

الاتحاد من أجل السلام دراسة أعدها كريستيان توموشات

اتخذت الجمعية العامة، في 3 تشرين الثاني/نوفمبر 1950، القرار 377 ألف (د-5) المعنون "الاتحاد من أجل السلام". وجاء اتخاذ القرار كرد على استراتيجية اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (الاتحاد السوفياتي) الرامية إلى تعطيل صدور أي قرار من مجلس الأمن بشأن التدابير اللازمة لتخاذها لحماية جمهورية كوريا من العدوان الذي شنته عليها قوات عسكرية من كوريا الشمالية. وفي المرحلة الأولى من هذا النزاع المسلح، أي في حزيران/يونيه 1950، تمكن مجلس الأمن من إصدار توصية لأعضاء الأمم المتحدة بأن "يقدموا لجمهورية كوريا ما قد يلزم من مساعدة لصد الهجوم المسلح واستعادة السلام والأمن الدوليين في المنطقة" (القرار 83 (1950) المؤرخ 27 حزيران/يونيه 1950). ويعزى اتخاذ القرار إلى أن الاتحاد السوفياتي عمد إلى مقاطعة جلسات مجلس الأمن، آنذاك، بهدف التوصل إلى تخصيص مقعد الصين الدائم للحكومة الشيوعية في بيجين. وكان يتصور أن بغيابه سيكون مجلس الأمن عاجزا عن الاضطلاع بمهامه ما دامت الفقرة 3 من المادة 27 من الميثاق تنص على أن اتخاذ القرارات الموضوعية لمجلس الأمن يتطلب موافقة تسعة أعضاء "يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة". بيد أن غالبية أعضاء مجلس الأمن كانت ترى أن الغياب عن قاعة الاجتماعات لا يمكن أن يمنع الجهاز الرئيسي في الأمم المتحدة من التصرف على نحو صحيح، وهو الرأي الذي نال تأييد محكمة العدل الدولية فيما بعد (الأثار القانونية المترتبة على الدول من جراء استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (جنوب غرب أفريقيا) رغم صدور قرار مجلس الأمن 276 (1970)، فتوى، تقارير محكمة العدل الدولية لعام 1971، الصفحة 16، في الفقرة 22) (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J Reports 1971, p. 16, at para. 22*). وعندما رأى الاتحاد السوفياتي أن احتجاجاته ظلت عديمة الجدوى، أرسل إلى جلسات المجلس مرة أخرى، اعتبارا من آب/أغسطس 1950، وفداً صوت ضد مشروع قرار قدمته الولايات المتحدة يدين استمرار تحدي

سلطات كوريا الشمالية للأمم المتحدة. وفي سبيل الخروج من هذا المأزق، نجحت الولايات المتحدة، بقيادة وزير خارجيتها دين أتشيسن، في إقناع الجمعية العامة بأنها ينبغي أن تطالب بالاضطلاع بمسؤولية فرعية فيما يتعلق بالسلام والأمن الدوليين، على نحو ما هو منصوص عليه في المادة 14 من الميثاق. وكان أن أثمرت تلك الجهود القرار 377 ألف (د-5).

ويشكل الجزء ألف أهم جزء من القرار 377 ألف (د-5)، حيث ينص على أنه متى عجز مجلس الأمن، بسبب عدم إجماع أعضائه الدائمين، عن أداء مسؤوليته الأساسية في صون السلام والأمن الدوليين، فإن الجمعية العامة تنظر في الأمر. وثمة أيضا اقتراحات بشأن الخطوات الإجرائية والموضوعية التي يتعين اتخاذها. فأولا، إذا لم تكن الجمعية منعقدة، يجوز لها أن تعقد دورة استثنائية طارئة بناء على طلب مجلس الأمن أو غالبية أعضائها هي. وثانيا، تتعقد تلك الدورة بهدف إصدار توصيات مناسبة لاتخاذ "تدابير جماعية... بما في ذلك استخدام القوة المسلحة عند الاقتضاء". وكما يتبين بجلاء من لغة القرار أيضا، لا يمكن أبدا للجمعية العامة أن تصير بديلا كاملا لمجلس الأمن في هذا المجال. ومن ثم، ليس هناك ذكر سوى لإصدار "توصيات"، أي تصريحات تفنقر إلى أية قوة قانونية ملزمة. وعلاوة على ذلك، ينشئ القرار 377 ألف (د-5) هئئتين فرعيتين، هما لجنة مراقبة السلام، التي ظلت قائمة لغاية عام 1960، ولجنة التدابير الجماعية التي لم تعمّر سوى عامين. ولم يضطلع أي من هاتين الهئئتين بأي دور ذي بال.

ورغم أن الجمعية العامة لم تحاول أن تنتزع لنفسها سلطات على شاكلة السلطات المتجذرة في الفصل السابع من الميثاق، فالمنطق يقول إن القرار 377 ألف (د-5) كان في الأصل أبعد ما يكون عن التوافق مع الميثاق. فالمادتان 11 و 12 ترسيان بشكل قاطع سيادة مجلس الأمن إزاء جميع المسائل المتصلة بالسلام والأمن الدوليين. وفيما يتعلق بالإجراءات، تنص الفقرة 1 من المادة 12 على أنه عندما يكون المجلس بصدد ممارسة مهامه إزاء أي نزاع أو موقف، "فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف". ومن ناحية أخرى، عندما يقتضي الأمر اتخاذ "إجراءات"، على الجمعية العامة أن تحيل المسألة إلى المجلس (الفقرة 2 من المادة 11). غير أن تأييد هذا النهج لم يكن بالأمر الهين. فمن الناحية السياسية، ليس من الحكمة في شيء بالتأكيد أن تُترك الجمعية العامة على

الهامش عند نشوب نزاع رئيسي. وكنتيجة تكاد تكون منطقية لهذا الوضع، تعرضت الفقرة 2 من المادة 11 والفقرة 1 من المادة 12 لعملية تآكل لم يكن القرار 377 ألف (د-5) سوى عنصر واحد من شتى عناصرها. وفي الفتوى، أكدت المحكمة رسمياً أن الممارسة قد حلت محل حظر الإجراءات المتزامنة (I.C.J. Reports 2004, p. 136, at paras. 27-28).

وقد انعقدت حتى اليوم عشر دورات استثنائية طارئة. وانعقدت أولى الدورات بمناسبة حرب 1956 التي اندلعت بين إسرائيل ومصر، والهجوم الذي شنته القوات البريطانية والفرنسية على منطقة قناة السويس؛ أما الدورة الاستثنائية الطارئة العاشرة، التي تتناول قضية الاحتلال الإسرائيلي للأرض الفلسطينية، فقد بدأت في عام 1997 وما زالت لم تختتم بعد. (رفعت بموجب الفقرة 13 من القرار د إ ط-16/10 المؤرخ 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2006، ومن الممكن استئنافها في أي وقت بناء على طلب من الدول الأعضاء).

ويمكن التمييز بين شتى السيناريوهات حسب المعايير السياسية السارية. فإذا طلب مجلس الأمن بالإجماع عقد دورة من ذلك القبيل، لن يعكر الأمر صفو الوثام السائد بين جهازي الأمم المتحدة الرئيسيين. وقد دفعت الأزمة التي ألمت بلبنان مجلس الأمن إلى أن يدعو، في عام 1958، إلى عقد دورة استثنائية طارئة للجمعية العامة (القرار 129 (1958) المؤرخ 7 آب/أغسطس 1958). وقام بذلك دون أن يذكر صراحة القرار 377 ألف (د-5)، وقد تنتاب المرء الشكوك في ما إذا كانت تلك حالة من حالات تطبيق ذلك القرار بالفعل أو لا، ما دام إجماع الأعضاء الدائمين مكتملاً. فالحالة في لبنان إنما أحييت إلى الجمعية العامة لأن مجلس الأمن كان يفتقر إلى الحل. وتتمثل الحالة الثانية في تصويت غالبية أعضاء مجلس الأمن مقابل اعتراض بعض الأعضاء الآخرين، بمن فيهم أعضاء دائمون. وفي تلك الحالات، يبطل العمل بحق الفيتو ما دامت الإحالة إلى الجمعية العامة تدخل في عداد القرارات الإجرائية، ولا تقع من ثم تحت طائلة سلطة الاعتراض من قبيل الفيتو. ومن الطبيعي أن دعوة مجلس الأمن إلى عقد أول دورة استثنائية طارئة صدرت رغماً عن المقاومة التي أبدتها فرنسا والمملكة المتحدة (القرار 119 (1956)

المؤرخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 1956). وفي غمرة الأزمة الهنغارية التي اندلعت في الفترة نفسها تقريبا، وُزعت الأدوار على نحو مختلف، حيث لم يعترض أحدٌ على المقترح سوى الاتحاد السوفياتي (القرار 120 (1956) المؤرخ 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1956). ويمكن ملاحظة سيناريوهات مماثلة فيما يتعلق بعقد دورات استثنائية طارئة بشأن جمهورية الكونغو (القرار 157 (1960) المؤرخ 17 أيلول/سبتمبر 1960: اعتراض بولندا والاتحاد السوفياتي)، وبشأن النزاع بين الهند وباكستان بسبب شرق باكستان/بنغلاديش (القرار 303 (1971) المؤرخ 6 كانون الأول/ديسمبر 1971: امتناع فرنسا، وبولندا، والاتحاد السوفياتي، والمملكة المتحدة)، وبشأن أفغانستان (القرار 462 (1980) المؤرخ 9 كانون الثاني/يناير 1980: اعتراض جمهورية ألمانيا الديمقراطية والاتحاد السوفياتي). أما التحرر الكامل من مجلس الأمن فيتحقق عندما يدعو الأمين العام إلى عقد دورة استثنائية طارئة بناء على طلب أحد أعضاء الأمم المتحدة متصرفاً بدعم من غالبية الأعضاء في الجمعية العامة. وقد انعقدت الدورة الاستثنائية الطارئة السابعة بشأن فلسطين (1980-1982) بالفعل بطلب من السنغال، والدورة الاستثنائية الطارئة الثامنة بشأن ناميبيا (1981) بطلب من زمبابوي، والدورة الاستثنائية الطارئة العاشرة بطلب من قطر بصفتها رئيسة مجموعة الدول العربية لدى الأمم المتحدة. وفي مثل هذه المواقف، من الطبيعي أن يبرز ثقل بلدان العالم الثالث الكاسح بكامل تجلياته. ويجوز أيضا التصدي للأمور الملحة خلال الدورات العادية للجمعية العامة متى لم يتخذ مجلس الأمن أي إجراء بسبب تصويت أحد الأعضاء الدائمين سلباً. (من الأمثلة البارزة على ذلك قرار الجمعية العامة 38/41 المؤرخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1986، بشأن الهجوم الجوي والبحري الذي شنته الولايات المتحدة على ليبيا).

ورغم أن انتقال المسؤوليات إلى الجمعية العامة قد لا يتماشى مع النوايا الأصلية التي كانت تحدد القائمين على صياغة الميثاق، فقد صار من المسلّم به تماما اليوم أن الدورات الاستثنائية الطارئة أصبحت جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني للأمم المتحدة. ومن ناحية أخرى، تضاءلت الحاجة بشكل كبير إلى عقد مثل هذه الدورات لأن الجمعية العامة أصبحت منذ عدة سنوات تنعقد بشكل متواتر لمدة تتجاوز بكثير المدة المعتادة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر. وصارت الدورات تُستأنف بانتظام في شكل جلسات

عامة لفترات قصيرة في غضون الأشهر التي تسبق بدء الدورة الجديدة في أيلول/سبتمبر. وفي السنوات الأولى، لم يكن للدول الأعضاء ممثلون في نيويورك على امتداد السنة. واليوم، صار بإمكان الجمعية العامة أن تتناول الأمور الملحة في غضون مهلة قصيرة. وعلى نحو ما سبقت الإشارة إليه بالفعل، لم تختتم بعد الدورة الاستثنائية الطارئة العاشرة، التي كانت قد استهلت في عام 1997، حيث ظلت تعمل طيلة عدة سنوات إلى جانب الدورات العادية للجمعية العامة. (في الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل (I.C.J. Reports 2004, p. 152, at para. 34)، لم تثر المحكمة أي اعتراض على تلك الممارسة). وقد أصبحت منتدى خاصا للتداول بشأن سياسات إسرائيل وممارساتها إزاء الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث تغير طابعها بالكامل من اجتماع ينعقد لمناقشة الأمور الملحة لتتحول إلى مؤتمر دائم، رغم طابعه الموسمي، ينعقد لمناقشة موضوع من المواضيع التي يوليها المجتمع الدولي اهتماما فائقا.

ومن البديهي أن العنصر الحاسم في القرار 377 ألف (د-5) إنما يكمن في التأكيد على أنه يجوز للجمعية العامة أن توصي، متى رأت ضرورة لذلك، باتخاذ إجراءات جماعية، بما في ذلك استخدام القوة. ولم ينفذ ذلك القرار بهذا المعنى الأساسي سوى مرة واحدة في خضم الأزمة الكورية. فبموجب القرار 498 (د-5) المؤرخ 1 شباط/فبراير 1951، خلصت إلى أن جمهورية الصين الشعبية كانت ضالعة في العدوان على كوريا (الفقرة 1)، و"أهابت بجميع الدول والسلطات أن تواصل تقديم جميع أشكال المساعدة إلى الأمم المتحدة فيما تقوم به من إجراءات في كوريا" (الفقرة 4)، مما يعني بطبيعة الحال المساعدة العسكرية. ولا يشير القرار صراحة إلى قرار الاتحاد من أجل السلام، بيد أنه يشدد على أن مجلس الأمن "قد عجز، بسبب عدم إجماع أعضائه الدائمين، عن أداء مسؤوليته الأساسية في صون السلام والأمن الدوليين" (الديباجة). وتلك صياغة منقولة بحذافيرها من القرار 377 ألف (د-5). على أن إنشاء عملية حفظ السلام المسماة قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة بموجب القرار 1000 (د إ ط-1) المؤرخ 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1956 بهدف رصد خط المواجهة بين إسرائيل ومصر لا يقع ضمن الفئة نفسها ما دامت قوة الطوارئ الأولى لا تؤدي أية وظيفة قتالية، بل القصد منها نزع فتيل النزاع بمحض وجودها بين الطرفين المتناحرين، وفقاً

للمفهوم "التقليدي" لحفظ السلام الذي رأى النور في تلك المناسبة. وعلى وجه العموم، ليس من الهين رسم خط فاصل بين "التدابير" التي ينص عليها تحديداً القرار 377 ألف (د-5) والتدابير الأخرى التي قد توصي الجمعية العامة باتخاذها في إطار ولايتها العامة دونما أي عائق. وتذهب فتوى محكمة *Certain Expenses* إلى أن الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمن تقتصر على الإجراءات القسرية أو الإنفاذية (*Certain Expenses of the United Nations* (Article 17, paragraph 2, of the Charter), *Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 151, at 164*)، غير أن المحكمة لم تناقش بشكل محدد أثر القرار 377 ألف (د-5). وفي هذا الصدد، تثار أسئلة من جملتها كيف نصتف فرض الحظر، من قبيل ما دأبت الجمعية العامة على فعله سابقاً على حساب جنوب أفريقيا (بدأت هذه الممارسة مع القرار 35/41 واو المؤرخ 10 تشرين الثاني/نوفمبر 1986). ومهما يكن من أمر، فقد صار من السمات المعتادة في قرارات الجمعية العامة بشأن النزاعات المسلحة أن تهيب بالأطراف الكف عن أي أعمال عدائية وسحب قواتها داخل أراضيها (انظر، على سبيل المثال، القرار 243/62 المؤرخ 14 آذار/مارس 2008 بشأن الحالة في الأراضي المحتلة في أذربيجان). ولا تعتبر الطلبات من هذا القبيل أنها تستوجب أي سند شرعي خاص بموجب القرار 377 ألف (د-5).

وينطوي القرار 377 ألف (د-5) على إمكانية الإخلال بميزان القوى المحكم داخل الأمم المتحدة، وتلك إمكانية لم يُفصح عنها في توصيف دور الجمعية العامة وسلطتها الذي أجري في الآونة الأخيرة (انظر القرار 286/60 المؤرخ 8 أيلول/سبتمبر 2006، المرفق، الفقرة 1). غير أنها لن تُستخدم فعلياً ضد مجلس الأمن إلا في حالة عدم الارتياح العام إزاء السياسات التي ينتهجها أعضاؤه الدائمون. ورغم التفوق العددي الضخم الذي تنسم به عضوية الأمم المتحدة، فإن الكثير من الأعضاء بلغ من الوهن قدراً يجعله عاجزاً عن محاولة الطعن فيما يتخذه مجلس الأمن من قرارات. وأي تطبيق لقرار الاتحاد من أجل السلام بهدف اتخاذ إجراءات إنفاذية سيتطلب على الأقل الحصول على دعم أحد الأعضاء الدائمين. وحتى هذا اليوم، يظل القرار 498 (د-5) المؤرخ عام 1951 المثل الوحيد الذي يُضرب على إقدام الجمعية العامة، وهي آنذاك في إرسار النفوذ الغربي المهيمن، على التوصية

باتخاذ إجراءات من ذلك القبيل، رغم المقاومة الحازمة التي أبدتها أحد الأعضاء الدائمين.

المواد ذات الصلة

ألف - الاجتهاد القضائي

International Court of Justice, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, I.C.J. Reports 1962, p. 151.

International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16.

International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

باء - الوثائق

مجلس الأمن

القرار 83 (1950) المؤرخ 27 حزيران/يونيه 1950 (شكوى من العدوان على جمهورية كوريا).

القرار 119 (1956) المؤرخ 31 تشرين الأول/أكتوبر 1956 (شكوى من مصر ضد فرنسا والمملكة المتحدة).

القرار 120 (1956) المؤرخ 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1956 (الحالة في هنغاريا).

القرار 129 (1958) المؤرخ 7 آب/أغسطس 1958 (شكوى من لبنان - شكوى من الأردن).

القرار 157 (1960) المؤرخ 17 أيلول/سبتمبر 1960 (مسألة الكونغو).

القرار 303 (1971) المؤرخ 6 كانون الأول/ديسمبر 1971 (الحالة في شبه القارة الهندية الباكستانية).

القرار 462 (1980) المؤرخ 9 كانون الثاني/يناير 1980 (السلام والأمن الدوليان).

الجمعية العامة

القرار 498 (د-5) المؤرخ 1 شباط/فبراير 1951 (تدخل الحكومة الشعبية المركزية لجمهورية الصين الشعبية في كوريا).

القرار 1000 (د إ ط-1) المؤرخ 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1956 (قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة).

القرار 35/41 واو المؤرخ 10 تشرين الثاني/نوفمبر 1986 (سياسات الفصل العنصري التي تنتهجها حكومة جنوب أفريقيا).

القرار 38/41 المؤرخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1986 (إعلان مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية بشأن الهجوم العسكري الجوي والبحري ضد الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية الذي قامت به حكومة الولايات المتحدة الحالية في نيسان/أبريل 1986).

القرار 286/60 المؤرخ 8 أيلول/سبتمبر 2006 (تنشيط أعمال الجمعية العامة).

القرار د إ ط-16/10 المؤرخ 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2006 (الأعمال الإسرائيلية غير القانونية في القدس الشرقية المحتلة وبقية الأرض الفلسطينية المحتلة).

القرار 243/62 المؤرخ 14 آذار/مارس 2008 (الحالة في الأراضي المحتلة في أذربيجان).

جيم - الفقه

J. Andrassy, "Uniting for Peace", *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956) 563-582.

J. Krasno and M. Das, "The Uniting for Peace Resolution and Other Ways of Circumventing the Authority of the Security Council", in: B. Cronin and I. Hurd (eds.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, London et al.: Routledge, 2008, 173-195.

K. S. Petersen, "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950", *International Organization*, vol. 13 (1959) 219-232.

H. Reicher, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20 (1982) 1-49.

E. Stein and R. Morrissey, "Uniting for Peace Resolution", in: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam et al.: Elsevier, 2000, 1232-1235.

C. Tomuschat, "'Uniting for Peace': ein Rückblick nach 50 Jahren", *Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization*, vol. 76 (2001) 289-303.

D. Zaum, "The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution", in: Low, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 154-174.

A. Zimmermann, "Uniting-for-Peace und Gutachtenanfragen der Generalversammlung", in: *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, 909-925.