

قوات الطوارئ الدولية العاملة في مصر والأمن الجماعي

الذكور رشاد السيد
كلية الحقوق - الجامعة الأردنية

تمهيد :

كان وما زال البحث عن السلام الشغل الشاغل لدى الشعوب ولدى المفكرين منذ أقدم العصور حتى الان ، وما كانت الحرب يتأجج لهيبها حتى تجد لدى الاطراف المتصارعة من يفكر بل ويسعى في السر أو العلانية من أجل اخماد النيران التي أشعلتها ، ذلك لان الحرب مدمرة وتلتهم السنة نيرانها الاخضر واليابس ولا تفرق بين المحارب وغيره ولا بين الطفل الصغير ولا الشيخ المسن فتلحق الضرر بالجماد والاحياء على حد سواء . ومن هنا كان ضررها لا يقتصر على المهزوم فحسب بل ويشمل المنتصر أيضا ، واستمرار وقوع الحروب كان يرتب حتما مشاعر الحنين الى وجوب استتباب السلم أطول فترة ممكنة ، والوسائل التي كان يلجأ اليها المتحاربون لاحتلال السلم متنوعة ومختلفة منها الهدنة Armistic التي تعني توقف العمليات العسكرية لفترة يتفق الاطراف عليها ، والهدنة قد تكون عامة تشمل جميع

الجبهات ومختلف الاسلحة البرية والبحرية والجوية وقد تكون جزئية تشمل قطاعا أو جبهة معينة أو سلاحا معيناً ، ومن أهداف الهدنة رغبة الاطراف المتصارعة في محاولة الوصول الى حالة السلام الدائم . ومهما يكن من أمر فاننا نود التأكيد على أن الهدنة العسكرية الجزئية أو العامة طالبت أو قصرت مدتها لا تعني حالة السلام الدائم .

أما الطريقة المثلى للسلام واحلاله فكانت كما تعارفت الدول عن طريق معاهدة الصلح (١) وبعد نشوب حربين عالميتين في مطلع القرن العشرين خلفتا ورائهما من الآلام والاحزان والاضرار ما يعجز عنه الوصف أصبح البحث عن السلام والامن الدولي مطلباً ملحا أكثر من أي وقت مضى لا سيما وأن التقدم العلمي قد سخر في غالبيته لابتكار أحدث وأسرع أدوات الموت والدمار ، فالحرب اذ لا قدر الله نشبت فان هلاك العالم بأسره محقق لا محالة .

وقد تعددت محاولات المهتمين بالقضايا الدولية في البحث عن أفضل الوسائل لتحقيق السلام والاستقرار الدولي ، فكانت أولى هذه المحاولات متمثلة في انشاء عصبة الامم وذلك في أعقاب الحرب العالمية الاولى ، وقد جاء في ديباجة عهد عصبة الامم ، على أن الهدف من وضعه هو تنمية التعاون الدولي لتحقيق السلام والامن الدوليين عن طريق الامتناع عن اللجوء الى الحرب ، وورد النص في العهد أيضاً على عدم جواز اعلان الحرب قبل عرض النزاع على مجلس العصبة ومحاولة حله بطرق التسوية القضائية . كما وردت تدابير (٢) لم تفلح في الحيلولة دون نشوب الحرب العالمية الثانية الامر الذي دفع بشعوب العالم الى بذل الجهود المتواصلة في محاولة لارساء السلام الدولي على أسس جديدة تحاول بها تلافي أسباب فشل عصبة الامم في تطبيق الامن الجماعي ولانقاذ

-
- (١) د. عبد العزيز سرحان : تطور وظيفة معاهدات الصلح .
دراسات في القانون الدولي ، المجلد الثالث ١٩٧١ ، ص ٥٩ وما بعدها .
د. رشاد السيد : - معاهدات السلام في القانون الدولي - مجموعة من محاضرات القيت على الدبلوماسيين الاردنيين في وزارة الخارجية / عمان ١٩٧٨ ، ص ٥ وما بعدها ، غير منشورة .
(٢) د. محمد حافظ غانم : مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة الثالثة ١٩٧٣ ، دار النهضة ص ٧٤٧ وما بعدها .
Oppenheim : International Law , P. 392 ets .

الاجيال المقبلة من ويلات الحروب وقد تبلورت هذه التطلعات الدولية في ميثاق الامم المتحدة الذي جاء في مقدمة مقاصده « حفظ السلم والامن الدولي ، كما تضمنت المادة الثانية من هذا الميثاق مبدأ يقضي بحظر استخدام القوة في العلاقات الدولية ، كما حرص واضعوا الميثاق على أن يضمنوه بياناً بالاجراءات التي تتبع لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية تفادياً لوقوع الحرب ، وكذلك بياناً بالتدابير والاعمال التي تملك الهيئة اتخاذها عند ظهور حالات تهديد السلم أو تخل به وفي حالات وقوع العدوان ، وتتمثل في مجموعة من التدابير والجزاءات يملك مجلس الامن فرضها على الدولة المعتدية (٣) .

ويعتبر ميثاق الامم المتحدة في الواقع أول محاولة لتنظيم فعال لنظام الامن الدولي واحلال السلام العالمي ويتضح ذلك من احكامه وقوف هذا النظام على طائفتين من الاجراءات وهما :

(١) الاجراءات الوقائية وتتمثل في صورة اجراءات وقائية لمنع العدوان .

(٢) والاجراءات العلاجية وتتخذ صورة اجراءات علاجية يلجأ اليها اذا ما وقع العدوان مثل ايقافه وتطبيق تدابير ضد المعتدي . . .

ومدار بحثنا يقوم أساساً على محاولة اللقاء الضوء على اجراء من الاجراءات العلاجية التي تشكل الركيزة الثانية التي يقوم عليها السلام والامن الدولي وهي قوات الطوارئ الدولية ومدى مساهمتها في السلام الدولي . وقبل التعرف على هذا الموضوع نرى من الاهمية بمكان أن نبين المحاولات التي قامت قبل ميثاق الامم المتحدة في هذا المضمار .

(٣) يراجع في ذلك الفصلين السادس والسابع من الميثاق .

الفصل الاول

المبحث الاول

التطور التاريخي لانشاء قوات عسكرية دولية

مما لا شك فيه ان فكرة انشاء قوة عسكرية دولية واستخدامها في حفظ الامن والسلام العالمي أقدم عهدا من الامم المتحدة فالكتب السماوية تطلب الى المؤمنين أن يؤلفوا فيما بينهم قوة عسكرية للقضاء على العدوان ورد المعتدين . وقد جاء في القرآن الكريم « وان طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما ، فان بغت احدهما على الاخرى فقاتلوا التي تبغي حتى تفيء الى أمر الله ، فان فاءت فأصلحوا بينهما بالعدل وأقسطوا ان الله يحب المقسطين » (٤) .

وحرب البغاة تناوله فقهاء المسلمين بالشرح والتفصيل ، ورأى « ابن تيمية » وجوب قتال البغاة من الحكام والمحكومين وأن ذلك فرض عين وليس فرض كفاية يسقط باضطلاع طائفة به دون عموم المسلمين (٥) .

كما كان العرب قبل الاسلام يهتمون برفع الظلم عن الغريب عنهم ولهذه الغاية عقدوا بينهم حلفا الهدف منه رد المظالم وانصاف المظلوم من الظالم . وقد اجتمعت بطون قريش في بيت « عبد الله بن جدعان » بمكة وكان الرسول عليه الصلاة والسلام معهم وهو ابن خمس وعشرين سنة فعقدوا « حلف الفضول » فقال الرسول صلى الله عليه وسلم ذاكرا للحال « لقد شهدت في دار عبد الله بن جدعان حلف الفضول ، اما لو دعيت اليه في الاسلام لاجبت وما أحب أن لي به حمر النعم وأني نقضته وما يزيد الاسلام الا شدة » (٦) .

(٤) سورة الحجرات آية « ٩ » .

(٥) تاريخ الطبري .

(٦) تاريخ العروس للزبيدي .

وقد بقيت فكرة تآزر الجماعات على رفع الظلم عن المظلومين ومقاتلة
الباغين عقيدة تجري في دماء العرب يتوارثونها جيلا بعد جيل (٧) .
وقد جاء في رسالة بوذا لحواريه « فرقوا الظالمين ودافعوا عن المظلومين
وأقيموا بينهم الحواجز حتى لا يبتلع الاولون الآخرين » .

المبحث الثاني

جهود عصبة الامم في مجال انشاء قوات عسكرية دولية

كان ميثاق عصبة الامم يعتمد بصفة أساسية على نظرية توقيع
العقوبات الاقتصادية على الدولة المعتدية . وإذا ما التجأت إحدى الدول
الاعضاء للحرب متجاهلة تعهداتها فللعصبة الحق اعمالا للمادة السادسة
عشرة الفقرة الثانية من الميثاق « أن توصي الحكومات المختصة باعداد
القوات العسكرية اللازمة من برية وبحرية وجوية لحماية الدول الاعضاء
المعتدى عليها » ولكن إذا ما طبقت نصوص الميثاق حرفيا فللدولة
المعتدية بوصفها عضوا في العصبة أن تعترض على مثل هذه التوصية
وذلك في حالة ما إذا قرر باقي الاعضاء طردها الامر الذي يؤدي الى
افراغ النص السالف الذكر من مضمونه وبالتالي عدم جدواه (٨) .

وبالرغم من ذلك فقد قامت محاولات لانشاء قوة بوليس دولية
للمساهمة في عملية صيانة السلام العالمي وأيضا للمساهمة في تسوية
بعض المشاكل تسوية سلمية ، فقد انتهت عصبة الامم سنة ١٩٢٠
الى تجهيز قوة بوليس دولية شاركت فيها كل من بلجيكا والدانمارك
واليونان وايطاليا وهولندا والنرويج والسويد وبريطانيا واسبانيا
وفرنسا . وذلك في أعقاب النزاع الذي نشب بين بولندا ولتوانيا حول

(٧) محمد كرد علي : الاسلام والحضارة العربية ، ص ١٣٠ - ١٣٣ .

(٨) See : IBRAHIM DARWISH : The United Nation Emergency force,
L. EGYPT Contemporaire, 1972, P. 183 foot note No. 4.

انظر ايضا رسالتنا للدكتوراه القدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس ١٩٧٧ بعنوان
« المسئولية الدولية لاسرائيل عن اضرار حرب ١٩٦٧ » ص ١١٥ - ١١٦ مطبوع على
الالة الكاتبة .

مقاطعة « فلنا » ، « Vilna » وكان الغرض من ارسال قوات البوليس حفظ النظام خلال الاستفتاء الذي يقرر مصير المقاطعة والحلول محل القوات البولندية كما ارسلت بعض هذه القوات الى منطقة النزاع للاشراف والمراقبة على خط وقف اطلاق النار (٩) .

وقد قبلت الدولتان بولندا ولتوانيا مشروع القوة البوليسية من الناحية النظرية ولكنهما لم تدخران وسعا في اثارة العراقيل من الناحية العملية وأخيرا نسف الاتحاد النسوفييتي المشروع من أساسه عندما عارض في ارسال القوة الامر الذي أدى بالنهاية الى تخلي الدول عنه كما فشلت مساعي الوساطة التي أجريت بعد ذلك واحتفظت بولندا بالمقاطعة بحكم الامر الواقع Defacto (١٠) .

المبحث الثالث

ميثاق الامم المتحدة والقوات العسكرية الدولية

كان أمام واضعي ميثاق الامم المتحدة المزيد من الخبرة عندما جلسوا ليقروا نوع القوة والتدابير التي يجب أن تملكها هيئة السلام الجديدة وليدة الحرب العالمية الثانية ، وقد استندوا الميثاق في صياغة نصوصه الى افتراض توافق اجماع الدول الكبرى الاعضاء الدائمة في مجلس الامن الذي أسندت اليه سلطة تقرير قيام أي تهديد للسلام أو اخلال به أو وقوع اعتداء ، وفي هذه الحالة تتخذ الاجراءات اللازمة لحفظ السلام العالمي ودعمه واقرار الامن طبقا لاحكام المواد (٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢) لحفظ السلم والامن الدولي أو اعادته الى نصابه ، ويتسلسل الميثاق في أحكامه صعودا من التدابير المؤقتة المنصوص عليها في المادة (٤٠) الى اتخاذ التدابير التي لا تتطلب استخدام

(٩) F. P. Walters, History of the league of Nations.

London : Oxford University Press 1952, Vol.2 P. P. 586 - etseq.

Walters, O. P. Cit. Vol. 1, P. P. 105 - 109 and 140 - 143. (١٠)

القوات المسلحة لتنفيذ قراراته حتى يصل في المادة (٤٢) الى اتخاذ ما يلزم من أعمال بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية لحفظ السلام والامن الدولي أو لاعادته الى نصابه . وهنا يمكن أن نقول أن قوات الامم المتحدة في مفهوم الميثاق هي جزء من الفلسفة الاساسية التي يقوم عليها والتي عاود بها أصحابه محاولة علاج مشكلة استخدام القوة في العلاقات الدولية بتقنين فكرة الامن الجماعي بعد أن فشلت نظرية توازن القوى في صيانة السلم والامن الدولي وتطلعت آمال الانسانية بجهودها المتواصلة الى ارساء السلام الدولي على أسس جديدة تحاول بها تلافي أسباب فشل عصبه الامم في تطبيق الامن الجماعي .

ومن هنا أيضا تتضح الرحاب الواسعة للموضوع وتظهر الحاجة في هذا العرض للمفاهيم المختلفة لقوات الامم المتحدة ومحاولة تأصيلها وفق الميثاق على ضوء الخلافات التي قامت حول الصورة التي اتخذتها قوات السلام للامم المتحدة التي نشأت تحت ضغط ظروف وملابسات اضطرت المنظمة الدولية الى مواجهتها ومارست فيها تجربة لم يعالجها الميثاق صراحة . فمن المعروف ان المفاوضات التي أجريت لعقد الاتفاقات المشار اليها في المادة (٤٣) من الميثاق قد تعثرت بسرعة في ظل ظروف الحرب الباردة فتعذر توفير القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات اللازمة لمجلس الامن وفق هذه المادة لتمكينه من مباشرة مسؤولياته في صيانة السلم والامن الدولي بأعمال الفصل السابع الى جانب تعذر توافر الاجماع اللازم بين أعضائه الدائمين . وقبل الاستطراد في هذا الموضوع نرى من الاهمية بمكان القاء الضوء على موضوع قرار الاتحاد من أجل السلام وما ثار حوله من جدل لاتصاله الوثيق بموضوع بحثنا .

المبحث الرابع

قرار الاتحاد من أجل السلام

Uniting for Peace

صدر هذا القرار في الثالث من تشرين الثاني ١٩٥٠ عندما اجتمع ممثلوا اثنين وخمسين دولة من الدول الاعضاء في الامم المتحدة ووافقوا على اصدار هذا القرار باعتباره اجراء " لتأمين البشرية ضد حرب عالمية

ثالثة « ووصفه آخرون بأنه « نقطة تحول في تاريخ البشرية وأنه أعظم عمل انشائي حدث منذ قيام الأمم المتحدة » . وقد عارض المشروع خمسة أعضاء بزعامة الاتحاد السوفييتي وامتناع دولتين عن التصويت . والهدف من وراء اصدار هذا القرار تدعيم نظام الامن الجماعي (١١) الذي قرره الميثاق وذلك باتاحة الفرصة للجمعية العامة للحلول محل مجلس الامن في حالة عدم تمكنه من اتخاذ تصرف ما ازاء حالة من حالات الامن والسلم الدوليين بسبب استعمال عضوا أو أكثر من الاعضاء الدائمة لحقه في الاعتراض Veto على القرار .

ويعتبر وزير الخارجية الأمريكي « دين اتشيسون Dean Acheson » ، صاحب فكرة قرار الاتحاد من أجل السلام ويتضمن هذا القرار النقاط التالية : -

(١) دعوة الجمعية العامة لجلسات طارئة خلال ٢٤ ساعة بناء على قرار من أغلبية سبعة من أعضاء مجلس الامن أو أغلبية أعضاء الأمم المتحدة اذا فشل مجلس الامن بسبب العجز عن الاجماع في أصوات الاعضاء الدائمين للمجلس عند حدوث حالة تهديد أو خرق للسلم أو وقوع عدوان مفاجئ .

(١١) يرى العديد من الفقهاء أن اشتعال الحرب الكورية كان من أهم الدوافع التي حدثت بالجمعية العامة الى اصدار قرارها المعروف باسم « قرار الاتحاد من أجل السلام » . بيد أنه اذا كانت الحرب الكورية قد عجلت حقيقة باصدار هذا القرار ، فذلك لانها ابرزت ما يعتور النظام الذي وضعه الميثاق للامن الجماعي من قصور ، اضافة الى ذلك فان البعض يرى أن هناك أسبابا هامة أخرى دفعت بالجمعية العامة الى اصدار القرار المذكور منها :

أ - افراط الاتحاد السوفييتي في استعماله لحق الاعتراض المقرر له باعتباره عضوا دائما في مجلس الامن .

ب - عدم اتفاق الدول فيما بينها حول المشاكل المتعلقة بالامن الدولي مثل المشكلات المتعلقة بنزع السلاح .

ج - عدم تحقق الاتفاق النصوص عليه في المادتين (٤٣ ، ٤٤) من الميثاق والمتعلق بانشاء القوة المسلحة المشتركة العاملة لحساب الأمم المتحدة والتي كان ينبغي أن يتم الاتفاق على انشائها تحت رعاية مجلس الامن .

See : BRUGIERE "Les Pouvoirs de L'Assemblée G'enerale des Nations Unies " pedone, Paris 1953, P. 397 - et.s.

(٢) قيام لجنة مراقبة السلام Peace Observation Commission من أربعة عشر عضوا من بينهم الاعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الامن تعهد اليها الجمعية العامة أو اللجنة المؤقتة الخاصة بالامم المتحدة أو مجلس الامن لمراقبة حالة الامن في أية بقعة يحدث فيها تهديد للامن والسلام .

(٣) احتفاظ الدول الاعضاء بوحدات من قواتها الوطنية لتكون على أهبة الاستعداد للانضمام لوحدات الامم المتحدة وللسكرتير العام أن يختار مجموعة من الخبراء العسكريين لاسداء المشورة الفنية تلبية لطلب الدول الاعضاء .

(٤) تأسيس لجنة من أربعة عشر عضوا تسمى « لجنة الاجراءات الجماعية Collective Measure Committee » لدراسة واقتراح الوسائل التي يمكن التماسها لصيانة السلام والامن الدوليين (١٢) .

وقد شاعت الظروف أن يبعث هذا القرار مرة أخرى عند مناقشة قضيتين خطيرتين عرضتا على مجلس الامن في خريف ١٩٥٦ وهما قضية السويس وثورة المجر ، وأحيلت القضيتان بموجب ذلك القرار الى الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية المعقودة في تشرين الثاني ١٩٥٦ (١٣) .

وعندما تتوافر الشروط التي يتطلبها القرار المذكور للعمل بموجب أحكامه (١٤) يصبح للجمعية العامة الحق في مناقشة المشكلة فورا ، ولها

(١٢) شكلت بالفعل لجنة الاجراءات الجماعية من أربعة عشر دولة هي : استراليا ، بلجيكا البرازيل ، بورما ، كندا ، مصر ، فرنسا ، المكسيك ، الفلبين ، تركيا ، المملكة المتحدة الولايات المتحدة ، فنزويلا ، ويوغسلافيا .

(١٣) American Journal of International Law, Vol. 51, July 1956, P. P. 563 - 582.

(١٤) عندما يعجز مجلس الامن عن اتخاذ قرار حيال عدوان وقع على دولة أو أكثر من جانب دولة أخرى بسبب استعمال أحد اعضاء الدائمين لحق الاعتراض الفيتو ، فإن المجلس يحيل الى الجمعية العامة النزاع المعروض عليه وله في هذا الشأن أن يدعوها الى دورة انعقاد غير عادية اذا لم تكن منعقدة فعلا في دورة عادية ، والقرار الصادر بالاحالة يعد من قبيل القرارات الاجرائية التي يكفي لصحورها تحقق الغلبية تسعة اصوات ، دون اشتراط تحقق اجماع الاصوات المؤيدة للدول الاعضاء الدائمة ، ومن ثم فان استعمال حق الاعتراض لا يبسقط قرار الاحالة .

ان توصي بما تراه من التدابير المناسبة لاعادة الامن والسلم الدوليين الى نصابهما أو لقمع العمل العدواني ولها أن توصي حتى باستعمال القوة متى كان ذلك لازما لتحقيق الاهداف المذكورة (١٥) .

المبحث الخامس

مدى مشروعية قرار الاتحاد من أجل السلام

أثار هذا القرار عند صدوره عاصفة كبيرة في مختلف الدوائر السياسية والقانونية وقد أيده البعض وعارضه الآخرون . وسوف نتعرف على وجهات النظر المختلفة التي أثرت بهذا الصدد :

وجهة النظر الاولى تؤيد قدرة الجمعية العامة استنادا الى نصوص الميثاق على ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في قرار الاتحاد من أجل السلام وعلى وجه الخصوص حقها في التوصية بالتدابير الجماعية ومن بينها استخدام القوة متى كان ذلك لازما لحفظ السلم والامن الدوليين ودرء العدوان وتستند في ذلك الى عدة أسانيد منها : -

(أ) أن الميثاق اذا كان قد أسند الى مجلس الامن في المادة ١/٢٤ من الميثاق الاختصاص الرئيسي في اتخاذ التدابير المذكورة ، فليس معنى ذلك أنه منحه الاختصاص المانع exclusive لغيره من أجهزة المنظمة الاخرى ، ومن هنا فلا يوجد ما يمنع الجمعية العامة أن تمارس اختصاصا احتياطيا في هذا الصدد يبدأ من حيث يتوقف مجلس الامن (١٦) .

(١٥) See : Uniting for peace - U. N. Departement of public Information. New-York 1952, P. 3 - 7.

(١٦) KELSEN, The law of the United Nations, London, Stevens 1957 P. 974 - 975. "The Charter speaks in Article 24 of a "primary" not of an "exclusive" responsibility of the Security Council, and hence does not prevent the General Assembly from assuring a secondary responsibility for the maintenance of the international peace and Security.

(ب) ان اختصاص الجمعية العامة الاحتياطي يستمد من الاختصاص العام للجمعية العامة الوارد في المواد (١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٤) من الميثاق .
كذلك يمكن ان يستنتج اسناد مثل ذلك الاختصاص الى الجمعية العامة من تفسير المادة ١١/٤ على ضوء المادة العاشرة (١٧) فهما من السعة بحيث تسمح باستنتاج اختصاص الجمعية العامة في اصدار التوصيات المتعلقة بالتدابير الخاصة بالامن الجماعي (١٨) .

(ج) كما وان اسناد الاختصاص الرئيسي في اتخاذ التدابير المذكورة الى مجلس الامن يستند الى قرينة مؤداها أن المجلس هو أقدر الاجهزة الموجودة في المنظمة على التحرك بفاعلية في سبيل اتخاذ التدابير الخاصة بحفظ الامن والسلم الدوليين ودرء العدوان (١٩) ، وعندما يثبت من الناحية الواقعية عكس هذه القرينة بأن يتبين عجز المجلس عن ممارسة هذه المسؤولية بسبب استعمال حق الاعتراض ، كان على الجمعية العامة أن تتحرك لممارسة اختصاصها الاحتياطي تلافيا من أن تصل المنظمة الدولية الى حالة الافلاس ازاء موقف يتهدد فيه المجتمع الدولي خطر الاخلال بالامن والسلم الدوليين أو وقوع احدى أو بعض الدول ضحية لعدوان دولة أو دول أخرى (٢٠) .

ونرى في الناحية الاخرى من يعارض هذا القرار ويعتبره غير قانوني ويستندون في ذلك الى أن مجلس الامن تولى عن وظيفة أساسية من وظائفه

(١٧) تنص المادة العاشرة من الميثاق على ما يلي : « للجمعية العامة ان تناقش اية مسألة أو امر يدخل في نطاق هذا الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، كما ان لها فيما عدا ما نص عليه في المادة (١٢) ان توصي أعضاء الهيئة أو مجلس الامن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والامور » .

(١٨) Woolsey, The "Uniting for peace" resolution of the United Nations Am.J.I.L. 1951 P. 129 etseq.

also :

ANDRASSY, Uniting for peace Am. J.I.L. 1956. P. 571 etseq.

(١٩) ويرى بعض الفقهاء، ان تكوين مجلس الامن والاسلوب الذي يمارس به اختصاصه يشير الى ان واضعي الميثاق قد ارادوا ان يحتفظوا للدول الكبرى بدور توجيهي هام في تصريف الشؤون الدولية ، ذلك لانه يعود لمجلس الامن وحده واجب اتخاذ كافة التدابير الحاسمة كلما تعلق الامر بحفظ الامن والسلم الدوليين باعتبار أن اتخاذ هذه التدابير من جانب المجلس يقتضي بالضرورة تأييد الدول الكبرى لها .

(٢٠) CASTANEDA "Valeur juridique des Resolutions des Nations Unies", R. C. A. DI. 197031 Tome 129 P. P. 258 - 259.

ولم يمارس سلطته المخصصة له في الميثاق كأقوى جهاز من أجهزة الأمم المتحدة .

كما وأن ميثاق الأمم المتحدة قد خص بالذكر مجلس الأمن فقط في المادة التاسعة والثلاثين التي نصت على ما يلي : « يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين (٤١ ، ٤٢) لحفظ السلم أو إعادته إلى نصابه » ويستنتجون من هذا النص أن مجلس الأمن وحده له حق اتخاذ الإجراءات « التنفيذية » اللازمة وليس الجمعية العامة التي لها حق المناقشة أو اتخاذ التوصيات فقط (٢١) .

هذا ومع اعترافنا بأن ظاهر نص المادة (٢٤) (٢٢) من الميثاق الذي يعهد إلى مجلس الأمن اختصاصاً رئيسياً في النهوض بالتبعات الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين ، فإنه لا يستفاد منها بالضرورة قصر هذا الاختصاص عليه وحجبه عن الجمعية العامة ، بيد أن تحليل اختصاص الجمعية العامة على ضوء مجموع نصوص الميثاق يصل بنا إلى التسليم بأن اتخاذ تدابير الأمن الجماعي بما في ذلك استعمال القوة هو من الأمور التي يختص بها مجلس الأمن وحده .

فالمادة العاشرة من الميثاق تنيط بالجمعية العامة اختصاصاً عاماً بكل ما يدخل في اختصاص منظمة الأمم المتحدة من أمور ، ولها أن تتخذ منها موقفاً معيناً وتصدر في شأنها توصية Recommendation باعتبار أن هذه الأخيرة هي الوسيلة الوحيدة التي منحها الميثاق للجمعية العامة للتعبير عن إرادتها . ثم تنص المادة ٢/١١ بعد ذلك على أن للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ الأمن والسلم الدوليين

(٢١) د . يونس جميل الغزاوي : الأمم المتحدة وقوات الطوارئ ، الدولية . مجلة العلوم السياسية والقانونية ، الجامعة المستنصرية ١٩٧٦ ، ص ١٦ - ١٧ ، العدد الأول .

(٢٢) نصت المادة ١/٢٤ من الميثاق على ما يلي : « رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعاً وفعالاً . يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات » .

ولها أن تصدر بصددهما توصيات الى الدولة صاحبة الشأن أو لمجلس الامن أو كليهما . وكل مسألة ترى الجمعية العامة أن من الضروري القيام بعمل ما Action ينبغي أن تقوم باحالتها الي مجلس الامن قبل بحثها أو بعده .

ويستخلص مما تقدم أن اختصاص الجمعية العامة بشأن اتخاذ التدابير المتعلقة بحفظ السلم والامن الدوليين يقتصر على التوصية باتخاذ التدابير السلمية لتسوية المنازعات فليس لها اذن وفقا للنصوص الحالية للميثاق أن تتخذ اجراء من اجراءات القمع ، وليس لها بالذات أن تأمر باستخدام القوة .

ويستفاد ذلك من ناحية طبيعة الاداة القانونية التي وضعها الميثاق تحت تصرف المنظمة الدولية ونقصد بها التوصيات التي ليس لها في الغالب الاعم من الاحوال قوة وهذا يتنافى أيضا مع طبيعة الجزء الذي يقتضي أن تأمر به اداة قانونية ملزمة (٢٣) .

ويري البعض أن قرار الاتحاد من أجل السلام هو اجراء أمريكي بحث اتخذ لخدمة المصالح الأمريكية ولكن باسم الامم المتحدة . ويرون أيضا أن الاجراءات التي اتخذتها الامم المتحدة بصدد الحرب الكورية كانت مدبرة مسبقا من قبل الولايات المتحدة الأمريكية كاجراء ضد كوريا الديمقراطية ، وضد الدول التي وقفت الى جانب الشعب الكوري .

واذا كان الاجراء يمثل فعلا مبدءاً الامن الجماعي ، فلماذا لم تكن القوات الأمريكية جاهزة وبهذه السرعة ضد الاعتداءات الاخرى التي وقعت في العالم ؟ ان أي عمل ينسب الى مبدء الامن الجماعي يجب أن تكون له صفة دولية ، وفي ذلك الاجراء كان من الصعب جدا التمييز بين المصلحة

(٢٣) انظر د. يوسف العزاوي : لامم المتحدة وقوات الطوارئ الدولية ، مرجع سابق ص ١٧.

الامريكية وبين مصلحة الامم المتحدة لان الدور الامريكي كان طاغيا في صياغة القرار وتنفيذه (٢٤) .

الفصل الثاني

المبحث الاول

الايضاح القانونية لقوات الطوارئ الدولية

ان المبدأ العام الذي يقوم عليه نظام قوات الطوارئ الدولية هو ارسال قوات تابعة للامم المتحدة الى المنطقة التي تندلع فيها الحرب متوخية من وراء ذلك تضيق رقعة هذه الحرب وحصرها والسيطرة عليها خشية اتساعها الى مناطق أخرى مما يهدد السلم والامن الدوليين بشكل أكبر مما هي عليه .

ولقد بدأت قوات الطوارئ الدولية أعمالها بشكل واضح ومؤثر ابان أحداث السويس في أعقاب العدوان الثلاثي الذي قامت به كل من إنجلترا وفرنسا واسرائيل على مصر سنة ١٩٥٦ ، وبعد الموافقة على قرار صدر من الجمعية العامة وافقت عليه مصر بتاريخ الخامس من تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ وقد جاء في صيغة القرار الذي تمت الموافقة عليه - بأغلبية ٥٧ صوت ضد لا شيء وامتناع ١٩ دولة عن التصويت منها مصر - (أطلعت الجمعية العامة بارتياح على التقرير الاول الذي تقدم به السكرتير العام السيد « داج همرسولد » (٢٥) والذي يقضي بانشاء

(٢٤) للمزيد من التفاصيل حول الدور الذي لعبته الولايات المتحدة الامريكية في قرار الاتحاد من أجل السلام انظر :

Arnold Wolters, Collective Security and the War in Korea, Yale Review (June 1954), P. 492 -

انظر كذلك / فيما يتعلق بقرار الاتحاد من أجل السلام والانتقادات التي وجهت اليه :
استاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان / الاصول العامة للمنظمات الدولية ، ١٩٦٧ /
١٩٦٨ ، ص ٤٨٨ وما بعدها .

The Emergency force, U. N. Review. Nov. 1957, Vol. 4. 1. No. 5. P. 1. (٢٥)

قوات طوارئ دولية لضمان الاشراف على وقف اطلاق النار وتوافق على تعيين الجنرال « بيرنز BURNS » رئيسا للقوة واختيار عدد من الضباط لمعاونته من غير ضباط الدول العظمى) .

مما تقدم يتبين لنا أن انشاء قوة الطوارئ الدولية قد جاء وليدا لاحداث خطيرة نشأت عن العدوان الثلاثي على الاقليم المصري ، وأن هذه القوة قد قامت بمقتضى القرارات التي اصدرتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العاجلة من فشل مجلس الامن نتيجة لاستعمال حق الاعتراض من جانب انجلترا وفرنسا . وهذا يعني بأن الجمعية العامة هي التي قامت بالموافقة على تشكيل وعمل قوات الطوارئ الدولية ، الامر الذي يدفعنا الى التساؤل حول مدى اختصاص الجمعية العامة في مسائل المحافظة على السلم والامن الدوليين نظرا لان قوات الطوارئ المنشأة سنة ١٩٥٦ نشأت بقرار من الجمعية العامة .

واستكمالا لهذا الموضوع لابد من التعرف على بعض الاراء التي تطرقت الى موضوع التكييف القانوني لقوات الطوارئ الدولية .

المبحث الثاني

اختصاص الجمعية العامة في مسائل المحافظة على السلم والامن الدوليين

طبقا للمادة العاشرة من ميثاق الامم المتحدة تملك الجمعية العامة الاختصاص العام في المناقشة واصدار التوصيات بالنسبة لكل مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه ، ولها أن توصي أعضاء الامم المتحدة ومجلس الامن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل والامور ، ولكن طبقا للمادة الحادية عشر من الميثاق اذا كانت الجمعية العامة لها سلطة مناقشة أية مسألة تتعلق بالمحافظة على السلم والامن الدوليين فان كل مسألة مما تقدم ذكرها يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما . يتحتم على الجمعية العامة أن تحيلها على مجلس الامن قبل بحثها

أو بعده (٢٦) . كما تنص المادة الثانية عشر من ميثاق الأمم المتحدة بأنه طالما أن مجلس الأمن يؤدي وظائفه التي نص عليها الميثاق فإن الجمعية العامة لا تستطيع أن تتخذ أية توصية بخصوص الموضوع المعروض ما لم يكن ذلك بناء على طلب من مجلس الأمن (٢٧) . وأيضاً تقضي المادة الرابعة عشر بأن للجمعية العامة أن توصي باتخاذ تدابير لتسوية أي موقف مهما كان مصدره تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الدولية بين الأمم ويدخل في ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام هذا الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها « (٢٨) .

كذلك أيضاً فإنه طبقاً للمادة الخامسة والثلاثين من الميثاق فإن للجمعية العامة اختصاص في نطاق الحل السلمي للمنازعات الدولية وهو الموضوع الذي يعالجه الميثاق في الفصل السادس منه (٢٩) .

بيد أن سلطات الجمعية العامة في نطاق المحافظة على السلم والأمن الدوليين ليست مطلقة من كل قيد ، وهذا يستفاد من النصوص التي أشرنا إليها ، فسلطة المناقشة العامة التي تثبت للجمعية العامة طبقاً للمادة العاشرة يرد عليها قيدان هامان هما : -

الاول : ما ورد في المادة السابعة الفقرة الثانية التي مفادها : « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ » للأمم المتحدة « أن تتدخل في الشؤون الداخلية لدولة ما » .

(٢٦) تنص المادة الحادية عشر الفقرة الثانية على ما يلي : « للجمعية العامة أن تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ الأمن الدولي والسلم يرفعها إليها أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة » ومجلس الأمن أو أي دولة ليست من أعضائها وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ولها - فيما عدا ما تنص عليه المادة الثانية عشر أن تقدم توصياتها بصدد هذه المسائل للدولة صاحبة الشأن أو لمجلس الأمن أو لكليهما معا . وكل مسألة مما تقدم ذكره يكون من الضروري فيها القيام بعمل ما ، ينبغي أن تحيلها الجمعية العامة على مجلس الأمن قبل بحثها أو بعده .

(٢٧) تنص المادة الثانية عشرة الفقرة الأولى على ما يلي : « عندما يباشر مجلس الأمن بصدد نزاع أو موقف ما الوظائف التي رسمت في الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك من مجلس الأمن » .

(٢٨) د. عبد العزيز سرحان : الأصول العامة للمنظمات الدولية ١٩٦٧ ، دار النهضة العربية : القاهرة ، ص ٤٩٠ - ٤٩١ .

(٢٩) انظر نص المادة الخامسة والثلاثين من ميثاق الأمم المتحدة .

الثاني : يستخلص مما تقرره المادة الثانية عشر من الميثاق في فقرتها الاولى التي مفادها : « عندما يباشر مجلس الامن بصدد نزاع أو موقف الوظائف التي رسمت في الميثاق فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها مجلس الامن ، » .

المبحث الثالث

التكليف القانوني لقوات الطوارئ الدولية

ورد في تقرير السكرتير العام (٣٠) الذي أقرته الجمعية العامة بتاريخ ٦ تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ أن قوات الطوارئ الدولية التي أنشئت في تشرين الثاني ١٩٥٦ تخرج عن نطاق الفصل السابع من الميثاق وتستند الى قرار الاتحاد من أجل السلام ، ويتضح لنا ذلك من أن القرار الذي أنشأ القوة لم يكن صادرا عن مجلس الامن بل عن الجمعية العامة (٣١) .

كما ولا يستبعد تقرير السكرتير العام امكانية قيام مجلس الامن باستخدام قوة من ذلك النوع في النطاق الاوسع الذي ينص عليه الفصل السابع من الميثاق وقد أثار قرار الجمعية العامة المنشئ لقوات الطوارئ الدولية سنة ١٩٥٦ جدلا فقهيها سوف نحاول التعرف عليه بايجاز :

وجهة النظر الاولى : ترى بطلان الاساس القانوني الذي أنشأ قوات الطوارئ الدولية ويرى هذا الرأي أن قرار الجمعية العامة رقم ٩٩٨

(٣١) Doc. A / 3302.

(٣١) وقد جاء في تقرير السكرتير العام الذي أقرته الجمعية العامة في السادس من نوفمبر سنة ١٩٥٦ ما يلي :

“Functioning, as it would, on the basis of decision reached under the terms of the resolution “Uniting for peace”, the force if established, would be limited in its operations to the extent that Consent of the parties Concerned is required under generally recognized international law ”.

الصادر في ٤ تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ يعد مخالفا لميثاق الأمم المتحدة لان الجمعية العامة قامت بمهمة انشاء قوة تابعة للأمم المتحدة مع أن الميثاق لا يتضمن أية فكرة خاصة بقوة مسلحة تابعة للأمم المتحدة بل ان مجلس الأمن ذاته لا يستطيع أن يقرر انشاء هذه القوة لان المادة « ٤٥ » (٣٢) من الميثاق التي تطلب من الدول الاعضاء ان يكون لديها وحدات جوية يمكن استخدامها فورا لآعمال القمع الدولية المشتركة تشير في نهايتها الى المادة « ٤٣ » من الميثاق .

كما يرى هذا الرأي أن انشاء قوة الطوارئ الدولية لا يجد سنداً له في أي من نصوص المواد (١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٤ ، ١٨ ، ٣٥) من الميثاق . لان التسليم بأن للجمعية العامة - على أساس المواد السابقة - سلطة لانشاء قوة الطوارئ الدولية يؤدي الى الخروج على أحكام ميثاق الأمم المتحدة لانها تشكل اعتداء على اختصاص مجلس الأمن وتحد من اختصاصه بأعمال القمع ، وهذا يعد انتهاكا صريحا للمادة « ٢٤ » التي تسند لمجلس الأمن المسؤولية الرئيسية في المحافظة على السلم والأمن الدوليين .

وجهة نظر محكمة العدل الدولية :

بدأت محكمة العدل الدولية بتفسير اختصاص كل من مجلس الأمن والجمعية العامة في أنه : « رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة سريعا وفعالا يعهد أعضاء تلك الهيئة الى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلام والأمن الدوليين » (٣٣) .

(٣٢) تنص المادة « ٤٥ » من الميثاق على ما يلي : « رغبة في تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يكون لدى الاعضاء وحدات جوية اهلية يمكن استخدامها فورا لآعمال القمع الدولية المشتركة ، ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها والخطط لآعمالها وذلك بمساعدة لجنة اركان الحرب وفي الحدود الواردة في الاتفاق او الاتفاقات الخاصة المشار اليها في المادة « ٤٣ » .

(٣٣) فيما يتعلق بوجهة نظر محكمة العدل الدولية في هذا الشأن يراجع :
Case of Certain Expenses of UN, Advisory Opinion, I.C.J. Reports
1962 P. P. 157 - 179.

also :

L. Gross, Expenses of the UN. peacekeeping Operations.
Advisory Opinion of the I. C. J., International Organization
(Winter 1963) P. P. 1 - 35.

also :

Rosalyn Higgins, United Nations Peace keeping Vol. 1. 1970.
P. 449 etseq.

هذا وان كانت هذه المادة تنيط بالمجلس القيام بالتبعات الرئيسية في حفظ السلم والامن الدوليين الا انها لا تنيط ذلك به على نحو مانع exclusive . صحيح أن مجلس الامن هو المختص الوحيد باتخاذ اجراءات القمع وفقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق ، الا ان هذه الاجراءات الاخيرة ليست وحدها التدابير التي يمكن اتخاذها في سبيل المحافظة على السلم والامن الدوليين ، كما وأن المجلس ليس هو الوحيد الذي يمكن أن يتخذ كافة التدابير المتعلقة بالحفاظ على السلم والامن الدوليين ، بل أتاح للجمعية العامة بموجب المادة « ١٤ » اصدار التوصيات فيما يتعلق بتسوية المنازعات بالطرق السلمية .

كما بينت المحكمة ما هو المقصود بكلمة تدابير بقولها أن كلمة تدابير تفترض شكلا معيناً من العمل ، بيد أن القيد الوحيد الذي يرد في هذا الشأن هو الذي تشير اليه المادة « ١٤ » والمنصوص عليه أيضاً في المادة « ١٢ » ، والذي يفرض على الجمعية العامة عدم التوصية بأي تدبير ما طالما أن مجلس الامن قائماً يبحث ذات المشكلة ، الا اذا طلب المجلس من الجمعية ذلك (٣٤) .

فقوات الطوارئ الدولية استهدف من ورائها كما جاء في تقرير السكرتير العام الذي أقرته الجمعية العامة القيام بدور مزدوج : الاول مراقبة وقف اطلاق النار وتأمين انسحاب القوات الاجنبية من الاراضي المصرية . والثاني الحفاظ على الهدوء والسلم على طول خطوط الهدنة بين مصر واسرائيل وفي قطاع غزة وعلى طول جنوب شرق الحدود الدولية لمصر .

فهذه القوات في نظر محكمة العدل الدولية ليس لها صفة القوات المحاربة ، كما وأن أعمالها لا توجه ضد أية دولة ، ومن ثم لا يمكن مقارنتها بالقوات المحاربة التي تعمل لحساب الامم المتحدة التي يجوز لمجلس الامن وحده انشاءها لممارسة تدابير القمع المنصوص عليها في الباب السابع من الميثاق .

(٣٤) تنص المادة «١٢» فقرة ١ من الميثاق على ما يلي : «عندما يباشر مجلس الامن بصدد نزاع او موقف ما الوظائف التي رسمت في الميثاق ، فليس للجمعية العامة ان تقدم اية توصية في شأن هذا النزاع او الموقف الا اذا طلب ذلك منها مجلس الامن » .

ويستخلص مما توصلت اليه محكمة العدل الدولية ان انشاء هذه الاجهزة بقرار من الجمعية العامة أو تدخل هذه الاخيرة في انشائها وتحديد اختصاصها لا يعد افتئاتاً من جانب الجمعية العامة على قواعد الاختصاص بين هذه الاخيرة وبين مجلس الامن . اذ أن انشاء مثل هذه الاجهزة يمكن ان يجد له سنداً في الميثاق لو أننا لم نتوقف عند حرفية النصوص وذهبنا في تفسيرها مذهباً متوسعاً .

المبحث الرابع

المبادئ التي قامت عليها عمليات حفظ السلام

هناك عدد من المبادئ قامت عليها عمليات حفظ السلام ، وبالرغم من أن الاحداث والتطورات الدولية قد تجاوزت بعض هذه المبادئ ، الا أننا نرى من المناسب أن نبين أبرز هذه المبادئ بايجاز وهي : -

أولاً : مبدأ استبعاد قوات الدول الاعضاء الدائمة في مجلس الامن من المشاركة في قوات السلام .

ويعود هذا المبدأ الى ما أطلق عليه الدبلوماسية الوقائية preventive diplomacy (٣٥) التي كانت تستند في ظروف الحرب الباردة والتوتر الدولي الى ن صيانة السلم والامن الدولي تستلزم العمل على تحيد أي نزاع وقصره في أضيق الحدود يقتضي العمل على استبعاد الدول الكبرى .

(٣٥) انظر في هذا الخصوص :

Joel Larus,ed. , From Collective Security to preventive Diplomacy

“New York, John Wiley and Sons, Inc. 1965.

also : Leon Gordenk, The U.N. Secretary General and Maintenance of peace. (New York : Columbia University Press 1967)

وقد جاء في تقرير السكرتير العام الثاني السيد همرشولد المؤرخ في السادس من شهر تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ وكذلك في القرار الصادر عن الجمعية العامة بشأن انشاء قيادة قوات الطوارئ بتفويضها للقائم بشؤون القيادة بأن يختار بالتشاور مع الامين العام ضباطا من هيئة مراقبة الهدنة أو مباشرة من قوات مختلف الدول الاعضاء باستثناء الدول صاحبة المقاعد الدائمة في مجلس الامن ، وهذا الاجراء له دلالة خاصة حيث أنه يؤكد وجوب اختيار الضباط من غير الدول ذات العضوية الدائمة بمجلس الامن . وقد ورد التأكيد على هذا المبدأ في قرار مجلس الامن رقم ٣٤٠ (١٩٧٣) المنشئ لقوات الطوارئ الدولية على أن « تتكون القوة من أفراد من الدول الاعضاء في الامم المتحدة بخلاف الدول الاعضاء الدائمة في مجلس الامن » . ومما جدير بالذكر أن هذا المبدأ لا يجد له سنداً قانونياً في ميثاق الامم المتحدة ببرره ، حيث أن من المسلم به أن كل القوات التي تعمل ضمن قوة الطوارئ الدولية لا تمثل الدول المنتمية اليها بل انها تمثل الامم المتحدة ذاتها . وبالرغم من ذلك فهناك من الاعتبارات الاخرى العملية والسياسية التي تبرر وتدعو الى اقرار هذا المبدأ وفي مقدمتها : -

(أ) أنه يؤكد بطريقة غير مباشرة طبيعة قوة الطوارئ كقوة تساعد على اقرار السلم وليس على فرضه ، وانها بالتالي ليست قوة منشأة في ظل الفصل السابع من الميثاق .

(ب) ان التقييد بهذا المبدأ سبيل لتفادي الخلافات التي قد تثار بين الدول الكبرى (٣٦) حول كيفية وحجم وجودهم في قوات الطوارئ الدولية .

(٣٦) والاستثناء الذي طرأ على هذا المبدأ ما ورد في تقرير السكرتير العام المؤرخ في ١٩٧٣/١٠/٢٦ وأقره مجلس الامن ، من أنه « بالإضافة الى الدول التي يطلب اليها تزويد القوة بوحدة عسكرية ، فأنني أقترح أن تطلب مساعدات ادارية وتسهيلات نقل logistic support من دول أخرى يكون من بينها الدول الاعضاء في مجلس الامن » وتطبيقاً لهذا النص فقد كانت طائرات السلاح الجوي البريطاني هي أول طائرات ساهمت في نقل أفراد ومعدات الدفعة الاولى لقوات الطوارئ الدولية التي وصلت من قبرص مساء يوم ٢٦ / ١ / ١٩٧٣ . كما أعقب ذلك قيام طائرات سوفيتية وأمريكية بالمساهمة في كثير من عمليات النقل التالية الفنلندية والبولندية والانكونيسية والنيبالية وغيرها .

ج) أن الدول المتواجدة على أراضيها قوات الطوارئ الدولية عادة ما تكون أكثر تقبلاً لقوات دول محايدة أو على الأقل دول غير كبرى وغير منظمة إلى أحلاف (٣٧) ، عن تقبلها لقوات دول كبرى الأمر الذي قد يثير حساسيات السيادة لديها .

ثانياً : عدم جواز استخدام قوات الطوارئ الدولية في فرض حلول سياسية لنزاعات معينة أو للتأثير في الموازين السياسية أو العسكرية المؤثرة في هذه النزاعات . وهذا المبدأ يستخلص من طبيعة المهام التي تقوم بها قوات الطوارئ والمتمثلة في وقف القتال الدائر بين دولتين أو المحافظة على الأمن والنظام داخل دولة معينة لخلق جو ملائم لتسوية النزاع سلمياً . وقد ورد التأكيد على هذا المبدأ بوضوح في التقرير الثاني الذي قدمه السكرتير العام السيد « داج همرشولد » إلى الجمعية العامة يوم ١٩٥٦/١١/٦ وكان المبدأ الذي انتهت إليه الجمعية العامة أن قوات الطوارئ الدولية لا يمكن أن تكون ولا يجب أن تكون أداة للضغط السياسي على مصر ، وأنه لا يجب على بريطانيا أو فرنسا أو إسرائيل أن تتوقع أن تكون هذه القوة سبيلاً لترجيح كفة المساومة .

وقد جاء في إحدى النقاط الهامة من التقرير « أنه ليس هناك أية نية في أن يصبح تكوين القوة سبباً في التأثير على التوازن العسكري في النزاع الحالي وبالتالي في التوازن السياسي فيما يتعلق بالجهود المبذولة لتسوية النزاع » (٣٨) .

ونرى بأن هذا المبدأ ما زال سارياً ، بمعنى أنه لا بد من الفصل بين قوات الأمم المتحدة وبين دور الأمم المتحدة نفسها في العمل على التوصل لتسوية سياسية لنزاع معين ، ويمكن الاستشهاد في هذا المجال بأن دور قوات الأمم المتحدة في قبرص قد اقتصر على محاولة منع العنف ، بينما أوكلت النواحي السياسية للنزاع في مرحلة

(٣٧) الملاحظ أن هذا لم يتم التقييد به بدقة ، حيث تضمنت قوات الطوارئ الدولية المنشأة سنة ١٩٥٦ وحدات من الدنمارك والنرويج وهما دولتان في حلف الأطلسي ، إلا أنهما مثلتا في قوة الطوارئ على أساس أنهما من مجموع الدول الاسكندنافية .

(٣٨) United Nations Review Nov. 1957, Vol. 4. No. 5. P. 12.

ما لو سيطر الامم المتحدة . كذلك الحال نجد أن مجلس الامن قد أوكل مهمة تنفيذ قرار تشرين الثاني سنة ١٩٦٧ رقم ٢٤٢ الى ممثل شخصي هو السيد « جونار يارنغ » بينما اقتضت مهمة قوات هيئة الرقابة على دور محدد في منطقة قناة السويس .

وبصرف النظر عن أي اعتبار آخر فلا بد من أن تستمر الامم المتحدة في التمسك بمبدأ أن تواجد أية قوات دولية لها في منطقة لا يمكن أن يبدل من الوضع القانوني Status Juris بأي صورة من الصور لان الادعاء بخلاف ذلك معناه أن الامم المتحدة التي تتدخل في نزاع معين قد تسمح باضفاء صبغة الشرعية على حقوق مدعاة مستمدة من حالات نتجت عن استخدام القوة بطريق يشجبه الميثاق نفسه .

ثالثا : استمرار موافقة الدولة المضيفة على تواجد قوات الطوارئ الدولية على أراضيها وعلى الرغم مما أثير حول هذا المبدأ من جدل نتيجة لسحب السكرتير العام قوات الطوارئ الدولية استجابة لطلب الجمهورية العربية المتحدة وبصرف النظر عن النواحي السياسية فمن الثابت ان استمرار تواجد هذه القوات في الاراضي المصرية كان معلقا من الناحية القانونية على توافر ركن الرضا المستمر Continuous Consent من جانب الدولة المضيفة وأنه في اللحظة التي طلبت فيها مصر سحب هذه القوات لم يعد هنالك أساس قانوني لبقاء تلك القوات وكان استمرار بقائها بالرغم من ذلك يعد تبديلا في طبيعة القوة نفسها حيث تجعلها من قبيل اجراءات القمع غير المشروعة لعدم صدورها من مجلس الامن الذي ينفرد وحده وفق نصوص الميثاق باتخاذ الاجراءات المنصوص عليها في الفصل السابع .

وعليه ، فمن غير الجائز أن تقوم قوة سلام دولية بالعمل على اقلية دولة دون موافقة هذه الدولة موافقة صريحة . وهذا مؤداه أن استمرار القوة الدولية في القيام بأعبائها يكون رهنا بارادة الدولة المضيفة . بل أن رأي الدولة المضيفة يكون له وزن

في طريقة تكوين القوة الدولية فلها أن ترفض اشتراك قوات احدى الدول أو بعضها في القوة الدولية .

وقد أوضح السكرتير العام هذا الوضع أمام اللجنة الاستشارية قوله :

(..... أن نقطة البداية في كل ما تم من اجراءات هو اعتراف الجمعية العامة بحقوق السيادة غير المحدودة لمصر) . وقد ذكر في تقريره الثاني ما يلي :

(..... أن حدود المهام التي ستضطلع بها القوة ستكون رهنا بموافقة الاطراف المعنية طبقا للقانون الدولي العام) ، ثم استطرد بعد ذلك يقول : (..... في الوقت الذي ترك فيه للجمعية العامة حق انشاء القوة بالاتفاق مع الاطراف التي ستساهم بوحدها فيها منع عنها حق طلب وجود القوة أو عملها في أرض أية دولة دون موافقة حكومة تلك الدولة على ذلك) .

ويستفاد من ذلك أنه في الوقت الذي أوكل للسكرتير العام تقرير الاسس التي ستقوم عليها القوة الدولية من ناحية التكوين والتحركات والمهام وما الى ذلك ، فانه كان يعمل على افتراض أن هذه القرارات لن تنفذ الا بموافقة حكومة مصر اذ أن موافقة الحكومة المذكورة كانت لازمة في كل اجراء يتخذ ، وهذا يعتبر تمشيا مع مبادئ القانون الدولي ومبادئ ميثاق الامم المتحدة وعلى وجه الخصوص ما ورد في المادة ٧/٢ من الميثاق (٣٩) .

وسوف نتطرق الى هذه النقطة تفصيلا في موضوع المنازعة في طلب مصر لسحب قوات الطوارئ الدولية قبل احداث حزيران سنة ١٩٦٧ .

(٣٩) ورد في المادة ٧/٢ ما يلي : « ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للامم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقضي الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لان تحل بحكم هذا الميثاق » .
كما وان من المبادئ المستقرة في القانون الدولي العام فيما يتعلق بحق السيادة :
« ان لكل دولة ذات سيادة ان تقرر قبول أو رفض دخول قوات اجنبية اراضيها » .

رابعاً : المبدأ الرابع يتمثل في الطبيعة المؤقتة لقوات الطوارئ الدولية : وهذا المبدأ وثيق الاتصال بالمبدأ السالف الذكر ، ولتوضيحه يسوقنا التساؤل حول مدى فترة بقاء القوات الدولية في المناطق المضطربة وهذا يقودنا الى مناقشة الفلسفة الاساسية التي من أجلها انبثقت فكرة وجود قوات الطوارئ الدولية ، حيث يتطلب الموقف الدولي أحيانا تجميد الصراع بشكله القائم لفترة مؤقتة ، وعندئذ تصبح مسألة ارسال قوات طوارئ دولية الى منطقة الصراع مسألة مقبولة ، ولكن هذا ليس هدفا من أهداف الامم المتحدة والتحرك الدولي نحو تأليف قوات طوارئ دولية ليس المقصد منه بقاء هذه القوات رابطة في المنطقة الى ما لا نهاية ، وانما الفلسفة الاساسية لتأليف قوات طوارئ دولية هي اتخاذ اجراءات مؤقتة لتجميد الصراع ريثما يتم التوصل الى تسوية نهائية للمشكلة ، بيد أن المتتبع لتاريخ عمل القوات الدولية يجد ظاهرة غريبة من نوعها ، هي أن هذا الاجراء بدأ ينظر اليه كبديل للحل النهائي للمشكلة وليس اجراء مؤقتاً . فقد بقيت على سبيل المثال قوات الطوارئ رابطة في مواقعها في قبرص منذ سنة ١٩٦٤ حتى الوقت الحاضر ويعاد تجديد بقاء تلك القوات كل ستة أشهر تقريبا ، وكذلك الحال بالنسبة الى قوات الطوارئ الدولية في الشرق الاوسط فهي كذلك أصبحت متواجدة منذ سنة ١٩٥٦ ويعاد تجديدها كل ستة أشهر تقريبا وقد بقيت القوى المهيمنة على السياسة الدولية تنظر الى قوات الطوارئ الدولية كأداة لتجميد الصراع الى وقت طويل دون أن يكون في مقدورها ايجاد الحلول للمشاكل الدولية وبقائها معلقة بين الحرب والسلم (٤٠) .

(٤٠) انظر د. يونس العزاوي : الامم المتحدة وقوات الطوارئ الدولية ، مرجع سابق ، ص ٣٦ - ٣٧ . وكذلك :

Younis Al-Azzawi : The Roles of the United States and the Soviet Union in the United Nations, (Knoxill Press U S. A.) 1972, P. P. 30 - 48.

المبحث الخامس

مهام قوات الطوارئ الدولية والقيود الواردة عليها

يمكن استخلاص المهام التي كانت تضطلع فيها قوات الطوارئ الدولية من مجموعة من الوثائق الرسمية وفي مقدمتها قرار الجمعية العامة رقم « ١٠٠٠ » الصادر في الخامس من تشرين الثاني ١٩٥٦ والمتعلق بإنشاء قوة الطوارئ الدولية . وكذلك من التقريرين المقدمين من قبل الأمين العام للجمعية العامة والصادر بها قرار الجمعية رقم « ١٠٠١ » بتاريخ ٧ تشرين الثاني ١٩٥٦ (٤١) . وكذلك الحال فيما يتعلق بالمهام التي تضطلع بها قوات الطوارئ الدولية المنشأة في أعقاب حرب ١٩٧٣ بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٣٤٠ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٥/١٠/١٩٧٣ وهو القرار المنشئ لقوات الطوارئ الدولية وهو الذي حدد مهمة هذه القوة كما أوضحها السكرتير العام في تقريره بتاريخ ٢٦/١٠/١٩٧٣ والذي وافق عليه مجلس الأمن بقرار رقم ٣٤١ .

ويمكننا تلخيص هذه المهام بما يلي :

- (١) الاشراف على وقف العمليات الحربية بين الاطراف المتصارعة ومراعاة وقف اطلاق النار (٤٣) .

(٤١) Rosalyn Higgins, United Nations Peace Keeping. Vol. 1, 1970, P. 241 et seq.

(٤٢) وفي الواقع أن القوات الدولية التي تنشئها الأمم المتحدة بواسطة مجلس الأمن أو الجمعية العامة لإرسالها إلى مناطق التوتر في العالم بهدف مواجهة الاخطار التي يتعرض لها السلم الدولي في هذه المناطق ، أما عن طريق مراقبة الاوضاع فيها مثل هيئة الرقابة التي أرسلتها الأمم المتحدة بين إسرائيل والدول العربية سنة ١٩٤٨ ، وتلك التي أرسلتها إلى لبنان بمناسبة أحداث سنة ١٩٥٨ وبمهمة الرقابة التي أرسلتها إلى اليمن في سنة ١٩٦٣ بمناسبة الحرب التي كانت دائرة فيها يومئذ . وأما للعمل على احترام خطوط وقف النار أو خطوط الهدنة ، إضافة لأعمال الرقابة وذلك كما حصل بالنسبة لهيئة الرقابة بين إسرائيل والدول العربية التي أنيطت بها هذه الصلاحيات بعد انعقاد اتفاقيات الهدنة في سنة ١٩٤٩ . أو لتكون بمثابة حواجز فاصلة بين المتحاربين كقوة الطوارئ التي أنشأتها الأمم المتحدة للفصل بين القوات الإسرائيلية من ناحية والمصرية والسورية من ناحية أخرى طبقاً لاتفاقيات الفصل الموقعة بين الجانبين سنة ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ .

وقد تمهد الأمم المتحدة إلى الهيئات التي تنشئها لهذا الغرض بصلاحيات إدارية بالإضافة للصلاحيات التقنيّة ، وذلك كما حدث بالنسبة لاريان الغربية التي كانت محل نزاع بين اندونيسيا وهولندا حيث أنشأ مجلس الأمن سنة ١٩٦٢ سلطة تنفيذية مؤقتة لإدارة هذه الجزيرة .

- (٢) مراقبة تنفيذ الامتناع عن القيام بتحريك الجنود ونقل العتاد وسحب جميع القوات الى ما وراء خطوط الهدنة .
- (٣) الاشراف على تنفيذ أحكام اتفاقيات الهدنة .
- (٤) بذل الجهود للحيلولة دون تجدد القتال .
- (٥) التعاون مع لجنة الصليب الاحمر الدولية في المهام الانسانية في المنطقة (٤٣) .

أما فيما يتعلق بالقيود الواردة على قيام قوات الطوارئ بمهامها فتتمثل في أنه عندما تبشر قوات الطوارئ الدولية المهام الموكلة اليها عليها التقيد ببعض القيود التي وردت في قرارات انشائها أو في تقرير السكرتير العام . وأبرز هذه القيود الواجب عليها مراعاتها : -

- (١) عند مباشرة قوات الطوارئ الدولية ، المهام الموكلة اليها عليها أن تتصرف دونما تمييز أو تحيز وتتجنب القيام بالاعمال التي يمكن أن تخل بحقوق أو ادعاءات أو اوضاع الاطراف المعنية . وقد ورد في التقرير الثاني للسكرتير العام سنة ١٩٥٦ التأكيد على هذا المبدأ حيث جاء به ما يلي : « أنه ليس هناك أية نية في أن يصبح تكوين القوة سببا في التأثير على التوازن العسكري في النزاع الحالي وبالتالي في التوازن السياسي فيما يتعلق بالجهود المبذولة لتسوية النزاع » (٤٤) .

- (٢) تعمل قوة الطوارئ في كل الاوقات منفصلة عن القوات المسلحة للاطراف المعنية (٤٥) .

(٤٣) للاطلاع على المزيد من المهام التي قامت بها قوات الطوارئ الدولية المنشأة سنة ١٩٥٦ انظر د. مصطفى مؤمن : قوة الطوارئ الدولية ص ٩١ - ٩٨ .

See also : Chone, The United Nations Emergency force International journal, Vol. X11. No. 2 Spring 1957. P. P. 113-115.

(٤٤) " There is no intent in the establishment of the force to influence the milliatry balance in the present Conflict and thereby, the political balance affecting efforts to settel the Conflict " .

(٤٥) البند الرابع « ب » من تقرير السكرتير العام سنة ١٩٧٣ بتاريخ ١٠/٢٦/١٩٧٣ .

٣) تزود القوة بأسلحة ذات طبيعة دفاعية Character of Defensive
ولا تستعمل القوة الا في حالة الدفاع عن النفس . وهذا الموضوع
لا يثير خلافات كبيرة في حالات قوات الامم المتحدة التي تفصل بين
فريقين متحاربين ولكن في الحالات التي يكون فيها للنزاع أو لاحد
جوانبه طابعا داخليا « مثل عمليتي الكونجو وقبرص » فان الموضوع
يثير التساؤل حول ما اذا كان لجوء قوات الامم المتحدة لاستعمال
القوة يعد في ظروف معينة تدخلا في الشؤون الداخلية للدول المعنية .
وعلى الرغم من الازمات المعروفة التي ثارت بين عدد من الدول
والسكترير العام « همرشولد » حول الدور الذي قامت به قوات الامم
المتحدة في الكونغو فاننا نلاحظ أن « أوثانت » قد أجاز لقوات الامم
المتحدة المتواجدة في قبرص باللجوء الى اطلاق النار دفاعا عن النفس
في محاولة فض الاشتباكات بين الفئتين المتنازعتين في قبرص ، الا
أن السكترير العام قد حرص في الوقت نفسه على أن يؤكد أن التدخل
لفض هذه الاشتباكات يجب أن يقتصر الامر فيه على قائد قوات
الامم المتحدة نفسه دون قادة الوحدات المحلية .

ومهما يكن من أمر فأيا كان الشكل الذي يتخذه حضور هذه القوات ،
وأيا كانت الصلاحيات التي يعهد بها اليها ، فان حضورها يعكس
وجودا ماديا للامم المتحدة من شأنه دون شك تخفيف التوتر والاسهام
في المحافظة على السلام في المناطق التي توجد فيها .

المبحث السادس

مدى قانونية التصرف العربي في طلب سحب قوات الطوارئ سنة ١٩٦٧

على أثر تفاقم الاحداث التي سبقت عدوان الخامس من حزيران
سنة ١٩٦٧ على الدول العربية رأت حكومة الجمهورية العربية المتحدة
في طلب سحب قوات الطوارئ الدولية التي رابطت فوق الاراضي المصرية
منذ سنة ١٩٥٦ ضرورة لازمة لا بد منها اقتضتها الظروف التي حصلت
في المنطقة والاعتداءات المتكررة على الدول العربية الامر الذي يستدل منه
وبشكل قاطع أن اسرائيل تخطط لهجوم شامل على الدول العربية المجاورة ،

وذلك استمرارا لسياستها التوسعية وتنفيذا لمخطتها العدوانية الذي كان يستهدف الابتداء بسوريا ثم بعد ذلك بالدول العربية الاخرى الواحدة تلو الاخرى (٤٦) .

وانطلاقا من الالتزام القومي والالتزامات التعاقدية المترتبة على المعاهدات الدفاعية بين الدول العربية المتحدة ، ودرء لعدوان اسرائيلي محقق على الجمهورية العربية المتحدة رأت أنه يجب ان تتخذ كافة الاحتياطات اللازمة لصد هذا العدوان الذي بات في حكم اليقين ومن ضمن الاجراءات التي ارتأتها مصر التقدم بطلب الى السكرتير العام لسحب قوات الطوارئ الدولية المرابطة في الاراضي المصرية (٤٧) وذلك لتتخذ قوات الجمهورية العربية المتحدة أماكنها الطبيعية على الحدود في مواجهة القوات الاسرائيلية وحتى تكون أكثر قدرة واستطاعة لرد العدوان الاسرائيلي في حالة وقوعه ، ومن أجل المحافظة على قوات الطوارئ الدولية وتجنبيها أخطارا من الممكن أن تتعرض لها اذا استمر تواجدها في أماكنها السابقة .

وقد استجاب السكرتير العام ووافق على سحب قوات الطوارئ الدولية المرابطة فوق الاراضي المصرية وقد أثار طلب مصر واستجابة السكرتير العام حملة محمومة من اسرائيل والدول المشايعة لها ، وهنا نجد لزاما علينا القاء الضوء على الاسس التي قبلت بها مصر مرابطة قوات الطوارئ الدولية على أراضيها ونتبين بعد ذلك الاسس التي استند عليها السكرتير العام في قراره بالموافقة على سحب قوات الطوارئ الدولية .

(٤٦) رسالتنا للحكوتوة ، مرجع سابق ص ٣١١ وما بعدها .

(٤٧) تقدم السيد محمود رياض الى السكرتير العام للأمم المتحدة « اوثانت » لانها، مهمة قوة الطوارئ، الدولية المتواجدة على الاراضي المصرية في مذكرة مؤرخة في ١٨ مايو سنة ١٩٦٨ .

See : Rosalyn Higgins : U.N. Peace Reeping in the Middle east.
London 1969, P. P. 339 - 340.

المبحث السابع

مدى شرعية قرار السحب طبقا للأساس الذي قامت عليه

قوات الطوارئ، الدولية

على أثر العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ ، وفشل مجلس الامن في الجلستين اللتين عقدهما بتاريخ ٣٠ تشرين أول ١٩٥٦ في اتخاذ قرار بوقف القتال ، وذلك بسبب اعتراض عضوين دائمين فيه مشتركين في العدوان وهما انجلترا وفرنسا (٤٨) وبسبب الموقف المتدهور وعجز مجلس الامن في معالجته دعيت الجمعية العامة لدورة غير عادية عاجلة تطبيقا لقرار الاتحاد من أجل السلام الذي صدر بمناسبة الازمة الكورية ، والجدير بالذكر أن هذه هي المرة الاولى التي تدعي فيها الجمعية العامة لدورة غير عادية بعد مرور ست سنوات على صدور قرار الاتحاد من أجل السلام .

وفي ٢ تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ صدر عن الجمعية العامة قرار بوقف اطلاق النار فوراً (٤٩) . وقد كلفت الجمعية العامة السكرتير العام بموجب قرارها الصادر في ٤ تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ بإنشاء قوات طوارئ دولية تابعة للأمم المتحدة (٥٠) .

وفي الخامس من تشرين الثاني أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١٠٠٠ الذي قبلت فيه التوصيات التي تضمنها التقرير الاول للامين العام وقررت انشاء قيادة الامم المتحدة (٥١) .

(٤٨) انظر التقرير السنوي للامين العام عن اعمال المنظمة في الفترة من ١٦ يونيو ١٩٥٦ حتى ١٥ يونيو ١٩٥٧ . الجمعية العامة الدورة الثانية عشر الوثيقة رقم ١ (جج / ٣٥٩٤) ص ٢١ - ٢٤ .

G. A. Rec. No. 997 (Es-1) of 2 Nov. 1956 off. Rec. 1. Emergency (٤٩) special sess. doc. A/ 3256.

G. A. Res. No. 1999 (Es-1) of 4 Nov. 1956. (٥٠)

G. A. Res. No. 1000 (Es-1) of Nov. 1956. (٥١)

ونرى من الاهمية بمكان الاشارة الى بعض الفقرات التي وردت في تقرير السكرتير العام والتي تحدد الاساس القانوني الذي يقوم عليه وجود هذه القوات ومهامها في مصر والتي جاء فيها ما يلي : « بالاشارة الى البرقية التي ارسلت الى السكرتير العام بتاريخ الخامس من تشرين ثاني ١٩٥٦ والتي قبلت بموجبها الحكومة المصرية - طبقا لما تمارسه من حقها في السيادة - قرار الجمعية رقم ١٠٠٠ الصادر بنفس التاريخ والذي يقرر انشاء قيادة قوات طوارئ، دولية تابعة للأمم المتحدة بقصد التأمين والاشراف على وقف أعمال العدوان بما يتفق مع كل البنود التي وردت في قرار الجمعية العامة الصادر في الثاني من تشرين الثاني سنة ١٩٥٦ وبالاشارة الى أن الجمعية العامة في قرارها رقم « ١٠٠١ » الصادر في السابع من تشرين الثاني وافقت على مبدأ أنها لا يمكن أن تطلب الى قوة الطوارئ، الدولية أن ترابط أو تتأثر عملياتها في أراضي أية دولة دون موافقة حكومة هذه الدولة (٥٢) .

وبالاشارة الى أن طلائع القوات الدولية قد وصلت فعلا الى مصر فقد أوضحت الحكومة المصرية والسكرتير العام للأمم المتحدة ما تم بينهما من اتفاق على النقاط لاساسية الخاصة بوجود هذه القوات ومهامها في مصر وهي على النحو التالي -

أولا : تعلن الحكومة المصرية أنها حين تمارس حقوقها في السيادة فيما يتعلق بأي أمر من أمور وجود قوات الطوارئ، الدولية ومهامها سيكون رائدعا وهي مخرصة في ذلك ما أعلنته من قبول قرار الجمعية العامة رقم « ١٠٠٠ » الصادر بتاريخ ٥ تشرين الثاني ١٩٥٦ .

ثانيا : تأخذ الأمم المتحدة علما بهذا التصريح من جانب الحكومة المصرية وتعلن أن نشاط قوة الطوارئ، الدولية سيكون موجها بأمانة الواجب المخطط بها في القرارات المسالفة الذكر وتؤكد الأمم المتحدة وهي تعي

(٥٢) انظر :
التقرير الثاني والآخر الذي قدمه السكرتير العام بتاريخ السادس من تشرين الثاني ١٩٥٦ بشأن مشروع قوة الطوارئ، الدولية وعلى وجه الخصوص ما ورد في الفقرة التاسعة .

أن هذا يتفق ورغبات الحكومة المصرية ومدى استعدادها لابقاء هذه القوات .

وقد جاء أيضا في تقرير السكرتير العام الى اللجنة الاستشارية بخصوص ما تم الاتفاق عليه مع الحكومة المصرية بشأن الاسس التي تقوم عليها مرابطة قوات الطوارئ، الدولية على أراضيها قوله : « أن نقطة البداية في كل ما تم من اجراءات هو اعتراف الجمعية العامة بحقوق السيادة غير المحدودة لمصر . كما أوضح حدود المهام (٥٣) التي ستقوم بها هذه القوات بقوله : « يفتضي بأن تقوم هذه القوات بعد تحقيق وقف اطلاق النار بدخول الاراضي المصرية بموافقة الحكومة المصرية وذلك للمساعدة على حفظ الهدوء أثناء انسحاب القوات غير المصرية ولضمان الالتزام بتنفيذ بقية أحكام القرار رقم « ٩٩٧ » الصادر عن الجمعية العامة ، واستطرد بعد ذلك الأمين العام في تقريره قائلا : « ومن الواضح أن هذه القوة لم تعط من الحقوق الا ما هو ضروري لاداء المهام الملقاة على عاتقها ، وذلك بالتعاون مع السلطات المحلية وهي اذ تزيد عن كونها مجرد هيئة للمراقبين ، الا أنها ليست بأية حال قوة عسكرية قهرية على الاقليم الذي ترابط فيه ، ولا يحق لها أن تتولى مهام عسكرية تتجاوز ما هو ضروري للمحافظة على السلم والامن والحيلولة دون وقوع الاعمال العدوانية .

وعلى ضوء ما تقدم فقد أصبح من المسلم به أن موافقة الحكومة المصرية وهي الدولة المضيفة ضرورية ، ليس فقط لتواجد قوة الطوارئ، على أراضيها فحسب ، وانما أيضا لاستمرارها في أداء مهامها . وأن كان البعض قد انتقد ذلك الوضع ووصفه بالقصور (٥٤) الا ان محكمة العدل الدولية قد أكدت على ضرورة توافر عنصر الرضا Consent بالنسبة لقوات الطوارئ، الدولية المنشأة سنة ١٩٥٦ ، وذلك في رأيها

(٥٣) التقرير السنوي للأمين العام عن اعمال المنظمة في الفترة من ٦ يونيو ١٩٥٦ الى ١٥ يونيو ١٩٥٧ الجمعية العامة الدورة الثانية عشرة الوثيقة رقم ١ (ج ع / ٣٥٩٤) ص ٣٣ - ٣٤ .

(٥٤) Pierre Poirier : La Force International d'Urgence, Paris 1963, P. 124.

also : I. C. J. Reports 1962 Cose Concerning.

الاستشاري الذي أصدرته بتاريخ ٢٠ أيلول سنة ١٩٦٢ فيما يتعلق بالاساس القانوني لقوة الطوارئ، الدولية وذلك أثناء مناقشة المحكمة لنفقات الامم المتحدة الخاصة بالمحافظة على السلم والامن الدوليين (٥٥) وقد استندت المحكمة في ذلك على تقرير السكرتير العام المقدم الى الجمعية العامة بتاريخ ٦ تشرين الثاني ١٩٥٦ والذي وافقت عليه الجمعية العامة دون اعتراض .

ويرى أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان أن قرار المحكمة السابق الذكر له أهمية بالغة ذلك لان المحكمة قد بينت التكيف القانوني لقوات الطوارئ، الدولية التي وجدت على الاراضي المصرية بناء على قبول ورضا، الحكومة المصرية وأن استمرارها مرهون بهذا القبول أيضا .

وهذا يعني بجلاء، أنه اذا تخلف هذا الشرط ترتب على ذلك انعدام الاساس القانوني الذي يبني عليه وجود هذه القوة على الاراضي المصرية ويكون من المتعين في هذه الحالة وجوب سحبها (٥٦) .

وقد تأكد ذلك الوضع بالنسبة لقوة الطوارئ، الدولية المنشأة في سنة ١٩٥٦ بصورة قاطعة بعد ذلك في الفترة التي أعقبت قرار السكرتير العام بالموافقة على سحب قوات الطوارئ، الدولية من مصر بتاريخ ١٨ مايو سنة ١٩٦٧ بناء على طلب الحكومة المصرية (٥٧) .

(٥٥) وللإطلاع على تحليل ومناقشة مختلف الآراء التي عرضت في هذه القضية انظر : R. Y. Jennings : International and Comparative law Quartely Vol. 11. 1962. P. P. 1169 - 1183.

(٥٦) أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان : قوة الطوارئ، الدولية - المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٦٨ ، ص ٧٥ .

(٥٧) يراجع في هذا الصدد تقرير الأمين العام الذي رفعه الى مجلس الامن بتاريخ ٢٨ مايو ١٩٦٧ بخصوص الموقف الدولي بعد سحب قوات الطوارئ، الدولية ، وكذلك الاسس التي بني عليها قرار الموافقة على قرار سحب قوات الطوارئ ، وايضا في نفس التقرير الفقرات من « ٣ - ٧ » .
انظر كذلك وعلى وجه الخصوص أستاذنا الدكتور عبد العزيز سرحان : التنظيم الدولي سنة ١٩٧٣ ، ص ٣٤٠ - ٣٤٣ .

المبحث الثامن

الاسانيد القانونية التي تدعم موقف السكرتير العام بالاستجابة لطلب سحب قوات الطوارئ

تعرض قرار الامين العام الذي وافق فيه على طلب الجمهورية العربية المتحدة بسحب قوات الطوارئ، الدولية الى حملة من الانتقادات تزعمتها كل من اسرائيل والولايات المتحدة الامريكية وكندا (٥٨) ، بيد أن الامين العام رد على هذه المزاعم في تقارير متلاحقة (٥٩) فند فيها الانتقادات التي وجهت اليه وبين الاسانيد القانونية التي استند اليها في قراره بالموافقة على سحب هذه القوات . من ذلك ما جاء في تقريره الذي قدمه بتاريخ ٢٠ حزيران سنة ١٩٦٧ قوله « أن ممارسة قوة الطوارئ، الدولية التابعة للأمم المتحدة لوظيفتها كحاجز بين الطرفين ممارسة فعالة لمدة تزيد على عشر سنوات تستند الى اساس لا غنى عنه وهو قرار حكومة الجمهورية العربية المتحدة الاختياري بابعاد قواتها عن الخطوط الفاصلة ، بحيث تبقى قوات الامم المتحدة وحدما في المنطقة العازلة . وهي منطقة تقع بكاملها في جانب الجمهورية العربية المتحدة . واستطرد بعد ذلك قائلا : أنه على الرغم من أن قرار الجمعية العامة يرمي الى اقامة قوات الامم المتحدة على جانبي خطوط الهدنة المصرية الاسرائيلية ، الا ان اسرائيل رفضت على الدوام قبول هذه القوات في اقليمها متذعرة بأن ذلك يشكل اعتداء على سيادتها القومية . وأضاف بعد ذلك قائلا : لو أن اسرائيل

(٥٨) See Maxwell Cohen : The Demise of the UNEF : International Journal. P. 42-43.

(٥٩) وهي التقارير التي تحمل الارقام التالية :
A/ 6672. S/ 7906. S/ 7896. A/ 6730.

قبلت في أي وقت من الاوقات باقامة قوات الطوارئ، الدولية التابعة للامم المتحدة في جانبها لكان في ذلك فائدة كبيرة (٦٠) .

وذكر الامين العام كذلك ، انه قبل تلقيه طلب الجمهورية العربية المتحدة بسحب قوات الطوارئ، الدولية وردده بالموافقة . من انه قد اثار مسألة امكانية اقامة بعض عناصر قوة الطوارئ، الدولية في الجانب الاسرائيلي ولكن طلبه قوبل بالرفض من جانب اسرائيل (٦١) .

كما ورد في تقرير السكرتير العام للامم المتحدة المقدم الى مجلس الامن بهذا الخصوص ما يلي : « ان عمليات حفظ السلام مؤقتة ولا بد أن يأتي الوقت الذي تنتهي فيه وقد قامت قوات الطوارئ، الدولية لمدة عشر سنوات ، وهي مدة طويلة بالنسبة لأي بلد يقبل بمراقبة قوات اجنبية على اراضيه حتى ولو كانت تحت علم الامم المتحدة وهذه القوات مهمتها الحفاظ على السلام وليس القيام بعمليات قهرية corecive اي أن ذلك يتوقف على قبول الدولة التي تعمل على اقليمها . وهي بهذا المعنى لا تتعلق بالفصل السابع من الميثاق (٦٢) .

وقد جاء، في الفقرة الخامسة من تقرير السكرتير العام قوله أن قراره بالموافقة على سحب قوة الطوارئ، الدولية يستند الى اعتبارات قانونية

(٦٠) ومن الحجج التي تذرعت بها اسرائيل لرفض قبول مراقبة قوات الطوارئ، الدولية على اراضيها ادعائها بأن اتفاقيات الهدنة قد انتهت ولكن السكرتير العام رفض هذا الزعم مبينا ان قوة الطوارئ، ستمارس الكثير من وظائف الاشراف التي تمارسها هيئة رقابة الهدنة العربية الاسرائيلية . كما ان اسرائيل راحت تخلق العديد من الاسباب للتلكؤ في الانسحاب من الاراضي التي احتلتها عقب العدوان الثلاثي من ذلك زعمها بأن قرارات الامم المتحدة قد نصت على انسحاب القوات الاسرائيلية من الاراضي المصرية ومن ثم - من وجهة النظر الاسرائيلية - ان القرار لا ينصرف أو لا يسري على قطاع غزة ، لأن غزة ليست اقليما مصرية .

الا ان هذا الزعم الاسرائيلي قد انكره الامين العام للامم المتحدة بشدة ، وقد صرح بعد ذلك عن الجمعية العامة القرار رقم « ١١٢٤ » بتاريخ الثاني من شباط ١٩٥٧ والذي تنص فيه على اسرائيل تخلفها - في الانسحاب الى ما وراء خطوط الهدنة - كما تأمرها بالانصياع الى ذلك فوراً .

(٦١) انظر التقرير السنوي للامين العام عن الدورة الثالثة والعشرين الملحق رقم (١) وثيقة رقم A/7201

(٦٢) التقرير السنوي للامين العام عن اعمال المنظمة الدولية في الفترة من ١٦ حزيران ١٩٦٦ حتى ١٥ حزيران ١٩٦٦ . الملحق رقم (١) ص ٢

وعملية ، ذلك لان من الناحية العملية فان قوة الطوارئ، مثلها في ذلك مثل سائر عمليات المحافظة على السلم والامن الدوليين التي تقوم بها الامم المتحدة لا يمكن أن تقوم بوظيفتها أو حتى توجد بدون استمرار موافقة الدولة المضيفة وبمجرد سحب هذه الموافقة لم تعد القوات محل ترحيب وتنتهي فائدتها . كما ان تحركات قوات الجمهورية العربية المتحدة انى خط الهدنة في سيناء جعل بالفعل قيام قوات الطوارئ، بوظيفتها بطريقة فعالة أمرا مستحيلا . لذلك كان من الواضح أن موقف أفراد قوة الطوارئ، سيصبح صعبا للغاية بل خطيرا اذا تأجل قرار سحبها ، وزيادة على ذلك فإنه اذا لم تكن الاستجابة لطلب سحب قوة الطوارئ، قد تمت بسرعة فان هذه القوات كانت ستفكك نتيجة لانسحاب بعض الوحدات منها (٦٣) .

ونرى بأن طلب حكومة الجمهورية العربية المتحدة لسحب قوات الطوارئ، يعتبر حقا من حقوقها المتعلقة بالسيادة على الاراضي المصرية والتي يرجع في تقديرها الى الحكومة المصرية وحدها ولا يحق لاسرائيل ولا لغيرها من الدول بأية حال من الاحوال أن تعترض على ممارسة الحكومة المصرية لحق من الحقوق المتعلقة بسيادتها على اقليمها ، ومثل هذا الاعتراض يشكل تدخلا غير مشروع في أمر من صميم الامور الداخلية التي حرصت قواعد القانون الدولي وميثاق الامم المتحدة على التأكيد عليها باستمرار (٦٤) .

الفصل الثالث

المبحث الاول

قوات الامم المتحدة والامن الجماعي

يمكننا توضيح مفهوم الامن الجماعي الدولي بقولنا : بأنه النظام الذي تعتمد عليه الدولة في حماية حقوقها اذا ما تعرضت لخطر خارجي ليس فقط

(٦٣) د. عبد العزيز سرحان : مرجع سابق ، ص ٧٢ - ٧٣ .

(٦٤) رسالتنا للدكتوراه - المسؤولية الدولية لاسرائيل من اضرار حرب ١٩٦٧ الصفحة لجامعة عين شمس ١٩٧٧ ، ص ٢١٩ - ٢٢١ .

على وسائلها الدفاعية الخاصة أو بمساعدة حلفائها ، وأنما على أساس من التضامن والتعاون الدولي المتمثل في تنظيم دولي مزود بالوسائل الكافية والفعالة لتحقيق هذه الحماية (٦٥) . وفي هذا الإطار يمثل الأمن الجماعي نظاما مفتوحا أمام جميع الدول وليس موجها ضد دولة أو مجموعة من الدول .

وقد أفرد ميثاق الأمم المتحدة في الفصل السابع منه بيانا بمدى تدابير العمل الجماعي التي تدخل في سلطات مجلس الأمن والتي تهدف الى قمع العدوان واعادة السلم والأمن الدولي الى نصابه ، ووفقا لاحكام هذا الفصل ، يختص مجلس الأمن وحده بتحديد وجود تهديد للسلم أو خرق له أو وجود حالة عدوان والتوصية بالاجراءات الواجب اتخاذها . ولقد أوضحت هذه القاعدة المادة «٣٩» من الميثاق والتي جاء بها : « يقرر مجلس الأمن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير » لحفظ السلم والأمن الدولي ويدخل ذلك التقرير في نطاق السلطة التقديرية الكاملة والمطلقة لمجلس الأمن حيث لا توجد ضوابط أو معايير محددة يلتزم بها . وفي حقيقة الامر أن تقدير المجلس في هذا الشأن يخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الاولى ولا تحكمه معايير موضوعية ويتضح ذلك من طريقة معالجة مجلس الأمن للقضايا الدولية العديدة التي عرضت عليه وفي مقدمتها قضية الصراع العربي الاسرائيلي وعجزه عن اتخاذ موقف فعال بهذا الصدد (٦٦) .

كما أوضحت المواد « ٤٠ ، ٤٢ » من الميثاق التدابير التي يمكن للمجلس اتخاذها لاعادة السلم والأمن الدولي الى نصابه ، وتنقسم هذه التدابير من حيث مداها الى : تدابير مؤقتة وتدابير عسكرية وتدابير غير عسكرية :

- (٦٥) ويرى الدكتور يونس العزاوي مفهوما مماثلا للأمن الجماعي حيث يقول :
« ان فلسفة الأمن الجماعي تقوم على ان كل بلد يجب ان يحترم أمن جميع الدول في المجتمع الدولي ، ومقابل ذلك يتمتع المجتمع الدولي بحماية أمن كل دولة في العالم .
أي أن السلام والأمن الدولي هما مسألتان حيويتان يجب احترامهما من قبل الدول وأن الحفاظ على السلام العالمي هي مسؤولية كل دولة في العالم ولا بد للسلام ان يسان ولا بد للمعوان ان يصد عن طريق العمل الجماعي للمجتمع الدولي » .
د . يونس العزاوي : الأمم المتحدة وقوات الطوارئ . مجلة العلوم السياسية والقانونية المعداد الاول ١٩٧٦ ص ١٠ .
(٦٦) رسالتنا للدكتوراء - مرجع سابق ، ص ٣٨٩ - ٣٩٦ .

(١) التدابير المؤقتة :

بينت المادة ٤٠ من الميثاق هذه التدابير بقولها أنه : « منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الامن أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة ٣٩ ، أن يدعو المتنازعين للاخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة ، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق الاطراف المتنازعة ومطالبهم أو بمراكزهم ، وعلى مجلس الامن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه » .

والملاحظ على نص هذه المادة أنها لم تبين أو تحدد نوع التدابير المؤقتة التي قد يدعو المجلس الى اتخاذها ولذلك فأن سلطة مجلس الامن في تقريرها مطلقة سواء من حيث اختيارها وتحديد متى يمكن تطبيقها، ولا يوجد من ضابط مشترك بينها سوى أنها لا تخل بحقوق المتنازعين أو بمراكزهم .

ونرى من خلال تطبيق مجلس الامن لهذه المادة أن هذه التدابير قد تتمثل في الامر بأيقاف تجنيد الافراد في الخدمة العسكرية أو الامر بالامتناع عن استيراد الاسلحة أو امر بالابتعاد عن الحدود الى مسافة معينة أو أمر بسحب القوات المتحاربة من منطقة معينة . ومنها أيضا الامر بوقف اطلاق النار مع سحب القوات المتحاربة من منطقة معينة أو دعوة الاطراف المتنازعة الى اتباع الطرق السلمية لتسوية النزاع أو التوصية بعقد هدنة . وقد يطلب مجلس الامن من الدول الغير طرف في النزاع تطبيق ما يرى اتخاذه من التدابير المؤقتة كأن يطلب منها الامتناع عن معاونة أطراف النزاع أو مدهم بالاسلحة (٦٧) .

(٦٧) ولقد اتخذ المجلس مثل هذه التدابير المؤقتة في كثير من المنازعات الدولية ، ومن ذلك قراره الصادر في ٢٩ مايو ١٩٤٨ بوقف القتال في فلسطين ، وقرار دعوة الاطراف المتنازعة في النزاع الهندي الباكستاني حول كشمير الى وقف اطلاق النار ١٩٤٨ واتخاذ التدابير العاجلة لنزع سلاح كشمير والتمهيد لاستفتاء، حر تقرر به مصيرها وذلك بمقتضى قرار أصدره في ١٤ آذار ١٩٥٠ . ويراجع في هذا الخصوص :

Security Council Report to the General Assembly 1947.
1949-1950.

كذلك د. بطرس غالي « التنظيم الدولي » ، ١٩٥٦ ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ص ٤٥٥ .

٢ (التدابير غير العسكرية : -

والمقصود بها مجموعة الاجراءات التي لا تتطلب الاستخدام المباشر للقوة المسلحة في عمليات حربية . وقد ورد النص على هذه الاجراءات في المادة «٤١» من ميثاق الامم المتحدة (٦٨) .

ويتضح لنا من نص المادة السالفة الذكر أنها قد منحت مجلس الامن السلطة التقديرية لان يقرر أي الاجراءات التي لا تتضمن استخدام القوة المسلحة، فالمجلس ليس ملزما باستخدام هذه الاجراءات الواردة في نص المادة «٤١» وانما له حرية التقدير في أن يلجأ الى استخدامها أو عدم ذلك ، كما أن له الحرية أيضا في أن يختار من هذه التدابير ما يراه مناسبا ، كما أن الملاحظ كذلك على نص هذه المادة أن التدابير التي وردت بها هذه هي على سبيل المثال لا الحصر، والدليل على صحة ذلك : العبارة الواردة في المادة نفسها « للمجلس أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة ٠٠٠٠٠٠٠ ويجوز أن يكون من بينها ٠٠٠٠٠٠ » وهذا يعني أن مجلس الامن غير مقيد بالتدابير والاجراءات الواردة في هذه المادة بل له مطلق الحرية في أن يتخذ أي اجراء أو عمل يساهم في اعادة السلام والامن الدولي الذي انتهك (٦٩) .

وهذه التدابير في حقيقتها كما أوضحت المادة ٤٠ تدابير تحفظية ومؤقتة تهدف الى منع اتساع الخلاف كما أن لها قوتها السياسية ويمكن لمجلس الامن بعدها أو يوصي أو يقرر ما يجب اتخاذه من تدابير قمع أو منع .

٣ (التدابير العسكرية : -

ويدخل في سلطة مجلس الامن أيضا اتخاذ تدابير قمع عسكرية اذا رأى أن

- (٦٨) ورد في المادة « ٤١ » من ميثاق الامم المتحدة ما يلي : « لمجلس الامن ان يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله أن يبط الى اعضاء الامم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وفقا كليا أو جزئيا وبقطع العلاقات الدبلوماسية » .
- (٦٩) انظر على سبيل الخصوص في هذا الموضوع :
- د. عبد الله الأشعل : الجزاءات غير العسكرية في الامم المتحدة - رسالة الدكتوراه قدمت لجامعة القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٥٨ - ١١١ .
- كذلك : د. زكي هاشم : الامم المتحدة - القاهرة : ١٩٥٠ ، ص ١١٠ - ١١٣ .

التدابير غير العسكرية غير فعالة في تحقيق الغرض منها وهو المحافظة على السلم والامن الدولي أو اعادته الى نصابه وهذا ما أوضحتها المادة «٤٢» من الميثاق (٧٠) .

واستنادا الى نص المادة السالفة الذكر يتبين لنا بأنه يدخل في السلطة التقديرية الكاملة لمجلس الامن تقرير اتخاذ التدابير العسكرية عندما يرى عدم جدوى التدابير غير العسكرية (٧١) .

ونرى أيضا أن ميثاق الامم المتحدة من خلال نص المادة السالفة الذكر قد تلاقي بعض النقص والقصور الذي وجد في عهد عصبة الامم وذلك من ناحيتين وهما : -

١ - أن ميثاق الامم المتحدة قد خول مجلس الامن سلطة اتخاذ القرار باللجوء الى استخدام التدابير العسكرية وذلك بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية ، بينما ترك عهد عصبة الامم ذلك للدول .

٢ - ان القرار الذي يتخذه مجلس الامن يعتبر قرارا ملزما للدول الاعضاء في الامم المتحدة ، استنادا الى الفقرة الخامسة من المادة الثانية وكذلك المادة الخامسة والعشرين والتاسعة والاربعين ، بينما القرارات الصادرة في مثل هذه الحالات في عهد عصبة الامم لم تكن ملزمة للدول (٧٢) .

وما دمننا بهذا الصدد فلا بد لنا من ايضاح الاختلاف بين قوات الامم المتحدة لحفظ السلام من حيث تنظيمها وطبيعتها والقوات المسلحة للامم المتحدة التي نظمها نصوص الميثاق فالقوات المسلحة وفقا للميثاق مهمتها أعمال الامن الجماعي الدولي حيث تعمل على قمع العدوان ومساعدة الدولة المعتدى عليها وتقديم العون لها ، فهي اذن تضم قوات محاربة ، بينما قوات حفظ السلام غير ذلك تماما . فهي ليست قوات محاربة وانما تنصرف مهامها الى وقف اطلاق النار والحيولة

(٧٠) المرجع رقم « ٦٨ » في الصفحة السابقة .

(٧١) المرجع رقم « ٦٩ » في الصفحة السابقة .

(٧٢) انظر نص المادة الرابعة والعشرين ، وكذلك : د. حامد سلطان : ميثاق الامم المتحدة - المجلة المصرية ١٩٥٠ ، ص ١٣١ . وكذلك رسالتنا للدكتوراه مرجع سابق ص ١٦٦ .

دون استئناف القتال من جديد واعادة احترام القانون والنظام والمحافظة عليه والعمل على عودة الامور الى طبيعتها ، ولا تلجأ هذه القوات الى استخدام القوة عادة الا كوسيلة أخيرة ، ولأجل الدفاع عن النفس ، ويجب على هذه القوات حين مباشر عملها أن تتحرى الحياد بين الاطراف المتنازعة وعدم القيام بأي عمل قد يؤثر في مطالب أو مراكز الاطراف ، وتعمل هذه القوات تحت اشراف الامين العام للأمم المتحدة نائبا عن المنظمة الدولية وذلك في نطاق سلطة مجلس الامن الذي يقرر انشاءها عند الضرورة .

المبحث الثاني

ثغرات في نظام الامن الجماعي الدولي

وتتضح لنا هذه الثغرات في نظام الامن الجماعي الدولي من ناحيتين :-

(١) ضعف سلطة مجلس الامن في اتخاذ قرار : -

بموجب المادة « ٣٩ » من الميثاق (٧٣) يختص مجلس الامن وحده بتحديد وجود تهديد للسلم أو خرق له أو عدوان ، والتوصية أو التقرير بما يجب اتخاذه من تدابير ، وبهذا يمكن القول بأن لمجلس الامن سلطة مطلقة في موضوع المحافظة على السلم والامن الدولي (٧٤) .

والتساؤل الذي يثور أمامنا الان حول كيفية اصدار مجلس الامن للقرارات الخاصة بتحديد الوقائع وما هي الاجراءات الواجب اتخاذها ؟

وحيث أن مسائل المحافظة على السلم والامن الدولي تعد من المسائل الموضوعية فان القرار بشأنها يحكمه نص الفقرة الثالثة من

(٧٣) نصت المادة « ٣٩ » من الميثاق على ما يلي : « يقرر مجلس الامن ما اذا كان قد وقع تهديد للسلم أو اخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان ، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لاحكام المادتين « ٤١ ، ٤٢ » لحفظ السلم والامن الدولي او اعادته الى نصابه » .

(٧٤) See Kelsen, The law of the U.N. Stevens and Sons Ltd. 1952 P. 970. also : Le Land M. Goodrich, The United Nations, London, Stevens and Sons Ltd. 1960 P. 161.

المادة ٢٧ من الميثاق والمتعلقة بنظام التصويت في مجلس الامن (٧٥) والتي تقضي بأن « تصدر قرارات مجلس الامن في المسائل الاخرى (يقصد المسائل غير الاجرائية) كافة بموافقة تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الاعضاء الدائمين متفقة » .

ويعني ذلك أن موافقة الاعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الامن شرط أساسي لاصدار المجلس لاي قرار في مسألة تتعلق بحفظ السلم والامن الدولي ، وان اعتراض عضو دائم على هذا القرار يكفي للحيلولة دون صدوره وهذا ما يعرف بحق الاعتراض Veto (٧٦) .

ويتتبع هذا الوضع القول بأن نظام الامن الجماعي يتوقف أعماله على موافقة الدول الكبرى الدائمة في مجلس الامن (٧٧) ، ومع ذلك فان انعدام أية رقابة قضائية أو أية رقابة أخرى يمكن لاي من هذه الدول بممارستها لحق الاعتراض أن تعيق أعمال اجراءات تحقيق هذا النظام التي قررها الميثاق .

وعليه فان الفعالية الكاملة لمجلس الامن كجهاز رئيسي وأولي لحفظ السلم والامن الدولي تقوم على وجود تعاون فعال فيما بين الاعضاء الدائمة به ، ولكن كيف يمكننا تصور تحقيق ذلك ونحن في مجتمع دولي ينقسم أساسا الى معسكرين : المعسكر الغربي وتتزعمه أمريكا والمعسكر الشرقي ويتزعمه الاتحاد السوفييتي وهذا الانقسام جعل امكانية اتخاذ قرار من قبل مجلس الامن لأعمال الامن الجماعي الدولي شبه مستحيلة طالما لا يوجد اتفاق بين هذه الدول الكبرى وبالتالي تفقد نصوص الميثاق تبعاً لذلك جدواها .

(٧٥) راجع في نظام التصويت في مجلس الامن د. محمد عزيز شكري : التنظيم الدولي بين النظرية والواقع ، دار الفكر ، دمشق : ١٩٧٣ ، ص ٢٢٠ - ٢٢٥ .

(٧٦) د. بطرس غالي : التنظيم الدولي ، ١٩٥٦ ، ص ٤٢١ - ٤٢٢ . وكذلك : د. محمد طلعت الغنيمي : الاحكام العامة في قانون الامم ، التنظيم الدولي الاسكندرية : ١٩٧١ ، ص ٦٢٣ .

(٧٧) وقد ذهب البعض الى ابعاد من ذلك بقولهم ان المنظمة « يجب ان لا تعمل عندما يتعذر تحقيق الاتفاق بين الاعضاء الدائمين في مجلس الامن » .

Inis L. Claude, Jr. " The United Nations and the use of force, International Cociliation, 532 (March 1961) P. P. 329.

وبالرغم مما تقدم فإننا لا يجب أن نغالي في عدم ارجاع فعالية نظام الامن الجماعي وضعف مجلس الامن في ممارسته لسلطاته في هذا الشأن الى استخدام الدول الكبرى الدائمة لحق الاعتراض لعرقلة قرارات مجلس الامن . فواقع الامر أن حق الاعتراض قد أخذ به لمواءمة الوضع السائد في العلاقات الدولية حيث أن منظمة دولية تضطلع أساسا بمهام سياسية لا بد وأن تأخذ في اعتبارها تنوع القوى السياسية لأعضائها ، فواقع العلاقات الدولية هو الذي فرض أن يكون للدول الكبرى وضعاً سياسياً ممتازاً عن غيرها في اتخاذ القرارات السياسية العامة للمنظمة وهذا يؤدي بنا الى القول بأنه سواء مع وجود حق الاعتراض أو بدونه لا يمكن اتخاذ اجراء أمن جماعي ضد دولة كبرى أو حلفائها . واستناداً الى ما تقدم ذكره فإنه في مجتمع يمزقه الانقسام وخاصة الى كتلتين لا يوجد أمن جماعي بدون تعاونهما وليس حق الاعتراض - كما قال البعض - سوى انعكاس واضح لعدم واقعية الامن الجماعي (٧٨) .

٢ - عدم وجود قوات مسلحة تابعة للأمم المتحدة : -

ان نصوص الميثاق الخاصة بالتدابير التي تستدعي استخدام القوات المسلحة وتنظيم لم يتم أعمالها حتى الآن ، كما أنه لم تبرم الاتفاقات المنصوص عليها في المادة «٤٣» (٧٩) من الميثاق ، وترتب على ذلك عدم وجود وسائل دائمة تحت تصرف مجلس الامن تتيح له القيام بالتزاماته تطبيقاً لنص المادة «٤٢» من الميثاق وهي الخاصة بالتدابير العسكرية ، وإزاء الوضع السابق فإن مجلس الامن فقط يستطيع تطبيقاً للمادة «٤١» أن يقرر اتخاذ تدابير القمع غير العسكرية وإن كان التطبيق العملي قد اثبت ضعف

Charles de Visscher, The ' oriesen droit international public, Paris (٧٨) 1960. P. P. 142-144.

- (٧٩) نصت المادة «٤٣» من الميثاق على ما يلي : أ- يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة في سبيل المساهمة في حفظ السلم والامن الدولي ، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الامن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والامن الدولي ومن ذلك حق المرور .
- ب - يجب أن يحدد ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات وانواعها ومضى استعدادها وأماكنها عموماً ونوع التسهيلات والمساعدات .
- ج - تجري المفاوضة في الاتفاق

فعاليتها في حالات كثيرة كما هو الحال في مشكلة روديسيا (٨٠)
(زمبابوي) .

ولا يفوتنا في هذا المجال أن نبين أن الأمم المتحدة حاولت بلورة مضمون نص المادة الثالثة والأربعين من الميثاق بعد تشكيل لجنة الأركان تطبيقاً لنص المادة السابعة والأربعين من الميثاق أيضاً ، حيث اجتمعت هذه اللجنة للمرة الأولى في الرابع من شباط سنة ١٩٤٦ (٨١) لاسداء المشورة والمعاونة لمجلس الأمن وتزويده بالتوجيهات الاستراتيجية إلا أنه سرعان ما انقسمت في تفصيلات عملية تنظيم القوات وكانت في الواقع مهمة شاقة وغير منتجة وانتهت إلى فشل ذريع في شهر آب ١٩٤٨ .

وكانت النقطة الأساسية مثار الخلاف تدور حول حجم القوات وطبيعة عملها وكان الاتفاق بين الدول الكبرى أن تتكفل بالجزء الأكبر من القوات ، ولكن كيف ستوزع المسؤولية بينهم ؟

وقد طرح الاتحاد السوفياتي « مبدأ المساواة » بمعنى أن لا تساهم أية دولة عظمى بعدد أكبر من غيرها سواء من ناحية الجنود أو السفن أو الطائرات ، والا أدى الأمر إلى حصول بعض الدول على امتيازات الأمر الذي يؤدي إلى استعمال هذه القوات لخدمة مصالح الدول القوية على حساب المصالح المشروعة لغيرها من الدول . وأبحت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا والصين رأياً مختلفاً عن رأي الاتحاد السوفياتي حيث كانت وجهات نظرها تتلخص في أن تساهم كل دولة بأحسن ما لديها ، وبأن بالامكان - كما جاء على لسان المندوب الأمريكي - « إيجاد نوع من التكافؤ المناسب بين القوات بدون المساس

(٨٠) بتاريخ ١١ تشرين الثاني ١٩٦٥ أعلنت حكومة الأقلية البيضاء في روديسيا الجنوبية الاستقلال من جانب واحد ، وقد أدان مجلس الأمن هذا التصرف ودعا كافة الدول إلى عدم الاعتراف به وقرر فرض عقوبات تتضمن ضغوطاً اقتصادية ومقاطعة كافة سبل الاتصال والتبادل مع روديسيا - كما صرحت قرارات متلاحقة عن هذا المجلس في هذا الخصوص في الأعوام : ١٩٦٥ ، ١٩٦٦ ، ١٩٦٨ .

(٨١) S. C. O. R., 2nd year, Special Supple. No. 1. Report of the Military staff committee, April 30, 1947, P. 1 - 33.

بمصالح باقي الدول « (٨٢) . وقد احتدم الخلاف بين وجهتي النظر المتعارضتين ولم يتم التوصل الى نتيجة ، والى جانب مشكلتي حجم القوات وطبيعة عملها شهدت لجنة أركان الحرب طائفة من المشاكل الهامة التي أثارت الكثير من الخلاف ومن بينها مشكلة « أماكن مرابطة القوات ، فقد رفض السوفييات مثلاً مرابطة قوات دولة في أراضي دولة أخرى في حالة السلم ، بينما أصر الغرب على وجودها في جهة يتفق عليها لاستخدامها عند الحاجة وفي الحال » كما رفض الاتحاد السوفيياتي رفضاً باتاً أن تقدم دولة عظمى السلاح والمعدات لدولة أخرى ، لأن مثل هذا الوضع سوف يمكن الدولة الموردة للسلاح من بعض المزايا السياسية وقد قال المندوب السوفيياتي موضحاً ذلك : « أن فكرة توفير السلاح والمعدات لتجهيز قوات دولة ما بمعرفة بعض الدول القوية قد يترتب عليه تأثير الدولة الأخيرة في سياسة الدولة المستقبلية للسلاح وبالتالي الى السيطرة على القوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف مجلس الامن » .

وأزاء فشل الامم المتحدة في ابراز فكرة ايجاد قوات مسلحة دولية تابعة لها فقد سعت العديد من الدول الى توفير الضمان والامن الجماعي لها خارج نطاق الامم المتحدة الامر الذي أدى الى نشوء المنظمات الاقليمية والتكتلات العسكرية كحلف الاطلنطي وحلف وارسو ، بيد أن مما تجدر الاشارة اليه ما دمننا بهذا الصدد هو أن هذه الاحلاف ليست منظمات للامن الجماعي في العالم ، ذلك لان فكرة الامن الجماعي تقوم على أساس الدفاع عن أية دولة في العالم ضد أي اعتداء وفي أي رقعة من أجزاء هذا العالم بصرف النظر عن الموقع الجغرافي وعن صفة الدولة المعتدية أو المعتدى عليها ، ولان الاحلاف العسكرية الاقليمية هي تكتلات دولية بين مجموعة من الدول جمعت بينها المصالح المشتركة وانتظمت للدفاع عن أعضائها فقط بصورة جماعية ضد أي اعتداء يأتي من دولة خارج ذلك الحلف .

المبحث الثالث

التمييز بين قوات الطوارئ الدولية والامن الجماعي

ومما تجدر الاشارة اليه أخيرا توضيح الاختلاف بين مفهوم قوات الطوارئ الدولية وبين نظام الامن الجماعي ويتمثل ذلك في أن قوات الطوارئ الدولية لا تؤدي نفس الدور الذي رسمه ميثاق الامم المتحدة لنظام الامن الجماعي والمنصوص عليه في الفصل السابع من الميثاق وعلى وجه الخصوص ما ورد في المادتين « ٤٣ ، ٤٧ » من الميثاق .

ان ما يميز بين المفهومين هو أن قوات الطوارئ الدولية ليست أداة تنفيذية ولا تمثل اجراءا جماعيا قسريا ضد المعتدي بقدر ما هي اجراءات مؤقتة استلزمته ضرورات الحفاظ على السلام والامن الدولي .

وفي الواقع فقد استطاعت قوات الطوارئ الدولية من الناحية الفعلية أن تقوم بهذه المهمة بنجاح في أغلب الحالات ، فهي اذن اجراءات أو خطوات استهدف من ورائها تجميد الصراع المشتعل والحفاظ على الوضع القائم ريثما يتم التوصل الى حل للنزاع الذي نشب . فهي اذن ليست قوات مقاتلة ، وانما هي قوات عازلة محايدة مهمتها الاساسية تتمثل في حصر النزاع وتضييق رقعته والحيولة دون دخول الدول الكبرى في مواجهة مباشرة وتقليل احتمالات نشوب حرب شاملة . وعلى هدى ذلك فقد استطاعت قوات الطوارئ الدولية أن تسهم في تجميع الصراعات الحادة الى حين يتم خلالها اقناع الاطراف المتحاربة باتتباع استراتيجية العمل السياسي والضغط الدبلوماسي والتخلي عن حل المشكلة عن طريق القوة .

بيد أن قوات نظام الامن الجماعي لو قدر لها أن تشكل وتعمل في المجال الدولي فانها قوات جماعية مقاتلة تمثل ارادة المجتمع الدولي ضد المعتدي وهي في نفس الوقت تمثل اجراءات قسرية واداة تنفيذية .

والملاحظ أن بعض قوات الطوارئ الدولية قد اشتبكت في قتال في بعض مهماتها - كما حصل في الكونغو ١٩٦٠ - الا أن هذه الحالات تعد حالات استثنائية

اقتضتها الظروف الامنية للدفاع عن النفس ذلك لان القتال والاشتباكات المسلحة ليست من المهام الرئيسية لقوات الطوارئ الدولية ، اضافة الى ذلك فان دخول قوات الطوارئ الدولية الى مناطق النزاع لابد أن تسبقه موافقة أطراف النزاع . فهي اذن قوات وجهت اليها الدعوة لاداء مهمة حيادية بحتة ولا يفترض فيها التحيز أو العداوة لدى طرف من أطراف النزاع .

أما اجراءات الامن الجماعي فهي اجراءات قمعية وقواتها تعتبر قوات معادية للطرف الذي أدانه المجتمع الدولي بالعدوان وهي قوات لا تحتاج الى موافقة أطراف النزاع وانما تدخل هذه المناطق عن طريق القوة (٨٣) .

خاتمة

من النظرة الفاحصة المتاملة في أحكام ميثاق الامم المتحدة المتعلقة بحل المنازعات الدولية حلا سلميا (٨٤) وتلك الخاصة بما يتخذ من التدابير في حالة تهديد السلم الدولي أو الاخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان (٨٥) ، فانه يمكن القول بأن تطبيق أحكام الميثاق المتعلقة بحفظ الامن والسلم الدوليين ، انما يتوقف أساسا على طبيعة العلاقة بين الدول الخمس الكبرى ، وبشكل خاص بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفياتي ، كما وأن العلاقات بين الدول الكبرى قد سيطر عليها منذ سنة ١٩٤٧ حتى حوالي سنة ١٩٦٣ ما يعرف باسم ظاهرة الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي وقد ترتب على ذلك أن احتدم الخلاف داخل مجلس الامن بين الاعضاء الدائمين حول العديد من المسائل الدولية الهامة (٨٦) ، الامر الذي أدى من الناحية العملية الى شل حركة المجلس في مجال حفظ السلم والامن الدوليين الامر الذي أدى الى ايقاع الامم المتحدة في خضم من الصراعات والمشاكل الدولية التي

(٨٣) من المراجع المتخصصة في هذا الموضوع انظر :

Inis L. Claude, Jr. Swords in to plowshares 4th ed. New-York 1971
P. P. 320 - 323.

(٨٤) انظر نصوص الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة .

(٨٥) انظر نصوص الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة .

(٨٦) See Leland. M. Goodrich and Anne P. Simons, The United Nations and the maintenance of international peace and Security. The Brookings institutions, Washington 1955 P. P. 165-175.

عصفت بالمجتمع الدولي في وقت أصبحت فيه غير قادرة على الحركة والتحكم في مسيرة الصراعات الدولية ، مما ترتب عليه جعل الامم المتحدة في موقف حرج فهي من ناحية مسؤولة عن حفظ السلام والامن الدولي ، ومن ناحية أخرى غير قادرة على أداء هذه المهمة الشاقة بسبب عجزها وافتقارها الى الجهاز التنفيذي ، فكان لا بد من التفكير في مخرج لهذا الموقف المحرج ولا بد من البحث عن بديل لنظام الامن الجماعي ومن ملء الفراغ الذي تركه غياب هذا النظام ، فأصبح السبيل ممهدا لايجاد الوسائل الاجرائية الجماعية المؤقتة والتي تستطيع بموجبه الامم المتحدة ضبط الصراعات الدولية والتحكم بها ولو الى امد قصير ريثما يتم التوصل الى الحلول التي هي أكثر استقرارا للمشاكل الدولية ، وكنتيجة لهذه الحاجة الملحة ظهر نظام قوات الطوارئ الدولية أو ما يسمى أحيانا « بقوات حفظ السلام » . بيد أن الملاحظ على هذه القوات التي يفترض وجودها في منطقة النزاع مؤقتا قد طالبت فترات مكوثها لسنوات تزيد على العشرة ومنها من جاوز ذلك وأصبحت تنظر الدول الكبرى الى هذه القوات كبديل عن الحلول الجذرية للمشاكل الدولية .

هذا ومع عدم اقتناعا وتسليما بنظرة الدول الكبرى السالفة الذكر - لقوات الطوارئ الدولية - فلا بد من أن نشيد بالدور الذي قامت وما زالت تقوم به هذه القوات في ظل الظروف الواقعية للاسرة الدولية . ولا يجب علينا أن نتوقع من هذه القوات أكثر مما تفرضه طبيعة العلاقات الدولية ومهام هذه القوة نفسها ، وقد أثبتت قوة الطوارئ الدولية فائدتها دائما بقدر حجمها وطبيعتها ، وقد قامت بالمهام التي أنيطت بها ، ومتخطية بالاطراف المتنازعة ومجنبة لها الكثير من العقبات العملية التي كانت من الممكن أن تثور لو لم تكن قوة الطوارئ الدولية في المنطقة تمارس المهام التي أوكلت اليها .

والنظرة الواقعية للامم المتحدة تشير الى أنها أداة من أدوات شتى في تنظيم التعاون ، انها لم توجد من قبل الدول لتحل محلها ، ولم تنشأ للقضاء على سيادتها ، ولم تكن بديلا عن وسائل تعامل الدول التقليدية من مفاوضات ومساع حميدة ووساطة الخ وأما كانت وسيلة اضافية أوجدتها الدول لتسهل هذا التعامل في وقت اتسع فيه نطاق الاسرة الدولية وتشعبت حاجاتها واستجدت مشاكلها .

ومن ثم فان القاء تبعة الفشل على الامم المتحدة بحد ذاتها قد يخلق الانطباع بأنها الاداة الوحيدة لتنظيم المجتمع الدولي اليوم ،
وانها وحدها التي تمسك بيدها زمام الامور ومفاتيح الحلول وهذا مغاير
للحقيقة . لان الامم المتحدة اداة لا تعمل في الفراغ ، وانما في جو اسمه
العلاقات الدولية ، فهي اذن مرآة لهذه العلاقات بكل ما فيها .



