

القسم الثالث

المنظمات الإقليمية

Organisation Régionales

وتنقسم دراسة المنظمات الاقليمية إلى فصلين :-

الفصل الأول : تعريف المنظمات الاقليمية ، والدور الذى تقوم به تلك المنظمات .

الفصل الثانى : دراسة لأهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر :

- جامعة الدول العربية .
- منظمة الوحدة الافريقية .
- المنظمات الأوربية .
- منظمة الدول الأمريكية .

obeikandi.com

تمهيد

تعتبر المنظمات الاقليمية مظهرا من مظاهر التقارب والتعاون بين الدول المختلفة في عصر التنظيم الدولي .. فعلى امتداد قارات العالم المختلفة ، نجد الدول المتجاورة وذات المصالح المشتركة اندفعت للتكتل فيما بينها داخل منظمات تأخذ الطابع الاقليمي ، ففي قارة أوروبا نجد تكتلا يجمع بين دول أوروبا الغربية بهدف تنسيق جهود تلك الدول في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والدفاعية تمهيدا للوصول إلى الوحدة السياسية فيما بينها .. كما كان للقومية العربية بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، أثر كبير في تجميع الدول العربية في ظل ميثاق الجامعة العربية . بهدف إقامة مجتمع سياسى عربى واحد يكون أقدر على التصدى للمشاكل السياسية والاقتصادية والدفاعية ، والتخلص من كافة أشكال الاستعمار الذى كان مسيطرا على مقدرات الوطن العربى .

كما تكتلت الدول الافريقية ، وأغلبها دول حديثة الاستقلال ، في ظل منظمة الوحدة الافريقية ، كى تواجه بها المجتمع الدولى كشخصية واحدة ، تدافع عن مصلحتها وثروتها الطبيعية ، وكى تقف بها بعيدا عن الحرب الباردة ، دون انحياز لجانب ضد الجانب الآخر في الصراع الدائر بين الكتلتين المتنافستين .

وأیضا نجد دول القارة الأمريكية قد تكتلت فيما بينها في ظل منظمة الدول الأمريكية : تحلوها الغاية المشتركة في تحقيق إقامة دولة إتحادية أمريكية واحدة ، تجمع بين كافة دول القارة .

وهكذا يتبين لنا أن ظاهرة التكتل الاقليمي ، في المجتمع الدولى المعاصر ، باتت تمثل - بحق - إحدى السمات المميزة لهذا المجتمع ، وأصبح من الضروري دراسة هذه الظاهرة باعتبارها لصيقة الصلة بفكرة التنظيم الدولي .

ولكن قبل أن نتناول دراسة أهم المنظمات الإقليمية ، يهمننا أن نلقى الضوء حول ما إذا كان من المصلحة الاعتراف بوجود تلك المنظمات في إطار التنظيم العالمي ؟ أم أنه من الأفضل الاقتصر على منظمة الأمم المتحدة ، والاكتفاء بما تقوم به من نشاط من خلال وكالاتها المتخصصة ؟

الواقع أن هناك رأيين في هذا الصدد (١) : -

الرأي الأول : يعارض قيام المنظمات الإقليمية بحجة أن وجود تلك المنظمات خطر يهدد العالم بالانقسامات والتكتلات ، وهذه الانقسامات والتكتلات تساعد على قيام الحروب ، مما يتعارض مع أهداف التنظيم العالمي ، كما أن التجربة السياسية أثبتت أن المنظمات الإقليمية كثيراً ما تؤدي إلى نتائج غير مأمونة الجوانب ، حيث ترى فيها بعض الدول سياسة معادية لها والدليل على ذلك أن المحالفات العسكرية التي سبقت الحرب العالمية الأولى والثانية ، كانت من أهم الأسباب التي زادت من حدة التوتر الدولي ، ودفعت بالعالم إلى الحرب . وهذا بالإضافة إلى أن انخراط الدول في مثل تلك المنظمات الإقليمية ، يؤدي بالضرورة إلى حصر اهتماماتها لتنفيذ التزاماتها الإقليمية على حساب مسؤولياتها العامة التي تفرضها عليها المنظمات العالمية ، وهذا مما يضعف فكرة التنظيم الدولي ذاتها ، ويحد من تطورها وانطلاقها (٢) .

الرأي الثاني : يجند الإعتراف بالمنظمات الإقليمية ، لأنه من الصعب إنكار الروابط الإقليمية التي تضيء على شعوب تلك المناطق ، الاحساس بالتضامن والشعور العميق بالمصالح المشتركة . وإذا كان مطلوباً من الدولة

(١) أنظر : الدكتور محمد حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » معهد البحوث والدراسات العربية ، سنة ١٩٦٥ ص ١٣-١٤ .

(٢) أنظر : د . عائشة راتب « التنظيم الدولي - الكتاب الثاني » المرجع السابق ص ٦-٧ وراجع أيضاً : ل . كلود : النظام الدولي والسلام العالمي « المرجع السابق » ص ١٧٦ .

فى عصر التنظيم الدولى - أن تدخلى مع سائر دول العالم فى تنظيم واحد ، فن البدئى والمنطقى أن يسمح لها بالدخول فى تنظيم إقليمى يجمع بينها وبين الدول المكونة للمنطقة الجغرافية التى توجد بها .. طالما كان الهدف من ذلك يتفق مع أهداف فكرة التنظيم الدولى - بصفة عامة - وهى المحافظة على السلام وتحقيق رفاهية شعوبها . ولا جدال أن هذه الأهداف يكون من الأيسر على المنظمة الإقليمية تحقيقها بين مجموعة الدول الأعضاء نظراً لما يحيط قيامها من ظروف تعبر عن روح التضامن الإجماعى بين الدول المشتركة فيها ، باعتبارها دولاً متجاوزة جغرافياً ، يحملها جميعها سياسة حسن الجوار . وتسعى إلى التعاون فيما بينها فى كافة المجالات (١) .

وإذا تعمقنا فى مضمون كلا الرأيين ، نجد أن الإتجاه الذى يعارض قيام المنظمات الإقليمية قد استهوته فكرة المنظمة العالمية ، باعتبار أن لها سحراً خاصاً منذ سنة ١٩١٩ ، وأنه من الصعب التسليم بقدرة المنظمة الإقليمية على حل الكثير من المشاكل الإقليمية الحديثة ، خاصة ما يتعلق منها بالسلام والأمن الدولى . حيث أصبحت مثل تلك المشاكل تهتم العالم كله ولم تعد قاصرة على الدول المعنية فقط . حتى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية فإنها لم تعد محدودة النطاق ، وإنما أصبحت إنعكاساً للمشاكل التى يعانى منها المجتمع العالمى على اتساعه وتباينه .. هذا بالإضافة إلى عجز المنظمات الإقليمية عن التصدى لبعض المشاكل العالمية : كمشكلة نزع السلاح ، وتحريم الأسلحة النووية ، وتنظيم البحار العامة ، وتنظيم استعمال الجو والغضاء الخارجى .

فى حين نجد الإتجاه الذى يحيد قيام المنظمات الإقليمية ، ينظر إلى تلك المنظمات على أنها فى بعض الأحيان قد تكون بديلاً أفضلًا للعالمية الشاملة ، بمعنى أنه بدلاً من التركيز على كبر وعدم تجانس العالم الواسع ، فإنه يمكن - فى نطاق أجزاء محدودة منه - إيجاد الأسس الثقافية للولاء المشترك ،

(١) راجع الأستاذ الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ .

والتشابه الموضوعى للمشكلات القومية ، والوعى القائم بالمصالح المشتركة ، التى هى لازمة للأداء الفعال للمؤسسات المتعددة الأطراف « فالعالم بلغ درجة من الاختلاف والتعقد المربك ، والمسافات - الطبيعية ، والاقتصادية ، والثقافية ، والإدارية ، والنفسية - بين شعوب الأرض من كل أطرافها بلغت حداً لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمج كل هذه الأضداد فى مسئولية مشتركة عامة . أما فى حدود منطقة معينة ، فالأمر على النقيض ، فلاءمة الحلول الدولية للمشكلات الحقيقية يمكن تنفيذها بذكاء ، وارتباطات الدول بعضها حيال بعض ، يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الإدارة ، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل » (١) .

ورغم التجربة التى خاضتها عصبة الأمم المتحدة مع الإقليمية ، وما اقترنت به المشروعات الإقليمية - فى ظل العصبة - من أحلاف تنافسية كانت باعثة للحروب ، ورغم الذكريات النعيسة التى تسببت فى انحلال العصبة والتى كانت لم تزل متقدة الجذوة (٢) ، فإن مؤتمر سان فرنسكو كان عليه أن يفاضل بين الرأيين السابقين ، وبطبيعة الحال كان من العسير على المؤتمر أن يتجاهل وجهة نظر تشرشل التى أفصح عنها إبان الحرب بقوله : « بأنه ينبغي وجود مجالس إقليمية متعددة لها هيبتها ورفعة قدرها ولكنها فى نفس الوقت خاضعة للمنظمة العامة ، وأنه يتعين على تلك المنظمات أن تشكل الدعائم الجسيمة التى ترتكز عليها المنظمة العالمية فى

(١) نقلا عن !. ل. كلود : المرجع السابق ، ص ١٦٣ - ١٦٤ .

(٢) كانت المادة ٢١ من عهد عصبة الأمم بعد تعديلها فى عام ١٩٢٢ تنص على أن « الاتفاقات الدولية التى تتضمن استتباب السلام ، مثل معاهدات التحكيم والاتفاقات الإقليمية كتصريح مونرو ، لا تعتبر منافية لأى نص من نصوص العهد » وقد جاء هذا النص كوسيلة لتشجيع الولايات المتحدة على الانضمام للعصبة ، حيث كانت تخشى أن يؤدى انضمامها إلى تخليها عن مبدأ مونرو الذى أعلنه الرئيس الأمريكى فى ١٨٢٣ والذى يقضى برفض التدخل الأوروبى فى شئون القارة الأمريكية . أنظر : د . مفيد شهاب « المرجع السابق » ص ٤٠٩ .

وفى نفس الوقت لم يكن المؤتمر ليرضخ للضغوط التى يتعرض لها من دعاة الاقليمية إلى الدرجة التى ينس فيها تجربة عصبة الأمم وينشئ « سابقة يتولد عنها تنافس بين المجموعات الاقليمية على حساب الأمن العالمى » .. من هنا حاول المؤتمر إيجاد صيغة ملائمة للتوفيق بين الرايين فجاء بحل وسط يشوبه الانهام والغموض ، فالميثاق فى صيغته النهائية تضمن الموافقة على إقامة المنظمات الاقليمية ، ولكنه حوى نصوصا تبين أن الغرض من قيامها هو أن تكون بمثابة ملاحق موصولة بالأمم المتحدة ، كما أن نصوص الميثاق أخضعها إلى حد كبير لإشراف وتوجيه ورقابة المنظمة العالمية . وقد أكد الميثاق على حقيقة أن الأمم المتحدة ينبغى أن تكون هى الأعلى ، ووافق على إنشاء المنظمات الاقليمية بشرط أن تكون أنشطتها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .. وقد أبدى الميثاق اهتماما بالغا بأن تكون الوكالات الأصغر خاضعة للأمم المتحدة ومنسجمة معها (٢) .

غير أن الميثاق لم ينص على تعريف محدد للمنظمات الاقليمية التى يعنها : مما قد يفتح السبيل إلى اختلاف الراى نحوها ، أو مما قد يسمح بتكتلات اقليمية لا تستند إلى أساس سليم . بل وتتعارض مع فكرة التنظيم الدولى ذاتها .. من هنا أصبح من الضرورى وضع تعريف يحدد معنى المنظمات الاقليمية .. ثم بحث الدور الذى تقوم به تلك المنظمات فى إطار التنظيم الدولى .. وهذا ما سنتناوله فى الفصل الأول . بينما نعرض فى الفصل الثانى دراسة لأهم المنظمات الاقليمية .

Churchill described his wartime thought in these terms (١)
in a speech at the Hague on May 7, 1948, see Randolph S. Churchill, ed., Europe Unite (Boston : Houghton Mifflin, 1950), p. 314.

مشار إليه فى : إ. ل. كلود « المرجع السابق » ص ١٧٥ .

(٢) راجع المواد ٥١ ، ٥٤ ، ١٠٣ من الميثاق .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الإقليمية والدور الذى تقوم به في اطار التنظيم الدولى

المبحث الأول

تعريف المنظمات الإقليمية

أوضحنا أن ميثاق الأمم المتحدة ، رغم أنه أجاز قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية ، إلا أنه لم يضع تعريفا محددًا لها (١) . وقد كان إغفال الميثاق لمثل هذا التعريف سببا في انقسام الفقه الدولى إلى فريقين :

فريق يرى أنه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الإقليمية ، حتى يظل مفهومها عاما يمكن أن يندرج تحته كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الإقليمية ، سواء تلك التى تضم دولا متجاورة جغرافيا ، أو تلك التى تضم دولا غير متجاورة جغرافيا وإن كان لها مصالح مشتركة .. ومن الواضح أن هذا الرأى يؤدى إلى إعتبار الاحلاف العسكرية ، سواء كانت فى شكل موثيق عدم اعتداء ، أو معاهدات دفاع مشترك ، أو حتى معاهدات تكتل ، صورا من المنظمات الإقليمية (٢) .

بينما يرى الفريق الآخر ضرورة تعريف المنظمات الإقليمية وتحديد عناصر قيامها ، حتى يمكن تلافي الخلط بينها وبين الصور الأخرى من صور التعاون الدولى .. ومن ثم فقد أشار البعض إلى شرط التجاور بين

(١) نصت المادة ١/٥٢ من الميثاق على أنه «ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولى ما يكون العمل الإقليمى صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها» .

(٢) انظر: د . حافظ غانم - المنظمات الدولية - المرجع السابق ص ٣٠٩ .
راجع د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ .

الدول باعتباره الشرط الأساسى لقيام المنظمة الاقليمية ، ذلك أن : « الاتفاق الذى لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من العنصر الاقليمى ، وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم إلى مجموعات من الدول المتنافسة. تكون خطرا على السلام » ... ومن الصعب إعتبار مجرد قيام مجموعة من الدول بالدخول فى حلف عسكرى بمثابة إنشاء منظمة اقليمية ، حيث أن الاتفاقات العسكرية تبنى دائما على الإعتبارات السياسية ، وكثيرا ما تكون تلك الإعتبارات موثقة بطبيعتها وتعارض مع السعى لإيجاد تنظيم عالمى شامل .. (١)

أما البعض الآخر فلا يشترط التجاور لكي تكون المنظمة منظمة اقليمية .. وإنما يكفى - من وجهة نظرهم - التقارب السياسى والايديولوجى واستهداف أغراض مشتركة ومصالح مترابطة خاصة بها .. سواء كانت تنتمى إلى منطقة جغرافية واحدة ، أو إلى عدة مناطق متفرقة . ويترتب على هذا الرأى نتيجة هامة بالنسبة لحلف الأطلنطى . لأن العضوية فيه لا تقتصر على دول شمال الأطلنطى فقط ، وإنما تشمل دولا أخرى من حوض البحر المتوسط وأمريكا .. إذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن إعتباره اقليميا من الناحية السياسية والايديولوجية .

ونحن نرى ضرورة تعريف المنظمة الاقليمية وتحديد عناصر وجودها ، ولكن إذا كان الفقهاء قد اختلفوا حول تحديد العنصر الجوهري لقيام تلك المنظمة سواء بالنسبة لعنصر الجوار أو المصلحة المشتركة .. فأنا نرى ضرورة أن يتضمن تعريف المنظمة الاقليمية لهذين العنصرين مجتمعين .. إذ لا يكفى أن يتوافر عنصرا واحدا منهما لاكتساب وصف المنظمة الاقليمية طبقاً للمفهرم الذى أشار إليه ميثاق الأمم المتحدة .. ومن ثم يمكن تعريف المنظمة الاقليمية على أنها : « هيئة أو وكالة دائمة ، يتم إنشاؤها بموجب اتفاق

(١) راجع : د. حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » المرجع السابق ص ١٨

يعقد بين عدة دول مختلفة ، ترابط علاقاتها بروابط التضامن والجوار ، وتهدف بها حماية مصالحها ، وتنمية علاقاتها المتنوعة ، وحفظ السلم والأمن الدولى فى منطقها .. وذلك وفقاً للأهداف والمبادئ التى تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة (١) .

ويتضح لنا من هذا التعريف أن العناصر الأساسية الواجب توافرها لقيام المنظمة الإقليمية هى :

أولاً : أن يتم إنشاء تلك المنظمة بموجب اتفاق دولى له صفة الاستمرار والدوام .. على أن يحدد هذا الاتفاق الأجهزة التى ينامط بها تأدية المهام التى تنشأ من أجلها المنظمة ، وعلى أن يعترف للمنظمة بالشخصية القانونية عند ممارستها لوظيفتها .

ثانياً : يتعين أن تكون الدول الأعضاء فى المنظمة الإقليمية دولاً متجاورة جغرافياً .. بمعنى أن تكون الدول واقعة جميعاً فى نفس المنطقة الجغرافية . لذا فإن الأحلاف التى تنشأ بين دول غير متجاورة جغرافياً ، ويكون الغرض الوحيد لها غرضاً عسكرياً .. لا تعتبر منظمات إقليمية بالمعنى المفهوم .

ثالثاً : يقتضى أن يجمع بين الدول أعضاء المنظمة الإقليمية عدة مظاهر دقيقة من الترابط والتضامن تستند إلى وحدة الجنس أو الثقافة أو اللغة أو التاريخ المشترك .. ومن جهة أخرى يجمع بينها وحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لأن الغرض من المنظمات الإقليمية يقرم أساساً على التعاون فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .. وبعبارة

(١) راجع تعريفات أخرى للمنظمة الإقليمية لكل من : د. حافظ غانم ، د. عائشة راتب فى مؤلفهما المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ص ٢٠ ، د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ٤١١ .. وراجع بشئ من التفصيل مفهوم المنظمة الإقليمية فى مؤلف الدكتور عبدالعزيز سرحان ، المنظمات الإقليمية - دار النهضة العربية ١٩٧٥ ص ٣ وما بعدها . وراجع أيضاً د. جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٦١٠ وما بعدها .

أخرى التعاون في سبيل رخاء أفراد الجماعة . وبطبيعة الحال يدخل في هذا الغرض التعاون لصدد العلوان الخارجى .. غير أن هذا الهدف الأخير يجب ألا يكون الغرض الوحيد من المنظمة كما سبق أن ألقنا فى الشرط السابق .

رابعاً : وأخيراً يجب أن تكون الأهداف والمبادئ التى تقوم عليها المنظمة الاقليمية متفقة مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة .. وأن يكون التعاون تاماً بين المنظمة الاقليمية والمنظمة العالمية فى كافة المسائل التى تتعلق بحفظ السلم والأمن الدولى ، أى أن تكون هناك صلة بين الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية .

المبحث الثانى

الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية

فى إطار التنظيم الدولى

أوضحنا أن الهدف الأساسى من قيام المنظمات الاقليمية هو تعاون الدول المتجاورة ذات المصالح المشتركة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها .. وصدد ما يقع عليها من علوان خارجى .

كما عرفنا أن ميثاق الأمم المتحدة لم يمنع من قيام تلك المنظمات ، طالما كان القصد من إنشائها ممارسة المسائل التى يكون العمل الاقليمى فيها صالحاً ومناسباً ، ومادام نشاطها متفقاً ومتلائماً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

وقد حرص الميثاق على الربط بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية .. وقد جاء النص على ذلك فى الفصل الثامن منه .. ويتلخص الدور الذى تقوم به المنظمات الاقليمية فى نطاق التعاون مع الأمم المتحدة فى الأحكام التالية :

١ - يتعين على الدول الأعضاء في المنظمات الاقليمية ، بذل جهودها لتدبير الحل السلمى لمنازعاتها المحلية ، عن طريق هذه المنظمات .. وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (مادة ٥٢ / ٢) .

٢ - يجب على مجلس الأمن أن يشجع الدول الأعضاء في المنظمات الاقليمية لتسوية منازعاتها المحلية عن طريق تلك المنظمات ، سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنية ، أو عن طريق الإحالة إليها من المجلس نفسه (مادة ٥٢ / ٣) .

٣ - يجوز لمجلس الأمن أن يستعين بالمنظمات الاقليمية في أعمال القمع - كلما كانت ظروف الحال تدعو إلى ذلك - ويكون الإجراء الذى تتخذه المنظمة الاقليمية في هذه الحالة تحت إشراف ورقابة مجلس الأمن ، بوصفه صاحب الاختصاص الأصلى فى مثل تلك المسائل (١) .

٤ - لا يجوز للمنظمات الاقليمية القيام بأى عمل من أعمال الردع أو القمع. بغير إذن من مجلس الأمن ، أى أنه لا يجوز لها أن تباشر من تلقاء نفسها عملاً من أعمال الردع أو القمع إلا بعد الحصول على إذن من مجلس الأمن يخولها القيام بذلك .

على أن التعاون بين المنظمات الاقليمية والأمم المتحدة لا يقتصر على كيفية تسوية المنازعات الدولية ، وإنما يمتد هذا التعاون إلى أوجه الأنشطة الأخرى . سواء فى مجالات العلاقات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية .. وتكاد تكون السمة المميزة للتعاون فى هذه المجالات أشد ارتباطاً وأعظم

(١) تنص على ذلك المادة ٥٣ من الميثاق بقولها: « يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائماً . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فانه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس ... » .

آثراً في وقتنا الراهن غاية الأمر أن الميثاق لم ينص على تنظيم هذه العلاقة
اكثفاء بالنص على المسائل ذات الطابع العالمي .. تاركاً المسائل ذات الطابع
المحلي لتحكمها الظروف والملابسات الخاصة بكل منها .

وضع الأحلاف العسكرية :

تنص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « ليس في هذا الميثاق
ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول ، فرادى أو جماعات ، في
الدفاع عن أنفسها ، إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة ،
وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن
الدولي » ... وقد استطاعت الدول الكبرى تطويع هذا النص والاستناد إليه
في إنشاء أحلاف عسكرية وقائية للدفاع عن نفسها ، كحلف الأطلسي ،
وحلف وارسو ، والحلف المركزي (حلف بغداد) وغيرها .. وقد يثور
التساؤل عن وضع هذه الأحلاف ، ومدى العلاقة بينهما وبين المنظمات
الإقليمية ، ولا جدال أن هناك خلافاً جوهرياً بين الأحلاف العسكرية
والمنظمات الإقليمية التي أشرنا إليها . لأن الأخيرة تقوم بين الدول المتجاورة
بهدف تنمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية فيما بينها ..
بينما الأحلاف العسكرية تنشأ بين دول ليست بالضرورة متجاورة جغرافياً
كمن تمارس نشاطاً عسكرياً بحثاً .. وإذا كان من غير الجائز للمنظمات
الإقليمية أن تتخذ عملاً من أعمال الردع أو القمع إلا بعد الحصول على إذن
صريح من مجلس الأمن بذلك ، فإن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة
للأحلاف العسكرية ، التي يمكنها القيام بعملياتها الحربية دون الحصول
مقدمات على إذن من مجلس الأمن ، لما تستلزمه تلك العمليات من مبادرات
فورية وسريعة نتيجة الادعاء بتوافر حالة الدفاع الشرعي .. على أن المادة ٥١
من الميثاق ، التي يجري تفسيرها على أنها تسمح للأحلاف العسكرية باتخاذ
تدابير الدفاع الشرعي ، تتطلب ضرورة عرض ما يتم اتخاذه من تدابير
على مجلس الأمن فوراً ، وأن تلك التدابير لا تؤثر بأي حال فيما للمجلس

بمقتضى سلطاته ومسئوليته المستمدة من أحكام الميثاق من الحق في أن يتخذ في أى وقت ما يرى ضرورة لإتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته إلى نصابه . أى أن مجلس الأمن يعتبر - وفقاً لنص المادة ٥١ من الميثاق - رقيباً على ما تتخذه الأحلاف العسكرية من تدابير حربية .. غير أن هذه الرقابة اللاحقة يمكن أن تصبح عديمة الجدوى في حالة استخدام إحدى الدول الكبرى لحق الفيتو .. ومن ثم يمكن القول أن الأحلاف العسكرية يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ، وبعيداً عن أى رقابة من جانب الأمم المتحدة .. وهذه النتيجة - فضلاً عن أنها لا تتفق والأهداف التى يسعى لها التنظيم الدولى ، فهى عامل من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلم العالمى . ويمكن أن يتضح ذلك بجلاء إذا استعرضنا بإيجاز أحكام كل من حلف شمال الأطلسى وحلف وارسو (١) .

(١) فيما يتعلق بحقيقة الأحلاف العسكرية ومدى انسجامها مع مبادئ التنظيم الدولى الاقليمى التى أرساها ميثاق الأمم المتحدة ، يشير الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان إلى ذلك بقوله : « أن ميثاق الأمم المتحدة في جملته - ابتداء من المقدمة وحتى الأحكام الواردة في الفصلين السابع والثامن منه ، يهدف إلى القضاء على فكرة استعمال القوة في العلاقات الدولية وتحريم حروب الإعتداء ، وإذا كانت المنظمات الإقليمية ذات الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتعارض مع هذا الهدف الأساسى الذى يسمى إليه ميثاق الأمم المتحدة ، فإن الأمر بالنسبة للمنظمات الإقليمية العسكرية على النقيض ، لأن هذه المنظمات التى تعرف باسم الأحلاف العسكرية قد يؤدى انتشارها إلى إضعاف نظام الأمن الجماعى المقرر في ميثاق الأمم المتحدة ، لما قد ينشأ عن هذا الانتشار من التنافس بين المناطق العسكرية المختلفة ، الأمر الذى قد ينتهى إلى إنقسام المجتمع الدولى إلى معسكرات تزيد من حدة التوتر في العلاقات الدولية ، ومحاولة بسط نفوذها السياسى والعسكرى على المشكلات الدولية ، ليس فقط في الحدود الاقليمية التى يقع فيها المعسكران المتنازعان ، بل أيضاً على حلول المشكلات الدولية التى تنشأ خارج هذه المناطق ، ولقد تأكدت هذه الحقيقة بعد أن واجه المعسكر الشرق حلف شمال الأطلسى بانشاء كتلت عسكرى مقابل له هو حلف وارسو » .

أنظر مؤلف سيادته : المنظمات الاقليمية - المرجع السابق - ص ٥٥ .

أولا : حلف شمال الأطلسي

(North Atlantic Treaty Organization (NATO)

أنشئ حلف شمال الأطلسي بموجب معاهدة أبرمت في ٤ أبريل سنة ١٩٤٩ بين كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبلجيكا والدانمرك وفرنسا وأيرلندا وإيطاليا ولكسمبرج وهولندا والنرويج والبرتغال وإنجلترا ، وقد دخلت هذه المعاهدة مرحلة النفاذ في ٢٤ أغسطس ١٩٤٩ .

أهداف الحلف (١) :

جاء بدعاية المعاهدة المنشئة للحلف قولها : « يؤكد أطراف هذه المعاهدة إيمانهم بأغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه ، كما يؤكدون رغبتهم في العيش في وئام مع جميع الشعوب وجميع الحكومات .

وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهم المشترك ومدنيتهم وفقاً لمبادئ الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون .

وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية في منطقة شمال الأطلسي ، وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظة على السلم والأمن .. وبناء على ذلك وافقوا على أحكام هذه المعاهدة الخاصة بالدفاع عن منطقة شمال الأطلسي ... » .

ولعل ما يمكن استنباطه من هذه الديباجة أن الهدف الأساسي من إقامة الحلف هو ضمان الحماية العسكرية للدول المتعاقدة والدفاع عن أمها ضد أى عدوان خارجي . ويؤكد ذلك ما جاء بالمادة الخامسة من الاتفاقية

(١) أنظر : د . طلعت الغنيمي في التنظيم الدولي « المرجع السابق » ص ١٩٠ وما بعدها
- د . عبد العزيز سرحان « المنظمات الإقليمية » المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها .
- د . بطرس غال « ميثا شمال الأطلسي » المجلة المصرية لقانون الدولي العدد السابع ص ١٢ وما بعدها .

Sibert. M; L'organisation du Traité de l'Atlantique Nord, origines, mécanisme, nature, R.G.D.I.P., 1956, p. 177 et seq.

حيث اعتبرت أن أى هجوم مسلح على واحد أو أكثر من الدول الأعضاء - فى أوربا أو أمريكا الشمالية - وكأنه هجوم عليهم جميعاً .. كما أن أى اعتداء مسلح على دولة ما يلزم الدول الأخرى الأعضاء بمساعدتها ، وأن هذه المساعدات المتبادلة مبنية على حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى المنصوص عليه فى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .

ولتحقيق هذا الهدف فقد إلزمت الدول الأعضاء بالتزامات على المستوى الفردى والتزامات على المستوى المشترك (١) .

فبالنسبة لالتزامات الدول الأعضاء على المستوى القومى ، فقد إلزمت كل دولة بتقوية جيشها وأسطولها البحرى والجوى ، وأن تبنى الاستحكامات على حدودها وغير ذلك من التدابير العسكرية التى يضمنها معنى التسليح .

أما بالنسبة للالتزامات المشتركة فهى قيام الدول الأعضاء بأعداد الخطط العسكرية المشتركة لمواجهة أى اعتداء مسلح ، وتنظيم قوات الدول المتعاقدة وتوحيدها ، وإعداد المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وإمكانياتها الحربية ومقدار المجهود الحربى المشترك ، وتهيئة الخطط للمناورات المشتركة ، وبحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب إلى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب إلى قوات الدول الأخرى ، وبصفة عامة تلتزم الدول الأعضاء بتنظيم جميع التدابير اللازمة للاستعداد لحرب قادمة وتتولى كل ذلك لجنة شئون الدفاع .

المبادئ التى يقوم عليها الحلف :

يقوم الحلف على عدة مبادئ أهمها :

(أ) أنه دفاعى بحت وليس الغرض منه العدوان على أية دولة .

(١) زاجع : د. طلعت الغنيمى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

(ب) أنه يعترف بأولوية منظمة الأمم المتحدة ويخضع لمبادئها وإلتزاماتها .
(ج) أن الدول الأعضاء فيه إلتزمت بفرض المنازعات التي يكونون طرفا فيها بالطرق السلمية ، وبكيفية لا تؤدي إلى تعكير صفو السلم أو الأمن الدولي ، ولا تناقض مبادئ العدالة . كما إلتزمت بالامتناع عن التهديد أو استعمال القوة في علاقاتها الدولية ، بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة (١) .

العضوية في الحلف :

الدول الأعضاء في الحلف هي تلك الدول التي وقعت وصدقت على الاتفاقية المنشئة له ، ويجوز قبول دولة عضوا جديدا في الحلف إذا توافرت الشروط الآتية (٢) :

- أن تكون الدولة الراغبة في الانضمام دولة أوروبية .
- أن تكون في مركز يجعلها تساعد على تعزيز مبادئ الحلف ، وبمعنى آخر أن تسود فيها مبادئ الديمقراطية وحرية الفرد وسُلطان القانون .
- أن تكون في وضع يمكنها من المساعدة في تعزيز المحافظة على السلم في منطقة شمال الأطلسنطى .
- أن يصدر قرار من الدول الأعضاء بالموافقة على قبول عضوية الدولة باجماع الآراء

(١) راجع نص المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة للحلف والتي جاء بها : « تمهد أطراف المعاهدة بناء على ما ورد في ميثاق منظمة الأمم المتحدة بأن يعملوا على تسوية جميع المنازعات الدولية التي يكونون مشتركين فيها بطرق سلمية وبكيفية لا تؤدي إلى تعكير صفو السلم أو الأمن الدولي ، ولا تناقض مبادئ العدالة ، وأن يمتنعوا في علاقاتهم الدولية عن التهديد أو استعمال القوة بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة » ..

(٢) راجع نص المادة العاشرة من الاتفاقية المنشئة للحلف ، وأنظر د . الفينى في التنظيم الدولي ، ص ١٩٧ .

وقد أصبح عدد الدول الأعضاء في الحلف خمس عشرة دولة هي :
هولندا وبلجيكا ولكسمبرج والدانمرك والنرويج وفرنسا وإيطاليا والبرتغال
وانجلترا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية واليونان وتركيا وألمانيا الغربية
وأيسلندا . ويجوز لكل دولة عضو— بعد انقضاء عشرين سنة من دخول
الاتفاقية مرحلة النفاذ — أن تتحرر من أحكامها بعد سنة واحدة من
إخطارها لحكومة الولايات المتحدة بعدم ارتباطها بتلك المعاهدة (١) .

الجهاز التنظيمي للحلف :

يتكون الجهاز التنظيمي للحلف من مجلس وأمانة عامة وعدد من اللجان
العسكرية والاقتصادية والمالية والثقافية .

ويتكون المجلس من مندوبين عن الدول الأعضاء هم وزراء الخارجية
أو من ينوب عنهم ، ويجتمع في دورة انعقاد عادية كل سنة ، كما يجتمع
بناء على طلب أغلبية الدول الأعضاء ، ويمكن أن يجتمع اجتماعا غير عادي
متى طلب ذلك أحد الأعضاء (٢) .

(١) أنظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ومن الجدير بالذكر أن فرنسا تقدمت بمذكرة مؤرخة ١٠ مارس ١٩٦٦ لهندوي الدول
الأعضاء في الحلف تخاطبهم فيها بانسحابها من التنظيم العسكري للحلف دون باقي أوجه النشاط
الأخرى ، وبررت إنسحابها أن الحلف لم يعد قادرا على مسايرة الظروف الدولية الحديثة
التي تختلف اختلافا جذريا عن تلك التي كانت عليه وقت إبرام الحلف . وبناء على ذلك فقد
انتقلت قيادة الحلف إلى بروكسل بدلا من باريس . راجع :

Colliard, C.A.; op. cit., para, 471.

— Colliard; op. cit., para, 468

(٢) راجع

— Bowet, D.W.; The Law of International Institutions, London, 1964, p. 155.

— Peaslee, Amos, J; International, Governmental Organizations, Constitutional Documents (The Hague, Martinus Nyhoff, 1956), Vol. II, p. 513 et seq.

عرفنا أن الحلف أنشئ لكي يكون منظمة دفاعية للدول الأعضاء ، وأن عضويته ليست مفتوحة لكافة الدول وإنما هي مغلقة على الدول الأوروبية التي يتوافر بالنسبة لها بعض الشروط . وإذا كان الحلف يضم في عضويته دولاً غير أوروبية - مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا - فقد قيل تبريراً لذلك ، أن المحيط الأطلسي بمثابة بحيرة تجمع بين الدول المطلة عليه ، والحلف بمثابة المنظمة الدفاعية عن تلك الدول ، أو على حد تعبير بعض أنصاره « حلف يقوم على قومية أطلسية » غير أن هذا التبرير لا يجب أن ينسبنا طبيعة الحلف العسكرية والدوافع الفلسفية والتاريخية التي أدت إلى إنشائه .

وإذا كان المقام لا يسمح لنا بالاسترسال في بحث الدوافع الفلسفية والتاريخية لإنشاء هذا الحلف ، إلا أن ما نود أن نشير إليه هو الطبيعة القانونية لهذا الحلف ومكانه بين التنظيمات الإقليمية . والواقع أنه منذ إنشاء هذا الحلف إلى اليوم والمناقشات الكثيرة والإبحاث العديدة تدور من حوله ، حتى أصبح من العسير على الباحث أن يقطع برأى فيه . وإذا تركنا جانباً المواقف السياسية لمن يعارضون هذا الحلف ويقولون عنه أنه يخالف لمبادئ الأمم المتحدة ، وأنه لم يخل قضية السلام في أوروبا خاصة وفي العالم عامة ، أو المواقف السياسية لمن يؤيدونه ويقولون عنه أنه لا يخالف ميثاق الأمم المتحدة نصاً وروحاً .. فلا يجب أن نغفل موقف رجال القانون من الحلف وآراءهم فيه . ولا نجد هنا أفضل من الدراسة التي أوجز فيها الأستاذ الدكتور بطرس غالي موقف الفقه في الوضع القانوني لهذا الحلف ، حيث يقول سيادته : أن بعض النقاد قالوا عن ميثاق الأطلنطي أنه اتفاقية إقليمية ، وأن واضعيه أنفسهم أرادوا صياغته

فى قالب الاتفاقية الإقليمية وعللوا ذلك بأمر منها (١) :

١ - أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة نص فى مادته الثانية والحسين على أنه : « ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات إقليمية » فكان من السهل على واضعى الحلف أن يعتبروه منظمة إقليمية ، لاسيما أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة ترك تعريف المنظمة الإقليمية .

٢ - الفقرة الثانية من المادة الثانية والحسين تقول : « على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية بطريق التنظيمات الإقليمية .. » . وهذا تشجيع صريح على إقامة تلك التنظيمات . ومن مصلحة واضعى الحلف أن يستغلوا هذا الموقف الإيجابى إزاء المنظمات الإقليمية ، ليبرروا ملازمة حلفهم وخضوعه لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأغراضها .

٣ - جامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الأمريكية ، ومنظمات الوحدة الأوروبية ، اعتبرت نفسها منظمات إقليمية وبررت ملائمتها لأغراض الأمم المتحدة بالاستناد إلى أحكام الميثاق فيما يتعلق بالمنظمات الإقليمية . فكان المتوقع أن يدرج حلف الأطلنطى ضمن هذه المنظمات .

٤ - منطوق نصوص حلف الأطلنطى تحمل على الاعتقاد بأنه منظمة إقليمية . فوجد كلمة « إقليم » مكررة عدة مرات ، فى الفقرة الثالثة من الديباجة تجدد عبارة « وهم يسعون لاستقرار الأحوال ونشر الرفاهية فى إقليم شمال الأطلنطى » . وتكرر بعد ذلك عبارة « إقليم شمال الأطلنطى » فى المادة السادسة ، والمادة العاشرة ، والمادة الثانية عشرة ،

(١) راجع : د . بطرس بطرس غالى « دراسات فى السياسة الدولية » مكتبة الانجلو المصرية سنة ١٩٦١ ص ١٤٤ - ١٤٩ وما بعدها .

وكان من السهل على واضعي الحلف أن يذكروا كلمة « شمال الأطلنطي » دون أن يضيفوا إليها كلمة إقليم التي تدعو إلى الاعتقاد بأن حلف الأطلنطي منظمة إقليمية .

٥ - بعض الانتقادات الشيوعية مبنية على أن واضعي الحلف أرادوا أن يجعلوه في إطار الاتفاقية الإقليمية ، لذلك فإن البيانات التي أذيعت بطريقة وكالة تاس تقول : « حلف الأطلنطي لا يمكن أن يعتبر اتفاقية إقليمية متمشية مع ميثاق الأمم المتحدة لأنه يضم بلاداً لا يمكن بأي حال أن تربطها صفة الإقليمية لتباعدها الجغرافي » .

٦ - المؤيدون لحلف الأطلنطي أنفسهم دافعوا عن إقليميته ، قائلين إن محيط الأطلنطي أصبح اليوم بمثابة بحيرة تقع على شواطئها أعضاء أسرة دولية واحدة .

ولهذه الأسباب اعتبر هذا الفريق من الفقهاء أن الحلف منظمة إقليمية تتفق مع مبادئ الأمم المتحدة حسب مدلول المادتين ٥٢ و ٥٣ من الميثاق . ويشير الدكتور بطرس غالي أن فريقاً آخر من الفقهاء يرى أن الحلف ليس منظمة إقليمية وذلك للأسباب الآتية :

١ - أن الحلف لم يستند صراحة ولا ضمناً إلى المواد ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

٢ - أنه إذا قورن موقف ميثاق الحلف بموقف منظمة الدول الأمريكية إزاء هذه المواد تبين ما يؤيد هذا القول ، فيثاق منظمة الدول الأمريكية ينص صراحة في مادته الأولى « وفقاً لنظام الأمم المتحدة ، تعتبر منظمة الدول الأمريكية منظمة إقليمية » فهذه العبارة الواضحة لا يوجد لها مثيلاً في حلف الأطلنطي .

٣ - إذا قيل أن حلف الأطلنطى منظمة إقليمية ، كان الجواب على ذلك أن المنظمة الإقليمية ليس لها أن تقمع أى عدوان مسلح إلا بعد إذن من مجلس الأمن ، ومن ثم فالاتحاد السوفيتى يستطيع - باستخدامه حق الفيتو - أن يشل حلف الأطلنطى إذا اعتبر منظمة إقليمية ، وبذلك تبطل الحكمة من قيامه .

٤ - المادة الرابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة تؤكد سلطة مجلس الأمن على المنظمات الإقليمية وتصرفاتها حيث تقول : « يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بمقتضى تنظييات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزعم لإجراؤه منها » فكأن جميع الاستعدادات التى يقوم بها مجلس حلف الأطلنطى وجميع الخطط العسكرية التى تعدها قيادة الجيش الأطلنطى وجميع التدابير الاقتصادية والمالية التى تقوم بها الهيئات الاقتصادية المختصة ، بل جميع قراراته السرية ، يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بها ، وبما أن الاتحاد السوفيتى عضو دائم فى هذا المجلس فسيكون مدركا وعالما بكل هذا ، ومن ثم فليس من مصلحة حلف الأطلنطى أن يوصف بأنه منظمة إقليمية . ولا يبق إلا أن يعتبر مخالفة خاصة مبذبة على المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .

غير أن هذا القول الأخير يجد تعارضا أيضاً - فى رأى بعض الفقهاء - بين وضع الحلف وبين الأمم المتحدة .. ففى رأى هؤلاء أن المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه « لا تؤثر هذه التدابير (والمقصود بالتدابير هنا تلك التى يتخذها مجلس حلف الأطلنطى وأمثاله من المنظمات الإقليمية) بأى حال فيما للمجلس من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لإتخاذه من الأعمال لإعادة السلم والأمن الدولى إلى نصابه » . وهذا معناه أنه لا بد من موافقة مجلس الأمن للإستمرار فى

التدابير التي تتخذها الدول بموجب حق الدفاع الشرعى . فاذا حدث أى اعتداء مسلح على إحدى الدول الأعضاء فى حلف الأطلنطى ، واتخذت التدابير العسكرية اللازمة لصد هذا الاعتداء بموجب أحكام الضمان الجماعى الأطلنطى ، فلا بد أن تبلغ هذه التدابير على الفور إلى مجلس الأمن ، ولا بد للإستمرار فيها من موافقة المجلس ، فاذا كان الإعتداء صادراً من الاتحاد السوفيتى أو إحدى الدول المتحالفة معه ، فمن الطبيعى أن روسيا بما لها من حق الفيتو سترفض الموافقة على هذه التدابير .. من هنا فلا مناص للدول أعضاء حلف الأطلنطى من سلوك أحد سبيلين :

— إما أن يقبلوا اختصاص مجلس الأمن ويقفوا مكتوفى الأيدى ، وفى هذه الحالة لا يكون حلف الأطلنطى قد أدى الغرض منه .

— وإما ألا يتقيدوا باختصاص مجلس الأمن ويستمروا فى صد العدوان وفى هذا مخالفة صريحة لميثاق الأمم المتحدة .. » .

وقد أراد واضعو الحلف تفادى هذا التناقض فجاء النص فى المادة الخامسة على أن التدابير التى تتخذ بموجب حق الدفاع الشرعى يجب أن تبلغ لمجلس الأمن على الفور ، وينبغى العدول عن مثل هذه التدابير متى اتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى .

ولا جدال أن رأى القائل بأن الحلف ليس منظمة اقليمية ، بل هو مجرد تحالف عسكري يدخل فى نطاق ما تنص عليه المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة ، إنما هو القول الأقرب إلى الصواب فى رأينا .. غير أنه لابد أن نأخذ فى اعتبارنا أن رقابة مجلس الأمن على الإجراءات التى يتخذها هذا الحلف ، هى رقابة لاحقة ، ومن ثم فهى فى كل الأحوال عديمة الجدوى (١) .. وهذا ما يجعلنا نقول أن الأحلاف العسكرية يمكن أن تعمل

(١) نقول بذلك لأن مجلس الأمن سيكون مشلول الإرادة فى إتخاذ أى إجراء لوقف تلك=

بطريقة مستقلة ، وبعبداً عن أى رقابة من جانب الأمم المتحدة ، خاصة إذا كانت تلك الاحلاف تشترك فيها دولاً من ذوى المقاعد الدائمة فى مجلس الأمن حيث تكون فى هذه الحالة عاملاً من عوامل التوتر الدولى وتهديد السلام العالمى .

ثانياً : حلف وارسو

Warsaw Pact

أنشئ حلف وارسو فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقد جاء إنشاء هذا الحلف على أثر انضمام ألمانيا الغربية إلى حلف شمال الأطلسى ، وأطراف الاتفاقية المنشئة لهذا الحلف هى كل من : ألبانيا وبلغاريا والمجر وألمانيا الشرقية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفيتى ، وتشيكوسلوفاكيا . وتتكون هذه الاتفاقية من ديباجة ، واثنى عشرة مادة تتضمن الأهداف والمبادئ التى يلتزمها أطرافها ، كما تتضمن الوسائل الفنية والالتزامات القانونية التى تم الاتفاق عليها .

أهداف حلف وارسو :

يعتبر حلف وارسو نظاماً دفاعياً اتفاقياً خارج ميثاق الأمم المتحدة ، ويستند على فكرة الدفاع عن النفس الفردى والجماعى طبقاً لأحكام المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة (١) ، والهدف منه هو استتباب السلام فى أوروبا خاصة وفى العالم عامة - كما يصفه واضعوه - ومن ثم فسينتهى العمل به بمجرد قيام معاهدة أو منظمة أوروبية تجمع بين دول هذه القارة ،

= التدابير أو لتأييدها بسبب استخدام حق الفيتو المتوقع من كلا المعسكرين المتنافسين .
ولعل ما يقول به الأستاذ الدكتور طلعت الغنيمى من أن هذا الحلف لا يعدو أن يكون صورة من صور سياسية توازن القوى ، هو ما يتفق والوضع الصحيح للحلف . أنظر مؤلف سيادته « التنظيم الدولى » المرجع السابق ، ص ٢٠٠ .
(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان - المرجع السابق - ص ٨٨ .

دون نظر إلى نظمها السياسية والاجتماعية ، وتوكل إليها مهمة صيانة السلام والأمن الدوليين (١) .

المبادئ التي يقوم عليها الحلف :

يقوم الحلف على عدة مبادئ أهمها :

(أ) الخضوع لمبادئ الأمم المتحدة وأهدافها : وقد نصت على ذلك مواد الاتفاقية في أكثر من موضع .

فقد جاء في الديباجة أن الأعضاء « مدفوعون بأهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة في سبيل زيادة تعزيز وإنماء الصداقة والتعاون والمساعدات المشتركة ، وتمشيا مع مبادئ احترام استقلال وسيادة الدول وعدم التدخل في شئونها الداخلية ... » . كما نصت المادة الأولى على أن الدول المتعاقدة « أخذت على عاتقها - وفقاً لميثاق الأمم المتحدة - عدم الالتجاء في علاقاتها الدولية إلى التهديدات بالقوة أو استعمالها وأن تحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية حتى لا تعرض نفسها أو تعرض السلم الدولي للخطر . كما جاء بالمادة الرابعة أن الضمان الجماعي بين الدول المتعاقدة سوف يقوم على أحكام الدفاع الشرعي استناداً إلى نص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة وأن « الخطوات المتخذة على أساس هذه المادة ستساهم في صيانة الأمن تمشياً مع ميثاق الأمم المتحدة ، وهذه الخطوات ستوقف حالما يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لإقرار السلم والأمن الدوليين وحفظهما » .

(ب) الأخذ بمبدأ التعايش السلمي (٢) : ويستفاد هذا مما جاء

(١) أنظر : د . بطرس غالي - المرجع السابق - ص ١٦٨ .

(٢) من الجدير بالذكر أن هذا المبدأ جاء ذكره لأول مرة في المعاهدة التي تم إبرامها بين الصين الشعبية والهند بخصوص إقليم التبت في ٢٩ أبريل ١٩٥٤ ، ثم بدأ بعد ذلك يأخذ مكانه على نطاق واسع في العلاقات الدولية ، ومضمونه أن الدول يجب أن تتعامل وتعاون =

بالديباجة حيث تقول أن الدول الأطراف تؤكد مرة أخرى « حاجتها الماسة إلى إنشاء نظام يكفل الضمان الجماعي في أوروبا مبنى على إشراك كل الدول الأوروبية بصرف النظر عن نظمها الاجتماعية ، وعن نوع الحكومة فيها . وبذلك تجعل من الممكن توحيد مجهوداتها في صالح تأمين السلم في أوروبا » كما أشارت إلى ذلك أيضاً المادة التاسعة حيث تقول : « هذه الاتفاقية مفتوحة للدول الأخرى التي تعان استعدادها لتنفيذ نصوصها بغية توفير السلام والأمن لشعوبها كيفما كان الوضع الاجتماعي أو نوع الحكومة فيها » .

العضوية في الحلف :

الدول الأعضاء في الحلف هي تلك الدول التي وقعت الاتفاقية المنشئة له في ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقامت بالتصديق عليها ، كما أن الانضمام إلى عضوية الحلف مباحة للدول الأخرى كيفما كان الوضع الاجتماعي أو نوع الحكومة فيها ، مادامت تعلن استعدادها لقبول أحكام هذه الاتفاقية لضمان السلام والأمن لشعبها ، ويتم الانضمام لهذه الاتفاقية بموافقة كل الدول الأعضاء ويصبح الانضمام نافذ المفعول بعد إيداع وثائق التصديق لدى حكومة هولندا .

ولا يجوز للدول الأعضاء التحلل من الإلتزام الملقاة على عاتقهم إلا بعد عشرين سنة من سريان الاتفاقية ، فإذا لم يعان أحد الأطراف رغبته في إلغائها قبل سنة من نهاية فترة المعاهدة فإنها تسرى لمدة عشر سنوات أخرى .

إلتزامات الدول الأعضاء (١) :

تتلخص الإلتزامات الملقاة على عاتق الدول الأعضاء في الحلف فيما يأتي :

= وتتعاهد وتتبادل المنافع بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حتى لا يكون اختلاف الأيديولوجيات سببا يحول دون التعامل الدولي .

أنظر : د . طرس غالي - المرجع السابق - ص ١٧٠ .

(١) أنظر : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

- تسوية المنازعات بالطرق السلمية .
- العدول عن استخدام القوة في العلاقات الدولية .
- المساهمة في سائر الجهود الدولية لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولي خاصة ما تعلق منها بتخفيض الأسلحة .
- إتخاذ سائر الإجراءات الضرورية لتعزيز المقدرة الدفاعية للدول الأعضاء للمحافظة على وحدتها الإقليمية وصد العدوان ٥
- في حالة التهديد بهجوم مسلح على بعض الدول الأطراف ، فعلى الدول الأعضاء أن تتشاور فوراً وذلك لتنفيذ المساعدة المتبادلة .
- تلزم كل دولة عضو بتقديم المساعدة الفورية للدولة العضو المعتدى عليها ، وتقدم هذه المساعدة من جانب الدول الأعضاء منفردة أو بصورة جماعية ، وتشمل هذه المساعدة العون العسكرى .. « ويمتد هذا التعاون العسكرى ليشمل المساعدات التى تحتاجها حكومة إحدى الدول الأعضاء للقضاء على حركات التمرد والثورة الداخلية ، حيث يمكن فى هذه الحالة الاستعانة بقوات الحلف الموجودة على إقليم هذه الدولة » (١) .

الجهاز التنظيمى للحلف (٢) :

ذكرنا أن الدول الأعضاء ، فى حلف وارسو ، تعهدت بالتشاور فيما بينها .. وهذا التشاور لا يكون فقط فى المسائل العسكرية وإنما أيضاً فى كل المسائل الدولية الهامة التى تتصل بمصالحهم المشتركة » (المادة ٣)

(١) أنظر : المرجع السابق ، نفس الموضع .

(٢) أنظر : د. الشافعى بشير - المنظمات الدولية - الإسكندرية ١٩٧٤ ص

ولتأكيد أهمية التشاور بين الدول الأعضاء ، فقد أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية هي « اللجنة الاستشارية السياسية » (Le Comité Consultatif Politique) وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن حكومات الدول الأعضاء . ومن حق هذه اللجنة أن تنشئ أى هيئة فرعية إذا وجدت ضرورة تدعو إلى ذلك ، وقد أنشأت فعلاً لجنة دائمة مقرها موسكو وذلك لمتابعة الشؤون السياسية الدولية ، وتقديم توصيات بشأنها فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية السياسية . كما أنشأت سكرتارية للحلف مقرها موسكو وتمثل جميع الأعضاء فى هذه السكرتارية التى يوجد على رأسها سكرتير عام للحلف ، وإلى جانب ذلك فقد أنشأت المعاهدة قيادة عسكرية مشتركة للدول الأعضاء التى من مهامها توزيع القوات المسلحة الخاصة بالحلف على اقاليم الدول الأعضاء - وفقاً لحاجات الضمان الجماعى المتبادل - . بالاتفاق بين هذه الدول .

الوضع القانونى للحلف :

يتضح لنا من عرض أهم أحكام حلف وارسو ، أن هذا الحلف - شأنه شأن أى حلف دفاعى - قد جعل من الخطر المشترك قضية مشتركة .. ومهمته الأولى هى الدفاع عن الدول الأعضاء ضد أى عدوان خارجى . وإذا كان واضعوا إتفاقية الحلف قد قصدوا به أن يكون جزءاً من نظام الأمن الجماعى طبقاً لميثاق الأمم المتحدة ، وذلك بصريح نص المادة الرابعة من الاتفاقية التى أشارت إلى المادة ١١ من ميثاق الأمم المتحدة .. إلا أن وضع الحلف من الناحية القانونية يمكن أن ينطبق عليه كل ما سبق أن ذكرناه بخصوص حلف الأطلنطي (١) .

(١) راجع بخصوص هذا الحلف :

الفصل الثاني

دراسة لأهم المنظمات الإقليمية

سوف نتناول في هذا الفصل دراسة المنظمات الإقليمية الآتية : —

- جامعة الدول العربية .
- منظمة الوحدة الأفريقية .
- المنظمات الأوروبية .
- منظمة الدول الأمريكية .

وسنخصص لكل منها مبحث مستقل :

المبحث الأول

جامعة الدول العربية

ظروف إنشاء جامعة الدول العربية (١) :

إذا استرجعنا الإجراءات التاريخية التي أدت إلى إنشاء جامعة الدول

(١) راجع في الجامعة العربية بصفة عامة كل من :
د . محمد حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » معهد البحوث والدراسات العربية سنة ١٩٦٥ .

- د . كمال الغالي « ميثاق جامعة الدول العربية » رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ١٩٤٨ .
- د . محمد طلعت الغنيمي « نظرات في العلاقات الدولية العربية » الاسكندرية ١٩٧٠ ،
وأيضاً لسيادته الغنيمي في التنظيم الدولي ، المراجع السابق ص ١٠٣٩ وما بعدها .
- الدكتور عائشة راتب « التنظيم الدولي » الكتاب الثاني ، المراجع السابق ص ١٥ وما بعدها .
- الدكتور عبد العزيز سرحان « المنظمات الاقليمية » المراجع السابق ص ٩١ وما بعدها .
- Ghanem, M.H.; La Ligue des Etats Arabes, Thèse, Paris, 1958.
- Ghali, B.B.; The Arab League, International Conciliation, 1954.
- Khadduri, M., The Arab League as a regional agreement, A.J.I.L., 1946.

العربية ، لوجدنا تلك الإجراءات قد بدأت بخطاب ألقاه انتوني ايدن وزير الخارجية البريطانية يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٤١ أمام مجلس العموم البريطانى جاء به : « إن كثيراً من المفكرين العرب يرغبون فى أن تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن ، ومن أجل تحقيق هذا التقارب يعولون على مساعدتنا . إن مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا إستجابة ، وأنه ليدولى من الطبعى ومن العدل أن تدعم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونها الكاملة لأى خطة تتمتع بتأييد الرأى العام العربى لها » .

ثم توالى بعد ذلك التصريحات من جانب الحكومة البريطانية لتأييد هذا الإتجاه .. ففى تصريح صدر فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٢ ، ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر وزير الخارجية البريطانية ما سبق أن أعلنه ، وذكر أن بريطانيا تتعاطف مع كل حركة تنشأ بين العرب لدعم وحدتهم السياسية والاقتصادية والثقافية على أن تأتى المبادأة من جانب العرب أنفسهم .

ومن المثير للعجب أن تصدر تلك التصريحات من بريطانيا ، وهى الدولة التى كان لها - فى ذلك الوقت - اليد الطولى فى مصائر الشعوب العربية ، والتى كانت تقف دائماً حائلاً دون الوحدة العربية ، غير أن ما يساورنا من عجب لا يلبث أن يتبدد إذا أدركنا المغزى الحقيقى الذى كانت تقصده السياسة البريطانية من وراء تلك التصريحات .. خصوصاً إذا أخذنا فى الاعتبار الأوضاع السياسية الدولية التى كانت سائدة فى ذلك الحين :

- فمن جهة ، كانت الحرب العالمية الثانية تجر على بريطانيا العديد من الكوارث والصعوبات .. الأمر الذى دفعها إلى محاولة كسب ود العرب عن طريق التلويح لهم بالمساعدة فى تكوين اتحاد عربى يجمع شملهم .. وكان فى اعتقاد بريطانيا آنئذ أنها ستكون مهيمنة على هذا الاتحاد ، وبالتالي

ستشدد قبضتها على الدول العربية ، وتأمين عدم زوال نفوذها .

— ومن جهة ثانية ، أمتد نفوذ كل من أمريكا وروسيا إلى العالم العربي ، فأمريكا حصلت على امتياز آبار البترول في المملكة العربية السعودية ، وروسيا بدأت تنظم انتشار الحركات الشيوعية في البلاد العربية ، وكان هذا التطور أشد ما نخشاه بريطانيا ، من هنا جاءت رغبتها لتشكيل اتحاد يجمع بين الدول العربية كي يقف أمام امتداد النفوذ الأمريكي والروسي ، بينما تكون هي صاحبة النفوذ على هذا الاتحاد لتكون صاحبة الكلمة الأخيرة في حلبة التنافس الاستعماري .

وأيا ما كان الخافز الذي أدى بريطانيا إلى إعلان تأييدها لحركة الوحدة العربية—وهي صاحبة النفوذ الفعلي على مقدرات الوطن العربي في ذلك الوقت—فقد كان من الكياسة أن ينتهر العرب تلك الفرصة ويحققوا الحلم الذي طالما راودهم طويلا .. فبادرت مصر إلى دعوة الدول العربية لإجراء مشاورات بشأن الوحدة العربية .. وقد بدأت تلك المشاورات أول الأمر بين مصر والعراق ، ثم بينهما وبين باقي حكومات الدول العربية ، وتمخضت هذه المشاورات عن إتجاهين :

— إتجاه يدعو إلى إنشاء إتحاد فيدرالي أو على الأقل كونفيدرالي ،

وهذا الإتجاه يعبر عن وجهة نظر الحكومة العراقية والأردنية .

— وإتجاه يدعو إلى التعاون في كافة المجالات على أساس من السيادة

والاستقلال والمساواة ، وهذا الإتجاه يمثل وجهة نظر كل من لبنان

وسوريا والمملكة العربية السعودية واليمن .

أما مصر فقد بقيت بعيدة عن مشايعة أى من الإتجاهين بصفتها الطرف الذي اشترك في سائر اللقاءات العربية الثنائية .

وقد اذنت المشاورات على أن تقوم الحكومة المصرية بالدعوة إلى عقد

لجنة تحضيرية لوضع الصيغة المأمولة للتعاون العربي .

وخلال الفترة من ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤ إلى ٧ أكتوبر — اجتمعت اللجنة التحضيرية في الأسكندرية .. وبعد الاجتماعات والمناقشات الحادة وافقت اللجنة التحضيرية على وثيقة سميت ببروتوكول الأسكندرية الذي تضمن الخطوط العريضة للنظام القانوني للتنظيم العربي المقترح وأهدافه ومبادئه .

وفي ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ أنعقد المؤتمر العربي العام بمدينة القاهرة بحضور ممثلي كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية وتمت الموافقة على الميثاق ، ثم تصدق عليه بعد ذلك من قبل تلك الدول ليدخل في دور التنفيذ اعتباراً من ١٠ مايو سنة ١٩٤٥^(١) . وسنتعرض فيما يلي لشرح أحكام ميثاق الجامعة من حيث العضوية ، والأهداف والمبادئ التي تقوم عليها . وأجهزتها ، والتطورات التي لحقت بها ، وأخيراً تقدير الدور الذي تقوم به .

أولاً : نظام العضوية في جامعة الدول العربية : —

تنص المادة الأولى من ميثاق الجامعة على أن « تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق . ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة . فإذا رغبت في الانضمام ، قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » .

ويستفاد من هذه المادة أن العضوية في جامعة الدول العربية تنقسم إلى عضوية أصلية وعضوية بالانضمام .

(١) تم التصديق على الميثاق وأودعت وثائق التصديق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية في التواريخ التالية : شرق الأردن في ١٠ أبريل ١٩٤٥ ، مصر في ١٢ أبريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية السعودية في ١٦ أبريل ١٩٤٥ ، العراق في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ ، لبنان في ١٦ مايو ١٩٤٥ ، اليمن في ١٩ مايو ١٩٤٥ ، سوريا في ٩ فبراير ١٩٤٦ .

(أ) العضوية الأصلية : وهي التي تثبت للدول العربية المستقلة التي وقعت الميثاق عند إبرامه ، ثم صدقت عليه وهي : مصر وسوريا والعراق والمملكة العربية السعودية ، والأردن ولبنان واليمن .

(ب) العضوية بالانضمام : وهي تثبت لكل دولة عربية مستقلة ترغب في الانضمام وبشروط في هذه الحالة توافر الشروط الآتية : —
— أن تكون الدولة التي ترغب في الانضمام إلى الجامعة العربية دولة عربية .

— أن تكون مستقلة .
— أن تتقدم بطلب الرغبة في الانضمام إلى الأمانة العامة ، على أن يتضمن هذا الطلب تعهدها بقبول أحكام ميثاق الجامعة دون قيد أو شرط .

— أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها بالاجماع ^(١) .
وقد تحققت هذه الشروط لثلاث عشرة دولة انضمت إلى الجامعة وهي ليبيا ، والسودان ، والمملكة المغربية ، وتونس . والكويت ، والجزائر ، واليمن الديمقراطية ، وسلطنة عمان ، واتحاد الامارات العربية ، والبحرين ، وقطر ، والجمهورية الإسلامية الموريتانية ، وجمهورية الصومال الديمقراطية . وبذا أصبح عدد الدول الأعضاء بالجامعة العربية عشرين دولة خلاف فلسطين التي وافق مؤتمر الرؤساء العرب في اجتماعه بالدار البيضاء على تمكين الوفد الفلسطيني من التمتع بالعضوية الكاملة داخل الجامعة .

إنهاء العضوية ^(٢) :

تنتهى العضوية لجامعة الدول العربية بأحد وسيلتين :

- (١) اختلفت الآراء بخصوص قاعدة الاجماع الواجب توافرها لقبول عضو جديد بالجامعة العربية ، فيقول البعض بضرورة الإجماع ، ويكتفى البعض الآخر بالأغلبية .. راجع في ذلك : د . حافظ غانم ص ١٩٧ ، د . عائشة راتب ص ٢٩ د . عبد العزيز سرحان « المنظمات الإقليمية » ص ٩٨ ، د . جعفر عبد السلام ص ٦٩٩ ، د . مفيد شهاب ص ٢٨ .
(٢) راجع : د . بطرس غالي « فقدان العضوية في جامعة الدول العربية » بحث منشور بالجلد المصرية للقانون الدولي سنة ١٩٥٥ ص ١٢٣ ما بعدها .

— إما بالانسحاب ، حيث يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط إبلاغ مجلس الجامعة بعزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .. ومن الملاحظ أن الدولة المنسحبة في هذه الحالة تظل مقيدة بالتزاماتها الناتجة عن عضويتها خلال هذه الفترة ، إلا في حالة ما إذا كان انسحابها احتجاجاً على تعديل الميثاق .

— وإما بالفصل ، حيث يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقوم بتنفيذ التزاماتها منفصلة .. وفي هذه الحالة يتعين أن يصدر قرار مجلس الجامعة بالاجماع — باستثناء صوت هذه الدولة .
ومما تجدر الإشارة إليه أنه لم يحدث في تاريخ الجامعة أى حالة من حالات الانسحاب أو الفصل .

(ثانياً) : الأهداف والمبادئ التي تقوم عليها جامعة الدول العربية :—
أنشئت الجامعة العربية كي تحقق بعض الأهداف ولتحقيق تلك الأهداف كان لابد من النص على بعض المبادئ التي تحكم عمل الجامعة العربية وسوف نتناول أولاً أهداف الجامعة ثم نشير ثانياً إلى المبادئ التي تقوم عليها .

١ — أهداف الجامعة العربية ^(١) : —

يمكن إجمال الأهداف التي أنشئت من أجلها الجامعة على النحو التالي :
(أ) صيانة استقلال الدول الأعضاء : وقد ورد النص على هذا الهدف في المادة الثانية من الميثاق حيث جاء بها أن الغرض من الجامعة « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها » ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف سياسات الدول العربية حتى تظهر كقوة سياسية متماسكة في مواجهة المجتمع الدولي ، وبالتالي

(١) أنظر : د. عائشة راتب ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها .

يدعم هذا الموقف من استملاكها .. ويقف حائلاً ضد الأطماع الاستعمارية .

(ب) تحقيق التعاون في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

وقد جاء هذا الهدف في المادة الثانية من الميثاق حيث نصت على أنه من أغراض الجامعة أيضاً تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشئون الآتية ثم عدت المادة ست شئون مختلفة هي باختصار : الشئون الاقتصادية ، المواصلات ، الثقافة ، الجنسية ، الشئون الاجتماعية ، والشئون الصحية .

غير أن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر ، وإنما جاء على سبيل المثال .. لأن جامعة الدول العربية منظمة إقليمية ذات أغراض عامة ^(١) .

(ج) تنسيق علاقات الدول الأعضاء مع بقية دول العالم : يدخل ضمن

أهداف الجامعة العربية العمل على تنسيق علاقات الدول العربية كجموعة مع بقية دول العالم .. وقد أشارت إلى ذلك المادة الثالثة من ميثاق الجامعة بقولها : أن من مهام الجامعة « تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية » .

٢ - المبادئ التي تقوم عليها الجامعة العربية ^(٢) :-

تقوم الجامعة العربية على عدة مبادئ أهمها : -

(أ) المساواة بين الدول الأعضاء : ويستفاد هذا المبدأ من نصوص

الميثاق التي تنص على المساواة في القيمة القانونية لأصوات الدول الأعضاء ، والتثيل المتساوي في أجهزة الجامعة والتناوب في رئاسة مجلس الجامعة .

(١) أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٣ .

(٢) أنظر المرجع السابق ، ص ٢٨ - ٢٩ .

(ب) عدم المساس بسيادة الدول الأعضاء : وهذا المبدأ أشارت إليه مقدمة الميثاق ، والمادة الثانية منه ، وأيضاً المادة السابعة التي قررت عدم إلزام الدولة العضو بقرار مجلس الجامعة إلا إذا كانت قد وافقت عليه ، وعلى أن تنفيذ القرارات يتم وفقاً للنظم الأساسية في كل دولة من الدول الأعضاء .

(ج) عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء : وقد نصت على هذا المبدأ المادة الثامنة من الميثاق بقولها : « تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة ، نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى ، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يؤدي إلى تغيير هذا النظام » .

(د) فض المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية :

تنص المادة الخامسة على هذا المبدأ بقولها « لا يجوز اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزماً » .

(هـ) دفع الاعتداء عن الدول الأعضاء : وهذا المبدأ تنص عليه

المادة السادسة من ميثاق الجامعة التي تقرر أنه إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهتدة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع ، فاذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة ، فإنه لا يدخل في حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية . وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه ، أن يطلب انعقاده لل غاية المبينة

فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حتى لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده .

ثالثاً : أجهزة الجامعة العربية :

أنشأ ميثاق الجامعة العربية ثلاثة أجهزة هى :
مجلس الجامعة - الأمانة العامة - اللجان الفنية .. وتتناول كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى :

(أ) مجلس الجامعة العربية

يعتبر مجلس الجامعة بمثابة الجهاز الرئيسى لها ، ويختص بالإشراف على كل ما يدخل فى أنشطة الجامعة .. ويتشكل من ممثل الدول الأعضاء فى الجامعة ومن مندوب فلسطين الذى يتم اختياره بمعرفة المجلس ، ولم يحدد الميثاق عدداً معيناً للمندوبين كل دولة ، كما لم يشترط شغلهم لوظائف معينة فى بلادهم ، وإنما ترك تحديد عددهم واختيارهم للسلطة التقديرية لكل دولة عضو^(١) .

وينعقد المجلس انعقاداً عادياً مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس وأكتوبر ، وينعقد فى دورات غير عادية - كلما دعت الحاجة إلى ذلك - بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

والأصل أن المجلس يعقد اجتماعاته فى المقر الدائم لجامعة الدول العربية بالقاهرة ، إلا أنه من الجائز أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه ، ويعتبر

(١) أنظر : د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥٦ ..

ومن الجدير بالذكر أن عدم النص على مستوى التمثيل فى مجلس الجامعة يعتبر - فى رأى بعض الفقهاء - من الصياغات الحكيمة التى تميز بها ميثاق الجامعة فى هذا الصدد ، لأنه يسمح بأن تكون هناك جدية فى التقدير تتمشى مع مقتضات وظروف العلاقات العربية والأحداث العالمية التى يدعى المجلس لمناقشتها . راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

أنعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء . ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادي على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء .

وتوجه الدعوة إلى الاجتماع من الأمين العام الذي عليه أن يحضر بنفسه أو من ينوبه جلسات المجلس جميعها .

ويبدأ المجلس جلساته بالموافقة على مشروع جدول الأعمال .. ثم يتم توزيع الأعمال الواردة بالجدول على اللجان الفرعية المشكلة داخله وهي وفقاً للنظام الداخلي للمجلس : لجنة الشئون السياسية ، ولجنة الشئون الاقتصادية ، ولجنة الشئون الاجتماعية والثقافية ، ولجنة الشئون المالية والإدارية ، ولجنة الشئون القانونية .

أحكام التصويت داخل المجلس :-

الأصل في نظام التصويت في المجلس هو الأخذ بقاعدة الاجماع ، فاذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الآراء فانها — كقاعدة عامة — لا تلزم إلا من يقبلها ^(١) . واستثناء من هذا الأصل يجوز الأخذ بقاعدة الأغلبية البسيطة أو الموصوفة في بعض المسائل .

فيكتفى بأغلبية الثلثين عند تعيين الأمين العام للمنظمة ، وأيضاً عند تعديل الميثاق . كما يكتفى بأغلبية الآراء عند اتخاذ المجلس قراراً في المسائل الآتية :

- شئون الموظفين .
- إقرار ميزانية الجامعة .
- وضع النظم الداخلية لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .
- تقرير فض أدوار الاجتماع .

(١) راجع المادة السابعة من ميثاق الجامعة .

كما يكتفى بصدور القرار بالأغلبية في حالات توسط المجلس في الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة ، أو غيرها ، للتوفيق بينها ^(١) .

اختصاصات مجلس الجامعة : —

يختص مجلس الجامعة بكل ما من شأنه يدخل في نطاق تحقيق الأهداف المنصوص عليها بالميثاق .. وعليه أن يتخذ من التوصيات أو القرارات ما يقتضى اتخاذه لتحقيق تلك الأهداف .. وله على وجه الخصوص النهوض بالآتى :

١ — القيام بدور المحكم أو الوسيط لتسوية المنازعات التى قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة (المادة رقم ٥) .

٢ — اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان سواء وقع من دولة أخرى عضو أو من دولة غير عربية .

٣ — تقرير وسائل التعاون مع الهيئات والمنظمات الدولية الأخرى المختصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول .

٤ — الإشراف على تنفيذ الدول الأعضاء للاتفاقات التى تبرمها فى الشئون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية وشئون المواصلات ، وشئون الجنسية ، والجوازات ، وتنفيذ الأحكام ، وتسليم المجرمين ،

(١) يعتبر نظام التصويت فى المجلس من القواعد المستحدثة فى طرق التصويت فى المجالس الدولية . والفرض من هذا النظام إحترام سيادة الدول الأعضاء جميعا دون أن يترتب على ذلك شل نشاط مجلس الجامعة العربية فى حالة عدم توافر الإجماع ، ففى هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأغلبية ولكنها لا تلزم غير الدول التى قبلتها . أنظر : د . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

وغير ذلك من الأمور المشار إليها في المادة ٢/٢ من الميثاق .

٥ - تعيين الأمين العام للجامعة .

٦ - اعتماد ميزانية الجامعة وتحديد أنصبه الدول الأعضاء .

٧ - تعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة بناء على ترشيح الأمين العام .

٨ - وضع النظام الداخلي لأعمال الأمانة العامة وشئون الموظفين .

(ب) الأمانة العامة لجامعة الدول العربية

تشكل الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من أمين عام ، وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين . ويتم تعيين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات ^(١) .. أما بالنسبة للأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فهؤلاء يقوم الأمين العام بترشيحهم ويصدر قرار تعيينهم من مجلس الجامعة .. وبالنسبة للموظفين العاديين فيتم تعيينهم بمعرفة الأمين العام . وقد منح الميثاق درجة سفير للأمين العام ، بينما منح الأمناء المساعدين درجة وزراء مفوضين ^(٢) .

(١) راجع رسالة الدكتور محمد عبد الوهاب الساكت وموضوعها « الأمين العام لجامعة الدول العربية » ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ص ١١١ وما بعدها . ومن الجدير بالذكر أن منصب أمين عام الجامعة شغله حتى الآن ثلاثة هم : الأستاذ عبد الرحمن عزام الذي كان يمرف بحماسة الشديد لفكرة القومية العربية .. والذي أدى دوراً بارزاً وبذل جهداً ملموساً في تهيئة الظروف لإنشاء الجامعة .. وقد جاء تعيينه كأول أمين عام للجامعة في ملحق للميثاق .. وقد استمر في توجيه سياسة الجامعة ووضع تقاليدها إلى أن استقال سنة ١٩٥٢ بسبب خلاف سياسي نشب بينه وبين بعض الدول الأعضاء ، وخلفه في هذا المنصب السيد عبد الحالو حسونه في المدة من (١٩٥٢ - ١٩٧٢) ويشغل هذا المنصب حالياً السيد محمود رياض ..

(٢) مما هو جدير بالإشارة إليه أن مجلس الجامعة وافق بجلسته المنعقدة في ١٠ مايو ١٩٥٣ على إتفاقية « مزاي وحصانات جامعة الدول العربية » وقد حددت المادة ٢٠ من تلك الاتفاقية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها موظفو الجامعة حسب الفئة التي يحددها مجلس الجامعة لكل منهم ، وهذه الحصانات والامتيازات هي : « الحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفقتهم الرسمية ، الإعفاء من الضريبة على مرتباتهم ومكافآتهم التي تقاضوها ويتقاضونها من الجمعه ، الإعفاء هم وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم من قيود الهجرة والإجراءات الخاصة بقيد الأجانب ، التسهيلات التي تمنح للموظفين الذين في درجتهم من أعضاء الهيئات الدبلوماسية =

ويضع مجلس الجامعة النظام الداخلى لأعمال الأمانة العامة وشئون الموظفين ، ولحسن تنظيم العمل بالأمانة العامة فقد انشئت بها عدة إدارات هى

١ - الإدارة السياسية : وتختص بتتبع التطورات السياسية التى لها صلة بنشاط الجامعة ، وتقوم بتجميع البيانات والوثائق التى تستخدم هذا الغرض .. وتعد للأمين العام التقارير والوثائق التى تساعد فى النهوض بوظائفه السياسية .

٢ - إدارة شئون فلسطين : وتهتم هذه الإدارة بكافة المسائل المتفرعة عن قضية فلسطين على المستويين الدولى والعربى .

٣ - إدارة المقاطعة : وينحصر نشاطها فى منع اسرائيل من بسط نفوذها الاقتصادى على الدول العربية ، والقيام بجهد مكثف لفرض حصار اقتصادى على نشاط اسرائيل على المستوى الدولى .

وبجانب هذه الإدارات توجد إدارة للسكرنارية ، وإدارة للشئون الاقتصادية والمواصلات ، وإدارة للشئون المالية ، وإدارة قانونية ، وإدارة للشئون الاجتماعية والصحية ، وإدارة للنشر والاستعلامات ، وإدارة للشئون الثقافية ، ومكتب مكافحة المخدرات ، ومعهد للدراسات العربية العالمية بمدينة القاهرة .. وعدة مكاتب اعلامية منتشرة فى أهم العواصم العالمية .

= المتعدين لدى الحكومة ذات الشأن ، التسهيلات التى تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين فى وقت الأزمات الدولية فيما يتعلق بعودتهم لوطنهم ، الإعفاء فى بحر سنة من تاريخ تسلمهم العمل من الرسوم الجمركية عما يستوردون من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن فى الدول صاحبة الشأن . هذا الى جانب الإعفاء من الخدمة الوطنية . أما بالنسبة للأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر فيتمتعون بالحصانات والإمتيازات التى تمنح طبقاً للعرف الدولى للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته .

أنظر : د. العيسى فى التنظيم الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨٧ هامش (١) .

- د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها .

اختصاصات الأمين العام :

يعتبر الأمين العام للجامعة - كما سبق أن ذكرنا - على قمة الجهاز الإدارى بالجامعة .. ويعد مسئولاً عن أعمال سائر العاملين بالأمانة العامة وهو فى قيامه بعمله يمارس نوعين من الاختصاصات :

١ - إختصاصات إدارية : وتنحصر فى تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقاً للنظام الموضوع بمعرفة مجلس الجامعة ، كما يختص بوضع خطة العمل الإدارى فى المنظمة ، ومتابعتها ، والإشراف على كافة الجوانب الإدارية والمالية لجهاز المنظمة على وجه العموم .

٢ - إختصاصات سياسية : وهذه الإختصاصات لم ينص عليها الميثاق صراحة ، ولكنها جاءت نتيجة الممارسة وكضرورة لازمة لحسن سير العمل داخل المنظمة من جهة ، والدور الذى يجب أن يقوم به الأمين العام فى العلاقات السياسية العربية من جهة أخرى ، وقد برزت تلك الاختصاصات بعد أن دأب مجلس الجامعة فى تكليف الأمين العام بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يصدره من قرارات .. وكثيراً ما عمد الأمين العام إلى الدخول مع الدول الأعضاء فى مباحثات سياسية بقصد تقريب وجهات النظر عندما تتباين الآراء أو يثور الخلاف .. كما برز الدور السياسى للأمين العام بصورة واضحة عندما اتبى للدفاع عن حقوق الدول العربية فى الاستقلال ، خاصة بالنسبة للمشكلة الفلسطينية ، واستقلال ليبيا وشمال أفريقيا ، وأمارات شرق وجنوب شبه الجزيرة العربية .. كذلك تأكد هذا الدور من خلال الأزمات التى مرت بها العلاقات العربية ، مثل أزمة لبنان سنة ١٩٥٨ ، وأزمة العراق والكويت ١٩٦١ - ١٩٦٣ ، وأزمة اليمن ١٩٦٢ - ١٩٦٧ ، وأزمة الحدود بين الجزائر والمغرب سنة ١٩٦٣ ، وأزمة لبنان الأخيرة سنة ١٩٧٦ .. وغيرها من الأزمات ، ومن الجدير بالذكر أن الأمين العام يسأل أمام مجلس الجامعة عن أعمال الأمانة العامة .

جاء النص على اللجان الفنية في المادة الرابعة من الميثاق بقولها :
« تؤلف لكل من الشؤون الميينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة ، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه ، وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة ، ويجوز أن يشترك في تلك اللجان أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل » .

والشؤون المشار إليها في هذه المادة هي الشؤون الاقتصادية والمالية ، والمواصلات ، والشؤون الثقافية ، ومسائل الجنسية والجوازات والتأشيرات ، وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين ، والشؤون الاجتماعية ، والشؤون الصحية .

وتمثل دول الجامعة بمندوب واحد أو أكثر في كل لجنة ، ويعين المجلس لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين على الأقل ، وتصدر قرارات هذه اللجان بأغلبية الأصوات .

ويلاحظ أنه يتحتم على تلك اللجان - عند مباشرتها لاختصاصاتها - مراعاة أن التعاون الوثيق بين أعضاء الجامعة يجب أن يتم في إطار احترام النظام السياسي والأوضاع الخاصة بكل دولة . ويترتب على ذلك ضرورة ابتعاد اللجنة في مشروعات الاتفاقات التي تعدها عن التدخل في المسائل السياسية والاقتصادية للأعضاء (١) .

وقد ساهمت هذه اللجان في تحقيق تعاون عربي كبير عن طريق المؤتمرات والحلقات العربية التي دعت لانعقادها .. كما توصلت إلى إعداد مشروعات اتفاقيات أقرها مجلس الجامعة وأبرمتها الدول الأعضاء ومن أمثلتها : اتفاقية

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

اتحاد البريد العربي (١٩٤٦) ، واتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية (١٩٥٠) ، واتفاقية الاعلانات والائانات القضائية ، واتفاقية تنفيذ الأحكام واتفاقية تسليم المجرمين (١٩٥٢) ، واتفاقية الجنسية (١٩٥٤) ، واتفاقية تنسيق السياسة البروتولية (١٩٦٠) ، وبروتوكول معاملة الفلسطينيين في الدول العربية (١٩٦٥) .. إلخ .

رابعاً : التطورات التي لحقت بالجامعة العربية : —

رغبة في تقوية وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية ، سواء في المجالات الاقتصادية أو المجالات العسكرية ، فقد دعا مجلس الجامعة الدول الأعضاء إلى عقد معاهدة بشأن الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي فيما بينها ، وقد كان الغرض من هذه المعاهدة تلافي قصور الميثاق وضعف نصوصه في المجالات الاقتصادية والعسكرية . وقد استجابت الدول العربية إلى هذه الدعوة ووقعت على تلك الاتفاقية في ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ .

وقد تضمنت هذه الاتفاقية جانبين ، أحدهما جانب دفاعي والآخر جانب اقتصادي ، ونتناول بإيجاز أهم ما جاء بتلك الاتفاقية .

أولاً : الجانب الدفاعي في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي :

جاءت أهم المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية بخصوص تدابير الدفاع والأمن المشترك على النحو التالي (١) :

١ — تأكيد الدول المتعاقدة لعزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية ، سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها ، أو في علاقاتها مع الدول الأخرى ، وذلك حرصاً منها على دوام الأمن والسلام ، واستقرارهما في كافة أرجاء العالم (مادة رقم ١) .

(١) أنظر الدكتور عائشة راتب « المرجع السابق » ص ٨٧ وما بعدها .

٢ - إعتبار الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة ،
أو أكثر منها ، أو على قواتها ، اعتداء عليها جميعا (المادة ١ / ٢) .

٣ - إلزام الدول الأعضاء بالمبادرة إلى تقديم المعونة إلى كل دولة
عضو تتعرض للعدوان . وبأن تتخذ على الفور - منفردة ومجموعة - جميع
التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة
المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابها .

ويخطر على الفور مجلس الجامعة ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء ،
وما أتخذ بصدده من تدابير وإجراءات .

٤ - تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها - بناء على طلب إحدهما - كلما
هددت سلامة أراضي أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها ، وفي حالة خطر
الحرب الداهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها ، تبادر الدول
المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية
والدفاعية التي يقتضيها الموقف .

٥ - تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية ،
وتعزيزها ، والإشتراك - بحسب مواردها وحاجاتها - في تهيئة وسائلها
الدفاعية الخاصة والجماعية ، لمقاومة أى اعتداء مسلح . وذلك رغبة منها
في تنفيذ الإلتزامات السالفة الذكر على أكمل وجه ممكن .

٦ - تتعهد الدول المتعاقدة بالألا تعقد أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه
مع أحكام هذه المعاهدة ، وبالألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى
مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة .

ومن أجل مراقبة وتنفيذ تلك الإلتزامات ، فقد أنشأت الاتفاقية
جهازين عسكريين دائمين هما :

مجلس الدفاع المشترك (١) :

ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول المتعاقدة أو من ينيبون عنهم ، ومهمته القيام على تنفيذ الجانب الدفاعى من أحكام المعاهدة ، وذلك تحت إشراف مجلس الجامعة ، والاستعانة باللجنة العسكرية الدائمة ، وتصدر قرارات هذا المجلس بأغلبية الثلثين .

اللجنة العسكرية الدائمة :

وتتكون هذه اللجنة من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة ، ومن المتفق عليه أن يكون جميع أعضاء هذه اللجنة من ذوى الجنسية الأصلية للدول المتعاقدة ، وتنتخب اللجنة رئيسا لها من بين أعضائها لمدة سنتين . ويمكن تجديده انتخابه ، ويشترط فى الرئيس أن يكون على الأقل من الضباط القادة .

وقد حدد الملحق العسكرى للمعاهدة اختصاصات هذه اللجنة بما فى ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والإشتراك اللازمة . وترفع هذه اللجنة التقارير عن أعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك .

ثانياً : الجانب الاقتصادى فى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى

رغبة فى إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ، ورفع مستوى المعيشة فيها فقد نصت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى على أن « تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها ، واستثمار مرافقها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية . وبوجه عام على تنظيم نظامها الاقتصادى ، وتنسيقه ، وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف .

(١) للمزيد من التفاصيل راجع الدكتور عبد العزيز سرحان « المنظمات الإقليمية » المرجع السابق ص ١١٢ وما بعدها .

ولكى تتحقق هذه الأهداف . فقد قررت المعاهدة إنشاء مجلس اقتصادى من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشئون الاقتصادية ، أو من يمثلونهم إذا استحال حضورهم بأنفسهم . ويختص هذا المجلس بصفة أساسية بأن يقترح على حكومات تلك الدول كل ما يراه كفيلاً بالنهوض باقتصادياتها ، وتنسيق التعاون الاقتصادى فيما بينها على أفضل وأوثق صورة ممكنة . وله على الأخص وضع مشروعات الاتفاقيات المؤدية إلى تحقيق هذه الأهداف تدريجياً .. ومن حقه الاستعانة فى تأدية أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمالية التابعة للجامعة ^(١) .

ومن الجدير بالذكر أن دول الجامعة وافقت فى ٢٦ مارس سنة ١٩٥٩ على بروتوكول خاص - يعتبر فيما يتضمنه من أحكام جزءاً مكملًا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى - وقد أسبغ هذا البروتوكول على المجلس الاقتصادى كيانه ذاتياً حيث قرر أنه من الجائز لأى دولة عضو فى المنظمة ، أو لأى دولة عربية أخرى أن تنضم إلى عضوية المجلس الاقتصادى وحده ، دون أن يعنى هذا الانضمام ارتباطها - بطريق مباشر أو غير مباشر - بالالتزامات ذات الطبيعة الدفاعية المنصوص عليها فى معاهدة الدفاع المشترك . ولا جدال أن المجلس ساعد على إبرام عدة اتفاقيات اقتصادية على جانب كبير من الأهمية فى مقدمتها اتفاقية إنشاء المؤسسة المالية العربية للإئتماء الاقتصادى (١٩٥٧) والمعدلة (١٩٦٤) واتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة (١٩٥٧) ^(٢) .

خامساً: دور الجامعة العربية كمنظمة إقليمية :

حتى يمكن بحث الدور الذى تقوم به الجامعة العربية كمنظمة إقليمية ،

(١) للمزيد من التفاصيل أنظر المرجع السابق ص ١١٨ وما بعدها .

(٢) أنظر : د . محمد عبد الوهاب الساكت ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

وراجع أيضاً د . بطرس غالى « العمل العربى المشترك فى إطار جامعة الدول العربية » ، مجلة السياسة الدولية ، العدد العشرون ، سنة ١٩٧٠ ، ص ٢٨٣ - ٢٨٦ .

فلا بد أن نستعرض المناهج التي تسلكها الجامعة في سبيل تحقيق أهدافها ، وما يواجه تلك المناهج من عوامل النجاح أو الإخفاق ، ولعلنا من خلال هذا العرض نستطيع تقدير دور الجامعة وإحتمالات المستقبل بالنسبة لها .

وقد سبق أن تعرضنا لأهداف الجامعة العربية ، وعرفنا أن تلك الأهداف — حسبما جاءت في الميثاق والتطورات التي لحقت به — تلخص في الآتي : —

— تدعيم التضامن العربي في المجالات السياسية .

— تحقيق رفاهية الشعوب العربية .

وتسعى الجامعة لتحقيق هذين الهدفين عن طريق تطبيق عدد من المناهج المختلفة تتفق وطبيعة الهدف المنشود . كما تتبع سياسة خارجية تتفق وهذه الأهداف .. وسنحاول فيما يلي الإشارة إلى تلك المناهج بشيء من الإيجاز .

(١) مناهج جامعة الدول العربية

لتدعيم التضامن العربي في المجالات السياسية

لا جدال أن الهدف الأساسي الأول الذي أنشئت الجامعة العربية من أجله ، هو « تدعيم التضامن بين الدول العربية في المجالات السياسية » تمهيدا للوصول بها إلى مرحلة الوحدة الشاملة فيما بينها . وفي ذلك تشير المادة الثانية من ميثاق الجامعة على أن الغرض من إنشائها هو : « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة في شئون البلاد العربية ومصالحها » .

وإذا كان تنسيق الخطط السياسية مطلبا — في حد ذاته — لمواجهة المجتمع الدولي كقوة سياسية متماسكة ، فإن تسوية المنازعات التي تنشأ بين دولتين أو أكثر — من دول الجامعة — بالوسائل السلمية ، يعتبر مطلبا ثان يندمج

أسس التعاون السياسى فيما بينهم ، كما أن قيام الجامعة باتخاذ التدابير اللازمة لدفع أى إعتداء يقع على إحدى الدول العربية الأعضاء ، يعتبر مطلباً ثالث . يكمل حلقة التعاون السياسى فيما بين دول الجامعة .

وبذا يمكن القول أن هناك ثلاثة مناهج متكاملة تسلكها الجامعة لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية هى :

- تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء .
- تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية .
- إقامة نظام للأمن الجماعى العربى .

المنهج الأول

تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء

حرص ميثاق الجامعة على تأكيد هذا المنهج فى المادة الثانية منه . والهدف من ذلك هو إظهار الدول العربية كقوة سياسية متماسكة وغير متعارضة فى مواجهة المجتمع الدولى . والمفروض أن مجلس الجامعة هو الذى يتولى مهمة التنسيق بين السياسات المختلفة ، ويصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . وطبقاً للقاعدة العامة فإن انضمام الدول إلى المنظمات الإقليمية . يؤدى إلى إلزامها بعدم الخروج على أهدافها أو قراراتها ، كما يؤدى إلى تقييد حريتها فى إبرام معاهدات أو اتخاذ مواقف — فيما بينها أو مع الدول الأجنبية — تتعارض مع ميثاق المنظمة أو سياستها (١) .

وقد كان من الطبيعى أن يؤكد « بروتوكول الاسكندرية » على تلك القاعدة حيث قرر أن « لكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤ .

ولا يجوز في أية حال إتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها» .. إلا أن نص المادة التاسعة من ميثاق الجامعة أثار الكثير من الجدل حول مدى حرية الدول الأعضاء في الإلتزام بهذه القاعدة ، فقد جاء بتلك المادة قولها : « لدول الجامعة العربية الرغبة في تعاون أوثق أو روابط أقوى فيما بينها ، مما نص عليه في هذا الميثاق ، أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والانفاقات التي سبق أن عقدتها أو تعقدتها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين » .. فن الواضح أن هذا النص لم يؤكد القاعدة العامة صراحة ، كما أنه في ذات الوقت لم ينفيها .. وهذا ما أدى إلى الاختلاف حول مدى حرية الدول الأعضاء في إبرام المعاهدات أو إتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة أو مبادئها ، أو تضر بأحدى الدول الأعضاء .

وهناك رأيان في هذا الشأن : رأى يقول أن المادة التاسعة من الميثاق جاءت صريحة في منح الدول حرية مطلقة في إبرام المعاهدات - وهذا على عكس ما قرره بروتوكول الاسكندرية - ويؤكد ذلك أن الميثاق لم يتضمن نصاً مماثلاً للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه : « إذا تعارضت الإلتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم المتحدة ، وفقاً لأحكام هذا الميثاق ، مع أى إلتزام دولى آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق » ومن ثم فليس هناك إلتزام قانونى على عاتق الدول الأعضاء بتقييد سياستها الخارجية وفقاً لما يراه مجلس الجامعة (١) .

والرأى الثانى يذهب إلى أن ميثاق الجامعة يمنح مجلس الجامعة الحق فى الرقابة على المعاهدات التي تبرمها الدول الأعضاء لمنعها من إتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة العربية أو مبادئها أو تضر بأحدى

(١) أنظر : د. عائشة راتب ، المرجع السابق ، ص ٣٥ - ٣٦ .

الدول ، ويقول أصحاب هذا الرأي (١) أنه : « إذا كانت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة العربية قد تركت للأعضاء اختصاص المفاوضة وعقد المعاهدات ، وإذا كانت هذه الدول تملك بناء على ذلك حق عقد اتفاقات فيما بينها أو مع دول أجنبية ، فإن ذلك كله يخضع لرقابة مجلس الجامعة العربية » . والجامعة العربية - طبقاً لما ورد في مقدمة ميثاقها وفي المادة الثانية منه - يجب أن تسعى إلى توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية ، ومجلس الجامعة هو الهيئة المكلفة وفقاً للمادة الثالثة من الميثاق بتنسيق الخطط السياسية للدول الأعضاء ، فإذا كانت موافقة المجلس غير ضرورية لعقد المعاهدات الخاصة ، فإن مجلس الجامعة يملك بمقتضى حقه الطبيعي كهيئة عليا تشرف على الجامعة - أن يراقب ما يتم عقده من المعاهدات ليتحقق من موافقتها للغرض من الميثاق ولمصالح الدول الأعضاء .

ويستدل أصحاب هذا الرأي على صحة قولهم بما جاء بالمادة ١٧ من ميثاق الجامعة التي ألزمت الدول الأعضاء أن تودع لدى الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والاتفاقات التي عقدها مع أية دولة أخرى .. إذ أن مثل هذا الإبداع وسيلة لإطلاع مجلس الجامعة على هذه المعاهدات ، ومراقبة عدم مخالفتها لأحكام الميثاق .

كما يستدلون أيضاً بما جاء بالمادة العاشرة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة في سنة ١٩٥٠ والتي تعهدت فيها الدول الأطراف « بألا تعقد أى اتفاق دولي يناقض هذه المعاهدة . وبألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكاً يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة » (٢) .

(١) راجع : الدكتور حافظ غانم « محاضرات عن جامعة الدول العربية » المرجع السابق ، ص ٥٣ .

(٢) أنظر كل من : د . وحيد رأفت « شؤون الجامعة العربية كنظمة إقليمية » دراسات =

ونحن مع تأييدنا لوجهة نظر القائلين بالرأى الثانى ، إلا أننا فى نفس الوقت نأخذ على واضعى الميثاق عدم الوضوح فى وضع هذا المنهج فى الإطار القانونى الصحيح ، مما جعله بعيداً عن دائرة الإلزامات الدولية المحددة ، وبالتالى أصبح مجالاً للتشكيك من الناحية النظرية ، والإهمال من الناحية التطبيقية .. ولا أدل على ذلك من أن الدول العربية لم يستقر فى وجدانها ضرورة الإلزام بما يفرضه عليها هذا المنهج من واجبات ، وكثيراً ما سلكت هذه الدول - فى سياستها الخارجية - مسالك متعددة ومتغيرة ومختلفة بل وكثيراً ما وقفت لإزاء المشاكل الدولية الهامة مواقف متعارضة ومتباينة ، حتى أصبح اختلاف المواقف السياسية هو الأصل والتطابق هو الاستثناء .. وغالباً ما يؤدى هذا الوضع الشاذ إلى محوم سياسى من بعض الدول الأعضاء على البعض الآخر ، وتتخذ وسائل الاعلام فى تلك الدول ميداناً للتشكيك فى مواقف بعضها البعض .

وقد تصدى مؤتمر القمة الذى انعقد فى سنة ١٩٦٥ لهذا الوضع ، وحاول تقوية هذا المنهج عن طريق إقرار « ميثاق للتضامن العربى » أقر فيه المؤتمر عدة مبادئ لإنهاء الخلافات العربية وتحقيق التضامن فى القضايا السياسية العربية وخاصة قضية فلسطين ، وأهم هذه المبادئ هى : احترام سيادة كل دولة ، ومراعاة النظم السائدة فيها وفقاً لمسايرها وقوانينها ، وعدم التدخل فى شئونها الداخلية ، واستخدام الصحف والنشر فى خدمة القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) . غير أن مثل هذه الإجراءات لم تكن سوى إجراءات وقية لم تلبث قليلاً إلا وتعود

= فى القانون الدولى - المجلد الثانى - الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ص ٣٠ - ٣١ .

- د . طلعت الغنيمى « جامعة الدول العربية » منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٤ ، ص ٢٧ .

- د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

(١) راجع بشيء من التفصيل : د . سامى عبد الحميد « قانون المنظمات الدولية » ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

وراجع أيضاً : د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٦ .

الأمر كما كانت عليه . وهذا يرجع بالدرجة الأولى إلى ضعف نصوص الميثاق في تحديد هذا المنهج ، وعموض الإلتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في مجال تطبيقه ، وعدم وجود تخطيط سليم لسياسة خارجية عربية موحدة .

المنهج الثاني

تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية

أشارت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة إلى هذا المنهج بقولها : « لا يجوز اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما . وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداورات المجلس وقراراته ، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ، وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء » .

ومن الواضح أن هذه المادة وضعت ثلاثة أسس لفض المنازعات وديا بين الدول الأعضاء هي :

(أ) تحريم الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات ، وهذا التحريم يضع على عاتق الدول الأعضاء إلتزاما بعدم اللجوء إلى القوة لتسوية ما بينها من خلافات مهما كان السبب ، وهذا يتمشى مع التطور الذي حدث في العلاقات الدولية منذ بداية عصر التنظيم الدولي ، ويساير أحد المبادئ التي تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة . ويتفق مع أحد مناهجها لتحقيق السلام العالمي .

(ب) أن مجلس الجامعة يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم لتسوية

المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء ، ويصدر قرار التحكيم في هذه الحالة بالأغلبية دون أن يكون للدول المتنازعة حق الإشتراك في مداولات المجلس وقراراته . ويعتبر القرار الصادر من المجلس في هذه الحالة قراراً نافذاً وملزماً ، غير أنه يشترط لقيام المجلس بمهمة التحكيم شرطان :

— أن توافق كل الدول المتنازعة على عرض النزاع على مجلس الجامعة ، أى أن المجلس لا يجوز له التدخل بوصفه سلطة تحكيم إلا بموافقة كل الدول الأطراف في النزاع . ومن ثم فإن اللجوء إلى المجلس في هذه الحالة يعتبر أمراً اختيارياً . وليس إجبارياً .

— أن يكون النزاع المطلوب عرضه على المجلس قليل الأهمية أو بمعنى آخر نزاع « لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها » .

(ج) أن مجلس الجامعة له حق التدخل كوسيط لحل المنازعات التي يخشى منها وقوع حرب بين دول الجامعة أو بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى . ومهمته في هذه الحالة هي محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة ، ولا يجوز لأطراف النزاع رفض هذه الوساطة طالما كان النزاع على درجة من الخطورة يهدد بنشوب حرب بينهم ، وتصدر قرارات المجلس في هذه الحالة بالأغلبية دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة ، غير أن ما يتوصل إليه المجلس في قراراته لا يعتبر ملزماً للدول الأطراف ، لأن تدخله جاء باعتباره وسيطاً ، والقاعدة العامة أن قرارات الوساطة غير ملزمة ، وذلك على خلاف الحالة السابقة التي تعتبر قرارات التحكيم نافذة وملزمة .

من ذلك يتبين أن منهج تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء في

الجامعة العربية ، قد وضع إلزاماً قانونياً على عاتق تلك الدول بضرورة تسوية ما يثور بينها من منازعات بالطرق السلمية .. غير أن الميثاق قدم وسيلتين فقط يمكن أن تلجأ إليها الدول الأعضاء في هذا الصدد ، هما التحكيم والوساطة عن طريق مجلس الجامعة . وقد أغفل الميثاق كلية إنشاء جهاز متخصص يمكن اللجوء إليه ويملك إصدار قرارات ملزمة في هذا الشأن (١) .

كما لم يقدم بديلاً في حالة فشل الوسيلتين المنوه عنهما . وهذا دليل على ضعف هذا المنهج وعدم استجابته للمتغيرات والظروف الدولية المختلفة ، وقد كان من المفروض - والميثاق يضع منهجاً لفض المنازعات سلمياً بين الدول الأعضاء - أن يكون إنشاء جهاز قضائي دائم يمكن اللجوء إليه في مثل هذه الحالات ضرورة يفتضيها سلامة المنهج وتكامله من الناحيتين السياسية والقانونية .

ومن العجيب أن واضع ميثاق الجامعة راودتهم هذه الفكرة ولكنهم اكتفوا بالإشارة في المادة ١٩ من الميثاق على أن قيام محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحث تعديل الميثاق . ورغم أن مؤتمر القمة العربي المنعقد في الاسكندرية سنة ١٩٦٤ وافق على فكرة إنشاء تلك المحكمة ، كما سبق أن تم وضع بعض المشروعات المحددة في هذا الشأن في السنوات ١٩٥١ و ١٩٦٥ و ١٩٦٣ .. إلا أنه حتى الآن مازال منهج الجامعة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية . يفتقر إلى وجود هيئة قضائية قانونية تنهض بهذه المهمة على غرار محكمة العدل الدولية ، وإن دل ذلك على شيء ، فأنما يدل على ضعف الأساس الذي يقوم عليه منهج التسوية السلمية للمنازعات ، وافتقار الميثاق إلى الضوابط القانونية اللازمة ، والوسائل الفنية الملائمة لوضع هذا

(١) أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

وأيضاً د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٩ .

المنهج موضع التنفيذ السليم (١) .

المنهج الثالث

نظام الأمن الجماعى العربى

أشارت إلى هذا المنهج المادة السادسة من الميثاق حيث تقول : « إذا وقع إعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهتدة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالاجماع ، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده لل غاية المبينة فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده » .

والواقع أن منهج الأمن الجماعى العربى كما عبرت عنه هذه المادة يعتبر غاية فى الضعف والقصور لأكثر من سبب :

أولاً : أن هذه المادة لم تضع معياراً لمفهوم العدوان بل تركت تقدير ذلك فى كل حالة لمجلس الجامعة .. ونظراً لأنه يتعين أن يصدر المجلس قراره بالاجماع باعتبار ما وقع يمثل عدواناً وتحدد الدولة المعتدية ، لذا فإن أى خلاف بين أعضاء المجلس حول تكييف الوضع كفيل بأن يشل أى دور للجامعة فى هذا الصدد .

(١) راجع رسالة الأستاذ الدكتور عز الدين فوده وموضوعها :

«The Projected Arab Court of Justice» The Hague, 1957.

ثانياً : حتى إذا تمكن المجلس من الوصول إلى قرار بوجود عدوان من دولة على أخرى ، فعليه في هذه الحالة أن يتخذ التدابير اللازمة للدفع هذا الاعتداء .. وهنا نجد أن (المادة ٦) سكنت عن نوعية هذه التدابير .. كما لم تحدد العقوبات التي يمكن أن توقع على الدولة المعتدية ، ولم تبين المساعدات التي ينبغي أن تقدم لضحية العدوان (١) . فاذا أضفنا إلى ذلك أن قرار اتخاذ التدابير لابد أن يصدر بالاجماع ، لأدركنا مدى العقبات التي يمكن أن تحول دون إتخاذ أى قرار لجرد اعتراض إحدى الدول .

ثالثاً : على فرض أن المجلس توصل إلى تحديد المعتدى وتوصل إلى إتخاذ قرار بالتدابير اللازمة للدفع هذا الاعتداء ، فانه يبقى البحث عن وسيلة تنفيذ تلك التدابير وهذا يرجع إلى أن الميثاق أغفل إنشاء الأداة التي تكون قادرة على تنفيذ تدابير القمع ، وخاصة تلك التي تتعلق باستخدام القوة المسلحة ، وهكذا أصبح على مجلس الجامعة أن يبحث عن الوسيلة التي يمكن بموجبها تنفيذ التدابير التي يراها .. وقرار المجلس في هذا الأمر يخضع لقاعدة الاجماع التي من العسير تحقيقها .

رابعاً : أن مجلس الجامعة العربية لا يستطيع أن يتدخل من تلقاء نفسه في حالة وجود عدوان على إحدى الدول الأعضاء ، وليس له أن يقرر التدابير اللازمة لردع هذا العدوان ، وله هذا الحق فقط إذا لجأت إليه الدولة المعتدى عليها وطلبت منه المساعدة .

لكل هذه الأسباب بدأ نظام الأمن الجماعي العربي ، كما جاء في الميثاق ، ضعيفا واهيا ، ولا يستجيب للتطورات العالمية في تحقيق سلام وأمن مجموعة الدول العربية . فليس هناك إلتزامات على عاتق الدول الأعضاء بأعداد خطط سابقة لمواجهة الاعتداءات المحتملة ، كما لا توجد

(١) أنظر : الدكتور حافظ غانم « المرجع السابق » ص ٥٠ - ٥١ .

الأداة الفنية الحربية الموحدة القادرة على تنفيذ هذه الخطط ، هذا بالإضافة إلى ضرورة صدور قرارات مجلس الجامعة بالإجماع في كافة المسائل المتعلقة بهذا النظام . ولهذا لم يكن غريبا أن تفشل الجامعة العربية في التصدي للعدوان الإسرائيلي على فلسطين في سنة ١٩٤٨ ، وألا تشترك في قمع العدوان على مصر سنة ١٩٥٦ (١) .

ومن الجدير بالذكر أن الدول العربية استشعرت ضعف هذا المنهج منذ البداية ، فعملت جاهدة لتلافي قصور ميثاق الجامعة في هذا المجال ، وكان العدوان الاسرائيلي على فلسطين ، وإستمراره في الإعتداء على سلامة أقاليم عدد من الدول العربية ، سببا جوهريا أدى إلى عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي في ١٧ يونية سنة ١٩٥٠ . وقد حاول واضعو هذه المعاهدة إقامة نظام للأمن الجماعي العربي يركز على أسس سليمة فأشاروا إلى التدابير التي يمكن إتخاذها في حالة وقوع عدوان على دولة عربية .. كما أكدوا على الإلتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في هذه الحالة .. وأخيرا أقاموا أجهزة عسكرية يمكنها القيام بتنفيذ التدابير التي يتم الاتفاق عليها (٢) .

ويمكن تلخيص أهم الأسس التي يركز عليها هذا النظام على النحو التالي :
(أ) اعتبرت الدول المتعاقدة كل إعتداء مسلح يقع على أية دولة منها بمثابة إعتداء عليها جميعا (المادة ١ / ٢) .

(ب) في حالة نشوب حرب فجائية أو قيام حالة دولية يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعدتها في إتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف (المادة ٢ / ٣) .

(ج) تلتزم الدول المتعاقدة بتقديم المعونة إلى أى دولة طرف تتعرض

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

(٢) راجع ١٠ سبق ص ٥٢٧ .

للعنوان ، وأن تتخذ على الفور - منفردة أو مجتمعة - جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما ، وذلك عملاً بحقها المسلم به في الدفاع الشرعى - الفردى والجماعى - عن كيانها وسلامتها (المادة ١/٢) .

(د) تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها ، وتشترك بحسب مواردها وحاجاتها ، فى تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أى إعتداء مسلح .

(هـ) تعهدت الدول المتعاقدة بألا تبرم أى اتفاق دولى تتناقض أحكامه مع المعاهدة وبألا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكاً يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة (المادة ١٠) .

(و) ربطت المعاهدة تطبيق هذا النظام بالتعاون التام مع الأمم المتحدة ، وحرصت على إخطار مجلس الأمن بوقوع الإعتداء وما اتخذ فى صدده من تدابير للقيام بالمسؤوليات التى يضطلع بها فى مثل هذه الأحوال .. وعملاً بنص المادة ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

(ز) وأخيراً فقد أنشأت الاتفاقية جهازين عسكريين من أجل مراقبة وتنفيذ هذا النظام هما : مجلس الدفاع المشترك ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول الأعضاء أو من ينيون عنهم ، واللجنة العسكرية الدائمة وتتكون من ممثلى هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة (١) .

(١) راجع بخصوص اختصاصات كل من مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة ، الملحق المسمى للإتفاقية وكذا البروتوكول الإضافى (١) .

وأنظر : د . حافظ غنم ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها ، وأيضاً د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها ، د . جعفر عبد السلام ، ص ٦٨١ وما بعدها .

والواقع أن نظام الأمن الجماعى كما نصت عليه اتفاقية « الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى » يعتبر خطوة أوسع مدى مما جاء بميثاق الجامعة .. ومع ذلك فلم يقدم هذا النظام المنهج الكافى والمتكامل للدفاع عن أمن الدول العربية .. للأسباب الآتية :

— أنه لم يعمل على توحيد الجيوش العربية تحت قيادة مشتركة تكفل فى وقت السلم مواجهة جميع الإحتمالات المتوقعة لأى عدوان يقع على إحدى الدول العربية ، وفى ذات الوقت تضمن ردع المعتدى وقت الحرب (١) .

— أن مجلس الدفاع المشترك يصدر قراراته بأغلبية الثلثين تطبيقاً للمادة ٣/٦ من الاتفاقية ، غير أن هذه القرارات تخضع لإقرار مجلس الجامعة ، ويشترط أن يقررها هذا المجلس بالإجماع .. وبذلك يكون مجلس الدفاع المشترك خاضعاً فى سلطاته ومباشرته لإختصاصاته إلى مجلس الجامعة باعتباره الجهاز العام للجامعة العربية ، وهذا يقلل من أهمية الأكتفاء بأغلبية الثلثين بالنسبة لقرارات مجلس الدفاع المشترك مادامت ستخضع بعد ذلك لشرط الإجماع عند اعتمادها من مجلس الجامعة (٢) .

— أنه بعد عام ١٩٥٤ توقفت الأجهزة العسكرية عن الاجتماع إبداناً باخفاق هذا النظام ، مما حدا بالدول العربية إلى محاولة التعاون العسكرى فيما بينها خارج نطاق الجامعة ، وذلك بعقد اتفاقيات عسكرية ثنائية أو ثلاثية بينها ، ومنها على سبيل المثال : اتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين سوريا ومصر فى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٥٥ ، واتفاقية ثلاثية للدفاع المشترك بين مصر والمملكة العربية السعودية واليمن فى ٢١ أبريل

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .
(٢) أنظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١١٧ .

سنة ١٩٥٦ ، واتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين مصر والأردن في ٦ مارس سنة ١٩٥٦ ... إلخ .

وتتلخص المبادئ التي نصت عليها تلك الاتفاقيات في الآتي : -
- المحافظة على استقلال وأمن الدول المشتركة فيها عن طريق التعاون العسكري فيما بينها في وقت السلم وفي وقت الحرب .

- التعاون العسكري عن طريق وضع جيوش الدول المتعاقدة كلها أو جانب منها تحت إشراف مشترك تشاره مجالس عليا أو مجالس حربية وقيادات مشتركة في وقت السلم وفي وقت الحرب .. وتعد هذه الجيوش المشتركة لصد أي عدوان يقع على إحدى الدول الأعضاء مع إلزام الدول الأعضاء بعدم إبرام أي صلح منفرد مع المعتدى أو عقد أي اتفاق معه دون موافقة الأعضاء الآخرين .

وهكذا نجد منهج الأمن الجماعي ، سواء في ميثاق الجامعة العربية أو في اتفاقية الدفاع المشترك المكتملة له ، لم يحقق للأمة العربية ما كانت تصبو إليه من وجود نظام أمن إقليمي لتأمين استقلال الدول العربية الأعضاء والمحافظة على السيادة القومية لتلك الدول (١) .

(١) جرت عدة محاولات لوضع منهج الأمن الجماعي- في ظل الجامعة العربية - موضع التنفيذ ، وأهم تلك المحاولات إجتماع وزراء الخارجية العرب في بغداد بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٦١ والقرار الذي اتخذوه بدعوة الهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان الجيوش العربية للإجتماع في أقرب وقت ممكن منضمين إليهم رؤساء أركان الجيوش العربية غير المشتركة في ميثاق التضامن الجماعي العربي ، وذلك لبحث خطة منع إسرائيل من تنفيذ مشاريعها العدوانية . غير أن هذا الإجتماع لم يسفر عن نتيجة ذات قيمة .

كما عقد مؤتمر القمة الأول في القاهرة خلال الفترة من ١٣ - ١٧ يناير ١٩٦٤ وكان من أهم قراراته إنشاء « قيادة عربية موحدة » . وفي مؤتمر القمة الثالث الذي عقد في الدار البيضاء في المدة من ١٣ - ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ كان أهم قرار يتخذه المؤتمر هو « إلزام الملوكة والرؤساء العرب بميثاق التضامن العربي ، القاعدة الأساسية لوحدة العمل المشترك للتحرر من الاستعمار والصهيونية وجميع مظاهر السيطرة الأجنبية » . غير أن كل هذه المحاولات وغيرها باءت بالفشل .

(٢) مناهج جامعة الدول العربية لتحقيق رفاهية الشعوب العربية

الهدف الثانى الذى تسعى الجامعة العربية إلى تحقيقه هو « رفاهية الشعوب العربية » ووسيلة تحقيق هذه الرفاهية تأتى عن طريق التعاون الوثيق بين الدول الأعضاء فى مجالات الاقتصاد والثقافة والإجتماع والعلوم وغيرها من المجالات التى تحقق للدول العربية الإستقرار والطمأنينة وتوفير أسباب الرفاهية وال عمران فى بلادها .

وقد جاء النص على هذا الهدف فى الفقرة الثانية من المادة (٢) من ميثاق الجامعة حيث جاء بها أن من بين أهداف الجامعة العربية تحقيق التعاون الوثيق بين أعضائها فى المجالات الآتية :

- الشئون الاقتصادية والمالية . ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة ، وأمور الزراعة والصناعة .
- شئون المواصلات ، ويدخل فى ذلك السكك الحديدية ، والطرق ، والطيران ، والملاحة ، والبرق ، والبريد .
- شئون الثقافة .
- شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام ، وتسليم المجرمين .
- الشئون الاجتماعية .
- الشئون الصحية .

وقد قضت المادة الرابعة من الميثاق بإنشاء لجنة فنية خاصة لكل من هذه الشئون ، تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة . وأوكل إلى هذه اللجان مهمة النظر فى أسس التعاون بين الدول الأعضاء ، ومداها ، وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات لعرضها على مجلس الجامعة للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء .

واقمت هذه اللجان بدور نشط في إعداد مشروعات بعض الإتفاقات التي أقرها مجلس الجامعة ووافقت عليها الدول الأعضاء والتي سنشير إليها فيما بعد .

وقد تأكد هذا الهدف بموجب معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة ، فنصت المادة السابعة منها على أنه : « استكمالاً لأغراض هذه المعاهدة وما ترمى إليه من إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورنع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار موارثها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية ، والزراعية والصناعية ، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف » .

وقد أنشأت هذه المعاهدة جهازاً جديداً ليوكل إليه مهمة تحقيق هذه الأهداف وهو « المجلس الاقتصادي » .. ويتشكل هذا المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين في الشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم إذا استحال حضورهم بأنفسهم . ويدخل في اختصاصه ، العمل على تنسيق التعاون بين الدول العربية على خير وجه ، وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابعة من الإتفاقية .

وقد قام هذا المجلس بالعديد من الإنجازات في مجال تخصصه .. كما ساهم في إنشاء الوكالات المتخصصة التي تباشر أنشطة فنية متعددة في نطاق الجامعة . ونستطيع أن نقول من واقع الإنجازات التي تحققت - في نطاق هذا الهدف - أن الجامعة تسلك منهجين في هذا الصدد هي :

- تشجيع الاتفاقات الجماعية للتعاون فيما بين الدول الأعضاء .

- الإستعانة بالأجهزة والوكالات والهيئات التي تنشأ لهذا الغرض .

المنهج الأول

تشجيع الاتفاقات الجماعية بين الدول الأعضاء
للتعاون في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية

من العسير أن نتناول هنا كافة الانجازات التي حققتها الجامعة العربية عن طريق الاتفاقات الجماعية بين الدول الأعضاء .. فهذه الاتفاقات كثيرة ومتعددة وتشمل كافة مجالات التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والعلمي ، غير أننا سنحاول أن نشير بإيجاز إلى أهم تلك الاتفاقات بوصفها الوسيلة لتحقيق التعاون بين الدول العربية في المجالات غير السياسية تمهيدا لتحقيق رفاهية الإنسان العربي .

١ - اتفاقية تسهيل التبادل التجاري وتنظيم تجارة الترانزيت (١٩٥٣) :

وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية بتاريخ ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ ، ودخلت مرحلة النفاذ في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٣ . وخضعت لعدة تعديلات متتالية كان آخرها في سنة ١٩٦٢ . وتتضمن الأحكام التالية :

— إعفاء بعض المنتجات الزراعية والحيوانية والثروات الطبيعية من رسوم الاستيراد الجمركية على أن يكون منشؤها أحد بلدان الأطراف المتعاقدة .

— منح معاملة تفضيلية لتصدير أو استيراد السلع المصنوعة في البلاد العربية .

— تسهيل حركة الترانزيت عبر الدول العربية الأطراف في الاتفاقية ، وفقاً للقواعد والأنظمة الجمركية المرعية في البلاد الذي تمر خلاله تجارة الترانزيت والمادة (٤) من الاتفاقية .

ومن الواضح أن أحكام هذه الاتفاقية تهدف إلى تنمية التجارة بين

الدول العربية تمهيدا لتكون منطقة تجارية واحدة (١) .

٢ - اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال (١٩٥٣) :

وافق عليها مجلس الجامعة في ٧ سبتمبر سنة ١٩٥٣ وتم التوقيع عليها من سبع دول عربية : وصدقت عليها ست دول عربية (٢) .. وقد أدخل عليها بعض التعديلات سنتي ١٩٥٤ ، ١٩٥٩ وتستهدف هذه الاتفاقية تنظيم مدفوعات المعاملات الجارية ، كما تضع قواعد انتقال رؤوس الأموال فيما بينها .. وأهم الأحكام التي جاءت بها هي :

— تعمل الحكومات العربية المنضمة إلى هذه الاتفاقية على تمكين رعاياها المقيمين فيها من الإشتراك في مشاريع التنمية الاقتصادية : في نطاق ما تسمح به القواعد التي تضعها كل دولة لحماية رؤوس أموالها ، أو رؤوس الأموال التي انتقلت إليها ، وتضمن حكومات الدول المنقول إليها رؤوس الأموال استعمالها في الغايات المشار إليها .

-- إعفاء رؤوس الأموال المنقولة من بلد عربي إلى آخر من أية رسوم أو ضرائب ، سواء أكان ذلك من قبل الدولة المصدرة لرأس المال أو المستوردة له . مع إعفاء عائد رأس المال من كافة أنواع الضرائب التي تفرضها دولة الأصل .

— السماح بإعادة رأس المال وكذا الأرباح الناتجة عنه إلى موطنه الأصلي .

ورغم أن هذه الاتفاقية يمكن أن تحقق فائدة مؤكدة لتنمية اقتصاديات

(١) تم التصديق على تلك الاتفاقية وإيداع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة من قبل : لبنان والأردن ومصر والمملكة العربية السعودية وسوريا والعراق .. كما انضمت إليها فيما بعد الكويت سنة ١٩٦٢ .

أنظر : د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

د. الشافعي بشير ، المرجع السابق ص ٤٣٩ - ٤٤٠ .

(٢) الدول التي صدقت عليها هي : سوريا والسعودية والأردن ومصر ولبنان والعراق .

الدول الأعضاء ، إلا أنها حتى الآن ليس لها أثر يذكر . ويرجع ذلك إلى عدة إعتبارات أهمها - بلا شك - اختلاف وتضارب الايديولوجيات في الأنظمة الاقتصادية الداخلية لكل دولة ، وعدم وضوح الرؤيا السليمة أمام رؤوس الأموال الراغبة في الاستثمار في المشروعات الانمائية للدول الأعضاء ، وعدم توفير المناخ الملائم لرؤوس الأموال الخاصة للاستثمار في اقاليم الدول الأخرى .. وهذه كلها اعتبارات يمكن التغلب عليها إذا صدقت النوايا ، وتوفرت الرغبة الأكيدة في تطبيق أحكام الاتفاقية .

٣ - اتفاقية الجدول الموحد للتعريف الجمركية (١٩٥٦) :

تم إبرام هذه الاتفاقية في ١٥ يناير سنة ١٩٥٦ ، وصدقت عليها كل من سوريا والمملكة العربية السعودية والأردن ومصر . وتستهدف هذه الاتفاقية توحيد الاصطلاحات الجمركية ، ووضع جدول موحد للتعريفات الجمركية بقصد تسهيل التبادل التجاري فيما بين الدول الأطراف . وقد أنشأت الاتفاقية لجنة أطلق عليها اسم : « لجنة جدول التعريف » مهمتها شرح جداول التعريفات ، واقتراح مشروعات القوانين بشأنها ، وفحص الخلافات التي تنشأ بين الدول الأعضاء حول تفسير أو تطبيق الاتفاقية وتقديم التوصيات التي تكفل حلها .

٤ - اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية (١٩٥٧) :

تعتبر هذه الاتفاقية من أهم الانجازات التي تحققت في مجال التنمية الاقتصادية العربية ، وقد قام باعدادها المجلس الاقتصادي بتاريخ ٣ يونية سنة ١٩٥٧ ، ووقعها وصدق عليها مندوبو سبع دول عربية حتى الآن وهي : مصر والكويت والعراق وسوريا والأردن واليمن والسودان (١) .

(١) أنظر : الدكتور عبد المنعم البنا « الوحدة العربية الاقتصادية » مقال منشو بالمجلة المصرية للعلوم السياسية - العدد ٦٧ يولييه ١٩٧٠ ، ص ١٠٥ .

وتستهدف الاتفاقية - كما يدل عليها إسمها - إقامة وحدة إقتصادية كاملة بين الدول العربية تضمن بصورة خاصة لتلك الدول ولرعاياها على قدم المساواة ما يلي :

- حرية إنتقال الأشخاص ورؤوس الأموال .
- حرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية والأجنبية .
- حرية الإقامة والعمل والإستخدام وممارسة النشاط الإقتصادى .
- حرية النقل والترانزيت واستعمال وسائل النقل والموانئ والمطارات المدنية .
- حقوق التملك والإبصاء والإرث .

وللوصول إلى تحقيق هذه الوحدة الاقتصادية فقد أصبح لزاما على الدول الأعضاء أن تعمل على توحيد مختلف تشريعاتها الوطنية لصالح التكامل الإقتصادى . وتنسيق خططها الاقتصادية ، بما يكفل إستثمار الموارد العاطلة في أقاليمها ، وإستخدامها على الوجه الأكمل لصالح الشعب العربى ، وبما يحقق النهوض بالصناعة والزراعة والمواصلات ، وتكوين سوق عربية مشتركة تكفل توحيد وتكامل الإقتصاد العربى .

وقد أنشأت الاتفاقية جهازاً خاصاً أطلقت عليه اسم : « مجلس الوحدة الاقتصادية » مهمته تحقيق الأهداف التى نصت عليها الاتفاقية ، ويتشكل من ممثل متفرغ أو أكثر لكل من الدول الأعضاء ، ولكل دولة صوت واحد ، وتصدر قراراته بأغلبية ثلثي الأصوات ، وتعاونه في أداء مهمته لجان دائمة تابعة له .

ومن أهم الانجازات التى حققها هذا المجلس هو دعوته لإنشاء سوق عربية مشتركة تضع الأهداف التى قررتها هذه الاتفاقية موضع التنفيذ ، وقد تمت الموافقة على مشروع هذه السوق سنة ١٩٦٤ .

والواقع أن اتفاقية الوحدة الاقتصادية تعتبر إطارا عاما للتعاون العربى

في مجال التنمية الاقتصادية ، وهي بما تتضمنه من أهداف ووسائل ، إنما تحقق التكافل والترابط الواجب بين الدول العربية في مختلف جوانب التعاون الاقتصادي . « ذلك الترابط الذي بدونه قد يتعثر تحقيق التكامل في مجال معين إذا ما أهملت المحالات الأخرى ، ولن تسير جنباً إلى جنب مع بعضها البعض .. فقد رسمت الاتفاقية بحيث تسير أمور التحرير التجاري — من الرسوم الجمركية والقيود الإدارية — في شكل متواز و متوازن مع شئون التنسيق الاقتصادي — الصناعي والزراعي — وكذلك مع تنسيق التشريعات الاقتصادية والاجتماعية والمالية . والاتفاقية على هذا الأساس تعتبر خطة إقليمية للتنمية الاقتصادية العربية تتيح إستخدام الموارد الاقتصادية العاطلة ، وتكفل زيادة كبيرة في حجم التجارة ، وتضمن نشاطا اقتصاديا في مختلف المحالات بما يحقق قيمة مضافة كبيرة إلى الدخل الأهلية للبلاد العربية ، وتخلق فرصاً كثيرة للعمل المنتج المشرأمام سكانها » (١) .

ومما يزيد من قيمة هذه الاتفاقية أنها راعت الظروف الداخلية للدول الأعضاء ، فأجازت الاستثناء من الإجراءات : حماية للصناعات الناشئة ، أو ضمانا لحصيلة جمركية ذات أهمية خاصة لخزينة الدولة ، أو حفاظا لمصلحة اقتصادية أعلى .. وينبع هذا الاعتبار من المبدأ العام وهو تحقيق النفع المتبادل للأعضاء جميعاً ، وعدم إحاقه الضرر بأى عضو نتيجة انضمامه للاتفاقية . وبالإضافة إلى ذلك فإن الاتفاقية تتميز بالمرونة إذ تتيح لعضوين أو أكثر من أطرافها أن يعقدا اتفاقا اقتصاديا أو تجاريا يمثل مرحلة طموحة للتعاون فيما بينهما أكثر مما جاء بالاتفاقية .. ومن مزاياها أيضاً أنها تكفل ضمان الدراسة المستمرة والتشاور الجماعى لوضع الحلول الكفيلة بتذليل الصعاب التى قد تعوق تطبيق أو تنفيذ نصوصها .

٥ - بعض مظاهر التعاون الأخرى في ظل الجامعة العربية (١) :

من بين مظاهر التعاون الأخرى التي تساهم في تحقيق التقارب بين الدول العربية ، هي تلك الاتفاقات الجماعية ، التي وافق مجلس الجامعة عليها في مجال التعاون الثقافي والإجتماعي .. وأهم تلك الاتفاقات « المعاهدة الثقافية » التي أبرمت في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥ بين كل من سوريا ولبنان والعراق ومصر ، وتتضمن هذه الاتفاقية النص على ضرورة توثيق التعاون بين الدول العربية في الشؤون الثقافية وزيادة التقارب الذهني والتآلف الروحي بين أبناء البلاد العربية والعمل على تعميم التعليم ورفع المستوى الثقافي لشعوبها .

وكذا وافق مجلس الجامعة على اتفاقية لتنفيذ الأحكام بين الدول العربية في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ووقعها كل من : الأردن ولبنان وسوريا والسعودية ومصر والعراق واليمن .

وتنص هذه الاتفاقية على أن كل حكم نهائي مقرر لحقوق مدنية أو تجارية ، أو قاض بتعويض من المحاكم الجزائية أو متعلق بالأحوال الشخصية - صادر من هيئة قضائية في إحدى الدول الأعضاء يكون قابلاً للتنفيذ في سائر دول الجامعة . كما وافق مجلس الجامعة بتاريخ ١٤ سبتمبر سنة ١٩٥٢ على « إتفاقية الاعلانات والإنابة القضائية » والتي تنظم وسائل اعلان الأوراق والوثائق القضائية في دول الجامعة العربية بحيث يعتبر الاعلان في دولة معينة كأنه قد تم في أرض الدولة طالبة الاعلان ، كما تنظم الإجراءات التي يمكن بمقتضاها مباشر دولة متعاقدة نيابة عن دولة أخرى أي إجراء قضائي متعلق بدعوى منظورة .. وقد تم التصديق على تلك الاتفاقية بمعرفة مصر والسعودية والأردن وسوريا والعراق والكويت .

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٩٨ وما بعدها .

ووافق مجلس الجامعة أيضاً على « إتفاقية تسليم المجرمين » بتاريخ سنة ١٩٥٢ وتلتزم الأطراف المتعاقدة - بموجب تلك الاتفاقية - على تسليم المجرمين الذين تطلب إحدى الدول الأعضاء تسليمهم إليها ، وذلك متى توافرت الشروط المنصوص عليها بالاتفاقية . وقد أوضحت هذه الاتفاقية لإجراءات التسليم وجعلت التسليم واجبا في جرائم الاعتداء على الملوك ورؤساء الدول أو زوجاتهم أو أصولهم أو فروعهم ، وفي جرائم الاعتداء على أولياء العهد ، وفي جرائم القتل العمد وفي الجرائم الارهابية . وحظرت الاتفاقية التسليم في الجرائم السياسية .

المنهج الثانى

الإستعانة بالأجهزة والوكالات المتخصصة التى تنشئها الجامعة

كان من الطبيعى أن تستعين الجامعة العربية ببعض الأجهزة والوكالات التى تنشئها للقيام بمهام محددة فى نطاق التعاون بين الدول الأعضاء فى مختلف المجالات ، وقد ازدادت أهمية هذا الأسلوب بسبب ما صادفته تلك الأجهزة والوكالات من نجاح فى تحقيق أغراضها .. ويعتبر الإستعانة بتلك الأجهزة والوكالات المنهج الثانى الذى تسلكه جامعة الدول العربية لتحقيق الرفاهية لشعوبها .

وسوف نشير فيما يلى إلى هذه الأجهزة والوكالات المتخصصة بشىء من الإيجاز (١) :-

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : د. محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ وما بعدها ، وراجع لسيادته أيضاً بحث عن « الوكالات المتخصصة التابعة لجامعة الدول العربية » المحلة المصرية للقانون الدولى سنة ١٩٧١ ، ص ١٨ وما بعدها .
وأنظر أيضاً : د. محمد طلعت الغنيمى - جامعة الدول العربية - المرجع السابق ، ص ٣٠٠ وما بعدها .

١ - اتحاد البريد العربي :

أنشئ هذا الاتحاد بتاريخ ٩ ديسمبر ١٩٤٦ بموجب اتفاقية وافق على مشروعها مجلس جامعة الدول العربية . والهدف منه تدعيم أسس التعاون وتوثيق الروابط بين الدول الأعضاء ، وتسهيل العلاقات البريدية المتبادلة فيما بينهم ، مع العمل على النهوض بالخدمة البريدية للوصول بها إلى أقصى فائدة يمكن أن تتحقق للجمهور العربي عن تلك التي وردت في الاتفاقية العالمية للبريد .

ويوجد مقر الاتحاد بمدينة القاهرة .

٢ - الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية .

أنشئ هذا الاتحاد بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة العربية على مشروعها بتاريخ ٩ أبريل سنة ١٩٥٣ .. وقد أوكل إليه مهمة العمل على تحسين وسائل المواصلات السلكية واللاسلكية وتنظيمها وتعميمها بين الدول الأعضاء . كما أن من مهمته العمل على تيسير استخدام هذه الوسائل والإستفادة منها إلى أقصى حد ممكن .

ويقع مقر الاتحاد بمدينة القاهرة .

٣ - اتحاد الإذاعات العربية :

أنشئ هذا الاتحاد في أكتوبر سنة ١٩٥٥ ، ويهدف إلى وضع خطة منسقة تيسر عليها إذاعات الدول العربية في برامجها ، وتعريف جميع شعوب العالم بواقع الأمة العربية وبامكانياتها وآمالها وأمانها وقضاياها ، وتنمية وتنسيق ودراسة جميع المسائل المتعلقة بالإذاعة . والعمل على تبادل الخبرات والمعلومات عن كل المسائل التي تعود بالنفع العام على جميع إذاعات الدول والبلاد العربية الأعضاء . والعمل على زيادة إمكانياتها في الحقل الإذاعي والنهوض به ، وتنظيم استخدام موجات الإذاعة اللاسلكية في الوطن العربي بالتعاون مع المنظمات الدولية للإذاعة ، وإعداد جداول

الموجات اللاسلكية التي تحتاجها الدول العربية وتنسيقها بحيث لا تتعارض أو تتداخل .

ويقوم الاتحاد باتخاذ جميع الوسائل الكفيلة بتحقيق أغراضه سواء بالدراسة أو العمل ، وعلى الأخص :

— إنشاء الأجهزة الدائمة للقيام بالأعمال الفنية وسواها .

— تشكيل اللجان الدائمة والمؤقتة اللازمة لدراسة بعض المسائل الخاصة .

ويعتبر من أبرز الأعمال التي قام بها الاتحاد « الميثاق الإذاعي العربي » الذي تم إقراره في مارس سنة ١٩٧٠ والذي يضع أسس العمل الإذاعي في الوطن العربي لتحقيق المبادئ والأهداف القومية والمحافظة على القيم الدينية والأخلاقية ، والنهوض التربوي والثقافي ، وتوفير الخدمة الاخبارية الوافية ومسئولية الإذاعيين والاعلان التجاري .
ومقر الاتحاد مدينة القاهرة .

٤ — مجلس الوحدة الاقتصادية العربية :

سبق أن أشرنا إلى أن هذا المجلس أنشئ بموجب اتفاقية أقرها المجلس الاقتصادي التابع للجامعة العربية في ٣ يونية سنة ١٩٥٧ ، والهدف من هذا المجلس الرقابة على تطبيق وتنفيذ اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية والخاصة بحرية انتقال الاشخاص ورؤوس الأموال والتملك والإيضاء والإرث بين دول الجامعة ، وحرية تبادل السلع والمنتجات الوطنية والأجنبية ، وحرية الإقامة والعمل والاستخدام وممارسة النشاط الاقتصادي وحرية النقل والترانزيت ، واستعمال وسائل النقل والموانئ والمطارات المدنية .

ومقر المجلس مدينة القاهرة .

٥ - المنظمة العربية للدفاع الإجتماعى ضد الجريمة :-

أنشئت هذه المنظمة بموجب اتفاقية أقرها مجلس الجامعة العربية فى ١٠ أبريل ١٩٦٠ ، وتهدف إلى العمل على دراسة أسباب الجريمة ، ومكافحتها ، ومعاملة المجرمين ، وتحقيق التعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى الدول العربية ومكافحة المخدرات .

ويتفرع عن المنظمة ثلاثة مكاتب هى : المكتب الدولى العربى لمكافحة الجريمة ، والمكتب الدولى العربى للشرطة الجنائية ، والمكتب الدولى العربى لشتون المخدرات . الأول مركزه بغداد والثانى دمشق والثالث القاهرة .

وأهم الأنشطة التى تقوم بها المنظمة هى :

— إقامة المؤتمرات والإشتراك فى المؤتمرات الدولية .

— عقد الحلقات العربية للدفاع الإجتماعى .

— إقامة الندوات العربية .

— العمل على إصدار مجلة المنظمة .

— إصدار مجموعة من البحوث والدراسات عن طريق الترجمة والإعداد

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٦ - المنظمة العربية للعلوم الإدارية :-

أنشئت بموجب اتفاقية أقرها مجلس جامعة الدول العربية فى أبريل سنة ١٩٦١ ، وتهدف هذه المنظمة إلى ترقية وسائل الإدارة العامة والتقريب بين النظم الإدارية فى الدول العربية وذلك عن طريق العمل على تقدم العلوم الإدارية بين الدول الأعضاء ، والتقريب بين الدراسات الإدارية فيها ، والتعريف بالنظم الإدارية العربية فى المجال الدولى وتبادل المعلومات مع المنظمات الدولية ، وجمع الوثائق اللازمة للبحث وتزويد أعضائها بما يطلبونه من بيانات .

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٧ - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم : -

وافق مجلس الجامعة العربية على ميثاق الوحدة الثقافية العربية وعلى دستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم في ٢١ مايو ١٩٦٤ .

وهدف المنظمة هو التمكين للوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربي ، عن طريق التربية والثقافة والعلوم ، ورفع المستوى الثقافي في هذا الوطن حتى يقوم بدوره في متابعة الحضارة العالمية والمشاركة الايجابية فيها .

وقد روى إلحاق بعض الأجهزة التي كانت تابعة لجامعة الدول العربية بهذه المنظمة وذلك للصلة الوثيقة بين نشاط هذه الأجهزة وأختصاصات المنظمة وهي : -

- معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة .
- الجهاز الاقليمي العربي لمحو الأمية بالقاهرة .
- مكتب تنسيق التعريب في الوطن العربي بالرباط :
- ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٨ - منظمة العمل العربية : -

أقر مجلس الجامعة العربية بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٥ مشروع الميثاق العربي للعمل ودستور منظمة العمل العربية . وتتفق أغراض هذه المنظمة مع أغراض منظمة العمل الدولية ، إذ تستهدف المنظمة العمل على تحسين ظروف العمل وتحقيق الظروف والشروط الملائمة التي تتفق مع كرامة العامل العربي ورفاهيته المادية والروحية وتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية له . وتقوم هذه المنظمة على نظام التمثيل الثلاثي المتبع في منظمة العمل الدولية ، وهذا التمثيل يقوم على أساس إشراك أصحاب الأعمال والعمال مع الحكومات في كل نشاط المنظمة .

ويقع مقر المنظمة بمدينة القاهرة .

٩ - مجلس الطيران المدني العربي : -

هذا المجلس أنشئ بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة على مشروعها في ٢١ مارس ١٩٦٥ ، ويعمل هذا المجلس على تحسين الانتفاع بخدمات النقل الجوي بين الدول العربية ، وتوحيد القوانين والمصطلحات الفنية ، ودراسة تعريفية الأجور الجوية العربية . والإسهام في تقديم المبادئ والقواعد الفنية والاقتصادية المتعلقة بالنقل الجوي وتشجيعه في الحقلين العربي والدولي ، والتعاون مع الجامعة والمنظمات الدولية وخاصة منظمة الطيران المدني الدولية . ويقع مقر المجلس بمدينة القاهرة .

١٠ - المجلس العلمي المشترك لإستخدام الطاقة الذرية : -

وافق مجلس الجامعة على مشروع الاتفاقية المنشئة لهذا المجلس عام ١٩٦٥ . والهدف منه هو الإسهام في تنمية المجتمع العربي عن طريق استخدام الطاقة الذرية في البحوث والصناعات وكافة الأغراض السلمية ، بما يؤدي إلى رفع مستوى المعيشة للشعوب العربية ومسايرة التقدم العلمي في ميدان الطاقة ، والارتقاء بالمستوى الفكري والثقافي للمجتمع العربي . ويقع مقر المجلس بمدينة القاهرة .

١١ - المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس : -

انشئت هذه المنظمة بموجب اتفاقية وافق مجلس الجامعة على مشروعها في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، وتستهدف هذه المنظمة العمل على توحيد المصطلحات الفنية القياسية ، وتوحيد طرق القياس والفحص بين الدول العربية ، ومن ثم فإنها تعمل على إيجاد مؤسسات أو أجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات في الدول العربية . ومقر المنظمة بمدينة القاهرة .

١٢ - الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي : -

أقر المجلس الاقتصادي مشروع اتفاقية إنشاء هذا الصندوق في ١٦ مايو ١٩٦٨ ، والهدف منه الإسهام في تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أقاليم الدول الأعضاء ، وتشجيع توظيف رؤوس الأموال العامة والخاصة بما يكفل تطوير وتنمية الاقتصاد العربي .. كما أنه يعمل على توفير الخبرات والمعونات الفنية في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية .

ويقع مقر الصندوق بمدينة الكويت .

١٣ - منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول : -

نشأت هذه المنظمة بموجب اتفاقية وقعها كل من المملكة العربية السعودية والكويت وليبيا في ٩ يناير ١٩٦٨ على أن تظل عضويتها مفتوحة للدول العربية المصدرة للبترول والراغبة في ذلك .. وقد انضمت إليها فعلا كافة الدول العربية المصدرة للبترول .

والهدف من إنشاء هذه المنظمة هو تحقيق تعاون الدول الأعضاء في مختلف أوجه النشاط الاقتصادي المرتبط بصناعة البترول ، كاستخراجه وتصديره وتحديد أسعاره ، وتعمل المنظمة على إتخاذ الإجراءات الكفيلة لاجتاد أفضل السبل لإنشاء مشروعات مشتركة في المجال البترولي .. وتساعد الدول الأعضاء في تبادل المعلومات والخبرات ، وتتيح فرص التدريب والعمل لمواطنيهم في الأقطار التي تتوفر فيها الإمكانيات اللازمة لذلك ، وتعاون الأعضاء في حل ما يعترضهم من مشكلات في صناعة البترول أو تسويقه .

ويقع مقر المنظمة بمدينة الكويت .

١٤ - المنظمة العربية للتنمية الزراعية : -

جاء إنشاء هذه المنظمة على أثر القرار الذي أصدره مؤتمر وزراء

الزراعة العرب بتاريخ ٢٥ سبتمبر ١٩٦٩ والذي أكد فيه على ضرورة إنشاء منظمة للتنمية الزراعية ، وقد وافق مجلس جامعة الدول العربية على اتفاقية إنشاء هذه المنظمة بتاريخ ١١ مارس ١٩٧٠ .

وتهدف هذه المنظمة إلى المساهمة في إيجاد وتنمية الروابط بين الدول العربية ، وتنسيق التعاون فيما بينها في شتى المجالات والنشاطات الزراعية ، وخاصة تنمية الموارد الطبيعية والبشرية المنوفرة في القطاع الزراعي ، وتحسين وسائل وطرق استثمارها على أسس علمية ، ورفع الكفاية الانتاجية الزراعية ، وبلوغ التكامل الزراعي المنشود بين الدول العربية ، والعمل على زيادة الانتاج الزراعي لتحقيق الإكتفاء الذاتي ، وتسهيل تبادل المنتجات الزراعية فيما بين الدول العربية ، ودعم إقامة المشروعات والصناعات الزراعية ، والنهوض بالمستويات المعيشية للعاملين في القطاع الزراعي . ويقع مقر المنظمة بمدينة الخرطوم .

١٥ - المركز العربي لدراسة المناطق الجافة والأراضي القاحلة : -

أنشئ هذا المركز في سبتمبر ١٩٦٨ ، ويهدف إلى القيام بدراسات إقليمية تتصل بالمناطق الجافة والقاحلة في الوطن العربي ، وذلك للوصول إلى منابع المياه فيها واستغلالها ، ودراسة جيولوجيتها للتحرف على إمانيكات ثرائها المعدنية بالبرولية . وتستهدف الدراسة أيضاً وضع خرائط مفصلة لتلك المناطق ، ومدى تعرض التربة للإنجراف بواسطة الرياح ومياه السهول والري والأمطار . وبيان أفضل الطرق لاستثمارها وأثر الملوحة على التربة والنباتات ووسائل علاجها . ويقع مقر هذا المركز بمدينة دمشق .

١٦ - المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا : -

أنشئ هذا المصرف بناء على قرارات مؤتمر القمة العربي السادس المنعقد بالجزائر في اجتماعه يوم ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٧٣ ، وتوصيات المجلس

الاقتصادى فى ديسمبر ١٩٧٣ ، والهدف من إقامته هو دعم التعاون الاقتصادى والمالى والفنى بين الدول العربية والافريقية .. وتحقياً لذلك فان المصرف يقوم بالإسهام فى تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية فى أفريقيا ، كما يعمل على تشجيع مشاركة رؤوس الأموال العربية فى هذه المشروعات ، وكذا الإسهام فى توفير المعونة الفنية اللازمة للتنمية فى أفريقيا . ومقر المصرف بمدينة الخرطوم .

١٧ - الهيئة السيماية العربية المشتركة : -

أقر مجلس الجامعة العربية مشروع اتفاقية هذه الهيئة بتاريخ ١٥ يناير سنة ١٩٦٨ . وتهدف الهيئة إلى العمل على خدمة القضايا العربية والاعلام بالعالم العربى ونهضته . وإبراز نواحي تقدمه فى العلوم والفنون وشتى المجالات الأخرى وذلك عن طريق العرض السينمائى أو التلفزيونى . ومقر هذه الهيئة - مدينة دمشق .

كما يوجد عدد آخر من المنظمات العربية المتخصصة التى تم إقرار مشروعات اتفاقياتها - سواء بمعرفة مجلس الجامعة أو المجلس الاقتصادى ، ولكنها مازالت فى انتظار تصديق العدد اللازم من الدول لتبدأ فى نشاطها .. ومن بين هذه المنظمات :

- « منظمة الصحة العربية » التى وافق مجلس الجامعة العربية على مشروع اتفاقيتها فى ١١ مارس سنة ١٩٧٠ .

- « مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية » التى وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقيتها فى ١٧ أبريل ١٩٦١ .

- والمعهد العربى لبحوث البترول الذى وافق المجلس الاقتصادى على مشروع اتفاقيته فى ٣ ديسمبر ١٩٦٦ .

(سادساً) : تقدير دور الجامعة العربية

وإحتمالات المستقبل بالنسبة لها

استعرضنا فيما سبق الدور الذى تقوم به جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية . وعرفنا من خلال عرض هذا الدور أن الجامعة العربية تسعى لتحقيق أهدافها عن طريق عدة مناهج سواء لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية ، أو تحقيق التعاون العربى فى المجالات غير السياسية أى الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية .

وإذا كانت المناهج التى سلكتها الجامعة لتحقيق الهدف الثانى قد حققت نجاحا لا يمكن إنكاره أو التهاون من شأنه رغم تواضعه ، إلا أن العكس صحيح بالنسبة لمناهج تحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية .

فقد رأينا كيف منيت الجامعة بالفشل فى تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ، كما بان لنا قصور منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية من خلال أجهزة الجامعة حيث لا يوجد الجهاز التضامنى الدائم الذى يمكن اللجوء إليه فى حالات المنازعات القانونية .. وأخيراً عرفنا إلى أى مدى لم يحقق منهج الأمن الجماعى العربى أهدافه . والأسباب التى أدت إلى ضعف هذا النظام . وعدم صلاحيته للتصدى للدفاع عن أمن الدول العربية ، وقصوره فى مواجهة العدوان على أى دولة من الدول العربية .

والواقع أننا إذا ألقينا نظرة شمولية على أهداف الجامعة العربية وما تحققت منها خلال ما يقرب من ثلاثة وثلاثين عاما — وهى الفترة التى عاشتها الجامعة منذ إنشائها فى العاشر من شهر مايو ١٩٤٥ حتى الآن — لأدركنا على الفور — بالقياس إلى ما حققته منظمات إقليمية أخرى أحدث نشأة — أن الجامعة العربية تعتبر متخلفة . إلى حد كبير ، فى تحقيق ما تصبو إليه شعوب الدول العربية .

ومن جق أى مواطن عربى أن يتساءل ، بعد هذا العمر الطويل للجامعة :
ما هى الخطوات التى اتخذتها الجامعة العربية لتحقيق أمل الشعوب
العربية فى قضية الرحلة ؟

وأين الجهد العربى المشترك الذى حشدته الجامعة العربية للوقوف ضد
الخطر الصهيونى الجاثم على أجزاء عزيزة وغالية من الوطن العربى منذ ما
يقرب من تاريخ إنشاء الجامعة العربية حتى الآن ؟

وماذا فعلت الجامعة العربية بالنسبة للتكامل الاقتصادى العربى الذى
يعتبر هدفا رئيسيا من الأهداف التى تسعى الجامعة إلى تحقيقها ؟

وأين إهتمامات الجامعة العربية بالمواطن العربى العادى .. هل حققت
له حرية التنقل بين أرجاء الوطن العربى .. وهل حققت له حرية العمل
والاستثمار .. وهل عملت على وضع اتفاقية عربية لحماية حقوقه وحرياته
الأساسية مثلما قامت به دول أوروبا الغربية .. وهل أصبح المواطن العربى
العادى يحس بوجود الجامعة العربية فى حياته ؟

تلك أسئلة يمكن طرحها دون أن تجدها لها إجابة ، وحتى إذا كانت
هناك إجابة فإنها فى أغلب الأحيان غير مقنعة ، بل وليست على المستوى
التومى المأمول ، وهى فى كل الحالات توضح — بما لا يدع مجالا للشك —
إخفاق الجامعة فى قضية الوحدة ، وفشلها فى توحيد سياسة الدول العربية
والتوفيق بينها ، وتخلّفها الشديد فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للإنسان العربى
بالقياس إلى ما حققته التكتلات الاقتصادية العالمية الأخرى .

من هنا لا تساورنا الدهشة إذا كان قد برز فى المحيط العربى ثلاثة
إتجاهات تتعلق بمصير الجامعة :

الإتجاه الأول : ويرى أنه طالما لم تحقق الجامعة العربية أهدافها ،

فالواجب القضاء عليها حتى لا يكون استمرار وجودها عقبة في سبيل البحث عن صيغة أخرى للتقارب العربي .. تكون أقدر على مواجهة احتياجات الشعوب العربية .

الإتجاه الثانى : ويرى الابقاء على صيغة الشكل الحالى للجامعة ، لأن الأمة العربية غير مهياة الآن للبحث عن صيغة أخرى للتعاون ، وأن الجامعة رغم فشلها فى حل الكثير من المشاكل العربية ، فانها تعتبر همزة الوصل بين الدول العربية .. ووجودها فى كافة الأحوال لا يضر بمصالح الدول الأعضاء .

أما الإتجاه الثالث : فىرى أنه من الواجب تعديل ميثاق الجامعة بطريقة تكفل لها النهوض بمهامها على الوجه الأكمل كمنظمة إقليمية تهدف إلى توحيد الأمة العربية فى كيان سياسى واقتصادى واحد .

وإذا كان لنا أن نبدى وجهة نظرنا فى تلك الإتجاهات ، فأن الأمر يقتضى منا العودة قليلا للوراء لاستجلاء الظروف والملايسات التى كان لها أثر كبير فى إنشاء الجامعة وتحديد اختصاصاتها .. إذ أن معرفة تلك الظروف ضرورة لازمة للقول بالغائها . أو الابقاء عليها ، أو تعديل ميثاقها .

وبالطبع لا نقصد بالعودة للوراء أن نتغى بالقومية العربية ، بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، على نحو يجعل من مجموع أفرادها أمة واحدة .

كما لا نقصد الإشادة بالشعوب العربية . بوصفها أمة واحدة تقطن أرضا متكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية ، وتشارك فى اللغة والحضارة والدين والتاريخ والمصالح والأمانى المشتركة .

كما أنه ليس فى محيلتنا أن نرتدى قميص الحماس لنمجده به الوحدة

العربية ، بوصفها الطريق السليم لتصحيح مشكلة التمزق السياسى الذى تعاني منه البلاد العربية .

فكل تلك الظواهر ، سواء القومية منها أو التاريخية أو البشرية ، تعتبر من الحقائق الثابتة التى لا تحتاج إلى تأكيد أو تذكير .

ولكننا نقصد بالعودة للباضى أن نسترجع الإجراءات الغير طبيعية التى تمخض عنها إنشاء الجامعة العربية من الوجهة التاريخية .. فقد عرفنا أن تلك الإجراءات تمثلت فى مبادرة صادرة من الحكومة البريطانية ، وقد لاقت تلك المبادرة استجابة مفتعلة من الحكومات العربية القائمة فى ذلك الحين ، عكست بوضوح أنظمتها السياسية المتباينة .. من هنا جاءت الجامعة العربية دون أن تستند فى نشأتها للإرادة الشعبية لجماهير الأمة العربية التى كان يدفعها الحماس إلى المطالبة بتنظيم عربى قوى - يعبر بصدق وحق - عن التضامن العربى ، ويعمل على تحقيق الوحدة المنشودة . لذا جاءت صيغة التحالف ضعيفة وعاجزة ، فى ظل ظروف دولية صعبة ، وسياسات عربية متضاربة تتنازعها فلسفات وأفكار مختلفة . وبعبارة عن الأمانى التى تراود الشعوب العربية .

وهذا يدعونا إلى إعادة طرح الاتجاهات الثلاثة التى يتردد صداها فى الساحة العربية وهى :

— هل من المصلحة إلغاء الجامعة العربية تمهيدا للبحث عن صيغة أقوى للتحالف العربى ؟

— أم أنه من المصلحة الإبقاء عليها كما هى ؟

— أم أنه من الضرورى تعديل ميثاقها ليواكب ظروف العصر ؟

ونحن وإن كنا لا نؤيد رأى القائل بإلغاء الجامعة وذلك لأسباب قومية وسياسية ، واعترافا لها بما أدته من دور فى المرحلة السابقة .. إلا أننا

لا نتفق - في ذات الوقت - مع رأى القائل بالإبقاء عليها كما هي .. وذلك لتخلفها ، واختناقها في تحقيق أهدافها .. ويكون علينا إذن أن نشايع الإتجاه الأخير القائل بضرورة تعديل الميثاق ليكون أقدر على مواكبة ظروف العصر الذى نعيشه .

قد يثور تساؤل : وما هي الظروف التى تحتم تعديل ميثاق الجامعة العربية ؟ .. ونقول ردا على هذا التساؤل أن أهم ما يميز المجتمع الدولى فى المحلة الراهنة هي ظاهرة التكتل والاندماج فيما بين الدول ذات المصالح المشتركة .

وإذا كانت ظروف هذا التكتل ووسائله ليست واحدة فى جميع الأحوال . فإن الغاية المستهدفة منها هي خلق كيانات سياسية واقتصادية قوية للدفاع عن الدول الأعضاء ، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية لشعوبها .. ومن الأمثلة الناجحة لتلك التكتلات : هي التى قامت فى غرب أوروبا . وفى شرقها ، وفى أمريكا ، وغيرها من المنظمات الاقليمية الأخرى .. ولأن منظمة الجامعة العربية تعتبر صورة من صور التكتل الاقليمى المشار إليه . فتد كان من المفروض أن تكون من أقوى التكتلات الاقليمية ، إذ أنها ليست تحالفا مفتعلا كغيرها من المنظمات الاقليمية .. ولكنها تعتبر تحالفا طبيعيا لشعوب عربية يجمع بينها تاريخ عام مشترك ووحدة فى الهدف والمصير . بيد أن الجامعة بوضيها الراهن تعتبر أضعف من المنظمات الاقليمية الأخرى .. بل وأقل شأنا من التكتلات العالمية التى تنتشر على قارات الأرض . ويرجع ذلك فى المقام الأول إلى الظروف التى لا يست نشأتها التاريخية والتى جاءت بطريقة غير طبيعية - كما سبق أن أوضحنا - الأمر الذى جعلها تقف عاجزة أمام المشاكل والصعاب التى تواجه الأمة العربية .

وإذا كانت الجامعة قد فشلت فى تحقيق الرخاء الاقتصادى للمواطن العربى . كما لم تستطع تجميع الدول العربية فى تكتل اقتصادى يواجه التكتلات

الاقتصادية العالمية .. وتراخت في تسوية كثير من المشاكل السياسية التي أصبحت إحدى السمات المميزة في العلاقات العربية ، فان الأمانة تقتضى ألا نغمر حقها فيما قامت به من خدمات للعالم العربي ، حتى ولو كانت تلك الخدمات لا ترقى إلى مستوى الآمال التي كانت معقودة عليها .. فقد بدأت الجامعة وعدد أعضاء الدول العربية المستقلة سبعة أعضاء فقط .. حيث كانت الدول العربية الأخرى واقعة تحت الاحتلال الأجنبي ، فعملت الجامعة منذ اليوم الأول من تاريخ قيامها على المساهمة في تحرير تلك الدول .. وأصبح عدد الدول العربية المستقلة داخل الجامعة الآن واحد وعشرين دولة .. أما قضية فلسطين فمن الواجب أن نعترف بأن إمكانيات الجامعة الحالية لا تعطى لها القدرة على تحرير الوطن الفلسطيني من الاستعمار الصهيوني إلا إذا تم تطوير الميثاق في المرحلة المقبلة كي يتسنى للمنظمة أن تقوم بالدور الذي يجب أن تقوم به .

وإذا كان المقام لا يسمح لنا بعرض كل وجهات النظر التي تطالب بتعديل الميثاق وطبيعة الاقتراحات التي يجب أن يشملها التعديل ، إلا أنني أود أن أشير بإيجاز إلى أهم الاقتراحات التي أراها ضرورية لتكون الجامعة العربية ذات فاعلية في حياة الشعوب العربية وهي :

أولاً : يجب أن يكون تمثيل الحكومات في مجلس الجامعة على مستوى رئيس مجلس الوزراء لكل دولة من الدول الأعضاء .. وذلك لإعطاء المناقشات والقرارات الصادرة عن المجلس طابع الأهمية والمسئولية . مع ملاحظة أن الميثاق بوضعه الراهن أغفل تحديد مستوى التمثيل .

ثانياً : يجب أن تتضمن أجهزة المنظمة جهازاً خاصاً لتمثيل المؤسسات الشعبية وذلك على النمط المعمول به داخل المنظمات الأوروبية .

ثالثاً : يجب الأخذ بقاعدة الأغلبية المطلقة في إصدار القرارات مع
إشراط أغلبية خاصة بالنسبة للقرارات الحيوية . مع ملاحظة
أن المعمول به حالياً وفقاً للمادة السابعة من الميثاق هو إشراط
صدور القرار بالاجماع كقاعدة عامة ، حتى يكون نافذاً في
حق الدول المشتركة في الجامعة — مع استثناء المسائل قليلة
الأهمية — وهذه القاعدة تمثل مبدأ غريباً بالنسبة لقرارات المنظمات
الدولية .

رابعاً : يجب النص على إلزام الدول الأعضاء باحترام ما يقرره مجلس
الجامعة في علاقاتها الخارجية .. مع منح المجلس سلطة التصديق
على كافة المعاهدات السياسية التي تبرمها الدول الأعضاء مع
الدول الأجنبية .

خامساً : يجب الوصول إلى صيغة ملائمة لإجراءات الأمن والدفاع
المشترك .. مع إنشاء جيش عربي موحد يكون قادراً على الدفاع
عن مصالح الأمة العربية والوقوف ضد الأطماع الاستعمارية
والصهيونية .

سادساً : يجب النص على أن يكون التحكيم الاجباري ملزماً للدول
الأعضاء بالنسبة لما ينشأ بينها من منازعات .

سابعاً : يجب إنشاء محكمة عدل عربية على نمط محكمة العدل الدولية ،
على أن يكون اللجوء إلى تلك المحكمة إجبارياً لكافة المنازعات
التي تثور بين الدول العربية ، سواء كانت منازعات قانونية
أو سياسية ، على أن تكون الأحكام الصادرة من تلك المحكمة
ملزماً للأطراف المتنازعة .

ثامناً : وأخيراً يجب النص على وسائل الإكراه المناسبة لإجبار الدول

الأعضاء على احترام وتنفيذ كافة الإلتزامات المقررة بالميثاق ،
وأيضاً القرارات التى تصدر من مجلس الجامعة أو الأحكام
الصادرة من هيئة التحكيم أو محكمة العدل العربية .

تلك هى ملامح أوجه التعديل المختلفة التى نراها ضرورية لتضمينها
ميثاق الجامعة العربية .. وهى فى رأينا تمثل الحد الأدنى الواجب أخذه فى
الإعتبار عند تعديل الميثاق ، تمهيداً للوصول إلى الوحدة العربية الشاملة .

المبحث الثانى

منظمة الوحدة الأفريقية

منذ أن بدأت دول القارة الأفريقية تتخلص من الاستعمار الذى كان
جائماً عليها منذ عدة قرون ، والمحاولات التى تبذلها تلك الدول لم تتوقف فى
سبيل تحقيق الصيغة المثلى للتقارب فيما بينها ، بهدف تدعيم استقلالها والحفاظة
عليه من جهة ، والعمل على تحرير الأقاليم الأفريقية الأخرى التى لاتزال
تحت السيطرة الاستعمارية من جهة ثانية .

وأهم المحاولات التى برزت على الساحة الأفريقية فى هذا الصدد هى :
— مؤتمر الدول الأفريقية المستقلة الذى عقد فى أكرا — فى الفترة من
١٥ إلى ٢٤ أبريل عام ١٩٥٨ — وقد حضر هذا المؤتمر كل من : ليبيا
وتونس والمغرب والسودان وأثيوبيا وليبيريا وغانا ومصر . وقد بحث
هذا المؤتمر وسائل تأكيد استقلال الدول المتحررة ، ومستقبل الدول غير
المستقلة فى أفريقيا ، كما بحث مشكلة التمييز العنصرى ، وانتهى إلى قرار
بموافقة تلك الدول على أن يكون مندوبوها فى منظمة الأمم المتحدة بمثابة
جهاز دائم للتشاور فيما بينها (١) .

(١) راجع النص الكامل للقرارات الصادرة عن هذا المؤتمر فى مؤلف : كولين ليجوم==

— مؤتمر الدار البيضاء الذي عقد في الفترة ما بين ٣ إلى ٧ يناير ١٩٦١ ،
وقد جاءت فكرة هذا المؤتمر بناء على الدعوة التي وجهها الملك محمد
الخامس ملك المملكة المغربية إلى رؤساء الدول الأفريقية المستقلة لبحث
الموقف في الكونغو ، وإستمرار فرنسا في تفجير قنابلها الذرية في الصحراء
الكبرى ، ومشكلة الجزائر . وقد حضر هذا المؤتمر كل من : غانا وغينيا
ومالي ومصر والمغرب وليبيا وحكومة الجزائر المؤقتة . وقد انتهى هذا
المؤتمر إلى إقرار « ميثاق الدار البيضاء » الذي نص على تنسيق وتوحيد
السياسة العامة للدول الأعضاء . وإتباع سياسة عدم الانحياز . وتقديم
المعونات للدول الأفريقية غير المستقلة ، ووضع أسس إقامة تعاون دولي
وثيق بين الدول الأعضاء في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
تمهيداً لتحقيق الوحدة الأفريقية .. كما قرر المؤتمر إنشاء لجان وهيئات
دائمة للتعاون والاتصال بين الدول الأعضاء مثل الجمعية الاستشارية
الأفريقية . واللجان الدائمة ، والقيادة الأفريقية المشتركة العليا . ولجنة
الاتصال . وقد حدد بروتوكول ٥ مايو ١٩٦١ الذي صدر لتنفيذ ميثاق
الدار البيضاء كيفية تشكيل هذه اللجان وأختصاصاتها (١) .

— مؤتمر مونروfia الذي انبثق خلال شهر مايو ١٩٦١ وحضرته
عشرون دولة أفريقية . منها مجموعة دول برازافيل التي تشكل معاً منظمة
« أفريقيا وملجاش للتعاون الاقتصادي » وهي مجموعة الدول التي كانت
خاضعة للاستعمار الفرنسي وعددها اثنتا عشر دولة هي : الكاميرون ،
وجمهورية أفريقيا الوسطى ، وتشاد . والكونجو برازافيل ، وداهومي .
وجابون . وساحل العاج ، وجمهورية ملجاش ، وموريتانيا ، والنيجر ،
والسنغال . وفولتا العليا .

= « الجامعة الأفريقية دليل سياسي موجز » ترجمة أحمد سليمان ، ومراجعة الدكتور عبد الملك عودة
الدار المصرية للتأليف والترجمة سنة ١٩٦٤ ، ص ٢١٧ وما بعدها (ملحق ٤) .
(١) راجع النص الكامل للميثاق والبروتوكول في المرجع السابق - ملحق (١٥ - ١٦)
ص ٢٨٣ وما بعدها .

وأنضم إلى تلك المجموعة كل من : ليبيريا ، ونيجيريا ، وسيراليون ، والصومال ، وتوجو ... كما مثلت في المؤتمر أيضاً كل من : أثيوبيا ، وليبيا ، وتونس .

وقد انتهى هذا المؤتمر إلى إتخاذ عدة قرارات تتضمن في مجموعها إيجاد تعاون وتفاهم أفضل لتحقيق الوحدة في أفريقيا ومالاجاش (١) .

ولا شك أن كل هذه المؤتمرات ، وغيرها من الحركات الوحدوية الأخرى التي كانت تهدف إلى الوحدة والتجمع بين دول القارة (٢) ، كان لها أثر كبير في بلورة الشعور بالتضامن بين دول القارة ، وبضرورة بذل الجهود لمواجهة كافة المشاكل التي تعترضها ، وذلك بصورة جماعية بدلا من أن تكون متعددة الاتجاهات والنزعات (٣) .. من هنا وجدت الدعوة إلى عقد مؤتمر يضم جميع رؤساء الدول الأفريقية المستقلة استجابة شاملة .. وأجتمع وزراء خارجية الدول الأفريقية في مؤتمر تمهيدي في أديس أبابا في الفترة من ١٥ إلى ٢٢ مايو ١٩٦٣ وذلك لإعداد جدول أعمال المؤتمر المزمع عقده بين الرؤساء .. وعقب هذا المؤتمر أجمع رؤساء الدول الأفريقية (٣٢ دولة أفريقية مستقلة) في الفترة بين ٢٣ ، ٢٥ مايو ١٩٦٣ حيث أقروا بالإجماع إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية على أن يكون مقرها مدينة « أديس أبابا » عاصمة أثيوبيا .

(١) أنظر النص الكامل للقرارات التي إنتهى إليها هذا المؤتمر في المرجع السابق ، (ملحق ١٧) ص ٣٠١ وما بعدها .

(٢) أنظر : Colliard, C.A., op. cit., p. 551 et seq.

(٣) للزيد من التفاصيل بشأن الحركات الوحدوية في القارة الأفريقية ، والمواثيق الصادرة عنها راجع كل من : كولين ليجوم « المرجع السابق » ، والدكتور بغرس غالي « منظمة الوحدة الأفريقية » القاهرة سنة ١٩٦٤ ، ص ١٤ وما بعدها . الدكتور طلعت الغنيمي « الغنيمي في التنظيم الدولي » المرجع السابق ، ص ١١٦٦ وما بعدها . الدكتورة عائشة راتب « التنظيم الدولي - الكتاب الثاني » المرجع السابق ، ص ١٠٥ وما بعدها . الدكتور محمد سامي عبد الحميد « قانون المنظمات الدولية - الكتاب الثاني » سنة ١٩٦٩ ص ٨١ وما بعدها .

ويتكون ميثاق المنظمة من ديباجة وثلاث وثلاثين مادة .. وقد جاء بالديباجة قولها : « نحن رؤساء دول وحكومات أفريقيا ومالاجاش المجتمعين بمدينة أديس أبابا :

مقتنعين بأن الحرية والمساواة والعدالة والكرامة هي أهداف أساسية لا غنى عنها لتحقيق الآمال المشروعة لشعوب أفريقيا .

ومقدرين لمسؤولياتنا في توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لقارتنا لتقدم شعوبنا التام في مجالات النشاط الإنساني .

ومدفعين بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا والتعاون بين دولنا إستجابة لآمال شعوبنا في تدعيم الأخوة والتضامن في نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الاختلافات القومية والعنصرية .

ومقتنعين بأنه لترجمة هذا العزم إلى قوة دافعة تعمل على تحقيق التقدم الإنساني فانه يتعين توفير الظروف المواتية للسلام والأمن والمحافظة عليها .

ومصممين على المحافظة على الاستقلال الذى حصلنا عليه بمشقة وعلى دعمه ، وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضينا ودعمها ، ومكافحة الاستعمار الجديد بكافة أشكاله .

ومكرسين أنفسنا للتقدم الشامل لأفريقيا .

ومؤمنين بأن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمى لحقوق الإنسان اللذين نوكد هنا من جديد إلزامنا بما تضمننا من مبادئ يهتئان أساساً متينة لتعاون سلمى مثمر بين دولنا .

تحملونا الرغبة فى أن نرى من الآن فصاعداً جميع دول أفريقيا ومالاجاش متحدة لتكفل الرفاهية والرخاء لشعوبها .

كما عقدنا العزم على توثيق الروابط بين دولنا بأقامة منظمات مشتركة ودعمها .

.. قد اتفقنا فيما بيننا على هذا الميثاق » ..

وواضح من هذه الديباجة أنها عبرت عن أهداف ومبادئ منظمة الوحدة الافريقية خير تعبير ، فقد تضمنت التزامات الرؤساء تجاه شعوبهم فأشارت إلى تلك الإلتزامات على أنها :

— العمل على توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية لخدمة شعوب القارة في مجالات النشاط الإنساني .

— التصميم المشترك لتدعيم التفاهم والتعاون بين دول القارة تحقيقاً لآمال الشعوب في تحقيق الأخوة والتضامن في نطاق وحدة أكبر تتخطى كافة الخلافات القومية والاقليمية .

— التصميم التام على المحافظة على استقلال الدول — التي حصلت عليه بعد مشقه — وعلى تدعيمه ، وكذلك المحافظة على سيادتها وسلامة أراضيها ، ومقاومة الاستعمار الجديد في كافة أشكاله ، وتوفير الظروف المواتية للسلام والأمن والمحافظة عليها .

— دفع شعوب القارة للتقدم المستمر ، والعمل على خلق الوحدة بينها لتحقيق رفاهيتها ورخائها .

وفي ذات الوقت فقد أكدت على أن الرؤساء يؤمنون بأن حق الشعوب في تقرير مصيرها إنما هو حق ثابت ، وبأن المبادئ التي يتضمنها ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان هي الأساس الذي يلتزمون به دائماً (١) .

(١) أنظر : Cervinka, Z; The Organization of African Unity and its Charter, London (1969), p. 30

رسمنا أن نتناول بإيجاز النظام القانوني لمنظمة الوحدة الأفريقية من خلال ميثاقها ، فنشير إلى العضوية في المنظمة ، والأهداف والمبادئ التي تقوم عليها ، وأجهزتها ، وأخيراً الدور الذي تقوم به كمنظمة إقليمية .

أولاً : نظام العضوية في المنظمة

تتكون منظمة الوحدة الأفريقية من الدول الأفريقية والجزر المجاورة للقارة الأفريقية المستقلة التي وافقت وصدقت على الميثاق المنشئ للمنظمة ، كما أن لكل دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة الحق في أن تصبح عضواً في المنظمة (١) .

معنى ذلك أن هناك نوعين من العضوية : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام أما العضوية الأصلية فهي تثبت للدول التي اشتركت في مؤتمر أديس أبابا ووافقت على ميثاق المنظمة وصدقت عليه (٢) .

أما العضوية بالإنضمام فهي مفتوحة للدول الأفريقية المستقلة ، على أنه يجب أن يتوافر في الدولة طالبة الإنضمام ثلاثة شروط :

١ - أن تكون دولة أفريقية : فالمنظمة ليست مفتوحة لقبول كافة

الدول : بل هي قاصرة على الدول الواقعة في إقليم القارة الأفريقية نفسها ، أو تكون إحدى الجزر المجاورة للقارة (٣) .

(١) راجع نص المادة الرابعة من ميثاق المنظمة .

(٢) بلغ عدد الأعضاء الأصليين ٣٢ دولة وهي : الجزائر ، بوروندي ، الكامرون ، أفريقيا الوسطى ، تشاد ، الكونغو (برازافيل) ، الكونغو (ليوبولدفيل) ، داهومي ، إثيوبيا ، جابون ، غانا ، غينيا ، توجو ، ساحل العاج ، إيبيريا ، ليبيا ، مدغشقر ، مالي ، موريتانيا ، المغرب ، النيجر ، نيجيريا ، رواندا ، السنغال ، سيراليون ، الصومال ، السودان ، تنجانيقا ، تونس ، أوغندا ، مصر ، فولتا العليا .

(٣) يبلغ عدد هذه الجزر ٢٤ جزيرة ما زال بعضها يخضع حتى الآن للسيطرة الاستعمارية أنظر : د. مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٤٧٥ هامش (١٥) .

٢- أن تكون الدولة مستقلة : وهذا يعنى عدم إمكان قبول المستعمرات أو الدول المحمية أو التابعة فى عضوية المنظمة .. لأن العضوية يقابلها إلزامات والدول المستقلة وحدها هى التى تستطيع النهوض بتلك الإلزامات .. غير أن تفسير شرط الاستقلال هنا يجب أن يؤخذ بالمعنى الواسع ، إذ ليس من الحكمة حرمان الدولة من عضوية المنظمة لمجرد أنها لم تبلغ درجة الاستقلال الكامل .. وعلى ذلك فقد جرى العمل على أنه يكفى أن تكون الدولة متمتعة بالحكم الذاتى ، وأن هناك عدداً كبيراً من الدول يعترف بها لتكون أهلاً للانضمام لعضوية المنظمة .. وللدول الأعضاء فى المنظمة حتى تكييف الوضع القانونى للدولة طالبة الانضمام ، إذ أن ذلك يدخل ضمن المسائل التقديرية لها .

٣- موافقة الأغلبية المطلقة للدول الأعضاء : فالعضوية فى المنظمة ليست حقاً قانونياً لكل دولة أفريقية مستقلة ، بل لابد من موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء على قبول أنضمام العضو الجديد وفقاً للإجراءات المنصوص عليها بالميثاق .. وقد نصت المادة ٢٨ من ميثاق المنظمة على إجراءات الانضمام بقولها :

— يجوز لكل دولة أفريقية مستقلة ذات سيادة أن تبلغ الأمين العام الإدارى فى أى وقت برغبتها فى الانضمام إلى هذا الميثاق .

— يقوم الأمين العام الإدارى عند تسلم مثل هذا الإخطار بارسال نسخ منه إلى جميع الدول الأعضاء ، ويتقرر قبول الدولة طالبة العضوية بالأغلبية المطلقة للدول الأعضاء ، وتقوم كل دولة عضو بإبلاغ قرارها فى هذا الشأن إلى الأمين العام الإدارى ، وهذا يقوم بدوره عند تلقى العدد اللازم من الأصوات بإبلاغ القرار إلى الدولة المعنية . ومتى تم ذلك تصبح الدولة طالبة الانضمام عضواً جديداً بالمنظمة ، ويكون لها مباشرة جميع حقوق العضوية ، وتحمل الإلزامات التى يفرضها

الميثاق على عاتق الدول الأعضاء (١) .

فقد العضوية : —

تفقد الدولة عضويتها في منظمة الوحدة الأفريقية لأحد سببين :

(أ) الانسحاب : حيث تنص المادة الثانية والثلاثون من الميثاق على أنه إذا رغبت أية دولة « في الانسحاب من المنظمة تقدم تبليغا بذلك إلى الأمين العام الإداري » ولا يترتب على طلب إنهاء العضوية التحلل من التزامات العضوية في المنظمة إلا بعد مرور سنة واحدة — وهي المدة المشروطة لتنفيذ قرار الانسحاب — من تاريخ تقديم إخطار الانسحاب .

(ب) فقد العضوية بسبب فقد السيادة : لم يتعرض ميثاق المنظمة إلى مثل هذه الحالة ، غير أنه وفقاً للتواعد العامة للقانون الدولي يمكن القول أن الدولة التي تفقد سيادتها أو استقلالها بسبب اندماجها في دولة أخرى أو استعمارها عسكرياً أو لأى سبب آخر ، فانها تفقد بالتالى عضويتها في المنظمة .. وتعليل ذلك أن فقد السيادة أو الاستقلال هو في ذات الرقت فقد لأحد الشروط الجوهرية الواجب توافرها في الدولة رغبة الانضمام إلى المنظمة .

ولم يذكر الميثاق عقوبة الفصل من المنظمة للدولة التي تنتهك أحكام الميثاق ، ومن ثم فلا يجوز طرد أى عضو من المنظمة إلا إذا أرادت هي أن تنسحب على النحو السابق بيانه .

(١) من الجدير بالذكر أن كل الدول الأفريقية التي حصلت على استقلالها انضمت إلى عضوية المنظمة ، ولم يبق خارج عضويتها سوى الأقاليم التي لم تستقل بعد مثل إقليم ناميبيا (جنوب غرب أفريقيا) رينون — جزر كنفاريا ، جزر سيشل ، أما روديسيا وجنوب أفريقيا ، فرغم اعتراف المجتمع الدولي بهما كدولتين مستقلتين ، إلا أنه بسبب اتباعها لسياسة التفرقة العنصرية فلم تقبل كعضوين في المنظمة ، وسوف تقل كل منهما خارج المنظمة إلى أن تتولى مقاليد الحكم فيها الأغلبية الأفريقية .

ويترتب على فقد العضوية حرمان الدولة التي فقدت عضويتها من ممارسة حقوق العضوية ، وتحللها من كافة إلتزامات الميثاق .. ولا يترتب على ذلك بالضرورة تحللها من المعاهدات الأخرى التي تكون قد أبرمت بينها وبين الدول الأعضاء .. وبالتالي لا يجوز الإنسحاب من هذه المعاهدات إلا بناء على الشروط الخاصة الواردة بها ، أو وفقاً للأحكام العامة للقانون الدولى .

(ثانياً) : الأهداف والمبادئ التى تقوم عليها

منظمة الوحدة الأفريقية

(أ) أهداف المنظمة : -

ورد النص على الأهداف فى المادة الثانية من الميثاق .. ويمكن إجمال تلك الأهداف على النحو الآتى : -

١ - تقرير الوحدة الأفريقية : يعتبر هذا الهدف من أهم الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها المنظمة ، إذ أن تضامن الشعوب الأفريقية وتوحيد أهدافها وسيلة ضرورية لتقوية مركزها الدولى ومجابهة أى مخاطر قد تتعرض لها القارة أو إحدى الدول .. وتحقيق هذا الهدف يتطلب التضامن على الخلافات العنصرية والمنازعات الإقليمية . وتعاون الدول الأعضاء فى كافة المجالات .

٢ - تحقيق حياة أفضل للشعوب الأفريقية : هذا الهدف يتطلب بذل الجهود المشتركة من جانب الدول الأعضاء للتضامن على الفقر والتخلف والتصدى للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتخلفة عن الإستعمار .. ودور المنظمة فى ذلك هو تنسيق وتقوية تلك الجهود لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية ، أو على الأقل تحقيق حياة أفضل بالنسبة لها .

٣ - حماية سيادة الدول الأعضاء واستقلالها وسلامة أقاليمها :

هذا الهدف يتفق مع أهداف المنظمات الإقليمية بصفة عامة ، لأن الدفاع عن استقلال الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية من أهم ما تقوم به تلك المنظمات . ولا جدال أن تكتل الدول داخل المنظمة يقف حائلا أمام الأطماع الاستعمارية ، ويزيد من إمكانياتها في تثبيت استقلالها .. فضلا عما تنرم به المنظمة من حظر الحروب بين الدول الأعضاء مهما كانت الأسباب ، وفي نفس الوقت توفير الأمن الجماعي لتلك الدول ضد أى إعتداء خارجي .

٤ - تخليص القارة الأفريقية من سائر صور الاستعمار : هذا الهدف له أهمية خاصة بالنسبة للقارة الأفريقية التي عانت دولها أشنع أنواع الاستعمار لعدة قرون ، ولذلك كان حرص الدول الأفريقية التي حصلت على استقلالها من برائن هذا الاستعمار أن تنص على لفلوله التي كانت ماتزال جاثية على عدد كبير من البلدان الأفريقية ، وجاء النص للقضاء على الاستعمار كأحد الأهداف الأساسية للمنظمة حتى تنطهر القارة الأفريقية من كل أجنبي دخيل ، وتصبح مقدراتها السياسية في يد أبنائها وثرواتها الطبيعية مأكلا خالصا لشعوبها .

وإلى جانب القضاء على الاستعمار بصورته القديمة ، فن واجب المنظمة أن تعمل على القضاء على الاستعمار الجديد في جميع أشكاله الجديدة المتجددة ، مثل التفرقة العنصرية السائدة في بعض الدول ، والتغلغل الاقتصادي الاستعماري والصهيوني .

٥ - تشجيع التعاون الدولي : يحتم الميثاق على الدول الأفريقية أن تعمل على توثيق الصلات بينها وبين العالم دون تفرقة ، وأن يكون ميثاق الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الإنسان رائدي الدول في تحقيق هذا التعاون الدولي .

(ب) المبادئ التي تقوم عليها المنظمة :

جاء النص على المبادئ التي تقوم عليها المنظمة في المادة الثالثة من الميثاق ويمكن الإشارة إليها بالإنجاز على النحو الآتي :

١ - المساواة بين الدول الأعضاء : فجميع الدول الأعضاء متساوون في الحقوق ، فهم يمشون على قدم المساواة في جميع أجهزة المنظمة المختلفة ، ولأصواتهم نفس القيمة القانونية صغرت أم كبرت الدولة العضو . وهذا تطبيق لمبدأ المساواة في السيادة ، أى أن لكل دولة نفس السيادة التي تتمتع بها الدولة الأخرى .

٢ - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء : هذا المبدأ تطبيق للأحكام العامة في التنظيم الدولي .. إذ من المسلم به أن الدول الأعضاء في المنظمات الدولية يجب أن تحترم حقوق الدول الأعضاء المشتركة في المنظمة ، كما يجب أن تحترم نظام الحكم فيها ، وهى بانضمامها إلى المنظمة إنما تتعهد في ذات الوقت ألا تقوم بعمل يرمى إلى تغيير نظم الحكم الداخلية لتلك الدول أو التدخل في شؤونها الداخلية .

٣ - احترام سيادة الدول الأعضاء وسلامة أقاليمها : يقوم هذا المبدأ على احترام سيادة كل دولة ، والعمل على سلامة أراضيها من المطامع الإقليمية لأى دولة عضو ، أو أى عدوان خارجي ، والحفاظ على حقها الثابت كدولة ذات سيادة ، لها كيائها المستقل ، وشخصيتها الدولية القائمة في المجتمع الدولي (١) .

(١) يتضح لنا أهمية هذا المبدأ إذا أخذنا في الاعتبار المشكلة التي خلفها الإستعمار والتي تعاني منها كافة دول القارة ، وهى مشكلة الحدود السياسية ، فن المعروف أن المستعمر الأجنبي أقام حدودا مصطنعة بين الدول الأفريقية ، دون النظر إلى الإعتبارات الجغرافية أو الاقتصادية أو القومية ، وإنما أقامها بطريقة عشوائية لخدمة أغراضه ومطامعه .. فضلا عن أنه لم يحرص على تعيين هذه الحدود بدقة .. وقد كان ذلك سببا في اندلاع كثير من المنازعات بين الدول =

٤ - حل المنازعات بالطرق السلمية : تلزم الدول الأعضاء ، بموجب هذا المبدأ ، بعدم اللجوء إلى القوة في تسوية المنازعات التي تنشأ فيما بينها . وإنما يتعين عليها اللجوء إلى الطرق السلمية لتسوية تلك المنازعات ، كالأوساطة أو التوفيق أو التحكيم . وهذا المبدأ يتفق مع قاعدة تدعيم العلاقات الودية وحسن الجوار بين الدول الأعضاء .. كما أنه يساير ما تهدف إليه المنظمة من تقوية الوحدة الأفريقية عن طريق التعاون المثمر بين الدول الأعضاء في كافة المجالات دون أن يكون هناك مظنة اللجوء إلى العنف في حل مشاكلها أو تسوية خلافاتها .

٥ - استنكار الأعمال الهدامة : يقوم هذا المبدأ على أساس إلزام الدول الأعضاء بشجب ورفض الاغتيال السياسي بجميع صوره . وكذلك استنكار أى لون من ألوان النشاط الهدام والذي قد يمارس من جانب أى دولة أفريقية عضو : أو تقوم به دولة أخرى ليست عضواً . ويرجع النص على ذلك ضمن مبادئ المنظمة ، إلى خوف الدول الأعضاء - وقد كانت أغلبها حديثة العهد بالاستقلال - من تشجيع عناصر أجنبية أو داخلية لقيام بحركات مناهضة لنظام الحكم في تلك الدول .

٦ - تحرير الأقاليم الأفريقية المستعمرة : جاء النص على هذا المبدأ في الفقرة السادسة من المادة رقم (٣) من الميثاق حيث أكدت على ضرورة « التفتان المطلق في سبيل قضية التحرر التام للأراضي الأفريقية التي مازالت تابعة » ولا شك أن النص على تكتيل الجهود لاستقلال الدول الأفريقية سواء ضمن أهداف المنظمة أو ضمن المبادئ التي تقوم عليها ، هو دليل صادق على الأهمية التي أولتها المنظمة لقضية الاستعما وضرورة تخليص

=المتجاورة، وخشية أن يترتب على هذه المنازعات في المستقبل تهديد لكيان المنظمة الأفريقية .. فقد جاء النص على هذا المبدأ لوضع حد لأى خلافات في المستقبل : أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

القارة الأفريقية من مساوئه ومظالمه . وهذا يفسر لنا كيف خرج مؤتمر أديس أبابا في ١٩٦٣ ببرنامج شامل لمحاربة الاستعمار في القارة الأفريقية لتحقيق أمانى وآمال شعوب القارة جميعا ، لتصبح كلها قارة متحررة صاحبة سيادة ، وكيف تم وضع استراتيجية لتنفيذ هذا البرنامج أهم ما جاء بها (١) :-

— قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدول الأفريقية وبين حكومتى البرتغال وجنوب أفريقيا ، ومقاطعة التجارة الخارجية معهما .
— تشكيل لجنة لتنسيق ما يقدم للدول الأفريقية من مساعدة وإدارة صندوق خاص ينظم لهذا الغرض .

— إنشاء صندوق خاص يمول من المساهمات الاختيارية للدول الأعضاء لتقديم المساعدة اللازمة لحركات التحرر .

— إستقبال الوطنيين من حركات التحرير لتدريبهم وتمريضهم .

— تعزيز انتقال مواد المساعدة عبر أقاليم الدول الأعضاء .

— لإرسال وفد يمثل منظمة الوحدة الأفريقية أثناء مناقشة مجلس الأمن

لقرار لجنة « الأمم المتحدة » بشأن وضع الأقاليم الأفريقية الراضحة تحت نير الاستعمار البرتغالى .

— إعلان يوم ٢٥ من مايو يوم التحرير الأفريقى .

٧- انتهاج سياسة عدم الانحياز : تلزم الدول الأعضاء ، وفقاً

للمادة ٣ / ٧ من الميثاق ، بأن تكون سياستها قائمة على عدم الانحياز لأى

(١) أنظر : د. طلعت الغنيمى « الغنيمى فى التنظيم الدولى » ، المرجع السابق ، ص ١١٧٥ .

وراجع النص الكامل للاستراتيجية التى وضعها مؤتمر القمة لدول أفريقيا المستقلة بأديس أبابا فى مايو ١٩٦٣ والقرارات الصادرة عن المؤتمر فى هذا الصدد فى : كولين ليجوم ، المرجع السابق ، (ملحق ٢٥) ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

تكتل دولى سواء كان شرقيا أو غربيا .. كما تتعهد بعدم الارتباط - عسكريا أو اقتصاديا - بأى تنظيمات تعكس الصراع بين مختلف الكتل السياسية . وأن يستمر تأكيدها الدائم لهذه السياسة . أما بالنسبة للدول الأعضاء التى سبق أن أرتبطت - قبل إبرام الميثاق - بأحلاف عسكرية أو تكتلات إقليمية ، فيتعين عليها - طبقاً للقواعد العامة - العمل على إنهاء هذه الارتباطات (١) .

(ثالثاً) : أجهزة المنظمة

أنشأ ميثاق المنظمة مجموعة من الأجهزة التى تكفل تحقيق أهدافها وهى : مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، ومجلس الوزراء ، والأمانة العامة ، ولجنة الوساطة والتحكيم ، واللجان الفنية .. ونشير بإيجاز إلى تشكيل ومهام كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالى (٢) : -

١ - مؤتمر رؤساء الدول والحكومات :-

يعتبر هذا المؤتمر بمثابة الهيئة العليا للمنظمة ، ويضم رؤساء الدول والحكومات أو ممثلهم ، ويجتمع مرة على الأقل كل عام ، ويجوز أن يعقد دورة غير عادية بناء على طلب أحد الأعضاء إذا وافق على ذلك أغلبية الأعضاء ، ويكون لإجماع المؤتمر صحيحا إذا حضره ثلثا الأعضاء .

ويختص المؤتمر بدراسة المسائل ذات الأهمية المشتركة للقارة الأفريقية ، بغرض تنسيق وتنظيم السياسة العامة للمنظمة ، كما له أن يعيد النظر فى جميع أجهزة المنظمة وأوجه نشاطها ، ويشرف كذلك على الوكالات المتخصصة التى تنشأ طبقاً للميثاق .

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٧٤ .

(٢) راجع : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ وما بعدها .

ولكل دولة صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين فى التصويت .. فيما عدا القرارات الخاصة بالإجراءات فتصدر بالأغلبية المطلقة.

٢ - مجلس الوزراء :

يتشكل هذا المجلس من وزراء خارجية دول المنظمة أو أى وزراء آخرين تعينهم حكومات الدول الأعضاء ، ويجتمع مرتين فى العام على الأقل ، وله أن يعقد دورات غير عادية بناء على طلب إحدى الدول وموافقة ثلثي الأعضاء ، ويختص المجلس بالتحضير لإجتماعات المؤتمر ، ودراسة أية مسألة تحال إليه من المؤتمر ، وتنفيذ قرارات المؤتمر ، وتحقيق التنسيق فى أوجه التعاون الأفريقى طبقاً لتوجيهات رؤساء الدول والحكومات . ولكل عضو فى المجلس صوت واحد ، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة .

٣ - الأمانة العامة :

تتكون الأمانة العامة للمنظمة من الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين ويقع مقرها بمدينة أديس أبابا .

ويتم تعيين الأمين العام والأمناء المساعدين بمعرفة مؤتمر رؤساء الدول والحكومات . وعلى الأمين العام وباقي موظفى الأمانة العامة ألا يطلبوا أو يتلقوا فى قيامهم بواجباتهم تعليمات من أية حكومة أو سلطة خارجية ، وعليهم الامتناع عن القيام بأى عمل يمس مراكزهم كموظفين دوليين مسئولين فقط أمام المنظمة . وقد الزم الميثاق دول المنظمة باحترام الصفة الدولية للأمين العام وسائر موظفى الأمانة .

وهم فضلا عن ذلك يتمتعون بالمزايا والحصانات التى يقرها مجلس الوزراء داخل أراضى الدول الأعضاء والمقر الدائم للمنظمة .

٤ - لجنة الوساطة والتحكيم :

جاء تشكيل هذه اللجنة . وشروط العمل فيها بمقتضى بروتوكول منفصل عن الميثاق أقره مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في دورته التي عقدها في القاهرة عام ١٩٦٤ . وتشكل هذه اللجنة من ٢١ عضوا يختارهم مؤتمر الرؤساء من بين ذوي الكفاية الذين ترشحهم حكوماتهم . ويكون التعيين لمدة خمس سنوات .. ويتولى مؤتمر الرؤساء تعيين رئيس اللجنة ونائبيه الذين يتكون منهم مكتب اللجنة .

ومهمة هذه اللجنة القيام بتسوية المنازعات التي تنشأ بين أعضاء المنظمة ، والتي تحال إليها . إما بواسطة أطراف النزاع ، أو بواسطة طرف في النزاع . أو بواسطة مجلس الوزراء أو مؤتمر الرؤساء .

وقد أشار البروتوكول إلى ثلاثة طرق لتسوية المنازعة بطريقة سليمة وهي الوساطة ، والتوفيق ، والتحكيم (١) .

٥ - اللجان الفنية :

إلى جانب الأجهزة الأربعة الرئيسية السابق الإشارة إليها ، فقد عهد الميثاق لمؤتمر الرؤساء أن ينشئ لجانا متخصصة حسبما تقتضى الظروف ، وبصفة خاصة ينشئ :

- لجنة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية .
- لجنة للتعليم والثقافة .

(١) راجع النص الكامل لهذا البروتوكول في : كولين لوجوم ، المرجع السابق ، (ملحق ٢٤) ص ٤٢٧ وما بعدها .

وأنظر : Bipoun-Woum (J.M) ; Le Droit International African, Paris (1970) p. 231 et seq.

— لجنة للدفاع .

— لجنة للشئون العلمية والفنية والأبحاث .

— لجنة للصحة والعلاج والتغذية .

وفعلا تم إنشاء تلك اللجان وباشرت نشاطها تحت إشراف مجلس الوزراء ، ووفقاً للوائح التى يضعها هذا المجلس ، وتعتبر قراراتها بمثابة توصيات مرفوعة منها للمجلس .

وقد قرر مؤتمر الرؤساء فيما بعد إنشاء لجنة لتنسيق المعونة للحركات التحريرية فى أفريقيا ، ولجنة للقانونيين الأفريقيين ، ولجنة للنقل والمواصلات

رابعاً : الدور الذى تقوم به منظمة الوحدة الأفريقية
كمنظمة إقليمية

تبين لنا من دراسة أهداف ومبادئ منظمة الوحدة الأفريقية أن الدور الذى تقوم به تلك المنظمة لا يخرج فى مضمونه النهائى عن دور التنظيم الدولى بصفة عامة فالمنظمة تعمل لتدعيم أسس التعاون السياسى بين الدول الأفريقية الأعضاء .. بهدف تحقيق السلم والأمن الدولى لها ، ومن جهة أخرى فإنها تعمل على تحقيق التعاون فيما بين أعضائها فى المجالات غير السياسية ، لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية .. وتسعى المنظمة لتحقيق أهدافها عن طريق عدة مناهج أساسية سنشير إليها بإيجاز على النحو التالى :

(أ) مناهج تحقيق التضامن الأفريقى فى المجالات السياسية

تسعى منظمة الوحدة الأفريقية لتحقيق التضامن بين أعضائها — فى المجالات السياسية — عن طريق ثلاثة مناهج هى : التعاون السياسى ، وحل المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية ، وإقامة نظام للأمن الجماعى الأفريقى ، ونشير إلى كل منهج من تلك المناهج بشىء من الإيجاز على النحو التالى : —

١ - التعاون السياسى الأفريقى : -

تعمل منظمة الوحدة الأفريقية على توحيد الخطط السياسية للدول الأعضاء بقصد تكوين سياسة خارجية أفريقية واحدة .. وقد جاء النص على ذلك فى الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق . وعلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات مهمة اتخاذ القرارات اللازمة لتنسيق سياسة الدول الأعضاء حتى تظهر الدول الأفريقية الأعضاء فى المنظمة كقوة سياسية موحدة لإزاء التكتلات السياسية الأخرى وفى مواجهة المجتمع الدولى . وهذا لا ينفى - بالطبع - حق الدول الأعضاء فى أن تعقد فيما بينها ، أو مع دول أخرى غير أعضاء ، معاهدات واتفاقات ذات طبيعة سياسية ، غير أن هذا الحق مشروط بألا تكون هذه المعاهدات مخلة بأهداف ومبادئ المنظمة ، أو تتعارض مع ميثاق الأمم المتحدة .

٢ - تسوية المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية :

سبق أن تناولنا هذا المنهج عند عرض المبادئ التى تقوم عليها المنظمة ، ونود أن نضيف إلى ما سبق ذكره أن المادة (١٩) من الميثاق بعد أن فرضت إلزاما على عاتق الدول الأعضاء بضرورة تسوية جميع المنازعات التى تنشأ فيما بينهما بالوسائل السلمية ، فقد نصت فى الفقرة الثانية منها على أنه - تحقيقا لهذه الغاية - تقوم الدول بعقد معاهدة منفصلة تنشأ بمقتضاها لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، على أن تعتبر هذه المعاهدة جزءا لا يتجزأ من الميثاق . ومتى تمت هذه المعاهدة تقوم اللجنة المذكورة بمهمتها بين الدول الأعضاء لفض أى نزاع . أو التوفيق والتحكيم بينها إذا لزم الأمر .

وبالفعل أصدر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأفريقية المنعقد فى القاهرة بتاريخ ٢١ يولية ١٩٦٤ بروتوكولا إضافيا لإنشاء لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم من واحد وعشرين عضوا ، يتم انتخابهم بمعرفة المؤتمر

كل خمس سنوات ، وقد حدد هذا البروتوكول مهمة اللجنة ، والإجراءات التي تتبع لعرض النزاع أمامها .. وطبيعة القرارات الصادرة منها .. وجعل مقرها مدينة « أديس أبابا » بأثيوبيا .

ورغم أن النظام الذي وضعه البروتوكول لهذه اللجنة ، كفيل بنجاح منهج تسوية المنازعات الأفريقية بالطرق السلمية ، ويعتبر سابقة تتسم بالبراعة في الصياغة ، إلا أن اللجنة لم يتيسر لها حتى اليوم فرصة القيام بمباشرة مهامها .. وذلك لإيثار الدول الأفريقية تسوية منازعاتها بالطرق السياسية ، بدلا من اللجوء إلى اللجنة التي تعتبر بمثابة هيئة قضائية أو شبه قضائية .

٣ - إقامة نظام للأمن الجماعي الأفريقي :

جاء النص على منهج الأمن الجماعي الأفريقي في المادة الثانية فقرة (٢) حيث نصت على ضرورة التعاون فيما بين الدول الأعضاء في مجال الدفاع والأمن .. كما نصت المادة العشرون على إنشاء لجنة للدفاع ويتوهم رؤساء الدول والحكومات بتحديد اختصاصاتها ، ويمكن أن يصدر أوامره لها في حالات الاعتداء أو التهديد بالعدوان . غير أنه من الواضح أن هذا المنهج ضعيف ولا يستجيب لمتطلبات الأمن والدفاع الأفريقي .. إذ ليس هناك التزامات محددة على عاتق الدول الأعضاء .. كما لا توجد الأجهزة العسكرية الدائمة التي تستطيع القيام بتطبيق هذا المنهج .. فضلا عن أن الإطار القانوني لإقامة هذا النظام يكاد يكون منعهدا .

من هنا لا تساورنا الدهشة إذا كانت المنظمة قد فشلت في تحقيق الأمن الجماعي للدول الأعضاء ، مما شجع التدخلات الأجنبية في القارة ، وساعد على نشوب المنازعات المسلحة بين الدول الأعضاء .. وهذا يدعونا إلى المطالبة بضرورة تعديل نظام الأمن الجماعي في الإيثاق ، بما يكفل إنشاء

قوة أمن أفريقية ، وفرض التزامات عسكرية محددة على عاتق الدول الأعضاء وذلك لإعطاء هذا المنهج فاعليته : حتى تتمكن المنظمة من الدفاع عن الدول الأعضاء . وتمنع التدخلات الأجنبية في القارة .

(ب) مناهج تحقيق الرفاهية للشعوب الأفريقية

تسعى منظمة الوحدة الأفريقية لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية عن طريق مناهجين : -

أولهما : تخليص الشعوب الأفريقية من الاستعمار الأجنبي .

ثانيهما : تشجيع التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فيما بين الدول الأعضاء .

وقد سبق أن تكلمنا عن المنهج الأول في نطاق الأهداف والمبادئ التي تقوم عليها المنظمة ونكتفي بما قلناه في هذا الشأن .. أما بالنسبة للمنهج الثاني فسنشير إليه بإيجاز على النحو التالي :

تشجيع التعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فيما بين الدول الأعضاء :

تعمل المنظمة وفقاً للأهداف المنصوص عليها في الميثاق على أن تحقق تعاوناً إقليمياً وثيقاً بين أعضائها في الشؤون الآتية :

- التعاون الاقتصادي بما في ذلك النقل والمواصلات .
- التعاون التربوي والثقافي .
- التعاون الصحي والرعاية الصحية والتغذية .

وقد جاء النص على هذه المجالات في الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق ، وتنفيذاً لهذا تنص المادة العشرون على إنشاء لجان متخصصة لتقوم بتحقيق هذا التعاون .

وقد تم إنشاء سبع لجان فنية متخصصة ، خمس منها ورد النص عليها
فى المادة العشرين وهم : -

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية .
- اللجنة التعليمية والثقافية .
- اللجنة الصحية والرعاية الصحية والتغذية .
- اللجنة العلمية والفنية والأبحاث .
- لجنة الدفاع (وهذه سبق أن تكلمنا عنها فى نطاق منهج الأمن
الجماعى) .

أما اللجنتان السادسة والسابعة فهما :

- لجنة المشرعين .
- ولجنة النقل والمواصلات .

واللجنتان الأخيرتان أنشئتتا بموجب قرار من مؤتمر رؤساء الدول
والحكومات فى الاجتماع الثانى الذى عقد بالقاهرة فى يولية ١٩٦٤ .
استنادا لنص المادة العشرين من الميثاق .

(خامساً) : تقدير دور المنظمة

مضى على إنشاء المنظمة ما يقرب من ستة عشر عاما ، ويتضح من
استعراض نشاطها خلال هذه المدة ، أنها لم تحقق حتى الآن ما هو مطلوب
منها . ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى افتقاد المنظمة للسلطة والوسيلة التى
تمكّنها من القيام بمهامها . فليست هناك مناهج متكاملة من الناحية القانونية ،
كما أنه ليست هناك وسائل فعالة لتطبيق تلك المناهج . ولا عجب أن وقفت
المنظمة إزاء الكثير من المشاكل الأفريقية وهى عاجزة عن التصدى لها .
ولا نستطيع أن نقول - بعد هذه الفترة من حياة المنظمة - أن هناك أمن
جماعى تنعم فيه الدول الأفريقية فى ظل المنظمة ، كما لا نستطيع أن نقول

أن المنظمة قدمت الجهد المطلوب لتحقيق رفاهية الشعوب الأفريقية (١) غير أنه يجب ألا نغشط حق المنظمة في مجال العلاقات السياسية الدولية .. ففي هذا المجال نجد للمنظمة دوراً ملموساً لا يمكن إنكاره ، ففي داخل نطاق الأمم المتحدة ، فقد عملت على توحيد مواقف الدول الأفريقية تجاه المشاكل المصيرية التي تهتم القارة الأفريقية ، وبوجه خاص بالنسبة لتصفية الاستعمار والفرقة العنصرية .

كما أنه خارج نطاق الأمم المتحدة ، فقد نجحت المنظمة في تسوية بعض المشاكل الإقليمية ، كالنزاع بين المغرب والجزائر ، والنزاع بين غينيا والسنغال ، والنزاع بين زائير والكونغو وبوروندي .. فضلاً عن ذلك فقد قامت بدعم حركات التحرير الأفريقية مادياً ومعنوياً . وكان لها دور محمود في استقلال كثير من البلدان الأفريقية .

ولا ننسى موقفها الحازم من مشكلة الشرق الأوسط ومساندتها للقضية الفلسطينية .. فقد قرر مؤتمر الرؤساء عام ١٩٧١ ، تشكيل لجنة حكماء من عشرة رؤساء أفريقيين ، للدراسة العلوان الإسرائيلية على الطبيعة ، وقامت هذه اللجنة بمهمتها ، وقدمت تقريراً بملاحظاتها لمنظمة الوحدة الأفريقية ومنظمة الأمم المتحدة ، أظهرت فيه مدى خطورة استمرار احتلال إسرائيل للأراضي العربية . كما اتخذ المجلس الوزاري للمنظمة توصية في ٢١ نوفمبر ١٩٧٣ بقطع العلاقات الدبلوماسية مع إسرائيل عقب

(١) يشير الأستاذ الدكتور . طلعت الغنمى إلى أسباب ضعف المنظمة فيقول أن البعض يعتقد أن الاستثمار الجديد هو جلاب المصائب لأنه يترتب بكل تجمع أفريقى ويبيت له ، والبعض يذهب إلى أن الوجيمة مبشها ضعف الدول الأفريقية ذاتها وعدم توفر القدرة لديها على إنشاء المؤسسات المشتركة ودفعها إلى العمل . وأيا كان للرأى فالنلى لا مراء فيه أن الوحدة الأفريقية الوليدة لم تبلغ مرحلة النضج . وليس لنا إلا أن نتمنى على الله أن تقتصر الفترة وأن تسرع الوحدة بالوصول إلى سن الرشد فركب الحياة الدولية يغذ الخطى . والحق به دونه غرط القتاد » .

أنظر مؤلف سيادته « الغنمى في التنظيم الدولى » المرجع السابق ، ص ١١٩٢ هامش (٢) .

حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، واستمرار قطع العلاقات إلى أن يتم انسحاب إسرائيل من كافة الأراضي العربية المحتلة وإستعادة الشعب الفلسطيني حقوقه المشروعة .. وقد ترتب على هذه التوصية قيام تسع وعشرون دولة أفريقية بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع إسرائيل . وهذا ولا شك يعتبر إنجازاً في المجال السياسي يستحق التقدير والثناء .

المبحث الثالث

المنظمات الأوروبية

خرجت أوروبا من الحرب العالمية الثانية ، وقد دمر اقتصادها ، وتداعت مكائنها السياسية .. بينما أنطلقت كل من روسيا وأمريكا كعملاقين سياسيين في سماء العلاقات الدولية .. وأحست دول أوروبا مدى الخطر الذي يهددها ويدفعها للدوران في فلك إحدى القوتين العظيمتين .. وكان لابد لها أن تتحمس إلى دعوة أنصار الوحدة الأوروبية حتى تتمكن من إعادة بناء اقتصادها المنهار ، وكى تستعيد نفوذها السياسي المتداعى لتواجه القوى السياسية الجديدة .

وبناء على ذلك قامت عدة تنظيمات أوروبية ذات أهداف اقتصادية وسياسية أهمها مجلس أوروبا ، والمنظمة الأوروبية للتجارة الحرة ، ومجلس التعاون الاقتصادي والتنمية .. هذا بالإضافة إلى جماعات أوروبية ثلاث تتكامل فيما بينها وتضم مجموعة معينة من دول أوروبا الغربية وهى : جماعة الفحم والصلب الأوروبية ، والجماعة الاقتصادية الأوروبية ، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (١) .

ولأن المقام لن يتسع لدراسة كل المنظمات الأوروبية الإقليمية ، فسنكتفى بدراسة مجلس أوروبا ، ومجموعة المنظمات ذات الطابع الاقتصادي .

(١) منظمة مجلس أوروبا

تم التوقيع على معاهدة إنشاء منظمة مجلس أوروبا في ٥ مايو ١٩٤٩ بلندن ، وقد أصبحت تلك المعاهدة سارية المفعول بعد اكتمال إجراءات التصديق عليها في ١٣ أغسطس سنة ١٩٤٩ .. وقد بدأت المنظمة نشاطها وعدد أعضائها عشر دول . ثم أنضم إلى عضويتها ثمان دول أخرى لتوافر شروط الانضمام بالنسبة لها ، وهذه الشروط هي :

- إنماء الدولة جغرافيا إلى القارة الأوروبية .
- إيمان الدولة بالقيم والمثل الأساسية للحضارة الغربية وتطبيقها لهذه القيم والمثل في نظمها القانونية الداخلية (١) .

ويجوز لأي عضو الانسحاب من عضوية المنظمة في أى لحظة ولأى سبب كان ، كما يجوز للمنظمة وقف أى عضو عن ممارسة حقوق عضويته إذا بدر منه ما يعد خروجاً على مبدأ سيادة القانون .. أما ما يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية . فإذا أستمّر انتهاك الدولة لسيادة القانون أو حقوق الإنسان طلبت إليها المنظمة الانسحاب منها طواعية واختياراً ، فإذا لم تستجب لهذا الطلب كان على المنظمة أن تقرر فصلها .

ويقع مقر المنظمة بمدينة ستراسبورج .

أهداف المنظمة وأختصاصاتها : —

أنشئت منظمة مجلس أوروبا لكي تحقق الأهداف الآتية :

١ — التمهيد للوحدة الأوروبية عن طريق العمل على تحقيق أكبر قدر ممكن

(١) الدول العشر التي أنشأت المنظمة هي : إنجلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، وباجيكا ، وهولندا ، ولكسمبرج ، والنرويج ، والسويد ، والاندانمر ، وأيرلندا .. بينما الدول التي أنضمت بعد ذلك هي : اليونان ، وتركيا ، وأيسلندة ، وألمانيا الغربية ، والنمسا ، وقبرص ، وسويسرا ، ومالطة .

من التعاون والتقارب بين الدول الأعضاء في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية .

٢ - احترام سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وجرياته الأساسية .
ومن الملاحظ أن اختصاص المنظمة - رغم شموله مجالات متعددة - لا يمتد للمسائل العسكرية .. كما أن مهمتها تنحصر في البحث والدراسة ، بينما حتمها في إصدار القرارات الملزمة محدودة إن لم تكن منعقدة حيث يتطلب لنفاذ قراراتها ضرورة التصديق عليها من الدول الأعضاء ، وبطبيعة الحال يجوز لتلك الدول قبول أو رفض هذه القرارات ..

أجهزة المنظمة :

يقوم على إدارة المنظمة ثلاثة أجهزة رئيسية بالإضافة إلى بعض الأجهزة الأخرى الثانوية مثل اللجان الفنية التي يمكن لإنشائها حاجة المنظمة بموجب قرار من الجهاز الأساسي المختص .. والأجهزة الرئيسية لمنظمة مجلس أوروبا هي : لجنة الوزراء ، والجمعية الاستشارية ، والأمانة العامة .. ونشير بإيجاز إلى كل جهاز من تلك الأجهزة على النحو التالي :

(أ) لجنة الوزراء : وتتكون من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، وهي بمثابة الهيئة التنفيذية للمنظمة ، وتجتمع مرتين كل عام ، وتصدر قراراتها بالإجماع في المسائل الهامة ، وبالأغلبية في المسائل الأخرى وهي على الخصوص المسائل الإدارية والمالية .. وتختص هذه اللجنة بتحقيق أغراض المنظمة بما في ذلك تنسيق سياسة الدول الأعضاء واقتراح مشروعات المعاهدات . ويعاون اللجنة بعض المجالس المتخصصة في المسائل الثقافية والقانونية والصحية .

(ب) الجمعية الاستشارية : تتكون هذه الجمعية من مندوبين من البرلمانات المختلفة للدول الأعضاء ، ويتم اختيارهم بمعرفة البرلمانات وليس

الحكومات . ولا يشكل مندوبو كل دولة وفدا وطنيا . وإنما يتمتع كل مندوب بحرية كاملة في التصويت . وتقدم تلك الجمعية توصياتها للمجالس النيابية . ويعتبر إنشاؤها بمثابة تقدم كبير في نطاق العلاقات الدولية ، حيث تم لأول مرة الاستعانة بالمنظمات الشعبية داخل المنظمات الدولية .

ولا تتمتع الجمعية الاستشارية بسلطات حقيقية داخل المنظمة ، وإن كان لها دور كبير في تقريب وجهات النظر ، والتعبير عن الرأي العام الأوروبي . وحث الحكومات على اتخاذ سياسة خارجية موحدة .

(ج) الأمانة العامة : وتتكون من أمين عام وأمين عام مساعد تعينهما الجمعية الاستشارية بناء على توصية من مجلس الوزراء .. وعدد كاف من الموظفين . ومهمة الأمانة العامة القيام بكافة الأعمال الإدارية ، وإعداد ميزانية المنظمة وعرضها على لجنة الوزراء .

الدور الذي تقوم به منظمة مجلس أوروبا :

بالرغم من أن منظمة مجلس أوروبا تفتقد لسلطة إصدار القرارات الملزمة لأعضائها . إلا أنها كانت ذات أثر كبير لدفع الدول لإدراك مدى أهمية الوحدة بينها . كما ساعدت على تمهيد السبيل للوصول إلى الهدف الرئيسي للتنظيم الاقليمي الأوروبي وهو التمهيد لأوروبا القوية المتحدة ..

يضاف إلى ذلك ما أدته هذه المنظمة من دور فعال في تقديم التوصيات والدراسات التي ترتبت عليها عقد اتفاقات عديدة لتدعيم التعاون الأوروبي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .. ولعل أهم تلك الاتفاقات هي الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تم أبرامها في روما في نوفمبر سنة ١٩٥٠ والتي تعتبر بحق أهم إنجاز أدته تلك المنظمة على وجه الإطلاق .

(٢) المنظمات الأوروبية ذات الطابع الاقتصادى

أولاً : الجماعة الأوروبية للفحم والصلب (١) : -

أنشئت هذه الجماعة بمقتضى اتفاقية باريس فى ١٨ أبريل ١٩٥١ وهى تجمع بين ألمانيا الغربية ، وفرنسا ، وإيطاليا ، وبلجيكا ، ولوكسمبرج وهولندا . والهدف الرئيسى لهذه الجماعة هو أن تنشئ سوقاً مشتركة لهاتين السلعتين ليتم تداولها بين الدول الموقعة على الاتفاق بحرية تامة . وهذا يؤدى إلى إلغاء الرسوم الجمركية ، وإلغاء الاتفاقات الخاصة بتقسيم الأسواق الخاصة بها بين المنتجين .

وبفضل هذه السوق المشتركة ، تعمل الجماعة على التنمية الاقتصادية وتحقيق الصالح الاقتصادى المشترك لهذه الدول ، ومنع الأزمات والبطالة فيها وضمان المنافسة المشروعة بين مشروعات الأعضاء .

ثانياً : السوق الأوروبية المشتركة (٢) : -

كان النجاح الذى لاقته الجماعة الأوروبية للفحم والصلب حافزاً للدول الست على توسيع نطاق التجربة .. وقد اجتمعت لجنة من خبراء هذه الدول لبحث أفضل الطرق للوصول إلى مزيد من الترابط والتعاون الاقتصادى فيما بينهم ، وأستقر رأى على إنشاء سوق أوروبية مشتركة . ودعيت الدول إلى توقيع اتفاقية بهذا الخصوص بمدينة روما فى ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ .. وقد تركت الاتفاقية عضوية هذه المنظمة مفتوحة لكل دولة أوروبية .. وبناء على ذلك أنضمت إلى عضوية السوق بخلاف الدول الست المؤسسة لها كل من بريطانيا وإيرلندا والدانمرك . وبذلك أصبح عدد الدول الأعضاء فى

European Coal and Steel Community (ECSc) (١)

European Economic Community (ECC) (٢)

تلك المنظمة تسع دول أوروبية . ومازال هناك أربع دول تنتظر الدور في الانضمام للسوق الأوروبية المشتركة وهي السويد وسويسرا والنمسا وفنلندا .

والغرض الأساسي من هذه المنظمة هو إنشاء سوق أوروبية موحدة يترتب عليها إنشاء اتحاد جمركي بين الدول الأعضاء . وتوحيد سياساتها في مسائل الزراعة والنقل ورفع مستوى العمال . وتحقيق حرية انتقال الأشخاص ، ورؤوس الأموال والمؤسسات التجارية والصناعية وأرباب المهن الحرة عبر أقاليم الدول الأعضاء .

ثالثاً : الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (١) :

أنشئت هذه المنظمة بمقتضى المعاهدة التي تم التوقيع عليها في ٢٥ مارس سنة ١٩٥٧ من جانب الدول الست وهي فرنسا وألمانيا الغربية وإيطاليا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج .

والهدف من هذه المنظمة هو توفير الظروف المناسبة لاستخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية ، وتطوير الصناعات الذرية لرفع مستوى معيشة الدول الأعضاء . وتحسين مستوى أداؤها وتعاملها مع الدول الأخرى ..

أجهزة ممارسة العمل في الجماعات الأوروبية الثلاث :

عنيت كل اتفاقية من الاتفاقات المنشئة للجماعات الأوروبية الثلاث بتفصيل الأجهزة التي تمكن كل منظمة من تحقيق أهدافها .. غير أنه روى في سنة ١٩٥٧ التنسيق بين الأجهزة المتشابهة وأدماجها في جهاز واحد مشترك فأنشئ جهاز عام مشترك يعرف باسم « البرلمان الأوروبي » يتم انتخاب أعضائه بطريق الاقتراح العام المباشر .. ويباشر هذا البرلمان

مسئوليات استشارية ورقابية . وابتداء من سنة ١٩٦٧ تم توحيد السلطات التنفيذية في تلك المجموعات الثلاث في لجنة واحدة هي « لجنة الجماعات الأوربية » أنتقلت إليها السلطات والأختصاصات التي كانت تختص بها الهيئات التنفيذية للجماعات الثلاث بنفس الشروط المنصوص عليها في معاهدات إنشائها . وكذلك أنشئ مجلس وزراء واحد للجماعات الثلاث حل محل مجالس الوزراء التي كانت تبأشر نشاطها في المنظمات الثلاث .. أى أن توحيد الأجهزة في المنظمات الثلاث أسفر عن وجود الأجهزة الموحدة الآتية :

- البرلمان الأوربي .
- اللجنة العليا للمجموعات الأوربية .
- مجلس وزراء المجموعات الأوربية .
- محكمة العدل الأوربية .

وقد تحدد اختصاص كل جهاز من تلك الأجهزة ومنح السلطات الفعلية التي تمكنه من تحقيق الأهداف الواسعة التي أبتغها الدول الأوربية من هذه المنظمات الاقتصادية . وتتخذ القرارات في معظم اختصاصات هذه الأجهزة بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة ، وهناك قلة من القرارات التي تتخذ بالإجماع وتقبل التنفيذ المباشر ولا يجوز وقفها إلا بقرار من المحكمة الأوربية (١) .

المبحث الرابع منظمة الدول الأمريكية

يجمع بين الدول الأمريكية عوامل وحدوية هامة ، أهمها التجاور

(١) راجع بالتفصيل هذه المجموعات الثلاث والأجهزة الموحدة التي تقوم بإدارتها ، وأهدافها في مؤلف د. عبد العزيز سرحان ، المنظمات الإقليمية - ص ٤١ وما بعدها .

الجغرافى والتاريخ المشترك فى محاربة الاستعمار الانجليزى والأسبانى والبرتغالى ،
والرغبة فى التعاون الاقتصادى والسياسى بعيدا عن تدخل القارة الأوروبية ..
ورغم أن تاريخ القارة الأمريكية حديث العهد نسبيا ، إلا أن التجارب
الوحدوية فى تلك القارة كانت ذات مغزى كبير . وتمتد على مدى التاريخ
الأمريكى الحديث . والواقع أن تصريح الرئيس الأمريكى مونرو فى
٢ ديسمبر سنة ١٨٢٣ والذى أعلن فيه أن لأمريكا كيانا ذاتيا مستقلا يقتضى
رفض التدخل الأوروبى فى شئون القارة الأمريكية وضرورة استقلال
المستعمرات الأسبانية بها كان ايذانا ببذل المحاولات المتكررة لخلق تقارب
أو اتحاد يجمع بين كافة الدول الأمريكية .. وتوالى المؤتمرات الأمريكية
فى هذا الشأن - ولا نرى هنا مجالا لعرض ما تمخضت عنه تلك المؤتمرات ،
ولكن الذى يهمنا هو ما أنتهى إليه المؤتمر الأمريكى التاسع الذى عقد فى
بوجوتا عاصمة كولومبيا فى سنة ١٩٤٨ عندما قرر هذا المؤتمر فى ٣٠ أبريل
سنة ١٩٤٨ الموافقة على تحويل نظام الاتحاد الأمريكى إلى ما يعرف بمنظمة
الدول الأمريكية واضعا بذلك أسس تنظيم هذه المنظمة فى ١١٢ مادة دخلت
دور التنفيذ فى ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥١ ومنذ ذلك التاريخ لم يقف تطور
منظمة الدول الأمريكية عند الحد الذى قرره اتفاقية بوجوتا . وإنما لحقها
تطور هام فى مؤتمر ريودى جانيرو سنة ١٩٦٥ ، كما تم إدخال عدة
اصلاحات أخرى بموجب بروتوكول تم توقيعه فى مؤتمر بيونس ايرس فى
٢٧ فبراير سنة ١٩٦٧ وسوف نتناول القواعد الخاصة بمنظمة الدول الأمريكية
من واقع ميثاق بوجوتا وما لحقه من تطورات ، فنشير إلى العضوية فى
المنظمة ، وأهداف المنظمة ومبادئها . وأجهزة المنظمة . وأخيرا مستقبل
المنظمة (١) .

(١) للمريد من التفاصيل بخصوص التطورات التاريخية لظاهرة التقارب الأمريكى
Colliard, C.A.; op. cit., p. 416 et seq. راجع :

أولاً : العضوية داخل المنظمة :

تأخذ منظمة الدول الأمريكية بمبدأ الباب المفتوح بالنسبة لكافة الدول الواقعة جغرافياً في القارة الأمريكية .. وقد ضمت المنظمة وقت قيامها كافة الدول الأمريكية المستقلة عدا كندا ، ثم أنضمت إليها الدول التي استقلت بعد ذلك فأصبح عدد الأعضاء ٢٢ دولة .

غير أنه تم فصل كوبا من العضوية فيها في ٣١ من يناير سنة ١٩٦٢ نظراً لسيطرة الشيوعيين على مقاليد الحكم بها فأصبح عدد أعضائها ٢١ دولة (١) أما الدول الأمريكية غير المشتركة في عضوية المنظمة فهي : كوبا ، وكندا ، وبربادوس ، وجيانا ، وجامايكا .

وقد أجاز ميثاق بوجاتا - صراحة - انسحاب الدولة العضو من المنظمة . أما الفصل فلم يرد أية إشارة إليه في الميثاق ، ومن ثم فإنه يمكن الاستناد إلى سابقة فصل كوبا من عضوية المنظمة وإعتبار أن الفصل من عضوية المنظمة جائز في حالة ارتكاب الدولة العضو بعض المخالفات الجوهرية للميثاق أو خرجت عن الخط السياسي لمجموعة الدول الأمريكية .

ثانياً : أهداف ومبادئ المنظمة :

حرصت المادة الأولى من ميثاق بوجوتا على الإشارة إلى أن منظمة الدول الأمريكية باعتبارها منظمة اقليمية فإنها تعمل في إطار الأهداف والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة .. وقد حددت المادة الرابعة أهداف المنظمة على أنها حفظ الأمن والسلام في القارة الأمريكية ، وتحقيق التعاون

(١) هذه الدول هي : الولايات المتحدة ، والبرازيل ، والارجنتين ، وشيل ، وفنزويلا ، وبوليفيا ، وبيرو ، وأرجوى ، وبراجواي ، وأكوادور ، وكولومبيا ، وبنما ، وجمهورية الدومينيكان ، وهايتي ، وهندوراس ، وجواتمالا ، والسلفادور ، ونيكاراجوا ، وكرستاريكا ، والمكسيك وترينداد .

بين الدول الأعضاء في المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والثقافية ، كما حدد الفصل الثانى من الميثاق المبادئ التى تقوم عليها المنظمة وهى :

- (أ) احترام شخصية وسيادة واستقلال الدول الأعضاء .
- (ب) التزام الدول الأعضاء باحترام قواعد القانون الدولى والتعهدات الناتجة عن المعاهدات وغيرها من مصادر هذا القانون ، ومراعاة مبدأ حسن النية فى العلاقات الأمريكية .
- (ج) وجوب قيام النظم السياسية للدول الأعضاء على أساس الممارسة الفعلية لمبادئ الديمقراطية .
- (د) مراعاة حسن الجوار وعدم التدخل فى شئون الدول الأخرى وضمان الاستقلال والتكامل الاقليمى للدول الأمريكية وإعتبار أى اعتداء على أى دولة أمريكية إعتداء على جميع الدول الأمريكية .
- (هـ) تحريم الحروب العدوانية والإلتزام بفض المنازعات بالطرق السلمية .
- (و) مراعاة العدالة الإجتماعية والضمان الإجتماعى ، وإحترام الحقوق الأساسية للإنسان دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة أو الجنسية .

أجهزة المنظمة :

- أنشأت الاتفاقية عدة أجهزة لتحقيق الأهداف التى تسعى إليها وهى :
- ١ - مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية .
 - ٢ - مجلس وزراء خارجية الدول الأمريكية .
 - ٣ - مجلس المنظمة .
 - ٤ - الأمانة العامة .
 - ٥ - المجالس المتخصصة .

ونشير بإيجاز إلى مهمة كل جهاز من تلك الأجهزة وكيفية تشكيله على النحو التالى : -

١ - مؤتمر ممثلى الدول الأمريكية : يعد هذا المؤتمر أعلى هيئة فى المنظمة .. ويتكون من ممثلين لكافة الدول الأعضاء ولكل منها صوت واحد ، وينعقد كل سنة فى دورة عادية ، كما يجوز دعوته إلى دورة غير عادية بناء على طلب ثلثى الأعضاء .

ويختص المؤتمر بفحص أية مسألة تتعلق بالحياة المشتركة للدول الأمريكية وبالتحديد سياستها العامة .

٢ - مجلس وزراء الخارجية : يجتمع هذا المجلس فى أى وقت يدعى فيه للإجتماع لبحث المشاكل العاجلة التى تهتم الدول الأمريكية . ويكون الإجتماع واجبا فى حالة وقوع إعتداء مسلح على دولة عضو .. وتعاون المجلس لجنة استشارية للدفاع تضم أعلى السلطات العسكرية فى الدول الأعضاء .

٣ - مجلس المنظمة : يعتبر هذا المجلس بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ، وتمثل فيه كل الدول الأعضاء . وتنحصر مهمته فى بحث كافة المسائل التى تحال إليه من المؤتمر أو مجلس الوزراء ، كما له أن يجتمع للتشاور واتخاذ القرارات فى حالة وقوع إعتداء على دولة أمريكية أو تهديد لأمنها ، وتصدر قرارات المجلس بأغلبية الثلثين ..

٤ - الأمانة العامة : تعتبر الأمانة العامة بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة ، ويرأسها سكرتير عام يتم تعيينه بمعرفة مجلس الوزراء .

وتعمل الأمانة تحت إشراف مجلس المنظمة على تعزيز العلاقات بين الدول الأعضاء ، ويتم توزيع العمل داخلها بين عدة إدارات متخصصة .

٥ - المجالس المتخصصة : تستعين المنظمة بعدة مجالس متخصصة

يتم إنشاؤها بموجب اتفاقات خاصة لبحث المسائل الفنية ذات المصلحة المشتركة للدول الأعضاء .. من بينها الوكالة الأمريكية للصحة ، ومجلس القانونيين الأمريكيين ، والمعهد الأمريكي للعلوم الزراعية ، وبنك التنمية للدول الأمريكية .

مستقبل منظمة الوحدة الأمريكية : -

لا جدال أن منظمة الوحدة الأمريكية تعتبر من المنظمات الإقليمية المهمة والحسنة التنظيم ، غير أن ما حققته من أهداف حتى الآن يبدو جهدا متواضعا لا يتفق مع مكانة هذه المنظمة وإمكاناتها . ويرجع ذلك - بالدرجة الأولى - إلى تمسك الدول الأعضاء بسيادتها ، وعدم تصديقها على كثير من الاتفاقيات التي وضعتها المنظمة .. الأمر الذي أضعف من نشاطها ، وقيد من انطلاقها .

والحقيقة أنه كان لطررد كوبا من المنظمة سنة ١٩٦٢ ، وموقف المنظمة من أزمة الدمينيكان سنة ١٩٦٥ ، وأيضا موقفها من حكومة الانقلاب في شيلي سنة ١٩٧٣ ، أثر كبير في تفكك التضامن الأمريكي وإضعاف دور المنظمة الأمريكية التي لم تحقق من الانجازات السياسية والاقتصادية ما يمكن مقارنته بما حققته المنظمات الأوروبية .

ومع ذلك فإن الولايات المتحدة الأمريكية تبذل جهدا كبيرا لتنشيط المنظمة : سواء عن طريق برنامج التحالف من أجل التقدم ، أو عن طريق إنشاء السوق الأمريكية المشتركة .. وفي اعتقادنا أن نجاح أمريكا في ذلك سيؤدي بلا شك إلى خطوات وحلوية هامة في مجال القارة الأمريكية .

« تم بعون الله وتوفيقه »