المحور الثاني: دراسة وتقييم لوسائل وطرق التسوية السلمية للمنازعات الدولية

المحاضرة السادسة: التوفيق الدولي/المصالحة

تمهيد:

يعتبر التوفيق إجراء حديث نسبي من إجراءات التسوية السلمية للنزاعات الدولية، وعادة ما تتولاه لجنة يطغى على تشكيلها العنصر الحيادي، كأن تُشكل اللجنة من خمسة أعضاء، يعين كل طرف منهم عضوا ويعين الثلاثة الباقون باتفاق من رعايا دول أخرى، ويمكن أن تتميز اللجنة بطابع الديمومة، بحيث تنشأ بمقتضى اتفاقية دولية، ويحق لأي من الطرفين اللجوء إليها، كما يمكن أن تنشأ بعد نشوب النزاع، وتتميز بالتالي بالتوقيت بحيث ينتهي وجودها بانتهاء مهمتها.

انتشر هذا الأسلوب بعد الحرب العالمية الأولى على الخصوص، حيث نصت العديد من الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف على إنشاء لجان توفيق دائمة تخول بعضها حق عرض خدماتها على أطراف النزاع، دون أن يوجه إليها طلب بذلك من قبلهم، في حين نص البعض الآخر على إنشاء لجان توفيق مؤقتة بعد نشوء النزاع.

أولا: مفهوم التوفيق كأحد وسائل التسوية السلمية السياسية للمنازعات الدولية

يهدف التوفيق في الأصل إلى تسوية النزاعات المتعلقة بتنازع المصالح وتعارضها، مقارنة بتنازع الحقوق وتعارضها، الذي يسوى عادة على أساس تطبيق القواعد القانونية، عن طريق القضاء الدولي أو التحكيم الدولي، فالتوفيق إذن إجراء شبه قضائي يتوسط بين التحقيق الدولي والتحكيم الدولي.

فهو من جهة يتطلب وجود جهاز يكلف من الطرفين المتنازعين ببحث لكل جوانب النزاع واقتراح حل له، على عكس التحقيق الذي لا يهتم من حيث المبدأ إلا بسرد الوقائع دون اقتراح حل للنزاع، من جهة أخرى فإن التوفيق يختلف عن التحكيم، من حيث أن هذا الأخير يندرج بحكم إلزامي، بينما ينتهي الأول باقتراحات يتمتع أطراف النزاع بحرية كاملة في قبولها أو رفضها، من ثم فإن التوفيق يتميز بمرونة أكثر من التحكيم الدولي، ولا يمس بحرية وسيادة أطراف النزاع.

01– تعريف التوفيق:

يعتبر التوفيق الدولي أحد وسائل التسوية السلمية للمنازعات الدولية الذي يقوم على فكرة بسيطة، هي تدخل لجنة لحل/تسوية النزاع القائم بين الدول، ومحاولة تقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة، ويظهر التوفيق في نظام قانوني دولي تحت مسميات عدة، هي: معاهدات التوفيق والتحكيم، معاهدات التوفيق والتسوية القضائية، معاهدات التوفيق والتحكيم والتسوية القضائية.

من بين التعاريف القانونية للتوفيق، نجد:

– حل النزاع عن طريق إحالته إلى هيئة محايدة، تتولى فحص الموضوع وتحديد وقائعه، ومن ثم اقتراح التسوية الملائمة على الأطراف المتنازعة؛

– إجراء من إجراءات تسوية النزاعات الدولية، له معنيين: الأول واسع؛ بمعنى تدخل طرف ثالث لاقتراح تسوية للنزاع، وآخر ضيق؛ وهو إنشاء لجنة مهمتها التوفيق بين مواقف أطراف نزاع محدد بذاته، والمصالحة بينهم؛

– وسيلة سلمية لتسوية النزاع تقوم بها لجنة مختصة تتكون من شخصيات بارزة، قد تكون دبلوماسية أو سياسية أو خبراء أو مختصون أو أكاديميون أو رجال القانون (تتحدد تشكيلتها حسب طبيعة النزاع بحد ذاته)، بحيث تعد هذه اللجنة تقرير يتضمن تحليلا للوقائع محل النزاع، واثباتا لها، وطرحا لتسويات وحلول مناسبة لها؛

– عرفتها اللجنة الدائمة للتوفيق الفرنسية السويسرية سنة 1955، بأن التوفيق هو تطوير للوساطة نحو الأكمل، بمعنى أن التوفيق يجمع بين أسلوبي الوساطة والتحقيق.

فالتوفيق في هذا السياق، لا يقتصر دوره على تقصي المسائل القانونية للنزاع فحسب، بل يسعى لإثبات كافة المسائل المادية والقانونية، التي من شأنها تسوية النزاع في الأخير، مع مراعاة مصالح الدول المتنازعة، لهذا فالكثير من الفقهاء يرى بأن مهام لجان التوفيق لديها طبيعة تصالحية.

2– خصائص التوفيق:

أ. لجان التوفيق تقوم على مبدأي الجماعية والاستمرارية فلا يتم انحلالها بمجرد تسوية النزاع؛

ب. لجان التوفيق يتم تشكيلها قبل نشوء النزاع بحد ذاته، فيما عدا حالة التوفيق الاختياري؛

ج. التوفيق إجراء غير مستقل بذاته على اعتبار أنه وسيلة سلمية أو ودية لتسوية النزاع بين أطرافه قبل لجوء أحدهما أو كلاهما للوسائل التحاكمية؛

د. أن اختصاص لجنة التوفيق يتمثل في تسوية النزاع القائم بين الدول حول المصالح وليس حول الحقوق، لأن هذا النوع من المنازعات عادة ما يتم تسويتها قضائيا؛

ه. التمثيل المختلط للجان التوفيق يعطي لأطراف النزاع فرصة من أجل اثبات مصداقية وقبول تقرير التوفيق الذي يتوجي أن يكون محايدا؛

و. يمكن أن يكون التوفيق إلزاميا أو اختياريا بالنسبة لأطراف النزاع، فيكون التوفيق اختياريا عندما يلجأ إليه أطراف النزاع لتسوية نزاع قائم، ويكون الزاميا في حالة التي يكون فيها أطراف النزاع قد قاموا باتفاق مسبق على اختيار التوفيق كوسيلة لحل نزاعات مستقبلية بينهم؛

ز. اللجوء إلى التوفيق يكون إلزاميا إذا طلبه أحد أطراف النزاع، وهنا تكمن الصفة التي تجعل التوفيق شبيهاً بالطرق القانونية لتسوية المنازعات الدولية، على أن هذا الإلزام لا يتعدى إجبار الطرف الأخر على اللجوء للتوفيق، لكن التقرير الذى يتضمن مقترحات لجنة التوفيق في نهاية عملها، لا يكون ملزماً للأطراف سواء تعلق ذلك بالحقائق أو الوقائع.

ح. تقارير لجنة التوفيق غير ملزم قانونا لأطراف النزاع، وتبقى مجرد توصيات لحين قبول أطراف النزاع بمقتضاها، فرغم أنه يمكن لأي من الطرفين عرض النزاع على لجنة التوفيق لتقديم الاقتراحات حول كيفية تسويته، حتى ولو رفض الطرف الثاني ذلك، تبقى الحلول المقترحة مجرد توصيات لا تتمتع بالطابع الإلزامي.

3– التنصيص القانوني الدولي على التوفيق كوسيلة للتسوية السلمية ومجالات تطبيقه:

يعتبر نظام التوفيق كوسيلة لتسوية المنازعات الدولية نظاما حديث النشأة مقارنة بوسائل التسوية الأخرى، حيث تم نص عليه أول مرة في اتفاقية الهدنة بين الدنمارك والسويد سنة 1815، ثم كرست قواعده لاحقا في اتفاقيات دولية، كالمعاهدة الدولية المبرمة بين دولة كولمبيا والبيرو، وبين كولمبيا والشيلي سنة 1822، إضافة لإتفاقيات التحالف والتعاون في مؤتمر بنما سنة 1826.

كما تم إثبات دوره كوسيلة سلمية لتسوية النزاعات في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى، حيث تم اللجوء إليه كوسيلة لتسوية السلمية للمنازعات خارج إطار عمل منظمة عصبة الأمم بين حكومتي السويد والنرويج، بما حتم على عصبة الأمم تعديل ميثاقها المنشئ، خاصة المادتين 12 و15، وإضافة التوفيق والتحقيق كأحد الوسائل لتسوية السلمية للمنازعات الدولية.

ثم نصت عليه لاحقا كل من:

– المادة 33 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة؛

– خصصت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار 14 مادة قانونية في متنها لتنظيم لجان التوفيق

– في إطار منظمة الأمم المتحدة أنشأت ما يسمى بلجنة الأمم المتحدة للتوفيق حول فلسطين سنة 1948.

– المادة 03 من ميثاق منظمة الإتحاد الافريقي نصت على التوفيق، وبمقتضاه أنشئت لجنة التوفيق والوساطة والتحكيم سنة 1964، وتم تعديل نظام عملها سنة 1970.

– في حين لم ينص ميثاق الجامعة العربية على التوفيق كأداة في تسوية النزاعات الناشئة بين الأعضاء، ولم تأخذ الاتفاقات المعقودة طبقا للميثاق به أيضا، على الرغم من أهمية التوفيق من الناحية القانونية، وإن نصت المادة الخامسة من ميثاقها على عبارة "للتوفيق بينهما"، لا يعني التوفيق بالمعنى القانوني ولكن تعني الإصلاح بينهما.

– تضمنت المعاهدة الأمريكية للتسوية السلمية لسنة 1948، والإتفاقية الأوروبية على التوفيق كوسيلة لتسوية النزاعات، وكذا معاهدة بروكسل لسنة 1948 المتعلقة بالتعاون الاقتصادي والثقافي والأمني والاجتماعي بين بريطانيا وفرنسا وبلجيكا ولوكسمبورغ وهي معاهدة أقرت التوفيق كوسيلة لحل النزاعات بين هذه الدول.

في هذا السياق، يتم تفعيل التوفيق كوسيلة للتسوية السلمية السياسية للمنازعات الدولية في المجالات التالية:

* يؤكد التعامل الدولي وجود حالات نصت فيها معاهدات دولية، خاصة في الحالات التي يرفض فيها عدد معتبر من الدول اعتماد الوسائل التحاكمية لتسوية النزاعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق تلك المعاهدات أو بعض النصوص فيها، على امكانية اللجوء إلى التوفيق أو غيره من وسائل التسوية السياسية الأخرى من أجل تسوية النزاعات الدولية المتعلقة بتفسير أو إنفاذ المعاهدات الدولية.

من أمثلة هذه المعاهدات اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة 1969، الخاصة بالمعاهدات المبرمة بين الدول، واتفاقية فيينا المتعلقة بالتوارث الدولي في مجال المعاهدات، فقد نصت المادة 66 من الاتفاقية الأولى على أنه يجوز لكل طرف في نزاع خاص بتطبيق أو تفسير أية مادة من مواد الباب الخامس، اللجوء إلى التوفيق، باستثناء المادتين 53 و64 المتعلقتين بالقواعد الآمرة، حيث تسوى المنازعات الخاصة بهما بواسطة التحكيم.

كما نص الجزء 15 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، الخاص بتسوية المنازعات المتعلقة بتفسير وتطبيق المعاهدة على استخدام الوسائل السلمية ومن بينها التوفيق الاختياري المعلق على موافقة جميع أطراف النزاع بحيث يعتبر التوفيق منتهيا إذا لم تقبل الدعوة لاستخدامه أو لم يتفق الأطراف على ذلك.

ويحدث أحيانا أن يتم النص على التوفيق كإجراء تمهيدي سابق لتسوية لاحقة بحيث يمتزج مع الوسائل التحاكمية، ويتم اللجوء أولا إلى التوفيق، وفي حالة فشله يتم اللجوء إلى التحكيم أو التسوية القضائية، وقد اعتمد هذا الأسلوب في اتفاقيات لوكارنو لسنة 1925.

* يعتبر التوفيق أداة دولية لحماية حقوق الإنسان، فتم التنصيص عليها في ميثاق اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، ولجنة حقوق الإنسان المنشأة بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

* التوفيق كوسيلة لتسوية المنازعات الدولية تم التنصيص عليها في إطار المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية العالمية مثل عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة، أو إقليمية كميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الإتحاد الإفريقي، وتسوية المنازعات بين منظمات دولية متخصصة مثل المنظمات الدولية الاقتصادية، مثلما تم التنصيص عليه في اتفاقية GATT كوسيلة لتسوية المنازعات بين الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية.

ثانيا: إجراءات ومتطلبات التوفيق الدولي كوسيلة للتسوية السلمية للمنازعات الدولية

يتأسس عمل لجان التوفيق ابتداء على إحالة ملف النزاع إلى جهة محايدة، ويتمثل ذلك في تولي لجنة مشكلة من أشخاص سواء أكانوا خبراء دبلوماسيين أو سياسيي أو قانونيين لهم خبرة دولية في موضوع ما، لبحث الخلاف موضوع التوفيق بين الأطراف، ووضع تقرير يتضمن كل اقتراح مفيد لحل هذا الخلاف، ويتم اللجوء إلى هذه الطريقة عن طريق الاتفاق بين أطراف النزاع.

ولدى التوسع في دراسة كيفية عمل لجان التوفيق، لدى قيامها بتسوية نزاع دولي ما، يثبت أنها تمر بالمراحل التالية:

– تحديد نوع النزاع الدولي الذي يرفع للجنة التوفيق من أجل تسويته، فبحسب الإطار العام، عادة ما تسند إلى لجان التوفيق نفس النزاعات التي ترفع لمحكمة العدل الدولية والمقررة بنص م 36، وهي في مجملها نزاعات دولية قانونية، بالإضافة للنزاعات الدولية السياسية.

– يتم رفع النزاع الدولي إلى لجنة التوفيق إما عن:

* طريق اتفاق مشترك بين أطراف النزاع يتضمن رفع النزاع للجنة التوفيق؛

* أو أن يخطر أحد أطراف النزاع لجنة التوفيق بوجود نزاع مع الطرف الاخر؛

* أو تقوم لجنة التوفيق من تلقاء نفسها بالتدخل في تسوية النزاع، في حالة وجود اتفاق مسبق على اللجوء لها.

من أهم الأعمال التي تصدر على هذه اللجان لدى نظرها في النزاع، هو أن تقوم بدراسته وتفحصه، لتصدر في الأخير تقريرا يتضمن سير عمل اللجنة بشأن النزاع المعروض عليها، ومن ثم صياغة عدد من الاقتراحات والتوصيات غير النهائية ولا الملزمة لأطراف النزاع، مع تضمينه الأسباب أو الحيثيات أو المبررات الداعية لأطراف النزاع للاقتناع بما اقترحته لجنة التوفيق من تسويات.

على أن تقرير لجنة التوفيق ليس له أي قيمة إلزامية، بحيث تتولى اللجنة عرضه على أطراف النزاع، الذين لهم في المقابل ابداء آرائهم بشأنه، بالقبول أو الرفض، فإذا قبله طرفي النزاع فهما ملزمان بتنفيذ محتواه، وإذا رفضاه فإن لجنة التوفيق تعمل على الوصول إلى تسوية مرضية بين أطراف النزاع، وإلا فإنها توصي باللجوء للتحكيم أو التسوية القضائية.

ثالثا: نماذج دولية لاستخدام التوفيق الدولي كوسيلة للتسوية السلمية للمنازعات الدولية:

أثبت التوفيق الثنائي فعاليته منذ سنة 1920، على أن هذه الفعالية إزدادت مع صدور توصية الجمعية العامة لمنظمة عصبة الأمم سنة 1922، وعلى أساسه تم تكريس التوفيق كوسيلة لتسوية منازعات دولية في عدد من المعاهدات الدولية، منها:

– أبرمت النرويج سلسلة من اتفاقيات التوفيق منها اتفاقية التوفيق مع الدنمارك وفنلندا سنة 1942؛

– السويد مع لتوانيا واستونيا سنة 1925 ومع الشيلي سنة 1920؛

– سويسرا مع اسبانيا سنة 1926، واسبانيا مع البرتغال سنة 1928.

– اتفاقية بين إيطاليا وتركيا تتضمن الحياد والتوفيق والتسوية القضائية سنة 1928.

*** في هذا الإطار تم إبرام اتفاقيات لإنشاء لجان توفيق دائمة أو مؤقتة، من بينها:**

– لجنة التوفيق المنشأة في إطار النظام العام للتحكيم سنة 1928.

– لجنة التوفيق التي تم إنشائها في إطار الإتفاقية العامة للتوفيق الدولي سنة 1949.

– لجنة التوفيق البلجيكية الدنماركية سنة 1952 تطبيقا لاتفاقية التوفيق سنة 1927.

– لجنة التوفيق الفرنسية السويسرية المنشأة سنة 1955 تنفيذا لاتفاقية التوفيق التي أبرمت سنة 1925.

*** كما تم إنشاء لجان توفيق بصدد نزاعات دولية قائمة:**

- لجنة التوفيق في النزاع بين جمهورية دومينيك وهايتي سنة 1937.
- لجنة التوفيق لتسوية النزاع بين النرويج وأيسلندا سنة 1981.
- لجنة التوفيق لتسوية النزاع بين الو.م.أ والشيلي سنة 1990 بشأن تعويض ضحايا.
- لجنة التوفيق التي أنشأت في معاهدة السلام المصرية- الاسرائيلية سنة 1979 بخصوص النزاع حول العلامة الحدودية 91 في منطقة طابا.

*** لجان التوفيق تم تشكيلها كنتيجة لاتفاقيات توفيق جماعية/ متعددة الأطراف:**

- لجنة التوفيق التي شكلت طبقا للاتفاقية الدولية الجماعية للتوفيق والتحكيم بين دول استونيا وفنلندا والبرتغال وليتونيا سنة 1925.
- لجنة التوفيق في إطار الإتفاقية الأوروبية للحل السلمي للمنازعات الدولية المبرمة بين دول الأعضاء في المجلس الأوروبي سنة 1947.
- لجنة التوفيق المشكلة بمقتضى اتفاقية دولية جماعية بين 15 دولة بشأن المحافظة على القطب الجنوبي.