الفصل السابع

تأثير التطورات التي جرت عام ١٩٦٠ على الأمم المتحدة

ازدياد عدد الأعضاء في الأمم المتحدة

أثناء الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة ، قبل سبعة عشر عضواً جديداً في الأمم المتحدة وهم :

الكاميرون .
جمهورية أفريقيا الوسطى .
تشاد .
الكونغو (برازافيل) .
الكونغو (ليوبولدفيل) .
قبرص .
داهومى .
جابون .
ساحل العاج .
مالاجاسى .
مالى .
النيجر .
نيجيريا .
السنغال .
الصومال .
توجو .
فولتا العليا .

وجميع البلدان المذكورة من أفريقيا فيما عدا قبرص ، وتدل القائمة التالية على التكتلات القائمة الآن داخل الأمم المتحدة .

قائمة بتكتلات الأمم المتحدة (فى مايو — آيار — ١٩٦١)

دول غـرب أوربا وغـيرها ٢٥	دول أخـرى (٤)	أمريكا اللاتينية (٢٠) منطقة الدول الأمريكية	الكتلة السوفيتية (٩)	مجموعة الدول الأسيوية الأفريقيـة	
دول غـرب أوربا وكندا والولايات المتحدة (٢١)				الأسـيوية (٢٠)	الأفريقيـة (٢٥)
بلجيكا لوكسمبرج الأراضى الواطئة		الأرجنتين	ألبانيا	أفغانستان	الكونغو (ليوبولدفيل)
دول البنيلوكس		بوليفيا	بلغاريا	بورما	أثيوبيا
دنمرك فنلنـدا ايسلندا النرويج السويد		البرازيل	روسيا البيضاء	كمبوديا	غانا — رابطـة الشعوب البريطانية
الدول السكندنافية		الشيلى	تشيكوسلوفاكيا	أندونيسيا	غينيـا
النمسـا		كولومبيا	المجر	ايران	ليبريا
قبرس ـ رابطة الشعوب البريطانية		كوستاريكا	بولونيا	العراق	ليبيـا
اليونان		كوبا	رومانيا	اليابان	مراكش
ايرلنـدا		جمهورية الدومينكان	أوكرانيا	الأردن	نيجيريا — رابطـة الشعوب البريطانية
ايطاليـا		أكوادور	الاتحاد السوفيتى	لاوس	الصومال
ايطاليـا		جواتيمالا		لبنـان	تونس
		هايتى		نيبـال	السودان
		هوندوراس		الفلبين	الجمهورية العربية المتحدة
		المكسيك		المملكة العربية السعودية	
		نيكاراجوا		تايلاند	
	اسرائيـل				
استراليا نيوزيلندا	رابطة الشعوب البريطانيـة				

(تابع) قائمة بتكتلات الأمم المتحدة (فى مايو — آيار — ١٩٦١)

دول غـــرب أوربا وغـيرها ٢٥	دول أخـرى (٤)	أمريكا اللاتينية (٢٠) منطقة الدول الأمريكية	الـكتلة السوفيتية (٩)	مجموعة الدول الأسيوية الأفريقيـة	
				الأسـيوية (٢٠)	الأفريقيـة (٢٥)
دول غـــرب أوربا وكندا والولايات المتحدة (٢١)					
البورتغال		بـنما		اليمن	جمهورية أفريقيا الوسطى
اسبانيـا		باراجواى		سيلان	التشاد
تركيا		بيرو		الهنـد	الـكونغو (برازافيل) ١
يوغوسلافيا		السلفادور		الملايو	جابون
كندا — رابطة الشعوب البريطانية		أوراجواى		باكستان	مالاجاسى
المملكة المتحدة — رابطة الشعوب البريطانية		فنزويلا		الصـين	السنغال
فرنسـا	أيضاً مجموعة الدول الأسيوية الأفريقيـة المراقبة			رابطة الشعوب البريطانية	الـكمرون
الولايات المتحدة — مجموعة الدول الأمريكية				ليس عضواً فى المجموعة	داهومى
وأيضاً مجموعـة الدول الأسـيوية الأفريقيـة					ساحل العاج مالى ٢
					النيجر
					توجو
					فولتا العليا

١ — رابطة الشعوب الفرنسية

٢ — بلدان ذات صلة خاصة بفرنسا

قائمة بتكتلات الأمم المتحدة

(فى مايو — أيار — ١٩٦١)

بعض المنظمات الخاصة للدول الأعضاء فى الأمم المتحدة
خارج منظمات أسرة الأمم المتحدة (وقد وضع أعضاء هذه
الجماعات الذين لا ينتمون للأمم المتحدة داخل قوسين)

رابطة الشعوب البريطانية (الكومنولث)

أستراليا ، وكندا ، وسيلان ، وقبرص ، وغانا ، والهند ، والملايو ، ونيوزيلاندا ، ونيجيريا ، وباكستان ، والمملكة المتحدة .

منظمة معاهدة جنوب شرق آسيا

أستراليا وفرنسا ، ونيوزيلندا ، والباكستان ، والفيلبين ، وتايلاند ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة .

منظمة المعاهدة المركزية

إيران وباكستان وتركيا ، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة (عضو فى اللجان الرئيسية فقط) .

منظمة معاهدة شمال الأطلنطى

بلجيكا وكندا والدانمرك ، وفرنسا واليونان ، وايسلندا ، وإيطاليا ، ولوكسمبرج ، وهولندا ، والنرويج ، والبرتغال ، وتركيا ، والمملكة المتحدة ، والولايات المتحدة .

جامعة الدول العربية

العراق ، الأردن ، ليبيا ، مراكش ، العربية السعودية ، السودان ، تونس ، الجمهورية العربية المتحدة ، اليمن .

الرابطة الأوربية الاقتصادية — السوق المشتركة

بلجيكا (جمهورية ألمانيا الإتحادية) ، فرنسا ، إيطاليا ، لوكسمبورغ ، هولندا .

منطقة التجارة الحرة الأوربية

(السبعة الخارجون عن المنظمة)

أستراليا ، الدانمرك ، النرويج ، البرتغال ،
السويد ، (سويسرا) ، المملكة المتحدة .

منظمة الدول الأمريكية

دول أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة .

عضوية الأمم المتحدة

فى عام ١٩٤٥ وعام ١٩٥٥ وعام ١٩٦٠

يلزم إجراء بعض المقارنات الواضحة بين عضوية الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ وعضويتها عام ١٩٤٥ . لا شك أن هناك فرقاً مثيراً نشأ عن ازدياد الأعضاء الأفريقيين فى الأمم المتحدة . فقد كانت الكتلة الأفريقية تتألف من ثلاثة بلدان عام ١٩٤٥ فغدت مكونة من خمسة وعشرين بلداً فى نهاية عام ١٩٦٠ . وقد ازداد التمثيل الآسيوى فى نفس الفترة من سبعة بلدان إلى عشرين بلداً ، والكتلة السوفيتية من ستة إلى تسعة، وأوربا الغربية والكتل

الأخرى من تسعة إلى خمسة وعشرين . أما كتلة دول أمريكا اللاتينية فقد بقيت فى تلك الفترة عشرين عضواً بدون تغيير .

إن الزيادة فى عدد أعضاء الأمم المتحدة والتى حدثت عام ١٩٥٥ حينما حصل التوسع الكبير فى العضوية الأصلية ، تختلف كثيراً عن الزيادة التى حدثت عام ١٩٦٠ . ففى عام ١٩٥٥ كان عدد كبير من البلدان التى أصبحت أعضاء جدداً ينتظر أن تصبح أعضاء منذ أمد طويل . ومن الجدير بالذكر أن الاتحاد السوفيتى وقف حجر عثرة فى طريق دخول تلك الدول بقيامه بالمعارضة فى مجلس الأمن والذى كان ينتظر الموافقة على إدخال دول من كتلته (دفعة واحدة) مقابل إدخال الدول الأعضاء الجدد حتى يختل توازن الأمم المتحدة لغير مصلحته . وقد أتى الأعضاء الجدد عام ١٩٥٥ من مختلف المناطق الجغرافية . وكانت أكبر زيادة فى عضوية الكتلة الآسيوية ، ولكن قبل فى تلك الأثناء عدد آخر من الأعضاء من أوروبا والمناطق الأخرى . وهناك مبرر قوى للمناقشة بأن المنظمة الدولية نجحت نجاحاً ملحوظاً فى استيعاب الأعضاء الذين انضموا عام ١٩٥٥ حينما حدثت زيادات عام ١٩٦٠

وأتى المندوبون الجدد عام ١٩٦٠ من أفريقيا باستثناء عضو واحد فقط . وقد أصبحوا جميعاً يتمتعون بالاستقلال خلال العام الذى تقدموا فيه بطلب عضوية الأمم المتحدة . ويعنى الدخول إلى الأمم المتحدة ، بنظر الكثيرين منهم ، إشتراكهم الرئيسى الأول فى الشئون الدولية دولاً مستقلة. وقد خطا السير نحو الاستقلال الذاتى فى أفريقيا فى عام ١٩٦٠ خطوات أسرع بكثير مما توقعه المراقبون فى عام ١٩٥٩ بل وفى عام ١٩٥٨ وماقبله. وفى الحقيقة ، كان تدفق الأعضاء الجدد فى عام ١٩٦٠ على الأمم المتحدة مفاجأة لها كمنظمة وكذلك مفاجأة للأعضاء الجدد أنفسهم من نواح

عديدة . فلا عجب إذن أن يخلق تدفق الأعضاء عام ١٩٦٠ مشاكل للأمم المتحدة أشد من مشاكلها عام ١٩٥٥ .

وقد منح بعض الاهتمام للمشاكل التى تواجهها الأمم المتحدة من جراء زيادة عدد أعضائها . لأن المبدأ المقبول على وجه العموم هو أنه حالما يحصل بلد ما على إستقلاله فإنه يعتبر لائقاً لأن يصبح عضواً فى الأمم المتحدة . وقد دلت تجارب الأعوام القليلة الماضية على أن كل بلد حديث الاستقلال يقبل بدون تردد فى الأمم المتحدة ما لم يخلق استقلاله مشاكل سياسية من شأنها أن تسبب استخدام حق النقض فى مجلس الأمن ضد قبوله . وكان طلب العضوية فى الأيام الأولى للأمم المتحدة موضع دراسة دقيقة ، أما فى المدة الأخيرة فإن كل بلد يعلن عن رغبته فى تحمل الالتزامات التى تنص عليها المادة الرابعة من الميثاق ، أصبح لائقاً لأن يكون عضواً فى الأمم المتحدة . كما أن عضوية الأمم المتحدة تضم مختلف الأعضاء والبلدان لدرجة تجعل أى طالب يستطيع مقارنة موقفه من بعض الوجوه مع أى عضو رسمى لأن هناك نفوذاً طبيعياً من إلقاء أول حجر ضد الطالب الجديد .

وكان من المعلوم أثناء جلسة عام ١٩٦٠ أن موريتانيا ستنال استقلالها وترغب فى الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة . ولكن هذا الطلب قوبل بمحاربة المغرب الذى ادعى أن أراضى موريتانيا من الوجهة التاريخية جزء منه ويجب أن تضم إليه . وبناء على إصرار المغرب نوقشت قضية موريتانيا فى اللجنة الأولى للجمعية العامة ، ولكن النقاش انتهى فى السادس والعشرين من نوفمبر (تشرين الثانى) بدون إجراء أى تصويت على جوهر القضية — وبعد يومين نالت موريتانيا الاستقلال وطلبت مباشرة قبولها فى عضوية الأمم المتحدة . وحاول الاتحاد السوفييتى فى مجلس الأمن ربط

مسألة قبول موريتانيا بمسألة منغوليا الخارجية ، وهكذا صوت ممثل الاتحاد السوفييتي فى مجلس الأمن ضد طلب موريتانيا . كذلك فإن الجهود التى بذلت فيما بعد فى الجمعية العامة من قبل الدول الإفريقية التى تتكلم الفرنسية لتأمين إعادة النظر فى طلب موريتانيا ، اصطدمت بمعارضة الاتحاد السوفييتى، وأرجىء الموضوع إلى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة . ومع ذلك فإن هذه التجربة لا تبطل المبدأ القائل بأنه حينما يُعترف دولياً باستقلال بلد حديث الاستقلال ، فإنه يتحتم قبوله عضواً فى الأمم المتحدة .

ومن المحتمل أن ينضم الكثيرون إلى عضوية الأمم المتحدة التى يقدر أحد المراقبين المطلعين عدد أعضائها فى المستقبل القريب بمائة وعشرين عضواً . فإذا كانت جميع الحركات نحو الحكم الذاتى والاستقلال فى المناطق غير المستقلة والموضوعة تحت الوصاية من قبل الأمم المتحدة فى بقية العالم ، تؤدى إلى تقديم طلبات لعضوية الأمم المتحدة ، فسيرفع المجموع بسهولة إلى أكثر من مائة وعشرين ويستطيع المرء أن يتصور بأنه ستواجه الأمم المتحدة حينئذ مشاكل تستدعى إعادة التنظيم الشامل للمنطقة. ولقد اقترح فكرة إعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة على وجه العموم لتغيير الأحكام التى تنص على حق النقض فى مجلس الأمن . ومن المحتمل التفكير فى إعادة النظر فى الميثاق بصورة سريعة بسبب الزيادة الكبيرة فى عضوية الأمم المتحدة على الأخص .

الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ واتساع عضويتها

ستتخذ وطأة الزيادة الرئيسية فى عضوية الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ أشكالاً مختلفة. وستمر بالطبع أعوام عديدة قبل أن يصبح بالإمكان إجراء تقدير دقيق لهذه الأشكال . فحينما ينضم بلد إلى الأمم المتحدة يواجه فى

الحال اجتماعات بصدد أبحاث ليست مألوفة لديه ، وقد تمكنت بعض البلدان فى بعض الأحوال من تقديم بعثات كبيرة تضم موظفين ذوى خبرة واسعة ليلعبوا دوراً فعالاً عقب قبولها مباشرة . وقد مُثل الأعضاء الجدد عام ١٩٦٠ فى معظم الدورات العامة للجمعية العامة واشتركوا غالباً فى أعمال اللجان السياسية ولكنهم نادراً ما لعبوا دوراً هاماً فى اللجان الأخرى . ويقتضى الأمر مرور فترة طويلة فى معظم الأحوال ، قبل أن يتمكن العضو الجديد من أن يشعر المنظمة العالمية بتأثيره الفردى الكامل.

وأثرت العضويات الجديدة فى الأمم المتحدة عام ١٩٦٠ على التدابير الطبيعية فى بناء الأمم المتحدة . ويجب ألا نستخف بأهمية هذه النتائج الإدارية فى عمل المنظمة . فمثلاً ستمد المنافشة العامة التى تجرى فى الدورة الكاملة للجمعية العامة فى كل عام ، بصورة واسعة ، إذا أصرَّ كل عضو على الاشتراك الرسمى التام فى الدورة . أما الأعضاء الجدد فى دورة عام ١٩٦٠ فلم يألفوا إجراءات الأمم المتحدة ، ولهذا السبب امتنعوا كغيرهم عن إلقاء خطب رسمية أثناء المناقشة . أما فى اللجان فتجرى مناقشات عامة تتضمن جميع ما يحوى جدول الأعمال من المواضيع . فإذا ألقى كل عضو خطبة فى جميع المناقشات العامة فإن النتيجة تحديد شاذ لإحدى الجلسات . ولا تختلف مصاعب الأمم المتحدة فى هذا الشأن عن المصاعب التى تجابهها البرلمانات الوطنية حيث يشعر الأعضاء فى كثير من الأحوال باضطرارهم للاشتراك فى مناقشات مواضيع خاصة لا لرغبة منهم ، بل لكى يسجلوا وجودهم بأسلوب يرضى الناخبين . أما فى البرلمانات الوطنية فيقوم نظام حزبى ، أو تخطيط خاص لمنع كثير من الأفراد من إلقاء خطب قد تعيق عمل المنظمة من الإنطلاق والتقدم . غير أن من الصعب اتخاذ تدابير تلقائية تشابهة فى الأمم المتحدة ، خاصة وإن العادة المألوفة عموماً هى أن كل عضو

يرغب فى التكلم ، حر فى القيام بذلك حينما يريد ولأطول مدة ممكنة . وقد تقرر بعد صعوبات جمة وضع حدود للمناقشات نفذت بصعوبة أشد . فحينما يباشر بالمناقشة العامة ، يصبح ومن الصعب على الخطباء الاشتراك فيها مجدداً بصورة لائقة ، وتوجد أيضاً رغبة عند عدد كبير من البعثات فى الانتقال من المداولات العامة إلى مناقشات نقاط معينة للموضوع ، يضاف إليها عادة بحث عدد من القرارات . ويحتمل أن تضع هذه الرغبة حداً لطول وعدد الخطب فى المناقشات العامة . ومع ذلك ، إذا لم تثبت مثل هذه العوامل الرادعة فعاليتها ، فإن الجمعية العامة تضطر للنظر فى اتخاذ ترتيبات إجرائية تتجنب مثل هذه الحالة .

وقد كان لقبول عدد كبير من الأعضاء الجدد فى الأمم المتحدة أثر على ترتيب المقاعد ، مما اقتضى إجراء تغييرات مختلفة فى بناء الأمم المتحدة للأخذ بعين الاعتبار الزيادة الكبيرة فى عدد الأعضاء . ومن النتائج الواضحة للعضوية الجديدة فى عام ١٩٦٠ أن الحاجة ماسة إلى سد عدد من الممرات بالمقاعد فى كل غرفة من غرف اللجان المختلفة ، وهذا بدوره سبب صعوبة للوفود فى التحدث إلى غيرها أو فى توزيع مشاريع القرارات أثناء مباشرة اللجان أعمالها بدون إزعاج عدد كبير من الوفود الأخرى وبدون التسبب فى لفت الانتباه . وخلاصة القول أن الترتيبات التى أصبحت ضرورية بسبب الأعضاء الجدد قللت إلى حد ما من مخالفة الأصول ومرونة الإجراءات فى اللجان والجلسات العامة .

بعض النتائج السياسية

يمكن أن يستدل على مواقف بعض الأعضاء الجدد فى الجمعية العامة فى عام ١٩٦٠ من تسمية الكثيرين منهم بأنهم (غير الملتزمين) . ففى بعض

الحالات اتخذ الأعضاء الجدد موقفاً يقتضى بحث كل مسألة من وجهة نظر جديدة ومستقلة ، وهذا نتج عنه بعض إبطاء للنقاش فى المسائل التى سبقت مناقشتها على نطاق واسع ، ولكنه عاد بفوائد طيبة ، نظراً لأنه فى الأمم المتحدة كما فى غيرها ، تؤدى المكنسة الجديدة أحياناً إلى تحقيق النظافة . ففى بعض المسائل يكون من المفيد بوجه عام العودة إلى الآراء الأصلية الكامنة وراء المواقف التقليدية للأمم المتحدة ، وإعادة النظر فيها على ضوء الظروف المتغيرة . ومن هذه الناحية ، كان تأثير الدول الأفريقية الجديدة مفيداً فى بعض الأحيان .

وعلى العموم دللت الدول الأفريقية على رغبتها فى اتخاذ مايسمى بموقف عدم الانحياز . . وفى معظم المسائل الدولية ، ما عدا المسائل التى تمسها مباشرة ، ستتخذ الدول الجديدة دائماً موقفاً بين المتنازعين بصرف النظر عن آرائها فى الجدارة الذاتية لنزاع معلوم . ويبدو أن عدم الانحياز فى نظر الأمم الجديدة أهم بكثير من المسائل التى يتضمنها أى نزاع خاص لأن الصورة التى أخذتها لنفسها وموقف المساومة الذى تتخذه يتوقفان على الحفاظ على ذلك الحياد . وقد قال دبلوماسى أفريقى أثناء دورة عام ١٩٦٠ للجمعية العامة « لم يستطع أى من الفريقين أن يكسبنا ، ونحن مصممون على ألا يكسبنا أحد » . وقد شجع هذا الموقف جو الأمم المتحدة ونظامها ، وقد يؤدى ذلك إلى مزيد من التوتر بدلاً من تلطيف حدة الخلافات بين الأطراف السياسية المتنازعة فى الأمم المتحدة . مثال ذلك أن الشرق والغرب كليهما يتنافسان فى تأييد الفريق غير الملتزم بأى تعهد ، الذى قد يهدف دائماً كمجموعة ، إلى التوفيق فى الخلافات الناشئة بين الفريقين ، أكثر من المحافظة على موقف عدم الالتزام .

إن الرأى العام الذى ذكرناه سابقاً ليس دقيقاً تماماً بالنسبة لدور جميع الدول الأفريقية الجديدة فى الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة. فقد حدثت خلافات رئيسية فى الرأى حول قضية الكونغو، وعن الرغبة فى مناقشة انضمام الصين، وهما قضيتان كان للبلدان الأفريقية مواقف مختلفة جداً بالنسبة إليهما. وكان من الواضح فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة أن الدول الأفريقية تعتبر أحياناً كالبيادق فى لعبة الشطرنج من المناورات الدبلوماسية والسياسية. وقد تكون الجهود التى تبذل فى المستقبل لاستقلال هذه البعثات أقل نجاحاً مما هى عليه الآن.

وكمثال لرغبة البلدان الجديدة فى تجنب تورطها فى الحرب الباردة نقدمه فى الحادثة التالية التى وقعت فى اللجنة الثانية. فقد عرض مشروع قرار من قبل ثمانية عشر بلداً، منها عدة بلدان أفريقية حديثة الاستقلال، لزيادة مقدار المعونة الاقتصادية المقدمة عن طريق الأمم المتحدة إلى الدول الأعضاء التى ستستقل عما قريب. وكانت تشيكوسلوفاكيا وهى من الكتلة السوفيتية من بين مؤيدى القرار. ومع ذلك، فإن مشروع القرار حتى بعد إعادة النظر فيه، لم يتخذ موقفاً مؤيداً أو معارضاً لتقرير الأمين العام الذى يوصى به بزيادة المعونة للبلدان الجديدة عن طريق الميزانية الرسمية للأمم المتحدة. لذلك فإن هولندا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة نظمت تعديلاً تسجل الجمعية العامة بموجبه بكل رضى، اقتراحات الأمين العام بزيادة معونة تقدر بخمسة ملايين دولار لعامى ١٩٦١ و ١٩٦٢، للدول المستقلة حديثاً من الموازنة الرسمية للأمم المتحدة. وقد عارضت الكتلة السوفيتية هذا التعديل بشدة بحجة أن المعونة التى يجب أن تقدم إلى الدول الحديثة للاستقلال يجب أن تحول من البرنامج الموسع للمعونة الفنية الذى يستند إلى المساعدات الاختيارية، وليس من الموازنة المفروضة للأمم المتحدة.

ولكن التعديل الأخير لاقى معارضة لأنه يضع الاعتمادات تحت تصرف الأمين العام الذى كانت الكتلة السوفيتية تعارضه شخصياً وبالنسبة إلى مركزه كما ذكرنا فى مكان آخر. وقد انتقد ممثل السودان، وهو من مؤيدى القرار، إقحام « المسائل السياسية » فى المناقشة. ومع أنه أيد هو واثنان آخران من المندوبين اقتراحات الأمين العام، فإنهم لم يوافقوا على التعديل الذى قدمته المملكة المتحدة ووفدان آخران. وطرح التعديل على التصويت وتمت الموافقة عليه بثمانية عشر صوتاً هى أصوات معظم البلدان الغربية وجابون، وهى من الدول المستقلة حديثاً، مقابل تسعة أصوات هى أصوات الكتله السوفيتية ماعدا ألبانيا التى كانت غائبة، ولكن الأرجنتين ارتابت كثيراً فى الفكرة بمجموعها وفى تقديم المعونه الخاصة إلى البلدان المستقلة حديثاً دون غيرها، وامتناع تسعة وأربعين وفداً عن التصويت (وهى وفود معظم البلدان النامية). ويدل هذا التصويت الغريب على الدرجة التى وصلت إليها الدول النامية فى عدم رغبتها اتخاذ أى موقف لما تعتبره موضوع حرب باردة، ولو كان يتضمن برامج مساعدتها الخاصة.

بعض النتائج الإجرائية

من المؤثرات المتزايدة جداً فى الجمعية العامة، الميل إلى تقليل قيمة الأصوات المطروحة على قرارات الأمم المتحدة. فاهتمام الدول الأعضاء بعدم التصويت ضد شركائها الإقليميين أو السياسيين أو بمعزل عنها أدى إلى تعامل متزايد فى التصويت مع جماعة أو شركاء إقليميين، ومن ثم القيام بتعليل للتصويت يتضمن أحياناً موقفاً يختلف تماماً عن الموقف الذى دل عليه التصويت. والأمر هو كما لو أن كثيراً من الوفود قررت بأنه ليس المهم اتخاذ موقف معين فى الجمعية العامة لعام ١٩٦٠، شريطة أن يحافظ

جيداً على الجماعة أو الكتل الأخرى ، وهذا الميل نفسه كان موجوداً بالطبع فى الأعوام السابقة ، فى الأمم المتحدة ، ولكن يبدو أن خطره قد ازداد بتوسع العضوية الذى حصل عام ١٩٦٠

وقد شهدت الجمعية العامة لعام ١٩٦٠ شيئاً من الفشل فى نظام المفاوضات بين مختلف الكتل فى الأمم المتحدة . وأمكن التوصل فى معظم المسائل السياسيه الصعبة إلى اتفاق بعدم قيام مناقشات طويلة داخل الكتل الموسعة ، ومن ثم أصبحت المواقف التى وصلت إليها تلك الكتل متصلبة فى المناقشات التى جرت مع الكتل الأخرى ، لأن الممثلين غير راغبين فى إجراء تسوية تستلزم مناقشات أخرى داخل مجموعتهم الخاصة . وقد اتخذت الكتل الكبرى فى الدورة الخامسة عشرة موقف « خذ الشيء أو دعه » وهو موقف لا يتفق والتقاليد الدبلوماسية العملية للجمعية العامة .

وقد أثر توسع العضوية أيضاً على « اتفاقات الجنتلمان » ، فإن أى تعديل للميثاق استناداً للمادة ١٠٨ يتطلب التصديق عليه من قبل جميع الأعضاء الدائمين فى مجلس الأمن . وبما أن الاتحاد السوفيتى أعلن أنه لن يصادق على أى تعديل طالما أن تمثيل الصين لم يعالج بصورة مرضية فلم يكن بالإمكان القيام بأى تنقيح سياسى لميثاق الأمم المتحدة منذ عام ١٩٤٥ إذ أن بعض مظاهر الميثاق أثبتت أنها ليست عملية بدون إجراء تفاهم غير رسمى عن الطريقة التى يجب أن تفسر بها هذه النصوص . فمثلاً تجرى معظم الانتخابات فى الجمعية العامة على أساس مايسمى « اتفاقات الجنتلمان » التى اتفق على معظمها فى لندن عام ١٩٤٥ على أساس التفاهم الذى تم التوصل إليه بين الدول العظمى . وقد نصت هذه الاتفاقات عل تخصيص المقاعد فى هيئات الأمم المتحدة المنتخبة إلى كتل ومناطق خاصة . ووجد فى الماضى

عدد من الحالات أصبحت فيها « اتفاقات الجنتلمان » هذه موضع نزاع ، خاصة بالنسبة لانتخابات مجلس الأمن . ولكنها على العموم قامت بعمل جيد .

ويبدو أن عمليات « اتفاقات الجنتلمان » السارية فى ذلك الحين فشلت إلى حد ما فى أعمالها فى القسم الأول من الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة . ونتج هذا الفشل بالطبع ، عن الزيادة الكبيرة فى عضوية الدول الإفريقية ، ولم يكن حجم هيئات الأمم المتحدة قد صمم على أساس الأخذ بعين الاعتبار إمكانية مثل هذا التوسع الكبير فى العضوية الإفريقية كالذى حصل . والآن ، فإن الأمر يتطلب تغييراً كبيراً . ويحتمل أن يسبب هذا التغيير نزاعاً بين التكتلات الإقليمية الممثلة فى الأمم المتحدة . وعلى ضوء موقف الاتحاد السوفيتى تجاه التعديلات المقدمة بشأن الميثاق فقد بدا مستحيلاً توسيع مجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى كما يريده الكثيرون . وكان الحل الوسط شكلاً من أشكال إعادة التوزيع الاضطرارى للمقاعد الحالية مبنياً على أساس قوة التصويت فى الجمعية . ومثل هذا التطور مناقض لأحد المبادىء الذى قامت عليه العضوية فى هذه الهيئات بموجب الميثاق ألا وهى « الوظيفة » . أما عضوية مجلس الأمن فتتوقف على مقدرة الأعضاء غير الدائمين فى المساهمة فى حفظ السلام والأمن الدوليين (المادة ٢٣) . فإذا قررت العضوية فى مجلس الأمن على أساس بعض الحسابات الرياضية دون أى اعتبار لمقدرة أعضائه فى المساعدة على أعمال الأمم المتحدة للمحافظة على السلام ، فإن قيمة مجلس الأمن نفسه تتضاءل بدون شك . وينطبق الأمر نفسه على المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وهو هيئة يتوقع أن تصبح ميزاناً معقولاً بين البلدان المتطورة والبلدان النامية .

ولأجل إعادة توازن عادل فى تكوين عدد من الهيئات فى الأمم المتحدة، فمن الضرورى إجراء مفاوضات لقيام « إتفاقات جنتلمان » جديدة تتعلق بإضافة عدد من المقاعد إلى هذه الهيئات فى الوقت الذى تتوسع فيه .

فمحاولة بعض الأعضاء الادعاء بأن تنظيم الهيئات فى الأمم المتحدة يمكن أن يتم على قاعدة حسابية وبتصويت أكثرية الأعضاء هو أمر مربك، لأن المسائل الدستورية التى يؤثر حلها جوهرياً على مستقبل الأمم المتحدة، لن تحل برفع الحيف والجور عن مجموعة من الشعوب لنقلها إلى مجموعة أخرى غيرها .

ويمكننا أن نلمس الدليل على الصعوبات التى تبرز بخصوص هذا الموضوع ، من النقاش الذى جرى فى اللجنة السياسية الخاصة خلال الدورة الخامسة عشرة فى جدول الأعمال ٣٣ المسمى « زيادة عدد أعضاء مجلس الأمن ، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى » . وقد قدم مشروعا قرارين يوصى أحدهما بتوسيع مجلس الأمن ويوصى الآخر بتوسيع المجلس الاقتصادى والاجتماعى . وقد أيد عدد كبير من الدول القرارين أى ٣٩ و ٤٦ بالنسبة لكل منهما . وأصبحت هذه المسألة مرتبطة بانتخابات هذين المجلسين ، التى جرت خلال الدورة الخامسة عشرة ، لأن بعض الأعضاء الأفريقيين الجدد أبدوا رغبتهم فى المساهمة فوراً فى أعمال هذه الهيئات. وقد عرض عدد من الدول الأفريقية والآسيوية تعديلات لمشروعى القرارين ، توصى بإعادة التوزيع الفورى للمقاعد الحالية كحل وسط إلى أن يعدل الميثاق . عارضت بعض الدول الأعضاء هذا التشويش المفاجىء « لاتفاق الجنتلمان » المعقود عام ١٩٤٥ بشأن توزيع المقاعد بدون مشورة تامة مسبقة . واحتجت بعض الوفود على أن إعادة توزيع المقاعد الحالية بدلاً من توسيع عضوية المجالس هى بمثابة عقاب للدول التى حبذت توسيع

المجالس بدون أن تحدث أى ضغط على كاهل معارضى التوسيع . وقد أوصى مشروع قرار ثالث بإنشاء لجنة مهمتها إيجاد حل للمشكلة وكتابة تقرير عنها للدورة السادسة عشرة . وفشلت المفاوضات التى جرت طيلة أسابيع لإيجاد اتفاق بهذا الشأن ، وحينما جرى التصويت أخيراً فى اللجنة رفضت القرارات الأصلية التى تطالب بالتوسيع ، كما سحب القرار الذى يوصى بإنشاء اللجنة . وفى الدورة الكاملة اتخذ قرار بإبقاء المسألة فى جدول أعمال الدورة المستأنفة .

وينتظر حدوث صعوبات مماثلة بالنسبة لعدد من هيئات الأمم المتحدة فى المستقبل القريب ، ويتطلب الأمر ديبلوماسية وانضباطاً شديدين من مختلف الهيئات الإقليمية فى الأمم المتحدة إذا أريد تجنب الانقسامات الضارة التى تؤثر بسهولة على فعالية الهيئات المعنية فى الأمم المتحدة .

وقد صعب تدفق الوفود الجديدة فى الدورة الخامسة عشرة على المندوبين الأفراد تكوين العلاقات الشخصية الضرورية ، لأن إقامة علاقات الصداقة يتطلب وقتاً طويلاً حتى ولو كان منشؤه الضغط الرسمى . ومن الصعب معرفة كيفية الوصول إلى هؤلاء الأعضاء وإنشاء علاقات معهم للمناقشة فى المشاكل المختلفة كما يصعب أيضاً ترتيب اجتماع المندوبين لمناقشة مسائل خاصة . ومن الذيول الأخرى لتوسيع العضوية العادة التى بواسطتها يتم تأييد القرارات من قبل أعداد كبيرة . وقد سبب هذا بدوره صعوبة فى تعديل تلك القرارات أو المفاوضة بشأنها طالما أنه يجب أن يؤخذ رأى الثلاثين أو الأربعين عضواً المؤيدين فى كل تعديل . وقد ينشأ جو صاخب يشبه جو الانتخابات حيثما يتمسك عدد كبير من المؤيدين بقرار معين بطريقة ليست ذات صلة بمحتوياته الجوهرية حتى أصبح من الصعب فى حالات أخرى توقع نتيجة أى قرار سواء فى اللجان أو فى الجمعية العامة .

ومن العوامل الرئيسية التى تؤثر على قرار الوفد فى تقـــديم اقتراح ما ، تقريرها للنتيجة المحتملة . فاذا لم يمكن التنبؤ بنتيجة الأصوات ، فسوف يتردد الوفد فى تقديم اقتراحات أخرى أكثر مما يستلزمه الأمر .

ويتبين من الجدول المقدم قبلاً أن فئة دول غرب أوروبا ، وكندا ، والولايات المتحدة وغيرها تملك فى الوقت الحاضر مجموعاً يقدر بخمسة وعشرين صوتاً فى الأمم المتحدة . وتملك كتلة الدول الأسيوية — الأفريقية من جهة أخرى ما يقرب من خمسة وأربعين صوتاً وقد ضعف النفوذ المتناسق لكتلة الدول الأوربية الغربية والدول الأخرى إلى درجة كبيرة عن الأيام الأولى للأمم المتحدة حينما كانت تشكل نسبة أكبر من مجموع الأعضاء . لذلك نوه البعض بأن الأمم المتحدة تعتـــبر منظمة معادية. للغرب . ويستند هذا الرأى إلى النظرية القائلة بأن المنظمة التى تسود فيها وتتسلط عليها بصورة مطلقة كتلة واحدة ، تستطيع أن تعمل لمصلحة تلك الكتلة الخاصة فقط ، ولكن لاتنطبق هذه الحالة على الأمم المتحده التى لاقت أنجح الأعمال فيها تأييداً تاماً على أوسع نطاق ، حتى تلك التى تحمل وجهة نظر غربية بحتة .

وعلى كل ، فإن العضوية الجديدة الكبيرة تعنى أن كتلة « الدول الغربية الأوربية وكندا والولايات المتحدة وغيرها من الدول » تعد بعد الآن واثقة من سهولة فرضها لآرائها كما كانت من قبل . وهذا ليس معناه أن المصالح الشرعية للغرب سوف تكون عرضة للتجاهل وأن تزايد عدد أعضاء الأمم المتحدة سيقدم ، من عدة نواح ، فرصة لتزايد نفوذ المواقف الغربية بغرض أنها مواقف ذات قيمة جوهرية ، وعلى الوفود الغربية فى الأمم المتحدة أن تنشىء جواً تعاونياً مستنداً إلى الاحترام المتبادل فى علاقاتها مع وفود البلدان غير المنحازة . ويبقى علينا أن نعرف كيفية نجاح

الوفود الغربية فيما سيكون دون شك عملاً صعباً وشائكاً فى السنين القادمة. فجميع وفود البلدان التى تساند الأمم المتحدة مساندة تامة ، ستضطر بسبب التغيرات فى عدد الأعضاء ، لبحث كيفية تطبيق أساليب وإجراءات العمل فى المنظمة على الظروف الجديدة . وثمة دلائل على حتمية إعادة مثل هذا التقرير .

بلوغ الذروة

فى القسم الأول من الدورة الخامسة عشرة

لقد حضر القسم الأول من الدورة الخامسة عشرة ، على الأخص بين افتتاح الدورة فى العشرين من سبتمبر — أيلول ١٩٦٠ — ونهاية المناقشة العامة فى السابع عشر من أكتوبر — تشرين الأول — سبعة عشر من رؤساء الدول ، وتسعة عشر من رؤساء الحكومات بالإضافة إلى واحد وستين من وزراء الخارجية والوزراء الآخرين . وقد أشير إلى أن هذا المستوى الرفيع للمشتركين فى الجلسة يمكن أن يقارن بمؤتمر فينا المنعقد بين عامى ١٨١٤ و ١٨١٥ ، وبمؤتمر الصلح المنعقد فى باريس عام ١٩١٩ ، وبمؤتمر الأمم المتحدة بشأن المنظمة العالمية المنعقد فى سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ الذى أعد فيه ميثاق الأمم المتحدة . ومع ذلك فإن أى تقدير معقول للقسم الأول من الدورة الخامسة عشرة يجب أن يصل إلى النتيجة القائلة بأن تلك الدورة لم تسفر عن النتائج المنتظرة من اجتماع يحضره مثل تلك الشخصيات على هذا المستوى الرفيع . وقد يكون من المفيد أن نكشف عن أسباب هذا الرأى المقبول بشكل عام .

كان جو الدورة الخامسة فى أيامها الأولى متوتراً . وهناك من يعزو إثارة العواطف وازدياد خطورتها إلى اهتمام الصحافة . فالأمم المتحدة تقع فى مدينة نيويورك ، لذلك فهى فى مركز الشبكة الواسعة للوسائل

الإذاعية ، ويشك فى أن أى مؤتمر دولى سابق حظى بمثل هذه التغطية من قبل التلفزيون والإذاعة والصحافة على طول آلاف الخطوط الفردية التى تنبعث بعيداً عن نيويورك بمثل ما حظيت به الاجتماعات المنعقدة فى الأمم المتحدة فى خريف عام ١٩٦٠ . ولاشك فى أن الجو العام لم يكن باعثاً على الديبلوماسية فى شكلها التقليدى .

وكان السبب المباشر للتوتر الذى ساد الاجتماع هو تدخل السيد خروشوف الذى كان رئيساً للدورة ، وهجماته على الأمين العام . وكانت قد تدهورت العلاقات بين الشرق والغرب نتيجة لانهيار مؤتمر القمة فى شهر مايو (أيار) عام ١٩٦٠ .

إن الزائرين الذين وفدوا لرؤية الأمم المتحدة فى فترة عادية من حياتها العملية وجدوا أن الأحوال المحيطة بالاجتماعات فى خريف عام ١٩٦٠ أحوال غير طبيعية . فقد كان جهاز السير فى مانهاتن بكامله مضطرباً بسبب ضرورة إغلاق عدد من الشوارع فى قلب حى من أهم الأحياء التجارية فى المدينة . وقد جعلت تدابير الوقاية والأمن المتخذة من قبل شرطة نيويورك وشرطة الأمم المتحدة ، الدخول إلى مبنى الأمم المتحدة أثناء ممارسة الأعمال العادية أمراً صعباً حتى لذوى المراكز العليا . وقد ارتبكت أعمال خدمات الدوائر الرئيسية ارتباكاً عملياً فى الأمم المتحدة من عدة نواح بسبب الحاجة إلى توفير حماية تامة إلى الشخصيات العالمية المتنافسة فى ذلك المكان ، فتأخرت الاجتماعات واستغرقت وقتاً أطول مما يجب ، ووجدت صعوبات فى تأمين الاتصالات الشخصية مع المندوبين . وقد تميز التاريخ الاجتماعى للأمم المتحدة فى هذه الفترة بالولائم وحفلات الاستقبال ، أما الأعمال الاجتماعية الأخرى فقد ألغيت أو تغيرت .

ومن الأمور المعقدة أن بعض رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات لم يكونوا على معرفة وطيدة بالأمم المتحدة أو لم يشتركوا مباشرة فى اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة التى تؤلف شكلاً خاصاً فريداً من نوعه للنشاط الديبلوماسى .

وحينما يحضر رئيس إحدى الدول أو رئيس إحدى الوزارات يمكن اختصار الوقت اللازم للحصول على قرار يتعلق بمشكلة للأمم المتحدة ، وتكون له علاقة مباشرة به . وتعد هذه ميزة من نواح عديدة . ومع ذلك ، فى الأحوال العادية تكون معظم المشاكل فى الأمم المتحدة من النوع الذى لا يمكن اتخاذ قرار سريع مباشر بصدده إذ أن معظمها يتطلب دراسة دقيقة من قِبَل عدد من الدوائر الحكومية ، أو بتبادل الرأى بالطرق الدبلوماسية مع الحكومات الأخرى . لذلك فإن وجود رئيس الدولة أو رئيس الحكومة يؤدى إلى أن تتخذ البعثة التابعة له قرارات سريعة قد تكون عرضة فى الأحوال العادية إلى بحث طويل .

ويحتمل أن يكون رؤساء الدول ورؤساء الحكومات قد أزالوا فى جو الدورة الخامسة عشرة بعض ما علق برؤوسهم من الوهم عن الطريقة التى تعمل بها الأمم المتحدة ، كما يحتمل أن ذلك قد أضر بمستقبل هيبة المنظمة . وعلى العموم فلن يغتبط أى رئيس من رؤساء الدول أو الحكومات بأن يتعرض إلى ضغط إجراءات العمل فى الجمعية العامة التى تشتمل على تسعة وتسعين عضواً متساويين .

وقد يبدو مناقضاً للاصطلاحات أن يكون رئيس الدولة هو أيضاً رئيس الوفد إذ أن تعريف الوفد هو سلطة ممنوحة من قبل حكومة مركزية . فهو ليس الحكومة نفسها ، بل إنه يعمل بموجب تعليمات من الحكومة .

وحينما يكون رئيس الدولة أو الحكومة حاضراً ، فإن الوفد ينتحل بعض صفات الحكومة ، وذلك حسب تركيبها . وقد يكون أمراً غير عادى أن يطلب رئيس الدولة أو رئيس الحكومه تعليمات من حكومته حينما يعمل رئيساً للوفد إذ يجب أن يأخذ الأمر على عاتقه ، بل هو يفعل ذلك بالنسبة لأعمال الوفد باسم الحكومة ، بعد التشاور مع زملائه فى العاصمة ذات الصلة. ولقد أحدث هذا الجو من الالتزام التام من قبل الوفود التى يرأسها رؤساء الدول أو رؤساء الحكومات ، الكثير من التوتر فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة . فحيثما يلقى رئيس دولة عالمية عظمى بياناً ، فإنه يكون موضع اهتمام عام ، لأنه بالقائه ذلك البيان يوضح سياسة حكومته . ومع ذلك ، لا شك أن الشىء الكثير يتوقف على نوع الحكومة أو الموقف السياسى فى كل حالة من الأحوال .

ويضطر رئيس الدولة أو رئيس الحكومة فى الأمم المتحدة إلى أن يتداول مع عدد كبير من الوفود الأخرى التى يرأسها رؤساء دول أو رؤساء حكومات . وهذا بدوره يضع العلاقات بين الوفود على قاعدة غير مرضية من عدم المساواة . فمن وجهة نظر البروتوكول لا يستوى رئيس الحكومة فى الدولة الصغيرة مع وزير خارجية الدولة العظمى ، وهذا فقدان للتوازن لا يؤدى بالطبع إلى امتناع التبادل المفيد بين الدولتين . فالتأثير الناجم من وجود رؤساء الدول فى الدورة الخامسة عشرة من وجهة نظر الصحافة والجمهور هو تحويل التشديد على المواضيع الرسمية فى جدول الأعمال ، إلى المواقف التى يتبناها كل رئيس دولة على حدة بصرف النظر عما قد يفعله أو يقوله الأعضاء الآخرون فى الأمم المتحدة .

ومن الصعوبات التى نشأت عن حضور رؤساء الدول والحكومات فى الدورة الخامسة عشرة ، أن قرار الحضور كان يصدر فى عدة حالات

فى اللحظة الأخيرة ، ولم يكن ممكناً إجراء الاستعداد المرغوب فيه بوجه عام قبل اجتماع رؤساء الدول حتى يعطى هذا الاجتماع ثماره المرجوة . ومن النتائج الأخرى لحضور رؤساء الدول التركيز على الجلسات المطلقة لكامل أعضاء الجمعية العامة التى تجتمع بسبب إصرار وفد الاتحاد السوفيتى على مناقشة الفقرات التى قدمها ، فى تلك القاعة . ومع ذلك فإن الجمعية العامة فى الدورة التى عقدت بكامل أعضائها ، لها مساوىء خطيرة كقاعدة يجرى فيها تبادل الآراء وتتخذ القرارات . وقد ذكرنا فى مكان سابق من هذا الكتاب ، أن الجمعية العامة تحيل معظم المواضيع ذات الأهمية إلى لجانها المختصة التى تحيلها بعدئذ إلى الجمعية العامة بكامل أعضائها لاتخاذ القرار النهائى. وليس فى قاعة الجمعية العامة سوى منبر واحد للخطابة ، بينما يكون أمام كل وفد من اللجان مكبر يستطيع بواسطته الاشتراك بكل سهولة فى تبادل الآراء . والجلسة المطلقة للجمعية العامة أشد تعرضاً من وجهة النظر الدعائية ، وبالتالى فهى تستخدم فى بعض الأحيان لإصدار البيانات الدعائية بدلاً من المشاركة فى المساعدة على سير العمل بصورة منتظمة .

ومن وجهة ثانية يجب عدم الجدل فى أن حضور رؤساء الدول ورؤساء الحكومات فى الدورة الخامسة عشرة ، كان مضراً حتماً بمستقبل المنظمة . ففى بعض الأحوال ، يؤدى حضور رؤساء الدول إلى تقدير كبير فى عواصم الدول للمشاكل والصعوبات التى تجابهها الأمم المتحدة . وهناك أيضاً فوائد ذات أهمية فى اجتماع رؤساء الدول بعضهم مع بعض فى ظروف تختلف عن الأبهة والحفلات التى تحيط بزياراتهم للدول . فالأمم المتحدة تقدم مكان الاجتماع والجو الذى يمكن أن يوفر علاقات غير رسمية بين رؤساء الحكومات بطريقة تختلف بلاشك عن جو أى مناسبة أخرى . وقيل إن المناقشات الثنائية المتبادلة خلال القسم الأول من الدورة الخامسة عشرة

تمثل أثمن عنصر نشأ عن حضور رؤساء الدول . ويستحيل معرفة كون ذلك صحيحاً على الرغم من أن التجربة الماضية دلت على أن فوائد ذات أهمية كبرى يمكن أن تنتج عن حضور عدد كبير من الشخصيات العالمية فى اجتماعات الأمم المتحدة .

وقد ساد الدورة الخامسة عشرة جو قلق بسبب نزاع الكونغو ، وكانت إحدى النتائج الرئيسية لذلك النزاع ، الهجوم الذى شنه الاتحاد السوفيتى على الأمين العام . وابتدأت تلك الدورة فى وقت أصبحت فيه العلاقات بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة على أسوأ ما تكون . ولم تكن الظروف السياسية فى الدورة الخامسة عشرة صالحة قطعاً لحضور رؤساء الدول ورؤساء الحكومات . وكان من الممكن أن تكون لاجتماع رؤساء الدول ورؤساء الحكومات نتائج مختلفة لو أن ذلك تم فى ظروف أخرى .

وقد يجادل البعض فى أن حضور رؤساء الدول ورؤساء الحكومات إلى الأمم المتحدة يدل على الأهمية التى تعلقها سائر الدول على المنظمة ، وبذلك يضفى عليها الاعتبار والأهمية . ويجب أن ندرك ، أنه بتطور الأمم المتحدة ، سيكون من المفيد جداً التوسع والاستمرار فى التعامل الذى بموجبه يحضر رؤساء الدول ورؤساء الحكومات قسماً على الأقل من دورة الجمعية العامة ، وسيكون من سوء الحظ أن النتائج الهزيلة لحضور الزعماء السياسيين السامين للدورة الخامسة عشرة أثرت فى الفوائد الممكنة التى يمكن أن تنتج عن حضور مثل هؤلاء الزعماء فى الدورات المقبلة للجمعية العامة .

ويمكن تصوير طبيعة الصعوبات التى نشأت عن حضور رؤساء الدول فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة على أكمل وجه ، بوصف مصير القرار الذى أطلق عليه عنوان : « نص الدول الخمس » . ومن المسلم به

على العموم أن هـذا القرار لم يعالج بأحسن طريقة ممكنة من قبل مؤيديه ومعارضيه أو حتى أولئك الذين ليسوا على علاقة مباشرة به . والواقع أنه نشأ هناك ميل لتناسى هذا القرار من قبل جميع ذوى العلاقة. ومع ذلك ، فإن التجربة تحمل بعض الدروس المفيدة للمستقبل .

فى الكتاب المؤرخ فى التاسع والعشرين من سبتمبر – إيلول — ١٩٦٠ قدم رئيس جمهورية غانا، ورئيس وزراء الهند، ورئيس جمهورية أندونيسيا، ورئيس الجمهورية العربية المتحدة ، ورئيس جمهورية يوغوسلافيا ، القرار التالى للموافقة عليه من قبل الجمعية العامة (٣٠ سبتمبر — أيلول — ١٩٦٠، ٤٥٢٢/ت) .

غانا والهند ، وإندونيسيا ، والجمهورية العربية المتحدة ، ويوغوسلافيا : مشروع قرار : « إن الجمعية العامة نظراً لقلقها العميق بتدهور العلاقات الدولية الذى يهدد العالم بأخطر النتائج ،

وإدركاً منها بالأمل العظيم الذى يساور العالم فى أن هذه الجمعية ستساهم فى المساعدة على إعداد طريقة لتخفيف التوتر الدولى ،

ووعياً منها بأن المسئولية الخطيرة والملحة التى تقع على عاتق الأمم المتحدة لتكريس جهودها النافعة ،

تطلب بإلحاح كخطوة أولى من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ومن رئيس مجلس وزراء اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية أن يجددا اتصالاتهما التى قطعت مؤخراً حتى تنجز بنجاح رغبتهما المعلنة فى إيجاد تسوية للمشاكل المعلقة عن طريق المفاوضات » .

ويبقى هناك بعض الحيرة فيما يتعلق بالسؤال الثانى : كيف وأين ولد

مشروع هذا النص ؟ لقد قدمه إلى الجمعية العامة السيد نهرو رئيس وزراء الهند ، وبدا كأنه نشأ نتيجة تبادل مباشر وسرى للآراء على مستوى عال بين رؤساء الحكومات المعنية . ومما يذكر أن جميع البلدان الخمسة التى قدمت هذا القرار هى أعضاء فى ما يسمى كتلة عدم الانحياز ، ومع ذلك فإن عدداً من هؤلاء الزعماء أعلنوا بصراحة أنهم لا يدينون الاشتراك فى أى شىء يمكن تسميته بالكتلة المحايدة . ولكن واقع الحال هو أن الزعماء الخمسة يعتبرون على العموم ممثلين للأمم المتحدة « غير المنحازة » . ويبدو أن هدفهم هو استخدام دورة الجمعية العامة لفرض آرائهم فى التخفيف من حدة التوتر الدولى خاصة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى . وكان يمكن أن يبدو للأعضاء المحايدين أو غير المنحازين فى الأمم المتحدة أن اجتماعاً يعقد للجمعية العامة خاصة فى ذلك الوقت الحرج بالنسبة إلى الشئون العالمية ، لا يمكن أن يكون تاماً بدون بذل بعض الجهود لتخفيف حدة التوتر بين الدولتين القويتين . ومع ذلك فقد قدم القرار إلى الجمعية العامة دون بذل ذلك الجهد لتأمين تأييد عام واسع النطاق ، يسبق عادة مثل هذا الجهد الرئيسى .

وكان القرار الذى عرض على الجمعية العامة فى الخامس من أكتوبر — تشرين الأول — ١٩٦٠ قد أبدلت فيه الفقرة الأخيرة بحيث أصبحت تقرأ « تعبر عن تمنياتها بأنه كخطوة ملحة أولى » ، بدلاً من « تطلب كخطوة ملحة أولى » . ويحتمل أن هذا التغيير قد أجرى جواباً على الإشارة إلى أنه من من الخطأ أن يكون أعضاء الأمم المتحدة عرضة لطلب معين إلزامى أو وجوبى قبل الجمعية العامة ، ومع ذلك فقد يعنى أن النص يشير إلى أفراد معينين وخاصة رئيس الولايات المتحدة ورئيس وزراء الاتحاد السوفيتى . وقد أصبحت الحالة أكثر تعقيداً ، لأن الولايات المتحدة كانت فى ذلك الحين فى خضم

معركة انتخابات الرئاسة التى تشتمل على تغيير فى رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية مهما كانت نتيجتها .

وفى الوقت الذى وزع فيه قرار الدول الخمس لأول مرة ، وفى الوقت الذى أصبح معداً لتنظر فيه الجمعية التامة ، قدمت البعثة الاسترالية تعديلاً (الوثيقة ٣١٦ ل ت) يبدل الفقرة الأخيرة من مشروع الدول الخمس بما يلى :

« تذكر أن مؤتمراً بين رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، ورئيس مجلس وزراء اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، ورئيس الجمهورية الفرنسية ، ورئيس وزراء المملكة المتحدة وشمال أيرلندا ، قد أعد للانعقاد فى باريس فى السابع عشر من مايو — أيار — عام ١٩٦٠ لكى يقوم هؤلاء الرؤساء الأربعة بدراسة المواضيع ذات الأهمية الخاصة والرئيسية بالنسبة لشعوبهم الأربعة ،

« وتذكر أيضاً أن المؤتمر لم يبدأ عمله بالفعل ،

« وتأخذ علماً أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس الجمهورية الفرنسية ، ورئيس وزراء المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية ، أصدروا بيانا بهذا الشأن بالنص التالى :

« يأسفون بأن يعلنوا أن هذه المناقشات ذات الأهمية للسلام العالمى لم تتم . أما من جهتهم فإن إيمانهم باق لا يتزعزع بأن المسائل الدولية البارزة يجب ألا تسوى باستخدام القوة والتهديد بها ، بل باستخدام الوسائل السلمية عن طريق المفاوضات . وهم أنفسهم مستعدون للاشتراك بمثل هذه المفاوضات فى أى وقت مناسب فى المستقبل » .

« وتعتقد بأنه يمكن جنى منفعة كبرى للعالم فى مؤتمر تعاون متبادل لرؤساء الدول الأربع فيما يتعلق بالمشاكل التى تعنيهم بصورة خاصة ،

« ونعتقد أيضاً أن التقدم نحو حل تلك المشاكل سيكون مساعدة جوهرية للعمل العام من أجل سلام الأمم المتحدة ،

«لذلك نحث على ضرورة عقد مثل هذا الاجتماع فى أقرب وقت ممكن».

والفرق الرئيسى بين نص الدول الخمس ، والنص الذى قدمته أستراليا، هو أن الأخير من شأنه توسيع عمل الجمعية العامة فى ألا تطلب إلى شخصين فقط بل إلى اجتماع أربعة رؤساء حكومات : الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى وفرنسا والمملكة المتحدة ، وأن النص يحث على عودة اجتماع مؤتمر القمة الذى أرفض قبل مدة من نفس العام .

وقد اتضح حالاً أن الدول الخمس المؤيدة ليست مستعدة لقبول التعديل الأسترالى الذى اعتبره البعض قراراً جديداً وليس تعديلاً . وفى الخامس من شهر أكتوبر — تشرين أول — وزع الوفد السوفيتى رسالة من السيد خروشوف إلى جميع الوفود ، كانت قد أرسلت قبلاً إلى كل من الدول الخمس صانعة القرار الخماسى ، تحتوى على أراء الاتحاد السوفيتى بشأن فشل مؤتمر القمة (الوثيقة ٤٥٣٢/ت) ووزع رئيس وفد الولايات المتحدة أيضاً رسالة مؤرخة فى الثانى من أكتوبر-تشرين الأول - ١٩٦٠، موجهة إلى الأمين العام (الوثيقة ٤٥٢٩/ت) ولم توضح أى من الرسالتين أن اجتماعاً مبكراً بين رئيس الولايات المتحدة ورئيس مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى يعتبر مفيداً أو محتملاً .

وقد أحيطت هذه المناورات بنشاط ديبلوماسى كبير . وبذلت جهود تجريبية لإحداث شكل من التفاهم الذى يسمح بتبنى نص لا يكون حتماً أو بالضرورة على الشكل الأصلى تماماً الذى تقدمت به الدول الخمس. إن نصوص البيانات الصادرة بهذا الخصوص يمكن أن نجدها فى السجلات المدخرة للجمعية العامة (٨٨٧ فى ٥ أكتوبر — تشرين أول — ١٩٦٠ و ٨٨٩ فى أكتوبر — تشرين أول — ١٩٦٠) وقد استحث النظر والتصويت على قرار

الدول الخمس من قبل الجمعية العامة بصفة مستعجلة ، معترضاً المناقشات العامة، وهزم التعديل الأسترالى الذى نال خمسة أصوات مقابل خمسة وأربعين صوتاً وامتناع ثلاثة وأربعين صوتاً . ثم طلب وفد الأرجنتين أن يصار إلى تصويت منفصل بشأن عبارات الفقرة الأخيرة من نص قرار الدول الخمس التى تشير إلى حكومتى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى منفردتين ، وخاصة الكلمات « رئيس ورئيس مجلس وزراء » ، ويهدف هذا الاقتراح إلى إزالة الاعتراض المتكرر بأنه لا يصح أن توجه الجمعية العامة قرار إلى اثنتين من الأفراد بدلاً من توجيهه إلى حكومتيهما .

وقد عجل هذا الطلب بإجراء تصويت منفصل فى مناقشات إجرائية طويلة . ونوقش اقتراح الأرجنتين وطرح على التصويت فقبل بسبعة وثلاثين صوتاً مقابل ستة وثلاثين ، وامتناع اثنين وعشرين . وقد تم ذلك لسوء الحظ من بعض النواحى فى أوائل دورة الجمعية العامة فى وقت لم يكن فيه عدد من الأعضاء ملماً تماماً بقواعد الإجراءات .

لقد اتفق على أن نص الدول الخمس من النوع الذى يتطلب موافقة أغلبية ثلثى الجمعية العامة . لذلك فإنه يجب الحصول على أغلبية الثلثين لتأييد أى جزء من النص . وحينما طرح اقتراح الوفد الأرجنتينى على التصويت كانت النتيجة واحداً وأربعين صوتاً فى جانب المحافظة على النص كما هو وسبعة وثلاثين ضده وامتناع عشرة عضواً عن التصويت . لذلك فقد فشلت كلمات الرئيس ، ورئيس مجلس الوزراء فى الحصول على أغلبية ثلثى الأصوات ، واعتبرت ساقطة من نص القرار . ولقد اعترض على السلطة الرئيس فى هذه النقطة ولكنها حصلت على التأييد : بثلاثة وأربعين صوتاً ضد سبعة وثلاثين وامتناع خمسة عشر عضواً عن التصويت . وكانت الخطوة التالية هى التصويت على القرار خالياً من هذه الكلمات . إلا أن

الدول المقدمة للقرار عندما وجدت فى هذه المرحلة أن جزءاً أساسياً من القرار قد حذف ، قررت أن العمل الوحيد فى الجو السائد فى ذلك الحين هو سحب القرار . وكان المتكلم بلسانها فى هذا الشأن هو الرئيس نهرو .

ولا شك أن من نتائج هذه المناقشات نشوء جو مشحون بالمرارة لا يوحى بالخير بالنسبة لمستقبل العمل فى تلك الدورة الخاصة للجمعية العامة . فقد شعر الزعماء الخمسة ذوو العلاقة وغيرهم بأن المبادأة المثالية فقدت فى خضم هذه الإجراءات ، لأن اتخاذ القرارات المتعلقة بنقاط رئيسية ذات أهمية بمثل هذه الأصوات المتقاربة التى ذكرنا سابقاً هو من الأمور الشاذة . فالأمم المتحدة لمنظمة لا تستطيع فى هذه الحالة تقديم إطار لتأمين الموافقة على موضوع خطير تعلق عليه كثير من الوفود أهمية عاجلة كبرى. ومع ذلك ، فقد تحمل جميع أعضاء الأمم المتحدة معاً تبعه ذلك الفشل ، وليس إحدى الوفود ذات العلاقة أو المنظمة نفسها . ولن يعتبر بالضرورة فشل قرار الدول الخمس بالنسبة للماضى كارثة للمنظمة ، ولكنه فرصة غير عادية ضاعت .

الكونغو والأمين العام

من الممكن كتابة تاريخ للأمم المتحدة التى كانت تربط كل جمعية عامة بأزمة معينة . فكوريا ، وبرلين ، والهند الصينية ، هى بعض المسائل التى سادت جو الدورات الأخرى للجمعية . ومع ذلك فلم يكن لأية مسألة أخرى ماعدا المسألة الكورية تأثير على الأمم المتحدة كأزمة الكونغو .

لقد كانت جهود الأمم المتحدة فى كوريا تعتبر بالطبع جهوداً حربية بدلاً من أن تكون جهوداً سلامية. فقد مثلت تحولاً عن الطريق الرئيسى لتطور عمل الأمم المتحدة لتشجيع السلام والأمن . وإن أساس إجراءات

« الاتحاد للسلام » التى مكنت الجمعية العامة من إعادة النظر فى المسائل التى تركت بدون حل فى مجلس الأمن بسبب استعمال حق النقض ، وضع على بساط البحث خلال هذه الأزمة . وقد أدت هذه الأزمة إلى إقصاء الأمين العام تريجفى لى حينئذ كوسيط بين الاتحاد السوفيتى والغرب ، منذ أن اضطر للانحياز إلى أحد الجانبين فى الحرب التى تورطت فيها الأمم المتحدة .

وفى الأزمة السابقة قال المراقبون إن نجاح الأمم المتحدة أو فشلها فى تلك المسألة الخاصة سيحدد مستقبلها . ومع ذلك بقيت الأمم المتحدة ، وإن كانت قوية مرة وضعيفة مرة أخرى ، ولكنها حظيت دائماً بتأييد عالمى كاف ومستمر للمحافظة على أهميتها كوكالة لتشجيع التعاون الدولى. وعلى كل حال فإن مسألة الكونغو استطاعت بالمعنى الصحيح تحديد ما إذا كانت الأمم المتحدة ستستمر فى الصعود إلى قمم أعلى للمنفعة ، أو أن حدود عملها أصبحت أشد تعقيداً مما كانت عليه فى أى وقت آخر منذ عام ١٩٤٥ .

وليس ضرورياً كمحاولة استعراض الحوادث التى جرت فى الكونغو ابتداء من خريف العام الماضى . فهناك تقويم ممتاز مستمر لتاريخ هذه الحوادث فى مجلة الأمم المتحدة .

وينعكس معنى أزمة الكونغو بالنسبة الأمم المتحدة بطرق عديدة ، سواء من ناحية نتائجها العالمية أو السياسية . فالأهمية التى ينطوى عليها تتكشف من النفقات المنتظرة لعمليات الكونغو للنصف الثانى من عام ١٩٦٠ ، التى تقدر بستين مليون دولار من قبل اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية للأمم المتحدة . وهذا المبلغ يشمل نفقات القوى الحربية ، ومكتب الممثل الشخصى للأمين العام ، والموظفين الذين يديرون العمليات المدنية للأمم المتحدة فى الكونغو .

وكان من المنتظر أنه نظراً لتنازل الحكومات عن نفقات النقل الجوى وغيره من الخدمات التى كانت قد قدمتها ، فإن مجموع العبء المالى الموضوع على عاتق الأمم المتحدة ينخفض إلى ٤٨٫٥ مليون دولار . ويقدر المجموع لعام ١٩٦١ ، إذا استمرت عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو ، بنحو ١٢٥ مليون دولار . وهذه أرقام كبيرة إذا علمنا أن مجموع موازنة الأمم المتحدة خلال السنوات العديدة لم يتجاوز الخمسين مليون دولار .

ومع ذلك ، فإن عدداً من المراقبين أوضحوا أن مبلغ مائتى مليون من الدولارات قد يكون ثمن « صفقة رابحة » لحفظ السلام فى منطقة مضطربة من العالم قد يكون النزاع الدولى فيها أغلى ثمناً بالنسبة لجميع الدول الأعضاء .

وفى خلال مناقشة تأثيرات أزمة الكونغو ، قدم المندوب الكندى فى اللجنة الخامسة تحليلاً لنموذج عمل الأمم المتحدة لحفظ السلام الذى يبدو بارزاً فى الأعوام الحديثة . وقد وصفت نشاطات الأمم المتحدة فى الكونغو كما يلى :

« . . . بناء على توجيهات عامة من مجلس الأمن ، طلب الأمين العام من الدول المتوسطة والصغرى تقديم القوات المطلوبة . وكانت حكومات هذه البلدان ، ومنها عدد كبير يكافح فى سبيل التطور الاقتصادى ، قادرة على إجابة هذا الطلب فى الحال على افتراض أنها أولاً ستسترد من الأمم المتحدة النفقات الإضافية التى تكلفتها . وثانياً فهى ليست مسئولة عن النفقات اليومية للعمليات ، بل مسئولية ذلك تقع على الأمم المتحدة .

« وباتباع هذا النموذج ، نقل كثير من مسئوليات السلام والأمن التى وضعها الميثاق على كاهل الدول العظمى ، إلى عدد متزايد من الدول

المتوسطة والصغرى . وقد اتفق على إقصاء القوات الفعلية المسلحة للدول العظمى عن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام على الرغم من أن بعض الدول العظمى قدمت الكثير من التسهيلات والخدمات الأساسية . ويقع عبء تقديم الموظفين والكثير من التجهيزات على عاتق الدول الوسطى والصغرى ، ومع ذلك ، فإن المسئولية السياسية والمالية للعمليات بقيت بمجموعها على عاتق الأمم المتحدة ، لأن كل دولة من الأعضاء تهتم بجهود الأمم المتحدة فى حفظ السلام والأمن ، ولا يمكن أن تتهرب من مسئولية الأمم المتحدة فى متابعة تلك الأهداف » .

واستندت عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو إلى حد كبير إلى الدور الذى لعبته الأمم المتحدة فى مختلف أزمات الشرق الأوسط ، وقد استدعت تلك الحالات ، أكثر من غيرها ، نوعاً من التجارب من قبل الأمم المتحدة ، أدى إلى تطوير أساليب متقنة لحفظ السلام — مثل منظمة مراقبة الهدنة من قبل الأمم المتحدة فى فلسطين ، وقوة الطوارىء التابعة للأمم المتحدة فى غزة وسيناء ، ورجال المراقبة التابعين للأمم المتحدة فى لبنان ، وبعثة سبنلى فى الأردن ، وقد قدمت هذه المجموعة المثل الطيب على خبرتها حتى أصبحت نموذجاً لمسلك الأمم المتحدة بالنسبة للحالة فى الكونغو . وفضلاً عن ذلك ، فإن أزمات الشرق الأوسط عام ١٩٥٦ أكسبت الجمعية العامة نفوذاً عملياً فى حقل السلام والأمن وجعلت من الأمين العام شخصية رئيسية فى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام . وهذان من العوامل الهامة فى تطوير عمل الأمم المتحدة فى الكونغو . أما فى أزمات الشرق الأوسط عام ١٩٥٦ ، فقد وقع عبء إدارة الأمم المتحدة فى إقرار وحفظ السلام على عاتق الدول المتوسطة والصغرى . وإن ما كان يميز أزمات الشرق الأوسط فى ذلك العام عن أزمات الكونغو عام ١٩٦٠ — ١٩٦١

قبل كل شيء ، هو أن هذه الدول المتوسطة والصغرى كانت عام ١٩٥٦ تشكل قوة متلاحمة ثابتة لم يظهر مثلها فى عام ١٩٦٠ — ١٩٦١ .

ويختلف دور الأمم المتحدة فى الكونغو فى حجمه وطبيعته عن دورها فى الأزمات الأخرى . فقد رسمت معظم خطط التدخل السابق للأمم المتحدة لمنع احتمال وقوع الحرب بين دولتين أو أكثر، وتعد قضية كشمير من تلك الأمثلة المعروفة . فالتدخل الكبير للأمم المتحدة لغرض إعادة النظام الداخلى وإعادة تأسيس الجهاز الحكومى ميز دور الأمم المتحدة فى الكونغو . وربما كان عمل الأمم المتحدة فى الكونغو ، أكثر من عملها فى أية أزمة أخرى ، يهدف لإيجاد مخرج لتورط الدول العظمى . ولم يسبق للأمم المتحدة أن واجهت مهمة إصلاح سياسى وعسكرى واقتصادى لبلد بكامله . ففى ليبيا خلال عامى ١٩٥٠ — ١٩٥١ اللذين سبقا إعلان الاستقلال كان مندوب الأمم المتحدة يتحمل مسئولية إقامة حكومة مستقلة ، ولكن مقياس ومدى ذلك التورط لا يقاس بمدى التورط فى الكونغو .

وبعد مناقشة طويلة فى اللجنة الخامسة طيلة الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة أتخذ قرار بتخصيص مبلغ ثمانية وأربعين مليون ونصف المليون من الدولارات لعام ١٩٦٠ موزعة بين الدول الأعضاء على أساس ميزان التخمين العادى لميزانية الأمم المتحدة ، على أن يكون عرضة لبعض التعديل، تبعاً لإعلان مختلف المساعدات الاختيارية المقدمة لعمليات الأمم المتحدة فى الكونغو . ومن أهم هذه المساعدات المبلغ الذى قدمته حكومة الولايات المتحدة وقدره أربعة ملايين دولار . وفيما يلى فقرة هامة من القرار :

علماً بأن النفقات التى تحتاجها عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو لعام ١٩٦٠ تؤلف نفقات المنظمة التى تدخل ضمن فحوى المادة ١٧ ، الفقرة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة ، فإن ما يفرض منها على الدول

الأعضاء يشكل التزامات قانونية تلزم مثل هـذه الدول بدفع حصصها المفروضة . . . (القرار ١٥٨٣ (١٥) فى العشرين من ديسمبر — كانون الأول — عام ١٩٦٠) .

وقد لاقت هذه الفقرة معارضة شديدة لا من الكتلة السوفيتية ، فحسب بل ومن الدول الأخرى أيضاً . ثم صدر قرار منفصل رقم ١٥٩٠ (١٥) يسمح للأمين العام بتحمل أعباء التزامات مالية يصل مجموعها إلى أربعة وعشرين مليون دولار لفترة تقع بين الدول من يناير — كانون الثانى — ١٩٦١ والواحد والثلاثين من مارس — أذار — عام ١٩٦١ ، إلى أن يصار إلى إجراء آخر من قبل الجمعية العامة فى دورتها الخامسة عشرة المستأنفة .

وعلى الرغم من رأى الأغلبية القائل بأن على الجميع أن يشتركوا بالمسئولية المالية فمن المحتمل أن يستمر إلقاء العبء الثقيل من نفقات عمليات الكونغو على كاهل الأمم المتحدة . ويزداد ثقل ذلك العبء بسبب الصعوبة فى جمع اعتمادات كافية لدفع النفقات الناتجة عن نشاط الأمم المتحدة فى الشرق الأوسط التى استمرت على مستوى يقرب من عشرين مليون دولار فى العام . ولم يكن السبب فى هذه الحالة الحرجة ازدياد مطالب الأمم المتحدة فقط ، بل كان أيضاً امتناع بعض الدول عن دفع مايترتب عليها من هذه النفقات لأسباب سياسية أكثر منها مالية .

ويجب أن تقترن هذه الصعوبات المالية بالطبع بالصعوبات السياسية التى أحاطت بعمليات الأمم المتحدة فى الكونغو . وقد ذكر أحد المراقبين : « ومع ذلك ، فقد صادفت الخطط المقررة لتدخل الأمم المتحدة عقبات خطيرة هذه المرة ، لأن إنجازات الأمم المتحدة فى الكونغو أصبحت حتى الآن ضخمة لدرجة لا يليق أن توصف بالفشل . ولا شك أنه لا يليق بصورة خاصة أن نتحدث عن النجاح والفشل بالنسبة لمثل هـذه المشاريع

للأمم المتحدة . فالنجاح لا يقاس بإنجاز تسوية مفاجئة بل بإطالة أمد السلام ودعم النظام والقانون والتقدم . ومع ذلك فيحتمل أن يتدهور الأمر فى الكونغو إلى درجة الفوضى أو يصبح مرتعاً للنزاع بين الدول العظمى . ومن جهة أخرى ، فإن الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة قد تبدل من موقفها الغامض بالنسبة للمرحلة الثانية من العملية ، لأنها بعد بذل جهود أولية رائعة ، غرقت عملياتها فى مستنقع وبيل من الشكوك وسوء التفاهم والمناورات السياسية التى أزعجت الأطراف المعنية » .

أما فى الجمعية العامة وفى أثناء الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة، فقد أثبت النقاش الطويل الحاد ، عمق انقسام الرأى بين الأعضاء بالنسبه للصلاحية التى يجب أن تمنح للأمين العام . وقد احتج البعض بأن الدول الأفريقية فقط هى التى يجب أن تحمل على عاتقها عبء المسئولية فى الكونغو ، واحتج البعض الآخر بأن على الأمم المتحدة أن تؤيد هذه الفئة أو تلك فى الكونغو ، وأخيراً فقد ادعى بعضهم أيضاً أن على الأمم المتحدة أن تتبع طريقة للعمل تتفق مع مصلحة بلدهم الوطنية .

ولم ينل أى قرار عن الحالة فى الكونغو أغلبية ثلثى الأصوات فى الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة المستأنفة للجمعية العامة . وقد اتخذ قرار بوجوب إبقاء الموضوع فى جدول أعمال الدورة الخامسة عشرة المستأنفة . وفى الواحد والعشرين من فبراير (شباط) تبنى مجلس الأمن قراراً هاماً (الوثيقة ٤٧٤١ / د) أعطى بموجبه للأمم المتحدة سلطة اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة فوراً ، بما فيها استخدام القوة (إذا لزم الأمر ، وكمرجع أخير) لمنع وقوع حرب أهلية فى الكونغو .

وكان الأمين العام ، طيلة هذه الفترة ، بصفته الرأس المنفذة لمنظمة الأمم المتحدة ، عرضة للهجوم من جميع الجهات ، فقد طلب الاتحاد السوفيتى

على الأخص استقالة المستر همرشولد بحجة أن عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو أيدت « المصالح الاستعمارية والرأسمالية » . وقد أدت هذه الهجمات فى نقطة واحدة إلى إصدار بيان من قبل المستر همرشولد نقتطف منه الفقرات التالية :

« الرجل لا أهمية له أما المنظمة فلها كل الأهمية . ووجود رجل تنفيذ ضعيف لا شخصية له يعنى أن الأمم المتحدة لن تكون قادرة بعد الآن على العمل كأداة فعالة لخدمة مصالح أولئك الأعضاء الكثيرين الذين يحتاجون لمثل هذه الحماية . إن الرجل الذى يحمل المسئولية كرئيس تنفيذى يجب أن يتخلى عن مركزه إذا أضعف السلطة التنفيذية ، كما يجب عليه أن يبقى إذا كان فى بقائه حفظ لها . وهذا وحده هو المحك الجوهرى الذى يجب تطبيقه . وبالطبع ليس الاتحاد السوفيتى أو أى دولة أخرى من الدول العظمى بحاجة إلى الأمم المتحدة لحمايتها . فالمنظمة فى هذا المعنى هى قبل كل شىء منظمتها . لذلك فإننى أومن إيماناً عميقاً بالحكمة التى ستتمكن تلك الدول بموجبها من استخدامها وتوجيهها . وسأبقى فى وظيفتى طيلة مدة عملى كخادم للمنظمة أعمل لمنفعة جميع تلك الشعوب الأخرى ، طالما رغبوا إلى فى أن أقوم بهذ العمل » .

وجرت مقارنات بين الحالة التى وجد المستر تريجفى لى نفسه بها نتيجة للمسألة الكورية فى عام ١٩٥٠ ، والحالة التى وجد الأمين العام همرشولد نفسه بها نتيجة للنزاع فى الكونغو ، ولا شك فى وجود مشابهة ظهرت بصورة خاصة من الهجوم العدائى العنيف على كلا الرجلين من قبل الاتحاد السوفيتى ، ومع ذلك توجد فروق أساسية بين الحالتين .

ففى عام ١٩٥٠ صمم الاتحاد السوفيتى على إبدال المستر لى بشخص آخر فى مركز الأمين العام . وفى عام ١٩٦٠ اقترح الاتحاد السوفيتى إبدال المستر

همرشولد بثلاثة أشخاص أحدهم يمثل الكتلة السوفيتية ، والثانى يمثل المصالح الغربية ، والثالث يمثل ما يسمى بالدول غير المنحازة . وقد هوجم المستر لى بصورة خاصة بعد الأزمة الكورية ، وهوجم المستر هرشولد إبان أزمة الكونغو . وقد أوضحت وفود عديدة من جميع أنحاء العالم أنها لا تستطيع تأييد أى تغيير جذرى فى منظمة الأمم المتحدة من شأنه أن يشل فعاليتها فى هذه الأوقات الحرجة . وفى نفس الوقت ، هناك تسليم على نطاق واسع بأنه سوف يدعو الأمر لإحداث بعض التغيرات فى تنظيم الأمانة العامة بسبب أزمة الكونغو وقبول الأعضاء الجدد من أفريقيا .

ويمكن إيضاح الحالة التى تجد الأمم المتحدة نفسها فيها الآن ، بصورة جزئية على الأقل ، بمقارنة التوفير والنفقات . فقد أحرزت الأمم المتحدة النجاح عدة مرات فى عدة مجالات بعضها ضئيل وبعضها الآخر ضخم فى السنوات الأخيرة ، بالنسبة لعملها فى حفظ السلام . ففى لبنان والأردن وخاصة فى أزمة السويس ، تمكنت الأمم المتحدة أن تسهم مساهمة فعالة فى حفظ السلام والأمن العالميين . وقد شيدت بعملها هذا رأسمال من الخبرة والسطوة الدولية ، واستطاعت منطقياً الاستفادة منه حينما نشبت أزمة الكونغو . فقد بلغت السرعة التى أمكن لأمانة الأمم المتحدة أن تعمل بها فى الكونغو درجة كبيرة نتيجة لخبرتها السابقة فى تنظيم قوى الأمم المتحدة وعملياتها الحربية . ومع ذلك فإن أزمة الكونغو من وجهتى النظر المالية والسياسية اجتذبت الكثير من سطوة الأمم المتحدة .

وطالما أن نتيجة دور الأمم المتحدة فى الكونغو ، غير محققة للأمل ، فإن المنظمة لن تكون قادرة على تقديم إطار للعمل فى الأزمات السياسية الأخرى ذات الأهمية الدولية ، التى يحتمل أن تكون ممكنة . وفضلاً عن ذلك فإن النشاطات الأخرى للأمم المتحدة قد تتأثر بسهولة بالنفقات المالية لأعمالها فى الكونغو .

ومن العوامل التى أدهشت بعض المراقبين فى الأمم المتحدة ، الطريقة التى أبدت بها بعض الدول غير المنحازة عدم تحمسها لمواجهة النفقات وتحمل المسئوليات بالنسبة لأعمال حفظ السلام التى تقوم بها الأمم المتحدة . وإن الثقة التى توليها بعض البلدان للأمم المتحدة تتوقف من بين العوامل الأخرى على الحالة السياسية لتلك البلدان وموقعها الجغرافى والمرحلة التى بلغتها من التطور الاقتصادى . فكثير من شعوب المجتمع الغربى ، مثلاً ، تعلق أعظم الأهمية على تلك النشاطات التى تقوم بها الأمم المتحدة والتى تقع تحت عنوان المحافظة على السلام . وتعتبر تلك الشعوب أن النجاح السياسى للأمم المتحدة هو الذى يقرر قيمتها وأهميتها .

ومع ذلك فهناك مجالات أخرى للعمل أمام الأمم المتحدة تلوح لأعين بعض الأعضاء أكثر أهمية للمحافظة على السلام . ومن هذه المجالات بالطبع مجال التطور الاقتصادى . فكثير من البلدان الأعضاء فى الأمم المتحدة تعتبر التطور الاقتصادى جزءاً من أعمالها ذات الأهمية القصوى ، ويحتج البعض بأن هذه الأعمال تعتبر موازية فى أهميتها لأعمال المحافظة على السلام . ومن ثم ، فحينما تستدعى المشاكل السياسية فى مناطق معينة انتباه العالم ، نجد كثيراً من أعضاء الأمم المتحدة الذين تورطوا بصورة غير مباشرة لا يعلقون نفس الأهمية على مثل هذه المشاكل كأولئك الذين لهم صلة مباشرة بها . فالمنازعات السياسية التى تقع بين الكتل الجغرافية ، والميل الذى تبديه الدول الأعضاء فى هذه الأيام لتفسير قرارات الأمم المتحدة بطريقة لا تتناسب مع آرائهم الخاصة تزيد الحالة تعقيداً .

وقد اقترحت اللجنة الاستشارية لشئون الإدارة والميزانية مع غيرها من المقترحين أن أسلوباً منظماً لتمويل عمليات تشبه عمليات الكونغو ، يكون فى تأسيس صندوق دائم للأمن والسلام ، وأن مثل هذا الصندوق يستطيع التغلب

بشكل معقول على بعض الصعوبات السياسية والمالية المتعلقة برصد اعتماد لكل من الطوارىء الخاصة. ومع ذلك، فبدون تغيير أساسى فى موقف أعضاء الأمم المتحدة نحو أعمال المنظمة فى المحافظة على السلام بما فيها اعتراف الجميع بأن حفظ السلام من قبل الأمم المتحدة أرخص بالنسبة لكل عضو من النزاع العالمى ، فإن فرص إنشاء صندوق دائم للسلام والأمن تبدو ضئيلة .

لقد أثرت أزمة الكونغو على جميع أوجه العمل فى الأمم المتحدة وعرضت بصورة خاصة شخص الأمين العام ووظيفته أو منصبه لضغط غير عادى . فالتنازع على المصالح والخلافات الثقافية بين أعضاء الأمم أدت إلى قرارات تتطلب تفسيراً أكثر مما تتطلبه قرارات البرلمانات العادية، وإن عدم التثبت من الحالة فى الكونغو والصعوبات التى تلاقيها الأمم المتحدة فى الأحوال العالمية الحاضرة ، تترك نتيجة عمليات الكونغو فى شك دائم . فلو نجحت عمليات الأمم المتحدة فى الكونغو ، لأصبحت الأمم المتحدة أشد قوة وأكثر حزماً عن ذى قبل .

مستقبل عملية اتخاذ القرارات فى الأمم المتحدة

مما يوجب السرور أن نستطيع القول أن الحوادث التى جرت فى الدورة الخامسة عشرة للجمعية العامة لم تؤثر على طبيعة عملية صياغة القرارات فى الأمم المتحدة وهى فى الواقع لا يمكن أن تغفل ذلك .

ولم يتقرر فعالية الأمم المتحدة ، كما أوضحنا سابقاً ، حسب مواقف الدول الأعضاء ، وهذه المواقف بدورها تتم حسب القوى السياسية والوطنية والعالمية العاملة فى أى زمن خاص . فقد اختبر الجزء الأول من الدورة الخامسة عشرة ، التأثيرات المعاصرة لعدد من الحوادث : تدهور العلاقات

بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة ، وزيادة كبيرة فى عدد الأعضاء ، وتوتر سياسى شديد فى عدد من البلدان الحديثة الاستقلال ، وتورط الأمم المتحدة فى أوسع عملية فى تاريخها فى الكونغو ، وحضور عدد لم يسبق له مثيل من زعماء العالم جانباً من الدورة .

ويجب الآن تلخيص نتائج هذه العوامل التى حللناها من قبل فى هذا الفصل . فقد كانت الإجراءات المقررة للأمم المتحدة مشوشة ، والجو الذى طبقت فيه فاسداً ، وكان هناك ميل إلى الإنقاص من أهمية اللجان وتأكيد أهمية الدورات الكاملة . وأصبحت القرارات تتخذ بمزيد من البطء وفى جو من النقاش العلنى المتزايد وبصورة درامية أكثر مما هو فى الحالة الطبيعية . واستعمل حق الجواب غالباً وأسىء استعماله حسب قول البعض من قبل الوفود أكثر من ذى قبل . واتخذت القرارات أحياناً بقليل من الاعتبار ، أو بدون اعتبار للقرارات السابقة للأمم المتحدة ، أو الاتفاقات المقررة .

وكان ينتظر من الأمانة العامة فى مثل هذه الظروف أن تلعب دوراً شديد الأهمية. ولسوء الحظ ففى نفس الوقت الذى تطورت فيه هذه الحالة، كان الأمين العام بصفته الشخصية والرسمية تحت وطأة الهجوم ، وأصيب دور الأمانة العامة ككل نتيجة لذلك بالضرر والتشويه .

وعلى الرغم من جميع هذه الظروف العصيبة نوعاً ما ، فقد بدت فى الأفق بعض الدلائل وخاصة فى أواخر الجزء الأول من الدورة الواقعة فى خريف عام ١٩٦٠ ، تشير إلى أن الأساليب القديمة للتوفيق بدأت تؤكد وجودها ثانية . وكان بعض الأعضاء الجدد فى تلك الأثناء يعطون الدليل على إدراكهم التام لنصيبهم من المسئولية فى تثبيت دعائم الأمم المتحدة .

وتنبه كثير من المراقبين ، فى إحدى المراحل ، إلى جنوح الدول النامية للتأثير على القرارات ، باستعمال قوتها المتزايدة إلى حد كبير فى عدد الأصوات . وفيما يلى تعليق عام بهذا الشأن :

« إن الإشارة إلى أن الأغلبية فى الأمم المتحدة تستطيع أن تفرض إرادتها على الأقلية ، ليست من الأمور السياسية العملية البسيطة . فالجمعية العامة ليست برلماناً للناس ولا تصوراً للتشريعات التى تصبح قوانين الأمم، بل هى فى الأصل شكل من النشاط الدبلوماسى الذى يسعى إلى تجنيد أوسع تأييد ممكن للتوصيات فى كيفية تسيير دفة الشؤون الدولية . لذلك فإن أفضل القرارات هى التى تنتج عن مشاورات وثيقة فيما بين الكتل الرئيسية فى الجمعية العامة . كما أن أقلها فعالية هى تلك التى تفرض تحت ضغط التصويت تجاه معارضة قوية ومعروفة . والأمم المتحدة تعمل بفعالية أشد حينما تمهد السبيل إلى التوفيق بين مختلف المصالح القومية عن طريق المفاوضات والاتفاقيات . ولن تكون فعالة وقد لا تعيش إذا حاولت أية أغلبية فيها أن تركب مركباً خشناً ولا تبالى برأى الأقلية » .

وفى أثناء المناقشة حول نزع السلاح ، ألقى المسيو كريشنا مينون البيان التالى :

« لقد أعلن الوفد الهندى مراراً فى اللجنة الأولى أن محاولات التصديق على القرارات بواسطة تجنيد الأصوات لن تحقق نزع السلاح .. لأن مؤيدى القرار لم يكونوا يهدفون إلى إصدار قرار بالأغلبية — والذى سيضيف إلى المشكلة مزيداً من التشويش — فهم يتمنون أن يصبح بالإمكان الحصول على تأييد شامل لمشروعهم. ولن يكون لأى قرار يصدر عن الجمعية العامة بشأن نزع السلاح أى تأثير نهائى مالم يتخذ بموافقة الفرقاء المعنيين أولا .. » .

ويحتمل أن مثل هـذا النزاع الفكرى (الإيديولوجى) العنيف بين الشعوب قد تطور داخل الأمم المتحدة وخارجها ، وأن المنظمة بدأت تفقد وظيفتها « كمرجع لتنسيق أعمال الأمم المتحدة نحو إدراك هذه الغاية المشتركة » . (المـادة الأولى من الميثاق) . ولقد وجد فيما مضى بين أعضاء الأمم المتحدة ميل لتجنب اتخاذ قرارات غير مقبولة من قبلهم ، بل كانوا يلقون المسئولية على عاتق الأمين العام . ويحتمل أن يكون قرار مجلس الأمن المؤرخ فى الواحد والعشرين من فبراير (شباط) عام ١٩٦١ بشأن الكونغو دليلاً على عكس هذا الاتجاه . ومن الغريب أنه يمكن القول بأن معارضة إحدى الدول العظمى وهى الاتحاد السوفيتى للرجل الذى يتولى منصب الأمين العام كانت عاملاً لدفع الدول الأعضاء للقيام بعمل حاسم . وحينما واجهت أغلبية الأعضاء فى مجلس الأمن تدهور الحالة فى الكونغو رسمت بنص واضح الخطة التى يجب اتخاذها بما فيها دعوة برلمان الكونغو إلى الاجتماع وإعادة تنظيم القوات المسلحة فى الكونغو . وأوكلت إلى الأمين العام القيام بتنفيذ هذه المهمة الأخرى ، ولو أن القرار لم ينوه بذلك بشكل صريح . إن كل أزمة دولية تحمل معها إمكانية إنجاز لاتظهر فى الحالات العادية وقد يؤدى اتساع الأزمة فى الكونغو إلى اعتراف أكبر من قبل الدول الأعضاء للإمكانيات الموجودة فى العمل البناء للأمم المتحدة .

وستكشف الأمم المتحدة عن تأثير الحوادث التى جرت بين ١٩٦٠ و ١٩٦١ فى الأيام القادمة ولا شك أنها قاست من سلسلة من الصدمات الشديدة . وهذا من شأنه أن يعرض للخطر جميع الإنجازات التى قامت بها فى الأعوام الخمسة عشر الأولى من عمرها . ففى تلك الفترة ، سعت دوائر الأمم المتحدة إلى أن تنجز عدداً من أهدافها ، بينما كانت تتجنب بعض الزلات الخطيرة الواضحة . وستبقى الأمم المتحدة بعد أزمة الكونغو وغيرها

من الأزمات التى يمكن توقعها نتيجة لطبيعة العلاقات الدولية . فهل ستبقى لتضاعف فى منفعتها أم لتنقصها ؟ إن الإجابة على هذا السؤال تتوقف على التأييد الذى تتلقاه المنظمة من الحكومات ومن أولئك الذين يؤلفون الرأى العام الواعى . ولا شك فى وجوب إعادة النظر فى بعض الإجراءات الأصولية تحت الضغط الذى يسببه وجود فئة من الأعضاء . وسيكون بعض هذه التنقيحات ذات صفة إجرائية ربما تشتمل على طريقة التصويت، وتحديد مدة الخطب ، وإمكانية إدخال البيانات فى السجل بدون إلقائها فعلاً (وهذا لم يحدث حتى الآن) . ومع ذلك فإن الإجراءات غير الرسمية التى هى الهدف الرئيسى لهذا الكتاب من المحتمل أن تستمر فى الشكل الجوهرى الحالى لان تلك الإجراءات غير الرسمية مستندة إلى طريقة السلوك البشرى ورد الفعل لديه ، ذلك السلوك الذى لم نر أى تغيير أساسى فيه .

ملاحظة ختامية

إن كل فصل من الفصول السابقة يضم استنتاجات خاصة ، وليس لدينا مانضيفه إلا القليل فى هذه الخاتمة . فالموضوع العام لهذا الكتاب هو أن دبلوماسية الأمم المتحدة معقدة (وربما كانت أكثر تعقيداً مما توقعه المؤلفون حينما بدأوا بالعمل لأول مرة فى الأمم المتحدة) ولكنها مثيرة . فهناك فرص كثيرة أمام الأفراد ، والوفود ، والحكومات ، للقيام بالعمل البناء .

وقد يقول البعض إن هذا البحث يعالج « كيفية عدم اتخاذ قرارات الأمم المتحدة » بقدر مايعالج كيفية اتخاذها ، وهذا صحيح إلى حد كبير . ومع ذلك فإذا أخذ بعين الاعتبار تنوع عضوية الأمم المتحدة ، فإننا نسمى أياً من القرارات المفيدة التى تتخذ من قبلها ، عملاً مشجعاً .

وللتعبير عن أهميتها وفائدتها ، يجب توفر الشعور ببعد النظر فيما يتعلق بالأمم المتحدة بصفتها منظمة . ولا يجب توقع الشيء الكثير منها ، لأنها غير خالية من العيوب شأنها فى ذلك شأن الممثلين والحكومات المشتركة فى الشؤون الدولية . ومع ذلك ، فلا يجب أن نطلب القليل منها إذا أمكن استخدام التسهيلات الممتازة بأكملها فى سبيل التعاون الدولى . وبسبب القيم التى يجب الدفاع عنها والأخطار التى تكتنف الشؤون الدولية فى هذه الأيام ، فإن المساهمة فى الأمم المتحدة تتطلب توازناً فى مواجهة المثالية أو التهكم غير اللائقين . ونرجو أن نكون قد ساهمنا بذلك التوازن الضرورى .