القسم الثانى

المنظمات العالمية

Organisations Universelles

سوف نتناول دراسة المنظمات العالمية فى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : منظمة عصبة الأمم :

الباب الثانى : منظمة الأمم المتحدة .

الباب الثالث : المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة :

الباب الأول

عصبة الأمم

سوف نقسم دراسة عصبة الأمم إلى فصلين : —

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

المبحث الأول : إنشاء العصبة .

المبحث الثانى : أهداف العصبة والمبادىء التى قامت عليها .

المبحث الثالث : أجهزة العصبة .

المبحث الرابع : طبيعة العصبة .

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

المبحث الأول : منهج عصبة الأمم لتحقيق السلم والأمن الدولى .

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

المبحث الثالث : الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم .

---

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

— د . محمود سامى جنينه ، القانون الدولى العام ، طبعة ١٩٣٨ ص ٤٣٣ وما بعدها .

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

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

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

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

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

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

الفصل الأول

نظام عصبة الامم

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

المبحث الأول

نشأة عصبة الأمم

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

---

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

تحقيق السلام التى قامت فى فرنسا ، وجماعة تدعيم السلام التى تكونت فى الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩١٥ ، والتى كان يتزعمها الرئيس وليم تافت ، وقد كان لهذه الجماعة الأخيرة نشاط ملحوظ حيث وضعت لنفسها برنامجا من أربع نقاط هى[١] :

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

المبحث الثانى

أهداف عصبة الأمم والمبادىء التى قامت عليها

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

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

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

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

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

١ ـ مبدأ الضمان المتبادل لوحدة وسلامة أقاليم الدول الأعضاء :

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

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

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

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

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

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

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

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

٤ ــ احترام قواعد القانون الدولى :

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

المبحث الثالث
أجهزة العصبة

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

(١) الجمعية : (L'Assemblée)

تعتبر الجمعية بمثابة الجهاز التمثيلى العام للمنظمة . وتتألف من مندوبين

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

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

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

(٢) المجلس : (Le Conseil)

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

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

(٣) الأمانة العامة : (Le Secrétariat)

وهى بمثابة الجهاز الإدارى للعصبة ، ويشرف على هذا الجهاز سكرتير

---

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

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

إختصاصات الجمعية والمجلس :

تنص المادة ٣/٣ من عهد العصبة على « إختصاص الجمعية بالنظر فى كل مسألة تدخل ضمن أختصاص العصبة أو يكون من شأنها التأثير على السلام العالمى » كما نصت المادة ٤ / ٤ على منح هذا الأختصاص ذاته لمجلس العصبة . ويدخل فى أختصاص كل من الجمعية والمجلس أيضا مهمة بحث أى حالة حرب أو أى حالة دولية تهدد بالحرب ، وأتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب السلم الدولى وفحص المنازعات الدولية ، وأتخاذ الإجراءات اللازمة فيها [١] .

كما يشتركان فى ممارسة مجموعة من الأختصاصات الإدارية لزيادة عدد أعضاء المجلس ، وتعيين الأمين العام للعصبة ، وأنتخاب قضاة محكمة العدل الدولية الدائمة ، وتعديل نصوص عهد العصبة [٢].

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

---

(١) راجع المادة ١٥ / ٩ - ١٠ من عهد العصبه .

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

كما أنفرد المجلس بممارسة الأختصاصات الآتية :ـ

- الموافقة على تعيين موظفى السكرتارية العامة .
- إعداد المشروعات الخاصة بتخفيض التسليح الدولى .
- إتخاذ الوسائل اللازمة لنفاذ الضمان المتبادل المنصوص عليه فى العهد.
- فرض العقوبات على الدول التى تخل بواجباتها .
- وضع تفاصيل نظام الأنتداب ، وبيان الأقاليم وحدودها ، ومدى سلطة الدولة المنتدبة وواجباتها .. وتلقى التقارير السنوية من تلك الدول .
- أختصاصات أخرى متنوعة كالإشراف على إدارة حوض السار ومدينة دانزج الحرة وحماية الاقليات .

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

نظام التصويت فى الجمعية والمجلس :

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

مخالفة .. تصدر القرارات فى أى أجتماع للجمعية أو المجلس بموافقة جميع أعضاء العصبة الممثلين فى الأجتماع » .

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

١ — المسائل الإجرائية تصدر فيها القرارات بأغلبية أصوات الدول الممثلة فى الاجتماع .

٢ — مسائل فض المنازعات بين دولتين أو أكثر من أعضاء العصبة تصدر بالإجماع دون أن تحسب فيها أصوات الدول التى هى أطراف فى النزاع .

٣ — قبول عضوية الدول الجديدة يتم بأغلبية ثلثى الأصوات .

٤ — انتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس العصبة يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات .

٥ — القرار الخاص بزيادة أعضاء مجلس العصبة يصدر بالأغلبية .

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

١ — التوسع فى تفسير المسائل الإجرائية ليدخل فى نطاقها بعض المسائل الموضوعية ومن ثم يطبق عليها قاعدة الأغلبية عند التصويت .

٢ — للجمعية العمومية أن تصدر رغبات أو توصيات غير ملزمة وإن كان لها قوة معنوية أو أدبية وذلك لتحل محل القرارات التى يخشى عدم الوصول إلى إصدارها فى ظل قاعدة الإجماع .

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

نفسه فى الحالات الآتية [1] :

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

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

المبحث الرابع

طبيعة عصبة الأمم

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

ومشار إليه فى : كلود – المرجع السابق ص ٧٨ .

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

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

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

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

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

الفصل الثانى

دور عصبة الامم فى حفظ السلم و الامن الدولى

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

المبحث الأول

مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى عهد عصبة الأمم

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

أولا : التسوية السلمية للمنازعات :

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

ثانيا : الأمن الجماعى :

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

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

---

(١) راجع :

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

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

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

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

ثالثا : الحد من التسلح :

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

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

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

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

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

المبحث الثانى

الجهود التى بذلت فى ظل العصبة لتحقيق السلم والأمن الدولى

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

---

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

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

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

---

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

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

(أ) مشروع معاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ :

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

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

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

---

(١) راجع :

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

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

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

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

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

(ب) بروتوكول جنيف سنة ١٩٥٤ : -

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

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

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

(ج) اتفاقية لوكارنو سنة ١٩٢٢ : —

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

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

---

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

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

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

– أربع معاهدات تحكيم وتوفيق تكمل المواثيق الثلاثة السابقة .

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

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

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

يعتبر هذا الميثاق حلقة فى سلسلة المحاولات التى بذلت لتحقيق السلام

---

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

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

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

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

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

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

أنظر :

Oppenheim, op. cit., p. 181.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

وراجع نص الميثاق فى :

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

المبحث الثالث

الأسباب التى أدت إلى فشل عصبة الأمم

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الباب الثانى

منظمة الامم المتحـــدة

سوف نتناول دراسة منظمة الأمم المتحدة فى الفصلين الآتيين :

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

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

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

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

الفصل الأول

النظام القانونى للأمم المتحدة

تمهيد

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

(أ) مرحلة التصريحات الدولية :

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

---

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

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

(ب) مرحلة المؤتمرات الدولية :

عقب مرحلة التصريحات جاءت مرحلة وضع تلك التصريحات موضع

---

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

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

(٣) أنظر : Ibid, P. 13.

(٤) راجع Ibid, P. 14.

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

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

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

وسنتناول دراسة نظام الأمم المتحدة على النحو الآتى :

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة .

المبحث الثانى : أهداف ومبادئ الأمم المتحدة .

المبحث الثالث : العضوية فى الأمم المتحدة .

المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة .

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

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

« نحن شعوب الأمم المتحدة ..

وقد آلينا على أنفسنا :

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

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

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

وفى سبيل هذه الغاية أعتزمنا :

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

وأن نضم قوانا كى نحتفظ بالسلم والأمن الدولى ..

وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها ألا تستخدم

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

قد قررنا :

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

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

وتقتضى دراسة الطبيعة القانونية للميثاق التصدى لمسألتين :

الأولى : القيمة القانونية للميثاق .

الثانية : مبدأ سريان الميثاق .

أولا : القيمة القانونية للميثاق : —

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

ثانيا : مبدأ سريان الميثاق :

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

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

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

---

(١) راجع نص المادة ١١ من الميثاق .

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

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

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

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

المبحث الثانى

أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

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

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

ونتناول دراسة الأهداف والمبادئ على النحو التالى :

أولا : أهداف الأمم المتحدة :

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

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

ونتناول كل هدف من تلك الأهداف على النحو التالى : —

(أ) حفظ السلم والأمن الدولى : —

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول :

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

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

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

(ج) تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

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

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

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

(د) جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول :

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

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

* * *

ثانيا : مبادئ الأمم المتحدة :

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

وهذه المبادئ هى : (١)

(أ) مبدأ المساواة فى السيادة :

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

(ب) مبدأ تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية :

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

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

(جـ) مبدأ تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

(٢) راجع بخصوص هذا الحق رسالتنا للدكتوراه ص ٣١٥ وما بعدها .
وأنظر أيضا :
Bowett, D.W.; Self defence in international law (1958), p. 234 et seq.

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

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

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

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

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

ويرتب هذا المبدأ نوعين من الالتزامات :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(١) انظر : د . بطرس غالى . المرجع السابق ص ٣٣٦ .

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

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

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

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

المبحث الثالث

العضوية فى منظمة الأمم المتحدة

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

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

---

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

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

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

أولا : اكتساب عضوية الأمم المتحدة : —

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

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

(أ) العضوية الأصلية(٢) :

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

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

---

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

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

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

(ب) العضوية بالانضمام :-

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

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

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

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

(١) الشروط الموضوعية :-

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

الشرط الأول : أن تكون دولة :

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

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

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

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

الشرط الثانى : أن تكون الدولة محبة للسلام :

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(٢) الشروط الإجرائية : –

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

وتتمثل إجراءات الانضمام فى قيام الدولة الراغبة فى الانضمام بتقديم

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

مشكلة الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة :

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

لهذا الجمود فلجأت مرة أخرى إلى محكمة العدل الدولية .. وطرحت أمامها سؤالا آخر أهو : ما الحكم إذا لم تصدر توصية من مجلس الأمن بقبول طلب العضوية المقدم من إحدى الدول ؟ وهل يمكن الإكتفاء فى هذه الحالة – بصدور قرار بالأغلبية من الجمعية العامة ؟

وقد أجابت المحكمة فى رأيها الاستشارى الصادر فى ٣ مارس سنة ١٩٥٠ على هذا السؤال بقولها : « إن موافقة مجلس الأمن شرط لصدور قرار الجمعية العامة بالانضمام ، والقول بأن الجمعية العامة لها أن تقرر قبول دولة عضوا فى المنظمة رغم عدم صدور توصية بذلك من مجلس الأمن مؤداه حرمان المجلس من سلطة هامة يعهد الميثاق بها إليه والغاء دوره فى ممارسة وظيفة رئيسية من وظائف المنظمة » (١).

وقد رأى مجلس الأمن – فى سبيل وضع حد لهذه المشكلة – الأخذ بحل وسط هو أن يقترع على قبول عضوية الدول الجديدة المعلقة بصورة متساوية بين مؤيدى المعسكرين ، بحيث يكون دولة مؤيدة للشرق مقابل قبول دولة مؤيدة للغرب .. وبحيث تظل نسبة الأصوات فى الجمعية العامة على وضعها دون تغيير . والواقع أن هذا الحل كان سياسيا فى جوهره .. ولا يساير الفتوى الأولى الصادرة من محكمة العدل الدولية .. وقد قيل فى تبرير ذلك أن المحكمة ليس لها أن تتصدى لمسائل ذات طبيعة سياسية حتى ولو كانت تلك المسائل تتعلق بقبول أعضاء جدد . والواقع أن تلك الحجة لا تخلو من وجاهة خاصة إذا أدركنا الدور السياسى الهام الذى تلعبه الأمم المتحدة فى العلاقات الدولية (٢) .

ومن جهة أخرى نجد أن هناك نقاشا يدور بين الفقهاء حول مدى صلاحية الدول الصغرى للانضمام إلى عضوية المنظمة فنجد بعضهم يتشكك

---

(١) راجع : مجموعة أحكام المحكمة وآرائها الاستشارية لسنة ١٩٥٠ ص ٨ ومابعدها

(٢) أنظر : الدكتور الغنيمى – المرجع السابق – ص ٥٧٠ .

فى توافر شروط العضوية المنصوص عليها فى الميثاق لتلك الدول . ويقول هؤلاء المتشككون أن وصف الدولة يطلق عادة على كل وحدة يتوافر لها شعب دائم وإقليم محدد وحكومة فعالة مستقلة .. وهذه الشروط لا يمكن أن تتوافر بالنسبة للدول الصغرى .. التى يدفعها ضآلة حجمها وصغر مساحتها وقلة سكانها إلى التنازل عن قدر كبير من استقلالها والاعتماد على دولة أخرى للمساهمة فى إدارة شئونها .. هذا بالإضافة إلى أن مثل تلك الدول لا تستطيع المساهمة فى توقيع الجزاءات الاقتصادية أو العسكرية ضد الدول الأكبر ، الأمر الذى لا يمكن السماح لها باكتساب عضوية الأمم المتحدة .

بينما يذهب رأى آخر إلى القول بأن صغر حجم الدولة ليس دليلا على افتقاد تلك الدولة لاستقلالها ، ويستدل بذلك على دولة مثل إمارة موناكو التى رغم صغرها وضآلة إمكانياتها إلا أنها تتمتع بقدر كبير من الاستقلال يتمثل فى قوانينها الداخلية الخاصة وانفرادها بادارة علاقاتها الخارجية .. كما أن الأمم المتحدة ذاتها أقرت باستقلال دولتين من الدول المتناهية فى الصغر هما ساموا سنة ١٩٦١ (وهى دولة يبلغ عدد سكانها ١٣٠ ألف نسمة يقيمون على رقعة لا تتجاوز مساحتها ٢٨٤٢ كم٢) وناورو سنة ١٩٦٧ (ويبلغ تعداد سكانها ستة آلاف نسمة يقيمون على رقعة مساحتها ٢١ كم٢) عندما أنهت منظمة الأمم المتحدة اتفاقات الوصاية التى كانت تخضع لها هاتان الدولتان .. هذا بالإضافة إلى أنه توجد ضمن أعضاء الأمم المتحدة دول صغيرة تتمتع بعضوية أصلية مثل دولة لوكسمبرج التى يناهز سكانها ٣٣٥ ألف نسمة .

وإذا كان النقاش الدائر بين المتشككين والمؤيدين لعضوية الدول الصغيرة للامم المتحدة لم يتم حسمه بعد .. إلا أن هذا النقاش دفع البعض إلى التساؤل عما إذا كان من المناسب السماح للدول المتناهية فى الصغر Diminitive States بالانضمام إلى الأمم المتحدة والتمتع بالعضوية الكاملة لتلك

المنظمة العالمية لتقف على قدم المساواة مع الدول الأكبر ، أم أن الأمر يقتضى إيجاد صيغة ملائمة لتمثيل مثل تلك الدول فى المنظمة العالمية (١).

الواقع أن الاتجاه الغالب يميل إلى إعطاء مثل تلك الدول عضوية كاملة للمنظمة دون أن يكون لها حق التصويت أو ما يسمى بالعضوية المنتسبة أو المرتبطة Association .

ويلاحظ أنه منذ بدأ تطبيق ميثاق الأمم المتحدة فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ فقد توالى أنضمام الدول إلى المنظمة ، فدخلها عدد كبير من الدول الأفريقية والاسيوية بعد حصولها على الاستقلال . وأصبحت المنظمة تضم الآن – وحتى كتابة هذه السطور – ١٤٩ دولة تمثل الغالبية العظمى من دول العالم ، الأمر الذى يجعل من الأمم المتحدة – فى الحقيقة – أكبر منظمة عالمية عرفها تاريخ البشرية (٢).. ويهمنا أن نشير إلى مشكلة عضوية الصين

---

(١) واجهت عصبة الأمم مثل هذا الموقف عندما رفضت قبول طلب دولة ليشنستين بالانضمام لعضوية العصبة سنة ١٩٢٠ .. وقد كان من نتيجة هذا الرفض أن ثار التساؤل عن مدى إمكانية قبول هذا النوع من الدول بعد أن استبعد إمكان تمتعها بالعضوية الكاملة .. وقد برز فى ذلك الوقت ثلاثة احتمالات – الأول : منح تلك الدول العضوية الكاملة دون حق التصويت ، الثانى : تمثيل الدول الصغرى بواسطة دولة أخرى ، الثالث : منح تلك الدول العضوية المحددة أى التمتع بمزايا العضوية فى المسائل التى تمس مصالحها فقط .. إلا أن عصبة الأمم لم تأخذ بأى حل من هذه الحلول .

أنظر الغنيمى فى التنظيم الدولى – ص ٥٧١ .

وراجع : Maurice, M.; Diminitive States in the U.N, I.C.L.Q Vol. 21, (1972), pp. 609-630.

(٢) يبلغ عدد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة حتى الآن ١٤٩ دولة وهو عدد قابل للزيادة .. ويهمنا أن نشير إلى تلك الدول بحسب موقعها الجغرافى :

(أ) المجموعة الأوربية وتشمل ٣٠ دولة وهى :

أسبانيا – البانيا – أوكرانيا – ايرلنده – ايسلنده – ايطاليا – البرتغال – بريطانيا بلجيكا – بلغاريا – بولنده – تشيكوسلوفاكيا – الدانمرك – روسيا البيضاء – رومانيا الاتحاد السوفيتى – السويد – فرنسا – فنلنده – قبرص – لكسمبرج – مالطة – المجر النمسا – هولنده – يوغوسلافيا – اليونان – المانيا الديمقراطية (الشرقية) – المانيا الاتحادية (الغربية) .

فى المنظمة لما انطوت عليه هذه المشكلة من اعتبارات سياسية خاصة كانت لها دلالتها فى موازين القوى السياسية العالمية .

مشكلة عضوية الصين لمنظمة الأمم المتحدة : (١)

كانت الصين إحدى الدول الكبرى التى اشتركت فى الحرب العالمية الثانية مع الحلفاء ، ومن ثم دعت – مع الدول الكبرى – إلى مؤتمر سان فرنسسكو وأصبحت من ذوات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن .

وكان الصراع على الحكم فى داخل الصين – فى ذلك الوقت – يحتدم

– (ب) المجموعة الأمريكية وتشمل ٢٦ دولة وهى :
الارجنتين – اكوادور – السلفادور – الولايات المتحدة الأمريكية – باراجواى أورجواى – البرازيل – باربادوس – بنما – بوليفيا – بيرو – ترينداد وتوباجو جمايكا – جواتيمالا – جيانا – الدومنيكان – شيلى – فنزويلا – كندا – كوبا – كوستاريكا كولومبيا – المكسيك – نيكاراجوا – هايتى – هندوراس .
(ج) المجموعة الآسيوية وتشمل ٣٨ دولة وهى :
الأردن – استراليا – أفغانستان – دولة الأمارات العربية – أندونيسيا – ايران باكستان – البحرين – بوتان – بورما – تايلاند – تركيا – المملكة العربية السعودية سنغافورة – سوريا – سرى لانكا (سيلان سابقا) – الصين – العراق – عمان – الفلبين فيجى – قطر – كمبوديا – الكويت – لاوس – لبنان – مالديف – ماليزيا – منجوليا نيبال – نيوزيلندة – الهند – اليابان – اليمن – اليمن الجنوبية الشعبية – اسرائيل (فلسطين المحتلة) – بنجلا ديش – فيتنام .
(د) المجموعة الافريقية وتشمل ٥٥ دولة وهى :
أثيوبيا – أوغنده – بتسوانا – بورندى – تشاد – تنزانيا – توجو – تورس جابون – جامبيا – الجزائر – جنوب افريقية – داهومى – رواندا – زامبيا – زائيرى (الكونغو كينشاسا سابقا) – ساحل العاج – السنغال – موازيلاند – السودان – سيراليون الصومال – غانا – غينيا – غينيا الاستوائية – فولتا العليا – الكرون – الكونغو برازافيل كينيا – ليبريا – ليبيا – ليستو – مالاوى – مالى – مدغشقو – جمهورية مصر العربية المغرب – موريتانيا – موريس – النيجر – نيجيريا – جمهورية وسط أفريقيا – باهاما جرينادا – غينيا بيساو – جزر الرأس الأخضر – موزمبيق – ساوتومى – وبرنسيب وبابوا غينيا الجديدة – كومور – سورينام – أنجولا – جيبوتى .
(١) راجع فى ذلك : أ . ل . كلود – المرجع السابق – ص ١٥٥ وما بعدها .
وأيضا الدكتور جعفر عبد السلام – المرجع السابق – ص ٤٠٨ .

بين الفئات السياسية المتنازعة ممثلة فى شانج كاى‌شيك رئيس الدولة، والحزب الشيوعى الصينى بزعامة ماوتس تونج .. واتخذ هذا الصراع شكل الحرب الأهلية إلى أن تمكن الحزب الشيوعى من الاستيلاءعلى السلطة وعلى العاصمة بكين وعلى كل أراضى جمهورية الصين فيما عدا جزيرة فرموزا التى فر إليها شانج كاى شيك .. وقد أعلن الحزب الشيوعى الصينى عن قيام حكومة الصين الشعبية بزعامة ماوتس تونج فى ٢١ سبتمبر سنة ١٩٤٩ .. بينما نقل شانج كاى شيك مقر الحكومة القديمة إلى مقره الجديد بفرموزا وأطلق عليها اسم حكومة الصين الوطنية .. وادعت تلك الحكومة استمرار تمثيلها للجمهورية الصينية وانها ستناضل لتحرير بقية الأرض ، ومن ثم فقد ظلت محتفظة بمكانها ضمن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن، وأيدتها فى ذلك الولايات المتحدة الأمريكية .

بينما طلبت حكومة الصين الشعبية تمثيل جمهورية الصين فى المنظمة العالمية على أساس أنها تسيطر على السلطة الفعلية فى الدولة الصينية .

وتبنى مندوب الاتحاد السوفيتى رغبة حكومة الصين الشعبية فطلب من مجلس الأمن فصل مندوب حكومة الصين الوطنية وإحلال مندوب حكومة الصين الشعبية محله .. إلا أن مجلس الأمن رفض هذا الطلب .

وقد استمرت هذه المشكلة قائمة لمدة تزيد على عشرين سنة ظلت خلالها حكومة الصين الوطنية شاغلة لمقعد الصين فى الأمم المتحدة على الرغم من زوال سيطرتها على الأراضى الصينية وانقطاع صلتها بالشعب الصينى .. وأخفقت كافة الجهود التى بذلها الاتحاد السوفيتى والدول المؤيدة له داخل الجمعية العامة فى استصدار قرار بعدم صحة أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية حتى يحل محلهم ممثلون من حكومة الصين الشعبية، لأن مثل هذا القرار كان يتطلب أغلبية ثلثى أصوات الجمعية العامة الأمر الذى كان من الصعب الحصول عليه ، ونتيجة لهذا الوضع فقد برز رأيان قانونيان :

الرأى الأول : يقول – أنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة تمثلها حكومة الصين الشعبية لأن التغير الذى حدث داخلها وترتب عليه انتقال السلطة لتلك الحكومة إنما هو تغير دستورى ذو طبيعة داخلية لا يؤثر من من قريب ولا من بعيد على شخصية الدولة ولا على عضويتها فى المنظمة الدولية .. وكل ما يمكن أن يحدث نتيجة لذلك هو إمكانية تغير ممثلى دولة الصين أمام المجتمع الدولى ، ووفقاً لهذا الرأى ، يمكن للمشكلة أن تحل بقبول أوراق ممثلى الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ، ومن ثم لا يكون لحكومة الصين الوطنية مكان فى المنظمة الدولية .

أما الرأى الثانى : فيقول بأن هناك دولتين صينيتين ،إحداهما تحت سيطرة حكومة الصين الشعبية والأخرى تحت سيطرة حكومة الصين الوطنية ، ومن ثم فانه يمكن الإبقاء على مقعد الصين فى الأمم المتحدة ومنحه للدولة التى تستحقه منها . على أن تتخذ الأخرى إجراءات جديدة للانضمام للمنظمة للحصول على مقعد آخر لها .

والحقيقة أن مشكلة تمثيل الصين فى الأمم المتحدة وما أحاط بها من خلاف فى الرأى ، وبلبلة فى التكييف ، وخلط فى الوقائع ، لم تكن لتصل إلى ما وصلت إليه من أهمية ، وما كان لها أن تكون بؤرة للتوتر الدولى خلال عشرين سنة ، لولا الموقف الذى اتخذته الولايات المتحدة إزاءها ، ووقوفها بعناد وإصرار للحيلولة دون حلول ممثلى حكومة الصين الشعبية محل الصين الوطنية فى المنظمة العالمية . والدليل على أن المشكلة كانت فى حقيقتها مشكلة سياسية وليست قانونية هو ما حدث فى الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة حيث بادرت مجموعة من الدول الاشتراكية والافريقية بادراج مشروع تدعو فيه إلى طرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية وإحلال الصين الشعبية محلها ،على أساس أنها هى وحدها التى لها حق تمثيل شعب الصين فى الأمم المتحدة ، وعلى أساس إعتبار أوراق إعتماد ممثلى

الصين الوطنية باطلا .. وفى بداية دورة الانعقاد تقدمت الولايات المتحدة الأمريكية هى الأخرى بمشروع قرار يقضى بانضمام الصين الشعبية إلى عضوية المنظمة مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثى أعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وكانت تهدف من وراء ذلك إلى الإبقاء على فرموزا كعضو بالأمم المتحدة .. وعند إجراء التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٧١ فقد صوتت الجمعية العامة على المشروع الأمريكى فى البداية .. فرفضت اعتبار طرد فورموزا من المسائل الهامة التى تحتاج لموافقة ثلثى الأعضاء ، ثم وافقت بعد ذلك على مشروع الدول الاشتراكية والافريقية بدخول الصين وطرد فرموزا وذلك بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ وامتناع ١٧ دولة عن التصويت .. ويعتبر هذا القرار نصرا للأمم المتحدة وتدعيما لدور الدول الجديدة فى سياسة المنظمة ، وقد وضع نهاية لمشكلة طال أمدها فى أروقة الأمم المتحدة لمدة تزيد على عشرين عاما .

ثانيا : عوارض العضوية فى الأمم المتحدة : —

يترتب على اكتساب الدولة العضوية فى الأمم المتحدة ، أن يصبح من حقها التمتع بالحقوق التى تخولها لها تلك العضوية.. كما تلتزم بالواجبات الملقاة عليها . فاذا تقاعست الدولة فى القيام بواجباتها أو أخلت بالالتزامات الواردة بالميثاق .. يكون من حق المنظمة توقيع الجزاء المناسب عليها ، ويختلف جسامة هذا الجزاء وفقا لجسامة المخالفة أو الفعل الذى ارتكبته . فقد تكون العقوبة مجرد الحرمان من حق التصويت أو وقف العضوية ، أو الفصل من الأمم المتحدة .. وهذه العقوبات تدخل ضمن ما يسمى بعوارض العضوية ، وهناك حالة أخرى هى حالة الانسحاب من الأمم المتحدة .. وهى حالة لم ينص عليها الميثاق ولا تدخل ضمن العقوبات التى توقع على الدولة وإنما تعتبر حقا للدولة العضو أكدته الأعمال التحضيرية .

ونتناول كل حالة من تلك الحالات على النحو التالى : —

١ – الحرمان من حق التصويت : –

تنص على هذه العقوبة المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : « لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذى يتأخر فى تسديد اشتراكاته المالية فى الهيئة حق التصويت فى الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه فى السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عليها . وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بان عدم الدفع ناشىء عن أسباب لا قبل للعضو بها » .

ويتبين لنا من هذا النص أنه يجوز للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تحرم الدولة العضو التى تتخلف عن سداد اشتراكاتها لمدة عامين متتاليين من حق التصويت فيها إذا كان تأخرها فى السداد لا يرجع إلى أسباب خارجة عن إرادتها .. كما أن هذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت فى الجمعية العامة فقط دون باقى أجهزة المنظمة .

والمقصود من عبارة « الاشتراكات المالية» الواردة فى النص، هى كافة النفقات العادية أو الإدارية ، ونفقات قوات الطوارئ الدولية وذلك وفقا لما أفتت به محكمة العدل الدولية فى الرأى الاستشارى الصادر لها فى ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ (١).

٢ – وقف العضوية : –

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

(١) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد – المرجع السابق – ص ١٥٠ .

ويتضح من هذا النص أن وقف العضوية معناه حرمان العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها .. ويستتبع ذلك بالتالى حرمان العضو من عضوية كافة فروع المنظمة ولجانها المختلفة أو الاشتراك فى أنشطتها أو الانتفاع بأى خدمةمن خدماتها .. ولما كان إنزال هذه العقوبة على العضو يعتبر مساساً بهيبة الدولة ووضعها الدولى ، وتعريضا بها أمام الرأى العام العالمى المتمثل فى أكبر منظمة دولية ،لذا فقد تطلب الأمر أن يكون هذا الجزاء محاطا ببعض القيود والشروط منها : (١)

(أ) عدم توقيع تلك العقوبة إلا فى الأحوال التى نصت عليها المادة الخامسة وهى حالة ما إذا كان مجلس الأمن قد اتخذ ضد العضو عملا من أعمال المنع أو القمع إعمالا لأحكام الفصل السابع من الميثاق .. ففى هذه الحالة وحدها يمكن توقيع عقوبة وقف العضوية دون أن تمتد إلى الحالات الأخرى كالامتناع عن سداد الاشتراك المالى للمساهمة فى نفقات المنظمة .. أو رفض المساهمة فى وضع قوات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن عملا بأحكام المادة ٤٣ من الميثاق .

(ب) يتطلب لتوقيع تلك العقوبة أن يصدر بها قرار من الجمعية العامة لمدة غير محدودة وذلك بناء على توصية من مجلس الأمن ..

(جـ) نظرا لأن تلك العقوبة تدخل ضمن المسائل الجوهرية الهامة ، فلابد من إجماع الدول الخمس الكبرى عند صدور توصية مجلس الأمن ، وموافقة أغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة بها .

(د) حرصا على تيسير نهو الايقاف عند زوال الأسباب التى أدت إليه .. فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن وحده حق إعادة العضو الموقوف إلى مباشرة حقوق العضوية ومزاياها .. على أن يصدر قرار الإعادة

---

(١) أنظر : د . عائشة راتب – المرجع السابق – ص ٩٨ .

بموافقة تسعة أعضاء من المجلس من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين .

ومن الملاحظ أن هذا الجزاء لم يتم توقيعه حتى الآن على أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة .

٣ – الفصل من الأمم المتحدة : –

يعتبر الفصل من الأمم المتحدة من أشد الجزاءات التى تنزلها المنظمة الدولية بأحد أعضائها .. وتنص على هذه العقوبة المادة السادسة من الميثاق جيث تقرر أنه : « إذا أمعن عضو من أعضاء الأمم المتحدة فى انتهاك مبادىء الميثاق جاز للجمعية العامة أن تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن »

ولما كانت هذه العقوبة أشد ايلاما وتشهيرا بالدولة أمام المجتمع الدولى .. لما يترتب عليها من آثار خطيرة أبرزها نبذ العضو المفصول وعزله عن الأسرة الدولية ، فان المخالفات التى تؤدى إلى الفصل ليست مجرد مخالفات عادية ضد الميثاق ، وإنما هى مخالفات جسيمة تستوجب اتخاذ إجراءات المنع أو القمع أساسا ، ويكون الإسراف فيها مبررا لتوقيع عقوبة أشد من الإيقاف وهى عقوبة الفصل (١):

وفى كافة الأحوال يتعين – لتوقيع عقوبة الفصل – توافر الشروط واتباع الإجراءات التى نص عليها الميثاق وهى : –

(أ) أن يكون هناك إمعان من الدولة فى ارتكاب المخالفات ضد مبادىء الميثاق ، وبمعنى آخر أن تكون الدولة مستمرة فى انتهاك تلك المبادىء .

(ب) أن يتم الفصل وفقاً للإجراءات المتبعة بالنسبة للإيقاف ، أى بصدور قرار من الجمعية العامة بأغلبية الثلثين بعد توصية بذلك من مجلس الأمن بأغلبية تسعة أصوات من بينهم أصوات الدول الخمس الكبرى .

---

(١) راجع الأعمال التحضيرية للميثاق فى :
U.N.C.I.O., Vol. VII, pp. 329-332.

(جـ) يكون قرار الفصل موجها ضد الدولة العضو وليس ضد حكومة هذه الدولة .. وعلى ذلك فان مجرد تغيير الحكومة ليس سببا للعدول عن قرار الفصل .. وإنما يتعين على الدولة المفصولة فى حالة رغبتها فى استعادة عضويتها أن تسلك الإجراءات المقررة لانضمام العضو الجديد .

٤ – الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة : –

لم يتضمن الميثاق نصا خاصا يجيز للدول الأعضاء الحق فى الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة ، وقد ترتب على إغفال الميثاق النص على ذلك .. اختلاف الآراء فى تفسير هذا السكوت وما يمكن أن ينتج عنه من آثار :

– فالدول الكبرى ترى أنه من حق الدول الأعضاء الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة باعتبار أن هذا الحق نتيجة طبيعية لمبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو ضمنا .

– بينما يذهب بعض الفقهاء إلى القول بعدم جواز الانسحاب لأن الميثاق باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الأجل ، لا يجوز لأى من أطرافها – وفقا لقواعد قانون المعاهدات – حق فسخها بالأرادة المنفردة .. كما أن الانسحاب يتعارض مع صفتين من أهم صفات منظمة الأمم المتحدة وهما العالمية والاستمرا .

– وهناك رأى ثالث ينادى باعطاء الدول الحق فى الانسحاب فى حالات معينة : كأن يصدر قرار بادخال تعديل على الميثاق ولا توافق إحدى الدول عليه نظرا للاضرار التى تصيبها من جرائه ، فمن حق هذه الدولة الانسحاب من المنظمة .. ويستند أصحاب هذا الرأى فى تبرير وجهة نظرهم إلى الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة والمناقشات التى أدت فى هذا الشأن والتى انتهت إلى أنه : « إذا أحست دولة من الدول فى ظروف

استثنائية أنه لا مناص لها من الانسحاب ، وإلقاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الأعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل فى أغراض المنظمة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار فى هذا التعاون داخل الهيئة » (١) .

والواقع أن تاريخ الأمم المتحدة لم يعرف إلا حالة واحدة من حالات الانسحاب وذلك عندما أنسحبت أندونسيا من الأمم المتحدة أعتبارا من ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ أحتجاجا على انتخاب ماليزيا لعضوية مجلس الأمن رغم الخلافات الاقليمية التى كانت قائمة بين الدولتين مما كان يشكل فى نظر الحكومة الاندونيسية « إهانة لها من قبل الأمم المتحدة » .. وقد عادت اندونيسيا إلى الأمم المتحدة بعد أن تولى قادة الجيش السلطة فيها وقاموا باقصاء سوكارنو وذلك أعتبارا من ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦ .. ولم تطلب الأمم المتحدة منها اتخاذ إجراءات عضوية جديدة بل حرصت على عدم إقرار عملية الإنسحاب فى حد ذاتها ، واعتبرت فترة انقطاعها عن المنظمة مجرد حالة « وقف تعاون » أو مقاطعة للجلسات (٢)..

ثالثا : حقوق والتزامات الدول غـير الأعضاء فى الأمم المتحدة :

لما كانت القواعد العامة فى القانون الدولى التقليدى تقضى بأن المعاهدة لا تلزم غير أطرافها ، وبالتالى لا تلتزم الدول التى لم تشترك فى تلك المعاهدة بآثارها . لذا فان الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة – إنسياقاً مع هذا المبدأ – لا تتمتع بأى حقوق ولا تلتزم بأى التزامات لم تساهم فى تحديدها .

غير أن ميثاق الأمم المتحدة خرج على هذة القاعدة وقضى بالزام الدول غير الأعضاء بمجموعة محددة من الالتزامات .. يتعين على تلك الدول أن

---

(١) راجع : د . بطرس غالى – المرجع السابق – ص ٣٥٧ .
وأنظر : U.N.C.I.O; Vol. VII, p. 268 et seq.

(٢) راجع مقال الدكتور حامد سلطان – إنسحاب اندونيسيا من الأمم المتحدة – المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٦٥ ، ص ٢٣ وما بعدها .

تسير على نهجها ولا تخرج عليها .. وكان الدافع إلى هذا الاستثناء عدة إعتبارات منها (١) :

ـ أن الأمم المتحدة أنشئت خصيصا للمحافظة على السلم والأمن الدوليين ولن يتحقق هذا الهدف إلا إذا انتشرت المبادىء التى تنادى بها الأمم المتحدة وعلى نطاق عالمى .

ـ أن تحقيق السلام العالمى يتطلب بالضرورة تعاون الدول غير الأعضاء مع منظمة الأمم المتحدة واستفادتها من خدماتها الغنية .

ـ من أجل ذلك حرص ميثاق الأمم المتحدة على خلق نوع من الرقابة على تصرفات الدول غير الأعضاء .. حتى لا تخرج فى سلوكها على مبادىء الأمم المتحدة .. وحتى لا يترتب على تصرفاتها تعكير صفو السلم والأمن الدوليين .

وقد نظم الميثاق حقوق والتزامات الدول غير الأعضاء على النحو التالى :

(أ) تنص المادة ٢ / ٦ من الميثاق على التزام الدول غير الأعضاء بالسير وفق مبادىء الأمم المتحدة بقـــدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى .. وطبقا لهذا النص تتمتع فروع الأمم المتحدة بكافة السلطات المخولة لها لتحقيق هذا الغرض .

(ب) يجوز لأى دولة ليست عضوا فى المنظمة أن تشترك فى مناقشات مجلس الأمن حول نزاع تكون طرفا فيه دون أن يكون لها حق التصويت بناء على دعوة المجلس وفقا للشروط التى يضعها (المادة ٣٢) .

(جـ) لكل دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة أن تنبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أى نزاع تكون طرفا فيه إذا كانت تقبل مقدما فى خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق (المادة ٣٥ / ٢) .

---

(١) انظر Hans Kelsen, The Law of the U.N., New York, 1966, pp. 85-86.

(د) للدول غير الأعضاء الحق فى الانضمام إلى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٢/٩٣) .

(هـ) إذا تأثرت اقتصاديا إحدى الدول غير الأعضاء فى لمنظمة من جراء اتخاذ مجلس الأمن لتدابير المنع أو القمع ضد أية دولة أخرى ، فان للدولة غير العضو الحق أن تتباحث مع المجلس بهدف حل المشاكل الناجمة عن ذلك (المادة ٥٠) .

(و) للدول غير الأعضاء حق المساهمة فى نشاط الوكالات المتخصصة عدا تلك التى تفصل من الأمم المتحدة أو تلك التى يصدر قرار من الجمعية العامة بعدم التعاون معها .

المبحث الرابع

الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

يتشكل الهيكل الداخلى للأمم المتحدة من ستة فروع رئيسية كما أشارت بذلك المادة السابعة من الميثاق وهى : الجمعية العامة ، مجلس الأمن ، المجلس الاقتصادى والإجتماعى ، مجلس الوصاية ، الأمانة العامة ، محكمة العدل الدولية .

وسوف نتناول تباعاكل فرع من الفروع المذكورة على النحو التالى : —

(١) الجمعية العامة

General Assembly

نتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلها واختصاصاتها ونظام داخلها على النحو التالى : —

أولا : تشكيل الجمعية العامة(١):

تعتبر الجمعية العامة الجهاز الرئيسى للأمم المتحدة ، إذ أنها الفرع الوحيد الذى يشترك فيه كل أعضاء الأمم المتحدة على قدم المساواة ، وتتساوى الدول الأعضاء داخل الجمعية العامة فيكون لكل دولة صوت واحد .. ولا يجوز أن تمثل الدولة العضو بأكثر من خمسة مندوبين ، ولكن ذلك لا يمنعها من أن تعين مندوبين أحتياطيين ومستشارين وخبراء معاونين ، ويجوز لهؤلاء أن يحلوا محل الأعضاء الأصليين بموافقة رئيس وفد الدولة لدى الجمعية العامة

وتتزلى الجمعية العامة اختصاصاتها عن طريق الفروع الثانوية التى قامت بانشائها ، وتنقسم هذه الفروع إلى نوعين : اللجان الأساسية الكبرى ، وعدد آخر من اللجان غير الأساسية الدائمة ، وتنقسم اللجان الكبرى بدورها إلى قسمين : —

(أ) اللجان الموضوعية : وهى التى تهتم بالموضوعات المتعلقة بأهداف الأمم المتحدة ويبلغ عددها سبعة لجان ، تختص كل منها بالبحث فى طائفة من المسائل المدرجة فى جدول أعمال الجمعية العامة (٢) .

---

(١) راجع : د . حامد سلطان « القانون الدولى العام فى وقت السلم » المرجع السابق ص ٩٠١ وما بعدها .
د . عبد العزيز سرجان « المرجع السابق » ص ٢٤٧ وما بعدها .

(٢) يلاحظ أن كل الدول أعضاء الأمم المتحدة تمثل فى هذه اللجان السبع بعضو واحد وبيانها كالآتى : —
(أ) لجنة السياسة والأمن : وتختص بالمسائل السياسية والمسائل التى تتعلق بحفظ الأمن ونزع السلاح ومسائل العضوية .
(ب) لجنة أخرى أنشئت بجانب هذه اللجنة تحت اسم « اللجنة السياسية الخاصة » وذلك لتخفيف العبء عن اللجنة الأولى وتختص ببحث المسائل السياسية التى تحيلها عليها الجمعية .
(جـ) اللجنة الاقتصادية والمالية : وتختص بكافة المسائل الاقتصادية والمالية المدرجة بجدول الأعمال .
(د) اللجنة الاجتماعية والثقافية والإنسانية .
(هـ) لجنة الوصاية والاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

(ب) اللجان التى تختص بالإجراءات : وهى لجنتان : أولهما « اللجنة التوجيهية أو اللجنة العامة » وتتكون من رئيس الجمعية ونوابه السبعة ورؤساء اللجان السابقة ، وتختص بتقديم التوصيات بشأن جدول أعمال الجمعيةالعامة وصياغة قرارات الجمعية . أما اللجنة الثانية فهى : « لجنة فحص وثائق الاعتماد » وتتكون من تسعة أعضاء تنتخبهم الجمعية فى بداية كل دورة انعقاد .. وتختص بفحص أوراق اعتماد ممثلى الدول .

وثمة لجنتان دائمتان أخريتان : هما اللجنة الاستشارية للشئون الإدارية والميزانية ،ولجنة الاشتراكات .وأعضاء هاتين اللجنتين معينون من قبل الجمعية العامة بالاختيار على أساس شخصى مرجعه الكفاءة والخبرة الذاتية وليس بصفتهم ممثلين لدولهم .

وإلى جانب هذه الفروع الثانوية أنشأت الجمعية العامة عددا من اللجان المستديمة لمعاونتها فى اعمالها : مثل لجنة القانون الدولى ، ولجنة الطاقة الذرية ، والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة — فضلا عن عدد من اللجان المؤقته التى استدعت الظروف إنشاؤها مثل لجنة الأمم المتحدة الخاصة بالبلقان ، ولجنة الأمم المتحدة للتوفيق فى فلسطين ، ولجنة أقليم جنوب غرب أفريقيا واللجنة التى عرفت باسم الجمعية الصغيرة .. إلخ .

وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورة سنوية عادية فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من كل عام .. كما تجتمع فى دورات غير عادية بدعوة من السكرتير العام بناء على طلب مجلس الأمن أو طلب أغلبية أعضاء الأمم المتحدة إذا دعت الضرورة لذلك . (١)

(و) لجنة الشئون الإدارية والميزانية : وتختص بالمسائل المتعلقة بميزانية المنظمة وموظفيها .
(ز) اللجنة القانونية : وتختص بالمسائل القانونية وإنماء قواعدالقانون الدولى وتدوينه .
(١) راجع نص المادة ٢٠ من الميثاق .

ويكون الاجتماع عادة فى المقر الدائم للأمم المتحدة ، أى فى نيويورك ، ويمكن أن تجتمع فى مكان آخر .. وتقوم الجمعية بوضع لائحتها الداخلية وتعين رئيسها ونوابه السبعة لكل دورة انعقاد .

ثانيا : اختصاصات الجمعية العامة : —

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

وهكذا نجد الميثاق يعهد للجمعية العامة ، بموجب هذه المادة ، بالاختصاص العام فى مناقشة كل الأمور التى تهم الأعضاء ، مع تحفظ واحد جاءت به المادة الثانية عشرة التى تقول : « عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها » .

ولكن فيما عدا ذلك الاستثناء الخاص بمجلس الأمن ، وكذا الاستثناء الخاص بعـــدم مناقشة المسائل التى تعتبر من صميم الاختصاص الداخلى للدول الأعضاء (١) ، فان للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تدخل فى نطاق الميثاق وتصدر فيها توصية للدول الأعضاء أو لمجلس الأمن أو لكليهما . (٢)

ويمكن إجمال اختصاصات الجمعية العامة وفقا لأحكام الميثاق فيما يأتى :

---

(١) راجع المادة ٢/٧ من الميثاق .

(٢) أنظر : د . الشافعى بشير — المرجع السابق — ص ٩٨ .

(١) فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين : —

للجمعية العامة فى هذا المجال :

(أ) أن تنظر فى المبادىء العامة للتعاون من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين .. ويدخل فى ذلك نزع السلاح وتنظيم التسليح ، ويمكن للجمعية العامة أن تصدر توصيات بخصوص هذه المسائل إلى الأعضاء أو مجلس الأمن أو كليهما (المادة ٢/١١) .

(ب) أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفعها إليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن ، أو من جانب دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة إذا كانت طرفا فى النزاع وتقبل مقدما التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق .

وتملك الجمعية العامة فى هذه الحالات إصدار توصيات فقط للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معا . أما إذا كانت المسألة تتطلب القيام بعمل ما .. فإن الجمعية العامة لا تكون مختصة ، بل ينبغى عليها أن تحيلها إلى مجلس الأمن قبل أو بعد المناقشة ، لأن مجلس الأمن — فى الواقع — هو الذى يعتبر الأداة التنفيذية للمنظمة .

وأيضا فى حالة ما إذا كان مجلس الأمن قد باشر اختصاصه لبحث نزاع أو موقف معين فليس للجمعية العامة أن تقدم أى توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب منها ذلك مجلس الأمن .

(جـ) أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال والمواقف التى يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (م ٣/١١) .

(د) أن توصى بالتدابير المناسبة لتسوية أى موقف ، مهما يكن منشأه ، تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة

أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الخاصة بمقاصدالأمم المتحدة ومبادئها (م ١٤) .

وسنتناول الجهود التى قامت بها الجمعية العامة فى هذا الصدد بشىء من التفصيل فى الفصل الثانى .

(٢) فى مجال التعاون الدولى : —

تعمل الجمعية العامة على إنشاء دراسات وتشير بتوصيات بقصد :

(أ) إنماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (م ١٣ - ١) .

(ب) إنماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية .. والمساهمة فى تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء .

(ج) تشرف الجمعية العامة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمنظمات المتخصصة المرتبطة بها مما يمكنها من أداء وظائفها المبينة بالفقرة السابقة

(د) تقوم الجمعية العامة بالإشراف على إدارة الاقاليم الخاضعة للوصاية .. ويخضع مجلس الوصاية فى هذا الأمر لإشرافها ، كما أن الجمعية العامة هى التى تقر إتفاقات الوصاية للاقاليم التى لا تعتبر مناطق إستراتيجية .

(٣) فى مجال الوظائف الدخلية للمنظمة : —

تملك الجمعية — وفقا للميثاق واستناد للائحتها الدخلية — عدة وظائف فى النطاق الدخلى للمنظمة . يطلق عليها البعض اسم « الوظائف لإدرية » ويسميها البعض لآخر « الوظائف ذات الطابع الداخلى » .. ويمكن تلخيصها فيما يلى : —

(أ) تقوم الجمعية العامة بدراسة التقارير السنوية والخاصة التى يرسلها إليها مجلس الأمن وكذلك التقارير التى تتلقاها من الفروع الأخرى – للأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة – وتتضمن تقارير مجلس الأمن بيانا عن التدابير التى يكون قد قررها أو اتخذها لحفظ السلم والأمن الدولى .. ويلاحظ أن الجمعية العامة ليست لها أية رقابة على تقارير مجلس الأمن وكل ما تملكه هو دراسة هذه التقارير وإصدار توصيات بخصوصها . وذلك لأن مجلس الأمن – على عكس المجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية – لا يخضع فى مباشرته لوظائفه إلى الجمعية ، بل أنه يوجد فى وضع أعلى منها (١).

(ب) تختص الجمعية العامة بفحص وإقرار ميزانية المنظمة ، وهى توزع النفقات بين الأعضاء حسب إمكانيات كل منهم .. كما تنظر الجمعية فى أى ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة ، وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها .

(جـ) تقوم الجمعية العامة بتعيين السكرتير العام للمنظمة بناء على توصية مجلس الأمن .

(د) تقبل الجمعية العامة الأعضاء الجدد للمنظمة بناء على توصية مجلس الأمن.

(هـ) تشترك الجمعية العامة مع مجلس الأمن فى انتخاب أعضاء محكمة العدل الدولية .

(و) تقوم الجمعية العامة بانتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن ، كما تقوم كذلك بانتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى وبعض أعضاء مجلس الوصاية

(ز) تختص الجمعية العامة بالموافقة على التعديلات المراد ادخالها على الميثاق .

---

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ٢٦٥ –

(حـ) وأخيراً فان الجمعية العامة هى التى تصدر قراراً بايقاف أى عضو – يتخذ مجلس الأمن قبله عملا من أعمال المنع أو القمع – عن مباشرة حقوق العضوية ومزاياها بناء على توصية من مجلس الأمن ، وإذا أمعن العضو فى انتهاك مبادىء الميثاق ، جاز للجمعية أن تفصله من المنظمة بناء على توصية مجلس الأمن .

ثالثا: نظام التصويت داخل الجمعية العامة : –

حددت المادة الثامنة عشرة من ميثاق الأمم المتحدة قواعد التصويت فى الجمعية العامة على النحو التالى :

(أ) لكل عضو فى الأمم المتحدة صوت واحد فى الجمعية العامة .

(ب) تصدر الجمعية العامة قراراتها فى المسائل الهامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين ، وأنتخاب أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وانتخاب أعضاء مجلس الوصاية ، وقبول أعضاء جدد فى الأمم المتحدة ، ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها ، وفصل الأعضاء . والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية .

(جـ) تصدر قرارات الجمعية العامة فى المسائل الأخرى بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، عدا تلك التى ترى الجمعية العامة أنها من قبيل المسائل الهامة التى لا يجوز اتخاذ قرار بشأنها إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، والقرار الذى يصدر من الجمعية بذلك يكون بالأغلبية المطلقة .

ويجرى التصويت فى الجمعية العامة – عادة – برفع الأيدى أو بالوقوف

ومع ذلك يجوز لكل دولة أن تطلب إجراءه عن طريق النداء على الأسماء .

وإذا كان الأصل أن يتم التصويت علنا ، إلا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب بالمنظمة يجرى عن طريق الاقتراع السرى .

(٢) مجلس الأمن
Security Council

يعتبر مجلس الأمن بمثابة الأداة التنفيذية الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة . ويتولى بصفة أساسية مسئولية المحافظة على السلم والأمن الدولى وقمع أعمال العدوان . وقد تعرض الميثاق فى العديد من نصوصه ، لبيان الأهمية الخاصة لمجلس الأمن ، فنصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والعشرين على أنه : « رغبة فى أن يكون العمل الذى تقوم به الأمم المتحدة سريعا وفعالا ، يعهد أعضاء تلك المنظمة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائبا عنهم فى قيامه بمسئولياته التى تفرضها عليه هذه التبعات » . ومن ثم أصبح مجلس الأمن يملك — دون غيره من فروع المنظمة الأخرى — سلطة إصدار القرارات الملزمة وسلطة التدخل .. وقد تعهد أعضاء الأمم المتحدة بموجب نص المادة ٢٥ من الميثاق « بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وسنتناول فيما يلى دراسة مجلس الأمن من حيث تشكيله ، ومن حيث اجتماعاته ، ومن حيث اختصاصاته ، ومن حيث نظام التصويت داخله .

أولا — تشكيل مجلس الأمن :

تنص المادة ٢٣/١ من الميثاق على تشكيل مجلس الأمن من خمسة عشر عضوا ، خمسة منهم يتمتعون بعضويته الدائمة وهم الدول الخمس الكبرى : الصين ،

وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، والعشرة الآخرون تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الأعضاء لمدة سنتين ، ولا يجوز إعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدتهم ، وذلك حتى لا يترتب على الفرض العكسى وجود دولة أو دول بصورة شبه دائمة فى العضوية غير الدائمة فى المجلس .. وحتى يمكن إتاحة فرصة التمثيل فى المجلس لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء وفى أسرع وقت مستطاع بحيث يمكن لهذه الدول المشاركة فى تحمل مسئولية حفظ السلم والأمن الدولى بجانب الدول الخمس الكبرى ذوى العضوية الدائمة فى المجلس .

على أنه يراعى فى اختيار الأعضاء الغير دائمين معياران :

أحدهما : مدى مساهمة الدولة المرشحة للعضوية غير الدائمة فى حفظ السلام والأمن الدولى ، وفى تحقيق الأهداف الأخرى التى تسعى إليها منظمة الأمم المتحدة .

ثانيهما : التوزيع الجغرافى العادل بحيث تمثل فى المجلس كافة المناطق الأساسية الموجودة فى العالم .

وبخصوص المعيار الثانى فقد تم وضع قاعدة ثابتة يتم بمقتضاها انتخاب الأعضاء العشرة غير الدائمين على النحو الآتى : —

خمسة أعضاء من دول أفريقيا وآسيا ، وعضو واحد من دول أوربا الشرقية ، وعضوين من دول أمريكا اللاتينية ، وعضوين من دول أوربا الغربية والدول الأخرى .

من ذلك يتضح أن الدول أعضاء مجلس الأمن فريقان :

١ — دول ذات مقاعد دائمة فى المجلس وهى خمسة : الصين وفرنسا وروسيا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، كما سبق أن ذكرنا .

٢ — دول غير (دائمة) لأنها تنتخب لمدة عامين فقط وهى عشر دول .

ويؤخذ على هذا التشكيل الآتى :

(أ) أن التفرقة فى نوعية العضوية بين أعضاء دائمين محددين بالاسم وأعضاء غير دائمين يتم انتخابهم لمدة سنتين ، أمر يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الدول الأعضاء ، وهو أحد المبادىء الأساسية التى يقوم عليها نظام الأمم المتحدة .

(ب) أن قصر العضوية الدائمة على أعضاء محددين بالاسم على أساس أنهم يمثلون الدول الكبرى ، يقوم على تقدير سياسى تحكمى اقتضته ظروف الحرب العالمية الثانية دون نظر إلى تغيرات المستقبل ، وكان من الواجب أن تؤخذ متغيرات الحياة الدولية فى الحسبان لاحتمال ثبوت ضعف بعض هذه الدول أو ظهور قوى دولية كبرى جديدة فى الساحة الدولية .

وعلى أى حال فإلى جانب الأعضاء الدائمين وغير الدائمين فى مجلس الأمن ، فقد نص الميثاق على جواز اشتراك الدول غير الأعضاء فى مناقشات المجلس مع حرمانها من حق التصويت على القرارات وذلك فى الحالتين الآتيتين :

١ — لكل عضو من أعضاء الأمم المتحدة من غير أعضاء مجلس الأمن أن يشترك بدون تصويت فى مناقشة أية مسألة تعرض على المجلس إذا رأى المجلس أن مصالح هذا العضو تتأثر بوجه خاص بها (مادة ٣١) .

٢ — يدعو مجلس الأمن كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة ليس بعضو فى مجلس الأمن ، وأية دولة ليست عضوا فى الأمم المتحدة — إذا كان أيهما طرفا فى نزاع معروض عليه — إلى الاشتراك فى المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق التصويت . ويضع مجلس الأمن الشروط التى يراها عادلة لاشتراك الدولة التى ليست عضوا فى الأمم المتحدة (مادة ٣٢) .

أما إذا طلب مجلس الأمن من دولة ليست عضوا به أن تضع تحت تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فأنه يجب دعوة هذه الدولة إلى حضور الجلسات والاشتراك فى إصدار القرارات المتعلقة باستخدام القوات التى طلبت منها (م ٤٤) .

ثانيا: اجتماعات مجلس الأمن: —

يعتبر مجلس الأمن فى دور انعقاد مستمر طبقا لنص المادة ٢٨ / ١ من الميثاق .. ولهذا الغرض يمثل كل عضو من أعضائه تمثيلا دائما فى مقر الأمم المتحدة .. ويجتمع المجلس بناء على دعوة من الرئيس ، على أنه لا يجوز أن تمر بين كل اجتماع عادى والاجتماع الذى يليه فترة تتجاوز أربعة عشر يوما (١)، أما الاجتماعات الدورية أو الخاصة فتعقد مرتين كل عام فى الأوقات التى يحددها المجلس ، ويجوز دعوة المجلس بناء على طلب أى عضو فيه ، أو إذا لفتت نظره الجمعية العامة طبقا للمادة ١١ من الميثاق ، أو لفتت نظره دولة عضوا أو غير عضو فى الأمم المتحدة طبقا للمادة ٣٥ من الميثاق ، أو لفت نظره الأمين العام وفقا للمادة ٩٩ من الميثاق . ويعقد المجلس اجتماعاته فى المكان الذى يرى أنه يسهل عمله ، وهو يعقد عادة فى مقر الأمم المتحدة ، والاجتماعات تكون عامة ما لم يقرر المجلس خلافا لذلك .

ويختار المجلس رئيسا له كل شهر من بين أعضائه بالتناوب بينهم طبقا للحروف الابجدية لاسماء الدول الأعضاء .. ويجب على رئيس المجلس التنحى عن الرئاسة إذا عرض على المجلس نزاع تكون دولته طرفا فيه .

ويتولى سكرتير عام الأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد الجدول بواسطة رئيس المجلس ، وإذا ما أدرجت مسألة معينة فى جدول الأعمال ، فإنها تظل مقيدة فيه حتى يتم الفصل فيها ، أو

(١) انظر : د . طلعت الغنيمى « المرجع السابق » ص ٦٣٠ .

بصدور قرار من المجلس بشطبها ، ولا تحذف من الجدول – إذا رغبت الدولة التى عرضتها فى ذلك – إذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها .

ولمجلس الأمن أن ينشىء له من الفروع الثانوية ما يرى له ضرورة لأداء وظائفه (١). وتطبيقا لذلك قام المجلس بانشاء عدة لجان أهمها :

(أ) لجنة أركان الحرب : وتتألف هذه اللجنة من رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن (أو من يمثلهم) .. ومهمتها أن تسدى المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن ، وتعاونه فى جميع المسائل المتصلة بالنواحى الحربية التى يحتاج إليها لحفظ السلم والأمن الدوليين . ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها . وتنظيم التسليح ونزع السلاح . وتكون هذه اللجنة مسئولة – تحت إشراف مجلس الأمن – عن التوجيه الاستراتيجى لأى قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف المجلس .

ومن حقها دعوة أى دولة ليست ممثلة فيها للاشتراك فى عملها إذا كان من شأن ذلك المساعدة فى أداء مهمتها .

(ب) لجنة نزع السلاح : وتضم هذه اللجنة كافة أعضاء مجلس الأمن وتختص بدراسة المقترحات الخاصة بتنظيم وتخفيض التسليح – وخاصة تحريم أسلحة الدمار الجماعى – والرقابة الدولية الفعالة على استخدام الأسلحة الذرية ، ومنع استخدام الطاقة الذرية فى غير الأغراض السلمية .

(ج) لجنة الخبراء : وتتكون هذه اللجنة من قانونيين متخصصين ، وتنحصر مهمتها فى دراسة اللائحة الداخلية للمجلس ، وتقديم الرأى بشأنها وتفسير الميثاق .. وإبداء المشورة فيما يحيله إليها المجلس من موضوعات .

---

(١) راجع نص المادة ٢٩ من الميثاق وأيضا نص المادة ٢٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن

(د) لجنة قبول الأعضاء الجدد : وتتشكل هذه اللجنة من كل الدول الأعضاء بالمجلس .. وتتولى دراسة طلبات الانضمام للمنظمة والتحقق من توافر الشروط الموضوعية والإجرائية وتقديم تقرير بذلك إلى المجلس .

(هـ) اللجان المؤقتة : وهى لجان ينشئها المجلس لأداء بعض المهمات الخاصة ، ومن ثم فأنها محدودة الأجل بانتهاء الغرض الذى أنشئت من أجله ، ومن أمثلتها : لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى فلسطين ، وقوات الطوارئ الدولية فى الكونغو وقبرص والشرق الأوسط .

ثالثا : إختصاصات مجلس الأمن :

يعد حفظ السلم والأمن الدولى الإختصاص الأساسى والمهمة الأولى المنوط بها لمجلس الأمن (١) . وقد خوله الميثاق سلطات واسعة تتكافأ مع هذه المسئولية الخطيرة ، فمنحه نوعين من الإختصاص : نوع يباشره كسلطة توفيق يتولى بمقتضاها تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية لمنع تفاقمها مما قد يؤدى إلى تهديد السلم أو الأمن الدولى — وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السادس من الميثاق ، ودور المجلس هنا دور وقائى .

والنوع الثانى من الإختصاص يباشره مجلس الأمن كسلطة قمع إذا كان هناك تهديد للسلم أو الأمن أو إخلال به أو عدوان ، وقد ورد هذا النوع من الاختصاص فى الفصل السابع من الميثاق ، ويمكن القول أن دور المجلس هنا دور علاجى .

ويباشر مجلس الأمن إلى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشئون الإدارية والتنفيذية للأمم المتحدة ، مثل التوصية بقبول

---

(١) مع ملاحظة أن الجمعية العامة للأمم المتحدة تتمتع بحق المناقشة وإصدار التوصيات فى هذا المجال وفقا للشروط التى سبق لنا تناولها . وسنتناول اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى هذا الصدد بشىء من التفصيل فيما بعد .

الأعضاء الجدد فى منظمة الأمم المتحدة ، والاشتراك فى انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية ، وتعيين الأمين العام للأمم المتحدة ، والموافقة على اتفاقيات الوصاية الدولية للمناطق ذات الأهمية الاستراتيجية .

ولأهمية الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم والأمن الدولى فسنتناول ذلك بالتفصيل فى الفصل الثانى .

رابعا : نظام التصويت داخل مجلس الأمن(١) :

تتولى المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة بيان الأحكام الخاصة بالتصويت فى مجلس الأمن ، وهذه المادة تنص على ما يأتى :—

١ — يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .

٢ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

٣ — تصدر قرارات مجلس الأمن فى كافة المسائل الأخرى بموافقة أصوات تسعة من أعضائه ، يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة ، بشرط أنه فى القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة (٣) من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفا فى النزاع عن التصويت .

ويستبين لنا من الفقرة الأولى من هذه المادة أن لكل عضو فى مجلس الأمن صوت واحد دون التفرقة بين الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة فى المجلس ، وهذا الحكم يتفق مع قاعدة المساواة فى القانون الدولى العام .. وبالنسبة للفقرة الثانية فقد تحددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الإجرائية بتسعة أصوات على الأقل .. وهذا الحكم أيضا يحترم قاعدة المساواة بين الدول من حيث قيمة التصويت حيث لا يفرق الميثاق — بالنسبة لهذه المسائل — بين أصوات الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة فى المجلس .. ولكن يؤخذ على ما جاء بهذه الفقرة عدم تحديدها

(١) انظر Goodrich & Hambro, op. cit., p. 215 et seq

للمسائل الإجرائية حيث ترك الميثاق مهمة تحديد تلك المسائل لمجلس الأمن ذاته .. وقد جرى العمل على أن تحديد طبيعة المسألة – أى كونها من مسائل الإجراءات أم من المسائل الأخرى – يعد من الأمور التى تسرى عليها قاعدة التصويت فى المسائل الموضوعية .

أما الفقرة الثالثة فقد حددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن فى المسائل الأخرى – أى فى المسائل غير الإجرائية – بتسعة أصوات على الأقل يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمة متفقة .. وتتضمن هذه العبارة الأخيرة الاعتراف بحق الاعتراض للأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ، بمعنى أنه إذا أعترض أى من هذه الدول على مشروع قرار معين ، أمتنع الاستمرار فى الاقتراع عليه ، أما إذا جاء الاعتراض بعد انتهاء الاقتراع ، سقط القرار ، ويسمى هذا الحق (بحق الفيتو) Veto Right .

ويؤخذ على هذا الحق أنه أخل بقاعدة المساواة فى القيمة القانونية لأصوات الدول ، وأثار الكثير من الجدل والنقاش فى المحافل الدولية ، ومازال يثير اعتراضات فقهاء القانون الدولى فى ثلاث نقاط أساسية هى :

(أ) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية (١):

لما كان مجلس الأمن قد أشار إلى أن المسائل التى تصدر فيها قراراته بأغلبية تسعة أصوات ، بصرف النظر عن موافقة أو عدم موافقة أعضاء المجلس الدائمين ، هى المسائل الإجرائية .. وفيما عداها تكون تلك الأغلبية متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى الدائمين فى المجلس .. ولأنه لم يحدد على وجه القطع أى المسائل تكون إجرائية وأيها تكون موضوعية .. لذلك فقد صارت هذه المشكلة من أهم نقاط الخلاف حول تفسير نظام التصويت فى مجلس الأمن .. وقد حاولت الدول الكبرى فى مؤتمر سان فرنسسكو

(١) راجع د . الغنيمى فى التنظيم الدولى – المرجع السابق – ص ٦٣٢ .

حسم هذه المشكلة فأصدرت تصريحا مشتركا ضمنته ثلاثة قواعد أساسية هى :

- اعتبار كل قرارات المجلس الخاصة بحل المنازعات حلا سلميا من المسائل الموضوعية (وهى الخاصة بتطبيق المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ من الميثاق) .

- اعتبار المسائل الواردة فى المواد من ٢٨ إلى ٣٢ من الميثاق من المسائل الإجرائية وهى : تمثيل أعضاء المجلس تمثيلا دائما فى مقر المنظمة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية للمجلس ، وإمكانية عقد اجتماعات المجلس فى غير مقر المنظمة ، وإنشاء الفروع الثانوية التى يرى المجلس ضرورتها لأداء وظائفه ، ووضع لائحة اجراءاته ، ودعوة أية دولة طرف فى نزاع معروض على المجلس ، أو لها مصلحة تتأثر بصفة خاصة بمسألة ينظرها المجلس ، إلى المشاركة فى المناقشة دون أن يكون لها حق التصويت .

- اعتبار قرار المجلس الذى يفصل فى تحديد ما إذا كانت مسألة معينة إجرائية أو غير إجرائية ، من المسائل الموضوعية التى تتطلب صدور القرار بشأنها بأغلبية تسعة أصوات تتضمن أصوات الأعضاء الدائمة فى المجلس . إلا أنه رغم ذلك فما زالت هذه المشكلة تثير الكثير من اعتراض الفقهاء .

(ب) التفرقة بين النزاع والموقف :-

لما كان مجلس الأمن يختص - وفقا لنص المادة ٣٤ من الميثاق - بفحص أى نزاع Dispute أو أى موقف Situation قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا .. لكى يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أو يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى .. ونظرا لأن المادة ٢٧ / ٣ تقضى بامتناع عضو مجلس الأمن عن التصويت إذا كان طرفا فى « نزاع » معروض على المجلس لحله سلميا .. لذلك كان من الضرورى

التفرقة بين ما يعتبر نزاعا وما يعتبر موقفا بحيث إذا كان العضو طرفا فى نزاع معين وجب عليه الامتناع عن التصويت ، احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وضعى الخصم والقاضى ، أما إذا كان طرفا فى موقف معين يؤدى إلى إحتكاك دولى فيجوز له الاشتراك فى التصويت .

ولم يورد الميثاق ضابطا للتمييز بين النزاع والموقف ، إلا أن العمل جرى على أنه إذا أدعت دولة إدعاء ما أنكرته عليها دولة أخرى ، كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة ، ومن ثم لا يجوز لمن كان طرفا فيه أن يصوت فى القرار الصادر بشأنه .. أما الموقف فعبارة عن مشكلة سياسية صعبة قد تتضارب فيها مصالح دول عديدة أكثر من إتصالها بأطراف معينة بالذات .. ومن هذا يمكن القول أن كل نزاع دولى يمثل فى حقيقته موقفا دوليا ، بينما لا ينطوى كل موقف على نزاع دولى .. ولعل صعوبة ايجاد معيار دقيق للتفرقة بين النزاع والموقف يرجع إلى هذا التداخل فى المسألتين .. وقد أرادت الجمعية الصغيرة التى شكلتها الجمعية العامة فى ١٥ يوليو سنة ١٩٤٨ إزالة اللبس القائم بين صفتى النزاع والموقف ، فأشارت إلى أن المشكلة تأخذ صفة النزاع الدولى فى الحالات الآتية (١):

١ — إذا كان أطراف المشكلة قد اتفقوا على اعطائها وصف النزاع .

٢ — إذا كانت المشكلة قد نشأت نتيجة إدعاء دولة بمخالفة دولة أخرى لالتزاماتها الدولية وأنكرت الأخيرة هذا الأدعاء .

٣ — إذا أدعت دولة بأن دولة أخرى قد أضرت بحقوق دولة ثالثة وأقرت الأخيرة هذا الأدعاء فتصبح طرفا فى النزاع .

ويمكن القول عموما أن التقاليد الجارى عليها العمل فى مجلس الأمن تلقى على عاتق الأعضاء التزاما وديا بالامتناع عن المشاركة فى التصويت

---

(١) أنظر : د. مفيد شهاب — المرجع السابق ص ٣٠٦ ، وأيضا الدكتور حسن الجلبى ، مبادىء الأمم المتحدة ، القاهره سنة ١٩٧٠ ، ص ١٢٨ .

عند نظر المجلس للشكاوى التى يكونون طرفا فيها (١).. كما أن أعتبار المشكلة تمثل موقفا أم نزاعا ، مسألة تدخل فى السلطة التقديرية لمجلس الأمن ، وهو المختص وحده بتقدير ذلك ، دون اعتبار لوجهة نظر الدولة الشاكية (٢).

(جـ) أثر امتناع العضو الدائم عن التصويت أو تغيبه عن حضور جلسات المجلس : —

أثيرت هذه المشكلة بمناسبة امتناع الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الأمن التى صدرت فيها القرارات الخاصة بالتدخل فى كوريا (١٩٥٠) وقد أستقر الرأى على أن غياب أحد أعضاء مجلس الأمن الدائمين أو أمتناعه عن حضور جلسات مجلس الأمن لا يمكن إعتباره بمثابة إستخدام حق الفيتو ضد القرار المعروض ، وإنما يعتبر مجرد إمتناع عن التصويت لا يؤثر فى صحة قرارات مجلس الأمن (٣).

(د) تقدير حق الفيتو : —

أدى إستخدام الدول الكبرى لحق الاعتراض على القرارات المعروضة على مجلس الأمن إلى عجز المجلس عن أداء مسئولياته فى مواجهة حفظ السلم والأمن الدولى .. وقد ساعد على شل مجلس الأمن وعرقلة نشاطه فى هذا المجال إنقسام الدول الكبرى إلى كتلتين أحداهما تتزعمها الولايات المتحدة الأمريكية والأخرى يتزعمها الاتحاد السوفيتى . وقد أدى إسراف هاتين

(١) أنظر : د . حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٧٤ .. وراجع أيضا الدكتور حامد سلطان « القانون الدولى العام فى وقت السلم » سنة ١٩٦٨ — ص ٩٥٥ .

(٢) أنظر : د . محمد سامى عبد الحميد « المرجع السابق » ص ١٩٧ وأيضا :
Hans Kelsen; The Law of the United Nations, op. cit., p. 261 et seq.

(٣) راجع :
Korowicy, M.S; Organization internationales et souveraineté des Etats membres, Paris (1961), p. 196.

الكتلتين فى استخدام حق الفيتو إلى إنعدام فعالية مجلس الأمن كأداة تنفيذية للأمم المتحدة ، الأمر الذى أدى بالجمعية العامة إلى مناشدة الدول الكبرى بموجب قرارها الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٤٨ ألا تسرف فى استخدامه ، وأن تقصره على المسائل الموضوعية الهامة . كما دعاها أيضا إلى إصدار قرار الاتحاد من أجل السلم فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وبموجبه يمكن للجمعية العامة إستخدام القوة عند وقوع العدوان وذلك إذا فشل مجلس الأمن فى إصدار القرارات اللازمة مما أدى إلى نقل مركز الثقل إلى الجمعية العامة التى أصبحت تتمتع فعلا بالسلطة الرئيسية للمحافظة على السلم والأمن الدولى .

وإذا كان هناك من يهاجم وجود حق الفيتو فى نظام التصويت بمجلس الأمن ويعتبره أساس فشل نظام الأمن الجماعى .. ومن ثم يطالب بالغائه ، أو تقييد حالات استعماله ، فهناك أيضا من ينادى بضرورة الابقاء عليه كميزة للدول الكبرى تساعدها على تحمل مسئولياتها الكبيرة فى حفظ السلام العالمى ، وسلاح يمكن إستخدامه للتوازن السياسى العالمى (١) .

ونحن نتفق مع الرأى القائل بأن حق الفيتو لا ينطوى على ضرر دائما ، بل قد يكون فيه نفع فى بعض الأحيان ، وليس فى طبيعته عيب جوهرى ، وإنما العيب يترتب على كيفية استعماله ، وعلى الظروف التى يستعمل فيها ، ولا يعيب الحق من حيث هو حق أن يسىء صاحبه استعماله (٢). ومن ثم فمن الواجب على الدول الكبرى أن تعود للتعاون فيما بينها ، وأن تتجه سويا للقضاء على ما يعكر صفو الأمن والسلم الدولى .. وحينئذ يمكن أن يعلو نظام الأمم المتحدة بوضعه الراهن ليحقق أمل البشرية فى تحقيق الأمن والسلام العالمى .

---

(١) راجع آراء كل من :
د . حافظ غانم « المرجع السابق » ص ١٩٨ .
د . عائشة راتب « المرجع السابق » ص ١٤٨ .

(٢) راجع رأى الدكتور حامد سلطان – المرجع السابق – ص ٩٥٨ .
Bowett, D.W., The United Nations and the Veto, London, (1968).

(٣) المجلس الاقتصادى والاجتماعى
The Economic and Social Council

من المسلم به أن مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية تعتبر أحد الأسباب الجوهرية فى تهديد السلم والأمن الدوليين .. ومن ثم كان الاتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الأمن والسلام العالمى .. من هنا كان حرص واضعى ميثاق الأمم المتحدة على إبراز أهمية التعاون الدولى فى هذا الشأن . فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : « شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك » . كما أن الميثاق أفرد فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان جوانب التعاون الدولى فى هذه المجالات . وخصص جهازا مستقلا للإشراف على تحقيق هذا التعاون وهو : « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » . ولأن هذا المجلس يعتبر أحد الفروع الهامة لمنظمة الأمم المتحدة ، لذلك نتناول دراسة تشكيله ، واختصاصاته ، ونظام العمل به ، وأحكام التصويت داخله على النحو التالى(١) :

أولا : تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يتشكل المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا لنص الفقرة الأولى من المادة الحادية والستين من الميثـــاق – بعد تعديلها فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٧١ – من ٥٤ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة من بين أعضاء الأمم المتحدة ، ويعتبر انتخاب هؤلاء الأعضاء من المسائل الجوهرية الهامة

---

(٢) راجع بصفة عامة كل من :
– د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ وما بعدها .
– د . عائشة راتب ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .
– د . محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ وما بعدها .
– د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٤٥١ وما بعدها .
Colliard, C.A.; Les institutions internationals, Dalloz, Paris, 1974, para. 390.

التى تصدر بالنسبة لها قرارات الجمعية العامة بأغلبية الثلثين .

وقد حدد الميثاق مدة العضوية فى المجلس بثلاث سنوات ، وأجاز إعادة إنتخاب العضو الذى انتهت مدته مباشرة ، وذلك على خلاف ما هو متبع بالنسبة للأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن حيث لا يجوز إعادة أنتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدة عضويتهم .

ويلاحظ أن الميثاق – حرصا منه على ضمان ثبوت تشكيل المجلس – فقد قضى فى المادة ٦١ بأن يتم إنتخاب ثلث الأعضاء كل سنة ، ويسمح هذا التجديد باعطاء الفرصة لجميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بالاشتراك فى أعمال المجلس .

وقد جرى العمل عند انتخاب أعضاء المجلس على مراعاة التوزيع الجغرافى العادل ، وكفالة التمثيل المناسب لمناطق العالم المختلفة وبخاصة مناطق الدول النامية .. ولم يشترط الميثاق شروطا معينة لانتخاب العضو سوى كون الدولة عضوا فى الأمم المتحدة .. ورغم أن المادة ٦١ لا تقرر إمتيازات من حيث العضوية للدول الكبرى ، إلا أن العمل جرى على أن يتم أنتخاب أعضاء المجلس بحيث تكون جميع الدول الأعضاء الدائمة فى مجلس الأمن ممثلة فيه بصورة دائمة .

ثانيا: إختصاصات المجلس الاقتصادى والاجتماعى : –

يعتبر المجلس الاقتصادى والاجتماعى بمثابة الأداة التى بموجبها تعمل الأمم المتحدة على تحقيق أهدافها فى مجال التعاون الاقتصادى والاجتماعى . وتحدد المواد ٦٢ – ٦٦ إختصاص المجلس الاقتصادى والاجتماعى على النحو التالى (١) : –

١ – للمجلس الاقتصادى والاجتماعى أن يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية فى أمور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم

(١) راجع بشىء من التفصيل : Goodrich & Hambro, op. cit., p. 412 et seq.

والصحة وما يتصل بها ، كما له أن يوجه إلى مثل تلك الدراسات وإلى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته فى أية مسألة من تلك المسائل إلى الجمعية العامة وإلى أعضاء الأمم المتحدة وإلى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٢ ــ له أن يقدم توصيات فيما يختص باشاعة إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها .

٣ ــ وله أن يعد مشروعات إتفاقات لتعرض على الجمعية العامة عن مسائل تدخل فى دائرة أختصاصه .

٤ ــ وله أن يدعو إلى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التى تدخل فى دائرة إختصاصه ، وفقا للقواعد التى تضعها الأمم المتحدة .

٥ ــ وله أن يضع مع الوكالات المختلفة التى تنشأ بمقتضى إتفاق بين الحكومات ــ والتى تضطلع بتبعات دولية واسعة فى الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ــ إتفاقات تحدد الشروط التى بمقتضاها يتم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ٥٧ ، ٦٣) .

٦ ــ وله أن يقوم بتنسيق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها ، وتقديم توصياته إليها ، وإلى الجمعية العامة ، وأعضاء الأمم المتحدة .

٧ ــ وله أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، ويضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات ، كما تمده بتقارير عن الخطوات التى تخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة فى شأن المسائل الداخلة فى إختصاصه ، وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير (مادة ٦٤) .

٨ – وله أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ، وأن يعاونه متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٥) .

٩ – وله أن يقوم بتنفيذ توصيات الجمعية العامة المتعلقة بالوظائف التى تدخل فى إختصاصه (مادة ٦٦) .

١٠ – وله أن يقوم – بعد موافقة الجمعية العامة – بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٦ / ٢ .

١١ – وأخيراً فان المجلس الاقتصادى والاجتماعى له أن يقوم بالوظائف الأخرى التى تعهد بها إليه الجمعية العامة ، أو التى ينص عليها الميثاق ، وعلى الأخص تلك التى نصت عليها المادة ٧٠ من الميثاق الخاصة « باجراء الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التى تعنى بالمسائل الداخله فى إختصاصه » .

ثالثا : نظام العمل داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يجتمع المجلس الاقتصادى والاجتماعى كلما دعت الحاجة إلى ذلك وفقا للائحة التى يضعها .. ويجب أن تتضمن تلك اللائحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من أغلبية أعضائه ، وتنص اللائحة الداخلية للمجلس على أن يعقد دورتين عاديتين على الأقل كل سنة ، وذلك إلى جانب إمكانية عقد دورات استثنائية إذا طلب ذلك مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، أو أغلبية أعضاء المجلس ، أو مجلس الوصاية ، أو احدى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، أو احدى الوكالات المتخصصة وفقا لشروط اللائحة الداخلية للمجلس .

وقد أنشأ المجلس عددا من اللجان لمعاونته فى مباشرته مهمته ، وهى لجان اقتصادية إقليمية ، ولجان فنية متخصصة ، ولجان خبرة دائمة ويستند

حق المجلس فى إنشاء تلك اللجان إلى المادة ٦٨ من الميثاق التى جاء بها : « ينشىء المجلس الاقتصادى والاجتماعى لجانا للشئون الاقتصادية والاجتماعيه ولتعزيز حقوق الإنسان ، كما ينشىء غير ذلك من اللجان التى قد يحتاج إليها لتأدية وظائفه » . ويمكن الإشارة بايجاز إلى أنواع اللجان التى أنشاها المجلس على النحو الآتى : —

(أ) اللجان الاقتصادية الاقليمية : —

أنشأ المجلس هذه اللجان بسبب ما لاحظه من اختلاف طبيعة المشاكل الاقتصادية التى تتعرض لها الاقاليم الجغرافية والاقتصادية المختلفة .. ومن ثم رأى إنشاء هذه اللجان كى تتخصص كل منها فى بحث المشاكل الاقتصادية الخاصة التى تحيط بكل إقليم ، واقتراح الحلول الملائمة للتخلص من هذه المشاكل .. وقد أنشأ المجلس حتى الآن أربع لجان اقتصادية اقليمية هى : اللجنة الاقتصادية لأوربا ، واللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأوسط ، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ، واللجنة الاقتصادية لافريقيا .. ومن الملاحظ أن كل لجنة من هذه اللجان الأربع تتشكل من ممثلين للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة الداخلة فى النطاق الاقليمى لاختصاص اللجنة ، ومن الجائز أن تضم أيضا ممثلين عن الدول الأعضاء التى لها مصالح اقتصادية فى تلك المناطق حتى ولو لم تكن واقعة جغرافيا فى نطاقها .

(ب) اللجان الفنية المتخصصة :

أنشأ المجلس هذه اللجان كى تقوم بدراسة الموضوعات الفنية الداخلة فى دائرة نشاطه وتقديم نتيجة دراستها وتوصياتها إليه .. ولها فى سبيل ذلك الإستعانة بالفنيين والمختصين من موظفى الأمانة العامة ، وأهم هذه اللجان هى

١ — لجنة الاحصاء : ومهمتها العمل على توحيد أساليب ومصطلحات مسائل الاحصاء حتى يمكن إجراء مقارنة الأرقام الاحصائية فى الدول المختلفة بطريقة ميسرة سهلة .

٢ – لجنة الإسكان : ومهمتها بحث الوسائل الكفيلة بحل مشاكل الإسكان فى مختلف الدول ، وبخاصة فى الدول النامية ، ووضع أسس لتعاون الدولى لمساعدة السياسات القومية للتغلب على الصعوبات الناتجة عن هذه المشكلة .

٣ – لجنة التنمية الاجتماعية : ومهمتها دراسة كافة الأساليب التى تساعد فى تحسين ظروف الحياة بالنسبة لكافة الشعوب .. والعمل على ترقية شئون الجماعات المتخلفة والبدائية لمسايرة ركب الحياة .

٤ – لجنة حقوق الإنسان : وهذه اللجنة تعتبر من أنشط اللجان الفنية المتخصصة ، ومهمتها العمل على تدعيم وتعزيز أحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والبحث عن الوسائل الكفيلة بحمايتها فى نطاق المجتمع الدولى .. ومن مفاخر هذه اللجنة أنها قامت باعداد مشروع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ، كما قامت باعداد مشروعى الاتفاقتين الدوليتين بشأن حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية ، وحقوق الإنسان السياسية والمدنية

٥ – لجنة مركز المرأة : ومهمة هذه اللجنة العمل على اشاعة الاحترام والمساواة بين الرجل والمرأة فى مختلف مجالات الحياة .. وهدا يقتضى إزالة كافة العوائق التى تقف عقبة أمام تقدم المرأة ومساواتها بالرجل ، وقد قامت هذه اللجنة باعداد عدة قرارات ومشروع اتفاقية دولية فى هذا الصدد .

٦ – لجنة المخدرات : ومهمة هذه اللجنة العمل على دراسة أسلم الطرق والوسائل لمكافحة المخدرات ، والتحقق من قيام الدول باتخاذ كافة الإجراءات للوقوف ضد انسياب هذه السموم للإضرار بصحة الإنسان

٧ – لجنة التجارة الدولية : ومهمتها العمل على بحث الوسائل الكفيلة بتسهيل التجارة الدولية .. ووضع أسس التعاون الدولى للحد من تقلبات أسعار السلع التى يمكن أن يترتب عليها أضرار مؤكدة للكثير من الدول وخاصة الدول النامية .

(ج) لجان الخبرة الدائمة :

يقوم المجلس بانشاء هذه اللجان لمساعدته فى أداء إختصاصاته المتنوعة .. وتنقسم إلى قسمين : لجان إجرائية ولجان موضوعية .

١ – اللجان الإجرائية الدائمة : مثل لجنة التفاوض مع الوكالات المتخصصة ، ولجنة التفاوض مع المنظمات غير الحكومية ، ولجنة التحضير للمؤتمرات ، ولجنة التنسيق بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها

٢ – اللجان الموضوعية الدائمة : مثل لجنة المعونة الفنية ، ولجنة التنمية الصناعية ، واللجنة الاستشارية لتطبيق العلم والتكنولوجيا ، ولجنة التميز العنصرى وحماية الأقليات ، ولجنة الإسكان والبناء .. وهذه اللجان الموضوعية تنشأ لكى تؤدى مهمة تنفيذية وإدارية ، إذ لا يتوقف الأمر بالنسبة لها على مجرد البحث والدراسة كما هو مناط أصلا للجان الفنية المتخصصة ، وإنما يتعدى أختصاصها للنواحى التنفيذية والإدارية .

رابعا : أحكام التصويت داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

تنظم المادة السابعة والستون من ميثاق الأمم المتحدة أحكام التصويت داخل المجلس فتقضى على أن : « ١ – يكون لكل عضو من أعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى صوت واحد . ٢ – تصدر قرارات المجلس الاقتصادى والاجتماعى بأغلبية أعضائه الحاضرين المشتركين فى التصويت » .

وعلى ذلك فان نظام التصويت داخل المجلس يتفق وقاعدة المساواة الكاملة بين جميع أعضاء المجلس ، حيث أن لكل عضو صوت واحد . كما أن القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت دون تفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الإجرائية على عكس ما هو متبع بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الأمن .

ويلاحظ أن المقصود بعبارة « الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت » المنصوص عليها ، تعنى هنا أن احتساب الأصوات يتم على أساس كل من صوت بنعم أو بلا من الدول الأعضاء ، أما الممتنعون عن التصويت من أعضاء المجلس فلا يعتبرون مشتركين فى التصويت (المادة ٦٠ / ٢ من اللائحة الداخلية للمجلس) وفى حالة تساوى أصوات المؤيدين لاقتراح معين مع أصوات المعارضين لهذا الاقتراح ، فان مثل هذا الاقتراح يعتبر مرفوضا . والقرارات التى يتم الموافقة عليها لا تعتبر قرارات بمعنى الكلمة (أو حسبما جاء بنص المادة ٦٧ من الميثاق) وإنما تعتبر توصيات لا تتمتع بأية قوة ملزمة « إذ ليس للمجلس أى سلطان مباشر على أعضاء المنظمة ، وكل ما يختص به أساسا ، هو معاونة الجمعية العامة بتقديم الدراسات والمعلومات والتوصيات فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية » (١).

(٤) مجلس الوصاية
The Trusteeship Council

أنشأ ميثاق الأمم المتحدة فى الفصل الثانى عشر منه نظاما دوليا جديدا أطلق عليه اسم نظام الوصاية ، وقد جاء هذا النظام ليحل محل الانتداب الذى عرفته عصبة الأمم ، والهدف من هذا النظام إدارة الاقاليم التى يتم إخضاعها له بموجب إتفاقات فردية وكذلك للإشراف عليها .. وقد أطلق الميثاق عليها اسم « الاقاليم المشمولة بالوصاية » وتشمل هذه الأقاليم ما يلى :

(أ) الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب فى عهد عصبة الأمم .
(ب) الاقاليم التى تقتطع من دول الاعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .
(جـ) الاقاليم التى تضعها فى الوصاية بمحض اختيارها دول مسئولة عن إدارتها .

---

(١) أنظر الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ .

وقد أنشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازا خاصا ليتولى المساهمة فى الإشراف على الاقاليم التى تخضع لهذا النظام هو مجلس الوصاية ، ويعمل هذا المجلس تحت إشراف الجمعية العامة ، ويقوم بمعاونة مجلس الأمن عند مباشرته لاختصاصاته فى هذا الشأن . ومن الملاحظ أن نشاطه سيتوقف بعد حصول الاقاليم الموضوعة تحت الوصاية على استقلالها وتمتعها بالحكم الذاتى ، بل إن نظام الوصاية ذاته يعتبر نظاما مؤقتا ومرتبطا فى وجوده بوجود تلك الاقاليم .

ويهمنا أن نشير إلى كيفية تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته ، ونظام العمل داخله على النحو التالى :

أولا : تشكيل مجلس الوصاية : —

يتشكل مجلس الوصاية على النحو التالى :

(أ) الاعضاء الذين يتولون إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الدول الكبرى التى لا تتولى إدارة أقاليم مشمولة بالوصاية .

(ج) العدد الذى يلزم من أعضاء الأمم المتحدة الآخرين بحيث يكون جملة أعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، فريق يضم الأعضاء الذين يقومون بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية ، والفريق الآخر يضم الأعضاء الذين لا يمارسونها وتقوم الجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الأعضاء لمدة ثلاث سنوات .

ثانيا : اختصاصات مجلس الوصاية :

يقوم مجلس الوصاية — تحت إشراف الجمعية العامة — بتنفيذ نظام الوصاية وتحقيق أهدافه على النحو الذى أوضحته المادتين ٨٧ ، ٨٨ من الميثاق والتى نصتا على أن مجلس الوصاية يختص بالآتى : —

١ — النظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالإدارة .

٢ – تلقى الشكاوى والعرائض المختلفة المقدمة من الأفراد والجماعات والقيام بفحصها والتشاور بشأنها مع السلطة القائمة بالإدارة .

٣ – تنظيم زيارات دورية للأقاليم المشمولة بالوصاية فى أوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالإدارة .

٤ – وضع طائفة من الاسئلة عن تقدم سكان كل إقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاجتماعية والتعليمية ، على أن تقدم السلطة القائمة بالإدارة تقريرا سنويا للجمعية العامة يتم وضعه على ضوء هذه الأسئلة .

ثالثا : نظام العمل داخل مجلس الوصاية :

يضع مجلس الوصاية لائحته الداخلية التى توضح نظام سير العمل داخله وإجراءاته ، وقد قررت اللائحة التى تم وضعها فى سنة ١٩٤٧ على أن يجتمع المجلس فى دورتين عاديتين كل سنة ، ويجوز له أن يعقد دورات خاصة استثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب أغلبية أعضائه أو الجمعية أو مجلس الأمن أو المجلس الاقتصادى والاجتماعى ولكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . وإذا حدث وتساوت الأصوات يعاد التصويت مرة أخرى فى الجلسة التالية . وإذا تكرر التساوى أعتبر مشروع القرار مرفوضا.

ولقد تضاءل دور مجلس الوصاية حاليا بعد أن حصلت معظم الأقاليم الخاضعة لنظام الوصاية على استقلالها .. ولم يعد باق تحت الوصاية إلا أقليمين فقط .. وقد ترتب على ذلك أن تضاءل عدد أعضاء مجلس الوصاية حيث لا يضم حاليا سوى ست دول فقط منها الخمس دول الكبرى ودولة واحدة

غير كبرى هى استراليا التى تدير أقليم غينيا الجديدة (١).

ومما لاشك فيه أن حصول أغلب الأقاليم التى كانت موضوعة تحت الوصاية على أستقلالها ، يدل دلالة قاطعة على أن مجلس الوصاية قام بأداء مهمته على الوجه الأكمل ، وبالتالى يكون قد أدى للإنسانية خدمات جليلة لا يمكن التهوين من شأنها .

(د) الأمانة العامة

تعتبر الأمانة العامة أحد الفروع الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة وذلك طبقا لنص المادة ٧ / ١ من الميثاق ، وهى كجهاز إدارى وفنى دائم ، فإنها تعمل بالتنسيق مع باقى الفروع الأخرى لتحقيق أهداف ومبادىء الأمم المتحدة .

وتتكون الأمانة العامة من أمين عام وعدد من الموظفين يكفى لمواجهة حاجات المنظمة ويعملون تحت إشرافه ورئاسته ، وسوف نتناول الوضع القانونى لكل من الأمين العام والموظفين التابعين له على النحو التالى :

أولا : الأمين العام : Secrétaire Général

الأمين العام هو قمة الجهاز الإدارى فى الأمم المتحدة .. ويلعب دورا هاما وأساسيا فى نشاط المنظمة .. الأمر الذى يتطلب معه أن يكون المرشح لشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة فى عالم العلاقات الدولية ، وعلى أعلى درجة من الكفاءة والنزاهة والمهارة الدبلوماسية المحايدة .

وتقوم الجمعية العامة بتعيينه بناء على توصية مجلس الأمن وذلك لمدة خمس سنوات . ومن الملاحظ أن توصية مجلس الأمن بشأن اختيار الأمين العام لابد من صدورها بأغلبية لا تقل عن تسعة أعضاء من المجلس من بينهم

---

(١) راجع : د . الشافعى بشير – المرجع السابق – ص ١٣٣ .
د . مفيد شهاب – المرجع السابق – ص ٣٣٣ .

أصوات الدول الخمس الكبرى ، أى أن التصويت على أنتخاب الأمين العام داخل مجلس الأمن ، يعتبر من المسائل الموضوعية ، بينما يصدر قرار الجمعية العامة باختياره بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، لأن هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التى اشترطت المادة ١٨ / ٢ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين (١).

ويمارس الأمين العام إختصاصات حددها الميثاق كما يقوم ببعض الأعمال التى توكل إليه بموجب قرارات من فروع الأمم المتحدة الأخرى . على أن أبرز اختصاصات الأمين العام تنقسم إلى نوعين : إختصاصات إدارية واختصاصات سياسية (٢).

---

(١) قامت الأمم المتحدة بتعيين المسيو « تريجفى لى » كأول أمين عام لها فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ وهو نرويجى الجنسية وكان وزيرا للخارجية فى بلاده .. وعندما بحثت الأمم المتحدة فى نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ، أستخدم الاتحاد السوفيتى حق الفيتو ضد التجديد مبررا اعتراضه على أن الأمين العام متحيزا للولايات المتحدة الأمريكية .. وعندما تعذر إتفاق الدول الكبرى على ترشيح أمين عام غيره ، قررت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ بقاء « تريجفى لى » مدة ثلاث سنوات أخرى . وقد كان هذا الاجراء غير القانونى محل اعتراض من الكثيرين لأن تعيين الأمين العام بصريح نص الميثاق لابد فيه من موافقة مجلس الأمن.. ولم يستمر تريجفى لى فى منصبه حيث قدم استقالته فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ ، وخلفه المسيو داج همرشلد السويدى الجنسية فى ١٠ ابريل سنة ١٩٥٣ .. وكان وزير دولة ومساعدا لوزير الخارجة فى لاده ، وقد تقرر إعادة تعيينه فى منصبه فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ من ١٠ ابريل سنة ١٩٥٨ إلا أنه لم يستكمل مدته بسبب وفاته فى حادث سقوط طائرة كانت تقله لزيارة الكونغو أثناء أزمتها فى عام ١٩٦١ . وقررت الأمم المتحدة فى نوفمبر ١٩٦١ أن يستكمل « يوثانت » وهو من بورما وكان مندوبا لبلاده فى الأمم المتحدة مدة الأمين العام الراحل والتى كانت تنتهى فى ١٠ ابريل سنة ١٩٦٣ ثم تقرر تعيينه أمينا عاما لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ تعيينه أمينا عاما بالنيابة ، ثم جددت الأمم المتحدة خدمته لخمس سنوات أخرى انتهت فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧١ . وجاء بعده كورت فلدهايم وهو نمساوى وكان وزيراً للخارجية فى بلاده ومازال قائما بأعباء الأمانة العامة للأمم المتحدة حتى الآن بعد أن أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على توصية مجلس الأمن قرارا بتجديد مدة خدمته لمدة خمس سنوات أخرى تنتهى فى نهاية سنة ١٩٨١ .

(١) راجع الدكتور محمد حافظ غانم – المرجع السابق – ص ٢٦٣ وما بعدها .

(أ) الاختصاصات الإدارية الأمين العام :

لما كان الأمين العام هو أعلى موظف إدارى فى منظمة الأمم المتحدة فإنه يعد المسئول الأول عن تسيير المنظمة ، وتنحصر اختصاصاته فى نطاق هذا المجال فى الآتى :-

١ - تعيين موظفى الأمانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الإدارية عليهم وعزلهم .

٢ - إعداد جداول الأعمال المؤقتة لفروع المنظمة ودعوتها للاجتماع فى الظروف غير العادية .

٣ - الإشراف على الأعمال الإدارية من تلقى وترجمة وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات الخاصة باجتماعات فروع المنظمة الأخرى عدا محكمة العدل الدولية .

٤ - إمداد فروع المنظمة بالمعلومات والدراسات الفنية التى تحتاجها فى المسائل التى تتولى بحثها .

٥ - إعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .

٦ - تلقى طلبات الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة .

٧ - تلقى البيانات الخاصة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

٨ - تسجيل ونشر المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء .

٩ - التعاقد باسم الأمم المتحدة وتمثيلها أمام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الأخرى .

١٠ - تقديم تقرير سنوى عن نشاط المنظمة إلى الجمعية العامة .

(ب) الاختصاصات السياسية للأمين العام :

تتضمن المادة ٩٩ من الميثاق النص على أن « للأمين العام أن ينبه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى » .

ولاشك أن قيام الأمين العام بمهام هذه السلطة يتطلب منه التدخل فى حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ، عن طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ، وإذا ما أعوزته الحيل الدبلوماسية للوصول إلى تسوية هذا النزاع ، فانه يستطيع لفت نظر مجلس الأمن إلى خطورة المشكلة إذا كان استمرارها يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، وبالإضافة إلى ذلك فان الأمين العام يملك الاختصاصات السياسية الآتية :

١ – حضور إجتماعات مجلس الأمن والجمعيه العامة وسائر فروع منظمة الأمم المتحدة ولجانها الرئيسية ، وله أن يبدى وجهة نظره فى المسائل المعروضة سواء شفويا أو كتابة .

٢ – القيام بالمهام السياسية التى يكلفه بها مجلس الأمن أو الجمعية العامة .

٣ – القيام بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية بناء على طلب بعض الدول ، والقيام بدور المستشار غير الرسمى لبعض الحكومات عن طريق تقديم مشورته ونصحه لتلك الحكومات فى المشاكل السياسة الدولية التى تصادفه .

ولا شك أن دور الأمين العام فى العلاقات السياسية الدولية ينعاظم يوما بعد يوم ، خاصة بعد أن أصبح تقريره السنوى بمثابة مرآة ينعكس عليها نشاط الأمم المتحدة ومشاكل العالم خلال العام . بالإضافة إلى ما يتضمنه هذا التقرير من إفكار واتجاهات ودراسات خاصة بايجاد الحلول المناسبة لكل ما يعرضه التقرير من مشكلات .

ثانيا : موظفو الأمانة العامة : –

سبق أن ذكرنا أن هناك عددا كبيراً من الموظفين الذين يعملون تحت إشراف ورئاسة الأمين العام ، وهؤلاء الموظفون يتم تعيينهم بمعرفة الأمين العام وفقا لأحكام لائحة مستخدمى الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العامة

فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢ ، وقد بلغ عدد موظفى الأمم المتحدة نحو ثلاثة عشر ألف موظف ، منهم حوالى خمسة آلاف يعملون فى مقر الأمم المتحدة بنيويورك وحوالى ألف وخمسمائة يعملون بمقرها الأوربى بجنيف . ويراعى فى اختيارهم أن يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة بغض النظر عن جنسيتهم . وموقف حكوماتهم منهم . مع ضرورة توفر أقصى ما يستطاع من معانى التوزيع الجغرافى العادل .

ثالثا : الوضع القانونى لكل من الأمين العام وموظفى الأمانة العامة :

يعتبر الأمين العام وموظفى الأمانة العامة من الموظفين الدوليين الذين ينطبق عليهم كافة القواعد التى تحكم وضعهم الوظيفى .. وقد تعهدت الدول أعضاء الأمم المتحدة فى المادة مائة من الميثاق باحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الأمين العام والموظفين . وبألا تسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسئولياتهم ، كما حرم الميثاق على الأمين العام والموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا فى تأدية عملهم تعليمات من أى حكومة أو من أى سلطة خارجة عن منظمة الأمم المتحدة ، وأوجب عليهم الميثاق أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام المنظمة وحدها .

وباعتبارهم موظفين دوليين فان الأمين العام وموظفيه يتمتعون بالضمانات والامتيازات الدبلوماسية مثلهم فى ذلك مثل رجال السلك الدبلوماسى (١). وقد تم إبرام اتفاقية فى عام ١٩٤٦ تحدد طبيعة وحدود هذه المزايا والحصانات على وجه التفصيل (٢) .

---

(١) راجع نص المادة ١٠٥ – ٢ من الميثاق .

(٢) راجع بالنسبة للحصانات والمزايا التى يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة – الدكتور حافظ غانم – المرجع السابق – ص ٢٧٩ ، ٢٨١ .

(٦) محكمة العدل الدولية
The International Court of Justice

ظل المجتمع الدولى لمدة طويلة يفتقد وجود هيئة أو جهة قضائية تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضائه ، وكان افتقار المجتمع الدولى إلى وجود مثل تلك الهيئة أحد الأسباب التى أشاعت الفوضى فى العلاقات الدولية وأظهرت المجتمع الدولى بمظهر المجتمع الواهن الأساس .. المصدع الأركان .. الدائم الحروب .

ولأن أى نظام قانونى فى أى مجتمع لا يمكن أن يسوده الاحترام والالتزام إلا إذا وجدت الهيئة أو الجهة القضائية التى تختص بالنظر فى الخصومات التى تنشأ بين أعضاء هذا المجتمع ، لذا فقد دأب المشتغلون بالقانون الدولى – أفرادا وهيئات – على العمل على تهيئة الجو ، وتوجيه الرأى العام الدولى نحو فكرة إنشاء محكمة قضائية دولية دائمة يكون من إختصاصها الفصل فى المنازعات القانونية التى تنشأ بين الدول .

وقد أثمرت تلك الدعوة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى حيث تم إنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ بموجب بروتوكول يتضمن نظامها الأساسى ، وقد بلغ عدد الدول التى وقعت وانضمت إليه احدى وخمسين دولة .

وقد ظلت تلك المحكمة فى مباشرة وظيفتها منذ انشائها فى ديسمبر سنة ١٩٢٠ . إلى أن توقف نشاطها فى سنة ١٩٣٩ على أثر قيام الحرب العالمية الثانية وما ترتب على ذلك من انهيار نظام عصبة الأمم التى كانت ترتبط به المحكمة (١).

---

(١) يلاحظ أنه فى الفترة التى باشرت محكمة العدل الدولية الدائمة نشاطها فيما بين سنة ١٩٢٢ ، وسنة ١٩٣٨ فقد قامت بنظر خمسا وسبعين مسألة منها إحدى وخمسين قضية ، وثمانية وعشرين رأيا استشاريا .
أنظر : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى – المرجع السابق ص٧١١ هامش « ١ » .

وكان من الطبيعى عندما بدأت دول « الأمم المتحدة » فى التفكير فى إعادة تنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة .. أن يكون إنشاء محكمة دولية من بين المسائل الرئيسية فى هذا التنظيم .. ومن ثم فقد تم اعداد نظام أساسى للمحكمة تحت اسم « محكمة العدل الدولية » وألحق هذا النظام بميثاق الأمم المتحدة وصار بالتالى جزءا لا يتجزأ من الميثاق .

وتعتبر المحكمة بعد إعادة تشكيلها الجهاز القضائى الرئيسى لمنظمة الأمم المتحدة ولهذا نصت المادة ٩٢ من الميثاق على أن : —

« محكمة العدل الدولية هى الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة ، وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبنى على النظام الأساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى وجزء لا يتجزأ من هذا الميثاق » .

وسنقوم فيما يلى بدراسة النظام القانونى للمحكمة من حيث تشكيلها ومدى اختصاصها والإجراءات القضائية التى تتبع أمامها وحجية الأحكام التى تصدرها وطرق الطعن فيها ، وأخيراً تقدير الدور الذى تقوم به فى تسوية المنازعات الدولية .

أولا : تشكيل محكمة العدل الدولية : —(١)

ينص النظام الأساسى على أن تتشكل المحكمة من خمسة عشر عضوا من قضاة مستقلين يتم انتخابهم — دون نظر إلى جنسيتهم — من بين الأشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائزين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين فى أرفع المناصب القضائية ، أو من بين المتشرعين المشهود لهم بالكفاءة فى القانون الدولى (المادة٢ من النظام الأساسى) .

وتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن — كل على حده — بانتخاب هؤلاء القضاة من قائمة تشمل مرشحى الدول الأعضاء فى الأمم

(١) أنظر : Kelsen. H.; op. cit., p. 466 et seq.

المتحدة ويتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة للأصوات ، ويراعى أن يكون القضاة المنتخبون ممثلين فى مجموعهم للمدنيات الكبرى والنظم القانونة الرئيسية فى العالم (المواد ٤ – ٩ من النظام الأساسى) .

ويتم انتخاب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ، ويجوز بعدها إعادة إنتخابهم .. ويقوم القضاة بعد تشكيل المحكمة باختيار الرئيس ونائبه من بينهم لمدة ثلاث سنوات . ويجوز تجديد فترة انتخابهما . ولكى يتوافر لأعضاء المحكمة كافة الضمانات التى تكفل نزاهتهم وحيادهم وإبعادهم عن مواطن الشك أو الريبة .. فقد أحيط منصب القضاة بمحكمة العدل الدولية بسياج من الحصانات والضمانات أهمها(١):

١ – قبل أن يباشر عضو المحكمة عمله ، عليه أن يقرر فى جلسة علنية أنه سيتولى وظيفته بلا تحيز أو هوى ، وأنه لن يستوحى غير ضميره .

٢ – لا يجوز لعضو المحكمة أن يتولى إحدى الوظائف السياسية أو الإدارية كما لا يجوز له أن يشتغل بعمل آخر من قبيل أعمال المهن .. وعند قيام الشك فى ذلك .. يكون من اختصاص المحكمة الفصل فى هذا الأمر .

٣ – لا يجوز لعضو المحكمة مباشرة وظيفة وكيل أو مستشار أو محام فى أية قضية ، أو الاشتراك فى الفصل فى أية دعوى سبق له أن كان وكيلا عن أحد أطرافها ، أو مستشارا أو محاميا أو سبق عرضها عليه بصفته عضوا فى محكمة أهلية أو دولية أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى . وعند قيام الشك فى هذا الشأن تفصل المحكمة فى الأمر .

٤ – لا يجوز عزل أحد قضاة المحكمة من وظيفته سواء كان طلب الفصل مقدم من الدولة التى ينتمى إليها القاضى بجنسيته ، أو من أحد فروع منظمة الأمم المتحدة .. باستثناء ما إذا أجمع سائر قضاة المحكمة على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة .

---

(١) أنظر : Ibid, p. 471 et seq.

٥ – إذا رأى أحد أعضاء المحكمة – لسبب خاص – وجوب إمتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة .. فعليه أن يخطر رئيس المحكمة بذلك ؛ وإذا رأى رئيس المحكمة –لسبب خاص– أنه لا يجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر العضو بذلك .. وعند اختلاف وجهات النظر بين كل من رئيس المحكمة والعضو فى مثل هذه الأحوال فان المحكمة تقضى فى هذا الخلاف .

٦ – يتمتع أعضاء المحكمة بامتيازات وحصانات الدبلوماسيين فى البلاد التى يقيمون فيها أو يمرون بها

٧ – يمنح عضو المحكمة مرتبا ضخما يبعد به عن كافة المغريات والوعود المختلفة .

ثانيا : إختصاص محكمة العدل الدولية :

لمحكمة العدل الدولية وظيفتان : وظيفة قضائية وأخرى استشارية . ونتناول كل وظيفة من هاتين الوظيفتين على حده :

(أ) الوظيفة القضائية : –

تختص محكمة العدل الدولية بنظر المنازعات التى تنشأ بين الدول ؛ وولايتها فى نظر تلك المنازعات ولاية اختيارية ، أى قائمة على رضاء جميع المتنازعين بعرض أمر الخلاف عليها للنظر والفصل فيه .. ويستفاد ذلك من نص المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة حيث جاء فى فقرتها الأولى : « تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التى يرفعها إليها الخصوم ، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة فى ميثاق الأمم المتحدة أو فى المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها » . كما يستفاد ذلك من نص المادة ٩٥ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : « ليس فى هذا الميثاق ما يمنع أعضاء

الأمم المتحدة من أن يعهدوا بحل ما ينشأ بينهم من خلاف إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقيات قائمة من قبل ، أو يمكن أن تعقد بينهم فى المستقبل » . أى أن الميثاق — بموجب هذه المادة — لم يجعل اللجوء إلى محكمة العدل الدولية أمرا ملزما لأطرافه ، وإنما أجاز للأعضاء الحق فى اللجوء إلى أى جهة قضائية يتم الاتفاق عليها لتسوية ما قد ينشأ بينهم من خلافات .

وولاية محكمة العدل الدولية على هذا النحو تختلف تمام الاختلاف عن ولاية جهات القضاء الداخلية التى تتميز بالولاية الجبرية لنظر المنازعات الداخلية .. وقد حاولت بعض الوفود فى مؤتمر سان فرنسسكو أن تقرر مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية فى نظر كافة المنازعات ذات الطابع القانونى ، غير أن هذه المحاولة باءت بالفشل إزاء اعتراض الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى .. ومن ثم أصبحت الولاية الاختيارية للمحكمة هى الأصل وتثبت برضا الطرفين فى إتفاق خاص يعقد بينهما قبل نشوء النزاع أو بمناسبة نشوئه .. وقد يثبت أيضا فى تصريحات خاصة ، أو فى مذكرة خاصة ترسل للمحكمة أو إلى مسجلها .. وقد يستفاد هذا الرضاء من موقف الأطراف أنفسهم . كما إذا قبلوا الترافع أمام المحكمة ولم ينكر أيهم أختصاص المحكمة أو ولايتها (١) .

أما إذا انعدم التراضى بين المتنازعين .. استحال عرض النزاع على المحكمة ، وذلك عملا بنص المادة ٣٦ / ١ من النظام الأساسى للمحكمة والسابق الإشارة إليها .

الولاية الجبرية للمحكمة : —

إلى جانب الولاية الاختيارية للمحكمة — والتى تعتبر الأصل بالنسبة

---

(١) راجع رسالتنا للدكتوراه ، ص ٤٧٨ ، هامش « ٢٣ » .

لوظيفتها القضائية – فقد أمكن الوصول إلى صيغة توفيقية تحقق فكرة الاختصاص الالزامى لها .. فقد نصت المادة ٣٦ / ٢ من النظام الأساسى للمحكمة على أن : « للدول الأطراف أن تصرح فى أى وقت بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى إتفاق خاص ، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية فى نظر جميع المنازعات القانونية التى تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونيه تتعلق بالمسائل الآتية :

(أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .
(ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولى .
(جـ) تحقيق واقعة من الوقائع التى إذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولى .
(د) نوع وقدر التعويض المترتب على خرق التزام دولى . »

ويلاحظ أن التصريح الذى تقبل به الدول الولاية الجبرية للمحكمة ، قد يكون مطلقا ، وقد يعلق على شرط التبادل من جانب دولة أو عدة دول معينة بذاتها ، وقد يكون مقيدا بمدة معينة .. وهذا التصريح يودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذى عليه أن يرسل صوراً منه إلى الدول الأطراف فى النظام الأساسى للمحكمة وإلى مسجل المحكمة (١).

ولما كانت الفقرة الثالثة للمادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه :

« على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أن

---

(١) بلغ عدد الدول التى قبلت الاختصاص الجبرى للمحكمة ستة وأربعون دولة – من بينهما مصر – التى أعلنت قبولها الاختصاص الالزامى الواقعى للمحكمة فى ١٨ يولية سنة ١٩٥٧ .

راجع مقال الدكتور أحمد موسى بعنوان : « قبول مصر الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية » وهو منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى – المجلد الخامس عشر سنة ١٩٥٩ ، ص ١ وما بعدها .

المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع – بصفة عامة – أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة » .

لذا فقد ثار التساؤل فى مثل هذه الحالة عن القيمة القانونية لقرار مجلس الأمن الذى يصدره فى هذا الشأن .. وهل يعتبر قرارا ملزما أم أنه غير ملزم .

والواقع أننا إذا أخذنا فى الاعتبار أن الأصل فى إختصاص المحكمة هو الولاية الاختيارية ، وأن الولاية الجبرية تتطلب أيضاً موافقة الدول عليها بموجب تصريح يصدر منها فى نطاق المسائل المحددة بالفقرة الثانية من المادة ٣٦ من النظام الأساسى .. لقلنا بلا تردد أن التوصية التى يصدرها المجلس باحالة نزاع ما إلى محكمة العدل الدولية لا تغنى عن وجوب توافر شرط الرضاء بقبول ولاية المحكمة ، وإلا كان معنى الرأى المخالف تقرير مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية بغض النظر عن رضاء الدول المتنازعة وهذا مما يتنافى مع التفسير السليم لأحكام ميثاق الأمم المتحدة وأحكام النظام الأساسى للمحكمة (١).

(ب) الوظيفة الاستشارية للمحكمة :

بجانب الوظيفة القضائية التى تقوم بها محكمة العدل الدولية ، فإنها تنهض أيضا بوظيفة استشارية لا تقل شأنا عن الوظيفة القضائية . فهى تقوم بابداء الآراء الاستشارية أو الفتاوى فى أى مسألة قانونية تعرضها عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن ، وأيضاً يحق لسائر فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها – بعد حصولها على تصريح من الجمعية

(١) أنظر : الأستاذ الدكتور حامد سلطان – المرجع السابق – فقرة ١٢٦٨ – ١٢٦٩ . وراجع الرأى المخالف بمؤلف استاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان : « مساهمة القاضى عبد الحميد بدوى فى فقه القانون الدولى » – القاهرة سنة ١٩٦٧ . الفصل الأول منه .

العامة ـ أن تطلب أيضاً من المحكمة إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

معنى ذلك أن حق اللجوء إلى المحكمة لطلب الرأى الإستشارى يثبت فقط المنظمات الدولية استنادا إلى ما جاء بالمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة (١).. وبالتالى فإن طلب الافتاء لا يكون مباحا للجميع ، فلا يجوز للأفراد التقدم بطلب إفتاء للمحكمة ، كما لا يجوز للدول هى الأخرى طلب هذا الافتاء .

ويلاحظ أن الإجراءات التى تتبع فى إصدار الفتوى هى ذات الإجراءات التى تتبع فى المنازعات التى يطلب فيها إصدار أحكاما قضائية .. ومن ثم يقتضى عرض الموضوعات التى يطلب من المحكمة الفتوى فيها بموجب طلب كتابى يتضمن بيانا دقيقا وافيا للمسألة المطلوب الرأى فيها ، ومرفقا معه كافة المستندات التى قد تعين على البحث .

ويهمنا أن نلفت النظر إلى أن الرأى الاستشارى الذى يصدر عن المحكمة لا يعتبر ملزما من الناحية القانونية .. وإنما ينحصر فى تقديم المعلومات والمبادىء المقررة بشأن المسألة المعروضة .. وللمنظمة التى طلبت هذا الرأى أن تأخذ به أو لا تأخذ .

ثالثا : إجراءات التقاضى أمام محكمة العدل الدولية :

تعتبر مسألة إجراءات التقاضى من المسائل الجوهرية التى يتعين على كل نظام قضائى أن يوليها أهمية خاصة .. وقد أهتم النظام الأساسى لمحكمة العدل

---

(١) تنص المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يأتى :

(أ) لأى من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاءه فى أية مسألة قانونية .

(ب) ولسائر فروع المنظمة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك فى أى وقت ، أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة فى نطاق أعمالها .

الدولية بمراحل إجراءات التقاضى أمام المحكمة – فأفرد لها الفصل الثالث كله أى المواد من ٣٩ إلى ٦٤ – كما أنه عند وضع اللائحة الداخلية للمحكمة فى ٦ مايو سنة ١٩٤٦ فقد كان هناك إهتمام خاص بمسألة الإجراءات نصت عليها المواد ٣١ – ٨١ من تلك اللائحة .

وتعتبر النصوص الواردة فى النظام الأساسى للمحكمة ملزمة بالنسبة للمحكمة وبالنسبة إلى أطراف الخصومة .. أما تلك التى جاءت باللائحة فليس لها وصف الأحكام الآمرة .. ومن ثم يمكن للأطراف بعد موافقة المحكمة إستبدال بعضها .

وحتى يمكن دراسة إجراءات التقاضى أمام المحكمة فلابد من تناول عدة نقاط هامة فى هذا الموضوع هى : –

(أ) النظام الداخلى للمحكمة .
(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة .
(جـ) إجراءات رفع القضايا أمام المحكمة .
(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه .

(أ) النظام الداخلى للمحكمة : –

يقع مقر المحكمة بقصر السلام فى مدينة لاهاى بهولندا ، على أن إتخاذ مدينة لاهاى مقرا للمحكمة لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها وأن تقوم بوظائفها فى أى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا .

وتعتبر المحكمة فى حالة انعقاد دائم ، ولا ينقطع دور انعقادها إلا فى أيام العطلة القضائية التى تحدد المحكمة موعدها ومدتها .. وعلى أعضاء المحكمة أن يكونوا فى كل وقت تحت تصرفها – إلا أن يكونوا فى أجازة أو أن

يمنعهم المرض ، أو غير ذلك من الأسباب الجدية التى ينبغى أن تبين لرئيس المحكمة بيانا كافيا .

وتنص المادة ٢٥ / ١ من النظام الأساسى على أن تجلس المحكمة بكامل هيئتها – أى بقضاتها الخمس عشرة – إلا فى الحالات الاستثنائية التى ينص عليها فى النظام الأساسى . ومن الجائز أن يتغيب أحد القضاة أو أكثر بشرط ألا يقل عدد القضاة الحاضرين فى هيئة المحكمة عن تسعة

على أنه يجوز للمحكمة – استنادا إلى الاستثناءات المشار إليها بالمادة ٢٦ – أن تشكل من وقت لآخر دائرة أو أكثر يتكون كل منها من ثلاثة قضاة أو أكثر للنظر فى أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل ، والقضايا المتعلقة بالترانزيت ، والمواصلات ، كما يجوز لها أيضا أن تشكل فى أى وقت دائرة خاصة للنظر فى قضية معينة وتحدد عدد القضاة فيها بموافقة الطرفين .

• للاسراع فى إنجاز القضايا تشكل المحكمة كل سنة دائرة من خمسة قضاة ويكون لها الحق – بناء على طلب أطراف الدعوى – أن تتبع الإجراءات المختصرة للنظر فى القضايا والفصل فيها ، ويعتبر الحكم الصادر من احدى هذه الدوائر كأنه صادر من المحكمة ذاتها .

ويحق للقاضى الذى ينتمى بجنسيته إلى أحد أطراف الدعوى أن يجلس فى قضيته المعروضة على المحكمة – وفى هذه الحالة – يكون للطرف الآخر إذا لم يكن فى هيئة المحكمة قاضيا من جنسيته أن يختار من جانبه قاضيا آخر للقضاء .

وفى حالة عدم وجود قاض من جنسية أى طرف من أطراف الدعوى ، ضمن هيئة المحكمة ، فيجوز لكل طرف أن يختار من جانبه قاضيا خاصا للقضاء .. واختيار القاضى الخاص – فى مثل هذه الحالات – إنما هو إجراء

موقت القصد به المشاركة فقط فى نظر القضية التى أختير من أجلها .. وهو بذلك يشارك فى إصدار قرار المحكمة على قدم المساواة التامة مع زملائه الآخرين .. وتنتهى مهمته بصدور الحكم فى النزاع المعروض .

(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة(١):

تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسى للمحكمة على أن : « للدول وحدها الحق فى أن تكون أطرافا فى الدعاوى التى ترفع للمحكمة » وينصرف لفظ الدولة المشار إليه فى تلك المادة إلى ثلاث طوائف من الدول هى

(١) جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بحكم كونها أطرافا — بقوة القانون — فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية .

(٢) الدول الأطراف فى النظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية وإن لم تشترك فى عضوية الأمم المتحدة .

(٣) الدول الأخرى التى ليست من الطائفتين المذكورتين والتى ورد النص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من النظام الأساسى للمحكمة والتى جاء بها : « يحدد مجلس الأمن الشروط التى يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضى إلى المحكمة ، وذلك مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فى المعاهدات المعمول بها، على أنه لا يجوز بحال وضع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين أمام المحكمة » .

وقد حدد مجلس الأمن الشروط المشار إليها بالفقرة السابقة بموجب قراره الصادر فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٦ وتتلخص تلك الشروط فى ضرورة قيام هذه الدول بايداع تصريح مسبق لدى قلم الكتاب تعلن فيه قبولها اختصاص المحكمة كما حددته أحكام الميثاق والنظام الأساسى لها وكذا لائحتها .. وأنها تتعهد بتنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية طبقاً للمادة ٩٤ من الميثاق .

والتصريح الذى يتم ايداعه فى هذا الصدد قد يكون مقصورا على النزاع

(١) أنظر : Kelsen, op. cit., p. 483 et seq.

المطلوب عرضه على المحكمة .. وقد يكون عاما أى شاملا لكافة المنازعات التى يمكن أن تقوم فى المستقبل .. كما أنه قد يشمل قبول الاختصاص الجبرى للمحكمة

تلك هى طوائف الدول الثلاث التى يمكن لها اللجوء إلى محكمة العدل الدولية .. ويظهر لنا من ذلك أن المحكمة لا تختص بنظر المنازعات التى يكون أحد أطرافها فردا من الأفراد أو جماعة لا يصدق عليها وصف الدولة ، أو دولة من غير الدول التى تندرج فى طائفة من الطوائف الثلاث المشار إليها .

(ج) إجراءات رفع القضايا والمرافعة أمام المحكمة :

يتم رفع القضايا أمام المحكمة بأحد طريقين : —

— إما بإعلان الاتفاق الخاص الذى تم بين أطراف الخصومة إلى مسجل المحكمة .

— وإما بطلب كتابى يرسل إلى مسجل المحكمة إذا كان الخصوم من الدول التى سبق لها قبول الولاية الجبرية للمحكمة .

وفى كلتا الحالتين يجب تعيين موضوع النزاع وأطرافه ، وعلى المسجل أن يقوم باعلان هذا الطلب فورا إلى ذوى الشأن . كما يجب أن يخطر به أعضاء الأمم المتحدة على يد الأمين العام ، كما يخطر به أية دولة أخرى لها وجه فى الخصومة أمام المحكمة .

ويمثل أطراف النزاع — أمام المحكمة — وكلاء عنهم ، على أن يتم تعيينهم إما فى وثيقة الاتفاق الخاص برفع النزاع إلى المحكمة ، وإما فى الطلب الكتابى ، وإما فى صحيفة إفتتاح الدعوى ، وإما فى أول إجراء كتابى يقدمه المدعى عليه .. وفى حالة إمتناع المدعى عليه من تعيين وكيله ، جاز للمحكمة أن تصدر حكمها فى النزاع غيابيا .

ويجوز لهؤلاء الوكلاء أن يستعينوا أمام المحكمة بمستشارين أو محامين

يكون لهم الحق فى التمتع بالمزايا والإعفاءات اللازمة لأداء واجباتهم بحرية واستقلال .

وتنقسم إجراءات المرافعة أمام المحكمة إلى قسمين : —

١ — مرافعة كتابية : — وتشمل مايقدم للمحكمة والخصوم من المذكرات ومن الإجابات عليها ، ثم الردود — إذا اقتضاها الحال — كما تشمل جميع الأوراق والمستندات التى تؤيدها . ويتم تقديم هذه الأوراق والمستندات بواسطة المسجل بالكيفية وفى المواعيد التى تقررها المحكمة .

٢ — مرافعة شفوية : — وتشمل استماع المحكمة لشهادة الشهود ولأقوال الخبراء والوكلاء والمستشارين والمحامين .

ولغات المحكمة الرسمية هى الفرنسية والانجليزية .. ولها أن تسمح باستعمال لغة أخرى لمن يطلب ذلك من المتقاضين .

وللمحكمة الحق فى اتخاذ تدابير مؤقتة لحفظ حق الخصوم — إذا كان هناك مبرر لذلك — إلى أن يصدر الحكم النهائى فى موضوع النزاع على أن يبلغ الأطراف ومجلس الأمن فورا بالتدابير التى تتخذ . ولأية دولة ترى أن لها مصلحة قانونية يمكن أن يؤثر فيها الحكم فى القضية أن تطلب إلى المحكمة ادخالها فى الدعوى ، وتفصل المحكمة فى هذا الطلب وفقا لما يتراءى لها .

(د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه :

بعد انتهاء إجراءات المرافعة ، وبعد أن يكون الخصوم قد فرغوا من بيان وجهات نظرهم .. يعلن رئيس المحكمة ختام المرافعات ، وتنسحب المحكمة للمداولة سرا فى الحكم ، ثم تصدر المحكمة حكمها فى النزاع

المعروض عليها بأغلبية القضاة الحاضرين ، فاذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذى منه الرئيس أو القاضى الذى يقوم مقامه . ويتلى الحكم فى جلسة علنية بعد اخطار الوكلاء .. ويجب أن يكون متضمنا لاسماء القضاة الذين اشتركوا فيه ، فاذا لم يكن الحكم قد صدر باجماع القضاة ، فيحق لكل قاضى أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص . وغالبا ما يكون هذا البيان متضمنا رأيا مخالفا لمنطوق الحكم ، أو متفقا مع منطوق الحكم ومخالفا فى الحيثيات جميعها أو بعضها .

ويلاحظ أن المادة ٥٦ / ١ من النظام الأساسى تقضى بضرورة أن يوضح الحكم الأسباب التى بنى عليها .. ولأن هذه الأسباب مبنية على القواعد القانونية التى طبقتها المحكمة على النزاع المعروض ، فمن الواجب أن لا تخرج تلك القواعد عن تلك التى حددتها المادة ٣٨ من النظام الأساسى للمحكمة والتى جاء بها :

« تفصل المحكمة فى المنازعات التى ترفع إليها وفقا لأحكام القانون الدولى ، وهى تطبق فى هذا الشأن :

١ ــ الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التى تضع قواعد معترفا بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

٢ ــ العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال .

٣ ــ مبادىء القانون العامة التى أقرتها الأمم المتمدينة .

٤ ــ أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين فى القانون العام فى مختلف الأمم ويعتبر هذا أو ذاك مصدرا احتياطيا لقواعد القانون .

طرق الطعن فى الحكم :

يعتبر الحكم الصادر من المحكمة حكما نهائيا غير قابل للاستئناف ..

إلا أنه عند النزاع فى معناه أو فى مدلوله فان المحكمة تقوم بتفسيره – بناء على طلب الخصوم – كما أنه فى حالة ظهور وقائع كانت غير معلومة للمحكمة حتى النطق بالحكم .. وكان من شأن هذه الوقائع التأثير بصفة حاسمة فى الدعوى ، فان الدولة الصادر ضدها الحكم يمكنها تقديم طلب بالتماس إعادة النظر فى الحكم على أن يتوافر فى هذه الحالة شرطان :

(١) أن تكون الواقعة غير معلومة للدولة التى تلتمس إعادة النظر حتى إصدار الحكم ولم يكن جهلها بها نتيجة اهمال منها .

(٢) أن يتم تقديم التماس إعادة النظر فى مدة لا تزيد عن ستة شهور من تاريخ اكتشاف الواقعة المذكورة وبشرط عدم انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم .

ومتى توافر هذان الشرطان تبدأ إجراءات إعادة النظر بحكم من المحكمة تثبت فيه صراحة وجود الواقعة الجديدة ، وتستظهر فيه صفاتها التى تبرر إعادة النظر ، وتعلن به أن الإلتماس بناء على ذلك جائز القبول .

مدى حجية الحكم : –

يلاحظ أن الحكم الذى تصدره المحكمة ليس له قوة الالزام – فى كافة الأحوال – إلا بالنسبة لأطراف النزاع ، وفى خصوص النزاع الذى فصل فيه . وهو حكم واجب الاحترام والنفاذ . وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة تعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بنزوله على حكم محكمة العدل الدولية فى أية قضية يكون طرفا فيها .. كما قضت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه :

« إذا امتنع أحد المتقاضين فى قضية ما عن أن يقوم بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة ، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن ، ولهذا

المجلس إذا رأى ضرورة لذلك أن يقدم توصياته أو يصدر قرارا بالتدابير التى يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم » .

تقدير دور المحكمة فى تسوية المنازعات الدولية :

مما لاشك فيه أن محكمة العدل الدولية قامت – منذ أن بدأت فى مباشرة نشاطها القضائى والافتائى ابتداء من أكتوبر سنة ١٩٤٥ – بدور لا بأس به فى تسوية بعض المشاكل القانونية التى كانت محل نزاع الدول المختلفة ، وإذا كانت المحكمة قامت فى عهد عصبة الأمم أى قبل سنة ١٩٤٥ باصدار ثلاثين حكما وعدد مماثل من الفتاوى وما يقرب من عشرين أمرا إداريا (١).. فأنبا فى ظل الأمم المتحدة ، وبعد إعادة تشكيلها ، فقد أصدرت ما يقرب من سبعة وثلاثين حكما بخلاف أثنتى عشر فتوى قانونية (٢). صحيح أن كل القضايا والمنازعات التى تعرضت لها المحكمة تغلب عليها السمة القانونية التى لا تؤثر من قريب أو من بعيد فى الحقوق القومية للدولة الصادر ضدها الحكم، ولا تمس سيادتها الوطنية .. ولكننا نأمل أن يتعاظم دور المحكمة فى المستقبل حتى يمكنها أن تتصدى للمشاكل السياسية بمثل ما هو مسلم لها به فى المشاكل القانونية ، وساعتئذ يمكن القول أن هناك قضاء دول بالمعنى الحقيقى ، يساهم فى إرساء دعائم الأمن والسلم الدولى وينشر العدالة فى كافة أرجاء العالم(٣).

---

(١) أنظر : د. أبو هيف – القانون الدولى العام – فقرة ٤٦٦ .

(٢) أنظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٨١٤ – ٨١٦ .

(٣) أنظر : د. ابراهيم شحاته « محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها » مجلة السياسة الدولية (العدد ٣١) يناير ١٩٧٣ ص ٣٨ وما بعدها .

الفصل الثانى

الدور الذى تقوم به الامم المتحدة في المجتمع الدولى

سبق أن أوضحنا — فى المقدمة — أن ظاهرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل لمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها احزانا وآلاما يعجز عنها الوصف .

ومن ثم كانت هذه الظاهرة تمثل — بحق — التعبير العملى للسعى نحو عالم يسوده الأمن والسلام . وينتشر بين ربوعه أسس الوفاق ودعائم الرخاء .

وقد عرفنا أن عصبة الأمم هى أول منظمة عالمية فى تاريخ البشرية انشئت كى تواجه مشكلة الحرب عن طريق التصدى لها من خلال ثلاثة مناهج متكاملة هى (١):

١ — التسوية السلمية للمنازعات .
٢ — الأمن الجماعى .
٣ — الحد من التسلح .

غير أن هذه المناهج رغم تكاملها ، فانها كانت تفتقد إلى وجود السلطة الحقيقية لوضعها موضع التنفيذ ، فضلا عن عدم كفاية الإجراءات التى كان على العصبة أن تتخذها ضد الدول المعتدية ، الأمر الذى استشعرت معه الدول قصور عهد العصبة فى تحقيق السلم والأمن الدولى المنشود ، فراحت تبحث لها عن وسائل أخرى تحقق لها هذا الهدف ، فكانت تلك المحاولات التى جرت فى نطاق العصبة ، والتى كانت تستهدف تلافى العيوب التى وردت بالعهد .. والتى نذكر منها : مشروع معاهدة المعونة المتبادلة سنة ١٩٢٣ ، والذى كان ينص على اعتبار حرب الاعتداء جريمة دولية ، وعلى تعهد

---

(١) أنظر سابقا ص ١٠٦ وما بعدها .

الدول الموقعة عليه بالامتناع عنها .. وكذا برونوكول جنيف الذى عقد سنة ١٩٢٤ والذى كان يلزم الدول الموقعة عليه بقبول الاختصاص الإلزامى لمحكمة العدل الدولية الدائمة ، وعرض كل نزاع لا يخضع لاختصاص تلك المحكمة لتسويه عن طريق التحكيم أو بمعرفة مجلس العصبة ، وأيضاً اتفاقيات لوكارنو سنة ١٩٢٦ التى احتوت على نماذج لأربعة إتفاقات تتصل بالتوفيق والتحكيم والتى وافقت عليها بعض الدول وأوصت العصبة أعضاءها باختيار إحداها . وأخيرا ميثاق بريان كيلوج سنة ١٩٢٨ الذى حرم الحرب – ليس فقط كوسيلة من وسائل فض المنازعات – بل كأداة لتنفيذ سياسات الدول القومية .

وهكذا اتضح لنا – من خلال الدراسة – أن قصور عهد عصبة الأمم ، فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى ، كان الدافع الذى حدا بالدول إلى محاولة ايجاد وسيلة أكثر فاعلية لتدعيم تلك المناهج ، أو لسد الثغرات الموجودة بالعهد . . إلا أن تلك الجهود ذهبت سدى بقيام الحرب العالمية الثانية التى قضت على أول تجربة منظمة لتحقيق السلام بين البشر .

وعندما بدىء فى إنشاء منظمة الأمم المتحدة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، حاول واضعو الميثاق أن يواجهوا مشكلة الحرب من كافة جوانبها ، فحرصوا على تحريم كل صور إستخدام القوة فى تسوية المنازعات الدولية ، واجتهدوا فى التصدى لمنع وقوع الحرب بأكثر من طريقة ، واصطنعوا عدة مناهج مختلفة لتحقيق السلام .. وكان اختلاف المفاهيم حول طبيعة ودواعى الحرب ، السبب فى تعدد المناهج المؤدية إلى السلام فى ميثاق الأمم المتحدة .. بيد أن هذا التعدد ليس نظاما عرضيا رهين المصادفة – كما يتبادر إلى الذهن – ولكنه دليل غلى إدراك حصيف « بأن الحرب ظاهرة معقدة ناتجة عن أسباب متعددة ، وأنها ليست قابلة للإزالة والمحو إلا بتطبيق عدد من

الوسائل المتداخلة بكل دقة وعناية فى آن واحد ، والعالم اليوم ليس منهمكا فى بحث عشوائى بلا تمييز عن حل معين لمشكلة الحرب ، وإنما فى محاولة تجريبية لاصطناع وسائل متعددة كافية لمعالجة تلك المشكلة المعقدة » (١).

من هنا جاء ميثاق الأمم المتحدة ليواجه مشكلة الحرب بأكثر من طريقة ، ومن ثم فقد كان عليه أن يقدم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا .. فنصت المادة الأولى فقرة (١) على مبدأ حل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم وتسويتها بالوسائل السلمية وفقا لقواعد العدل والقانون الدولى . كما نصت المادة ٢ / ٣ على أن : « يفض جميع أعضاء المنظمة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن الدولى عرضة للخطر » .

وبذا يكون إلتزام الدول بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، أول منهج من مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة ، ولأن هذا المنهج قد لا ينجح دائما .. فقد قدم الميثاق منهجا آخراً مكملا له هو منهج الأمن الجماعى ، وكان فى اعتبار واضعى الميثاق أن النص على هذا المنهج قد يزيد من احتمالات فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية .. خاصة إذا أدركت الدول الأعضاء أن هناك تهديداً قسريا ممثلا فى الأمن الجماعى يمكن أن يجبر الدولة على الرضوخ لتسوية منازعاتها الدولية نزولا على رأى الجماعة الدولية .

ولم يكتف الميثاق بالجمع بين هذين المنهجين كوسيلتين للإقناع الأدبى والتهديد القسرى ، من أجل المحافظة على السلام العالمى ، ولكنه أضاف منهجا ثالثا للمساهمة فى تحقيق ذلك السلام .. هو منهج نزع السلاح .. وقد رأى واضعو الميثاق أن هذا المنهج يمكن أن يحقق القضاء على مشكلة الحرب

(١) راجع : ل . كلود « النظام الدولى والسلام العالمى » المرجع السابق ، ص ٣٥٢

بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها .. ألا وهى إلغاء الوسائل التى تجعل اللجوء إلى الحرب أمراً ممكنا .

ونظرا لأن الاستعمار كان أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث فقد ربط الميثاق بينه وبين المناهج الأخرى لتحقيق السلام العالمى ، ومن ثم كان الاتجاه لتصفية هذا النظام بمثابة المنهج الرابع لتحقيق السلم والأمن الدولى.

وأخيرا قدم الميثاق منهجا خامسا تتزايد أهميته يوما بعد يوم .. وهو المنهج الوظيفى .. ويستجب هذا المنهج – بطبيعة الحال – للآراء التى تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية ، وأن القضاء عليها لن يتحقق إلا بتعاون دولى فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ، لأن المشكلة العالمية المعاصرة ليست فى كيفية ايجاد السبل والوسائل لابعاد شبح الحرب عن طريق إبعاد الأمم بعضها عن بعض ، ولكن فى كيفية ضم شمل تلك الأمم فى تآلف وتآزر على نحو ايجابى يحقق لها الرفاهية والتقدم .. وقد برز هذا المنهج فى الديباجة حيث جاء بها : « نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا .. أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا » ، كما نصت عليه أيضا المادة الأولى فقرة (٣) بقولها أنه من مقاصد الأمم المتحدة « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية.. »

وهكذا نجد ميثاق الأمم المتحدة ، فى سعيه نحو تحقيق السلام العالمى ، يقدم عدة مناهج مختلفة هى :

– تسوية المنازعات بالطرق السلمية .
– الأمن الجماعى .
– نزع السلاح .
– تصفية الاستعمار .

– التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

أى أن الميثاق رسم – بموجب هذه المناهج – السبل والوسائل التى يجب على المنظمة العالمية أن تنتهجها لإدراك الغايات التى أنشئت من أجلها ، وهى مناهج يتعين على المنظمة أن تقوم بتطبيقها فى آن واحد وبكل دقة وعناية .. وإذا كانت تلك المناهج تسعى جميعها إلى تحقيق السلام العالمى ، فان منها ما يرتبط مباشرة بالمحافظة على السلم والأمن الدولى .. ومنها ما يهدف إلى تحقيق رفاهية الشعوب ، باعتبار أن النجاح فى الوصول إلى هذا الهدف الأخير يقلل إلى حد كبير من احتمالات الحرب .

وسنتناول فى هذا الفصل دراسة النشاط الذى تقوم به الأمم المتحدة ، وذلك خلال عرض تلك المناهج .. وبطبيعة الحال سوف تكون الفرصة سانحة لتقدير دور المنظمة فى هذا الصدد ، ومدى ما حققته من عوامل النجاح أو الاخفاق .

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

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

المبحث الأول

مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولى

تبذل منظمة الأمم المتحدة أكثر اهتماماتها ، وتسخر كل أنشطتها ، للمحافظة على السلم والأمن فى المجتمع الدولى ، وهى تقوم بذلك من خلال تطبيق أربعة مناهج مختلفة هى :

– تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
– نظام الأمن الجماعى .

– نزع السلاح .

– تصفية الاستعمار .

وفى دراستنا للتلك المناهج ، سوف نتناول الأسس التى يقوم عليها كل منها ، ومدى ما بذلته الأمم المتحدة من جهد فى سبيل وضعها موضع التنفيذ .

المنهج الأول

تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

هذا المنهج سبق أن أخذت به « عصبة الأمم » حيث أوجبت على الدول الأعضاء – التى تقوم بينها منازعات دولية – العمل على تسويتها عن طريق اللجوء إلى التحكيم ، أو القضاء الدولى ، أو مجلس العصبة . كما فرضت العصبة على تلك الدول إلتزاما بعدم اللجوء إلى الحرب – بأية حال – قبل انقضاء ثلاثة شهور على صدور قرار التحكيم أو الحكم القضائى أو تقرير مجلس العصبة .. وقد عرفنا أنه جرت خلال فترة قيام العصبة عدة محاولات لتدعيم هذا المنهج عن طريق إلزام الدول الأعضاء بعرض كافة منازعاتها إما على المحكمة الدائمة للعدل الدولى ، إذا كانت المنازعات قانونية ، أو على التوفيق والتحكيم إذا كانت المنازعة سياسية .. وكانت هذه المحاولات جميعها تهدف إلى الحد من اللجوء إلى الحروب التى لم يكن قد تم تحريمها تحريما تاما فى عهد العصبة . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد كان موقفه حاسما من هذا المنهج عندما جعل منه أحد أهداف المنظمة الدولية .. فنص على أن من مقاصد الأمم المتحدة « حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهذه الغاية تتذرع المنظمة بالوسائل السلمية – وفقا لمبادىء العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التى قد تؤدى إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها » . ثم نصت المادة ٣٣ من الميثاق على أنه : « يجب على أطراف أى نزاع من

شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات ، والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها » .

ويتضح لنا من هذا النص كيف الزم الميثاق أطراف أى نزاع من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدولى بضرورة التماس حله ابتداء باحدى الوسائل السلمية المشار إليها فى تلك المادة ، وذلك قبل التماس تسويته عن طريق المنظمة الدولية .. وهذا يعنى أهمية الدور الذى يجب أن تلعبه الوسائل السلمية فى تسوية المنازعات الدولية .. بحيث إذا أخفق الأطراف فى التوصل إلى حل النزاع عن طريق تلك الوسائل ، كان عليها أن تعرضه على مجلس الأمن تطبيقا لنص المادة ٣٧ من الميثاق ، وعلى المجلس فى هذه الحالة اتخاذ الإجراءات التى يراها ملائمة لحل النزاع .

وهكذا أكد الميثاق على دور المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق التحكيم والتسوية القضائية والمنظمات الإقليمية قبل عرض تلك المنازعات على منظمة الأمم المتحدة .

والواقع أن التعداد الذى ذكرته المادة ٣٣ من الميثاق ، بشأن الوسائل السلمية التى يمكن اللجوء إليها لتسوية المنازعات الدولية ، يمكن النظر إليه من خلال تقسيمين (١):

القسم الأول : ويشمل الوسائل السياسية لتسوية المنازعات الدولية وهى

---

(١) راجع بخصوص طرق تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان « القانون الدولى العام » دار النهضة العربية سنة ١٩٦٩ ص ٤٣٠ وما بعدها ، وراجع أيضا مذكراتنا فى القانون الدولى العام لطلبة الفرقة الثانية بكلية الحقوق جامعة أسيوط العام الجامعى ٧٧ - ١٩٧٨ ص ٢١٠ وما بعدها .

وأنظر : الدكتور سموحى فوق العادة « القانون الدولى العام » دمشق سنة ١٩٦٠ ص ٨٦٧ وما بعدها .

المفاوضات ، والتحقيق ، والوساطة ، والتوفيق واللجوء إلى المنظمات الاقليمية .

القسم الثانى : ويشمل الوسائل القضائية لتسوية المنازعات الدولية ، والتى تنحصر فى التحكيم واللجوء للقضاء الدولى .

ولاشك أن اختيار أطراف النزاع لإحدى الوسائل التى يشملها التقسيمان المذكوران ، إنما يكون بحسب طبيعة النزاع المثار ، وأهميته ، ونوع التسوية المطلوبة . ومن الملاحظ أن الميثاق فرق بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية ، فجعل الأولى من اختصاص محكمة العدل الدولية ونص على تعهد كل عضو من أعضاء المنظمة بأن ينزل على حكم المحكمة فى أية قضية يكون طرفا فيها (م ٤ / ١) .. أما المنازعات السياسية فقد أحال الدول فيها إلى مجلس الأمن إذا هى أخفقت فى حلها بالوسائل السياسية السلمية (م ٣٧ / ١)

والواقع أن هذا المنهج بدأ يأخذ طريقه — ليس فقط فى نطاق منظمة الأمم المتحدة — ولكن فى نطاق العلاقات الدولية المتبادلة ، حيث نجد الكثير من المعاهدات الدولية تتضمن إلتزاما من الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التى تنجم عنها بالطرق السلمية .. كما أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الموقعة سنة ١٩٦٩ . جاءت تدعيما له ، حيث فرقت بين نوعين من المنازعات التى يمكن أن تثور من خلال تطبيق المعاهدات ، النوع الأول من المنازعات ويقتضى عرضه على محكمة العدل الدولية ، والنوع الثانى ويقتضى تسويته عن طريق هيئة سياسية تلحق بمنظمة الأمم المتحدة .

من هنا يمكن القول أن تسوية المنازعات بالطرق السلمية .. فى ظل ميثاق الأمم المتحدة — أصبح إلتزاما على عاتق الدول الأعضاء حتى ولو كان الوصول إلى الحل عن طريق احدى هذه الوسائل مشكوكا فيه .. لأن الإلتزام هنا إلتزام بالقيام بعمل وليس بتحقيق نتيجة وإن كانت النتيجة مطلوبة

فى حد ذاتها . ومن ثم فان فشل الدول المتنازعة فى التوصل إلى حل عن هذا الطريق لا يمس سلامة المنهج فى حد ذاته . وإنما عدم اللجوء إلى تسوية المنازعات عن هذا الطريق يمكن أن يعتبر انتهاكا لأحكام الميثاق .. وبالتالى يمكن أن يترتب عن ذلك تحمل الدولة المخلة تبعة المسئولية الدولية .

ولاشك أن الحكمة التى من أجلها أخذت الأمم المتحدة بهذا المنهج – غير خافية – حيث كان لابد لها وهى ترسى نظاما للسلم والأمن الدولى ، أن تأخذ فى اعتبارها ضرورة وجود وسيلة تعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التى تخلقها المنازعات فى بدايتها ، مع اعطاء الأطراف المتنازعة فرصة تتقصى فيها الحقائق بنظرة شمولية واضحة ، وذلك قبل أن تتخذ مواقف يصبح من المحرج لها التخلى عنها ، أو تتبادل الاهانات التى يكون من الصعب عليها شطبها والعدول عنها (١) .

وإذا كان هذا المنهج وسيلة ناجحة – للوقاية من أخطار الحرب – فى كثير من الاحيان ، فمما لاشك فيه أنه لا يصلح وحده لمواجهة مشكلة الحرب فى كل الاحتمالات ، ومن ثم كان لابد من تدعيمه ، بالمنهج الثانى وهو الأمن الجماعى .

المنهج الثانى
نظام الأمن الجماعى

إذا كان منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية يعتمد على تحكيم العقل بهدف التوصل إلى مواقف اخلاقية تساعد على إيجاد تسوية مقبولة للمنازعات الدولية ، فان منهج الأمن الجماعى على خلاف ذلك ، إذ يعتمد هذا المنهج على تعهد ايجابى من قبل مجموعة الدول الأعضاء بضرورة التكافل فيما بينها للمحافظة على السلام العالمى . وتحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وكبح جماح الإجراءات العسكرية فى تسوية المشاكل الدولية . وبمعنى

١ راجع : أ . ل . كلود – المرجع السابق – ص ٣٣١ وما بعدها .

آخر يمكن القول أن الأمن الجماعى هو ذلك النظام الذى تتحمل فيه الدول الأعضاء فى المنظمات أو الهيئات الدولية مسئولية حماية كل عضو من أعضائها والسهر على أمنه من الاعتداء (١) وهذا المفهوم يقترب – إلى حد ما – مع مفهوم الأمن داخل المجتمعات الداخلية ، ففى داخل تلك المجتمعات نجد السلطة القضائية تعمل على تسوية المنازعات التى تنشأ بين الأفراد بموجب أحكام واجبة النفاذ ، ويمكن لمن صدر لصالحه الحكم الاستعانة بالسلطة التنفيذية لانتزاع الحق المحكوم به . ومن جهة أخرى فان السلطة التنفيذية تعمل على حماية الأمن الداخلى للفرد والأسرة من أى اعتداء ، بل وتحول دون إثارة الفزع والرعب داخل المجتمع الداخلى حتى ولو أدى ذلك إلى استعمال القوة والعنف ضد الخارجين على النظام لإعادة الأمن والسكينة إلى نفوس المواطنين (٢).

وهذه الظاهرة ولو أنها ترتبط بالمجتمعات الداخلية ، إلا أنه يمكن تصور ما يشابهها فى المجتمع العالمى . فهناك منازعات دولية يمكن اللجوء فى تسويتها عن طريق الوسائل السلمية . إلا أن هذه الوسائل ليست دائما محققة النجاح ، فضلا عن أن الأمر لا يخلو فى كثير من الأحيان من وجود دولة تسول لها نفسها – لسبب أو لآخر – فى الأعتداء على دولة أخرى ، فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال ذلك ؟ لقد كان من الطبيعى أن يبتدع المجتمع الدولى وسيلة يمكن بمقتضاها أن تقى الأمن والسلام .. ويمنع وقوع العدوان ولو باستخدام القوة العسكرية . ولأن المجتمع الدولى لم يصل بعد إلى مرحلة الدولة العالمية التى يمكن أن تقوم بهذا العمل – لذا جاءت فكرة التضامن الدولى – المعبرة عن روح الجماعة – كى تكون هى الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأمن الجماعى .

ولكن كيف يتسنى لفكرة التضامن الدولى تحقيق الأمن الجماعى ؟

---

(١) أنظر : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩١ .
(٢) أنظر : د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

– هل يمكن أن يتم ذلك عن طريق إنشاء جيش دولى دائم يحل محل الجيوش الوطنية ؟

– أو عن طريق إنشاء وحدات وطنية توضع تحت تصرف الهيئة أو المنظمة التى تمثل فكرة التضامن الدولى ؟

– أو عن طريق تعاون القوات الوطنية للدول تحت قيادة دولية عليا دون إلغاء القيادات الوطنية ؟

لقد كانت هذه الطرق الثلاث محل بحث عند إنشاء عصبة الأمم ، واستقر الرأى آنذاك على استبعاد الطريقة الأولى .. حيث رأى واضعو عهد العصبة ان إنشاء جيش دائم لا يتفق مع فكرة السيادة الوطنية للدول الأعضاء .. واستقر رأيهم على الأخذ بالحل الثالث – بعد تحويره – ليكون الوسيلة التى يتم بموجبها تطبيق فكرة الأمن الجماعى فى عهد العصبة (١).

غير أننا رأينا أن فكرة الأمن الجماعى لم تحقق أهدافها فى ظل عصبة الأمم لسببين (٢) :

أولهما : أن عهد العصبة لم يقرن هذا المنهج بالزام الدول الأعضاء بالمشاركة الايجابية فى الجزاءات العسكرية ، الأمر الذى أدى بالبعض لتوجيه النقد إلى العصبة بأنها تفتقر إلى « الأسنان » .

ثانيهما : أن العصبة كانت عاجزة من الناحية القانونية والصلاحية العملية لاتخاذ القرارات الدولية اللازمة لتطبيق هذا النظام .

وقد حاول واضعو ميثاق الأمم المتحدة تلافى العيوب التى شابت نظام

---

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان – دروس المنظمات الدولية – دار النهضة ١٩٦٨ ص ١٧٥

(٢) راجع ما سبق ص ١٢٠

الأمن الجماعى فى ظل العصبة .. فجاء الميثاق بمنهج للأمن الجماعى أكثر دقة وأشد طموحا .. ورغم أن الأسباب التى ساقها المعارضون لإنشاء جيش دولى فى ظل عصبة الأمم هى بذاتها التى أدت إلى عزوف واضعى الميثاق عن الأخذ بهذا الحل ، إلا أن الميثاق مال إلى الأخذ بالحل الثانى وهو إنشاء وحدات وطنية لوضعها تحت تصرف المنظمة لتكون أداة لتطبيق الأمن الجماعى . وهذا ما يستفاد من نص المادتين ٤٣ ، ٤٥ من الميثاق . ويمكن تلخيص الأسس التى يقوم عليها نظام الأمن الجماعى فى ظل الأمم المتحدة على النحو التالى :

١ — لمنظمة الأمم المتحدة أن تتخذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التى تهدد السلم وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم (١).

٢ — تتعهد الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تضع تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه — وطبقا لاتفاقات تبرم — ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين .

٣ — رغبة فى تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الأعضاء وحدات جوية وطنية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة ، ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها ، وله سلطة وضع الخطط اللازمة لاعمالها المشتركة وتحريكها وتعبئتها (٣).

٤ — تلتزم الدول الأعضاء بتقديم كل ما فى وسعها من عون إلى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفقا للميثاق . كما عليها الامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة اراءها عملا من أعمال المنع أو القمع (٤).

---

(١) راجع نص المادة الأولى فقرة « ١ » من الميثاق والمادتين ٤١ ، ٤٢ .
(٢) راجع نص المادة ٤٣ من الميثاق .
(٣) راجع نص المادتين ٤٥ ، ٤٦ الميثاق .
(٤) راجع نص المادة الثانية فقرة « ٥ » من الميثاق .

٥ ـ تخضع كل تدابير القسر لرقابة وإشراف مجلس الأمن ، وللمجلس سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة إصدار الأوامر للدول الأعضاء بغرض الضغط غير العسكرى .

ويبدو لنا من استقراء تلك الأسس أن نظام الأمن الجماعى ـ حسبما جاء فى ميثاق الأمم المتحدة ـ يعتبر متكاملا من الناحية القانونية ، أما من الناحية العملية فقد ظهرت بعض المشكلات التى لم تقدر التقدير الكامل ، أو تعالج فى صياغتها النظرية معالجة موضوعية ، وهذا ما سنعرض له من خلال تطبيق هذا المنهج بمعرفة الأجهزة المختصة بالأمم المتحدة .

اجهزة الأمم المتحدة المختصة بالمحافظة على السلم والامن الدولى من خلال تطبيق المنهجين السابقين

ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة قد أخذ بمبدأ حسم المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، كما أنشا نظاما للأمن الجماعى .. وقد عرفنا أن هذين الطريقين جاءا كمنهاجين متكاملين لتحقيق السلم والأمن الدولى . . وكان لزاما على الميثاق أن يعهد بتطبيق هذين المنهاجين إلى الجهازين الرئيسيين للأمم المتحدة وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وخشية أن تتضارب سلطاتهما فى هذا الشأن فقد بذل واضعو ميثاق الأمم المتحدة اهتماما كبيرا لوضع معايير دقيقة وواضحة للفصل بين اختصاص كل منهما ، سواء فى مسائل تسوية المنازعات الدولية أو تحقيق الأمن الجماعى ، وكان الدافع إلى ذلك تلافى صدور قرارات متضاربة فى المسألة الواحدة ، كما حدث فى ظل عصبة الأمم ـ التى لم تضع حدا فاصلا بين اختصاص كل من الجمعية والمجلس ، الأمر الذى كان من أحد أسباب فشلها ـ ويهمنا أن نشير فيما يلى إلى المبادىء التى نص عليها الميثاق كحد فاصل بين إختصاص كل من الجمعية

العامة ومجلس الأمن عند التصدى لمسائل حفظ السلم والأمن الدولى .

الحد الفاصل بين إختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن (١):

جاء توزيع الاختصاص بين كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل تسوية المنازعات الدولية على أساس أهمية النزاع . ومدى صلته بالسلم والأمن الدوليين فكلما كان النزاع على حو من الأهمية بحيث كان من الواضح تعريضه السلم الدولى للخطر . فان الاختصاص ينعقد فيه لمجلس الأمن . وبالنسبة للمنازعات الأقل أهمية فتنظرها الجمعية العامة .. أما نظام الأمن الجماعى فقد أوكل الميثاق تطبيقه إلى مجلس الأمن ومنحه سلطات واسعة فى هذا الشأن . ويمكن إبراز المبادىء التى تحكم سلطة كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن على النحو التالى :

١ – مجلس الأمن هو الجهاز الذى يختص أساسا بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدولى من الزاويتين الوقائية والعلاجية .. ومن ثم فله الحق فى فحص أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا .. ويقدم توصياته بما يراه ملائما من الإجراءات وطرق التسوية ، كما له فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير العسكرية للمحافظة على السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه (١).

٢ – لأن الجمعية العامة هى الجهاز المختص بالمناقشة وإصدار التوصيات وذلك بالنسبة لكل مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق .. فيكون من سلطتها مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليه أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة . أو مجلس الأمن . أو دولة ليست

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق – ص ١٢٢ ، ١٢٣ .

من أعضائها ، وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ، ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معا .

غير أنه يرد إستثناءان على سلطة الجمعية العامة فى بحث تلك المسائل :

أولها : عندما يباشر مجلس الأمن – بصدد نزاع أو موقف ما – الوظائف التى رسمت له فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن (١).

ثانيهما : إذا كانت المسألة المعروضة على الجمعية العامة يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما .. فينبغى على الجمعية العامة أن تحيل تلك المسألة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

والواقع أن تلك المبادىء تهدف – فى المقام الأول – إلى وضع أسس ثابتة وواضحة لإقامة توازن بين نشاط الجمعية العامة ومجلس الأمن خاصة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى .. بحيث لا تحاول إحدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى ، أو تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها إلى النطاق المخصص لنشاط ومسئوليات الأخرى ، فالجمعية العامة باعتبارها المنبر العالمى للمناقشات والمعبرة عن الرأى العام العالمى ، عليها أن ترسى المبادىء التى يتعين أن يرتكز عليها سلام العالم ، ومثله العليا فى الامن والتضامن .. فى حين أن مجلس الأمن عليه أن يعمل وفقا لهذه المبادىء وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث أية محاولة للإخلال بالسلم والامن الدولى ، وبعبارة أخرى فان الجمعية العامة تعتبر هيئة خلاقة ومشرعة ..

---

(١) راجع المواد ٣٤ – ٤٦ من الميثاق .
(٢) راجع المادة ١٢ من الميثاق .

بينما مجلس الامن هو جهاز عمل وتنفيذ (١)، أى الجهاز الذى يقع عليه وحده مهمة التطبيق الفعلى لمناهج الميثاق فى معالجة المشاكل الدولية .

غير أن التطبيق العملى لأحكام الميثاق ، أدى إلى التوسع فى سلطات الجمعية العامة على حساب مجلس الامن ، بدرجة تجاوزت الحدود التى أرادها واضعو الميثاق . ويرى البعض (٢) أن توسع سلطات الجمعية العامة – فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى – أكسبها صفة الفرع الذى يعمل كمحكمة درجة ثانية ، أى أنها أصبحت كجهاز استئناف فى علاقتها مع مجلس الأمن . وهذا ما يمكن أن نلمسه عند عرض حقيقة السلطات التى يتمتع بها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى ، وما أدى إليه التطبيق العملى من تطوير .

أولا : سلطات مجلس الأمن فى المحافظة على السلم والأمن الدولى

يعتبر مجلس الأمن بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى فى المحافظة على السلم والأمن الدولى .. وقد أعطى الميثاق له سلطات واسعة فى سبيل النهوض بهذه المهمة .. فأناط به القيام بـ : –

– تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية .

– قمع حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، أى تطبيق نظام الأمن الجماعى .

ونتناول الدور الذى يقوم به المجلس بالنسبة لكل أختصاص على حدة على النحو التالى :

---

(١) راجع : د . عبد العزيز سرحان « المرجع السابق » ص ١٢٢ – ١٢٣ .

(٢) أنظر :

Parodi, A; peaceful Settlement of Disputes, International Conciliation, No. 445, November 1948, p. 626.

(١) دور المجلس فى تسوية لمنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ذكرنا أن من بين المناهج التى أخذ بها الميثاق لتحقيق السلم والأمن الدولى هو منهج تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، وبموجب هذا المنهج تلتزم الدول الأطراف فى المنازعات – التى من شأن استمرارها تعريض السلام العالمى للخطر – بضرورة إلتماس حلها إبتداء بإحدى الوسائل السلمية المشار إليها فى المادة ٣٣ من الميثاق وهى : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو اللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الاقليمية أو غيرها من الوسائل التى يقع عليها اختيارها .

وفى حالة إخفاق الدول فى الوصول إلى حل عن طريق الوسائل السلمية المشار إليها ، فمن الواجب عليها أن تعرض النزاع على مجلس الأمن وفقا للمادة (٣٧) من الميثاق .

ومن الملاحظ أن اختصاص مجلس الامن فى هذه الحالة ليس إختصاصا تلقائيا ، ولكنه منوقف على إرادة أطراف النزاع . كما أن السلطة التى يملكها المجلس لحل النزاع لا تعدو أن تكون سلطة توصية ، أى أنها أقرب إلى التوجيه أو الوساطة ، ولا تتمتع بأية صفة الزامية .

ويمكن أن يتشابه إختصاص مجلس الأمن هنا مع إختصاصه فى تسوية لمنازعات التى ليس من شأنها تعريض السلم والأمن الدولى للخطر .. وهى تلك التى نصت عليها المادة ٣٨ بقولها :

« لمجلس الأمن إذا طلب إليه ذلك جميع أطراف النزاع أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ، وذلك دون إخلال باحكام المواد من ٣٣ إلى ٣٧ » .

وواضح من هذا النص أن تدخل مجلس الأمن لتسوية المنازعات ،

التى لا تعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، رهن باتفاق جميع الأطراف على عرض الأمر عليه .. وفى هذه الحالة يكون دور مجلس الأمن بمثابة هيئة تحكيم دولية .

– وإذا كان تدخل مجلس الأمن فى الحالتين السابقتين ، رهنا بموافقة أطراف النزاع ، إلا أن المجلس من جهة أخرى يتمتع – طبقا لأحكام المادة ٣٤ – بسلطة التدخل مباشرة . أى حتى ولو لم يطلب إليه أحد ذلك . فى المواقف أو المنازعات التى وإن كانت لا تهدد السلم فعلا إلا أنه من شأن استمرارها الإخلال به .

وقد خلا الميثاق من تحديد الضوابط التى يمكن أن يسترشد بها مجلس الأمن لتكييف طبيعة النزاع أو الموقف ، ومدى ما يؤدى إليه من تهديد للسلم الدولى . بل ترك هذه المسألة تدخل ضمن تقدير المجلس ، فهو صاحب الاختصاص المطلق فى تقرير ما إذا كان من شأن إستمرار الموقف أو النزاع ما يهدد السلم الدولى أم لا . وبالتالى تقرير تدخله فى شأنها من عدمه .. والمجلس فى سبيل ذلك يملك سلطة القيام بالتحقيق فى معناه الفنى ، إذ يصعب عملا أن نتصور أن مجلس الأمن يمكنه تقرير خطورة النزاع دون تحقيق ظروفه أولا ، وهو عندما يحقق هذه الظروف إنما يتصرف طبقا للمادة ٣٤ (١).

– وبالإضافة إلى ما سبق فلكل دولة عضو فى الأمم المتحدة أن توجه انتباه المجلس إلى أى نزاع أو موقف قد يؤدى استمراره إلى تهديد السلم (مادة ٣٥ / ١) ، بل ولكل دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أى نزاع تكون طرفا فيه ، إذا كانت تقبل مقدما بشأن هذا النزاع

---

(١) راجع : الغنيمى التنظيم الدولى – المرجع السابق – ص ٨٤٢ .
— Kelsen. H.; The Law of the United Nations op. cit. p. 387 et seq.

التزامات الحل السلمى الواردة فى الميثاق (مادة ٣٥ / ٢) .

– كذلك من حق الجمعية العامة والأمين العام أن ينبها المجلس إلى أى مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولى للخطر (مادة ١١ / ٣ ، مادة ٩٩) .

ويتخذ مجلس الأمن فى تصديه لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الإجراءين الآتيين :

١ – دعوة أطراف النزاع إلى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق وغيرهما من الطرق السلمية المنصوص عليها فى المادة ٣٣ حسبما يقع عليه اختيارها (١) .

٢ – التوصية فى أى مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من إجراءات وطرق للتسوية ، على أن يأخذ المجلس فى أعتباره ما اتخذه أطراف النزاع من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ، كما عليه أن يراعى – وهو يقدم توصياته فى هذه الحالة – أن المنازعات القانونية ينبغى على المتنازعين بصفة عامة أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسى لهذه المحكمة (٢).

وإذا كانت التوصيات التى يصدرها مجلس الأمن بوصفه سلطة توفيقية هى مجرد توجيه أو وساطة لاتلتزام الدول بتنفيذها ، إلا أنه إذا أستمر النزاع قائما ، وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، فان المجلس يمكنه أن يتدخل بصورة أخرى كسلطة قمع .

---

(١) راجع نص المادة ٣٣ فقرة «٢» من الميثاق .

(٢) راجع نص المادة ٣٦ من الميثاق ، وراجع أيضا :
Delbez, L.; L'evolution des idées en matiére de réglement Pacifique des conflits, R.G.D.I.P., (1951), p. 5.

(٢) دور مجلس الأمن فى تطبيق نظام الأمن الجماعى :

عرفنا أن نظام الأمن الجماعى – كما جاء فى الميثاق – يعطى لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، وذلك بهدف حماية النظام الدولى ، ومنع أية محاولة للإخلال به ، ويملك المجلس بمقتضى هذا الحق سلطات خطيرة تمكينا له من تحقيق هذا الهدف الذى يعد أساس وجود الأمم المتحدة ذاته ، ومبرر بقاءها واستمرارها .

ويتمتع مجلس الأمن وفقا لنص المادة ٣٩ بسلطة كاملة فى تقرير ما إذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم أو إخلالا به ، أو عملا من أعمال العدوان .. وسلطة المجلس التقديرية فى ذلك سلطة كاملة .. فهو الذى يضع ما يشاء من المعايير المختلفة لتحديد أحوال التدخل . ولا تملك الدول حق الطعن فى القرار الذى يصدره المجلس فى هذا الشأن – على عكس ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم الذى كان يعطى لكل دولة عضو حق تكييف الواقعة .

ونظرا لأن الميثاق لم يضع ضابطا لتكييف الوقائع التى تعد تهديدا للسلم أو إخلالا به أو عدوانا ، فقد ثار جدل كبير حول مضمون نص المادة ٣٩ ، واتخذ الخلاف حول تفسير تلك المادة قناعا يخفى تحته الصراع السياسى بين الكتلتين الشرقية والغربية وبين الدول الكبرى والدول الصغرى .. وقد ظهر الخلاف واضحا عند نظر المسألة الأسبانية فى ابريل سنة ١٩٤٦ والمسألة اليونانية فى أغسطس سنة ١٩٤٦ ، ومسألة اندونيسيا فى يوليو سنة ١٩٤٧ . ومسألة فلسطين فى ابريل سنة ١٩٤٨ . وقد بلغ الخلاف ذروته فى أزمة كوريا عندما أصدر مجلس الأمن قرارا فى ٢٥ يونية ١٩٥٠ باعتبار ما حدث فى كوريا يعد إخلالا بالسلم وعملا من أعمال العدوان .. ونظرا لأن مشكلة التكيف القانونى لحالات تهديد السلم أو الإخلال به أو العدوان ، تعتبر ذات أهمية خاصة فى مجال العلاقات الدولية فى ظل التنظيم الدولى ، لذلك نرى من الأهمية الإشارة إليها بايجاز على النحو التالى :

مشكلة التكييف القانونى لحالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان (١) :

نظرا لأن الميثاق – كما سبق أن ذكرنا – قد خلا من الضوابط التى تحدد حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان .. ولأن إغفال الميثاق تحديد مثل هذه الأمور الخطيرة كان سببا فى أختلاف الآراء وتضارب سياسات الدول فى المنظمة الدولية .. لذلك اتجه الفقه الدولى إلى محاولة الوصول إلى تعريف علمى للعدوان ، وقد برز فى هذا الصدد اتجاهان : –

الإتجاه الأول : وكان يدافع عنه الأستاذ « جورج سل » وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء على رأسهم « سير هارتلى شركروس »(ممثل الاتهام الانجليزى فى محكمة نورمبرج) ، وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه وضع تعريف عام للعدوان يمكن أن يواجه كل تطور فى المستقبل .. وجاء تعريف جورج سل للعدوان بأنه « كل جريمة ضد السلام وأمن الإنسانية ، هذه الجريمة تتكون من كل التجاء إلى القوة مخالفا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة يهدف إلى تعديل القانون الدولى الوضعى السارى أو يؤدى بالإخلال بالنظام العام » .

الإتجاه الثانى : وقد انتهجه بعض الفقهاء وعلى رأسهم « بوليتيس » وبعض أعضاء لجنة القانون الدولى التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة تعداد أو وصف الحالات الخاصة بالفكرة القانونية للاعتداء ، لأن وضع تعريف عام فى رأيهم ، لن يحل الصعوبات العملية فى التفسير والتطبيق ، بل وسيدعو كل صاحب مصلحة إلى إثارة جدل طويل وخطير حول طبيعة الفعل الذى أثاره المعتدى .

---

(١) أنظر رسالتنا للدكتوراه ص ١٨٢ هامش رقم (٧٦) .
وأنظر أيضا .
Cavaré, L; Les Sonctions dans le cadre de l'O.N.U., Hague Recueil, (1952); Vol. 2.

وعقب نشوب حرب كوريا سنة ١٩٥٠ فقد أحالت الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ٣٨٧ - ب بتاريخ ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٠ إلى لجنة القانون الدولى اقتراحا تقدم به الاتحاد السوفيتى بشأن تعريف فكرة العدوان ، وطلبت إليها عرض رأيها فى هذا الشأن ، ولكن اللجنة لم تصل فى دراستها لهذه المسألة إلى تعريف صريح للعدوان ، وأكتفت بأن ذكرت العدوان ضمن الجرائم التى نصت عليها فى مشروع التقنين الخاص بالجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

وبتاريخ ٣١ يناير سنة ١٩٥٢ كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة سكرتيرها العام بتقديم تقرير يتضمن دراسة مفصلة لمسألة تعريف العدوان مع استطلاع رأى الدول الأعضاء فى هذه المشكلة .

وفى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ٦٨٨ بتشكيل لجنة خاصة لتعريف العدوان مكونة من ١٥ عضوا ، وقد توالت أجتماعات هذه اللجنة وشكلت بجانبها لجان متخصصة لهذا الغرض . ورغم كل هذه الجهود فقد مضت سنوات طويلة دون التوصل إلى تعريف العدوان .. وكان ذلك يرجع إلى أن تلك المشكلة تعتبر من أشد المشكلات الدولية المعاصرة التى تمس جوهر التنظيم الدولى ، لأن تعريف العدوان فى حد ذاته لابد أن يثير الكثير من النقاش فى مسائل السلم والحرب ، القانون الدولى والجريمة الدولية ، العدوان والدفاع الشرعى ، الاختصاص الجنائى الدولى والمجرم الدولى ، التدخل فى شئون الدول واستقلال الشعوب ، اضطهاد الاقليات والحماية الدراية لحقوق الإنسان ... إلخ . وهى مسائل – كما تبدو – كثيرة ومتشعبة . وتكاد تشمل نطاق اهتمامات القانون الدولى كلها .. وبالتالى فمن الصعوبة إيجاد اتفاق عام بشأنها .. مما حدا

ببعض الدول إلى الاعلان عن أنها ضد أى تعريف للعدوان (١) .

غير أن الإصرار على الوصول إلى تعريف للعدوان أدى إلى توصل احدى اللجان الخاصة المشكلة لهذا الغرض إلى صياغة تعريف من ثمان مواد تشمل الأعمال التى توصف بالعدوان ، والآثار القانونية له ، ومبدأ الاستخدام الشرعى للقوة ، وحق الشعوب فى تقرير المصير .. وقد انتهت لجنة القانون الدولى من مناقشة هذا التعريف فى ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٧٤ . وقدمته للجمعية العامة بموجب تقرير متضمنا التوصية باقراره .. وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٤ أقرته الجمعية العامة بدون تصويت .

ويقضى هذا التعريف بأن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد السيادة ووحدة الأراضى والاستقلال السياسى لدولة خرى ، أو بأى طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة . ويحدد التعريف أنواع العدوان بالغزو والهجوم المؤقت بالقوات المسلحة أو أى احتلال عسكرى ينتج عن الغزو أو الهجوم مهما كان مؤقتا ، وكذلك ضم الأراضى عن طريق استخدام القوة ، والقصف من الجو ، وحصار الموانى أو سواحل الدولة بواسطة أى دولة أخرى ، واستخدام القوات المسلحة لدول فى الهجوم جوا أو أرضا أو بحرا على دولة أخرى .

ومن أنواع العدوان أيضاً أن تسمح الدولة باستخدام أراضيها الموضوعة تحت تصرف دولة أخرى فى تدبير أعمال عدوانية ضد دولة ثالثة .

كما يعتبر عدوانا استخدام الدولة العصابات المسلحة ، أو الجماعات غير النظامية ، أو المرتزقة للقيام بأعمال عدوانية ضد دولة أخرى .

وينص التعريف كذلك على أن أى سبب مهما كانت طبيعته ، سياسية ،

---

(١) هذه الدول هى الولايات المتحدة لأمريكية والمملكة المتحدة – والصين الوطنية والهند – وباكستان – واليابان .

أو اقتصادية ، أو عسكرية .. لا يمكن أن يستخدم مبررا للعدوان .. وكذلك لن يعترف بقانونية ضم الأراضى أو حيازتها أو الانتفاع بمميزاتها إذا كان ذلك عن طريق العدوان .

وذكر التعريف أن أنواع العدوان التى وردت به ليست نهائية ، ويمكن لمجلس الأمن أن يدرج أى أنواع أخرى تحت التعريف السابق طبقا لميثاق الأمم المتحدة .

ويبدو – لأول وهلة – أن المقصود من هذا التعريف هو تحديد أعمال العدوان المنصوص عليها فى المادة ٣٩ من الميثاق ، دون أن يشمل ذلك أعمال – تهديد السلم أو الإخلال به – إلا أنه يجب أن نأخذ فى الاعتبار أن هذا التعريف ليس ملزما لمجلس الأمن وليس نهائيا ، غاية الأمر أنه يسعف المجلس فى تكييف الوقائع المعروضة عليه خاصة تلك التى تدخل فى دائرة الأعمال العدوانية .. بينما يظل المجلس متمتعا بالسلطة التقديرية الكاملة فى تكييف أى أعمال أو وقائع أخرى تمثل تهديدا للسلم أو إخلالا به ، أو تمثل عدوانا وفقا لمبادىء الأمم المتحدة .

أنواع التدابير التى يتخذها مجلس الأمن :

إذا انتهى تكييف مجلس الأمن باعتبار أن الواقعة المعروضة تدخل فى عداد الحالات التى تهدد السلم . أو تخل به ، أو أنها تشكل عدوانا ، فله أن يقدم فى ذلك توصياته . أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين (٤١ ، ٤٢) وتتمثل هذه التدابير فيما يلى (١):

---

(١) راجع : الأستاذ الدكتور حامد سلطان «المرجع السابق» ص ٩٥٣ وما بعدها ، وراجع أيضا لسيادته « ميثاق الأمم المتحدة » المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد السادس سنة ١٩٥٠ – ص ١٣٠ .

(أ) التدابير المؤقتة : —

أشارت إلى تلك التدابير المادة ٤٠ من الميثاق بقولها : « منعا لتفاقم الموقف — لمجلس الأمن — قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها فى المادة (٣٩) ، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقته ، ولا تخل هذه التدابير المؤقته بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم ، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقته حسابه » .

ويتضح لنا من هذه المادة أن التدابير المؤقتة تستهدف منع تفاقم الموقف ، دون أن تؤثر على مراكز الخصوم .. والقرار الذى يصدره مجلس الأمن فى هذا الشأن يعتبر توصية غير ملزمة وإن كان لها وزن كبير ، لأن الدعوة التى يوجهها مجلس الأمن لاتخاذ تدبير مؤقت ، تقترن بتنبيه أطراف النزاع إلى أن عدم استجابتهم لها سيدخل فى حساب المجلس فيما يتخذه من تدابير لاحقه .. ومن ثم فان الدول المعنية تجد نفسها مرغمة على تنفيذ تلك التدابير ، تلافيا لما يحدثه الرفض من أثر سياسى عكسى .

والواقع أن صور التدابير المؤقته ، متعددة ومتنوعة ، وتختلف باختلاف كل نزاع ، أوظروفه،أ الملابسات المحيطة به ، فقد يأمر المجلس بوقف إطلاق النار على نحو ما جاء فى القرار رقم ٣٣٨ الصادر عام ١٩٧٣ فى مشكلة الشرق الأوسط .. حيث دعا هذا القرار أطراف النزاع إلى وقف كافة الأعمال القتالية . وقد يكون أمرا بانسحاب القوات المتحاربة من بعض المناطق ، وقد يحظر على الدول إدخال مواد حربية ، وقد تشمل تلك التدابير الأمر بالفصل بين القوات المتحاربة على نحو ما تحقق فى حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ بين الدول العربية واسرائيل — عندما أقر مجلس الأمن فى القرار رقم ٣٣٩ ، ٣٤٠ مبدأ وجود قوات طوارىء دولية فى

منطقة الشرق الأوسط وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة ، إذ يعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقتية التى تحدث فى ميدان القتال لأغراض إنسانية .. إلى آخر مثل تلك التدابير التى تعتبر مؤقتة بطبيعتها ، ولا تمس الجوهر الموضوعى للنزاع . ولا تخل بحقوق المتنازعين أو بمراكزهم أو بمطالبهم .

(ب) التدابير غير العسكرية : —

تنص المادة (٤١) على أن « لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التى لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية » . ويفهم من هذه المادة أن التدابير غير العسكرية المنصوص عليها — لم ترد على سبيل الحصر . وإنما وردت على سبيل المثال — بمعنى أن مجلس الأمن له أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية وغيرها لتنفيذ قراراته .

والواقع أن المقاطعة الاقتصادية والسياسية تعتبر من الجزاءات المستحدثة فى مجال العلاقات الدولية ، بل وتعد فى عالمنا المعاصر من أمضى الجزاءات التى يمكن توقيعها على دولة تخل بالتزامات الميثاق .. وما من دولة مهما عظم شأنها .. وكثرت مواردها يمكنها أن تقاوم مقاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها مجموعة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة .. لذلك لا يجب التهوين من شأن التدابير غير العسكرية المشار إليها فى الميثاق ، سواء الاقتصادية أو السياسية أو غيرها من الجزاءات التى يراها مجلس الأمن كفيلة برد الدولة — الموجه ضدها هذا الجزاء — إلى جادة الصواب ، خاصة إذا أخذنا

فى الاعتبار أن القرار الصادر من مجلس الأمن ، بتطبيق أحد هذه الجزاءات ، يعد قرارا ملزما لأعضاء الأمم المتحدة جميعا .

(ج) التدابير العسكرية : —

جاء النص على التدابير العسكرية بمقتضى المادة ٤٢ من الميثاق بقولها : « إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها فى المادة ٤١ لا تفى بالغرض أو ثبت أنها لم تف به ، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته إلى نصابه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة » .

ولا جدال أن ما جاءت به هذه المادة يعتبر حجر الأساس لتحقيق منهج الأمن الجماعى الذى أخذ به الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. وهذا النص لم يكن له نظير فى عهد عصبة الأمم ، حيث ثبت لنا من الدراسة أن تطبيق الجزاءات العسكرية التى كان يوصى بها مجلس العصبة ، كان يتوقف على إرادة الأطراف المعنية ، وبالتالى لم يحقق — هذا المنهج — فى ظل عصبة الأمم ما كان يهدف إليه .

بينما نجد نص المادة ٤٢ المشار إليها ، تهيء الأمن لكل دولة ضد أى تهديد معين يثير قلقها .. ومن ثم فقد أحكمت حلقات نظام الأمن الجماعى بوسيلتين :

الأولى : تخويل مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرارات بتوقيع العقوبات العسكرية بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية ، بقصد العمل على استتباب السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه .

الثانية : إن قرار مجلس الأمن فى هذا الصدد ، يعتبر قرارا ملزما لجميع أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك وفقا لحكم المادة ٢٥ من الميثاق التى تنص على أن: « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » .

وإذا كان الردع العسكرى المنصوص عليه فى هذه المادة بنى على افتراض أن الإجراءات غير العسكرية ستكون غير كافية لخنق العدوان ، فليس معنى ذلك أن مجلس الأمن عليه أن يسلك طريق توقيع الجزاءات غير العسكرية أولا حتى إذا ما تبين له أن تلك العقوبات غير كافية لجأ إلى العقوبات العسكرية .. بل أن للمجلس الحرية المطلقة فى أن يقرر اتخاذ التدبير الذى عليه اختياره لمعالجة الموقف الذى يبحثه .. ومن ثم فقد يلجأ إلى الإجراءات العسكرية مباشرة دون أن يسبقها باجراءات أخرى (١).

وسائل تنفيذ التدابير العسكرية : —

كان من الضرورى — وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية — ايجاد الوسيلة التى تمكن مجلس الأمن من تنفيذ الإجراءات العسكرية التى يتخذها ، وبمعنى آخر كان من الطبيعى إعداد القوات المقاتلة — البرية والبحرية والجوية — لتكون على أهبة الاستعداد لاستخدامها بمعرفة مجلس الأمن إذا دعت الحاجة .. وقد تم بحث ذلك فى مؤتمر سان فرنسسكو ، حيث عرض على هذا المؤتمر الحلول السابق عرضها على عصبة الأمم وهى (٢) :

---

(١) أنظر : د . حامد سلطان — القانون الدولى العام فى وقت السلم — المرجع السابق ص ٩٧٢ .

(٢) راجع : ما سبق تناوله فى هذا الصدد عند دراسة منهج الأمن الجماعى ص ٢٢٦ وأنظر : د . حامد سلطان — المرجع السابق — ص ٩٧٣ .

(أ) إنشاء جيش دولى يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها

(ب) وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت إشراف دولى حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

(ج) تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التى يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

وقد استبعد الحل الثالث حيث كانت عصبة الأمم قد أخذت به وثبت أنه غير كاف وغير مجد .

كما استبعد الحل الأول لما يترتب عليه من مساس بمسألة السيادة ، ووقع الاختيار على الحل الثانى .. من هنا نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٣ على أن : « يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة ، فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن — بناء على طلبه وطبقا لاتفاق أو إتفاقات خاصة — ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حق المرور .. » .

كما نصت الفقرة الثانية على أنه : « يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات ، وأنواعها ، ومدى إستعدادها ، وأماكنها عموما ونوع التسهيلات والمساعدات التى تقدم » .

وواضح من المادة ٤٣ أن إلتزام الدول الأعضاء بتقديم قوات مسلحة لتكون تحت تصرف مجلس الأمن ، يرتبط أساسا بضرورة عقد اتفاقات بين المجلس والأعضاء فى هذا الشأن .. غير أن هذه الاتفاقات لم تعقد حتى الآن .. الأمر الذى ترتب عليه حرمان الأمم المتحدة من تشكيل قوة ردع عسكرية دائمة .. وقد أدى ذلك إلى إستعانة مجلس الأمن — كلما اقتضت الظروف — بقوات مسلحة خاصة يطلق عليها اسم « قوات الطوارىء الدولية »

أو « قوات حفظ السلام » يجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى .. وينتهى وجودها بانتهاء المهمة التى تشكلت من أجلها .

ونظراً لأن بداية معرفة المجتمع الدولى لفكرة قوات الطوارىء هى حرب السويس سنة ١٩٥٦ ، عندما فشل مجلس الأمن فى حل المشكلة . وتصدت الجمعية العامة لها وقررت إنسحاب القوات المعتدية وإنشاء قوة طوارىء تابعة للأمم المتحدة لصيانة السلام فى المنطقة .

ولأن إنشاء تلك القوات يمثل علامة بارزة فى تاريخ المنظمة العالمية رغم اختلاف الآراء فى مدى مشروعية الأساس القانونى الذى قامت عليه .. فانه يهمنا أن نتناول بايجاز نظامها القانونى ، وتقييم الدور الذى تقوم به .

النظام القانونى لقوات الطوارىء الدولية : —

(١) ظروف التفكير فى إنشاء هذه القوات :

على أثر وقوع العدوان الثلاثى على مصر فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، عرض أمر هذا العدوان على مجلس الأمن . وقد استعمل مندوبا بريطانيا وفرنسا فى مجلس الأمن حق الاعتراض على المشروعات المقدمة للمجلس ، ومن ثم فقد استحال على المجلس إصدار أى قرار فى شأنه هذا العدوان . وعلى أثر ذلك تقدم مندوب يوجوسلافيا بطلب عقد الجمعية العامة للأمم المتحدة على الفور استنادا إلى قرار « الاتحاد من أجل السلم » . وأجتمعت الجمعية العامة فى أول نوفمبر سنة ١٩٥٦ وأصدرت فى اليوم التالى قرارا بوقف الأعمال الحربية ، وبمنع الدول المشتركة فى هذه الأعمال من إرسال قوات حربية أو مسلحة إلى المنطقة ، وبسحب قوات الدول المشتركة فى العدوان إلى خطوط الهدنة . وفى ٤ نوفمبر وافقت الجمعية العامة على اقتراح تقدم به مندوب كندا لإنشاء قوة الطوارىء الدولية . على أن تكون ذات

طابع مؤقت ، ترتبط بالحاجة الناشئة عن النزاع وقد احتفظت الجمعية العامة لنفسها بحق تحديد مهام قوة الطوارىء ، والأساس القانونى لها .

وقد وضع السكرتير العام للأمم المتحدة فى ٤ ، ٦ نوفمبر سنة ١٩٥٦ تقريرين أعدهما بشأن النظام القانونى لهذه القوات .. كما أجرى إتصالات مع الحكومة المصرية تم بموجبها وضع المبادىء التى تحكم هذه القوات .. وتتلخص هذه المبادىء فيما يأتى (١) : —

أ — لا يجوز مساهمة الدول الكبرى فى هذه القوات ، وكذا لا يجوز الإستعانة بقوات أية دولة أخرى يكون لها مصلحة فى النزاع .

ب — لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضى أية دولة إلا برضائها .

جـ — لا يجوز استخدام هذه القوات بطريقة تؤثر على الوضع العسكرى أو السياسى للنزاع .

د — لا يجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة إلا دفاعا عن نفسها .

(٢) الأساس القانونى لتلك القوات : —

نظراً لأن إنشاء قوة الطوارىء الدولية تم — لأول مرة فى تاريخ المنظمة الدولية — بناء على قرار من الجمعية العامة ، لذلك فقد اختلفت الآراء حول مدى شرعية الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات .. وانقسم الفقه الدولى إلى ثلاثة آراء (٢) :

---

(١) راجع : U.N. Documents A, 3289 and No. 3302

(٢) للمزيد من التفاصيل : راجع د . عبد العزيز سرحان — دروس المنظمات الدولية ص ١٩٣ وما بعدها . وأنظر رسالة الدكتور مصطفى مؤمن وموضوعها : قوة الطوارىء الدولية ودورها فى قضية السلام ، القاهرة ١٩٦١ .

الرأى الأول : ويذهب إلى بطلان الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات ، وقد دافع عن هذا الرأى القاضى الدولى كورتيسكى بقوله : أن قرار الجمعية العامة رقم ٩٩٨ الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ يعد مخالفا للميثاق عندما طلب من الأمين العام أن يقدم الخطة الخاصة باتشاء قوة الطوارىء الدولية لكى تقوم بضمان ومراقبة وقف العمليات العدوانية طبقا لما جاء فى قرار الجمعية رقم ٩٩٧ — ويضيف إلى ذلك إن إنشاء تلك القوات لا تجد سندا فى أى من نصوص المواد ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٤ ، ١٨ ، ٣٥ من الميثاق ، لأن التسليم بحق الجمعية العامة فى إنشاء قوة الطوارىء الدولية استنادا إلى تلك المواد ، يعد خروجا على أحكام الميثاق واعتداءا صريحا على اختصاص مجلس الأمن فى أعمال القمع .

الرأى الثانى : ويقر بمشروعية قرارات الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارىء الدولية ، وقد دافع عن هذا الرأى القاضى الدولى بوستامنت مستندا فى ذلك إلى فكرة التفويض أو نقل الاختصاصات — ومضمون هذه الفكرة أنه .. إذا كان من غير الجائز — فى الظروف العادية — تفويض مجلس الأمن الجمعية العامة فى اختصاصاته ، إلا أن نزاع الشرق الأوسط يعتبر وضعا استثنائيا يجيز مثل هذا التفويض بسبب وجود عضوين من أعضائه الدائمين طرفا فى النزاع ، ومن ثم فان ما قام به المجلس باحالة النزاع على الجمعية العامة ليس تفويضا فى وظائفه ، بل إنه بمثابة رد للمهمة التى عهدت إليه طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق إلى المنظمة ذاتها . ومن المعروف أن الموكل يباشر الحق عندما يتخلى الوكيل عن وكالته ، أو عندما يمنعه مانع من مباشرتها .. ولذا فان الجمعية باعتبارها الجهاز الذى يمثل كل الدول الأعضاء ، يحق لها مباشرة الاختصاص والمسئولية اللتين عهد بهما هؤلاء الأعضاء إلى مجلس الأمن طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق . وعلى ذلك يكون تدخل الجمعية العامة فى مشكلة الشرق الأوسط قائما على أساس قانونى صحيح . سواء من حيث الموضوع أو الشكل — لأن مجلس الأمن لم يستطع

النهوض بوظائفه ، مما أدى إلى وجود ظروف استثنائية للغاية تبرر تدخل الجمعية العامة ، وكان لها فى هذا الصدد السلطة المخولة للمجلس بالقيام بعمل ، ويعتبر إنشاء قوة الطوارىء الدولية ضمن هذه السلطة لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولى .

الرأى الثالث : ويمثل وجهة نظر محكمة العدل الدولية ، ويتفق هذا الرأى مع الرأى الثانى فى اعتبار القرارات الصادرة عن الجمعية العامة بانشاء قوة الطوارىء الدولية صحيحة طبقا للميثاق .

وكانت المحكمة قد تعرضت لبحث نفقات منظمات الأمم المتحدة ، وهل تشمل هذه النفقات المبالغ التى أنفقت على قوة الطوارىء الدولية من عدمه . وقد رأت المحكمة أن الفصل فى هذه المسألة يتطلب منها (بداءة) دراسة مدى مشروعية إنشاء قوة الطوارىء الدولية .. وقد انتهت تلك الدراسة إلى أن مسئولية مجلس الأمن فى حفظ السلم والأمن الدولى وفقا للمادة ٢٤ من الميثاق ، هى مسئولية رئيسية ، وإن كانت غير مانعة لأى نشاط تقوم به الجمعية العامة ، لأن المادة ١٤ من الميثاق تجيز للجمعية العامة إصدار التوصيات الخاصة بالحل السلمى للمنازعات التى تضر بالرفاهية العامة والعلاقات الودية ، والقيد الوحيد الواجب مراعاته فى هذا الصدد هو ما جاء بالمادة ١٢ أى عندما يكون مجلس الأمن قد باشر اختصاصه . ومن ثم فان الجمعية العامة تستطيع أن تنظم ، عن طريق توصيات تصدرها إلى الدول الأعضاء أو مجلس الأمن أو لكليهما ، وبناء على طلب أو موافقة الدول التى يعنيها الأمر ، عمليات تتعلق بالمحافظة على السلم .

ومهما يكن من آراء ، فالواقع إن إنشاء قوة الطوارىء الدولية على أثر العدوان الثلاثى على مصر ١٩٥٦ ، يستند فى المقام الأول على « قرار الاتحاد من أجل السلم » ولأن هذا القرار — كما سبق أن ذكرنا — يمثل تطورا هاما فى سلطات الجمعية العامة .. لذا فان إنشاء قوة الطوارىء الدولية بموجب قرار

صادر من الجمعية العامة ، لا يمثل خروجا على أحكام الميثاق . وإنما يتفق مع الأهداف الأساسية للأمم المتحدة ، خاصة بعد أن صارت الجمعية العامة – فى ذلك الوقت – بمثابة الفرع الرئيسى الذى يبحث ويناقش المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى على وجه الاستمرار ، وذلك بالنظر إلى الأوضاع التى حالت بمجلس الأمن وجعلته مشلول الحركة وعاجزا عن التصرف .

ومن الملاحظ أن مجلس الأمن قد استلهم هذه التجربة ، واستخدم نظام قوات الطوارىء الدولية فى بعض الأزمات التى نشأت فيما بعد ، كأزمة الكونغو ، وقبرص ، والشرق الأوسط أثر حرب ١٩٧٣ . الأمر الذى يهمنا معه تقدير الدور الذى تقوم به تلك القوات فى ظل المنظمة .

(٣) تقييم الدور الذى تقوم به القوات : –

فى تقدير دلالة قوة الطوارىء الدولية .. والدور الذى تقوم به ، فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ صفتها المتخصصة ، والقيود المتميزة التى تحدد وظيفتها ، فهى ليست جيشا دوليا قصد به أن يؤدى مهمته كأداة للأمن الجماعى بمحاربة قوى المعتدى ، ولكنها أداة للتسوية السلمية . ولقد كان إنشاؤها عملا سياسيا لتسهيل الاتفاق على إعادة السلام الذى تمزق فى الشرق الأوسط ، ودورها الأدائى هو دور الحارس الدولى للسلام ، وليس دور القهر والإلزام .. ولقد كان إبتداع نظام هذه القوات ، بمثابة إضافة بالغة الدلالة – بصفة دائمة – لوسائل المحافظة على السلام ، وإعادة الأمن إلى نصابه .. وقد استخدمت الأمم المتحدة هذه القوات – بعد نجاح تجربتها الأولى – فى كثير من الأزمات التى نشأت فيما بعد .

وإذا كانت مهمة هذه القوات هى الإشراف على قيام الأطراف المختلفة بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة ، التى يفترض أن الأطراف قبلوها سلفا ،

لذلك فان تواجدها واستمرارها فى مهمتها ، على أراضى إحدى الدول الأطراف فى النزاع ، لا يتصور إلا أن يكون وفق إرادتها وليس كرها عنها . هذا من جهة .. ومن جهة أخرى ، إذا كان إنشاء هذه القوات يتم بقرار من مجلس الأمن ، فيجب عدم الخلط بينها وبين قوة القمع المسلحة المنوه عنها بالفصل السابع من الميثاق لعدة أسباب أهمها :

(أ) أن قوة القمع التى ورد ذكرها فى الفصل السابع من الميثاق .. يقصد بها تكوين جيش حقيقى فعلى له أسلحته الجوية والبرية والبحرية ، بينما قوة الطوارىء الدولية وإن كانت مشكلة من وحدات عسكرية من دول مختلفة ، إلا أنها فى مجموعها تعتبر قوة ذات طبيعة شبه عسكرية ، ولذلك فانها تسلح بأسلحة دفاعية فقط لأستخدامها فى حالة الدفاع عن النفس .

(ب) أن قوات القمع المنصوص عليها بالفصل السابع ، المفروض فيها أن تكون قوات ذات طبيعة دائمة ، بحيث تكون فى أى وقت تحت تصرف مجلس الأمن وهذا يستفاد من نص المادة (٤٥) من الميثاق التى تقول : « يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فورا لأعمال القمع الدولية المشتركة » . فى حين أن قوات الطوارىء الدولية ذات طبيعة مؤقتة — يتم إنشاؤها كل مرة حسب الحاجة التى تدعو إلى ذلك ، وتنتهى مهمتها بانتهاء الغرض الذى أنشئت من أجله .

(جـ) أن مجلس الأمن يستخدم قوات القمع فى الحالات التى ترفض فيها احدى الدول أو تتحدى قرارات مجلس الأمن ، ومن ثم فان مهمتها هى « فرض تنفيذ تلك القرارات » ... بينما استخدام قوات الطوارىء الدولية يكون فى الحالات التى تقبل فيها الدول أطراف النزاع الدولى قرارات المجلس ، ومن ثم تكون مهمة القوات فى هذه

الحالة هى « الإشراف على تنفيذ تلك القرارات » .

(د) وأخيراً فان قوات الردع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق .. المفروض أن يدخل فى تشكيلها قوات تابعة للدول الخمس الكبرى ذات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن ، على أن يضع مجلس الأمن بمساعدة لجنة أركان الحرب المشكلة من رؤساء الأركان فى تلك الدول ، الخطط اللازمة لاستخدام تلك القوات وقيادتها وتوجيهها . بينما المتبع بالنسبة لقوات الطوارىء الدولية أن يتم تشكيلها بقوات لا تشترك فيها الدول الخمس الكبرى ، على أن تعمل تحت قيادة الأمم المتحدة ممثلة فى السكرتير العام وتحت سلطة مجلس الأمن ، ويعين السكرتير العام قائدا ميدانيا للقوة بموافقة مجلس الأمن (١).

وهكذا يتبين لنا أن قوات الطوارىء الدولية تختلف جذريا عن قوة الردع العسكرية المنوه عنها بالفصل السابع .. وقد سبق أن أشرنا أن قوة الردع هذه لم يكتب لها الظهور على مسرح المنظمة الدولية حتى الآن .. بسبب الخلافات السياسية بين الدول الكبرى حول إنشاء هذه القوة وحول تشكيلها بصفة دائمة (٢) .

وإذا كنا قد رأينا أن الجمعية العامة ، استندت فى إنشاء قوة الطوارىء الدولية إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ، فقد يثور تساؤل عن الأساس القانونى الذى يستند إليه مجلس الأمن فى إنشاء تلك القوات .

---

(١) يلاحظ أن فرنسا – وهى إحدى الدول الخمس الكبرى – اشتركت فى قوات الطوارئ الدولية التى أنشئت استنادا إلى قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ لسنة ١٩٧٨ للمحافظة على الأمن فى جنوب لبنان ومراقبة انسحاب اسرائيل من هذه المنطقة . ويعتبر اشتراك فرنسا فى تلك القوات استثناءا لما جرى به العرف فى تشكيل قوات الطوارىء الدولية .

(٢) راجع تفاصيل هذه الخلافات فى رسالة الزميل الدكتور عبد العظيم الجنزورى وعنوانها :
Evolution of the peace-Keeping Powers of the General Assembly — George Washington University — (1973), pp. 282-288.

هل يمكن القول أن المجلس يستند إلى السلطات المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق ، خاصة المادة (٤٠) من الميثاق التى تنص على دعوة المتنازعين للأخذ بما يراه المجلس ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة لا تخل بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم ؟

أم أن المجلس يستند فى ذلك إلى نص المادة (٢٤) التى بموجبها تعهد المنظمة إلى المجلس بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى ، وأن يكون نائبا عنها فى قيامه بواجباته التى تفرضها عليه هذه التبعات ؟

إذا قلنا أن المجلس يستند إلى نص المادة (٤٠) ، لكن معنى ذلك الربط بين إنشاء هذه القوات واحتمالات العقاب المنصوص عليها فى المادتين (٤١) ، (٤٣) ، وهذا أمر مشكوك فيه على الأقل بالنسبة لما تم حتى الآن من أزمات دولية .

أما إذا قلنا أن المجلس يستند فى ذلك إلى نص المادة ٢٤ ، لأصبح الأمر أقرب إلى الصواب — فى رأينا — خاصة إذا أخذنا فى الاعتبار طبيعة هذه القوات والدور الذى تقوم به .

وسواء كان قرار إنشاء هذه القوات يستند إلى نص المادة ٤٠ ، أو نص المادة (٢٤) .. فان الأمر المؤكد أن اللجوء إلى قوات الطوارىء الدولية فى الأزمات الدولية ، تحت قيادة السكرتير العام للأمم المتحدة ، أصبح يمثل اتجاها أخاذا فى السنوات الأخيرة . وهذا الإتجاه يعمل على تشجيع ودفع السكرتير العام للأمم المتحدة ليأخذ دورا منظما فى حل مشاكل المجتمع الدولى بوصفه أكبر سياسى ودبلوماسى دولى (١).

---

(١) راجع : كلود « النظام الدولى والسلام العالمى — المرجع السابق ص ٦١٥ .

على ضوء الحد الفاصل بين اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل المحافظة على السلم والأمن الدولى ، فقد أوضحنا دور مجلس الأمن فى هذا الصدد . وعرفنا أنه بمثابة الجهاز الرئيسى صاحب الاختصاص الأصلى لتطبيق المناهج التى نص عليها الميثاق فى هذا الشأن .. وعلى ذلك فان دور الجمعية العامة ، فى معالجة المنازعات الدولية ، قد تحدد فى الميثاق على النحو التالى :

١ — للجمعية العامة سلطة مناقشة أى مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى ، ولها أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معاً (١). إلا أن هذه السلطة يرد عليها قيدان — كما سبق أن أشرنا — وهما :

القيد الأول : وهو القيد الذى يمنع الجمعية العامة من إصدار توصيات إلى الدول ، أو إلى مجلس الأمن ، إذا كان الأمر يتعلق بنزاع معروض فعلا على مجلس الأمن (٢).

القيد الثانى : وهو القيد الذى يحتم على الجمعية العامة أن تحيل المسألة قبل بحثها أو بعده إلى مجلس الأمن ، إذا كان من الضرورى فيها القيام بعمل ما .

---

(١) راجع نص المادة العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) تنص المادة (١٢) من ميثاق الأمم المتحدة على الآتى :

« ١ — عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التى رسمت فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن .

٢ — يخطر الأمين العام — بموافقة مجلس الأمن — الجمعية العامة فى كل دور من أدوار أنعقادها بكل المسائل المتصلة بحفظ السلم والأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرها أو يخطر أعضاء الأمم المتحدة إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها ، بفراغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها » .

غير أنه بالنسبة للقيد الأخير ، فان الميثاق لم يضع تفسيرا لكلمة عمل Action كما لم تتضمن أعمـال مؤتمر سان فرنسيسكو بيان المقصود منها ، وازاء ذلك فقد اختلف الشراح فى معناها .. فذهب البعض إلى تفسير هذه العبارة على أنها تعنى إجراءات القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق ويدخل ضمنها سلطة التحقيق .. فى حين ذهب البعض الآخر إلى القول بأن المقصود منها هو كل إجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقا للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة ، بينما ذهب ممثل انجلترا فى الجمعية العامة إلى القول بأن المقصود بذلك هو توقيع الجزاءات العسكرية والاقتصادية وكل عمل جماعى آخر ، وأيضاً إجراءات التحقيق ، وتقرير أو تحديد وجود عمل عدوانى . وهناك رأى أخير يذهب إلى أن تلك العبارة تنصرف إلى الإجراءات الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين فقط – أى العمل الذى يدخل فى نطاق الأمن الجماعى – لأن الميثاق يحتفظ بهذا الإجراء لمجلس الأمن ويخرجه من دائرة سلطة التوصية التى تملكها الجمعية العامة ، مع عدم الإخلال بما للجمعية من اختصاص عام فى المناقشة والدراسة (١).

٢ – وعلى أى حال فمع مراعاة القيدين المذكورين فى الفقرة السابقة ، فالجمعية العامة لها أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف – مهما يكن منشؤه – تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ، ويدخل فى ذلك .. المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (٢).

٣ – كما أن للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التى يحتمل أن يتعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة ١١ / ٣) .

---

(١) راجع فى تفصيل هذه الآراء : د . عبد العزيز سرحان – المرجع السابق ص١٢٨

(٢) راجع المادة ١٤ من الميثاق .

والواقع أن دور الجمعية العامة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى – على النحو السابق إيضاحه – ينحصر فى تقديم التوصيات التى ليس لها القوة الإلزامية . بل هى مجرد توجيه أو وساطة لا تلزم الدول بتنفيذها .

التوسع فى سلطات الجمعية العامة :

نظرا لأن الميثاق – فى توزيعه للاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن – أقتصر على إعطاء الجمعية العامة الحق فى أن تنظر وتناقش وتقوم بالدراسات ، وتصدر التوصيات . للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. دون أن يخولها السلطة اللازمة لفرض هذه التوصيات .. فقد بدأ الاتجاه – فى التطبيق العالمى – إلى التوسع فى سلطات الجمعية العامة فى هذا الصدد ، خاصة بعد أن أثبت مجلس الأمن عجزه عن تأدية وظائفه فى كثير من الحالات بسبب استعمال حق الفيتو فى نقض قراراته . وقد اتخذ التوسع عدة مظاهر أهمها .

١ – إنشاء الجمعية الصغرى : (١) (La Petite Assemblée)

جاء إنشاء هذه الجمعية بعد أن فشل مجلس الأمن فى حل مسألة اليونان سنة ١٩٤٧ . فتقدمت الولايات المتحدة فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٤٧ باقتراح مؤداه إنشاء لجنة دائمة يعهد إليها بمتابعة مشاكل السلام فيما بين دورى أنعقاد الجمعية العامة الثانى والثالث .

وبعد مناقشة هذا الاقتراح ، قررت الجمعية العامة فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ الأخذ به وأنشأت ما يسمى « بالجمعية الصغرى » وهى هيئة منبثقة من الجمعية العامة تقوم بدراسة واعداد تقرير عن كل نزاع أو موقف يمكن

(١) — Vellas, P; La Commission intéimaire des N.U., R.G.D.I.P. 1950, p. 317 et seq.
— Green, L.C; The Little Assembly, Y.B.W.A, 1949, p. 169 et seq.

إدراجه فى جدول أعمال الجمعية العامة ، ولها الحق فى إجراء التحقيق وتشكيل لجان التحقيق فى حدود وظائفها وبالقدر الذى تراه ضروريا ومفيداً ، ويمثل فى تلك « الجمعية الصغرى » كل عضو بالجمعية العامة ، وتصدر قراراتها فى مسائل التحقيق بأغلبية الثلثين .. ولها الحق فى دعوة الجمعية العامة فيما بين دور الانعقاد الثانى والثالث للجمعية العامة فقط ، غير أن نشاطها أمتد فى سنة ١٩٤٨ لسنة أخرى ، ثم صدر قرار من الجمعية العامة فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٨ باعطائها صفة الهيئة الدائمة .

وقد تعرض إنشاء هذه « الجمعية الصغرى » لنقد شديد ، حيث نظر إليها على أن اختصاصاتها تزاحم اختصاصات مجلس الأمن ، كما أن البعض أعتبر قيامها يستند إلى قرار غير قانونى .

ومسايرة لهذا النقد ، أعلن كل من الاتحاد السوفيتى وروسيا البيضاء واوكرانيا وبولونيا وتشيكوسلوفاكيا ويوجوسلافيا أنهم لن يشتركوا فى أعمال هذه الجمعية الصغرى .

ومهما يكن من أمر هذه الجمعية ، ومدى شرعيتها ، وما أثير نحوها من مناقشات فانها تعتبر أحد المظاهر الأساسية للتوسع فى السلطات السياسية للجمعية العامة .

٢ — قرار الاتحاد من أجل السلم : —

أصدرت الجمعية العامة هذا القرار فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وأطلقت عليه « قرار الاتحاد من أجل السلام » (١) Uniting for peace

وكان ذلك على أثر عجز مجلس الأمن عن الاستمرار فى عمليات كوريا

(١) أنظر : General Assembly Resolution 377 A (V) :
وراجع نص القرارفى : Charter Review Documents, pp. 557-561

بسبب استعمال المندوب السوفيتى لحق الاعتراض .

وقد جاء هذا القرار متضمنا النقاط الآتية : (١)

(أ) فى حالة تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان ، وعجز مجلس الأمن عن مواجهته بسبب تضارب آراء الدول الكبرى ، وعدم إجماعهم على إجراء معين — فإنه يمكن فى هذه الحالة عرض المسألة فورا على الجمعية العامة لمناقشتها وإصدار التوصيات اللازمة للدول الأعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية .

(ب) توصية الدول الأعضاء بالاحتفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة يمكن استخدامها وقت الحاجة وفقا للنظم الدستورية لتلك الدول .

(جـ) إنشاء لجنة للإجراءات الجماعية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى ، ومنها اتخاذ الإجراءات العسكرية بدلا من لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن .. وإنشاء لجنة أخرى لمراقبة السلم الدولى ، مهمتها رقابة المواقف والمنازعات فى المناطق المضطربة التى تنذر بتهديد السلم أو الأمن الدولى .

(د) السماح بدعوة الجمعية العامة دورة استثنائية مستعجلة تعقد خلال ٢٤ ساعة للنظر فى تطبيق القرار . وتتم الدعوة فى هذه الحالة بناء على طلب ٩ أعضاء من مجلس الأمن أو بناء على طلب من أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

---

(١) راجع كل من : د . حافظ غانم — المرجع السابق — ص ١٥٢ .
د . عبد العزيز سرحان — المرجع السابق ص ١٣١ ، د . عائشة راتب : المنظمات الدولية ، سنة ١٩٦٤ ص ١٢٢ — ١٢٣ .
— Dr. Abdel Azim Elganzoury, op. cit., p. 275 et seq.
Kelsen, op. cit., p. 953 et seq.

ولا جدال أن هذا القرار يعتبر من أهم الوثائق التى وسعت من إختصاص وسلطات الجمعية العامة فى ميدان المحافظة على السلم والأمن الدولى ، وإن كان الاتحاد السوفيتى قد اعترض عليه منذ البداية ، وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء ، للأسباب الآتية : (١)

(أ) أنه جاء مخالفا لنص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل إلى مجلس الأمن كل المسائل التى تتطلب القيام بعمل ما سواء قبل بحثها أو بعده .

(ب) أنه جاء مخالفا للأعمال التحضيرية للميثاق والتى لم تقبل فيها الدول الكبرى التنازل عن قاعدة الإجماع إلا بشرط الاحتفاظ بحق الفيتو .. وهذا الحق لا يجوز تعديله إلا بموافقة الدول الكبرى جميعها .

(جـ) أنه جاء مخالفا للفصل السابع من الميثاق والذى يعطى مجلس الأمن وحده سلطة تقرير وجود تهديد للسلم أو الإخلال به .

غير أن الاتحاد السوفيتى عاد وبارك هذا القرار باعتباره وسيلة جدية للحد من سيطرة المعسكر الغربى على سياسة المنظمة وخاصة بعد التحول الذى بدأ يطرأ على ميزان التصويت فى الجمعية العامة فى أعقاب نشأة مجموعة الدول الآسيوية الافريقية ودول عدم الانحياز الساعية إلى صون السلم والأمن الدوليين مما قلل من مخاوف الاتحاد السوفيتى .

وقد تم تطبيق قرار الاتحـــــاد من أجل السلم فى أزمة كوريا وازمة المجر وأزمة السويس وأزمة لبنان وأزمة الكونجو .. وسوف نتناول فيما بعد أهم تطبيقات هذا القرار من خلال عرض بعض المشاكل الدولية التى عرضت على المنظمة العالمية .

---

(١) راجع بخصوص ملابسات صدور هذا القرار :
كلود : النظام الدولى والسلام العالمى – المرجع السابق – ص ٢٤٦ وما بعدها .

تقدير دور الأمم المتحدة فى معالجة المنازعات الدولية : —

أوضحنا فى مقدمة هذا المبحث مناهج تحقيق السلم والأمن الدولى فى ميثاق الأمم المتحدة .. وتعرضنا بالدراسة إلى منهجى تسوية المنازعات بالطرق السلمية ونظام الأمن الجماعى .. وعرفنا دور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق هذين المنهجين .. وقد بان لنا من الدراسة أن الميثاق وضع حدا فاصلا بين أختصاصات وسلطات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى هذا الصدد .. غير أنه إزاء عجز مجلس الأمن عن القيام بتبعاته ، نتيجة إنقسام الدول ذوات المراكز الدائمة إلى قسمين متعارضين ، فقد بدأ الاتجاه يميل — فى التطبيق العملى — إلى توسيع أختصاصات وسلطات الجمعية العامة ، سواء عن طريق إنشاء « الجمعية الصغيرة » أو عن طريق قرار « الاتحاد من أجل السلم سنة ١٩٥٠ » .

ومما يلفت النظر ، أن سجل الأمم المتحدة فى معالجة المشاكل الدولية ، يدل دلالة قاطعة على أن النجاح أو الفشل فى حل تلك المشاكل ، إنما يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ — مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بصدد المشكلة المعروضة ، ومدى علاقة تلك الدول باطراف النزاع .. وقد ثبت نجاح الأمم المتحدة فى حل المشاكل التى وقفت ازاءها — الدول الكبرى — موقف الحياد ، مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول إلى حل تلك المشكلة .

٢ — مدى مساس المشكلة بالمصالح الحيوية للدول الكبرى أو الدول المتنازعة .. وقد ثبت أنه كلما كانت المشكلة تمس مصالح تحرص عليها تلك الدول ، كلما كان حل النزاع صعبا .. والعكس صحيح .

وتظهر لنا تلك الملاحظة جلية ، إذا استعرضنا أهم المشاكل الدولية التى تصدت لها المنظمة الدولية .

ونظرا لأنه من العسير علينا فى هذا المجال عرض كل المنازعات التى تصدت لها المنظمة الدولية ، فسنكتفى ببحث الدور الذى قامت به الأمم المتحدة فى كل من مشكلة كوريا والكونغو والشرق الأوسط . وهى المشاكل التى يمكن أن تبرز لنا حقيقة الدور الذى تلعبه أجهزة الأمم المتحدة فى معالجة المنازعات الدولية بصفة عامة .

(١) مشكلة كوريا

لا نريد أن نتعمق فى بحث جذور المشكلة الكورية التى ظلت عشرات من السنين ميدانا للصراع بين الصين واليابان وروسيا . غير أن ما نريد أن نشير إليه فى عرض هذه المشكلة هو الوضع الذى كانت عليه كوريا أثناء الحرب العالمية الثانية ، حيث كان يحتلها الجيش الياباني ، وقد ترتب على إنهيار اليابان واستسلام جيشها فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥ ، أن تم تقسيم كوريا « إداريا » إلى قسمين ، يفصل بينهما خط العرض ٣٨ وأتفقت كل من روسيا وأمريكا على أن تستولى القوات الروسية على الجيوش اليابانية الموجودة فى كوريا شمال خط العرض المشار إليه ، وتستولى القوات الأمريكية على الجيوش الموجودة جنوب هذا الخط .. وقد نشأ عن هذا التقسيم الإدارى ، سلسلة من المضاعفات التى أدت إلى تمزيق الوحدة الكورية والمساهمة فى تفاقم المشكلة فيما بعد .

عرض المشكلة على الامم المتحدة : (١)

بعد أن أقامت كل من الولايات المتحدة وروسيا حكومة محلية فى المنطقة التى احتلتها .. قدمت الولايات المتحدة اقتراحا فى سنة ١٩٤٧ لعقد مؤتمر من الدول الأربع الكبرى لمناقشة مستقبل كوريا .. ولما لم يول الاتحاد السوفيتى

---

(١) راجع رسالة د . حسن فتح الباب – السابق الإشارة إليها – ص ٣٧٥ وما بعدها .

هذا الاقتراح إهتماما ، رأت الولايات المتحدة عرض المشكلة على الأمم المتحدة فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٧ .

وبتاريخ ٥ نوفمبر ١٩٤٧ أصدرت الجمعية العامة قرارا يقضى بانشاء لجنة مهمتها العمل على إقامة حكومة وطنية فى كوريا . وذلك عن طريق الانتخابات الشاملة على أن يعقب ذلك انسحاب جميع القوات المحتلة .. ولما رفض الاتحاد السوفيتى الدخول مع هذه اللجنة فى مفاوضات لتنفيذ هذا القرار ، طلبت الجمعية العامة من اللجنة تنفيذ البرنامج المرسوم فى المنطقة التى يمكن الوصول إليها .

وفعلا تم إجراء الانتخابات فى الجنوب — تحت إشراف لجنة الأمم المتحدة — فى مايو ١٩٤٨ وأسفرت عن إنشاء حكومة « سنجمان رى » الذى طالب باعتبار حكومته فى الجنوب ممثلة للبلاد كلها . واعترفت الأمم المتحدة بهذه الحكومة على أنها الحكومة الشرعية الوحيدة فى كوريا .. بينما لم يعترف بها الاتحاد السوفيتى . فأصبح هناك حكومتان إحداهما موالية للاتحاد السوفيتى فى الشمال والأخرى موالية لأمريكا فى الجنوب .

وهكذا أدى احتلال روسيا وأمريكا لكوريا ، واختلافهما حول تشكيل حكومة كورية موحدة ، إلى نشأة نظامين سياسيين مختلفين فى كل من منطقتى الاحتلال . كما أدى انسحاب القوات الروسية والأمريكية من هاتين المنطقتين فى ١٩٤٩ إلى إدعاء كل من النظامين السياسيين فى الشمال والجنوب إلى أحقية كل منهما لتمثيل البلاد كلها .

وفى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ عبرت قوات كوريا الشمالية خط عرض ٣٨ متوجهة إلى الجنوب نحو العاصمة سيول . حيث قامت باحتلالها . وقد رأت أمريكا أن تتدخل عسكريا فى كوريا لمساعدة حكومة كوريا الجنوبية ضد ما اسمته بعدوان كوريا الشمالية .. ورغبة منها فى إضفاء الصبغة الشرعية

على تدخلها العسكرى وشنها الحرب على كوريا الشمالية ، فقد دعت مجلس الأمن إلى الاجتماع للحصول على قرار منه لصالحها ، وأستنادا إلى نص (المادة ٩٩) من الميثاق فقد وجه « تريجفى لى » الأمين العام للأمم المتحدة (آنذاك) الدعوة إلى مجلس الأمن للاجتماع على الفور ، مستخدما فى ذلك حقه فى أن ينبه المجلس إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد السلم والأمن الدوليين ، وأنعقد المجلس فى ٢٥ يونيو ١٩٥٠ – بدون حضور مندوب الاتحاد السوفيتى – ووافق المجلس على المشروع الأمريكى المقدم إليه بادانة سلطات كوريا الشمالية ، وجاء فى قرار المجلس : « أن الاعتداء المسلح الذى قامت به قوات من شمال كوريا على جمهورية كوريا الجنوبية إخلال بالسلم » ودعا القرار إلى وقف إطلاق النار فورا ، وانسحاب قوات كوريا الشمالية إلى خط عرض ٣٨ . كما دعا أعضاء الأمم المتحدة إلى تقديم كل عون ومساعدة إلى المنظمة الدولية لتنفيذ هذا القرار ، والامتناع عن مساعدة سلطات كوريا الشمالية (١) .

ورغم أن هذا القرار جاء خلوا من النص على اتخاذ التدابير العسكرية لتنفيذه ، إلا أن الحكومة الأمريكية فسرته على أساس أنه يخول لأعضاء الأمم المتحدة منح المساعدة العاجلة إلى حكومة كوريا الجنوبية – ومن ثم فقد أصدر الرئيس « ترومان » فى ٢٧ يونية سنة ١٩٥٠ أمره إلى القوات الجوية والبحرية الأمريكية بمعاونة الكوريين الجنوبيين .

وبعد ساعات قلائل من التدخل الأمريكى .. صدر قرار آخر من مجلس الأمن جاء فيه أن القوات الشمالية لم تصدع بقراره الخاص بوقف القتال والانسحاب إلى الشمال ، وأنه لذلك يوصى أعضاء الأمم المتحدة ،

---

(١) راجع : — Perkins, D; The Diplomacy of a New Age, Calcutta (1967), pp. 102-104.
— Kelsen, op. cit., pp. 927-949.

بأن يقدموا إلى جمهورية كوريا ، المساعدة الضرورية لدفع الغزو المسلح ، وإعادة السلم والأمن الدولى إلى نصابه فى المنطقة . (١)

وقد أبدت حكومة الاتحاد السوفيتى إعتراضها على قرار المجلس بموجب برقية لها فى ٢٩ يونيو سنة ١٩٥٠ أوضحت فيها أن قرار المجلس غير صحيح من الوجهة القانونية لغياب عضوين دائمين عند اجتماع المجلس ، وبالتالى عدم تمكنهما من الاشتراك فى المداولات التى أدت إلى إصدار القرار (المقصود بالعضوين الغائبين هما الاتحاد السوفيتى والصين الشعبية رغم أن مقعد الصين الشعبية فى ذلك الوقت كانت تشغله الصين الوطنية) . واضافت حكومة الاتحاد السوفيتى إلى ذلك قولها : أنه بناء على ذلك فانها ترفض الاعتراف بمشروعية ما قد اتخذ أثناء غياب مندوبها من قرارات غير إجرائية . وبالتالى ما قد اتخذ بمقتضاها من تدابير . وقد ترتب على رفض الاتحاد السوفيتى لقرارات مجلس الأمن وطعنه فيها بالبطلان ، أن أصبح وضع المشكلة داخل مجلس الأمن يمثل حالة شاذة ، حيث باتت المناقشات التى تدور حول ايجاد حل لها وكأنها تدور فى حلقة مفرغة أو كأنها تسير فى طريق مسدود ، وذلك بسبب أمتناع حكومة الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات المجلس ، وإصرارها — بعد عودة مندوبها للاجتماعات — على موقفها من رفض القرارات التى أتخذت أثناء غيابها (٢).

وإزاء عجز مجلس الأمن عن ايجاد حل للمشكلة ، فقد تم عرضها على الجمعية العامة التى أصدرت فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ قرارها الخاص « بالاتحاد من أجل السلام » والذى خولت نفسها بمقتضاه أن تنعقد فى خلال ٢٤ ساعة للنظر فيما ينشب من نزاع دولى يهدد السلم ، والتوصية باتخاذ إجراءات

---

(١) راجع : Chakravarti, R; International Relations 1970, pp. 213 - 214.

(٢) قاطعت الحكومة السوفيتية جلسات مجلس الأمن فى الفترة من ١٣ يناير ١٩٥٠ ، إلى أول أغسطس ١٩٥٠ وكان ذلك بسبب ما ثار من خلافات حول تمثيل الصين .

جماعية – ومن بينها استخدام القوة المسلحة عند الضرورة ، لحفظ السلم أينما يحدث أى إخلال به أو حينما يقع العدوان ، وذلك إذا تعذر على مجلس الأمن ممارسة سلطاته فى قمع العدوان بسبب استعمال حق الاعتراض .. وكان معنى ذلك – كما سبق أن أشرنا – (١) أن تحل الجمعية العامة محل مجلس الأمن بوصفه الفرع الرئيسى المختص بالتدابير الجماعية .

وإذا كان هذا القرار جاء كمحاولة للتغلب على صعوبة تحقيق مبدأ الأمن الجماعى ، فإنه من هذه الزاوية ، كان محدود الأثر فى حينه للأسباب الآتية :

(أ) اختلاف الدول حول معنى العمليات العسكرية المشتركة – خاصة لأول مرة يطبق فيها هذا الجزاء .

(ب) عدم الاقتناع الكامل به حتى من كثير من الدول التى شاركت فى إصدار القرار واستجابت للتوصية التى تضمنها . ويدل على ذلك أن المساعدة العسكرية التى بذلتها تلك الدول كانت فى الغالب رمزية (٢) ، حيث لم تتجاوز ١٠ ٪ من جملة القوات المتحاربة ، على حين بلغت قوات الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية نسبة ٩٠ ٪ .. كما أن قائد تلك القوات لم يكن تابعا للأمم المتحدة ، ولم يكن ممثلا لها ، ولكنه كان يتلقى أوامره مباشرة من الولايات المتحدة .. أما سلطاته حيال قوات الدول الأخرى ، فلم يكن سندها قرارات صادرة من المنظمة الدولية ، وإنما من الاتفاقات المبرمة فى هذا الصدد بين الولايات المتحدة وبين تلك الدول(٣) .

وقد كان لاعتراض الصين الشعبية على التدخل الأجنبى فى الشئون الداخلية لكوريا فى ٦ يولية سنة ١٩٥٠ ، وتدخلها العسكرى إلى جانب قوات كوريا

---

(١) راجع ما سبق تحت عنوان التوسع فى سلطات الجمعية العامة .
(٢) راجع بيركنز : المرجع السابق ص ١٠٧ .
(٣) راجع تشاكرافارتى – المرجع السابق ، ص ٢١٤ .

الشمالية فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٥٠ .. أثر كبير فى تغيير طبيعة الحرب فى كوريا .. فبعد أن كانت فى الفترة من يونية إلى نوفمبر ١٩٥٠ بمثابة حملة تأديبية دولية تتزعمها وتضطلع باعبائها الولايات المتحدة الأمريكية فى ظل منظمة الأمم المتحدة ، فقد تحولت تدريجيا بعد نوفمبر ١٩٥٠ إلى نزاع صينى أمريكى فى المقال الأول .. ورغم أن الحلفاء الأوربيين كانوا يؤيدون سياسة الولايات المتحدة لفرض الوحدة الكورية بالوسائل العسكرية طبقا لقرارات الأمم المتحدة .. إلا أن هؤلاء الحلفاء استشعروا ما تنطوى عليه هذه الحرب من خطر يهدد العالم .. ومن ثم فقد بذلت بعض المساعى الدبلوماسية من قبل الهند وبعض الدول الحيادية ترتب عليها عقد هدنة بين الأطراف المتنازعة فى ٢٧ يولية ١٩٥٣ تم بموجبها تقسيم كوريا تقسيما تحكميا ، وأعتبر خط ٣٨ فاصلا بين الطرفين ، ورغم أن هذه الهدنة وضعت حداً لتلك الحرب .. كما أن قوات الأمم المتحدة وقوات الصين أنسحبت من البلاد ، إلا أن المشكلة ظلت قائمة بغير تسوية ، ومازال الشعب الكورى يعيش فى ظل سلطتين سياسيتين ، أحداهما شمال خط ٣٨ والأخرى جنوب هذا الخط .. وكل سلطة منهما تعتنق ايديو لو جية سياسية واقتصادية تختلف عن الأخرى ، ولم يزل من الصعب حل هذه المشكلة وإعادتها إلى أوضاعها الطبيعية السابقة ، شأنها فى ذلك شأن الدول المجزأة (المانيا – الصين) والتى نشأت فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ، وقبرص التى نشأت فى ظروف سياسية خاصة .

الدروس المستفادة من الإزمة الكورية : –

يكشف لنا العرض السابق للأزمة الكورية .. وكيفية معالجة الأمم المتحدة لها ، أن هناك بعض الجرانب الهامة التى واجهت المشكلة حينما عرضت على الأمم المتحدة ، بسبب اتصالها بمصالح الدولتين الكبيرتين من جهة ، وتضارب تلك المصالح من جهة أخرى . وقد ترتب على ذلك – ليس

فقط – تفجير الخلاف بين الجانبين ، بل إثارة بعض المشكلات التى أحاطت بانشاء الأمم المتحدة ذاتها وفى مقدمتها مشكلتان :

الأولى : مدى الشلل الذى يمكن لأى دولة كبرى أن تحدثه لسلطة مجلس الأمن عند تصديه لقمع العدوان ، أو بمعنى آخر عند قيامه بتطبيق منهج الأمن الجماعى .

الثانية : مدى شرعية القرار الذى يصدره مجلس الأمن فى غياب احدى الدول الخمس الكبرى الدائمة ، وهى المشكلة التى نشأت بسبب امتناع مندوب الاتحاد السوفيتى عن حضور جلسات مجلس الأمن الذى اتخذ فيها القرارات المتنازع على صحتها ، ومدى ارتباط ذلك بحق الاعتراض المقرر للدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة (١).

وقد انبثق عن هاتين المشكلتين اتجاه جديد لنقل السلطة فى حفظ السلم والأمن الدولى من مجلس الأمن إلى الجمعية العامة – إذا ما أخفق المجلس فى القيام بها – وهو النظام الذى أطلق عليه (الاتحاد من أجل السلام) والذى طبق فى عدة أزمات دولية لاحقة (٢). تحقق فيها مشاركة أغلبية دول العالم فى إجراءات المحافظة على السلام ، وعدم تركيز المسئولية فى الدول الكبرى ، مما أدى إلى تطوير وظيفة الجمعية العامة للأمم المتحدة فى المحافظة على السلم والأمن الدولى .

(٢) مشكلة الكونغو

ما كاد يمر بضع سنين على أزمة كوريا ، حتى برزت على المسرح العالمى

---

(١) أصبحت هذه المشكلة غير واردة الآن بعد أن أصبح من المسلم به أن غياب أحد الأعضاء الدائمين فى المجلس لا يعتبر بمثابة استخدام لحق الفيتو .

(٢) راجع ما سبق تناوله بخصوص الأسلوب الذى أتبعته الأمم المتحدة فى معالجة العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ ، ص ٢٤٥ .
وأنظر أيضا : إ . ل . كلود « المرجع السابق » ص ٦٠٨ وما بعدها .

مشكلة أخرى لا تقل حدة ولا إثارة عن سابقتها وهى مشكلة الكونغو ، وإذا كان السبب المباشر فى نشأة المشكلة الكورية يرجع إلى إجراء التقسيم الذى اتخذته كل من روسيا وأمريكا لأقليم هذه الدولة عقب الحرب العالمية الثانية ، إلا أن مشكلة الكونغو الحقيقية بدأت منذ اللحظة التى تقرر فيها اعلان استقلال هذه الدولة فى أوائل يولية ١٩٦٠ ، فلم تمض أيام قلائل على اعلان هذا الاستقلال وعلى تشكيل أول حكومة ائتلافية تمثل فيها الاحزاب والجماعات السياسية المختلفة تحت رئاسة « لومومبا » ، حتى حدث أول تمرد من جنود الجيش ، احتجاجا على عدم تحسين أحوالهم بعد الاستقلال ، وللمطالبة بافساح المجال أمامهم للترقى إلى رتب الضباط ، التى كانت مقصورة على المستعمرين البيض من البلجيك ، وكان هذا التمرد بمثابة الشرارة التى أطلقت الثورة فى كل مكان .. فشهدت البلاد سلسلة من الاحداث الدامية والفوضى الشاملة .. وتزايدت أعمال النهب والعنف ، وساد الذعر بين المستوطنين الأوربيين .. وبدأت الحكومة تفقد سيطرتها على الموقف ، وهددت بلجيكا باستخدام القوة للدفاع عن مواطنيها .

وكان اعلان « تشومبى » حاكم أقليم كاتنجا - وهو الأقليم الغنى بالثروات والمشهور بمناجم النحاس - الانفصال عن الكونغو وتشكيل حكومة مستقلة ، السبب المباشر فى تصاعد الأزمة واهتمام المنظمة العالمية بها .. خاصة بعد أن استنجد « تشومبى » بالقوات البلجيكية للقضاء على الاضطرابات .

عرض المشكلة على الأمم المتحدة (١) :

ترتب على ما آلت إليه الحال فى الكونغو ، أن أرسلت حكومة الكونغو برقية إلى مجلس الأمن فى ١٢ يولية ١٩٦٠ تتضمن شكوى ضد بلجيكا

---

(١) أنظر : ل . كلود « المرجع السابق » ص ٦٢٩ وما بعدها .
وأنظر أيضا رسالة الدكتور حسن فتح الباب - المشار إليها - ص ٣٩٥ وما بعدها .

لقيامها بارسال قواتها الحربية إلى إقليمها منتهكة بذلك معاهدة الصداقة المبرمة بين الدولتين فى ٢٩ يونية سنة ١٩٦٠ .. كما اتهمت فيها الحكومة البلجيكية بالمشاركة فى تدبير واعداد خطة لفصل إقليم كاتنجا بغية الاحتفاظ بسلطتها فى الكونغو . . ثم أرسلت حكومة الكونغو إلى مجلس الأمن برقية أخرى فى ١٣ يوليه ١٩٦٠ تطلب فيها تقديم المعونة العسكرية لها لحماية أقليمها بشرط أن تتألف قوة الأمم المتحدة من وحدات من الدول المحايدة . وكانت قد أرسلت قبل ذلك إلى مجلس الأمن خطابا بتاريخ ١١ يولية تطلب فيه معونة عاجلة من الأمم المتحدة فى ميدان الإدارة (١).

واستنادا إلى المادة ٩٩ من الميثاق ، فقد دعا « همرشلد » السكرتير العام للأمم المتحدة فى ذلك الوقت — مجلس الأمن للانعقاد للنظر فى تقديم المساعدة الفنية للكونغو ولبحث مسألة القانون والنظام .. وقد أجتمع المجلس فى ١٣ يولية ١٩٦٠ .

وفى اليوم التالى أصدر المجلس قرارا يطلب فيه من الحكومة البلجيكية سحب قواتها من إقليم الكونغو ، وتخويل الأمين العام تقديم المساعدة الضرورية لحكومة الكونغو ، بشرط عدم استخدام قوات الأمم المتحدة أسلحتها إلا فى حالة الدفاع عن النفس .

وقد أعد همرشلد — بناء على تفويض مجلس الأمن — القوات العسكرية التى ستوفد إلى الكونغو باسم الأمم المتحدة .. وقد راعى فى تشكيل هذه القوات عدم اشتمالها على أية قوات من الدول الكبرى ، أو من أية دولة تكون — بسبب موقعها الجغرافى أو أية أسباب أخرى — لها مصلحة خاصة فى الموقف الذى دعا إلى إرسال هذه القوات (٢).

---

(١) راجع كلود — المرجع السابق — ص ٦٣٠ .

(٢) تشكلت قوات الأمم المتحدة فى الكونغو من وحدات عسكرية تابعة لكل من : كندا وأثيوبيا وغانا وغينيا والهندوأندونيسيا وإيرلندا وليبريا ومالى والمغرب والباكستان والسودان والسويد وتونس ومصر .

ثم اجتمع مجلس الأمن مرة أخرى . وأصدر قرارا بالاجماع فى ٢٢ يولية ١٩٦٠ ، أعاد فيه مطالبة الحكومة البلجيكية بسحب قواتها من الكونغو .. وطلب إلى جميع الدول الامتناع عن أى تصرف من شأنه أن يعوق إعادة القانون والنظام إلىالكونغو ومزاولة حكومة الكونغو لسلطتها ، كما طالب القرار جميع الدول بالامتناع عن أى عمل من شأنه المساس بسلامة أقليم الكونغو أو استقلاله السياسى .. وأيد الإجراءات التى قام بها الأمين العام تنفيذا لقرار المجلس الصادر فى ١٤ يولية .

ونظرا لعدم موافقة حكومة كاتنجا الانفصالية على دخول قوة الأمم المتحدة إلى الأقليم .. وبسبب تعنت الحكومة البلجيكية فى سحب قواتها .. فقد أجتمع المجلس للمرة الثالثة فى ٨ ، ٩ أغسطس سنة ١٩٦٠ وأصدر قرارا أكد فيه ضرورة سحب قوات بلجيكا من الكونغو على وجه السرعة ، مع تخويل قوات الأمم المتحدة سلطة الدخول إلى كاتنجا .. مع التأكيد على حظر استخدام هذه القوات فى التأثير على النزاع الداخلى .

وقد بدأت سحب الأزمة تتجمع داخل أروقة الأمم المتحدة على أثر صدور هذا القرار .. وكان السبب الأساسى فى ذلك هو الختلاف الرأى حول طبيعة القرار ذاته ، ومدى ما يحققه من غرض ، وما أعقبه من تطورات

فقد ثار خلاف فى الرأى حول طبيعة القرار بسبب نص الفقرة الأخيرة منه والتى تقضى « بحظر استخدام قوات الأمم المتحدة فى التأثير على النزاع الداخلى » .. والفقرة التى تسبقها مباشرة والتى أجازت لهذه القوات دخول أقليم كاتنجا .. إذ يبدو — لأول وهلة — أن الفقرتين متعارضتين .

من هنا ثار التساؤل عن الهدف الأساسى من صدور القرار .. هل هو تمكين الحكومة الشرعية من السيطرة على مقاليد البلاد ؟ وإذا كان هذا هو الهدف بدليل إجازة دخول القوات إلى أقليم كاتنجا الانفصالى ، فما هو

المقصود من العبارة الأخيرة « بحظر استخدام القوات فى التأثير على النزاع الداخلى » ؟

وإذا كانت الإجابة على السؤال الأخير تعنى دخول القوات إقليم كاتنجا لإجبار البلجيكيين على الانسحاب فقط .. فكيف يتفق ذلك مع القرارات السابقة لمجلس الأمن ، والتى تستهدف تمكين الحكومة الشرعية من وضع يدها على مقاليد السلطة فى البلاد ؟

لقد أدى التضارب والغموض فى تفسير هذا القرار إلى اتخاذه ذريعة لصالح القوى الانفصالية فى إقليم كاتنجا .. وجاء مسلك الأمين العام للأمم المتحدة مشوبا بالتردد فى تطبيقه ، بدعوى عدم الرغبة فى الإنحياز إلى أى جانب فى الخلاف السياسى الداخلى ، وكذلك الرغبة فى تجنب القيام بأى عمل عسكرى لفرض حل سياسى معين .

وقد ألقت الولايات المتحدة الأمريكية بثقلها السياسى خلف الأمين العام فيما يقوم به من إجراءات لتنفيذ قرار مجلس الأمن .. بينما وقف الاتحاد السوفيتى موقف المعارضة منه ، واتهمه بمالأة الاستعمار ، بل وجاهر الاتحاد السوفيتى فى اجتماع مجلس الأمن فى ٢٢ يوليو ١٩٦٠ أنه لا يعترف بالقرارات التى اتخذها الأمين العام لحفظ الأمن والنظام فى الكونغو متجاوزا بذلك اختصاصاته .

وهكذا دب الخلاف مرة أخرى بين الاتحاد السوفيتى وأمريكا داخل المنظمة الدولية ، وازدادت حدة الخلاف حين أجتمع مجلس الأمن للمرة الرابعة فى أواخر أغسطس ١٩٦٠ وأصدر قرارا بتأييد همرشلد .. فبادر الاتحاد السوفيتى وبولندا إلى معارضة ذلك القرار .. وأعقب هذا الانقسام تطورات خطيرة فى الكونغو ، إذ أصبح الصدام وشيكا بين جيش الحكومة الشرعية وجيش كاتنجا المسيطرين على البلاد ، وسادت الفوضى وعمت

المذابح .. وبدا أن للكونغو على وشك التفتت إلى ثلاث كتل أقليمية كبيرة متحاربة إثنتان منها تساندهما قوى أجنبية ، والثالثة تعتمد على القبلية والعصبية .

وازداد الموقف تعقيدا عندما تم نقل المشكلة من مجلس الأمن – بعد فشله فى إيجاد حل لها – إلى الجمعية العامة ، وذلك على أثر دعوة المجلس فى ١٦ سبتمبر ١٩٦٠ إلى عقد دورة طارئة مستعجلة استنادا إلى « قرار الاتحاد من أجل السلم » . وقد أصدرت الجمعية العامة فى ٢١ سبتمبر ١٩٦٠ قرارا دعت فيه إلى تأييد مجلس الأمن والأمين العام فيما قاما به من إجراءات ، كما طالبت كافة الدول بالامتناع عن تقديم الأسلحة أو مساعدة الأطراف المتنازعة .

والواقع أن الجمعية العامة جانبها التوفيق فى هذه الدورة ، حيث لم تقف موقفا واضحا من مشكلة انفصال كاتنجا ، فضلا عن أنها لم تتعرض لسحب الجنود المرتزقة من البلجيكيين وغيرهم .. وكان كل ما تهدف إليه هو إعطاء مزيد من القوة والنفوذ الأدبى لقرارات مجلس الأمن والأمين العام .

وكان على مجلس الأمن – بصفتـــه الأداة التنفيذية للأمم المتحدة – أن يتصدى مرة أخرى للمشكلة ، فأصدر قرارا فى ٢١ فبراير ١٩٦١ بتخويل قوات الأمم المتحدة فى الكونغو حق استخدام القوة لمنع نشوب حرب أهلية إذا فشلت فى ذلك الوسائل الأخرى . ورغم أن هذا القرار تميز بالوضوح ، إلا أنه لم يعط الحق لتلك القوات فى استخدام القوة ضد الانفصاليين فى كاتنجا ، كما لم يعط لها الحق فى إجبار البلجيكيين على الانسحاب أو حتى

---

(١) من المثير أن خروشوف السكرتير العام للحزب الشيوعى السوفيتى ورئيس الحكومة فى ذلك الوقت حضر بنفسه هذه الدورة وشن حملة شعواء على همرشلد الأمين العام للمنظمة ، وقدم اقتراحا مؤداه إنشاء هيئة ثلاثية تحل محل الأمين العام .. غير أن هذا الاقتراح فشل . كما ثار أيضا الخلاف – فى هذه الدورة – حول اختيار من له الحق فى تمثيل حكومة الكونغو حيث حضر وفدان مختلفان أخذ كل منهما ينافس الآخر فى إقناع الدول الأعضاء بأحقيته فى تمثيل الكونغو .

فرض حل سياسى .. وقد أيدت الجمعية العامة هذا القرار فى ١٥ ابريل ١٩٦١ وأصدرت الجمعية قرارات أخرى من بينها سحب المرتزقة الأجانب ومنع قيام حرب داخلية .

ولم يكن أمام قوات الأمم المتحدة — إزاء ما لاقته من خذلان ، وما أسفرت عنه الأعمال الدفاعية التى قامت بها من فشل فى مهمتها — إلا أن تنفذ قرارى مجلس الأمن والجمعية العامة ، فاشتبكت مع قوات كاتنجا ، غير أنها لاقت كثيرا من الصعوبات بسبب عنف المقاومة التى واجهتها ، ورفضت الحكومة البريطانية التصريح للطائرات الاثيوبية بالمرور الجوى عبر روديسيا . ورغم ذلك استطاعت قوات الأمم المتحدة أن تحتل المنشآت الهامة فى عاصمة الأقليم .. ولجأ تشومبى إلى روديسيا .. وفى هذه الأثناء قتل همرشلد فى حادث طائرة (١). فعقد مجلس الأمن جلسته العادية وأصدر قرارا بتخويل يوثانت — الأمين العام الجديد — استخدام القوة لطرد المرتزقة الأجانب والمستشارين السياسيين من كاتنجا .. وأنتهى الأمر بابرام أتفاقية كيتونا فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦١ أعترف فيه تشومبى بوحدة الكونغو .. وإن كانت المنازعات السياسية ظلت قائمة لفترة طويلة لم تعرف البلاد أثناءها طعم الاستقرار .. إلى أن غادرت قوات الأمم المتحدة الكونغو فى نهاية يونيو ١٩٦٤ .

الدروس المستفادة من أزمة الكونغو : —

يتضح لنا من هذه المشكلة .. أن أزمة الكونغو لم تنج هى الأخرى من

---

(١) بعد أن حققت قوات الأمم المتحدة مهمتها فى كاتنجا .. توجه همرشلد إلى الكونغو فقوبل بحملة شديدة من ممثلى حكومات بريطانيا وبلجيكا والولايات المتحدة .. فقر عزمه على مفاوضة تشومبى فى ملجئه السياسى بروديسيا .. وسافر إليه جواً يوم ١٧ سبتمبر ١٩٦١ غير أنه لقى حتفه حين انفجرت الطائرة التى كانت تقله ، وقد أختير يوثانث ليخلفه فى المدة الباقية .

صراع الحرب الباردة التى يدور رحاها بين الكتل السياسية المتنافسة داخل الأمم المتحدة .. فلقد كانت هناك قوتان متنازعتان فى الكونغو . وكان يقف خلف كل منهما قوة دولية تساندها . سواء فى ميدان القتال أو فى الأمم المتحدة .. وإذا كان اتجاه الكتلة الاشتراكية بزعامة الاتحاد السوفيتى ومعه الدول الأفريقية حديثة الاستقلال كان مساعدة الحكومة الشرعية تحت رئاسة لومومبا .. فقد كان يساعد القوة الانفصالية فى كاتنجا القوى السياسية الدولية التى تمثل الاستعمار فى شكله الجديد وبعض الدول الأفريقية التى تسير فى فلك تلك القوى .

وقد ظهر هذا الخلاف بوضوح فى نطاق منظمة الأمم المتحدة حيث كانت تنقسم الآراء تبعا لاختلاف اتجاهات القوى السياسية ، وتضارب مصالحها ، وتباين أهدافها .. وهذا يفسر لنا كيف امتنعت بريطانيا وفرنسا والصين عن التصويت على الفقرة الأخيرة التى وردت بقرار مجلس الأمن الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٦٠ والخاصة بسحب القوات المسلحة من الكونغو متخذة بذلك موقفا سلبيا من العدوان البلجيكى الذى أجتمع مجلس الأمن لحماية الكونغو منه .. كما يفسر لنا كيف أن الدولتين الكبيرتين قد وافقتا على هذا الاجتماع وهذا القرار ، إلا أن هذا الوفاق ما لبث أن انقلب فيما بعد إلى خلاف شديد فى الرأى . وقد تجلى هذا الخلاف على الأخص بالنسبة لسلطات الأمين العام فى كيفية معالجة الموقف ، وما شاب تصرفاته من تردد وإحجام فى تنفيذ قرارات المجلس .

ولا جدال إن مشكلة الكونغو قد زودتنا بمجموعة أخرى من الحقائق الهامة فى مجال الدور الذى تقوم به منظمة الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولى .. ويمكن إجمال تلك الحقائق على النحو التالى :

(أ) أنه ثبت مما لا يدع مجالا للشك أن تطبيق منهج الأمن الجماعى يتطلب ضرورة تعاون كافة الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة خاصة الدول

الخمس الكبرى .. وأن الانقسام فى الرأى بين هذه الدول يشل قدرة الأمم المتحدة على التحرك فى هذا الصدد ، ولا يحقق الهدف من هذا النظام .

(ب) أن العجز الذى كان يتسم به مجلس الأمن فى تسوية المشاكل الدولية قد انتقلت عدواه إلى الجمعية العامة حتى وهى تؤدى دورها فى ظل « قرار الاتحاد من أجل السلم » ، وذلك نتيجة لتعدد القوى الدولية واختلافها من ناحية ، وإلى الخصائص القانونية والتنظيمية التى تخضع لها المنظمة الدولية من ناحية أخرى .

(جـ) أن الأمين العام للأمم المتحدة يمكن أن يؤدى دوراً أخاذاً ومرموقا فى تحقيق السلم الدولى — خاصة بعد التعويل عليه من جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن لتهيئة القيادة التنفيذية والمبادرات الدبلوماسية للمساهمة فى تسوية الأزمات الدولية .

(٣) مشكلة الشرق الأوسط

الواقع أن قضية فلسطين تعتبر نموذجا للمشاكل المستعصية الحل داخل منظمة الأمم المتحدة ، ولا أدل على ذلك من أنه منذ صدر قرار التقسيم فى سنة ١٩٤٧ ، والمشكلة يتم إدراجها فى جدول أعمال الجمعية العامة حتى يومنا هذا .. وقد ظل إدراج هذه القضية فى جدول أعمال الأمم المتحدة باعتبارها قضية سياسية إلى أن تم تحويلها إلى قضية إنسانية سنة ١٩٥٢ ، أى أن الأمم المتحدة بدأت تنظر إلى هذه القضية على أنها مشكلة لاجئين منذ سنة ١٩٥٢ ، واستمر هذا الوضع حتى قامت حرب ١٩٦٧ .. وبقيام هذه الحرب دخلت القضية مرحلة جديدة فى نطاق ما يسمى « مشكلة الشرق الأوسط » .

وقد كنا نود أن نعرض للمراحل المختلفة التى مرت بها هذه المشكلة

داخل الأمم المتحدة ، لولا أن المقام لا يتسع هنا لمثل هذا العرض ، ومن ثم فاننا نكتفى بعرض سريع للدور الذى قامت به الأمم المتحدة فى هذه المشكلة منذ عدوان ٥ يونيه سنة ١٩٦٧ إلى الآن .

دور الأمم المتحدة إزاء عدوان اسرائيل سنة ١٩٦٧ على الدول العربية :

ترتب على العدوان الذى شنته اسرائيل على الدول العربية صبيحة يوم ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ، وقوع سيناء وهضبة الجولان السورية والضفة الغربية للأردن تحت الاحتلال الاسرائيلى .. وقد تم عرض المشكلة على الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دور انعقاد غير عادى ، إلا أنها لم تتمكن من اتخاذ قرار بادانة العدوان الاسرائيلى على الأراضى العربية .. وظلت المشكلة تتأرجح بين مجلس الأمن والجمعية العامة إلى أن تمكن مجلس الأمن بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ من إصدار القرار رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ .. ويتضمن هذا القرار مطالبة اسرائيل بالانسحاب من الأراضى العربية المحتلة وإيفاد مبعوث إلى المنطقة لبحث وسائل تنفيذ الأسس التى وضعها القرار لحل النزاع . وينص القرار على ما يأتى : —

« إن مجلس الأمن :

إذ يعبر عن قلقه المتواصل للموقف الخطير فى الشرق الأوسط ، وإذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الأراضى عن طريق الحرب ، والحاجة إلى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة فى المنطقة ، وإذ يؤكد أن جميع الدول الأعضاء عندما قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق :

١ — يعلن أن تطبيق مبادىء الميثاق يتطلب إقامة سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبدأين الآتيين :

---

(١) أنظر : الدكتور مفيد شهاب « المرجع السابق » ص ٣٨٨ وما بعدها .

(أ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضى التى احتلتها فى النزاع الأخير .

(ب) أن تنتهى حالة الحرب . مع الاحترام والاعتراف بالسيادة الإقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى أن تعيش فى سلام فى نطاق حدود آمنة ومعترف بها متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٣ – ويؤكد المجلس الحاجة إلى :

(أ) ضمان حرية الملاحة فى الممرات المائية الدولية فى المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(ج) ضمان حدود كل دولة فى المنطقة واستقلالها السياسى عن طريق إجراءات من بينها مناطق منزوعة السلاح .

٣ – يطلب من الأمين العام أن يعين ممثلا خاصاً إلى الشرق الأوسط لإقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة فى الجهود للوصول إلى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبادىء الواردة فى هذا القرار .

٤ – يطلب من الأمين العام أن يبلغ المجلس بمدى تقدم جهود المبعوث الخاص فى أقرب وقت ممكن » .

وقد بادر الأمين العام – استنادا إلى هذا القرار – بتعيين الدكتور جونار يارنج سفير السويد فى موسكو ممثلا خاصا له للقيام بالاتصالات مع الدول المعنية تمهيدا لتنفيذ ما جاء بقرار مجلس الأمن (١).

---

(١) راجع بشىء من التفصيل مؤلف أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان « مشكلة الشرق الأوسط المعاصرة » دار النهضة العربية سنة ١٩٧١ ، ص ١٣٣ وما بعدها .

وقام ممثل الأمين العـــام باجراء إتصالات متعددة فى كل من لبنان والأردن ومصر واسرائيل ، أما سوريا فقد أعلنت أنها ترفض القرار كما ترفض التعاون مع ممثل الأمين العام . بينما أعلنت مصر أنها سوف تتعاون مع السفير يارنج ولكنها ترى أن القرار غامض ثم أعلنت أن القرار غير كاف .. وأخيرا أعلنت هى والأردن أنها تقبل هذا القرار وتقبل تنفيذه .

أما اسرائيل فلم تصرح لا بقبول القرار . ولا بقبول تنفيذه . بل وذهبت إلى تفسير القرار تفسيرا يتلاءم مع أهدافها مستغلة فى ذلك ما يشوب بعض نصوصه من لبس وغموض . فعملت على تجزئته وعدم الربط بين بنوده . لأخذ ما تراه صالحا لها وطرح ما عداه ، متجاهلة فى ذلك ما قصد إليه اللورد كارادون – مندوب بريطانيا فى مجلس الأمن آنذاك – وواضع مسودة القرار .. باعتبار القرار وحدة واحدة متوازن الأجزاء لا يتحمل التجزئة .

وإزاء موقف اسرائيل المغرض فى تفسير هذا القرار ، وعدم تعاونها مع السفير جونار يارنج .. فقد وصلت مهمة ممثل الأمين العام إلى طريق مسدود .. وفشلت جهوده فى التقريب بين أطراف النزاع .. وفى الاجتماع الذى عقده مجلس الأمن فى ١١ يونيه ١٩٧٣ لاستئناف المناقشات فى مشكلة الشرق الأوسط .. أفصحت الدول العربية أن العبارة التى تنص على الانسحاب – والتى وردت فى قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ لا تعنى أقل من الانسحاب من جميع الأراضى المحتلة . خاصة وأن المجلس قد أكد فى نفس هـــذا القرار معارضته للاستيلاء على الأراضى بالقوة .. كما أن ترجمة نفس العبارة باللغات الفرنسية والأسبانية والروسية – وهى لغات رسمية فى الأمم المتحدة – تعنى بشكل محدد « الانسحاب من جميع الأراضى » .. أما اسرائيل فقد فسرت هذه العبارة بأنها لا تلزم بالانسحاب من كل الأراضى المحتلة استنادا إلى أن لفظ Territories الوارد فى تلك الفقرة بدون حرف تعريف أى أنه « نكرة » .

وقد وجه وزير الخارجية المصرية – فى هذه الجلسة – أسئلة محددة إلى كل من المجلس ، والأمين العام كورت فالدهايم وممثله الخاص جونار يارنج ، وطالب أن تكون الإجابة على تلك الأسئلة أمام المجلس لارتباطها بمسألة تفسير قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ وقد جاءت هذه الأسئلة على النحو التالى :

– هل يعنى مبدأ عدم ضم الأراضى عن طريق الحرب أنه لا يمكن أن تضم هذه الأراضى على الاطلاق بهذه الوسيلة ، أم يعنى أن ضم أجزاء صغيرة مثلا من الأرض مسموح به . ولكن غير مسموح بضم أجزاء كبيرة من الأراضى ؟

– هل ينطبق مبدأ سلامة الأراضى الذى يتمسك به ويدافع عنه كل شخص هنا بما فى ذلك الولايات المتحدة التى قرر رؤساؤها الخمسة الأخيرون هذا المبدأ لجميع الدول فى الشرق الأوسط ، هل ينطبق هذا المبدأ على جميع الدول . أم ينطبق عليها جميعا ماعدا الدول العربية ؟

– هل ينطوى مبدأ حق تقرير المصير الذى يعترف به جميع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بما فى ذلك الاسرائيليون ، هل ينطبق أيضاً بالنسبة لمئات الألوف بل والملايين من عرب فلسطين ، أم أنه ينطبق بالنسبة للجميع فيما عدا الفلسطنيين ؟

وقد أظهرت المناقشات التى دارت فى المجلس عن إتجاه أغلب الدول للأخذ بالتفسير العربى للقرار ٢٤٢ . وتأييد المطالب العربية التى تدعو إلى انسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة والأعتراف بحقوق الشعب الفلسطينى . غير أن الأمر لم يخرج عن حدود هذا التأييد وأرجئت المناقشات للنصف الثانى من يوليو .

وقد بدأت المرحلة الثانية من مناقشات مجلس الأمن فى ٢٠ يولية ١٩٧٣

وقد استمرت حتى ٢٦ يوليه . وبادرت مجموعة دول عدم الانحياز وهى : غنيا والهند وأندونيسيا وكينيا وبيرو وبنما والسودان ويوغوسلافيا — بتقديم مشروع قرار للمجلس حظى بموافقة ١٣ دولة ولم تشترك الصين فى التصويت (١)، غير أن الولايات المتحدة استخدمت فى شأنه الفيتو بحجة أنه يتعرض بالتغيير والتوازن الدقيق الذى يمثله قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، كما أنه فى تقدير الولايات المتحدة أن هذا المشروع لن يسهم فى خلق الجو المناسب لتحقيق التسوية السلمية التى ينص عليها القرار المذكور .

---

(١) كان مشروع هذا القرار ينص على الآتى :

« ان مجلس الأمن وقد درس بصورة شاملة الموقف فى الشرق الأوسط بعد أن استمع إلى بيانات الوفود والأعضاء وإذ يؤكد مسئوليته الأساسية فى حفظ وإقرار السلام والأمن الدوليين ، وإذ يؤكد أن الحقوق المشروعة لشعب فلسطين يجب حمايتها وتأمينها ، وبعد أن أحيط علما بتقرير السكرتير العام للأمم المتحدة فأنه :

١ — يعرب عن أسفه العميق لعدم استطاعة السكرتير العام أو مبعوثه الخاص أن يبلغ المجلس بأى تقدم يذكر فيما يتعلق بجهود تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وأنه بعد ست سنوات لم يتسن إقرار سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

٢ — يعرب عن أسفه الشديد لاستمرار أحتلال اسرائيل للأراضى نتيجة النزاع عام ١٩٦٧ مما يتعارض مع مبادئ الميثاق .

٣ — يعرب عن قلقه الشديد إزاء عدم تعاون اسرائيل مع الممثل الخاص للسكرتير العام ، ويعرب عن مساندته لمبادرات الممثل الخاص والمشار إليها فى مذكرته بتاريخ ٨ فبراير سنة ١٩٧١ .

٤ — يعرب عن إيمانه بأن الحل السلمى العادل لقضية الشرق الأوسط لا يمكن تحقيقه إلا على أساس أحترام السيادة الأقليمية والوطنية ، وأحترام حقوق جميع الدول فى المنطقة والحقوق والآمال المشروعة للشعب الفلسطينى .

٥ — يعلن أنه لا يجوز إدخال تعديلات فى الاراضى المحتلة يمكن أن تعرقل الحل السلمى النهائى أو تؤثر على الحقوق السياسية والحقوق الأساسية الأخرى لاهالى هذه الأراضى .

٦ — يطلب من السكرتير العام وممثله الخاص أن يستأنفا ويواصلا جهودهما الرامية إلى حل عادل وسلمى لقضية الشرق الأوسط .

٧ — يقرر تقديم كامل التأييد للسكرتير العام وممثله للقيام بمهمتهما .

٩ — يقرر عقد إجتماع عاجل فى حالة الضرورة ، كما يقرر إبقاء متابعته للمسألة .

وهكذا لم تسفر اجتماعات مجلس الأمن عن أى نتيجة يمكن أن تحقق تقدما فى تسوية المشكلة وذلك بسبب الموقف الذى اتخذته أمريكا .

دور الأمم المتحدة أزاء حرب ســـنة ١٩٧٣ : —

لم يكن هناك بد — بعد أن فشلت الأمم المتحدة فى تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، وبعد أن سدت السبل أمام حل المشكلة حلا سلميا — إلا أن تلجأ كل من مصر وسوريا إلى الحرب التحريرية كوسيلة لتحرير الأراضى المحتلة .. فقامت حرب ٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ ، ونجحت القوات المصرية فى عبور قناة السويس إلى سيناء المحتلة وتدمير خط بارليف الاسرائيلى ، كم نجحت القوات السورية فى إستعادة جزء من هضبة الجولان السورية المحتلة ، ومرة أخرى وجدت الأمم المتحدة نفسها فى مواجهة موقف من تلك المواقف التى تهدد السلام والأمن الدوليين ، فدعت الولايات المتحدة مجلس الأمن للانعقاد بوصفها أحد الأعضاء الدائمين بها .. واستمرت الاشتباكات العسكرية قائمة فى الوقت الذى كانت تدور فيه المناقشات فى مجلس الأمن .. وقد تمكن المجلس من إصدار القرار رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار بناء على مشروع مقدم من الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية ، وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الأراضى العربية المحررة ، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها إلى غرب قناة السويس .

وقد تتضمن القرار ٣٣٨ ثلاثة أسس لحل النزاع هى :

١ — دعوة الأطراف المتنازعة إلى وقف اطلاق النار ، وإنهاء كل نشاط عسكرى فورا .

٢ — التنفيذ الفورى لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .
٣ — البدء فورا ، ومع وقف اطلاق النار ، فى مفاوضات بين الأطراف

المعنية ، تحت إشراف مناسب ، بهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط .

ولم تمتثل اسرائيل لقرار مجلس الأمن المشار إليه .. بل ظلت فى عملياتها العسكرية بهدف احتلال أجزاء أخرى من الأراضى العربية .. الأمر الذى تطلب إصدار قرار آخر من مجلس الأمن برقم ٣٣٩ بتاريخ ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٧٣ ونصه كالآتى :

« إن مجلس الأمن إذ يشير إلى قراره رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ :

١ – يؤكد قراره بشأن الوقف الفورى لجميع أنواع اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاح إلى إعادة قوات الجانبين إلى المراكز التى كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار .

٢ – يطلب إلى السكرتير العام ، اتخاذ التدابير لارسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية ، مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين الآن فى الشرق الأوسط ، وأولهم الأفراد الموجودون فى القاهرة .

ولما لم تمتثل اسرائيل للقرارين ٣٣٨ و ٣٣٩ المشار إليهما واستمرت فى عملياتها العسكرية ، فقد طلبت الحكومة المصرية عقد جلسة عاجلة للمجلس فى ٢٤ أكتوبر ١٩٧٣ لكى يقوم المجلس بمواجهة مسئولياته والتأكد من احترام الدول الأعضاء لمقراراته .. وأجتمع المجلس وأصدر القرار رقم ٣٤٠ فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفورى لكافة العمليات العسكرية وعودة الأطراف المتحاربة إلى الخطوط التى كانت عليها فى ٢٢ أكتوبر .. وفى ذات الوقت قرر المجلس تشكيل قوات طوارىء دولية تعمل تحت سيطرته على أن تتألف تلك القوات من القوات العسكرية

للدول أعضاء الأمم المتحدة باستثناء الدول الدائمة فى مجلس الأمن .. وأوكل المجلس إلى تلك القوات مهمة المحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الأشتباكات (١) .

وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٣ وافق مجلس الأمن على التقرير المتقدم من السكرتير العام بشأن تشكيل قوة الطوارىء الدولية من ستة آلاف رجل ولمدة ستة أشهر قابلة للتجديد .

الوضع القانونى لقوة الطوارىء الدولية المنشأة بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣

أوضحنا أن مجلس الأمن طلب من السكرتير العام بموجب قراره رقم ٣٣٩ أن يتخذ التدابير اللازمة لإرسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدما لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين فى الشرق الأوسط ، وأولهم الموجودون بالقاهرة .. كما نص القرار رقم ٣٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارىء من الدول الأعضاء فى

---

(١) جاء نص القرار رقم ٣٤٠ فى ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ على النحو الآتى :

« إن مجلس الأمن ، إذ يشير إلى قراريه رقم ٣٣٨ الصادر فى ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ ، ورقم ٣٣٩ الصادر فى ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ .

وإذ يلاحظ بأسف أنباء الانتهاكات الجديدة لوقف اطلاق النار مما يعد مخالفا للقرارين ٣٣٨ ، ٣٣٩ .

كما يلاحظ بقلق — اعتمادا على تقرير السكرتير العام — أن مراقبى الأمم المتحدة لم يتمكنوا من الانتقال إلى جانبى وقف إطلاق النار .

أولا : يطالب السكرتير العام باتخاذ إجراء فورى بزيادة عدد مراقبى الأمم المتحدة فى الجانبين . يقرر تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن وتفويض السكرتير العام سلطة إيفادها على الفور إلى المنطقة .

ثانيا : يطالب بالالتزام التام بوقف تام وفورى لاطلاق النار ، وبانسحاب الأطراف إلى المواقع التى كانت تحتلها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين بتوقيت جرينتش .

ثالثا : يطالب السكرتير العام أن يقدم بصورة منتظمة وعاجلة تقريرا إلى المجلس بتطبيق هذا القرار والقرارين رقمى ٣٣٨ ، ٣٣٩ لسنة ١٩٧٣ » .

الأمم المتحدة – باستثناء الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن – وذلك على الفور وتحت سلطة مجلس الأمن ، مع تفويض السكرتير العام سلطة ايفادها على الفور إلى المنطقة . وبناء على هذين القرارين أعد السكرتير العام تقريرا عن النظام القانونى لهذه القوات ، وتم اعتماد هذا التقرير بموجب قرار المجلس رقم ٣٤١ . ويتلخص هذا النظام فى الآتى :

أولا : مهمة قوة الطوارىء :

١ – مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٣٤٠ بخصوص الإشراف على وقف اطلاق النار الفورى والكامل ، وعودة الأطراف إلى مواقعها التى كانت عليها فى الساعة الرابعة والدقيقة الخمسين يوم ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣ .

٢ – بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجديد القتال ، والتعاون مع الصليب الأحمر الدولى فى مباشرة مهامه الإنسانية فى المنطقة .

٣ – التعاون فى إنجاز تلك المهام مع مراقبى الأمم المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة فى فلسطين .

ثانيا : تمويل القوات : –

ينص قرار مجلس الأمن على اعتبار نفقات القوات جزءا من نفقات المنظمة يتحملها الأعضاء وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٧ من الميثاق (١) .

ثالثا : المدة المحددة لعمل القوة :

تحددت مدة تواجد القوة فى المنطقة بستة شهور ، على أنه يجوز لمجلس الأمن أن يمد هذه الفترة مدة أخرى . إذا تطلب الأمر ذلك .

رابعا : العلاقة بين القوة وبين الأمم المتحدة والدول المعنية :

١ – تتشكل القوة من عدد من الوحدات العسكرية مقدمة من دول

(١) تنص هذه الفقرة على أن « يتحمل الأعضاء نفقات المنظمة حسب الانصبة التى تقررها الجمعية العامة » .

مختارة بناء على طلب السكرتير العام ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية مع الأخذ فى الأعتبار مبدأ التمثيل الجغرافى المتساوى المسلم به ومع استبعاد الاستعانة بوحدات عسكرية تابعة للدول الخمس الكبرى (١).

٢ – تعمل القوة تحت أمر الأمم المتحدة ، وتحت رياسة الأمين العام ، ويعين الأمين العام قائدا عاما لها بموافقة مجلس الأمن ويكون هذا القائد مسئولا أمامه .

٣ – تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، ولها حق التمتع بكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيامها بعملها .. وتتمتع أيضاً بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها فى اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة .

٤ – يتعين على القوة أن تؤدى مهامها بشكل مستقل ، وفى مناطق منفصلة عن تلك التى تسيطر عليها القوات المتحاربة ومن ثم فمن الضرورى إبرام اتفاقات مع الدول المختصة لتحديد مربعات ومناطق عازلة لعملها .

٥ – يتم التسليح للقوة بأسلحة دفاعية فقط ، وليس لها استعمال القوة

---

(١) أثار تشكيل قوات الطوارئ الدولية على هذا النحو ، ردود فعل شتى .. فعلى حين لاقى هذا التشكيل ترحيبا من الدول غير المنحازة ، نظرا لما عرف عنها من مقاومة سيطرة الدول الكبرى على الأمم المتحدة – فقد عارضته المملكة المتحدة وفرنسا .. إذ أصر المندوب البريطانى على أن يوضح فى بيانه الذى القاه فى تفسير تسويته أن استبعاد الأعضاء الدائمين فى المجلس من الاشتراك فى قوة الطوارئ الدولية ، يجب ألا يؤثر على قوة الحفاظ على السلام التى سيكون من الضرورى إقامتها لضمان أتفاق السلام النهائى وفقا للقرار ٢٤٢ .

أما مندوب فرنسا فكان أكثر تشددا ، حيث أوضح فى بيانه أن استبعاد الدول ذات العضوية الدائمة فى المجلس من مباشرة مسئولياتها يهدد باضعاف أثر القرارات التى يتخذها مجلس الأمن وإن حكومته تعتبر ان إنشاء قوة الطوارئ الدولية لا تقتصر آثاره على الناحية العسكرية ولكنه يشكل تعهدا رسميا من جانب الدول ذات العضوية الدائمة ، وبالتالى ضمانا فعالا لوقف إطلاق النار .

المسلحة إلا فى حالة الدفاع عن النفس ، ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام بواجباتها وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٦ – تتجنب القوة – عند أدائها لمهامها – الميل لطرف دون الآخر وعليها أن تتجنب الأعمال التى يمكن أن تخل بحقوق أو إدعاءات أو أوضاع الأطراف المحاربة .

ويحق لنا أن نتساءل : هل توجد فروق جوهرية فى الوضع القانونى لقوة الطوارىء الدولية المنشأة عقب حرب سنة ١٩٧٣ ، عن تلك التى سبق انشاؤها فى ١٩٥٦ ؟

الواقع أن المقارنة بين نظامى القوتين . وإن كانت تعطينا انطباعا – لأول وهلة – عن وجود أوجه إتفاق أساسية بينها ، فان هناك أيضا أوجه اختلاف لا مفر من التعرض لها .

فمن حيث أوجه التشابه ، نجد أن قوة ١٩٧٣ قامت على بعض الأسس التى كان متفقا عليها فى قوة ١٩٥٦ وهى : عدم مساهمة الدول الكبرى فى القوات ، وعدم تأثيرها فى مواقف أطراف النزاع ، واعتبارها قوة حفظ سلام وليست قوة قهر ، وتمتعها بحرية الحركة وبالامتيازات والحصانات المنصوص عليها فى اتفاقية المزايا والحصانات الخاصة بالأمم المتحدة ، وأخيرا فى كيفية تمويلها .

أما من ناحية أوجه الخلاف فيمكن أن نشير إلى الفروق الآتية : –

١ – تختلف القوتان من حيث النشأة ، فقوة ١٩٥٦ أنشأتها الجمعية العامة فى ظل قرار الاتحاد من أجل السلام ، فى حين أن قوة سنة ١٩٧٣ أنشأها مجلس الأمن مباشرة بما لقراراته من قوة ملزمة .

٢ – تختلف القوتان من حيث المدة ، فقوة ١٩٥٦ ، كانت غير

محددة المدة ، وكان من المفروض بقاءها حتى انتهاء مهمتها .. بينما القوة المنشأة سنة ١٩٧٣ حددت مدتها بستة شهور قابلة للتجديد بقرار من مجلس الأمن .

٣ ــ تختلف القوتان من حيث النص على شرط رضاء الدولة عن وجود القوات على أرضها ، فقد كان هذا الشرط منصوصا عليه فى كل الوثائق الملازمة واللاحقة على إنشاء قوة ١٩٥٦ . أما بالنسبة لقوة ١٩٧٣ فقد أغفل القرار المنشىء لها النص على هذا الشرط ، واكتفى بالنص على وجوب تمتعها بالتأييد الكامل فى جميع الأوقات من مجلس الأمن ، وضرورة إصداره قرارات بمدها .. وقد يفسر هذا الوضع على أساس أن قوات ١٩٧٣ ذات طبيعة قسرية ، وأن مجلس الأمن وحده هو الذى يقرر تواجدها على اقاليم الدول المتنازعة ،كما له الحق فى مد فترة بقاءها ،أو إنهاء مهمتها ، غير أن هذا التفسير .. إذا كان يصدق بالنسبة لقوات الردع فان الأمر على غير ذلك بالنسبة لقوات السلام ، لاختلاف طبيعة ومهمة كل منهما ، وإن جاز القول أن الدول المعنية لا تستطيع أن تطلب سحب قوات السلام قبل نهاية المدة المحددة فلا شك أن استمرار بقاءها على أقاليم تلك الدول منوط أصلا بموافقتها ورضاءها .. والقول بغير ذلك يعنى استمرار تواجد هذه القوات على اقاليم الدول المعنية رغما عنها ، وهو أمر يمس سيادة الدول ولا يتفق ومبادىء الأمم المتحدة .

لذا نجد مندوب مصر فى الأمم المتحدة ، عندما ألقى بيانه الذى أعلن فيه موافقة مصر على قوات حفظ السلام الدولية حرص على القول : « أن الحكومية المصرية إذ تعطى موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارىء الدولية على الأراضى المصرية إنما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الأمم المتحدة للأستمرار بهذه الخطوة الأولى والإجراء المؤقت ، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونية ١٩٦٧ » .

معنى ذلك أن هناك تأكيدا من جانب مصر على أن دخول وتواجد قوات حفظ السلام على إقليمها ، تم بموافقتها ، واستمرار بقائها – بعد انتهاء مدتها – منوط أصلا برضائها .. ومن ثم فان وجودها لا يمس سيادتها لا من قريب ولا من بعيد ، طالما ظلت مهمتها مرتبطة بتمكين مصر من استرداد سيادتها على أراضيها المحتلة على ضوء قرارات مجلس الأمن الصادرة فى هذا الخصوص .

الجهود التى بذلت لتنفيذ قرارات مجلس الأمن : –

كان من الضرورى بعد تشكيل قوة الطوارىء الدولية ، أن يتم تحديد الخطوات التى يمكن اتخاذها للبدء فى تنفيذ قرارات مجلس الأمن . فاجتمع المجلس فى ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ لبحث الدور الذى يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة وسكرتيرها العام بالنسبة لمؤتمر السلام المزمع عقده بين أطراف النزاع . وقد انتهى المجلس فى قراره رقم ٣٤٤ إلى المطالبة بأن يكون للأمين العام للأمم المتحدة دورا كاملا وفعالا فى هذا المؤتمر .

وبعد ثلاثة أيام من صدور هذا القرار . وجه الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة رسالة إلى الأمين العام فالدهايم تضمنت استعدادها للاشتراك فى المؤتمر ، على أن تتوليا مسئولية الرياسة المشتركة له . وعهدتا إليه القيام باجراء الترتيبات اللازمة لعقد المؤتمر ، وحبذتا اشتراكه فيه .

إنعقاد مؤتمر جنيف : –

انعقد مؤتمر جنيف الدولى فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٣ ، ورأس جلسة الافتتاح كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة . واشتركت فيه وفود تمثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى والأردن ومصر واسرائيل على حين امتنعت سوريا عن حضوره لمعارضتها الاشتراك فيه .

وفى هذا الاجتماع طالب اندرية جروميكو وزير خارجية الاتحاد السوفيتى بانسحاب اسرائيل من الأراضى العربية المحتلة ، وأكد أن المشكلة يمكن حلها ، وحذر من أن الحرب يمكن أن تندلع من جديد فى الشرق الأوسط . وذكر أن أية وثيقة يضيفها المؤتمر يجب أن تتضمن التزامات واضحة من جانب اسرائيل بالانسحاب من الأراضى التى احتلتها فى عام ١٩٦٧ ، ولابد أن تعطى لوثائق المؤتمر قوة القانون الدولى .

وأعقبه هنرى كيسنجر وزير الخارجية الأمريكى فى ذلك الوقت فقال : أن الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية على جبهة القناة هو أول عمل يواجه المؤتمر ، وهذا يؤدى فى البداية إلى بناء الثقة بين الجانبين وهى خطوة أولى لدعم وقف اطلاق النار ، وأن الهدف النهائى للمؤتمر يجب أن يكون تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه ، وأضاف أن اتفاق السلام النهائى يجب أن يتضمن الانسحاب والحدود المعترف بها ، وتدابير أمن .. مثل إنشاء مناطق منزوعة السلاح ، وضمانات وإقرار المصالح المشروعة للفلسطنيين والاعتراف بأن القدس تضم أماكن مقدسة بالنسبة للأديان الثلاثة الكبرى .

وقد حدد اسماعيل فهمى وزير خارجية مصر فى ذلك الوقت شروط مصر لحل الأزمة على أنها تستند فى المقام الأول على تنفيذ جميع بنود قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ ، ومن ثم فإنه أصر على انسحاب اسرائيل من كل الأراضى العربية بما فى ذلك القدس ،كما أنه أكد على استعادة شعب فلسطين لكافة حقوقه .

وأيد وزير خارجية الأردن شروط مصر لحل الأزمة من ضرورة الانسحاب الكامل من الأراضى المحتلة بما فى ذلك القدس ، وأشار إلى ضرورة وضع مصالح سوريا فى الاعتبار رغم غيابها عن المؤتمر .. وذكر أن الأردن لا يريد أن يعقد اتفاقا مستقلا عن بقية الدول العربية ، وأنه ملتزم بالوحدة العربية الكاملة

وعندما تحدث أبا إيبان رئيس الوفد الاسرائيلى ذكر أن اسرائيل لن تتخلى عن كل الأراضى العربية المحتلة لأنها تحتاج إلى بعض هذه الأراضى من أجل ما وصفه بأنه « حدود آمنة » أما بالنسبة لحقوق الشعب الفلسطينى فقد قال أن دولتهم ينبغى أن تقام فى الأردن بعد تسوية مشكلة الأراضى .. وأكد على أن اسرائيل لن تعيد القدس العربية إلى الأردن وإن كان لا يوجد اعتراض على السماح للعرب بالسيادة على الأماكن المقدسة الإسلامية بها وأضاف أن اسرائيل مستعدة لبحث مسألة الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية .

وأنتهت الجولة الأولى من هذا المؤتمر باعلان أصدره كورت فالدهيم جاء فيه : « أن المؤتمر توصل إلى اتفاق فى الرأى على مواصلة أعماله عن طريق إنشاء لجنة عمل عسكرية ولجان عمل أخرى قد يرغم المؤتمر فى إنشائها فى وقت ما فى المستقبل » .

وبناء على ذلك تشكلت لجنة عسكرية برئاسة الجنرال انزيو سيلاسفو قائد قوات الطوارىء الدولية وعضوية مندوبين عسكريين لمصر واسرائيل ومستشار سياسى لكل جانب . واتفق على أن تكون مهمة اللجنة تحقيق الفصل بين القوات الاسرائيلية والمصرية ، كما تم الاتفاق على إجراء اتصالات لإشراك وفد سورى فى مرحلة لاحقة . وكذلك الأمر بالنسبة للأردن .

وفى أول أجتماع عقدته هذه اللجنة فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣ حرص رئيس اللجنة بالقاء بيان حدد فيه مسئوليات قوة الطوارىء الدولية . وقال أن المهمة التى كلف بها السكرتير العام هى العمل على الفصل بين القوات المتحاربة ، وقيام قوة طوارىء دولية . بمراقبة ذلك وتنفيذه . ثم ألقى رئيس كل جانب بيانا بتحديد موقفه من موضوع الفصل بين القوات .

الاتفاق الأول للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل (١) :

توصلت كل من مصر واسرائيل – بمساعدة وزير خارجية أمريكا هنرى كيسنجر – إلى إتفـــاقية لفض الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة ،وتم التوقيع عليها فى١٨ يناير سنة ١٩٧٤عند الكيلو ١٠١ فى طريق القاهرة – السويس . وقد تضمنت هذه الاتفاقية النص على ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية إلى شرق القناة ، وإلى إيجاد منطقة عازلة بعرض ١٠ كيلومترات ترابط فيها قوات الطوارىء الدولية ، مع تحديد قوات وسلاح الطرفين بالنسبة لاسرائيل بين المنطقة المحددة بخط (A) وخط (B) ، وبالنسبة لمصر بين الخط (D) وقناة السويس .. كما تضمنت أيضا النص على أن هذه الاتفاقية لا تعتبر من وجهة نظر مصر أو اسرائيل أتفاق سلام نهائى وإنما تشكل الخطوة الأولى نحو سلام نهائى وعادل ، طبقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ ، وفى إطار مؤتمر جنيف للسلام .

وعلى ذلك فان الخطوط التى حددت فى هذه الاتفاقية للفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية ، ليست حدودا بالمفهوم المتعارف عليها فى القانون الدولى ، وإنما تعتبر خطوطا تدخل ضمن نطاق التدابير المتخذة بين الطرفين ، لتنظيم وضع قواتهما المتحاربة بما يكفل عدم وضعها فى حالة تأهب دائم تمهيدا للوصول إلى تسوية نهائية للنزاع .

الاتفاقية السورية ـ الاسرائيلية للفصل بين القوات : –

بناء على المساعى الدبلوماسية التى قام بها هنرى كيسنجر وزير خارجية أمريكا والتى استهدفت إقناع كل من سوريا واسرائيل بابرام اتفاقية للفصل بين القوات على غرار الاتفاقية التى توصلت إليها كل من مصر واسرائيل ..

---

(١) راجع نص هذه الاتفاقية فى U.N. Doc. S/III 88, 18 January, 1974 وأنظر الخريطة الملحقة بهذه الاتفاقية ... Map. No. 2, 95X :

فقد أسفرت تلك المساعى فى تقريب وجهات النظر بين الطرفين مما أدى إلى توقيع اتفاق بينهما للفصل بين القوات السورية والاسرائيلية فى المقر الأوربى للأمم المتحدة بجنيف يوم ٣١ مايو سنة ١٩٧٤ تحت إشراف الأمم المتحدة ممثلة فى الجنرال « انزيو سيلاسفو » قائد قوة الطوارىء الدولية فى الشرق الأوسط . وباشتراك مندوبين عن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى باعتبار أنهما الدولتان المشتركتان فى رئاسة مؤتمر جنيف .

وفى نفس اليوم وافق مجلس الأمن على تشكيل قوة لمراقبة الفصل بين القوات على جبهة الجولان .

الاتفاق الثانى للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل (١) :

بتاريخ أول سبتمبر ١٩٧٥ توصلت مصر واسرائيل إلى اتفاقية ثانية لفك الاشتباك بين قوات الطرفين فى سيناء المحتلة ، وقد توصل الطرفان إلى هذه الاتفاقية نتيجة المساعى الدبلوماسية المكثفة التى بذلتها أمريكا فى شخص وزير الخارجية هنرى كيسنجر ، وتتضمن هذه الاتفاقية انسحاب اسرائيل من جزء آخر من الأراضى المحتلة بسيناء ، مع تحديد منطقة عازلة بين قوات الطرفين تخلو من وجود أية قوات عسكرية فيها .. ونصت الاتفاقية على اعتبار قوة الطوارىء الدولية أساسية وأنها سوف تستمر فى القيام بعملها وستحدد مدتها .. وأخيرا جاءت المادة الثامنة منها تنص على أن الطرفين يعتبران هذه الاتفاقية خطوة هامة نحو سلام دائم وعادل وهى ليست إتفاق سلام نهائى وأنهما سيواصلان بذل الجهود للتوصل بالتفاوض إلى إتفاق سلام نهائى فى إطار مؤتمر جنيف للسلام وفقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ .

والواقع أن الاتفاقيات الثلاث للفصل بين القوات التى أبرمتها اسرائيل

---

(١) راجع نص هذه الاتفاقية والملاحق المرفقة بها ، مجلة السياسة الدولية – العدد ٤٢ فى أكتوبر ١٩٧٥ – ص ٢٥٢ وما بعدها .

بين كل من مصر وسوريا ، ليست اتفاقات سياسية ، وإنما تدخل ضمن ما يسمى بالتدابير المؤقته التى يمكن أن تؤدى إلى تهيئة الظروف لإبرام اتفاقية سلام دائم .

أى أن هذه الاتفاقات الثلاث بمثابة خطوة أولى نحو التوصل إلى تسوية سلمية نهائية لمشكلة الشرق الأوسط ، عن طريق المفاوضات التى دعا إليها قرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ .

الدروس المستفادة من أزمة الشرق الأوسط : —

يبدو لنا جليا من العرض السابق أن مشكلة الشرق الأوسط — رغم ما طال عليها من زمن — مازالت تتعثر فى دياجير الثنائية العالمية فى الصراع الدولى ، وتتضارب بالنسبة لها مصالح الدولتين الكبريين . والدليل على ذلك أنه منذ صدور قرار مجلس الأمن الأخير فان خطوات الحل السلمى للنزاع لم تحقق تقدما ملموسا حتى الآن .. بل ولا نجد أثراً للحل السلمى سوى الاجتماع الذى عقد فى جنيف تحت الإشراف الشكلى للأمم المتحدة ، وبمشاركة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى .. وذلك فى ديسمبر ١٩٧٣ وقد بان لنا أن هذا الاجتماع لم يسفر عن نتيجة إيجابية ذات مغزى . كما أن اتفاقيات الفصل بين القوات لم تحقق — فى طريق الحل السلمى — سوى انسحاب طفيف من بعض المناطق التى كانت تحتلها اسرائيل فى كل من سيناء والجولان ، وفيما عدا ذلك فمازال الجزء الأكبر من سيناء والجولان والضفة الغربية لنهر الأردن تحت الاحتلال الاسرائيلى بل ومازالت المشكلة الرئيسية فى النزاع ، وهى مشكلة فلسطين ، تتلمس هى الأخرى توقعات الحل السلمى فى نطاق قرارات الأمم المتحدة ..

والدرس الذى يمكن أن نعيه من هذه المشكلة . أن الأمم المتحدة قد فشلت

فشلا ذريعا – على الأقل حتى الآن – فى تحقيق السلام فى منطقة الشرق الأوسط ، رغم القرارات العديدة التى صدرت فى شأن هذه المشكلة منذ عدوان ١٩٦٧ .

والواقع أن عجز الأمم المتحدة عن إيجاد حل لهذه المشكلة – والذى يتناقض مع موقفها الحاسم السريع أثناء العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ – إنما يرجع بالدرجة الأولى إلى تذبذب هذه القضية بين أختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة من جهة . وتغير الظروف الدولية داخل المنظمة العالمية من جهة أخرى .

وإذا كان التراخى فى تسوية النزاع يرجع إلى الثنائية العالمية داخل مجلس الأمن . وعدم إمكان نقل المشكلة داخل الجمعية العامة. فإن الانصاف أن نشير إلى أن حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ كان من نتائجها السياسية تحريك قضية فلسطين داخل الجمعية العامة . باعتبارها الجوهر الحقيقى لمشكلة الشرق الأوسط . وقد تجسد النشاط الذى أكسب بعث هذه القضية فى عدة قرارات هامة هى :

١ – القرار الصادر فى ١٠ نوفمبر ١٩٧٥ بدعوة منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة فى أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام . وقد جاء فى مقدمة هذا القرار أن الجمعية العامة مقتنعة بان اشتراك الشعب الفلسطينى فى أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الأوسط أمر ضرورى .

وقد صدر فى نفس اليوم قرار آخر بتشكيل لجنة من عشرين عضوا مهمتها بحث كيفية ممارسة الشعب الفلسطينى لحقوقه الثابتة وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل . وقد تشكلت هذه اللجنة فعلا بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٥ من أفغانستان . وقبرص . وكوبا . المانيا الشرقية .

وجويانا ، والمجر ، والهند ، واندونيسيا ، ولاوس ، ومدغشقر ، وماليزيا ، والباكستان ، ورومانيا ، والسنغال ، وسيراليون ، وتونس ، وتركيا ، واوكرانيا ، ويوغسلافيا .

٢ — القرار الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧٥ باعتبار الصهيونية شكلا من أشكال العنصرية .. وهذا القرار له أهمية خاصة فى دحض الأسانيد التى تستند إليها اسرائيل فى شرعية وجودها واستمرارها ، وبالتالى فانه يعتبر انتصارا للقضية الفلسطينية .

٣ — القرار الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٧٥ والذى تناشد فيه الجمعية العامة الدول الأعضاء بمنع المساعدات العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل حتى تنسحب من جميع الأراضى العربية المحتلة .

وقد نددت فيه الجمعية باستمرار احتلال اسرائيل للأراضى العربية ، ودعوة دول العالم إلى وضع نهاية لهذا الاحتلال .

٤ — القرارات الأربعة الصادرة فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٥ على أثر موافقة الجمعية العامة على تقرير اللجنة الثلاثية الخاصة التى كانت قد شكلتها للتحقيق فى انتهاكات حقوق الإنسان التى ترتكبها اسرائيل فى الأراضى العربية المحتلة وهى :

(أ) قرار بادانة الأعمال التى تمارسها اسرائيل ، كاقامة مستعمرات اسرائيلية على الأراضى المحتلة ، وتدمير وإزالة منازل العرب ، ومصادرة الممتلكات العربية ، وترحيل وطرد السكان العرب ، والاعتقالات الجماعية ، وإعاقة الحريات والطقوس الدينية .

ويصف القرار هذه الأعمال بأنها غير مشروعة .. وتشكل خروجا

صارخا على ميثاق الأمم المتحدة . وتحول دون التوصل إلى حل عادل ودائم للمشكلة .

(ب) قرار يؤكد على أن معاهدة جنيف لسنة ١٩٤٩ الخاصة بحماية الاشخاص المدنيين فى الأراضى المحتلة تسرى على جميع الأراضى العربية المحتلة منذ سنة ١٩٦٧ بما فيها القدس .. وعلى اسرائيل الالتزام بتطبيق أحكام هذه الاتفاقية .

(جـ) قرار يدعو اللجنة الخاصة بالاستمرار فى مواصلة جهودها لحصر عمليات التدمير التى تعرضت لها مدينة القنطرة .

(د) قرار يدعو إلى اعتبار كافة الإجراءات التى اتخذتها السلطات الاسرائيلية لتغيير الأوضاع الأساسية والشعائر الدينية — فى مدينة القدس والخليل — غير مشروعة وأن على اسرائيل التوقف فورا عن اتخاذ هذه الإجراءات .

٥ — وأخيرا القرار الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ برقم ٣١٦٢ والذى دعت فيه الجمعية إلى انعقاد مؤتمر جنيف للسلام فى موعد مبكر لا يتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وطالبت السكرتير العام « باستئناف اتصالاته مع جميع أطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر » . وإن كان هذا القرار قد تعذر تنفيذه .

ورغم ما قد يبدو لنا من اهتمام ملحوظ داخل الجمعية العامة لقضية فلسطين والشرق الأوسط — خاصة بعد حرب سنة ١٩٧٣ — إلا أن الجمعية العامة مازالت عاجزة عن التصدى لهذه المشكلة على النحو الذى قامت به خلال العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ .. ومن ثم يمكن القول أن الحيوية التى كانت تتمتع بها الجمعية العامة فى الخمسينات وأوائل الستينات قد أصابها الهزل ودب فيها الضعف وأصبحت مجرد دار ندوة للدبلوماسيين ،

ولا يجب أن نلقى اللوم فيما وصلت إليه الجمعية العامة على الميثاق . وإنما اللوم كله يرجع إلى الحقائق الراهنة للجماعة الدولية، فقد اثبتت التجربة أن القوة الأدبية التى تحيط بالأمم المتحدة لا تكفى وحدها لضمان السلم والأمن الدولى ، بل لابد من إتفاق الدولتين الكبيرتين (أمريكا وروسيا) وقد ثبت أن إتفاقهما كفيل بتسوية أشد المنازعات تعقيدا ، بينما اختلافهما يسبب للمنظمة الفشل التام فى التصدى لأى أزمة سياسية حتى ولو صغر شأنها .

نظرة ختامية : —

بان لنا من العرض السابق لأهم المشاكل الدولية التى عرضت على الأمم المتحدة عدة حقائق جوهرية يمكن إجمالها فيما يلى :

أولا : أن النظام الذى شاءه واضعو ميثاق الأمم المتحدة لتحديد اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى كان — فى الجزء الغالب من حياة المنظمة — حبرا على ورق .. فقد توسعت الجمعية العامة فى اختصاصاتها على حساب اختصاصات مجلس الأمن وذلك فى الخمسينات وأوائل الستينات ، استنادا إلى قرار الاتحاد من أجل السلم ، ثم كان الحد من انطلاقها فى السنوات الأخيرة .. بحيث أصبح دورها فى تسوية المنازعات الدولية ينحصر فى الضغط المعنوى ، ولكن متى كان ذلك الدور رادعا ، أو فعالا ؟ أنه إذا كان يثقل الضمائر إلا أنه لا يقدم الحلول المطلوبة .

ثانيا : أن الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم الدولى — على الصورة التى رسمها الميثاق — يخضع لتأثير عوامل السياسة الدولية بصفة عامة وسياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة ، فاذا كانت هذه العوامل مواتية اتسم دوره بالفاعلية .. وإذا لم تكن كذلك .. وغالبا ما يكون ذلك . اتسم دوره بالعجز والشلل .

: ثالثا أن إجماع الجماعة الدولية على رأى معين لا يكفى لتمكين المنظمة العالمية من القيام بدورها الأساسى فى الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ، بل يكفى أن تتقاعس إحدى الدول ذوات العضوية الدائمة فى مجلس الأمن عن المشاركة فى هذا الدور لكى يشل دور المنظمة الدولية فى تحقيق الهدف الذى انشئت من أجله فى المقام الأول .

رابعا : أنه فى فترة من حياة المنظمة ،كان للأمين العام للأمم المتحدة دور مؤثر وفعال فى تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى .. وقد استطاع داج همرشلد أن يطور هذا الدور إلى مستوى غير مسبوق ، سواء فى داخل الأمم المتحدة ذاتها أم خارجها . وكانت شخصيته والثقة التى اكتسبها فى إدارة العمليات التى قامت بها الأمم المتحدة فى السويس والكنغو — سببا فى تطوير دبلوماسية التوفيق التى أتبعها . والتى جعل منها نظاما دائما للسياسة الهادئة .. وإذا كن يوثانت الذى جاء بعده — فضل الأخذ بالدبلوماسية البرلمانية ، أى رفع الأمر إلى مجلس الأمن مع تقديم اقتراحات إليه .. دون أن يقوم هو بنشاط شخصى .. فذلك لاعتقاده أن الالتجاء إلى الرأى العام العالمى أكثر قيمة من المبادرات الدبلوماسية التى قد تسبب النفوذ المعنوى للأمم المتحدة .

وقد يقال أن الانتقال من الدبلوماسية الهادئة التى كان يتبعها همرشلد ، إلى الدبلوماسية البرلمانية التى أتبعها يوثانت قد حدت من دور الأمين العام فى مجال قيامه بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية . غير أن هذا القول لا يصدق كثيرا إذ أن تطور نشاط الأمين العام — فى هذا الصدد — والذى بلغ أوجه فى عهد داج همرشلد . مازال قائما ولم تتأثر ميزاته التنفيذية . خاصة فى العمليات التى يكلف فيها بدور الوسيط . غاية الأمر أن ممارسة هذا النشاط لم يعد يتم بذات الاستقلال الذى كان يمارسه به داج همرشلد . بل أصبح

من المتعين إشراك الجهاز المختص – سواء مجلس الأمن أو الجمعية العامة – فى المسئولية .. وخير مثل على ذلك: مشكلة الشرق الأوسط .. فقد نصت المادة الثالثة من قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ على أن يعين الأمين العام ممثلا خاصا « يكلف بالذهاب إلى الشرق الأوسط والعمل على إقامة علاقات هناك بين الدول المعنية بقصد تحبيذ إجراء إتفاق وتقديم الخدمات التى تهدف إلى الوصول إلى تسوية سلمية ومقبولةتتفق ونصوص القرار » .

فالمفهوم من هذا النص أن الممثل الخاص لا يمثل مجلس الأمن ، وإنما يمثل الأمين العام ، ومن ثم فان مستر يارنج الذى تم تعيينه بمعرفة الأمين العام كممثل خاص له لا يعتبر وسيطا بالمعنى القانونى الدقيق – كما كان مثلا الكونت برنادوت ومن بعده بانش فى فلسطين – وإنما كان فى وضع أقل استقلالا من الوسيط ، ينحصر مهمته فى تقديم الخدمات الحميدة ، أى العمل على تقارب طرفى النزاع دون أن يكون له حق تقديم مقترحات بقصد الوصول إلى تسوية سلمية للنزاع ، وهو فى قيامه بمهمته هذه كان مسئولا فقط أمام الأمين العام . ولاشك إن هذا الوضع كان أحد الأسباب الجوهرية التى أدت إلى فشل مهمة يارنج ، وبالتالى فشل وساطة الأمانة العامة فى التقريب بين أطراف النزاع لتنفيذ قرار مجلس الأمن .

هذا من جهة – ومن جهة أخرى فعلى أثر حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣ فقد طلب مجلس الأمن من السكرتير العام للأمم المتحدة بموجب الفقرة الثانية من القرار رقم ٣٣٩ « إتخاذ التدابير لإرسال مراقبى الأمم المتحدة فورا للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية .. إلخ » . أى أن مجلس الأمن قد أناط للسكرتير العام بمهمة حيوية للإشراف على وقف اطلاق النار .. غير أن السكرتير العام بعد أن قام باعداد القوات المطلوبة ، رجع إلى مجلس الأمن لاعتماد التقرير الذى

أعده بشأن الوضع القانونى لهذه القوات . والمهام التى يجب أن تقوم بها .. أى أنه عاد إلى الدبلوماسية البرلمانية لإشراك مجلس الأمن فى مسئولية ما يقوم به من أعمال دون أن يتصدى بنفسه لهذا العمل .

وكذلك عندما صدر قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٤ فى شأن قيام الأمم المتحدة بدور أساسى فى مؤتمر جنيف ، فقد أعرب مجلس الأمن عن ثقته فى أن « السكرتير العام سيلعب دورا كاملا وفعالا فى مؤتمر السلام وفقا لقرارات مجلس الأمن بهذا الشأن ، وأنه سيرأس المناقشات إذا رغبت الأطراف فى ذلك ، غير أن الدولتين الكبيرتين جردتا السكرتير العام من النهوض بهذا الدور عندما ابدتا رغبتهما فى رئاسة المؤتمر .. ومن ثم أصبح وجود الأمم المتحدة فى هذا المؤتمر وجودا شكليا غير فعال .

وأخيرا فقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر جنيف للسلام فى موعد لا يتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وذلك بموجب قراراها الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ .. وطلبت إلى السكرتير العام « استئناف اتصالاته مع جميع أطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر » . إلا أن هذا المؤتمر لم يقدر له الانعقاد بسبب العراقيل التى وضعتها بعض الدول المعنية وخاصة اسرائيل (١).

---

(١) كان ذلك أحد الأسباب التى دفعت الرئيس محمد أنور السادات رئيس جمهورية مصر العربية إلى زيارة مدينة القدس فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٧٧ كمبادرة منه لكسر حاجز الشك والجمود الذى أحاط بالمشكلة . غير أن هذه المبادرة لم تلق الإستجابة المتوقعة من اسرائيل على الفور .

وعند مثول هذا الكتاب للطبع تمكنت كل من مصر واسرائيل من التوصل إلى اتفاق فيما بينهما على وثيقتين هامتين لتحقيق تسوية شاملة للنزاع العربى الاسرائيلى ، وذلك فى الاجتماع الذى تم بينهما فى مؤتمر « كامب ديفيد » وبحضور رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذى كان له دور فى المؤتمر بمثابة دور الوساطة .. وقد أطلق على الوثيقة الأولى اسم « إطار للسلام فى الشرق الأوسط » وجاءت الوثيقة الثانية تحت عنوان إطار لإبرام معاهدة سلام بين مصر واسرائيل » .

وقد وقع الوثيقتين كل من رئيس جمهورية مصر ورئيس وزراء اسرائيل كما وقعها الرئيس الأمريكى بصفته شاهد .

= ولأهمية هاتين الوثيقتين باعتبارهما تحولا جذريا فى مشكلة الشرق الأوسط فاننا نعرض نصوصها الكاملة على النحو التالى :

الوثيقة الأولى :

إطار السلام فى الشرق الأوسط :

أجتمع الرئيس محمد أنور السادات رئيس جمهورية مصر العربية ومناحم بيجين رئيس وزراء اسرائيل مع جيمى كارتر رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فى كامب ديفيد من ٥ إلى ١٧ سبتمبر ١٩٧٨ وأتفقوا على الإطار التالى للسلام فى الشرق الأوسط وهم يدعون أطراف النزاع العربى الاسرائيلى الأخرى إلى الأنضمام إليه .

أن البحث عن السلام فى الشرق الأوسط يجب أن يسترشد بالآتى :

أن القاعدة المتفق عليها للتسوية السلمية للنزاع بين اسرائيل وجيرانها هو قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه .. وسيرفق القراران رقم ٢٤٢ ورقم ٣٣٨ بهذه الوثيقة .

بعد أربع حروب خلال ثلاثين عاما ورغم الجهود الإنسانية المكثفة فان الشرق الأوسط مهد الحضارة ومهبط الأديان العظيمة الثلاثة لم يستمتع بعد بنعم السلام ، أن شعوب الشرق الأوسط تتشوق إلى السلام حتى يمكن تحويل موارد الأقليم البشرية والطبيعية الشاسعة لمتابعة أهداف السلام وحتى تصبح هذه المنطقة نموذجا للتعايش والتعاون بين الأمم ..

أن المبادرة التاريخية للرئيس السادات بزيارته للقدس والاستقبال الذى لقيه من برلمان اسرائيل وحكومتها وشعبها وزيارة رئيس الوزراء بيجين للأسماعيلية ردا على زيارة الرئيس السادات ومقترحات السلام التى تقدم بها كلا الزعيمين ، وما لقيته هذه المهام من أستقبال حار من شعبى البلدين . كل ذلك خلق فرصة للسلام لم يسبق لها مثيل وهى فرصة لا يجب أهدارها إن كان يراد أنقاذ هذا الجيل والأجيال المقبلة من مآسى الحرب .

وأن مواد ميثاق الأمم المتحدة والقواعد الأخرى المقبولة للقانون الدولى والشرعية توفر الآن مستويات مقبولة لسير العلاقات بين جميع الدول .

وأن تحقيق علاقة سلام وفقا لروح المادة ٢ من ميثاق الامم المتحدة وإجراء مفاوضات فى المستقبل بين اسرائيل وأى دولة مجاورة مستعدة للتفاوض بشأن السلام والأمن معها هى أمر ضرورى لتنفيذ جميع البنود والمبادىء فى قرارى مجلس الأمن رقم ٢٤٢ و ٣٣٨ .

أن السلام يتطلب أحترام السيادة والوحدة الأقليمية والأستقلال السياسى لكل دولة فى المنطقة وحقها فى العيش فى سلام داخل حدود آمنة ومعترف بها غير متعرضة لتهديدات أو أعمال عنف .. وأن التقام تجاه هدا الهدف من لممكن أن يسرع بالتحرك نحو عصر جديد من التصالح فى الشرق الأوسط يتسم بالتعاون على تنمية التطور الاقتصادى وفى الحفاظ على الأستقرار وتأكيد الأمن ..

وأن السلام يتعزز بعلاقة السلام وبالتعاون بين الدول التى تتمتع بعلاقات طبيعية .. وبالإضافة إلى ذلك فى ظل معاهدات السلام يمكن للأطراف – على أساس التبادل – الموافقة على ترتيبات أمن خاصة مثل مناطق منزوعة السلاح ومناطق ذات تسليح محدود ومحطات أنذار مبكر ووجود قوات دولية وقوات أتصال وإجراءات يتفق عليها للمراقبة والترتيبات الأخرى التى يتفقون على أنها ذات فائدة .

ان الأطراف إذ تضع هذه العوامل فى الأعتبار مصممة على التوصل إلى تسوية عادلة =

=شاملة ومعمرة لصراع الشرق الأوسط عن طريق عقد معاهدات سلام تقوم على قرارى مجلس الأمن رقم ٢٤٢ و ٣٣٨ بكل فقراتهما .

وهدفهم من ذلك هو تحقيق السلام وعلاقات حسن الجوار وهم يدركون أن السلام لكى يصبح معمرا يجب أن يشمل جميع هؤلاء الذين تأثروا بالصراع أعمق تأثير .

لذا فانهم يتفقونعلى أن هذا الإطار مناسب فى رأيهم ليشكل أساسا للسلام لا بين مصر واسرائيل فحسب بل وكذلك بين اسرائيل وكل من جيرانها الآخرين ممن يبدون استعدادا للتفاوض على السلام مع اسرائيل على هذا الأساس .

أن الأطراف إذ تضع هذا الهدف فى الأعتبار قد اتفقت على المضى قدما على النحو التالى :

(أ) الضفة الغربية وغزة :

١ - ينبغى أن تشترك مصر واسرائيل والأردن وممثلو الشعب الفلسطينى فى المفاوضات الخاصة بحل المشكلة الفلسطينية بكل جوانبها ، ولتحقيق هذا الهدف فان المفاوضات المتعلقة بالضفة الغربية وغزة ينبغى أن تتم على ثلاث مراحل :

(أ) تتفق مصر واسرائيل على أنه من أجل ضمان نقل منظم وسلمى للسلطة مع الأخذ فى الأعتبار الأهتمامات بالأمن من جانب كل الأطراف يجب أن تكون هناك ترتيبات انتقالية بالنسبة للضفة الغربية وغزة لفترة لا تتجاوز خمس سنوات . ولتوفير حكم ذاتى كامل لسكان الضفة الغربية وغزة فان الحكومة الاسرائيلية العسكرية وإدارتها المدنية منهماستنسحبان بمجرد أن يتم انتخب سلطة حكم ذاتى من قبل السكان فى هذه المنطقة عن طريق الأنتخاب الحر لتحل محل الحكومة العسكرية الحالية ولمناقشة تفاصيل الترتيبات الأنتقالية فان حكومة الأردن ستكون مدعوة للأنضمام للمباحثات على أساس هذا الإطار ، ويجب أن تعطى هذه الترتيبات الجديدة الأعتبار اللازم لكل منمبدأ حكم الذات لسكان هذه الأراضى وأهتمامات الأمن الشرعية لكل من الأطراف التى يشملها النزاع .

(ب) أن تتفق مصر واسرائيل والأردن على وسائل إقامة سلطة الحكم الذاتى المنتخبة فى الضفة الغربية وقطاع غزة .. وقد يضم وفدا يضم مصر والأردن وممثلى الضفة الغربية وقطاع غزة أو فلسطينيين آخرين طبقا لما يتفق عليه .

وستتفاوض الأطراف بشأن اتفاقية تحدد مسئوليات سلطة الحكم الذاتى التى ستمارس فى الضفة الغربية وغزة ، وسيتم انسحاب للقوات المسلحة الاسرائيلية وسيكون هناك إعادة توزيع للقوات الاسرائيلية التى ستبقى فى مواقع أمن معينة وستتضمن الأتفاقية أيضاً ترتيبات لتأكيد الأمن الداخلى والخارجى والنظام العام .

وسيتم تشكيل قوة بوليس محلية قوية قد تضم مواطنين أردنيين .. بالإضافة إلى ذلك ستشترك القوات الاسرائيلية والأردنية فى دوريات مشتركة وفى تقديم الأفراد لتشكيل مراكز مراقبة لضمان أمن الحدود .

(ج) وستبدأ الفترة الإنتقالية ذات السنوات الخمس عندما تقوم سلطة حكم ذاتى « مجلس إدارى » فى الضفة الغربية وغزة فىأسرع وقت ممكن دون أن تتأخر عن العام الثالث بعد بداية الفترة الإنتقالية .. وستجرى المفاوضات لتحديد الوضع النهائى للضفة الغربية وغزة وعلاقاتها مع جيرانها ولإبرام معاهدة سلام بين اسرائيل والأردن بحلول=

= نهاية الفترة الإنتقالية ، وستدور هذه المفاوضات بين مصر واسرائيل والأردن والممثلين المنتمين لسكان الضفة الغربية وغزة .

وسيجرى أنعقاد لجنتين منفصلتين ولكنهما مترابطتان .. احدى هاتين اللجنتين تتكون من ممثلى الأطراف الأربعة التى ستتفاوض وتوافق على الوضع النهائى للضفة الغربية وغزة وعلاقاتها مع جيرانها . وتتكون اللجنة الثانية بين ممثلى اسرائيل وممثلى الأردن والتى سيشترك معها ممثلو السكان فى الضفة الغربية وغزة للتفاوض بشأن معاهدة السلام بين اسرائيل والأردن واضعة فى تقديرها الأتفاق الذى تم التوصل إليه بشأن الضفة الغربية وغزة .

وستركز المفاوضات على أساس جميع النصوص والمبادىء لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢.

وستقرر هذه المفاوضات ضمن أشياء أخرى موضع الحدود وطبيعة ترتيبات الأمن.. ويجب أن يعترف الحل الناتج عن المفاوضات بالحقوق المشروعة للشعب الفلسطينى ومتطلباتهم العادلة وبهذا الأسلوب سيشارك الفلسطينيون فى تقرير مستقبلهم من خلال :

١ – أن يتم الأتفاق فى المفاوضات بين مصر واسرائيل والأردن وممثلى السكان فى الضفة الغربية وغزة على الوضع النهائى للضفة الغربية وغزة والمسائل البارزة الأخرى بحلول نهاية الفترة الأنتقالية .

٢ – أن يعرضوا اتفاقهم للتصويت من جانب الممثلين المنتخبين لسكان الضفة الغربية وغزة .

: – إتاحة الفرصة للممثلين المنتخبين عن السكان فى الضفة الغربية وغزة لتحديد الكيفية التى سيحكمون بها أنفسهم تمشيا مع نصوص الأتفاق .

٤ – المشاركة كما ذكر أعلاه فى عمل اللجنة التى تتفاوض بشأن معاهدة السلام بين اسرائيل والأردن .

(د) سيتم اتخاذ كل الإجراءات والتدابير الضرورية لضمان أمن اسرائيل وجيرانها خلال الفترة الأنتقالية وما بعدها .. وللمساعدة على توفير مثل هذا الأمن ستقوم سلطة الحكم الذاتى بتشكيل قوة قوية من الشرطة المحلية . وتشكل هذه القوة من سكان الضفة الغربية وغزة . . وستكون قوة الشرطة على أتصال مستمر بالضباط الاسرائيليين والأردنيين والمصريين المعينين لبحث الأمور المتعلقة بالأمن الداخلى .

(هـ) خلال الفترة الانتقالية يشكل ممثلو مصر واسرائيل والأردن وسلطة الحكم الذاتى لجنة تعقد جلساتها باستمرار وتقرر باتفاق الأطراف صلاحيات السماح بعودة الأفراد الذين طردوا من الضفة الغربية وغزة فى ١٩٦٧ مع اتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع الاضطراب وأوجه التمزق ، ويجوز أيضاً لهذه اللجنة أن تعالج الأمور الأخرى ذات الاهتمام المشترك .

(و) ستعمل مصر واسرائيل مع بعضهما البعض ومع الأطراف الأخرى المهتمة لوضع إجراءات متفق عليها للتنفيذ العاجل والعادل والدائم لحل مشكلة اللاجئين .

(ج) المبادىء المرتبطة : ٠

١ – تعلن مصر واسرائيل أن المبادىء والنصوص المذكورة أدناه ينبغى أن تطبق على معاهدات السلام بين اسرائيل وبين كل من جيرانها مصر والأردن وسوريا ولبنان .

٢ – على الموقعين أن يقيموا فيما بينهم علاقات طبيعية كتلك القائمة بين الدول التى هى فى حالة سلام كل منها مع الأخرى . =

= وعند هذا الحد ينبغى أن يتعهدوا بالالتزام بنصوص ميثاق الأمم المتحدة ويجب أن تشمل الخطوات التى تتخذ فى هذا الشأن على :

(أ) أعتراف كامل .

(ب) إلغاء المقاطعات الاقتصادية .

(جـ) الضمان فى أن يتمتع المواطنون فى ظل السلطة القضائية بحماية الإجراءات القانونية فى اللجوء للقضاء .

٣ – يجب على الموقعين استكشاف امكانيات التطور الاقتصادى فى إطار اتفاقيات السلام النهائية بهدف المساهمة فى صنع جو السلام والتعاون والصداقة التى تعتبر هدفا مشتركا لهم .

٤ – يجب إقامة لجان للدعاوى القضائية للحسم المتبادل لجميع الدعاوى القضائية المالية .

٥ – يجرى دعوة الولايات المتحدة للاشتراك فى المحادثات بشأن موضوعات متعلقة بشكليات تنفيذ الاتفاقيات واعداد جدول زمنى لتنفيذ تعهدات الأطراف .

٦ – سيطلب من مجلس الامن التابع للأمم المتحدة المصادقة على معاهدات السلام وضمان عدم انتهاك نصوصها وسيطلب من الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن التوقيع على معاهدات السلام وضمان أحترام نصوصها كما سيطلب منهم مطابقة سياستهم وتصرفاتهم مع التعهدات التى يحتويها هذا الإطار .

الوثيقة الثانية :

إطار الأتفاق لمعاهدة سلام بين مصر واسرائيل :

من أجل تحقيق السلام .. وافقت مصر واسرائيل على التفاوض بنية صادقة بهدف التوصل إلى معاهدة سلام بينهما خلال ٣ أشهر من تاريخ هذا الأتفاق :

وتم الأتفاق على ما يلى :–

– أن تجرى المفاوضات تحت علم الأمم المتحدة ، فى المكان أو الأماكن التى يتفق عليها الجانبان

– أن يتم تطبيق كل مبادىء قرار الأمم المتحدة رقم ٢٤٢ فى حل النزاع بين مصر واسرائيل .

– أن يتم تنفيذ بنود معاهدة السلام فى فترة بين عامين و ٣ أعوام من تاريخ توقيع المعاهدة ، فيما لو لم يتفق الطرفان على شىء آخر .

وقد أتفق الجانبان على المسائل التالية :

(أ) ممارسة مصر لسيادتها الكاملة على المنطقة التى تمتد إلى الحدود المعترف بها دوليا بين مصر وفلسطين فى فترة الأنتداب .

(ب) انسحاب القوات المسلحة الاسرائيلية من سيناء .

(جـ) استخدام المطارات الجوية التى يخلفها الاسرائيليون بالقرب من العريش أورفح ورأس النقب وشرم الشيخ للأغراض المدنية فقط بما فى ذلك الأستخدام التجارى المحتمل من جانب جميع الدول .

(د) حرية مرور السفن الاسرائيلية فى خليج السويس وقناة السويس على أساس اتفاقية القسطنطينية لعام ١٨٨٨ والتى تنطبق على جميع الدول . =

= اعتبار مضيق وخليج العقبة ممرات دولية مفتوحة أمام جميع الدول لحرية الملاحة وحرية المرور البرىء والطيران فوقها .

(هـ) إنشاء طريق سريع يربط بين سيناء والأردن بالقرب من ايلات مع ضمان حرية المرور السلمي فيه لكل من مصر والأردن .

(و) أن تتم مرابطة قوات عسكرية على النحو المبين فيما يلى :

مرابطة القوات :

(أ) لن ترابط ما يزيد على فرقة واحدة (ميكانيكية أو مشاة) فى القوات المسلحة المصرية داخل منطقة تبعد بما يقرب من ٥٠ كيلو مترا شرق خليج السويس وقناة السويس .

(ب) قوات الأمم المتحدة والبوليس المدنى فقط المزودة بأسلحة خفيفة ، لممارسة مهام البوليس العادية سوف ترابط فى منطقة تقع غربى الحدود الدولية وخليج العقبة ، يتراوح عمقها ما بين ٢٠ و ٤٠ كيلو مترا .

(جـ) فى المنطقة الممتدة على مسافة ٣ كيلو مترات شرق الحدود الدولية تكون هناك قوات عسكرية اسرائيلية محدودة لا تزيد عن أربع كتائب مشاه ومراقبوا الأمم المتحدة .

(د) وحدات حرس حدود لا تزيد على ثلاث كتائب تقوم بمعاونة البوليس المدنى فى صيانة النظام فى المنطقة التى لم ترد عاليه .

وتعيين المناطق المذكورة عاليه سوف يكون حسبما يتم الاتفاق عليه خلال مفاوضات السلام . ومحطات الأنذار البكر قد توجد لضمان الإلتزام ببنود الاتفاقية .

وتتمركز قوات الأمم المتحدة فى :

(أ) فى المنطقة فى سيناء التى تبعد عن البحر المتوسط بعشرين كيلو مترا والقريبة من الحدود الدولية .

(ب) فى منطقة شرم الشيخ لضمان حرية المرور فى مضيق تيران — ولن يتم سحب هذه القوات إلا فى حالة موافقة مجلس الأمن على سحبها بالأغلبية المطلقة .

وبعد أن يتم توقيع اتفاقية السلام وأثر اتمام الانسحاب المرحلى ، تقام علاقات طبيعية بين مصر واسرائيل بما فى ذلك : الاعتراف الكامل — متضمنا علاقات دبلوماسية واقتصادية وثقافية .

وإنهاء المقاطعة الاقتصادية ورفع القيود على حرية انتقال البضائع والأشخاص .

على أن يتمتع مواطنو كل من الدولتين بحماية القوانين المطبقة فى دولتهم ..

الانسحاب المرحلى :

أن تنسحب جميع القوات الاسرائيلية بعد فترة تتراوح بين ٣ و ٩ أشهر من توقيع الاتفاقية إلى شرق الخط الممتد من نقطة العريش حتى رأس محمد ، وسيتم تعيين هذا الخط على وجه التحديد من الاتفاق بين الجانبين .

عن جمهورية مصر العربية	عن حكومة اسرائيل
محمد أنور السادات	مناحم بيجين

شهد التوقيع

جيمى كارتر .. رئيس الولايات المتحدة الأمريكية

وهكذا نجد دور الأمين العام يتضاءل ويتوارى فى مواجهة مشكلة الشرق الأوسط بعد حرب سنة ١٩٦٧ .. وهذا عكس ما كان عليه الحال فى عدوان سنة ١٩٥٦ الأمر الذى قد يبدو معه – لأول وهلة – ضعف السلطات الدبلوماسية والسياسية للأمين العام .. إلا أن الحقيقة – كما سبق أن أشرنا – غير ذلك .. لأن السلطات الممنوحة للأمين العام لم تتغير ، وإنما الذى تغير هو ممارسة تلك السلطات وهذا يمكن إرجاعه ليس فقط إلى شخصية من يشغل هذا المنصب ، بل أيضا إلى التغيرات الدولية فى السياسة العالمية .. واستقطابها بين الكتلتين المتنافستين ..

غير أنه من الأهمية بمكان – ونحن نعرض لدور الأمم المتحدة فى تحقيق السلم والأمن الدولى من خلال الأزمات التى أشرنا إليها – ألا يستبد بنا التشاؤم ، ونتصور أن الأمم المتحدة لن تجد مخرجا من الهاوية التى تردت فيها .. إن ذلك قد يفقدنا الكثير من رؤية الوجه الآخر لهذه المنظمة الدولية .. فلقد أثبتت المنظمة – بما لا يدع مجالا للشك – أن أنفاسها تتردد فى كل أزمة دولية .. وأن وجودها فى أى صراع أمر لم يفقد حيويته .. وإذا كانت قد فشلت فى إيجاد الحلول الجذرية لكثير من الأزمات الدولية ، فقد نجحت إلى حد كبير فى وقف الاشتباكات المسلحة لتلك الأزمات . كما نجحت فى منع تفاقم المنازعات الدولية إلى الحد الذى يهدد السلام العالمى وينذر بقيام حرب عالمية ثالثة .. ونجحت أيضاً فى تسوية بعض المنازعات الدولية (١) وأهمها مشكلة العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ . ومشكلة ايريان الغربية ، ومشكلة كشمير وهى مشاكل كانت وقت نشوئها بعيدة عن المساس بمصالح الدولتين الكبيرتين بطريق مباشر .. ونشير بايجاز إلى المشكلتين الأخيرتين : –

---

(١) راجع : د. سامى عبد الحميد « قانون المنظمات الدولية» الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٣١٤ .

مشكلة ايريان الغربية : —

ترجع ظروف هذه المشكلة إلى عام ١٩٤٦ .. ففى هذا العام حصلت اندونيسيا على استقلالها من هولنده ولم يتم الاتفاق بين الدولتين على مصير ايريان الغربية (المسماه بغينيا الجديدة الغربية) ، فقامت اندونيسيا بعرض الأمر على الجمعية العامة سنة ١٩٥٤ بدعوى أن ايريان الغربية تنتمى إلى اندونيسيا ، فردت هولنده بان سكان ايريان الغربية ليسوا من أصل اندونيسى ولهذا يجب أن تتاح لهم الفرصة أن يقرروا مصيرهم بأنفسهم عندما يسمح مستواهم الحضارى بذلك .

وقد ناقشت الجمعية العامة هذه المشكلة فى عدة دورات دون أن تتوصل إلى حل ، الأمر الذى أدى إلى وقوع اشتباك مسلح بين القوات الهولندية والاندونيسية .. فدعا أوثانت كلتا الحكومتين إلى السعى لإيجاد حل سلمى للمشكلة عن طريق التفاوض المباشر .. وعين وسيطا لمساعدة الدولتين فى هذا الصدد، وقد استجابت الحكومتان للمفاوضات التى انتهت بينهما إلى اتفاق فى أغسطس سنة ١٩٦٢ يقضى بوقف العمليات الحربية فيما بينهما نهائيا ، وبانتقال إدارة ايريان الغربية إلى اندونيسيا فى أول مايو سنة ١٩٧٣ بعد فترة انتقالية من إدارة الأمم المتحدة .. وبمنح الحكم الذاتى لشعب الأقليم فى نهاية سنة ١٩٦٩ وقد أيدت الجمعية العامة هذا الاتفاق .. وسار حل هذه المشكلة وفقا لهذا الاتفاق .

مشكلة كشمير : —

تعود جذور هذه المشكلة إلى عام ١٩٤٧ عقب تقسيم شبه القارة الهندية إلى دولتين هما الهند والباكستان .. فقد أعلنت الهند ضم ولاية كشمير وهى احدى ولايات الهند الشمالية التى تحررت حيذاك من السيادة البريطانية ، والتى يبلغ عدد سكانها حوالى خمسة ملايين نسمة أغلبهم من المسلمين ..

وقد نازعت باكستان فى مشروعية هذا الإجراء طالبة إتاحة الفرصة لسكان هذه الولاية ليقرروا مصيرهم بانفسهم فى استفتاء حر .

وفى يناير سنة ١٩٤٨ قدمت الهند شكوى إلى مجلس الأمن تتهم الباكستان بمساعدة رجال القبائل الإسلامية فى غزو كشمير .. وقد انكرت الباكستان هذا الاتهام مدعية أن ضم ولاية كشمير إلى الهند – يعتبر فى رأيها – وضعا غير شرعى ، وقدمت هى الأخرى عدة شكاوى فى هذا الشأن وقد بحث مجلس الأمن ظروف النزاع وأصدر بعض القرارات التى كان من نتيجتها توجه بعثة من الأمم المتحدة إلى شبه القارة الهندية فى يولية سنة ١٩٤٨ .. كما ترتب عليها قبول الهند والباكستان وقف القتال فى ولاية كشمير ابتداء من أول يناير سنة ١٩٤٩ .. كما قبلتا الاقتراحات التى قدمتها اللجنة لإجراء استفتاء عام فى كشمير حول انضمامها إلى الهند أو إلى باكستان ، غير أن إجراءات الاعداد للأستفتاء طالت نتيجة خلاف الطرفين حول شروط نزع سلاح الولاية الأمر الذى ظلت المشكله معه دون حل . إلى أن أندلع القتال بينهما مرة ثانية فى ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ وقد طلب مجلس الأمن وقف القتال ، وعودة جميع القوات المسلحة إلى الأماكن التى كانت تشغلها قبل ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ ، كما قرر المجلس أن ينظر فى الخطوات الممكنة التى من شأنها أن تساعد على حل المشكلة السياسية القائمة فور إتمام وقف القتال وانسحاب القوات .

وبتاريخ ١٣ فبراير سنة ١٩٦٦ أعلن الأمين العام للأمم المتحدة أنه قد تم التوصل بين الطرفين على خطة لانسحاب قواتهما إلى ما كانت عليه يوم ٥ أغسطس سنة ١٩٦٥ تنفيذا لقرار مجلس الأمن وذلك بمساعدة الاتحاد السوفيتى وتوسط الأمين العام للمنظمة .

المنهج الثالث

نزع السلاح Disarmament

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

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

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

---

(١) راجع : أ . ل . كلود : المرجع السابق ص ٤٠٠ .
وراجع أيضا : محمد رفعت « التعاون الدولى والسلام العام » دار الكتب الحديثة سنة ١٩٤٥ ، ص ١١١ .

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

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

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

---

(١) راجع ما سبق ص ١٠٩

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

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

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

أولا : أوجه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة (١) :

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

ثانيا : الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح : —

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

(١) معاهدة تحريم التجارب الذرية : —

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

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

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

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

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

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

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

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

(٢) معاهدة منع انتشار الاسلحة الذرية : –

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

وتتضمن هذه المعاهدة المبادىء الآتية : –

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

(ب) إنشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار .

(جـ) تسهيل استخدام الطاقة الذرية فى الأغراض السلمية .

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

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

(٣) إتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح النووى : « معاهدة مكسيكو » ..

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

(١) يشير بعض الفقهاء إلى أن نظام الأمم المتحدة يعتمد فى تحقيق السلم والأمن الدولى على ثلاثة مناهج فقط هى : التسوية السلمية ، والأمن الجماعى ، والتعاون الدولى ، أما نزع السلاح فدوره غير محسوس فى الميثاق . راجع :
Goodrich and Hambro; Charter of the United Nations, Boston (1949), p. 91.

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

المنهج الرابع
تصفية الأستعمار

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

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

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

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

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

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

أولا : الاقاليم الخاضعة للوصاية (٢) :

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

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

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

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

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

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

١ — الاقاليم التى كانت مشمولة بالانتداب .

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

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

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

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

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

---

(١) انظر المادة (٨٨) من الميثاق .

ثانيا : الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى :-

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

أما بخصوص ادعاء الدول المستعمرة أنها وحدها صاحبة الاختصاص

---

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

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

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

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

ويهمنا أن نتناول بايجاز مضمون هذين القرارين .

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

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

---

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

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

ويتضمن هذا القرار ما يلى (١) :

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

وقد أخذت اللجنة بنظام « قائمة الاسئلة » وهى جملة اسئلة توجهها اللجنة إلى الدولة المسئولة عن إدارة الاقاليم غير المستقلة للحصول منها على

المعلومات والبيانات اللازمة لعملها ، كذلك أقرت اللجنة حق تقديم العرائض والشكاوى المكتوبة والشفوية ، وقامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل أقليم على ضوء ظروفه ، ودرجة التقدم التى وصل إليها .. وقد نجحت اللجنة فى تحرير العديد من الاقاليم ، وتمكينها من حصولها على استقلالها ، وأنضمامها إلى عضوية الأمم المتحدة .. ومازالت تبذل جهودها فى سبيل تمكين باقى المناطق المستعمرة من الحصول على حقها فى تقرير المصير .

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

وقد اقترحت اللجنة إتخاذ عدة إجراءات يمكن أن تقوم بها الحكومات

---

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

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

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

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

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

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

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

نظرة تقديرية لدور الأمم المتحدة فى تصفية الاستعمار :

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

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

---

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

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

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

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

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

المبحث الثانى

مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب

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

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

والواقع أن هذا المفهوم يرتكز على عدة إعتبارات أساسية هى :

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

استهوى واضعى ميثاق الأمم المتحدة بصورة كاملة .. فجاء الميثاق يتبنى فكرة التعاون الدولى على نطاق واسع ، فأشارت الديباجة إلى ذلك بقولها : « نحن شعوب الأمم المتحدة ، وقد آلينا على أنفسنا : أن ندفع بالمرقى الإجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها ... » وقد أكد هذا الإتجاه أيضاً ما نصت عليه المادة الأولى فقرة (٣) من الميثاق حيث جاء بها أن من مقاصـــد الأمم المتحدة : « تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية ، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك إطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء » ..

كما حددت المادة (٥٥) من الميثاق أهداف التعاون الدولى فى المجالات الإقتصادية والإجتماعية بقولها أنه : « رغبة فى تهيئة دواعى الإستقرار والرفاهية الضرورين لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

المنهج الأول

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

أولا : برنامج الأمم المتحدة للتنمية (١) : –

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

(١) The United Nations Development Programme «UNDP)

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

وراجع النشرة الصادرة عن الأمم المتحدة فى أغسطس سنة ١٩٧٥ .

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

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

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

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

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

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

(١) راجع بخصوص التوصيات الصادرة عن المؤتمر خلال هذه الدورات كل من :
— الدكتور ـ محمد زكى شافعى « مؤتمر جنيف للتجارة والتنمية » مجلة السياسة الدولية — العدد الأول — يولية سنة ١٩٦٥ ص ٨ .
— الدكتور ـ عبد الحكيم الرفاعى — المرجع السابق — من ص ١٠٤ إلى ١١٣ ومن ص ١١٧ إلى ١٢٠ ومن ص ٢٦٤ إلى ٢٦٨ .
— الدكتور ـ اسماعيل صبرى عبد الله « نحو نظام اقتصادى عالمى جديد » الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ٢٤ وما بعدها .

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

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

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

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

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

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

رابعاً : الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة سنة ١٩٧٤ : —

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– إقامة علاقة عادلة بين أسعار المواد الأولية والمنتجات الصناعية .

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

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

– تشجيع اتحادات منتجى المواد الأولية .

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

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

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

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

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

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

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

خامساً : ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية : —

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

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

---

(١) أنظر :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– إلتزام الدول النامية بتسهيل التجارة والتعاون فيما بينها .

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

المنهج الثانى

التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية

يرتبط هذا المنهج ارتباطا جذريا بالمنهج السابق .. وقد جاء النص عليه فى ديباجة الميثاق حيث جاء بها : « نحن شعوب الأمم المتحدة . وقد آلينا على أنفسنا ... أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما . وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الأداة الدولية فى ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها .. » ... كما جاء النص عليه أيضاً فى المادة الأولى فقرة (٣) ، والمواد (٥٥) و (٥٦) و (٦٠) من الميثاق . ومفهوم التنمية الاجتماعية فى لغة الميثاق يعنى تحقيق التقدم فى مجال الصحة والتعليم والإسكان والرفاهية الاجتماعية بدرجة متوازية مع التقدم الاقتصادى.

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

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

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

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

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

---

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

المنهج الثالث

تدعيم إحترام حقوق الإنسان

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

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

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

---

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

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

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

جهود الأمم المتحدة لتطبيق هذا المنهج :—

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

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

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

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

أولا : الاعلان العالمى لحقوق الإنسان (١) : –

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

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

(١) Universal Declaration of Human Rights

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

ثانياً : الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان (٣) :

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

---

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

(٢) المرجع السابق ، نفس الموضع .

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

الباب الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

Specialized Agencies

وسوف نقسم الدراسة فى هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى : دراسة تطبيقية للوكالات الدولية المتخصصة .

تمهيد

سبق أن أوضحنا أن مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية ، تعتبر أحد الأسباب الجوهرية فى تهديد السلم والأمن الدوليين ، ومن ثم كان الإتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الأمن والسلام العالمى ، من هنا كان حرص واضعى ميثاق الأمم المتحدة على إبراز أهمية التعاون الدولى فى هذا الشأن ، فجاءت ديباجة الميثاق تقرر إن : « شعوب الأمم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك » كما أفرد الميثاق فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان الجوانب المختلفة لتحقيق هذا التعاون ، وخصص جهازا مستقلا هو « المجلس الاقتصادى والاجتماعى » وذلك للإشراف على تحقيق هذا الهدف . وقد إلتزم أعضاء الأمم المتحدة — بموجب المادة (٥٦) من الميثاق — بان يتخذوا كل ما يلزم من أعمال فردية ومشتركة — بالتعاون مع الأمم المتحدة — لتطبيق المناهج التى وضعتها المنظمة فى هذا الصدد .

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

قد نهض المجلس الاقتصادى والاجتماعى بدوره فى هذا الشأن ،

---

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

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

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

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

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

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

وسنقسم دراستنا للوكالات الدولية المتخصصة إلى فصلين :

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

المبحث الأول : تحديد معنى الوكالات المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

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

المبحث الثالث : الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة .

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

المبحث الأول : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية

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

المبحث الثالث : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال المواصلات الدولية

المبحث الرابع : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التعاون الفنى .

الفصل الأول

النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

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

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

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

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

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة

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

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

أولا : أن تكون منظمة حكومية : —

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

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

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

— برنامج الأمم المتحدة للتنمية (٢) .

— صندوق الأمم المتحدة للطفولة (٣) .

---

(١) أنظر : د . سامى عبد الحميد « المرجع السابق » ص ٣٣٥ .

(٢) United Nations Development Programme (UNDP).

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

المبحث الثانى

طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

المبحث الثالث

الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

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

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

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

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

المبحث الأول

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية

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

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

— الاتفاق العام للتعريفات والتجارة « منظمة الجات » .

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

(١) صندوق النقد الدولى

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

أولا : أهداف الصندوق : —

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

---

(١) International Monetary Fund «IMF»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ويتكون رأس مال الصندوق – المستخدم لهذا الغرض – من الحصص

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

ثانياً : العضوية فى صندوق النقد الدولى :—

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

ثالثاً : أجهزة الصندوق :—

يتكون الصندوق من الأجهزة الرئيسية الآتية :

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

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

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

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

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

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

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

رابعاً : تقدير دور الصندوق : —

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

والواقع أن الصندوق يقوم بوظيفتين أساسيتين لتحقيق أهدافه :

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

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

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

(أ) وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا : —

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

(١) أنظر المادة ١٤ / ١ من الاتفاقية .

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

ويرد على هذا الإلتزام بعض الاستثناءات منها :

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

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

ثانياً : ثبات أسعار الصرف :

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

---

(١) أنظر المادة ٨ - ٢ من الاتفاقية .

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

(٢) البنك الدولى للتنمية والتعمير

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

---

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

(٢) أنظر المرجع السابق ص ٤٣

(٣) The International Bank for Reconstruction and Development

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

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

أولا : أهداف البنك : —

إنشىء البنك لتحقيق الأهداف الآتية :

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

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

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

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

ثانياً : الهيكل الداخلى للبنك: —

يتكون البنك من الأجهزة الآتية :

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

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

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

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

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

ثالثاً : العضوية فى البنك : —

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

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

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

رابعا : تقدير الدور الذى يقوم به البنك :ـ

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

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

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

---

(١) راجع المادة السادسة من الاتفاقية المنشئة للبنك .

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(ب) أن القروض يجب أن تكون من أجل مشروعات معينة ومحددة باستثناء ظروف خاصة .

(جـ) أن القروض يمكن أن تستخدم للنفقات المحلية فقط فى ظروف استثنائية .

من هنا كان عدم وجود استراتيجية للتنمية الاقتصادية الدولية فى ميثاق البنك ، وبمعنى آخر عدم وجود توجهات سياسية . مبيا أدى بالبنك إلى أن يعتمد على نفسه فى إيجاد استراتيجيته الخاصة فى التنمية ، والمتتبع لنشرات البنك خلال سنواته الأولى يلمس ذلك بوضوح . حيث درج البنك على الإشارة فى نشراته لبعض الصعوبات التى تعترض التنمية الاقتصادية فى الدول النامية . وأهمها : نقص رأس المال المحلى ، ونقص الفنيين والإداريين ، وعدم الاستقرار الاقتصادى . وانخفاض مستوى التعليم لأغلبية الشعب ، والظروف السياسية غير المستقرة .. ولا شك أن نظرة البنك إلى هذه الصعوبات كانت السبب فى تضييق النطاق فيما تطلبه تلك الدول من قروض . وبالتالى ضآلة ما تحصل عليه منها بما لا يفى

---

(١) أنظر : جون . د . آدلر « نظرية التنمية واستراتيجية البنك الدولى فى التنمية » بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى – التمويل والتنمية – العدد (١١) الصادر فى ١٥ لمناير ١٩٧٨ ص ٥٥ وما بعدها .
وراجع أيضاً نص المواد ١ ، ٣ ، ٤ ، من الاتفاقية المنشئة للبنك .

بحاجاتها الفعلية ، في الوقت الذي كان البنك يمنح قروضه للسخية للدول الصناعية المتقدمة ، وهو سلوك لا يتفق مع مبدأ العدالة والإنصاف في التعاون الدولي (١)

٢ ـ أن البنك أخذ على عاتقه تشجيع رؤوس الأموال الخاصة للإستثمار في أقاليم الدول الأعضاء التي في حاجة إليها .. وذلك عن طريق ضمان بعض القروض ، أو عن طريق تقوية فرص الاستثمارات في البلاد النامية حتى تنتقل إليها تلك الأموال . إلا أن البنك لم يحقق نتائج ملموسة في هذا الصدد .. إذ من الملاحظ أن القروض التي ضمنها البنك ضئيلة جداً ، بالقياس إلى القروض التي قدمها من ماله الخاص ، كذلك لم يحقق البنك نجاحا ملموساً في تقوية فرص الاستثمار في البلاد النامية .. وهذا يرجع بصفة أصلية إلى عدم توسع البنك في إقراض تلك الدول من ماله الخاص لتقوية اقتصادياتها ، وجعلها جذابة لأصحاب رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة ، الأمر الذي ترتب عليه احجام تلك الاستثمارات بدورها في تنمية اقتصاديات تلك الدول .

٣ ـ رغم أن سياسة البنك في الإقراض ، ترتكز أساسا على مبدأ التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية ، دون أن تكون للاعتبارات السياسية التي تنتهجها حكومات الدول الأعضاء أي أثر في هذا الصدد .. إلا أن البنك لم يلتزم بهذه القاعدة في كثير من طلبات الإقراض المقدمة إليه ، وهذا يرجع إلى قاعدة التصويت النسبي التي يأخذ بها البنك في إصدار قراراته وأيضاً في إدارته .. إذ أن هذه القاعدة ، تمكن الدول المالكة لأكبر الأنصبة في رأس مال البنك التحكم في قراراته ، وبالتالي يمكن أن تتكتل تلك الدول لمنع القروض عن الدول التي تتعارض سياستها معها .. كما تسمح

---

(١) أنظر : د. إبراهيم شحاته « المنظمات الدولية وتمويل التنمية في دول العالم الثالث » مجلة السياسة الدولية (يناير ١٩٧١) ص ١٧٥

لها منح القروض لتلك الدول التي تسير سياستها على هواها ، وقد كان ذلك محل نقد شديد من الدول النامية .

غير أن فشل البنك في وظيفته الأولى لا يجب أن ينسينا الدور الذي يقوم به في تقديم المساعدات الفنية للدول الأعضاء . كما يجب ألا ينسينا بعض جوانبه المضيئة في مجال التنمية الاقتصادية الدولية .. ويمكن الإشارة إلى الوجه الإيجابي لدور البنك في تنمية الاقتصاد العالمي على النحو التالي :

ـ أن البنك يعتبر بمثابة المنظمة التمويلية الدولية الوحيدة التي تفضلها الدول النامية ، وذلك لأنه لا يربط قروضه بأية شروط سياسية . وإنما يستند في تقديمها إلى الإعتبارات الاقتصادية فقط . ومدى ما يمكن أن تحققه من فائدة لاقتصاد الدولة المقترضة . وإذا كان البنك قد أحجم عن سد حاجة كافة القروض التي طلبتها الدول النامية . فمما لا شك فيه أنه ساهم بقدر ـ ولو أنه ضئيل ـ في تمويل عدد من مشروعات الإنماء بها . بل وتشهد في السنوات الخمس الأخيرة تغيراً أساسياً في سياسات البنك الخاصة بالإقراض وأنماطه ، من أجل الإسهام في زيادة انتاجية الشعوب الأكثر فقراً في العالم (١) بحيث يمكن القول أن البنك بات يدرك أنه يواجه عالما مختلفاً له قضاياه المعقدة . ويتعين عليه التصدي لمحاولة حل تلك القضايا بإمكانياته وخبراته .

٢ ـ أن البنك ـ نتيجة للخبرة التي اكتسبها ويكتسبها في مجال التنمية الاقتصادية ـ أصبح مطالبا بتقديم خبراته للدول الأعضاء في هذا المجال . وأصبح من المألوف أن تلجأ كثير من الدول الأعضاء لطلب مساعدته الفنية ، أو استطلاع رأيه الاقتصادي في مسائل غير مرتبطة بإحدى عمليات الإقراض التي يقوم بها . ومثال ذلك طلب الدولة العضو اشتراك البنك

---

(١) أنظر : محبوب الحق « الإهتمامات المتغيرة لسياسات البنك الخاصة بالإقراض » بحث منشور بملحق الأهرام الإقتصادي ، العدد (١٣) الصادر في أول أغسطس سنة ١٩٧٨ ص ٢٣ وما بعدها .

معها فى وضع خطط التنمية الاقتصادية أو تنشيط رؤوس الأموال المحلية الخاصة لتمويل مشروعاتها الإنمائية .

٣ ـ أن البنك كان له الفضل فى إنشاء منظمتين ماليتين أخريتين هما : مؤسسة التمويل الدولية ووكالة التنمية الدولية . وذلك للمساهمة معه فى تقديم الخدمات الاقتصادية فى مجال التنمية الدولية .. وقد تم ربط هاتين المنظمتين بالأمم المتحدة وأصبحتا ضمن الوكالات الدولية المتخصصة ، وتؤديا دورهما الآن ضمن مجموعة الوكالات الاقتصادية لتحقيق رفاهية الشعوب .

٤ ـ أن البنك يقوم بدور توفيقى أو شبه تحكيمى لتسوية بعض المنازعات الاقتصادية التى تثور بين أعضائه . وقد صادفت المساعى التى يقوم بها البنك فى هذا الصدد نجاحا ملموسا يمكن أن تكون إضافة لنشاطه الإيجابى (١) .

(٣) مؤسسة التمويل الدولية

مؤسسة التمويل الدولية(٢)عبارة عن مؤسسة مالية تهدف إلى تنمية المشروعات الخاصة الانتاجية وعلى الأخص فى الدول المتخلفة .. وقد انبثقت هذه المؤسسة عن البنك الدولى للإنشاء والتعمير بتاريخ بولية ١٩٥٦ وفتحت عضويتها لكل الدول المشتركة فى هذا البنك .. ثم تم الوصل بينها وبين الأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل صدقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٩ ، ومن ثم أصبحت تلك المؤسسة بمثابة

---

(١) خير مثل لذلك هو الدور الذى قام به البنك لتسوية تعويضات تأميم قناة السويس راجع : اتفاقيات قناة السويس « المجلة المصرية للقانون الدولى » سنة ١٩٥٨ ص ١٤٨ وما بعدها .

(٢) International Finance Corporation «IFC».

منظمة حكومية متخصصة تابعة للأمم المتحدة .. وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالى .

أهداف المؤسسة : —

تستثمر المؤسسة أموالها فى المشروعات الخاصة داخل أقاليم الدول الأعضاء وذلك بالأشتراك مع رأس المال الخاص ، ولا يشترط فى تلك الاستثمارات تقديم ضمان حكومى ، كما أنها لا تتحمل مسئولية إدارة الشركات التى تساهم فيها . وتهدف المؤسسة من وراء ذلك إلى تحقيق النمو الاقتصادى للدول الأعضاء (١) .

الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتولى جميع السلطات داخل المؤسسة مجلس المحافظين الذى يتكون من محافظى البنك الدولى ومناوبيهم الذين يمثلون فى نفس الوقت الدول الأعضاء فى المؤسسة ، كما يوجد أيضاً مجلس المديرين ويتشكل من المديرين التنفيذيين للبنك الدولى الذين يمثلون أيضاً دولهم فى المؤسسة . ويعمل رئيس البنك الدولى كرئيس لمجلس المديرين بحكم منصبه .

ومقر المؤسسة بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية ..

(٤) وكالة التنمية الدولية

تعتبر وكالة التنمية الدولية (٢) مؤسسة إقراض جديدة انشأها البنك الدولى للتنمية والتعمير فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٦٠ وجعل عضويتها مفتوحة

---

(١) تعد مؤسسة التمويل الدولية بمثابة الأداة الرئيسية للبنك الدولى فى مجال تقديم القروض وتمويل المشروعات الخاصة فى أقاليم الدول الأعضاء النامية ، وقد اقتصر نشاط هذه المؤسسة فى البداية على التعاقد فى مجال تقديم القروض فقط ، ومنذ ١٩٦٤ بدأت المؤسسة تشارك فى إقامة المشروعات الإنمائية وعلى الأخص مشروعات قطاع الأعمال الزراعية الخاصة .

أنظر : جون . و . لود «شركة التمويل الدولية وقطاع الأعمال الزراعية» بحث منشور بملحق الأهرام الاقتصادى – التمويل والتنمية – العدد الثامن الصادر فى ١٥ أبريل ١٩٧٧ ص ٤٩

(٢) International Development Association «IDA»

لكل الدول الأعضاء به، وقد تم الوصل بين هذه المؤسسة والأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل أبرمت في ٢٣ مارس سنة ١٩٦٠ ، ومن ثم أصبحت احدى الوكالات الدولية المتخصصة المتمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي .

أغراض الوكالة (١) :

تهدف الوكالة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج في الدول الأعضاء وبالتالي فانها تعمل على رفع مستوى المعيشة في أقاليم الدول النامية عن طريق تقديم قروض لتلك الدول بشروط سهلة وبسيرة حتى لا تصبح عبئا على ميزان مدفوعاتها .

بمعنى آخر يمكن القول أن الوكالة تعمل على تحقيق أهداف البنك الدولي للتنمية والتعمير . وتساهم معه في أداء دوره للنهوض باقتصاديات الدول النامية .

الهيكل الداخلي للوكالة :-

يقوم بأداء المهام المنوطة داخل الوكالة ثلاثة أجهزة رئيسة هي : مجلس محافظي المؤسسة والمديرون التنفيذيون . وهؤلاء أنفسهم الذين يشغلوا تلك المناصب في البنك الدولي للتنمية والتعمير . ومن ثم فانهم يشغلون مراكزهم بالوكالة بحكم وظائفهم في البنك . كما أن رئيس البنك الدولي للتنمية والتعمير يشغل بحكم منصبه أيضاً وظيفة رئيس الوكالة ورئيس مجلس المديرين التنفيذيين .

وليس للوكالة جهاز مستقل للموظفين . وإنما يؤدي الأعمال الإدارية بها موظفو البنك الدولي .

ومقر الوكالة هو نفس مقر البنك الدولي .

---

(١) Colliard, op. cit., pp. 744-745.

(٥) الإتفاقية العامة للتعريفات والتجارة « الجات »

الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة هى معاهدة متعددة الأطراف تتضمن حقوقا وإلتزامات متبادلة عقدت بين الحكومات المهتمة بالتجارة الدولية فى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٧ ، وبدأ سريانها منذ أول يناير ١٩٤٨ وقد أطلق عليها إسم منظمة « الجات » وهى الحروف الأولى لاسم الاتفاقية بالانجليزية (١) .

وترجع نشأة الجات إلى حقيقة اقتصادية مفادها أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية لن يكتب له النجاح لمجرد إقامة منظمة تعمل على استقرار النقد الدولى ، أو إقامة منظمات تمويلية ، وإنما لابد أيضاً من تحرير التجارة الدولية من القيود والحواجز التى تحد من انسيابها بين الدول ، حتى يمكن للتنمية الاقتصادية الدولية أن تحقق أهدافها ، من هنا بذلت الولايات المتحدة الأمريكية جهداً كبيراً فى سبيل تشجيع حرية التجاره والتقليل من القيود على التجارة الدولية بصفة عامة (٢) ، وقد صدرت عنها بالإشتراك مع إنجلترا عدة تصريحات فى هذا الشأن ، خلال الحرب العالمية الثانية فى سنوات ١٩٤١ — ١٩٤٥ .. ففى ميثاق الأطلنطى الذى عقد فى سنة ١٩٤١ أشير إلى « حرية التجارة وعدم التميز فيها » وأعلنت الحكومتان الأمريكية والبريطانية أستمرار بذل الجهود بعد الحرب ليتسنى لكل الدول الحصول على المواد الأولية والمساهمة فى التجارة الدولية .

وعقب الحرب فى ١٩٤٥ نشرت الحكومة الأمريكية مشروعاً لدعوة « مؤتمر دولى للتجارة والعمل » لإعادة تنظيم التجارة الدولية على أساس

---

(١) General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

(٢) أنظر : د : حازم الببلاوى «نظرية التجارة الدولية» منشأة المعارف سنة ١٩٦٨ ص ٢٢٦ .

أكثر حرية ، على أن يعنى بوضع حد لنظام الحصص وتخفيض الرسوم الجمركية ، وتنظيم تعريفات الأفضلية ، ووضع قيود عليها ، وإنشاء منظمة جديدة تشرف على تنظيم هذه المسائل .

وفى ١٨ فبراير ١٩٤٦ قرر المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع لمنظمة الأمم المتحدة عقد مؤتمر دولى للتجارة والعمل ، وشكل لجنة تحضيرية لإعداد جدول أعمال هذا المؤتمر ، وقد انتهت اللجنة من أعمالها فى أغسطس سنة ١٩٤٧ ، ووضعت مشروع ميثاق بانشاء « هيئة دولية للتجارة » لعرضه على « مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والعمل » . وقد عقد المؤتمر فى هافانا بكوبا ، فى الفترة من ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ إلى ٢٤ مارس ١٩٤٨ ، وانتهى إلى وضع « ميثاق هافانا بانشاء هيئة دولية للتجارة » على أن يعرض على الحكومات الممثلة فى المؤتمر للتصديق عليه (١) .

وقد جاء فى المادة الأولى من هذا الميثاق قولها : « بما أن الأمم المتحدة قد صممت على أن تهيىء ظروف الاستقرار والرفاهية الضرورية للعلاقات السلمية والودية بين الأمم ، فان أطراف هذا الميثاق قد آلوا على أنفسهم ، أن يتعاونوا مع بعضهم بعضا ومع منظمة الأمم المتحدة فى ميدانى التجارة والعمل مستهدفين فى ذلك تحقيق الأغراض المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة وبخاصة الوصول إلى مستوى أعلى للمعيشة والعمالة الكاملة وتهيئة الظروف للتقدم الاقتصادى والاجتماعى كما هو مبين فى المادة ٥٥ من هذا الميثاق » (٢) .

ورغم أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت وراء إعداد وإنشاء

---

(١) اشترك فى المؤتمر ٥٥ دولة ، واكتفت دولتان بارسال مراقبين ، ولم يشترك فيه الاتحاد السوفيتى .
أنظر : د . عبد الحكيم الرفاعى « المرجع السابق » ص ٥٩ هامش (١) .

(٢) راجع الترجمة التى نشرتها وزارة المالية المصرية للميثاق تحت عنوان « ميثاق هافانا بإنشاء هيئة دولية للتجارة » المطبعة الأميرية ١٩٤٩ .

« ميثاق منظمة التجارة الدولية » (١) والذى أطلق عليه « ميثاق هافانا » ، إلا أنها لم تصدق عليه . وبالتالى عزفت الدول الأخرى عن التصديق عليه ، ومن ثم فلم يكتب له أن يدخل مرحلة التنفيذ حتى الآن (٢) .

وكان من المفروض أن تتخذ منظمة التجارة الدولية مكانها إلى جانب البنك الدولى وصندوق النقد الدولى وغيرها من الوكالات الدولية المتخصصة ، لتعمل على تخفيف القيود المفروضة على التجارة الدولية ، وتجنب التميز فى المعاملة بين مختلف الدول ، بالإضافة إلى تشجيع تداول رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء فيها . غير أن تأخير الدول فى التصديق على ميثاق هذه المنظمة ، أدى إلى عدم قيامها ، وقيل أن السبب الحقيقى لعدم التصديق على ميثاق هافانا « هو أن الدول لا ترغب فى أن تقيد حريتها فى المسائل التجارية بمقتضى ميثاق دائم ، لأن الظروف التجارية تتغير بسرعة من وقت لآخر » (٣) .

وقد أهتدت اللجنة التحضيرية ، التى شكلها المجلس الاقتصادى والاجتماعى سنة ١٩٤٦ ، إلى صيغة أخرى يمكن بموجبها إزالة الحواجز أمام التجارة الدولية ، دون الانتظار إلى حين قيام منظمة التجارة الدولية ، وتتلخص هذه الصيغة فى إبرام اتفاقات ثنائية بين الدول لتخفيض الرسوم الجمركية فيما بينها بالنسبة لكل سلعة على حدة ، وقد عممت هذه الاتفاقات على بقية الدول الأخرى . وقد غطت تلك الاتفاقات حوالى ٥٠٠ سلعة تطلبت ١٢٣ أتفاقا جزئيا . وقد ضمت هذه الاتفاقات الجزئية وجمعت فى الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة والتى أطلق عليها اسم « الجات » وتم التوقيع عليها فى ٣٠ أكتوبر ١٩٤٧ .

---

(١) Charter for an International Trade Organization

(٢) أنظر : Colliard, op. cit., p. 663 et seq.

(٣) أنظر : د . عبد الحكيم الرفاعى « المرجع السابق » ص ٦٨ .

أهداف « الجـات » :

تلتزم الدول بموجب اتفاقية « الجات » بعدم فرض قيود جديدة على السلع الداخلة فى الاتفاقية .. كما تنص على نوع المعاملة العادلة التى تتبعها كل دولة . وفى نفس الوقت فقد أجازت للدول الأعضاء أن تلجأ إلى فرض بعض القيود إذا كان ميزان المدفوعات يعانى من اختلالات شديدة أو من بعض الظروف الأخرى الاستثنائية ، كما لو ترتب على رفع القيود الإضرار ضرراً شديداً بالصناعة الوطنية ولضمان عدم التمييز فى المعاملة ، فقد نصت الاتفاقية على مبدأين (١) :

- مبدأ المساواة فى المعاملة مع السلع الوطنية ، بمعنى أنه بمجرد أن تعبر السلع المستوردة الحدود ، فيجب أن تخضع لنفس القواعد التى تخضع لها السلع الأخرى المحلية بدون تمييز .
- مبدأ تعميم شرط الدولة الأولى بالرعاية ، بحيث أن أية ميزة تمنحها دولة لدولة أخرى يجب أن تمتد إلى جميع أعضاء الاتفاقية .

أجهزة الجات :-

تعتبر الجات معاهدة تجارية متعددة الأطراف ، أى أنها ليست ميثاقا ، والقاعدة العامة فى هذه الاتفاقية أن أطرافها يجتمعون على هيئة مؤتمر مرة كل سنة ، وليس بوصفهم أعضاء فى منظمة يحضرون اجتماعا لأحد أجهزتها .. وفى بعض الظروف قد يعقد اجتماعان فى سنة واحدة .

وقد أنشىء فى عام ١٩٦٠ مجلس لمباشرة الأعمال ذات الصبغة ،المستعجلة وللقيام بالشئون العادية فيما بين أدوار الانعقاد العادية للأطراف المتعاقدين ، ولا يدعى هذا المجلس فى دورات منتظمة ، بل يجتمع كلما دعا الأمر إلى انعقاده ، وغالبا يجتمع خمس أو ست مرات فى السنة . وبالإضافة إلى ذلك ، فهناك أمانة عامة تعتبر بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة مقرها جنيف بسويسرا.

(١) أنظر : د. حازم الببلاوى – المرجع السابق – ص ٢٢٨ .
— Colliard, op. cit., p. 666,

تقدير الدور الذى تقوم به الجات :-

تؤدى الجات دوراً هاماً فى الحياة الاقتصادية الدولية وذلك عن طريق أربع وسائل رئيسية هى :

- باعتبارها منبراً للتفاوض بشأن خفض التعريفات الجمركية .
- باعتبارها مجموعة من القواعد التجارية التى تحكم سلوك السياسة التجارية .
- باعتبارها أداة لتفسير هذه القواعد وتسوية الخلافات .
- باعتبارها أداة لتطوير ووضع سياسة تجارية جديدة .

ورغم ما تؤديه الجات من خدمات جليلة للتجارة الدولية ، من خلال الوسائل السابق الإشارة إليها ، إلا أنها تفتقد إلى وجود هيئة إدارية دائمة تشرف عليها ، فيما عدا السكرتارية .. لذلك فقد اقترح سنة ١٩٥٥ إنشاء هيئة دولية دائمة تسمى « هيئة التعاون التجارى » تكون مهمتها الاشراف على تطبيق الاتفاقية العامة على أن تصادق على إنشائها السلطات التشريعية فى الدول الأعضاء ، ورغم أن حكومة الولايات المتحدة وافقت على هذا الاقتراح ، فان الكونجرس رفض الموافقة على المشروع ، وبذا استمر كيان الجات على ما هو عليه دون تغير . هذا كما يوجه إلى الجات بعض الانتقادات الأخرى وأهمها أنها « منظمة لا تتوافر لها صفة العمومية والشمول » حيث لم ينضم إليها كثير من أعضاء الأمم المتحدة ، كما أن مسائل التجارة عولجت فيها بطريقة جزئية مع أنها جزء من المسألة العامة التى تهم المجتمع الدولى كله وهى « التنمية الاقتصادية » التى يجب الوصول إلى حل لها وفقاً لما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة .. ولهذا فان هناك اقتراحاً بانشاء هيئة جديدة لعلاج نقاط الضعف فى منظمة الجات ، على أن تتعاون المنظمة الأخيرة مع الهيئة المقترحة وخاصة فيما يتعلق بالمسائل الجمركية . ونعتقد أن منظمة التجارة الدولية التى انشأها ميثاق هافانا يمكن أن تحقق الهدف من هذا الاقتراح . خاصة وأن الأمر لا يحتاج لقيامها إلا بادرة الدول بالتصديق على ميثاقها .

المبحث الثانى

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاجتماعية وتدعيم احترام حقوق الإنسان

عرفنا أن التعاون الدولى فى مجال التنمية الاجتماعية ، وكذا العمل على تدعيم وتعزيز احترام حقوق الإنسان ، منهجان من مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .. وتستعين منظمة الأمم المتحدة بعدد من الوكالات المتخصصة للمساهمة معها فى تطبيق هذين المنهجين .. مثلما هو متبع بالنسبة للوكالات المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية ، وهذه الوكالات هى :

- منظمة العمل الدولية .
- منظمة الصحة العالمية .
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة « اليونسكو » .
- منظمة الأغذية والزراعة .

وسوف نتناول دراسة كل منظمة من تلك المنظمات من حيث نشأتها ، وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، وتقدير الدور الذى تقوم به .

(١) منظمة العمل الدولية

تعتبر منظمة العمل الدولية(١) من أقدم المنظمات المتخصصة فى المجتمع الدولى .. إذ أن إنشاءها يرجع إلى عام ١٩١٩ . ففى هذه السنة بدأ المؤتمر التمهيدى للسلام الذى انعقد بعد نهاية الحرب العالمية الأولى فى بحث المشاكل التى خلفتها الحرب ، وتحت الحاح وضغط نقابات العمال على الحكومات

---

(١) International Labours Organization «ILO).

المختلفة المشتركة فى هذا المؤتمر ، فقد تشكلت لجنة مهمتها دراسة الوسائل الكفيلة بحماية العمال وإيجاد تنظيم دولى دائم يحقق تلك الحماية (١) .

ولم يكن مؤتمر السلام هذا أول مؤتمر دولى يهتم بشئون العمل والعمال على النطاق العالمى ، ولكن سبقه محاولات متعددة سواء على النطاق الفردى أو الدولى ، فقد نادى كثير من المصلحين — مع بداية النهضة الصناعية وما واكبها من ظروف محزنة لاستغلال أرباب العمل والعمال — بضرورة العمل على إيجاد حلول لمشاكل العمال ووضع التشريعات اللازمة لحمايتهم وبخاصة حماية النساء العاملات والأطفال .

كما أن المصلح البريطانى « روبرت أوين » نادى هو أيضاً بهذه الحماية ، وطالب بوضع تشريع دولى للعمل ، وقام بصياغة المقترحات التى ينادى بها فى مذكرتين تقدم باحداها إلى الدايت الألمانى وبالأخرى لمؤتمر إكس—لاشابل سنة ١٨١٨ . ثم تابع الفكرة من بعده رجل الصناعة الفرنسى « دانيل لجراند » حيث اقترح وضع قانون دولى للعمل فى المصانع ، وأرسل عدة رسائل ومذكرات متضمنة هذا الاقتراح للحكومات ولرؤساء الدول وللمؤتمرات الدولية المختلفة (٢) .

وإذا كانت تلك المجهودات الفردية لم يكتب لها النجاح فى الأوساط الرسمية آنذاك ، إلا أنه كان لها أثر كبير بين أوساط العمال . الذين تاقت أنفسهم — تحت تأثير تلك الكتابات — إلى التحرر من عبودية العمل ، والتخلص من الظلم الذى يلاقونه على يد أرباب العمل . من هنا بدأ صوت العمال يرتفع ، ويجد من الحكومات المختلفة آذاناً صاغية ، خصوصا بعد أن

---

(١) راجع الأستاذة الدكتورة عائشة راتب « المرجع السابق » ص ٢٩١ وما بعدها ، وراجع لسيادتها أيضاً « التنظيم الدولى » الكتاب الثانى ص ١٩٦ وما بعدها .

(٢) أنظر : د . إبراهيم العنانى « المرجع السابق » ص ٢٥٧ وما بعدها .

انتشر تأثيرهم السياسى والاقتصادى فى المجتمعات الأوربية ، نتيجة حصولهم على حق الاقتراع ، مما اضطر الكثير من الحكومات الأوربية إلى التدخل لوضع التشريعات اللازمة لحماية العمال .

ثم بدأ الاهتمام بمسائل العمل والعمال يأخذ الطابع الدولى عندما قام المجلس الفيدرالى السويسرى فى ٢٠ أبريل ١٨٨١ باجراء مفاوضات مع عدة دول تمهيدا لعقد مؤتمر دولى لمناقشة فكرة وضع تشريع دولى للعمل ، إلا أن هذه المحاولة فشلت فى تحقيق الهدف الذى تسعى إليه ، وفى ١٨٩٠ انعقد مؤتمر فى برلين من ممثلى أثنى عشرة دولة أوربية اشتمل وفد كل منها — إلى جانب السياسيين الدبلوماسيين — بفنيين وأحد أرباب الصناعة وأحد العمال . وقد ناقش هذا المؤتمر بعض مشاكل العمال ، خاصة ما تعلق منها بأحوالهم فى المناجم ، وحماية الأطفال ، وتخصيص أيام الآحاد للراحة الأسبوعية .. وانتهى المؤتمر إلى إتخاذ بعض القرارات فى تلك المسائل دون التوصل إلى عقد اتفاق عام بشأنها ، إذ تبين حينذاك أنه من السابق لأوانه تسوية هذه المشاكل الحيوية طالما ظل العمل « معتبراً كسلعة يخضع سعرها لقانون العرض والطلب » (١) .

وتوالى بعد ذلك عقد المؤتمرات الدولية .. فانعقد مؤتمران فى باريس ، الأول فى سنة ١٩٠٠ ، والثانى فى سنة ١٩٠١ ، كان من نتيجتهما إنشاء جمعية دولية تحت اسم « الجمعية الدولية للحماية القانونية للعمال » (٢) والهدف من إنشاء هذه الجمعية هو دراسة بعض المشاكل المتعلقة بحماية العمال وإعداد مشروعيات اتفاقيات تحوز الرضاء العام لتقوم بعرضها على المجلس الاتحادى

---

(١) راجع الدكتور جابر جاد عبد الرحمن « محاضرات فى المنظمات الاقتصادية الدولية » معهد الدراسات العربية العالية ١٩٥٦ ص ٦٥ .

(٢) Association international pour la protection légales des travailleurs.

السويسرى ، والذى يعمل بدوره على عقد مؤتمر حكومى لإقرارها .

بالإضافة إلى إنشاء هذه الجمعية ، فقد أوصى المؤتمران السابقان بأن تعمل الدول فى آن واحد على تطوير قوانينها الاجتماعية ، والنهوض بتشريعات العمل التى تهدف إلى حماية العمل وتحسين حالة العمال .

وإذا كانت بعض الدول قد بدأت فعلا فى تطوير تشريعاتها بما يتفق وتلك التوصيات ، إلا أنه سرعان ما تبين أن النهوض بالتشريعات الاجتماعية على هذا النحو ، لن يستمر طويلا ، حيث بدأت كثير من الدول تحجم عن إصدار التشريعات المطلوبة خوفا من عجزها عن المنافسة مع المشروعات الأجنبية للدول التى لا تأخذ بمثل هذه التشريعات (١) .

ولما يئست التنظيمات العمالية من تباطؤ الدول فى تنفيذ الإصلاحات التى يتم التوصية بها ، فقد سعت — بتأييد من اتحاد العمل الامريكى واتحاد العمل الفرنسى — إلى الجهر بمطالب العمال عن طريق عقد المؤتمرات ، وتبادل الرسائل والتقارير مع الحكومات المختلفة ، وسنحت الفرصة لتلك التنظيمات خلال الحرب العالمية الأولى ، فعملت جاهدة على تأكيد ضرورة أن يهتم مؤتمر السلام المزمع عقده بعد إنتهاء تلك الحرب بمشاكل العمال على المستوى الدولى .

وعندما انعقد المؤتمر التمهيدى للسلام فى ٢٥ يناير ١٩١٩ ، أوضح المندوب الانجليزى للمؤتمر مدى الآثار الاجتماعية الخطيرة التى تواكب التطور الاقتصادى والتى يخشى — إذا لم تعالج فى وقتها — أن تؤدى إلى الإضطراب والعنف . كما لفت نظر المؤتمرين إلى ضرورة الاهتمام بمطالب

---

(١) أنظر : د . عائشة راتب « المرجع السابق » ص ١٩٨ والمرجع المشار إليه بهامش (١) .

للعمال ، والاستجابة إلى طلباتهم الخاصة بتحسين ظروف معيشتهم ، خوفا من انتشار الآراء الثورية بينهم (١) .

واضطر المؤتمر التمهيدى للسلام — تحت تأثير ذلك — إلى تشكيل لجنة خاصة سميت « لجنة التشريع الدولى للعمل » (٢) مهمتها إعداد مشروع لإنشاء جهاز دائم للعمل ، وصياغة مجموعة من القواعد التى يمكن أن تحقق حماية العمال فى مختلف الدول الأطراف .

وقد قامت تلك اللجنة بمهمتها ، وأعدت مشروعا بذلك قدمته للمؤتمر الذى وافق عليه دون إدخال أى تعديلات تذكر ، وأصبح هذا المشروع يكون الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساى تحت عنوان « العمل » وكان القسم الأول منه خاص بانشاء منظمة العمل الدولية .. وعالجت اتفاقية فرساى هذا القسم فى المواد (٣٨٧ — ٤٢٦) . أما القسم الثانى فيحتوى على المادة ٤٢٧ فقط تحت عنوان « المبادىء العامة » ..

وهكذا أنشئت منظمة العمل الدولية بموجب معاهدة فرساى للسلام فى ١١ أبريل سنة ١٩١٩ . وكان هدفها الأساسى هو الإشراف على شئون العمل ، وتحقيق ما يلزم لحماية العمال ، ورفع مستوى معيشتهم فى جميع انحاء العالم .. ويلاحظ أن المنظمة رغم أنها انشئت فى ظل عصبة الأمم .. فقد كان لها كيان مستقل عن العصبة .. وكانت العضوية فيها مفتوحة لكافة الدول ، سواء فى ذلك الدول الأعضاء فى العصبة أو غير الأعضاء فيها .

وقد ظلت المنظمة تعمل فى المحيط الدولى ، إلى أن قامت الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ .. ورغم انهيار عصبة الأمم نتيجة قيام تلك الحرب ، فقد ظلت المنظمة محتفظة بوجودها ، وبقيت قائمة تمارس

---

(١) أنظر : المرجع السابق ، ص ١٩٨ — ١٩٩ .

(٢) La Commission de législation international du travail

نشاطها (١) إلا أنها اضطرت زاء التجارب التى مرت بها خلال ربع قرن من الزمان ، إلى إدخال عدة تعديلات على دستورها الذى اعتبرته منفصلا عن معاهدة فرساى . وذلك على أثر اجتماع المؤتمر العام للمنظمة فى فيلادلفيا سنة ١٩٤٤ وباريس سنة ١٩٤٥ ومونتريال سنة ١٩٤٦ .

وبعد نشأة الأمم المتحدة ، سعت المنظمة إلى الربط بينها وبين الأمم المتحدة كاحدى الوكالات المتخصصة .. وقد قام المجلس الاقتصادى والاجتماعى فى ديسمبر سنة ١٩٤٦ بعقد اتفاق معها فى هذا الشأن تطبيقا لنص المادة ٦٣ من الميثاق .

وبذلك أصبحت منظمة العمل الدولية أول وكالة متخصصة يتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، وأهدافها ، والعضوية فيها . والهيكل الداخلى لها . وسلطتها . وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به (٢) :

أولا : الوضع القانونى لمنظمة العمل الدولية فى ظل ميثاق الأمم المتحدة :

تعتبر منظمة العمل الدولية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاق الوصل الذى تم إبرامه بين المنظمة وبين المجلس الاقتصادى

---

(١) رغم احتفاظ المنظمة بوجودها عند اندلاع الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ إلا أنه يمكن القول أن إعتبارها ونشاطها قد تقلصا إلى حد كبير . فبجانب إنسحابات الدول من عضويه المنظمه التى بدأت تتوالى منذ سنه ١٩٣٣ حيث إنسحبت المانيا وتبعتها ايطاليا واليابان كما إنسحبت روسيا .. فان المنظمة لم تفلح فى حمل كثير من الدول الأعضاء على الانضمام إلى الاتفاقات التى اقرتها .

أنظر : د . جابر جاد – محاضرات فى المنظمات الاقتصادية الدولية – المرجع السابق ، ص ٦٩ – ٧٠ .

(٢) راجع : د . حلمى مراد « قانون العمل والتأمينات الاجتماعية » مطبعة نهضة مصر سنة ١٩٦١ ص ٧٧ – ٩٧ .

والاجتماعى فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ .. وتتمتع المنظمة فى مباشرة نشاطها بالشخصية القانونية المستقلة ، خاصة أهلية التعاقد والدخول فى اتفاقيات ، وأهلية اكتساب ملكية الأموال المنقولة والثابتة وكذا التصرف فيها ، وأهلية التقاضى أمام المحاكم ، كما أن المنظمة تستقل بميزانيتها المالية الخاصة .. ولها الحق أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فى أى مسألة قانونية تنجم عن ادائها لأعمالها .

ويقع مقر المنظمة بجنيف بسويسرا ..

ثانياً : أهداف منظمة العمل الدولية : —

تعمل منظمة العمل الدولية على تدعيم أسس السلام العالمى وذلك عن طريق تهيئة مجال التعاون بين الأمم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل وبث العدالة فى النظم الاجتماعية المختلفة .

وقد حدد اعلان فيلادلفيا ، الذى أصدره المؤتمر العام للمنظمة فى سنة ١٩٤٤ ، الأهداف التى تسعى إليها المنظمة فى المبادىء الآتية (١) : —

المبدأ الأول : أن العمل ليس سلعة .

المبدأ الثانى : أن العمال يجب أن تكون لهم حرية التعبير عن آرائهم وحرية تكوين الجمعيات . إذ أن هذه الحرية تعتبر أمرا ضروريا لأستمرار التقدم الاجتماعى .

المبدأ الثالث : أن الفقر فى أى مكان فى العالم يعتبر خطراً على التقدم والرخاء فى كل مكان ، ومن ثم يجب محاربته دون تراخ فى كل دولة

---

(١) راجع الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمى « فى التنظيم الدولى » المرجع السابق ص ٩٨٠ هامش (١) . والأستاذة الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٠٠ .
— Goodspeed, Stephen S, The Nature and Function of International Organization, London (1967), p. 441 et seq.

وعن طريق المجهود الدولى المستمر الواعى والذى تتضافر فيه جهود ممثلى العمال وأرباب الأعمال مع ممثلى الحكومات على قدم المساواة وعلى أساس ديمقراطى صحيح.

وإلى جانب تلك المبادىء الثلاثة ، فقد أكد أعلان فيلادفيا على « أن السلام الدائم لا يمكن أن يتحقق إلا إذا قام على العدل الاجتماعى » وأوضح المقصود من عبارة العدل الاجتماعى بقوله : « أن الأفراد جميعا لهم الحق بصرف النظر عن عنصرهم أو عقيدتهم أو جنسيتهم فى أن يتمتعوا بالرخاء المادى والأدبى فى ظل الحرية والاحترام ، كما لهم الحق فى أن يتمتعوا بالأمن الاقتصادى وبتكافؤ الفرص ، وأن تهيئة الظروف التى يكون فيها هذا التمتع ممكنا يجب أن يكون الهدف الرئيسى للسياسات القومية والدولية ، وأن كافة السياسات والوسائل الوطنية والدولية ، وبخاصة تلك التى لها صبغة اقتصادية ومالية ، يجب أن تكون محكومة فى هذا الضوء بحيث لا تكون مقبولة إلا بالقدر الذى تتخذ فيه لتسهيل تحقيق هذا الهدف الرئيسى لا تعويقه ، وأنها لمسئولية كبرى تقع على عاتق منظمة العمل الدولية أن تقوم ببحث هذه السياسات فى ضوء هذا الهدف الرئيسى » (١) .

وعلى ضوء ذلك فان منظمة العمل الدولية مطالبة باستدراج دول العالم لاتخاذ تدابير ترمى إلى (٢) :

(أ) تشغيل جميع الايدى العاملة بأجور مناسبة تكفل المعيشة الكريمة .
(ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعى والعناية الطبية .
(جـ) حماية الأمومة والطفولة .

---

(١) أنظر : د . جابر جاد « المرجع السابق » ص ٧٥ .
(٢) أنظر : د . عائشة راتب « المرجع السابق » نفس الموضع .
— Goodrich & Hambro, op. cit., p. 327.
— L'Huillien, J.; Elements de droit International, (1950), p. 151.

(د) توفير الغذاء الكافى والسكن اللائق وأوقات الراحة الملائمة .
(هـ) تحقيق المساواة للجميع للحصول على تعليم أفضل ، واعداد مهنى أصلح ، وإتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة ، وتوفير السلامة فى أمكنة العمل .

ثالثاً : العضوية فى منظمة العمل الدولية : —

أوضحت المادة الأولى من دستور المنظمة أحكام العضوية فى المنظمة .. فنصت الفقرة الثانية منها على أن « الدول أعضاء منظمة العمل الدولية هى الدول التى كانت فى أول نوفمبر سنة ١٩٤٥ أعضاء فى المنظمة ، وكذا تلك الدول الأخرى التى تصبح أعضاء طبقا لنصوص الفقرتين ٣ ، ٤ من هذه المادة » .

كما نصت الفقرة الثالثة على أن « الدول أعضاء الأمم المتحدة من حقها الإنضمام إلى عضوية المنظمة بمجرد إخطار المدير العام لمكتب العمل الدولى بقبولها للإلتزامات التى ينص عليها دستورها » . وأضافت الفقرة الرابعة على أن « للمؤتمر أن يقبل أعضاء فى المنظمة باغلبية ثلثى الأعضاء الذين يحضرون الدورة بما فى ذلك ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت . ويدخل هذا القبول مرحلة التنفيذ بمجرد توجيه إخطار للمدير العام لمكتب العمل الدولى بمعرفة الدولة التى قبلت عضويتها تلتزم فيه بدستور المنظمة » .

وهكذا يستبين لنا مما جاء بهذه المادة أن العضوية فى المنظمة تنقسم إلى ثلاث طوائف هى :

(أ) الأعضاء الأصليون ، وهى الدول التى كانت أعضاء بالمنظمة حتى أول نوفمبر ١٩٤٥ أى قبل ارتباط المنظمة بالأمم المتحدة (١) .

(١) يلاحظ أن المنظمة عند نشأتها فى سنة ١٩١٩ لم تضم سوى ٢٩ دولة هى كل=

(ب) الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة التى تقبل الإلتزام بدستور المنظمة .
(جـ) الدول الأخرى التى تقبل المنظمة ضمها إلى عضويتها .

من هنا يمكن القول أن إتجاه منظمة العمل الدولية – كما هو واضح – هو إتجاه عالمى يستند فى المقام الأول إلى حشد دول العالم بقصد تحقيق الأهداف التى تسعى إليها عن طريق تحقيق التعاون المشترك بينها ، وطبع المصالح الاقتصادية رويدا رويدا بالطابع العام بعد أن كانت تعتبر من قبيل المسائل الخاصة البحت .

هذا وقد أشارت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من دستور المنظمة إلى حق كل دولة فى الانسحاب من عضوية المنظمة مع مراعاة الشرطين الآتيين (١) : –

(أ) أن تقوم الدولة التى ترغب فى الانسحاب بتوجيه إخطار الانسحاب للمدير العام لمكتب العمل الدولى . وفى هذه الحالة لا ينفذ الانسحاب إلا بعد انقضاء عامين من تاريخ تسلم المدير لهذا الإخطار .

(ب) أن تكون الدولة الراغبة فى الانسحاب قد قامت بالوفاء بكافة إلتزاماتها المالية المترتبة على صفة العضوية .

أما بالنسبة لحالات فقد العضوية أو وقفها كجزاء على خروج العضو

=أعضاء عصبة الأمم . وقد انضمت إليها فيما بعد بعض الدول مثل المانيا والنمسا والولايات المتحدة الأمريكية رغم عدم عضويتها العصبة .. وقد بلغ عدد الأعضاء فى سنة ١٩٤٠ خمس وخمسون دولة .
وأصبح عدد الأعضاء فى المنظمة حتى ديسمبر ١٩٧٧ ١٣٧ دولة .

(١) من الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية إنسحبت من عضوية المنظمة سنة ١٩٧٧ ، وذلك إحتجاجا على أن بعض القرارات والتوصيات التى تصدرها المنظمة تأتى متأثرة بالإعتبارات السياسية العالمية ، ونتيجة لهذا الإنسحاب فقد واجهت المنظمة أزمة مالية حيث كانت الولايات المتحدة تساهم فى ميزانيتها بنسبة ٢٥ ٪ .. غير أنه تم تدبير هذا العجز عن طريق زيادة أنصبة بعض الدول المصدرة للبترول وعلى رأسهم المملكة العربية السعودية

على أهداف المنظمة ، فلم يرد بشأنها نص خاص بدستور المنظمة ، غير أنه فى ٩ يولية سنة ١٩٦٤ أجرى تعديل على دستور المنظمة وصار نافذا فى سبتمبر ١٩٦٧ بموجبه أضيفت فقرة جديدة إلى نص المادة الأولى هى الفقرة السادسة وتقضى بأنه « يجوز للمؤتمر العام للمنظمة أن يطرد من عضوية المنظمة أية دولة عضو فى الأمم المتحدة تكون قد حرمت من ممارسة حقوق ومزايا العضوية فيها وذلك بموافقة أغلبية ثلثى المندوبين الذين حضروا الدورة على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشتركين فى التصويت .. كذلك يجوز للمؤتمر وقف أية دولة عضو عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية إذا كانت الأمم المتحدة قد اتخذت حيالها إجراء مماثلا (١) .

أى أن طرد العضو أو وقفه من منظمة العمل الدولية يعتبر أمراً جوازيا إذا كانت الدولة قد صدر ضدها عقوبة مماثلة من منظمة الأمم المتحدة وبشرط أن يصدر القرار باغلبية ثلثى المندوبين الحاضرين من بينهم ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين المشتركين فى التصويت .

رابعاً : الهيكل الداخلى لمنظمة العمل الدولية : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى : —

— المؤتمر العام .

— ومجلس الإدارة .

— ومكتب العمل الدولى .

ونتناول بالتفصيل كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى :

(أ) المؤتمر العام (General Conference) : يعتبر المؤتمر العام بمثابة السلطة العليا فى منظمة العمل الدولية ، ويتكون من جميع وفود الدول الأعضاء .. ويمثل كل دولة وفد مكون من أربعة مندوبين إثنان منهم

(١) أنظر : د. الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ٩٨٧ – ٩٨٨ .

يمثلان الحكومة ، والثالث يمثل العمال ، والرابع يمثل ارباب الأعمال ، وقد روعى فى هذا التشكيل أن يكون التمثيل فى المؤتمر شاملا لكافة المصالح وأن تكون المنظمة بالفعل منبرا دوليا ومهنيا معا .

هذا وتقوم كل دولة عضو بتعيين مندوبيها غير الحكوميين بالاتفاق مع النقابات والتنظيمات المهنية والتى تكون أكثر تمثيلا للعمال وأرباب الأعمال ، فاذا لم تقم الدولة بتعيين واحدا من المندوبين غير الحكوميين ، فان المندوب غير الحكومى الآخر يمكنه مع ذلك الحضور فى المؤتمر ويشارك فى مناقشاته ، دون أن يكون له حق التصويت ، محافظة على التوازن بين المجموعتين المتعارضتين ، مجموعة العمال ومجموعة أرباب الأعمال (١) .

ويجتمع المؤتمر كل سنة على الأقل وذلك لمدة ثلاثة أسابيع خلال شهر يولية ، وذلك لبحث ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ودراسة كافة انشطتها المختلفة وإعداد مشروعات الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى تنظم المسائل الاجتماعية الكبرى (كمدة العمل وتنظيم عمل النساء والأطفال . وتحريم الأعمال الضارة بالصحة وحماية المهاجرين إلخ ..) . كل ذلك على ضوء الأهداف التى انشئت من أجلها المنظمة .

ويقوم المؤتمر بانتخاب رئيس وثلاثة نواب للرئيس . أحدهما يتم اختياره من بين مندوبى الحكومات ، والثانى من بين مندوبى أصحاب العمل ، والثالث من بين مندوبى العمال .. ويجتمع المؤتمر فى المكان الذى يحدده مجلس الإدارة ما لم يكن المؤتمر نفسه قد سبق له أن حدد مكانا لاجتماعه .

---

(١) راجع نص المادة (٣) من الوثيقة المنشئة للمنظمة .

— Colliard, C.A.; Institutions des relations Internationales, Dalloz, Sixieme édition (1974), p. 588 et seq.

وتصدر القرارات – فيما عدا الحالات التى ينص عليها صراحة بأغلبية الأصوات . مع ملاحظة أن كل مندوب فى المؤتمر له الحق فى التصويت منفردا ، وقد يمثل مندوب العمال أو مندوب أرباب الأعمال برأى مخالف لرأى مندوب حكومة البلد التى يمثلها .

ويتعين على المؤتمر بداءة أن يحدد طبيعة ما يصدره من قرارات من حيث كونها ستتخذ شكل اتفاقيات أو مجرد توصيات .. ولا يتم إقرار مشروعات تلك الاتفاقيات أو التوصيات إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين فى المؤتمر .. وفى حالة إقرارها على هذا النحو فانها لا تعتبر فى حكم القانون الوضعى الملزم .. ولكن يجب على حكومات الدول الأعضاء أن تعرضها ، كخطوة تالية ، على السلطات المختصة داخل الدولة لبحث إمكانية التصديق عليها وإصدارها فى الشكل الذى تصدر به القوانين الداخلية ، إذا كانت اتفاقية ، أو العمل على تنفيذها إذا كانت توصية .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ، أو التى لم تتخذ الإجراءات المناسبة لتنفيذ التوصية ، أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل أقليمها من إجراءات تصل بموضوع الاتفاقية أو التوصية .

وإذا كان الدور الذى يقوم به المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يقوم أساسا على إعداد وإقرار بعض القواعد والمستويات الدولية التى تتعلق بمشاكل العمل والعمال ، إلا أن هذا الدور لا يعتبر دورا تشريعيا على المستوى الدولى بالمعنى المفهوم .. إذ أن تلك القواعد والمستويات لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد التصديق عليها وإصدارها بمعرفة حكومات تلك الدول .. ومن ثم فان دور المؤتمر العام فى رأينا يعتبر دورا مساعدا فى خلق القواعد القانونية الدولية للعمل . أى يقف عند حد المساهمة فى وضع

وإعداد وصياغة قواعد العمل الدولية دون أن يكون هناك إلزام على الدول الأعضاء بضرورة العمل بتلك القواعد .

(ب) مجلس الإدارة (The Governing Body) : يتكون مجلس إدارة منظمة العمل الدولية من ثمانية وأربعين شخصا . منهم أربعة وعشرون يمثلون الحكومات ، واثنا عشر شخصا يمثلون أصحاب العمل ، واثنا عشر شخصا يمثلون العمال .

ويتم انتخاب ممثلى العمال وأصحاب الأعمال بواسطة مندوبى العمال وأصحاب الأعمال فى المؤتمر العام .. بمعنى أن انتخابهم يتم فى جماعات دولية وليست وطنية .. وبذا يكون التمثيل الثلاثى مطبقا فى المنظمة على درجتين .. ففى المؤتمر يمثل العمال وأرباب الأعمال جماعاتهم الوطنية بينما فى المجلس يتحرر مندوبو العمال وأرباب الأعمال من جماعاتهم الوطنية الخاصة حيث يتم اختيارهم بمعرفة الأعضاء الدوليين ليمثلوا جماعتين دوليتين مختلفتين (جماعة أرباب الأعمال العالمية ، والجماعة العالمية للعمال) .

أما بالنسبة لمندوبى الحكومات فى المجلس وعددهم ٢٤ عضوا فيتم انتخابهم على النحو التالى (١) :

١ — تختار الدول الأعضاء ذات الأهمية الصناعية الرئيسية عشرة أعضاء

٢ — الأربعة عشر عضوا الآخرين يتم انتخابهم بمعرفة مندوبى الحكومات لدى المؤتمر دون اشتراك الدول العشر السابقة فى الاختيار .

ويختار مجلس الإدارة رئيسا ونائبين للرئيس .. وعادة يتم اختيار الرئيس من بين الأعضاء الحكوميين ، بينما يكون النائبين من بين ممثلى

---

(١) راجع نص المادة (٧) من دستور المنظمة .

العمال وأصحاب الأعمال ، ويضع المجلس لائحته الداخلية .. ويجتمع فى الوقت الذى يحدده لنفسه .. وله أن يعقد اجتماعات خاصة بناء على طلب بعض اعضائه ، كما له أن ينشىء لجانا ذات طابع دائم أو مؤقت لكى تقوم بدراسة الموضوعات التى يحيلها إليها . ومدة عضوية المجلس ثلاث سنوات .. فاذا حال مانع دون إجراء الانتخابات عند إنتهاء المدة ، فان المجلس القديم يستمر فى نشاطه إلى أن تجرى الانتخابات الجديدة .

هذا ويعتبر مجلس إدارة المنظمة بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ، فهو يقوم بتحضير الأعمال التى ستعرض على المؤتمر العام ، كما يقوم بالإشراف على مكتب العمل الدولى ، وأيضاً أعمال اللجان الداخلية المختلفة للمنظمة .. ويتمتع فى ذلك بسلطات واسعة طبقاً لنص المادة ١٤ من دستور المنظمة .

٣ – مكتب العمل الدولى (The International labour office) : يعتبر مكتب العمل الدولى بمثابة السكرتارية الدائمة لمنظمة العمل الدولية ، ومقره جنيف .. ويرأس المكتب مدير عام يعينه مجلس الإدارة ويعاونه فى عمله مجموعة من الموظفين تسرى عليهم كافة أحكام الموظفين الدوليين . ويكون المدير العام مسئولا أمام مجلس الإدارة عن أعمال المكتب . وله الحق فى حضور جلسات مجلس الإدارة ويقوم بعمل السكرتير العام للمؤتمر العام ، وعليه أن يعد تقريرا سنويا عن أعمال المنظمة ، والنتائج التى توصلت إليها ، والصعوبات التى تعترضها . وبالإضافة إلى ما سبق ، فان المكتب لديه اختصاصات أخرى متعددة فهو يقوم بجمع ونشر المعلومات الخاصة بمشاكل العمل .. كما يقوم بتجهيز الاستشارات التى تطلبها الحكومات ، أو التنظيمات المهنية ، ويقوم بطبع عدد كبير من الدوريات الإحصائية .

ويسعى المكتب إلى إقامة علاقات وثيقة مع الدول الأعضاء ، سواء بالطريق الدبلوماسى أو غيره .. وهو على اتصال مباشر بالمنظمات والهيئات

والإدارات الداخلية التى تهتم بشئون العمل والعمال . وقد توسع المكتب فى تلك الاتصالات لما لها من أثر كبير فى تحقيق أهداف المنظمة ، فقام بتدعيمها عن طريق إنشاء مكاتب اتصال له فى بعض الدول لتسمح له بمراقبة التقلبات الاقتصادية ومدى تأثيرها فى العلاقات القائمة بين المنظمات العمالية وأرباب الأعمال (١) .

خامسا : تقدير دور منظمة العمل الدولية : —

عرفنا أنه فى نطاق الأهداف التى أنشئت من أجلها المنظمة ، فان المؤتمر العام يعمل على إعداد وإقرار اتفاقيات وتوصيات دولية تنظم المشاكل التى يقابلها العمل الإنسانى بقصد تضييق شقة الخلاف بين التشريعات العمالية للدول الأعضاء على المدى القريب من جهة .. وخلق قانون عمل دولى موحد على المدى البعيد من جهة أخرى .

ويتبع المؤتمر العام فى إقرار تلك النصوص ، أسلوب المناقشة المزدوجة ، أى أن المسائل المدرجة فى جدول الأعمال ، يتم نظرها أمام المؤتمر فى دورتين متعاقبتين ، ففى الدورة الأولى يقوم المؤتمر بمناقشة المبادىء العامة تمهيدا لوضع مشروع يعرض على الحكومات .. وفى الدورة الثانية يتم مناقشة المشروع على ضوء ما أبدى من ملاحظات ، فاذا ما تم إقراره بأغلبية ثلثى الأصوات الحاضرة ، يعرض المشروع على حكومات الدول الأعضاء للتصديق عليه من السلطات المختصة ، ولا تعتبر تلك الحكومات ملزمة بما جاء بالمشروع إلا بعد التصديق عليه .

---

(١) هناك جهاز آخر للمنظمة ، من المناسب أن نشير إليه ، وهى « المحكمة الإدارية للمنظمة » ومهمتها نظر المنازعات التى تنشأ بين المنظمة وموظفيها .. وتتكون من ثلاثة قضاة أصليين وثلاثة احتياطيين يعينهم المؤتمر العام كل ثلاث سنوات .. راجع تفاصيل أكثر بخصوص هذه المحكمة .

Ballaloud, J; Le Tribunal Administratif de l'Organisation International du Travail et sa Jurisprudence, Paris, 1967.

ويلاحظ أن دور المنظمة التشريعى على هذا النحو ، كان مثار اختلاف فى بداية نشأتها بين مدرستين من مدارس الفكر .. المدرسة الأولى هى المدرسة البريطانية : وكانت ترى ضرورة منح المنظمة سلطة تشريعية كاملة ، بحيث تعتبر الاتفاقات التى يتم إقرارها بالأغلبية المطلوبة فى المؤتمر أحكاما ملزمة لكافة الدول الأعضاء ، د ن حاجة إلى تعليق هذا الإلزام على تصديق سلطات الدولة .. والمدرسة الثانية هى المدرسة الأمريكية : وكانت ترى تقييد السلطة التشريعية للمنظمة فى أضيق نطاق ممكن .. وكان دافعها إلى ذلك أنها وهى دولة اتحادية — تعتبر شئون العمل والعمال من اختصاص الولايات المختلفة كل على حده وبالتالى فان هناك استحالة للاعتراف بالدور التشريعى الكامل للمنظمة . من هنا جاء الحل التوفيقى الذى على أساسه أصبحت الاتفاقية التى يقرها المؤتمر غير ملزمة للدول الأعضاء .. إلا إذا تم التصديق عليها من سلطات تلك الدول .. مع إلتزام الأعضاء فى جميع الأحوال بضرورة عرض تلك الاتفاقة على حكوماتها حتى ولو كانت قد صوتت ضدها فى المؤتمر (١) .

وعلى أى حال فان نشاط منظمة العمل الدولية فى النطاق التشريعى يظهر فى شكل اتفاقيات أو توصيات .

فبالنسبة للاتفاقيات ، يتعين على الدول الأعضاء — كما سبق أن ذكرنا — عرضها على أجهزتها الداخلية خلال عام من تاريخ إقرارها بمعرفة المؤتمر ، وذلك لإصدارها فى شكل تشريع داخلى ، أو اتخاذ أى إجراء آخر حيالها ، على أن تعتبر الدولة ملتزمة باحكامها إذا تم التصديق عليها ، أما فى حالة عدم التصديق عليها ، فان الدولة لا تكون ملزمة بأحكامها ، وإن كان عليها إلتزام بأن تقدم للمنظمة تقريرا عن موقفها من تلك الاتفاقية ، أما بالنسبة للتوصيات ، فان الأمر يختلف .. فالتوصية تصدر من المؤتمر

---

(١) د . الفنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٠ .

فى شكل رغبة تتضمن توجيهات وإرشادات يمكن للدول الأعضاء الاستعانة بها فيما تتخذه من إجراءات فى ميدان العمل .. ومن ثم فلا تفرض إلتزامات قانونية على الدول الأعضاء ، لتجعل من أحكامها قانونا محليا ، وإن كانت الدول الأعضاء ملزمة بعرض التوصية على السلطة المحلية خلال فترة السنة التالية على إقرارها من المؤتمر .. وتخطر المنظمة بما اتخذته من إجراءات حيالها ، وموقف التشريع الداخلى بالنسبة للأمور التى تعالجها التوصية .

والحقيقة أننا إذا تتبعنا الدور الذى لعبته منظمة العمل الدولية فى مجال وضع تشريع دولى للعمل ، لوجدنا أن المنظمة بذلت منذ إنشائها فى سنة ١٩١٩ إلى حين قيام الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ جهودا جبارة لإنجاز تلك المهمة . ففى خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية أقرت المنظمة أكثر من خمسين اتفاقية دولية ، وعدد من التوصيات يقرب من ذلك الرقم .. صحيح أن الكثير من تلك الاتفاقات لم يتم التصديق عليه ، لخوف الدول فى ذلك الحين من الاضرار التى يمكن أن تلحق بمشروعاتها أمام المنافسة مع مشروعات الدول الأخرى التى ترفض التصديق .. إلا أن المنظمة كانت تسعى جاهدة للحصول على تصديقات الدول .. كما أنها كانت تحاول تقريب وجهات النظر المختلفة باجراء التعديلات اللازمة فى تلك الاتفاقيات لحمل الدول على التصديق .

كما أستطاعت المنظمة ، بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية ، وارتباطها بمنظمة الأمم المتحدة ، أن تثبت جدارتها وتؤكد مكانتها .. بمساهمتها فى وضع بعض اتفاقيات العمل الهامة ، مثل التأمين الإجتماعى للبحارة ، والتفتيش على العمل ، وعقود العمل ، وحرية الانتماء للنقابات وحماية التنظيمات النقابية ، وشروط العمل فى العقود العامة ووكالات التخديم ، وحق التنظيم والمساواة الجماعية .. واتفاق العمل الإجبارى والهجرة ،

وعمل النساء والأطفال .. وغير ذلك .» ولازالت هذه القواعد تنمو وتزدهر بفضل الظروف الدولية المناسبة التى خلقتها المنظمة .

وهكذا يمكن القول أن المنظمة – بعد الحرب العالمية الثانية – ساهمت فى تحسين ظروف المعيشة والعمل لمئات عديدة من ملايين الرجال والنساء والأطفال .. وخلقت بمجموعة الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى أقرتها ، شبه قانون دولى للعمل والعمال ، بدأ ينتشر تدريجيا فى التشريعات الداخلية لكثير من دول العالم .

ولا يفوتنا أن نشير إلى أن المنظمة بدأت فى الستينات تولى اهتماما خاصا بالدول النامية (١) . وبدأت تركز مجالات نشاطها نحو تنظيم استخدامات الايدى العاملة وإدارة العمل وتوسيع شبكة التعاونيات الصناعية الصغرة وتحسين ظروف العمل ورفع مستوى معيشة العمال .. وتثقيفهم ، ورفع مستوى التدريب المهنى .

ويندر فى وقتنا الحاضر أن نجد دولة واحدة ، مهما بلغت درجة تقدمها ، تستقل فى وضع تشريعاتها العمالية ، دون أن تستقى من مجموعة الاتفاقيات والتوصيات التى أقرتها منظمة العمل الدولية ما يساعدها فى وضع هذا التشريع ، (١٤٣ اتفاقية ، ١٣٨ توصية) بل تذهب الدول النامية وحديثة الاستقلال إلى إستقاء تشريعها العمالى كله من تلك المجموعة .. كما لا توجد دولة نامية لا تستفيد من المعونات الفنية التى تقوم بها المنظمة .

---

(١) ارتفع عدد الدول الأعضاء فى المنظمة من ٥٠ دولة قبل الحرب العالمية الثانية إلى ١٣٧ دولة فى نهاية سنة ١٩٧٧ ، وكانت تلك الزيادة فى عدد الأعضاء ، وأغلبها من الدول حديثة الاستقلال ، السبب فى تحول اهتمامات المنظمة إلى جعل المعونة الفنية هى الشغل الشاغل لها ، بينما تأتى سياسة توحيد التشريعات العمالية فى المرتبة الثانية .. لذلك نجد المدير العام لمكتب العمل الدولى يقترح فى تقريره المقدم سنة ١٩٦٣ أن تعطى المنظمة الأولويات للموضوعات على الترتيب الآتى :

تنمية الموارد البشرية ، تطوير النظم الاجتماعية ، التركيز على ظروف المعيشة والعمل .

وفيما يتعلق بمصر ، فانها أنضمت إلى المنظمة عام ١٩٣٦ .. وقد مارس الوفد المصرى داخل المنظمة منذ هذا التاريخ حتى الآن نشاطا ملحوظا ، وقد صدقت مصر على بعض الاتفاقيات كما أخذت ببعض التوصيات .. وتقوم المنظمة بتقديم المساعدات الفنية لمصر .. فعملت على تنفيذ عدة مشروعات من بينها إقامة مركز تدريب مهنى ومركز تدريب عمال السكك الحديدية فى وردان ، ومركز للصناعات الصغيرة بالجيزة ، وغيره من المشروعات الأخرى .

كما أن المنظمة تتشاور عن طريق لجانها المختصة مع مصر لإبداء الملاحظات فى المشروعات المعروضة ومدى تناسق التشريعات العمالية المصرية معها قبل إقرارها (١) .

وعلى العموم يمكننا أن نقول أن المنظمة ولو أنها لم تفلح فى أن تصبح بمثابة برلمان يشرع فى مشاكل العمل بصبغة دولية ، إلا أنها أكتسبت بنشاطها وجهودها سواء فى المجال التشريعى أو الفنى مكانة خاصة فى المجتمع الدولى ، وضعتها على قمة المنظمات المتخصصة التى تعمل على تحقيق العدالة الإجتماعية فى كافة ربوع العالم (٢) .

(٢) منظمة الصحة العالمية
(٣) «WHO»

لعل أول جهاز دائم انشىء للسهر على الشئون الصحية . كان ذلك المكتب الدولى الذى أنشىء فى باريس عام ١٩٠٧ تحت اسم « المكتب الدولى للصحة العامة » والذى تحددت أغراضه فى سرعة اخطار الدول بالمعلومات الخاصة بالأمراض المعدية ، أو الأوبئة التى تظهر فى العالم ،

---

(١) أنظر : د . رفعت خفاجى : حول ملاحظات منظمة العمل الدولية بشأن التشريعات المصرية ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧١ ص ١٥٢ وما بعدها .

(٢) Colliard, op. cit., pp. 592-593

(٣) World Health Organization «WHO» ...

مع تقديم الارشادات التى يمكن اتخاذها للوقاية منها (١) . وبعد الحرب العالمية الأولى حاولت عصبة الأمم أن تضم إليها هذا المكتب ، إلا أنها فشلت فأنشأت جهازاً آخرا تحت اسم « منظمة عصبة الأمم للصحة » (٢) وقام تعاون بين هذا الجهاز والمكتب الدولى للصحة العامة إلى أن قامت الحرب العالمية الثانية وبدأ الشلل يدب فى نشاط هذين الجهازين (٣) .

وبعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية ، رأى المجلس الاقتصادى والاجتماعى (فى دورته الأولى التى عقدها فى ١٥ فبراير سنة ١٩٤٦) دعوة الدول إلى عقد مؤتمر دولى للصحة فى نيويورك .. وقد أنتهى هذا المؤتمر فى ٢٢ يوليو سنة ١٩٤٦ إلى إقرار النظام الأساسى لمنظمة الصحة العالمية التى خلفت مكتب باريس والمنظمة التى إنشئت فى ظل عهد عصبة الأمم ، وبدأت المنظمة فى مباشرة عملها بعد ذلك بعامين (فى ٦ أبريل سنة ١٩٤٨) عندما استكملت التصديقات المتطلبة لنفاذ الاتفاقية وعددها ٢٦ تصديقا (٤) .

وقد تم عقد أول اجتماع للمنظمة فى جنيف فى الفترة من ٢٤ يونية حتى ٢٤ يولية سنة ١٩٤٨ . ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة .. وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، ثم نتناول أخيرا تقدير دور المنظمة .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة : —

تعتبر منظمة الصحة العالمية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة

---

(١) ضم هذا المكتب إلى عضويته ٥٥ دولة .

(٢) كان هذا الجهاز لا يتمتع بالشخصية القانونية أو بالاستقلال المالى وكان يضم مجلسا استشاريا ولجنة للصحة وسكرتارية إدارية .

(٣) بعد نشوب الحرب العالمية الثانية احيلت بعض اختصاصات الجهازين إلى خدمات إدارة الأمم المتحدة — فى ديسمبر سنة ١٩٤٤ — والتى سميت إدارة الأمم المتحدة للنجدة والإغاثة .. راجع الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٧ .

(٤) أنظر : Bowett, The Law of International Institutions, 2 ed (1970), p. 103.

بموجب اتفاق التعاون والتنسيق الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة والجمعية العامة للصحة وفقاً للشروط الواردة فى المادتين ٥٧ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة .

وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية التى تخول لها الحق فى الدخول مع الاشخاص الدولية الأخرى فى اتفاقيات تعاون .

وتتمتع بالمزايا والحصانات المخولة للوكالات المتخصصة بمقتضى الاتفاقية التى أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٤٧ .

كما أن المنظمة لها ميزانيتها المستقلة ، ويقع مقرها بجنيف بسويسرا ، ولغاتها الرسمية هى لغات الأمم المتحدة .. وإن كانت تستخدم اللغتين الانجليزية والفرنسية كلغتى عمل .

ثانياً : أهداف منظمة الصحة العالمية : —

الهدف الرئيسى للمنظمة ، هو الوصول بكافة الشعوب إلى أعلى مستوى صحى ممكن . وتحقيقا لهذا الهدف .. فانها تقوم بدراسات مستمرة حول أفضل الوسائل لمكافحة الأمراض المتوطنة ، ومتابعة مناطق العالم المختلفة ، لحصر مناطق الأوبئة ، والتحذير من انتقال الأشخاص منها إلى أماكن سليمة .. وتقوم بنشر دراساتها على نطاق واسع لتتمكن جميع دول العالم الاستفادة منها .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة : —

العضوية فى منظمة الصحة العالمية متاحة لكافة دول العالم وتنقسم الدول الأعضاء من حيث شروط قبولهم إلى طائفتين (١) :

(أ) الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة ، وهذه يتم قبول عضويتها

(١) بلغ عدد الدول الأعضاء فى المنظمة حتى سنة ١٩٧٧ ، ١٤٣ دولة .

فى المنظمة بمجرد إعلان موافقتها على دستورها .

(ب) الدول الأخرى التى ليست أعضاء فى الأمم المتحدة ، وهذه يتم قبول عضويتها إذا أعلنت موافقتها على دستور المنظمة ووافقت الجمعية العامة للمنظمة على قبولها بالأغلبية البسيطة .

وبجانب ذلك يجيز النظام الأساسى للمنظمة قبول الاقاليم التى لم تستقل بعد كأعضاء مراقبين لا يملكون حق التصويت .

رابعا: الهيكل الداخلى لمنظمة الصحة العالمية (١) : —

تتكون منظمة الصحة العالمية من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

— الجمعية العامة .

— المجلس التنفيذى .

— الأمانة العامة .

ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة بشىء من التفصيل على النحو التالى :

(أ) الجمعية العامة : تتألف الجمعية العامة لمنظمة الصحة العالمية ، من ممثلى كافة الدول الأعضاء فى المنظمة .. وتعتبر بتشكيلها هذا بمثابة جهاز التشاور العام الذى يقوم برسم سياسة المنظمة .. وتعقد الجمعية دورات سنوية تقر فيها الخطة العامة والبرنامج السنوى والميزانية . كذلك تباشر الجمعية كافة وظائف المنظمة ، بقصد الوصول إلى الهدف الذى تسعى إليه ، وهو تحقيق أعلى مستوى صحى للشعوب ، وفى سبيل ذلك فانها تعمل على تقديم التوصيات وإعداد مشروعات الاتفاقيات ، وتصدر قرارات الجمعية فى المسائل الهامة ، ومنها مشروعات الاتفاقيات ، بأغلبية الثلثين ، بينما يكتفى بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمسائل الأخرى . ويلاحظ أن الاتفاقيات

(١) Colliard, op. cit., p. 59, et seq.

التى يتم إقرارها بمعرفة الجمعية لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد التصديق عليها من جانب سلطاتها الداخلية المختصة .

وهناك جانب آخر من جوانب الأنشطة التى تقوم بها الجمعية . وهو حقها فى إصدار لوائح صحية تتعلق بمتطلبات الصحة والحجر الصحى . وغير ذلك من الإجراءات التى تستهدف : منع انتشار الأمراض ، واحصائيات الأمراض ، وأسباب الوفاة ، ومجريات الصحة العامة . وغالبا ما تكون تلك التعليمات ملزمة للأعضاء ، عدا من يكون قد سجل تحفظا عليها ، أو رفضها خلال فترة معينة .. وبهذا تكون المنظمة قد خطت خطوة متقدمة بالنسبة لهذا الجانب من النشاط (١) .

(ب) المجلس التنفيذى : يعد المجلس التنفيذى بمثابة الأداة التنفيذية للمنظمة .. فهو يسهر على إنجاز قراراتها وسياستها .. كما يقوم باعداد جدول أعمال الجمعية العامة .. وله أن يعاون الجمعية عن طريق تقديم النصح والمقترحات وله فى حالة الضرورة أن يتخذ الإجراءات العاجلة لمواجهة الاحداث الطارئة لمنع انتشار وباء مفاجىء .

ويتشكل هذا المجلس من ٢٤ عضوا من ذوى المؤهلات الفنية فى مجال الصحة يمثلون أربعة وعشرون دولة .. ويتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة لمنظمة الصحة العالمية .. ومدة عضويتهم ثلاث سنوات ويعقد المجلس جلساته مرتين كل سنة على الأقل .

(جـ) الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها مدير عام تعينه الجمعية بناء على ترشيح المجلس التنفيذى .. وبحكم منصبه يعتبر أمينا عاما للجمعية وللمجلس التنفيذى ولكافة مؤتمرات ولجان المنظمة . ويقوم الأمين العام باعداد تقديرات الميزانية مستعينا فى

---

(١) الغنيمى فى التنظيم الدولى ص ٩٩٨ - ٩٩٩ .

ذلك بمقترحات رؤساء الأقسام والمديرين الاقليميين . ويقوم بمعاونة الأمين العام عدد من الموظفين الإداريين والفنيين وفقا لما تحتاجه المنظمة .. وهم ينتشرون فى مقر المنظمة ومكاتبها الاقليمية فى كافة أرجاء العالم .

خامسا : تقدير دور منظمة الصحة العالمية : —

عرفنا أن الهدف الأساسى لمنظمة الصحة العالمية هو الوصول بكافة شعوب الأرض إلى أعلى مستوى صحى ممكن .. ولا شك أن هذا الهدف يرتبط أساسا بالأفكار التى تربط مختلف صور التعاون الدولى بالسلم العالمى .. فالعمل على تحسين صحة البشر ، يعد إحدى الدعامات الأساسية للوصول إلى السلم والأمن الدولى . من هنا كان الدور العظيم الذى تلعبه منظمة الصحة العالمية فى مجتمعنا الدولى .

وإذا ما تتبعنا نشاط المنظمة فى هذا الصدد ، لوجدنا الخدمات التى تؤديها للبشرية على أنواع ثلاثة :

— خدمات ذات صبغة عالمية .
— وخدمات تتمثل فى تقديم المعونة لكل دولة تطلبها .
— وخدمات تتمثل فى تشجيع البحوث الطبية .

أما الخدمات ذات الصبغة العالمية .. فهى تلك التى تعود بالنفع على كافة دول العالم ، وتتضمن نشر المعلومات يوميا عن تفشى الأمراض الوبائية ، كالجدرى والكوليرا والطاعون ، وغير ذلك من الاوبئة الخطيرة على الصعيد الدولى .. كما تتضمن نشر قائمة دولية لأسباب الإصابة بالأمراض والوفاة ، مما يساعد الدول المختلفة فى إعداد نشراتها الاحصائية الصحية .

هذا بالإضافة إلى أن المنظمة تقوم بالتعاون مع غيرها من الوكالات المتخصصة لتحسين مستويات التغذية والمسكن وتنظيم أوقات الفراغ

وتحسين الظروف الاقتصادية وظروف العمل وغير ذلك من العناصر المؤثرة فى المستوى الصحى العام .. كما تقوم المنظمة باقتراح الاتفاقات واللوائح التنظيمية ، وتقديم التوصيات ، فى كافة المشاكل الصحية الدولية .. والتصدى لتنفيذ ما تراه من مهام تمس المشاكل الصحية العالمية ، ومن أهم المجهودات التى قامت بها المنظمة فى هذا الصدد ، هو ما قررته الجمعية العامة للمنظمة فى عام ١٩٦٥ من إعتبار مكافحة مرض الجدرى أحد أهداف المنظمة الأساسية .. ودعت إلى تنظيم فترة مكافحة لهذا المرض مدتها عشر سنوات .. وتتولى اللجان الاقليمية للمنظمة منابعة التقدم فى مكافحة هذا المرض وتقديم تقارير بذلك للمنظمة (١) كما أن المنظمة انشأت فى أغسطس سنة ١٩٧٠ مركزا خاصا لتتبع انتشار وباء مرض الكوليرا .. وتوجه خبراؤها إلى بعض أماكن انتشار هذا المرض للمعاونة فى القضاء عليه .

ومن مظاهر أهتمام المنظمة بحماية البيئة الإنسانية والصحة العامة نجد أنها أعلنت فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٠ بداية الإجراءات ضد تلوث المحيط الإنسانى وذلك عن طريق إقامة شبكة دولية لكشف التلوث ، كما أشرفت على مؤتمر خاص بالمواد التى تضاف إلى الأغذية ومدى خطورتها فى تلويث تلك الأغذية .. وقد عقد هذا المؤتمر فى جنيف من ٢٢ إلى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٧٣ وأقترح فيه وضع نظام إدارى للرقابة على المواد ومتابعة أخطارها.

أما بالنسبة للخدمات التى تقدمها المنظمة لكل دولة تطلبها .. فانها تتضمن على سبيل المثال المنح الدراسية فى الخارج ، والمساعدة لاستئصال

---

(١) يلاحظ أن المنظمة تباشر نشاطها بطريقة لا مركزية ، حيث يتم توزيع هذا النشاط على ست منظمات اقليمية ، بكل منها لجنة تضم ممثلين لدول الاقليم ومكتب اقليمى ، وتقع هذه المكاتب فى المدن الآتية :

نيودلهى بخصوص دول جنوب شرق آسيا ، الاسكندرية بخصوص دول شرق البحر الأبيض المتوسط .. وماتيلا بالنسبة لدول غرب المحيط الهادى ، وواشنطن بالنسبة لدول الأمريكيتين ، وبرازفيل بالنسبة لدول أفريقيا ، وكوبنهاجن بالنسبة لدول أوربا .

الملاريا .. والمعاونة للنهوض بالخدمات الخاصة بالمرافق الصحية ، مثل الصحة العقلية ، والأمراض المتوطنـــة .. وعلم الأوبئة والاحصائيات وتكوين كادر كفء من رجال الصحة .. وهكذا .

أما الخدمات التى تقوم بها المنظمة لتشجيع البحوث الطبية .. فان المنظمة تقوم باجراء البحاث عن أمراض السرطان ، وأمراض القلب وتتولاها على نسق واحد فى شتى البلدان .. كما نظمت شبكة دولية من المعامل التى تبحث أسباب الأمراض وتعمل على تحسين الأمصال وتدريب القائمين على البحوث .. كما أنها تساعد على رفع مستوى الثقافة الصحية بين جميع الشعوب وخلق رأى عام صحى مستنير يحافظ على صحة الفرد والمجتمع .

ويتضح لنا من استعراض الخدمات التى تؤديها المنظمة ، أن الدور الكبير الذى تضطلع به فى حل المشاكل الصحية يعد بحق دورا رائدا وخلاقا ويستحق المدح والثناء .. ولا مراء أن المنظمة ، كوكالة متخصصة ترتبط بالأمم المتحدة ، قد نجحت فى القيام بمهامها على أكمل وجه ، مما يضعها فى مقدمة المنظمات المتخصصة التى تعمل فى سبيل الارتقاء بالإنسانية إلى أعظم مستوى صحى لتحقيق رفاهية الإنسان ، الأمر الذى يساعد فى تدعيم أسس السلم والأمن الدولى فى ربوع العالم .

(٣) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة

اليونسكو UNESCO (١)

تعتبر العلاقات الدولية الثقافية فيما بين الدول ، من الأمور التى تساعد فى تعميق الفكر وتبادل المعرفة بين الشعوب .. وقد بدأ التفكير فى إقامة أسس دائمة ومتينة للتضامن المعنوى والفكرى بين الشعوب ، عندما دعت

---

(١) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

الحكومة الهولندية إلى عقد مؤتمر دولى عام ١٩١٣ للنظر فى مشروع إنشاء « منظمة دولية للتعليم » إلا أن تلك المنظمة لم يكتب لها النجاح بسبب قيام الحرب العالمية الأولى (١) .

وعادت الفكرة مرة أخرى إلى الظهور . فى ظل عصبة الأمم . عندما تقدمت كل من حكومتى فرنسا وبلجيكا فى سنة ١٩٢١ باقتراح لإنشاء ما يسمى « بلجنة التعاون الثقافى » تكون مهمتها العمل كجهاز استشارى لأجهزة العصبة وتم إنشائها فعلا . وقد زودت تلك اللجنة فى سنة ١٩٣٠ بلجنة تنفيذية — كما تطوعت فرنسا بانشاء معهد دولى للتعاون الثقافى ليعمل تحت تصرف عصبة الأمم ، وليقوم بمساعدة لجنة التعاون الثقافى فى أدائها مهمتها .

وأثناء الحرب العالمية الثانية . أدركت البشرية أن اقامة صرح دائم متين للسلام الدولى . لن يكون عن طريق الارتباط بالاتفاقيات السياسية والاقتصادية فحسب . وإنما لابد أيضاً من استناده على أساس من التضامن الفكرى والمعنوى بين شعوب العالم المختلفة .. من هنا كانت الدعوة فى مؤتمر سان فرنسسكو لإنشاء منظمة ثقافية تابعة للأمم المتحدة تكون همزة الوصل الثقافى والفكرى بين الشعوب . وفى اجتماع تم فى لندن . بين وزراء تسعة دول من الحلفاء . تقرر إنشاء هذه المنظمة وتم وضع نظامها الأساسى .. كما تقرر فى الوقت ذاته إنشاء لجنة وقتيه تمارس أعمالها إلى أن تبدأ فى عملها فعلا .. وقد استمرت هذه اللجنة فى عملها حتى ٤ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وهو التاريخ الذى بدأت فيه منظمة اليونسكو عملها بعد أن صادقت ٢٠ دولة على نظامها الأساسى بحسب النص .

ونتناول الآن الوضع القانونى للمنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة

---

(١) أنظر : Colliard, op. cit., p. 599.

وأهدفها .. والعضوية فيها . والهيكل الداخلى لها .. وتقدير دورها .

أولا : الوضع القانونى لمنظمة اليونسكو فى ظل ميثاق الأمم المتحدة : —

تعتبر منظمة اليونسكو احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بمنظمة الأمم المتحدة وفقاً للشروط المنصوص عليها بالمادتين ٥٧ ، ٦٣ من الميثاق — وقد تم الربط بين المنظمة وبين الأمم المتحدة بموجب اتفاق تعاون تم إقراره فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ .

وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية .. كما تتمتع بالاستقلال المالى والفنى .. وينطبق عليها وعلى موظفيها الحصانات والمزايا المقررة لكافة الوكالات المتخصصة ، وكذا المنصوص عليها فى اتفاق المقر الذى عقد بين المنظمة وفرنسا فى ٢ يوليو سنة ١٩٥٤ . والذى حدد مقر المنظمة بمدينة باريس .

ثانياً : أهداف المنظمة (١) : —

ورد النص على أهداف المنظمة فى المادة الأولى من النظام الأساسى لها والتى جاء بها أن المنظمة تستهدف « العمل على صيانة السلام والأمن عن طريق تشجيع التعاون بين الأمم فى ميادين التربية والعلوم والثقافة بحيث يؤدى هذا إلى احترام العدالة فى جميع بقاع الأرض ، وإلى احترام القانون وحقوق الإنسان وحرياته الأساسية التى أكدها ميثاق الأمم المتحدة لكافة الشعوب ولجميع الناس دون تميز بسبب الجنس أو اللغة أو العنصر أو الدين ».

ولبلوغ هذا الهدف فان منظمة اليونسكو تعمل على :
(أ) التعاون مع الدول فى سبيل تقدمها فى مختلف ميادين العلم والمعرفة .
(ب) الحث على تعليم الشعوب ونشر الثقافة .

(١) راجع : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى « المرجع السابق » ص ١٠٢٠ .

(ج) العمل على صيانة المعرفة ورقيها وانتشارها وتوحيد جهود العلماء والفنانين والمربين . وإزالة العقبات التى تحول دون انطلاق تيار الفكر الإنسانى .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة :ـ

تنص المادة الثانية من النظام الأساسى للمنظمة على أن العضوية فى اليونسكو تشمل :

١ ـ الدول الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . وهذه يمكن قبول عضويتها بمجرد تقديمها طلب بذلك .

٢ ـ الدول غير الأعضاء فى منظمة الأمم المتحدة . وهذه يمكن قبول عضويتها إذا صدرت توصية بذلك من المجلس الاقتصادى والإجتماعى ثم التصويت عليها فى المؤتمر العام بأغلبية الثلثين .

٣ ـ الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى .. وهذه لها الحق فى عضوية اليونسكو « بالمشاركة » ويصدر قرار قبولها بأغلبية ثلثى أعضاء المؤتمر العام الحاضرين والمشتركين فى التصويت ، بناء على طلب الدولة المشرفة على الاقليم .. ويقوم المؤتمر العام بتحديد مدى الحقوق والإلتزامات التى تتحمل بها هذه الاقاليم تجاه المنظمة (١) .

ويلاحظ أن العضو المشارك Le member associe فى المنظمة يتمتع بنفس حقوق الأعضاء العاديين فيما عدا حق التصويت فى المؤتمر العام وحق الجلوس فى المجلس التنفيذى .

ويجوز لأعضاء اليونسكو الانسحاب من عضوية المنظمة بشرط تقديم اخطار بذلك للمدير العام ولا يعتبر قرار الانسحاب نافذا فى هذه الحالة

(١) راجع د . عائشة ارتب ـ المرجع السابق ـ ص ٢٢٤ هامش (٢) .

إلا فى يوم ٣١ ديسمبر من السنة التالية لتقديم هذا الاخطار كما لا يترتب على الانسحاب أى أثر على الإلتزامات المالية للدولة المنسحبة تجاه المنظمة حتى تاريخ الانسحاب .

ومن جهة أخرى يجوز فصل أو ايقاف أى دولة من عضوية منظمة اليونسكو إذا اصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا بذلك .

رابعاً : الهيكل الداخلى لمنظمة اليونسكو : —

تتكون منظمة اليونسكو من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

— المؤتمر العام .
— المجلس التنفيذى .
— الأمانة العامة .

ونتناول كل جهاز من تلك الأجهزة بشىء من التفصيل على النحو التالى :

(أ) المؤتمر العام : يتألف المؤتمر العام من ممثلى جميع الدول الأعضاء فى المنظمة .. وهو الذى يرسم الخطوط الموجهة للسياسة التى تتبعها المنظمة .. كما يوافق على الميزانية .. ويقوم بانتخاب أعضاء المجلس التنفيذى وينظر فى عضوية الدول الجديدة .. ويضع الاتفاقات والتوصيات الدولية التى تدخل فى نطاق نشاط المنظمة .. وأخيرا فانه يقوم بتعيين المدير العام للأمانة العامة للمنظمة .

ويجتمع المؤتمر العام مرة كل سنتين .

(ب) المجلس التنفيذى : يتشكل المجلس التنفيذى من ٣٤ عضوا ينتخبهم المؤتمر العام من بين مندوبى الدول الأعضاء من ذوى المؤهلات الخاصة فى مجالات التربية والثقافة والعلوم .. ويكون انتخاب هؤلاء الأعضاء لمدة أربع سنوات على أن يقوم المؤتمر العام بانتخاب نصف اعضائه كل سنتين ويجتمع مرتين على الأقل كل سنة .

ويعتبر المجلس التنفيذى المسئول عن تنفيذ البرامج التى يضعها المؤتمر ويقع على عاتقه القيام بالمهام الآتية :

١ – تحضير جدول أعمال المؤتمر العام .
٢ – السهر على تنفيذ البرنامج الذى يقره المؤتمر .
٣ – إصدار التوصية بقبول الأعضاء الجدد .
٤ – الترشيح لمنصب مدير عام الأمانة العامة .

ويلاحظ أن النظام الأساسى للمنظمة كان ينص على أن أعضاء المجلس التنفيذى يمثلون المؤتمر العام وتحت رعايته وبالتالى لا يمثلون حكوماتهم ، إلا أنه بناء على اقتراح من الولايات المتحدة الأمريكية ، تم إدخال تعديل على هذا النص يجعل هؤلاء الأعضاء ممثلين لحكوماتهم ، رغم المعارضة الشديدة من جانب فرنسا وبلجيكا .. وقد أصبح المجلس – بناء على هذا التعديل – يضم ممثلين للحكومات بدلا من أن يكون جهازا يضم شخصيات بخبراتهم الخاصة .

(جـ) الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها مدير عام يعينه المؤتمر العام بناء على اقتراح المجلس التنفيذى .. ويعاون المدير العام عدد كبير من الموظفين الإداريين والفنيين يقرب من ثلاثة آلاف موظف يتم اختيارهم على أساس جغرافى موسع بقدر الإمكان .. ويقوم المدير العام بتعيينهم والإشراف عليهم وفقاً للقواعد التى تقرها المنظمة .

وتختص الأمانة العامة بعرض مشروعات برامج عمل اليونسكو على المجلس التنفيذى كما تقوم بارسال التقارير الدورية عن نشاط المنظمة للدول الأعضاء وللمجلس التنفيذى .

وإلى جانب الأجهزة الرئيسية المذكورة فان الدول الأعضاء مطالبة

باتخاذ الترتيبات اللازمة للتنسيق بين أجهزتها الرئيسية المعنية بشئون التربية والعلوم والثقافة وبين المنظمة .. وقد عملت الكثير من الدول على تحقيق ذلك عن طريق إنشاء لجان وطنية مشكلة من ممثلين عن الحكومة وممثلين عن الهيئات الوطنية المهتمة بمشاكل التربية والعلوم والثقافة .. وتقوم هذه اللجان بمهمة تحقيق الاتصال بين اليونسكو وحكومات الدول الأعضاء كي يتم التعاون والربط بينهما فى سبيل تحقيق الهدف الذى تسعى إليه المنظمة فى مجال التربية والثقافة .

خامساً: تقدير دور المنظمة (١) : —

ذكرنا أن المنظمة انشئت لكى تساهم فى تحقيق الأمن والسلام الدوليين عن طريق تنمية التعاون بين الأمم فى مجال الثقافة والتعليم ، وأنه بقيامها بهذا العمل فانها تدفع إلى زيادة الاحترام العالمى للعدل والقانون ، كما تدفع إلى احترام حقوق الأفراد والحريات الأساسية للجميع .

ولقد بذلت المنظمة ، فى سبيل تحقيق هذا الغرض ، جهودا لها دلالتها وتقديرها فى كافة الميادين :

ففى ميدان التربية ، تعمل المنظمة لتحقيق ثلاث مهام كبرى :

(أ) نشر التعليم عن طريق مكافحة الأمية والتربية الأساسية وتعليم الراشدين والأطفال والشواذ .

(ب) تحسين طرق ومناهج التعليم عن طريق تبادل المعلومات بين المربين .

(جـ) الاهتمام بالتعليم كوسيلة لتوطيد التفاهم الدولى وذلك بالاعتماد على تربية وطنية دولية .

أما فى ميدان العلوم البحته والطبيعة فان المنظمة تعمل على :

(أ) تعزيز التعاون العلمى الدولى ، عن طريق تسهيل الاجتماعات بين

(١) راجع : كوليار ، المرجع السابق ، ص ٦٠١ .

العلماء والمتخصصين ، والمساعدة فى تدعيم دور المنظمات العلمية الدولية .

(ب) العمل على تعميم العلوم ونشرها على أكبر نطاق ممكن . ودفع البحوث العلمية التى تهدف إلى تحسين سبل العيش للإنسان .

وفى ميدان العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية والثقافية فان المنظمة تعمل على : —

(أ) تكليف أبرز العلماء المتخصصين فى هذه العلوم للدراسة عوامل التوتر فى العلاقات الدولية والعقبات التى تحول دون تفاهم الشعوب والعمل على تذليل تلك العقبات .

(ب) اتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على المواقع والمبانى والآثار والمخطوطات التى تعتبر نتاج مختلف الثقافات والحضارات المختلفة .

(جـ) حماية المؤلفين والمخترعين وذلك بتثبيت حريتهم والذود عنها تجاه السلطات وصيانة استقلالهم المادى عن طريق وضع اتفاق عالمى يحمى حقوق المؤلفين والمخترعين .

(د) القيام مباشرة — إذا اقتضى الأمر — بتحقيق بعض المشروعات الثقافية أو العملية .

وفى ميدان المساعدات الفنية والثقافة فان المنظمة تعمل على : —

(أ) تبادل الأشخاص الفنيين بين الدول المختلفة لنماذج الثقافات مع الاهتمام بالمنح الدراسية التى تقدمها الدول المتقدمة والهيئات الدولية لرعايا الدول الفقيرة والنامية التى تفتقر لوسائل التربية الحديثة .

(ب) تحسين وسائل الاتصال الفنية .. وتذليل العقبات التى تحول دون

تبادل المعلومات دوليا . واستغلال الصحافة والاذاعة والسينما لتحقيق هذا الهدف .

(ج) المساهمة فى برامج المساعدات الفنية عن طريق دراسة درجة التقدم الاقتصادى فى البلاد المختلفة .

(٤) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
(١) FAO

بدأ التفكير فى إنشاء هذه المنظمة على أثر الدعوة التى وجهها فرانكلين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية للدول المتحالفة أثناء الحرب العالمية الثانية ، لإيفاد مندوبين عنها لحضور مؤتمر الأغذية والزراعة Food and Agrnculture Conference الذى تقرر عقده فى مدينة « هوت سبرنجز » بولاية فرجينيا فى ١٨ مايو ١٩٤٣ . وقد استمر المؤتمر مجتمعا حتى ٣ يونية من السنة نفسها ، واشتركت فيه خمس وأربعون دولة ، وقد تركزت مداولات المؤتمر فى ثلاثة موضوعات رئيسية هى : انتاج الأغذية ، واستهلاكها ، وتوزيعها .. وكانت أهم التوصيات التى خرج بها المؤتمر هى الدعوة إلى إنشاء « مجلس مؤقت للأغذية والزراعة » ليقوم بدراسة التدابير الخاصة بانشاء هيئة دولية للأغذية والزراعة .

وقد استمرت جلسات هذا المجلس لمدة سنتين ، تم خلالها تشكيل ثلاث لجان ، اختصت الأولى بصياغة النظام الأساسى ، والثانية بوضع بيان إنشاء الهيئة الذى أصبح فيما بعد يشكل ديباجة نظامها الأساسى ، والثالثة بتحديد وظائف الهيئة وواجباتها الفنية .

وفى ١٦ أكتوبر ١٩٥٤ دعى مؤتمر الهيئة للإنعقاد بمدينة كويبك بكندا ، حيث تم التصديق على النظام الأساسى ، وبذلك خرجت المنظمة

(١) Fod and Agrnicultural Organization (FAO) ..

إلى حيز الوجود تحت اسم « منظمة الأغذية والزراعة » ولا شك أنه إسم يحمل معنى الاعتراف بأهمية الغذاء كمادة أساسية للحياة ، والزراعة كمهنة يحترفها ثلثا سكان العالم .

وسوف نتناول أهداف المنظمة ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، ثم تقدير الدور الذى تقوم به .

أولا : أهداف المنظمة (١) : —

تسعى المنظمة لتحقيق الأهداف الآتية :

١ — رفع مستوى التغذية ومستوى المعيشة لسكان العالم ، والعمل على تحسين مستوى معيشة أهل الريف وتحرير الإنسان من الجوع ، والاسهام فى تنمية الاقتصاد العالمى .

٢ — العمل على زيادة الإنتاج الزراعى واستقرار أسواق هذه المنتجات ، ولتحقيق ذلك تقوم المنظمة بتنمية موارد العالم من الماء والتربة ، وبنشر الأنواع الجديدة من النباتات وطرق الزراعة الحديثة ، ومقاومة الآفات الزراعية ، ومنع تآكل الأرض ، ومكافحة أمراض الحيوان ، وإعادة غرس الغابات ، وتحسين هندسة الرى والأسمدة .

وفى سبيل تحقيق هذه الأهداف تقوم المنظمة بثلاث وظائف رئيسية هى : —

— جمع المعلومات ونشرها .
— إجراء البحوث والدراسات الفنية .
— إسداء العون الفنى للدول الأعضاء .

(١) أنظر : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى « المرجع السابق » ص ١٠٠٧ .

ثانياً : العضوية فى المنظمة : —

العضوية فى منظمة الأغذية والزراعة متاحة لكل الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة الراغبة فيها ، وتعتبر الدول التى اشتركت فى مؤتمر الأغذية والزراعة « بهوت سبرنجز » سنة ١٩٤٣ ، هى الأعضاء المؤسسة ، أما الدول الأخرى ، فهى الأعضاء المنضمة ، ويجيز النظام الأساسى للمنظمة انضمام الدول ناقصة السيادة لعضوية المنظمة بالانتساب .

ومن الجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى وهو أحد الدول المؤسسة للمنظمة حضر مندوبه فى أول دوره يعقدها المؤتمر التابع للمنظمة ، وأصدر فى هذا المؤتمر بيانا جاء فيه : « أنه مع تأييد الحكومة السوفيتية لأغراض منظمة الأغذية والزراعة ، وفكرة التعاون الدولى لتحسين الانتاج الزراعى ، فانها تشعر بأن البنيان التنظيمى للمنظمة كان فى حاجة إلى مزيد من الدراسة ، الأمر الذى ترى معه ضرورة التشاور مع جمهوريات الاتحاد ، والذى من أجله تمتنع عن الانضمام لعضوية المنظمة هذه المرة ، وإن كان مندوبها سيستمر فى حضور الدورة الأولى للمؤتمر بصفة مراقب » .

ثالثاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى : المؤتمر ، والمجلس ، والسكرتارية أو الامانة العامة .

(أ) المؤتمر : يعتبر المؤتمر بمثابة السلطة العليا للمنظمة ، وفيه تمثل جميع الدول الأعضاء والمنتسبة ، ويكون لكل دولة عضو صوت واحد ، أما الدول المنتسبة فلا تتمتع بحق التصويت ، ويجتمع المؤتمر مرة كل سنتين فى دورة عادية تستغرق عادة نحو ثلاثة أسابيع تعقد فى شهر نوفمبر بمقر الهيئة بمدينة روما بايطاليا — ما لم يتقرر غير ذلك فى دورة سابقة — كما يجوز انعقاد المؤتمر فى دورة استثنائية بقرار من المجلس ، ويجوز أيضاً عقد

دورات خاصة بمقتضى قرار يتخذه المؤتمر فى دورته العادية . أو بناء على طلب من المجلس للمدير العام . أو بناء على طلب ثلث الدول الأعضاء بالمنظمة على الأقل .

وتنحصر مهمة المؤتمر فى ثلاثة ميادين رئيسية هى :

- دراسة المركز العالمى للأغذية والزراعة وبحث السياسات والبرامج الوطنية والدولية المتصلة بها .
- بحث المسائل المرتبطة بسياسة المنظمة ونشاطها الفنى .
- بحث المسائل الإدارية والمالية والدستورية والقانونية .

ويتفرع عن المؤتمر عدة لجان موضوعية وإجرائية تختص كل منها بأحد الميادين الثلاثة المذكورة .

(ب) المجلس : يتشكل المجلس من منذوبى ٣٤ دولة عضو يتم انتخابهم بمعرفة المؤتمر . ويراعى فى اختيار هؤلاء الأعضاء تمثيل المناطق الجغرافية التى ينقسم إليها العالم وفقاً لنظام المنظمة كما يلى :

- أفريقيا ، ويخصها (٧) أعضاء .
- أوروبا ومعها اسرائيل التى ألحقت بها بناء على قرار المؤتمر فى الدورة السابقة لسنة ١٩٥٣ نتيجة لموقف الدول العربية منها ، ويخصها (٨) أعضاء .
- أمريكا اللاتينية . ويخصها (٦) أعضاء .
- آسيا والشرق الأقصى ، ويخصها (٦) أعضاء .
- الشرق الأدنى ، ويخصها (٤) أعضاء .
- أمريكا الشمالية ، ويخصها (٢) عضوين .
- المنطقة المحيطية ويخصها (١) عضوا واحدا .

ويتم انتخاب كل دولة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد — مع مراعاة التوزيع الجغرافى المتوازن ومبدأ التناوب فى العضوية بقدر الإمكان ، لإعطاء الفرصة لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء للاشتراك فى أعمال المجلس — ويرأس المجلس رئيس يتم انتخابه بمعرفة المؤتمر وتكون مدة رئاسته سنتين قابلة للتجديد .

ويعتبر المجلس بمثابة الجهاز التنفيذى للمؤتمر ، ويعمل نيابة عنه خلال مدة السنتين التى تنقضى بين دورات الانعقاد .. وله الحق فى إصدار القرارات النهائية فى كافة الشئون المتعلقة بالمنظمة فيما عدا المسائل التى يحتفظ المؤتمر فيها لنفسه بحق إصدار القرارات ، كقبول الدول الأعضاء ، والمنتسبين بالمنظمة ، وإقرار اللائحة الداخلية والتعليمات المالية ، وتعديل النظام الأساسى ، وتعيين المدير العام ، وإصدار التوصيات للحكومات بشأن التدابير الخاصة بالأغذية والزراعة لتطبيقها على المستوى الوطنى ، ووضع القواعد المنظمة للتشاور بين المنظمة والدول الأعضاء فيما يتصل بعلاقة الأولى بالأفراد والتنظيمات الخاصة فى تلك الدول ، والتصديق على الاتفاقات الخاصة بالأغذية والزراعة ورفعها للحكومات .

ويعقد المجلس اجتماعاته بمقر المنظمة ما لم يتقرر غير ذلك بناء على قرار صادر عنه أو بناء على طلب أغلبية أعضائه . وتكون جلسات المجلس العامة علنية ، أما اجتماعاته الأخرى فتكون اجتماعات خاصة ما لم يتقرر غير ذلك ، ويجوز لأية دولة غير ممثلة بالمجلس ، وكذلك للأعضاء المنتسبين والمنظمات والهيئات الدولية الأخرى التى لها علاقة بالمنظمة ، إيفاد مراقبين وتقديم المذكرات والإشتراك فى المداولات دون أن يكون لهم حق التصويت .

(جـ) الأمانة العامة : تتولى الأمانة العامة مختلف المسائل الفنية والإدارية للمنظمة ، وهى بمثابة السكرتارية الدائمة لها .. وهى تضم جميع

الموظفين وعلى رأسهم المدير العام الذى يتم تعيينه بمعرفة المؤتمر لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة . وتتألف من ست وحدات رئيسية هى : مكتب المدير العام ، والإدارة العامة للشئون الفنية ، والإدارة العامة لمصايد الأسماك ، والإدارة العامة للشئون الاقتصادية والإجتماعية ، والإدارة العامة للعلاقات العامة والشئون القانونية ، والإدارة العامة للشئون الإدارية والمالية .

ويتبع المنظمة عدد من المكاتب الاقليمية Regional Offices تعد حلقة الاتصال بين المقر الرئيسى والدول الأعضاء والمنطقة التى يشرف عليها كل مكتب ، وتنحصر المهمة الأساسية لهذه المكاتب فى العمل على ضمان اتصال المنظمة اتصالا وثيقا بدول المنظمة ، والعمل على تنسيق خدماتها فى المستوى الاقليمى ، والقيام بامداد المنظمة بصفة مستمرة بكافة البيانات والمعلومات عن التطورات الجارية بالمنطقة واحتياجاتها الخاصة ، وموافاة الدول والمؤسسات الخاصة فى الوقت نفسه بما تطلبه من بيانات ومعلومات من المنظمة .. ويرأس كل مكتب ممثل إقليمى للمدير العام ، ويلحق به عدد من الموظفين الفنيين .. ويبلغ عدد المكاتب الاقليمية ستة لكل من أوروبا (جنيف) ، والشرق الأدنى (القاهرة) ، وآسيا ، والشرق الأقصى (بانجكوك) مع مكتب فرعى بنيودلهى ، وافريقيا (أكرا) ، مع مكتبين فرعيين لشرق وشمال افريقيا بنيروبى والرباط ، وأمريكا اللاتينية مع مكاتب فرعية بالمكسيك والبرازيل وشيلى وأمريكا الشمالية (واشنطن) .. وهنـــاك أيضاً مكتب اتصال مع الأمم المتحدة بنيويورك .

رابعاً : تقدير الدور الذى تقوم به المنظمة : —

عرفنا أن المنظمة تسعى لرفع مستوى التغذية ومستوى المعيشة لسكان العالم ، والعمل على زيادة الانتاج الزراعى واستقرار أسواق هذه المنتجات ،

وقد وضعت المنظمة عدداً من البرامج والمشروعات التى تستهدف تحقيق هذه الأغراض (١).. ومن هذه البرامج ما يختص بالانتاج النباتى كمشروع الذرة الهجين وبرنامج تهجين الأرز ، وبرنامج تربية القمح والشعير لدول الشرق الأدنى ، وكتالوجات الأصول الوراثية للقمح والأرز ومكافحة الجراد الصحراوى .

ومنها ما يتعلق بالانتاج الحيوانى كدراسة السلالات المحلية للماشية فى بعض جهات العالم ، ومكافحة الحمى القلاعية فى الماشية بأوربا وأمريكا الوسطى ، ومكافحة الطاعون البقرى فى أفريقيا وجنوب شرق آسيا .

وفى ميدان مصايد الأسماك والغابات ، تجرى المنظمة معظم برامجها ودراساتها الفنية عن طريق المجالس الاقليمية . ومن إنجازاتها الرئيسية فى هذين الميدانين الدراسة التى قامت بها عن أدوات ومعدات صيد الاسماك فى العالم ، وحصر الموارد العالمية للغابات .

وفى مجال التغذية ، تصدر المنظمة كشوف الميزان الغذائى التى توضح المركز الغذائى للدولة ومستوى الاستهلاك البشرى للأغذية وحصة الفرد منها ، وتركيبها من العناصر الغذائية والسعرات الحرارية ، إلى جانب عدد من الدراسات عن مختلف نواحى التغذية ، كما أن المنظمة تتعاون مع منظمة الصحة العالمية فى برنامج خاص لمواصفات الأغذية .

وقد درجت المنظمة على تنظيم عدد من الحملات لاسترعاء انتباه الرأى العام العالمى والمحلى للمشكلات التى تنظم من أجلها هذه الحملات ، ومثلها الحملة الدولية للتقاوى ، والحملة الدولية للتحرر من الجوع (٢) ،

---

(١) أنظر : حسن عبد الله « التنظيم الزراعى الدولى» دار الكاتب العربى سنة ١٩٦٦ ، ص ١٦٨ وما بعدها .

(٢) بدأت المنظمة حملتها العالمية للتحرر من الجوع فى أول يناير ١٩٦٠ ، وقد استندت المنظمة فى ذلك على قرار أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ٢٧ أكتوبر ١٩٦٠ يوصى=

والسنة الدولية للأرز ، والبرنامج العالمى للأغذية .

وفى المجال الاقتصادى والاجتماعى للزراعة ، تقوم المنظمة باعداد البحوث والدراسات الخاصة بتحسين البنيان الزراعى ، بما فى ذلك الإصلاح والتسليف والتعاون والارشاد الزراعى . وقد أصدرت دراسات بعنوان « الحصر العالمى للأغذية » تكشف عن الموقف العالمى من حيث إنتاج الأغذية واستهلاكها وتوزيعها فى مختلف جهات العالم مما يعاون الدول فى رسم خططها القومية ، كما تقوم المنظمة بوضع مبادىء لتصريف الفوائض فى الإنتاج الزراعى ، ومبادىء لدعم وتثبيت الأسعار الزراعية وتوزيعها وخلق علاقة سعرية سليمة بين المنتجين والمستهلكين .

وفى مجال العلاقة بين المنظمة وغيرها من المنظمات المتخصصة نجد أن هناك ثمة مستويات تتدرج بمقتضاها تلك العلاقة . فأحيانا تقتصر العلاقة على مجرد تسهيل التعاون وتنسيق أوجه النشاط فى الميادين ذات الأهمية المشتركة ، وفى أحيان أخرى تقوم العلاقة على تبادل المعلومات والبيانات الفنية والمستندات والمطبوعات . وقد تمتد العلاقة لأبعد من ذلك فتشمل المساهمة فى مشروعات مشتركة ، ومن أمثلة ذلك ما تقوم به المنظمة بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية فى إعداد مواصفات الأغذية وبحث الأمراض المختلفة التى تنتقل من الحيوان للإنسان . ونقص البروتين الحيوانى ، والآثار المترتبة على استخدام المبيدات .. وأيضاً ما تقوم به بالاشتراك مع وكالة الطاقة الذرية فى الاستخدامات السلمية للذرة فى الزراعة ، بما فى ذلك الاستعانة بالنظائر المشعة فى بحوث النبات والحيوان والتربة وحفظ المواد الغذائية بالاشعاع وحماية الأسر الريفية والحيوانات والحاصلات

=الدول التى يوجد لديها فائض من الطعام بتقديمه للدول التى تحتاج له .. وقد سمت الحملة إلى خلق وعى عالمى بمشكلات الجوع وسوء التغذية والحث على مكافحتها ، ونجحت الحملة فى تجنيد لجان وطنية فى أكثر من ٨٧ دولة للمساهمة فى تلك الحملة والعمل على تحقيق الهدف الذى تسعى إليه .

الزراعية من احتمالات التعرض للآثار الضارة للإشعاع الذرى .. وكذلك ما تقوم به المنظمة بالإشتراك مع منظمة العمل الدولية فى مجالات التعاون وشئون العمال الزراعيين .. كما تشترك المنظمة مع منظمة الارصاد الجوية فى كل ما يتعلق باستخدام الأرصاد الجوية فى مختلف مجالات النشاط الزراعى بما فيها صيد الأسماك .. ومن المجالات التى تشترك فيها المنظمة مع منظمة اليونسكو شئون التدريب والتعليم الزراعى ومشكلات زراعة المناطق الجافة وعمل خرائط التربة واستغلال البحار .. كما تتعاون المنظمة مع بعض المنظمات الاقليمية فيما تجريه من تجارب ، وعلى سبيل المثال فانها تتعاون مع جامعة الدول العربية فى مجال مكافحة الجراد الصحراوى ، وتتعاون أيضاً مع المعهد الامريكى للعلوم الزراعية فى مجال الارشاد والتعليم الزراعى .

وبالإضافة إلى كل ما سبق ، فان المنظمة لها برنامج شامل للمطبوعات يتناول مختلف مجالات نشاطها . إلى جانب التقارير التى تصدر عن مؤتمرات واجتماعات أجهزتها المختلفة .

ولا شك أن المهمة التى تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة تعتبر مهمة مقدسة فى عالمنا المعاصر ، فهى تقود كافة الجهود الدولية الممكنة فى حملات منظمة للخلاص من الجوع والقضاء على الفقر ، وتأتى هذه الجهود فى وقت يزداد فيه سكان العالم زيادة مخيفة بينما يتضاءل الانتاج الزراعى ومصادر الثروة المائية والحيوانية ، فاذا علمنا مدى ما تعانيه الشعوب الجائعة فى البلاد النامية (١) .. وهى بلاد مهددة بالمجاعات المزمنة من وقت لآخر ، وإذا ما أخذنا — مأخذ الجد — ما يقول به بعض رجال الفكر عن المجاعة

---

(١) راجع الجداول الاحصائية التى توضح عدد السكان فى الدول ونسبة الإنتاج الغذائى ونسبة الطلب على الغذاء ، وأيضاً الجدول الإحصائى الموضح به معدل النمو فى الانتاج الغذائى بالنسبة للسكان على المستوى العالمى والمناطق الرئيسية للفترة (١٩٥٢ — ١٩٦٢) ، (١٩٦٢ — ١٩٧٢) وذلك فى مؤلف سيد مرعى وعنوانه «الأزمة العالمية للغذاء» ترجمة : د . فتحى عبد التواب ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ١٩ وما بعدها .

العالمية القادمة التى ستكون على نطاق يفوق الخيال . لأصبح من الممكن أن نتصور ظلام المستقبل غير البعيد والذى تظهر فيه أشباح من الجماهير والشعوب الهائجة وجماعات من الغزاة الذين أفقدهم الجوع كل سيطرة على أعمالهم وهم يحطمون بأيديهم أسس السلام العالمى ويدوسون بأرجلهم منتدى السياسيين ، ولكى يمكن تلافى ذلك ، فلابد من القضاء على جذور الجوع والفقر فى العالم .. بل ومن الواجب تدعيم سلطات منظمة الأغذية والزراعة وإعطائها القوة الدافعة التى تمكنها من زيادة الغذاء وتوزيعه بصورة أكثر فاعلية وأكبر مما هى عليه .

المبحث الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

فى مجال النقل والاتصالات الدولية

كان للتقدم المذهل الذى أحرزه المجتمع الدولى فى مجال النقل والاتصالات الدولية ، أثره الكبير فى تقارب الدول والمساهمة فى تحقيق التعاون الدولى فى المجالات الأخرى سواء الاقتصادية أو الاجتماعية .. وقد أصبح الوصول من مكان إلى آخر على ظهر الكرة الأرضية ، أو تبادل الرسائل والمعلومات عبر الأثير ، أمراً ميسوراً لم يكن يتوقعه الإنسان من قبل .. وقد كان من الطبيعى أن يلجأ المجتمع الدولى إلى إنشاء منظمات متخصصة تعمل فى هذا المجال وبصفة دائمة حتى تكفل سهولة الاتصالات والنقل الدولى ، دون عوائق تحد منها أو تقف فى سبيل تقدمها ، خاصة إذا عرفنا أن طبيعة الخدمة فى هذا المجال تتطلب عبور عدة أجواء أو مناطق تدخل ضمن سيادات دول مختلفة ومتعددة . وتوجد عدة منظمات دولية تعمل الآن فى هذا المجال وقد تم الربط بينها وبين منظمة الأمم المتحدة باعتبارها وكالات دولية متخصصة وهى : —

— منظمة الطيران المدنى .

— المنظمة البحرية الاستشارية .

— اتحاد البريد العالمى .

— الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .

ونتناول دراسة كل وكالة من هذه الوكالات على النحو الآتى :

(١) منظمة الطيران المدنى
(١) ICAO

بدأ الاهتمام العالمى بشئون الملاحة الجوية يأخذ مكانه فى المجتمع الدولى ، عندما توصل أول مؤتمر دبلوماسى يعقد فى باريس فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩١٩ إلى اتفاقية دولية تم بموجبها إنشاء ما يسمى « باللجنة الدولية للملاحة الجوية » مهمتها السهر على تنظيم الملاحة الجوية عن طريق توحيد قواعد ومصطلحات الطيران بين مجموعة الدول الأعضاء .

ونتيجة للتقدم المذهل فى صناعة الطيران ، وما أحدثته من تطور غير عادى فى وسائل النقل الجوى خصوصا أثناء الحرب العالمية الثانية فقد أصبحت اللجنة الدولية للملاحة الجوية كتنظيم دولى متواضع عاجزة عن اللحاق بالتقدم الرهيب الذى ينطلق فى سماء العالم .. ومن هنا كان لابد من تطوير هذه اللجنة لتواكب عالم الطيران السريع الخطى فى آفاق الفضاء .

وقد حملت الولايات المتحدة الأمريكية لواء الدعوة لعقد مؤتمر جديد فى مدينة شيكاغو فى نوفمبر سنة ١٩٤٤ ضم ممثلين عن ٥٢ دولة وإنتهى هذا المؤتمر إلى عقد اتفاقية دولية للطيران تضمنت موضوعين أساسيين :

الموضوع الأول : هو تقرير نظام للطيران الجوى ، وتنظيم حرية الدول فى عبور الأجواء المختلفة .

الموضوع الثانى : هو إنشاء منظمة للطيران المدنى ، تسهر على احترام هذه القواعد ، وعلى تطويرها ، والإضافة إليها ، بما يضمن التقدم المستمر فى هذا الميدان .

وقد بدأت المنظمة نشاطها عندما دخلت الاتفاقية دور التنفيذ فى

---

(١) International Civil Aviation Organization «ICAO» ...

٤ أبريل سنة ١٩٤٧ عندما بلغ عدد التصديقات عليها ٢٦ دولة كما هو منصوص بها .

ونتناول الآن الوضع القانونى لتلك المنظمة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة ، وأهدافها ، والعضوية فيها ، والهيكل الداخلى لها ، وتقدير الدور الذى تقوم به فى المجتمع الدولى (١) .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة :—

تعتبر منظمة الطيران المدنى احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط مع الأمم المتحدة بموجب اتفاقية وصل بتاريخ ١٣ مايو سنة ١٩٤٧ وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية كما أنها تستقل بشئونها المالية والفنية .

ومقر المنظمة بمدينة مونتريال بكندا .

ثانياً : أهداف المنظمة :—

ورد النص على أهداف المنظمة فى المادة ٤٤ من اتفاقية شيكاغو والتى جاء بها « أن الغرض من هذه المنظمة هو العمل لتطوير المبادىء والقواعد الفنية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتشجيع تخطيط عمليات النقل الجوى الدولى وتنشيط تقدمه وذلك :

(أ) لتحقيق تقدم منظم وسليم للطيران المدنى الدولى فى العالم بأكمله .

---

(١) راجع بصفة عامة كل من :
— Reuter, op. cit., p. 246 et seq.
— Mankiewicz, R.H; L'organisation de L'aviation Civil inter- = = national, A.F.D.I., p. 643 et seq.

— د . إبراهيم شحاته « القانون الجوى الدولى وقانون الفضاء » دار النهضة سنة ١٩٦٦ ، ص ٢٥٣ وما بعدها . وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « منظمة الطيران المدنى الدولية » مجلة العلوم القانونية والاقتصادية يناير سنة ١٩٦٦ ، ص ١٦٣ وما بعدها .
Cheng, Bin; The Law of International Air Transport, London 1962.

(ب) لتشجيع فن بناء الطائرات واستغلالها لأغراض سلمية .

(جـ) لتشجيع تقدم الخطوط الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية المعدة للطيران المدنى .

(د) لمواجهة حاجة سكان العالم إلى نقل جوى مأمون ومنتظم يدار بطريقة سليمة واقتصادية .

(هـ) لتجنب الخسائر الاقتصادية التى تترتب على المنافسة غير المعقولة .

(و) لتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة حتى يكون لكل منها فرصة عادلة لاستغلال خطوط جوية دولية .

(ز) لتجنب التميز بين الدول المتعاقدة .

(حـ) لتحسين سلامة الطيران فى الملاحة الجوية الدولية .

(ط) لتشجيع تطور الطيران الدولى بوجه عام من كافة نواحيه .

وتحقيقا لتلك الأهداف خولت الاتفاقية المنظمة القيام بالعديد من الوظائف التى يمكنها من خلالها تأدية دورها المتعاظم فى خدمة الطيران المدنى .

ثالثاً : العضوية فى المنظمة (١) : —

جميع الدول التى اشتركت وصدقت على اتفاقية شيكاغو تعتبر عضويتهم أصلية فى تلك المنظمة ، أما بالنسبة للدول التى تطلب الانضمام إليها فانه يتعين التميز بين طائفتين وفقاً لنص المادة ٩٢ من الاتفاقية .

١ — دول تكتسب حق العضوية إذا قدمت طلبا بذلك إلى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية ، وهى الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، والدول التى اشتركت مع الحلفاء فى الحرب العالمية الثانية ، أو تلك التى

(١) راجع : الدكتور الغنيمى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠١٣ .

لزمت الحياد .. ويصير انضمام هذه الدول نافذا فى اليوم الثلاثين التالى لتقديم طلب الانضمام .

٢ ـ الدول الأخرى التى لا تدخل ضمن الفئات المذكورة ، وهذه لا تكتسب حق العضوية إلا إذا وافقت على قبولها الجمعية العامة للمنظمة بأغلبية أربعة أخماس أعضائها وبالشروط التى تقررها ، على أن تؤخذ فى كل مرة موافقة كل دولة كانت محل غزو أو اعتداء أثناء الحرب العالمية الثانية من جانب الدول طالبة الاشتراك .

ويلاحظ أن التشدد فى قبول تلك الدول كأعضاء فى المنظمة يرجع إلى أنها كانت فى الواقع بمثابة الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية .. من هنا ندرك الحكمة التى من أجلها نص الاتفاق المعقود بين المنظمة والأمم المتحدة فى مايو سنة ١٩٤٧ على أن الدول التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية للدول الحلفاء لا تقبل أعضاء فى المنظمة إلا بعد استيفائها الشروط الأربعة الآتية : ـ

(أ) عدم اعتراض الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(ب) موافقة أى دولة كانت محل غزو أو اعتداء من جانب الدولة طالبة الإشتراك .

(جـ) موافقة الجمعية العامة لمنظمة الطيران المدنى الدولى بأغلبية أربعة أخماسها .

(د) ارتضاء الدولة طالبة الإشتراك للشروط التى تضعها الجمعية العامة للمنظمة طبقا لنص المادة ٩٣ من الاتفاقية .

هذا وقد بلغ عدد الدول الأعضاء فى المنظمة عام ١٩٧٣ (١٢٧) دولة .

رابعاً : الهيكل الداخلى للمنظمة (١) : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية بالإضافة إلى بعض اللجان والمكاتب الاقليمية وهى :

— الجمعية العامة .
— المجلس .
— الأمانة العامة .

ونتناول بايجاز اختصاص كل جهاز من تلك الأجهزة .

(أ) الجمعية العامة : — تعتبر الجمعية العامة بمثابة الجهاز العام للمنظمة .. وهى تكون من كافة لأعضاء ، وتجتمع مرة على الأقل كل ثلاث سنوات.. ويكون لكل عضو فيها صوت واحد .

وتختص الجمعية بتقرير سياسة المنظمة ، والنظر فى أية مسألة محالة إليها من المجلس .. كما تقوم بانتخاب أعضاء المجلس . واعتماد الميزانية وكافة الوظائف الأخرى الغير منصوص عليها ضمن اختصاصات المجلس والتى يكون من شأنها حسن أداء المنظمة لوظيفتها .

والأصل أن قرارات الجمعية تصدر بالأغلبية العادية للأصوات إلا أنه يستثنى من ذلك الحالات الثلاثة الآتية :

(أ) حالة النظر فى قبول عضوية إحدى الدول التى كانت من الدول الأعداء أثناء الحرب العالمية الثانية .. إذ يشترط فى هذه الحالة موافقة أربعة أخماس الأصوات .

---

(١) انظر : Colliard, op. cit, p. 581 et seq.

(ب) حالة تعديل الاتفاقية .. إذ يتعين موافقة ثلثى الأعضاء قبل عرض التعديل على الدول الأعضاء للتصديق عليه .

(ج) حالة اتخاذ قرار بنقل المقر الدائم للمنظمة .. حيث يتعين صدور هذا القرار بموافقة ثلاثة أخماس الدول الأعضاء على الأقل .

(ب) المجلس : — إذا كانت الجمعية تعتبر هى الجهاز العـــام للمنظمة ، فان المجلس هو الجهاز التنفيذى لها . . وبالتالى فانه — من الناحية العملية — يقوم بتصريف كافة الشئون الجارية لها .

فهو يقوم بتنفيذ سياسة الجمعية العامة .. ويتولى وضع المعايير الخاصة بالملاحة الجوية .. كما يقوم بتجميع ودراسة ونشر كافة التعليمات الخاصة بالطيران الدولى .. كما توجد له وظائف أخرى متعددة وردت على سبيل الحصر وهى وظائف قد تتعلق بارتباطه بالجمعية العامة وقد تكون خاصة بالمسائل الإجرائية والإدارية وقد ترتبط بمسائل الإشراف والتحقيق والبحث ..

ويتكون المجلس من مندوبى ٢٧ دولة يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية ، ويتولى المجلس اختيار رئيسه الذى يعتبر بعد انتخابه موظفا دوليا لا يجوز له حق التصويت .

ويساعد المجلس فى وظائفه عدد من اللجان هى لجنة الملاحة الجوية واللجنة القانونية ، ولجنة النقل الجوى ، ولجنة المساعدة المشتركة لخدمات الملاحة الجوية ولجنة المالية .

(ج) الأمانة العامة : — وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة .. ويرأسها أمين عام يعينه المجلس بحيث يكون مسئولا أمامه ويعـــاونه

عدد من الموظفين الذين يتم تعيينهم بمعرفته وفقاً للشروط الموضوعة فى هذا الشأن .

ويتمتع الأمين العام وموظفى المنظمة بجميع الحصانات والامتيازات الممنوحة لمن يماثلهم من موظفى المنظمات الدولية العامة الأخرى .

ويلاحظ أنه بجانب الأجهزة الثلاث المذكورة فأنه يوجد للمنظمة عدد من المكاتب الاقليمية التى تعمل على تحقيق الربط بين المنظمة وبين الدول الأعضاء مثل مكتب الشرق الأوسط وشرق أفريقيا بالقاهرة ومكتب أفريقيا فى داكار والمكتب الأوربى بباريس ومكتب الشرق الأقصى والمحيط الهادى ومقره بانجوك . ومكتب أمريكا الجنوبية ومقره ليما ، ومكتب أمريكا الشمالية ومنطقة الكاريبى ومقره مدينة مكسيكو .

خامساً : تقدير دور المنظمة : —

ذكرنا أن الهدف الأساسى لإنشاء منظمة الطيران الدولية هو بصفة عامة السهر على تحقيق ما جاء باتفاقية شيكاغو والتى تشمل « ضمان النهوض بالطيران المدنى بطريقة أكيدة ومنظمة ، وتحقيق إنشاء خطوط النقل الجوى الدولى على أساس تكافؤ الفرص للجميع واستغلالها بطريقة اقتصادية سليمة » .

وإذا تتبعنا السياسة التى سارت عليها المنظمة لتحقيق هذا الهدف نجد أنها تسلك فى ذلك عدة طرق أهمها ما يلى (١) : —

(١) توحيد المبادىء والنظم المتصلة بالطيران المدنى :

وفى هذا الصدد نجد المنظمة تعمل على وضع اللوائح والأنظمة المتصلة بالطيران .. كما تقوم باعداد مشروعات الاتفاقات التى توحد المعايير والنظم

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام « المرجع السابق » ص ٥٥٤ وما بعدها .

ولية للطيران . وقد حققت المنظمة فى ذلك نجاحا ملموسا حيث أقرت بعض النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيران مثل تحديد شروط صلاحية الطائرات .. وقواعد تحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها .. وكذا النظم التى تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات كما توصلت إلى وضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللإشراف على حركة الطيران . وموجات الراديو (١) .

(٢) تحقيق سلامة مرفق الطيران الدولى :-

ومن أجل ذلك تعمل المنظمة على أن تكون الطائرات دائما صالحة للاستخدام وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانقاذ والبحث عن الطائرات وكافة المسائل المتصلة بسلامة الركاب .

وتساعد المنظمة الدول النامية فى إنشاء وتسهيل وتحسين تلك الخدمات ، كما أنها تساعد فى تدريب موظفى تلك الدول للقيام بها ، وذلك عن طريق المعونة الفنية .

(٣) دراسة مشاكل الطيران المدنى والعمل على حلها :

تأخذ المنظمة على عاتقها دراسة كافة المشاكل القانونية والفنية والإدارية التى ترتبط بنشاط حركة الطيران لتذليلها .. كنفقات النقل بالبريد الجوى الدولى .. ومسئولية الناقل الجوى عن المسافرين والبضائع .. والتعويض عن الاضرار التى تسببها الطائرات للاملاك والاشخاص الموجودين على سطح الأرض .. والتصادم الجوى . والتأمين الجوى والجمارك وغير ذلك من المشاكل .

) راجع : د . محمد حافظ غانم « المنظمات الدولية » المرجع السابق ص ٣٤٨ .

(٤) تسجيل الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأعضاء :

من الوسائل الهامة التى تتبعها المنظمة أيضاً فى القيام بمهامها العمل على تسجيل كافة الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأعضاء أو بين خطوطها الجوية .. كما تقوم بتجميع كافة القوانين واللوائح الوطنية الخاصة بالطيران ، حتى أصبح لديها مجموعة قيمة تعتبر مرجعا لكل الدول الأعضاء .

(٥) حل المنازعات الدولية المتعلقة بالطيران :

وتعمل المنظمة فى هذا الصدد بصفتها هيئة تحكيم يلجأ إليها الأطراف المتنازعة لتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو . أو أى اتفاقية طيران أخرى يكون منصوصا فيها على إعطاء المنظمة صراحة سلطة تفسيرها .

ويستبين لنا من عرض أهم نشاطات المنظمة . أنها لا تألو جهدا فى سبيل الوصول إلى الهدف الذى انشئت من أجله . وقد حازت المنظمة كافة إعجاب المراقبين .. لما تؤديه من خدمات فى عالم الطيران لدرجة تستحق معها الثناء والتقدير .

(٢) المنظمة البحرية الاستشارية (١)

رغم أهمية النقل البحرى منذ قديم الزمن إلا أن المجتمع الدولى كان يفتقد – إلى وقت قريب – وجود تنظيم دولى يهتم ببحث المشاكل والعقبات التى تثور فى هذا المجال . وقد بدأ الاهتمام بتنظيم التعاون فى هذا المرفق عندما رأت الأمم المتحدة ضرورة تشكيل منظمة مركزية بحرية دائمة يمكن أن يتم بواسطتها تبادل المعلومات . كما يمكن عن طريقها عقد الاتفاقات أو إعادة النظر فيها .. واستنادا إلى رغبة الأمم المتحدة هذه . فقد طلب

(١) Inter-governmental Maritime Consultative organization (I.M.C.O.).

المجلس الاقتصادى والإجتماعى من السكرتير العام للأمم المتحدة فى ٢٨ مارس سنة ١٩٤٧ الدعوة إلى عقد مؤتمر للنظر فى إنشاء منظمة بحرية بين الحكومات، على أن يحضر هذا المؤتمر كافة أعضاء الأمم المتحدة وبعض البلاد الأخرى. وقد انعقد المؤتمر المذكور فى الفترة من ١٩ فبراير حتى ٦ مارس سنة ١٩٤٨ وحضره ممثلو ٣٢ دولة ومراقبون عن أربع دول أخرى وتسع منظمات دولية، وإنتهى المؤتمر إلى عقد اتفاقية إنشاء تلك المنظمة، إلا أنه لم يتم العمل بها إلا فى ١٧ مارس ١٩٥٨ عندما صدقت عليها إحدى وعشرون دولة، من بينها سبع دول تبلغ حمولة سفن كل منها مليون طن على الأقل (١)

ونتناول بايجاز الوضع القانونى لتلك المنظمة وأهدافها والهيكل الداخلى لها وتقدير دورها.

أولا : الوضع القانونى للمنظمة :-

تعتبر المنظمة البحرية الاستشارية إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بالأمم المتحدة بمقتضى اتفاق وصل ابرم بينهما .. وقد بدأت المنظمة نشاطها فى ١٧ مارس سنة ١٩٥٨ عندما صدقت على اتفاقية إنشائها إحدى وعشرون دولة من بينها سبع دول تبلغ حمولة كل منها مليون طن على الأقل كما سبق أن أشرنا. وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية بما يترتب على ذلك من آثار فى نطاق علاقاتها الدولية.

ثانياً : الغرض من إنشاء هذه المنظمة :-

أنشئت المنظمة لتحقيق الأهداف التالية :

(١) توفير أداة للتعاون بين الحكومات على تنظيم المسائل الفنية الخاصة بالملاحة بما فى ذلك تأمين السلامة فى عرض البحار.

---

(١) أنظر : د. إبراهيم العنانى «المرجع السابق» ص ٢٩٧.

(٢) العمل على إزالة القيود التى لا ضرورة لها والتى قد تضعها بعض الحكومات على الملاحة البحرية .. وكذا النظر فى الإجراءات القائمة على قيود تعسفية لبعض شركات الملاحة .

(٣) النظر فى المسائل الخاصة بالملاحة البحرية التى تعرض عليها من جانب أى فرع أو وكالة متخصصة للأمم المتحدة .

(٤) كفالة تبادل المعلومات بين الحكومات فى المسائل التى تنظر فيها المنظمة .

(٥) وضع مشروعات المعاهدات والاتفاقيات والتوصية بها لدى الحكومات وتوجيه الدعوة إلى عقد المؤتمرات كلما دعت الحاجة إلى ذلك

ثالثاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

تقرر عند إنشاء المنظمة أن يكون لها أربعة أجهزة رئيسية هى :

(أ) الجمعية العامة : وتمثل فيها كافة الدول الأعضاء ، وتعتبر بمثابة جهاز وضع السياسة العامة وتعقد دورة عادية كل سنتين .. وتقوم بوضع برنامج عملها وتصدق على الميزانية وتنتخب أعضاء المجلس ولجنة التأمين البحرى ، وتعين السكرتير العام للمنظمة .

(ب) المجلس : ويعتبر بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة .. ويتكون من ١٨ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية كل سنتين ، ويجتمع فى فترات عدم انعقاد الجمعية ، ويقوم بتنفيذ كافة وظائف المنظمة عدا التوصية باقرار قواعد خاصة بالأمن البحرى لأن هذه هى مهمة لجنة تأمين الملاحة وهى الجهاز الثالث من أجهزة المنظمة .

(جـ) لجنة تأمين الملاحة : تتكون هذه اللجنة من ١٦ عضوا تنتخبهم

الجمعية لمدة أربع سنوات ، ويتم انتخاب ثمانية أعضاء منهم من بين أكبر عشر دول فى مجال ملكية السفن ، وأربعة حسب المناطق الجغرافية ، والأربعة الآخرين من الدول التى لها مصلحة فى السلامة البحرية لأسباب متنوعة .

(د) الأمانة العامة : وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة ويرأسها أمين عام وعدد من الموظفين .. ومقرها لندن .

رابعاً : تقدير دور المنظمة : —

يبدو من استعراضنا لأهداف المنظمة أنها أنشئت لكى تباشر — فى حقل النقل البحرى — وظائف شبيهة — إلى حد ما — بتلك التى تقوم بها منظمة الطيران فى الحقل الجوى .

وقد قامت المنظمة فى هذا الصدد بواجبات تتعلق باعداد اتفاقيات دولية خاصة بسلامة الأرواح فى البحار ولوائح التصادم .. كما عملت على انجاز الاتفاق الدولى لمنع تلوث البحار بالزيت .. كما أنها حققت نجاحا فى مراجعة القواعد الدولية للإشارات التى تستخدمها السفن فى نشاطها اليومى .. وتجرى المنظمة الآن جهدا كبيرا فى مشكلة تلوث البيئة البحرية .

(٣) إتحاد البريد العالمى (١)

ظهر إتحاد البريد العالمى منذ مائة عام تقريباً ليسجل بظهوره أول علامة من علامات التعاون الدولى لتنظيم مرفق البريد فى العالم ، ولذلك فانه يعتبر من أقدم المنظمات الدولية .

وقد عقد المؤتمر الدولى الذى أسفر عن إنشاء هذا الإتحاد فى برن فى سنة ١٨٧٤ ، وسمى عند نشأته « إتحاد البريد العام » ثم تغير اسمه

(١) Universal Postal Union (UPU)

فى سنة ١٨٧٨ ليصبح « إتحاد البريد العالمى » . وفى سنة ١٩٤٧ أجرى تعديل على دستور هذا الإتحاد ليمكن الوصل بينه وبين الأمم المتحدة باعتباره وكالة متخصصة . ونظرا لأن تنظيم الإتحاد ظل مختلفا عن شكل المنظمات المتخصصة الأخرى .. لذلك فقد قرر المؤتمر المنعقد فى فينا سنة ١٩٦٤ إعادة صياغة دستوره ليتخذ شكل المنظمات التى من نفس مجموعته (١) .

أولا : الوضع القانونى للإتحاد :ـ

يعتبر الإتحاد إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى ترتبط بالأمم المتحدة بموجب اتفاق ابرم بين الاتحاد والمنظمة فى باريس بتاريخ ٤ يولية سنة ١٩٤٧ . ويتمتع الاتحاد بالشخصية القانونية الدولية والاستقلال المالى ، ومقره مدينة برن بسويسرا .

ثانياً : العضوية فى الإتحاد :ـ

عضوية الإتحاد مفتوحة لجميع دول العالم .. سواء بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أو غير الأعضاء . غاية الأمر أنه بالنسبة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فيمكنها الانضمام بمجرد تقديمها طلبا بذلك تقبل فيه دستور الإتحاد ، أما الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة ، فان قبول عضويتها فى الاتحاد يتطلب موافقة ثلثى أعضاء الإتحاد على الأقل ، وقد بلغ عدد أعضاء الإتحاد فى نهاية سنة ١٩٧٧ حوالى ١٥٦ دولة .

ثالثاً : أهداف الإتحاد :ـ

يهدف الإتحاد إلى تأمين الاتصال الدولى عن طريق البريد .. وقد بلغت أهمية هذا الاتصال حدا كبيرا فى الوقت الحاضر ، ويكفى للتدليل على ذلك أن دوائر البريد فى العالم تنقل سنويا أكثر من أربعة آلاف مليون رسالة

(١) انظر Colliard, op. cit., p. 574.

لصالح كل سكان الكرة الأرضية المنتشرة فى قارات العالم المختلفة .

من هنا كان هدف الإتحاد هو ضرورة تنظيم وسائل الخدمة البريدية المختلفة وتحسينها ، وحل المشاكل التى تنتج عنها ، وتنمية التعاون الدولى فى هذا الحقل الهام .

رابعاً : الهيكل الداخلى للإتحاد (١) : —

يتكون الهيكل الداخلى للإتحاد من أربعة أجهزة رئيسية هى :

(أ) مؤتمر البريد العالمى : ويتألف من ممثلين لجميع الدول الأعضاء ، ويجتمع عادة مرة كل خمس سنوات ويعالج كافة المسائل المتفرعة عن دستور الإتحاد ، واتفاقات البريد الفرعية .. وله أن ينظر فى تعديلها .. كذلك يقوم بتعيين أعضاء المجلس التنفيذى ، والمجلس الاستشارى ، ومدير المكتب الدولى .

(ب) المجلس التنفيذى : يتشكل من ٣١ عضوا ينتخبهم المؤتمر على أساس التوزيع الجغرافى ، ولهذا المجلس سلطة الإشراف على مكتب الإتحاد ، كما له أن ينشىء علاقات مستمرة مع الأمم المتحـــدة والمنظمات الدولية الأخرى ..

(جـ) المجلس الاستشارى للبحوث البريدية : يتكون هذا المجلس من ٣٠ عضوا من أعضاء الإتحاد ينتخبهم المؤتمر ، ويقوم بالدراسات والبحوث التى تدخل فى نطاق اختصاص الإتحاد .. كما يقوم بدراسة مشكلات التعاون الفنى التى تظهر فى الدول الجديدة والنامية ويرفع توصياته إلى المؤتمر العام .

(د) المكتب الدولى : ويعتبر السكرتارية الدائمة للإتحاد ، ومقره

---

(١) Ibid, para, 539.

برن بسويسرا ويرأسه مدير عام يختاره المؤتمر ويعاونه عدد من الموظفين الإداريين والفنيين ، ويباشر المكتب اختصاصاته كجهاز اتصال واعلام وفتوى .. كما يقوم بمعاونة الدول على تسوية الحسابات الخاصة بالمراسلات المتبادلة بينها .

خامساً : تقدير دور الإتحاد

لما كان الهدف من إنشاء إتحاد البريد العالمى هو غرض إنسانى أصيل حيث يقوم بخدمة العالم عن طريق التحسين المستمر لمرفق البريد ، فقد حظى باهتمام وعضوية كل دول العالم تقريبا ، ولم تقف فى سبيل تأدية رسالته أو تطويرها أى عقبات سياسية ، كتلك التى تعترض بعض المنظمات المتخصصة الأخرى .. وبالتالى فقد نجح الإتحاد فى أداء مهمته .

كما بدأ يشارك فى برنامج الأمم المتحدة للتعاون الفنى عن طريق الامداد بالخبرات الفنية وتقديم المنح الدراسية والتدريبية فى ميدان الخدمات البريدية (١) .

(٤) الإتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية
(٢) ITU

يرجع نشأة هذا الإتحاد إلى سنة ١٨٦٥ عندما وقعت عشرون دولة فى « باريس » اتفاقا يقضى بانشاء إتحاد البرق الدولى . وفى سنة ١٩٣٢ تم الاتفاق فى « مدريد » على إدماج هذا الإتحاد مع إتحاد البرق الإذاعى فى شكل اتفاق دولى للمواصلات السلكية واللاسلكية . ومنذ هذا التاريخ أطلق عليه إسم « إتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية » بدلا من إتحاد البرق الدولى .

---

(١) راجع بصفةعامة : George A. Codding; The Universal Postal Union, New York Universit Press, New York, (1964).

(٢) International Telecommunication Union (I.T.U)

وعقب الحرب العالمية الثانية ، تم عقد مؤتمر دولى فى مدينة « أتلانتك ستى » (Atlantic City) بالولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٩٤٧ ، وقد تم فيه إعداد اتفاق جديد يعترف بالإتحاد ويقيم له أجهزة جديدة دائمة ليكون مسايراً للتقدم الذى تحقق فى نطاق الاتصالات السلكية واللاسلكية . وقد تم الوصل بين الإتحاد وبين الأمم المتحدة باعتباره منظمة متخصصة (١) .

أولا : الوضع القانونى للإتحاد :-

يعتبر الإتحاد إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التابعة للأمم المتحدة بموجب اتفاقية الوصل التى تم إبرامها بين الإتحاد والمنظمة فى هذا الشأن ، ويتمتع الإتحاد بالشخصية القانونية والاستقلال المالى . ويقع مقره الرئيسى فى مدينة جنيف بقصر الأمم المتحدة بسويسرا .

ثانياً : أهداف الإتحاد :-

يهدف الإتحاد إلى تشجيع وتسهيل التعاون الدولى لتحسين الاتصالات السلكية واللاسلكية بكافة أنواعها .. كما يعمل على تعزيز وتطوير الوسائل الفنية والاستغلال الفعال لها ، بقصد تعميم استعمالها بواسطة الجمهور ، وبأقل التكاليف ، كما يقوم بتنسيق مجهودات الدول للوصول إلى تلك الأغراض المشتركة .

ثالثاً : العضوية فى الاتحاد :-

العضوية فى الاتحاد على نوعين :

(أ) عضوية كاملة : وهى تثبت للدول الأعضاء فى الاتحاد بصفة أصلية ، أو تلك التى تنضم إلى عضويته بموافقة أغلبية ثلثى الأعضاء.

---

(٢) أنظر : د . الغنيمى فى التنظيم الدولى « المرجع السابق » ص ١٠٢٣ - ١٠٢٤ . د . إبراهيم العنانى « المرجع السابق » ص ٢٨٨ .
Colliard, op. cit., para. 542.

(ب) عضوية بالارتباط «منتسبة» : وهى تثبت للدول الغير أعضاء فى الإتحاد ، وكذا للاقاليم التى لا تتمتع بالاستقلال الكامل .

والعضوية سواء كانت كاملة أو مرتبطة تتساوى مع بعضها فى كافة الحقوق والإلتزامات فيما عدا الاعتراف للعضو المرتبط بحق التصويت فى أجهزة الإتحاد ، وكذلك عدم اختياره فى تلك الأجهزة إذا كانت العضوية فيها بالاختيار .

رابعاً : أجهزة الإتحاد :-

يتكون الإتحاد من الأجهزة الآتية :-

(أ) المؤتمر العام : وهو أعلى أجهزة الإتحاد ، وتمثل فيه كافة الدول الأعضاء . وهو يجتمع مرة كل خمس سنوات . وفى كل مؤتمر عام توضع أسس الميزانية للفترة التالية ، كما يوافق على حسابات الإتحاد ، وينتخب أعضاء « المجلس الإدارى » وله الحق فى إجراء التعديلات اللازمة على دستور الإتحاد . ومناقشة كافة المسائل الأخرى المتعلقة بالمواصلات السلكية واللاسلكية .. ويجتمع فى وقت ومكان اجتماع المؤتمر نفسه ، مؤتمران إداريان آخران ، هما : المؤتمر الإدارى للبرق والهاتف ، والمؤتمر الإدارى للإذاعة .

(ب) المؤتمرات الإدارية : وهى نوعان :

- المؤتمرات الإدارية العالمية ، وهى المؤتمر الإدارى للبرق والمؤتمر الإدارى للإذاعة .
- المؤتمرات الإدارية الاقليمية ، وهذه تختص بالنظر فى مسائل معينة خاصة ولها طابع إقليمى .

(ج) المجلس الإدارى : ويتشكل من ٣٦ عضوا من أعضاء الإتحاد يتم اختيارهم بمعرفة المؤتمر العام .. ويراعى فى اختيارهم التوزيع الجغرافى ،

وهو المسئول عن تنفيذ أحكام دستور الإتحاد واللوائح التى تقرها المؤتمرات الإدارية والمؤتمر العام ، ويجتمع مرة كل سنة على الأقل بمقر الإتحاد فى جنيف . ومن مهامه أيضاً الإشراف على المهام الإدارية للإتحاد بين دورات المؤتمر العام .

(د) الأمانة العامة : وهى بمثابة السكرتارية الدائمة للإتحاد ، ويرأسها مدير يتم انتخابه بمعرفة المؤتمر العام ويعاونه عدد آخر من الموظفين .

خامساً : تقدير دور الإتحاد : —

ذكرنا أن الإتحاد يهدف إلى تنمية التعاون الدولى لتحسين المواصلات السلكية واللاسلكية واستخدامها استخداما معقولا ، والعمل على تعزيز وسائل هذه المواصلات الفنية ، وتعميم استخدامها على أوسع نطاق ممكن ، وإلى تنسيق جهود الدول والمنظمات فى هذا الحقل ، وحتى يصل الإتحاد إلى تحقيق تلك الأهداف فأنه يتبع الآتى (١) :

١ — توزيع موجات الراديو وتسجيلها لتلافى أى تشويش ضار بين المحطات الإذاعية المختلفة .

٢ — العمل على تخفيض أجور الخدمات السلكية واللاسلكية بقدر الإمكان حتى تكون الخدمة فى متناول الجمهور بأسعار معقولة .

٣ — تعزيز جميع التدابير المتخذة للمحافظة على الأرواح بواسطة تعاون جميع المحطات اللاسلكية .

---

(١) أنظر : د . جعفر عبد السلام « التعاون الدولى فى مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية » بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة — أكتوبر ١٩٧٢ ، وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « سيادة الدولة على الأثير » منشور بنفس المجلة عدد أكتوبر ١٩٧١ .

٤ – تقديم المعونة الفنية للدول الآخذة فى النمو بقصد النهوض بمرافقها الخاصة بالمواصلات السلكية واللاسلكية .

٥ – القيام ببعض الدراسات الفنية وتقديم التوصيات لصالح كافة الأعضاء وجمع ونشر المعلومات اللازمة وتوزيعها على هؤلاء الأعضاء :

ولا شك أن التقدم المطرد الذى يزداد يوما بعد يوم فى مجال المواصلات السلكية واللاسلكية ، يلقى على الإتحاد دوراً هاما فى هذا المجال ، الأمر الذى يقتضى معه الاهتمام باجراء الدراسات التى تمكنه من تحقيق أهدافه .

خصوصا إذا علمنا أن الموجات الإذاعية تعتبر محدودة ، وبالتالى فان الدول دائما تتسابق لاحتلال أكبر عدد منها ، ومن مهمة الإتحاد أن ينسق توزيع الموجات العالمية بين الدول المختلفة تلافيا لتعارض مصالحها فى هذا الشأن .

كما أنه إزاء التطور الذى حدث فى الاتصالات الدولية عن طريق استخدام الأقمار الصناعية ، وغيرها من المركبات الفضائية ، فان من واجب الإتحاد الاهتمام بالبحوث والدراسات التى يمكن أن تحقق التعاون الدولى فى هذا المجال .

المبحث الرابع

الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التعاون الفنى

لا جدال أن مجالات التعاون الدولى كثيرة ومتنوعة وغير محدودة ، وهى فى حركة اتساع مستمرة على مدى اتساع دائرة الأنشطة والعلاقات الدولية المختلفة ، وإذا كنا قد تعرضنا فى المباحث الثلاثة السابقة لبعض مجالات هذا التعاون ، وتناولنا دراسة المنظمات المتخصصة فى تلك المجالات .. فان التعاون الفنى والعلمى يعتبر هو الآخر أحد الجوانب الهامة فى تحقيق مصلحة البشرية . وتوجد الآن وكالتان متخصصتان تعملان فى هذا المجال هما : —

— المنظمة العالمية للأرصاد الجوية .

— الوكالة الدولية للطاقة الذرية .

غير أن الأمر لن يقتصر على هاتين المنظمتين ، وإنما التقدم العلمى والتكنولوجى للمجتمع الدولى سيؤدى حتما إلى خلق أنواع أخرى من المنظمات الدولية سيكون من مهامها تدعيم التعاون الدولى فى هذا المجال الهام . وسوف نتناول دراسة المنظمتين السابق الإشارة إليهما على النحو التالى :

(١) المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
(١) WMO

بدأ الاهتمام بعلم الأرصاد الجوية يأخذ مكانه فى المجتمع الدولى — فى بداية الأمر — عن طريق الاتصالات غير الرسمية التى كان يجريها علماء الأرصاد فى الدول المختلفة لتبادل المعلومات والأفكار التى يتوصلون إليها فى مجال تخصصهم ، وقد أثمرت تلك الاتصالات فى قيام منظمة تجمع بين عدة محطات أهلية للأرصاد الجوية عام ١٨٧٨ ، ويتكون أعضاؤها من

(١) World Meteorological Organization «WMO»

مديرى مرافق الأرصاد الجوية فى مختلف دول واقاليم العالم ، ولم تكن بذلك منظمة حكومية بالمعنى المفهوم .

وفى المؤتمر الثانى عشر الذى انعقد فى مدينة واشنطن سنة ١٩٤٧ ، وافق مديرى المنظمة على أن تتحول المنظمة إلى منظمة حكومية . ودخل هذا الاتفاق مرحلة التنفيذ فى سنة ١٩٥٠ .

أولا : الوضع القانونى للمنظمة : —

تعتبر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاق الوصل الذى تم عقده فى ديسمبر سنة ١٩٥٠ .. وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية والاستقلال المالى ، ويقع مقرها بمدينة جنيف بسويسرا .

ثانياً : العضوية فى المنظمة : —

جميع الدول التى وقعت على اتفاق إنشاء المنظمة تعتبر أعضاء فى المنظمة ، كما أن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة تثبت لها العضوية بمجرد تقديم طلب بذلك تقر فيه بقبولها لدستور المنظمة .. أما الدول غير الأعضاء فى الأمم المتحدة فلابد — لقبول عضويتها — من موافقة ثلثى أصوات الأعضاء بعد انضمامها إلى الاتفاق .

ثالثاً : أهداف المنظمة : —

تهدف المنظمة — كما ورد فى الاتفاق الخاص بها — إلى تسهيل التعاون العالمى لإنشاء محطات الرصد الجوى ، والمراقبة . وإقامة مراكز لتعزيز الخدمات الجوية . وتأمين سرعة الاتصال فى تبادل المعلومات الجوية ، وتوحيد مصطلحاتها وتقديم الإحصاءات الصحيحة بشأنها واستخدام الآت الرصد الجوى فى الطيران والملاحة والزراعة والحقول الفنية الأخرى وتعزيز الدراسات والابحاث المتعلقة بالتطور الفنى للرصد الجوى .

رابعاً : الهيكل الداخلى للمنظمة : —

يتكون الهيكل الداخلى للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

(أ) المؤتمر العام : وهو السلطة العليا فى المنظمة ، ويشترك فيه جميع الأعضاء بواسطة رؤساء شئون الأرصاد الجوية فى بلادهم ، ويجتمع مرة على الأقل كل أربع سنوات لتقرير السياسة العامة للمنظمة ، ووضع قواعد العمل فى الأرصاد الجوية وإجراءاته .

(ب) اللجنة التنفيذية : وتشرف على تنفيذ قرارات المؤتمر ، وتتكون من أربعة وعشرين عضوا وتجتمع مرة على الأقل كل سنة ، وتقوم باعداد الدراسات ووضع التوصيات بشأن المسائل التى تتطلب إجراءات دولية ، وتزويد الدول الأعضاء بالمعلومات الفنية وتبذل لها العون والشورة .

ويساعد اللجنة التنفيذية ست منظمات أقليمية تقع فى أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية وأمريكا الشمالية والوسطى وأوربا وجنوب غربى المحيط الهادى كما توجد ثمان لجان فنية أخرى تقوم بدراسة المشكلات والتطورات فى الميادين المتخصصة .

(جـ) الأمانة : وهو الجهاز الإدارى الدائم للمنظمة ، ويرأسها أمين عام يعاونه عدد من الموظفين وعدد من اللجان الفنية .

خامساً : تقدير دور المنظمة : —

يلاحظ أن الوظيفة الأساسية للمنظمة هى وظيفة تنبؤية ، أى أنها تقوم باستطلاع الضغط والحرارة والرياح والأمطار وغيرها من ظواهر الكون — سواء على الأرض أو فى طبقات الجو العليا — وعن طريق ما تخرج به من نتائج فى هذا الصدد ، فانها تبنى تنبؤاتها للعوامل التى ستؤثر على

وسائل الاتصال أو الزراعات ، وما إلى ذلك من مختلف أوجه النشاط فى دول العالم المختلفة .

لذلك كان ضروريا أن تقوم المنظمة بدعم التعاون بين الدول المختلفة من أجل الحصول على المعلومات وتبادلها على نحو سريع وبصورة تحقق النفع العاجل للمواصلات الدولية أو الشئون الزراعية والاقتصادية وخلافه ، وقد قامت المنظمة فعلا بالمساعدة على تعميم محطات الأرصاد وربطها ببعضها البعض على النطاق العالمى .. كما أجرت العديد من الدراسات حول دور الطاقة الذرية والأقمار الصناعية فى مجال الأرصاد الجوية ، كما أعدت برنامجا دوليا للبحوث الخاصة بالأرصاد الجوية على ضوء التطورات فى الفضاء الخارجى .

وأخيرا أوصت بانشاء « ساعة الطقس العالمية » على أساس الأقمار الصناعية .

وهذه الجهود تدل على أن المنظمة تدرك تماما الدور الهام الذى تقوم به فى مجال التنبؤ بظواهر الكون الطبيعية ، لامكان العمل على تجنب — أو على الأقل — التخفيف من الكوارث الطبيعية التى قد تحيق بالإنسانية .

(٢) الوكالة الدولية للطاقة الذرية
(١) IAEA

تعتبر الوكالة الدولية للطاقة الذرية إحدى الوكالات الحكومية المتخصصة التى تتبع الأمم المتحدة بموجب اتفاقية الوصل التى تم إبرامها بتاريخ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٧ وتتمتع الوكالة بالشخصية القانونية ، ومقرها مدينة فيينا بالنمسا (٢) .

---

(١) The International Atomic Energ Agency «IAEA»

(٢) راجع بصفة عامة كل من :

— Fischer, G; Agence international de : l'energi atomique, A.F.D.I, 1956.

— Salmon, S; L'Agence international de l'energie atomique, Thése, Paris 1966.

أولا : أهداف الوكالة : —

تهدف الوكالة إلى تشجيع وتيسير استخدام الطاقة الذرية فى خدمة الأغراض السلمية فى جميع انحاء العالم ، وتضمن أن أية مساعدة تحصل عليها أى دولة عن طريقها أو تحت إشرافها لن تستخدم بحال من الأحوال فى أى غرض حربى ، فضلا عن أنها تعمل على تعزيز تنمية الطاقة النووية واستخدام النظائر المشعة فى الطب والزراعة والهيدرولوجيا والصناعة ، وفى نشر المعلومات العلمية والمهارات الفنية عن طريق المنح والدورات التدريبية والمؤتمرات والمطبوعات ، كما تعمل على توفير المعونة الفنية ، وعلى معالجة الجوانب القانونية للمخاطر النووية .

ثانياً : الهيكل الداخلى للوكالة : —

تتكون الوكالة من ثلاثة أجهزة رئيسية هى :

(أ) المؤتمر العام : ويضم ممثلى جميع الدول الأعضاء فى الوكالة ، وينعقد مرة كل سنة ، ويجوز أن يعقد دورات اجتماع خاصة كلما اقتضى الأمر ذلك .. ولهذا المؤتمر أن يناقش أية مسألة داخلة فى النطاق الذى حدده قانون الوكالة .

(ب) مجلس الإدارة : ويتكون من ٣٤ عضوا يتم اختيار بعضهم بمعرفة المؤتمر العام ويتم تعيين البعض الآخر وفقاً لاعتبارات فنية وجغرافية معينة . ويختص بتنفيذ مهام الوكالة ويجتمع مرة كل ثلاثة أشهر تقريبا ، ويستعين بلجان فنية لمباشرة عمله .

(جـ) الأمانة العامة : وهو الجهاز الإدارى للوكالة ويرأسها مدير عام يقوم بتعيينه مجلس الإدارة بموافقة المؤتمر العام لمدة أربع سنوات ويعاونه عدد من الموظفين .

---

(١) انظر : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة — المرجع السابق - ص ١٥٣-١٥٤ .

ثالثاً : تقدير دور الوكالة : —

ذكرنا أن الوكالة تقوم بتحقيق العديد من الوظائف ذات الأهمية الدولية بقصد تحويل الطاقة الذرية لفائدة البشرية . ورغم أن الوكالة ساهمت فى التوصل إلى توقيع معاهدة منع التجارب الذرية سنة ١٩٦٣ ، كما وضعت ترتيبات للوقاية من الأخطار التى قد تحدث أثناء نقل المواد المشعة .. وأيضاً عملت على تقرير المسئولية الدولية عن الأضرار النووية — إلا أنه كان من المأمول أن تصبح الوكالة بمثابة الخطوة الأولى بين الشرق والغرب — فى وضع نظام دولى — للإشراف على الأسلحة الذرية .

ويبدو أن الوكالة قد فشلت حتى الآن فى هذا الهدف إذ مازالت الدول الكبرى تعمل على انتاج الأسلحة الذرية بكميات كبيرة .. وفى ذات الوقت فان تلك الدول ترفض أن يكون نشاطها فى صناعة الأسلحة الذرية تحت أى إشراف دولى وبالتالى فان الوكالة عاجزة حتى الآن عن أن تؤدى دورها فى تحويل الطاقة الذرية بكاملها لخدمة الأهداف الإنسانية .