الامم المتحدة ومعايير قبول الدويلات الصغيرة

علي الحركة

مراقب الدروس في إدارة الاعداد والتدريب
في مجلس الخدمة المدنية

ان وجود دول صغيرة مستقلة، جزئياً أو كلياً، في حظيرة الامم المتحدة، او وجود اقاليم صغيرة جداً تبغي الحصول على وضع مماثل، ليس ظاهرة جديدة على الساحة الدولية. فهناك دول اوروبية صغيرة موجودة منذ زمن بعيد، غير ان وجودها لم يكن موضوع جدل خاص مثل: اللوكسمبورغ، وايسلندا، وموناكو، وسان مارينو... وكان بعض هذه الدول، كاللوكسبورغ، اعضاء في عصبة الامم، وهي حالياً اعضاء في الامم المتحدة. والدول الاخرى هي اعضاء في عدد من الوكالات المتخصصة او اطراف في نظام محكمة العدل الدولية.

ولم يُثر عنصُر الحجم بحد ذاته اي قلق ولم يسفر عن اية دراسة. وفيما عدا بعض الدراسات التي تناولت اقاليم من نوع خاص فإن الاهتمام كان مركزاً على المشاكل المشتركة للاقاليم الصغيرة والكبيرة: المشاكل السياسية كالاستعمار وتقرير المصير، والمشاكل التربوية كهجرة الادمغة.

والاهتمام بالنتائج المترتبة على صغر احجام الدول هو حقل جديد ليس فقط في العالم الاكاديمي بل كذلك في نطاق المنظمات الدولية.

ومع زوال الاستعمار، نشأت دول صغيرة جداً اعربت عن رغبتها في الانضمام الى الامم المتحدة، مما ادى الى نشوء بعض المشاكل داخل المنظمة واثارة مناقشات بين من

يعتبرون انضمام كل الدول المستقلة الى الامم المتحدة أمراً طبيعياً ومن يريدون فرض قيود على الانضمام بصفة كلية الى المنظمة، ولا سيما الدول الصغيرة جداً والتي شاءت «موضة» المصطلحات ان يطلق عليها اسم «الدويلات» او الميكرو دولة Micro- Etat، او الدولة المتناهية في الصغر.

على كل كيان، لكي يصبح عضواً كامل العضوية في الامم المتحدة، ان يكون، وفقاً للمادة الرابعة من الميثاق، دولة ذات سيادة وقادرة على القيام بالالتزامات التي ينص عليها الميثاق. وهذا الامر يفضي بنا الى دراسة نقطتين على التوالي: معايير الدولة من جهة، وقدرتها على القيام بالتزامات الميثاق من جهة اخرى.

أولاً ـ معايير الدولة:

في ضوء قواعد القانون الدولي العام التقليدي لا يجوز أن يطلق على اي كيان اسم دولة ما لم تتوافر فيه اربعة معايير: وجود سكان دائمين، ووجود اقليم محدد، ووجود حكومة، والقدرة على اقامة علاقات مع الدول الاخرى.

وعلى كل مجموعة كذلك، لكي تشكل دولة، أن تحكم اقليمها الخاص، وان تحافظ على درجة معقولة من الانتظام العام (ordre public)، وان توفر أمناً معقولاً للاجانب الموجودين بصورة شرعية على أراضيها، وان تكون قادرة على الحصول على السلع والخدمات التي تحتاج إليها مقابل ما يمكن ان تقدمه من سلع وخدمات.

ويمكننا الافتراض ان ليس من شأن هذه العناصر أن تشكل عوائق مهمة بالنسبة الى الدول الصغيرة لكي تنضم كدول الى الامم المتحدة. ومن المستبعد ان تتقدم الجزر، الموجودة في المحيط الهادي والتي لا يقيم فيها سكان دائمون، او الجزر التي تكونت حديثاً، بطلب انضمام الى الامم المتحدة.

غير ان نزاعات قد تقوم بشأن بعض الاقاليم او بشأن حدودها، ففي حالة الكويت، فإن مطالبة العراق بضمها لم تحل دون حصولها على عضوية الامم المتحدة.

وهناك ايضا نزاعات على بعض الاقاليم المتناهية في الصغر، مثل مطالبة المغرب بمنطقة (إفني) التي كانت اسبانيا تحتلها (وقد اعيدت إفني الى المغرب فيما بعد، في

٤ / ١ / ١٩٦٩)، ومطالبة الارجنتين بجزر فوكلاند او جزر الملوين من بريطانيا، ومطالبة غواتيمالا ببليز من بريطانيا (وقد نالت بليز استقلالها في العام ١٩٨١)، ومطالبة اسبانيا باستعادة جزيرة جبل طارق من بريطانيا. فإن اصبحت هذه الاقاليم مستقلة وطلبت الانضمام الى الامم المتحدة، فبالامكان ان تنشأ صعوبات اذا لم يتم تفادي هذا الامر عن طريق اتخاذ قرارات مسبقة بشأن مثل هذه الطلبات بالتشاور مع الامم المتحدة.

ومن المشكوك فيه ان يتمكن مجلس الأمن او الجمعية العامة من الانغماس في مناقشات حول تعريف الدولة، وعلى الاخص حول مسألة تحديد حجم الدولة الذي يجب ان يسبق تحديد مفهوم الدولة ويطبق على اي اقليم.

ولكن العنصر الذي يبدو انه قابل للمناقشة والذي يمكن ان يتيح الفرصة لاثارة الخلافات هو مدى ما يملكه اقليم من استقلال وسيادة لكي يمكن اعتباره دولة.

ونظرية القانون الدولي ليست واضحة بما فيه الكفاية فيما يخص معيار الاستقلال الشرعي والفعلي، وهو سؤال يتعلق بالواقع والدرجات. فقد قيل ان بعض الدول قُبل في الامم المتحدة واستقلاله مشكوك فيه.

وهذا الامر يظهر صعوبة تأكيد الوقائع الضرورية للجزم فيما اذا كان اقليم يتمتع حتما بالاستقلال والسيادة. فقد اعتبر قيام دولة صغيرة بترتيبات ترمي الى تفويض بعض صلاحياتها الى دولة اخرى انتقاصا من استقلالها وسيادتها، وسببا لعدم قبولها عضوا في منظمة الامم المتحدة.

وهذه المسألة اثارتها الاغلبية ضد لختشتاين عندما تقدمت بطلب انضمام الى عصبة الامم. واثيرت ضدها ايضا من قبل اقلية عندما نجحت في ان تصبح طرفا في نظام محكمة العدل الدولية. ولكنها تمكنت في العام ١٩٩٠ من ان تصبح عضوا في الامم المتحدة.

وذُكرت القيود على قدرة دولةٍ ما على عقد معاهدات تجارية او على تسيير سياستها الخارجية كأمثلة على تقييد سيادتها الذي من شأنه تعريض عملية قبولها في الامم المتحدة للخطر.

إن مدى الترتيبات الدفاعية، المبرمة بين القوى الاستعمارية القديمة والدول التي حصلت حديثا على استقلالها، يضعف استقلال هذه الدول. وقد كان هذاالامر موضع مناقشات في العديد من الحالات. بيد ان وجود قواعد عسكرية اجنبية مهمة على أرض دول مثل مالطا وقبرص وجزر المالديف لم يحل دون انضمام هذه الدول الى الامم المتحدة.

ثانياً ـ قدرة الدولة على الإيفاء بالتزامات ميثاق الأمم المتحدة:

هل يقلص صغر حجم دولة ما من قدرة هذه الدولة على الايفاء بالتزاماتها الواردة في ميثاق الامم المتحدة؟

إن الرد الدقيق على هذا السؤال يفترض تحديداً لالتزامات الميثاق المشار إليها في المادة الرابعة: فقد يعني ذلك اما الالتزامات الرئيسية الملائمة لتحقيق الاهداف الاساسية للمنظمة، اي عدم اللجوء الى القوة والتزام التسوية السلمية للنزاعات، واما (حسب رأي اكثر تشدداً) جميع المطالب التي يمكن ان يطلبها الميثاق من الدول الاعضاء.

فإذا اخذنا بالتفسير الاول كان بامكان الدويلات التجاوب مع شرط القدرة. اما اذا اخترنا التفسير الثاني وطلبنا من هذه الدويلات المشاركة بصورة فعلية في عمليات حفظ السلام والعقوبات العسكرية، والمساهمة كذلك في مختلف نفقات المنظمة، فقد نرى عندها ان هذه الدويلات ليست مؤهلة من الناحية المادية للايفاء بالتزاماتها.

والمظهر الاكثر اثباتاً لقدرة دولة ما على الايفاء بالتزامات الميثاق هو الالتزام بتقديم مساهمة مالية الى موازنة المنظمة. وقد صنفت لجنة المساهمات مختلف الدول الاعضاء انطلاقا من قدرتها على الدفع، المحددة بصورة رئيسية بمقدار دخلها الوطني، ولكن مع تخفيضات لبعض بلدان ذات دخل ضعيف.

وتتباين هذه المساهمات بشكل ملحوظ. ومساهمة الولايات المتحدة تحتل المركز الاول، فقد بلغت في بادئ الامر ٤٠٪، ثم خفضت الى ٣١,٥٢٪، ثم الى ٢٥٪ حسب القرار رقم ٢٩٦١ الصادر في ٣١ كانون الاول (ديسمبر) ١٩٧١، وهي النسبة التي تشكّل سقف المساهمة القصوى.

وحافظ على هذه النسبة القرار رقم ٣١ / ٩٥ الصادر في ١٤ كانون الاول (ديسمبر)

١٩٧٦ الذي عيّن تقسيم الحصص المتعلقة بتوزيع نفقات المنظمة، وحدّد نسب مساهمات الاعضاء الدائمين في مجلس الأمن على الشكل التالي: الاتحاد السوفياتي ١١,٤٠٪ (ويضاف إليها مساهمة اوكرانيا وقدرها ١,٥٣٪ ومساهمة روسيا البيضاء وقدرها ٠,٤١٪) وفرنسا ٥,٨٢٪، والصين ٥,٥٠٪، والمملكة البريطانية المتحدة ٤,٥٢٪.

واضعف المساهمات هي مساهمات عدد كبير من دول افريقيا واميركا اللاتينية وآسيا، لا سيما الدول التي انضمت حديثا الى الامم المتحدة. وقد بلغت مساهماتها حسب جدول ١٩٧٧، ٠,٠٢٪ فيما كانت سابقاً ٠,٠٤٪.

إن التغيرات في معدلات المساهمة المالية هي، اذن، كبيرة ولكنها لا تؤثر في قواعد التصويت المتبعة في الجمعية العامة والقائمة على اساس صوت واحد لكل دولة.

ولكن تبقى هناك مشكلة مطروحة على المنظمة الدولية وهي امكان تبني توصيات بأغلبية تشمل عدديا ثلثي الاعضاء، ولكنها لا تمثل من الناحية المادية إلا اقلية ضعيفة.

ومن السهل تصور التئام اغلبية تشكل ثلثي الاعضاء ولا تمثل إلا ٥٪ من المساهمات. والمسألة مهمة عندما يتعلق الامر بقرارات ذات تأثير مادي كبير، وتلك، مثلا، حال القرارات التي من شأنها أن تقود الى نشاطات عملانية. وهذاالامر قد ينشأ بمناسبة عمليات حفظ السلام التي قد تقرر تطبيقا لقرار صادر عن الجمعية العامة بموافقة عدد كبير من الدول الاعضاء.

وبالفعل، فقد اعتبرت محكمة العدل الدولية في رأي استشاري صادر في ٢٨ تموز (يوليو) ١٩٦٢ ان النفقات التي تكبدتها المنظمة لتمويل قوات الطوارئ في مصر والقوات المستخدمة في الكونغو نفقات الزامية للدول الاعضاء يجب توزيعها فيما بينها حسب القواعد المحددة من قبل الجمعية العامة، بناء على اقتراح لجنة المساهمات بالنسبة الى النفقات المترتبة على سير عمل المنظمة.

فالانتساب الى عضوية الامم المتحدة والى جميع وكالاتها أمر مكلف نسبيا من الناحية المالية. ولكنه ليس مستحيلا في حال انضمام العديد من الدويلات الاخرى الى الامم المتحدة، لان هذا يسمح بتخفيض معدل المساهمة الدنيا.

فعندما انضمت غامبيا الى الامم المتحدة في العام ١٩٦٥، تم التنويه بالكلفة المرتفعة للانتماء الكامل الى الامم المتحدة. وقد صرح الوزير الاول الذي مثل غامبيا قائلا: «لقد وجدت غامبيا مكانها الشرعي في مجموعة الامم. ولكنني امتلئ بالمهانة عندما افكر ان غامبيا، بمساحتها وعدد سكانها ومواردها، هي من اصغر البلدان التي حصلت على سيادتها الوطنية واتخذت لها مكانا في المجتمع الدولي. وهذا الامر يشكل مشكلة حقيقية لغامبيا. فالمنتظر منها في الواقع ان تدفع لموازنة الامم المتحدة حصة دنيا تفوق مواردها بكثير، وان تنضم كذلك الى الوكالات المتخصصة. لقد طرحت هذه المسألة على الامين العام، واذا لم تحل فإن بلدي يخشى ألا يتمكن من المشاركة في نشاطات الامم المتحدة بقدر ما نتمنى. ان غامبيا هي، كما تعلمون، بلد صغير جدا ليس لديه، من الناحية المادية، إلا القليل القليل ليقدمه الى هذه المنظمة. فمع عدد سكان لا يتجاوز ٣٠٠,٠٠٠ نسمة، واقتصاد قائم على زراعة وحيدة، لا يمكننا القول بأن وضعنا هو من احسن ما يكون».

وفي العام ١٩٦٧ كرر ممثل غامبيا هذا الرأي قائلا: «نود ان نعيش في سلام ونتعاون مع جيراننا، ولذلك فإن بلدي سيستمر في مساندة الامم المتحدة. ومع هذا فينبغي لي ان اقول ان مساندتنا الفعالة تتوقف على ما اذا كنا سنتمكن من ان نظل او لا نظل اعضاء في المنظمة. ونظراً للحصة المالية المفروضة على غامبيافإنه يظهر ان هذاالامر هو أقل ما يقال فيه، انه مشكوك فيه. لقد تسنى لنا، عدة مرات، ان نقدم ملاحظات ليس فقط الى منظمة الامم المتحدة، بل كذلك الى منظمة الوحدة الافريقية والى مختلف هيئات الكومنولث حول موضوع المساهمة المالية المفروضة على غامبيا من قبل هذه المنظمات. ونحن مقتنعون بأن جداول وسلالم المساهمات هذه تعتمد على معايير ومعطيات لا تراعي الظروف السائدة في بلدان صغيرة محرومة كغامبيا. ونحن نعارض عدالة قاعدة تُطبّق على غامبيا معدلا ادنى وُضع لدول تفوقها حجما وثراء. وقد وجدت ملاحظاتنا، الى حد ما، آذانا صاغية في منظمة الوحدة الافريقية وفي هيئات الكومنولث التي ننتمي إليها. وآمل بأن تلقى ترحيبا هنا، وهكذا تتمكن غامبيا من الاستمرار في القيام بدورها والالتزام بواجباتها في مجموعة الامم».

غير انه ليس لغامبيا وفد دائم في نيويورك. وهذا بلا شك تدبير بدافع التوفير. وبشكل عام، فإن للدول الاعضاء الصغيرة وفود صغيرة. وحسب اللائحة الرسمية للبعثات

الدائمة لدى الامم المتحدة في ايلول (سبتمبر) ١٩٦٨، فإن العدد الوسطي لموظفي ١٢٣ دولة بلغ ٨,٢ موظفا، فيما بلغ هذا العدد اربعة موظفين بالنسبة الى ١٤ دولة عضوا يساوي عدد سكانها او يقل عن المليون نسمة.

وليس هناك حالات تعتبر فيها الامم المتحدة دولة صغيرة من الاعضاء الحاليين، او دولة من الاعضاء المستقبليين، غير قادرة على تنفيذ التزاماتها حسب ما هو وارد في الميثاق. وفيما يتعلق بالمخرج لمشكلة قبول الدويلات في الامم المتحدة فإنه يبدو ان شعور اغلبية اعضاء المنظمة لا يميل إلا لمناقشة الحالات الخاصة التي تطرأ.

ويعتقد العديد من الاعضاء ان الاقتراح الذي تقدمت به الولايات المتحدة والذي يقضي بامكان معالجة مسألة قبول دولة ما في الامم المتحدة على اساس المبادئ العامة والاجراءات لا يشكل مخرجا مهما.

ومن بين أهم الاسباب المقدمة هناك سببان مهمان:

١- إن الفوارق المتعلقة بعدد السكان والمساحة واجمالي الناتج القومي محسوبا على اساس الفرد، والخاصة بالدول الاعضاء في الامم المتحدة، متباينة الى درجة لن يكون معها لتوسع المنظمة الناتج عن قبول دويلات جديدة معنى كبير. ففي العام ١٩٦٥، بلغ الفارق في عدد السكان بين الهند وجزر المالديف ٤٩٢٨ مرة (كانت الهند تضم ٤٨٣,٠٠٠,٠٠٠ نسمة وجزر المالديف ٩٨,٠٠٠ نسمة) وبلغ الفارق في المساحة بين الاتحاد السوفياتي ومالطا ٧٠٧٢٠ مرة (بلغ مساحة الاتحاد السوفياتي ٢٢,٤٠٢,٢٠٠ كلم٢ فيما تبلغ مساحة مالطا ٣١٦ كم٢). اما الفارق في اجمالي الناتج القومي محسوبا على اساس الفرد بين الولايات المتحدة الاميركية وليسوتو فقد بلغ ١/ ٥٠ (اي ٣٠٢٠ دولاراً اميركيا في الولايات المتحدة و ٦٠ دولاراً اميركيا في ليسوتو).

٢- لا يبدو ان بامكان الامم المتحدة ان ترفض قبول الدول التي تتقدم بطلب انضمام والتي يكون عدد سكانها مساويا لعدد سكان الدول التي سبق لها ان قبلت في المنظمة. فعدد سكان العديد من الدول الاعضاء يبلغ او يقل عن مليون نسمة. ومن بينها دولتان فقط، اللوكسمبورغ وايسلندا، كانتا مستقلتين قبل العام ١٩٦٠.

ومن هذه الناحية فإن اصغر دولتين من الدول الاعضاء هما سيشيل (وكان عدد سكانها في العام ١٩٧٦، تاريخ انضمامها الى الامم المتحدة، ٦٠,٠٠٠ نسمة) وساوتوميه وبرنسيبه (وكان عدد سكانها في العام ١٩٧٥، تاريخ انضمامها الى الامم المتحدة ٧٠,٠٠٠ نسمة). وهذا الوضع يفتح باب الامم المتحدة للأقاليم التي يزيد عدد سكانها عن ٦٠,٠٠ نسمة.

وكانت عدة دول اعضاء في الامم المتحدة، من بينها دول صغيرة، قد عارضت كل تقييد للقبول في المنظمة يقوم على اساس الحجم. وهناك اعتقاد بأن عدداً من الاقاليم الصغيرة التي يمكن ان تنال استقلالها في المستقبل ستختار الطريق الذي اختارته ساموا الغربية ونورو وتطلب الانضمام الى الامم المتحدة.

ولا ينص ميثاق الامم المتحدة على صيغ انتساب محدودة الى المنظمة، مثل صيغة العضو الشريك، غير ان هذا النوع من العضوية متبع في بعض فروع المنظمة مثل اللجنة الاقتصادية الاقليمية.

والدولة غير العضو تستطيع، حسب الفقرة ٢ من المادة ٣٥ من الميثاق، «ان تنبه مجلس الأمن او الجمعية العامة الى اي نزاع تكون طرفاً فيه، اذا كانت تقبل مقدما، في خصوص هذا النزاع، التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق».

وحسب المادة ٣٢ من الميثاق، فإن كل دولة غير عضو في المنظمة، اذا كانت طرفا في نزاع يخضع لصلاحيات مجلس الأمن، تدعى الى المشاركة في مناقشات هذا المجلس فيما يتعلق بهذا النزاع دون ان يكون لها حق التصويت.

إن ممارسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجانه تتضمن تدابير تهدف الى توسيع المشاركة في نشاطاته بحيث تشمل البلدان غير الاعضاء في الامم المتحدة. ولعله من الملائم الاشارة الى الممارسة التي تقوم بها الجمعية العامة وهيئاتها التي تسمح للمنظمات غير الحكومية بحضور جلساتها، ومشاركة اصحاب العرائض في مجلس الوصاية. وقد تبنت لجنة الدول الاربع والعشرين نفس التوجه فسمحت لممثلي سكان الدويلات الخاضعة لغيرها باسماع اصواتهم في الهيئات التابعة للامم المتحدة.

ولا ينص ميثاق الامم المتحدة والنظام الداخلي للجمعية العامة على نظام مراقب، غير ان الممارسة تشير الى ان عدداً من الدول غير الاعضاء يرسل مراقبين الى منظمة الامم المتحدة ويقيم مكاتب دائمة. ومن بين هذه الدول الصغيرة غير الاعضاء التي كانت تحتفظ بمكاتب مراقبين دائمة دولة موناكو مثلا. كما انه كان لـ(سان مارينو) مراقبون لدى الامم المتحدة في جنيف. وقد رحبت الامانة العامة للامم المتحدة بهؤلاء المراقبين وقدمت لبعثاتهم كل التسهيلات الممكنة.

وفي مقدمة التقرير السنوي للامين العام للامم المتحدة المتعلق بعمل المنظمة للعام ١٩٦٦-١٩٦٧، اشار الامين العام بشكل خاص الى قدرة الدويلات على اقامة بعثات مراقبين دائمين في نيويورك. وذكر في هذا الشأن بأن «هذا الاقتراح الذي يتعلق بمنح نظام مراقب لممثلي الدويلات» يفضي بصورة طبيعية الى اثارة موضوع نظام مراقب بشكل عام. واثيرت مسألة المراقبين التابعين للدول غير الاعضاء من قبل السيد تريجفلي (الامين العام السابق) في تقرير عن البعثات الدائمة تقدم به الى الجمعية العامة خلال دورتها الخامسة. قال: «انني أثيرها شخصياً منذ عدة سنوات في مقدمة التقارير السنوية التي أعدها. ويبقى ان المسألة ليست سوى مؤسسة واقعية لا تقوم على اية قاعدة قانونية صلبة ناتجة عن مناقشة وقرار صادرين عن الجمعية العامة».