مشاركة الدويلات في منظمة الأمم المتحدة

الاستاذ علي الحركه

مراقب الدروس في ادارة الاعداد والتدريب

في مجلس الخدمة المدنية

في السنوات التي تلت نشوء منظمة الأمم المتحدة، لم تثر مسألة انضمام دول صغيرة مشاكل ذات طابع مهم ومستعجل. ولكن ما إن بدأت دول صغيرة جداً حصلت حديثاً على استقلالها بتقديم طلبات انضمام إلى المنظمة حتى بدأت تطرح مسألة حجم الدولة العضو.

وإذا كان العديد من البلدان في الأمم المتحدة يعي المشاكل التي يمكن أن تنشأ عن استمرار المنظمة في قبول الدويلات، فإن جميع الأعضاء يتفقون على مبدأ عدم استبعادها عن المنظمة، غير أنه يجدر إيجاد ترتيبات خاصة بشأنها تسمح بضمها الى الأمم المتحدة والمشاركة في نشاطاتها المختلفة. وهذا الأمر يفضي بنا إلى التطرق لمسألة حجم الدولة ومسيرة الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة ومن ثم الأساليب المختلفة لمشاركة الدويلات في الأمم المتحدة.

■ أولاً – مسألة حجم الدولة ومسيرة الانضمام إلى الأمم المتحدة:

إن مسألة مشاركة دول صغيرة في منظمة الأمم المتحدة لم تطرح صعوباتٍ مهمةً عند نشأة المنظمة. فاللوكسمبورج عضو أصلي، وإيسلندا انضمت إلى المنظمة في ١٩ تشرين الثاني (نوفمبر)١٩٤٦. أما موناكو ولختنشتاين وسان مارينو فلم تطلب في البداية أن تصبح أعضاء في الأمم المتحدة.ولكن موناكو كانت تتمتع بنظام مراقب في الأمم المتحدة منذ العام ١٩٥٦، فيما، تُعتبر كلّ من لختنشاين وسان مارينو طرفاً في نظام محكمة العدل الدولية.

وفي العام ١٩٤٩ عندما ناقش مجلس الامن طلب لختنشتاين لتصبح عضواً في نظام محكمة العدل الدولية، صرحت دولتان، هما الاتحاد السوفياتي وأوكرانيا، أن لختنشتاين ليس لديها جيش ولا عملة

خاصة ولا مكتب بريد تديره بنفسها، كما أن شؤونها الخارجية كانت تُدار من قبل سويسرا. فهي لم تكن تتمتع فعلاً بالسيادة ولا يحق لها بالتالي الانتساب إلى نظام محكمة العدل الدولية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مندوب أوكرانيا في مجلس الأمن استبعد بشكل خاص كل اعتبار يتعلق بالحجم لتقييم هذه الحالة.وخلال التصويت في مجلس الأمن على طلب لختنشتاين،امتنع الاتحاد السوفياتي وأوكرانيا عن التصويت، ولكن الجمعية العامة وبعد أن ناقشت هذا الطلب في اللجنة السادسة صوتت لصالح طلب لخنتشتاين. وفي العام ١٩٥٣ طلبت سان مارينو كذلك الانضمام إلى نظام محكمة العدل الدولية.وقد وافق مجلس الأمن على طلبها بناءً على تقرير لجنة الخبراء، ومن ثم وافقت عليه الجمعية العامة.

وفي السنوات التالية انضمت مجموعة من الدول التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة إلى الأمم المتحدة من غير أن تواجه أي اعتراض، وهي : الكونغو–برازافيل وقبرص والغابون في العام ١٩٦٠،وترينيداد وتوباغو في العام ١٩٦٢، والكويت في العام ١٩٦٣، ومالطا في العام ١٩٦٤، وغامبيا وجزر المالديف في العام ١٩٦٤، وغويانا وبوتسوانا وليسوتو وبرباد في العام ١٩٦٦ وجزر موريس في العام ١٩٦٨.

ونشيرإلى أن هذه الدول الصغيرة، بما فيها موناكو ولختنشتاين وسان مارينو، قد انضمت مؤخراً إلى عضوية الأمم المتحدة. أما فيما يتعلق بالكويت فقد رفض الاتحاد السوفياتي في مجلس الأمن طلبها الأول في العام ١٩٦١. ولم يكن الرفض امراً متعلقاً بالحجم،بل لأن العراق كان قد طالب بهذا الإقليم، ولأن الاتحاد السوفياتي لم يعتبر أن الكويت قد اصبحت حقاً مستقلةً عن المملكة المتحدة في حزيران (يونيو) ١٩٦١، عندما انتهت اتفاقية الحماية. ومع ذلك، فإن العراق قد أثار موضوع الحجم كحجة إضافية. لقد تساءل وزير خارجية العراق، لدى وصفه الكويت في الجمعية العامة، عما "اذا كان من الممكن إعلان عدة آبار من البترول دولة".وطالب ممثل العراق بحضور المناقشات المتعلقة بالكويت في مجلس الأمن، وأعلن أن الكويت لم تكن دولة، بل "مدينة صغيرة تقع خارج حدوده، لا تحتضن سكاناً مقيمين، بل مجموعة من البدو الرّحل. ومع هذا فإنه يُطلب منا أن نقبل هذه القرية الكبيرة في عداد أعضاء الأمم المتحدة". غير أن جميع أعضاء مجلس الأمن، باستثناء الاتحاد السوفياتي، قد اعربوا عن رأيهم في أن الكويت دولة مستقلة وذات سيادة ومعترف بها من قبل غالبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وفي أنها عضو في مختلف الوكالات المتخصصة وعضو في جامعة الدول العربية. وبعد سنة ونصف السنة، حظيت الكويت في مجلس الأمن بتأييد جماعي، وقُبلت في الجمعية العامة بالهتاف.

وتمت الموافقة على طلب انضمام جزر المالديف إلى منظمة الأمم المتحدة بالإجماع في مجلس الأمن في ١٩٦٥/٩/٢٠. ولكن ممثل فرنسا لاحظ، خلال دعمه طلب جزر المالديف أن "مجلس الأمن، في مراعاته

للمسؤوليات الملقاة على عاتقه،وفقاً للمادة ٦٠ من النظام الداخلي المؤقت، لا ينبغي له أن ينسى مضمون المادة٥٩ من نظامه الداخلي المؤقت الذي يتيح إمكانات إضافية للتفكير وإصدار الأحكام. ومن هنا فمن المهم لنا أن نستفيد منها إن أردنا أن نُبقي على فعالية هذه المنظمة على المدى الطويل".

صرح ممثل الولايات المتحدة خلال دعمه طلب جزر المالديف الانضمام إلى الأمم المتحدة بأنه "لا يمكننا أن نمتنع في هذا الصدد عن الاشارة إلى مشكلة أساسية سيكون على المنظمة مواجهتها في المستقبل. فهناك العديد من الكيانات الصغيرة في العالم اليوم التي تتجه بانتظام نحو شكل من الاستقلال. ونحن ندرك تطلعاتهم ونهلل لهذا التطور. غير أن ميثاق الأمم المتحدة ينص على أن الدول التي ترغب في أن تصبح أعضاء في المنظمة ينبغي لها أن تكون مستعدةً لتقبّل التزامات الميثاق، وكذلك قادرةً على تنفيذها. فواضعو الميثاق لم يكونوا يجهلون وجود بعض الدول الصغيرة جداً التي لا تسمح لها مواردها بالمشاركة في أعمال منظمة الأمم المتحدة مهما رغبت في ذلك.

"واليوم فإن عدداً من هذه الكيانات الصغيرة التي تدنو من استقلالها لا تملك بلا شك وبالرغم من أرادتها الحسنة الموارد الاقتصادية والبشرية اللازمة لتحقيق هذا الشرط الثانوي".

" نحن نطلب، اذن، بالحاح من أعضاء مجلس الأمن وباقي أعضاء منظمة الأمم المتحدة أن يدرسوا قريبا وعن كثب هذه المسألة لكي يتفقوا على بعض القواعد – أي على شروط أخف – التي يجدر تطبيقها في حال تقديم طلبات انضمام جديدة إلى المنظمة. ومما لا شك فيه أن الأعضاء الأوائل في مجلس الأمن كانوا قد فكروا في مختلف هذه المشاكل عندما اوردوا، في المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت، إنشاء لجنة تابعة لمجلس الأمن تكون مكلفة بشكل خاص درسَ طلبات الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة وعرض استنتاجاتها على المجلس. وربما يرغب مجلس الأمن، كما اقترح ممثل فرنسا، في اللجوء إلى هذا الإجراء من أجل درس المشاكل ذات الطابع العام ودرس طلبات الانضمام التي قد ترد في المستقبل والتي يمكن أن تطبق بشأنها بعض الاعتبارات التي أوردتها.

"نحن لا نفكر لحظة واحدة في استبعاد دول صغيرة حديثة العهد من جوقة الأمم. بل على العكس، نظن أنه يجب أن نضع من أجلها ترتيبات تسمح لها بالانضمام بصورة وطيدة إلى الأمم المتحدة والمشاركة في نشاطاتها المتعددة. وهنا يكمن وجه آخر من وجوه المشكلة التي ستتطلب برأينا فحصاً دقيقاً عن قريب".

وبعد عام، عندما عمد مجلس الأمن في ١٤ تشرين الأول(أكتوبر) ١٩٦٦ إلى دراسة طلبي انضمام بوتسوانا وليسوتو إلى الأمم المتحدة اللذين تم دعمهما بالإجماع من قبل مجلس الأمن،صرح ممثل

الأرجنتين قائلاً :"ليسمح لي الآن أن أُبدي ملاحظةً بشأن الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة بالنسبة إلى الدول التي تطلب بأن تصبح طرفاً فيها، وكذلك بالنسبة إلى النتائج المترتبة على هذا الانضمام. فشرف العضوية في منظمة الأمم المتحدة يصاحبه عبء ثقيل : أن المسؤوليات متعددة والالتزامات لا مفرّ منها. لذلك ترى الحكومة الأرجنتنية أنه قد لا يكون من المناسب اعتبار المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن مجرّد تدبير شكلي. ونحن نسارع إلى القول بأننا لا ننوّه بها بنيّة استبعاد الدول عن الانضمام إلى المنظمة وإنما بهدف تفسير صادق لوثيقتنا الأساسية، أي ميثاق المنظمة الذي نود الالتزام بروحه.

"،لذلك نرى أنه من الملائم التذكير بالتصريحات التي أدلى بها كلّ من ممثل فرنسا وممثل الولايات المتحدة في الجلسة التي عقدها مجلس الأمن في ٢٠ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٥، لمناقشة المادة ٥٩ من النظام الداخلي المؤقت لمجلس الأمن حيث أُشير إلى لجنةٍ تابعةٍللمجلس مكلفة درسَ جميع طلبات الانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة.

"ونظن أن هذه الاقتراحات تستحق الدراسة، لا سيما و أنه لا يخفى على أحد أن هناك أقاليم جديدة، بعضها صغير جداً ولا يملك الاَّ موارد محدودة، ستحصل على استقلالها في مستقبل قريب."

* * *

لقد أثار الأمين العام مسألة الدويلات مرتين في تقاريره السنوية. ففي العام ١٩٦٥، صرّح قائلاً :"هناك مظهر مختلف لمجال مشاركة البلدان في النشاطات الدولية التي تنظمها الأمم المتحدة، وهو ناتج مؤخراً عن ظهور دول صغيرة جداً يمكن أن تطرح مساحتها ومواردها المحدودة مشكلةً حساسةً لجهة الدور الذي يجب على هذه الدول أن تحاول القيام به على الساحة الدولية.

"وفي حالة أو اثنتين، قررت هذه الدول أن لا تصبح أعضاء الاّ في وكالة متخصصة أو أكثر لكي يتسنّى لها في جميع الأحوال أن تحصل من هيئات الأمم المتحدة، وبقدر الإمكان، على دعم لنموها الاقتصادي وتقدمها الاجتماعي. وأعتقد أن الوقت قد حان لكي تفكر الدول الأعضاء في أن تدرس عن كثب، وفي ضوء النتائج الطويلة الأمد للتوجهات الحالية، المعايير المتّبعة في قبول طلب انضمام أعضاء جدد إلى منظمة الأمم المتحدة".

وفي تقريره للعام ١٩٦٧،أدلى الأمين العام بتصريح أكثر شموليّة في هذا الخصوص، قال فيه :"أعتقد أنه يتوجب عليَّ أن أُشير إلى أن هذه التركيبة الكونية، وإن تكن الأنسب، فإن الأمر يتعلق بمبدأ له،

كأي مبدأ آخر، حدود لا يجوز تخطّيها. فالكونية بحد ذاتها ليست مذكورةً في ميثاق الأمم المتحدة، وإن تكن ثمة اقتراحات تمّ تقديمها بهذا الشأن في مؤتمر سان فرنسيسكو من دون أن تتبنّاها المنظمة. والميثاق نفسه يضع شروطاً للانضمام إلى الأمم المتحدة. فبموجب مادته الرابعة، لا يجب أن تكون الدولة دولةً مسالمةً فحسب، بل أن تكون ايضاً، برأي المنظمة، قادرةً على القيام بالتزامات الميثاق ومستعدةً للقيام بها.

"إنني أُفكر هنا في الدول التي نطلق عليها أحياناً اسم "دويلات"، أي في تلك الكيانات المتناهية في الصغر من حيث المساحة وعدد السكان والموارد البشرية والاقتصادية، والتي تحصل حالياً على وضع الدول المستقلة. إن مساحة إقليم نورو Nauru الخاضع للوصاية تبلغ ٨،٢٥ ميلاً مربعاً ويبلغ عدد سكانه الأصليين حوالي ٣٠٠٠نسمة. وتبلغ مساحة جزيرة بيتكرن Pitcairn ١،٧٥ ميلاً مربعاً وعدد سكانها ٨٨ نسمة. أنه من الطبيعي أن تحصل الأقاليم، حتى الصغيرة جداً، انطلاقاً من ممارسة حقها في تقرير مصيرها، على استقلالها، عن طريق التطبيق الفعلي لقرار الجمعية العامة، رقم ١٥١٤، المتعلق بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة. ولكن يبدو من المجدي التفريق بين حق الدول في الحصول على استقلالها والوضع الكامل للعضوية في منظمة الأمم المتحدة. فهذا الوضع من شأنه أن يفرض على "الدويلات" واجبات ثقيلة من جهة وأن يؤدي إلى إضعاف منظمة الأمم المتحدة من جهة ثانية.

"وربما يكون من الملائم أن تعمد الهيئات المختصة إلى دراسة عميقة ومفصّلة للمعايير التي ترعى وضع العضو في منظمة الأمم المتحدة بهدف تحديد الشروط الواجب توافرها للحصول على الوضع الكامل للعضو. وفي الوقت ذاته تحديد أشكال انضمام أخرى إلى المنظمة قد تخدم مصالح "الدويلات" ومنظمة الأمم المتحدة على حد سواء.

"إنني أعي تماماً الصعوبات السياسية الكبيرة التي يثيرها اقتراح من هذا النوع، ولكن من مصلحة المنظمة و"الدويلات" نفسهاأن يتم هذا الأمر بشكل جيد. فقد سبق للدول،، في حالةٍ أو اثنتين،أن تنبّهت إلى أن مصلحتها هذه تُملي عليها، في الوقت الراهن على الأقل، أن تكتفي بالانضمام إلى بعض الوكالات المتخصصة فقط وذلك بغية الاستفادة الكاملة من مواردِ منظمة الأمم المتحدة في تطويرها الاقتصادي والاجتماعي من دون أن تكون ملزمةً بتحمّل أعباء مالية ثقيلة وغيرها من الأعباء التي يفرضها نظام العضو في المنظمة. وقد واجهت عصبة الأمم نفس المشكلة أمام طلب انضمام بعض الدول الأوروبية التي كان يطلق عليها آنذاك اسم الدول –الأقزام. ولم تنجح العصبة في تحديد معايير دقيقة، غير آنها رفضت في نهاية المطاف انضمام هذه الدول–الاقزام.

"وكما سبق وقلت فإن تحديد معايير ترعى إعطاء صفة عضو كامل في منظمة الأمم المتحدة يرافقها

حتماً تحديد أشكال انضمام أخرى تكون موضوعة"للدويلات" التي لا يمكنها الحصول على صفة عضو كامل. ويحق لهذه الدول لكونها اعضاء في المجتمع الدولي أن تعتمد على أن أمنها وسيادة أرضها سيكونان مضمونين وأنها ستحصل على الحصة التي تستحقها من المساعدة الدولية فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ودون الحاجة إلى إدخال تعديلات على ميثاق المنظمة، هناك أشكال مختلفة من الانضمام ألى الأمم المتحدة غير نظام العضو الكامل،كأن تكون الدولة طرفاً في محكمة العدل الدولية أو أن تنتمي إلى هذه او تلك من اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. كما تسمح العضوية في الهيئات المتخصصة بالاستفادة من المكاسب التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة للتنمية والدعوة لحضور مؤتمرات المنظمة.

"وبالاضافة إلى هذه الأشكال المختلفة من أشكال المشاركة، فمن المفترض أن يسمح "للدويلات"، إذا رغبت في ذلك، بتسمية مراقبين دائمين في مركز المنظمة وفي مكتب الأمم المتحدة القائم في جنيف، كما فعلت دولة أو دولتان. وقد تسمح تدابير من هذا النوع "للدويلات" بالاستفادة الكاملة من الخدمات التي تقدمها الهيئات التابعة للأمم المتحدة دون تحمّلها أعباء ثقيلة تتطلبها صفة العضو في المنظمة وهي أعباء لا تسمح قلة مواردها الاقتصادية والبشرية بتأمينها".

واقترح الأمين العام أن "تعمد الهيئات المختصة إلى دراسة عميقة ومفصلة للمعايير التي ترعى نظام العضو في منظمة الأمم المتحدة بغية تحديد الشروط الواجب توافرها للحصول على النظام الكامل للعضو...".

وقُدّم اقتراح هنا بجعل الحجم الأدنى شرطا جديداً للعضوية. ومثل هذا الحل يستدعي تعديل الميثاق الذي لا يعتبر بصيغته الحالية صغر حجم دولةٍ ما شرطاً لاغياً للآنضمام إلى المنظمة. فصغر حجم الدولة لا يشكل أحد شروط الانضمام الخمسة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الميثاق والتي تعتبرها محكمة العدل الدولية شروطاً محددةً لانضمام دولةٍ ما إلى منظمة الأمم المتحدة. ومن غير المحتمل، اذن، أن نتمكن من توحيد رأي الأغلبيةاللازمة لتبني التعديلات ووضعها حيز التنفيذ فيما يتعلق بمشكلةٍ بهذا الحجم وبهذا التعقيد. وإذا كان يبدو ان صغر الحجم ذاته هو السبب الحقيقي أو الرسمي لرفض انضمام لختنشتاين إلى عصبة الأمم، فإن هذا المبرر يبدو مستبعداً حالياً في منظمة الأمم المتحدة حيث يكثر عدد الدول الصغيرة ويختلف المضمون السياسي اختلافاً كبيراً.

ولكن جعل حجم الدولة شرطاً للقبول قد يشكل انتهاكاً للمبادئ الأساسية للقانون الدولي ولميثاق الأمم المتحدة، لا سيما لمبدأ مساواة الدول والطابع الكوني للمنظمة. إن جميع الدول، وبشكل خاص الدول الجديدة، متمسكة بهذه المبادئ إلى درجة يصعب معها القبول بانتهاكها. وقد أظهرت المناقشات في مجلس

الأمن أن عدداً قليلاً جداً من الدول يؤيد إدخال شرطٍ جديدٍ للقبول مبنيّ على حجم الدولة.

غير أن بالإمكان بصورة غير مباشرة مراعاة الحجم كعنصر يسمح بتحديد ما إذا كانت الدولة المرشحة تفي بالشروط الواجب توافرها حالياً للانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة. وواحد من هذه الشروط فقط له علاقة بحجم الدولة، وهو الشرط المتعلق بقدرة الدولة على الإيفاء بالتزامات الميثاق.

ففي الواقع، لا شيء يمنع الدول عندما تصوت في مجلس الأمن أو في الجمعية العامة على قبول عضو جديد من أن تُراعي حجمه الصغير للتدقيق في قدرته على الإيفاء بالتزامات الميثاق.

* * *

وفي رسالة بتاريخ ١٣ كانون الأول (ديسمبر) ١٩٦٧، موجهةٍ من الممثل الدائم للولايات المتحدة إلى رئيس المجلس، تذكير بأن الأمين العام للأمم المتحدة قد تطرق مرتين لهذه المسألة في مقدمة تقريره السنوي عن عمل المنظمة في الدورتين الثانية والعشرين والثالثة والعشرين للجمعية العامة. وترى الولايات المتحدة أنه كان من الحريّ التطّرق منذ زمنٍ بعيد للمشاكل التي عرضها الامين العام في تقاريره.

لقد اقترح فيها دراسة شاملة للشروط الواجب توافرها للانضمام إلى الأمم المتحدة وذلك بغية تحديد القواعد التي يجب تطبيقها على الدول الجديدة، الصغيرة جداً من حيث مساحتها وعدد سكانها ومواردها الاقتصادية والبشرية. واقترح، في الوقت ذاته، تحديد أشكال أخرى للانضمام إلى منظمة الأمم المتحدة من شأنها أن تخدم مصالح "الدويلات" ومصالح "الأمم المتحدة" على حدّ سواء.

وفي رسالة بتاريخ ١٨ (أغسطس) ١٩٦٩، موجهةٍ إلى رئيس المجلس، أعلنت الولايات المتحدة بأنها ترغب في التمكّن من عرض رأيها فيما يتعلق بالمشكلة التي يطرحها انضمام دول صغيرة جداً إلى الأمم المتحدة.

وقد قرر مجلس الأمن بالإجماع في اجتماع عقده في ٢٩ آب (أغسطس) إنشاء لجنة خبراء تضم جميع أعضاء المجلس وتكون مكلفةً درسَ العلاقات بين "الدويلات" و"الأمم المتحدة". وقد عقد مجلس الأمن الذي بدأ مناقشة هذه المسألة في ٢٧ آب (أغسطس)، بطلب من الولايات المتحدة، اجتماعين.

وخلال الاجتماع الأول المنعقد بتاريخ ٢٧ آب (أغسطس) تقدم الوفد الأميركي بمشروع قرار يقترح فيه على مجلس الأمن الطلب من الأمين العام أن يدرج في جدول الأعمال المؤقت للجمعية العامة في

جلستها الرابعة والعشرين بنداً بعنوان "إنشاء فئة أعضاء مشاركين" ولم يُطرح المشروع على التصويت.

وإذا كان جميع أعضاء مجلس الأمن يوافقون ممثل الولايات المتحدة فيما يتعلق بمسألة الدويلات وإنشاء لجنة خبراء تضم جميع أعضاء المجلس وتكون مكلفةً درسَ هذه المشكلة، فإنهم يرفضون حالياً إعلان موقفهم من جوهر المسألة، فمعظم أعضاء مجلس الأمن يرى، من خلال التأكيد على مبدأ المساواة في السيادة الذي يشكل أساس نظام الأمم المتحدة ذاته أنه لا يجدر بالأمم المتحدة أن تعمد إلى إملاء شروط قبولٍ غير الشروط المنصوص عليها في المادة الرابعة من الميثاق.

وعلى عكس ما جاء في تصريح ممثل الولايات المتحدة، يرى بعض الأعضاء، مثل ممثلي فرنسا والسنغال والمجر، أن إنشاء فئة جديدة من الأعضاء قد يعتبر إعادة نظر في الميثاق.