مجلة الاجتهاد القضائي - المجلد 14 - (العدد التسلسلي 29) – مارس 2022 (ص ص: 309 - 324)
مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع - جامعة محمد خيضر بسكرة

الدور المركزي للجمعية العامة للأمم المتحدة:

قرار الاتحاد من أجل السلام وتطبيقاته على النزاع السوري

Central Role of the UN General Assembly:

Uniting for Peace Resolution and its applicability to Syrian conflict

د. عائشة حمايدي [1]
أستاذة محاضرة – كلية الحقوق
جامعة باجي مختار - عنابة (الجزائر)
aichahemaidi@gmail.com

تاريخ الارسال:	تاريخ القبول:	تاريخ النشر
24 نوفمبر 2021	20 مارس 2022	30 مارس 2022

الملخص:

أظهرت الأزمة السورية مرةً أخرى عجز مجلس الأمن عن إتخاذ تدابير متعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والسبب راجع للاستخدام المنهجي لحق النقض (الفيتو) من طرف العضوين الدائمين في المجلس، روسيا والصين ضد أي قرار يصدر منه لهذا الغرض، مما يعيد للأذهان إمكانية تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام الذي يمكن الجمعية العامة من أن تحل محل مجلس الأمن في هذا المجال، فإلى أي مدى يمكن تطبيق قرار الإتحاد من أجل السلام على النزاع السوري، للاجابة على هذا السؤال في مبحثين: الإطار المفاهيمي لقرار الاتحاد من أجل السلام (المبحث أول) وإمكانية تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري (المبحث الثاني).

الكلمات المفتاحية: النزاع السوري – قرار الاتحاد من أجل السلام – الجمعية العامة – مجلس الأمن– حفظ السلم والأمن الدوليين.

Abstract:

The Syrian conflict proved anotherone the inability of the UN Security Council to take its measures related to Maintining International peace and security under Chapter VII of the United Nations Charter, because of the systmatic using of the veto by the permanent members of the council, Russia and China against any decision issued by it for this purpose, which brings the applicability of Union for Peace resolution, that gives the General Assembly to replace the UN Security Council in this domain. To what extent can the resolution of the Union for Peace be applied to the Syrian conflict, to answer this question in two papers: the conceptual framework for the resolution of the Union for Peace (Chapter I) and the possibility of applying the resolution of the Union for Peace to the Syrian conflict (Chapter II).

Key words: *Syrian conflict- UN General Assembly-Uniting for Peace Resolution-Security Council- Maintining International peace and security.*

[1] المؤلف المرسل: د. عائشة حمايدي ـــــــــــــــ *Email: aichahemaidi@gmail.com*

مقدمة:

يعتبر النزاع السوري من أكثر النزاعات تشعبا وتعقيدا نظرا لطبيعته وكثرة الأطراف فيه ومازاد الأمر تعقيدا عجز مجلس الأمن الدولي عن اتخاذ تدابير عاجلة تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك التدخل العسكري لإنهاء معاناة السوريين والسبب راجع للاستخدام المنظم والمنهجي لحق النقض من طرف روسيا والصين، مما أحدث انسدادا داخل المجلس، هذه الحالة تعيد للأذهان حالة مماثلة وهي النزاع الكوري عام 1950، الذي جعل من الجمعية العامة تتبنى قرار الاتحاد من أجل السلام المعروف بتوصية دين أشيسون والذي خول لها أن تتجاوز مجلس الأمن وتحل محله بشأن القيام بالتدابير السالف ذكرها، انطلاقا من الاختصاصات المخول لها بموجب ميثاق الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين بالرغم من أنها تدخل في الاختصاص الحصري لمجلس الأمن.

للموضوع أهمية نظرية تتمثل في التذكير بقرار الاتحاد من أجل السلام بعد تهميش دام لسنين طويلة وأهمية عملية تكمن تبيان أن تطبيقه على النزاع السوري قد يؤدي الى حل جذري له، كما يمكن من استرجاع هيبة الأمم المتحدة بعدما تأكد فشلها في حفظ السلم والأمن الدوليين في كل مرة. تطرح هذه الدراسة إشكالية مفادها: ما مدى امكانية تطبيق قرار الإتحاد من أجل السلام على النزاع السوري؟.

للإجابة على هذه الاشكالية استخدمنا المنهج التاريخي لسرد بعض الأحداث التاريخية المتعلقة بالموضوع والمنهج التحليلي لتحليل نصوص ميثاق الأمم المتحدة والنصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع وعليه تم تقسيم الموضوع إلى مبحثين: الإطار المفاهيمي لقرار الاتحاد من أجل السلام (المبحث الأول) وإمكانية تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لقرار الاتحاد من أجل السلام

شكل قرار الاتحاد من أجل السلام تطورا هاما في دور الجمعية العامة للأمم المتحدة فيما يخص الصلاحيات المخولة لها بموجب ميثاق الأمم المتحدة وعلاقتها بمجلس الأمن الدولي في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين. تعد هذه الفكرة انطلاقة لهذه الدراسة، لذلك يتم التطرق لمفهوم قرار الاتحاد من أجل السلام (المطلب الأول) وجوانبه القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم قرار الاتحاد من أجل السلام

نتطرق في هذا المطلب لمراحل تبني قرار الاتحاد من أجل السلام (الفرع الأول) ومضمونه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراحل تبني قرار الاتحاد من أجل السلام

وجدت الأمم المتحدة نفسها، بعد خمس سنوات من إنشائها[1]، في وضع واقعي يتطلب منها إعادة النظر في مسألة اختصاصها فيما يخص حفظ السلم والأمن الدوليين وذلك عقب الإنسداد الذي حدث داخل مجلس الأمن الدولي في أعقاب تدخل الأمم المتحدة في قضية الحرب الكورية في27 جوان 1950[2] وعجز هذا الأخير عن إصدار قرارات يواجه بها هذه الأزمة وذلك بسبب استعمال حق الاعتراض (حق الفيتو) من طرف الاتحاد السوفييتي[3] الذي أظهر خلافا عميقا بين هذا الأخير وبين الدول الغربية، مما أدى إلى انهيار تحالف الدول الخمسة الدائمة العضوية[4]. هذا الانسداد دفع بالجمعية العامة للبحث عن وسائل ناجعة لتفادي عدم فعالية الإجراءات المنصوص عليها في الميثاق بخصوص مسألة حفظ السلم والأمن الدوليين والمتمثلة في:

أولا – إنشاء الجمعية الصغرى:

إن أول إجراء في اتجاه حل هذا الانسداد القانوني جاء بمبادرة من الولايات المتحدة الامريكية في الدورة الثانية للجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث قدمت لها اقتراحا يتضمن إقامة فرع ثانوي يحمل إسم "الجمعية الصغرى"[5] أو "اللجنة النيابية"، وذلك لمعاونتها في أداء وظائفها، كما تستخلفها بين الدورتين لتمكين الدول المعنية من إخطار الجمعية العامة دون تأخير إذا كان ذلك غير ممكن بالنسبة لمجلس الأمن[6]. استجابت الجمعية العامة لذلك وتبنت التوصية رقم (111–II) الصادرة في 13 نوفمبر 1947م استنادا للمادة 22 من الميثاق[7]، غير أن هذه الفكرة اصطدمت برفض الاتحاد السوفيتي، كما أن اللجنة لم تقم بالمهمة الموكلة لها[8]، وعليه وجب الانتظار إلى غاية صدور قرار الاتحاد من أجل السلام.

ثانيا – قرار الاتحاد من أجل السلام:

كان اندلاع الأزمة الكورية في جوان 1950، اختبارا حقيقيا لدور مجلس الأمن في المحافظة على السلم والأمن الدوليين، فقد استطاع في بداية هذه الأزمة إتخاذ عدة قرارات القابلة للتنفيذ، وذلك بسبب غياب الاتحاد السوفيتي الذي كان يقاطع جلساته احتجاجا على عدم إحلال ممثلي حكومة الصين الشعبية في الأمم المتحدة محل ممثلي حكومة الصين الوطنية، لكن الاتحاد السوفييتي أدرك مخاطر غيابه عن جلسات مجلس الأمن وعاد ليشارك من جديد في الاجتماعات مستعملا لحق النقض (الفيتو) ضد كل القرارات التي يصدرها لإدارة الأزمة الكورية، مما حال دون إيجاد حل لها وباتت تهدد بحرب عالمية ثالثة، خاصة بعد مشاركة الصين الشعبية فيها[9].

أمام هذا الموقف من الاتحاد السوفيتي، تم الالتفاف على مجلس الأمن للتخلص من سلاح الفيتو الذي استخدمه هذا الأخير، فكانت المحاولة الثانية بعد فشل المحاولة الأولى (إنشاء

الجمعية الصغرى) وذلك عن طريق توسيع اختصاص الجمعية العامة، وكان ذلك دائما من تدبير الولايات المتحدة الأمريكية التي قادت هذه المبادرة عن طريق وزير خارجيتها آنذاك[10] دين أشيسون *Acheson Dean*[11] الذي تقدم بمشروعه الشهير الذي يحمل اسمه[12] المتضمن وجوب تحمل الجمعية العامة لمسؤولياتها في حفظ السلم والأمن الدوليين عندما يعجز مجلس الأمن عن القيام بذلك بسبب التعسف في استعمال حق النقض من قبل إحدى الدول الدائمة العضوية وطلب فيه إدراج العمل المشترك من أجل السلم والأمن الدوليين بجدول أعمال الجمعية العامة في دورتها الخامسة[13] الذي وافقت عليه في 3 نوفمبر 1950 بموجب توصية رقم 377 (د-5) بأغلبية 51 صوتا ضد 5 أصوات (الاتحاد السوفيتي، روسيا البيضاء، أوكرانيا، بولندا، تشيكوسلوفاكيا) وغياب دولتين (الهند والأرجنتين) وأصبح يعرف باسم قرار الاتحاد من أجل السلام، حيث خولت هذه التوصية الجمعية العامة أن تحل محل مجلس الأمن في الاضطلاع بمسؤوليات حفظ السلم والأمن الدوليين عندما تنشأ إحدى الحالات الثلاث الواردة في الفصل السابع (المادة 39)[14] بعد عجز هذا الأخير عن القيام بها وتنظر الجمعية العامة في الأمر على الفور بهدف اتخاذ القرار المناسب بناء على موافقة الدول الأعضاء واتخاذ تدابير جماعية للحفاظ على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما[15].

الفرع الثاني: مضمون قرار الاتحاد من أجل السلام

يتضمن هذا القرار ديباجة، ويشمل ثلاثة أجزاء وملحق، حيث يعتبر القسم الأول من الجزء الأول الأهم فهو يشمل الحكم الرئيسي، الذي جاء في أنه في حالة فشل مجلس الأمن، بسبب عدم إجماع الأعضاء الدائمين، في ممارسة مسؤوليته الأساسية عن صون السلم والأمن الدوليين في أي حالة يبدو فيها أن هناك تهديدا للسلم أو الإخلال بالسلم أو اتخاذ إجراء العدوان، تنظر الجمعية العامة في الأمر على الفور بهدف اتخاذ القرار المناسب وإصدار توصيات للأعضاء لاتخاذ تدابير جماعية للحفاظ على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما وإذا لم تكن منعقدة في ذلك الوقت، تجتمع الجمعية العامة في دورة استثنائية طارئة في غضون أربع وعشرين ساعة ويمكن الدعوة إلى هذه الدورة الاستثنائية الطارئة إذا طلب مجلس الأمن ذلك بناء على تصويت 9 أو بأغلبية أعضاء الأمم المتحدة[16].

ويوصي التقرير في الفقرتين ج ود منه الدول الأعضاء بتخصيص جزء من قواتها المسلحة المدربة، والمنظمة لاستخدامها بشكل عاجل مع تخصيص جزء من مواردها من أجل تنفيذ أي توصية صادرة من الجمعية العامة أو مجلس الأمن، كما تنشئ لجنة مكلفة باتخاذ التدابير الجماعية مهمتها القيام بكل ماهو ضروري ومفيد للحفاظ على السلم والأمن الدوليين بعد التشاور مع الأمين العام للأمم المتحدة والدول الأعضاء.

تم تنفيذ قرار الاتحاد من أجل السلام 13 مرة منذ اعتماده في 3 نوفمبر1950م، بداية بالقضية الكورية 1951، أحال مجلس الأمن غالبية القضايا (8 قضايا)، لكنه لم يفعل ذلك منذ عام 1982 (قناة السويس 1956، المجر1956، الشرق الأوسط 1958، حالة الكونغو 1960، بنغلاديش1971، أفغانستان 1980 والشرق الأوسط 1982)، بينما قامت الجمعية العامة بذلك (5 قضايا) (الشرق الأوسط 1967، فلسطين 1980، ناميبيا 1981 وفلسطين 1997[17]، أوكرانيا 2022[18]).

المطلب الثاني: الجوانب القانونية لقرار الاتحاد من أجل السلام

تشمل الجوانب القانونية الأساس القانوني لقرار الاتحاد من أجل السلام طبيعته القانونية (الفرع الأول) ومدى شرعيته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس والطبيعة القانونية لقرار الاتحاد من أجل السلام

أولا – الأساس القانوني لقرار الاتحاد من أجل السلام:

تم تبني قرار الاتحاد من أجل السلام بناء على اختصاصات الجمعية العامة المخولة لها طبقا للميثاق في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، حيث تنظر الجمعية في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين، بما في ذلك نزع السلاح وتنظيم التسليح ولها أن تقدم في هذا الصدد توصياتها إلى أعضاء المنظمة أو مجلس الأمن (المادة 1/11)، كما يمكنها مناقشة أي مسألة تتصل بالسلم والأمن الدوليين ترفعهما إليها دولة عضو أو غير عضو ولها أن تقدم توصياتها للدول ذات الشأن (المادة2/11)، على أن سلطة الجمعية العامة مقيدة بأمرين (المادة 2/35) وهما: إذا ظل مجلس الأمن ينظر في مسألة ما يمكن للجمعية العامة بحث ودراسة تلك المسألة، لأن المانع الوحيد الوارد على سلطتها هو إصدار توصيات والهدف هو وضع حدود فاصلة بين اختصاصات مجلس الأمن والجمعية العامة ورغبة في حماية المجلس باعتباره صاحب المسؤولية الرئيسية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين (المادة 1/12)[19] وكل مسألة يكون من الضروري فيه القيام بعمل ما تحيلها الجمعية العامة إلى مجلس الأمن (المادة 2/11).

يمكن للجمعية العامة أن توصي باتخاذ التدابير لتسوية أي موقف متى رأت أنه يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم (المادة 14) مع مراعاة أحكام المادة 12 من الميثاق ومن بين ذلك انتهاك أحكام الميثاق الموضحة لمبادئ الأمم المتحدة ومقاصدها على أن تسترعي نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التي يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة 3/11)[20] ومن أجل ضمان سرعة وفعالية عمل المنظمة، يقع على عاتق مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين، (المادة 24 فقرة 1)، كما أن الفقرة 3 من المادة 27 من الميثاق تحدد طرائق اعتماد القرارات بشأن جميع المسائل غير الإجرائية[21].

ما يمكن قوله حول العلاقة بين مجلس الأمن الدولي والجمعية العامة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين هو أن الميثاق جعل من مجلس الأمن حجر الزاوية في نظام الأمن الجماعي المنشأ من قبل الأمم المتحدة واضعا بذلك الحدود الفاصلة لاختصاصات كل من الجهازين في هذا المجال، وعليه فإن الميثاق لا ينشئ تسلسلا هرميا بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، إلا أنه يلاحظ من قراءة الفقرة 1 من المادة 12 أنها تحدد تفوق مجلس الأمن على الجمعية العامة، غير أن الحكم الوارد في هذه الفقرة من هذه المادة لا يضع أي قيد على جوهر صلاحيات الجمعية، فهو يحظر عليها فقط تقديم توصيات بشأن نزاع أو موقف طالما أن المجلس يقوم بالمهام الموكلة إليه بموجب هذا الميثاق، وما لم يطلب مجلس الأمن منها ذلك.

ثانيا - الطبيعة القانونية لقرار الاتحاد من أجل السلام:

لا يمكن اعتبار التوصيات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة غير ملزمة وحتى لو كانت كذلك في الأصل فهذا لا يعني أنها لا تتضمن قيمة قانونية، فهذه التوصيات تمثل رأي الأغلبية[22]، رغم أن الأمر يختلف في حالة التدخل تحت إطار قرار الإتحاد من أجل السلام فما تصدره الجمعية العامة من القرارات تعتبر ملزمة لأن الجمعية العامة قد حلت محل مجلس الأمن في حالة عجزه في اتخاذ القرارات بشأن مسائل حفظ السلم والأمن الدوليين، لذلك أصبح قرار الاتحاد من أجل السلام قرارا ملزما يجب الاحتكام إليه كلما دعت الضرورة ووفقا للشروط المنصوص عليها والدليل على ذلك تواتر العمل بها في القضايا السالف ذكرها[23] والاستناد عليه مؤخرا في محاولة إيجاد حل عاجل للأزمة الأوكرانية[24].

يمكن الإشارة هنا أن هناك بعض الآراء تتساءل عن إمكانية اعتبار قرار الاتحاد من أجل السلام، قد شكل ممارسة عامة ومقبولة منذ ذلك الحين، فهل يمكن القول بأن هذه الممارسة قد أوجدت بطريقة ما عرفا يعدل الميثاق"؟[25]، يقابل هذا التساءل سؤال آخر هو متى يمكن للأعراف أن تعبر عن سيادة القانون؟ والجواب أنه لا توجد إجابة دقيقة على هذا السؤال[26]. بالنسبة للركن الأول (التكرار) بالرغم من لجوء الجمعية العامة إلى القرار في القضايا السالف ذكرها وتأييد فرنسا له وقت التصويت، إلا أنها اعتبرته بمعية الاتحاد السوفيتيتي غير منتظم بسبب عدم استخدامه منذ 1981 ثم اللجوء إليه في الأزمة الأوكرانية-الروسية عام 2022، بينما كان اللجوء إليه ضروريا في حل النزاعات اللاحقة كما هو الحال في كوسوفو، سوريا، ليبيا وفلسطين ولم يتم اللجوء إليه[27]، إضافة لذلك فمدة 30 سنة غير كافية لترسيخه كقاعدة قانونية، أما الركن الثاني (الاعتقاد القانوني) فيقوم على قبول هذه الممارسة كقاعدة ملزمة، لقد أكدت الدول الشرقية وفرنسا في كثير من الأحيان أن هذه الممارسة تتعارض مع أحكام المادتين 11 و12 من ميثاق الأمم المتحدة[28].

الفرع الثاني: مدى شرعية قرار الاتحاد من أجل السلام

لقد أثارت مسألة شرعية هذا القرار جدلا فقهيا واسعا من خلال ما تطرقنا إليه وانقسم الفقه بموجب ذلك إلى اتجاهين:

1 – الاتجاه المعارض: يرتكز على أساس أن القرار قام بتعديل أحكام الميثاق عن طريق تعديل اختصاصات بعض أجهزة الأمم المتحدة (الجمعية العامة)[29].

2 – الإتجاه المؤيد: ذهب هذا الرأي إلى أن الجمعية العامة مختصة بإصدار قرار الإتحاد من أجل السلام، مؤسسا تلك الشرعية إعتمادا على نظرية التفويض الضمني أو نقل الإختصاص بسبب عجز مجلس الأمن، خاصة في الحالات التي سكت فيها النص[30].

إن الدراسة القانونية المحضة تستوجب إجراء مطابقة بين أحكام القرار وأحكام ميثاق الأمم المتحدة، حيث وجد أن هناك مواضع للتضارب بينهما ويظهر ذلك فيما يلي:

أولا – التضارب مع أحكام المادة 2 فقرة 4 من الميثاق:

إن حظر التهديد بالقوة أو استخدامها المنصوص عليه في المادة 2 (4) من الميثاق يعتبر حجر الزاوية لحفظ السلم والأمن الدوليين وهو يخضع لاستثنائين[31]، هما:

1- التدابير الجماعية التي اتخذها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع.

2- ممارسة الدفاع الشرعي عن النفس من قبل الأعضاء ردا على هجوم مسلح[32].

يتم تعزيز هذا التفسير من خلال قراءة واضحة للمادة 42 التي تمنح أحكامها مجلس الأمن سلطة اتخاذ التدابير القسرية التي لم يتم التطرق إليها في المادة 2 (4) من الحظر المطبق على الدول الأعضاء علاوة على ذلك، فإن صياغة المادة 42 لا تسبقها عبارة "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو يعيق" كما هو الحال في المادة 51 فيما يتعلق بالدفاع عن النفس الفردي أو الجماعي وهو الاستثناء الحقيقي الوحيد الوارد على المادة 2 (4)[33].

من خلال استقراء المواد السالف ذكرها، نجد أن الجمعية العامة بموجب هذا القرار قد اعتدت على صلاحيات مجلس الأمن بشأن اتخاذه للتدابير الجماعية المنصوص عليها في المادتين 41 و42 من الفصل السابع التي تدخل في الاختصاص الحصري له وهذا ما حدث فعلا خلال الأزمة الكورية عام 1950، حيث تم إرسال قوات حفظ السلام إلى كوريا عن طريق الجمعية العامة وليس عن طريق مجلس الأمن.

ثانيا – التضارب مع أحكام المواد 11 و12 فقرة 1 و39 من الميثاق:

يبدو أنه هناك تناقضا بين القرار والمادة 11 من ميثاق الأمم المتحدة، حيث خولت الجمعية العامة نفسها بموجبه أن تجتمع من تلقاء نفسها وبشكل عاجل بشأن المسائل الجادة المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين في الوقت الذي كان من الواجب إحالة الأمر إلى مجلس الأمن

ويظهر التعارض أيضا بين القرار والمادة 12 فقرة 1 والمادة 39 من الميثاق، لأن القرار يفترض أسبقية الجمعية العامة على مجلس الأمن وهذا مخالف للمادة 24 من الميثاق التي تعطي للمجلس أولوية النظر في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين[34] ويجعلها بمثابة رقيب عليه، حيث يمنحها الحق في تقييم ما إذا كان المجلس "لا يضطلع بمسؤوليته الرئيسية" وفي تكييف الوضع إذا ما كان يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين هذه المسألة تدخل حصريا في اختصاص المجلس[35].

ثالثا - التضارب مع أحكام المادتين 108 و109 من الميثاق

إن قرار الاتحاد من أجل السلام لا يتوافق مع أحكام المادتين 108 و109 من الميثاق، كونه يعدل ضمنيا أحكامه عن طريق توسيع اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين على حساب مجلس الأمن الذي يتمتع باختصاصات حصرية في هذا المجال وبطريقة منافية للأحكام الواردة في المادتين السالف ذكرهما اللتان تتضمنان طريقتين لتعديل الميثاق[36] وهما: تعديل الميثاق عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة (الطريقة العادية)[37] أو عن طريق " المؤتمر العام " للدول الأعضاء الأمم في المتحدة (الطريقة الاستثنائية)[38].

ما يمكن قوله في نهاية هذا المبحث أن الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال اعتمادها لقرار الاتحاد من أجل السلام وكأنها أنشأت نظاما للأمن الجماعي موازيا للنظام الوارد في الميثاق ولكن على غراره واضعة نفسها في نفس الكفة مع مجلس الأمن الدولي في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، وهذا الأمر يشكل خروجا واعتداءا واضحا على روح الميثاق وحرفية نصوصه.

المبحث الثاني: إمكانية تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري

ان تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري يتطلب توافر الشروط اللازمة لذلك في ذلك النزاع على الأقل من الناحية النظرية لأن الناحية العملية طرحت صعوبات بشان تطبيقه لاسيما، التغيرات الجذرية التي حدثت على النظام الدولي، لتوضيح ذلك تمت معالجة هذا المبحث في مطلبين: شروط انطباق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري (المطلب الأول) وعوائق تطبيقه عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شروط انطباق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري

يمكن تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري إذا توافرت فيه الشروط اللازمة لذلك، لاسيما: وقوع النزاع السوري تحت المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة (الفرع الأول) وحدوث نسداد داخل مجلس الأمن (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وقوع النزاع السوري تحت المادة 39 من الميثاق

يعتبر النزاع السوري مسرحا للانتهاكات الصارخة والجسيمة للقانون الدولي، مما يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين وقد أكد ذلك الأمين العام للأمم المتحدة، أنطونيو غوتيريس بقوله: "تمثل سوريا اليوم أخطر تهديد للسلم الدولي"[39].

لقد شمل النزاع السوري منذ نشأته عدة عناصر تمثل تهديدا للسلم والأمن الدوليين منها ما هو انتهاك جسيم ومنهجي لحقوق الإنسان من قبل كل أطراف النزاع إلى جانب استخدام أسلحة الدمار الشامل (الأسلحة الكيميائية)[40]، يضاف لها مشكلة الإرهاب الدولي الذي تتزعمها جبهة النصرة وتنظيم الدولة الإسلامية[41]، غير أن التكييف القانوني لتهديد السلم والأمن الدوليين لم يكن موضوع أي قيد من قبل مجلس الأمن بل اكتفى بصياغة مشاريع قرارات وبضع توصيات، ليس لها قوة ملزمة قانونا[42].

الفرع الثاني: الانسداد داخل مجلس الأمن

استخدمت روسيا وبدعم من الصين في الكثير من الأحيان حق النقض "الفيتو" بشكل منهجي ومنظم، مما أدى إلى تعطيل كل القرارات المتعلقة بالشأن السوري والتي من شأنها تمكين مجلس الأمن من التصرف تحت الفصل السابع، إضافة إلى إفشالها لعشرات مشاريع القرارات قبل رفعها للتصويت[43]، فبعد شهور قليلة من اندلاع الاحتجاجات في 2011، عطلت روسيا في أكتوبر من ذات العام مشروع قرار تقدمت به الجامعة العربية ودول أوروبية، يطالب ب"وقف انتهاكات حقوق الإنسان واستخدام القوة ضد المدنيين"، وفي فبراير 2012 أحبط فيتو روسي-صيني مشروع قرار تقدمت به الولايات المتحدة ودول أوروبية والجامعة العربية يطالب ب"سحب جميع القوات العسكرية من المدن والبلدات، وضمان حرية التظاهر السلمي"، وفي يوليو 2012، عطلت روسيا والصين مشروع قرار تقدمت به بريطانيا وفرنسا بشأن وقف العنف في سوريا، وتمديد مهمة المراقبين الدوليين، وفي مايو 2014 عطلت روسيا مشروع قرار يتعلق بإحالة ملف النزاع السوري للمحكمة الجنائية الدولية[44]، وفي أكتوبر 2016 صدر فيتو روسي آخر ضد مشروع اقترحته فرنسا وكان يدعو إلى وقف عمليات القصف في حلب، وفرض حظر للطيران في أجوائها، وفي ديسمبر 2016 عطلت موسكو وبكين مشروع قرار طالب جميع الأطراف المتقاتلة في حلب بهدنة مدتها سبعة أيام وفي فبراير 2017، صدر فيتو روسي صيني ضد مشروع قرار يتضمن فرض عقوبات على النظام السوري بعد اتهامه باستخدام أسلحة كيمائية ثلاث مرات في الفترة بين 2014 إلى 2015 وفي أفريل من العام ذاته، عطلت روسيا مشروع قرار آخر دعمته واشنطن ولندن وباريس كان يسعى إلى تعزيز الجهود الخاصة بإجراء تحقيقات حول الهجوم الكيماوي على خان شيخون في إدلب، وفي شهري أكتوبر- نوفمبر 2017، لجأت روسيا ثلاث مرات

للفيتو ضد تمديد عمل لجنة التحقيق الدولية في استخدام الأسلحة الكيمائية في سوريا وفي أفريل 2018، استخدمت موسكو هذا الحق لمنع إصدار قرار لمجلس الأمن كان سيفضي إلى إنشاء آلية تحقيق مستقلة حول استخدام الأسلحة الكيميائية في سورية، وجاء ذلك بعد الهجوم الكيميائي على دوما[45].

من خلال الشرطين السابقين نجد أن النزاع السوري لم يجعل تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام ممكنا من الناحية القانونية والعملية فقط بل مطلبا وضرورة ملحة، لاسيما أنه تم تفعيله في الأزمة الأوكرانية-الروسية وذلك لتطبيق نظام الأمن الجماعي في سوريا باتخاذ تدابير جماعية لصون السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما، ومن ضمنها استخدام القوة المسلحة، مع العلم أن دولة قطر طالبت فعلا بعقد دورة استثنائية طارئة للجمعية العامة للأمم المتحدة لاتخاذ "قرارات شجاعة" إزاء الأزمة أعادت الحديث مجددا عن قرار الاتحاد ورفع توصيات إلى الأعضاء[46] وفي عام 2016، قررت المعارضة السورية، ممثلة في "الهيئة العليا للمفاوضات"، دعوة الجمعية العامة إلى الانعقاد الاستثنائي، استنادا إلى قرار "الاتحاد من أجل السلام."

المطلب الثاني: عوائق تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري

أظهرت الناحية الواقعية وجود عوائق قانونية ومادية يضاف لها العوائق السياسية التي تحول دون تطبيق قرار الاتحاد من أجل السلام على النزاع السوري بالرغم من ضروريته في حل الأزمة السورية وتجاوز الشلل في مجلس الأمن، تمت معالجة هذه العوائق القانونية (الفرع الأول) والعوائق السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العوائق القانونية والمادية

إن الاختصاص الأصيل لحفظ السلم والأمن الدوليين-كما سبق القول- يعود إلى مجلس الأمن وقد فشل هذا الأخير بتحقيقه في سوريا، وبذلك تستطيع الدول إحالة القضية إلى الجمعية العامة بجلسة طارئة، وتحمل الأخيرة على عاتقها حل هذه المشكلة بقرار إلزامي وفوري، هذه الإحالة تأتي إما عن طريق مجلس الأمن، وإما بتصويت من قبل ثلثي أعضاء الجمعية العامة يطلبون من خلاله جلسة طارئة، وعليه فإن الإشكال القانوني المطروح هل ستتم الاحالة وهل سيحصل القرار على الأغلبية؟.

إن طلب أحد طرفي النزاع في سوريا إحالة الوضع في البلد بموجب قرار الاتحاد من أجل السلام سيلغى الطابع التفاوضي ومنه الحل السلمي للنزاع، كون قرارات الجمعية العامة قد تحمل هجوما عسكريا أو إرسال قوات لحفظ السلام مما يتطلب نفقات كبيرة جدا مقارنة بالوضع هناك.

الفرع الثاني: العوائق السياسية

إن الوضع في سوريا ما هو إلا أحد مظاهر نظام الأمم المتحدة التي كان تحت ضغط كبير منذ إنشائها عام 1945 بسبب هيمنة الدول الدائمة العضوية المتمتعة بحق النقض"الفيتو"[47]، بالإضافة إلى عدد من الاعتبارات التي تتعلق بطبيعة الأزمة وطريقة أدارتها من طرف الأطراف المباشرين وكان الأمر جليا خلال الأزمة الكورية عام 1950[48].

يعد النزاع الدولي في سوريا من أكثر النزاعات تعقيدا وتشعبا في هذا القرن وفي منطقتنا العربية بسبب موقعها الجيواستراتيجي، بدأت الأزمة في فبراير 2011، في نطاق ما يسمى "الربيع العربي"[49]. اتخذت دول الخليج العربي الثلاث السعودية، قطر، الإمارات العربية المتحدة موقفا معارضا للنظام السوري ودعمت ماليا وعسكريا الجماعات المسلحة الجهادية منذ 2014، أما تركيا فقد عملت منذ بداية النزاع السوري على تقوية المعارضين السوريين[50] وبالنسبة لموقف الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن فتعاملها مع الأزمة السورية لم يكن على نفس النسق، فمن ناحية، دعمت روسيا والصين النظام السوري وفي المقابل عارضت فرنسا، بريطانيا والولايات المتحدة النظام السوري وأيدت قرار رحيله منذ البداية[51].

يمكن القول في خاتمة هذا المبحث أن قرار الاتحاد من أجل السلام هو حل قانوني وعملي وناجع للنزاع السوري وجب اللجوء إليه، لأنه سيضع حدا للاتهاكات المنهجة لحقوق الإنسان في سوريا أو على الأقل التقليل منها.

خاتمة:

يعتبر قرار الاتحاد من أجل السلام الذي تم تبنيه أثناء فترة الحرب الباردة وعقب الحرب الكورية عام 1950 والذي وسع من صلاحيات الجمعية العامة للأمم المتحدة في مجال حفظ السلم الدوليين من بين الحلول القانونية والعملية الناجعة لحل الأزمة السورية، لاسيما بعد فشل المساعي السلمية لحلها. من خلال دراستنا لقرار الاتحاد من أجل السلام وإمكانية تطبيقه على النزاع السوري توصلنا الى النتائج الآتية:

النتائج:

- يعد قرار الاتحاد من أجل السلام من بين الحلول الملحة التي تساعد على الخروج من مأزق الانسداد داخل مجلس الأمن، لاسيما بعد فشل المفاوضات لحل الأزمة السورية.
- صدر قرار الاتحاد من أجل السلام أثناء الحرب الباردة، واستعمل في العديد من القضايا، غير أن الأوضاع الدولية الراهنة تبدلت كثيرا عن السابق وزال التوازن الدولي وأصبح النظام الدولي متعدد الأقطاب بعد استعادة روسيا لمكانتها وبروز الصين كقطب جديد وعليه فإن اللجوء إليه يتوقف على الإرادة السياسية للدول، لاسيما الكبرى منها والدليل على ذلك عدم تفعيله في

سوريا والاعتماد عليه لعقد دورة استثنائية طارئة في أوكرانيا (الإستجابة المتباينة للقانون الدولي-الكيل بمكياليين- على أوضاع قانونية متطابقة).

- إن اللجوء إلى قرار الاتحاد من أجل السلام يعد ضرورة ملحة، إلا من نتائجه إمكانية استخدام القوة المسلحة، مما يقضي على أي محاولة أخرى للحل السلمي للنزاع وقد يفتح الباب على مصراعيه لكل الاحتمالات ومنها إطالة عمر النزاع.

- إن الانسداد داخل مجلس الأمن وعدم البحث عن حلول للخروج من هذا المأزق يفسر مرة أخرى الفشل الذريع للأمم المتحدة في الوفاء بمسؤوليتها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين ومعالجة الانتهاكات الجسيمة والمنهجية لحقوق الانسان.

الاقتراحات:

- من أنجع الحلول هو وجوب العمل على تخطي انقسامات المجتمع الدولي الراهنة مع ضرورة اعتماد دبلوماسية دولية بناءة بشأن سوريا.

- من المستحسن مواصلة البحث عن منافذ قانونية أخرى بعيدا عن العمل العسكري لاسيما، المحكمة الجنائية الدولية، محكمة العدل الدولية، مجلس حقوق الانسان والتي تساعد على الأقل على إيجاد حلول للنزاع.

الهوامش:

[1]- عبد العزيز العشاوي، أبحاث في القانون الدولي الجنائي، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 16.

[2]-***Patrick Daillier, Alain Pellet***, *Droit international public, 7éme édition, L.G.D.J, 2002, p860.*

[3]- من بينها القرار رقم 83 الصادر في 27 جوان 1951 الذي طالب فيه الدول الأعضاء أن تقدم مساعدتها العسكرية تحت راية الأمم المتحدة لكوريا الجنوبية حتى تتمكن من رد العدوان على أراضيها؛

Jaques Leptette, *Organisations internationales universelles: Le conseil de sécurité et la résolution 377/ A (1950), Annuaire Français de Droit International, C.N.E.S, 1988, Vol 34, p.425.*

[4]- زروال عبد السلام، عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دولي، فرع العلاقات الدولية وقانون المنظمات الدولية، القسم العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2009-2010، ص 10.

[5]- عبد الله الأشعل، النظرية العامة للجزاءات الدولية في القانون الدولي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة، 1997، ص 205.

[6]- المرجع نفسه.

[7]- "للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها".

[8]- اعترض الاتحاد السوفيتي على هذه الجمعية، مؤسسا اعتراضه على أن الهيئة الوحيدة المسئولة عن حفظ السلم والأمن الدولي طبقا للميثاق هي مجلس الأمن حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1995، ص 131.

[9]– ***Christian Tomuschat***, *L'union pour le maintien de la paix, United Nations Audovisual Library of International Law, United Nations, 2008, p.1: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_f.pdf*

[10] – *Ibid.*

[11]– دين أشيسون (1893م–1971م) أحد أكثر وزراء الخارجية نفوذا في تاريخ الولايات المتحدة، حيث ترأس السياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية (1953–1949) وقاد أعظم إنجازاتها بدءا من مشروع مارشال ووصولا إنشاء حلف الناتو. من أهم انجازاته هندسة مشروع قرار الاتحاد من أجل السلام:

https://www.britannica.com/biography/Dean-Acheson

[12]–*1950 –Patrick Daillier et Alain Pellet, op, cit, p.860.*

[13]– بلمديوني محمد، دور الجمعية العامة في إصدار التوصيات والقرارات الملزمة خاصة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، مجلة الدراسات المقارنة، العدد 5، ديسمبر 2017، مخبر القانون الخاص المقارن، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، ص ص 179-162:

https://www.asjp.cerist.dz/en/article/48003

[14]– الحالات التي يبدو فيها أن هناك هي: وقوع تهديد للسلم أو الإخلال به ووقوع العدوان.

[15]– القسم الأول من الجزء الأول من القرار 377 (أ)، قرار الاتحاد من أجل السلام *https://legal.un.org*

[16]– قرار الاتحاد من أجل السلام، المرجع السابق.

[17]– ***Security Council Deadlocks and Uniting for Peace****: An Abridged History, Security Council report, October, 2013:https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf*

[18]– بتاريخ 28 فيفري 2022 وعملا بقرار الاتحاد من أجل السلام عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورة استثنائية طارئة رقم 11 بناء على قرار مجلس الأمن رقم 2623 لمناقشة الوضع في أوكرانيا: الجمعية العامة: الدورات الاستثنائية الطارئة *https://www.un.org/ar/ga/sessions/emergency.shtml*

[19]– "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 هذا الموقف إلا إذا طلب منها مجلس الأمن ذلك".

[20]– مانع حمال عبد الناصر، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2006، ص ص 200–201.

[21]– "تصدر قرارات مجلس الأمن في في المسائل الأخرى كافة بموافقة أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقا لأحكام الفصل السادس والفقرة 3 من المادة 52 يمتنع من كان طرفا في النزاع عن التصويت".

[22] – ***Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sont-elles contraignantes****?: https://ask.un.org*

[23]– الجمعية العامة: الدورات الاستثنائية الطارئة، المرجع السابق.

[24]– هشام الحمداني، قرار الاتحاد من أجل السلام رد اعتبار للجمعية العامة وتوسيع لصلاحياتها، منشورات مجلة رهانات، مركز مدى للدراسات والأبحاث الإنسانية، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 2006، ص ص1–12:

http://madacenter.ma/imagesnews

[25]–***Agnès Gautier Audebert,*** *Leçons de droit international public, Ellipes Edition Marketing S.A, Paris, 2017, p.176.*

[26]– ***Thomas JOIE,*** *Séance 4: Relation entre l'assemblée générale et le conseil de sécurité, Matière: Droit international, Fiche pédagogique La Faculté de Droit de droit de Léon, 16/10/2009, p.7: https://fdvsrv.univlyon3.*

[27]– *Ibid, p.8*

[28]- *Ibid.*

[29]– جابر ابراهيم الراوي، الأسس القانونية لقوات السلام الدولية، مطبعة دار السلام، بغداد، 1979، ص 160.

[30]– المرجع نفسه.

[31]–***Andrew J. Carswell,*** *Unblocking the U N Security Council: The Uniting for Peace Resolution, The journal of conflicts and security law, Volume 18, Issue 3, Oxford University press, 13 August 2013, p.460: https://doi.org/10.1093/jcsl/krt016*

[32]– المادة 51 من الميثاق.

[33]– *Andrew J. Carswell, op ; cit, p.460.*

[34]– لقد تم تأكيد ذلك من قبل محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق بنفقات الأمم المتحدة عام 1962؛ عز الدين الطيب آدم، اختصاص محكمة العدل الدولية في النزاعات الدولية ومشكلة الرقابة على قرارات مجلس الأمن، دار المنظومة، المملكة العربية السعودية، 2016، ص 157.

[35]- *Andrew J. Carswell, op, cit, p.461.*

[36]- ***Joseph Nisot****, La révision de la charte des Nations Unies (Article 108 et 109 de la Chatre), p.370: http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/rbdi_2016/*

[37]– نصت عليها المادة 108 ويتم إعداد التعديلات من قبل الجمعية العامة التي تعتمدها بأغلبية الثلثين وتدخل حيز النفاذ بعد التصديق عليها من قبل ثلثي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك جميع الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن.

[38]– نصت عليها المادة 109 وتتم صياغة التعديلات من خلال مؤتمر في الزمان والمكان اللذان تحددهما الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها ويصادق عليه ثلثا الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بما في ذلك جميع الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن.

[39]– ***Mohsen Babaeizadeh Balmeri****, Le conflit syrien au regard du droit international: quelles évolutions en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ?, École Doctorale Sciences Juridiques, Politiques, Economiques et de Gestion, Mention: Droit International, Université de Lorraine, 2019, Submitted on 19 Mar 2020, p.14 https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02512440/document*

[40]– القرار 169/74؛ حالة حقوق الانسان في الجمهورية العربية السورية، قرار اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 ديسمبر 2019، الوثيقة *A / RES/74/169*؛

https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/429/50/PDF/N1942950.pdf?

[41]– *Ibid, p.35.*

[42]– ***Joseph Marcel Mbahea****, Le régime juridique de l'insurrection ; Une étude a partir des cas lybien et syrien, Master II, 2013, p.110: https://www.memoireonline.com/*

[43]– علاء عبد الحميد عبد الكريم، دور الأمم المتحدة في تسوية الأزمة السورية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي، 2018، ص 150.

[44]– ***Graham Melling et Anne Dennett***, *The Security Council veto and Syria: responding to mass atrocities through the "Uniting for Peace" resolution, Indian Journal of International Law volume 57, 23/05/2018, p.285: https://d-nb.info/1163870366/34*

[45]- *Ibid.*

[46]–***Jérémie Labbé***, *1950s UN Resolution Could Break Security Council Deadlock on Syria, International Peace Institute, 11/10/2013: https://isnblog.ethz.ch/international-relations/1950s-un-resolution-could-break-security-council-deadlock-on-syria*

[47]– **خاصة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي، في فترة الحرب الباردة، حيث كانت هناك"مناطق محجوزة" لكل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي لا يجوز للأمم المتحدة بل لا تملك أن تتدخل في الأزمات التي تقع فيها، أما المناطق التي كانت تقع خارج النفوذ كانت تلعب فيه دورا يختلف باختلاف حجم ومساحة الاتفاق بين القوتين العظميين حول أسلوب التعامل معها: علاء عبد الحميد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 151.**

[48]- ***Mohsen Babaeizadeh Balmeri***, *Le conflit syrien au regard du droit international: quelles évolutions en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ?, École Doctorale Sciences Juridiques, Politiques, Economiques et de Gestion, Mention: Droit International, Université de Lorraine, 2019, Submitted on 19 Mar 2020: https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02512440/document*

[49]– **مروان قبلان، المسألة السورية واستقطاباتها والدولية: دراسة في معادلات القوة والصراع على سوريا، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2015، ص 1.**

[50] – *Mohsen Babaeizadeh Balmeri, op, cit, p.30*

[51] –*Ibid.*