

الفصل الثاني
الإطار السياسي والقانوني
لجزءات الميثاق

المبحث الأول:

الإطار السياسي لجزءات الميثاق.

المبحث الثاني:

الإطار القانوني لجزءات الميثاق.

الفصل الثاني

الإطار السياسي والقانوني

لجزءات الميثاق

المبحث الأول

الإطار السياسي لجزءات الميثاق

التطورات اللاحقة علي الحرب العالمية الثانية وآثارها علي نظام
الجزءات في الأمم المتحدة:

بعد صياغة الميثاق وجدت مجموعة من التطورات التي تركت آثارا
هامة علي المراكز النسبية لكل من المجلس والجمعية بالذات، وكذلك
الفروع الأخرى من زاوية نظام الجزاءات وأبرز هذه التطورات ما يلي:

(أ) انهيار نظام العلاقات الدولية القائم علي تعدد مراكز اتخاذ القرار
Multipolarism وظهور نظام القطبية الثنائية Bipolarism علي
أسس سياسية وأيديولوجية عقب الحرب الثانية ثم ما لاح بعد ذلك من
العودة إلي نظام تعدد مراكز اتخاذ القرار. أما بعد انتهاء الحرب الباردة
فقد انفردت الولايات المتحدة بمقدمة النظام الدولي الجديد مع احتمال
بروز مراكز جديدة للقرار الدولي.

(ب) التطور المذهل في أسلحة الدمار الشامل بشكل خاص، ووسائل
الإنتاج والتقدم التكنولوجي وظهور الدول الجديدة علي المسرح الدولي.

(ج) انهيار الإمبراطوريات الاستعمارية وتحرر المستعمرات، وقد
تركت هذه التطورات آثارا شديدة العمق علي نظام الجزاءات في الأمم
المتحدة وأبرز هذه الآثار:

(١) ترتب علي قيام الحرب الباردة بين الكتلتين المتصارعتين إصرار الكتلة السوفيتية علي تفسير ضيق للميثاق والتركز علي مجلس الأمن والإسراف في استخدام حق الفيتو مما ترتب عليه شل عمل مجلس الأمن وتعثر عمل لجنة أركان الحرب المكلفة بوضع تصور عام لترتيبات تطبيق نظام الجزاءات^(١). ومن ناحية أخرى فقد تعثرت الجهود الرامية إلي عقد اتفاقات بين الدول الأعضاء ومجلس الأمن وفقا للمادة ٤٣ من الميثاق.

(٢) ترتب علي شل مهمة مجلس الأمن، التي اعتبرت حجر الزاوية في الميثاق، تحول تدريجي من المجلس إلي الجمعية أسماء البعض بالثورة الدستورية في الأمم المتحدة^(٢)، وهو التحول الذي بدأ بإنشاء الجمعية الصغرى^(٣) عام ١٩٤٧ ثم جاء التحول الثاني بإحلال الجمعية محل مجلس الأمن في مهمة حفظ السلم وفق ظروف وأوضاع أتت بها قرار الاتحاد من أجل السلم عام ١٩٥٠ ثم تمثل التحول الثالث في اتجاه الجمعية إلي إلغاء السلطات التي أوكلها الميثاق إلي مجلس الوصاية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في هذا الصدد.

وتعزي هذه التحولات الدستورية أيضا إلي دخول الدول الجديدة الأمم المتحدة منقولة بتراث التخلف في عصر الاستعمار طامحة إلي التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك ظهر التركيز الوظيفي للمنظمة ليكن إحساس هذه الدول بضرورة الاعتماد في تصفية الاستعمار والتنمية علي أساس سياسي أوسع من المجالس الصغيرة ونعني بذلك الجمعية العامة^(٤) التي صارت مركز النظام الإداري في المنظمة كلها^(٥).

تقييم قرار الاتحاد من أجل السلم:

أصبح للجمعية العامة أن تحل محل المجلس بموجب قرار الاتحاد من أجل السلم في حال وجود تهديد للسلم أو خرق له أو عمل من أعمال العدوان وذلك في حالة عجز المجلس عن النهوض بالمسئولية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين حين لا يتحقق إجماع الدول الخمس الدائمة العضوية. وبذلك اختل التوازن الذي توخاه الميثاق بين مهام الجهازين في صدد حفظ السلم.

وبموجب هذا القرار يمكن للجمعية أن تدعو الدول الأعضاء لاتخاذ إجراءات جماعية بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لمساعدة ضحايا العدوان، كما يمكنها تقرير أي إجراء تراه وتبلغه للأعضاء فرادي وأن تطلب منهم تحديد أهمية مساعداتهم وحدود مواردهم⁽⁶⁾.

وقد أمكن للجمعية بموجب هذا القرار أن تلعب دورا هاما في عدة أزمات دولية (السويس، قبرص، الكونغو) غير أنها تجاهلت استخدام عدة هيئات نص القرار علي استخدامها (تجاهلت مثلا في أزمة السويس لجنة مراقبة السلم وتصدقت بمساعدة الأمين العام ولجنة استشارية مكونة من سبع دول)⁽⁷⁾.

ويري شارل شومون⁽⁸⁾ أن قرار الاتحاد من أجل السلام في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ قد حطم التوازن الذي رسمه الميثاق لدول كل من الجمعية والمجلس بصدد حفظ السلم، ولم يقصد القرار تحطيم المجلس وإنما كان عملية تحطيم ذاتي للجمعية العامة **Auto destruction** وبالتالي تحطيم للأمم المتحدة لأنه أعطي للجمعية وزنا وفق طاقتها حيث أوكل لها مهمة

النهوض بنظام الأمن الجماعي بينما لم يمنحها سلطة إصدار توصيات ملزمة⁽⁹⁾.

والواقع أن تصرفات الجمعية من الوجهة القانونية لا تعد طبقاً لهذا القرار ملزمة قانوناً ولا تستطيع الجمعية - علي سبيل الإلزام - أن تحدد وجه الإخلال أو تعين والمعتدي، أو تقرر جزاءات عسكرية أو غير عسكرية، كما لا يمكنها أن تلزم الوكالات الإقليمية بالإسهام في الجزاءات أيضاً ولا يخلع هذا القرار علي الجمعية أي اختصاص جزائي⁽¹⁰⁾، فذلك الاختصاص قاصر علي المجلس ويترتب علي ذلك أنه لا يجوز للجمعية أن تأمر باستخدام القوة العسكرية علي سبيل الجزاء وإنما يمكنها فقط أن توصي وبطريقة غير ملزمة قانوناً أعضاء المنظمة بأنه يجوز لهم استخدام حقهم الفردي والجماعي في الدفاع الشرعي طبقاً للمادة ٥١. وقد اعترفت المنظمة وأمينها العام وبعض الفقهاء بهذا التفسير خلال أزمته المجر والسويد⁽¹¹⁾.

ورغم وضوح هذا التفسير ومنطقيته ثار خلاف حاد حول مشروعية هذا القرار ومدى انسجامه مع الميثاق لأن القرار تضمن خطوات تتخذها الجمعية بمبادرة منها لم يتصورها واضعو الميثاق.

فالقائلون بعدم شرعية القرار⁽¹²⁾ ساقوا حججا أهمها:

(١) أن للمجلس وحده وبشكل مطلق حق اتخاذ عمل "action" لحفظ السلم والأمن لذلك يكون نص القرار علي إنشاء لجنة لمراقبة السلام أو لجنة الإجراءات الجماعية تصرفاً غير مشروع.

(٢) نقل القرار مركز الجاذبية في حفظ السلم من المجلس إلى الجمعية أو أن الجمعية سلّبت المجلس كلية هذا الاختصاص. وقد أكد القاضي Kortsky ذلك في رأيه الاتفرادي في قضية النفقات عام ١٩٦٢.

(٣) أن القرار أنشأ ازدواجاً في الأساليب والوسائل التي اختص الميثاق بها مجلس الأمن بشكل مطلق. فلجنة التدابير الجماعية مثلاً تعد في بعض وجوهها تكراراً للجنة أركان الحرب المشار إليها في المادة ٤٧ من الميثاق.

(٤) أدى القرار إلى الخلط وطمس التمييز بين سلطات المجلس والجمعية^(١٣).

أما المؤيدون لشرعية القرار فاستندوا إلى الحجج التالية:

(١) وفقاً للمادة ٢٤ ينهض المجلس بالمسئولية الأولى وليست المطلقة في حفظ السلم ثم أضيفت المادة (١٠) من الميثاق في سان فرانسيسكو التي تعطي للجمعية اختصاصاً واسعاً إلى جانب المجلس.

(٢) أن القرار لا يعطي الجمعية أوسع مما هو مقرر لها بموجب المادتين ١٠، ٧١١ من الميثاق.

(٣) أن الأجهزة التي أقامها القرار قصد بها تحسين وتعزيز نظام الأمم المتحدة لصيانة السلام.

ويخلص هذا الفريق إلى أن القرار لا ينافي الميثاق ولا يتجاوز الفصل السابع ولا يهدف إلى منح الجمعية سلطة اتخاذ الجزاءات الملزمة التي يحتكر المجلس اتخاذها فضلاً عن أن القرار يعترف بأن فشل المجلس في النهوض بمسئوليتها نيابة عن كل أعضاء المنظمة لا يعفي هذه الدول من

التزاماتها كما لا يعني المنظمة من مسؤوليتها وفقا للميثاق في صيانة السلم والأمن الدوليين⁽¹⁴⁾.

ونذهب مع الرأي الغالب في الفقه إلى تأييد مشروعية القرار الذي يبدو أن الإيداع الفرنسي فيه يكمن في بعض النقاط الإجرائية، ولكنه لم يصف جديدا إلى سلطات الجمعية المقررة في الميثاق⁽¹⁵⁾.

والواقع أن الانقسام بين الفريقين بصدد سلطات الجمعية في مجال حفظ السلم يعكس اختلافا في المواقف السياسية بين فريقين من الدول هما⁽¹⁶⁾:

الفريق الأول:

الذي ينكر علي الجمعية القيام "بعمل" "action" ولهذا الفريق جناحان: أحدهما متشدد وتمثله الكتلة السوفيتية السابقة ويقوم علي تفسير ضيق المفهوم كلمتي measures, action في الميثاق. ويرى أن الجمعية ليست جهازا تكمليا للمجلس ولا زالت علي هذا الموقف في الجمعية بقرار رقم ٢٠٠٦ عام ١٩٥٦ لدراسة أوجه عمليات حفظ السلم، وثانيهما مرن ويمثله الموقف الفرنسي وهو يقترف من الموقف السوفيتي من حيث إنكاره علي الجمعية سلطة اتخاذ "عمل" ولكن بينما ينكر السوفييت علي الجمعية سلطة القيام بعمليات الإشراف والمراقبة والتحقق ببيح الفرنسيين ذلك للجمعية ويعترفون ببعض القيمة لتوصياتها.

الفريق الثاني:

يعتمد علي تفسير وظيفي للميثاق وتمثله الدول الغربية التي أرادت توسيع سلطات الجمعية بعد شلّ المجلس بسبب الحرب الباردة والفييتو

السوفيتي. ومر موقف هذا الفريق بمرحلتين خلال الحرب الباردة وحتى عام ١٩٩٠.

المرحلة الأولى:

كان موقفه فيها متطرفا (خلال الحرب الكورية) وصدر خلالها قرار الاتحاد من أجل السلم وأهم خصائص هذا الموقف في تلك المرحلة الإصرار علي عدم إطلاق سلطة المجلس في مجال حفظ السلم.

المرحلة الثانية:

ويسودها وقف الولايات المتحدة الذي يستند علي الرأي الاستشاري للمحكمة عام ١٩٦٢ ومقتضاه أن للجمعية سلطة تقرير الجزاءات ولكن بتوصيات. وواقع الأمر أننا نتفق مع الأستاذ M. Flory في أن المفهومين الأمريكي والسوفيتي ليسا سوى تفسيرين للميثاق. ومن الأهمية بمكان أن يتم الاحتكام إلي الميثاق في تعريف عملية حفظ السلم، وتحديد دور كل من المجلس والجمعية في هذا الشأن^(١٧).

وجدير بالملاحظة أن توزيع العمل في مجال حفظ السلم والجزاءات ومدى فعالية المنظمة بوجه عام في هذا المجال كان يتوقف أساسا علي طبيعة العلاقة بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية ومدى حدة القضايا التي تطرحها دول العالم الثالث. ولذا يمكن التمييز في العلاقة بين موسكو وواشنطن من زاوية أثرها علي عمل المنظمة بين ثلاث مراحل متداخلة منذ بداية الحرب الباردة حتى نهايتها التي افتقرت باختفاء الاتحاد السوفيتي.

المرحلة الأولى:

مرحلة الحرب الباردة التي بدأت عقب انتهاء الحرب الثانية وخفت حدتها ابتداء من عام ١٩٥٦ بظهور فكرة التعايش السلمي في السياسة الخارجية السوفيتية، وانتهت في منتصف الستينات. خلال هذه المرحلة تجمعت المنظمة بتجمد مجلس الأمن لعدم الاتفاق على أي من قضايا الحرب الباردة مثل المشكلة الألمانية، والعلاقات بين شطري أوروبا والدول المجزأة في آسيا، وفي هذه المرحلة قوى نظام الكتل والأحلاف العسكرية وتماسكت دولها وازداد الخطر على السلام في نفس الوقت الذي شلت فيه فعالية المنظمة كما شهدت هذه المرحلة ظهور الدول الجديدة التي غيرت التركيب التنظيمي للمنظمة وأسهمت في محاولات تنشيط وإحياء فعاليتها من خلال دعم الجمعية واتخاذ عمليات حفظ السلم بديلا عن إجراءات القمع.

المرحلة الثانية:

بدأت مع أوائل الستينات⁽¹⁸⁾ وبالذات خلال أزمة الصواريخ السوفيتية في كوبا عام ١٩٦٢، تلك الأزمة التي بدأت معها مرحلة المواجهة الواعية أو المحسوبة Guarded Confrontation وأهم خصائصها تفتت الأحلاف، وانتشار الأسلحة الذرية، ومحاولة العملاقين إيجاد أساس مشترك ثنائي لعلاقتها التي اتجهت إلى إحلال التفاوض محل المواجهة للحفاظ على هيبتها العالمية. وقد ترتب على ذلك محاولة العملاقين استخدام المنظمة بشكل متوازن وإن كانت القرارات الأساسية في المشاكل الهامة ظلت تتخذ خارج المنظمة⁽¹⁹⁾.

المرحلة الثالثة:

وهي التي سميت بمرحلة الوفاق واتسمت بتعميق التعاون بين العملاقين بحيث لم يعد للخلاف الأيديولوجي عتبة في سبيل إقامة علاقات علي أسس واقعية وأعلن عن سياسة الوفاق رسميا عام ١٩٧٢ ويشبه أثر هذه المرحلة علي المنظمة تلك الأثر الناجم عن المرحلة الثانية.

ويلاحظ أنه في المرحلتين الثانية والثالثة اتجه العملاقان تدريجيا وبشكل منظم إلي الاهتمام بمصالحهما الثنائية والبت في المسائل العالمية الحيوية دون كبير اعتماد علي حلفائهما.

غير أنه خلال هذه المراحل الثلاث يجب التمييز بين قضايا العالم الثالث وقضايا الصراع الحيوي بين الشرق والغرب، ومن قضايا العالم الثالث، القضايا الاستعمارية، والتنمية. وكان التسليم بين الدول الكبرى شبه كامل حولها فكان للمنظمة دور بارز نسبيا (أزمة السويس، الكونغو، تحرير المستعمرات، التنمية الاقتصادية، الخ..). أما القضايا الحيوية بين الشرق والغرب فلم يوجد حد أدنى من الاتفاق أو التسليم بين الدول الكبرى حولها، ومن ثم كان دور المنظمة فيها عقيما غير ملموس⁽²⁰⁾. ومن أبرز الأمثلة قضية المجر (١٩٥٦)، كوبا (١٩٦٢)، تشيكوسلوفاكيا (١٩٦٨).

(٣) عدم توافر إجماع للدول الكبرى لدي إصدار المجلس لقرارات في المسائل غير الإجرائية شكك البعض كما سنرى في قوتها الإلزامية بحيث انحدرت قرارات المجلس الإلزامية عندهم إلي مرتبة التوصيات والرغبات. كما تسبب التفوق العددي الهائل للدول الجديدة في الجمعية العامة أن اتجه المجلس في اختياره لأعضائه غير الدائمين إلي تغليب

معيار التمثيل الجغرافي علي معيار القدرة علي الإسهام في حفظ السلم
مما أسهم في إضعاف دور المجلس في صدد حفظ السلم.

(٤) تغيير المراكز النسبية لأجهزة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم^(٢١)
بحيث تفوق نور الجمعية- كما قدمنا- علي دور المجلس، وبرز دور
الأمين العام أكبر مما تصور الميثاق، كما برز دور المجلس الاقتصادي
والاجتماعي في مسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولتصوير انعكاس
هذه الآثار علي أجهزة الأمم المتحدة تشير إلي ما لاحظته الأستاذ كوينسي
رايت^(٢٢) في دراسته المخصصة لمعالجة مختلف أنواع التوترات الدولية
من خلال أجهزة الأمم المتحدة الأربعة السالف الإشارة إليها: المجلس،
الجمعية، المحكمة، الأمين العام في الفترة من ١٩٤٥ إلي ١٩٦٥ ومدى
اشترك كل جهاز في معالجة هذه التوترات (الجدول رقم ٢ ص ١٧٦-
١٧٨) وبه نوع كل نزاع وأطرافه وتاريخه والجهة التي عالجه ونوع
العلاج في كل حالة. ويتضح من ذلك الجدول أن المجلس انفرد بمعالجة
٢٢ حالة وانفردت الجمعية بمعالجة ٢٢ حالة واشترك المجلس والجمعية
معا في معالجة ١٣ حالة كان للمجلس الأولوية في عشر منها واشترك
المجلس والأمين العام في خمس حالات وتصدت الجمعية والأمين العام
لحالتين، أما المجلس ومحكمة العدل الدولية فتصدتا في حالتين ومثلهما
للجمعية والمحكمة.

ومن بين هذه الحالات التي تقدم الإشارة إليها تمت، التوصية بجزءات
في خمس منها وهي:

(أ) المسألة الأسبانية عام ١٩٦٤ (المجلس والجمعية- تهديد
بالعدوان).

(ب) هجوم الصين الشعبية علي كوريا الجنوبية عام ١٩٥١ (الجمعية- عدوان).

(ج) الحالة في جنوب إفريقيا عام ١٩٥٢ (الجمعية والمجلس، انتهاك حقوق الإنسان والتمييز العنصري).

(د) انتهاك جنوب إفريقيا لشروط الوصاية في جنوب غرب إفريقيا عام ١٩٥٨ (الجمعية والمحكمة)⁽²³⁾.

وفي الفترة من ١٩٦٥ إلى ١٩٧٥ تركزت سياسة الجزاءات في المنظمة ضد روديسيا (المجلس والجمعية منذ ١١ نوفمبر ١٩٦٥) كما سنفصل فيما بعد وجنوب إفريقيا بسبب سياستها العنصرية السابقة (المجلس والجمعية منذ ١٩٦٢) بسبب عدم احترامها لجزاءات المنظمة ضد روديسيا ونداءاتها لسحب قواتها منها التي أرسلتها لدعم الحكم العنصري في سالزبري ضد المقاومة الوطنية (الجمعية والمجلس منذ ١٩٦٨) وبسبب استمرار احتلالها غير المشروع لناميبيا بعد أن آلت إدارته للأمم المتحدة منذ عام ١٩٦٦ والجمعية والمجلس والمحكمة عام ١٩٧١، وضد البرتغال منذ عام ١٩٦٢ بسبب سياستها الاستعمارية في مستعمراتها في إفريقيا حتى قيام الانقلاب العسكري في لشبونة في ٢٤ إبريل ١٩٧٤.

(٥) تغيير درجة التركيز في حفظ السلم بين كل من الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية مع عدم الإخلال بمبدأ هيئة المنظمة العالمية علي الوكالات والمنظمات الإقليمية.

إلا أن دور كل منهما قد اختلف بسبب التطورات المذكورة عما رسمه له الديساق. وقد احتلت الوكالات المتخصصة مركز الصدارة في نظام

الجزءات، بالنظر إلى ضخامة وحيوية الخدمات التي تقدمها لقطاع عريض من الشعوب إلى حد أن المنظمة العالمية حاولت الاستعانة بدرجة أكبر بهذه الوكالات لضمان الامتثال الواجب لأحكامها.

كذلك زاد الإقبال على المنظمات الإقليمية بشكل عام نظراً لعجز المنظمة العالمية عن القيام بالدور المطلوب خلال مراحل الحرب الباردة.

(٦) تغير مضمون السلام الذي تتصدي له المنظمة فبينما اهتمت في المرحلة الأولى من قيامها بالسلام السياسي في أوروبا، توجه اهتمامها بعد ذلك إلى السلام الاجتماعي والاقتصادي لسكان القطاع الجنوبي من الكرة الأرضية تجاوباً مع وزن الدول الجديدة في المنظمة ومع وزن مشاكلها المتفجرة والمهددة للسلام العالمي.

(٧) ضعف الثقة في نظام الأمن الاجتماعي لدى كل من الدول الكبيرة والصغيرة على السواء مما ألجأ الدول الكبيرة إلى نظام توازن القوى القائمة على التحالفات العسكرية⁽²⁴⁾، بينما سعت الدول الصغيرة إلى انتهاج سياسة عدم الانحياز والتعايش السلمي لدعم سلطة المنظمة الدولية وتخفيف حدة التوتر بين الكتل المتصارعة. وواضح أن المحالفات العسكرية تضعف نظام الأمن الجماعي في الميثاق، بينما تدعمه سياسة عدم الانحياز⁽²⁵⁾.

(٨) استبدال نظام الأمن الجماعي الذي رسمه الميثاق، والذي يفترض تحالف الدول الكبرى واتفاقها بما أسماه همرشولد "الدبلوماسية الوقائية"⁽²⁶⁾، القائمة أساساً على استخدام عمليات حفظ السلم⁽²⁷⁾ ومبادرة الأمين العام ببذل جهود شخصية.

والواقع أن الفرق شاسع بين مفهوم الأمن الجماعي "أعمال القمع أو المنع في الميثاق" وعمليات حفظ السلم، كما أن العمل قد سار في المنظمة علي التمييز القاطع بينهما، وإن اتفقا في جزء يسير من هدف عام وهو منع الخرق المادي للسلم⁽²⁸⁾. (Physical broach).

ولعل أهم سمة تميز عمليات حفظ السلم من أعمال القمع هو قيامها علي الرضا والاتفاق بين الدول التي تمارس قوات حفظ السلم مهمتها علي أراضيها، وبين الأمم المتحدة، بينما توجه أعمال القمع ضد إرادة الدولة المخطئة. هذا بالإضافة إلي الاختلاف بين الحالتين في طرية تشكيل القوات وضوابط عملها وطبيعة مهمتها⁽²⁹⁾. وسنري فيما بعد أن محكمة العدل الدولية قد أوضحت بجلاء في رأيها الاستشاري في قضية النفقات عام ١٩٦٢ الفروق المميزة بين الحالتين وعدم إمكانية استخدام قوات حفظ السلم في أغراض القمع.

غير أنه يمكن استخدام هذه القوات في "أعمال المنع" (Prevention)⁽³⁰⁾ وللمنع هنا معنيان هما:

* منع تقاوم موقف متفجر لم يتضح فيه المخطئ من المصيب (الإجراءات المؤقتة في المادة ٤٠) كما حدث في الكونغو.

* أو منع استمرار المعتدي في عدوانه (ينصرف قصدنا هنا إلي المعنى الأول) ويعد انتهاء الحرب الباردة برز دور مجلس الأمن وانفرد بعمليات حفظ السلم التي تنوعت واتسعت إلي حد كبير ير مسبوق، كما انفرد بتقرير الجزاءات وأعمال القمع.

المبحث الثاني

الإطار القانوني لجزاءات الميثاق

أولاً: تتطلب الممارسة الصحيحة لسياسة الجزاءات عدة أمور أهمها:

(١) وجود قواعد قانونية واضحة بحيث يمكن تبين انتهاكها⁽³¹⁾:

ورغم جهود لجنة القانون الدولي في تقنين قواعد النظام القانوني الدوري، إلا أننا سنري فيما بعد أن الصراعات السياسية أعاققت الجهود الهادفة إلي وضع قواعد صريحة للتمييز بين القسر المشروع وغير المشروع كي يتسنى التمييز بين الدفاع الشرعي والعدوان، وبين الاعتداء والجزاءات وبين مساعدة الضحية والتحالف لتكبير العدوان. وسنري أيضاً أن غموض هذه المفاهيم يعكس الفشل في وضع ضوابطها لممارستها، ولذلك لا بد من وجود إجماع حول هذه المفاهيم، وهو ما لم يتيسر تماماً حتى الآن.

(٢) تقرير وقوع الانتهاك من عدمه يتطلب وجود هيئة أو جهاز محايد ومعلومات وافية عن واقعة الانتهاك ثم لا بد من صدور إعلان رسمي بوقوع الانتهاك أي لا بد من توفير عنصرين: الرقابة علي ممارسة الدول لالتزاماتها وتقرير وقوع الإخلال.

(أ) الرقابة أو الإشراف:

الرقابة إجراء يقصد به التأكد من امتثال الدول لالتزاماتها، وتعد في ذاتها حافزاً علي الامتثال - فضلاً عن كونها شرطاً مسبقاً للاعتراف الرسمي بانتهاك القواعد، وهذا الاعتراف أساسي قبل اتخاذ أي إجراء جزائي⁽³²⁾ وقد تمارس الرقابة عن طريق الدول أعضاء المنظمة حسبما يؤكد حكم محكمة العدل الدولية في ٢١ يوليو ١٩٦٢ بشأن جنوب غرب

إفريقيا في قوله أن "الأعضاء العصابة بعض الحق في مراقبة مدى وفاء الدولة القائمة بالانتداب لالتزاماتها وفقا للعهد"⁽³³⁾. وكذلك الحال في الوكالات المتخصصة والمنظمات الأوروبية.

ومن الواضح أن حق الأعضاء في الإشراف والرقابة يصبح معطلا طالما أن هذا الإشراف يمكن أن تمارس المنظمة ذاتها⁽³⁴⁾. كذلك تجدر الإشارة إلى أن ميثاق الأمم المتحدة أعطي لجميع الدول الحق في أن تلتفت نظر المنظمة إلى انتهاك أي عضو للميثاق بشرط أن يكون من شأن هذا الانتهاك تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر. وقد تمارس الدول الرقابة نيابة عن المنظمة، وتتم الرقابة في الحالتين بعدة وسائل أبرزها تطلب تقديم تقارير حول الإجراءات التي اتخذت بصدد الوفاء بالتزاماتها أو عرض تشريعها الوطني على المنظمة⁽³⁵⁾.

وقد تقوم المنظمة نفسها بالإشراف عن طريق تكوين لجان مثل لجنة الخبراء كما هو الحال في منظمة العمل الدولية، وكذلك الحال في صدد اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في الأمم المتحدة ولجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولجنة تصفية الاستعمار.

وجدير بالذكر أن مجلس القمح الدولي يحتفظ بسجلات لكل المشتريات الدولية التجارية بين الدول، ولكل الصادرات والواردات بين الأعضاء كي يمكن الوقوف على مدى وفاء الأعضاء بالتزاماتهم (المواد ١٣/١، ١٦ من اتفاقية القمح لعام ١٩٧١)⁽³⁶⁾.

ومن قبيل الإشراف في الأمم المتحدة ما تقوم به لجان خاصة من زيارات دورية للأقاليم الواقعة تحت الوصاية بموجب المادة ٨٧ من

الميثاق⁽³⁷⁾، وكذلك نظام التقارير ونظام الإشراف علي الامتثال الذي قرره الاتفاقات الخاصة بحقوق الإنسان.

(ب) الاعتراف الرسمي بالانتهاك:

يعد شرطاً أساسياً لتوقيع الجزاء بل يعد الإقرار بأن عضواً قد انتهك التزاماته نوعاً من الجزاء حتى لو لم يترتب علي هذا الإقرار آثار قانونية لاحقة داخل المنظمة⁽³⁸⁾، مثل إدانة مجلس الأمن لاعتداءات إسرائيل المتكررة علي سوريا والأردن ولبنان وخاصة عدوانها علي مطار بيروت الدولي في ديسمبر ١٩٦٨ وقد يسفر هذا الإقرار عن عمل قانوني أو ضعف سياسي داخل في جانبين⁽³⁹⁾.

الأول: إذ قد يؤدي الانتهاك إلي ما يسمي التعبئة القومية لإسباغ الخزي والخجل علي الدولة *National Mobilization of shame* الأمر الذي قد يضر بمركز الحكومة في الداخل وهو أمر يختلف من دولة لأخرى وفق نظامها ومدى الديمقراطية التي تتسم بها نظامها.

الثاني: تتأثر العلاقات الخارجية لتلك الدولة نتيجة هذا الإقرار ويعتمد أثر الاعتراف الرسمي بالانتهاك إلي حد بعيد علي الطريقة التي ينشر بها هذا الاعتراف، فآثره أكبر لو نشر في التقارير السنوية للمنظمة الدولية عنه في مجلدات لا يطلع عليها سوى للخبراء كما يتوقف هذا الأثر علي ظروف وعوامل متعددة أخرى.

بالإضافة إلي ما تقدم تجدر الإشارة إلي أن الاعتراف الرسمي بانتهاك يتضمن عنصرين:

• **الأول:** يتعلق بالوقائع.

• **الثاني:** يتعلق بتفسير نطاق الالتزام.

والتفسير مهمة قضائية يجب أن يقوم بها جهاز قضائي أو تحكيمي كما هو الشأن في اتحاد البريد الدولي، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، وتسير المنظمات المالية علي نفس التقليد⁽⁴⁰⁾.

أما ميثاق الأمم المتحدة فقد أوكل هذه المهمة إلي أجهزة المنظمة الرئيسية نفسها التي يمارسها مجلس الأمن بحكم الاعتراف له بها في إطار قيد هام هو عدم تعديل النص⁽⁴¹⁾. ومع ذلك يجوز لمجلس الأمن أن يستصدر رأيا استشاريا من محكمة العدل الدولية أو يستتير برأي قانوني من القسم القانوني في الأمانة العامة للأمم المتحدة قبل أن يصدر قرار في هذا الشأن⁽⁴²⁾.

(٣) التزام من يوجه إليهم القرار بالامتثال لأحكام هذا القرار:

فبينما احتفظ الميثاق لمجلس الأمن بإصدار قرار فرض الجزاء ورفعته تصور أدوارا أخرى لمختلف الأجهزة في المنظمة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية، وكذلك الدول فيما يتعلق بتنفيذ هذا القرار. وسنري فيما بعد أن أخطر الحلقات التي تعتور نظام الجزاءات في الأمم المتحدة هو وجود هذه الثغرة العائلة التي تقوم لأسباب متعددة بين مرحلتي اتخاذ القرار.

(٤) متابعة تنفيذ القرار:

وقد اهتدي مجلس الأمن إلي عدة وسائل لتحقيق ذلك منها تكليف الأمين العام وإنشاء لجان خاصة لمتابعة تنفيذ قرارات الجزاءات وتقييم آثارها وتصحيح مسارها والكشف عن مخالفها. ويلاحظ أن المنظمات الدولية، بشكل عام⁽⁴³⁾، لم تنشئ أجهزة دائمة لمراقبة ومتابعة تنفيذ قرارات الجزاءات، وإنما اكتفت بإنشاء أجهزة مؤقتة Ad-hoc-bodies فأنشأت العصبة- كما رأينا- لجنة أو مؤتمرا لتطبيق الجزاءات ضد

إيطاليا عام ١٩٣٦ وكذلك الحال عند تطبيق إجراءات المقاطعة ضد الصين الشعبية وكوريا عام ١٩٥١ إذ أنشأت الجمعية العامة استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم لجنة الإجراءات الإضافية Additional Measures Committee لتقييم آثار هذه المقاطعة⁽⁴⁴⁾ وتوقف عملها عند بدء التفاوض لعقد اتفاقات الهدنة في جنيف وعندما أوصت الجمعية العامة بفرض جزاءات علي جنوب أفريقيا بسبب سياساتها العنصرية (القرار ١٧٦١ في ٦ نوفمبر ١٩٦٢) أنشأت اللجنة الخاصة بالأبارتهيد Special Committee on Apartheid لمتابعة تنفيذ هذه الجزاءات. كما شكل مجلس الأمن عام ١٩٦٤ لجنة من الخبراء لدراسة جدوي سياسة الجزاءات ضد جنوب إفريقيا عشية صدور قرار المجلس بفرض حظر بيع الأسلحة إليها⁽⁴⁵⁾ وسنري لدي دراسة المسألة الروديسية أن المجلس شكل لجنة خاصة بالجزاءات التي قررها في هذا الشأن.

(٥) مساعدة المتضررين من جراء تنفيذ القرار، ومعاقبة من يستهين به:

تصدت المادة ٥٠ من الميثاق لمساعدة الدول التي تتضرر من جراء تطبيق الجزاءات سواء بسبب إسهامها فيها، أو بسبب قيام دولة أخرى بهذه المهمة وهو ما فصلناه فيما سبق.

وقد لاحظ البعض⁽⁴⁶⁾ أن كلا من العصبية والأمم المتحدة لم تتجح في معالجة المشكلة الخاصة بمنع الدول الأخرى من عرقلة وتحدي قرارات الجزاءات غير أننا سنلاحظ فيما بعد أن الأمم المتحدة قد تنبعت إلي هذه النقطة وقررت جزاءات ضد جنوب إفريقيا العنصرية والاستعمارية بسبب سياستها وبسبب تحديها لتلك القرارات. فالميثاق م يغفل هذه المشكلة

وتصور حلها في نطاق المادة (٢٥) الخاصة بالتزامات الأعضاء والمادة ٦/٢ الخاصة بغير الأعضاء في المنظمة⁽⁴⁷⁾.

(٦) تقوية جانب الطرف المتضرر من الفعل غير المشروع:

ويطال آثار هذا الفعل كما بينا تفصيلا في دراسة الوكالات المتخصصة، وهي حالة لاحظناها لدي استجابة الأمم المتحدة لمحاولات إبراز شخصية الفلسطينيين وحقوقهم في الوقت الذي أدانت فيه عدم استجابة إسرائيل لقراراتها سواء بشأن حقهم في العودة أو التعويض⁽⁴⁸⁾ أو بصدد السياسة الإسرائيلية في تهويد القدس، أو سياستها إزاء الأراضي العربية المحتلة وسكانها، وبالنسبة للبرتغال وروديسيا وجنوب إفريقيا حفلت قرارات الأمم المتحدة- علي ما سيأتي تفصيلا في الجزء الخاص بالوكالات المتخصصة بالعمل- علي إضعاف جانب الحكم العنصري في روديسيا وجنوب إفريقيا ودعم كفاح الحركات الوطنية الرامية إلي تحقيق الاستقلال وتقرير المصير، وكذلك كان الحال بالنسبة لدعم حركات التحرير في المستعمرات الإفريقية البرتغالية. وقد تباينت صور دعم حركات التحرير ماديا وسياسيا وأديبا وتقرير مشروعية كفاحها بكل الوسائل لتحقيق هدفها المشروع⁽⁴⁹⁾، بل أن الأمم المتحدة اتجهت إلي تعزيز المركز الدولي لحركات التحرير بأن قررت تطبيق اتفاقات جنيف الخاصة بأسري الحرب⁽⁵⁰⁾ وأعقبت ذلك بتقنين عدد من المبادئ الهامة التي تحكم جوانب كفاح حركات التحرير⁽⁵¹⁾، والعمل علي إحلال حركات التحرير محل الحكومات العنصرية في المحافل الدولية⁽⁵²⁾.

ثانيا: الجزاءات في الميثاق بشكل عام سلبية ويرى البعض⁽⁵³⁾ أن الميثاق يحسني علي جزاء إجباري واحد هو منح العضوية في المنظمة

بحيث يعد رفض منح العضوية في المنظمة جزاء سلبيا، والواقع أن الميثاق عدد من الجزاءات التي يحدد اعتبارها ايجابية أيضا ومنها:

* إعفاء العضو من تطبيق نص جزائي أو تأجيل تطبيق هذا النص ويعرف باسم Dispensation وهو إجراء شائع التطبيق في عدد من المنظمات الدولية الأخرى⁽⁵⁴⁾.

ويوجد هذا الجزء في المادة ١٩ من الميثاق التي تعطي الجمعية العامة سلطة تقدير الظروف للعضو الذي يتأخر عن تسديد أنصبة المالية قبل المنظمة فتقرر إعفائه من جزاء الحرمان من حق التصويت في الجمعية أو رفع هذا الجزاء عنه إذا قدرت أن تأخره في الدفع راجع إلي ظروف لا قبل له بها.

ومن ذلك أيضا إعفاء مجلس الأمن لدول معينة من تطبيق الجزاءات كلها أو بعضها (المادة ٤٨/١). ويمكن اعتبار ما تقرره المادة ٤٩ من تكافل أعضاء المنظمة من القائمين بتطبيق الجزاءات وما تقرره المادة ٥٠ من مساعدة للمتضررين من إجراء هذه الجزاءات بمثابة جزاءات ايجابية.

ثالثا: جزاءات الميثاق ليست مدنية أو إدارية إلا أن إلغاء المحكمة لانتداب جنوب إفريقيا علي ناميبيا نتيجة عدم تنفيذها لقرارات المنظمة بشأنها يعد جزاءا يقترب من الجزاء الإداري وهو الإلغاء وإن لم يصدر من سلطة قضائية إدارية⁽⁵⁵⁾.

رابعا: جزاءات الميثاق تستهدف التصرف القانوني غير المشروع، وليس صاحب التصرف نفسه أي أنها ليست شخصية. فالمادة ١٠٢ تجمد المعاهدة غير المسجلة ولا تسمي الدولة التي لا تسجلها⁽⁵⁶⁾. كما سنري أن المنظمة يعينها وقف تدهور الموقف أكثر من اهتمامها بتحديد المتسبب فيها.

ويتربط علي ذلك أن الجزاءات تتوقف بمجرد توقف التصرف الذي استتبع فرضها حتى لو استمرت آثاره، وهنا يختلف الجزاء عن المسؤولية الدولية التي تعد بذاتها نوعاً من الجزاء، فانتهاك دولة لالتزام دولي كشن الحرب مثلاً يتربط عليها مسؤولية دولية تتضمن إصلاح الضرر، بالإضافة إلي ما يستتبعه هذا التصرف من قيام المنظمة الدولية بتوجيه أعمال قمع ضدها، فأعمال القمع هي الجزاء الرئيسي الذي يتوقف بمجرد وقف الحرب وهذا يخضع لتقدير مجلس الأمن، ولكن ذلك لا يسقط المسؤولية القانونية عن الدولة المعتدية في إصلاح ما أنتجه فعلها الخاطئ.

خامساً: جزاءات الميثاق ليست عقابية، فهي لا تستهدف العقاب وإنما وقف انتهاك النظام الدولي⁽⁵⁷⁾، وهي في نفس الوقت ليست عقاباً علي تصرف ارتكب ولا إجراء اجتازيا لمثل هذا التصرف في المستقبل. فليس الدافع إليها مصلحة سياسية معينة وإنما انتهاك قاعدة قانونية أو التزام قانوني ترتب عليه تهديد السلم ولا ينشئ تطبيق الجزاءات خصومة قانونية بين المنظمات الدولية والدولة المعتدية ولذلك لا تعد الجزاءات العسكرية حرباً، ولا يخلق تطبيقها حالة حرب وإن طبقت خلال عملياتها الحربية قواعد قانون الحرب.

سادساً: هل ينشئ قرار الجزاء موقفاً قانونياً جديداً؟ أم أن القرار لا يعدو أن يكون كاشفاً عن موقف اكتملت أركانه؟ وهل يمكن إنهاء الجزاء بشكل ضمني؟ أن يتعين إنهاؤه بشكل صريح؟ وهل قرار إنهاء الجزاء في هذه الحالة كاشف أم منشيء؟

(أ) فيما يتعلق بأثر قرار الجزاء في إنشاء موقف جديد، يجب أن نلاحظ أن مجلس الأمن عندما يقرر أن وضعاً أو موقفاً معيناً يهدد السلم أو يعد انتهاكاً له يعد عملاً من أعمال العدوان، فكأنه كيف الموقف أو

الوضع المعين علي أنه من الأفعال المجرمة بالمفهوم الجنائي، وهي أفعال معاقب عليها، وليس العقاب في هذه الحالة سوى ما يقرره المجلس ضد صاحب التصرف غير المشروع وليس بصدد التصرف نفسه، ولقد أصرت الدول الصغيرة في سان فرانسيسكو علي أن تسند إلي مجلس الأمن دور القاضي بحيث تضع بين يديه تعريفا محددا للأفعال غير المشروعة والعقوبات المقررة بشأنها، ولكن الدول الكبرى إدراكا منها لاستحالة إعمال مثل هذا النظام في المجتمع الدولي، ولعدم صلاحية مجلس الأمن لهذا الدور لاعتبارات عديدة تتصل بتكوين المجلس وطبيعة العلاقات الدولية وغيرها، بالإضافة إلي حرصها علي الاستئثار بسلطة التصرف وبحرية التصرف في كل حالة وفق مقتضياتها، رفضت أي تحديد لمهمة المجلس في هذا الشأن، وأصرت علي أن يظل قراره سياسي المحتوى والمضمون، كما أنه بطبيعة الحال سياسي الدافع⁽⁵⁸⁾. ولذلك يعد قراره في الدول الأعضاء وغير الأعضاء لالتزاماتها، ومدى تسبب فعل ما في تهديد السلم.

ويقرر بالتالي الجزاء اللازم مستهدفا بالدرجة الأولى حفظ السلم وأمهات الوضع المهدد للسلم، ثم يوجه انتباهه بعد ذلك إلي معالجة موقف المعتدي ثم ضحية العدوان. ورغم أن مجلس الأمن ليس هيئة قضائية وإنما جهاز سياسي، كما لم يعترف له بسلطة قضائية، إلا أن قرار الجزاء الذي يصدره قرار سياسي ذو طابع قضائي من حيث أنه نهائي وملزم حاجة أعضاء المنظمة استنادا إلي التفويض العام الذي منحوه لمجلس الأمن في المادة ٢٤ في أن ينوب عنهم في القيام بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي وأخطرها بلا شك تقرير الجزاء كما تعهدوا في المادة ٢٥ بقبول أحكامه.

ومن أهم خصائص القرار السياسي أنه يصدر عن اعتبارات تقديرية، وهذا هو شأن جميع قرارات الجزاءات في الأمم المتحدة سواء تعلق الأمر بوقف عضو أو طرده (المادتان ٥، ٦) أو بإجراءات القمع الواردة في الفصل السابع.

ومع ذلك رأي البعض⁽⁵⁹⁾ أن القرار يكون منشأ لموقف جديد كلما غلبت فيه الاعتبارات التقديرية كما في حالة الوقف الذي يعد علاجاً لمواقف مؤقتة. فالمجلس والجمعية في تلك الحالة يمارسان سلطة واسعة في تقدير مدى صلاحية الوقف كإجراء علاجي وقرارهما يتعدى مجرد تشخيص موقف معين إلي إنشاء موقف جديد. وذلك علي خلاف قرار الطرد الذي لا ينشئ عندهم موقفاً جديداً وإنما يقرر حالة قائمة مستشهدين بحالة الطرد الوحيدة في تاريخ المنظمات العالمية حين طرد الاتحاد السوفيتي من العصبة حيث جاء بقرار الطرد الذي أصدرته الجمعية أن الاتحاد السوفيتي (بعنوانه علي فنلندا) لم ينتهك بذلك العهد فقط، وإنما استبعد نفسه بنفسه من دائرة المجتمع الدولي⁽⁶⁰⁾. كمن يستدون في رأيهم إلي أن الطرد هو الإجراء المقابل للانضمام الذي يعد بمثابة عقد انضمام.

وواضح أن هذا التكليف يتجاهل حقيقة هامة وهي أن إقرار الطرد هو أخطر وآخر إجراء تلجأ إليه المنظمة، فمن المنطقي أن تغلب الاعتبارات التقديرية فيه علي قرار الوقف، بالإضافة إلي أن عقد مشابهة بين العصبة والأمم المتحدة في هذه النقطة، أمر غير دقيق وهدف الطرد من العصبة هو تمكينها من العمل بحرية وتجنب عرقلة العضو المخطئ لها حيث تصدر قراراتها بالإجماع. أما في الأمم المتحدة فإن الطرد بعد استبعاد العضو من المجتمع الدولي، ويستهدف عزله حيث تحقق للمنظمة صفة

العالمية علي خلاف العصبية التي لم تتضمن يستمر فيها أو لم ينضم إليها أهم الدول في المجتمع الدولي.

(ب) ولما كان قرار الجزاء منشئاً لموقف قانوني جديد، وهو بالضرورة قرار صريح فهل يمكن إنهاء الجزاء ضمناً كأن يستفاد ذلك من صدور قرارات لاحقة لا تتضمن تكرار الجزاء، أو يستفاد من زوال السبب الذي استوجب تقرير الجزاء؟

المبدأ العام أن الجزاء لا يرفع بقرار جديد صريح سواء استمر السبب الذي استوجب لإصدار القرار أصلاً، أو زوال هذا السبب⁽⁶¹⁾ فلا يمكن أن ينتهي الجزاء ضمناً استناداً إلي أن قرار الجزاء غير فعال، أو استناداً إلي أن المجلس أو الجمعية لم تتمكن من إصدار قرار جديد يؤكد الجزاء السابق تقرير⁽⁶²⁾.

ومع ذلك حرص مجلس الأمن في جميع قراراته في المسألة الروديسية منذ ١٩٧٠ علي أن يؤكد في كل قرار جديد تأكيد لاستمرار الجزاءات السابقة. ولما كان عدم تجديد قرار الجزاء أمر لا ينال بحال من القيمة القانونية للقرار فإن تحديده لا يدعو أن يكون من قبيل الحيلة السياسية *Precaution Politique*، لكن التجديد بذاته لا ينطوي علي أي مضمون قانوني⁽⁶³⁾.

وقد لوحظ أن قرارات الجزاءات الصادرة في صدد جنوب إفريقيا وروديسيا والبرتغال قد حددت هدفاً⁽⁶⁴⁾ وتنتهي علي الأرجح بتحقيقه، ولم تحدد تاريخاً تنتهي بحلوله. وحتى لو تحقق الهدف الذي تنشده الجزاءات فلا بد من صدور قرار صريح برفع الجزاءات. مثال ذلك أن اللجنة الخاصة بتصفية الاستعمار اقترحت في تقريرها للجمعية العامة عام

١٩٧٥ أن تصدر الجمعية قرارات ترحب فيه بسياسة البرتغال التقدمية الجديدة⁽⁶⁵⁾ وأن تتبها الوكالات المتخصصة إلى هذه السياسة وأن تدعوها إلى استئناف التعاون معها⁽⁶⁶⁾. وهذا يعني رفع الجزاء عن البرتغال وقد حدث ذلك أيضا في المسألة الأسبانية (١٩٤٦ - ١٩٥٠) فقد أصدرت الجمعية العامة القرار رقم ٣٨٥ بتاريخ ١٤ نوفمبر ١٩٥٠ والذي تضمن توصية للدول الأعضاء باتخاذ بعض الجزاءات ضد أسبانيا بسبب صداقة فرانكو لدول المحور خلال الحرب العالمية الثانية وحدث أيضا في حالة روديسيا بعد إعلان استقلال زيمبابوي عام ١٩٨٠ وبينما يستند الاتجاه إلى إلغاء الجزاءات المقررة ضد البرتغال إلى زوال السبب الذي تقرر من أجله هذه الجزاءات ضد أسبانيا أمثله اعتبارات سياسية، سنتناولها في حينها، على الرغم من استمرار السبب الذي استوجب فرض الجزاءات، فجاء قرار الإلغاء أشبه بقرار العفو الذي يسقط العقوبة ولكنه يبرئ المجرم من جريمته، وينطوي السماح لأسبانيا بالانضمام إلى الأمم المتحدة، مع استمرار المنظمة على موقفها من أن تلزم نظام فرانكو من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدولي، وعلى مخالفة صريحة لشروط الانضمام في المادة ١/٤ وأهمها شرط أن تكون الدولة الراغبة في العضوية محبة للسلم وهو شرط لا تستوفيه أسبانيا في نظر الأمم المتحدة في ظل نظام فرانكو⁽⁶⁷⁾.

وقد ذهب البعض⁽⁶⁸⁾ إلى أن الجمعية العامة عندما ألغت الجزاءات دون أن تلغي سبب تقريره، قد احتفظت للمنظمة قانونا بإمكانية فرض الجزاءات من جديد على أسبانيا بغير حاجة إلى إعادة تأكيد ذلك السبب. ونحن لا نميل إلى هذا الرأي؛ إذ لا يتصور أن تصدر المنظمة قرار رفع الجزاء ثم تتبعه بعد مضي ما ينيف على ثلث قرن بقرار رفع سبب

الجزاء، ورغم أن الاحتفاظ بقيام سبب فرض الجزاء ليس حقا للمنظمة بحيث يسقط بالتقادم إلا أن المنظمة يجب أن تشفع كل قرار جديد بالجزاء بالدافع الذي أوجب اتخاذها له. ويلاحظ أن إلغاء قرار الوقف يترتب عليه استئناف العضو لتمتعته بمميزات العضوية فوراً، كما أنه يترتب علي قرار إنهاء الجزاءات العسكرية وقف العمليات للحربية ضد المعتدي علي الفور، مع مراعاة الضرورات الحربية بالطبع. أما قرار إنهاء الجزاءات غير العسكرية فلا يترتب آثاراً فورية، لأن استئناف العلاقات الدبلوماسية والتجارية والاقتصادية والمالية والثقافية وغيرها يتم بقرار من الأعضاء. ولا ضير إذ لم يسارع العضو باستئناف هذه العلاقات بشرط ألا يكون قرار القطع الذي كانت المنظمة عليه قد أصدرته في البداية قد عطل سريان اتفاقات معينة في هذا الصدد.

وإذا كان من الممكن في الحالات المتقدمة أن نميز بين قرار رفع الجزاء وقرار إنهاء السبب الموجب له فإن قرار رفع جزاء الطرد ينصرف فقط إلي إنهاء السبب الذي تم علي أساسه الطرد، بحيث لا يترتب علي هذا القرار استعادة العضو المطرود فوراً لعضويته في المنظمة. وكل ما يعنيه هذا القرار هو أن المنظمة ليس لديها ما يمنع من قبول العضو المطرود مرة أخرى إذ هو يرغب في العودة وعليه أن يستوي إجراءات الانضمام شأنه شأن أي دولة تتقدم للعضوية لأول مرة. ويمكن أن ترفض عضويته لأسباب أخرى خلال السبب الذي كان قد طرد من أجله.

هوامش الفصل الأول

- (1) تشبه هذه اللجنة إلى حد كبير لجنة الحصار الدولية في زمن العصبة فكملتاها تتبع المجلس وإن اختلفت طبيعة كل منهما. راجع الدراسة الخاصة بالعصبة.
- (2) أنيس كلود، الطبعة الرابعة، مرجع سابق، ص ١٧٦.
- (3) عارضت الكتلة الشيوعية إنشاء هذه الجمعية (اللجنة المؤقتة) علي أساس أنها تمارس أعمالا لا تدخل في اختصاص مجلس الأمن، ولذلك يعد إنشائها تعديلا غير دستوري للميثاق لأنها جهاز جديد لم يخصص به الميثاق. ويرى كافاريسه أن إنشاء هذه الجمعية أمر مشروع وفقا للميثاق بشرط أن يقتصر دورها علي إجراء الدراسات فقط، راجع كافاريسه، القانون الدولي الوضعي الجزء الأول، طبعة ١٩٧٣، مرجع سابق، ص ٧١، ومن هذا الرأي أيضا: Vallat The Competence of the General Assembly, RDC, 1959. PP. 251- 256.
- (4) وكان الاتفاق قد تم علي اعتبار رفع مسألة ما من جدول أعمال المجلس مسألة إجرائية معفاة من الفيتو، وبذلك أضعف هذا التقسيم من أثر القيد الوارد علي سلطة الجمعية في المادة ١٢. H.G. Nicholas, The United Nations as a Political Institution, 4th ed, op. Cit, P. 117.
- (5) أنيس كلود، مرجع سابق، ص ٨١، جودريتش، وسيمونز، مرجع سابق، ص ٤٢ - ٤٦.
- (6) كافاريسه، القانون الدولي الوضعي، طبعة ١٩٧٣، ص ٧٦٢، نيكولاس الطبعة الرابعة، مرجع سابق، ص ١١٧ - ١٢٠.
- (7) وقد أنشأ القرار أربع لجان لمساعدة الجمعية في مهمة حفظ السلم هي: لجنة مراقبة السلم Peace Observation Commission ولجنة الإجراءات الجماعية Collective Measures Committee، كما أنشأ القرار أيضا لجنة الإجراءات الإضافية، ولجنة المساعي الحميدة، راجع تفاصيل الترتيبات التي أشار بها القرار J.A.C. Gutteridge, Op. Cit, PP. 14-26 Annex 3 pp, 100- 103. شرأحا وتحليلا لهذا القرار وجوانبه القانونية في مقال فالات في محاضرات أكاديمية القانون الدولي في لاهاي حول اختصاص الجمعية العامة. مرجع سابق، ص ٢٦١ - ٢٧٠.

Charles Chaumont, L' Equilibre des Organes Politiaues des UN (8)
et al rise de l'Organization, Op. Cit. p. 434.

(9) جال بالالود، مرجع سابق، ص ٣٠.

(10) يري معارضو القرار من أنصار نظرية تداعي الحوادث: La Théorie de la chaine d' Evenements أن القرار ينتهي بالجمعية إلي تقرير جزاءات راجع: Hoffman, Organization International et Pouvoirs Politiaues, des Armand Colin, 1954, PP. 304- 307.

(11) جوزيف كونز الجزاءات في القانون الدولي، مرجع سابق ص ٣٣٦ - ٣٣٧، جيرها ردوفون جلاهن. مرجع سابق ص ٤٨٤ - ٤٨٥.

(12) من بين المعارضين لشرعية القرار بعض الفقهاء العرب بينهم د. نكي هاشم راجع كتابه الأمم المتحدة مرجع سابق ص ٨٧.

(13) بالالود، مرجع سابق، ص ٣١.

(14) راجع: فلات. مرجع سابق، ص ٢٧٠، جوتريدج، مرجع سابق ص ٢١ - ٢٦.

(15) فيليب مانان، الأمم المتحدة وحفظ أسلم. مرجع سابق ص ١٣٨، ١٤١.

(16) راجع: Ruth B. Russell, Development by the United National of Rules Relating to Peace Keeping, P. A. S. L., 1965 PP. 58- 59.

(17) راجع تفاصيل هذه المواقف: Lino Di Qual, Les Effect des Resolutions des Nations Unies, Librarie General de Droit et de Jurisprudence, Paris 1967, PP. 153- 165. Charles Chaumont, L 'Equilibre des Organes Politiques, Op. Cit, PP. 433- 441.

(18) وقد بدأت لهذه المرحلة من كلا الجانبين منذ ١٩٥٤ حيث طرحت موسكو صيغة التعايش السلمي كأسلوب في الصراع بين الكتلتين، وخففت الولايات المتحدة الحظر الذي فرضته علي روسيا وحلفائها وعملت علي مراجعة قوائم الحظر منذ عام ١٩٦٢ لتقليل نطاق المواد الواقع عليها الحظر.

راجع: Margaret P. Doxey, Economic Sactions & International Enforcement Op. Cit, PP. 23- 24.

Lawrence Littwin, the Cuban Missile Crises of 1962, "The Politic of International Crises" ed By William G. Andrews, Van No strand, Reinhold Company, London 1970, P. 44.

(19) "The Politic of International Crises" ed By William G. Andrews, Op. Cit.

(20) ففسي فترات التوتر تتحول الجمعية والمجلس إلى منابر لتبادل الاتهامات، وفي حالة الوفاق تنشط المنظمة فسي ممارسة إجراءات التوفيق، راجع: G. Schwarzenberger, Power Politics, Op. Cit, PP. 470- 371.

(21) فقد لعب الأمين العام دورا أساسيا ودبلوماسية بارزا بالإضافة إلى مركزه كأكثر موظف مدني بالمنظمة الدولية، ويغزي هذا التطور إلى عدة اعتبارات أهمها شخصية الأمين العام والتوسع في تفسير وظيفته وفقا لميثاق وتطور العلاقات الدستورية بين أجهزة الأمم المتحدة. غير أن تطور وظيفته يرد عليها قيود هنا موافقة الدول الكبرى على هذا التطور، وامتناعه عن التعويض للمشاكل التي تهم الدولتين العظميتين مباشرة، راجع: د. سليمان بطرس فرج الله، تطور وظيفة الأمين العام للأمم المتحدة المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢١، ١٩٥٦، ص ١٠٥ - ١٢٤.

Quinc wright, Peace- Keeping Operations of The UN. (22) International Studies Vol V, No, 2 Oct., 1966, PP. 169- 204.

(23) كوينسي رايت، عمليات حفظ السلم في الأمم المتحدة، مرجع سابق ص ١٧٦ - ١٧٨.

Alan James , The Politic of Peace- Keeping, Chatty & windus, (24) London 1972, P. 3.

G. Schwarzenberger, The Scope for Neutralism M. B. W. A., (25) Vol 15, 1961, PP. 233- 244.

(26) راجع مفهوم هذه الدبلوماسية في: L. Goodrich, The Maintenance of International Peace and Security "Theory and Practice of International Relations" OP, Cit, PP. 432- 439 وانظر الانتقادات التي وجهها أنبيس كلود لهذه الدبلوماسية في مقاله UN Use of Militray Force, Ibid, PP. 435- 440.

(27) جودرتيش وسيمونز، مرجع سابق، ص ٦٣.

(28) آلان جيمس، مرجع سابق، ص ٥-٦.

(29) فيليب مانان، مرجع سابق، بالالود، مرجع سابق، ص ٧٦.

(30) قبل التطورات التي أدت إلى بروز مركز الجمعية ودورها في حفظ السلم وإحلال عمليات حفظ السلم محل نظام أعمال القمع، وجد الكتاب استحالة التمييز بين أعمال القمع وأعمال المنع. حيث لم يميز بينهما الميثاق. كما اختلطت لديهم الإجراءات المؤقتة بأعمال القمع، ولم يقينوا هذا التمييز الذي عرضناه بين صورتين أعمال المنع، راجع على سبيل المثال:

Lazare Kopelmanas, L'Organisation des Nations Unies, Librairie du Accueil Sirey, 1947, P. 228.

(31) يقاس معداً الامتثال علي ضوء علاقة السببية بين القاعدة القانونية والسلوك.

ومن الأفضل أن يتفق الموقف السياسي مع القاعدة لكن يصعب التسليم بأن القاعدة

تقرير الموقف السياسي Unrealistic Compliance Samuel Mendlowitz,

Goals, P. A. S. I. L. 1964, PP. 9-15; Julius Stone Realistic

Compliance Goal, Ibid, PP. 25- 26.

H. G. Schemers, International Institutional Law, A. W. (32)

Sijthoff Leiden Vol, II, 1972, P. 559.

(33) شيرمرز، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص ٥٦٠.

(34) المرجع السابق، ص ٥٦١.

(35) من نلك ما قررته اتفاقية السكر الدولية لعام ١٩٠٢، دساتير منظمة العالم

الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة والصحة واليونسكو والأرصاد والطيران المدني

واتفاقية المخدرات لعام ١٩٦١... الخ. انظر المرجع السابق.

(36) أيضا المادة ٣١ من معاهدة التعاون بين دول شرق أفريقيا ودساتير المنظمات

الأوروبية المرجع السابق ص ٥٦٣.

(37) المرجع السابق، ص ٥٦٦.

(38) أقرت هذا المبدأ محكمة التحكيم الدائمة، انظر المرجع السابق، ص ٥٧٩.

(39) المرجع السابق.

(40) انظر شيرمرز، الجزء الثاني، مرجع سابق ص ٥٨٠، وتقوم لجنة الخبراء في

منظمة العمل الدولية بتحديد الدول التي لم تطبق الاتفاقات بعد فحصها للتقارير الواردة

منها ثم يقوم لجنة المؤتمر العام الخاص بتطبيق الاتفاقات بنشر أسماء هذه الدول في

قوائم سوداء ولذلك يضعف الطابع السياسي لقرارات المؤتمر العام للمنظمة لأنها مبنية

علي ملاحظات لجنة الخبراء.

(41) تفصيل هذه النقطة في الدراسة التطبيقية بشأن روديسيا.

(42) الرأي الاستشاري عام ١٩٧١ حول الآثار القانونية المترتبة علي استمرار

الاحتلال غير الشرعي لجمهورية جنوب أفريقيا لإقليم ناميبيا- والرأي الاستشاري

الموجه للجمعية العامة بصدد تفسير المادة ١٧/٢ من الميثاق عام ١٩٦٢.

(43) غير أن بعض التطبيقات الإقليمية تعرف نظام الأجهزة الدائمة للمتابعة من نلك

أن دول الفاتو (عدا السلندا) شكلت منذ يناير ١٩٥٠ المجموعة الاستشارية

Consultative Group التي أنشأت لجننتين دائمتين للجزاءات. الأولي اللجنة الشيوعية Communist Committee لمراقبة الحظر المفروض علي السلع الاستراتيجية المتجهة إلي الدول الشيوعية، وتم تنسيق الجزاءات الشيوعية ضد يوغوسلافيا من خلال المتجهة إلي الكوميكون، راجع: Margaret P. Doxey, Op. Cit, PP. 2- 25, 112. - علي عكس ذلك- أن منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الوحدة الأفريقية والكمونولث أنشأت أجهزة مؤقتة للجزاءات.

(44) لم يكن لتلك اللجنة سلطة تنفيذية وترك لكل دولة مهمة تحديد السلع المحظورة، وصور الرقابة علي حظرها، علي أن يخطوا اللجنة بما يتخونه وتقوم الأجهزة بإبداء رأيها حول فاعلية الحظر وتوصياتها بتوسيعه أو تخفيفه، انظر مرجريت دوكسي، مرجع سابق ص ١١٥.

(45) المرجع السابق. ص ٦٣ - ٦٥.

(46) مرجريت دوكسي مرجع سابق، ص ١٠٢، ويلاحظ أن الولايات المتحدة كانت تفرض جزاء سحب المعونة الفردية من دول أوروبا الغربية التي لا تحترم الحظر المفروض علي الصين الشعبية، كما أن الجامعة العربية تضع من ينتهك أحكام المناطق العربية علي القائمة السوداء، المرجع السابق ص ٢٥، ٢٨، ٢٩.

(47) تمارس الأمم المتحدة عددا من الضغوط علي الدول التي لا تستجيب لأحكام الجزاءات، وهي ضغوط أدبية (الإدانة والاستكار) وضغوط مباشرة (الجزاءات) وضغوط غير مباشرة وهي تشبه فرض الجزاءات ولم تستخدمها المنظمة سوي عام ١٩٤٦ حيث لوحث الجمعية للوكالات المتخصصة بعدم الموافقة علي مشروعات اتفاقات الوصل معها إلا إذا تعهدت بتنفيذ قرار الجمعية المناوئ لأسبانيا، راجع التفاصيل في جان كومباكو، مرجع سابق ص ٣٣٥ - ٣٣٩.

(48) قرار الجمعية العامة رقم ٣٢٣٦ في دورتها التاسعة والعشرين (١٩٧٤/١١/٢٢).

(49) راجع بشكل خاص قرارات لجنة تصفية الاستعمار في هذا الصدد، وكذلك قرارات الجمعية العامة في شأن القضية الفلسطينية (بشكل خاص القرار ٣٢٣٦ لعام ١٩٧٤) ونامبيا وجنوب أفريقيا (سياسة الأبارتهد) والبرتغال.

(50) راجع الفقرة الخامسة من قرار لجنة تصفية الاستعمار الصادر بتاريخ ٢٧/٨/١٩٧٠ التي طالبت فيها الحكومة البرتغالية بأن تطبق في صراعها المسلح مع مستعمراتها، واتفاقية جنيف الخاصة بمعاملة أسري الحرب لعام ١٩٤٩.

(51) قرار الجمعية العامة رقم ٣١٠٣، الصادر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٧٣ وعنوانه:
Basic Principles of the legal Status of the Combatants struggling
against and colonial alien and racist regimes. وأهم المبادئ التي

تضمنها القرار هي:

أ- مشروعات النضال من أجل تقرير المصير وطلب الاستقلال ومحاولة قمع هذا
النضال تعدد مخالفة للميثاق وإعلان حقوق الإنسان وإعلان منح الاستقلال للأقاليم
غير المتمتعة للحكم الذاتي وإعلان مبادئ للقانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية بين
الأمم كما يشمل تهديد السلم والأمن الدولي.

ب- أن الصراع المسلح الذي تمارسه حركات التحرير يعد حربا وصراعا مسلحا
دوليا تنطبق بصده اتفاقات جنيف ويعامل المناضلون بموجب هذه الاتفاقات انظر
المادة الرابعة من البروتوكولات الإضافي الأول لعام ١٩٩٧.

ج- استخدام المرتزقة لقمع حركات التحرير يعد "عملا إجراميا" ويعاقب المرتزقة
كمجرمين.

د- انتهاك الوضع القانوني للمناضلين ضد الاستعمار والتسلط الأجنبي يرتب مسئولية

كاملة وفق أحكام القانون الدولي، راجع: Un General Assembly, A. 9412.

(52) فقد أوصت اللجنة الخاصة بمناهضة الأبارتهيد المنقرعة عن الجمعية العامة في
تقريرها للجمعية العامة عام ١٩٧٥ بطرد حكومة جنوب أفريقيا من الأمم المتحدة
والوكالات المتخصصة وإسراك حركات التحرير باعتبارها الممثل الحقيقي لشعب
جنوب أفريقيا. Authentic Representatives UN. Monthly Chronicle, Vol. XII, No9, October 1975, P. 78.

(53) Jean Combacau Le Pouvoir de Sanction de L'ONU, Etude théorique de la Coercition non militaire Editions A, Pedone, Paris 1974, P. 7.

(54) J. Gould, the "Dispensing" and "Suspending" Powers of International Organisation, Netherlands International Law Review, Vol, XIX No. 2, 1972, PP. 169- 189.

(55) جان كومباكو، مرجع سابق، ص ١٧، ٢٧.

(56) المرجع السابق ص ١٨.

(57) المرجع السابق، مرجعيت دوكمسي، مرجع سابق، ص ٤٠.

(58) والمعروف أن القضاء ينظر وضعها مجردا وملزم بالحكم وفق مراتب المصادر
القانونية المقررة وهي واضحة ومحددة ولذا فسلطته في الاجتهاد مقيدة، كما أنه ملزم

بأن يصدر الحكم مسببا بالإضافة إلى أن القانون الداخلي يحيط المتهم بكافة ضمانات العدالة ومن بين هذه الضمانات إمكانية مراجعة الأحكام واستئنافها. وهذه كلها يقتدر إليها قرار مجلس الأمن.

Ch, Papathanassiou, Le Retrait Volontaire ou Involontaire des (59) Membres d'une Organisation International, Revue Hellenique de Droit International, 1957, PP. 325- 326.

(60) قارن ذلك بالفقرة رقم ١١ من قرار الاتحاد الدولي للبريد الصادر في ٢٧/٥/١٩٧٤ بشأن طرد جنوب أفريقيا ونصها:

"... By so doing South Africa has its own accord excluded itself in Law from the international community" UN General Assembly, A/ 9638/ Add, 2, p. 12.

(61) جان كومباكو، مرجع سابق، ص ٢١٥.

(62) وعلي العكس لا يؤدي فشل المنظمة في إصدار قرار بالغاء الجزاء إلى تحقيق الإلغاء، وقد استخلصت بعض الدول من فشل الجمعية في إصدار قرار يؤكد قرارها رقم ٣٩ في المسألة الأسبانية بأنه بمثابة رفض لتحديد الجزاء ومن ثم يؤدي إلى إنهاء الجزاء.

(63) انظر المرجع السابق ص ٢٠٠ - ٢١٥.

(64) وهو تخلي جنوب أفريقيا عن سياسة الأبارتهيد، وقيام الحكم في روديسيا علي قاعدة تمثيل الأغلبية الأفريقية، وتخلي البرتغال عن سياستها الاستعمارية في أفريقيا.

(65) الفقرة (٩) من مشروع قرار مقدم من اللجنة للجمعية العامة في دورتها الثلاثين.

(66) الفقرة (٧) من مشروع القرار المشار إليه في المرجع السابق.

(67) راجع أيضا جان كومباكو، مرجع سابق، ص ٢٠ - ٢١.

(68) جان كومباكو، مرجع سابق، ص ٢٢٠.