

بعض الجوانب القانونية

المتعلقة بتطبيق جزاءات الأمم

المتحدة ضد روديسيا

بقلم

الدكتور عبد الله الاشعل

الفصل الأول

مشكلة روديسيا في الاطار المحلى والافليمي

المبحث الأول : أصول المشكلة :

فى عام ١٨٨٩ ، استقر سيسيل رودس بالمنطقة التى تعرف الآن بروديسيا الجنوبية (روديسيا) ، وزامبيا ، وأنشأ شركة ظلت تمارس الادارة الاستعمارية للمنطقة حتى عام ١٩٢٣ وتمكن المستوطنون البيض من الحصول على قدر كبير من استقلالهم الذاتى قبل التاج البريطانى بموجب دستور سنة ١٩٢٣ ، والذى منح روديسيا الجنوبية سلطة تشريعية واسعة ، واستقلالاً داخلياً ملحوظاً (١) ، وبذلك أصبحت مستعمرة روديسيا الجنوبية عضواً فى الدومينيون البريطانى (الممتلكات البريطانية الحرة) ومن ثم أخذ البيض يكرسون مظاهر الاستقلال الداخلى متجاهلين رغبة الأغلبية الأفريقية وحقوقهم فى المشاركة فى الحكم .

وفى الفترة من ١٩٥٣ الى ١٩٦٣ دخلت روديسيا الجنوبية مع كل من روديسيا الشمالية (زامبيا) ونياسالاند (مالاوى) فى اتحاد وسط أفريقيا الذى انتهى فى منتصف عام ١٩٦٣ لاسباب اقتصادية أبرزها استيلاء الأفارقة على السلطة فى مالاوى وزامبيا . وتمسك البعض بالسلطة فى جنوب روديسيا وممارستهم سياسة التمييز العنصرى ضد الوطنيين الأفارقة وأسفرت مفاوضات انجلترا مع الوحدات الثلاث عن استقلال مالاوى فى ٦ يونيو سنة ١٩٦٤ ، وزامبيا فى ٢٤ أكتوبر سنة

(١) راجع السلطات التى قررها دستور ١٩٢٣ لروديسيا الجنوبية فى مقال
J.E.S. Fawcett, Security Council Resolutions on Rhodesia, B.Y.B.I.L., 1968,
pp. 104-107.

١٩٦٤ بينما تعثرت مفاوضاتها بشأن منحها الاستقلال لروديسيا الجنوبية بسبب تعذر تسوية المشكلة العنصرية . (٢)

وقد حاولت الأقلية البيضاء تأكيد استقلالها عن إنجلترا وإبراز وجودها الدولي من ناحية (٣) ، ودعم سلطاتها الداخلية من ناحية أخرى ، وتمثل ذلك بشكل واضح في كل من دستور ١٩٦٣ ودستور ١٩٦٦ (٤) وأخذ هذا الاتجاه يتعمق ويتصاعد ، ففي عام ١٩٦٢ أسفرت الانتخابات عن انتقال السلطة من الحزب الفيدرالي الموحد الى حزب الجبهة الروديسية الذي يتزعمه إيان سميث الذي كان ينادى بالاعلان الفوري لاستقلال الأقلية البيضاء ، وعارضت حكومة المحافظين حينئذ منح الاستقلال لمستعمرة روديسيا الجنوبية انسجاما مع سياسة الحكومات

D. Ruzié, Les sanctions économiques contre la Rhodésie, Clunet, 1970, p. 22. (٢)

والمعروف أن بريطانيا أبدت استعدادها لمنح الاستقلال لروديسيا الجنوبية شريطة أن تتولى السلطة فيها حكومة تمثل الأغلبية الأفريقية .

(٣) فقد تبادلت روديسيا الجنوبية المندوبين السامين مع لندن ، وبريتوريا ، واشتركت بدعوة خاصة في مؤتمر رؤساء وزراء دول الكومنولث ، وكان لها ممثلون في سفارات إنجلترا في طوكيو ، ويون ، وواشنطن ، لشبونة ، وتمثيل قنصل في موزمبيق . كما كانت روديسيا الجنوبية طرفا أساسيا في منظمة البات (لكن في نطاق عضوية بريطانيا في الأمم المتحدة) وصندوق النقد الدولي ، والبنك الدولي ، كما أصبحت منذ يوليو ١٩٤١ عضوا في الاتحاد الدولي للبريد « ضمن مجموعة المستعمرات البريطانية » . غير أن ذلك كله لم يخلع عليها صفة الدولة المستقلة أو لم يعترف لها بهذه الصفة في المجال الدولي ، ولم يغير من وضعها باعتبارها مستعمرة تاج بريطانية .
J.E.S. Fawcett, Security Council Resolutions on Rhodesia, op. cit., pp. 106-107.

(٤) أخذ دستور ١٩٦٦ بنظام Franchise system الذي مكن للبيض ونسبتهم ٧٦٪ من إجمالي السكان من السيطرة على النظام الداخلي .

راجع اصرار حزب الجبهة الروديسية على تعميق مبدأ الاستقلال الخارجي والسيطرة الداخلية في

Mvres McDoual and W. Michael Reisman, Rhodesia and the U.N. : The Lawfulness of International Concern, A.J.I.L., Vol. 62, 1968, p. 2, footnote 9.

ويرى M. Akehurst أن إعطاء إنجلترا لروديسيا استقلالاً داخلياً بموجب دستور ١٩٦٦ هو الذي أدى الى التطورات اللاحقة فيها حيث أعطى هذا الدستور سلطات واسعة لحكومة سميث لم تملك إنجلترا إزاءها سوى توجيه التحذيرات

رأجه :

M. Akehurst, State Responsibility for the Wrongful Acts of Rebels, An Aspect of the Southern Rhodesian Problem, B.Y.B.I.L., 1970, pp. 51-52.

البريطانية المختلفة التي وضعت شروطاً أساسياً للاستقلال هو تحقيق حجم الأغلبية (٥)

غير أنه في عام ١٩٦٥ أعلنت حكومة روديسيا استقلالها من جانب واحد ، وفي عام ١٩٧٠ أعلنت الجمهورية في البلاد . وهكذا تحددت ملامح المشكلة وجوانبها وأبعادها بشكل رسمي مع اعلان الاستقلال عام ١٩٦٥ وهو التاريخ الفاصل بين الإطار المحلي للمشكلة ، وبين طرحها بشدة في المجالين الدولي والإقليمي ، وتمثل في أن أقلية بيضاء لا تزيد عن (٦٪) من السكان عام ١٩٦٨ تسيطر على بلد أفريقي تمثل الأفارقة الأغلبية الساحقة لسكانه (٩٤٪) (٦) .

ويلاحظ أن حزب الجبهة الروديسية الذي يمثل الطبقة المتوسطة من المواطنين البيض قرر قطع كل علاقة له بإنجلترا وإعلان استقلال البلاد منذ توليه السلطة عام ١٩٦٢ وبصفة خاصة عندما أصبح إيان سميث رئيساً للوزراء في ١٣ إبريل سنة ١٩٦٤ . وبالرغم من تحذيرات إنجلترا (٧) لاثناؤه عن اعلان الاستقلال ، إلا أنه اتخذ خطوات عملية نحو الاستقلال ، فقد نظم استفتاء في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ أسفر عن تأييد (٩٠٪) من الناخبين لمبدأ الاستقلال في إطار ١٩٦١ ، ثم أعلن استقلال روديسيا في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٥ .

وكانت بريطانيا ، والدول الأفريقية ، والأمم المتحدة ، ترقب سعي حزب إيان سميث الخيث نحو احتكار السلطة ، وفصل روديسيا تحت حكمه عن إنجلترا ، لذا لم تخف الأمم المتحدة والدول الأفريقية قلقها إزاء هذه المساعي ووجهت في وقت مبكر تحذيرات بهذا المعنى ، وكلها إلى إنجلترا ، باعتبارها الدولة القائمة بالإدارة الرسمية في نظر المجتمع الدولي ، لكي تحول بين استيلاء الأقلية البيضاء على السلطة في روديسيا .

وكان اعلان سميث الاستقلال من جانب واحد عام ١٩٦٥ بمثابة تحدٍ لهذه الأوساط جميعاً ، وترتب عليه تحديد مواقفهم ، وأصبح تطور المشكلة محكوماً إلى حد كبير بضغوط الدول الأفريقية على إنجلترا ، سواء

(٥) أطلق عليه N.I.B.M.A.R. أي No Independence before Majority Rule.

(٦) قدر عدد السكان في روديسيا عام ١٩٦٨ بحوالى ٤٠٠٠٠٠ ٢٣٧٠٠٠ نسمة منهم ٢٧٣٠٠٠ فقط من البيض .

(٧) راجع تفاصيل هذه التحذيرات في :

Pierre Michel, Eisemann, Les sanctions contre la Rhodésie, Editions A. Pédone, Paris, 1972, pp. 25-29.

من خلال منظمة الوحدة الأفريقية (٨) ، أو فى إطار مؤتمرات الكمنولث أو فى إطار الأمم المتحدة ، بالإضافة الى تأثير الحكومة البريطانية بانقسام الرأى العام البريطانى والأوروبى ، هذا الشأن ، فضلا عن تأثرها بمواقف حلفائها الاوربيين ، خاصة فرنسا والولايات المتحدة الامريكية .

والواقع ان اهتمام منظمة الوحدة الأفريقية بمشكلة روديسيا قد بدأ منذ انعقاد مؤتمرها التأسيسى فى اديس ابابا عام ١٩٦٣ حيث دعى المؤتمر انجلترا الى عدم نقل السلطة أو الاعتراف بالسيادة للأقلية البيضاء ، ووضحوا ان نقل السلطة يعد انتهاكا لقرار الجمعية العامة ١٥١٤/١٩٦٠ (٩) وحذر المؤتمر بريطانيا لاعادة النظر فى العلاقات الدبلوماسية وغيرها معها اذا تجاهلت توصياته (١٠) . ولذلك سارعت المنظمة فور اعلان الاستقلال من جانب واحد الى اصدار بريطانيا كما أسلفنا لسحق التمرد ، كما قررت حظرا أفريقيا كاملا ضد روديسيا يشمل العلاقات الاقتصادية ، وحرمان روديسيا من حق المرور الجوى وكذلك بالنسبة للطيران المتجه منها واليها . وكلفت المنظمة لجنة لمتابعة الجزاءات المفروضة ضد روديسيا ، وهى لجنة الجزاءات التى كانت قد أنشأتها المنظمة عام ١٩٦٤ والحقت بالأمانة العامة تحت اسم « مكتب الجزاءات ضد جنوب أفريقيا » .

(٨) طلبت منظمة الوحدة الأفريقية من أعضائها فى أوائل سنة ١٩٦٥ قطع علاقاتها الدبلوماسية مع بريطانيا اذا لم تنه التمرد حتى يوم ١٥ ديسمبر ١٩٦٥ واستجابت ٩ دول فقط بعد انتهاء مهلة الانذار ، بينها عضوان فى الكمنولث (غانا وتنزانيا) انظر : George Fischer, Le problème rhodésien, A.F.D.I.P., 1967, p. 61; Andrew Boyd, op. cit., p. 236.

(٩) البند ٢ من جدول أعمال المؤتمر (تصفية الاستعمار) ، الوثائق الأساسية والقرارات باللغة العربية عام ١٩٦٤ ، منظمة الوحدة الأفريقية ، ص ١٧ .

(١٠) الفقرتان ١ ، ٢ من قرار المؤتمر رقم ٢/١٦ ، المرجع السابق ص ٩٧ - ٩٨ .

المبحث الثاني : رد الفعل البريطاني ازاء اعلان الاستقلال :

يتمثل رد الفعل البريطاني فى مراحل ثلاث :

المرحلة الأولى :

فرض جزاءات فورية ضد نظام سميث .

المرحلة الثانية :

عرض القضية على الفور على الأمم المتحدة لاضفاء الشرعية ، والفعالية على تصرفاتها ازاء ما أسمته « بالتمرد الروديسى » .

المرحلة الثالثة :

وهى لا تزال قائمة ، وتمثل فى التفاوض مع نظام سميث لوضع تسوية سياسية للأزمة بحيث تؤخذ حقوق الأغلبية الأفريقية بعين الاعتبار .

وقد دفعت بريطانيا بسياسة الجزاءات ضد روديسيا عبر مستويات ثلاثة تمثلت فيما اتخذته بنفسها من اجراءات ، بالاضافة الى دفعها لاعضاء الكمنولث ، والأمم المتحدة ، الى تبني سياسة الجزاءات .

فعلى المستوى البريطانى جاء رد الفعل البريطانى موازيا هذا التحدى ، فقد أعلن رئيس الوزراء البريطانى فى نفس يوم اعلان الاستقلال سلسلة من الاجراءات ترمع حكومته اتخاذها ضد روديسيا ، ووافق البرلمان البريطانى فى ١٦ نوفمبر سنة ١٩٦٥ على مرسوم خاص بروديسيا يسمح للحكومة البريطانية بتعديل دستور ١٩٦١ بحيث يعود وضعها الى ما كان عليه الحال فى ظل دستور ١٩٢٣ (١١) ويمكن للملكة بموجب هذا المرسوم أن تمارس مباشرة سلطاتها فى روديسيا بناء على (Orders in Council) وان تقرر الجزاءات الاقتصادية ضدها .

وفى ١٦ نوفمبر قررت الحكومة البريطانية عددا من الجزاءات يغلب على بعضها الطابع السياسى بينما يتعلق بعضها الآخر بالمسائل

(١١) ويستفاد ذلك من عدم اعتراف بريطانيا بشرعية اعلان الاستقلال . راجع : فاوست

قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .

الاقتصادية . فقد أعلنت الحكومة البريطانية خلع سميث ووزرائه واستدعاء المندوب السامي البريطاني في سالزبري ، وطرده المندوب السامي الروديسي من لندن ، ودعت الجيش والبوليس والشعب في روديسيا الى عصيان حكومة سميث . (١٢)

وأعلن بموجب هذه الجزاءات عدم مشروعية جميع القرارات والمراسيم الصادرة عن نظام ايان سميث ، وسهلت لمواطني روديسيا الموالين للتاج البريطاني اكتساب الجنسية البريطانية ، وقررت عدم الاعتراف بجوازات السفر الصادرة عن سلطات سالزبري وحرمان روديسيا من الاستفادة بمزايا الاتفاق التفضيلي لأعضاء الكمنولث بشأن السكر ، كما قررت طردها من منطقة الاسترليني وحرمانها من الاستفادة من مبدأ التفضيل الامبراطوري وحظرت جميع المعاملات المالية معها ، كما فرضت حظرا على ٩٥٪ مما تستورده من السلع المارة عبر اقليمها وحظرت معظم الصادرات البريطانية اليها ، كما حظرت على الرعايا البريطانيين نقل البترول الى روديسيا ، وشددت هذه الجزاءات الاقتصادية في يناير ١٩٦٦ حيث تضمنت مزيدا من القيود على حركة التجارة بين البلدين وانتقالات الأشخاص وخطوط الاتصال الجوي . (١٣)

أما في إطار الكمنولث :

فقد طرحت الدول الأفريقية المشكلة الروديسية بالحاح في مؤتمرات الكمنولث منذ عام ١٩٦٣ (١٤) ، وفي مؤتمر الكمنولث الثامن عشر لعام ١٩٦٦ أنشئت لجنة للجزاءات (١٥) مقرها لندن ، مهمتها متابعة تنفيذ الجزاءات التي فرضتها بريطانيا ، والتنسيق بينها وبين ما يقرره الكمنولث من جزاءات . وقد وضعت هذه اللجنة تحت اشراف الأمانة العامة للكمنولث . (١٦)

وقد عكست مؤتمرات الكمنولث الخلاف بين تشدد الدول الأفريقية ومطالبتها بتشديد الجزاءات منذ البداية ، وانتهاء التمرد بالقوة المسلحة ،

Ralph Zacklin, Challenge of Rhodesia toward an International Public Policy, International Conciliation, No. 575, 1969, p. 35 (١٢)

(١٣) راجع في تفاصيل الاجراءات : أيزمان ، مرجع سابق ، ص ٣٠ - ٣٣ .

(١٤) جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٥٩ - ٦٠ .

Keesings Contemporary Archives, 1966, p. 21637. (١٥)

(١٦) اندرو بويد ، مرجع سابق ، ص ٢٤٤ .

وبين تريث بريطانيا وإيثارها تصعيد الجزاءات بعد فشل جولات المفاوضات مع نظام سميت ، مع معارضتها تماما لاستخدام القوة المسلحة . (١٧)

وفي ٢٨ يونيو سنة ١٩٦٩ شكلت اللجنة « فريق عمل » يضم سبع دول لدراسة مدى فعالية الجزاءات المقررة ومدى إمكانية فرض جزاءات أخرى بما في ذلك قطع الاتصالات البرقية والبريدية والتليفونية والإذاعية مع روديسيا . (١٨)

وفي ٢٠ يناير سنة ١٩٧١ طلبت اللجنة من أعضاء الكمنولث أن يقطعوا اتصالاتهم البريدية والتلغرافية مع روديسيا وطالب أمين عام الكمنولث في تقارير متتابة - تحت ضغط الدول الأفريقية - بضرورة تشديد الجزاءات (١٩) .

أما بالنسبة لجهود بريطانيا في اقناع الأمم المتحدة بسياسة معينة للجزاءات . فهو موضوع الفصل التالي :

(١٧) أندرو بويد ، مرجع سابق ، ص ٢٤٤ - ٢٤٦ .

راجع ما حدث في مؤتمر الكمنولث في لندن في يناير ١٩٦٩ على سبيل المثال في Keesings Contemporary Archives, 1969, pp. 23181-23182.

وبلاحظ أن مالاوي عارضت بشدة استخدام القوة مؤيدة موقف الحكومة البريطانية ولذا ذكر البيان المشترك صراحة أن رؤساء حكومات دول الكمنولث فشلوا في الاتفاق على صيغة واحدة Ibid., pp. 23182-23183.

(١٨) المرجع السابق ، ص ٣٣٤٧٨ .

Ch. Rousseau, R.G.D.I.P., No. 1, 1974, «Chronique des Faits», (١٩) p. 282.

الفصل الثاني

مشكلة روديسيا في الأمم المتحدة

نظرت الأمم المتحدة مشكلة روديسيا منذ فبراير سنة ١٩٦٢ على أثر تظلم قدمه أحد زعماء الحركة الوطنية الروديسية * فاجتمعت اللجنة الفرعية لروديسيا (وهي لجنة خاصة مكلفة بدراسة الوضع فيما يتعلق بتطبيق اعلان منح الاستقلال لعام ١٩٦٠) خلال عامي ١٩٦٢ ، ١٩٦٣ في لندن مع أعضاء الحكومة البريطانية ، وأعلنت الجمعية العامة في قرارها رقم ١٧٤٧ في دورتها السادسة عشرة ورقم ١٧٦٠ في دورتها السابعة عشرة ، أن روديسيا اقليم غير مستقل وفقا للفصل الحادى عشر من الميثاق ، وطلبت من انجلترا أن تدعو الى عقد مؤتمر يضم ممثلى جميع الأحزاب السياسية لاعداد دستور جديد لروديسيا ثم حددت الجمعية العامة موقف المنظمة الدولية من مستقبل الاقليم فى قرارها رقم ٧٤٢ ، بأن تبعية الاقليم تنتهى باحدى سبل ثلاثة : اما أن يستقل ، أو يدخل فى اتحاد بمحض ارادته مع دولة أخرى ، أو يندمج فى دولة مستقلة * (٢٠)

وعلى أثر فشل اتحاد وسط أفريقيا ، نظر مجلس الأمن القضية فى سبتمبر سنة ١٩٦٣ بناء على طلب منظمة الوحدة الأفريقية ، وحاول اصدار قرار للمحافظة على حقوق الأغلبية الأفريقية ، حظر استئثار الأقلية بالحكم ، الا أن انجلترا استخدمت الفيتو ضده (٢١) نظرا لتمسكها فى هذه المرحلة بأن المسألة الروديسية أمر يتعلق باختصاصها الداخلى ولا يجوز للمنظمة الدولية أن تتصدى له .

وفى ٦ مايو سنة ١٩٦٥ أعاد المجلس نظر القضية وصادر القرار رقم ٢٠٢ الذى يطلب الى كل الدول الأعضاء ، والى انجلترا بشكل خاص ، عدم قبول اعلان الاستقلال من جانب حكومة الأقلية البيضاء ويطلب منها اتخاذ ما من شأنه أن يعوق اصدار مثل هذا الاعلان (٢٢) .

(٢٠) جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٦٢ .

(٢١) لأول مرة تستخدم بريطانيا الفيتو فى مسألة استعمارية ، وهى المرة الثانية التى تستخدمه بريطانيا منذ نشأة الأمم المتحدة وقد استخدمته لأول مرة فى أزمة السويس عام ١٩٥٦ .

أنظر : روزيه ، الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٢٩ .

(٢٢) امتنعت انجلترا وفرنسا والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة عن التصويت .

وكان اهتمام الجمعية العامة بعرقلة اعلان الاستقلال من جانب واحد لا يقل عن اهتمام المجلس في هذا الشأن فوجهت نداءين بهذا المعنى الى كافة الدول ، وبشكل خاص الى بريطانيا وأحالت الأمر بقرارها رقم ٢٠٢٢ بتاريخ ٥ نوفمبر ١٩٦٥ (٢٣) الى مجلس الامن بوصفه موقفا يهدد السلم والأمن الدوليين ، ولكنها لم توص بجزاءات معينة وعندما أعلن الاستقلال ادانته الجمعية في نفس اليوم (٢٤) .

ويمكن القول أن الفترة من فبراير سنة ١٩٦٢ الى نوفمبر سنة ١٩٦٥ شهدت اتجاهاين متضارعين :

الاتجاه الأول :

تمثله الأمم المتحدة حيث تحاول تأكيد سلطة المجتمع الدولي واهتمامه بالمشكلة على أساس أنها تهدد السلم الدولي أو بسبيلها الى ذلك ، ولضمان تحقيق الاستقلال بحيث تنتقل السلطة الى أيدي الأغلبية الأفريقية .

ويلاحظ في هذا الصدد أن الميثاق يركز على تحقيق الحكم الذاتي والاستقلال كهدف نهائي يجب أن تسعى اليه الدولة القائمة بالادارة ، الا أنه لا يحوى أية اشارة تتعلق بالجهة التي يجب أن تنتقل اليها السلطة (٢٥) . الا أن النظرية العامة للميثاق بصدد حق الأمم في تقرير مصيرها ، تقضى بأن تنتقل هذه السلطة الى ممثلي القطاع الأعظم من الشعب ، بحيث يعد ضمان تحقيق ذلك مسؤولية خاصة قبل الأمم المتحدة تضطلع بها الدولة القائمة بالادارة نيابة عن المجتمع الدولي .

(٢٣) أيدته ٨٢ دولة مقابل ٩ دول ، وامتناع ١٨ دولة عن التصويت ، وتغيب ٧ دول أما إنجلترا فأعلنت عدم اشتراكها في التصويت . والواقع أننا لا نجد فرقا بين الامتناع عن التصويت وعدم الاشتراك فيه .

راجع : فاوست ، مرجع سابق ، ص ١٠٩ .

ومما يلفت النظر في هذا القرار انه رخص لبريطانيا لأول مرة في تاريخ المنظمة الدولية بأن تستخدم جميع التدابير اللازمة بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لاطلاق سراح المسجونين السياسيين ، والغاء التشريعات العنصرية ، والقيود التي تحد من النشاط السياسي للأفارقة واقامة حرية ومساواة في الحقوق السياسية ، وتطبيق الديمقراطية الكاملة . ولا يمكن لبريطانيا استنادا الى هذا الترخيص أن تستخدم القوة المسلحة لمنع الدول الأجنبية من مساعدة روديسيا .

(٢٤) قرار الجمعية العامة رقم ٢٠٢٤ بتاريخ ١١/١١/٦٥ أيدته ١٠٧ دول ولم يعارضه سوى البرتغال وجنوب أفريقيا . أما فرنسا فقد امتنعت كمعادتها عن التصويت . ولم تشترك إنجلترا كمعادتها في التصويت .

(٢٥) J.S. Bains, Rhodesia and the United Nations, Journal of African and Asian Studies, August 1968, p. 1.

وقد حاولت الأمم المتحدة تأكيد اختصاصها في نظر المسألة الروديسية استنادا الى أنها تهم المجتمع الدولي مباشرة ولكنها تقدمت في هذا الاتجاه بالتدريج وبحذر . ولذلك اقتضت قراراتها على مجرد التحذير من تفجر الموقف ، وتصوير خطورته البالغة ، لكنها ترددت في وصفه بأنه يمثل تهديدا للسلم والأمن الدولي . غير أنه كان واضحا أن الموقف يقترب من نهايته المرتقبة ، الى اعلان الاستقلال من جانب واحد ، بالنظر الى اصرار حزب الجبهة الروديسية وتقدمه الحثيث نحو هذا الهدف ، وتعرض المساعي البريطانية وفشل الضغوط البريطانية في وقفه ، ولذلك أمكن للجمعية العامة في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ أن تصف الموقف في قرارها رقم ٢٠٢٢ السالف الإشارة اليه بأنه تهديد للحرية والسلام والأمن في أفريقيا ، ذلك الموقف الناجم عن التعاون المتزايد بين روديسيا وجنوب أفريقيا والبرتغال ، وأن تطلب من المملكة المتحدة أن تتخذ كل التدابير اللازمة بما فيها استخدام القوة المسلحة لوقف الأعمال القمعية للنظام العنصري وتسوية الأوضاع الدستورية .

الاتجاه الثاني :

ويتمثل في تمسك إنجلترا بأن المشكلة الروديسية أمر داخلي بين إنجلترا ومستعمراتها ولا يجوز تدخل المنظمة في هذا الأمر استنادا الى المادة ٧/٢ من الميثاق .

وأكدت بريطانيا في كل مناسبة أنها وحدها المسئولة عن تسوية المشكلة . (٢٦)

وأشارت الى أنها تتحمل المسئولية السياسية ازاء روديسيا ، لكنها لا تمتلك قبلها سلطة قانونية كافية منذ دستور ١٩٢٣ ، ولا يمكنها بالتالي التأثير على شئونها الداخلية عن طريق التشريع لأن روديسيا تتمتع بالحكم الذاتي ، وتقوم بها حكومة مسئولة ، ولذا لا تعتبر أقلية غير متمتع بالحكم الذاتي بمفهوم المادة ٧٣ من الميثاق (٢٧) .

(٢٦) راجع على سبيل المثال تصريح وزير الخارجية البريطانية في مجلس الأمن في ١٣ نوفمبر ١٩٦٥ . بينز ، مرجع سابق ، ص ٣ .
وتصريح رئيس الوزراء البريطاني في مؤتمر الكمنولث ومجلس العموم في ٢٩ يوليو سنة ١٩٦٥ .

أنظر : جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٦٠ .

J.S. Bains, op. cit., p. 2.

(٢٧)

وبإعلان الاستقلال من جانب واحد في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٥ تخلت بريطانيا عن اعتبار مشكلة روديسيا مسألة داخلية ، وبأدرت بعرضها على مجلس الأمن * (٢٨) ، وبذلك نقلتها الى الاطار الدولي وسلمت نهائيا باختصاص الأمم المتحدة ببحثها ، وإن ظلت حتى اليوم تعترف بمسؤوليتها الأولى عن تسويتها .

(٢٨) يتضح من بيان وزير الخارجية البريطاني أمام مجلس الأمن في ١١ نوفمبر ١٩٦٥ وهو يعرض المشكلة أنه استهدف من تدخل الأمم المتحدة أن المشكلة أصبحت تهم العالم وأنه لا يهدف سوى أن يقوم مجلس الأمن بدعم شرعية الاجراءات البريطانية ضد المتمردين

« La tâche qui se pose dans l'immédiat au Conseil de Sécurité est de demander à tous ses membres de donner leur appui sans réserve aux mesures prises par le Royaume-Uni ». N.U.C.M., vol. II, No. 11, Déc. 1965, p. 16.

المبحث الأول - سياسة الجزاءات في الأمم المتحدة ضد روديسيا :

انعقد مجلس الأمن في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٥ بناء على طلب بريطانيا ، وأصدر القرار رقم ٢١٦ بناء على مشروع قرار بريطاني ، وقد استنكر القرار اعلان الاستقلال من جانب واحد ، واعتبره « عملا غير مشروع » ودعا كافة الدول الى عدم الاعتراف بنظام سميث غير الشرعي والامتناع عن تزويده بالأسلحة والمعدات والمواد الحربية ، وأن تبذل أقصى جهدها لكي تقطع كل علاقاتها الاقتصادية مع روديسيا بما في ذلك فرض الحظر على البترول ومنتجاته .

وفي ٢٠ نوفمبر ١٩٦٥ أصدر المجلس القرار رقم ٢١٧ الذي أعلن فيه أن اعلان الاستقلال قد أنشأ موقفا بالغ الخطر وأن من شأن استمراره تهديد السلم والأمن الدوليين وطلب من بريطانيا أن تتخذ كافة التدابير المناسبة لانتهاء التمرد ، كما طلب من كافة الدول الاعتراف به ولا تقيم معه علاقات دبلوماسية أو غيرها ، وأن تمتنع عن اتيان أى عمل يساعد أو يشجع النظام غير الشرعي ، وأن تسعى الى قطع كافة علاقاتها الاقتصادية مع روديسيا وبأن تفرض حظرا على البترول ومنتجاته ، وناشد المجلس منظمة الوحدة الأفريقية أن تعمل كل ما في وسعها للمساعدة في تطبيق القرار بموجب الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة .

وبالنظر الى افتقار صيغة القرار الى تحديد واجبات الدول ، وعمومية هذه الصياغة واعتباره الموقف مجرد تهديد محتمل للسلم ، وليس تهديدا قائما ، بالإضافة الى عدم اشارته صراحة الى الفصل السابع ، فقد اتجه أغلب الكتاب - بحق - الى اعتباره توصية غير ملزمة ويرون أنه صدر وفق المادتين ٣٦ ، ٣٧ في نطاق الفصل السادس (٢٩) ، ولكن بعض الكتاب (٣٠) يرون أنه يرتب بعض الالتزام بدليل اشارة المجلس اليه في قراراته اللاحقة ، ويذهبون الى أن القول بغير ذلك يخالف المادة ٢٥ من الميثاق ، ويتنافى مع القصد الأساسي للمنظمة في أن تتمتع قراراتها التي تستهدف ضغطا بالصيغة الملزمة .

(٢٩) من ذلك : جورج فيشر . مرجع سابق ، ص ٦٤ ، لينودي كورال . مرجع سابق ،

ص ١٠٤ .

John W. Halderman, Some Legal Aspects of Sanctions in the Rhodesian Case, International Law Quarterly, vol. 17, part 3, July 1968, pp. 690-691.

وفد تصاعدت سياسة الجزاءات في الأمم المتحدة ضد روديسيا من حيث الشدة والنطاق ، ومن حيث الالتزام عبر مراحل أربع :

المرحلة الأولى :

مرحلة ترقب نتائج الجزاءات البريطانية ، ولذلك شهدت هذه المرحلة رد فعل عام يتمثل في رفض مشروعية اعلان الاستقلال والتحذير من أن استمرار احتكار الأقلية للسلطة سوف يعد تهديدا للسلم .

وقد انعكس ذلك بوضوح في العبارات غير القاطعة لقرارى المجلس رقمى ٢١٦ ، ٢١٧ السالف ايرادهما ، فقد اكتفى مجلس الأمن في هذه المرحلة بتأكيد سلطة بريطانيا ومسئوليتها في روديسيا وعدم مشروعية اعلان الاستقلال من جانب واحد .

ويلاحظ في هذا الصدد أن القرار ٢١٧ تضمن دعوة صريحة لكافة الدول بأن تتمكن بريطانيا من القيام بمسئوليتها في انهاء التمرد وإعادة الشرعية في روديسيا ، وهذه الدعوة لا علاقة لها بالاجراءات التى يوجهها المجلس الى اتخاذها بموجب المادة ٤١ (٣١) .

المرحلة الثانية : مرحلة الجزاءات الاختيارية مع استمرار دعم جهود بريطانيا :

بدأت بصدور القرار رقم ٢٢١ في ٩ ابريل سنة ١٩٦٦ في أعقاب محاولة قامت بها السفينة اليونانية (Joana V) (٣٢) لكسر الحظر على البترول المفروض على روديسيا .

ومعلوم أن قرارى مجلس الأمن ٢١٦ ، ٢١٧ لم يفرضا حظرا بالمعنى القانونى الدقيق وانما بادرت بريطانيا نفسها ، كما سلفنا الى فرض الحظر منذ ١٧ ديسمبر ١٩٦٥ ولذلك سارعت الى مجلس الأمن تطلب تفويضا باتخاذ الاجراءات اللازمة لاحكام تنفيذه وتقدمت بمشروع القرار (القرار ٢٢١) (٣٣) الذى أكد أن الموقف المترتب على انتهاك حظر البترول يعد

J.E.S. Fawcett, Security Council Resolutions on Rhodesia, B.Y.B.I.L., 1968, p. 113. (٣١)

(٣٢) أمرتها الحكومة اليونانية بعدم افراغ شحنتها في روديسيا ولما لم يقبل رباتها

ذلك ألغت الحكومة اليونانية تسجيلها اظهارا للعالم انها لم تمتع بالحماية اليونانية Rosalyn Higgins, International Law, Rhodesia and the United Nations, World Today, March 1967, p. 95.

(٣٣) صدر القرار بأغلبية ١٠ وامتناع فرنسا وروسيا ومالى وبلغاريا عن التصويت

واستمرت - فرنسا تمتنع عن التصويت بعض الوقت بحجة أن المسألة تخص إنجلترا وحدها واعتبرت تأييدها للاجراءات الدولية تأييدا لإنجلترا وليس للأمم المتحدة ، لكنها غيرت موقفها بعد ذلك ويعزى هذا التغير الى حرصها على عدم أغصاب الدول الأفريقية =

تهديدا للسلم (٣٤) ، وخول الحكومة البريطانية أن تمنع وصول السفن التي يعتقد بدرجة معقولة أنها تنقل بترولاً عبر ميناء بيرا ، الى روديسيا ولو بالقوة عند اللزوم ، كما ناشد القرار البرتغال العمل على عدم السماح بحصول روديسيا على البترول عن طريق ميناء بيرا ، وبوصول أى بترول اليها عبر الأنابيب الموصلة بين بيرا وروديسيا .

ونحن نتفق مع الرأي الغالب بين الكتاب (٣٥) ان هذا القرار يدخل فى إطار الفصل السادس ، وأنه من قبيل التوصيات ، ولا يتمتع بقوة ملزمة .

وفى منتصف مايو سنة ١٩٦٦ قدم مشروع قرار فى المجلس يطالب بتطبيق الفصل السابع لمنع الامدادات الى روديسيا وبصفة خاصة البترول ومنتجاته الا أن المشروع لم يحز على الأغلبية المطلوبة . (٣٦)

وفى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٦ أصدرت الجمعية العامة القرار رقم ٢١٥١ الذى طلبت فيه من بريطانيا اتخاذ اجراءات عاجلة وفعالة لمنع وصول جميع المنتجات ومن بينها البترول والمنتجات البترولية - الى روديسيا . ولفتت الجمعية من جديد نظر المجلس الى الموقف الخطير فى روديسيا وحثته على أن يقرر تطبيق اجراءات القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع .

المرحلة الثالثة : مرحلة الجزاءات الانتقائية الالزامية :

Mandatory Selective Sanctions :

شملها قرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ فى ٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ وتنقسم بصفتين الصفة الأولى الطابع الالزامى :

والواقع أن بريطانيا حاولت بهذا القرار أن تضىء المشروعية على تصرفاتها ومحاولات أحكام جزاءاتها التى سبق أن فرضتها على روديسيا وهذه المشروعية تقدم لها دعما معنوية وثقافية فى نظر الرأى العام الداخلى والقانون الدولى . وهذا الأسلوب استخدمته الولايات المتحدة لاضفاء الشرعية على تصرفاتها فى كوريا ،

ضد كوبا والدومنيكان . راجع
Inis L. Claude, *Collective Legitimization as a Political Function of the U.N.*, 20 International Organization 1966, pp. 367-379; *The Changing United Nations*, New York, 1967, pp. 73-94.

(٣٤) يؤيد ذلك أيضا :

John H. Howell, *A Matter of International Concern*, A.J.I.L., vol. 63, 1969, p. 779.

(٣٥) من بين هؤلاء روزيه ، المنظمات الدولية والجزاءات الدولية ، ص ٧٤ ، الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٣١ ، هالدرمان ، مرجع سابق ، ص ٦٨٧ .
(٣٦) حصل المشروع على ٦ أصوات وعارضته نيوزيلاند ، وامتنع ٨ عن التصويت من بينهم فرنسا والذين والولايات المتحدة وانجلترا . C.M.N.U., No. 6, 1966, p. 3.

فلاول مرة في تاريخ الأمم المتحدة يشير المجلس الى أنه يعمل وفق المادتين ٣٩ ، ٤١ (٣٧) ، وأن الموقف يهدد السلم والأمن الدولي ، وأنه (يتعين) على الدول الأعضاء تنفيذ ما يقرره بموجب التزامهم في المادة ٢٥ ، وإن رفضهم أو إخفاقهم في تنفيذه يعد انتهاكا صريحا لهذا الالتزام . كما أنه يتعين على الدول غير الأعضاء بموجب المادة الثانية أن تعمل بما يقرر ، متطلبا من جميع أعضاء الأمم المتحدة ، والوكالات المتخصصة أن يحيطوا الأمين العام للأمم المتحدة بما اتخذوه من اجراءات تنفيذا لهذا القرار .

وواضح مما تقدم أن القرار قد أبرز بغير لبس الصفة الالزامية للجزاءات تمييزا لها عن الطابع الاختياري الذي اتسمت به قراراته في المرحلة السابقة .

الصفة الثانية : الطابع الانتقائي :

اذ تستهدف اتخاذ اجراءات معينة في قطاعات معينة .
وقد تضمن القرار سلسلة من التدابير تتصل بالواردات والصادرات بين روديسيا والدول الأخرى ، وقطاع المال والاقتصاد الداخلي في روديسيا وتشمل :

١ - تدابير تتعلق بصادرات روديسيا الى الخارج حيث يلزم الدول بأن تمتنع عن :

- ★ استيراد تسعاً من المنتجات الروديسية هي الحديد والكروم والفحم والسكر والطباق والنحاس ومنتجاته والجلود والفراء .
- ★ كافة المعاملات التي يقوم بها رعاياها بصدد المنتجات السابقة بما في ذلك منعهم من نقل أرصدهم الى روديسيا .
- ★ نقل أى من المنتجات السابقة على سفن أو طائرات هذه الدول .

٢ - تدابير تستهدف واردات روديسيا من الدول الأخرى وهي :

- ★ أن تحظر الدول على رعاياها القيام بأى نشاط يتصل ببيع

(٣٧) قدمت تعديلات خلال مناقشة القرار ٢٢١ في ٩ ابريل سنة ١٩٦٦ أشير فيها الى المادتين ٤١ ، ٤٢ ولم يؤخذ بها كما أن مندوب نيجيريا قدم في ١٧ مايو ١٩٦٦ مشروع قرار تشير فقراته الثانية والثالثة الى المادة ٤١ ولكنه لم يحصل على النصاب المطلوب .
Repertory of Practice of the U.N. Organs, Supplement No. 3, vol. 2, op. cit., pp. 234 (footnote 81), 235.

أو ارسال أسلحة وذخائر وطائرات عسكرية ومركبات حربية ومعدات ومواد تلزم لصناعة وصيانة السلاح والذخائر الى روديسيا وأن تحظر عليهم أيضا القيام بأى نشاط فى مجال تمكين روديسيا من صناعة وتجميع قطع الطائرات والمركبات وصيانتها .

★ أن تمتنع عن امداد روديسيا بالبتترول أو منتجاته .

٣ - تدابير تستهدف العون الاقتصادى والمالى الذى تتلقاه روديسيا :

فقد طلب مجلس الأمن من كافة الدول أن تمتنع عن تزويد النظام العنصرى غير الشرعى بأية مساعدة مالية أو اقتصادية .

المرحلة الرابعة : مرحلة الجزاءات الالزامية الشاملة :

Comprehensive Mandatory Sanctions :

تبدأ بقرار المجلس رقم ٢٥٣ فى مايو سنة ١٩٦٨ وعززتها قراراته اللاحقة ، وأهم ملامحها وفقا للقرار المذكور ما يلى :

(أ) الصفة الملزمة للجزاءات :

(ب) الطبيعة الشاملة للجزاءات :

نص القرار على وجوب اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة عدا استخدام القوة ، لعزل نظام سميث ، واخضاعه ، أو اسقاطه ، وهذه هي المرة الأولى التى يشير فيها المجلس الى هدف صريح ومحدد لجزاءاته . ويلاحظ أن القرار استهدف دعم كفاح شعب روديسيا قانونيا وماديا ومعنويا وتأكيد حقه فى الكفاح لتقرير مصيره فى الحرية والاستقلال .

(ج) انشاء جهاز متخصص للإشراف على متابعة تطبيق الجزاءات .

وقد تطلب الأمر الدخول فى مرحلة الجزاءات الشاملة الالزامية القائمة على القرار المذكور عندما اتضح عدم جدوى الجزاءات السابقة فى تحقيق أهدافها وازاء قيام السلطات الروديسية باعدام عدد من الوطنيين الأفارقة فى مارس ١٩٦٨ ، ولذلك طالب ممثلوا ٣٦ دولة أفريقية فى ١٢ مارس سنة ١٩٦٨ بعقد جلسة عاجلة لمجلس الأمن لبحث الموقف الناجم عن فشل الجزاءات الانتقائية التى نص عليها القرار رقم ٢٣٢ ،

وطالبوا بتطبيق الفصل السابع ، وطالبوا باستبدال الجزاءات الانتقائية
بأخرى شاملة . (٣٨)

واستجابة لطلب المجموعة الأفريقية أصدر المجلس بتاريخ ٢٩ مايو ١٩٦٨ بناء على مشروع قرار بريطاني واستجابة لطلب المجموعة الأفريقية القرار رقم ٢٥٣ بالاجماع (٣٩) ، الذى أقر فيه بفشل الجزاءات السابقة مسجلا قلقه العميق لعدم امتثال الدول للقرار رقم ٢٣٢ ، ومؤكدا المسؤولية الأولى لبريطانيا عن تمكين شعب روديسيا من تقرير مصيره وتحقيق استقلاله ، مشيرا بشكل خاص الى مسئوليتها عن معالجة الوضع القائم فى روديسيا الذى اعتبره المجلس تهديدا ، كما طالب القرار بأن تتخذ بريطانيا فوراً (٤٠) كافة الاجراءات الفعالة اللازمة لانهاء التمرد وتمكين شعب روديسيا من التمتع بحقوقه وفقاً للميثاق . وقرر المجلس عدة اجراءات يتعين على جميع أعضاء المنظمة اتخاذها بهدف انهاء التمرد .

وبالاضافة الى دور بريطانيا الخاص الذى أكدته المجلس ، فقد طلب من الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة أن تتخذ عددا من الاجراءات التى يستكمل فيها - الى حد كبير - حلقة الحصار الشامل سياسيا ودبلوماسيا واقتصاديا وماليا حول روديسيا ومنها :

(أ) حظر كل العلاقات التجارية والمالية مع روديسيا عدا بعض المواد الطبية أو التعليلية والغذائية لأسباب انسانية خاصة .

(ب) حظر الاستثمارات سواء قامت بها الدول أو قام بها رعاياها .

(ج) حظر الاتصالات الجوية .

(د) عدم الاعتراف بالجوازات الصادرة عن سلطات روديسيا

« وهذا الاجراء ادارى وليس الا نتيجة لعدم الاعتراف

بروديسيا كدولة ذات سيادة » (٤١) .

(هـ) وقف الهجرة الى روديسيا ، حيث يتعين على الدولة اتخاذ

(٣٨) راجع نص الرسالة المذكورة فى

Repertory of the Practice of the Security Council, Supplement 1966-1968, New York, 1971, p. 121.

Ibid., pp. 120-124.

(٣٩) نص القرار والمناقشات التى سبقت إصداره فى

(٤٠) تتحفظ بريطانيا دائما على هذه العبارة وتفسرها بأنها تعنى « بأسرع وقت ممكن»

راجع . جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٦٣ .

(٤١) راجع : روزييه ، الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٣٤ .

كافة التدابير لمنع تشجيع أو تأييد أو مساعدة الهجرة الى
روديسيا .

(و) سحب التمثيل القنصلى والتجارى ويستهدف هذا الاجراء
استكمال توصية مجلس الأمن فى ١٩٦٥/١٢/٢٠ (الفقرة
الخامسة) الخاصة بعدم اقامة أية علاقات دبلوماسية أو غيرها
مع النظام غير الشرعى .

ويلاحظ أن الاجراءات الواردة فى القرار ليست على سبيل الحصر ،
وانما أشارت الفقرة التاسعة منه الى امكانية اتخاذ أية اجراءات أخرى
فى اطار المادة ٤١ .

وتأكيدا للصفة الملزمة للقرار أشار فى الفقرة ١١ منه ، الى التزام
الأعضاء بتطبيقه بموجب المادة ٢٥ ، كما أشار فى ذيلها الى أنه اتخذ
بمقتضى الفصل السابع . كما أشار فى الفقرة ١٤ الى التزام الدول غير
الأعضاء بتنفيذه بمقتضى المادة الثانية من الميثاق وطلب من الوكالات
المتخصصة ومن المنظمات الدولية الأخرى التى تعد جزءا من نظام الأمم
المتحدة ومن الدول الأعضاء بأن تقدم لزاميا المساعدة لتمكينها من حل
المشاكل الاقتصادية الخاصة الناجمة عن تطبيق قرارات المجلس .

ولا يخفى بأن هذا النص يعد تطبيقا للمادة (٥٠) التى تمنح زامبيا
حق طلب المساعدة على نحو ما سبق تفصيله لدى دراستنا للجزاءات غير
العسكرية فى الأمم المتحدة ، ويلاحظ فى هذا الصدد أن الاتحاد
السوفييتى كان قد قدم تعديلا خلال مناقشة هذه الفقرة يقضى بأن الدول
التي أخفقت فى اتخاذ الاجراءات الضرورية ضد النظام العنصرى غير
الشرعى فى روديسيا ، وبشكل خاص الاجراءات المنصوص عليها فى
قرارات المجلس والجمعية العامة ، يجب أن تتحمل وحدها المسؤولية
السياسية عن استمرار وجود ذلك النظام ، ومن ثم فعليها أن تقوم
بمفردها بتعويض الحسائر المادية غير أن هذا التعديل لم يحز على النصاب
اللازم لاقاره (٤٢) وطالب القرار الدول الأعضاء ، وخاصة الدول الكبرى
التي تضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن حفظ السلم والأمن الدوليين ، بأن
تساعد بشكل فعال فى تنفيذ الاجراءات التى يتطلبها هذا القرار .

ولعل أبرز ما استحدثه هذا القرار هو انشائه بموجب الفقرة ٢٠
لجنة مجلس الأمن التى ستعالج أمرها فيما بعد .

(٤٢) ولذلك أعلن الاتحاد السوفييتى تحفظه على هذه الفقرة وميلائها فى القرارات

السابقة مؤكدا عدم التزامه بها .

ويلاحظ أخيراً أنه برغم حرص القرار تأكيد صفته الملزمة في أكثر من موضوع كما أسلفنا ، إلا أن استخدامه لعدة ألفاظ متباينة (٤٣) لدى مخاطبته للدول وبخاصة إنجلترا والمنظمات والوكالات المتخصصة حداً ببعض الدول (٤٤) إلى عدم التسليم بالصفة الملزمة لكل بنوده ، كما أن بعض الوفود (٤٥) أكدت ذلك عند التصويت على القرار في المجلس .

اعلان الجمهورية في روديسيا :

عندما أعلنت روديسيا النظام الجمهوري بإدر مجلس الأمن بتسديد نظام الجزاءات فأصدر في ١٨ مارس عام ١٩٧٠ القرار ٢٧٧ (٤٦) الذي يؤكد فيه استمرار الاجراءات التي اتخذها بموجب قراراته السابقة ضد روديسيا ويعرب عن قلقه العميق آزاء مساعدة البرتغال وجنوب افريقيا لنظام روديسيا غير الشرعي ، مجدداً اعترافه بشرعية نضال الشعب الروديسي لنيل حقوقه ومؤكداً أن الموقف في روديسيا يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين ومشيراً إلى أنه أصدر هذا القرار بموجب الفصل السابع من الميثاق .

واستنكر القرار الاعلان غير الشرعي للجمهورية ، وقرر أنه يتعين على الدول الأعضاء عدم الاعتراف بهذا النظام أو تزويده بأية مساعدة وطلب إلى الدول الأعضاء أن تطبق مبدأ عدم الاعتراف في تشريعاتها الداخلية .

(٤٣) فهو يطلب calls upon من المملكة المتحدة (فقرة ٢) ويقرر decides في الفقرة الثالثة all states members يتعين عليهم shall أن يمنعوا ... وفي الفقرة الثالثة والرابعة والخامسة والسادسة والسابعة نص مماثل . أما في الفقرة الثامنة فإنه يطلب calls upon من كل أعضاء الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة العمل على منع الهجرة إلى روديسيا ويطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة requests اتخاذ كل عمل ممكن وفق المادة ٤١ (الفقرة ٩) ، وفي الفقرة العاشرة emphasizes الحاجة إلى سحب كل تمثيل تجاري وقنصلي ، وفي الفقرة الثالثة عشر urges كل الأعضاء لتقديم العون المادي والمعنوي . ويحث غير الأعضاء على العمل وفق أحكام القرار . وفي الفقرة ١٦ : calls upon الأعضاء الدائمين .

(٤٤) فقد برزت ١١ دولة من ١٢ احتجاجاً بعلاقات قنصلية مع سالزبوري واستمرار هذه العلاقات بالصفة غير الملزمة للفقرة الخام . بذلك في القرار (بلجيكا والدنمارك وألمانيا الغربية وفرنسا واليونان وإيطاليا وهولندا والنرويج والبرتغال وسويسرا وأمريكا . وكانت أستراليا وكندا وفنلندا واليابان والسويد وتركيا قد أغلقت قنصلياتها في سالزبوري منذ نوفمبر ١٩٦٥ ولم ينفذ قرار ١٩٦٨/٢٥٣ سوى النمسا . راجع روبريه ، المنظمات الدولية والجزاءات الدولية ، مرجع سابق ، ص ٩٢ ، عايش ١٠ .

(٤٥) الوفدان الانجليزى والأمريكى .

(٤٦) اتخذ بناء على مشروع قرار فنلندى يوفق بين مشروع قرار امريكى يطالب =

كذلك أكد القرار من جديد ، مسئولية انجلترا الرئيسية عن تمكين شعب زمبابوى من ممارسة حقه فى نيل استقلاله وتقرير مصيره وفقا لميثاق الأمم المتحدة *

واستنكر القرار سياسة حكومتى جنوب أفريقيا والبرتغال لاستمرارهما فى الاحتفاظ بعلاقات سياسية واقتصادية وعسكرية وغيرها مع النظام غير الشرعى فى روديسيا وهو ما يعد انتهاكا لقرارات الأمم المتحدة فى هذا الشأن ، كما طلب منهما أن تسحبا فوراً قواتهما العسكرية التى تساعد النظام غير الشرعى فى روديسيا على قمع الوطنيين الأفارقة • وطلب القرار من الدول الأعضاء أن تتخذ اجراءات أشد احكاما لمنع رعاياها من التحايل على قرارات مجلس الامن فى هذا الشأن •

كما أشار الى أنه يتعين على الدول الأعضاء بموجب المادة ٤١ أن تتخذ الاجراءات التالية بغية انهاء التمرد ، وهما :

(أ) القطع الفورى لجميع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والتجارية والعسكرية وغيرها ، ان وجدت ، مع نظام روديسيا غير الشرعى وانهاء أى تمثيل معه •

(ب) القطع الفورى لجميع وسائل الاتصال (٤٧) الموجودة مع روديسيا أو غير اقليم روديسيا • وطلب القرار من بريطانيا بشكل خاص أن تنهى جميع العقود والاتفاقيات التى تحتفظ بموجبها مع روديسيا بتمثيل قنصلى أو تجارى أو غيره من صور العلاقات •

وطالب القرار من الدول الأعضاء أن تتخذ جميع التدابير الممكنة فى اطار المادة ٤١ بما فى ذلك الاجراءات المشار إليها فى هذا القرار •

ودعا القرار الدول الأعضاء الى طرد روديسيا من الوكالات المتخصصة وبلاحظ فى هذا الصدد أن القرار يخاطب الدول وليست الوكالات المتخصصة مباشرة كما حث أعضاء كافة المنظمات الدولية والإقليمية على طرد روديسيا منها وعدم قبولها فيها • وقد أكد القرار - كسابقه - على ضرورة دعم نضال الشعب الروديسى ماديا ومعنويا ومساعدة لاجئيه ،

= باستخدام القوة وأسقطته بريطانيا باستخدامها القيتو ضده وقدمت مشروعا بديلا • وفاز المشروع الفنلندى بأربعة عشر صوتا بغير معارضة وامتناع اسبانيا عن التصويت • انظر : اندرو بويد ، مرجع سابق ، ص ٢٥٩ - ٢٦٢ •

(٤٧) حاولت الجمعية العامة تمييز هذا النص بقرارها بتاريخ ١٩٧٢/١٢/٧ الذى صدر بأغلبية ٨٠ صوتا ضد ٤ وامتناع ٢٣ عن التصويت •

وضحايا القمع ، وتعويض زامبيا عما لحقها من أضرار اقتصادية وخاصة من جراء تطبيقها للجزاءات . وأكد كسابقه أيضا على دور الدول الكبرى في المساعدة على تنفيذه ودور الدول غير الأعضاء في ضوء المادة ٦/٢ . وكلف القرار في فقرته رقم (٢١) لجنة مجلس الأمن الخاصة بالجزاءات بما يلي :

(أ) فحص التقارير التي يقدمها الأمين العام بشأن تطبيق القرار .

(ب) أن تطلب من الدول الأعضاء أية معلومات تكميلية تراها ضرورية للقيام بواجبها بشأن التطبيق الفعال لأحكام القرار على أن تقدم تقريرا بذلك الى مجلس الأمن .

(ج) أن تدرس الوسائل التي تمكن الدول من التطبيق الفعال لقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالجزاءات ضد نظام روديسيا غير الشرعى ، وأن تقدم توصيات للمجلس في هذا الصدد .

كما طلب القرار من انجلترا بوصفها الدولة القائمة بالإدارة أن تستمر في تقديم أقصى مساعدة ممكنة للجنة . كذلك طلب من الدول والوكالات المتخصصة أن تقدم المعلومات التي قد تطلبها اللجنة بموجب هذا القرار .

والواقع أنه تحقق بهذا القرار العزل الكامل لنظام روديسيا غير الشرعى ، ووسعت بموجبه سلطات اللجنة الخاصة بالجزاءات بحيث كلفت بتقديم مقترحات حول تعزيز نظام الجزاءات .

ورغم اختلاف الصيغ التي استخدمها القرار في مخاطبة الدول والوكالات المتخصصة ، والمنظمات الدولية ، إلا أنه لا شك لدينا في قوته الملزمة بالنظر الى تقريره بأن الموقف يهدد السلم والأمن الدوليين فهو وان لم يشر الى المادة ٣٩ إلا أنه من الواضح أن الموقف بعد اعلان الجمهورية أصبح أكثر تدهورا وتهديدا للسلم عن ذى قبل (٤٨) والى اشارته الى أنه اتخذ بموجب الفصل السابع ، مع ادراكنا الى أن هذه الإشارة تخيره بين اصدار قرارات أو توصيات ، وكذلك في ضوء اشارته الى المادة ٤١ ،

(٤٨) لأن اعلان الجمهورية أبرز وضعاً قانونياً لروديسيا على خلاف وضعها القانوني العام الذى أعقب اعلان الاستقلال عام ١٩٦٥ . ومن شأن اعلان الجمهورية تسهيل اعتراف الدول بها مما يعمق المشكلة ويزيدها تعقيدا بالنسبة لحق الأغلبية الافريقية فى الحكم ويقضى على الأمل فى المضى الى هذا الهدف بالضغط القانونى والسياسى ، كما يعزز الاتجاهات العدوانية للنظام العنصرى وقدرته على البطش فى الداخل .

H.H. Marshall, « The Legal Effects of U.D.I. », I.C.L.Q., vol. 17, 1968, p. 11033.

ولعل الاعتبار الأهم الذى يسبغ الصفة الملزمة على القرار أنه يعالج وضعا أكثر ترددا من سابقه ، كما انه لم يضيف التزامات جديدة جوهرية ، ولذلك لا يتصور أن يكون أقل من سابقه فى صفته الملزمة . (٤٩)

وتجدر الإشارة الى أنه طرح منذ البداية أسلوبا لتحقيق هدف محدد وهو انهاء التمرد فى روديسيا ويعبر كل منهما عن اتجاه معين . ويتمثل الأسلوب الأول فى ممارسة عدد من الضغوط الاقتصادية والدبلوماسية والأدبية وهو الذى تمسكت به إنجلترا وحملت المجلس على الأخذ به ولكنه فشل باعتراف لجنة المجلس والمجلس نفسه والجمعية العامة .

أما الأسلوب الثانى فى تحقيق الهدف المذكور والذى أصرت عليه الدول الأفريقية بوجه خاص ، فيقتضى باستخدام القوة العسكرية لتحقيق ذلك الهدف . ولكن بريطانيا أوضحت صعوبة استخدام القوات البريطانية ضد حكم ايان سميث الذى استقل عنها وكون جيشا خاصا به ولم تعد بلاده مستعمرة ومن ثم سيعمل العسكرى ضد روديسيا بمثابة غزو لها .

وقد استمر الصراع بين الأسلوبين سواء على مستوى الكمونلث أو فى داخل الأمم المتحدة حيث أصرت الدول الأفريقية على استخدام القوة كحل لمشكلة فى معظم مشروعات القرارات فى المجلس بحيث أصبح موقفا ثابتا لها منذ سنة ١٩٧٠ (تاريخ إعلان الجمهورية فى روديسيا) واستخدمت إنجلترا وأيدتها الولايات المتحدة حق الفيتو ضد محاولات الدول الأفريقية فى مجلس الأمن وخاصة فى ١٠ يناير سنة ١٩٧٠ ، وفى ٤ فبراير سنة ١٩٧٢ ، وفى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٧٢ ، وفى ٢٢ مايو سنة ١٩٧٣ . (٥٠)

وبينما تفوق الموقف البريطانى على الموقف الأفريقى فى مجلس الأمن ، ساد الأخير فى الجمعية العامة حيث عبرت عن اقتناعها بأن استخدام القوة هو الحل الوحيد للمشكلة . (٥١)

راجع : فى القمة القانونية لإعلان الجمهورية

(٤٩) راجع الرأى المخالف فى :

Pierre Michel Eisemann, Les sanctions contre la Rhodésie, op. cit., p. 74, footnote 56.

Charles Rousseau, Chronique des faits, R.G.D.I.P., No. 1, 1974, p. 281. (٥٠)

(٥١) راجع على سبيل المثال : قرار الجمعية رقم ٢٢٨٣ فى ١١/٧/١٩٦٨ والقرار

رقم ٢٥٠٨ فى ٢١/١١/١٩٦٩ ، ورقم ٢٦٥٢ فى ٣/١٢/١٩٧٠ ورم ٢٧٦٥ فى ١٦/١١/١٩٧١ وقراراتها اللاحقة فى هذا الشأن .

المبحث الثاني : تطبيق الجزاءات ضد روديسيا :

يلاحظ أن قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا قد حاطت كلا من أعضاء الأمم المتحدة والأمم المتحدة وأعضاء الوكالات المتخصصة والوكالات المتخصصة ومنظمة الوحدة الأفريقية . كما أشارت بشكل خاص الى المسؤولية الخاصة لبريطانيا باعتبارها الدولة القائمة بالادارة ، والى المسؤولية الرئيسية لأعضاء مجلس الأمن الدائمين في مجال حفظ السلم والأمن الدولى . وسنعالج في هذا المبحث تطبيق الجزاءات عن طريق شروع الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها فقط حيث سبق الإشارة الى تطبيق منظمة الوحدة الأفريقية والوكالات المتخصصة للجزاءات وحيث لا نرى أهمية للإشارة الى المسؤولية الخاصة للأعضاء الدائمين ، أما المسؤولية الخاصة لبريطانيا فسنعالج مدلولها لدى تصدينا لبعض المسائل القانونية المترتبة على تطبيق الجزاءات فيما بعد .

أولا - دور فروع الأمم المتحدة فى تطبيق الجزاءات :

أبرزت قضية روديسيا أمرين هامين :

أولهما - الدور النشط للأمين العام (٥٢) .

ثانيهما - تنسيق تطبيق الجزاءات فى نطاق مجلس الأمن عن طريق لجنة المجلس الخاصة بالجزاءات .

١ - دور الأمين العام :

ويلاحظ أن قرارى المجلس رقم ٢١٦ ، ٢١٧ فى نوفمبر سنة ١٩٦٥ لم يتطلبا من الدول ابلاغ ما اتخذته من اجراءات تطبيقا مهما بسبب الطابع الاختيارى للاجراءات التى تقررت بموجب القرار ٢١٧ . أما القرار رقم ٢٣٢ لعام ١٩٦٦ فقد تطلب من الدول أعضاء الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة أن تبلغ الأمين العام بما اتخذته من اجراءات فى سبيل تطبيق فقرته الثانية التى تطلبت اتخاذ عدة اجراءات انتقائية بشكل ملزم على

(٥٢) فبدلا من أن يطلب الأمين العام من الدول مده بما اتخذوه من اجراءات ، تحول دوره الى ما يشبه محاسبتهم حيث رصد الدول التى لم ترد واستعمل ردها ، وامكنه أن يبعث للدول بنماذج استفسار مفصلة .

راجع جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٣٢ - ٣٣٣ .

أن يبلغ الأمين العام بدوره مجلس الأمن بمدى التقدم فى تطبيق القرار كما كلف الأمين العام بدور مماثل بموجب الفقرتين ١٨ ، ١٩ من القرار ٢٥٣ لعام ١٩٦١ (٥٣) .

٢ - لجنة مجلس الأمن بشأن الإجراءات :

تضمن القرار رقم ٢٥٣ إنشاء لجنة استنادا الى سلطة مجلس الأمن بموجب المادة ٢٨ من لائحة الاجراءات الداخلية ، وحدد القرار مهمة هذه اللجنة فيما يلى :

(أ) فحص التقارير التى تقدم للأمين العام حول تطبيق القرار المذكور .

(ب) أن تطلب معلومات من أعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة عن الوضع التجارى بينهم وبين روديسيا والنشاطات التى يمارسها رعاياهم ، والأقاليم التى يمكن أن تساعد على التهرب من الاجراءات المقررة بالاضافة الى المعلومات الاخرى التى تراها اللجنة ضرورية للقيام بواجبها .

وطلب القرار من المملكة المتحدة بوصفها الدولة القائمة بالادارة أن تقدم للجنة أقصى مساعدة ممكنة وأن تزودها بأية معلومات تتلقاها لضمان التنفيذ الفعال والكامل لقرارى المجلس رقم ٢٣٢ لعام ١٩٦٦ ورقم ٢٥٣ لعام ١٩٦٨ .

كما طلب القرار من جميع أعضاء الأمم المتحدة ، وأعضاء الوكالات المتخصصة ومن الوكالات المتخصصة نفسها ، أن تزود اللجنة بما قد تطلبه من معلومات وهى فى سبيل تنفيذ هذا القرار .

وواضح أن اللجنة لم تمنح سلطة اتخاذ أى قرار وليس لها سوى فحص تقارير الأمين العام ، كما أن من حقها أن تطلب معلومات تكميلية من الدول .

ولما لم يتضمن القرار أى اشارة الى تشكيل اللجنة فقد كان أمام المجلس أما أن يشكّلها من كل أعضائه (٥٤) أو من عدد محدد منهم . وقد لجأ المجلس الى هاتين الطريقتين فى فترات مختلفة اذ شكلت اللجنة فى

(٥٣) يرى دافيد روزيه أن دور الأمين العام بموجب القرار ١٩٦٨/٢٥٣ ثانوى بمعنى أن تقاريره تعد وثائق لعمل لجنة مجلس الأمن . انظر روزيه ، الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٤٣ .
(٥٤) المرجع السابق ، ص ٩٣ ، ٩٤ .

البداية من عدد محدود ضم ممثلي الجزائر والولايات المتحدة وفرنسا والهند وباراجواي ، وانجلترا والاتحاد السوفيتي (٥٥) .

ويلاحظ أن المجلس عاد في أغسطس ١٩٦٩ الى نظام اللجان التي تضم كل أعضاء المجلس بحيث يمثل جميع الأعضاء في الأحوال كلها عدا الصين حيث كان احتمال طردها من الأمم المتحدة قائما باستمرار .

وقد روعي أن تمثل في اللجنة دول العالم الثالث . ورأسها في البداية المندوب الهندي ثم الباكستاني ثم تقرر بعد ذلك أن تسند رئاستها الى كل وفد لمدة شهرين حسب الترتيب الأبجدي الانجليزي لاسماء الدول .

وينحصر عمل اللجنة - كما أوضحنا - في فحص تقارير الأمين العام المتعلقة بمواقف الدول من تطبيق الجزاءات ثم استكمال ما تراه من جوانب الموضوع بطلب مباشر من الدول والوكالات المتخصصة لمعلومات في هذا الشأن ووسعت مهمتها بعد ذلك بحيث تدرس الوسائل التي تمكن الدول من تطبيق قرارات الجزاءات بشكل أكثر فعالية وأن تقدم تقارير للمجلس في هذا الشأن متضمنة ما تراه من توصيات .

وجلسات اللجنة سرية ، ما لم يقرر أعضاؤها خلاف ذلك ، الا أنها عقدت اجتماعا علنيا واحدا (الاجتماع رقم ١٧٥/١١/١٩٧٣) بناء على طلب المندوب السوداني لكي تظهر للرأي العام استمرار اهتمامها بمسألة روديسيا ودعت الى هذا الاجتماع جميع الشخصيات الهامة ، والوفود ، والصحافة ، وممثلي الوكالات المتخصصة (٥٦) .

ولجنة الجزاءات بوصفها جهازا للإشراف والمتابعة والتنسيق بشأن تطبيق الجزاءات ، اجراء معروف ومألوف في الأمم المتحدة (٥٧) ، والمنظمات

(٥٥) الكتاب السنوي للأمم المتحدة ، مجلة ٢٢ ، ١٩٦٨ ، ص ١٣٩ .

(٥٦) S/III78, 3.I.1974, pp. 4, 35.

(٥٧) فالأمين العام هو عادة جهاز التنسيق بين الدول وأجهزة المنظمة وهو الذي اضطلع وحده بهذه المهمة بسدد روديسيا حتى مايو ١٩٦٨ وهو تاريخ انشاء لجنة الجزاءات . وفي عام ١٩٥١ كلفت لجنة الاجراءات الاضافية المنشأة بموجب قرار الاتحاد من أجل السلام ، بتلقي تقارير الحكومات حول تنفيذ الحظر الذي أوصت به الجمعية العامة في ١٨/٥/١٩٥١ ضد الصين الشعبية وكوريا الشمالية L. Dubois, op. cit., p. 135. وقد سبق أن أشرنا الى أن مجلس الأمن أنشأ عام ١٩٧٣ لجنة خاصة بناميبييا مهمتها متابعة الجزاءات المقررة ضد جنوب أفريقيا بسبب سياستها في ناميبيا وهي تشبه الى حد بعيد لجنة الجزاءات بشأن روديسيا .

ويمكن أن نشير أيضا الى لجنة تصفية الاستعمار التي تقوم بدور مماثل ازاء كل من الجمعية والمجلس .

الدولية الأخرى (٥٨) وكذلك فى عصابة الأمم (٥٩) .

أهمية عمل اللجنة :

لعبت اللجنة دورا هاما فى سياسة الجزاءات من حيث متابعة تطبيق الدول لها والكشف عن ثغرات هذا التطبيق ، ومحاولات سد هذه الثغرات وبذلك أصبحت جهازا استشاريا فنيا معنيا لمجلس الأمن يأنس الى توصياتها لدى اتخاذ قراراته فى هذا الشأن .

فلكى يسهل على سلطات الجمارك فى الدول الأعضاء فحص البضائع والتأكد من منشئها ليتسنى لها ابطال الوثائق الصادرة عن روديسيا وموزمبيق وانجولا وجنوب أفريقيا (تنفيذاً لقرار المجلس رقم ٢١٨) قامت اللجنة باصدار دليل يضم معلومات وافية عن التوثيق واجراءات التخليص اللازمة للكشف عن الأصل الحقيقى للمنتجات وطرق مصادرتها وايداع أثمانها فى صندوق خاص Special Fund (٦٠) أنشئ للمساعدة على تطبيق الجزاءات (٦١) بناء على توصية اللجنة بموجب قرار المجلس رقم ٢٣٣ لعام ١٩٧٣ كذلك أصدرت اللجنة قائمة بأسماء الجناة فى هذا المجال الذين يمكن للدول أن تستعين بهم فى اجراءات التحريات اللازمة . وقد

راجع وسائل الأمم المتحدة فى متابعة قرارات المجلس والجمعية بصدد مسائل حفظ السلم فى
H.G. Schermers, International Institutional Law, vol. II, op. cit., pp. 566-567.

(٥٨) تشكلت فى منظمة الدول الأمريكية لجنة مؤقتة لمتابعة الجزاءات ضد الدومينيكان عام ١٩٦٠ وقد سبقت الإشارة الى لجنة الجزاءات فى الكومنولث ، كما توجد فى منظمة الوحدة الافريقية لجنة مماثلة . وعندما كانت الدول الغربية تفرض حظر تصدير المنتجات الاستراتيجية الى الكتلة الشيوعية ، أنشأت لجنة تنسيق ولجنة خاصة بالصين الشعبية chincom وذلك فى سبتمبر ١٩٥٢ م لتنسيق المظور ضد الصين الشعبية وكوريا . وبدأت لجنة الـ co com عملها فى يناير ١٩٥٠ ثم عهد اليها اختصاص لجنة الصين الشعبية وانتهى عملها كلية فى ١٩٥٧/١/٢١ .

راجع : L. Dubois, op. cit., p. 135.

(٥٩) سنعتقد فيما بعد مقارنة سريعة بين الجزاءات فى العصابة ولجنة الجزاءات الخاصة بروديسيا .

(٦٠) المرجع السابق ص ٤ - ٢٠ ، ٣٥ .

(٦١) يستخدم الصندوق فى دفع نفقات الجناة وتشجيع المؤسسات والهيئات على الإبلاغ عن انتهاكات الجزاءات ووسائل التهرب من تطبيقها بالإضافة الى وجوه الاتفاق التى تراها اللجنة متفقة مع أهداف القرار ١٩٦٨/٢٥٣ وتكون حصيلة الصندوق من المساعدات الاختيارية وأثمان المبيعات التى تضبط مخالفة للجزاءات .

راجع تقرير اللجنة المقدم للمجلس بتاريخ ١٩٧٤/١/٣ . مرجع سابق ، ص ١٧ .

أوضحت اللجنة أن مهمة الخبراء تتمثل في مساعدة الحكومة المعنية في تحديد الأصل الحقيقي لبعض البضائع خاصة خام الكروم وغيره من المنتجات والسلع الواردة من منطقة أفريقيا الجنوبية وخاصة من جنوب أفريقيا وموزمبيق وأنجولا ، وذلك باستخدام أساليب التحليل الكيماوى وغيرها للتأكد من صحة الوثائق المرفقة بالبضائع وأشار في مذكره اللجنة التى أرسلت للدول فى هذا الصدد فى ٧ سبتمبر ١٩٧٣ الى أنه من المرغوب فيه أن يمكن هؤلاء الخبراء من الاستعانة بخبرات المؤسسات الوطنية والتسهيلات المعملية .

وقد قامت اللجنة بأعداد قوائم وافية عن هيكل التجارة بين روديسيا والدول الأخرى بالتعاون مع المكتب الإحصائى فى الأمانة العامة ، كما وضعت نظاما يكفل الحصول على المعلومات اللازمة فى هذا الشأن بسرعة وكفاءة ، كما أنها أقامت نظاما لمقابلة مواقف الدول التى لا تطبق الجزاءات ، وأعدت قائمة بأسماء الشركات والأفراد الذين ينتهكون هذه الجزاءات (٦٢)

لجنة الأمم المتحدة ، ولجنة العصبة :

✽ شكلت لجنة العصبة بصدور تطبيق الجزاءات ضد إيطاليا عام ١٩٣٦/٣٥ كما شكلت لجنة الأمم المتحدة بمناسبة تطبيق الجزاءات ضد روديسيا منذ عام ١٩٦٨ .

✽ فى الأمم المتحدة شكل مجلس الأمن لجنة الجزاءات باعتبارها مسئولاً عن أعمال نظام الجزاءات . أما فى العصبة فقد لاحظنا أنه على الرغم من أن مجلس العصبة هو الجهاز المختص بصدور الجزاءات ، إلا أن الجمعية هى التى أنشأت لجنة الجزاءات وأشرفت على سير العمل بها .

✽ من حيث التشكيل : شكلت لجنة الأمم المتحدة - بشكل عام - من كل أعضاء المجلس - خاصة الأعضاء الدائمين ، وضمت لجنة العصبة كل أعضاء العصبة عدا إيطاليا .

✽ مهمة لجنة العصبة : أن تبحث وتسهل التنسيق بين الإجراءات المزمع اتخاذها من قبل الدول وأن تلقت المجلس أو الجمعية عند الضرورة ، بشأن المواقف التى تتطلب أن ينظر فيها ، وأن تقوم على مراجعة التشريعات التى أصدرتها الدول لتطبيق الجزاءات .

وقد نوقشت طبيعة اللجنة ونطاق اختصاصها فى أول اجتماع لها

في ١١ أكتوبر ١٩٣٥ ، واتجه الرأي إلى اعتبارها مؤتمرا له صفة تشريعية باسم « مؤتمر الدول أعضاء العصبة ». بشأن تطبيق المادة ١٦ (٦٣) وكانت تعد نظريا بمثابة جهاز تابع للجمعية . (٦٤)

أما لجنة الأمم المتحدة فمهمتها لجميع وفحص المعلومات (ومن مصافرها تقارير الأمين العام) حول ما اتخذته الدول ، وعلاج هذه الحالات ، وإبلاغ ذلك إلى المجلس والدول بشكل عام ، والدول المعنية بشكل خاص ، كما يمكنها طلب معلومات إضافية لاستكمال الصورة أو للتثبت من إبلاغ انتهاك معين . ومهمة اللجنة قاصرة على حالة روديسيا وقد أصبحت جهازا دائما لتابعة الجزاءات بصددتها .

٣ - العلاقة بين لجنة الجزاءات والأمين العام :

حرصت قرارات مجلس الأمن على التنسيق بين دور الأمين العام ولجنة الجزاءات التي أصبحت هي مركز الثقل في نظام متابعة تطبيق الجزاءات (٦٥) ، وأصبحت تقارير الأمين العام الخاصة بتطبيقات الدول والمنظمات للجزاءات أحد مصادر معلوماتها التي تقوم بفحصها وتقديم تقرير عنها إلى مجلس الأمن وهذا لا يعوق الأمين العام عن مهمته الأصلية في إبلاغ المجلس بما يراه في الموضوع بموجب سلطته في الميثاق .

وفور صدور قرار المجلس ، يبادر الأمين العام بنقله إلى الموجه اليهم طالبا ردودهم ثم يعرض على اللجنة ، ما وصله من ردود ، فإذا احتاجت اللجنة إلى إيضاحات أو أرادت نقل ملاحظات عن سلوك الدول في تطبيق الجزاءات ، أو انتهاكها لقرارات المجلس ، تولى الأمين العام مهمة نقل هذه الملاحظات إلى الدول وطلب الإيضاحات منها .

وكانت اللجنة قد أعربت في الفقرة ١٣ من تقريرها الأول عن أملها في أن تحيطها الأمانة العامة ، باستمرار وبكفاءة ، بالتطورات المتعلقة بمهمتها وفقا لقرارات المجلس أرقام ١٩٦٨/٥٢٣ ، ١٩٧٠/٢٧٧ ، ٣١٤ ، ١٩٧٢/ ، وأن تساعد في أية دراسات تقوم بها في هذا الشأن ، لكن لم تفتيها الإشادة بما تقدمه إدارات الإحصاء والشئون القانونية في الأمانة العامة من خدمات بالغة الأهمية بالنسبة لعمل اللجنة مما يسهل لها دراسة مشاكل التجارة ، وتقييم أثر الجزاءات على روديسيا ، وتذليل المشاكل

Conférence des Etats membres de la S.D.N. pour l'application de (٦٣)
l'article ١٦.

(٦٤) راجع الجزء الخاص بالعصبة من هذه الدراسة .

(٦٥) فيسمى من مركز الأمين العام استنادا إلى مركز الجهاز الذي أنشأه . انظر

جان كومباك ، ص ٣٣٣ .

القانونية التي تثار إبان التطبيق • (٦٦)

٤ - علاقة اللجنة بمجلس الأمن :

تعد اللجنة جهازاً ثانوياً يساعد المجلس في النهوض بمهمة تطبيق الجزاءات ضد روديسيا ، وعليها أن تحيطه بمدى تطور تطبيق قراراته ، وتقدم إليه ملاحظاتها حول مسلك الدول في تطبيقها • وكذا توصياتها لمعالجة ثغرات التطبيق • (٦٧) بحيث يصل إلى أقصى درجة ممكنة من الفعالية كما يجوز للجنة أن توصي بطرق التحقيق في بلاغات انتهاك الجزاءات ، لكن لا يمكنها أن تنتقد الدول التي ارتكبت بعض الانتهاكات ، ولم تطبق بدقة قرارات المجلس • (٦٨) غير أن اللجنة أمكنها في بعض الحالات أن تشر بعض التقارير التي تتضمن بلاغات عن انتهاك بعض الدول للجزاءات • (٦٩) استنهاضاً للرأي العام ، كما أمكنها أن تطلب تفسيراً من الدول حول عدم احترامها لقرارات المجلس أو تطلب توضيحاً لبعض الإحصاءات المقدمة منها بشأن مدى تنفيذها ، أو تنفيذ غيرها للجزاءات • (٧٠)

ثانياً - تطبيق الدول للجزاءات ضد روديسيا :

ليست الدولة ملزمة بشكل معين من التصرفات للوفاء بالتزاماتها الدولية ، لكنها ملزمة بأن يتلاءم قانونها ونظامها الداخلي مع هذه الالتزامات • ولذا تباينت الاجراءات الداخلية التي اتخذتها الدول لتنفيذ قرارات مجلس الأمن الخاصة بالجزاءات •

وقد درج المجلس على عدم الزام الدول باتخاذ اجراءات تشريعية

(٦٦) راجع تقرير اللجنة السادس • مرجع سابق ، ص ٦ ، ٢٠ ، ٣٣ ، ٣٤ •
(٦٧) ففي ١٩٧٢/٩/٢٩ اتخذ مجلس الأمن القرار رقم ٢٣٠ الذي طلب فيه من اللجنة أن تحدد نوع العمل الذي يمكن اتخاذه إزاء جنوب أفريقيا والبرتغال الصارخ والممن لتنفيذ الجزاءات ضد نظام ايان سميث • ونظر المقترحات المقدمة للمجلس بشأن توسيع نطاق الجزاءات وتحسين فاعليتها • المرجع السابق ، ص ١٣ • وكان المجلس قد درج في عدة قرارات رقم (١٩٦٨/٢٥٣ ، ١٩٧٠/٢٧٧ الخ) على ادانة البرتغال وجنوب أفريقيا لهذا السبب •

(٦٨) غير أنه يمكنها أن تلفت نظرها إلى مثل هذه المخالفات • راجع الأمثلة على ذلك في تقرير اللجنة المقدم لمجلس الأمن وثيقة رقم S/III78. السابقة الإشارة إليها • صفحة ٨ •

(٦٩) انظر المرجع السابق ، ص ١٠ •

(٧٠) جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٣٣ - ٣٣٤ •

معينة (٧١) لكنه يشير بما يراه كفيلا بفعالية تطبيق الجزاءات • ولذلك لا تعتبر قراراته فى هذا الشأن ملزمة للدول اذ من الثابت أن الدول يمكنها أن تنهج نهجا مخالفا وهذا بذاته لا يبطل تصرف الدولة (٧٢) ، وانما يرتب عليها المسؤولية الدولية لاخلالها بواجب قانونى دولى (٧٣) -

مدى استجابة الدول لتطبيق الجزاءات ضد روديسيا :

بادر بعض الأعضاء وغير الأعضاء (٧٤) وبعض الوكالات المتخصصة بالاستجابة الى قرارى مجلس الأمن رقم ٢١٦ ، ٢١٧ فى نوفمبر سنة ١٩٦٥

(٧١) أشار القرار ٢٥٣ الى أنه يتعين على الدول أن تتخذ كل الاجراءات الممكنة لمنع رعاياها أو المقيمين على أقاليمها من المساعدة على الهجرة الى روديسيا (فقرة ٨) • وجاء بالفقرة ٣ من القرار ٢٧٧ أن المجلس يطلب من كل الدول الأعضاء أن تتخذ على المستوى الوطنى الاجراءات المناسبة لضمان عدم الاعتراف بنظام روديسيا • وحثت الفقرة ٤ من القرار ١٩٧٢/٣١٤ الدول جميعا على اتيان ما من شأنه أن يسهل استيراد السلع المحظورة من روديسيا •

وفى الفقرة السابقة من القرار رقم ١٩٧٣/٣٢٨ طلب المجلس من كل الحكومات أن تتخذ اجراءات صارمة لضمان الامتثال الكامل من قبل الأفراد والمنظمات الواقعة فى اختصاصاتها لسياسة الجزاءات ضد روديسيا وطلبت الفقرة ٣ من القرار ٣٣٣ لعام ١٩٧٣ من الدول أن تلغى فوراً أى تشريع يسمح باستيراد معادن ومنتجات أخرى من روديسيا • وطلب نص القرار من الدول أن تصدر وتنفذ على الفور تشريعا يتضمن عقوبات صارمة على الأشخاص الطبيعية والاعتبارية التى تنهز من الجزاءات • ويحظر على شركات التأمين من تغطية الرحلات الجوية أو الأفراد والشحنات البحرية الى روديسيا •

(٧٢) ولذلك أعلنت الفقرة ٣ من القرار ٣١٤ الصادر فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٧٣ أن تشريع يسمح بشكل مباشر أو غير مباشر باستيراد سلع من روديسيا مما يحظره القرار رقم ١٩٦٨/٢٥٣

Would undermine sanctions and would be contrary to the obligations of States.

(٧٣) أكدت ذلك المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى قضية اللوتس وأخذت بهذا المبدأ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان •

راجع :

J.E.S. Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 1969, p. 262.

(٧٤) مثل ألمانيا الغربية التى كانت تبلغ عن انتهاكات وتتهم بخرقها للجزاءات كما طلب منها اتخاذ اجراءات معينة تطبيقا للجزاءات مثلما رفضت السماح للاعبى روديسيا بالاشتراك فى دورة ميونخ الاليمبية عام ١٩٧٢ بناء على ملاحظات لجنة الجزاءات بصدد محاولات التعاطيل للاشتراك فيها • روسو ، مرجع سابق ، ص ٢٨٥ - ٢٨٨ •

ويرى روسو أن ألمانيا كانت تماءى الدول الافريقية عندما أعلنت فى ١٩٧٣/٨/٢٣ أنها تنظر فى تشديد الاجراءات التجارية ضد روديسيا لكسب أصواتها فى الجمعية العامة حيث قبلت عضواً فى ١٩٧٣/٩/١٨ ، نفس المرجع ، ص ٢٨٢ - ٢٨٣ •

وكانت إيطاليا أول من حظر استيراد السكر والطباق من روديسيا في ١٠ ديسمبر ١٩٦٥، وتلتها مصر والمغرب فاسرائيل خلال ديسمبر ١٩٦٥ (٧٥). وأعلنت ٦٦ دولة في ردءا على الأمين العام أنها لا تعترف بنظام روديسيا غير الشرعى وليس لها معه علاقات دبلوماسية، وأنها حظرت صراحة أو ضمنا، تصدير الأسلحة والمعدات والمواد الحربية كما وافقت الدول المنتجة والمصدرة للبترول على الحظر. كذلك أشار عدد كبير من الدول إلى أنها قطعت علاقاتها الاقتصادية مع روديسيا وأعلنت دول أخرى أنها ستخفض بشكل متدرج حجم تجارتها معها.

ولم يمتنع صراحة عن تطبيق الجزاءات سوى البرتغال وجنوب أفريقيا. (٧٦) فمند ١٢ نوفمبر ١٩٦٥ أعلن رئيس وزراء جنوب أفريقيا د. فيرورد أن بلاده لن تسهم فى مقاطعة روديسيا. وفى ٢٥ نوفمبر ١٩٦٥ أصدر وزير خارجية البرتغال بيانا رسميا أكد فيه أن بلاده لن تطبق هذه الجزاءات نظرا لتكامل اقتصادها مع الاقتصاد الروديسى وعلى أساس أن الجزاءات التى قررها المجلس ليست ملزمة لأنها تقرر بموجب الفصل السادس من الميثاق (٧٧).

وبالنسبة للقرار ٢٣٢ فى ديسمبر ١٩٦٦ تلقى الأمين العام ردود ١١٥ دولة أعلن ٦٢ منها أنها لم تقم علاقات تجارية مع روديسيا. وأشارت ٤١ دولة من بين الباقيين إلى أنها اتخذت اجراءات فعالة، بينما اكتفت سبع دول بإصدار تأكيدات غامضة أنها تساند سياسة المنظمة فى هذا الشأن. وقدمت خمس دول اجابات مختلفة بينما لم ترسل ١٦ دولة ردءا للأمين العام ومن بينها الصين (٧٨).

ويلاحظ أن محاولات التهريب تركزت على الطباق، بينما روعى الحظر على البترول ومنتجاته بدقة (٧٩).

وكانت ألمانيا الغربية أول من أعلن عن عزمه على الاشتراك فى الجزاءات، وذلك فى ١٨/١٢/١٩٦٥. ولكن الاحصاءات تشير الى الانخفاض المستمر من ١٩٦٥ : ١٩٧٣ فى وارداتها من روديسيا والى تقلب حجم صادراتها اليها فى نفس الفترة
U.N. Security Council, S/115941/Add. 3, op. cit., pp. 41-44.

وراجع مرقف سويسرا وفيتنام الشمالية فى :
S/10852/Add. 1, (31.12.1972), pp. 29, 52.

(٧٥) ايزمان، مرجع سابق، ص ٤١.

(٧٦) المرجع السابق، ص ٤٣.

(٧٧) ايزمان، مرجع سابق، ص ٤٢.

(٧٨) راجع تفاصيل ردود الدول فى جدول ورد فى المرجع السابق، ص ٦٠ - ٧٠.

(٧٩) المرجع السابق، ص ٦٥.

وعندما عززت الأمم المتحدة الجزاءات وفرضت العزل الشامل بموجب القرارين ١٩٦٨/٢٥٣ ، ١٩٧٠/٢٧٧ ، تلقى الأمين العام ردود ١٠٤ دولة (٨٠) . أعلنت ٥٦ منها عدم وجود علاقات تجارية بينها وبين روديسيا (٨١) كما أعلنت ٣٨ دولة أخرى أنها اتخذت إجراءات معينة لتنفيذ الجزاءات وبقيت عشر دول بينها ست أعلنت بشكل عام أنها تؤيد سياسة المنظمة . (٨٢)

وقد أعلنت عدة دول أنها تواجه صعوبات خلال تطبيق الجزاءات وهي بتسوانا والكونغو برازافيل ، مالاوى ، زامبيا ، وهي الوحيدة التى أهتم مجلس الأمن بأمرها (٨٣) .

الخلاصة :

يتضح مما تقدم أن استجابة الدول لتطبيق الجزاءات لم تكن استجابة جادة بالقدر الكافى ، وأدلة ذلك بما يلى : -

١ - أن قسما كبيرا منها قدم اجابات غير صحيحة ودليل ذلك النتائج العكسية التى أتتها سياسة الجزاءات .

٢ - أن عددا هاما نسبيا من الدول لم يقطع علاقاته الاقتصادية مع روديسيا خاصة الدول ذات العلاقات الرئيسية معها ، بل زادت تسع دول من صادراتها الى روديسيا منذ ١٩٦٥ ، ولم ينقص عدد هام من الدول صادراتها أو وارداتها الا بقدر يسير لا يذكر . (٨٤)

٣ - لم تواظب الدول على موافاة الأمين العام بالتدابير التى اتخذتها تطبيقا للجزاءات (٨٥) . فقد كشف الأمين العام فى تقرير بتاريخ ١١ سبتمبر سنة ١٩٧٢ ، عن أن ٢٢ دولة فقط من بين ١٣٢ دولة ، هى التى أرسلت ردودها عليه (بينها البحرين ومصر والعراق وسوريا) (٨٦) .

(٨٠) راجع جدولاً بتفاصيل الردود فى المرجع السابق ، ص ٧٦ - ٨٠ .
(٨١) ولكن لجنة الجزاءات أعلنت أن ١٣ منها تحتفظ بعلاقات تجارية مع روديسيا ومنها السعودية والعراق وتنزانيا وتونس والبرتغال . انظر المرجع السابق ص ٨١ .
(٨٢) هى السعودية والعراق وملاوى والنيجر وتنزانيا وأوغندا ، المرجع السابق .
(٨٣) استنادا للمادة ٥٠ ، كما تقدمت دول لاعانتها هى الدانمارك وأثيوبيا وغنينا وميشقور والسويد ، تنعيذا لقرارات المجلس .

(٨٤) راجع تفاصيل ذلك بأسماء الدول فى : Ibid., op. cit., 82-83.

(٨٥) وما يذكر أن نصف أعضاء الأمم المتحدة لم يقدم أية معلومات احصائية .

(٨٦) Ch. Rousseau, op. cit., p. 295.

٤ - عدم جدية الولايات المتحدة (٨٧) ، بل وإعلانها لانتهاكاتها صراحة (٨٨) وتهرب بعض الدول الأفريقية من التنفيذ ، ومخالفة البعض مثل مالاي وجنوب أفريقيا باستثناء البرتغال وجنوب أفريقيا اللتين تجاهران برفضهما لسياسة الجزاءات ضد روديسيا .

٢ - صور تطبيق الجزاءات :

تباينت صور التطبيق بين الدول كما اختلف أسلوب الدولة ، وفي الدولة الواحدة ، فى تطبيقها من قرار لآخر ، وإن أمكن حصر صور التطبيق بوجه عام فى طائفتين : -

(أ) طائفة يتطلب سريان القرارات فيها اتخاذ اجراء خاص سواء كان تشريعيا أو اداريا .

(ب) وطائفة أخرى تسرى بمجرد نشرها والاعلان عنها .

ومن أمثلة الدول التى يتطلب نفاذ قرارات مجلس الأمن فيها اتخاذ اجراء داخلى خاص نذكر الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يمكن للرئيس الأمريكى ، استنادا الى الترخيص الممنوح له بموجب قانون الاشتراك فى الأمم المتحدة U.N. Participation Act الصادر عام ١٩٤٥ بشأن تنفيذ قرارات مجلس الأمن الصادرة فى نطاق المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة

(٨٧) راجع انتهاكات الولايات المتحدة الصريحة خاصة بتشريعات من الكونجرس لقرارات الجزاءات فى تقرير اللجنة الخاصة بالجزاءات وثيقة رقم S/III78 بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٧٤ الذى يلخص تقاريرها السابقة . ومنه يتضح (ص ٢٥ - ٢٦) : أن روديسيا ما زالت تحتفظ بكتب اعلامى فى واشنطن ومكتب طيران فى نيويورك وإن كان المندوب الأمريكى فى اللجنة (الاجتماع رقم ١٧٠) قد ادعى أن الكتب الاعلامى سجل لدى السلطات الأمريكية فى ٣ فبراير ١٩٦٦ لنشر الأفلام والأدب وهو يخاطب الجماعات والأفراد . أما مكتب الطيران فلم يسمح له ببيع تذاكر أو اجراء الحجز .

(٨٨) تجدر الإشارة الى التزام فرنسا وإنجلترا لقرارات المجلس وهو ما سجلته احصاءات التجارة بينهما وبين روديسيا . انظر ص ٤١ من تقرير لجنة الجزاءات السابع وكان الكونجرس الأمريكى قد أصدر تشريعا فى ١ يناير ١٩٧٢ ببيع استيراد معادن من روديسيا منتهكا بشكل صريح لقرارات المجلس ، ولذلك وضعت الفقرة الثالثة من = القرار رقم ١٩٧٣/٣٣٣ خصوصا للإشارة الى هذا العمل ، واعترف المندوب الأمريكى بجميع الانتهاكات الأمريكية لقرارات المجلس .

راجع بشكل خاص صفحات ٥ ، ٩ ، ١٠ من التقرير المذكور .

وقد قُفرت الواردات الأمريكية من روديسيا الى الضعف من ١٩٦٥ - ١٩٧٣ (من ١٤ مليون دولار الى حوالى ٢٦ مليون من الدولارات) . أما الصادرات فقد انخفضت تماما .

راجع تقرير لجنة الجزاءات السابع الصادر فى ٧ مايو ١٩٧٥ . مرجع سابق ، ص ٤١ .

أن يصدر قرارات بتنفيذها يكون لها قوة القانون بموجب الدستور الأمريكي .

وقد أصدر الرئيس الأمريكي أمراً تنفيذياً لأول مرة بتاريخ ٥ يناير سنة ١٩٦٧ ، لتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم (٢٣٢) الصادر في ديسمبر سنة ١٩٦٦ . ومعنى هذا أن قرارات المجلس لا تسرى في الولايات المتحدة تلقائياً ، وإنما ترك أمر تنفيذها من عهده للرئيس الأمريكي . (٨٩)

وفي بريطانيا نفذ قرار المجلس رقم ٢٣٢ بمقتضى Orders in council وهو إجراء تتخذه السلطة التنفيذية وتلزم موافقة البرلمان عليه . وتحدد هذا الإجراء سنوياً بموافقة البرلمان في كل مرة (٩٠) . كذلك طبقت كندا القرار رقم ٢٣٢ ورقم ٢٥٣ بموجب لوائح خاصة .

وتقاطع الداهومي جنوب أفريقيا والبرتغال وروديسيا بموجب مراسيم صادرة عامي ١٩٦٣ ، ١٩٦٦ .

أما السويد فتطبق الحظر بموجب القانون السويدي رقم ١٧٨ لعام ١٩٧١ لكن هذا القانون يسمح بتصدير المعدات الطبية والتعليمية، ويشترط الحصول على تصريح للتصدير بموجب مرسوم ملكي .

وفي فرنسا . طبق القرار ١٩٦٦/٢٣٢ عن طريق اخطار بسيط للمستوردين والمصدرين نشر في الجريدة الرسمية في ٢٥ فبراير سنة ١٩٦٧ . أما القرار رقم ١٩٦٨/٢٥٣ فقد صدر بشأنه مرسوم في ٢٣ أغسطس سنة ١٩٦٨ نشر في الجريدة الرسمية في ٢٧ أغسطس سنة ١٩٦٨ نص صراحة على المواد ٢٥ ، ٣٩ ، ٤١ من الميثاق ، كما أورد نص القرار ٢٥٣ . وقد تقرر الحظر بموجب المرسوم الأخير بعد إلغاء الاخطار السابق على المستوردين والمصدرين بقرار وزاري بتاريخ ٢٣ أغسطس سنة ١٩٦٨ ويستثنى من الحظر المسود الطبية والتعليمية والاعلامية والمطبوعات . وصدر بقائمة السلع المصرح باستيرادها أو إعادة تصديرها قرار وزاري على أن يسمح بالتجاوز عن المواد الغذائية لاعتبارات انسانية .

وفي اليونان ، صدر القانون رقم ٩٥ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١١ أغسطس سنة ١٩٦٧ استكمالاً لمراسيم وقرارات حكومية سابقة ، استهدفت حظر التعامل مع نظام إبان سميث تطبيقاً لقرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ لعام ١٩٦٦ كما صدر القانون رقم ٥٤٠ المنشور في الجريدة الرسمية في ١٥ سبتمبر ١٩٦٨ بتوسيع نطاق الحظر تطبيقاً لقرار مجلس

P. Jessup, Modern Law of Nations, 1968, op. cit., p. (٨٩)

Andrew Boyd, op. cit., p. 252. (٩٠)

الأمم رقم ٢٥٣ لعام ١٩٦٨ (٩١) .

أما فيما يتعلق بضبط نشاط الرعايا خارج حدود الوطن :

١ - أصدرت بريطانيا (٩٢) بعض التشريعات التي تضمن التلاؤم مع سياسة الجزاءات وكذلك الحال في الولايات المتحدة (٩٣) .

٢ - وفي سويسرا يترتب على تعامل شركاتها مع روديسيا حرمانها من الضمانات والتسهيلات التي تقدمها السلطات الفيدرالية لهذه الشركات ضد مخاطر التصدير .

٣ - كما أصدرت يوجوسلافيا قانونا فيدراليا عام ١٩٦٨ يحذر الاحتفاظ بعلاقات تجارية أو أية علاقات أخرى مع روديسيا . واستندت الى قانون فيدرالى آخر يتعلق بتبادل السلع والخدمات مع الدول الأجنبية ، لكن تحكم الرقابة على نشاط الشركات اليوجوسلافية في الخارج .

٤ - وتلتزم الحكومة النيروبية العاملين في قطاع النقل والتجارة الخارجية بوضع نص في عقودهم لا يجوز بموجبه أن يستمر النقل اذا كانت هذه العمليات محظورة بموجب قرار مجلس الأمن بالنسبة لنقل البضائع من جنوب أفريقيا واليها .

٥ - أما في بلجيكا فيتطلب التعامل مع جنوب أفريقيا وروديسيا الحصول على تصريح خاص .

(٩١) راجع صور كل ذلك وغيره من نماذج تطبيقات الدول للجزاءات في تقرير اللجنة

المصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٧٢ .

(٩٢) تطبق بريطانيا U.K. Trading with Enemy Act 1939. ثم أصدرت U.K. Southern Rhodesia (Petroleum) Order 1965, Southern Rhodesia (Prohibition) export and import, Order, 1966.

(٩٣) وتطبق الولايات المتحدة :

U.S. Trading with the Enemy Act 1950, Ch. Rousseau, op. cit., p. 283.

المبحث الثالث : مدى فعالية سياسة الجزاءات ضد روديسيا :

حدد مجلس الأمن لسياسة الجزاءات ثلاثة أهداف سياسية (٩٤) أبرزها إسقاط نظام الأقلية البيضاء غير الشرعي . وبديهي أنه يقصد إسقاط النظام بأكمله ولا يقتصر الأمر على إسقاط حكومة ايان سميث أو شخصه ، وثانيها اقامة ترتيبات دستورية منصفة للأفارقة وثالثها ازالة تهديد السلم الذي ترتب على الموقف في روديسيا .

وقد تصاعدت سياسة تشديد الجزاءات حتى استكملت حلقاتها النهائية من الوجهة العملية بقرار المجلس رقم ٢٧٧/١٩٧٠ ، فأحكم الحصار الاقتصادي والمالي والتجاري شاملا نشاط الدول والأفراد والشركات ، وأكد على عدم الاعتراف بالنظام وتصرفاته ، ومع ذلك أعلنت لجنة الجزاءات ، ومجلس الأمن ، والجمعية العامة بشكل نهائي فشل الجزاءات في تحقيق هدفها المنشود ، فما هي مظاهر الفشل وحدوده ، وما هي أسبابه الحقيقية ؟

الواقع أن سياسة الجزاءات هدفت الى إسقاط نظام سميث العنصري بوسيلتين هما : عزل وشل الاقتصاد الروديسي كوسيلة للضغط على النظام من الداخل واسقاطه ، وتخويل بريطانيا حق استخدام القوة بسحق التمرد في روديسيا (قرار مجلس الأمن رقم ٢١٧ في نوفمبر سنة ١٩٦٥) وهو ترخيص لم تستخدمه بريطانيا كما هو معروف .

أما عن الحصار الاقتصادي فقد ثبت فشله ، إذ ينضج من عدة مصادر (٩٥) ، أن صادرات روديسيا و وارداتها في تزايد مستمر منذ تطبيق سياسة الجزاءات ضدها ، أو على الأقل لم تتأثر تجارتها بشكل ملموس . ولكن فشل الحصار الاقتصادي في تحقيق الهدف المنشود من

(٩٤) فاوست ، قرارات المجلس بشأن روديسيا ، مرجع سابق ، ص ١١٠ .

(٩٥) من ذلك ما تعلنه السلطات الروديسية نفسها ، فقد أعلنت أن صادراتها عام ١٩٦٦ زادت بنسبة ٤٠٪ عن عام ١٩٦٨ . أما وارداتها فانخفضت قليلا عام ١٩٦٩ عن عام ١٩٦٨ . ووفقا لتقرير لجنة الجزاءات المنشور في ١١/٣/١٩٧٤ بلغت الصادرات الروديسية ٤٩٩ مليون دولار عام ١٩٧٢ مقابل ٣٨٨ مليون دولار عام ١٩٧١ . وبلغت الواردات ٤١٧ مليون مقابل ٣٩٧ مليون من الدولارات في نفس الفترة . انظر شارل روسو في المجلة العامة للقانون الدولي . مرجع سابق ص ٢٩٥ ص ٥٩ وجاء في تقرير لجنة الجزاءات عن النصف الأول من عام ١٩٧٠ أن واردات روديسيا وصلت عام ١٩٦٩ =

ورائه لا يعنى القول بأن الجزاءات لم تكن بغير قيمة أو فاعلية على الأقل من الوجهة النفسية .

وإذا كان المجلس والجمعية العامة قد أكدوا في جميع قراراتهما منذ عام ١٩٦٩ ، على الأقل فشل هذا الحصار في تحقيق أهدافه ، فهل هناك مبررا لاستمرار الحصار ؟

هناك اتجاه يؤيد استمرار الجزاءات على أساس أن استمرار العزل الاقتصادي والنفسى لروديسيا سوف يؤتى ثماره ، ولكنه يتطلب لذلك وقتا طويلا (٩٦) . بينما فريق آخر يعارض استمرار الجزاءات على أساس أنها تلحق أضرارا شديدة بالدول المجاورة لروديسيا فلا يستفيد من استمرارها سوى روديسيا نفسها ، ولا يرى هذا الفريق أملا في فاعليتها ما لم تقترن بعمل عسكري وبخطوات أخرى أكبر صرامة . (٩٧)

وتبدو لنا سلامة وجهة نظر الفريق المعارض لاستمرار الجزاءات باعتبارين على الأقل : -

الاعتبار الأول :

إن استمرار الجزاءات يعود بالضرر على الدول المجاورة وعلى الشعب الأفريقي في روديسيا إذ لا يتصور توجيه آثار الجزاءات نحو البيض وحدهم بالإضافة إلى أن استمرارها - مع عدم فاعليتها - يدفع النظام العنصرى إلى التعنت والتميز ضد الافارقة . كما أن من شأن استمرارها مع تعثرها أن تضعف هيبة المنظمة العالمية في نظر الدول الصغيرة على الأقل ، هذه الهيئة التى تحرص هذه الدول على دعمها .

الاعتبار الثانى :

أنها جزاءات شكلية طالما لا تطبقها الدول التى تتاجر مع روديسيا كما لا تطبقها غالبية الدول خاصة ذات المصالح التجارية مع روديسيا .

= إلى ١١٥ مليون جنيه استرلينى مقابل حوالى ١٢١ مليون عام ١٩٦٨ ، كما بلغت الصادرات ١٤٠ مليون مقابل ١٠٦ر٥ مليون عن نفس الفترة (لكنها لاحظت أن المعلومات المنشورة لا تغطى سوى خمس التجارة الفعلية ولا يعتمد عليها) .
ويؤكد نفس النتيجة تقرير لجنة الجزاءات الصادر فى ٧ مايو سنة ١٩٧٥ . مرجع سابق ، ص ٢ وما بعدها .

Williams M. Parsonage, Britain and Rhodesia, The Economic (٩٦)

Background to Sanctions, World Today, Sept. 1973, pp. 387-388.

Dennis Austin, Sanctions and Rhodesia, World Today, March, (٩٧)

1966, pp. 107, 113 ; J.S. Banis, Rhodesia and the United Nations, Journal of African and Asian Studies, August, 1968, p. 16.

والواقع أنه لو صبح عزم إنجلترا والولايات المتحدة على إسقاط النظام العنصرى لتحقيق ذلك منذ البداية دون حاجة الى وضع نظام متدرج للجزاءات ونظام لمراقبة تطبيقه يعرف مقدما أنه لن يطبق ولن يحترم (٩٨) أسباب فشل الجزاءات :

يمكن أن نرجع فشل الجزاءات فى تحقيق أهدافها الى عدة أسباب :

السبب الأول :

عدم جدية التطبيق وعدم عالميته ومظاهر ذلك سياسات بعض الدول الكبرى وخاصة إنجلترا (٩٩) والولايات المتحدة التى تحدى برلمانها ومحاكمها قرارات مجلس الأمن (١٠٠) ، وتراخى الدول فى تقديم البيانات المطلوبة للأمن العام ، وفيما غالبية الدول بشكل أو بآخر بانتهاك الجزاءات ، أو عدم تطبيقها لسبب أو لآخر ، أو التهرب منها ، أو تقديم بيانات خاطئة كما سبق الايضاح .

السبب الثانى :

تردد بعض الدول الأفريقية لأسباب اقتصادية أو سياسية (ملاوى - بتسوانا - لسوتوا) فى تطبيق الجزاءات . كما أن البرتغال وجنوب أفريقيا رفضتا تطبيق الجزاءات وقدمتا مساعدة قوية وقامت بتغطية محاولات التحايل والتهرب من الجزاءات (١٠١)

السبب الثالث :

ويتصل بطروف روديسيا نفسها حيث أمكن تعظيم استخدام موارد

(٩٨) رالف زاكبين ، مرجع سابق ، ص ٦٥ - ٦٧ .

(٩٩) ولا يعنى تحمس بريطانيا للجزاءات أنها صادقة النية فى إسقاط النظام العنصرى ، إذ يرجع ذلك الحساس الى عدة أسباب منها أنه نتيجة لضغوط الدول الأفريقية ورغبة منها فى تبرير موقفها أمام الرأى العام العالمى ، خاصة وانها لم تخسر كثيرا بهذه السياسة من الوجهة التجارية وأن ما تخسره تجاريا لا يقاس بما تكسبه سياسيا ، بل أن بعض الدراسات تؤكد أن رفع الجزاءات سوف يعود بالضرر تجاريا على بريطانيا . وبالإضافة الى ذلك فإن بريطانيا مطمئنة الى تسبب نظام الجزاءات ، بل أنها كانت = لا تعرف بالتحديد عند اقتراح هذا النظام هدفا من ورائه . انظر أوستن ، مرجع سابق ص ١١٢ - ١١٣ - ١١٣ ، بينز مرجع سابق ص ٣ - ٥ ، ١٦ ، مرجع سابق ص ٢٢٢ - ٢٢٣ .

(١٠٠) راجع تفصيل ذلك فى : شارل روسو ، مرجع سابق ، ص ٩٦ - ١٠٠ .

(١٠١) راجع تفصيل ذلك موقف الدولتين فى : ايزمان ، مرجع سابق ، ص ١٠٣ - ١٠٨ .

الاقتصاد الروديسي المتنوعة، وبفضل سياسة التقشف التي أعلنتها الحكومة، والتعبئة الشعبية الداخلية * (١٠٢)

وكان لموقع روديسيا الجغرافي أثر هام في تمكينها من التصدي للجزاءات ، فقد أتاح لها أن تتلقى معونة حلفائها من جنوب أفريقيا وموزمبيق ، وإنجولا ، كما سمح لها من ناحية بالضغط على الدول الأفريقية المجاورة * (١٠٣) غير أن هذا الموقع لا يتمتع بموانئ أو سواحل بحرية كان يمكن أن يكون عاملا حاسما ضد روديسيا لو لم تجاورها جنوب أفريقيا والمستعمرات البرتغالية ولذلك ستقل مزايا هذا الموقع باستقلال هذه المستعمرات *

Margaret P. Doxey, The Rhodesian Sanctions Experience, Y.B.W.A (١٠٢) vol. 25, 1971, pp. 155-156.

(١٠٣) للاطلاع على تفاصيل هذه النقطة راجع : ايزمان ، مرجع سابق ، ص ١٠٣-١٠٨.

الفصل الثالث

بعض المسائل القانونية المتفرعة من قضية روديسيا

أثار تطبيق الجزاءات ضد روديسيا عددا من المسائل القانونية الهامة وسنعرض فيما يلي لأهم هذه المسائل : -

المبحث الأول : طبيعة العلاقة بين بريطانيا وروديسيا :

كانت روديسيا ولا تزال مستعمرة بريطانية بصرف النظر عن درجة استقلالها من الوجهة الدستورية عن بريطانيا (١٠٤) ، كما ان بريطانيا مسئولة أمام الأمم المتحدة بموجب أحكام الميثاق الخاصة بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، وتقع عليها مسئولية منح الاستقلال لأقليم روديسيا بموجب قرار الجمعية العامة رقم ١٥١٤ لعام ١٩٦٠ في هذا الشأن . وقد اعترفت الحكومة البريطانية غي أكثر من مناسبة (١٠٥) بمسئوليتها عن منح الاستقلال لروديسيا ووضعت شروطها لتحقيقه أهمها تمكين الأغلبية الأفريقية من تمثيل عادل في الحكم . وقد أصرت بريطانيا على أن المسألة الروديسية مسألة داخلية طرفها روديسيا وبريطانيا وحدهما . وعندما أعلنت روديسيا الاستقلال من جانب واحد في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٥ أكد وزير خارجية بريطانيا أمام مجلس الأمن ذلك ، لكنه أوضح أن حكومته طلبت عقد المجلس لسببين : -

الأول : ان محاولة إقامة نظام غير شرعى فى أفريقيا قائم على حكم الأقلية ، يعد مسألة تهتم العالم بأسره .

الثاني : ان الجزاءات الاقتصادية التى تطبقها إنجلترا ضد روديسيا لن تكون فعالة مالم تساندها بقية أعضاء المنظمة (١٠٦) .

(١٠٤) يسمح دستور روديسيا لعام ١٩٦١ لانجلترا بالاعتراض على بعض القوانين الروديسية كما يعطى للبرلمان الانجليزى مالم توجد أحكام مخالفة ، حق الاحتفاظ باخصاصه ازاء الاراضى المرتبطة بالتاج . انظر جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٥٢ .
(١٠٥) المرجع السابق ، ص ٦٠ .
(١٠٦) المرجع السابق ، ص ٦٥ .
وقد سبق الإشارة الى أن بريطانيا استهدفت بعرض القضية على المجلس أمرين :
إلغاء التشريعية ، واكتساب الفعالية لعملها ضد روديسيا .

فما مدى مشروعية اعلان استقلال روديسيا من جانب واحد وأثره في وضع المشكلة وما مدى مسئولية بريطانيا على أعمال المتمردين ، وما هو الأساس القانوني لاهتمام المجتمع الدولي ؟ .

ان قيام الأقلية البيضاء بالاستيلاء على الحكم لصالحها ، وحرمان الأغلبية الافريقية صاحبة الحق المشروع في السلطة يشبه تماما استيلاء اليهود على السلطة في فلسطين عام ١٩٤٨ ، ولاشك في ان تساهل بريطانيا أو تعمدتها الاستجابة لنزعة البيض منذ ١٩٢٣ ، يحملها المسئولية الكاملة من تمكين البيض من اعلان الاستقلال (١٠٧) .

وقد ثار الوضع القانوني لروديسيا بعد اعلان الاستقلال في قضية (١٠٨) *Madzimbamuto v. Lardnerburka* ورأت المحكمة في روديسيا ان روديسيا كانت قبل الاعلان شبه مستقلة ، وبعده تمتعت باستقلال واقعي وليس قانوني ، وأصبح سكانها يدينون لحكومة روديسيا وأكدت المحكمة ان نظام سميث بسيطرته على الاقليم قد أصبح السلطة الشرعية الفعلية في البلاد (١٠٩) . ولكن الحكم استوقف أمام المجلس القضائي الخاص Privy Council في بريطانيا الذي انتهى الى تقرير عدم مشروعية الاعلان ، وبطلان التصرفات المترتبة عليه ، مؤكدا استمرار سيادة بريطانيا على روديسيا حيث لا تملك روديسيا التخلص منها من جانبها (١١٠) ، وأشار الى أنه لا يجوز تصور وجود حكومتين شرعيتين في نفس الوقت على نفس الاقليم ، موضحا ان حكومة سميث غير شرعية لاغتصابها للسلطة من أصحابها المطالبين بها ، ولذلك يمكن لسكان روديسيا ألا يطيعوا حكومتها الا بالقدر اللازم لحفظ النظام والقانون ومستقبل المجتمع المتحضر (١١١) .

ويتضح مما سبق ان الأقلية البيضاء العنصرية في روديسيا لا يمكنها قانونا أن تسقط سيادة بريطانيا ومسئوليتها التي أكدها المجتمع الدولي . ومن شأن عدم اعتراف بريطانيا باعلان الاستقلال أن يسلب روديسيا

(١٠٧) مواطن روديسي اعتقل بموجب قانون الطوارئ الذي أعلنه سمث في ظل دستوره الجديد عام ١٩٦٥ . انظر في تفاصيل القضية وأبعادها : M.M. Marshall, The Legal Effects of Unilateral Declaration of Independence, op. cit., pp. 1026-1027.

Ibid., pp. 1028-1029. (١٠٨)

Ibid., p. 1029. (١٠٩)

Ibid., p. 1030. (١١٠)

Ibid., p. 1031. (١١١)

ما منحتة من استقلال داخلي والرجوع بها الى دستور ١٩٢٣ (١١٢) واذا كانت العناصر المادية التقليدية اللازمة لنشأة الدولة متوفرة في روديسيا ، الا أنه يلزمها عنصر آخر بالغ الأهمية وهو ضرورة تسليمها بالحقوق المدنية والسياسية لكل مواطنيها انسجاما مع الاعلان العالمى لحقوق الانسان وقرارات الجمعية العامة فى هذا الشأن (١١٣) ، ولذلك لا تعد اداة الأمم المتحدة للاعلان عقبة فى قيام دولة روديسية مستقلة ، ولكن هذه الادانة تجرد الأساس السياسى للنظام وعلان الاستقلال من أى أثر أو شرعية دولية (١١٤) .

ولاشك ان الأغلبية الافريقية فى روديسيا ، وليست الأقلية البيضاء المستوطنة هي التى كان من حقها أن تنتزع استقلال الاقليم من بريطانيا بمختلف السبل ، ويعتبر كفاحها مشروعا فى كنف القانون الدولى ، ويتمتعون خلال كفاحهم بحقوق الثوار الوطنيين وبحماية القواعد القانونية الدولية وباحترام العالم مثلما حدث فى كافة القضايا الاستعمارية الماثلة أما تصرف الأقلية العنصرية فهو اغتصاب للسلطة من أصحابها الشرعيين ولا سند له فى القانون والواقع والمنطق ولا يصح النظر الى كفاح الأغلبية ضد هذه الأقلية أو قمع الأقلية للأغلبية على أنه ببساطة صراع بين الأجناس (١١٥) .

واذا كانت مسئولية الدولة عن أعمال الثوار تتحدد بمدى سيطرتها على الاقليم الا أن هذه القاعدة لا تنطبق فى حالة روديسيا حيث تسأل بريطانيا عن جميع تصرفات الثوار الخاطئة نظرا لمسئوليتها الأصلية باعتبارها دولة قائمة بالادارة فى مواجهة المجتمع الدولى بالإضافة الى انها مكنت الأقلية البيضاء من انشاء هذا الوضع (١١٦) ، لكنها ليست مسئولة عن ديون الحكومة الروديسية اذا لم تكن قد أسهمت بأية صورة فى انشاء هذه الديون (١١٧) .

ويجب أن نفرق بين مسئولية بريطانيا عن مشكلة روديسيا والتزامها

(١١٢) فاوست ، قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .

(١١٣) اعلان الجمعية العامة رقم ١٥١٤ لعام ١٩٦٠ الخاص بمنح الاستقلال للأقاليم وللشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتى .

قرار الجمعية رقم ٦٤٨ (الدورة السادسة) بشأن العوامل التى تؤهل الدولة للاستقلال . المرجع السابق ، ص ١١٢ ، هامش ٥ .

(١١٤) المرجع السابق ص ١١٣ .

(١١٥) للاطلاع على رأى المخالف انظر مقال اكهرست حول مسئولية الدولة عن أعمال

الثوار ، مرجع سابق ، ص ٥١ .

(١١٦) راجع رأى المخالف فى مقال اكهرست سالف الإشارة اليه ، ص ٦٢ - ٦٣ .

(١١٧) هذه الحجة قال بها شارل روسو وأوردها ، المرجع السابق ، ص ٦٧ - ٦٩ .

أمام المجتمع الدولي بتسويتها ، وبين خروج المسألة من نطاق الاختصاص الداخلي لبريطانيا ، وليس ثمة ما يمنع من أن تكون دولة مسئولة عن وضع معين تتعدى خطورته نطاقها الداخلي ليهم العالم بأسره .

وقد لوحظ أن الصحافة الأمريكية والكونجرس وكذلك بعض الدول مثل فرنسا (١١٨) والبرتغال قد عارضت تدخل مجلس الأمن في المسألة باعتبارها مسألة داخلية بريطانية وفق المادة ٧/٢ بل أن الحكومة البرتغالية ادعت أن القرار ٢٢١ الذي تضمن جزاءات ضد روديسيا يعد باطلا وغير ملزم بالتالي نظرا لأنه قرر جزاءات بناء على تقدير «خاطيء» بأن الموقف في روديسيا يمثل تهديدا للسلام والأمن الدوليين ، وطالبت الحكومة البرتغالية بأن يتضمن القرار ، الاعتبارات التي أقيمت واضعيه بأن الموقف مهدد للسلام ، أو أن يصدر رأى استشاري من محكمة العدل الدولية قبل أن يقرر المجلس أى جزاء (١١٩) .

وقد سبق أن أوضحنا أن المجلس له حرية واسعة في المادة ٣٩ في أن يقرر وجود تهديد للسلام من عدمه ، وأن يقرر جزاءات أو أية إجراءات أخرى ، وأن قراره كالحكم القضائي لكنه لا يخضع لقيود الحكم القضائي . كان يصدر منسباً (١٢٠) لأن الدول الأعضاء أسندت مهمة التقرير للمجلس بموجب المادة ٢٤ وتعهدت بطاعته بلا جدال بموجب المادة ٢٥ ، بالإضافة إلى أن قراره سياسي بحث ، بمعنى أن تقريره يعتمد على اعتبارات تتخطى مجرد التفسير الحرفي لمبارات المادة ٣٩ (١٢١) . والمعلوم أنه رفض صراحة في سان فرانسيسكو أن يسند إلى المحكمة أى دور في هذا الشأن ، كما يعد طلب رأى استشاري من المحكمة حول هذه النقطة بمثابة افتئات على حق خاص وخطر للمجلس ، وهو إلى ذلك تعد من المحكمة لاختصاصها .

أما فيما يتعلق بما قيل عن عدم دقة تقدير المجلس للموقف في روديسيا ، فإننا نرى أن ذلك لا يقوم على أساس سليم للاعتبارات الآتية :

(١١٨) ويلاحظ أن فرنسا ظلت لفترة تعتبر تأييدها للجزاءات تأييدا لبريطانيا وليس للأمم المتحدة ، وظلت تمتنع عن التصويت على قرارات مجلس الأمن لعدم اعترافها باختصاص المنظمة في بحثها .

D. Ruzié, p. 37 ; Georges Fischer, p. 65 ; C.G. Fenwick, When is there a Threat to the Peace? Rhodesia, A.J.I.L., vol. 61, 1967, p. 754 ; M. Mc Dougal and M. Michael Reisman, Rhodesia, A.J.I.L., vol. 62, 1968, pp. 14-15.

(١١٩) فاونست ، مرجع سابق ، ص ١١٦ .

(١٢٠) المرجع السابق ، ص ١١٧ .

(١٢١) المرجع السابق ، ص ١١٨ .

١ - ان المادة ٧/٢ تشير الى « المسائل » لا الموافق . ولذلك يمكن للمجلس أن ينظر عناصر الموقف المهددة للسلم ، على أن تهتم بريطانيا بسحق التمرد واقامة حكم شرعى (١٢٢) .

٢ - اذا كانت بريطانيا قد تمسكت بها قبل اعلان الاستقلال من جانب واحد . فقد نبذتها بنفسها حين عرضت الأمر على مجلس الأمن مؤكدة أبعاده الدولية وعندما تتنازل الدول المعنية بنفسها عن حقها فى الدعوى ، لا يحق لغيرها التمسك بها (١٢٣) .

٣ - أنه لا مجال لاثارة هذه الحجة بعد أن قرر مجلس الأمن اتخاذ أعمال قمع وفق الفصل السابع (١٢٤) .

٤ - يقوم اختصاص الأمم المتحدة فى روديسيا على أساس الاخلال الخطير والقمع المنظم لحقوق الانسان (١٢٥) ، حتى لو لم يكن هناك تهديد للسلم (١٢٦) .

ويعزز ذلك سابقة تدخل الأمم المتحدة فى مسألة الأبارتheid والتمييز ضد الهنود فى جنوب أفريقيا . ولا يمكن انشاء مبدأ الاختصاص الداخلى بالنسبة لاعلان الأقلية البيضاء للاستقلال من جانب واحد لأن المبدأ لا ينطبق الا على الدول (١٢٧) وروديسيا لم يعترف بها كدولة بموجب قرارات الأمم المتحدة التى تعتبر هذا الاعلان تهديدا للسلم والأمن الدولى (قرار المجلس رقم ١٩٦٥/٢١٧) وكذلك لا يمكن القول ان هذا الاعلان يعد بمثابة ممارسة لحق تقرير المصير اذ لا يتصور أن يسيطر ٦٪ على ٩٤٪ ، وتحويلهم

(١٢٢) المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(١٢٣) هذه الحجة قال بها سارل روسو وأوردها روزيه فى مقاله عن الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا ، مرجع سابق ، ص ٣٧ - ٣٨ .
ويلاحظ أن فرنسا ظلت لفترة تعتبر تأييدا للجزاءات تأييدا لبريطانيا وليس للأمم المتحدة وظلت تمتنع عن التصويت على قرارات مجلس الأمن لعدم اعترافها باختصاص المنظمة فى بحثها .

راجع جورج فيشر ، مرجع سابق ، ص ٦٥ .

(١٢٤) روزيه ، مرجع سابق ، ص ٣٧ ، جورج فيشر ، ص ٦٥ .
(١٢٥) اعتبر المندوب الأمريكى فى مجلس الأمن أن أساس عمل الأمم المتحدة ضد روديسيا هو خرقها لحقوق المواطنين المكفولة بموجب الفصل الحادى عشر من الميثاق .

انظر هالدرمان ، مرجع سابق ، ص ٧٠٠ ، ديوبى ، ص ١٣٦ .

(١٢٦) مكديجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٥ - ١٦ .

ويرى كاتبان أن العلاقة بين السلام العالمى وحقوق الانسان inescapable

راجع : جون هولز ، مرجع سابق ، ص ٧٨١ .

(١٢٧) مكديجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٧ .

الى مواطنين مستضعفين لأن هذا يتنافى مع الأهداف التي تقرر من أجلها هذا الحق ، ولا يعقل استخدامه لتبرير قمع حقوق السواد الأعظم من السكان لضمان التفوق الاجتماعى والسياسى والاقتصادى للأقلية (١٢٨) .

ولا جدال فى أن الموقف عندما يهدد السلم والأمن الدولى يخرج كلية عن دائرة الاختصاص الداخلى الى دائرة الاهتمام الدولى . وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن سلطة مطلقة فى تقرير وقوع تهديد للسلم أو اخلال به أو أعمال العدوان بموجب المادة (٣٩) (١٢٩) ، لكنه ملزم بأن يقرر على أية حال (١٣١) ، وهذا التقرير ملزم للمنظمة وللدول الأعضاء ولا يمكن مناقشته (١٣١) وهو بمثابة الحكم القضائى ، لكن لا ترد عليه قيود الحكم القضائى كما أسلفنا (١٣٢) .

الموقف فى روديسيا يعد تهديدا للسلم والأمن الدوليين وانتهاكا لهما وعملا من أعمال العدوان :

قرر مجلس الأمن عام ١٩٦٥ أن الموقف فى روديسيا عقب اعلان الاستقلال من جانب واحد يعد « تهديدا محتملا » وليس قائما للسلم أى ان من شأن استمراره أن يتهدد السلم بالفعل ثم أكد منذ محاولات كسر الحظر البترولى المفروض منذ عام ١٩٦٦ ، ان الموقف أصبح يهدد السلم والأمن الدولى خاصة بعد اعلان النظام الجمهورى عام ١٩٧٠ فى روديسيا .

وقد ووجهت قرارات المجلس فى هذا الصدد بعدة انتقادات منها : -

أولا - ان نظام سميث لا يمكن أن يوصف بأنه يهدد السلم بمفهوم الميثاق :

قامت هذه الحجة على أسس ثلاثة هى (١٣٣) :

١ - ان هذا النشاط لا ينطوى على عنصر العدوان حيث لم يوجه ضد أحد ولا يعد انتهاكا لأى نص فى الميثاق .

(١٢٨) المرجع السابق ، ص ١٨ .

(١٢٩) المرجع السابق ، ص ٧ ، فاوست ، ص ١٧ ، وانظر أيضا :

M. McDougal and W.M. Reisman, op. cit., p. 7; R. Higgins, International Law; Rhodesia and the U.N., World Today, March 1967, pp. 101-102; J. Fawcett, op. cit., p. 117.

(١٣٠) مكدوجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ٨ .

R. L. Bindschedler, La délimitation des compétences des N.U., R.D.C., tome 108, 1963, I, p. 366. (١٣١)

(١٣٢) ، فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ .

(١٣٣) مكدوجال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ٩ .

٢ - ان هذا النشاط مشروع تماما وفقا للقواعد المقبولة عموما في القانون الدولي *

٣ - ان هذا النشاط قاصر على الحدود الجغرافية لروديسيا • فلم يظهر نظام سميت نيته في استخدام القوة في الخارج ، كما ان الدول الافريقية ليست مستعدة للانفضاض عسكريا عليه (١٣٤) •

والواقع ان المجلس مارس سلطته في هذا الصدد وقام بواجبه على نحو صحيح ولا نرى صحة للانتقادات التي تشكك في سلامة تقدير المجلس وذلك على التفصيل التالي :

١ - فلاشك لدينا ان الموقف في روديسيا يعتبر تهديدا للسلم وانتهاكا وعملا من أعمال العدوان • فهو تهديد للسلم لأنه اغتصاب أقلية للسلطة من أغلبية لها حق تاريخي ومنطقي وقانوني على الاقليم مما يخلق صراعا عنصريا داخليا يمتد بآثره الى خارج الاقليم •

ومن شأن قيام حكم أقلية بيضاء تمارس القمع والتمييز ضد الأغلبية الأفريقية في اقليم يقع في قلب القارة الأفريقية أن يستثير عدااء الدول المجاورة ، بل ان انتهاج هذا النظام لسياسة عدوانية ضد جيرانه وتحالفه مع النظم العنصرية المعادية لأفريقيا يعد تحديا للضمير والواقع الأفريقي ، ويجعل الاحتكاك لا مفر منه خاصة في ظل قيام معارضة داخلية وحركة تحرير مسلحة تعمل من الدول المجاورة بتأييد ودعم أعضاء منظمة الوحدة الأفريقية وأعضاء الأمم المتحدة • هذا بالإضافة الى احتمال استخدام انجلترا للقوة حول روديسيا لمنع وصول الامدادات اليها (١٣٥) •

وهو من ناحية ثالثة يعد عملا من أعمال العدوان في أدق معانيه (١٣٦) اذ أنه بمثابة فرض السيطرة على اقليم يخضع - باعتراف العالم كله - (١٣٧) للإدارة البريطانية ضد ارادة انجلترا وسكان الاقليم فهو لذلك عدوان ضدهما •

ويقدم Halderman (١٣٨) معيارا يتقرر على أساسه تهديد السلم

(١٣٤) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ •

(١٣٥) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٧ •

(١٣٦) مكدونال وريزمان ، مرجع سابق ، ص ١٠ - ١١ •

(١٣٧) وبشكل خاص الأجهزة السياسية للأمم المتحدة (قرارات الجمعية والمجلس)

وكذلك لجنة تصفية الاستعمار خاصة قرارها بتاريخ ١٩٦٨/٣/٧ •

راجع : موقف هذه اللجنة من هذه النقطة في :

Francis Martine, Le comité de décolonisation et le droit international, R.G.D.I, tome 74, No. 2, 1970, pp. 412-414.

John W. Halderman, op. cit., pp. 687-690-692.

(١٣٨)

فيرى ان الموقف لو كان يمثل تهديدا للسلام لاستوجب ذلك تطبيق الاجراءات الجماعية « وهي ملزمة وتعد « اجراءات تقررها المنظمة » وليست تصرفات تأتينا الدول فرادى وعلى مسئوليتها (١٣٩) ، ولذلك لا تفرض الا بقرارات ملزمة . أما عدم توفر الصفة الملزمة للقرارات فهو دليل على أن هذه الاجراءات ليست جماعية ، وأن الموقف الذى تقررت لمواجهته لا يمثل تهديدا للسلام .

فاذا كان الموقف من الخطورة بحيث يتطلب ممارسة « ضغط ملموس » لمنع تدهوره فهو اذا موقف يهدد السلم و « الأمن الدوليين » .
غير ان المجلس قد يتمكن من تقرير وجود تهديد للسلم دون أن يتمكن من ممارسة أى ضغط ملموس ، بالنظر الى الظروف السياسية والدستورية المحيطة بعمله .

وتذهب Rosalyn Higgins (١٤٠) بحق الى أن المعيار سياسى فى الأساس . فاذا كانت الدول الدائمة عازمة على تقرير الجزاءات ضد دولة ما فانها تعتمد الى وصف الموقف بأنه مهدد للسلم والأمن الدوليين . وهذا يفسر سبب اعترافها بأن الموقف فى روديسيا يمثل تهديدا للسلام بينما لا تسلم بذلك فى جنوب أفريقيا .

٢ - لم يتطلب الميثاق لقيام تهديد للسلام أن يقع انتهاك للقانون الدولى ، فمن المتصور ألا يكون أى انتهاك للقانون الدولى بمثابة تهديد للسلم ولكنه قد يؤدى الى ذلك وان تقرير وقوع التهديد مسألة سيامية أما تحديد انتهاك للقانون مسألة قانونية . ومع ذلك فقد انتهك نظام سميت قواعد مستقرة فى القانون الدولى نذكر منها ما يلى : (١٤١)

(أ) انه رفض تطبيق قرارات مجلس الأمن التى تلزم الأعضاء وغير الأعضاء « بالقدر اللازم لحفظ السلم » .

(ب) وانتهك أحكام الميثاق الخاصة بحقوق الانسان (المواد ٢/١ ، ٣ ، ١٣/١ ب ، ٥٥ ، ٥٦ ، ٦٧ ، ٧٣) والاعلان العالمى لحقوق الانسان « قرار الجمعية العامة رقم ٢١٧ فى ١٠/١٠/١٩٤٨ » وهذه الانتهاكات كانت تبرر فى الماضى التدخل الجماعى « لاعتبارات انسانية » .

(١٣٩) فقيام الدولة بتنفيذ توصيات المنظمة وان كانت تنسجم مع آمال هذه المنظمة ، الا أن الدولة هى المسئولة وحدها عن هذا التصرف لأنها لا تعمل بوصفها جهازا فى المنظمة .
انظر بند شيدلر ، مرجع سابق ، ص ٣٤٦ .

R. Higgins, International Law : Rhodesia and the U.N. World Today, March 1967, p. 102. (١٤٠)

(١٤١) مكيدوجال وريريمان ، مرجع سابق ، ص ١١ - ١٢ .

(ج) وانه انتهك مبدأ حسن النية حيث لم يحترم النظام تأكيداتته لبريطانيا عدة مرات بعزمه على تحسين معاملة السكان الافريقيين ، كما ان الاعلان المنفرد بالاستقلال واصدار دستور يؤكد يهد خرقا لمبدأ تقرير المصير بالنسبة لأغلبية السكان وللسيادة البريطانية ، بالإضافة الى أن هذا الاعلان الذى جاء تحديا لتحذيرات المجتمع الدولى من أنه يسهم فى الاسراع نحو تهديد السلم فى المنطقة المحيطة والعالم ، يعد عملا غير مسئول وانتهاكا لأساسيات فلسفة الميثاق فى شأن صيانة النظام العالمى .

٣ - ولا يمكن القول بأن نشاط نظام سميت محصور داخل اقليمه . نظرا للاتصال السريع والوثيق بين أجزاء العالم مما يجعل لآى مسألة داخلية جغرافيا صدى عالمى مسموع .

نخلص من ذلك الى رفض الانتقادات الموجهة لقرارات المجلس التى تنسجم مع الواقع والقانون الدولى العرفى والاتفاقي لأنه ليس ضروريا أن يقرر وجود « عدوان » لكي تفرض جزاءات وفقا للمادة ٣٩ رغم ان نشاطات نظام سميت تتضمن فى الواقع عناصر العدوان ، ولأن هذه النشاطات تعد - على العكس - انتهاكا لعدد من القواعد القانونية الدولية الأساسية ، كما ان القول بأن هذه النشاطات داخلية قول غير صحيح وحتى لو كان صحيحا فلا يمنع من تطبيق المادة ٣٩ .

ثانيا - انه لا يمكن تقرير وجود تهديد للسلم طالما لم يستنفذ وسائل التسوية السلمية وهذه الحجة لا تجد سنداً لها فى الميثاق . فوسائل التسوية السلمية قد تستمر خلال أعمال العدوان (١٤٢) .

ثالثا - ان تقرير وجود تهديد للسلم لا يتأتى الا عندما يوجد نزاع لم تتم تسويته بين دول ذات سيادة .

فالميثاق لم يوجه المجلس الى مراعاة أن تهديد السلم لا ينتج الا عن نزاعات بين دول ذات سيادة . فقد حدث أن قرر المجلس وجود تهديد للسلم فى قضايا أندونيسيا وفلسطين وكوريا (١٤٣) .

(١٤٢) مرجع سابق ، ص ١٠٠

(١٤٣) المرجع السابق ، ص ١٠٠

المبحث الثاني - أثر امتناع الأعضاء الدائمين عن التصويت :

في ٩ أبريل سنة ١٩٦٦ أصدر مجلس الأمن القرار رقم (٢٢١) بأغلبية عشرة أعضاء ، وامتناع خمسة أعضاء هي : (بلغاريا ، فرنسا ، ومالي ، والاتحاد السوفيتي ، واوروجواي) وناشد البرتغال بالألا تسمح بوصول البترول من ميناء بيرا الى روديسيا سواء بالنقل أو عبر الأنابيب .

وفي ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٦ أبلغ رئيس وزراء البرتغال الأمين العام أنه يرغب في الحصول على تفسير واف لمسائل ثلاث « خطيرة » تؤثر على التركيب الدستوري والتوازن السياسي للمجلس حسب تعبيره وهي (١٤٤) :

(أ) إذا كان امتناع عضو دائم عن التصويت في المجلس لا يعد اعتراضا (فيتو) فهل يعد القرار الصادر بموجب الفصل السابع ويتضمن استخدام القوة صحيحا حتى لو امتنع كل الأعضاء الدائمين ؟

(ب) إذا لم يكن كذلك ، فما هم الأعضاء الدائمون وعددهم الذين إذا امتنعوا عن التصويت لا يترتب على امتناعهم رفض مشروع القرار ؟

(ج) أما إذا كان ذلك صحيحا ، فهل يفهم أن الأعضاء غير الدائمين لهم حق أو فرصة عملية في أن يتخذوا قرارات تمس السلم والحرب والأمن العالمي ، دون احتساب لأصوات كل أو بعض أصوات الأعضاء الدائمين ؟ (١٤٥) .

وقد عبرت جنوب أفريقيا عن نفس المخاوف في مذكرة شفوية للأمين العام في ٢٢ يوليو سنة ١٩٦٦ ، وفي ٢١ يوليو سنة ١٩٦٦ أخطر الأمين العام الحكومة البرتغالية أنه لا يمكن لدولة واحدة أن تطلب مثل هذه الدراسة وأن المجلس وحده صاحب الحق في التفسير ، وأكد أن الدراسة

Leo Gross, Voting in the Security Council, op. cit., p. 317. (١٤٤)

(١٤٥) أثارت البرتغال نفس التساؤلات بعد صدور القرار رقم ٢٣٢ في ١٦/١٢/١٩٦٦ الذي امتنعت عن التصويت عليه كل من بلغاريا ومالي وفرنسا وروسيا ، وأشارت الى أنها لن تمتثل للقرارين ما لم تتلق تفسيراً مقنناً لاجراءات صدرهما .

انظر المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

p. 72, footnote 27.
Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. II, 1971, op. cit.,

لا تؤيد أياً من هذه التساؤلات (١٤٦) . غير أنه لا يخفى أن الرأي القانوني للأمانة العامة لا يلزم أجهزة المنظمة التي يمكنها ، إذا أرادت ، أن تستأنس به (١٤٧) .

وفيما يتعلق بسلطة المجلس في تفسير المواد التي تتعلق باختصاصه شأنه في ذلك شأن الأجهزة الأخرى ، فذلك أمر أقره تصريح سنان فرانسيسكو في ١٤ يوليو سنة ١٩٤٥ م ، وأكدت محكمة العدل الدولية في عدة مناسبات خاصة في آرائها حول شروط العضوية لعام ١٩٤٨ والنفقات لعام ١٩٦٢ (١٤٨) ، على أن سلطته في التفسير لا يترتب عليها منحه سلطة التعديل فلا يسمح له كما يقول Vittel بأن يفسر ما ليس بحاجة إلى تفسير ، وهو يطبق ولا يفسر ، أو كما يقول روسو ، لا يجوز للمجلس تحت ستار التفسير ، وعن طريقه أن ينحرف عن النص الواضح (١٤٩) ، ولذلك لا يلزم الأعضاء بالقرار مالم يكن صحيحاً في شكله إلا إذا قبلوه طواعية (١٥٠) .

ولاشك في مشروعية القرار الصادر بامتناع بعض الأعضاء الدائمين ، وفق تفسير اتفقي للمادة ٣/٢٧ (١٥١) أصبح ، كما يقول المستشار القانوني للأمم المتحدة في هذا الصدد « جزءاً أساسياً من القانون

Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. (١٤٦)
1792, op. cit., p. 72, footnote 27.

(١٤٧) ولكن آراء الأمانة العامة ليست دائماً استشارية .

حين تصدى للمسائل القانونية التي تثور لدى نهوضها بمسئولياتها .

راجع : في دور الأمانة العامة في تقديم الآراء القانونية وطبيعة هذا الدور :
O. Schachter, The Development of International Law through the Legal
Opinions of the U.N. Secretariat, B.Y.B.I.L., 1948, pp. 94-95.

(١٤٨) نقلاً عن : Leo Gross, op. cit., p. 319.

Georges Day, Le droit de veto dans l'ONU, Paris, Editions A. Pe
done, 1952, pp. 107-108. (١٤٩)

(١٥٠) المرجع السابق ، ص ١٠ .

Georges Day, op. cit., pp. 119-128.

(١٥١) الرأي الراجح في الفقه أن نص المادة ٣/٢٧ واضح في طلبه إجماع الأصوات الإيجابية للدول الخمس الدائمة وهذا ما انصرف إليه بصراحة قصد واضعي الميثاق عندما رفض التعديل الهندي في اللجنة الفنية بتاريخ ١٤/٦/١٩٤٥ الذي طالب بعدم اعتبار امتناع العضو الدائم أو غيابه بمثابة استخدام لحق الاعتراض . ثم أصدرت الجمعية العامة بناءً على اقتراح وزير الخارجية البريطاني قراراً في ١٣/١٢/١٩٤٦ . يوصي المجلس بالإحاطة بما آثاره الأعضاء واتجاههم خلال مناقشات الاجتماع الأول للجمعية . وأعقب ذلك صدور قرار من مجلس الأمن اعتبر بموجبه امتناع العضو الدائم لا يعد فيتنو ثم صار ذلك تقليداً في المجلس .

راجع : بعض ممارسات هذا التقليد في الأعوام الأولى للمنظمة في :

George Day, op. cit., pp. 119-128.

المستشار الدستوري القانوني للأمم المتحدة في هذا الصدد « جزءاً » أساسياً من القانون الدستوري للأمم المتحدة (١٥٢) .

وخلص المستشار من دراسته للموضوع الى أنه لا أساس في نص الميثاق أو العمل في المجلس ، للتمييز بين أثر الامتناع الاختياري عن التصويت في مسائل الفصل السابع ، وغيره من الفصول والمواد ، وأكد ان المجلس يمكنه أن يتخذ قراراته في المسائل غير الاجرائية حتى لو امتنع كل الأعضاء الدائمين ، مثل قراره رقم ٢٠٢ في ٦ يونية سنة ١٩٦٥ بشأن روديسيا الذي صدر بأغلبية سبعة أصوات وامتناع أربعة أعضاء دائمين (١٥٣) .

غير أنه يلاحظ ان صدور القرارات بغير اجماع الأعضاء الدائمين تقليد يتنافى مع الفرضية السياسية التي قام عليها عمل المجلس (١٥٤) ولذلك فرق المستشار القانوني بين سلامة الاجراء الذي صدر به القرار ، وبين قوته الملزمة « اذ من الصعب أن نتصور ان بعض الأعضاء الدائمين ، سيكونون مستعدين للزام أنفسهم من خلال امتناعهم ، باتخاذ الاجراءات التي لم يوافقوا تماماً عليها عندما صوتوا سلبياً ، وهذا التصويت يمكن أن يعفيهم من هذه الالتزامات (١٥٥) » .

ويخلص Leo Gross (١٥٦) الى أنه اذا أمكن اصدار قرارات بامتناع كل الأعضاء الدائمين ، فانها ليست ملزمة قانوناً ، وانما يمكن للأعضاء أن ينتقدوها باختيارهم ويمكنهم ألا يخلوا بالتزاماتهم السابقة عليها اذا تعارضت معها ويذهب الى أن هذا التقليد قصد به التخفيف من حدة استخدام الدول الدائمة لحق الفيتو وقدرتها على شل المجلس ، الا أن التقليل من القوة الملزمة للقرارات الصادرة بموجبه قد أضعفت هيئة المجلس ويعد انتكاساً للأمال المتعلقة بدعم القدرة التنفيذية وسلطة القرار داخل

Leo Gross, op. cit., p. 322.

(١٥٢)

فقد أصدر المجلس في الفترة من ١٩٥٩ - ١٩٦٦ مثلاً ٤٣ قراراً موضوعياً امتنع

فيها بعض الأعضاء الدائمين . تفاصيل هذه الحالات في

Repertory of the Practice of the U.N. Organs, 1971, op. cit., pp. 72, 74-77.

ولكن استقرار تقليد الفصل بين الامتناع والفيتو لا يمنع العضو الدائم من معارضته

والرجوع فيه ولا يتأتى استقراره نهائياً الا باتفاقية صريحة

Pierre F. Brugière, Le droit de veto, Paris, Editions A. Pedone, 1952, p. 139.

Leo Gross, Voting in the Security Council, op. cit., p. 322, foot-note 33.

(١٥٣)

Ibid., p. 332.

(١٥٤)

(١٥٥) هو ما أوضحه أيضاً مندوب بريطانيا الذي امتنع عن التصويت على قرار

١٩٦٥/٥/٦ الوجه لبلاد . المرجع السابق ، ص ٣٣٣ ، ٣٣٢ .

(١٥٦) المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

الأمم المتحدة خصوصاً بعد قرار الجمعية العامة رقم ١٩٩١ فى دورتها الثامنة عشرة والذى أغفل معيار القدرة على المساهمة فى حفظ السلم عند انتخاب الأعضاء غير الدائمين فى مجلس الأمن وركز على معيار التوزيع الجغرافى (١٥٧) .

ولكن هذا التفسير (١٥٨) يضع - بغير شك - ظللاً من الغموض حول قياس مدى امتثال الدول لقرارات المنظمة الدولية وتفسير مفهوم الامعان فى الاختلال بالتزاماتها المترتبة على مثل هذه القرارات وفقاً للمادة السادسة من الميثاق ، كما يشكل خطراً كبيراً على نظام الضمان الجماعى القائم على أساس المادتين ٢٤ ، ٢٥ ، بالإضافة الى أنه من المعروف ان المنظمة لا تفرق بين قرار وآخر ، أو بين قرار وتوصية عند تسجيلها لمخالفة الدول لها ، كما أن بوسع الدول الدائمة أن تستخدم الفيتو ضد المشروع الذى لا توافق عليه (١٥٩) .

(١٥٧) المرجع السابق ، ص ٣٣٢ .

(١٥٨) لا يوافق جان كوفياكو على هذا التفسير . انظر كتابه سائل الاشارة

اليه ، ص ٢٦٢ .

(١٥٩) الاصل فى الامتناع أنه يعكس عدم الرغبة فى التأييد أو المعارضة . وكان

يعنى فى فترة ما ، المعارضة لكنه يعنى حالياً عدم الاشتراك فى التصويت ولا يؤثر على سلامة القرار وتستوى القوة الملزمة للقرار عند كل أعضاء المنظمة بصرف النظر عن موقفهم منه عند التصويت . لكن هناك استثناءات على هذه القاعدة بنصوص صريحة ، فالمادة ٦/ أ من المعاهدة المنشئة لمنظمة التعاون الاقتصادى والتنمية تقضى بأن قراراتها تصدر بالاجماع والامتناع لا يخل بسلامة القرار لكنه لا ينطبق على الممتنع . وكذلك الحال فى المادة ٤ من اتفاقية الكوميكون والمادة ٧ من ميثاق الجامعة العربية .

والواقع أن قرارات المنظمات الثلاث لا تتمتع بقوة ملزمة حقيقية . وفى عام ١٩٥١ قررت لجنة الوزراء بمجلس أوروبا بأن توصياتها التى تتطلب الاجماع لصدورها تلزم فقط من أيدها عند صدورها . انظر شيرمرز ، الجزء الثانى ، مرجع سابق ، ص ٢٤٢-٢٤٣ . وتستوى كثير من المنظمات الدولية (م. ٣٢/٥ من اتفاقية الافسام ١٠ من اتفاقية الاندماج الاقليمى لجزر الانديز) بين أثر الامتناع والتغيب ، كما أن بعض المنظمات لم تحدد موقفها . نفس المرجع ، ص ٣٤٤ .

المبحث الثالث - سريان قرارات المجلس من حيث الزمان والمكان :

أولا - سريان القرارات من حيث الزمان :

١ - رأينا أن سريان قرارات المجلس من حيث الزمان تتوقف على طريقة وأسلوب نفاذها في النظام الداخلي (١٦٠) .

ففي الدول التي تأخذ بوحداية القانون تسرى القرارات بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية من تاريخ النشر ، أما في البلاد التي تأخذ بثنائية القانون فإن هذه القرارات تسرى من تاريخ التشريع المتضمن لها ، وإن أمكن في بعض الدول مثل إيطاليا (١٦١) أن تبادر الحكومة الى تنفيذها مؤقتا حين صدور التشريع اللازم فالمسألة تتقرر اذن حسب نظام توزيع السلطات داخل الدول .

غير انه من الأهمية بمكان أن تبادر الدول في أسرع وقت وفي نفس الوقت الى تنفيذ هذه القرارات بما يضمن لها الفعالية المطلوبة . ولذلك يتعين وجود أنظمة وتشريعات جاهزة لتنفيذ الجزاءات . وقد لوحظ تأخر واضح من جانب بعض الدول وتباين في مواعيد تنفيذها للجزاءات المقررة ضد روديسيا (١٦٢) مما يقلل - بلا شك - من فعالية الجزاءات .

وقد ترتب على سريان قرارات مجلس الأمن بحظر الصادرات والواردات الى روديسيا مشاكل بالنسبة للاتفاقات التجارية المعقودة بينها وبين الدول المنفذة للحظر وكذلك بالنسبة للعقود المتعلقة بتصدير أو استيراد أو نقل سلع خاضعة لقرارات الحظر .

وبالنسبة للاتفاقات التجارية أو السياحية أو الاقتصادية أو المالية مما يقع عليها الحظر . فيجب أن نفرق بين تلك العقود مع روديسيا قبل

(١٦٠) يختلف نظام سريان القرارات حسب الأنظمة ووفق موضوع القرار . ففي المجتمعات الأوربية تسرى القرارات الملزمة بمجرد اخطار الأشخاص المعنية بها إذا كانت موجهة الى أفراد أو دول بذاتها وتسرى اللوائح الملزمة في تاريخ محدد أو في اليوم العشرين من تاريخ نشرها (المادة ١٩١ من اتفاقية السوق المشتركة) . والواقع أن القرار يكون نهائيا بمجرد التصويت عليه .

L. Dubois, op. cit., p. 132, footnote 122. (١٦١)

(١٦٢) قرار مجلس الأمن رقم ٢٣٢ الصادر في ١٦/١٢/١٩٦٦ ، نفذ في ٢٥/٢/١٩٦٧ .

في فرنسا . وفي الدانمارك في ٣١/٥/١٩٦٧ .

سريان القرارات وبعدها فقرار الحظر يوقف ويجمد مؤقتاً هذه الاتفاقات لكنه لا يلغيها وفقاً لتفسيرنا لقاعدة سمو التزامات الميثاق الواردة في المادة ١٠٣ من الميثاق * (١٦٣) والراجع ان المواد التي لا تحظرها القرارات والتي تنظمها اتفاقات معينة لا ينطبق عليها هذه القاعدة (مثل المواد التعليمية والطبية والغذائية لاعتبارات انسانية) *

ولا يجوز الدخول مع روديسيا في اتفاقات للتعامل في السلع المحظورة بعد سريان القرار بل لا يجوز الدخول في أى اتفاق معها نظراً لاقتران قرارات المجلس بشأن الحظر باسقاط المشروعية عن نظام سميث ودعوة الدول الى عدم الاعتراف به * ولاشك ان عقد اتفاق سياسى معه يمكن أن ينطوى على الاعتراف به (١٦٤) بخلاف الاتفاق ذى الطبيعة الادارية البحتة والذي تمليه ظروف قاهرة مثل محاصرة وباء وما شابه ذلك *

وقد أشرنا لدى دراستنا لاجراءات القمع في الأمم المتحدة الى أن الأعضاء لا يجوز أن يمتنعوا عن تنفيذ الجزاءات استناداً الى مبدأ القوة القاهرة *

فالدول المجاورة لروديسيا التي تعتمد تجارتها أساساً عليها (مثل بتسوانا) ، أو تتحكم في خطوط مواصلاتها (مالابو) وتقع تحت رحمتها في تصريف أهم صادراتها (زامبيا) وتتوعددها روديسيا بالانتقام منها اذا نفذت الحظر ، لا يمكنها أن تتدخل من مبدأ المساواة في الأعباء الذي يعد في الأصل مبدأ سياسياً طالما أن مجلس الأمن هو المختص باختيار من يقوم بالتنفيذ أو اعفاء من يراه منه بموجب المادة ٤٨/١ ، ويمكنه أن يتجاوز هذا المبدأ لصالح فعالية الاجراءات والتدابير القمعية على أساس تفاوت قدرات الدول وظروفها في النمو بدور معين في هذا الصدد (١٦٥) ورائده الأول في كل ذلك هو تحقيق أكبر قدر ممكن من الفعالية لتطبيق الجزاءات *

(١٦٣) بندشيدار ، مرجع سابق ، ص ٢٦٤ *

(١٦٤) يجب التمييز بين ابرام الاتفاقات مع دولة قطعت دولة أخرى معها علاقاتها الدبلوماسية أو لم تقم علاقات معها أصلاً لكنها تعترف بها * وفي هذه الحالة يجوز عقد الاتفاقات معها وفقاً لقراره المادة ٧٤ من اتفاقية قانون المعاهدات وبين دولة لا تعترف بأخرى أصلاً فلا يجوز أن تبرم معها اتفاقات * وتكون الاتفاقات مع نظام سميث باطلة لثلاثة أسباب :

ان روديسيا ليس شخصاً دولياً معترفاً به ، وان النظام غير مشروع ، وأن موضوع الاتفاق محظور *

(١٦٥) خلال اعداد القرار ١٩٦٨/٢٥٣ قدمت بريطانيا مشروع قرار تقضى فقرته السادسة بعدم الزام الدول الجيبسة الا بالقدر الذى يسمح به موقفها * ولم يتضمن القرار هذه الفكرة *

ولعل ذلك هو الذى حدا بمجلس الأمن فى قراره رقم ٢٢١ فى ٩ أبريل ٦٦ الى أن يرخص لبريطانيا لأول مرة فى تاريخ المنظمة - (١٦٦) بمنع دخول البترول الى روديسيا عن طريق ميناء بيرا ، فكان لهذه المهمة أساسين : أنها أنسب الدول للقيام بها وأن لها الحق فى أدائها طالما أن أى انتهاك للجزاءات يعد إساءة لها .

ويلاحظ أن مجلس الأمن رفض مشروعات أفريقية كثيرة (١٦٧) قدمت اليه تطالب بريطانيا باستخدام مختلف الوسائل بما فى ذلك استخدام القوة الجوية والبرية والبحرية لمنع وصول أية امدادات لروديسيا بما فى ذلك البترول والمنتجات البترولية ، ولانتهاء التمرد فى روديسيا وتمكين الأغلبية السوداء من تقرير مصيرها ولم يحدد مقدموا المشروعات أن تمارس بريطانيا قدرا معينا من القوة ولكنهم طلبوا فقط أن يكون هذا القدر كافيا وضروريا لتحقيق هذه المهمة (١٦٨) .

حدود الترخيص الممنوح لبريطانيا بموجب القرار ٢٢١ :

ويتضح من عبارات الفقرة الخامسة من القرار ١٩٦٦/٢٢١ أن الترخيص الممنوح لبريطانيا يرد عليه قيدان هامان : -

١ - أنه تقرر لمنع وصول السفن التى يعتقد - بشكل معقول :

أنها تحمل بترولا متجها الى روديسيا عن طريق ميناء بيرا . ومعنى ذلك أن بريطانيا لا يمكنها أن تمنع سفينة تحمل بضائع أخرى غير البترول الى روديسيا كما لا يمكنها أن تمنع السفن المحملة بالبترول المتجهة الى روديسيا عن غير طريق ميناء بيرا ، ولا يمكنها أن تمنع وصول البترول الى روديسيا عن أى طريق آخر بخلاف السفن المتجهة الى بيرا (١٦٩) .

(١٦٦) فاوست ، مرجع سابق ، ص ١١٨ .

(١٦٧) راجع - على سبيل المثال - الفقرتين ٥ ، ٩ من مشروع قرار قدمته مالى

ونيجيريا وأوغندا فى اجتماع المجلس رقم ١٢٧ فى ١٧/٥/١٩٦٦ .
Repertory of the Practice of the U.N. Organs, Suppl. 3, vol. 25, 1971, p. 242

(١٦٨) المرجع السابق ، ص ٢٤٣ .

(١٦٩) ولذلك رفض مجلس الأمن التعديلات التى حاول مندوبو نيجيريا ومالى وأوغندا ادخالها على مشروع القرار البريطانى الذى أصبح القرار ٢٢٢ ، والتى تدعو انجلترا الى منع وصول البترول الى روديسيا « من أى طريق » ، وهذا قد يشمل وصوله عن طريق جنوب أفريقيا . وهدف التعديل الى أن تستخدم انجلترا القوة ضد جنوب أفريقيا لهذا الغرض . وتأيدا لذلك أيضا نذكر أنه قبل مضى ٢٤ ساعة على صدور القرار اعترض الطراد البريطانى Berwick ناقلة البترول Manuela (كانت يونانية وألغت اليونان تسجيلها لمخالفتها لأحكام الجزاءات فى القانون اليونانى) على مقربة من جنوب شرقى بيرا وطلب منها عدم التوجه الى بيرا فوافق قائدها على التوجه الى لورنز ماركيز .

غير أن مهمة بريطانيا وفق الفقرة الخامسة واسعة ، فلكى تصل الى درجة معقولة من التيقن من أن السفن تحمل بترولاً متجها الى روديسيا ، قد يتطلب الأمر تفتيش هذه السفن . فإذا ثبت أن شحنتها بترولاً توجب منعها وهذا يتطلب عند اللزوم استخدام القوة أى وجود قوات بريطانية بحرية تجوب المنطقة . والواقع ان ممارسة بريطانيا لهذا التفويض ليس حصارا للبرتغال (١٧٠) لأنه لا يستهدف محاصرة ميناء بيرا بذاته ، وإنما التأكيد من ان السفن القادمة اليه والمحملة بالبترول لن تصل الى روديسيا .

٢ - أن تستخدم القوة عند اللزوم فقط وبهدف المنع والاحتجاز ، لكن هذا العمل لا يخلق عمل حرب بين انجلترا والدول التى ترفع عليها (١٧١) ، لأنه جزء من عمل القمع الدولى قامت به بترخيص خاص من مجلس الأمن .

والواقع أن هذه المهمة تعد سلطة وترخيصاً لبريطانيا وليس تكليفاً بدليل أن بريطانيا لا يمكن أن تجبر على تنفيذ هذا العمل ما لم تكن هناك اتفاقية بينها وبين مجلس الأمن بموجب المادة ٤٣ . ونلاحظ فى هذا الصدد أن بريطانيا استخدمت الفيتو ضد محاولات حمل المنظمة على تبني سياسة الجزاءات العسكرية وكأنها بقرار المجلس أرادت أن تسبغ على عملها ضد الدول التى تساعد نظام سميت ، هو اجراء موجه ضدها ، شرعية أدبية وقانونية خاصة وأنه ليس مسموحاً لها أن تستخدم أساليب المساعدة الذاتية القسرية كعمل انفرادى . (١٧٢)

وقد ذهب البعض الى أن هذا القرار يقدم لبريطانيا أساساً كافياً لحجز السفن فى أعالي البحار غير أننا يجب أن نلاحظ أن امكانية قيام سفينة حربية باعتراض سفينة تجارية فى أعالي البحار لا يمكن تصورها إلا بموجب ترخيص مستمد من معاهدة (١٧٣) . حيث اعتبرنا القرار ٢٢١ بمثابة توصية ، فلا يمكن أن تعتبر ترخيصاً مساوياً للترخيص المستمد من المعاهدة (١٧٤) . ولو كان قراراً ملزماً لا مكن اعتباره أسمى من الأحكام الاتفاقية ، لكن القرار بذاته ، كما سبق أن أوضحنا ، لا يعد اتفاقية من الوجهة الفنية .

فإذا كانت بريطانيا هي المسئولة عن انتهاء التمرد بصفتها الدولة القائمة

J. Fawcett, p. 118.

(١٧٠)

R. Higgins, International Law, Rhodesia and the U.N., op. cit., pp. 96-97. (١٧١)

John W. Halderman, op. cit., p. 685.

(١٧٢)

(١٧٣) المادة ٢٢ من اتفاقية أعالي البحار لعام ١٩٥٨ .

J. Fawcett, op. cit., p. 121.

(١٧٤)

بالإدارة وهو ما درجت قرارات المجلس على تأكيده (١٧٥)، وإذا كان للمجلس أن يعين العضو الأكثر ملاءمة لتنفيذ الجزاءات وفق المادة (١/٤٨) إلا أنه محكوم بالمادة ٤٣ التي تحد من قدرته على الإلزام (١٧٦) ولا يمكن اعتبار هذا القرار بمثابة استخدام للجزاءات العسكرية بموجب المادة ٤٢ (١٧٧) وإنما هو ترخيص لبريطانيا بمزيد من الفرض لتتمكن من منع وصول البترول إلى روديسيا • كما لا يعد من قبيل الاجراءات المؤقتة في المادة ٤٠ نظرا للفروق الجوهرية بينها وبين اجراءات المادة ٤٢ (١٧٨) •

٢ - ولا تؤثر قرارات المجلس الخاصة بالجزاءات على مبادرة بعض الدول (١٧٩) بتطبيق جزاءات فردية ضد روديسيا قبل صدور قرارات المجلس لأن مبادرتها بحظر الصادرات وبحظر الواردات مع روديسيا أمر متروك لمحض ارادتها ما لم يترتب على ذلك انتهاك لاتفاقات معينة في هذا الصدد ، وما لم تكن هذه الاجراءات مخالفة لقرارات المنظمة •

أما الدول الأفريقية التي التزمت بتطبيق الجزاءات ضد روديسيا بناء على قرارات منظمة الوحدة الافريقية في ديسمبر سنة ١٩٦٥ وقبلها ، وبناء على قرارات مؤتمر رؤساء وزارات الكمنولث منذ سنة ١٩٦٦ فإن تصرفها ينسجم مع قرارات مجلس الأمن في مرحلة الجزاءات الإلزامية لان هذه التصرفات وإن صدرت قبل صدور هذه القرارات إلا أنها تتفق مع اتجاه المنظمة الدولية كما عكستها قرارات المجلس والجمعية في مرحلة مبكرة •

٣ - وتسرى قرارات المجلس فور صدورهما ويترتب على سريان هذه

(١٧٥) ولذلك يقترح لوترباخ أن تخول الحكومة البريطانية سلطة الحصول على ثمن البضائع التي تباع بعد ضبطها خلال تصديرها إلى روديسيا انتهاكا لقرارات مجلس الأمن ، ويمكن للحكومة البريطانية أن تلاحق هذه السلع ، اما لاستردادها أو للحصول على قيمتها • وفي هذه الحالة يمكن أن يشتر القانون البريطاني وليس القانون الدولي أمام المحاكم الوطنية ، ويمكن أن يدعم موقف القانوني البريطاني أمام تلك المحاكم بقرار من الأمم المتحدة يطلب من الدول أن تقرر تنفيذ مثل هذا التشريع البريطاني •

راجع شيرمز ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص ٦٢١ •
(١٧٦) هاجم وزير خارجية البرتغال هذا القرار على أساس أنه يتعارض مع مبدأ حرية البحار وبحق الدولة الحبيسة في الوصول إلى البحر بحرية ، وعلى أساس أن القرار يعد تدخل من المجلس عن مسؤولياته بتحويل دولة واحدة هي بريطانيا مهمة التأكد من الانصياع للقرار • انظر اندروويو ، مرجع سابق ، ص ٢٤١ •
(١٧٧) يرى فاوست ، أنه لا بد أن يثبت فشل اجراءات المادة ٤١ قبل أن تستخدم اجراءات المادة ٤٢ • انظر مقال فاوست حول قرارات مجلس الأمن بشأن روديسيا •
مرجع سابق ، ص ١٢٠ • وهذا التفسير يحد من حرية حركة المجلس في اختيار الاجراء المناسب للموقف المائل كما سبق أن أسلفنا لدى معالجة هذه النقطة •

(١٧٨) فاوست ، المرجع السابق •

(١٧٩) مثل بعض الدول الافريقية والآسيوية •

القرارات من حيث الزمان (١٨٠) مشكلة معقدة تتعلق بمصير العقود المبرمة قبل سريان القرار وبعده .

(أ) فبالنسبة للعقود المبرمة قبل القرار أنقسم الفقه حولها الى فريقين :
الأول : يمثلها P. Roubier (١٨١) ويرى أنه يجب مراعاة الحقوق المكتسبة بموجب العقود عند تنفيذ القرار ، وقد أيدت دول كثيرة تطبيق العقود السابقة على قرار الحظر . (١٨٢)

الثاني : ويمثلها L. Dubois (١٨٣) ويرى أنه يتعين التنفيذ الفوري للقرار وهذا هو الحل الذي أخذت به قرارات مجلس الأمن (١٨٤) كما أخذت به معظم التشريعات الداخلية . (١٨٥) ويسير القضاء في نفس الاتجاه (١٨٦) ، ولكن اذا كانت العقود المبرمة قبل تنفيذ القرار تعد لاجية ويتوقف تنفيذها ، الا أنه حدثت استثناءات على هذا المبدأ فقد استثنيت الحكومة الإيطالية عقود النقل التي بدأ تنفيذها قبل نفاذ القانون التنفيذي لقرار المجلس لعام ١٩٦٦ كما قررت الحكومة الدانماركية تسليم شحنتين بتروليتين طلبهما الاتحاد السوفييتي قبل تنفيذ الحظر (١٨٧) .

والأصل أن الدولة التي تفرض حظرا لا تعتبر مخالفة لالتزاماتها الدولية غير أن إلغاء العقد يثير مشاكل تتعلق بتسوية المصالح القائمة .

فهل يمكن أن يكون قرار الحظر اللاحق على العقد غير مشروع في نظر القانون الداخلي على أساس أنه يتنافى مع مبدأ عدم الرجعية Non retro-activité تختلف النتيجة حسب الأحوال اذ يمكن للشركة التي

(١٨٠) راجع بشكل عام القواعد التي تحكم سريان التصرفات ، وقواعد القانون الدولي .
P. Tavernier, Recherche sur l'application dans le temps des actes et des règles en droit international public, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

(١٨١) راجع : A.F.D.I., vol. XVI, 1970, p. 510.

(١٨٢) مثل غيانا مرسوم التجارة بتاريخ ١٩٦٧/٢/٣ ، باربادوس مرسوما ١٩/١١/١٩٦٥ و ١٩٦٧/٥/١٠ . وقد أباحت هاتان الدولتان الاستيراد من روديسيا بعد صدور هذه المراسيم بشرط أن يكون الاستيراد لتنفيذ لعقد سابق . وأوضحت فنلندا في مذكرتها للجنة الجزاءات في ١٩٦٨/٤/٢ خطورة الأخذ بمبدأ رجعية التطبيق . راجع جان كومباكو ، ص ٣٢٤ .

L. Dubois, p. 132. (١٨٣)

(١٨٤) تأثير نية في المجلة العامة للقانون الدولي ، ص ٥١٠ .

L. Dubois, pp. 132-134 J. Combacau, p. 324, footnote 44. (١٨٥)

L. Dubois, p. 132. (١٨٦)

Ibid., p. 134. (١٨٧)

تشتري من الدولة التي تفرض الحظر ، أن تحصل منها على تعويض نظير عدم تنفيذ العقد ، أو يمكن للشركة الوطنية الملزمة بتعويض طرف العقد الآخر الأجنبى أن تدعى على دولتها بالتعويض نظير الضرر الذى لحقها لكن هذه الدعوى لا أساس لها لان العقد ينص دائما على التنفيذ الفورى لقرار الدولة والوقف الفورى لتنفيذ العقود والواضح أن هذا المبدأ يخالف مبدأ المساواة فى الأعباء العامة ولكن كسب مثل هذه الدعوى أمر غير مضمون * (١٨٨)

ويمكن تقسيم المخاطر بين المتعاقدين وهذه نقطة تنظمها العقود . ويلاحظ أن بعض العقود خاصة المتعلقة بامدادات السلاح تتضمن حكما يعفى بمقتضاه البائع كليا أو جزئيا فى حالة عدم التنفيذ الراجعة الى الحظر المفروض من قبل السلطات العامة غير أن محكمة التحكيم السوفيتية قررت عام ١٩٥٨ فى قضية مماثلة لرفع المسؤولية عن البائع على أساس أن الحظر يمثل قوة قاهرة أحد خصائصها عدم التوقع * (١٨٩)

وتلقى أغلبية القرارات القضائية مخاطر العقد على البائع وأحيانا يلزم بذلك فقط اذا ثبت أنه لم يتوخ اليقظة المعقولة فى محاولة الحصول على إذن تصدير * (١٩٠)

(ب) أما بالنسبة للعقود المبرمة بعد نفاذ القرار الخاص بالحظر والمخالفة له ، فانها تعد لاغية والفقه مجمع على أن مثل هذه العقود تعد فى بعض الأحيان مخالفة للأخلاق العامة (١٩١) .

ثانيا - سريان قرارات مجلس الأمن من حيث المكان :

لا يثير سريان قرارات المجلس فى أقاليم الدولة أية صعوبة ، لان التشريع الداخلى أو الاجراء الادارى المنفذ للقرار يحدد النطاق الجغرافى لسريان هذه القرارات سواء على اقليمها الاصلى أو على الاقاليم التى تتولى

(١٨٨) فقد رفض مجلس الدولة الفرنسى فى ١٩/٦/١٩٦٢ دعوى شركة فرنسية للحصول على تعويض نظير الضرر الذى لحقها من منع الحكومة الفرنسية لها من تنفيذ عقد تصدير أسلحة وذخائر الى سوريا بسبب أزمة السويس .

راجع التفاصيل فى مقال ديبوى ، مرجع سابق ، ص ١٣٣ .

(١٨٩) وقد انتقد هذا الحكم بشدة . انظر التفصيل فى المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

(١٩٠) راجع أمثلة للأحكام القضائية فى المرجع السابق .

(١٩١) انظر أمثلة لأحكام القضاء فى هذا الخصوص فى ص ١٣٢ من المرجع السابق .

ادارة علاقاتها الدولية • (١٩٢)

فقرارات المجلس تتطلب من الدول ألا تدخل في اقليمها أو تصدر منه الى روديسيا أية منتجات أو سلع والا تجعل اقليمها معبرا للتجارة بين الدول الأجنبية وروديسيا ، أو يستخدم هذا الاقليم بأى شكل لخدمة النظام العنصرى • ويدخل فى ذلك استخدام الموانئ والمطارات والمياه الإقليمية والاحواء الوطنية وتداول العملة فى اسواقها ••• الخ ، كما تتطلب القرارات أن تمنع الافراد ولا تشجعهم على استثمار أموالهم فى روديسيا أو الاسهام بأى شكل فى مساعدة الاقتصاد أو النظام الروديسى ، فالإنخراط فى عمليات التصدير والاستيراد أو السياحة أو خدمة الحكومة أو الهجرة الى روديسيا والاستقرار فيها •

وقد ادعت بعض الدول مثل سويسرا (١٩٣) أنها لا تملك سلطة على رعاياها فى الخارج ، وأنه يتعذر عليها الزامهم بما تفرضه قرارات مجلس الأمن ، فنصت لجنة الجراءات التابعة للمجلس لدراسة هذه المشكلة واستعانت برأى أيداه المستشار القانونى للأمم المتحدة ، مؤداه أنه يمكن لكل دولة أن تتخذ التدابير اللازمة من أن الشركات المنشأة فيها وتعمل من أراضيها لا تمارس فى الخارج نشاطات تعتبر خرقا للجزاءات الالزامية • (١٩٤)

وأشارت اللجنة فى مذكرتها الموجبة الى كافة الدول بتاريخ ٢٩ أكتوبر

(١٩٢) فالرسوم الهولندية المنفذ لقرار المجلس رقم ١٩٦٦/٢٢٢ يقتصر تطبيقه على الأراضي الهولندية فى أوروبا • انظر 7753 / بتاريخ ١٥/١٢/١٩٦٧ • وأهمية هذا التحديد أن هولندا كانت تجعل النطاق الاقليمى لسريان اتفاقاتها شاملا للأراضي الهولندية فى أوروبا بالإضافة الى سورينام وجزر الانتيل •

J.E.S. Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights, op. cit., pp. 6-18.

راجع تطبيق الدول الأوربية وخاصة هولندا لبدأ النطاق الاقليمى بموجب المادة ٥٧ من الاتفاقية الأوربية لحقوق الانسان ويلاحظ J. Combacau (ص ٣٢١ - هامش ٣٥) أن سورينام وجزر الانتيل لم تتخذ اجراءات لتنفيذ القرار ، بينما طبقت جزر الكوك التابعة لنيوزيلاند ما أصدرته الأخيرة من مراسيم • أما ساموا الغربية فاكثفت بالاعلان عن عزيمتها على عدم اقامة أية علاقات مع روديسيا •

(١٩٣) ولم تتخذ بعض الدول موقفا محددا من هذه المشكلة • ولذلك نجد المادة الثامنة من مرسوم جزاءات الأمم المتحدة U.N. Sanctions Regulations الصادرة فى نيوزيلاند فى ٢٣/١٢/١٩٦٦ تترك للمدعى العام تقرير ظروف الملاحقة القانونية فى كل حالة على حدة •

راجع جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٢٢ •

(١٩٤) انظر تقرير لجنة الجزاءات السادس الصادر فى ٣/١/١٩٧٤ وثيقة رقم S/III78

١٩٧٣ ، الى قيام بعض الدول مثل : إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية بوضع التشريعات اللازمة لضبط أنشطة رعاياها في الخارج والداخل دون أن تعتبر بذلك مخالفة للقانون الدولي (١٩٥) .

ولا شك لدينا في سلامة هذا الرأي الذي يستند الى قاعدتين ثابتتين في القانون الدولي :

الأولى :

أن الدولة لا يمكنها أن تحتج بقانونها الداخلي لتبرير استخفافها بالتزاماتها الدولية ، أو إعاقة دولة أخرى من تحريك دعوى ضدها بسبب انتهاك رعاياها لقواعد ومصالح تلك الدولة ، وطبقا لهذه القاعدة يصح لبريطانيا قانونا أن تلاحق راعيا أية دولة تنتهك أحكام الجزاءات ضد روديسيا وهو ما فعلته مع رعايا بعض الدول مثل ألمانيا الغربية . (١٩٦)

الثانية :

أن علاقة الدولة برعاياها في الخارج أمر ينظمه قانونها الداخلي (١٩٧) ولا علاقة له بالقانون الدولي طالما أنه يهم دولا غيرها (١٩٨) .

فالأصل في اختصاص الدولة أنه اقليمي تبسطه على كل المواطنين ، والاجانب وممتلكاتهم داخل اقليمها وهم ملزمون باحترام ما تقرره الدولة وفاء لالتزاماتها الدولية (١٩٩) .

(١٩٥) المرجع السابق ، ص ٣٤ .

راجع تفصيل التشريعات البريطانية في هذا الشأن في :

R. Higgins, Rhodesia, International Law and the United Nations, op. cit., p. 104.

(١٩٦) المرجع السابق ، ص ١٠٥ .

(١٩٧) وهو ما قرره المحكمة العليا الأمريكية في قضية Blackmar, V.U.S.

عام ١٩٣٢ .

راجع التقليد القضائي الأمريكي بهذا المعنى في :

W.W. Bishop, International Law, Cases and Materials, New York, Prentice-Hall, Inc., 1953, p. 342.

(١٩٨) وهو ما أكدته Harvard Research انظر بشوب ، مرجع سابق ،

ص ٣٤٣ .

(١٩٩) المرجع السابق ، ص ٣٤٤ - ٣٤٥ .

فلا يمكن لأي شركة أجنبية أو أفراد يعملون على اقليمها أن يخالفوا ما تقرره الدولة من جزاءات ضد روديسيا بموجب قرارات المجلس ٢٣٢ ، ٢٥٣ كان يمارسون نشاطا في قطاع التصدير أو الاستيراد أو السياحة أو الشحن والنقل . . . الخ . وهم في وضع مماثل تماما وضع الشركات الوطنية والرعايا .

غير أن الدولة يمكنها أن تمارس اختصاصا شخصيا حيث بوسعها أن تبسط قوانينها على مواطنيها أينما حلوا في الخارج على حد قول Hall صحيح أنه لا يمكنها أن تنفذ قوانينها في اقاليم الدول الأخرى ، لكن يظل رعاياها ملزمين بعدم اغفال هذه القوانين ، وتتحدد أوضاعهم الاجتماعية بموجبها ، وتحفظ الدولة بسلطة ارغامهم على مراعاتها ، ومعاقبتهم حين يعودوا إليها إذا ما انتهكوا هذه القوانين (٢٠٠) .

ولا نزاع حول سلطة الدولة على سفنها وطائراتها وهو مبدأ مستقر منذ زمن طويل حيث أكد القاضي Blackburn في قضية Regina V. Anderson عام ١٨٦٨ أن السفينة في أعالي البحار تكون جزءا من اقليم الدولة التي تحمل علمها (٢٠١) .

وأساس سلطة الدولة على رعاياها في الخارج هو ارتباطهم بها برابطة الجنسية ولذلك تملك الدولة وسائل مختلفة لمراقبة رعاياها واجبارهم على احترام ما تلتزم به دوليا ، كأن تسحب علمها من السفينة المخطئة مثلما فعلت اليونان مع السفينة جوانا رقم ٥ ، أو تسقط الحماية الدبلوماسية عن رعاياها ، أو تحرم الشركات المخطئة مما قد تقدمه لها من تسهيلات ومعونة ، أو تنهى عقود التسجيل وفق قانونها الداخلي بالنسبة للسفن المخطئة .

هذا - بالإضافة الى ما يقرره تشريعها من عقوبات مدنية وجنائية خاصة بعد أن يعود رعاياها الى اقليم الدولة .

ورغم ذلك ، فهناك عدد قليل من الدول التي تلزم رعاياها في الخارج بما تقرره من حظر (٢٠٢) .

وأما إذا سمحت دولة لشركات أجنبية تعمل في اقليمها بانتهاك الجزاءات سواء اغفلتها أو لتصور قوانينها أو لاتجاه معين يأخذ به نظامها ، أو لسيطرة الجهاز التشريعي أو القضائي على الجهاز التنفيذي ، فإن هذه الدولة تكون قد ارتكبت خطأ دوليا وتترتب مسئوليتها الدولية على أساس أنها لم تحترم التزامها بموجب قرارات مجلس الأمن وعلى أساس المبادئ العامة للقانون الدولي لتدخلها في الشؤون الداخلية لانتجلترا .

راجع رأيا مماثلا في : كتاب جان كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٤٢ .

(٢٠٠) بيشوب ، مرجع سابق ، ص ٣٤٣ .

(٢٠١) المرجع السابق ، ص ٣٧٢ .

(٢٠٢) أمثال ذلك الأمر التنفيذي Executive Order رقم ١٣٢٢٢ في ١٩٦٧/١/٥ في الولايات المتحدة الأمريكية الذي تحد المادة ١/ب منه الخطر الى كل الأنشطة التي يمارسها جميع الأشخاص الخاضعين لاختصاص الولايات المتحدة ويستند تطبيق المرسوم الدائماني الصادر في ١٩٦٧/٥/٣١ بشأن الخطر الى كل مواطني الدانمارك في الداخل والخارج . وينص المرسوم الايطالي الصادر في ١٩٦٧/٤/١٥ على أن المخالفات التي يأتيتها الايطاليون خارج ايطاليا يعاقبون عليها ، وصدر مرسوم ١٩٦٨/١٠/٣ بنفس المعنى (المادة الخامسة منه) . راجع كومباكو ، مرجع سابق ، ص ٣٢٢ .

وقد سبق أن أشرنا إلى أن تطبيق الجزاءات سواء كانت حظرا أو إجراءات قسر من الحكومات ضد حكومة روديسيا أو رعاياها ، أو بين رعايا الدول ورعايا روديسيا ، يغفل نقطة هامة هي كيفية تفادى المساس بالضحية ، وهي الاغلبية الافريقية ، بل وكيفية مساعدتهم وفق ما قرره أحكام الجزاءات ، وهذا في الحقيقة أمر بالغ الصعوبة ولذلك لم نلمس أثرا للتمييز في المعاملة بين المواطنين الافريقيين والاقلية البيضاء في روديسيا سوى محاولة محدودة الاثر في التشريع السوداني (٢٠٣) *

(٢٠٣) حيث لا يطبق قانون الحظر السوداني على المواطنين الافريقيين من أصل افريقي ومصلحهم سواء كانوا يقيمون في روديسيا أم لا .
انظر المرجع السابق .