الأمم المتحدة

A/CN.4/515/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
3 April 2001
Arabic
Original: Spanish

لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والخمسون

٢٣ نيسان/أبريل - ١ حزيران/يونيه

٢ تموز/يوليه - ١٠ آب/أغسطس ٢٠٠١

مسؤولية الدول

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

إضافة

المحتويات

الصفحة

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات ٤

ملاحظات عامة ٤

المكسيك ٤

الأحكام المتعلقة بتسوية المنازعات ٤

المكسيك ٤

الشكل النهائي الذي ستقدم به مشاريع المواد ٥

المكسيك ٥

الباب الأول - فعل الدولة غير المشروع دوليا ٥

الفصل الرابع - مسؤولية الدولة عن فعل دولة أخرى ٥

120401 110401 01-31680 (A)
0131680

المكسيك ٥
المادة ١٦ – تقديم العون أو المساعدة لارتكاب فعل غير مشروع دوليا ٥
المكسيك ٥
المادة ١٧ – التوجيه لارتكاب فعل غير مشروع دوليا وممارسة السيطرة على ارتكابه ٦
المادة ١٨ – قسر دولة أخرى ٦
المكسيك ٦
الباب الثاني – مضمون المسؤولية الدولية للدولة ٦
الفصل الأول – مبادئ عامة ٦
المادة ٣٢ – عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي ٦
المكسيك ٦
المادة ٣٣ – النتائج القانونية الأخرى للفعل غير المشروع دوليا ٦
المكسيك ٦
المادة ٣٤ – نطاق الالتزامات الدولية المشمولة بهذا الباب ٧
المكسيك ٧
الفصل الثاني – أشكال الجبر ٧
المكسيك ٧
المادة ٣٧ – التعويض ٨
المكسيك ٨
المادة ٣٨ – الترضية ٨
المكسيك ٨
الفصل الثالث – الإخلال الجسيم بالتزامات تجاه المجتمع الدولي ٨
المكسيك ٨
الباب الثاني مكررا – إعمال المسؤولية الدولية ٩

الفصل الأول – الاحتجاج بمسؤولية دولة أخرى ٩
المكسيك ٩
المادة ٤٥ – مقبولية الطلبات ١٠
المكسيك ١٠
الفصل الثاني – التدابير المضادة ١٠
المكسيك ١٠
المادة ٥٠ – موضوع التدابير المضادة وحدودها ١١
المكسيك ١١
الفقرة ٢ ..... ١١
المادة ٥١ – الالتزامات غير الخاضعة للتدابير المضادة ١١
الفقرة ٢ ..... ١١
المادة ٥٤ – التدابير المضادة من جانب دول غير الدولة المضرورة ١١
المكسيك ١١

ثانيا – التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

ملاحظات عامة

المكسيك

تهدي حكومة المكسيك تحياتها إلى لجنة القانون الدولي، ولا سيما إلى المقررين الخاصين لموضوع مسؤولية الدول. وهي تأمل في أن تفضي عملية التدوين الجارية حاليا إلى اعتماد مجموعة من الأحكام تنظم هذا الميدان الهام من ميادين العلاقات بين الدول[1].

وترى المكسيك وجوب أن تأخذ أعمال اللجنة شكل صك تدون فيه المبادئ الأساسية التي تحكم مسؤولية الدول ويساهم في تسوية الخلافات التي يمكن أن تنشأ عند تنفيذه أو تفسيره. وفي هذا السياق، لا بد من تجنب إدراج مفاهيم تفتقر إلى دعم كاف في الممارسة العملية الدولية وتؤدي إلى توسيع نطاق الخلافات أو زيادة حدتها بدلا من المساهمة في تسويتها.

وستبادر لجنة القانون الدولي وفقا لما هو وارد على جدول أعمال دورتها الثالثة والخمسين، إلى تحليل مشاريع المواد المقدمة من لجنة الصياغة واعتمادها في القراءة الثانية. من هنا، تود حكومة المكسيك طرح التعليقات التالية، متمنية أن تأخذها اللجنة في اعتبارها لدى اتخاذ قراراتها.

تؤيد المكسيك الهيكل العام الوارد في المشاريع التي اعتمدتها لجنة الصياغة مؤقتا وتشيد بقيام اللجنة بتنقيح الخطة المقترحة في المواد المعتمدة في القراءة الأولى. ويعكس الهيكل الجديد بصورة أوضح وأفضل ترتيبا العناصر المميزة لمسؤولية الدول وتفاعلاتها. وقد جاء صائبا بشكل أخص قرار التمييز بين النتائج الثانوية الناشئة عن فعل غير مشروع دوليا الوسائل المتاحة لمواجهة نتائج هذا الفعل.

بيد أن الشكل الجديد لمشاريع المواد يفتقر إلى آليات لحل المنازعات. وتحيط حكومة المكسيك علما باعتزام لجنة القانون الدولي مواصلة الاهتمام بهذه المسألة لدى إجراء القراءة الثانية للمشاريع؛ وتكرر إعرابها عن ضرورة أن يتضمن النص المعتمد إشارة إلى آليات حل المنازعات وأن يتضمن أيضا، قدر الإمكان، صيغة لهذه الآليات. وبصرف النظر عن الشكل النهائي الذي ستتخذه هذه المشاريع، لا بد من إدراج أحكام لتسوية هذه المنازعات في ضوء بعض المفاهيم المنبثقة عن ذلك، بما فيها التدابير المضادة.

وختاما، تود حكومة المكسيك أن تعرب عن امتنانها للسيد جيمس كروفورد الذي كان ما أبداه من تفان وما بذله من جهود عاملا حاسما في اختتام أعمال لجنة القانون الدولي بشأن هذا الموضوع.

الأحكام المتعلقة بتسوية المنازعات

المكسيك

تؤيد حكومة المكسيك، كما أشير إلى ذلك في جميع أجزاء هذه الوثيقة، تضمين مشاريع المواد إشارات إلى آليات تسوية المنازعات باعتبارها أساسية لإنفاذ أحكام المواد. وحتى في حالة اعتماد مشاريع المواد في شكل إعلان سيكون من الضروري إدراج أحكام لتسوية المنازعات كي تساعد الدول على تحديد أنسب الآليات لمعالجة التباينات في تطبيقها وتفسيرها، دون الإخلال بمبدأ حرية اختيار الوسائل.

(١) يرد نص المواد التي اعتمدتها لجنة الصياغة مؤقتا في القراءة الثانية في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والخمسين، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الصفحات ١٢١-١٣٨.

وفي ضوء إمكانية لجوء الدول إلى اتخاذ التدابير المضادة، فإن حكومة المكسيك ترى أن طرق تسوية النزاعات من جانب أطراف ثالثة غير الأطراف المعنية تتماشى أكثر مع طبيعة مشاريع المواد.

الشكل النهائي الذي ستقدم به مشاريع المواد

المكسيك

ترى المكسيك أن نتائج أعمال لجنة القانون الدولي في مجال مسؤولية الدول ينبغي أن تأخذ شكل صك ملزم. وعلى كل حال، فإن إبرام اتفاقية هو أنسب سبيل لإنهاء أعمال طالت أكثر من ٥٠ عاما.

ومن جهة أخرى، فإن الصك الملزم يشكل الصيغة الوحيدة القمينة بكفالة أمن الدول ووضع آليات ملموسة تسمح بمعالجة التباينات التي يمكن أن تنشأ عند التطبيق.

وقد ازداد خلال السنوات الأخيرة تأييد اعتماد مشاريع المواد في صيغة إعلان. ويستند هذا التأييد إلى حقيقة أن الصعوبات التي ينطوي عليها موضوع مسؤولية الدول قد تجعل من غير الممكن التوصل إلى اتفاق في مؤتمر دبلوماسي وألا تحصل الاتفاقية التي تبرم في نهاية المطاف على العدد اللازم من التصديقات لدخولها حيز النفاذ. وأشير أيضا إلى أن اعتماد المشاريع في صيغة غير ملزمة قد يكون له تأثير أكبر ويوفر دليلا للدول كي تعرف واجباتها وحقوقها وكي يكون لدى المحاكم التي تبت في هذه القضايا المبادئ التوجيهية المتفق عليها مسبقا، وهذا ما يمكن توفيره بإصدار الإعلان.

ومن البديهي أن تكون هناك محاسن ومساوئ لاعتماد اتفاقية أو إعلان.

وفي ضوء المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة، ترى المكسيك، أنه لا يمكن البت نهائيا في هذه المسألة إلا عند تحديد المضمون النهائي للمواد. وحسب ما يتبين من قراءة شتى تقارير لجنة القانون الدولي ومن مناقشات اللجنة السادسة، يتسم موضوع مسؤولية الدول بالتعقيد. وتتضمن مشاريع المواد، في شكلها الحالي، جملة من العناصر التي توفر تعاريف هامة بشأن طبيعة مسؤولية الدول. ولذلك ينبغي التنبيه إلى أن الإفراط في الحذر لا ينبغي أن يكون مبررا لحرمان المجتمع الدولي من صك يوفر التيقن اللازم. وتعرب المكسيك عن استعدادها لبحث جميع السبل التي يمكن أن تفضي إلى اعتماد صك يحظى بقبول عالمي.

الباب الأول – فعل الدولة غير المشروع دوليا

الفصل الرابع – مسؤولية الدولة عن فعل دولة أخرى

المكسيك

تشيد حكومة المكسيك بقيام لجنة القانون الدولي خلال القراءة الثانية بإعادة صياغة الفصل الرابع من الباب الأول. ورغم الصعوبات الناجمة عن الأصول الأولية للقواعد الواردة في هذا الفصل، تمكنت اللجنة من صوغ هذه القواعد في مشاريع المواد بذكاء واضح. وتؤيد حكومة المكسيك المحور العام الذي ركزت عليه المواد ١٦ إلى ١٩ وتكتفي بالإعراب عن ملاحظات بشأن مسألة محددة.

المادة ١٦ – تقديم العون أو المساعدة لارتكاب فعل غير مشروع دوليا

المكسيك

أما المادة ١٦ فوضعها مختلف حيث إنها تشير إلى العون أو المساعدة. إن تقديم العون أو المساعدة في حد ذاته ليس مؤشرا إلى كون الدولة التي تقدم أيهما على علم

بالغرض الذي يستعمل فيه. ولكي يتسنى تحميل الدولة التي تعين أو تساعد دولة أخرى المسؤولية، يتعين أن تكون تلك الدولة على علم بالظروف المحيطة بالفعل غير المشروع دوليا وأن يكون الفعل الذي ترتكبه الدولة الأخرى فعلا غير مشروع دوليا في حالة ارتكابه من الدولة التي تساعد أو تعين.

المادة ١٧ – التوجيه لارتكاب فعل غير مشروع دوليا وممارسة السيطرة على ارتكابه

المادة ١٨ – قسر دولة أخرى

المكسيك

إن المادتين ١٧ و ١٨ تنصان، كشرط من شروط تحميل دولة من الدول المسؤولية عن فعل تقوم به دولة أخرى، على أن يكون هنالك علم بالظروف المحيطة بالفعل غير المشروع دوليا. وترى المكسيك عدم وجود ضرورة لهذا الشرط لأنه وارد ضمنا في مفهوم القسر أو مفهوم ممارسة التوجيه والسيطرة.

فالقسر أو التوجيه والسيطرة هي أفعال متعمدة يفترض ارتكابها وجود علم مسبق بالفعل ذي الصلة. وهذه الحالة، كافية في ما يبدو لتبرير نسبة المسؤولية، إذا أضيف إليها ما تشترطه المواد من أن يكون الفعل قيد النظر غير مشروع دوليا لو ارتكبته الدولة التي تمارس القسر أو التوجيه والسيطرة.

وفي ضوء الاعتبارات السابقة، يفضل حذف الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١٧ والفقرة الفرعية (ب) من المادة ١٨. إذ أن الإبقاء على هاتين الفقرتين يفضي إلى تأويل مفاده أن من الضروري نسبة نوع خاص من العلم، إضافة إلى ما هو مفهوم ضمنا من القسر أو ممارسة التوجيه والسيطرة، مما يؤدي إلى تحميل النص أكثر من طاقته.

الباب الثاني – مضمون المسؤولية الدولية للدولة

الفصل الأول – مبادئ عامة

المادة ٣٢ – عدم جواز الاحتجاج بالقانون الداخلي

المكسيك

ترى حكومة المكسيك أن من المفيد إدراج هذه المادة في المشاريع وهي تتفق واللجنة على أن مضمونها يختلف من حيث النطاق عن المبدأ المكرس في المادة ٣.

بيد أنه يبدو من الأجدر، نظرا لكون القاعدة المقترحة تنطبق على مجمل الفصل الأول من الباب الثاني، إلحاق هذه المادة مباشرة بالمادة ٢٨ (الآثار القانونية للفعل غير المشروع دوليا).

المادة ٣٣ – النتائج القانونية الأخرى للفعل غير المشروع دوليا

المكسيك

ترى حكومة المكسيك أنه ينبغي تحديد نطاق هذا الحكم على نحو لا يمس أو يؤثر بأي شكل من الأشكال على نتائج فعل غير مشروع دوليا تنبثق من قواعد أخرى من القانون الدولي.

والمادة ٣٣ تفي في رأي لجنة الصياغة بغرضين هما:

”المحافظة على تطبيق قواعد القانون الدولي العرفي لمسؤولية الدول التي قد لا تعكسها مشاريع المواد بصورة كاملة والحفاظ على بعض الآثار الناجمة عن الإخلال بالتزام دولي التي لا تنبثق عن نظام مسؤولية الدول في حد ذاته، بل من قانون

المعاهدات أو من ميادين أخرى من القانون الدولي'' A/CN.4/SR.2662، الصفحة ٧ من النص الإسباني).

ونرى أن الوظيفتين هنا مستقلتان.

ففي ما يتعلق بالوظيفة الأولى، تجدر الإشارة إلى أن اللجنة تقوم بتدوين القواعد العرفية السارية على مسؤولية الدول. لذا، ليس ثمة فائدة جمة من خلال السعي إلى تحقيق الهدف المذكور بصورة فعالة، وهو أن تشير مشاريع المواد إلى إمكانية وجود آثار أخرى منبثقة عن القانون العرفي من شأنها أن تؤثر في المسؤولية في حد ذاتها ولكنها غير مدرجة صراحة في الفصل الأول من الباب الثاني. ومن شأن الإبقاء على هذه المادة في صيغتها الحالية دون تأكيد قانوني، أن يفضي إلى حدوث تضارب.

أما في ما يتعلق بالوظيفة الثانية، تشاطر المكسيك اللجنة الرأي في أن الآثار الأخرى للفعل غير المشروع دوليا التي لا تنبثق عن نظام المسؤولية في حد ذاته، بل من ميادين أخرى في القانون الدولي، هي مستقلة عن مشاريع المواد ولا ينبغي أن تتأثر بها. وتفيد هذه الضمانة في تجنب التضارب في التفسير.

المادة ٣٤ – نطاق **الالتزامات الدولية المشمولة بهذا الباب**

المكسيك

تتسم المادة ٣٤ بأهمية خاصة ضمن مشاريع المواد لإشارتها بصورة محددة إلى المواضيع التي يمكن أن تتطلب الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المواد ٢٨ إلى ٣٣. لذا لا بد أن تكون صياغتها على أدق صورة ممكنة. ومعروف أن الفعل غير المشروع دوليا يسفر عن التزامات واجبة تجاه دولة أو دول شتى، وفقا لظروف كل حالة من الحالات، لكن الغموض في استعمال عبارة ''المجتمع الدولي ككل'' في هذه المادة تؤدي إلى شكوك في ما يتعلق بالالتزامات المستحقة الوفاء تجاه هذا الكيان الذي ما زال غير محدد، ألا وهو المجتمع الدولي ككل. فما هو المجتمع الدولي ككل وممن يتكون؟ من هنا، وتفاديا لمشاكل التفسير، تفضل المكسيك الاستعاضة عن عبارة ''المجتمع الدولي ككل'' بعبارة ''مجتمع الدول ككل''، وهو مصطلح محدد بصورة أفضل ومستقى من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدة.

إن إمكانية وجوب الالتزامات تجاه دولة ما، أو عدة دول، أو تجاه المجتمع الدولي ككل، لا يعني سوى أن التزامات الدولة المسؤولة ستكون هي نفس الالتزامات تجاه كل دولة من تلك الدول. وحسبما أوضحته لجنة القانون الدولي في الفقرة ١ من المادة ٣٤، فإن نطاق تلك الالتزامات يعتمد على طبيعة ومضمون الالتزام محل الإخلال وظروف الإخلال. ومع ذلك، لم تتضمن الفقرة أي إشارة إلى آثار الفعل غير المشروع دوليا بالنسبة للدولة التي يقع عليها الالتزام، وهو عنصر أساسي في تحديد نطاق المسؤولية. وثمة اقتراح بأن يدرج، داخل معايير تحديد نطاق الالتزامات الواردة في الباب الثاني، آثار الإخلال على الشخصية الاعتبارية التي يقع عليها الالتزامات المذكورة. وإعمالا لتلك الآثار بوسع الدولة التي يقع عليها الضرر فرض التبعات المبينة في المادتين ٣٠ و ٣١.

الفصل الثاني – أشكال الجبر

المكسيك

لقد أدت لجنة القانون الدولي عملا رائعا وأحدثت توازنا ملائما لتحديد أشكال الجبر وتفاعلاته. وتستهدف الملاحظات المقدمة من المكسيك على هذا الفصل من مشروع المواد استكمال بعض المعايير.

المادة ٣٧ – التعويض

المكسيك

تُنشئ المادة ٣٧ التزام الدولة المسؤولة بالتعويض عن الضرر الناتج عن الفعل غير المشروع دوليا وتشير فور ذلك إلى أن التعويض يشمل أي ضرر يكون قابلا للتقييم من الناحية المالية. فهل يعني هذا التأكيد أن من الجائز أن يكون الضرر المعنوي محلا للتعويض؟ فالشك يثور تجاه مضمون الفقرة ٢ من المادة ٣١، التي تشير إلى أن الخسائر تتضمن أي ضرر، سواء كان ماديا أو معنويا، وأن من الجائز في بعض الأنظمة أن يصبح الضرر المعنوي محلا لتعويض اقتصادي. وعلى عكس ما ذهبت إليه لجنة الصياغة، ثمة استنتاج بأن اللجنة نفسها ترى أن الأضرار المعنوية ليست محلا للتقييم المالي، ولكن هذا الرأي غير وارد بصورة واضحة في المشروع. وحيث إنه لم يرد إيضاح يبين أن التعويض يشمل كل ضرر مادي يمكن تقييمه ماليا، يمكن تفسير النص على أنه يعني أن من الجائز أن يكون الضرر المعنوي محلا للتعويض.

ووفقا للقرارات ذات الصلة النابعة من الفقه القانوني الدولي، ترى حكومة المكسيك أن الترضية تشكل شكلا عاما ملائما لجبر الضرر المعنوي الواقع على دولة ما، نتيجة لفعل غير مشروع دوليا[٢]

المادة ٣٨ – الترضية

المكسيك

تبين الفقرة ٢ من المادة ٣٨ بجلاء الأشكال التي يمكن أن تكون عليها الترضية. فالأمثلة الواردة في القائمة تعكس ممارسة عامة وتشكل التعبيرات اللازمة للوفاء بالترضية. بيد أن الجملة الأخيرة من الفقرة ''أو أي شكل آخر مناسب'' تبدو فضفاضة للغاية وتشمل احتمالات لا نهاية لها. ورغم عنصر الأمان الوارد في الفقرة ٣، يظل من الأفضل تقييد نطاق الفقرة ٢ بأن تضاف بعد عبارة ''أي شكل آخر مناسب'' عبارة ''ذي سمة مماثلة''. وتوضع، بهذه الطريقة ضوابط أكثر دقة على هذا الشكل من أشكال الجبر.

الفصل الثالث – الإخلال الجسيم بالتزامات تجاه المجتمع الدولي

المكسيك

تعرب حكومة المكسيك عن موافقتها على حذف مفهوم ''جريمة الدولة'' من مشروع المواد. ويشكل ذلك تقدما جوهريا يقربنا من نهاية المناقشة التي امتدت وقتا طويلا.

بيد أن المادة ٤١ تحول مفهوم جريمة الدولة وتصورها الآن بوصفها إخلالا جسيما بالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل، الأمر الذي لا يحول دون بروز مشاكل جديدة وحدوث خلط في الأمور ليس بالقليل.

والمصطلحات ذاتها ليست واضحة بشكل كاف. فما هو الإخلال الجسيم؟ وكيف سيُحدد؟ وكيف سيُميز عن الإخلال بالتزامات تجاه الكافة؟ وما هي الالتزامات؟ وكيف ستُحدد المصالح الأساسية؟

وقد أوضحت المكسيك، في مناسبات شتى، أن طبيعة وعواقب الفعل غير المشروع دوليا تشكل عناصر أساسية في تحديد المضمون الحقيقي لمسؤولية الدولة الصادر عنها الفعل، ولكن من غير الملائم ولا الضروري أن يُدرج في المشروع مواد متميزة حسب ترتيب أهمية القواعد محل الإخلال. إن وضع ترتيب للأهمية يفضي إلى إيجاد نظام متميز للمسؤولية حسب القواعد محل الإخلال ويفتح الباب

(٢) (قضية مضيق كورفو، مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية، ١٩٩٨، الصفحة ٣٥ (من النص الإسباني)).

أمام علاقات متداخلة تذهب إلى أبعد من الهدف والغاية اللذين يجب أن يحققهما مشروع المواد.

ولا يتطرق الفصل الثالث من الباب الثاني من مشروع المواد إلى المشكل النابع من وضع نظام خاص في حالة الإخلال بالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل. وحسب ما أظهرته المناقشة داخل اللجنة السادسة، ليس هناك توافق آراء فيما بين الدول على تعيين القواعد التي تدخل ضمن تلك الفئة ولا على ما يستتبعها من عواقب خاصة. ولا يوجد بعد داخل القانون الدولي وضوح بشأن تلك المفاهيم، لذا تدعو المكسيك اللجنة إلى النظر بجدية في تلك المسألة في ضوء المناقشة التي جرت داخل الجمعية العامة.

الباب الثاني مكررا – إعمال المسؤولية الدولية

الفصل الأول – الاحتجاج بمسؤولية دولة أخرى

المكسيك

توجد، حسب الخطة المبينة في المواد ٤٣ إلى ٤٩، دول رغم أنها لم تتضرر مباشرة بالفعل غير المشروع دوليا، فإن لديها مصلحة في الوفاء بالالتزام محل الإخلال، ومن ثم ينبغي أن تكون هناك إمكانية لاستفادتها من الحق المخول لها في المادة ٤٣. وتؤيد المكسيك هذا النهج، إذ إنه لا جرم أن هناك التزامات يسفر الإخلال بها عن آثار تتجاوز الدول المرتبطة مباشرة بالفعل المتصل به. والجانب المهم هو أن مسؤولية الدولة الصادر عنها هذا الفعل غير المشروع تتخذ أشكالا شتى حسب تأثيره على الدولة التي تحتج بالمسؤولية. وليست جميع البلدان ذات المصلحة الحقيقية مخولا لها الحق في الجبر ولا تستطيع فرض جميع التبعات المنصوص عليها في المواد ٢٨ إلى ٣٤. وذلك يجري تنظيمه بوضوح في المادة ٤٩ من المشروع.

إن التمييز الوارد في المواد ٤٣ إلى ٤٩ قد حالفه الصواب. بيد أن مفهوم الدولة المضرورة الوارد في المادة ٤٣ فضفاض للغاية. وبالنظر إلى أن تعريف الدولة المضرورة يقرر حق الدولة في المطالبة بالجبر واللجوء إلى إجراءات مضادة بسبب وقوع فعل غير مشروع دوليا، فإنه لا غنى عن إيضاح وتعيين نطاقه.

ويتمثل رأي حكومة المكسيك في أن الأثر الحقيقي والموضوعي الواقع على دولة ما يجب أن يكون العامل الرئيسي في تحديد ما إذا كان يتسنى اعتبار دولة ما دولة مضرورة أم لا. والفقرتان الفرعيتان (أ) و (ب) '١'، من المادة ٤٣، تعكسان فيما يبدو بالشكل الملائم ضرورة وجود هذا الأثر الحقيقي والموضوعي، بيد أن الفقرة الفرعية (ب) '٢' تتجاوز هذا المعيار وتتيح إدراج أي دولة داخل مفهوم الدولة المضرورة، إذ يكفي لها أن تحتج بأن التمتع بحقوقها أو وفاء جميع الدول المعنية بالتزاماتها قد تأثر من جراء طبيعة الالتزام محل الإخلال. وترى المكسيك أن صياغة هذه الفقرة الفرعية يكتنفها الغموض وعدم الدقة وتوصي اللجنة بالنظر في حذفها من مشروع المواد.

وفي واقع الأمر، فإن المفهوم الوارد في الفقرة الفرعية (ب) '٢' يدخل في الافتراض الوارد في الفقرة الفرعية (ب) التي تنشئ فرضية الاستناد إلى اختصاص دولة ما لصالح المجتمع الدولي ككل، الذي لا يكون سوى في صورة مجتمع الدول المنظم عبر منظماته التي من قبيل مجلس الأمن والجمعية العامة التابعين للأمم المتحدة.

وبالنظر إلى اتساع نطاق الحق المخول لدولة غير مضرورة وغياب ما يكفي من السوابق، يُقترح حذف الإشارة إلى الفقرة الفرعية (ب).

وبالإضافة إلى ذلك وحسب ما وُضِّح في التعليقات على المادة ٣٤، يُقتَرح الاستعاضة عن عبارة ''المجتمع الدولي ككل'' بعبارة ''مجتمع الدول ككل''.

المادة ٤٥ – مقبولية الطلبات

المكسيك

قررت لجنة القانون الدولي حذف المادة ٢٢ من الفصل الثالث، المعتمدة في القراءة الأولى والتي كانت مخصصة لتنظيم استنفاد سبل الانتصاف الداخلية، افتراضا بأن المادة ٤٥ تتناول المسألة بشكل كاف. وتتفق حكومة المكسيك مع هذا النهج ومع المعالجة ذات الطابع الإجرائي التي تعالج بها الآن تلك القاعدة. ومع ذلك، ترى أن المادة ٤٥ تقلل بشكلها الحالي من أهمية الالتزام باستنفاد سبل الانتصاف الداخلية في حالات معاملة أشخاص يحملون جنسيات أجنبية.

وتقر بشكل مطلق المادة ٢٢ المعتمدة في القراءة الأولى بوجود مبدأ استنفاد سبل الانتصاف الداخلية بوصفه ''نتيجة منطقية لطبيعة الالتزامات الدولية التي يتمثل هدفها وغايتها بشكل محدد في حماية الأشخاص''[٣]. ورغم هذا الإقرار أزالت المادة ٤٥، التي اعتمدتها الآن لجنة الصياغة مؤقتا في القراءة الثانية، الإشارات الواردة بشأن حالات معاملة الأشخاص واقتصرت على الإشارة بصورة عامة إلى أنه لا يمكن الاحتجاج بمسؤولية دولة من الدول إذا كان الطلب يخضع لقاعدة استنفاد سبل الانتصاف الداخلية و لم تُستنفد بعد كل وسائل الانتصاف الداخلية المتاحة والفعالة[٤].

ولا تسعى اللجنة، بهذه المعالجة، إلى تحديد العمل الذي تقوم به هي نفسها فيما يتعلق بالحماية الدبلوماسية وتقر بوجود مناقشة بشأن تطبيق قاعدة استنفاد سبل الانتصاف الداخلية خارج إطار الحماية الدبلوماسية.

وترى حكومة المكسيك أن مشروع المواد لا ينبغي له تحقيقا لحياد لا يبدو أن ثمة مبرر له، إضعاف مبدأ راسخ بشدة داخل القانون الدولي، كما هو حال استنفاد سبل الانتصاف الداخلية الفعالة في حالات معاملة أشخاص يحملون جنسيات أجنبية. وفي هذا الصدد، ترى أنه سيكون من الأفضل تمييز تلك الحالات عن الحالات الأخرى التي يمكن تقديمها في مجالات تختلف عن مجال الحماية الدبلوماسية ويتسنى تطبيق تلك القاعدة عليها، وتقترح أن تتضمن المادة ٤٥ فقرة فرعية إضافية تُدرج بين الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب)، تقر بعدم إمكانية الاحتجاج بالمسؤولية في الحالات المتصلة بمعاملة الأجانب، في حالة عدم استنفادهم لسبل الانتصاف الداخلية الفعالة والمتاحة. ويمكن إعادة تشكيل الفقرة الفرعية الحالية (ب) بغرض الإشارة إلى حالات أخرى متميزة من حالات معاملة الأجانب.

الفصل الثاني – التدابير المضادة

المكسيك

رغم معارضة العديد من الدول، ارتأت اللجنة أن تدرج في المشروع عملية التدابير المضادة وإضفاء اعتراف دولي عام عليها. وتعرب حكومة المكسيك عن أسفها إزاء

(٣) الفقرة ٦ من التعليق على المادة ٢٢ التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في القراءة الأولى خلال دورتها الثامنة والأربعين، وترد في الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، الصفحة ١١٠، الحاشية ٢٠٩.

(٤) انظر الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٤٥، في المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/55/10)، الصفحة ١٣٤.

ذلك القرار. فرغم إمكانية وجود أسس في القانون الدولي تخول اللجوء إلى التدابير المضادة، فإن تطبيقها يخضع من الناحية العملية لمعايير جد ملموسة تعتمد على نوعية الالتزام الذي أُخِل به. وإن محاولة اللجنة تنظيمها بطريقة عامة وتخويل تطبيقها على أي فعل غير مشروع دوليا، يحمل في طياته إضفاء الطابع العادي عليها في القانون الدولي مما يفتح المجال أمام إساءة استعمالها وقد يفضي إلى تفاقم ما يقع من صراعات.

وإذا أضفنا إلى ذلك غياب آليات تسوية المنازعات، والطابع الانفرادي الذي تتسم به التدابير المضادة، والعديد من العلاقات المتداخلة النابعة من مشروع المواد والتي تخول، على سبيل المثال، لدول أخرى غير الدولة المضرورة تطبيق التدابير المضادة، فإن العاقبة قد تكون خطيرة للغاية لا سيما بالنسبة للدول الأكثر ضعفا.

ولا تغفل حكومة المكسيك ما تبذله اللجنة من جهود لتحقيق أقصى تنظيم ممكن لمسألة اللجوء إلى التدابير المضادة. فقد تمت صياغة المواد ٥٠ إلى ٥٥ من المشروع بوضوح أكبر، بحيث أبرزت الهدف من تطبيق هذه التدابير والضوابط المفروضة عليه، وقللت من إمكانية استخدامها بغرض إنزال العقاب. ومع ذلك، ما زالت هناك صعوبات يجب على اللجنة مراعاتها لخفض مخاطر إدراج التدابير المضادة داخل مشروع المواد.

وترى المكسيك أن اختيار اللجنة الإبقاء على التدابير المضادة في المشروع، يستلزم إجراء التعديلات التالية.

المادة ٥٠ – موضوع التدابير المضادة وحدودها

المكسيك

ترمي الصياغة المستخدمة في المادة ٥٠ إلى إبراز أن التدابير المضادة ذات سمة استثنائية وأن هدفها الوحيد هو حمل الدولة المسؤولة على الوفاء بالتزاماتها. وترى حكومة المكسيك أن النص غير مؤكد بشكل يكفي لتحقيق هذا الهدف وإذا ما روعيت الاشتراطات المدرجة في المادة ٥٣، يمكن الوصول إلى استنتاج مفاده أن بالإمكان فرض تدبير مضاد على الدولة المسؤولة بعد توجيه إشعار مسبق إليها، دون أن توجد بالضرورة عناصر موضوعية تكفل قياس مدى استعداد الدولة للوفاء بالتزاماتها أو تطبيق آلية ما لتسوية المنازعات سلميا.

ومن ثم يُقتَرح، تشديد صياغة الفقرة ١ من المادة ٥٠ لتشير صراحة إلى أن: ''التدابير المضادة تشكل إجراء استثنائيا. ولا يجوز لدولة مضرورة اتخاذها ضد دولة تكون مسؤولة عن فعل غير مشروع دوليا إلا من أجل حمل هذه الدولة على الامتثال لالتزاماتها بموجب الباب الثاني. وتخطر الدولة المضرورة، في كل حالة من الحالات، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بما اتُخذ من تدابير مضادة''.

الفقرة ٢

المادة ٥١ – الالتزامات غير الخاضعة للتدابير المضادة

الفقرة ٢

المادة ٥٤ – التدابير المضادة من جانب دول غير الدولة المضرورة

المكسيك

في ضوء عواقب التدابير المضادة، لا يجوز فرض هذه التدابير إلا من قبل الدولة التي تأثرت مباشرة بالفعل غير المشروع دوليا. ويتضمن مشروع المواد إمكانية قيام دول أخرى خلاف الدولة المضرورة بتطبيق التدابير المضادة في حالتين:

(أ) عندما تُتخذ هذه التدابير بناء على طلب أي دولة وقع عليها الضرر ولصالح هذه الدولة؛

(ب) عندما تتعلق بإخلال جسيم بالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل.

وبالنسبة لحكومة المكسيك فإن النهج الوارد في المادة ٥٤ لا سند له في القانون الدولي وينطوي على صعوبات جمَّة، لأنه يشجع الدول على أن تطبق، بطريقة انفرادية، تدابير مضادة عند عدم تأثرها بشكل ملموس وموضوعي بالفعل غير المشروع دوليا. إن تعدد التدابير المضادة التي يمكن فرضها وفقا لهذه المادة يمكن أن تنتج عنه اضطرابات ويفتح المجال أمام سلسلة من العلاقات المعقدة. وترى حكومة المكسيك أن المادة ٤٩ وكذلك الفقرة الفرعية ٢ (ج) من المادة ٤٢ كافيتان لتقرير حقوق الدول الأخرى خلاف الدول المضرورة، ومن ثم يجب حذف المادة ٥٤. وعلى إثر ذلك فإن الإشارة إلى ''الدولة المتخذة للتدابير'' الواردة في الفقرة ٢ من المادتين ٥٠ و ٥١، يتعين الاستعاضة عنها بالإشارة إلى ''الدولة المضرورة''.

إن بنيان المادة ٥١ يشير فيما يبدو إلى أن الالتزام باحترام حرمة الممثلين الدبلوماسيين أو القنصليين أو الأماكن أو المحفوظات أو الوثائق الدبلوماسية والقنصلية لا يشكل قواعد قطعية من قواعد القانون الدولي. وخلال القراءة الأولى، ارتأت اللجنة أنه رغم إمكانية اتخاذ تدابير قد تؤثر على الحقوق والامتيازات الدبلوماسية أو القنصلية في شكل تدابير مضادة، فإن الحرمة المذكورة هي حق مطلق لا سبيل إلى إلغائه. فكيف إذاً يمكن الآن تأكيد أنها ليست قاعدة قطعية؟ واستنادا إلى تلك الأسباب يُقترَح أن تحل الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٥١ محل الفقرة الفرعية (د) والعكس بالعكس.

وتقر الفقرة ٥ من المادة ٥٣ الالتزام بعدم اتخاذ أي تدابير مضادة أو تعليقها إذا توقف الفعل غير المشروع وعُرض النزاع على هيئة مخول لها التسوية بصورة ملزمة. ونحن نقبل بهذا الإقرار لكننا نتساءل عما إذا كان من الضروري اعتماد آليات أخرى لتسوية المنازعات من قبل أطراف ثالثة ولو كانت قرارات هذه الآليات غير ملزمة.

وثمة مسألة دقيقة للغاية تتعلق بمضمون المادة ٥٤ الجديدة التي تنص على التدابير المضادة التي يمكن أن تتخذها الدول غير المضرورة. إذ يجوز للدولة غير المضرورة، المعرَّفة في المادة ٤٩، أن تتخذ تدابير مضادة ''بناء على طلب أية دولة مضرورة أو نيابة عنها''. كما يسمح هذا الحكم باعتماد تدابير مضادة جماعية في حالة الإخلال الجسيم بالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل. وفي هذه الظروف، يجوز لأية دولة أن تتخذ تدابير مضادة ''لصالح المستفيدين من الالتزام الذي أخل به'' على أساس أنه يمكن لأكثر من دولة اتخاذ التدابير المضادة نفسها وبذلك تكون ذات طابع جماعي.

وقد يبدو من الناحية المبدئية أن العواقب الناجمة عن الإخلال الجسيم من جانب دولة ما بالتزام تجاه المجتمع الدولي ككل وأساسي لحماية مصالحه الأساسية مسألة ينطبق عليها الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد سبق تحديد طبيعة الرد على مثل هذا الإخلال الجسيم في نظام قانوني مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ذاته. وليس من المشروع، في إطار نظام مسؤولية الدول، الأخذ بآلية تغير نظام الأمن الجماعي المكرس في الميثاق وتسمح باعتماد تدابير مضادة جماعية مقررة بشكل انفرادي دون تدخل الهيئة المركزية الممثلة للمجتمع الدولي، وتترك كل دولة تقرر على هواها وقوع أو عدم وقوع الإخلال الجسيم وطبيعة التدابير المضادة الواجب اتخاذها وكيفية إنهائها. إذ أن حرية الاختيار التي يتيحها نظام من هذا النوع لا يتفق مع نظام مؤسسي

أنشئ منذ عام ١٩٤٥ ويتضمن قواعد وإجراءات يلزم الامتثال لها؛ ولذلك فمن غير المقبول وضع بنود غير واجبة تتيح التحلل من الالتزامات على غرار البنود المقترحة من خلال التدابير المضادة الجماعية.

وقد كانت التدابير المضادة، منذ نشوئها، مفهوما يثير الجدل لارتباطه الوثيق بمفاهيم تعتبر مذمومة في نظر القانون كاستناد الدول إلى أهوائها ومصالحها. ورغم أن من المؤكد أن النص الجديد يحدد معايير دقيقة لتطبيق التدابير المضادة بتحديد هدفها وحدودها، مقترنة بالالتزامات التي لا يمكن الإخلال بها، ومدى تناسب هذه التدابير مع الشروط اللازمة لتنفيذها، ما زال هناك مجال واسع للثروات والتعسفات.

وتطبيقا للمبدأ القائل إنه ''لا تمييز فيما لم يحدد فيه القانون تمييزا''، يبدو من الواضح، حسب قول الأستاذ أنطونيو غوميز روبليدو، إن المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على نوع محدد من التدابير هي، شأنها شأن التدابير الأخرى المنصوص عليها في المادة ٤٢، من اختصاص مجلس الأمن وحده، وعندما يمنح تفويضا وإذنا لهيئات أو ترتيبات إقليمية (المادة ٥٣) لا ينشأ لهذه الهيئات أو الترتيبات أي اختصاص مستقل وإنما تستمد منه اختصاصها. وتتضمن نقطة ''التدابير'' في الفصل السابع من الميثاق، أي التدابير المقصورة على مجلس الأمن، على التدابير العسكرية والتدابير شبه العسكرية والجزاءات الاقتصادية والدبلوماسية والسياسية. ويمكن الخروج بهذا الاستنتاج بقراءة ملاحظات محكمة العدل الدولية في قضية بعض نفقات الأمم المتحدة[٥].

ويرى هانس كلسن، في تفسيره المعروف للمادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة، أن كلا من التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ وفي المادة ٤٢ تدابير قسرية. فالغرض من هذه التدابير، على حد قول هذا الفقيه النمساوي، هو **إنفاذ** قرارات مجلس الأمن أي فرض قراراته على دولة متمردة[٦].

وينبغي أن نمعن النظر، على غرار غوميز روبليدو، وأن نتساءل عما إذا كان من الممكن أن يفضي التحول من المستوى الفردي إلى المستوى الجماعي إلى نفس النتيجة التي ينطوي عليها مبدأ الفيزياء القائل إن تباين السبب في الكم يؤدي إلى تباين الأثر في النوع. ويرى هذا الفقيه القانوني المكسيكي أن هناك أسبابا قوية تدعو إلى اعتبار إدارة دولة معينة لعلاقاتها الدبلوماسية والتجارية كما يحلو لها شيئا مختلفا للغاية عن قيام مجموعة من الدول، وإن كانت من منطقة واحدة، بوضع الدولة الخاضعة لهذه التدابير في حالة نبذ دبلوماسي تام أو حصار اقتصادي دون منحها سبلا للتخفيف منه أو الخروج منه؛ أي في حالة أشبه ما تكون بالحرمان الشامل الوارد في القانون الروماني. ولذلك، فإن الحصار المالي والتجاري قد ينطوي على قدر أكبر من القسر على الدولة وعلى اقتصادها، بل وعلى معيشة سكانها، من استخدام القوة المسلحة التي لا تتجاوز أحيانا مواجهات حدودية[٧].

ومن البديهي أن اعتماد هذه التدابير بقرار جماعي يتخذه عدد من الدول يجعلها مماثلة للجزاءات. وليس من الواقعية كما يؤكده الأستاذ بويت، أن يدعي المرء أن التدابير التي لا تنطوي على استخدام القوة المسلحة لا يمكن أن تشكل بأي حال من الأحوال تدابير قسرية؛ بل على النقيض

(٥) Gómez Robledo, Antonio. Naciones Unidas y Sistema Interamericano (Conflictos Jurisdiccionales). En: Comité Juridico Interamericano, Curso de Derecho Internacional XXVI OEA, (1999), pág. 496.

(٦) Kelsen, Hans. The Law of the United Nations (London, Stevens, 1950), pág. 724.

(٧) Gómez Robledo, op. Cit. Págs 498 a 499.

من ذلك، فورود مثل هذه التدابير في المادة ٤١ إشارة واضحة إلى أن استخدامها الجماعي يجب أن يعتبر تدبيرا قسريا[٨].

ويرى الأستاذ باوليلو أن التدابير القسرية تهدف إلى إنفاذ قرارات مجلس الأمن وبذلك فهي تأخذ طابعا إلزاميا. ومن هذا المنظور، فإن ما يميز بين التدابير الواردة في المادة ٤١ والتدابير الواردة في المادة ٤٢ هو ما يستتبعه تنفيذها من وسائل وليس طابعها. فكلاهما يأخذ طابعا قسريا إذ يطبقان بصورة إلزامية ولو على غير إرادة من الدولة الموجهة ضدها[٩].

وقد سلمت محكمة العدل الدولية في القرار الذي أصدرته في قضية بعض نفقات الأمم المتحدة، بأن لكل من مجلس الأمن والجمعية العامة صلاحية اتخاذ ''توصيات'' لحفظ السلم والأمن الدوليين، وأكدت بشكل جازم أن مجلس الأمن هو الجهة الوحيدة التي لها صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة المشار إليها في الفصل السابع من الميثاق ألا وهي التدابير اللازم اتخاذها في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان[١٠].

وعلاوة على الصعوبات العملية التي تنجم عن اتخاذ التدابير المضادة فإن فصلها عن آليات تسوية المنازعات جعلها تتحول إلى أدوات أقل موضوعية وأكثر تعسفا ترمي إلى حمل الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع على الوفاء بالتزاماتها. وترى حكومة المكسيك، أن قواعد مسؤولية الدول ينبغي أن تنحصر في تحديد العواقب التي تنجم عن فعل غير مشروع دوليا من منظور جبره ووقفه.

ومن الغريب جدا وضع التدابير المضادة على قدم المساواة مع ظروف أخرى نافية لعدم المشروعية تندرج ضمن فئة قانونية أخرى كالامتثال للقواعد القطعية أو الدفاع عن النفس أو القوة القاهرة أو حالة الشدة أو حالة الضرورة أو موافقة الدولة. ويستتبع تحويل التدابير المضادة بفعل إضفاء المشروعية على فعل يعتبر غير مشروع لكونه متنافيا مع الالتزامات الدولية لدولة ما ومرهونا بتنفيذ بعض الشروط المحددة – منح قدر كبير من المرونة لنظام قانوني ينبغي أن يحافظ على قدر كبير من الصرامة بحكم طابعه. وإذا ما انضافت جرعة كبيرة من الاستنساب عند اتخاذ التدابير المضادة، فإن ذلك سيخل بالتوازن الضروري لكي تحظى مشاريع المواد بقبول عام.

ومن جهة أخرى، فإن هذا التمييز تنظم عنه عواقب فنية، إذ يسمح لجميع الدول غير الدولة المخلة بالالتزام باتخاذ تدابير لوضع حد للإخلال. وفي حالة الإخلال الجسيم بواجبات أساسية تجاه المجتمع الدولي ككل، من البديهي أننا نخول لدول غير الدولة المضرورة مباشرة باتخاذ تدابير مضادة سواء بصورة فردية أو جماعية.

---

(٨) Bowet D. W., The Interrelationship of the Organization of American States and the United Nations within the context of collective security. Facultad de Derecho, Univesidad Ncional Autonómica de Mexico, No. 60, oct.dic, 1960: 872.

(٩) Paoliillo, F. Regionalismo y acción coercitiva regional en la Carta de las Naciones Unidas. Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, 1962: 234-235.

(١٠) بعض نفقات الأمم المتحدة، مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية، ١٩٦٢، الصفحة ١٦٥، من النص الأسباني.