الذى جعل البعض يؤكد أن « التاريخ السياسى للجامعة العربية ، هو نفسه التاريخ السياسى لقضية فلسطين » .

ومن المسائل الجديرة بالذكر أن المؤتمر السابع للملوك والرؤساء العرب ، المنعقد فى الرباط فى الفترةمن ٢٧ الى ٣٠ أكتوبر عام ١٩٧٤ قد وافق بالاجماع على عدة قرارات هامة تتعلق بالقضية الفلسطينية فى مقدمتها « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى اقامة السلطة الوطنية المستقلة بقيادة منظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعى الوحيد للشعب الفلسطينى على أية أرض فلسطينية يتم تحريرها ، وأن تقوم الدول العربية بمساندة هذه السلطة عند قيامها فى جميع المجالات وعلى جميع المستويات » (١) .

وهكذا وضع مؤتمر القمة العربى حدا للاختلاف حول من يمثل الشعب الفلسطينى ، وأعطى هذا الحق لمنظمة التحرير الفلسطينية ،

---

(١) يراجع الاهرام الصادر فى ٣٠ اكتوبر عام ١٩٧٤ . ومن القرارات الأخرى التى اصدرها المؤتمر « تأكيد حق الشعب الفلسطينى فى العودة الى وطنه وتقرير مصيره ، دعم منظمة التحرير الفلسطينية فى ممارسة مسئولياتها على الصعدين القومى والدولى فى اطار الالتزام العربى ، ودعوة كل من المملكة الأردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية لوضع صيغة لتنظيم العلاقات بينها فى ضوء هذه المقترحات ، ومن أجل تنفيذها » .

مما حدا بالجمعية العامة للأمم المتحدة أن تستمع الى ممثل هذه المنظمة ليشرح أبعاد هذه القضية أمامها (١) • ومع ذلك فقد أعلن المجلس الوطنى الفلسطينى فى بداية عام ١٩٨٩ قيام دولة فلسطين وأقر تمثيل الشعب بحكومة فى المنفى يرأسها السيد / ياسر عرفات ، واعترفت بذلك الجامعة العربية •

المبادىء التى تقوم عليها جامعة الدول العربية :

١ ــ السيادة وعدم التدخل :

تقوم الجامعة على النمط التقليدى للمنظمات الاقليمية ، والذى يعتبر امتدادا للعلاقات الدولية فى اطارها العادى أى الذى تتساوى فيه كل الوحدات الأعضاء فى المنظمة :

وكذا وجدنا العديد من الأحكام تؤكد المساواة بين الدول الأعضاء فى السيادة مثل ضرورة الاجماع لصدور قرارات مجلس الجامعة ، والمساواه فى التصويت بين الأعضاء •

كما وجدنا الميثاق يؤكد صراحة ــ فى المادة الثانية منه ــ التزام الدول الأعضاء بعدم تدخل أى منهم فى المسائل الداخلية الخاصة بالآخرين ، مما يفرض على الجامعة وعلى الأعضاء الالتزام باحترام أنظمة الحكم للدول العربية المختلفة ، وعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير هذه الأنظمة •

---

(١) أقرت الجمعية العامة ــ وبتأييد كبير من الدول الآسيوية الافريقية وعلى راسها الدول العربية ، حق منظمة التحرير الفلسطينية فى تمثيل عرض المشكلة الفلسطينية أمامها . وحضر السيد ياسر عرفات اجتماعا خصص لهذا الغرض ، عقد بتاريخ الاربعاء ١٣ نوفمبر عام ١٩٧٤ ، بين فيه أبعاد المشكلة الفلسطينية ، وطالب الامم المتحدة برد الحقوق المغتصبة الى الفلسطينيين ، لأن المشكلة « ليست خلافا دينيا قوميا ، وليست نزاعا على حدود ، انها قضية شعب اغتصب أرضه ووطنه ليعيش اغلبيته فى المنافى والخيام . ان عدالة القضية هى التى تقرر عدالة السلام ، واننى كثائر من اجل الحرية اعرف كثيرين من الجالسين فى هذه القاعة كانوا فى مثل المواقع النضالية التى اقاتل من أجلها وقد استطاعوا ان يحولوا احلامهم الى حقائق .. » .

١ ــ تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات فى نطاق الجامعة :

نص الميثاق على أنه يمتنع على الأعضاء الالتجاء الى القوة لحل المنازعات التى قد تنشأ بينهم ، والزمهم بالالتجاء الى الوسائل السلمية لتسوية ما يثور بينهم من منازعات •

المبحث الثانى

الاحكام التنظيمية لجامعة الدول العربية

أولا ــ العضوية فى الجامعة :

(أ) الأعضاء الأصليون :

وقع ميثاق الجامعة وصدق عليه سبع دول هى : مصر ، السعودية ، الأردن ، لبنان ، سوريا ، اليمن ، العراق ، وقد اعتبرت من ثم الدول المؤسسة الجامعة •

(ب) الأعضاء المنضمون :

لما كانت الجامعة العربية تعتبر رمزا لوحدة العرب ، فقد أخذته على عاتقها تحرير البلاد العربية المستعمرة ، وتكملة لذلك فقد اعتبرت العضوية فيها حقا لكل دولة عربية (المادة الأولى) •

ومع ذلك فلقد وضع الميثاق بعض الشروط لامكان انضمام الدول الى الجامعة هى :

١ ــ أن تكون الوحدة طالبة العضوية « دولة مستقلة » ، ذلك أن الدول المستقلة وحدها التى يمكنها أن تتحمل الالتزامات الدولية التى يفرضها الميثاق ، فضلا عن أن المنظمات تتكون من دول أعضاء فى المجتمع الدولى أساسا • على أنه يكفى أن تحكم الدولة نفسها حكما

ذاتيـا (١) .

٢ — أن تكون الدولة عربية : فالجامعة منظمة اقليمية تقوم على صفة العروبة فى الدولة . ولكن كيف يمكن التحقق من هـذه الصفة ؟ لقد أثير ذلك بمناسبة دخول الصومال ، وموريتانيا الاسلامية فى عضوية الجامعة .. وقال البعض ان المعيار السليم يتمثل فى « حقيقة شعور شعب الدولة طالبة الانضمام . فاذا كان الثابت فى ضمير هـذا الشعب أنه جزء من أجزاء الأمة العربية ، فالدولة عربية . واذا لـم يتوافر لديه هـذا الاحساس ، فليست الدولة بالعربيـة فى نظرنا . ولا يكفى فى هذا المجال أن يتكلم شعب الدولة اللغـة العربية اذا كان لا يشعر بالانتماء الى العروبة كمفهوم قومى ، كما هو الحال فى دولة الصومال حيث تتكلم الأغلبية الساحقة من السكان اللغـة العربية ، دون ما شعور بالانتماء الى الأمة العربية . ولا يؤثر فى عروبة الدولة أن يكون الاستعمار الطويل قد أنسى شعبها لغته العربية كما حـدث لشعب الجزائر العـربى نتيجة للاستعمار الفرنسى الطويل — دون أن يؤثر هذا النسيان فى عروبته الأصيلة الراسخة » .

ونحن نرى أن معيار المشاعر والأحاسيس ليس معارا واضحا ، ولا يمكن التعرف عليه بسـهولة . والأجـدر أن ننظر الى العـاملين الجغرافى والقـومى ، فيكفى فى رأينـا أن تكون الدولة موجـودة فى المنطقة العربية ، بالاضافة الى تحدث أغلبية السكان فيها اللغة العربية ،

---

(١) راجـع مؤلف الدكتورة عائشـة راتب . التنظيم الدولى ، وهى تضيف وجوب أن يعترف بوجودها عدد كبير من الدول . ونحن لا نـرى أن هـذا الشرط لازم ، اذ انه ينتسب الى نظرية الاعتراف المنشىء ، وهى نظـرية استعمارية استخدمت للقضـاء على شـخصيات الدول المستقلة بالادعاء بوجـوب الاعتراف بهـا حتى يمكن أن توجد ، على الرغـم من وجودها الفعلى . فضلا عن ان من وظيفة الجامعة تاكيد استقلال الدول العربية ويتطلب ذلك اعترافها بالأقاليم التى تحكم نفسـها حكما ذاتيـا فى المعنى الذى أوردناه فى المتن .

اذ هى الرباط القومى الأساسى ، والارتباط يغنى عنه ، كما لا يحتاج هو الى أكثر منه ،ولعل ذلك هو الذى جعل مجلس الجامعة يقرر قبول كل موريتانيا الاسلامية عام ١٩٧٣ ، والصومال عام ١٩٧٤ .

هذا وقد وصل عدد الأعضاء المنضمين خمسة عشر عضوا هى : ليبيا (١٩٥٣) ، السودان (١٩٥٦) ، تونس (١٩٥٨) ، المغرب (١٩٥٨) الكويت (١٩٦١) الجزائر (١٩٦٢) اليمن الجنوبية الشعبية (١٩٦٧) البحرين (١٩٧١) قطر (١٩٧١) عمان (١٩٧١) الامارات العربية المتحدة (١٩٧١) ، فضلا عن موريتانيا والصومال وجيبوتى وفلسطين .

وبهذا بلغ عدد أعضاء الجامعة الأصليين والمنضمين اثنين وعشرين عضوا .

اجراءات الانضمام :

يجب على الدولة طالبة الانضمام أن تتقدم بطلب الى الأمانة العامة تتعهد فيه بقبول أحكام الميثاق بدون قيد أو شرط ، ويعرض هذا الطلب على مجلس الجامعة فى أول اجتماع له ، بل يجوز عرضه فى اجتماع استثنائى . ولا تقبل الدولة الا اذا وافق المجلس على قبولها .

واختلف الفقه فى النصاب اللازم للقبول ، فاتجه رأى الى ضرورة توافر الاجماع ، لأنه القاعدة العامة للتصويت فى المنظمة ، فضلا عن ضرورة هذا النصاب فى كافة المنظمات الاقليمية لقيامها على التفاهم الكامل بين أعضائها ، وعلى رضاء كل منهم عن الآخرين (١) .

ونحن نرى ان هذا الشرط ليس لازما ، ذلك أن القاعدة العامة فى صدور قرارات المجلس هى أن الاجماع شرط لكى تكون قرارات

---

(١) محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية طبعة ١٩٦٠ ، ص ١٩٧ ؛ عائشة راتب ، التنظيم الدولى الكتاب الثانى ، ص ٢٩ ، محمد سامى عبد الحميد : قانون المنظمات الدولية ص ٤١٦ .

المجلس نافذة وملزمة للجميع ، أما اذا صدرت بالأكثريه ، فهى لا تلزم الا من يقبلها • وفى الحالتين ينبغى أن يتم تنفيذ قرارات المجلس • هذا بالنسبة للقاعدة العامة • ولم يشترط الميثاق ضرورة صدور قرار القبول بالاجماع كما فعل بالنسبة لبعض المسائل الأخرى (اتخاذ تدابير رد العدوان ، الفصل من العضوية) • وهكذا يؤدى تطبيق القاعدة العامة الى امكان دخول الدولة المنظمة حتى اذا لم يتوافر الاجماع فى قبولها وان كان يجوز للدول التى لا تقبل القرار ألا تعترف بالعضو الجديد (١) •

وقد أصدر مجلس الجامعة قرارا تفسيريا فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ يقضى بتطبيق قاعدة الاجماع فى المسائل التى تتعلق بسيادة الدول الأعضاء فحسب (٢) •

انتهاء العضوية :

١ ــ الانسحاب :

يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة (المادة ١٨) • وتظل الدولة مقيدة بالتزاماتها طيلة هذه الفترة ، الا اذا كان انسحابها احتجاجا على تعديل الميثاق (٣) •

٢ ــ الفصل :

يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التى لا تقوم بتنفيذ

---

(١) قارن مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٣٣ .

(٢) نقلا عن مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٤٤٧ . هذا وتؤيد سوابق الجامعة راينا اذ تم قبول الكويت عضوا بالجامعة رغم اعتراض العراق ومقاطعته لاجتماع المجلس .

(٣) راجع بطرس غالى فى فقدان العضوية فى جامعة الدول العربية المجلة المصرية للقانون الدولى عدد ١٩٥٥ ص ١٢٣ وما بعدها .

الالتزامات التى يفرضها عليها الميثاق منفصلة ، على أن يصدر القرار بالاجماع ، عدا صوت هذه الدولة ، ولم يحدث أن طبق المجلس هذا الاجراء ، كما لم تنسحب أية دولة من الجامعة ، وان قاطعت بعض الدول اجتماعاتها لبعض الوقت •

ثانيا ــ أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة ثلاث هيئات تتولى ممارسة الاختصاصات التى أسندها الى الجامعة وهى مجلس الجامعة ، اللجان الدائمة والأمانة العامة :

١ ــ مجلس الجامعة :

يعتبر مجلس الجامعة أعلى هيئة فيها وهو الذى يتولى كافة الاختصاصات المنوطة بها ، وتساعده فى ذلك اللجان الفنية ، كما تقوم بالتحضير لأعماله وتنفيذها ، الأمانة العامة وسنتحدث عن تشكيله واختصاصاته ، والاجراءات التى تتبع أمامه •

(أ) تشكيل المجلس :

يتكون مجلس الجامعة من ممثلى الدول المشتركة فيها (المادة١٧) فضلا عن ممثل لفلسطين يختاره المجلس ، ويكون له حق الحضور والاشتراك فى المداولات دون التصويت •

(ب) اختصاصات المجلس :

كما ذكرنا من قبل ، يعتبر المجلس هو الجهاز الوحيد الذى يتخذ القرار فى الجامعة ، فهو يختص اذن باتخاذ كافة الأمور التى تتصل ، بتحقيق أغراض الجامعة التى شرحناها تفصيلا « تحقيق الوحدة العربية ــ القيام بكل ما من شأنه تحقيق التعاون بين الدول العربية فى مختلف المجالات .. » • وله بعض الاختصاصات الادارية الأخرى

كتعين الأمين العـام للجامعة (المـادة ١٢) ، الموافقة على ميزانية الجامعة ، وتحديد نصيب كل عضو فى النفقات (المـادة ١٦ ب) •

كما أنه يختص بوضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان الفنية والأمانة (المـادة ١٦ جـ) • ويقـوم أخيرا بمراعاة ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات فى مختلف الشئون ، وحسـم المنازعات بالطـرق السلمية وباتخاذ تدابير الأمن الجماعى •

(جـ) الاجراءات أمام المجلس :

دورات الانعقـاد :

ينعقد المجلس مرتين فى العام فى كل من شهر مارس وسبتمبر(١)، وينعقد فى دورات استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بنـاء على طلب عضوين من أعضائه ، أو بنـاء على طلب احدى الدول الأعضاء فى حالة الاعتداء عليهـا •

ويوجه الأمين العـام الدعوة لحضـور جلسات المجلس وعليـه الحضور أو أحد مساعديه كافة الجلسات •

ويكون الاجتماع صـحيحا اذا حضره ممثـلون لأغلبيـة الدول الأعضاء ويتناوب الممثلون رئاسة المجلس فى كل دور انعقـاد عادى (المـادة ١٥) على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء •

ويبدأ المجلس أعماله بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، ثم يوزع الموضوعات الواردة به على لجان تتفرع عنه ، وهى عادة لجان الشئون السياسية والاقتصـادية ، الاجتماعية والثقافيه ، الشـئون

---

(١) كان موعد الدورة الثانية وفقا لحكم الميثاق شهر اكتوبر ، وتـم تقديم الموعد الى شهر سبتمبر حتى يمكن للمجلس أن يدرس جدول اعمـال الجمعية العـامة للأمم المتحـدة ، كى يتسـنى له التنسـيق بين المواقف السياسية للدول الأعضاء •

المالية والادارية ، ثم الشئون القانونية • وتتولى هذه اللجان دراسة المسائل المحالة اليها من أجهزة المتابعة الأخرى — بما فيها اللجان الفنية الدائمة — وتقديم تقارير عنها للمجلس متضمنة توصياتها بشأن هذه المسائل (١) •

٢ — التصويت فى المجلس :

استحدث مجلس الجامعة نظاما خاصا بالتصويت لا تجده فى أكثرية المنظمات الأخرى ، ويقضى هذا النظام بصدور القرارات بالاجماع ، ولكن اذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الآراء فهى لا تلتزم الا من يقبلها (المادة ٧) والغرض من هذا الحكم هو « احترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة فى حالة عدم توافر الاجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأكثرية ، ولكنها لا تلزم الا الدول التى قبلتها •• (٢) •

ومع ذلك فقد سبق أن ألمحنا الى القرار التفسيرى لمجلس الجامعة رقم ٢٧٣٨ الصادر فى ٢٤ مارس عام ١٩٧١ والذى قضى بأن الاجماع يقتصر تطبيقه على المسائل المتعلقة بالسيادة فحسب (٣) • كما أن الميثاق قد أجاز صدور قرارات تلزم الجميع بأغلبية الثلثين أو حتى بالأغلبية العادية • وتستخدم القاعدة الأولى فى حالتين :

تعيين الأمين العام (المادة ١٢) ، وتعديل الميثاق (المادة ١٩)• ويكتفى بالأغلبية العادية فى الحالات الآتية :

---

(١) المادة ١١ من النظام الداخلى والدكتور محمد حافظ ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٨ ، والدكتور سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٣٠ .

(٢) محمد حافظ غانم ، محاضرات فى جامعة الدول العربية ، المرجع السابق ص ٥٩ .

(٣) مشار اليه فى مؤلف مفيد شهاب ، المنظمات الدولية ، ص ٤٤٧ .

١ — شئون الموظفين .

٢ — اقرار ميزانية الجامعة .

٣ — تقرير فض أدوار الانعقاد .

٤ — وضع الأنظمة الداخلية لهيئات الجامعة (١) .

٥ — فض المنازعات عن طريق وساطة الجامعة بين دول الجامعة .

وينسب الاجماع أو الأغلبية الى عدد الدول الأعضاء جميعهم ، وليس الى عدد الدول الحاضرة فقط كما هو القاعدة فى أغلبية المنظمات (٢) .

٢ — اللجان الدائمة :

تحدثنا تفصيلا عن لجان الجامعة الدائمة ووظائفها عند تناولنا لاختصاص الجامعة فى مجال التعاون غير السياسى . ويبقى أن نذكر أن المجلس قد أنشأ الى جانب اللجان الفنية الاثنى عشرة ، لجنة للشئون السياسية تسرى عليها نفس قواعد عمل اللجان الأخرى) .

٣ — الأمانة العامة :

تشكيل الأمانة العامة :

جرى الميثاق على سنة كافة المنظمات فى انشاء أمانة عامة برئاسة أمين عام وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين (المادة ١٢ من الميثاق) .

ويعين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بواسطة

---

(١) تراجع المواد ٥ ، ١٦ من الميثاق .
(٢) تراجع المادة السادسة من النظام الداخلى للمجلس .

المجلس ، كما يقوم الأمين العام بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بناء على موافقة المجلس • ويكون الأمين العام فى درجة سفير ، والأمناء المساعدين فى درجة وزراء مفوضين • ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى للأمانة •

وقد قسمت الأمانة الى عدة ادارات ، روعى فيها أن تتقابل مع اللجان الدائمة فى الجامعة حتى تسهل عليها مهمتها (١) • وهذه الأقسام هى : مكتب الأمين العام ويتولى شئون مجلس الجامعة والاتصال بالمنظمات المتخصصة ومتابعة سير العمل بالجامعة ، وأخيرا المراسم والاتصال •

أما الادارات الموازية للجان الفنية فهى ادارة الشئون الاقتصادية، وادارة الشئون الاجتماعية والثقافية ، وادارة الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والشئون المالية والادارية ، والادارة العامة للاعلام ، والادارة العامة للشئون السياسية •

وتوجد عدة ادارات أخرى هى أمانة الشئون العسكرية والادارة العامة لشئون فلسطين والمكتب الرئيسى لمقاطعة اسرائيل •

ومن حق الأمين العام — بموافقة مجلس الجامعة — أن ينشىء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج المقر الدائم • وتوجد مكاتب اعلامية تابعة للجامعة فى نيويورك وشيكاغو وسان فرانسسكو ، دالاس ، واشنطن ، أوتاوا ، لندن ، باريس ، جنيف ، برن ، روما ، طوكيو ، نيودلهى ، نيروبى ، داكار • لاجوس ، ريودى جانيرو ، مدريد ، بيونس ايرس •

---

(١) الشافعى محمد بشير ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ •

اختصاصات الأمين العـام (١) :

لم يحدد الميثاق على وجه الدقة اختصاصات الأمين العام ، وان اهتم بالنص على بعض الاختصاصـات ذات الأهميـة الخاصـة كاختصاصه بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد ، واختصاصه بتلقى طلبات الانضمام للجامعة ، واختصاصه باعداد الميزانية (٢) .

ويمكن — استنادا الى عرف المنظمات الدولية — والى نصوص النظام الداخلى لمجلس الجامعة وللأمانة العامة ، ولمـا جرى عليـه العمل فى جامعة الدول العربيـة أن نقسم اختصاصات الأمين العـام الى قسـمين :

الاختصاصات السياسـية :

لم يشر الميثاق صراحة الى اختصاصات سياسية للأمين العـام ، وانما أشار الى هـذه الاختصاصات بشكل ضمنى . من ذلك اختصاصه بحضـور جلسات مجلس الجامعـة ، وله وفقـا للنظـام الداخلى للمجلس — أن يشترك فى المناقشات ، وأن يقدم أية تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يبحثها المجلس (المـادة ١٢/١) من النظـام الداخـلى .

ومن أهم ما يشير الى الاختصاصات السياسية للأمين العام الحق

---

(١) حـدد ملحق الميثاق اسـم أول امين للجامعة وهو الاسـتاذ عبد الرحمن عزام ، ويعرف بتحمسه الشديد لفكرة القومية العربية منـذ العشرينات ، وقد لعب دورا بارزا فى تأسيس الجامعـة ، وفى توجيـه سياستها فى أول سنيها ، واستقال عام ١٩٥٢ لخلاف سياسى نشب بينـه وبين بعض الدول الأعضاء . وتولى هـذا المنصب بعده السيد عبد الخالق حسونه (١٩٥٢ — ١٩٧٢) واستمر دورتين فى الأمانة العامة ، وشغل هذا المنصب بعـده السيد محمود رياض . هذا وبعد نقل مقر الجامعة العربيـة الى تونس احتجاجا على عقد معاهدة السلام المصرية الاسرائيلية عام ١٩٧٩، عين السـيد / الشـاذلى القليبى وهو تونسى أمينا عاما من عام ١٩٧٩ وحتى الآن .

(٢) راجع المواد ١٥ ، ١/٢ ، ١٣ من الميثاق .

الذى قررته له (المادة ٢/١٢) من النظام الداخلى للمجلس ، فى توجيه نظر المجلس أو الدول الاعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى (١) .

ويدل العمل من خلال الجامعة الى تزايد الدور السياسى للأمين العام ، اذ كثيرا ما عهد اليه مجلس الجامعة بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصل اليه من قرارات ، كما أنه كثيرا ما يقوم بمباحثات سياسية مع الدول الأعضاء ، بقصد تقريب وجهات النظر بينها . بل كثيرا ما قام بالتعليق على المسائل السياسية التى تتصل بأعمال المجلس(٢).

الاختصاصات الادارية :

تعرضت المادة الأولى من النظام الداخلى للأمانة العامة ببيان هذه الاختصاصات بقولها « الأمين العام يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات المجلس ، واتخاذ الاجراءات المالية ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس ، وبوصف كونه أمينا عاما ، يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان ، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها اليه هذه الهيئات . وهو مسئول وحده أمام الجامعة عن جميع أعمال

---

(١) راجع رسالة الدكتور التلاوى عن الأمين العام لجامعة الدول العربية بالفرنسية ، والدكتور طلعت الغنيمى ، كتاب التنظيم الدولى ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ١٠٢٣ ، والدكتور سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٤٣٨ ، والدكتور مفيد شهاب ص ٤٥٠ .

(٢) من ذلك مثلا ما نشرته الصحف فى آخر اكتوبر عام ١٩٧٤ من أن الدكتور سيد نوفل الأمين العام المساعد لجامعة الدول العربية قد عقد مؤتمرا صحفيا بعد صدور قرارات مؤتمر القمة العربى السابع ذكر فيه أن « ياسر عرفات شكر — فى بيان مثير بعد فوزه بتأييد المؤتمر لمطالب المنظمة — المطلب حسين على موقفه ، واعرب عن تقديره الخالص له ، وأن الملك حسين تعهد عندئذ « بتضامن الاردن التام مع الشعب الفلسطينى فى نضاله ، واستعداده للتعاون الكامل معه فى تحقيق مهمته » . الاهرام فى ٣٠ اكتوبر ١٩٧٤ .

الأمانة العامة ، وعن تطبيق أنظمة العمل فى ادارات الأمانات وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت اشراف الأمين العام وبموافقته .

ويعتبر الأمين العام الرئيس الأعلى للعاملين فى المنظمة ومن ثم يختص بتسيينهم وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقا للقواعد التى يضعها المجلس ، كما يختص بوضع خطة العمل الادارى فى المنظمة ، ومتابعتها والاشراف على كافة الجوانب الادارية والمالية للمنظمة .

أجهزة مستحدثة :

١ — استحدثت بعض الأجهزة عن طريق معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين الدول الأعضاء تحدثنا عنها تفصيلا ونحن نتحدث عن اختصاصات الجامعة وهى : مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة ، القيادة العربية الموحدة ، الهيئة الاستشارية العسكرية ، والمجلس الاقتصادى .

٢ — واستحدثت بعض الأجهزة الثانوية عن طريق مجلس الجامعة أو مؤتمر الملوك والرؤساء وهى :

هيئة استغلال مياه نهر الأردن ، ومركز التنمية الصناعية للدول العربية ، ومعهد الغابات العربى ، والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية ، وأخيرا مجلس الملوك والرؤساء ، وسنتحدث ببعض التفصيل عن هذه الأجهزة .

(٢) هيئة استغلال مياه نهر الاردن :

أنشئت هذه الهيئة عن طريق مؤتمر القمة العربى الأول (١) ،

---

(١) دعى رئيس الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٦٣ الى اجتماع لمؤتمر يجمع بين رؤساء الدول العربية وملوكها لمواجهة قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن فى ذلك العام . وقد اجتمع المؤتمر بالقاهرة عام ١٩٦٤ واصدر عدة قرارات لمواجهة هذا الخطر المحدق ، ومن بينها هذا القرار .

وتكون لها مجلس ادارة يديرها اذ تتمتع باستقلال مالى وادارى. والهدف من انشاء هذه الهيئة هو الرد على مشروع اسرائيل لتهديد مجرى نهر الأردن . ومهمتها دراسة المشروعات المضادة للمشروع الاسرائيلى ، والتنسيق بينها وتمويلها ومراقبة تنفيذها . وقد تتشكل مجلس الادارة من ممثلين لسوريا ومصر والأردن .

٢ — مركز التنمية الصناعية للدول العربيـــة :

برغم تمتع المركز ببعض الاســـتقلال ، الا أنه يخضـــع لمجلس الجامعة ويمارس نشاطه بمقتضى نظـــام أساسى تتفق أحـــكامه مع القواعد التنظيمية والادارية والمـــالية المعمول بها فى الأمانة العامة .

ويستهدف المركز الارتقاء بالصناعة فى الدول العربية ، وتنسيق الجهود بينها فى هذا السبيل . ويختار مجلس الجامعة لجنة استشارية للمركز من بين الأشخاص المعنيين بالتنمية الصناعية والاقتصادية .

٣ — معهد الغـــابات العـــربى :

يكمل هذا المعهد جهود المركز العربى لدراسة المناطق الجـــافة والأراضى القاحلة ، ومقره اللاذقية بسوريا . ويعمل المعهد على تخريج جيل عربى من المتخصصين فى شئون الغابات وكافة النواحى المتعلقة باستثمارها .

٤ — المحكمة الادارية التابعة لجامعة الدول العربية :

تتشكل هذه المحكمة من خمسة قضـــاة ينتخبهم المجلس من بين من ترشحهم الدول الأعضاء . ويكون التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجـــديد .

وتختص المحكمة بالنظر فى المنازعات المتعلقة بأحـــكام النظـــام الأساسى لشئون موظفى الجامعة وعقود العمل (١) .

---

(١) يراجع مفيـــد شـــهاب ، المنظمات الدولبـــة ، المرجع السابق ص ٤٥٦ .

٣ — مؤتمر القمة العربى :

عقد أول مؤتمر للقمة العربى فى يناير عام ١٩٦٤ بناء على دعوة رئيس الجمهورية العربية المتحدة عقب قيام اسرائيل بتحويل مجرى نهر الأردن • وقد أعلن المؤتمر أنه قد تبين أن « عقد مزيد من هذه الاجتماعات على أعلى المستويات أمر تقتضيه المصلحة العربية العليا ومن ثم فقد تقرر أن يجتمع الملوك والرؤساء مرة فى السنة على الأقل (١) • وفى المؤتمر الثانى الذى انعقد بالاسكندرية فى سبتمبر من نفس العام ، اتفق على أن ينعقد المؤتمر كل عام فى سبتمبر من كل عام • وتم انشاء لجنتين لمعاونته فى أعماله الأولى هى لجنة المتابعة ، وتتكون من ممثلين شخصيين للملوك والرؤساء ، وتنعقد برياسة الامين العام لمتابعة تنفيذ مقررات مؤتمرات الملوك والرؤساء ، وتقوم بتقديم تقارير شهرية لهم • والثانية هى الهيئه التنفيذية لمجلس الملوك والرؤساء ، وتتكون من رؤساء الوزراء أو نوابهم فى الدول الأعضاء • وتجتمع فى شهر مارس من كل عام للنظر فيما يستجد من أمور بين دورات انعقاد مؤتمر الملوك والرؤساء ، متصلا بقراراته، وبمباشرة تنفيذ الخطط التى قررها المجلس • وباعداد ما ترى عرضه من مسائل على مؤتمر القمة • وأعطيت الحق فى دعوة المجلس لدورات استثنائية ، اذا ما طرأت أمور عاجلة أو أحداث تستدعى اجتماعا سريعا •

والم تسر العلاقات العربية على النحو المأمول منذ عام ١٩٦٤ وحتى الآن ، وانما تراوحت بين التحسن والسوء ، وكان لذلك تأثيره على انعقاد مؤتمرات القمة التى عقدت اجتماعها الثالث فى سبتمبر عام ١٩٦٥ ، ثم توقفت عاما نتيجة للاضطراب الذى ساد العلاقات الدولية فى تلك الفترة ، وانعقد عام ١٩٦٧ بعد نكسة يونيو الشهيرة ، واتخذ

---

(١) يراجع البيان الصادر من الدورة الاولى لمؤتمر القمة العربى •

عدة قرارات هامة أبرزها ما يتصل بدعم دول المواجهة العربية (١) ، وكان له تأثيره الهام على استمرار صمود هذه الدول ودخولها بعد ذلك حربا ناجحة ضد اسرائيل عام ١٩٧٣ •

ولم يجتمع المجلس عام ١٩٦٨ كما كان مقررا ، ولا عام ١٩٦٩ ، وعقد اجتماعا فاشلا عام ١٩٧٠ ، مما دعا الملوك والرؤساء الى عقد اجتماع فى شهر سبتمبر عام ١٩٧٠ لبحث الأزمة بين الأردن والمنظمات الفلسطينية (٢)•

ويمكن القول بأن حرب أكتوبر قد أعطت دفعات قوية لكل الأجهزة العربية بما فيها مؤتمر القمة ، لذا عقد اجتماعين ناجحين أحدهما عام ١٩٧٣ بعد حرب أكتوبر بحث فيه تنسيق المواقف العربية الناتجة عن المعارك ، وخاصة الموقف البترولى العربى ، ومشاكل استثمار الأرصدة العربية • وعقد الثانى فى ٢٧ أكتوبر عام ١٩٧٤ حيث تم التوصل فيه الى قرارات حلت مشكلة العلاقة بين الأردن ومنظمات المقاومة ، على نحو ما بينا فيما سبق • على أن الأمور سارت فى منعطف غير طبيعى بعد ذلك • بدأت بزيارة الرئيس المصرى الراحل أنور السادات للقدس فى عام ١٩٨٧ ثم ابرام اتفاقيات كامب ديفد عام ١٩٧٨ ومعاهدة السلام عام ١٩٧٩ وقررت الدول العربية مقاطعة مصر ، ونقل مقر الجامعة الى تونس •

طبيعة مؤتمر الملوك والرؤساء :

ثار خلاف فى الفقه حول تكييف الملوك والرؤساء ، وهل يعد بمثابة جهاز جديد من أجهزة الجامعة أم أنه مجرد اجتماع لمجلس الجامعة على مستوى عال ؟

فقد اتجه رأى (٣) الى أن المؤتمر ليس الا مجلس الجامعة ، ولكنه انعقد على مستوى الملوك والرؤساء • ويستند هذا الرأى الى

---

(١) توصل المؤتمر كذلك الى ابرام اتفاق بين الجمهورية العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية الذى انهى مشكلة اليمن •

(٢) راجع سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٢ •

(٣) محمد طلعت الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية المرجع السابق ، ص ١٦٥ •

حجة أساسية مؤداها أن استحداث جهاز جديد في الجامعة ، حتى لو كان الهدف منه جعل الروابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق يعد بمثابة تعديل للميثاق ، وهذا التعديل لا يمكن أن يتم الا باجراءات مخصوصة قررتها المادة ١٩ من الميثاق .

واتجه رأى آخر (١) الى أن مؤتمر الملوك والرؤساء جهاز جديد مستحدث من أجهزة الجامعة العربية ، وأن هذه الاجتماعات ليست مجرد اجتماعات لمجلس الجامعة على مستوى رؤساء الدول . ويستند في تدعيم وجهة نظره الى الحجج الآتية :

١ — البيانات العديدة الصادرة من مؤتمرات القمة والتى يفهم منها أنها تصدر من مجلس جديد له كيانه المستقل وأدوار انعقاده المتميزة عن أدوار انعقاد الجامعة . فالبيانات تذكر كل مؤتمر برقمه الأول أو الثانى أو الرابع ... الخ . كما أنها تنعقد فى شهر سبتمبر ، في حين أن دورات المجلس تكون فى مارس وأكتوبر .

٢ — أن نص المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية صراحة على أسلوب معين لتعديلها لا يحول — وفقا للقواعد العامة لنظرية المعاهدات — دون امكانية تعديلها أو الغائها باتفاق دولى لاحق تبرمه كافة الدول الأطراف فى المعاهدة الأولى (المعاهدة المنشئة) وسواء تم هذا الاتفاق صراحة أو ضمنا .

ونحن نميل الى رأى الدكتور سامى عبد الحميد ، ونضيف الى ما قدمه من حجج ما يلى :

١ — ان مؤتمر الرؤساء أنشأ لجانا خاصة لمتابعة قراراته ، وللنظر فى الأمور التى تتصل بما يتخذه من قرارات فيما بين فترات انعقاده « لجنة المتابعة والهيئة التنفيذية » ، مما يدل على أنه أحد الأجهزة الجديدة ، وليس جهازا قديما .

---

(١) محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٤٤٤ .

٢ — أن مجلس الجامعة ينعقد فى مواعيده العادية حتى لو كان مؤتمر الرؤساء سينعقد بعده فى دورته العادية وهو ما تدل عليه السوابق فى عمل جامعة الدول العربية منذ انشاء مؤتمر الرؤساء وحتى الآن .

اختصاصات مؤتمر القمة وعلاقته بأجهزة الجامعة :

يعتبر مؤتمر الملوك والرؤساء أعلى جهاز فى المنظمة وبالتالى يلتزم مجلس الجامعة بما يقرره ، وعلى كافة الأجهزة أن تعمل على تنفيذ مقرراته .

ويختص المؤتمر بكل ما يدخل فى اختصاصات ووظائف الجامعة . وهو عادة يتصدى للمسائل الأكثر أهمية ، ويترك للمجلس المسائل الأخرى .

المبحث الثالث

التجمعات العربيـــة الاقليمية الجـــديدة

بين الحركات الوحدوية العربية والتنظيمات الاقليمية الحديثة

تمهيـــــد :

ان توقيـــع الاتفاقيـــة التى أقامت **مجلس التعـــاون العـــربى** فى النصف الثـــانى من فبرايـــر عام (١٩٨٩) بين رؤســـاء أربع دول عربية هى مصر والعراق والأردن واليمن الشمالى ، بعد خطوة فى مرحلة من المراحل الأساسية فى تاريخ الأمة العربية ، خطوة على طريق جديد يأمل العرب فيه أن يحققوا الكثير من الآمال التى ظلت تراودهم لأحقاب طويلة ، وحالت العـــديد من الظروف دون تحقيقها ، فى اطار عمليات مستمرة لاقامة الوحـــدة بينهم •

فالأمة العربيـــة أمة واحـــدة تنحدر من أب واحد وان زعم من زعم أنهم لآباء ، ووطنهم واحـــد ، وان حاول الاستعمار بوسائله أن يجعله أوطانا ، ولغتهم واحدة ، ودينهم واحد ، لذا فان أملهم فى الوحدة الشاملة أمل قديم وجد منذ كانوا ينطون فى اطار الدولة العثمانيـــة وعبروا عنه فى العـــديد من المناسبات ، وحاولوا أن يضعوه فى اطارات قانونية ، أوله جامعة الدول العربية ، ثم تحركات عربيـــة عديدة أعقبتها وحاولت أن تقيم روابط أقوى بين كل الدول العربية ، أو بين بعضها ، وكان حظ بعض هـــذه الوحدات النجاح ولكن حظ أغلبها كان الفشل •

وقد صرح الرؤساء العرب الذين وقعوا اتفاقيـــة مجلس التعاون أنهم استفادوا من كل هـــذه التجارب الوحـــدوية سواء التى نجحت أو التى فشلت ، كما صرحـــوا بأنهم انمـــا يستجيبون للغـــــة العصر ولا يكونون محورا ضد أي جماعة دوليـــة أو عربيـــة ، وانما يستهدفون

اقامة تكامل اقتصادى يؤدى الى وحـــدة عربية شاملة (١) .

ونستطيع أن نقـــــرر أن هـــذه الحركة الوحـــدوية الجديدة ، قد واكبت خطا لوحدة عربية أخرى قامت بين دول المغرب العربى الكبير، اذ نم التوقيع على الاتفاقيـــة المنشأة لها فى نفس التاريخ الذى وقعت فيه اتفاقيـــة مجلس التعاون العربى ، احتوت على نصوص شبيهـــة بتلك التى وردت فى اتفاقيـــة مجلس التعاون ، واستهدفت الوحدة بين دول المغرب العربى وذلك « لتوطيد العلاقات السياسية باتخاذ خطوات مثل التعريفة الجمركية الموحدة ، وفتح الســـوق المغربى للبضائع ذات المنشأ المغاربى » ، وذلك على أساس أن توحيد المغرب العربى هو خطوة لابد منها لانعاش هـــذه المنطقة اقتصاديا وسياسيا ووقف التدهور ،

---

(١) بـــدأ الحـــديث عن « التجمع الاقتصادى العـــربى » فى الصحف ووكالات الأنباء العربية فى بداية شهر فبراير ١٩٨٩ فى اشارات مقتضـــبة فى البـــداية ، ثم تطـــور الى متابعة مستمرة لتحركات تجرى لمناقشة الفكرة بين القـــادة العرب المعنيين بالفكرة ، ثم أخبـــار عن اعداد الميثـــاق ، ثم ترتيبات عقد مؤتمـــر عربى بين رؤساء الدول الأربع الذين ستشترك دولهم فى الميثـــاق ، ليحتفل المواطنون فى كل من مصر والعـــراق والأردن واليمن الشمالية بالتوقيع على الميثاق فى احتفال رســـمى عقد ببغداد يوم الخميس ١٠ رجب ١٤٠٩ هـ فبراير ١٩٨٩ م . وبذلك اعلن ميلاد اتحاد جديد بـــين مجموعة من الدول العربية ، يختلف عن بعض الصور الاتحادية التى تمت بين هـــذه الدول من قبل ، ويتفق مع بعضها الآخر .

وقد اشارت صحيفة الأهرام بالقاهرة التى صدرت يوم ١٩٨٩/٤/٦ الى اجتماع عقد بين الرئيس صدام حسين والملك حسين فى بغداد تصدرت العلاقات العربية والتجمع الاقتصادى الرباعى بين مصر والأردن والعراق واليمن الشمالى جدول اعماله . وصرحت الوكالة بأن صيغة هـــذا التجمع ستحدد قريبـــا ، وان رؤساء وزراء الدول الأربع سيجتمعون فى عمـــان الأسبوع القادم لوضع لوائح هـــذا التجمع قبل عرضها على قمـــة رؤســـاء الدول الأربع .

كما نقلت الصحيفة عن الدكتور عاطف صدقى رئيس وزراء مصر قوله أن الاجتماع المزمع عقـــده بين رؤساء الوزرات لهذه الدول سيقوم باعداد مشروع كامل عن هيكل هـــذا الاتحاد واهدافه لعرضـــه على قادة الدول الأربع فى منتصف فبراير .

ولتوطيد العلاقات الطبيعية بين هذه الأقطار وللوصول أيضا الى الهدف المنشود فى الوحدة العربيـــة »(١) •

٣ ــ كذلك فقد سبق هذان الحدثان بعدة سنوات قيام كيـــان وحدوى آخر بين مجموعات عربيـــة ترتبط بروابط أوثـــق من غيرها هى دول الخليج حيث أقامت ست دول خليجية هى السعودية والكويت وقطر والبحرين واتحاد الامارات وعمان مجلس التعاون الخليجى لتوجد اطارا ينسق ويوحد بين وجوه نشاطها الاقتصادى والثقافى والاجتماعى والأمنى ــ على الخصوص ــ وكذلك السياسى منذ عام ١٩٨١ •

٤ ــ وتثـــار العـــديد من التســـاؤلات حول هـــذه الحـــركات الوحدوية الحديثة • ولعل من أهم هـــذه التساؤلات تحديد الأهداف

---

(١) من أقوال السيد جاد الله عزوز الطليحى وزير خارجية ليبيـــا لصحيفة اليوم السابع التى تصدر فى باريس ــ العدد الصادر فى ٢٣ مارس عام ١٩٨٩ ص ١١ وجاء فى تصريحات بعض المسئولين قبيل اعلان الاتحاد، ذكر ان هـــذا التجمع ليس تجمعا انعـــزاليـــا او انفصاليا ، وانمـــا هو لقـــاء مرحلى بين عدة دول عربية يهدف زيادة التعاون القائم وتطـــوير النظـــم القائمـــة بالفعل فى اطـــار ميثاق جامعة الدول العربيـــة وكل ما ينبـــع عنها .

وتأكدت نفس التصريحات يوم اعلان الاتحاد ، ففى المؤتمر المشترك للرؤســاء الأربعة الذى عقد بعد توقيع الاتفاقية صرح الرئيس العـــراقى صـــدام حسين بأن مجلس التعـــاون العربى قام على اســس موضـــوعية مستفيدا من تجـــارب الوحدة الســـابقـــة وسلبياتها ، واشار الى ان الامة العربية فى هـــذه المرحلة عليها أن تتجاوز الخلافات حول الزعامة وان تكف عسكريا عن التدخل فى الشـــئون الداخلية للدول العربية الأخرى . كمـــا اكد ان بلاده ضـــد استخدام الجيوش بين الدول العربية موضحا ان ذلك يبعد العرب عن قضايا أمتهم ، كما ذكـــر أن هـــذا الاتحاد قد استفاد من التجارب السابقة للوحدة بين العرب ، تلك التجارب التى مرت على أمتنا ومرت امتنا بهـــا والتى استجابت لأعمال وأهداف الأمة استجابة صحيحة فى مضمونها العـــام ، ولكنها كانت عاطفية لم تؤسس على مراحل وخطوات لتشكيل قاعدة البنيـــان الذى أريد له أن يكون شاهقا آنذاك ، كما اكـــد هو وقادة دول التجمع الآخرين الرؤساء حسنى مبارك والملك حسين وعلى عبد الله صـــالح أن هذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس نكتـــلا ، وانه

الدقيقة لهـا وعلى ضوئها يمكن تحـديد ما اذا كانت تكتلات ضـد بعضها البعض أم وحدات على طريق الوحدة العربية الشاملة كما يعلن على ألسنة القادة • ثم ما هى علاقة هـذه الحركات بحركة الوحـدة العربية بشكل عام ، وهل هى متصلة بها أم منفصلة عنها ، لقد رأيت أن أقدم اسهاما يوضح بعض حقائق هـذه المسألة هذا من ناحيـة ، ومن ناحية أخرى أريد أن أوضح موقف هذه الاتحادات من النظرية العامة للاتحادات الدولية وذلك على ضـوء التطورات التى مرت بها هـذه النظرية فى العمل الدولى •

ان الاتحادات الدولية تختلف فى طبيعتها وفى مدى القـوة التى تتمتع بها ، ومدى الاضافة التى تقدمها لشعوبها وللشخصيات القانونية الدولية ، ونود أن نتعرف على هـذه العناصر لكى نصل الى النتـائج الصحيحة حول ما أراد العرب أن يحققوه بهذه الوحدات الجديدة •

على أنه توجد لدينـا العـديد من التحفظات قبل المضى فى تناول هـذا الموضوع بالدراسة :

(أ) ان الدول تأخذ بشكل أو آخر للاتحادات ليس على أساس نظريات أو أفكار مجردة ، بل تبعا للظروف والملابسات التى تحيط بها • كذلك فان الدول قد لا تستطيع دائما أن تصل الى الشكل الاتحادى الذى تأمله ، اذ الأمر يتوقف أحيانا على ظـروف خارجـة عن قدراتها ، وعلى مراعاة ما يـدور من صراعات حولها ، والآثار المحتملة لاتخاذ شكل وحـدوى أو آخر تجـاه الجماعة الدوليـة ، والمحيط الاقليمى الذى توجد فيـه •

---

(١) ان هـذا التجمع نواة لتجمع عربى اكبر وليس تكتـلا ، وانه حلقـة مضيئة فى سلسلة الجهود العربية نحو التكامل وليس محورا ، نقـلا عن اقوال القـادة العرب فى جريدة الاهرام القاهرية الصادرة فى ١٧ فبراير عام ١٩٨٩ •

كذلك من المعروف أن كل اتحاد دولى يتطلب توافر مجموعة من الامكانيات بكل دولة ، وتوافر عناصر مشتركة فى كل منها ، وقد لا تتوافر هذه الامكانيات وتلك العناصر فى كل دولة بنفس الدرجة • ومن ثم فيجب دائما تحديد النقطة المناسبة التى يمكن أن تلتقى الدول عندها • ويوحى ذلك بالفصل بين الشكل المأمول فيه من أنواع الاتحادات ، والشكل الذى يمكن أن يتحقق بالفعل بالنسبة لأية جماعة دولية ، وعدم التشبث باتخاذ شكل لا يمكن تحقيقه وكل ذلك يتوقف على عوامل سياسية تزنها الدول الراغبة فى الاتحاد بدقة •

أما دور الفن التشريعى والقانونى هنا فهو يكمن فى استخلاص الاتجاهات الصالحة للاتحاد بسن التدابير المناسبة والتى يقدر أنها تكفل وضع الاتحاد فى الشكل المرغوب فيه ؛ وفى تجنب أو التقليل من احتمالات دخول العناصر غير المناسبة للاتحاد والتى قد تؤدى الى اعاقة سيره أو فقدانه فاعليته أو تدميره (١) •

(ب) أنه لا توجد معايير محددة تفصل بشكل واضح بين أنواع الاتحادات الدولية ، وان وجدت خصائص عامة لكل اتحاد، ويوجد فى داخل كل نوع من الاتحادات مجال واسع للاختلاف والتباين بين اتحاد وآخر حتى ان أمكن التصنيف العام لطبيعة الاتحاد •

وعلى ذلك فيجب أن تطبق المعايير العامة للتمييز بين نوع وآخر من الاتحادات بقسط كبير من المرونة ، كما أنه يجب

---

(١) راجع للمؤلف ، الطبيعة القانونية لاتحاد الجمهوريات العربية ، رسالة الجمعية المصرية للقانون الدولى ، الرسالة رقم (٢٠) القاهرة ١٩٧٢ بالاشتراك مع المرحوم أ. د. محمد حافظ غانم والدكتور محمد وفيق أبو اتله ، ص ٦٠ وما بعدها •

عنـــد اصدار أحكام على طبيعة الاتحادات ومدى قوتها ، مراعاة ظروف تـــكوين كل اتحاد والدول المنضـــمة اليـــه والظروف الجغرافية والتاريخية التى عاشتها وتعيشها (١).

(ج) ان النظـــرية العامة للاتحادات قـــد استخلصت من تجارب وأشكال تاريخية اتخذتها بعض الدول فى مراحل تطورها ، ولا يمكن أن يجمد التاريخ عند فكرة بعينها ، أو أن يتوقف التطور عنـــد مرحلة ،لذا وجـــدنا أن الاتحادات تتطـــور من شكل الى آخر ، بل ان نفس الاتحاد قـــد يقام وفقا لشكل أو أسلوب معين ، ثم يتطور نفسه الى شكل أوأسلوب آخر ، يصدق ذلك على الدول الفيـــدرالية القديمة الثلاث وهى الولايات المتحدة الأمريكية وألمـــانيا وسويسرا ، فقد تطور الاتحاد الذى اتخذته فى العمل من الشكل التعاهدى الى الشكل الفيدرالى ، وبادخال تعديلات على نفس وثيقة الاتحـــــاد (٢) .

(د) وأخـــيرا فانه عنـــد البحث فى الطبيعة القانونية للاتحـــاد لا ينبغى التوقف عند حدود المصطلحات الفنية القانونية ، وانما يجب أن يؤخذ فى الاعتبـــار الصورة التى يتخـــذها الاتحاد فى العمل . فاعتبار الدستور فى دولة ما دستورا اتحاديا فيدراليا ، لا يتوقف على ترتيب المؤسسات فيـــه بقـــدر ما يتوقف على الطريقـــة التى تعمـــل بهـــا هـــذه المؤسسات ، والقرارات التى تتخذها فعلا ، لا تلك الواردة فى النصوص ، فكم من نصوص لا يمكن تنفيذها ، بل لم توضع لكى تنفـــذ .

---

(١) Chr. Durant, Conféderation d' Etats et Etat Federal, Paris, Pedone 1955, p. 12.

(٢) راجع فى التفاصيل هاملتن ومارس وجاى ، الدولة الاتحادية ، اسسها ودستورها ، ترجمة جمال محمد احمـــد ، منشورات مكتبة الحياة ، بيروت ١٩٥٩ ص ٩ وما بعدها .

بل أن الدول الأعضاء فى الاتحادات قـد تضع أهدافا معينة ، وبمرور الوقت ، نجد أن أهدافا أخرى تسيطر على الاتحاد تختلف عن تلك التى وضعت من قبل ، وتجعل المؤسسات والأجهزة تعمل فى خدمة هذه الأهداف الجديدة • وهكذا من الجائز أن يكون لدى أحـد الاتحادات مؤسسات فيدرالية فى ظاهرها ، ولكن المجتمعات تدير هذه المؤسسات وكأنها شىء آخر • لذلك فتسمية الأجهزة والمؤسسات لا تعطى دليـلا على الطبيعة الحقـة للاتحاد ، و قـد لا تكون سوى ظواهر سطحية لصفات أخرى أعمق المجتمعات التى تطبق فيها •

ويلاحظ بعض الفقهـاء أن الأفراد قـد تسـود لديهم النزعة الانفصالية فيضعف الاتحاد ، كما أن النزعة الوحدية قـد تكون قوية عندهم فيكون الاتحاد قويا ولو كانت النصوص لا تعبر عن هذه القوة تمـاما (١) •

نسوق هـذه الحقائق فى بداية هذه الدراسة التى نتناول الاتحاد الوليـد لكى لا نسرف فى اصدار الأحكام على شكل اتحادى لم تكتمل بعد لنـا مقومات الحكم عليه ، ولكى نتأنى فى تكييف الطبيعة القانونية لهـذا الاتحاد أو غيره ونعتبر أن ما نقرره الآن ، انما هى أحكاما وقتية ننتظر ما سوف يسفر عنه العمل فى أجهزة الاتحاد ودوله •

---

(١) راجع دراستنا عن اتحاد الجمهوريات العربية السابق الاشـارة اليهـا ص ٦١ •

خطة البحث :

بعد ابراز الحقائق السابقة ، سنقسم دراستنا الى قسمين، نتناول فى القسم الأول موقف الاتحاد الجديد من حركة الوحدة العربية وفكرة القومية العربية بشكل عام ، حيث سنعرض لبداية نشأة فكرة القومية العربية والأطر والأشكال التى اتخذتها هذه الحركة حتى الآن ، ثم الحركات الوحدوية الجديدة وما اذا كانت تمثل تكملة للخط القديم أم تنفصل عنه ، وما هى الاضافات التى تقدمها هذه الأشكال الجديدة للوحدة ، للأشكال القديمة التى عرفتها المنطقة العربية .

أما القسم الثانى ، فسوف نتناول فيه بالدراسة ظاهرة التنظيمات الاقليمية الدولية والأسس التى تطورت وفقا لها ، وما هو موقف هذا الاتحادية والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد والتنظيمية الاقليمية بشكل عام ، ثم علاقة هذا الاتحاد بالمنظمة العالمية الأم ، وهى الأمم المتحدة .

القسم الأول

التجمعات العربيـــة الاقليمية وحركات الوحدة العربية

أولا : ارتباط حركات الوحـــدة بفكرة القومية العربية :

ـــ ان كافـــة الدول العربيـــة التى اتخذت شـــكل الدولة القومية المستقلة الآن ، توجـــد فى منطقة جغرافية واحدة ، وترتبط بمجموعة من العنـــاصر المشتركة قل أن توجـــد فى مجموعات دوليـــة أخرى • ففضلا عن وحـــدة اللغة هناك وحدة الجنس واللون ، بـــل والديانة ، بحكم أن الدين السائد فيها جميعا هو الدين الاسلامى •

ولم تكن هذه الدول على هـــذا النحو قبل خمسين سنة ، فلقـــد كانت أجزاء من وحـــدة أكبر ، كانت ولايات فى ظل الحكم الاسلامى الذى حكمها منذ القرن السابع الميلادى ، وحتى القرن السادس عشر ، ثم أقاليم فى ظل الخـــلافة العثمانية التى ورثت الخـــلافة العباســـية منذ القرن السادس عشر وحتى القرن العشرين (١) •

ونستطيع أن نقول أن حركة القومية العربية ، كحركة فكرية قـــد وجـــدت ابان الحكم العثمانى وفى فترة انحـــداره التى بدأت منـــذ أواخر القرن المـــاضى وبداية هذا القرن • ويطول بنـــا المقام ان حاولنا نتتبع الأصول الفكرية لهذه الحركة والتوجيهات الرئيسية لهـــا • ولكن التعبير عنها فى صيغة وحدوية كان فى اطار محادثات الحسين مكماهون والذى تعهدت فيه بريطانيا بمساعدة العرب على تكوين دولة عربيـــة واحـــدة تضم مختلف الولايات العربية للدولة العثمانية اذا ما ساعدها فى الحرب العالمية الأولى • ووقائع التاريخ بعد ذلك معروفة ، فقـــد

---

(١) راجع ما سبق صفحة ٦٣٩ وما بعدها .

نكثت بريطانيا بوعدها ، وتركت الأوضاع فى المنطقة فى أسوأ حال ، وراحت تقتسم هى وفرنسا الدول العربيه بينها ، الى جانب اصدارها اعلان بلفور لاقامة وطن قومى لليهود فى فلسطين (١) .

وهكذا تفـــزق التجمع الذى كان يضـــم الدول العربية فى نهـــاية الحرب العالمية الأولى ووجدت نفسها منفردة ، تواجه كل منها مستقبلا غامضا . وكافحت كل منها طويلا لكى تأخذ الشـــكل القومى المستقل المنفرد . ففعلت مصر ذلك منذ نهـــاية الحرب الأولى واتخذت هـــذا الشكل القومى المستقل وان ظلت خاضعة بشكل كبير للنفوذ البريطانى. ومرت العراق بنفس المصير . وخاضت دول الشام الكبير صراعا قويا فى سبيل الاستقلال عن فرنسا ، واتخاذ الشكل القومى الحديث ، حيث استقلت سوريا ثم لبنـــان وأنشأت انجلترا شرق الأردن ، ووضعت اسرائيل فى قلب هذا الوطن العربى لتعوق حركته ، وتنفـــذ مخططات غربيه تخدم مصالح الغرب ودوله (٢) ولقيت دول المغرب العربى نفس المصير ، فقـــد استقلت كدول قومية وفقا لتقســـيمات أملتها نعرات محلية مختلفة .

ويمكن القـــول بأن مطلب تحقيق الاســـتقلال لكل دولة عربيـــة قد أخـــر تحول الفـــكرة من حيز التفكير الى حيز الواقع ، واســـتمر التفكير فى اقامة الكيان العربى الواحـــد ،مجرد مشروعات حتى قامت الحرب العالمية الثانية ، وبدأت قبضة بريطانيا ـــ الدولة الاستعمارية التى وضعت يدها على معظم أجزاءالشرق العربى ـــ تخف تدريجيا

---

(١) راجع دراسة للأمم المتحدة بعنوان « منشأ القضية الفلسطينية وتطـــورها » ، الجزء الأول ، نيويورك عام ص

(٢) راجع فى التفاصـــيل : كمـــال الغـــالى ، ميثاق جامعة الدول وتطورها » الجزء الأول ، نيويورك عام ١٩٨٦ ص ١٦ وما بعدها .
محمد حافظ غانم ، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربيـــة . القـــاهرة ١٩٦٠ ص ٣٠ وما بعدها .

بسبب الانهاك والضعف الذى أصابها فى الحرب ، مما يجعلها تبذل جهدا لجمع العرب فى وحدة واحدة تخضع لسيطرتها على طريقة « أجمع وأحكم » (١) ، واذا بايدن وزير خارجية بريطانيا فى عام١٩٤١، يصرح فى مجلس العموم البريطانى بأن « العالم العربى قد خطا خطوات عظيمة الى الأمام منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة ، وان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق بينها الآن • ومن أجل تحقيق هذا التقارب، يعولون على مساعدتنا • ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليبدو من الطبيعىومن العدل أن تتعدل العلاقاتالثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية، وان حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة لأى خطة تتمتع بالتأييد التام » (٢) •

وقد صدرت تصريحات أخرى متعددة من ايدن تؤيد اقامة كيان يجمع بين الدول العربية ، وان تطلبت أن تأتى المبادرة فى هذا الشأن ، من العرب أنفسهم •

وهكذا يمكن القول أن حركة بعث القومية العربية قد وجدت منذ أواخر القرن الماضى ، وحاولت أن تجمع بين الدول العربية التى قامت فى منتصف هذا القرن على أساس قومى ، ولقد عبر العرب عن الرغبة فى أشكال اتحادية تفاوتت قوة وضعفا بحسب الظروف الدولية التى سادت بعد اقامة وحدتهم الأولى التى عبر عنها فى اطار جامعة الدول العربية •

---

(١) راجع : محمد طلعت الغنيمى ، التنظيم الدولى ، ص ١٠٠٦ ، سعيد شهاب ، المنظمات الدولية ص ٤١١ .

(٢) أحمد طربين ؛ الوحدة العربية من ١٩١٦ — ١٩٤٥ ؛ معهد الدراسات والبحوث العربية ، القاهرة ١٩٥٩ ص ٢٣٤ ، صلاح العقاد ، العرب والحرب العالمية الثانية ؛ معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٦ ص ١٧٤ .

ثانيا ــ الاطار الأول للوحدة العربية : جامعة الدول العربية :

بدأت المشـــاورات بين الدول العربيـــة بدعوة من حكومة مصر فى مارس عام ١٩٤٣ لبحث كيفية قيام اتحاد أو وحـــدة تجمع بين مختلف الدول العربية • وترينا المشروعات التى طرحت فى الاسكندرية فى الفترة من ٢٥ سبتمبر الى ١٧ أكتـــوبر عام ١٩٤٤ ، ان بعض الدول العربيـــة ــ كانت تطمح الى اقامة اتحاد قومى أقرب ما يكون الى الاتحاد الفيدرالى ، ومع ذلك فقـــد انتصرت العناصر الانفصالية • ولتهدئة مخاوفها من العناصر الأكثر قوة ، تم الاتفاق على التـــدرج فى اقامة الوحـــدة أو البدء بانشاء هيئة بين الدول العربية ، وليس فوقهـــا ، هى الجامعة العربيـــة ، وبعبارة أخـــرى ، منظمة اقليميـــة عربية تقوم على التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء ، حيث وقع الاتفاق المنشىء لهـــا مندوبون عن كل من مصر وسوريا ولبنان وشرق الأردن والعـــراق فى ٢٢ مارس عام ١٩٤٥ ، حيث دخـــل الميثـــاق فى دائرة التنفيذ اعتبارا من ١٠ مايو عام ١٩٤٥ (١) •

والمعـــالم الرئيســـية للاتفاقيـــة المنشئة لجامعة الدول العربيـــة ترينا أن هذه الدول قـــد أنشئت منظمة اقليمية تدافع عن مصالحها الاقليمية أكثر من أن توحـــد بينها ، فهى تحافظ على ســـيادة الدول الأعضاء وتمنع تدخل أى منها فى شئونها الداخلية ، وتعمل على فض المنازعات التى تثور بينها بالطرق السلمية ، ثم تحقق التعاون بينهـــا فى المجالات السياســـية والمجالات غير السياســـية وهى المجـــالات الاقتصـــادية والثقافية والاجتماعية والعلمية والصـــحية ، الى غير ذلك (٢) •

---

(١) أعد ميثاق الجامعة لجنـــة من ممثلين عن كل من مصر وســـوريا والأردن والعراق ولبنان . راجع محاضر اجتماعات اللجنـــة التحضـــيرية للمؤتمر العربى العـــام بالاسكندرية ص ٦٦ .

(٢) وجدير بالذكر ان ممثل سوريا سعد الله الجابرى كان يتجه

على أن هدف الوحـدة الأقوى بين الدول العربيـة قـد تم التعبـير عنه فيميثاق الجامعة ، وهى ما يميزها فى نظرنا عن سـائر المنظمات الاقليمية • ولعله من الانصاف أن نذكر أن الحكومة السورية عندما جاءت لتتشاور فى مباحثات الوحـدة ، كانت ترغب فى أن تقيم حكومة مركزية قوية بين الدول العربية ، أو على الأقـل حكومة فيدرالية ، واذا كانت العوامل الانفصالية قد تغلبت فى النهاية ، وفضل المجتمعون اقامة كيان لتنسيق التعاون بينها (١) ، الا أن أمل العـرب فى ضرورة قيام وحـدة أكبر لم‌ينته « لذا ورد فى البند الثالث من بروتوكول الاسكندرية هذه العبارة : « مع الارتباط بهـذه الخطوة المباركة ، ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى » • كما جاء بديبـاجة ميثاق الجامعة ، أن الجامعة « قـد أنشئت بقصد تثبيت العلاقات الوثيقة ، والروابط العديدة بين الدول العربية ، وحرصا على دعم هـذه الروابط بتوحيدها •• » (٢) •

الى تكوين وحدة فورية « بدلا من مبدأ التعاون ، لذلك قدم نورى السعيد — ممثل العراق نموذجين للاختيار بينهما ، الأول هو اقامة اتحاد فيـدرالى ، والثانى اقامة هيئة للتعاون الاختيارى بين الدول لا يلتزم بقراراتها الا الدول التى وافقت عليها .

راجع محاضر الاجتماعات الجلسة الرابعة ص ٣٢ .

(١) صرح النحاس باشـا رئيس الوزراء المصرى فى وقت اقامة الجامعة العربية بانه : « حبذا لو مهدت السبيل بعد نجاح هـذه الفكرة من الناحية الادبية ، الى تعاون سياسى يحتفظ فيه كل شعب بمركزه السياسى بحسب ظـروفه ومقتضيات احواله » ، كذلك ذكـر على ماهر باشا الذى راس الوزارة فى مصر عام ١٩٣٨ أن « وحدة العرب سوف تتحقق فى يوم من الأيام ان عاجلا او آجلا ، على أن يكون استقلال كل قطر من الأقطـار معترفا بحدوده ، ثم ايجاد مجلس عام يضم اعضاء من كافة الدول العربية المستقلة لبحث الشئون العامة ولتأمين الصلات الودية الدائمة بين هـذه الأقطـار .. » .

نقلا عن مصر فى جامعة الدول العربية (١٩٤٥ — ١٩٧٠) رسـالة عبد الحميد الموافى ، تقديم ا. د. عز الدين فودة ص ٨٥ .

(٢) راجع محاضر اجتماعات اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام مطبوعة عام ١٩٤٩ ص ١٦ وما بعدها .

كذلك نصت المادة التاسعة من الميثاق على أنه لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض» • كذلك نرقع الميثاق نفسه أن تتغير الروابط بين الدول العربية الى الحد الذى يحتاج الى تعديل الميثاق بما يجعل الجامعة العربية أداة أقوى لتحقيق الوحدة العربية ، فنصت المادة ١٩ من الميثاق على أنه « يجوز — بموافقة ثلثى دول الجامعة ، تعديل هذا الميثاق ، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأقوى » •

ثالثا — تطور الظاهرة الاتحادية من خلال الجامعة :

نستطيع أن نقرر أن الدول العربية قد أقامت بانشاء الجامعة ، حدا أدنى من الوحدة بينها ، حدا أدنى يضمن قدرا من التنسيق بين خططها وسياستها ، كما أوجدت اطارا يجمعها ويقترح الحلول لمشاكلها ويسعى بها نحو اقامة وحدة كبرى • لذلك نجد أن الجامعة العربية تمثل منظمة اقليمية تسير فى اطار النظرية العامة للمنظمات الدولية ، وتأخذ بمناهج تحقيق السلم الرئيسية المعترف بها داخل المنظمات ، وهى مناهج ، التسوية السلمية للمنازعات ، والأمن الجماعى الاقليمى ، والمنهج الوظيفى والذى يسعى الى تحقيق التعاون والتنسيق فى المجال غير السياسى (١) •

واذا كانت كافة المنظمات الدولية قد اهتمت بهذه الزاوية فى خطط عملها وبرامجها لأسباب عديدة ، فان جامعة الدول العربية قد سارت بخطى واسعة فيها ، وهذه السياسة من الجامعة تعتبر تكريسا للروابط التعاونية التقليدية التى رسمها ميثاق الجامعة مع الأخذ فى الاعتبار للتطورات التى مرت بها كافة المنظمات الاقليمية محتذية فى ذلك حذو منظمة الأمم المتحدة التى أقامت العديد من الوكالات

---

(١) راجع ما سبق ص ٦٤٨ وما بعدها •

المتخصصة التى تعمل فى المجالات غير السياسية ، كذلك فقد كان لانشاء اسرائيل أثناء وجود الجامعة ، وظهور العجز العربى عن مواجهتها فى حرب ١٩٤٨ ، أثره فى تبنى الجامعة لأفكار للدفاع المشترك عن أى دولة عضو ، يتم الاعتداء عليها من دولة أخرى ، بشكل يطور ما ورد فى الميثاق بهذا الخصوص .

(أ) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون العسكرية :

ساهمت الجامعة فى دخول الدول الأعضاء فى رابطة اتفاقية هامة تكمل العديدمنأوجه النقص والقصور فى الميثاق وهى معاهدة الدفاع المشترك والتى وقعت فى ١٧ يونيو عام ١٩٥٠ من كافة الدول الأعضاء فى الجامعة (١) .

وقد بلورت المعاهدة التدابير الوقائية الكفيلة بمنع العدوان على الدول العربية الأعضاء فيها « بالتعاون فيما بينها لدعم مقدرتها العسكرية وتعزيزها من ناحية ، وبالاشتراك بحسب مواردها وحاجاتها فى تهيئة وسائلها الدفاعية والجماعية لمقاومة أى عدوان مسلح » . كذلك أكدت عزمها على المبادرة الى توحيد خططها ومساعيها فى اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التى يقتضيها الموقف وذلك اذا ما تعرضت لخطر الحرب الداهم ، أو فى حالة قيام حالة دولية مفاجئة تخشى أخطارها . وتعهدت الدول الأعضاء بالمبادرة بتقديم المعونة الى كل دولة عضو تتعرض للعدوان ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل — بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة — لرد الاعتداء ولاعادة الأمن والسلام الى نصابهما وذلك عملا بحقها المسلم به فى الدفاع الشرعى ، الفردى والجماعى عن كيانها وسلامتها .

---

(١) قدم مشروع المعاهدة حسين سرى رئيس الوزراء المصرى عام ١٩٤٩ الى اللجنة السياسية بالجامعة التى قامت بدراسته ، وقد حدد هدف المشروع بأنه « تقوية وتوثيق الروابط بين دول الجامعة العربية » ، راجع الدكتور سيد نوفل ، العمل العربى المشترك ، معهد البحوث والدراسات العربية ١٩٦٨ ص ١٧٤ .

« راجع المواد ١/٢ ، ٢/٣ ، ، ١/٢ من المعاهدة »

(٢) معاهدة الدفاع المشترك : الشئون غير العسكرية :

اهتمت معاهدة الدفاع المشترك بالمنهج الوظيفى ، رغم التسمية العسكرية التىأعطيت لها ، وذلك بحكم أنها أرادت توثيق عرى الروابط المختلفة بين أعضاء الجامعة • وقد ورد نص المادة السابعة منها يقول : « استكمالا لأغراض هذه المعاهدة ، وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة ، وتوفير الرفاهية 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 وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاضعة لتحقيق هذه الأهداف » •

وجدير بالذكر أن معاهدة الدفاع المشترك قد أحدثت تطويرا هاما ، ليس على مستوى الأهداف والبرامج المراد تحقيقها فحسب ، بل على مستوى الأجهزة ، فقد أنشأت أجهزة عسكرية للاضطلاع بالوظائف الجديدة التى أوردتها وهى مجلس الدفاع المشترك ، اللجنة العسكرية الدائمة القيادة العربية الموحدة ثم اللجنة الاستشارية العسكرية •

والى جانب ذلك أقامت أجهزة للتعاون وممارسة الصلاحيات فى غير الجوانب العسكرية أهمها المجلس الاقتصادى ، ولكى يحقق الأهداف الاقتصادية التى أناطتها المعاهدة به ، حرصت الجامعة على منحه كيانا مستقلا ، وعلى امكان الاشتراك فى عضويته لأى دولة عربية ، سواء أكانت عضوة بالجامعة أم من غير الأعضاء بها ، كما أن الانضمام اليه لا يعنى بالضرورة ، الانضمام الى الجانب العسكرى

فى معاهدة الدفاع المشترك (١) .

الانجازات التى حققها المجلس الاقتصادى :

نستطيع القول أن هذا المجلس بالتعاون مع الدول الأعضاء فى الجامعة قد حقق انجازات فى المجال الاقتصادى أهمها ابرام الاتفاقيات الآتية :

— اتفاقية تسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين الدول الأعضاء . وقد وقعت عام ١٩٥٣ ، وخضعت لعدة تعديلات آخرها عام ١٩٦٠ .

— اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال وقد وافق عليها مجلس الجامعة عام ١٩٥٣ وعدلت عدة مرات

— اتفاقية الجدول الموحد للتعريفة الجمركية . وقد وقعت عام ١٩٥٦ .

— اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية . وقد أعدها المجلس الاقتصادى عام ١٩٥٧ وصدقت عليها خمس دول عربية هى : الكويت ومصر والعراق وسوريا والأردن . وتستهدف هذه الاتفاقية اقامة وحدة اقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن لها ولرعاياها حريات انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال والبضائع والمنتجات والاقامة والعمل والاستخدام والنقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والمواصلات ، فضلا عن حقوق التملك والارث والايصاء .

---

(١) يبدو أن نموذج حلف الأطلنطى هو الذى قاد الدول العربية الى الموافقة على هذه المعاهدة ، فقد عارضت بعض الدول فى جلسة اللجنة السياسية اضافة الاهداف الاقتصادية ، فأشار رئيس الوفد المصرى الى ما تم فى حلف الأطلنطى ، فوافقت الاغلبية على ابرام المعاهدة على هذا الأساس وتأخرت بعض الدول فى الموافقة عليها مثل العراق والأردن .
راجع رسالة أروى طاهر رضوان عن اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ، رسالة ، كلية الاقتصاد ، ص ١٣٧ .

وتعتبر هذه الاتفاقية من الاتفاقات الطموحة فهى تستهدف وحدة كاملة وفى كافة الشئون الاقتصادية بين دول الجامعة ، وأنشأت جهازا يقوم بهذه المهمة هو مجلس الوحدة الاقتصادية •

ويعد اقامة سوق عربية مشتركة مهمة من المهام الأساسية لهذه الاتفاقية ، وكذلك اقامة اتحاد جمركى بينها ، لكى تحرر المعاملات بين الدول العربية من كافة الرسوم •

ولكن مما يؤسف له أن الذى تمت الموافقة عليه كثير ، أما الذى نفذ فهو قليل •

ولكن لا نبالغ اذا قلنا أن أية أهداف نص عليها فى معاهدات أو اتفاقات اقامة الاتحادات الجديدة ، تبدو بالمقارنة الى ما ورد فى هذه الاتفاقات ، متواضعة •

٣ ـ الوكالات العربية المتخصصة :

ان التطور الثالث الذى حدث فى نطاق تطوير الظاهرة الاتحادية فى اطار جامعة الدول العربية ، هو انشاء الوكالات المتخصصة •

وقد تم هذا العمل بمجهود كبير بذلته أجهزة الجامعة والمجلس الاقتصادى ومختلف الدول الأعضاء • وقد اشترك فى بعضها عدد كبير من الدول الأعضاء ، واشترك فى البعض الآخر ، عدد قليل • كذلك فان كل هذه الوكالات قد قامت بمقتضى اتفاقات بين الحكومات• وأهم هذه الوكالات هى : اتحاد الاذاعات العربية ، اتحاد البريد العربى ، الاتحاد العربى للاتصالات السلكية واللاسلكية ، مجلس الطيران المدنى العربى ، مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول ، المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، المنظمة

العربية للعلوم الادارية ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، المجلس العلمى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية ، المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس ، المركز العربى لدراسة المناطق الجافة ، المعهد العربى لبحوث البترول ، منظمة العمل العربية ، المنظمة العربية للدفاع الاجتماعى ، منظمة الصحة العربية ، الهيئة السينمائية العربية (١) .

والواقع أن عمر جامعة الدول العربية يزيد على عمر معظم المنظمات الاقليمية التى وجدت فى المناطق الجغرافية الأخرى ، بل انها أقدم من منظمة الأمم المتحدة نفسها ، واذا نظرنا الى حجم الانجازات التى قدمتها ، وجدناه كبير ، ولكن العبرة ليست دائما بالكم ، بل ان الكيف هو الأهم . لذا فان التقييم الحقيقى للانجازات ينبغى أن يأخذ فى اعتباره ما أحدثته فعلا فى علاقات الدول الأعضاء ، وهو دون تشاؤم — أقل بكثير مما آمله العرب منها ، وأقل بكثير مما تحقق فى نطاق منظمات اقليمية أخرى لا يقاس حجم الروابط فيها ، بحجم الرابطة العربية .

ومن الناحية التنظيمية بقيت الجامعة غير قادرة على انشاء هيئة تستطيع أن تعطى قرارات ملزمة لمن لا يقبلها من الدول العربية الأعضاء ، وبقيت قاعدة الاجماع ، على ذلك ، حجر عثرة فى سبيل تحقيق فاعلية الجامعة وقدرتها وأظهرت كثرة ما يصدر من قرارات وتوصيات وما يبرم من اتفاقات أن هناك صوت دون صدى ، فالقليل هو الذى ينفذ من هذا الكثير الذى يصدر . كذلك عجزت الجامعة عن عمل شىء له قيمته فى كثير من المواقف الصعبة التى مرت وتمر بالامة العربية ، فقد مرت بهذه الامة أربعة حروب مع اسرائيل ، وشهدت لبنان مأساة مروعة لم تهدأ أوارها حتى الآن ، وتعلى الأراضى

---

(١) راجع محمد حافظ غانم ، الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية ، المجلة المصرية للقانون الدولى عام ١٩٧١ ص ١٨ وما بعدها .

الفلسطينية المحتلة بصيحات الانتفاضة وبأنات عشرات القتلى والجرحى من العرب الذين تراق دماؤهم يوميا ويستجيرون بالناس ولا مجير ، وهكذا يبدو العجز العربى فى صورة مقلقة على جنبات الجامعة التى لا تفعل شيئا سوى اصدار القرارات • كذلك لم تفعل شيئا فى الحرب بين العراق وايران التى ذهب ضحيتها آلاف البشر ، وبلايين الدولارات من أموال العرب ، وهكذا لا نجد آلية لنجدة المعتدى عليهم من الدول العربية ، ولا آلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء ، ولا نجد عملا له أثره فى سبيل تجميع قدرات العرب ، مما حدا بالعديد من القيادات العربية الى محاولة ايجاد وحدات أخرى خارج نطاق الجامعة ، وان كان هذا الاتجاه يعارضه اتجاه آخر قوى ، يرى أن الأفضل ليس الخروج على الجامعة ، وعمل جبهات متصارعة معها أو مع بعضها البعض ، بل الأفضل هو محاولة تطوير الجامعة والعمل فى اطارها ، والأمر يتطلب تعديل بعض النصوص فى ميثاقها وفى الاتفاقيات الأخرى المكملة له والتى أبرمت من خلاله ، ثم يتطلب — وهو الأهم — النية الصادقة ، والعزيمة الأكيدة فى الاقبال على العمل المتضامن مع الجامعة ومحاولة تنفيذ قراراتها ودعم نشاطها (١) •

١٨ — والعمل العربى يسير الآن فى الاتجاه الأول ، الاتجاه البعد عن العمل فى اطار ميثاق الجامعة ومحاولة خلق كيانات وحدوية أخرى ، هذا الاتجاه ليس جديرا ، وانما هو اتجاه وجد دائما وعبر عن نفسه فى العديد من الاطارات للكثير من المناسبات وهو ما نبحثه الآن •

ثالثا : الظاهرة الاتحادية العربية خارج نطاق الجامعة العربية :

(١) مرحلتى الستينات والسبعينات :

١٩ — ذهب الكثير من المنظرون والقادة العرب الى ضرورة

---

(١) راجع : محمد سامى عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، ص ٤٤٤ •

اقامة وحـــدة أكثر مما قام بينها فى اطـــار جامعـــة الدول العربيـــة ، ولقد نشط هـــذا الاتجـــاه فى الخمسينات وعلى الأخص فى الستينات مع تعـــالى المـــد العـــربى القـــومى الذى دفعتـــه الى الظهـــور القـــدرات العربية التى قامت فى مصر وسوريا والعـــراق • ويمكن القول أن تجربة الوحدة المصرية السورية هى أقوى هذه الحركات ، اذ قـــد أقامت دولة عربية موحـــدة من اقليمين شمالى وجنوبى هى الجمهورية العربية المتحدة ، والتى وجدت منذ فبراير عام ١٩٥٨ وحتى سبتمبر عام ١٩٦١ ، أى حوالى أربع سنوات • وقد وجدت فى هـــذه الفترة مجموعة من الوحدات الأخرى اندفاعا من المد القومى الذى أرسته فقد قام اتحاد « الدول العربيـــة المتحدة » بانضمام اليمن الى الجمهورية العربية المتحدة ، ثم الاتحاد العربى الذى تكون فى نفس الفترة بين العراق والأردن ردا على التجمع الأول ، ثم جرت مفاوضات واسعة بعد ذلك لاقامة وحدة ثلاثية بين مصر وسوريا والعراق لـــم تكتمل بالنجاح بعد سقوط الملكية فى العراق •

ولقد أدت أسباب عديدة الى فشل كل هذه المحاولات ، ووجدنا كل دولة عربية تعود الى حدودها الاصلية •

وفى السبيعنات نشطت الحركة الوحدوية من جديد بعد سقوط الملكية فى ليبيا ، وقيام ثورة السودان فى عام ١٩٦٩ ، فقد مهـــد ذلك السبيل الى اقامة اتحاد ثلاثى بين مصر وليبيا والسودان عام ١٩٧١ تحت اسم « اتحاد الجمهوريات العربية » وقد كان الأمل يحدو هـــذه الدول فى اقامة كيان عربى قوى تنضم اليه مختلف الدول العربيـــة الأخرى ، ويكون نواة لدولة عربيـــة واحـــدة على النمط الفيـــدرالى ، واقامة مؤسسات دستورية فيدراليـــة هى مجلس للتشريع « مجلس الأمة الاتحـــادى » ومجلسين تنفيذين « مجلس الرئاســـة ، والمجلس الوزارى » ، ومحكمة اتحادية ورغم أن معظم مؤسسات هذا الاتحاد قد شكلت ، كما انعقدت أجهزته مرارا ، ومارس العديد من الاختصاصات، الا أن عوامل الفرقة والانفصال ما لبثت أن سيطرت على دوله ؛ وعلى

الرغم من قيام وحدة شاملة دستورية بين مصر وليبيا فى هذه الفترة عام ١٩٧٣ ، فقد انتهى هـذا الاتحاد ، ولم ينفذ الاتفاق الذى أقام الوحدة الليبية المصرية وتبخرت من جـديد آمال الأمة العربية التى علقتها على هـذا الاتحاد الكبير ، وتلك الوحدة الشاملة ، لتنتهى مرحلة السبعينات بدورها بدون أى نتـائج ايجابيـة لهـذه الحـركات الوحـدوية (١) .

٢ ـ الظـاهرة الاتحـادية العربيـة فى الثمانينات :

رغـم الأداء العـربى الرائـع فى حـرب أكتـوبر ١٩٧٣ ، وظهور العالم العربى متحد المشاعر ، متحـد الامكانيات ، قادر على العمل حتى جعل البعض يعتبره كتله سادسة متحدة ، الا أن النتيجـة النهائية لهذا العمل القوى الجاد لم تكن على مستوى الاداء اثنـاء المعركة ، وعند نهايتها ، ولم تلبث القوى الاستعمارية وعلى رأسهـا الولايات المتحـدة الأمريكية أن أحاطت بهـذه الكتلة السادسة لتقلم أظافرها ولتضرب أسـعار البترول وتؤثـر على القـدرات المـاليـة والمعنوية لدى العرب ، ثم لتحيك المؤامرات التى تفصـل العـرب عن بعضهم البعض ، وتظهر عوامل الفرقة بينهم حتى يتطاحنوا ويقتـال بعضهم البعض ، وهكذا ما أن وصل العرب الى نهاية السبيعنات وبداية الثمانينات حتى كانت بـؤر الصراع الدموى بينهم قـد انفتحت عن آخرها واتخذت من التناقضات السائدة فى العـديد من البقـاع العربية مجالاتها (٢) .

وقد سبق أن اوضـحنا ملامح التغـيرات التى عرضـها الرئيس السادات والتى عبرت عن أفـكار جديدة للتجمع العـربى فيما أطلق

---

(١) راجع مقالنا عن اتحاد الجمهوريات العربية ، مرجع سابق ، ص ٦٦ وما بعـدها .

(٢) راجع لنـا بعض الجوانب القانونيه للمشكلة اللبنانية ، مجلة الاقتصاد والادارة ، العدد الرابع ١٩٧٥ ، ص ٣٢٠ وما بعدها .

عليه ورقة أكتوبر استبعد فيها الوحدة السياسية ، وعبر عن بعض الأفكار التى سادت طوال هذه الفترة وحتى الآن ، وذلك فى نهاية عقد السبعينات .

وهذا المفهوم هو الذى ساد بالفعل فى بداية الثمانينات وحتى الآن ، وهو لازال المفهوم الذى أخذ به فى الاتحادات الأخيرة ، مثل مجلس التعاون الخليجى ، ومجلس التعاون العربى ، واتحاد المغرب العربى . ويتضح ذلك من ابراز الأسس التى تقوم عليها هذه الاتحادات ، وما تتفق عليه ، وما تختلف فيه .

أولا ــ تقارب الأهداف بين الاتحادات الثلاثة :

ففى مجلس التعاون لدول الخليج نجد أن الأهداف هى : تحقيق التناسق والتكامل والترابط بين جميع الدول الأعضاء فى جميع الميادين وصولا الى وحدتها ، وتعميق الروابط والصلات وأوجه التعاون القائمة بين شعوبها فى مختلف المجالات ، اضافة الى وضع أنظمة متماثلة فى مختلف الميادين ومنها : الشئون الاقتصادية ، الشئون التجارية والجمارك والمواصلات ، الشئون التعليمية والثقافية ، الشئون الاجتماعية والصحية ، الشئون الاعلامية والسياحية ، الشئون التشريعية والادارية .

وأخيرا جعل من أهداف الاتحاد دفع عجلة التقدم العلمى والتقنى فى مجالات الصناعة والتعدين والزراعة والثروات المائية والحيوانية وانشاء مراكز البحوث العلمية واقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها .

ونجد أن هذه الأهداف هى نفسها أهداف مجلس التعاون العربى مع ملاحظة الفروق الآتية :

ان مجلس التعاون الخليجى يجعل الهدف النهائى للتنسيق والتكامل والترابط هو الوصول الى وحدة الدول الأعضاء ، أما الهدف

فى اتفاقية مجلس التعاون من هـذه العمليات فهـو تحقيق التكامل الاقتصادى والارتقاء بالدول الأعضاء تدريجيا وفق الظروف والامكانات والخبرات •

ـ أن هناك أهدافا نص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون العربى ولم ينص عليها فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى وهى السعى الى قيام سوق عربية مشتركة بين الدول الأعضـاء وصـولا الى السوق العربية المشتركة فالوحدة الاقتصـادية العربيـة ، وكذلك النص على هدف تقرير العمل العربى المشترك وتطويره بما يوثق الروابط العربية •

وهـذا الهدف يجعله اطارا يمكن أن يجمع كافة الدول العربية فى ظله على خلاف اتفاقية التعـاون الخليجى التى جعلت أهدافها تنحصر فى تحقيق الانجازات داخلها •

أما الاتحاد المغربى فنجده يركـز على فكرة الدفاع المشترك بين الدول الأعضاء واعتبار أى عدوان على دولة عضـو بمثابة عدوان على الأعضاء الآخرين ، فضلا عن تنسيق النشاط الاقتصادى بين هذه الدول وصـولا الى تكاملها ووحـدتها •

ونلاحظ على هذه الأهداف :

١ ـ أنها استخدمت عبارات التنسيق والتعاون والتكامل فى مختلف المجالات ، وهى عبارات عامة وتحتاج الى اتفاق مفصل حول ما تريده الدول الأعضاء منها فى مختلف مراحل تطورها •

٢ ـ غياب هدف الوحدة العربية الشاملة من هذه الوثائق واحلال التكامل الاقتصادى بين الدول الأعضاء لكل اتحاد محلها ، أو النص على الوحـدة كهدف نهائى يجمع بين دول الاتحاد ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجى والاتحاد المغاربى ، وهو السـمة الغالبة على الاتحادات العربية فى الثمانينات كما أوضحنا •

٣ ــ أننا لا نجــد اختصاصا مفرزا محددا قــد خول للاتحادات يمكن أن تمارسه استقلالا عن كل دولة عضو وانما نجــد أهدافا عامة مما يضعف من صفة الشخصية القانونية للاتحادات • كذلك لم تقرر الاتحادات اختصاصات محــددة تمارســها بشكل عام ، وانما قــررت اختصاصات محــددة لكل جهاز •

ثانيا : التقارب بين أجهزة الاتحادات :

فهى فى مجلس التعاون الخليجى ثلاثة هى : المجلس الأعلى وتتبعه هيئة تسوية المنازعات ، المجلس الوزارى ، الأمانة العامة • وفى مجلس التعاون العربى ثلاثة أجهزة أيضا هى الهيئة العليا ، الهيئة الوزارية ، الأمانة العامة ، وهكذا نجد نفس الأجهزة ، فيما عدا أنه لا توجد هيئة لتسوية المنازعات فى مجلس التعاون العربى ، وان كنا نلاحظ الفروق الآتية فى الأحكام التنظيمية لهذه الأجهزة :

- أنه يدخل فى اختصاص الهيئة العليا للمجلس العربى المقابلة للمجلس الأعلى فى مجلس الخليج اختصاص قبول الأعضــاء الجــدد ، ولا نجــد هــذا الاختصاص فى مجلس الخليج لأن العضوية فى المجلس الأخير مقفلة •

- أن رئاسة هذا الجهاز فى المجلس العربى تكون لرئيس الدولة المضيفة لدورة سنوية كاملة ، حيث نصت الاتفاقية على عقــده اجتمــاعا عاديا مرة كل عام فى احــدى الدول الأعضــاء ، واذا تقــــرر عقــد اجتماع استثنائى له ، فان الاجتمــاع الاستثنائى يعقد فى مقر الدولة التى يتــولى رئيسها رئاســة الهيئة العليا ، أما مجلس التعاون الخليجى فيجتمع فى دورتين عاديتين فى كل ســنة وتكون رئاســته دورية حسب الترتيب الهجائى لأســماء الدول ، وتعقد الاجتماعات فى مقر أى من الدول الأعضاء •

وهناك نص موحد بين المجلسين فى طريقة الدعوة لاجتماع استثنائى ، فيجب أن يطلبه عضو ويؤيده عضو آخر على الأقل .

ويعتبر انعقاد المجلس العربى صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء ، بينما النصاب فى المجلس الخليجى هو الثلثين .

أما بالنسبة للمجلس الوزارى فان تشكيله فى المجلس العربى مختلف عنه فى المجلس الخليجى ، فهو مشكل من رؤساء الحكومات فى المجلس الأول ، وفى الثانى مشكل من وزراء الخارجية .

وبالنسبة للاختصاصات فاننا نجد أن النصوص الخاصة بها متشابهة بل وبعضها يتطابق حرفيا مع الآخر .

ونفس الأمر نجده فى خصوص الأمانة العامة والتى لا تختلف مهامها عن المهام المعروفة لمختلف التنظيمات الاقليمية والعالمية المعروفة ، وان كان الأمر فى المجلس المغاربى مختلف اذ لم يقرر وجود أمانة عامة ، وانما أناط بكل دولة يعقد فيها المجلس مهمة القيام بشئون الأمانة .

ثالثا ـ الأحكام الخاصة بالعضوية :

يعتبر نص المادة الرابعة من اتفاقية مجلس التعاون العربى أكثر تقدما من اتفاقيتى المجلس الخليجى والمغاربى فقد فتح باب العضوية لكل دولة عربية ترغب فى الانضمام اليه ، بينما هو فى اتفاقية مجلس التعاون الخليجى مغلقا وهى مفتوحة فى الاتحاد المغاربى بقيود معينة وقد علل ذلك بأن « أعضاء المجلس تربطهم علاقات خاصة وسمات مشتركة وأنظمة متشابهة ولذا كان التنسيق والتشاور بينهما موجودا من قبل ومعروفا منذ القدم ، مما جعل من الطبيعى والضرورى تشكيل المجلس ليكون الاطار التنظيمى الجامع لمواصلة

العمل بشكل علمى وجاد » (١) .

كذلك يرى البعض أنه « ليس بمقدور أى دولة حاليا الانضمام للمجلس ، ولكن قد يحدث ذلك فى المستقبل ، وليس ضروريا الآن زياده حجم المجلس حتى يمكن التنسيق الكامل بين أعضائه ، كما أن ظروف بعض الدول الأخرى — من الناحيه السياسية والاقتصادية والأمنية لا تتمثل فى الوقت الحاضر مع الظروف التى تسود الدول الأعضاء فى المجلس على الأصعدة المذكورة ، وادا حدث تحول فى ظروف تلك الدول ، فلا يستبعد دخولها المجلس » (٢) .

والواقع أن تساؤلات عديدة كانت قد دارت حول استبعاد كل من العراق واليمن الديمقراطية الشعبية من العضوية ، كذلك فان موقف المجلس من رفض دخول دول أخرى فى عضويته قد تأكد عندما رفض طلب تقدمت به الصومال لدخول المجلس عام ١٩٨٢ .

كذلك نلاحظ أن اتفاقيتى مجلس التعاون العربى والاتحاد المغاربى قد تطلبت اجماع الدول الأعضاء للموافقة على دخول أى عضو فيه. ويؤكد هذه المواقف للاتحادات الجديدة الطابع الخاص لكل اتحاد ، وحرص كل مجموعة عربية دخلته ، على قصره عليها ، أو التحكم فى العضوية فيه بشكل كامل .

رابعا — الاحكام الخاصة بالتصويت :

يعتبر النصاب الذى تصدر به قرارات الاتحادات والنظمات

---

(١) عبد الله الاشعل ، الاطار القانونى لمجلس التعاون الخليجى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ١٦٢ .

(٢) اقوال لممثلى دول الاتحاد وردت بالمؤلف السابق الاشارة اليه ، ص ١٦٧ .

من الأمور الهامة التى نحكم بهـا على الشخصية القانونية له ، وما اذا كان يعـد شخصا قانونيا مستقلا أم مجـرد تجميع لأصـوات الدول الأعضـاء فيـه •

ونجـد نص اتفاقية التعاون الخليجى يميز بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ، فيجب أن تصدر القرارات فى الأولى بالاجماع • وتكفى الأغلبية فى الثانية ، ويجوز فيها التحفظ بعدم قبول القرار •

ولم توضح نصوص الاتفاقية ، المعيار المميز للمسائل الموضوعية والمسائل الأجرائية ، وانما أعطت سلطة البت فى هذا الأمر لقرار يصدر من أغلبية الدول الحاضرة المشتركة فى التصويت •

ويختلف الأمر فى مجلس التعـاون العـربى الذى وضع قاعدة التصويت بالأغلبية وجعل القرار يلزم من لم يقبله •

ومع ذلك فقـد حرصت نصوص الاتفاقية الأخيرة على النص على بذل الجهود للوصـول الى الاجماع وتوافق الآراء (المـادة ١٢) ، ولم يستثنى من ذلك الا القرارات الخاصة بالعضوية ، والخاصة بتعديل الميثاق فيجب أن تكون بالاجماع •

وجدير بالذكـر حـرص نصـوص ميثـاق مجلس التعـاون الخليجى على عدم وجود تعارض فى مواقف أعضائه ، فنص على حق كل عضو فى أن يقترح أثناء المناقشة فى أى موضوع ، وقف الجلسـة أو تأجيلها أو تأجيل المناقشة فى الموضوع المطروح للبحث أو اقفال باب المناقشة • ولايجوز مناقشة هذه المقترحات بل يطرحها الرئيس للتصويت اذا ثنى عليها عضو آخـر ، ويكون اقرارها بأغلبيـة الأعضاء •

ويتضح من استعراض مختلف هذه الأحكام ما يلى :

١ ـ أن أهداف الاتحادات الجـديدة تعبر عن شعار المرحلة التى

أوضحته وهـو أن الدول العربية لا تستهدف منها اقامة وحدات أو اتحادات دول وانما ايجاد أطر للتعاون والتنسيق فى المجالات المختلفة التى تتصل بالنواحى الاقتصادية والثقافية والعلمية والاعلامية، وبعبارة أخرى ما يطلق عليه اصطلاحا ، المنهج الوظيفى •

٢ ــ ان التنسيق السياسى ليس على قمة أهداف هذه الاتحادات بل يأتى فى مرحلة متأخرة من اهتمامات الدول الأعضاء •

٣ ــ أن النصوص لا تحتوى على اختصاصات مفرزة يمكن أن تمارسها أجهزة وهيئات الاتحاد استقلالا عن الدول الأعضاء ، مما يضعف من الشخصية القانونية الدولية لها • كذلك يبدو الحرص ــ خاصة فى مجلس التعاون الخليجى ــ على اتخاذ القرارات بالاجماع •

٤ ــ أن هذه الاتحادات تعبر عن نوايا طيبة ، وميادين للعمل ، وتصوغ اطارات للتعاون والتنسيق ، دون أن تأخذ بأية وسائل يمكن أن تلزم الدول بعمل أو بالامتناع عن عمل •

٥ ــ وبالجملة لا نرى أن هذه الاتحادات تقدم جديدا للعالم العربى ، وكل ما ورد بها موجود فى المواثيق المكملة لجامعة الدول العربية وقد تقوى النغمات القومية الانعزالية التى بدأت تتصاعد فى الساحة العربية ، لذا لا نأمل لها أن تعيش طويلا •

٦ ــ وأخيرا فان هذه الاتحادات لا تعدو أن تكون تنظيمات دون الاقليمية ، ولا تعبر عن شخصية قانونية جديدة . وليس لها أهمية كبيرة فى مجال دراسة الظاهرة التنظيمية العربية (١) •

---

(١) استعرنا التسمية من الزميل ا. د. مفيد شهاب والذى استخدمها فى ندوة عقدت بجامعة الزقازيق ــ مركز البحوث الدولية القانونية والاقتصادية فى ابريل عام ١٩٨٩ وشارك فيها المؤلف والأستاذة الدكتورة عائشة راتب .

القسم الثانى

التجمعات العربيـة والمنظمات الاقليمية المتخصصة

تأثير المنظمات الدولية على العلاقات الدولية :

ان الخلاصة الرئيسية للدراسة التى قدمناها فى القسم الأول ، هى بعد مجلس التعاون والاتحادات العربية الأخرى التى أنشأت فى الثمانينات عن أفكار الوحدة الشاملة أو حتى اتحادات الدول أو الدول المتحدة ، لذا فهى تسير فى النمط التقليدى للعلاقات الدولية الذى يقوم على وجود دول متساوية فى السيادة لا تخضع لسلطة أو هيمنة تأتى من خارجها ، وهذا هو النمط الأكثر شيوعا فى العلاقات الدولية حتى الآن •

ويقال أن التضامن الدولى لم يصل فى معظم مناطق العالم الى الحد الذى يجعل الدول تضحى بأوضاعها السيادية وخاصة فى المجال السياسى ومن ثم لم تتغير الأسس التقليدية لعلاقات الدول مع بعضها البعض حتى مع انشاء المنظمات الدولية فى غالبيتها (١) •

لذلك يمكن القول بأن المنظمات الدولية الأساسية كالأمم المتحدة ومعظم المنظمات الاقليمية ، لا زالت تدور فى نطاق العلاقات التقليدية، ولذلك لم تؤثر على الشخصية القانونية للدول الأعضاء فيها ، وتقوم فى عملها على تنظيم التعاون الاختيارى بين الدول الأعضاء • ولهذا تعتبر هذه المنظمات امتدادا أساسيا للمجتمع الدولى التقليدى ، والجديد الذى تقدمه هو انها تقيم هيئات دائمة للتشاور بين الأعضاء وتبادل الرأى فى مختلف الشئون ، ثم الاتفاق على توحيد نشاط الدول الأعضاء

---

(١) W. Friedmann, Chonging Structure of Public International Law, London 1959, p. 58.

عن طريق ابرام الاتفاقيات بينها أو اتخـاذ اجراءات موحدة فى شأن من الشئون الدولية أو الداخلية • ولا تلتزم الدول فى العادة بما تقرره هذه الهيئات الا اذا وافقت عليها بالاجماع (١) •

المنظمات الدولية والعلاقات شبه الدولية :

أثرت المنظمـات الدوليـة — مع ذلـك — فى المجتمـع الدولى باقامة حيز ضخم من العلاقات الدولية فى حقول التعـاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية المختلفة • وقد قامت تلك المنظمات بمساعدة الدول عند ابرام العـديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة والعامة التى تلتزم الدول فيها بوضـع قيـود على السـيادة التقليدية فى سبيل تحقيق المصالح المشتركة لها ، وتحقيق التعاون فى مختلف المجالات •

وهكذا ساهمت المنظمات الدولية — والوكالات المتخصصة على وجه الخصوص — فى اقامة هـذا المجتمع شبه الدولى ، وأساس هـذه التسـمية هو أنه — رغم احتفاظ الدول بسيادتها فى هـذا النمط ، الا أن سيادة الدول تبـدو من خلالها مقيدة ومحـددة بتنازلات كثيرة عن مظاهرها • ونجـد أن بعض هذه الوكالات قـد وصلت الى حيز من القوة يجعلها تمتلك سلطات فوق الدول مثل صندوق النقد الدولى ، والبنك الدولى للانشاء والتعمير (٢) •

العلاقات فوق القومية :

وهى نمط ثالث من العـلاقات الدوليـة يتميز باقامة هيئـات عليا فوق الدول تملك سلطات قوية فى كثير من حقول العلاقات الدولية، وتمارس اختصاصات واسعة تمتـد الى النطاق الداخلى للدول •

---

(١) فريد مان ، الهيكل المتغير للقـانون الدولى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ .

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠ وما بعدها .

ويمثل هذا النمط مجموعة من المنظمات الدولية الحديثة المهمة والتى تستعير العديد من الأنماط التقليدية للاتحادات ، وخاصة النمطين التعاهدى والفيدرالى ، وهى ما يطلق عليه الآن ، المنظمات فوق القومية Supranational (١) .

وأساس وجود هذا النمط الثالث من المنظمات هو احساس الدول — خاصة تلك التى ترتبط فيما بينها بروابط أقوى من المصالح والأهداف والقيم — بعدم كفاءة النظام الذى ينبض داخل حدودها ، واندفعت نحو التكتل فى مجموعات تمثل وحدة جغرافية واجتماعية واحدة ، ويصدق ذلك بصفة خاصة على المجتمعات الأوربية الثلاثة — الفحم والصلب ، والسوق الأوربية المشتركة والجماعة الأوربية للطاقة الذرية (٢) .

لقد وجدت هذه المنظمات فى الساحة الأوربية اظروف أوربا الغربية وخروجها ضعيفة من الحرب العالمية الثانية ، واحتلال دول أخرى مكان الصدارة فى ادارة شئون العالم ، مما جعل مفكروا أوربا يبحثون عن توحيد أوربا للحفاظ على التراث الأوربى ، والعودة الى اتخاذ مكان لائق فى المجتمع الدولى . واذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا فى الآونة الحاضرة لأسباب عديدة ، أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى أن أفضل طريق لتوحيد أوربا هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على أن تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المجال الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد

---

(١) راجع مؤلفنا ، اتحاد الجمهوريات العربية ، سابق الاشارة اليه ، ص ١٥٨ .

(٢) محمد حسن الابيارى ، المنظمات الدولية الحديثة ، وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٧٠ وما بعدها .

ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ومنها الميدان السياسى (١) .

وتقوم هذه المنظمات على أسس تختلف عن كل المنظمات الأخرى فهى تخضع الدول الأعضاء لسلطة عليا فى المجال التخصصى الذى تعمل فيه ، وتتخذ قراراتها بالأغلبية ، وهذه القرارات وان كانت توجه للدول لتنفيذها ، الا أنها كثيرا ما توجه للأفراد أو للمشروعات فى داخل الدول الأعضاء . كما أنها تقيم سلطات مثل سلطات الدولة الاتحادية منها برلمان ، وحكومة ، ومحكمة (١) .

لذا فان الدول الأوربية قد أعلنت أن هدف هذه المجتمعات بالاضافة الى ما تقوم به منظماتها الأخرى وأهمها مجلس أوربا ، هو التطور التدريجى نحو شكل من أشكال الاتحاد التعاهدى ودمج القوانين الوطنية التى يمكن تطبيقها على السياسات الاقتصادية والاجتماعية المشتركة (٢) .

وتمثل هذه المجتمعات بدءا لمرحلة جديدة من مراحل التنظيم القانونى الدولى ، مرحلة وسط بين العلاقات التقليدية للدول المستقلة ،

---

(١) راجع : الشافعى محمد بشير ، نظرية الاتحاد بين الدول ، رسالة ، جامعة الاسكندرية عام ١٩٦٣ ص ٢١٠ ، المنظمات الدولية طبعة الاسكندرية ص ٣٩٠ .

(٢) Pinto, Les Organisation Europeenés, Paris 1963, p. 33,p. Reuter, Les Organisatons Europeenes Paris 1970, p. 203,

ويقول اكسلن فى هذا المعنى : « انه اذا كان من الصعب التوحيد السياسى الكامل لأوربا لأسباب عديدة أخصها الحياة الطويلة فى اطار تقاليد السيادة ، ووجود عداوة تقليدية بين العديد من دولها ، فقد رؤى ان افضل طريق لتوحيد هذه الدول ، هو أن تجرى عمليات الوحدة على مراحل ، على ان تبدأ فى النطاق الوظيفى باعتباره المكان الذى لا يثير نعرات السيادة بين الدول ، وتتلوها بعد ذلك خطوات الوحدة فى الميادين الأخرى ، ومنها الميدان السياسى . راجع :

W. A. Akpine, Europein Community Law and organizational Development, Newyork 1968. p. 53.

والتي تتخذ الأساليب الدولية في علاقاتها كالمعاهدات والقرارات والاتفاقات والتوصيات ، والعلاقات الداخلية حيث توجد سلطة عليا فوق الأفراد ، تصدر القوانين والقرارات والأوامر والتعليمات — لذا فان هذا النوع من المنظمات يدفع الى الأمام تطور القانون الدولي ليدخل عدود توجد خارج نطاق الاتفاقات المحتملة داخل الأسرة الدولية بشكل عام ، ومن ثم تعد الآن نوعا بارزا لتصور القانون الدولي والعلاقات الدولية ، وهي بهذا تتضارب مع الأنظمة الاتحادية المعروفة ، وتجمع بين أساليب التعاهدية والفيدرالية من جانب ، وتطور العديد من الجوانب المتصلة بالأنظمة التعاهدية بشكل عام (١) .

ان دور هذه المنظمات في تطوير الظاهرة الاتحادية كبير ، ودلالات وجودها على تطوير المجتمع الدولي واضحة ، وفي هذا يقول فيلاس « ان أساس التطور الحديث للقانون الدولي التقليدي هو وجود تضامن اجتماعي دولي محدود وغير كاف وذو طبيعة سياسية غالبة ، وتنبعث من مصلحة الجماعات في السلم والأمن ، ومن ثم فقد كان أهم ما يوجه الاتحادات اعتبارات الأمن ؛ لذلك كانت الاتحادات تركز على أمور الأمن والدفاع عن الحدود بمواجهة الأخطار المشتركة وتوحد الصلاحيات بشأنها وتترك للدول تصريف أمورها الأخرى (٢) .

أما اليوم ، فان عالمنا يجابه مشكلات من نوع جديد ، ففضلا عن التطور الذي حدث في ميدان السياسة والأمن باختراع العديد من الأسلحة المدمرة ، يواجه العالم مشكلات انهيار النظام القانوني الدولي ، واخطارا ومشكلات ذات طابع اقتصادي واجتماعي لم يعرف العالم حجمها من قبل ، ولا يمكن مواجهتها بأساليب التجمعات

---

(١) Castanos de Médicis, Thér de l'union International, R. Hellénique de Droit Inter ational 1953, p. 117., Shawazenberger, Manual of Public International Lew uf I Lendon 1960, p. 107.

(٢) Vellas, Droit International Economique et Soclal Paris, 1971 p. 105.

العسكرية التقليـــدية • ان أغلبية دول العالم تواجه مشكلات التخلف ونقص الغذاء وانتشار البطالة والفقر والمرض والجهل ، ولم يعد هناك شك فى أن الدولة القومية لم تعد قادرة على الوفاء بهذه الحاجات وتحقيق أمانى شعوبها داخل حدودها وبواسطة مواردها الخاصة وامكانياتها الذاتية ، لذلك لم يعد السلم والأمن هو الدافع الوحيد أو الأساسى للاتحاد بين الدول ، لقد أصبحت أهداف تحقيق التنمية ، ورفع مستوى الشـــعوب وتحقيق رفاهيتهم من أهم أهـــداف الاتحادات فى العصر الحاضر ، بل ان البعض يرى أن بقاء الدولة القومية وحيـــدة منعزلة يهددها من نواح عـــدة بالظهور كمفارقة تاريخية ، كما صارت اليه دولة المدينة الاغريقية فى العصور القديمة (١) •

وهكذا سبقت أوربا غيرها من الجمـــاعات الدوليـــة فى تحقيـــق أتحادات تقوم على العمل الاقتصادى أساسا ، وتمثل كما يسميها البعض دولة ذات طابع اقتصادى جزئى economic stete partlal ، أو اتحادا فيدراليا جزئيـــا Partial Federation حيث تعمل الســـلطة العليـــا كوزارة أوربيـــة للاقتصاد ، وهو ما يتضمنه تعبير « فوق قومى » حيث يشير الى وسيلة أو منهاج المنظمة الفيدرالية (٢) •

فأين التجمعات الاقليمية العربية الجـــديدة من نظرية المنظمات الدولية بشكل عام ، وهل غيرت نطـــاق أو شـــكل العلاقات السائدة بين الدول الأعضاء فيها أو تحمل نواة تغييرها ؟

ذلك ما سوف نجيب عليه الآن :

---

(١) راجع فريد مان ، الهيكل المتغـــير للقـــانون الدولى ، المرجـــع السابق ص ٨٥ وما بعـــدها .

(٢) راجـــع ما سبق ، ص ٣٧ وما بعـــدها .

الهيئات العربية الجديدة منظمات دولية :

لا مجال للشك فى أن الهيئات التى أقامتها الدول العربية وهى اتحادات مجلس التعاون العربى ، ومجلس التعاون الخليجى ، واتحاد المغرب العربى منظمات بين الدول التى أقامتها ، وتدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدولية ، فهى رغم اقامتها لهيئة عليا ومجلس وزارى ، الا أن هذه الهيئة وذاك المجلس ليس هيئة فوقها ولا يملك الزامها بما لا تتوافق عليه ، وان جاز اصدار قرار بالأغلبية ، فانه لا توجد هيئة تنفذه فى داخل الدولة العضو • كذلك فانه لا توجد مسائل محددة تصدر السلطة فيها قرارات استقلالا عن الدول الأعضاء ، وكل ما يدخل فى اختصاصها ، يدخل فى اختصاص الدولة العضو كذلك •

الهيئات العربية الجديدة منظمات متخصصة :

فلا تدخل كل شئون العلاقات الدولية فى اختصاصها ، وانما المجال الأساسى لعملها هو المجال الاقتصادى أو المجال الوظيفى الأوسع بمعنى التعاون فى مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والعلمية والاعلامية ، فضلا عن الاقتصادية ، مع أهمية التعاون فى المجال الأمنى بالمجلس الخليجى ، وأهمية اعتبار الدفاع المشترك فى الاتحاد المغاربى ، ومع ذلك لا تهمل اتفاقات بعض هذه الهيئات ذكر أهداف التنسيق والتعاون فى كافة المجالات ، وكذلك لا تهمل بعضها النص على أن التعاون فى هذه المجالات ، يستهدف الوحدة الكاملة بين الدول الأعضاء ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الخليج •

الهيئات العربية الجديدة لا تمثل منظمات قومية :

لا نجد ظاهرة الفوقية أو الأجهزة التى فوق الدول فى هذه الهيئات ، ولم تستطع الدول العربية أن تتجاهل سيادتها وضرورة الحفاظ عليها حتى فى المجالات غير السياسية •

وهكذا نجـــد التجمعات العربيـــة التى وجـدت فى مرحـلة الثمانينات تدور فى الاطار التقليدى للعلاقات الدوليـة ، وان أعطت اهتماما واضحا بالمجال الوظيفى وعلى الخصوص التعاون فى المجـال الاقتصادى على النحو السائد فى المجتمعات الأوربيـة ، وان كانت لـم تأخذ بالأسس التى أسهمت فى تقوية هذه المجتمعات وأهمها انشاء أجهزة الدولة ــ سلطة تنفيذية ومحكمة وهيئة تشريعية واقرارها قاعدة الأغلبية فى اصدار القرارات وخلق أجهـزة لتنفيـذها داخل الدول ، وحيازتها اختصاصات محددة تستقل باتخاذ القرارات فيها اسـتقلالا عن الدول الأعضـاء .

مستقبل الجامعة العربيـة :

وبعد هـذا العرض للتنظيم الدولى العـربى ، نود أن نجيب على سؤال عن مستقبل الجامعة العربية . وهذا التساؤل سبقنا اليه العديد من مفكرى العرب . هل الأفضل الابقاء على الجامعة بشكلها الحـالى أم الأفضل أن تلغى ، أم يكتفى بتعديل بعض أحكام الميثاق ؟

فى الواقع أن سجل التعاون العربى فى اطـار الجامعة لا يخلو من الفائدة فقد نجحت فى أن ترمز لوحدة العرب ، وعملت على تشـجيع حركات التكامل والتعاون فى المجال العربى ، على ما نرى فى العديد من الاتفاقات التى توحد مناهج التعليم بين الدول العربية ، وتقيم بينهم أنظمة موحدة فى مجال الجنسية والتعاون فى تسليم المجرمين وتنفيـذ الأحكام ، ومجالات عديدة من التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى كما أن سجلها لا يخلو من المواقف الناجحة فى مجال العلاقات السياسية العربيـة . من حيث التنسيق بين المواقف العربية تجـاه العـديد من المشكلات ، بل لا يخلو الأمر من تحقيق انجازات هامة كما رأيناها فى تشكيل قوات عربيـة لمواجهـة التهـديد العراقى للكويت عام ١٩٦٢ ومنعها بذلك تغلغل قوى أجنبية فى المنطقـة ، ولا شك أن العـديد من جلسات مؤتمرات القمة العربية كان لها دورها الهام ، وخاصة تجاه رسم

استراتيجية موحدة فى معاملة العدو الصهيونى منذ عدوان ١٩٦٧ وحتى الآن • واذا كان هناك من نقص فى تصدى الجامعة لكثير من المشا العربية ، فهذا لا يرجع الى ميثاق الجامعة أو أجهزتها وانما يرجع أن بعض الدول العربية لا تعطيها حرية العمل • لكل هذه الأسباب وجدنا أن العديد من الدول العربية ، ومن المفكرين العرب يرون الابقاء على الجامعة بوضعها الحالى ، لأن العلاقات العربية لا تحتاج الى اطار أقوى من الاطار القانونى الحالى •

وعلى العكس من ذلك وجدنا اتجاها يرى ضرورة الغاء الجامعة العربية لأنها خلال الخمس والأربعين عاما الماضية لم تنجز شيئا له قيمة ، بل ساعدت على الفرقة العربية بدلا من أن تقوى التضامن العربى ، كما أنها منعت تحقيق وحدة أقوى بين الدول العربية •

أما الاتجاه الثالث فهو اتجاه وسط ، يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل ميثاقها ليجعلها أكثر قوة وذلك بوسيلتين : الأولى اعطائها اختصاصات واضحة ومحددة تمارسها نيابة عن الدول الأعضاء ، تكون لها قوة الالزام بالنسبة لهم ، وتنفذ بالتالى فورا • والثانية : تعديل نظام التصويت بالقضاء على قاعدة الاجماع حتى يمكن أن تظهر الجامعة كهيئة مستقلة عن الدول الأعضاء •

وقد بدأ هذا الاتجاه الأخير يقوى فى الآونة الحاضرة ، وتبنته صراحة جمهورية اليمن الشمالية ، كما أن الأمين العام للجامعة قد أعد مذكرة شاملة عن التعديلات التى يرى ادخالها على الميثاق •

ونحن مع الرأى الذى يرى الابقاء على الجامعة مع ضرورة تعديل بعض أحكام ميثاقها ليتمشى مع التطورات العديدة التى جرت سواء فى المجال الدولى أم العربى • فقد اتسعت دائرة العضوية فيها ، كما اتسع النطاق الذى تمارس فيه الجامعة عملها عن طريق العديد من الاتفاقات والوكالات المتخصصة التى أنشئت فى اطار جامعة الدول

العربية لذا يجب أن تعـدل نصوص الميثاق لاستيعاب هـذه التطورات الأفقيـة والرأسـية •

ونحن أيضا مع الرأى الذى ينحو نحو جعـل الجامعة قـوة أكبر للعرب بمنحها اختصاصات أكثر قوة ، وبانطلاقها الى تنظيم التعـاون الاقتصادى والاجتماعى بين العرب •

لقد أثبت العرب فى حرب أكتوبر أن بامكانهم — اذا اتحدوا — أن يفعلوا الكثير • ونحن الآن نعيش عصر الوحدات الكبرى ، وما لـم تتحـد الدول العربيـة ، وتمثل وحدة حقيقية ، فان العالم من حولنـا سيعمل على تقوية الفوارق بيننا وعلى خلق المشاكل بين حدودنا ، بـل سيعمل الاستعمار على العودة الينا فى صوره الجديدة ، فى وقت كثرت فيه ثرواتنا ، بينما يمـر العـالم الغربى بأزمات خانقـة ، لكى يتمكن من جديد من فرض وصايته علينا ، ولكى يحصل على كنـوز الطـاقة التى يراها عندنا ويفتقدها عنـده •

الفصـــل الخامس

التنظيم الدولى الاســـلامى

مقـــــــدمة :

قد يكون من الصعب معالجة التنظيم الدولى الاسلامى فى مجـــرد فصل من كتاب يتعرض لكافة المنظمات الدولية ، وذلك لأسباب عديدة :

السبب الأول ، هو أهمية هذا التنظيم بالنسبة لمن يوجه اليهم هذا المؤلف ، فهو يوجه الى دول عربيـــة مسلمة يعنيها بشـــكل مباشر ويتصل بتاريخها وبحاضرها وبمستقبلها أيضا •

السبب الثانى ، قدم هـــذا التنظيم ، فهو أقدم صور التنظيمات على الأقل من حيث الأفكار والحركات الأولية التى عبرت عنه ، وان كان لم يظهر فى الشكل الذى وجـــدت فيه التنظيمات الاقليمية الحديثـــة الا منذ مدة قصـــيرة •

السبب الثالث ، أنه تنظيم يثير كوامن عديدة فى نفوسنا ، ويغرى بالتطلع الى أشكال أفضل مما وصلنا اليـــه فيه • ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يرضى الآمال انما هو التنظيم الذى يجمع فى اطـــار وحدة قوية كافـــة الدول الاسلامية التى اتخذت شكل الدول الأوربية الحديثة وراحت تتوزع بين حدود مستقلة عن بعضها البعض ، تتصارع أحيانا ، وتتفق فى بعض الأحيان ، وتحمل حكوماتها السلاح فى وجـــه بعضها البعض رغم وحدة الدين ، ووحدة الآمال والأهداف • لقـــد انقطع الحبل المتين الذى كان يربط أوصال الدول منذ مدة ، ولابد من بحث عن صيغة أقوى من الصـــيغ الدولية الحديثة لتعيد للاســـلام أمجاده ، ولتحقق للمسلمين وحدتهم التى طالمـــا نعموا بها ، وتتطلع قلوبهم وعقولهم الى بعثها من جـــديد فى شـــكل أقـــوى مما هو قائم اليـــوم •

ان التنظيم الدولى الاسلامى الذى يجمع الدول الاسلامية فى عالم اليوم هو نوع من « التنظيم الاقليمى بين دول » لها شخصياتها الدولية الكاملة . ويسير فى اطار عالم السيادة القومية ، ولا يرتفع فوقها ، فلم تنشأ الدول الاسلامية أن تقيم فوقها أى تنظيم يملك صلاحيات فوق الصلاحيات التى تملكها أو يحد من آثار السيادة التى تتمتع بها . لذا فتوجد آمال فى ضرورة أن يتطور بها الى شكل أقوى . من هنا سنقتصر على دراسة الشكل القانونى الرسمى لهذا التنظيم ، ونعنى به « المؤتمر الاسلامى » مع القاء الضوء على أسرة هذه المنظمة ، بمعنى دراسة الوكالات والهيئات الاسلامية المتخصصة التى انبثقت عنه .

المبحث الأول

منظمة المؤتمر الاسلامى

أولا : نشأة المنظمة :

منذ أن ألغيت الخلافة العثمانية عام ١٩٢٤ وآمال شعوب العالم الاسلامى تتطلع نحو انشاء رابطة سياسية تجمعها ، ولم تتوقف المحاولات الرامية الى انشاء هذه الرابطة على مدى هذا التاريخ ، وربما كانت فكرة الجامعة الاسلامية هى أول بديل تم التفكير فيه ، بل ان محاولات اقامتها واكبت الفترات الأخيرة من عمر الخلافة الاسلامية ، ولم تنجح محاولات اقامة هذه الجامعة لأسباب عديدة (١) .

ونستطيع أن نقرر أن الحركات الاسلامية بعد الحرب العالمية الأولى ، قد اتجهت الى فكرة اقامة مؤتمرات اسلامية تجمع بينها ،

---

(١) راجع فى هذه الأسباب ، مؤلف عبد المنعم ماجد ، التاريخ السياسى للدولة العربية ، ج ٢ ، مكتبة الأنجلو المصرية عام ١٩٨٢ ، ص ٧٠ وما بعدها .

وأهم المؤتمرات التى عقدت فى الفترة ما بين عامى ١٩٢٤ ، ١٩٣٥ هى : مؤتمر الحج الذى دعا اليه الشريف حسين بن على عام ١٩٢٤ ، وكانت أفكار الكواكبى واضحة فيه اذ أعد الحسين بن على ميثاقا بالفعل لاقامة مؤتمر اسلامى يعقد سنويا لمناقشة مشاكل المسلمين وتمثل فيه مختلف الدول الاسلامية ولكن المؤتمر لم يستمر فى اجتماعاته ، وقد كان الفشل نصيب مؤتمر آخر عقد فى رحاب الأزهر عام ١٩٢٦ وحاول تنصيب الملك فؤاد خليفة للمسلمين . وفى نفس العام عقد مؤتمر آخر فى مكة المكرمة دعا اليه الملك عبد العزيز آل سعود وقرر انشاء منظمة دائمة أختير الأمير العام لها واتفق على نظام لتمويل أنشطتها واختير لها مكان ، لكنها لم تتحول الى منظمة عاملة .

وبعد الحرب العالمية الثانية تم انعقاد مجموعة من المؤتمرات تواكبت مع الهزائم التى منى بها العرب والمسلمون ، خاصة اقامة دولة اسرائيل فى قلب الوطن العربى ، وحريق المسجد الأقصى عام ١٩٦٩ ، حيث دعا العاهل السعودى الملك فيصل الى عقد مؤتمر قمة للدول الاسلامية عقد بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ وحضره خمس وعشرون رئيسا أصدروا بيانا مشتركا عبروا فيه عن ضرورة توثيق الروابط بينهم فى كافة المجالات ، وتوحيد جهودهم لصيانة السلام والأمن الدوليين، وقرر المؤتمر دعوة وزراء خارجية الدول الاسلامية لمحاولة وضع ميثاق لمنظمة المؤتمر الاسلامى .

وقد انعقدت ثلاثة مؤتمرات وزارية ، الأول فى جدة عام ١٩٧٠ ، والثانى فى كراتشى فى آخر عام ١٩٧٠ ، والثالث فى جدة عام ١٩٧٢ ، تم فيها اعداد ميثاق المنظمة والموافقة عليه ، وفى المؤتمر الأخير تم التوقيع عليه من ممثلى ٣٠ دولة ودخل فى دور النفاذ فى فبراير عام ١٩٧٤ .

ثانيا : أهـداف المنظمـة :

نص الميثاق على مجموعة من الأهداف ، يتصـل بعضها بالعمـل الاسلامى بشكل عام ، ويتصل البعض الآخر بالعمل فى المجال الدولى بشكل عام ويتبنى الأهداف التى وجدناها لدى معظم المنظمات الدولية الاقليمية . والأمم المتحدة .

الأهداف المتصلة بالعمل الاسلامى :

نص الميثاق على أهداف « تعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضاء » ودعم كفـاح جميع الشعوب الاسلامية فى سبيل المحافظـة على كرامتها واستقلالها وحقوقها الوطنية : وكذلك تنسيق العمـل من أجل الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها ودعم كفاح الشعب الفلسطينى ومساعدته على استرجاع حقوقه وتحرير أراضيه .

وهكذا نجد هدف الحفاظ على سلامة الأماكن المقدسة وتحريرها قد ورد نص صريح عليه ، وقد سبق أن ذكرنا أن الاعتداء على المسجد الأقصى يعد من دوافع اقامة هـذه المنظمة ، أما دعم كفاح الشعوب الاسلامية للمحافظة على كرامتها واستقلالها فهو يرتبط بوجود العديد من الشعوب الاسلامية أقليات فى العديد من الدول ، وأراضى أقاليم أخـرى محتلة . يبقى الهدف العام المتصل بتعزيز التضامن الاسلامى بين الدول الأعضـاء وهو هدف لا يرتبط بظـروف للدول والشعوب الاسلامية ، وانما يضع سياسة عامة للمنظمة يحققه بين الدول الأعضاء فيها ، ويؤكده نص صريح يجعل من أهداف المنظمة « دعم التعاون بين الدول الأعضاء فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية وفى المجالات الأخرى الحيوية والتشاور بين الدول الأعضاء فى المنظمات الدوليـة » .

الأهداف المتصلة بالعلاقات الدوليـة :

لعل أول هذه الأهداف ما يتصل بمحو التفرقة العنصرية والقضاء

رابعا : أجهـــزة المنظمـــة ·

أنشأ الميثـاق أربعة أجهـزة لممارسة اختصاصات المنظمة هى : مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات ، مؤتمر وزراء الخارجيـة . الأمانة العـامة ومحكمة العـدل الاسلامية ·

١ ــ مؤتمر الملوك والرؤساء :

وهو الجهاز الأعلى للمنظمة ، وكان النص الأصلى يجعل اجتماعاته « حيثما تقتضى مصلحة الأمة الاسلامية ذلك » وذلك للنظر فى القضايا العليا التى تهم العـالم الاسلامى ولتنسيق سياسـة المنظمة ، ولكن تعديلا أدخل على الميثاق فى مؤتمر القمة الاسلامى الثالث جعل انعقاده كل ثلاث سنوات الى جانب الحـالات التى تقتضى اجتماعه ، وأجاز الميثاق لمؤتمر وزراء الخارجية التوصية بعقده وتعميم الرغبـة فى ذلك على جميـع الدول الأعضاء ·

٢ ــ مؤتمـر وزراء الخارجية :

جعل الميثاق اختصاصات هـذا المؤتمر هى :

النظر فى وسائل تنفيذ السياسة العامة للمؤتمر ، واتخاذ قرارات فى الأمور ذات المصالح المشتركة المتصلة بأغراض المنظمة ، فضـلا عن اقرار الميزانية العامة للمنظمة ؛ ودراسة أية قضية تؤثر على دولة أو أكثر من الدول الأعضاء لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها ·

وقد أعطى المؤتمر حق تعيين الأمين العـام للمنظمة والأمنـاء المساعدين ·

ويجتمع المؤتمر مرة كل سنة أو عند الاقتضاء فى أى بلد من بلدان الدول الأعضاء بطلب من أى دولة عضـو ، ويمكن أن تتم الدعوة من الأمين العـام وهنا يلزم موافقة ثلثى عدد الدول الأعضاء ·

على الاستعمار فى جميع أشكاله ، ولا شك أن هذا الهدف الذى نراه فى ميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، يتفق مع سياسة معظم الدول الأعضاء ، فهى تنتمى الى العالم الثالث الذى عانى كثيرا من الاستعمار ويهمه القضاء على كافة أشكاله وسياساته ومن أهمها التفرقة العنصرية .

أما هدف « اتخاذ التدابير اللازمة لدعم السلام والأمن الدوليين القائمين على العدل » فهو هدف نراه فى مواثيق معظم المنظمات الدولية، وخاصة الأمم المتحدة ؛ ونفس الوضع نراه بالنسبة لهدف « ايجاد المناخ لتعزيز التعاون والتفاهم بين الدول الأعضاء والدول الأخرى » (١) .

ثالثا : المبادىء التى تقوم عليها المنظمة :

نجد حرصا واضحا على اتخاذ نفس المبادىء التى تحكم العلاقات الدولية فى اطار التنظيم الدولى الحالى ، فلا نجد حرصا على اعطاء صلاحيات « فوقية Supra national » لهذه المنظمة ، لذا تقوم على المساواة التامة بين الدول الأعضاء ، واحترام سيادة واستقلال ووحدة أراضى كل عضو ، ونجد نصوصا بعد ذلك على نفس المبادىء التى تقوم عليها الأمم المتحدة وهى عدم التدخل فى الشئون الداخلية ، احترام حق تقرير المصير ، حل ما قد ينشأ من منازعات بين الدول الأعضاء بالوسائل السلمية مثل المفاوضة أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم ، وأخيرا امتناع الدول الأعضاء فى علاقاتها عن استخدام القوة أو التهديد باستخدامها ضد وحدة وسلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأى عضو .

---

(١) راجع : عبد الله الأشعل ، أصول التنظيم الدولى الاسلامى ، ص ٨٣ وما بعدها ، صلاح شلبى ، التضامن ومنظمة المؤتمر الاسلامى ، النهضة المصرية ١٩٨٧ ، ص ٥٤ وما بعدها .

ويجب لصحة انعقاد المؤتمر حضـــور ثلثى عدد الأعضاء ، ويتم اتخاذ القرارات بهذه الأغلبية نفسها •

٣ ــ الأمانة العـــامة :

تتشكل من أمين عام يعين من مؤتمر وزراء الخارجية لمدة أربـــع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويعـــاونه أربعة أمناء مساعدين يعينهم المؤتمر بترشيح من الأمين العـــام من بينهم أمين مساعد للقـــدس وفلسطين •

ويقوم الأمين العـــام بتعيين موظفى الأمانة من مواطنى الدول الأعضاء ويشترط فى التعيين ما يلى :

١ ــ مراعاة مبدأ التوزيع الجغرافى العـــادل •

٢ ــ توفر الكفاءة والنزاهة والايمان بأهداف الميثاق •

٣ ــ توافر الحيدة ، وقد حرص الميثاق على النص على عـــدم جواز التدخل فى عملهم أو التـــأثير عليهم من قبل الدول الأعضاء •

والوظائف التى تقـــوم بها الأمانة العامة هى الوظائف الفنيـــة والادارية التى تمارســـها أمانات المنظمات المختلفة ، كما أن لهـــا الحصانات والمزايا المقررة للقيام بالوظائف •

وتتميز منظمة المؤتمر الاسلامى عن غيرها من المنظمات الدولية ، بوجود عدد من الفروع والأجهزة التى وان حظيت ببعض الاســـتقلال فى عملها ، الا أنها تتبع الأمانة العـــامة ، وقد أنشئت جميعها بقرارات من مؤتمر وزراء الخارجية ، وأهم هـــذه الأجهزة هى :

١ ــ صندوق التضامن الاسلامى •

٢ ــ صندوق القـــدس •

٣ ــ مركز البحوث الاحصائية والاقتصادية والاجتماعية •

٤ — مركز بحوث التاريخ والفنون والحضارة الاسلامية •

٥ — اللجنة الدولية للحفاظ على التراث الاسلامى •

٦ — المركز الاسلامى لتنمية التجـــارة •

٧ — مركز التدريب الفنى والمهنى •

٨ — المؤسسة الاسلامية للعلوم والتكنولوجيا والتنمية •

٩ — مجمع الفقـــه الاسلامى •

وتتمشى الأغراض التى وضعت لكل جهاز مع اســـمه ، ويضيق المجال هنا عن استعراض هذه الأهداف والوسائل التى وضـــعت أمام كل جهاز لتحقيقها ، وان كنا نلاحظ كثرة هذه الأجهزة والتداخل بين أغراض بعضها ، وعدم قيام أغلبها بممارســـة صـــلاحيات فعلية حتى الآن (١) •

(٤) محكمـــة العـــدل الاسلامية :

وهى جهاز مستحدث بواسطة مؤتمر القمة الخامسة الذى عقـــد بالكويت عام ١٩٨٧ ، وهى الجهاز القضائى للمنظمة وتعمل — ككل المحـــاكم — بشكل مستقل عن أى جهاز أو دولة عضو • وقـــد ساهمت الكويت مساهمة قوية فى انشائه ومن ثم جعلها النظام الأساسى للمحكمة مقرا لهـــا •

ونجد أن التنظيم الذى تقـــوم عليه المحكمة يتفق مع ذلك الذى شرحناه بالنسبة لمحكمة العدل الدوليـــة ، مع مراعاة الفروق الآتيـــة :

(أ) بالنسبة للقانون الواجب التطبيق :

فى المحكمة الدستورية تعتبر الشريعة الاسلامية المصدر الأساسى

---

(١) راجع فى التفاصيل ، عبد الله الأشعل ، اصـــول التنظيم الدولى الاسلامى ، دار النهضة العربية ١٩٨٨ ص ٢١٧ وما بعدها •

الذى تستند اليه المحكمة فى أحكامها وتسترشد بالقانون الدولى والاتفاقات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو العرف الدولى المعمول به أو المبادىء العامة للقانون أو الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية أو مذاهب كبار فقهاء القانون الدولى فى مختلف الدول .

والواقع أن هذا النص يثير العديد من المشاكل فى التطبيق ، أولها تحديد المذهب أو المذاهب التى تستند اليه المحكمة خاصة أن الشريعة ليست مقننة ، وانما سيتم الرجوع الى كتب الفقه الاسلامى وهى كثيرة ومختلفة حسب المذاهب ، مما يثير قضية تقنين الشريعة أو تحديد طريقة الرجوع الى المذاهب .

كذلك فان جعل الاستناد أساسا للشريعة والاسترشاد بمصادر القانون الدولى يضع أمامنا مشكلة مدى القوة الملزمة للمعاهدات خاصة اذا كانت تختلف عن الشريعة ، مما يحتاج الى تحديد العلاقة بين الشريعة الاسلامية والقانون الدولى ، وموقف التجمعات الدولية الأخرى من هذه المسألة .

(ب) اختيار القضاة :

يقوم كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن معا باختيار قضاة محكمة العدل الدولية . أما قضاة المحكمة الاسلامية فيختارهم المؤتمر العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مدة واحدة.

العام لوزراء الخارجية (١) لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

(١) وضعت المادة (٥) من نظام المحكمة طريقة الانتخاب ، فالزمت الأمين العام بتوجيه خطاب الى الدول الأعضاء يحدد فيه موعد اجراء الانتخاب فى مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ويدعوها الى تقديم مرشحيها خلال شهرين على الاكثر ممن تتوافر فيهم الشروط ولكل دولة أن ترشح ثلاثة اشخاص على الاكثر ويجوز أن يكون أحدهم من رعاياها ، ويقوم الأمين العام باعداد قائمة مرتبة وفق الحروف الهجائية يعرضها على المؤتمر تمهيدا لانتخاب الأعضاء فى الموعد المحدد . ويصدر قرار المؤتمر فى جلسة خاصة تخصص لانتخاب الأعضاء ، ويعد ناجحا من نال الأكثرية المطلقة لأصوات جميع أعضاء المنظمة .

والشروط الواجب توافرها فى قضاة محكمة العدل الدولية هى أن يكونوا من الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو من المشهود لهم بالكفاية فى القانون الدولى ، بغض النظر عن جنسيتهم ، فضلا عن أن يكون تأليف الهيئة فى جملتها كفيلا بتمثيل المدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية فى العالم .

أما قضاة المحكمة الاسلامية فيشترط فيهم فضلا عن الاسلام والعدالة ، ألا يقل السن عن ٤٠ سنة ، وأن يكون القاضى من فقهاء الشريعة المشهود لهم وله خبرة فى القانون الدولى ، ومؤهلا للتعيين فى أرفع المناصب القضائية أو مناصب الافتاء فى دولته « المادة ٢٢٤ » فضلا عن انتمائه لاحدى الدول الأعضاء فى المنظمة بجنسيته . ويجب مراعاة التوزيع الاقليمى والتمثيل اللغوى للدول الأعضاء .

ويبدو أن هذا الشرط أملته وجود دول اسلامية ناطقة بالانجليزية (باكستان) وبعضها يتكلم الفرنسية (السنغال ، سيراليون) وبعضها يتحدث الفارسية (ايران) وهكذا (١) .

(جـ) مدة انتخاب القاضى :

فى محكمة العدل الدولية تسع سنوات ويمكن اعادة انتخابهم بدون قيود . وهناك نظام لتجديد العضوية فى المحكمة ، فولاية الثلث (٥ أعضاء) تنتهى بعد مضى ثلاث سنوات ، وولاية ثلث آخر بعد ست سنوات ،وتحدد القرعة انتهاء الولاية .

---

(١) وهكذا تجد بدلا من تمثيل المدنيات والانظمة القانونية الرئيسية فى العالم ، التمثيل الاقليمى واللغوى فى المحكمة الاسلامية . والواقع أن التمثيل اللغوى أمر صعب ويثير مشاكل عديدة ولا أعرف كيف يمكن حسمه ؟ كما لا نعرف أهميته فى محكمة تطبق الشريعة الاسلامية ، وهى شريعة لا يستقيم تطبيقها الا اذا طبقت اللغة العربية ، ولكنها الاعتبارات السياسية هى التى تتحكم فى مثل هذه الأمور .

أما فى المحكمة الاسلامية فالمدة هى أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة •

(د) عدد القضاة :

خمسة عشر قاضيا فى محكمة العدل الدولية وسبعة فقط فى المحكمة الاسلامية •

(هـ) لغات المحكمة :

اللغة العربية هى اللغة الرسمية الأولى فى المحكمة الاسلامية ، الى جانب الانجليزية والفرنسية •

ويجب صدور الأحكام بهذه اللغات جميعا • اما محكمة العدل الدولية فاللغات الرسمية فيها هى الانجليزية والفرنسية فقط ، ويصدر الحكم بلغة واحدة منهما اذا اتفق الأطراف عليها ، فاذا لم يتفقوا صدر الحكم بهما معا وتبين المحكمة أى النصين هو الرسمى • وهو نص أيسر فى الطبيق من نص المحكمة الاسلامية •

خامسا — العضوية :

الأعضاء الأصليون هم الدول التى شاركت فى مؤتمر ملوك ورؤساء الدول والحكومات الاسلامى بالرباط فى سبتمبر عام ١٩٦٩ ، وتلك التى شاركت فى مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامية فى جدة فى مارس ١٩٧٠ وفى كراتشى فى ديسمبر عام ١٩٧٠ والتى وقعت الميثاق •

أما الأعضاء المنضمون ، فيشترط فيهم :

١ — أن تكون دولة اسلامية •

٢ — أن تتقدم بطلب يتضمن رغبتها واستعدادها لتبنى الميثاق •

٣ — أن يصدر قرار من مؤتمر وزراء الخارجية بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر « فلايكفى الأعضاء الحاضرين المشاركين فى التصويت» •

وقد أجاز الميثاق لأى دولة أن تنسحب من العضوية باخطار الأمين العام بالانسحاب مع الالتزام باداء كافة واجباتها المالية •

سادسا ـ مقر المؤتمر :

مدينة جدة بشكل مؤقت الى أن يتم تحرير القدس فتصبح مقرا دائما للأمانة العامة •

المبحث الثانى

الهيئات الاسلامية المتخصصة

توجد هيئات مستقلة تمثل أسرة المنظمة الأم وهى رغم استقلالها فى عملها عن المنظمة ، تربطها بها روابط وثيقة ، بل ان أغلبها نشأ بقرار من مؤتمر وزراء الخارجية الاسلامى • وأهم هذه الهيئات هى : البنك الاسلامى للتنمية ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية ، وكالة الأنباء الاسلامية ، الاتحاد الرياضى الاسلامى ، منظمة العواصم الاسلامية ، الاتحاد الاسلامى لمالكى البواخر ، الغرفة الاسلامية للتجارة والصناعة وتبادل السلع ، المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة •

وسندرس البنك الاسلامى للتنمية كنموذج للهيئات ذات الطابع الاقتصادى ، وندرس بعد ذلك المنظمات المعنية بالنشاط الثقافى والعلمى والاعلامى ، فندرس اليونسكو الاسلامى ، ثم منظمة الاذاعات وأخيرا وكالة الأنباء الاسلامية •

أولا ـ البنك الاسلامى للتنمية :

١ ـ نشأة البنك :

لعل من العوامل المبشرة بنجاح التنظيم الدولى الاسلامى ، أن

---

(١) راجع رسالة الدكتور ماجد ابراهيم على ، البنك الاسلامي للتنمية ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق •

نجـد الدول الأعضاء قـد اهتمت اهتماما كبيرا بالأنشطة ذات الطابع الاقتصادى والذى أثبتت تجارب المنظمات الدولية المختلفة أن العمـل من خلالها يمكن أن يعود بنتائج يمكن قياسها ومعرفة آثارها بسهولة ، وبالتالى فقـد رأينا البنك الاسلامى كوكالة متخصصة يظهر فى مقدمة الأعمال التى تبلورت حتى قبل أن تقوم المنظمة الأم نفسها ، أى المؤتمر الاسلامى •

وهكذا وجدنا فكرة البنك فى جـدول أعمال المؤتمر الثانى لوزراء خارجية الدول الاسلامية الذى انعقد فى كراتشى عام ١٩٧٠ ، وفى جدول أعمـال المؤتمر الثالث عام ١٩٧٢ ، ثم فى بنغازى عام ١٩٧٣ ، وقـد أعدت اتفاقية بانشاء البنك تضمنت أهدافه ونظام العمل به والهيئات التى تمارس أعماله وفتح الباب للتوقيع عليها بمقر مؤسسة النقد العربى السعودى بجـدة حتى آخر أكتوبر عام ١٩٧٤ ، ثم نقلت الى مقر البنك وفتح باب الانضمام اليها لمن يشاء من الدول الاسلامية ليبـدأ البنك ممارسة نشاطه فى عام ١٩٧٥ تاريخ ايداع وثائق تصديق عدد من الدول التى لا تقل مساهماتها عن خمسمائة مليون دينار اسلامى •

٢ ـ اهداف البنـك :

وضعت المـادة الأولى من الاتفاقية هـدف المنظمة وجعلته دعم التنميـة الاقتصادية والتقـدم الاجتماعى لشعوب الدول الأعضـاء والمجتمعات الاسـلامية مجتمعة ومنفـردة وفقا لأحكام الشريعـة الاسـلامية •

ونجد فى ديباجة الاتفاقية توضيحا لهذا الهدف وربطا له بأهداف منظمة المؤتمـر الاسلامى ، فالحكومات الموقعة للاتفاقية تنظر بعين الاعتبار الى الحاجة الى النهوض بمستوى المعيشـة لشعوب الدول الاسـلامية والى تحقيق تنمية اقتصادية متجانسـة ومتوازنة للدول الاسلامية على أساس المبادىء والمثل الاسـلامية ، وترى أن أحسن السبل لتحقيق هـذه التنمية هو التعاون المـالى والاقتصادى المتبادل بين الدول الاسلامية الأعضاء فى المؤتمر الاسلامى •

اختصاصات وصلاحيات البنـــك :

نجـــد تنوعا كبيرا فى اختصاصات البنك ، فمنها ما يتصل بمساعدة الدول الأعضاء فى مجال التجارة ، ومنها ما يتصل بمساعدتها فى مجال الخبرة الفنيـــة ، ومنها ما يتصل بمنح القروض والمشاركة الفنيـــة فى المشروعات •

١ ــ التمـــويل والاستثمار :

يقـــوم البنك بالمشاركة فى رؤوس أموال المشروعات والمؤسسات الانتاجية فى الدول الأعضاء كما له أن يســـتثمر فى انشاء مشروعات ، وله أن يكتفى بمنح القروض •

وللبنك حق قبول الودائع واجتذاب الأموال بأية وسيلة •

٢ ــ التجارة الخارجية

يقـــوم البنك بالمســـاعدة فى تنمية التجارة الخارجية بين الدول الأعضاء ، وخاصة السلع الانتاجية •

٣ ــ المساعدات الفنيـــة :

يقوم البنك بتقديم المعونات الفنية للدول الأعضاء (م٢/٩) كمـــا يقوم بتوفير وسائل التدريب للمشتغلين فى مجال التنمية (م ٢/١٠) ، ويقوم باجراء الأبحاث اللازمة لممارسة النشاطات المـــالية والاقتصادية والمصرفية فى الدول الاسلامية وفقا لأحكام الشريعة •

ويدخل فى هـــذا الاختصاص النظـــارة على صـــناديق الأموال الخاصة التى يساعد على انشـــائها وادارتها لأغراض خاصـــة من بينها صناديق لمعاونة المجتمعات الاسلامية فى الدول غير الاعضاء •

٣ ـ أجهزة البنـــك :

يتكون الجهـــاز الادارى للبنـــك من مجلس للمحافظين ومجلس للمديرين التنفيذيين والرئيس ونائب أو أكثر للرئيس والعدد اللازم من الموظفين للقيام بأعمال البنك .

(أ) مجلس المحافظين :

ويتشـــكل من ممثل لكل دولة عضـــو يستمر الى أن تنهى الدولة الموفـــدة له عضويتها فى المنظمة . ويلزم اتفاق البنك كل دولة بأن تعين محافظا واحـــدا ومناوبا له لا يكون له حق التصـــويت الا اذا غاب المحـــــافظ .

وتتركز كافـــة سلطات البنـــك فى مجلس المحافظين ، وان كان له آن يفوض صلاحياته كلها أو بعضها الى مجلس المديرين باستثناء بعض الأمور هى ، الأمور الخاصة بالعضوية : « قبول أعضاء جدد ، ايقاف العضوية » ، والأمور الخاصة بزيادة رأس مال البنك أو تخفيضـــه ، ووضع اللوائح والنظم التى تضعها على عاتقه اتفاقية البنك والمساعدة على ابرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون مع منظمات دوليـــة أخرى ، وكذا انتخاب الرئيس والمديرين التنفيذيين للبنك ، ثم اقرار الميزانية ووضع أسس توزيع الأرباح والخسائر وراتب الرئيس وتقرير انتهاء عمليات البنـــك .

ويجتمع مجلس المحافظين مرة كل سنة ، ويمكن دعوته لأى اجتماع بنـــاء على طلب مجلس المديرين التنفيذيين ، أو بناء على تقرير مجلس المحافظين . ويجب على مجلس المديرين أن يدعـــو مجلس المحافظين للاجتماع اذا طلب ذلك ثلث الدول الأعضاء فى البنك .

ويكون الاجتماع صحيحا اذا حضره أغلبية الأعضاء بشرط أن تكون ممثلة لثلثى مجموع أصوات الأعضاء .

(ب) مجلس المديرين التنفيذيين :

يتشكل مجلس المديرين التنفيذيين من عشرة أعضاء ينتخبون وفقا للنظم التى يضعها مجلس المحافظين ، ويشترط فيهم أن يكونوا على درجة عالية من التأهيل والكفاية فى الشئون المالية والاقتصادية ، وألا يكونوا أعضاء فى مجلس المحافظين .

وينتخب المدير لمدة ثلاث سنوات ويجوز اعادة انتخابه .

ومجلس المديرين هو بمثابة الجهاز التنفيذى للبنك لذلك فهو الذى يعد جدول الأعمال لمجلس المحافظين ، وهو الذى يتخذ القرارات المتعلقة بنشاط البنك وعملياته .

(جـ) الرئيس :

ينتخب مجلس المحافظين رئيسا للبنك بأغلبية العدد الكلى للمحافظين بشرط أن تمثل هذه الأغلبية ما لا يقل عن ثلثى أصوات جميع الأعضاء ويشترط فى الرئيس :

١ — أن يكون من مواطنى احدى الدول الأعضاء .

٢ — ألا يكون — فى نفس الوقت — محافظا أو مديرا تنفيذيا .

٣ — ويجب أن يكون على درجة عالية من التأهيل والكفاية .

مدة الرئاسة :

ينتخب الرئيس لمدة خمس سنوات ويجوز أن يعاد انتخابه بدون حد أقصى . ويعفى من منصبه بنفس طريقة تعيينه .

صلاحيات الرئيس :

١ — يرأس الرئيس مجلس المديرين التنفيذين ، وليس له حق التصويت ومع ذلك له الحق فى الترجيح عند تساوى الأصوات •

٢— للرئيس الحق فى حضور مجلس المحافظين دون أن يكون له حق التصويت ، ومن المعلوم أن رئاسة مجلس المحافظين تكون لأحدهم لمدة عام بالانتخاب •

٣ — يمثل الرئيس البنك قانونا فى علاقاته الداخلية والخارجية ويرأس الجهاز الادارى للبنك •

٤ — يقوم الرئيس بتعيين وعزل الموظفين وفقا للوائح الموضوعة•

(د) مقر البنـــك :

مدينة جـــدة ويجوز له أن ينشىء مكاتب أو فروعا فى أى مكان آخـــر •

ثانيا : المنظمات المعنية بالتربية والعلوم والثقافة والاعلام :

هناك ثلاثمنظمات متخصصة قريبة الأهداف والتنظيم أنشـــأها المؤتمر العام لوزراء خارجية الدول الاسلامية أقدمها وكالة الأنبـــاء الاسلامية (١٩٧٢) ، منظمة اذاعات الدول الاسلامية (١٩٧٥) ثم المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة (١٩٨٠) •

(ا) أهداف المنظمات الثلاث :

ربما كانت أهداف المنظمة الاسلامية للتربية والعلوم والثقافة أعم من أهداف المنظمتين الأخرتين فهى تتمثل فى تقوية التعاون بين الأعضاء فى ميادين الثقافة والتربية والبحث العلمى، وحماية الشخصية الاسلامية

للاذاعات الاسلامية ، وجعل الثقافة الاسلامية محور مناهج التعليم في جميع مراحله ، فضلا عن دعم الثقافة الاسلامية ضد الغزو الثقافي. وتشترك منظمة الاذاعات ووكالة الأنباء معها في الاهتمام بالثقافة الاسلامية فيجعل منظمة الاذاعات من أهدافها الاهتمام بالتراث الثقافي الاسلامي وتقرير دعوة التضامن الاسلامي ، أما وكالة الأنباء فتجعل من أهدافها تعزيز التراث الثقافي الاسلامي .

وتجعل منظمة الاذاعات من أهدافها فضلا عن ذلك : نشر الدعوة الاسلامية ، ونصرة القضايا الاسلامية وتعريف الشعوب الاسلامية ببعضها البعض . أما وكالة الأنباء فهي تضيف الى هذه الأهداف العمل على توحيد أهداف العالم الاسلامي ، زيادة تفهم الشعوب الاسلامية للقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ويبقى هدف لمنظمة الاذاعات يتفق مع طبيعتها وهو تبادل البرامج الاذاعية والاخبارية والتدريبية وتنسيق الارسال الاذاعي والانتاج المشترك للبرامج وتنسيق مواقف الاذاعات الاسلامية في المحافل الدولية .

(ب) أجهزة المنظمات الثلاث :

تتفق هذه الأجهزة في وجود مؤتمر عام أو جمعية عامة له صفة مشتركة في المنظمات الثلاث اذ هي الهيئة العليا فيها .

وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء بشكل متساوى ، ومجلس تنفيذي يختلف عدد الأعضاء فيه (١٥) في اليونسكو ، (١١) في منظمة الاذاعات ، (٧) في وكالة الأنباء .

ويوجد مدير عام لمنظمة اليونسكو الاسلامية يعينه المؤتمر العام للمنظمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ونفس المنصب يوجد في وكالة الأنباء الاسلامية ، أما منظمة اذاعات الدول الاسلامية

فلا يوجد فيها هذا المنصب وانما توجد بها أمانة عامة يرأسها أمين عام •

ويلاحظ كثرة المنظمات المتخصصة الاسلامية وتداخل الاختصاصات بينها مما يجعل الحاجة الى تنسيق العمل بينها ، مسألة ضرورية ، كما أن معظم هذه المنظمات لم تمارس عملا فعليا حتى الآن•

تم بحمد الله وتوفيقه في أول يناير ١٩٩٠

المحتويات

الموضوع	الصفحة
مقدمة الطبعة السادسة	١
الباب التمهيدى : فى ظاهرة المنظمات الدولية	٧
(١) المبحث الأول : تعريف المنظمة الدولية	٧
العنصر الأول : عنصر التنظيم	٧
العنصر الثانى : العنصر الدولى	٩
أ ـ الإسهام الحكومى	٩
ب ـ وظائف المنظمات الدولية	١١
هدف تحقيق السلم الدولى	١١
هدف تحقيق الأمن الدولى	١٤
المبحث الثانى : نشأة المنظمات الدولية وتطورها	١٨
نشأة المنظمات الدولية	١٨
مراحل تطور المنظمات الدولية	١٩
الفترة من ١٨١٥ ـ ١٩١٤	١٩
١ ـ المؤتمرات الأوربية	١٩
٢ ـ الاتحادات الدولية الخاصة	٢٠
٣ ـ الاتحادات الدولية العامة	٢٢
مرحلة ما بين الحربين	٢٥
مرحلة ما بعد الحرب الأخيرة	٢٥
المبحث الثالث : أنواع المنظمات الدولية	٢٧
العضوية	٢٧

- الاختصاصات ٢٩
- السلطات ٣٠
المبحث الرابع : الشخصية القانونية للمنظمات ٣٤
المبحث الخامس : حدود الشخصية القانونية للمنظمات ـ ٣٨
أولا : ارتباط شخصية المنظمات بوظائفها ٣٨
ثانيا : احترام الاختصاص الداخلى للدول ٤٠
الباب الثانى : العلاقات الداخلية للمنظمات ٤٥
الفصل الأول : المساهمة فى المنظمات الدولية ٤٧
المبحث الأول : حرية المساهمة فى المنظمات ٤٧
أولا : حرية الدول في الاشتراك فى المنظمات ٤٧
ثانيا : حق ضم الدول للمنظمات ٥٢
ثالثا : حق الوقف والطرد من العضوية ٥٤
المبحث الثانى : مبدأ الدولية ٥٥
الفصل الثانى : أجهزة المنظمات الدولية ٥٩
المبحث الأول : تعدد أجهزة المنظمات ـــــــــــ ٥٩
أولا : قاعدة التخصيص ـــــــــــ ٥٩
ثانيا : اعتبارات سياسية ٦٠
ثالثا : ديمقراطية الادارة ٦٠
المبحث الثانى : توزيع الاختصاصات بين الأجهزة ٦١
الفصل الثالث : الموظفون الدوليون ٦٥
المبحث الأول : تعريف الموظف الدولى ٦٥
١ ـ الممثلون الدوليون والمفوضون ٦٧
٢ ـ المستخدم والموظف الدولى ٦٨

٣ ـ التحول من المستخدم إلى الموظف ٦٩
٤ ـ الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية ٧١
المبحث الثانى : النظام القانونى للموظفين ٧٣
أولا تعيين الموظفين الدوليين ٧٣
ثانيا : واجبات الموظف الدولى ٧٦
ثالثا : حقوق الموظفين الدوليين ٧٨
الفصل الرابع : المداولات فى المنظمات الدولية ٨٠
المبحث الأول : أنواع القرارات التى تصدر من المنظمات ٨٠
أولا : التوصيات ٨١
ثانيا : الاعلانات ٨٦
ثالثا : الاتفاقات ٨٩
رابعا : القرارات الملزمة ٩٢
المبحث الثانى : طريقة صناعة القرارات ٩٤
أولا : مرحلة المبادأة ٩٥
ثانيا : مرحلة الصياغة ٩٩
ثالثا : مرحلة المناقشة ١٠٠
رابعا : مرحلة التصويت .....
المبحث الثالث : تنفيذ قرارات المنظمات ١٠٩
١ ـ الاشراف على تنفيذ القرار ١١١
٢ ـ المنظمات الدولية وفكرة الجزاء ١١٥
الباب الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات ١١٧
الفصل الأول : صور العلاقات الخارجية ١١٩
المبحث الأول: العلاقات مع الدول ١١٩

١ ـ الدول غير الأعضاء ١١٩
٢ ـ الدول الأعضاء ١٢٠
٣ ـ الدول المضيفة ١٢١
المبحث الثانى : العلاقات مع المنظمات الأخرى ١٢٢
أسرة المنظمات الدولية ١٢٢
أسر المنظمات الإقليمية ١٢٨
الفصل الثانى : وسائل العلاقات الخارجية ١٢٩
المبحث الأول : الاتفاقات الدولية ١٢٩
١ ـ فكرة الاتفاق ١٢٩
٢ ـ الاختصاص بإبرام الاتفاق ١٣٠
٣ ـ انواع الاتفاقات ١٣٤
المبحث الثانى : العلاقات الدبلوماسية ١٣٧
أولا : فكرة العلاقات الدبلوماسية ١٣٧
الإيفاد السلبى ١٣٨
الايفاد الايجابى ١٤٢
البعثات الدائمة للأعضاء ١٤٣
الشعب القومية ١٤٧
بعثات خاصة للدول الأعضاء ١٤٧
البعثات لغير الأعضاء ١٤٩
المبحث الثالث : الاعتراف بالأشخاص القانونية ١٥٠
المبحث الرابع : الأعمال القانونية والتسويق ١٥١
رفع الدعاوي ١٥١
عقد المؤتمرات ـ استخراج الجوازات ..... ١٥٣ ـ ١٥٥

تسجيل المعاهدات ـ تسجيل السفن والطائرات

الكتاب الثانى : المنظمات الدولية ١٥٧
القسم الأول : المنظمات العامة العالمية ١٥٩
باب تمهيدى : عصبة الأمم ١٦١
الفصل الأول : قيام عصبة الأمم ١٦١
الفصل الثانى : أهداف العصبة ومبادئها ١٦٨
الفصل الثالث : أجهزة العصبة ١٧٣
تقدير تجربة العصبة ١٧٩
حل العصبة ١٨٠
الفرع الثانى : الأمم المتحدة ١٨٣
باب تمهيدى : نشأة المنظمة وطبيعتها ١٨٥
١ ـ نشأة المنظمة ١٨٥
٢ ـ طبيعة ميثاق الأمم المتحدة ١٨٧
الباب الأول : مناهج تحقيق السلم فى الميثاق ١٩٣
الفصل الأول : منهج التسوية السلمية للمنازعات ١٩٨
المبحث الأول : وسائل التسوية السلمية للمنازعات ـ ١٩٩
المبحث الثانى : تطوير وسائل التسوية فى ظل التنظيم
الدولى ٢٠٢
الفصل الثانى: منهج الأمن الجماعى ٢١٣
المبحث الأول : الحالات التى يعمل فيها المنهج ٢١٤
المبحث الثانى : السلطات المخولة لمجلس الأمن والجمعية
العامة لتنفيذ المنهج ٢١٧
التدابير الوقتية ٢١٧

التدابير غير العسكرية ٢١٩
التدابير العسكرية ٢٢٣
عمليات حفظ السلام ٢٢٨
المبحث الثالث : تضامن الدول فى اتخاذ التدابير ـــــ ٢٣٠
المبحث الرابع : ممارسة الأمن الجماعى فى العمل ـــــ ٢٣٧
أولا استخدام تدابير الردع العسكرى ٢٣٧
ثانيا : عمليات حفظ السلام ٢٣٨
قوات الطوارئ ١٩٥٦ ـ قوات الكونغو ١٩٦٠ ـ
قوات قبرص ـ قوات السلام اكتوبر ١٩٧٣ ٢٣٨ ـ ٢٤٨
ثالثا : ارسال مراقبين لمناطق النزاع ٢٤٨
الفصل الثالث : منهج نزع السلاح ٢٥٠
المبحث الأول : الأساس الذى يقوم عليه المنهج ٢٥٠
المبحث الثانى : محاولات نزع السلاح ٢٥٣
المبحث الثالث : نزع السلاح فى عمل الأمم المتحدة ٢٥٥
أولا : موقف ميثاق الأمم المتحدة من نزع السلاح ٢٥٥
ثانيا : وجوه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة ـــــ ٢٥٧
ثالثا : أهم انجازات الأمم المتحدة فى المجال ٢٥٩
ـ معاهدة تحريم التجارب النووية ٢٥٩
ـ معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ٢٦٢
ـ انشاء مناطق خالية من الأسلحة النووية ٢٦٤
ـ اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منزوعة السلاح
النووى ٢٦٦
ـ منع وضع الأسلحة النووية فى الجو والفضاء ٢٦٨

- منع الأسلحة الكيماوية والبيولوجية ٢٦٩
- القيمة القانونية لمنهج نزع السلاح ٢٧٠
الفصل الرابع : المنهج الوضعى ٢٧٣
المبحث الأول : الأساس الذى يقوم عليه المنهج ٢٧٣
المبحث الثانى : تطور المنهج من خلال عمل الأمم المتحدة ٢٧٦
المبحث الثالث : حل المشكلة الاستعمارية ٢٧٨
الباب الثانى : المبادى التى تسير عليها الأمم المتحدة ٢٨٧
الفصل الأول : مبدأ المساواة فى السيادة ٢٩٠
المبحث الأول : المفهوم التقليدى للسيادة ٢٩٠
المبحث الثانى : مدلول فى السيادة فى الميثاق ٢٩٢
المبحث الثالث : الآثار الدولية للسيادة ٢٩٤
تطور مبدأ السيادة ٢٩٥
الفصل الثانى : مبدأ الامتناع عن استخدام القوة ٢٩٨
المبحث الأول : مضمون المبدأ ٢٩٨
المبحث الثانى : القيود على المبدأ ٢٩٩
حق الدفاع الشرعى ٢٩٩
حق الدفاع الجماعى ٣٠١
الأمن الجماعى ٣٠٣
المبحث الثالث : نطاق سريان المبدأ ٣٠٤
الفصل الثالث : مبدأ حظر التدخل في شئون الدول الأخرى ٣٠٧
المبحث الأول : مضمون المبدأ ٣٠٧
المبحث الثانى : التدخل المحظور ٣٠٩
المبحث الثالث : التدخل المشروع ٣١١

الفصل الرابع : مبدأ الوفاء بالالتزامات بحسن نية ٣١٤
مضمون المبدأ فى أجهزة الأمم المتحدة ٣١٤
الفصل الخامس : مبدأ حسن الجوار ٣١٨
الفصل السادس : مبدأ تقرير المصير ٣٢٠
المبحث الأول : الأشخاص المقرر لهم الحق ٣٢٠
المبحث الثانى : مضمون الحق ٣٢٢
المبحث الثالث : تنفيذ تقرير المصير والضمانات الدولية ٣٢٤
المبحث الرابع : الطبيعة القانونية للمبدأ ٣٢٦
تقرير المصير وحقوق الإنسان ٣٢٩
الفصل السابع : مبدأ حقوق الانسان وحرياته ٣٣٠
المبحث الأول : تطور الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان ٣٣١
المبحث الثانى : حقوق الإنسان فى الميثاق ٣٣٢
المبحث الثالث : المقصود بحقوق الإنسان ٣٣٨
المبحث الرابع : الحماية الدولية لحقوق الإنسان ٣٣٩
الباب الثالث : الهيكل التنظيمى للأمم المتحدة ٣٤٣
الفصل الأول : العضوية فى المنظمات الدولية ٣٤٥
المبحث الأول : شروط العضوية ٣٤٥
١ ـ الأعضاء الأصليون والأعضاء المنضمون ٣٤٥
٢ ـ الشروط الموضوعية للعضوية ٣٤٦
٣ ـ الشروط الاجرائية للعضوية ٣٤٧
مشكلة عضوية الصين ٣٤٩
المبحث الثانى : عوارض العضوية ٣٥٤
عضوية جنوب افريقيا ٣٥٥

الفصل الثانى : الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة ٣٥٧
المبحث الأول : الجمعية العامة ٣٥٩
أولا : الصفة البرلمانية للجمعية ٣٥٩
ثانيا : اختصاصات ووظائف الجمعية ٣٦٠
الوظيفة السياسية ـ الوظيفة الادارية والمالية
والإشرافية ..... ٣٦١ ـ ٣٦٤
الوظيفة الاقتصادية والاجتماعية ٣٦٤
ثالثا : تطور اختصاصات الجمعية ٣٦٦
١ ـ انشاء الجمعية الصغيرة ٣٧١
٢ ـ شئون المستعمرات والأقاليم غير المتمتعة
بالحكم الذاتى ٣٧٢
٣ ـ قرار الاتحاد من أجل السلم ٣٧٤
رابعا : الاجراءات أمام الجمعية ٣٧٨
دورات الانعقاد ـ جدول الأعمال ـ لغات العمل
ـ لجان الجمعية ..... ٣٧٨ ـ ٣٨٣
المبحث الثانى : مجلس الأمن ٣٨٤
١ ـ أهمية هذا الفرع وطبيعته ٣٨٤
٢ ـ الاجراءات أمام المجلس ٣٨٧
الاجتماعات ـ من له حق طلب انعقاد المجلس ـ
مساهمة الدول غير الأعضاء في المجلس ـ مقر
الانعقاد ـ دورات المجلس الهامة ـ رئيس
المجلس ـ الأعضاء فى المجلس ـ لغات المجلس ٣٨٧ ـ ٣٩٠
٢ ـ لجان المجلس ٣٩٠

اللجان الدائمة ـ اللجان المؤقتة ..... ٣٩٠ ـ ٣٩١
ثالثا : اختصاصات المجلس .....
(١) الاختصاصات المتصلة بالسلم والأمن ٣٩١
(أ) التسوية السلمية للمنازعات ٣٩١
(ب) الأمن الجماعى ٣٩٤
(٢) الاختصاصات الإدارية والدستورية ٣٩٥
سلطات انتخابية ٣٩٥
سلطات عقابية ٣٩٥
سلطات دستورية ٣٩٦
المبحث الثالث : المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٧
أولا : سابقة عصبة الأمم ٣٩٧
ثانيا : طبيعة المجلس الاقتصادى والاجتماعى ٣٩٨
ثالثا : وظائف وسلطات المجلس ٤٠٠
الدراسات ـ التوصيات ـ الاتفاقات ـ المؤتمرات
مساعدة أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ..... ٤٠٠ ـ ٤٠١
رابعا : علاقة المجلس الاقتصادى بالوكالات
المنظمات التي ينسق بينها المجلس ـ وسائل ٤٠٣
التنسيق .....
علاقة المجلس بالمنظمات غير الحكومية ٤٠٤
الصلة مع المنظمات الإقليمية ٤٠٧
الاجراءات في نطاق المجلس ٤٠٨
لجان المجلس ٤٠٨
اللجان الاقتصادية الاقليمية ٤١٠

اللجان الأساسية للمجلس ـــــــــــــ ٤١٠

المبحث الرابع

مجلس الوصاية ـــــــــــــ

أولا : طبيعة المجلس ووظائفه ـــــــــــــ ٤١٣

ثانيا : سلطات المجلس ووسائل ممارسة ٤١٣

الاختصاصات ـــــــــــــ

ثالثا : الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ـــــــــــــ ٤١٥

مشكلة ناميبيا ـــــــــــــ ٤١٧

رابعا : اتفاقيات الوصاية ـــــــــــــ ٤١٨

خامسا : دور الجمعية والمجلس فى نطاق الوصاية ٤٢٣

سادسا : الاجراءات فى نطاق مجلس الوصاية ـــــــــــــ ٤٢٣

المبحث الخامس : محكمة العدل الدولية ـــــــــــــ ٤٢٦

١ ـ المنازعات القانونية ـــــــــــــ ٤٢٦

٢ ـ محكمة العدل جهاز رئيسى للأمم المتحدة

٣ ـ صلة محكمة العدل بالمحكمة الدائمة للعدل ٤٢٧

٤ ـ تنظيم المحكمة ـــــــــــــ ٤٣٠

تشكيل المحكمة ـ النظام القانونى للقضاة ـ

شرط التوزيع الجغرافى فى قضاء المحكمة

٥ ـ اختصاص المحكمة ـــــــــــــ ٤٣٣ ـ ٤٣٧

الاختصاص القضائى ـــــــــــــ

الاختصاص الافتائى ـــــــــــــ ٤٣٨

٦ ـ مقر المحكمة ـــــــــــــ ٤٤٩

٧ ـ القانون الذى تطبقه المحكمة ـــــــــــــ ٤٥٤

٨ ـ الاجراءات أمام المحكمة ٤٥٦
٩ ـ حكم المحكمة ٤٥٧
١٠ ـ تنفيذ أحكام المحكمة ٤٦٠
تقدير لدور المحكمة فى القضايا الدولية ٤٦٥
المبحث السادس : الأمانة للأمم المتحدة ٤٦٥
١ ـ دور الأمانة فى نظام الأمم المتحدة ٤٦٥
٢ ـ تكوين الأمانة العامة ٤٦٦
اختيار الأمين العام والشروط الواجب توافرها فيه ٤٦٨
النظام القانونى لموظفى الأمانة ٤٧٠
وظائف وسلطات الأمين العام ٤٧٠
الوظيفة الإدارية والفنية ٤٧١
الوظيفة السياسية ٤٧٤
امتيازات وحصانات الموظفين ٤٧٦
الفصل الثالث : تطور أجهزة الأمم المتحدة ٤٧٧
أولا : الأجهزة العسكرية ٤٧٧
ثانيا : الأجهزة المعنية بالتنمية ٤٧٨
ثالثا : الأجهزة المعنية بالمسائل الانسانية ٤٧٩
الفصل الرابع : تمثيل الدول وتصويتها في الأمم المتحدة ٤٨٠
المبحث الأول : تمثيل الدول ٤٨٠
١ ـ قاعدة المساواة فى التمثيل ٤٨١
٢ ـ حالات خرج فيها الميثاق على قاعدة المساواة ٤٨٦
المبحث الثاني : التصويت فى الأمم المتحدة ٤٨٧

أولا : الامتيازات التى يقوم عليها حق الاعتراض ٤٩١
ثانيا : حدود حق الاعتراض ٤٩٢
المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية ٤٩٣
التفرقة بين النزاع والموقف ——— ٤٩٤
أثر الغياب أو الامتناع عن التصويت ——— ٤٩٥
أثر مباشرة حق الاعتراض ٤٩٥
رابعا : تقييد حق الاعتراض ٤٩٨
المبحث الثالث : القيمة القانونية لقرارات الأمم المتحدة ٥٠١

القسم الثانى

الوكالات المتخصصة ٥٠١
الفصل الأول : الوكالات المتخصصة والقانون الدولى للتعاون ٥٠١
المبحث الأول ـ التعريف بالقانون الدولى للتعاون ٥٠٧
المبحث الثانى : الوكالات المتخصصة لتحقيق التعاون
الدولى ٥١٤
المبحث الثالث : منظمات المواصلات والاتصالات ٥١٥
أولا : منظمة الطيران المدنى الدولية ——— ٥١٩
ثانيا : المنظمة البحرية الاستشارية ٥٢١
ثالثا : اتحاد البريد العالمي ٥٢٤
المبحث الرابع : حقل الشئون الاجتماعية ٥٢٥
أولا : منظمة العمل الدولية ٥٢٧
ثانيا : منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ٥٢٨
ثالثا : برنامج الغذاء العالمي ٥٢٩
رابعا : الصندوق الدولى للتنمية الزراعية ٥٣٠

خامسا : منظمة الصحة العالمية ٥٣٢
المبحث الخامس : الحقول الاقتصادية والمالية ٥٣٣
أولا : البنك الدولى للإنشاء والتعمير ٥٣٤
ثانيا المؤسسة المالية الدولية ٥٣٥
ثالثا : هيئة التنمية الدولية ٥٣٥
رابعا : صندوق النقد الدولى ٥٣٥
خامسا : منظمة التجارة الدولية والاتفاق العام ٥٣٥
بشأن التعريفات والتجارة ٥٣٧
المبحث الخامس : حقل الشئون العلمية ٥٣٨
أولا : منظمة الأرصاد الجوية ٥٣٩
ثانيا : منظمة اليونسكو ٥٤١
ثالثا : الوكالة الدولية للطاقة الذرية ٥٤٢
رابعا : منظمة الملكة الثقافية العالمية ٥٤٤
الفصل الثانى : النظام القانونى للوكالات المتخصصة ٥٤٤
المبحث الأول : العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات ٥٤٨
المبحث الثانى : الأحكام التنظيمية للوكالات المتخصصة ٥٤٨
أولا : العضوية فى المنظمات المتخصصة ٥٥١
ثانيا : أجهزة الوكالات المتخصصة ٥٥١
١ ـ الأجهزة العامة أو الرئيسية ٥٥١
٢ ـ تشكيل الفروع العامة ٥٥٢
٣ ـ دورات الانعقاد ٥٥٣
٤ ـ العضوية ٥٥٥
٥ ـ الأجهزة التنفيذية ٥٦٧

الكتاب الثالث

المنظمات الاقليمية ٥٦٨
تمهيد ـ خطة البحث ٥٦٩
الباب الأول : الأساس النظرى للتنظيم الدولى ٥٧٠
الفصل الأول : نظرية الإقليمية ٥٧٤
الفصل الثاني : الإقليمية كطريق إلى العالمية ٥٧٦
الفصل الثالث : رفض الإقليمية ٥٩٧
الفصل الرابع : التنظيم الإقليمى في إطار التنظيم العالمي ٥٨٧
الباب الثانى : أهم المنظمات الدولية في عالمنا المعاصر ٥٨٩
الفصل الأول : التنظيم الدولى الأوربى ٥٨٩
أولا : اتحاد أوربا الغربية ٥٩٣
ثانيا : مجلس أوربا ٥٩٨
ثالثا : الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان ٦٠٠
رابعا : الجماعة الأوربية للفحم والصلب ٦٠٢
خامسا : السوق الأوربية المشتركة ٦٠٢
سادسا : الجماعة الأوربية للنشاط الذرى ٦٠٥
سابعا : حلف شمال الأطلنطى .....