الفصل الثالث

تسوية المنازعات بالطرق السلمية

تلتزم الدول فى القانون الدولى الحديث بتسوية منازعاتها بالطرق السلمية ولم يكن هذا الالتزام قائما قبل ميثاق الأمم المتحدة حيث كان للدول حرية تسوية منازعاتها عن طريق القوة العسكرية بل إن هذه القوة واستخدامها كانت من أهم مظاهر السيادة. ولكن الدول ليست ملزمة بتسوية منازعاتها سلميا بشكل معين فحريتها واسعة فى اختيار ما تشاء من وسائل هذه التسوية.

وتنقسم وسائل التسوية السلمية إلى وسائل مباشرة بين الأطراف المتنازعة مثل المفاوضات والتحقيق والقضاء والتحكيم، ووسائل غير مباشرة تتطلب تدخل طرف ثالث فردا أو دولة أو منظمة دولية أو مجموعة من الدول وتشمل المساعى الحميدة والوساطة والتوفيق والتسوية القضائية.

كما تختلف تقسيمات هذه الوسائل ولكن التقسيم التقليدى يصنفها إلى وسائل سياسية وهى التوفيق والمساعى الحميدة، ووسائل دبلوماسية وهى المفاوضات والوساطة وأخيرا وسائل قضائية وهى التحكيم والقضاء وتدخل المنظمات الدولية ضمن الوسائل السياسية.

(١) المفاوضات:

وهى المرحلة الأولى والمباشرة لتسوية المنازعات سلميا بين الأطراف المتنازعة. وقد تبادر الدول إلى ذلك بموجب إلتزامات متبادلة فى معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف عندما ينشأ نزاع حول تطبيق أو تفسير هذه الوثائق ومثال ذلك اتفاقية السلام المصرية الإسرائيلية عام ١٩٧٩ وإتفاقية السلام الأردنية الإسرائيلية ١٩٩٤ وإعلان المبادئ عام ١٩٩٣ بين اسرائيل والفلسطينين، وقد تقضى بعض الإتفاقيات بعرض المنازعات على أطراف

ثالثة إذا فشلت المفاوضات وهو ما أكدته محكمة العدل الدولية عام ١٩٧٤ فى قضية المصايد الأيسلندية واتفاقية فيينا حول التوارث الدولى فى مسائل المعاهدات عام ١٩٧٨ خاصة إذا كان من شأن استمرار النزاع بعد فشل المفاوضات تهديد السلم والأمن الدوليين وهو ما أكدته أيضا المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة التى أوردت بعض الوسائل السلمية.

كما أكدت محكمة العدل الدولية فى قضية حق المرور فى الإقليم الهندى عام ١٩٥٧ أن المفاوضات الدبلوماسية المسبقة قاعدة عرفية ملزمة فى حالة التسوية القضائية التى يبادر بها طرف من جانبه. بل إن هناك من يرى وجود التزام على الطرف الثالث للتدخل إذا فشلت المفاوضات بين طرفين متنازعين.

وقد تبادر دولة ثالثة إلى إقناع دولتين متنازعتين باللجوء إلى المفاوضات مثلما فعلت الولايات المتحدة بين إسرائيل والدول العربية المتنازعة معها: مصر وسوريا والأردن والفلسطنيين.

وقد تكون المفاوضات ثنائية أو متعددة الأطراف مثل مؤتمر جنيف عام ١٩٥٤ حول الهند الصينية وعام ٦٢ حول لاوس والمحادثات الثنائية الأمريكية الفيتنامية فى باريس عام ١٩٧٣ ، وقد اعترفت محكمة العدل الدولية فى قضية جنوب غرب أفريقيا فى مرحلتها الأخيرة عام ١٩٦٢ بأهمية الدبلوماسية البرلمانية عندما أكدت أن المؤتمر هو أحد الوسائل المستقرة للقيام بالمفاوضات الدولية.

(٢) المساعى الحميدة والوساطة: Good Offices and Mediation

وقد نصت عليهما اتفاقات لاهاى عام ١٨٩٩ و١٩٠٧ ويتم إعمالهما من قبل طرف ثالث فإن كان تدخله محدودا لمجرد تشجيع الأطراف على التفاوض دون الاشتراك فى المفاوضات عد ذلك من قبيل المساعى الحميدة

مثل المساعى الحميدة لفرنسا فى النزاع بين كامبوديا وتايلاند عام ١٩٧٣ ومثل المساعى الأمريكية فى سلام الشرق الأوسط.

وقد تعمد الدولة الثالثة إلى تقديم وساطتها بين الدولتين المتنازعتين فيكون دورها أكثر عمقا وقد شهدت العلاقات الدولية وساطات عديدة أقربها الينا الوساطة الأمريكية لعقد إتفاقيات كامب ديفيد والسلام ١٩٧٩ ووساطة الفاتيكان بين الأرجنتين وشيلى عام ١٩٧٧ بشأن نزاعها حول قناة بيجلي (Beagle) .

ويقوم بالوساطة والمساعى الحميدة ممثلوا الحكومات أو الشخصيات المستقلة وممثلو المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ,كما قد تقوم بها منظمة دولية أو مجموعات من الدول. ومن أمثلة ذلك توسط الرئيس كارتر فى إبرام الاتفاقات المصرية الإسرائيلية عندما كان رئيسا، وتوسطه مؤخرا خلال عامى ٩٥/٩٤ فى قضايا البوسنة وجنوب السودان وهايتى لترتيب نقل السلطة من العسكريين إلى الحكومة المدنية المنتخبة التى يساندها مجلس الأمن.

(٣) التحقيق : Enquiry

هو بحث فى وقائع النزاع تقوم به لجان متخصصة يتفق بين المتنازعين على تشكيلها ويحدد الإتفاق مهمتها وتقريرا غير ملزم ولكن له قيمة أدبية وقد أشارت إتفاقية لاهاى ١٩٠٧ إلى المجالات التى يصح فيها التحقيق وهى كافة المنازعات الدولية التى لا تنطوى على مسائل الشرف أو المصالح الأساسية ولكن اتفاقيات نوكس (Knox) لعام ١٩٠٩ بين الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا قد خففت من هذا القيد واتجهت إلى إكمال ما تضمنته اتفاقات التحكيم لعام ١٩٠٨ إجباريا أيضا وقد طورت اتفاقات بريان (Bryan) بين واشنطن والدول الأوروبية والأمريكية عام ١٩١٤، ١٩١٥

اتفاقات نوكس فجعلت اللجوء إلى لجان التحقيق ملزما فى أحوال النزاع لبحث جوانب الواقع والقانون وجوهر النزاع ,ويلتزم المتنازعون بعدم اللجوء إلى القوة حتى الانتهاء من التحقيق.

وقد انتشرت فى أمريكا اللاتينية اتفاقات ثنائية من هذا النوع فيما بين ١٩١٥، ١٩٦٧, كما أشارت المادة ٩٠ من البروتوكول الأول الإضافى عام ١٩٧٧ لاتفاقات جنيف لعام ١٩٤٩ إلى تشكيل لجنة دولية لتقصى الحقائق.

أما أمثلة التحقيق الذى تتفق عليه الدول عن غير طريق المنظمات الدولية فهى نادرة في العمل ، نذكر منها قضية هال (Hull) عام ١٩٠٤/١٩٠٥ بين إنجلترا وروسيا، وقضية النزاع حول بعض السفن عام ١٩١٢ بين فرنسا وإيطاليا، وقضية (Tubantia) فيما بين ١٩١٦، ١٩٢٢ بين ألمانيا وهولندا، وقضية (Red Crusader) بين بريطانيا والدانمارك عام ١٩٦١، ١٩٦٢ . ولعل أحدث محاولات تشكيل لجنة تحقيق هو المحاولة الفاشلة بين الكويت والعراق وقبيل الغزو بوساطة مصرية .

(٤) التوفيق : Conciliation

وهو قيام طرف ثالث، دولة أو منظمة دولية بفحص النزاع والتقدم إلى أطرافه بمقترحات محددة لتسويته تستند إلى تسوية عامة قد لا تتفق تماما مع الحقوق المقررة لطرفى النزاع وقد يكون التوفيق التزاما على الدول فى اتفاقات أبرمت فيما بينها مثل معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية التى جعلت الالتزام بتسوية المنازعات بين البلدين متدرجا من التفاوض إلى التوفيق ثم التحكيم كملجأ أخير.

وقد وردت أول إشارة مفصلة لمهام لجان التوفيق فى المادة ١٥من الاتفاق العام حول التحكيم عام ١٩٢٨ . وقد سكت عهد عصبة الأمم عن الإجابة على سؤال سويسرا الذى قدمته النرويج والسويد عام ١٩٢٠ حول

إمكانية التوفيق فى ضوء هذا العهد ثم تداركت جمعية العصبة الموقف فدعت الدول إلى إبرام اتفاقات للتوفيق ,مما أدى إلى إبرام أكثر من ٢٠٠ اتفاقية ثنائية تنص على التوفيق بالإضافة إلى الاتفاقات المتعددة الأطراف, وتوالى الأخذ بالتوفيق فى ميثاق بوجوتا (Bogota) عام ١٩٤٨ والاتفاقية الأوربية للتسوية السلمية للمنازعات لعام ١٩٥٧ وإتفاقية روما عام ١٩٥٠ بشأن صيانة الحقوق السياسية للأفراد ,وتطبيقها على المنازعات بين الدول والأفراد فى مجال حقوق الإنسان.

كما أخذت به اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ لتسوية النزاع حول بطلان المعاهدات ,أو انهائها أو وقف سريانها ,وقد تم تسوية عدد من المنازعات عن طريق التوفيق منها النزاع الحدودى بين كامبوديا وتايلاند عام ١٩٤٧ ، والنزاع بين فرنسا وسويسرا عام ١٩٥٤ . والنزاع حول الحوادث البحرية فى ميناء انفرس فى عام ١٩٥٢ بين الدانمارك وبلجيكا, ونزاع ١٩٥٦ بين إيطاليا وسويسرا ,ولجنة التوفيق المشكلة بموجب الإتفاق النمساوى الألمانى عام ١٩٥٧ لتسوية المنازعات حول الممتلكات.

وعلى العكس، لم تنجح اللجنة المغربية الفرنسية المشكلة بموجب اتفاقهما فى تسوية حادث تحويل مسار طائرة بن بيلا ورفاقه عام ١٩٥٦ . والأمثلة الحديثة كثيرة منها : لجنة التوفيق فى ٢٨ مايو ١٩٨٠ بين النرويج وايسلاندا لتسوية نزاع الجرف القارى بينهما حول جزيرة (Mayen) التى أسفرت عن إبرام اتفاق أوسلو فى ٢٢ أكتوبر ١٩٨١ حول الإستغلال المتكافئ لموارد الجرف القارى ، بالإضافة إلى جهود التوفيق التى قامت بها الولايات المتحدة بين مصر وإسرائيل حول طابا وقبل اللجوء إلى التحكيم بشأنها.

ولا يتضمن عمل لجنة التوفيق أى إلزام ولا يكتسب صفة قضائية, ولكنها مجرد حلول وسط للنزاع، إلا أن لجان التوفيق التى نشأت بموجب

معاهدات الصالح عام ١٩٤٧ بشأن قضايا الحرب العالمية الثانية نصت على أن تكون نتائج عملها ملزمة (مثال ذلك المادة ٨٣ من المعاهدة الفرنسية الايطالية).

وأخذت بذلك أيضا بعض المعاهدات المتعددة الأطراف مثل المادة ٤٥ من معاهدة بلجراد فى ١٩٤٨/٨/١٨ الخاصة بالملاحة فى نهر الدانوب والمادة٢/١٠ من إتفاقية الدولة فى ١٩٥٥/٥/١٥ بشأن النمسا الديمقراطية المستقلة، كما اتبع نفس الخط فى معاهدات ثنائية بشأن الإقامة (المعاهدة الفرنسية الايطالية ١٩٥١ ومعاهدة فرنسا مع سان ماران (Saint Marin) حيث كان للجنة التحكيم صفة قضائية).

(٥) التسوية عن طريق المنظمات الدولية :

تضمنت مواثيق كافة المنظمات الدولية العالمية والإقليمية أحكاما خاصة بتقرير مبدأ التسوية السلمية للمنازعات وطرق هذه التسوية ولكن هذه المواثيق لم تلزم أعضاء المنظمات الدولية بأسلوب معين فى التسوية إلا فى بعض الأحوال .

وقد تنوعت وسائل التسوية السلمية سواء تلك التى يتم التوصية بها أو ما تقوم به أجهزة المنظمة السياسية وأمينها العام وبذلك يمكن القول بأن كافة وسائل التسوية السلمية، وخاصة المساعى الحميدة يتم الاستعانة بها.

ففى الأمم المتحدة نشير إلى تدخل مجلس الأمن خاصة حين يكون من شأن تفاقم النزاع تهديد السلم والأمن الدوليين ومساعى الأمين العام لحث الدول على تنفيذ قرارات المجلس وأبرز الأمثلة مهمة دى كويلار عام ١٩٩٠ لحث العراق على الانسحاب من الكويت سلما.

ويجوز لمجلس الأمن أن يوصى أطراف النزاع إذا كان من طبيعة قانونية أن تلجأ إلى محكمة العدل الدولية. وقد خالف المجلس عن ذلك فى أزمة

لوكربى عندما فصل بنفسه فى مسألة التسليم وتحديد الإختصاص الجنائى بين الدول المتنازعة دون أن يحترم قواعد الاختصاص السياسى والقضائى بينه وبين المحكمة فى الميثاق.

وقد حاول أمين عام الجامعة العربية أن يحقق التعاون والتنسيق اللازمين بين الجامعة والأمم المتحدة فى هذه الأزمة دون جدوى وأغفل مجلس الأمن تماما جهود المنظمة الإقليمية التى منحها ميثاق الأمم المتحدة أولوية نظر المنازعات الإقليمية.

كذلك تضمن ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية أحكاما للتسوية السلمية ومنها التحكيم من خلال لجنة خاصة مشكلة سلفا لهذا الغرض ,ولم يتم تسوية أى نزاع عن طريقها، ولوحظ أن كل منازعات الحدود تقريبا قد سويت عن طريق محكمة العدل الدولية، كما يتم تسوية القضايا السياسية بقرارات من القمة أو بالوساطة.

أما ميثاق الجامعة العربية فلم يتضمن الكثير حول وسائل التسوية السلمية ولكنه أبرز أهمية التحكيم والمنازعات التى لا تمس مصالح حيوية أو سيادية، وهذا نص عقيم ,ويعد أثرا من الأثار المنقرضة لممارسات ما بين الحربين العالميتين.

وقد استحدث النظام الأساسى لمجلس التعاون الخليجى الذى نشأ عام ١٩٨١ هيئة تسوية المنازعات، وهى هيئة تتشكل لكل حالة على حدة بقرار من القمة الخليجية وتستشار فى شأن النزاع وللقمة أن تقرر الحل دون أن تلتزم برأى الهيئة وخلال الفترة من ٨١ حتى ٢٠٠٢ لم يجرب هذا الحل رغم كثرة المنازعات التى تستوجب اللجوء إليها ومثال ذلك المنازعات الأقليمية بين قطر والبحرين والتى سويت عن طريق محكمة العدل الدولية، ونزاع الحدود بين قطر والسعودية وغيرها.

وواضح أن هيئة تسوية المنازعات تختص بالمنازعات بين أعضاء المجلس ولا علاقة لها بالمنازعات التى تنشأ بين عضو ودولة أخرى كما هو الحال فى النزاع بين إيران والإمارات حول الجزر.

(٦) التسوية القضائية : Adjudication

وتتم عن طريق التحكيم أو القضاء الدولى ولكن التحكيم أكثر شيوعا فى العمل الدولى، حيث كانت تقوم به اللجان المختلطة، وأصبحت تنهض به محاكم التحكيم فى المسائل القانونية والمسائل التجارية (التحكيم التجارى الدولى) . وقد سبقت الإشارة إلى أن الفوارق بين التحكيم والقضاء قد ضاقت إلى حد كبير.

والمعلوم أن محكمة العدل الدولية تضم ١٥ قاضيا يمثلون الثقافات والنظم القانونية الرئيسية فى العالم ومن بينها الشريعة الإسلامية وأصبح القضاة ينتخبون على أساس التوزيع الإقليمى العادل الذى يعكس النظم القانونية الرئيسية بحيث يمثل خمس من القضاة الدول الدائمة العضوية فى مجلس الأمن.

وقد تطور نظام التمثيل فى المحكمة من ١٩٥٢ إلى عام ١٩٩٠ تطورا كبيرا فأصبح القضاة الغربيون خمسة بدلا من ستة وظل لدول شرق أوروبا قاضيان وإنخفض عدد القضاة من أمريكا اللاتينية من أربعة إلى إثنين مقابل تحسن فرص آسيا وإفريقيا حيث أصبح لكل منها ثلاثة قضاة.

ويصل عدد الدول التى قبلت الإختصاص الإلزامى للمحكمة إلى ٥١ دولة منها عشرون دولة إفريقية وآسيوية و١٢ دولة من أمريكا اللاتينية و١٨ دولة من أوروبا الغربية واليابان.

وقد إنتهت الأزمة بين المحكمة ودول العالم الثالث التى إستمرت حتى بداية الثمانينات على ضوء هذه التطورات فأقبلت هذه الدول على التسوية القضائية لمنازعاتها كما قل بينها حالات عدم الحضور خلال نظر النزاع .