

Distr.
GENERAL

A/53/312
27 August 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والخمسون
البند ١٥٦ من جدول الأعمال المؤقت*
تقرير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق
الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة

تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى
الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١-٣	أولا - مقدمة
		ثانيا - تدابير لزيادة تحسين إجراءات وأساليب عمل مجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له لدى النظر في طلبات المساعدة المقدمة بموجب المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة
٤	٤	ثالثا - الترتيبات المناسبة المتخذة داخل الأمانة العامة لتقديم معلومات أفضل وتقييمات مبكرة إلى مجلس الأمن وأجهزته بشأن الآثار الفعلية أو المحتملة للجزاءات على الدول الثالثة التي تحتج بالمادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة
٥	٥	رابعا - موجز لمداوالات اجتماع فريق الخبراء المخصص واستنتاجاته الرئيسية بشأن وضع منهجية لتقييم الآثار التي تلحق بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ واستكشاف تدابير مبتكرة وعملية لتقديم المساعدة الدولية للدول الثالثة المتضررة
٥	٦-٥٧	

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
		ألف - وضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي تلحق فعليا
٦	١٠-٣٤	بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ
٦	١١-١٢	١- إطار مفاهيمي عام
٧	١٣-٢٠	٢- مصادر العسر
٩	٢١-٣٤	٣- أساليب تقييم الأثر
		باء - استكشاف تدابير مبتكرة وعملية تسمح بتقديم المساعدة
١٣	٣٥-٤٨	الدولية إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات
١٤	٣٦-٣٧	١- اعتبارات عامة
١٤	٣٨-٤١	٢- الإجراء اللازم لتقليل الضرر المصاحب للجزاءات
١٥	٤٢-٤٨	٣- تدابير المساعدة المقدمة إلى الدول الثالثة المتضررة ...
١٨	٤٩-٥٧	جيم - النتائج والتوصيات
		خامسا - التطورات الأخيرة المتعلقة بدور الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة البرنامج والتنسيق في مجال تقديم المساعدة إلى
٢١	٥٨-٦١	الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات
		سادسا - تنسيق المعلومات المتعلقة بالمساعدة الدولية المتاحة للدول الثالثة
٢٣	٦٢-٦٤	المتضررة من تطبيق الجزاءات، بالتعاون مع المنظمات والمؤسسات ذات الصلة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها

أولا - مقدمة

١ - اتخذت الجمعية العامة، في دورتها الثانية والخمسين، دون تصويت، القرار ١٦٢/٥٢ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ المعنون "تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات".

٢ - ومما ورد في فقرات منطوق القرار، أن الجمعية العامة

(أ) جددت دعوتها إلى مجلس الأمن أن ينظر في وضع مزيد من الآليات أو الإجراءات، حسب الاقتضاء، لعقد المشاورات المنصوص عليها في المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة، في أقرب وقت ممكن، مع الدول الثالثة التي تواجه أو قد تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي يفرضها المجلس بمقتضى الفصل السابع من الميثاق، فيما يتعلق بإيجاد حل لتلك المشاكل، بما في ذلك السبل والوسائل الملائمة لزيادة فعالية أساليب عمله والإجراءات المطبقة لدى النظر في طلبات المساعدة المقدمة من الدول المتضررة؛

(ب) رحّبت بالتدابير الإضافية التي اتخذها مجلس الأمن منذ اتخاذ قرار الجمعية العامة ٥١/٥٠، والتي ترمي إلى زيادة فعالية لجان الجزاءات وشفافيتها، ودعت المجلس إلى تنفيذ هذه التدابير، وأوصت بقوة بأن يواصل المجلس جهوده الرامية إلى زيادة تحسين أداء تلك اللجان لمهامها، وتبسيط إجراءات عملها، وتيسير سبل الاتصال بها من قبل ممثلي الدول التي تجد نفسها في مواجهة مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ الجزاءات؛

(ج) طلبت إلى الأمين العام أن يسعى إلى تنفيذ أحكام قرار الجمعية العامة ٥١/٥٠ المتصلة بالمبادئ التوجيهية التي يمكن اعتمادها بشأن الإجراءات الفنية التي تستعين بها الجهات المختصة في الأمانة العامة، والفقرات ٤ إلى ٦ من القرار ٢٠٨/٥١، وأن يواصل، على أساس منتظم، جمع وتنسيق المعلومات المتعلقة بالمساعدة الدولية المتاحة للدول الثالثة المتضررة من تنفيذ الجزاءات، وأن يواصل وضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار الضارة التي تلحق فعلا بالدول الثالثة، وأن يشرع في العمل من أجل استكشاف تدابير ابتكارية وعملية لتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة؛

(د) أيّدت اقتراح الأمين العام عقد اجتماع لفريق خبراء مخصص في النصف الأول من عام ١٩٩٨ بغية وضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي تلحق فعلا بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمشاكل والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ مثل تلك التدابير واستكشاف تدابير مبتكرة لعملية للمساعدة التي يمكن أن تقدمها المؤسسات ذات الصلة سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها إلى الدول الثالثة

المتضررة، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والخمسين تقريراً عن نتائج اجتماع فريق الخبراء؛

(هـ) أكدت من جديد أهمية دور الجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة البرنامج والتنسيق، في القيام، حسب الاقتضاء، بتعبئة ورصد الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي ومنظومة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي يفرضها مجلس الأمن، وفي القيام، حسب الاقتضاء، بتحديد حلول للمشاكل الاقتصادية الخاصة لتلك الدول؛

(و) دعت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية الدولية، وغيرها من المنظمات الدولية، والمنظمات الإقليمية، والدول الأعضاء إلى أن تعالج، بشكل مباشر وأكثر تحديداً، حسب الاقتضاء، المشاكل الاقتصادية الخاصة للدول الثالثة المتضررة من الجزاءات المفروضة بمقتضى الفصل السابع من الميثاق. وأن تنظر، لهذا الغرض، في تحسين إجراءات التشاور من أجل إدانة الحوار البنّاء مع هذه الدول، بما في ذلك عن طريق عقد اجتماعات منتظمة ومتكررة، وكذلك، حيثما يكون ذلك مناسباً، عقد اجتماعات خاصة بين الدول الثالثة المتضررة ومجتمع المانحين، بمشاركة وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية؛

(ز) طلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والخمسين تقريراً عن تنفيذ هذا القرار.

٣ - وقد أعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢.

ثانياً - تدابير لزيادة تحسين إجراءات وأساليب عمل
مجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له لدى
النظر في طلبات المساعدة المقدمة بموجب
المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة

٤ - لفت الأمين العام، في مذكرة موجهة إلى رئيس مجلس الأمن، مؤرخة ٦ آذار/ مارس ١٩٩٨ (S/1998/203)، نظر أعضاء مجلس الأمن إلى قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢ المعنون "تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات"، وخاصة الفقرة ١ منه، المستنسخة في الفقرة ٢ (أ) أعلاه.

ثالثا - الترتيبات المناسبة المتخذة داخل الأمانة العامة لتقديم معلومات أفضل وتقييمات مبكّرة إلى مجلس الأمن وأجهزته بشأن الآثار الفعلية أو المحتملة للجزاءات على الدول الثالثة التي تحتج بالمادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة

٥ - أحاط الأمين العام علما، على النحو الواجب، بالفقرة ٣ من قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢ المستنسخة في الفقرة ٢ (ج) أعلاه. ويؤكد الأمين العام مجددا أن الترتيبات المتخذة في عام ١٩٩٦ الوارد بيانها في الفقرات ٤ إلى ١١ من تقريره السابق المتعلق بهذه المسألة (A/51/317) وكذلك في الفقرة ٥ من تقريره لعام ١٩٩٧ (A/52/308) ما زالت سارية.

رابعا - موجز لمداوالات اجتماع فريق الخبراء المخصص واستنتاجاته الرئيسية بشأن وضع منهجية لتقييم الآثار التي تلحق بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ واستكشاف تدابير مبتكرة وعملية لتقديم المساعدة الدولية للدول الثالثة المتضررة

٦ - عملا بالفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢، عقدت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة، في الفترة من ٢٤ إلى ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٨ بنيويورك، اجتماع فريق خبراء مخصص لموضوع "تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات". وكان الهدف من الاجتماع هو التماس آراء خبراء ذائعي الصيت على الصعيد الدولي حول مسائل فنية أساسية تتصل بـ: (أ) وضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي تلحق فعلا بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمشاكل والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ مثل تلك التدابير؛ (ب) استكشاف تدابير مبتكرة وعملية للمساعدة التي يمكن أن تقدمها المؤسسات ذات الصلة سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها إلى الدول الثالثة المتضررة.

٧ - وأعضاء فريق الخبراء الذين اشتركوا بصفتهم الشخصية هم: إيوان ج. آزييس (اندونيسيا)؛ وكريستيان أوسا (شيلي)؛ وسرهني ن. بيريزوفينكو (أوكرانيا)؛ وهشام الخطيب (الأردن)؛ وهندريكوس م.ج. دنترز (هولندا)؛ وميرغريت ب. دوكسي (كندا/المملكة المتحدة)؛ وأرجون ك. سنغوبتا (الهند - الرئيس)؛ وتغول سوبوكسو (تركيا)؛ وديفيد كورترايت (الولايات المتحدة الأمريكية)؛ وليوناردو غارني ريمولو (كوستاريكا)؛ وجيرمانو م. موابو (كينيا)؛ وخورخي ستيفان ميهاي (رومانيا)؛ وغاري كلايد هوفباور (الولايات المتحدة الأمريكية). ودعي أيضا ممثلون عن إدارات الأمم المتحدة، وبرامجها ووكالاتها المتخصصة المعنية، وكذلك عن المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة بالموضوع لحضور الاجتماع كمراقبين.

٨ - وكان معروضا على الفريق ورقتا عمل أعدهما خبراء استشاريون للاجتماع، وهما بعنوان "الأثر العرضي للجزءات على البلدان المجاورة: ملاحظات منهجية"، بقلم غازي كلايد هوفباور؛ و "تقديم المساعدة للدول غير المستهدفة المتضررة من تطبيق جزاءات اقتصادية متعددة الأطراف، مشاكل ومقترحات" بقلم مارغريت ب. دوكسي. كما أتيحت أيضا بالاجتماع، كوثائق معلومات أساسية عن المسألة، قرارات الجمعية العامة ذات الصلة بالموضوع^(١)، وتقارير الأمين العام^(٢) وهيئات الأمم المتحدة المعنية^(٣) فضلا عن دراسات ومنشورات خاصة عن جوانب مختلفة من الموضوع.

٩ - وترد فيما يلي خلاصة لمداولات فريق الخبراء والنتائج الرئيسية التي توصل إليها.

ألف - وضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي

تلقح فعليا بالدول الثالثة من جراء تنفيذ

التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ

١٠ - تدارس فريق الخبراء المداخل الأساسية لوضع منهجية يمكن اتباعها لتقييم الآثار التي تلحق فعليا بالدول الثالثة من جراء تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ، واضعا في اعتباره المشاكل والاحتياجات المحددة للبلدان النامية التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ هذه النوعية من التدابير. وناقش الاجتماع أطرا مفاهيمية عامة لمسائل تحليل الأثر، ومصادر العسر، ونماذج العواقب التي تواجهها الدول الثالثة المتضررة، وناقش الأساليب والإجراءات التي يمكن تطبيقها لتقدير تكاليف تنفيذ الجزاءات.

١ - إطار مفاهيمي عام

١١ - أحاط فريق الخبراء بالإطار المفاهيمي لتحديد وتقييم الآثار على الدول الثالثة الناجمة عن التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي تفرضها الأمم المتحدة، على نحو ما تناولته تقارير الأمين العام السابقة^(٤). وأجرى الفريق تقييما للتعليقات التي قدمتها المنظمات الدولية الأخرى، لا سيما المؤسسات المالية والتجارية الدولية، بشأن هذه التقديرات^(٥). وعلى ضوء ذلك، رأى الفريق أن وضع منهجية نافعة لتقييم الأثر لا بد أن يكون موصولا بالغرض السياسي من فرض الجزاءات على الدولة المستهدفة، وبالحقائق الاقتصادية والأحوال الخاصة للبلدان المجاورة والبلدان الأخرى الأقرب للدولة المفروض عليها الجزاءات، وضرورة التعاون الدولي وتبادل المساعدة لتحمل تكاليف تنفيذ الجزاءات من أجل كفالة فعاليتها والتقليل إلى أدنى حد ممكن من الأضرار المصاحبة لها، ولا سيما الآثار الضارة بالدول الثالثة.

١٢ - وسلم الفريق بأن الأثر الفعلي للجزاءات علىفرادى الدول الثالثة وعلى خياراتها المتعلقة بما تتبعه من سياسات لمواكبة العواقب الاقتصادية الناجمة عن هذه الجزاءات، يمكن أن يختلف كثيرا من حالة إلى أخرى استنادا إلى الطبيعة المحددة لنظام الجزاءات والحالة المعينة التي يكون عليها الاقتصاد المعني، بما في ذلك هيكل وكثافة روابطه المعلقة مع الدولة المستهدفة. من هنا، رأى الفريق أن وضع منهجية عامة لتقييم الأثر يتطلب تناول تركيبة من القضايا والإجراءات المتصلة بتحديد مختلف هذه الآثار وتصنيفها

بشكل سليم واختيار أساليب عملية لتقدير الخسائر والتكاليف المتكبدة، ثم الانتقال إلى تصميم تدابير مجدية وعملية لتقديم الإغاثة وبذل المساعدة الدولية. وفور الانتهاء من دراسة هذه العناصر الأساسية المترابطة، يمكن صوغ منهجية موحدة في صورة مبادئ توجيهية، أو طرائق عامة لاتخاذ التدابير، بحيث يمكن تطبيقها على أساس كل حالة على حدة، إذا كان ذلك مقبولا.

٢ - مصادر العسر

١٣ - وعلى أساس خبرة التطبيق العملي للمادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة، تدارس فريق الخبراء المصادر الرئيسية للعسر والآثار السلبية المختلفة التي تقع فعليا على عاتق الدول الثالثة، ولا سيما البلدان النامية، من جراء فرض التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ. ورأى الفريق، من حيث المبدأ، ضرورة تحديد الآثار تحديدا سليما وتصنيفها تصنيفا سليما كشرط لوضع أية منهجية لتقييم الأثر غايتها التركيز على حقائق قابلة للرصد والقياس قد تكون مرتبطة بنظام الجزاءات ارتباطا سببيا. ويمكن أن يجري تصنيف هذه الآثار في مجموعات باتباع سبل مختلفة تتناولها باعتبارها آثارا مباشرة وغير مباشرة، تجارية ومالية، اقتصادية واجتماعية، أساسية وثنائية، مؤقتة ودائمة^(١). ويرد فيما يلي بيان لهذه الآثار بمختلف فئاتها.

١٤ - ومن الممكن، بتعبيرات اقتصادية عامة، تصنيف الخسائر والتكاليف المختلفة التي تصادف الدول الثالثة في طائفتين عامتين هما: الآثار "المباشرة" والآثار "غير المباشرة" المترتبة على الجزاءات. وتقسّم الآثار المباشرة باعتبارها، الإيرادات المهددة والخسائر المتكبدة الناجمة بصورة مباشرة عن إلغاء العقود و/أو قطع العلاقات الاقتصادية مع البلد المستهدف. والأمثلة على ذلك تشمل البيوع الموقوفة أو أوامر البضائع المتعاقد عليها غير المستوفاة؛ والشحنات أو المدفوعات أو المعاملات الأخرى المعطلة؛ والإنتاج المتوقف في حالة الخدمات التي تشغل بصورة مشتركة. وفي معظم الأحوال، تتصل هذه الآثار السلبية بالحساب الجاري في ميزان المدفوعات، لا سيما الصادرات والواردات السلعية والخدمية، إلا أنها قد تتصل أيضا بأنشطة حساب رأس المال، كالمشاريع الاستثمارية. ومن ناحية أخرى، تكون الآثار المباشرة سببا رئيسيا لحدوث الآثار غير المباشرة التي تتمثل أساسا في الأثر السالب الحاصل في المتغيرات المحلية، أي في الناتج والاستثمار والعمل والميزانية. ويمكن أن تندرج فيها عمليات الإنتاج المتوقفة بسبب عدم وجود المواد الخاضعة للجزاءات أو ارتفاع تكلفتها، والمدخلات والخدمات المالية المعلقة، وضرائب الأرباح أو إيرادات التعريفات المهددة، والوظائف أو الإيرادات الضائعة والزيادة الحاصلة في النفقات الاجتماعية. ومن الواضح أن الآثار غير المباشرة أقل قابلية للتقييم الكمي، ولا سيما بالقيم الصافية.

١٥ - واستنادا إلى طبيعة الجزاءات المفروضة على البلد المستهدف، يمكن وضع تصنيف آخر للتكاليف المحددة التي تتحملها الدول الثالثة في موازين المدفوعات، كما يمكن تصنيفها في عدة فئات تتصل بالقطاع الخارجي وتشمل: (أ) الآثار المتصلة بالتجارة مع البلد المستهدف بالجزاءات؛ (ب) الآثار المتصلة بالروابط المالية مع البلد المستهدف؛ (ج) التكاليف الأخرى المتعلقة بالصلات الخاصة مع البلد المستهدف (كالمشاريع المشتركة). ونظرا لتوسع تجارة الخدمات توسعا هائلا في السنوات الأخيرة، وشدة التنوع في هيكل وكثافة الصلات القائمة بين الدول المرسله والدول المستهدفة بالجزاءات، زادت عملية التصنيف

القطاعي صعوبة. ومع ذلك، يمكن أن يكون تصنيف مصادر العسر الرئيسية في قطاعي التجارة والمالية جد مفيد لتقييم الأثر.

١٦ - ومن المعتاد أن تتسبب عمليات الحظر التجاري في فقدان حصائل العملة الأجنبية، وهي الحصائل التي يمكن أن تمس إليها الحاجة لتمويل الواردات الضرورية. وعلى جانب الصادرات يمكن أن تتضمن العواقب المتكبدة: الصادرات السلعية العادية غير المسلّمة وعدم وجود أسواق بديلة جاهزة لاستيعابها (الصادرات المهدرة)؛ والأوامر القائمة لشحنات متعاقد على تسليمها مستقبلاً وبدأ إنتاجها عملياً؛ وبيع الخدمات إلى الدولة المستهدفة التي جرى تعليقها (كالمشاريع الهندسية أو مشاريع التشييد والأنشطة الداخلة في مجالات النقل والاتصالات والصيانة والتعبئة). كذلك، يمكن أن تتضمن الخسائر الحاصلة في جانب الواردات: الواردات السلعية العادية غير المسلّمة، ولا سيما إذا لم يتوافر موردون بدلاء (الواردات المهدرة)؛ وما ضاع أو علق من واردات ذات شروط تساهلية، ولا سيما بأسعار مدعومة؛ والأوامر القائمة لواردات لتسليم الأجل التي جرى تسديد قيمتها؛ والخدمات التي أنهى أو علق استيرادها.

١٧ - وتتألف المصاعب المالية التي تعانيها الدول الثالثة نتيجة لفرض الجزاءات من المصاعب المتصلة بتوقف التدفقات المالية؛ وتعطيل التحويلات الجارية، وتأخير خدمة المديونية. والأمثلة على ذلك تتضمن ما ضاع من أرباح الاستثمار. وإيرادات أخرى كتحويلات العمال المهاجرين؛ ومصادرة المدخرات والأصول واحتجازها أو تحويلها (كتدابير مضادة يحتمل أن تتخذها الدولة المستهدفة)؛ وفقد القروض والأرصدة والضمانات التساهلية؛ والاستثمار المهدر، وإيرادات السياحة المهدرة. ومع أن انخفاض متحصلات الفوائد يقلل قيمة حصائل العملة الأجنبية في الفترة الجارية فإن هذه المدفوعات المتأخرة على خلاف الحصائل الضائعة للصادرات، يمكن أن ترسمل وأن تضاف إلى الدعاوى الأجنبية التي ترفعها الدولة المتضررة على الدولة المستهدفة. غير أن المدفوعات غير المقبوضة لحساب خدمة مديونية البلد المستهدف، يمكن أيضاً أن تترجم إلى وقف أو تعليق تسليم سلع أساسية حرجة (مثال ذلك دين العراق الخارجي المستحق الذي يوفى بشحنات نظمية آجلة).

١٨ - وعند تقدير ما للجزاءات من آثار اقتصادية على الدول الثالثة، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار إمكانية وجود عناصر تعويضية في القطاعين التجاري والمالي. فعلى سبيل المثال، يمكن امتصاص جزء من الصادرات المزمع تصديرها إلى الدولة المستهدفة في الاقتصاد المحلي أو تعديل وجهتها وإرسالها إلى أسواق أخرى، ويمكن أيضاً أن تتحقق وفورات في فائدة الديون المستحقة للبلد المستهدف أو في استهلاكها أو في المدفوعات الأخرى المدين بها لهذا البلد، عندما تمنع التدابير المالية تحويلها. وعليه، ينبغي أن تقدر خسائر الصادرات على أساس صافي قيمة الصادرات المعدلة وجهتها وصافي تكلفة الواردات التي كان البلد المتأثر سيستخدمها لإنتاج الصادرات المناظرة. كذلك، ينبغي ألا تتضمن التقديرات العامة سوى التكاليف الإضافية المتكبدة في الحصول على الواردات البديلة من المصادر الأخرى (مقدمة حسب الأسعار أو فروق مدفوعات الفائدة). غير أن وضع تقدير سليم للأثر الإضافي يحتاج بدوره إلى تقدير موثوق لخط أساس يمثل الوضع الذي كان من الممكن وجوده لو لم تفرض الجزاءات.

١٩ - وإضافة إلى الآثار الاقتصادية للجزءات على الدول الثالثة، يمكن أن تتولد أيضا تكاليف اجتماعية تنجم، على سبيل المثال، عن رجوع أعداد كبيرة من العمال المهاجرين، وتدفق اللاجئين؛ وضياع الوظائف أو الدخول، وكلها يحتاج إلى نفقات حكومية إضافية (من أجل القيام مثلا بتوفير المساكن وخدمات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى لفئات السكان المتضررين)، ويمكن أن تفرض ضغوطا على النسيج الاجتماعي ولا سيما في البلدان النامية. وفي الأجل الطويل، يؤدي تحويل الموارد المحدودة المحملة عمليا بالمطالب، من أهداف إنمائية إلى تغطية التكاليف المتصلة بالجزءات في البلدان النامية المتضررة، إلى إلقاء أعباء جسام على عاتق اقتصاداتها غير الحصينة مما يؤدي بدوره إلى مضاعفة الأعباء الواقعة على عاتق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢٠ - وعلاوة على ذلك، يمكن أن تنبثق عن الخصائص المحددة لنظام الجزاءات والعوامل الجغرافية ومتطلبات الرصد والإنفاذ مجموعة متنوعة من الآثار الثانوية تؤدي أيضا إلى التأثير في عملية التفاعل الاقتصادي الطبيعي في المنطقة. وعلى سبيل المثال، فإن فرض القيود على نقل السلع من وسيلة نقل إلى أخرى عبر دولة مستهدفة تقوم بدور مهم بالنسبة لروابط النقل والاتصال في منطقتها، يؤدي إلى التسبب في معوقات جسيمة للعلاقات الاقتصادية الخارجية لبلدان الجوار غير المتصلة مباشرة بهذه الدولة المستهدفة. ومن ذلك أن أحد الملامح المحددة لنظام الجزاءات المفروضة على يوغوسلافيا تمثل في اتصال معظم الأضرار التي أبلغت عنها البلدان المجاورة في اضطراب حركة النقل، بما فيه الخسائر الحاصلة في مجال الصادرات (مثل المنتجات الزراعية سريعة التلف) والمصروفات الإضافية المفروضة على خدمات النقل أو تدني العائدات المتأتية منها وارتفاع مدفوعات الاستيراد الناجم عن تغيير مسارات جلب الواردات على نطاقات واسعة والتأخير المفرط عند نقاط عبور الحدود وتكاليف الرصد والإنفاذ. ومثل هذا النوع من الأضرار يصعب كثيرا خضوعه لتقدير مستقل.

٣ - أساليب تقييم الأثر

٢١ - استنادا إلى الدراسات الخاصة ذات الصلة، استعرض فريق الخبراء مجموعة من الأساليب المحددة التي يمكن أن تستخدم في تقييم الأثر العرضي للجزاءات الاقتصادية المتعددة الأطراف على الدول غير المستهدفة. وتتضمن هذه الأساليب ما يلي: (أ) تحليل السلاسل الزمنية لتغييرات موازين المدفوعات؛ (ب) مسح الشركات أو الكيانات المتضررة الأخرى بواسطة العينات الطبقية؛ (ج) نموذج الاستقطاب للتدفقات التجارية الثنائية؛ (د) معادلة انحدار صدمات الدخل؛ (هـ) عملية التحليل الهرمي لمسوحات الإدراك. وترد فيما يلي أدناه الخصائص الرئيسية لهذه الأساليب موجزة ومحللة.

تحليل السلاسل الزمنية لتغييرات موازين المدفوعات^(٧)

٢٢ - يقوم المراقبون الخبراء في إطار هذا الأسلوب بدراسة بيانات السلاسل الزمنية للسلع والخدمات المتاجر فيها والتدفقات المالية ذات الصلة قبل فرض الجزاءات وبعده، لأجل تقييم ما للجزاءات من آثار مباشر على انخفاض الصادرات والواردات السلعية والتحويلات المالية للدولة الثالثة المعنية. وتعطي النتيجة تقديرا لأثر الجزاءات على موازين المدفوعات، سواء بالأرقام المطلقة أو بالأرقام النسبية. ومن حيث المبدأ،

يمكن توسيع نطاق تحليل الأثر بحيث يشمل أيضا تقدير الآثار غير المباشرة للجزاءات أي آثار الجولة الثانية، على متغيرات محلية كالناتج والاستثمار والعمالة والميزانية. ويمكن تقسيم هذه التقديرات أيضا حسب القطاع أو الفرع الاقتصادي للصناعة أو الزراعة أو الخدمات.

٢٣ - وقد تنشأ في سياق هذه العملية عدة مصاعب منهجية وتطبيقية يمكن أن تتسبب في إضفاء تحيز محتمل على التقديرات. وفي العادة تتمثل التحديات الرئيسية التي تحتاج إلى دراسة عند حساب الآثار الشاملة للجزاءات على الرفاه فيما يلي: (أ) كيفية فصل آثار الجزاءات عن العناصر الأخرى التي تتسبب في حدوث العسر الاقتصادي؛ (ب) كيفية تجنب الحساب المزدوج للصادرات والنواتج والخسائر في الإيرادات؛ (ج) كيفية حساب صافي الصادرات المعاد تغيير وجهتها وعنصر الواردات في الانتاج الضائع؛ (د) كيفية تقدير التكاليف الإضافية المتكبدة لأجل الحصول على الواردات من مصادر أخرى. ولذلك، فإنه في حالات عديدة يحتاج التغلب على هذه المعوقات المنهجية أو تقليل أثرها للحد الأدنى، إلى تقييم يركز في المقام الأول على أثر الجزاءات على ميزان المدفوعات وما يرتبط به من احتياجات للبلد المتضرر من التمويل الخارجي. وعلى الجانب الآخر، يمثل وجود بيانات موثوقة مستكملة عن الاقتصاد الكلي احتياجا أساسيا لأي مجهود معقول يهدف إلى قياس أثر الجزاءات على البلدان الثالثة.

مسح الشركات بالعينات التطبيقية

٢٤ - لا يمكن استعمال هذه الطريقة إلا إذا كانت للبلد المعني بيانات حديثة مستمدة من تعداد أو مسح شامل يغطي الشركات (أو غيرها من الكيانات المتضررة، كالأسر المعيشية) أجري قبل فرض الجزاءات، بحيث يمكن وضع عينة عشوائية طبقية من الشركات (الكيانات) للتعرف على مدى أثر الجزاءات ولوضع معايير لأداء الشركات (الكيانات) قبل فترة الجزاءات. وهذا أمر ضروري لتفادي إمكانية انحراف التحليل نتيجة التشديد على الشركات (الكيانات) التي تعتبر نفسها "مضررة" أو التي تعتبرها الأوساط الرسمية كذلك. وبعد الحصول على البيانات اللازمة، تتمثل الخطوة التالية في القيام بتحليل انحداري يقارن بين أداء الشركة (الكيان) بعد الجزاءات وقبلها، في شكل دالة عن سمات الشركة (الكيان).

٢٥ - وفي حالة الشركات المتضررة، يتمثل المتغير التبعي في التغير الذي يحدث في أداء الشركة ممثلا إما بانخفاض مبيعات الشركة أو بانخفاض عدد عمالها منذ فرض الجزاءات. ويمكن تقسيم سمات الشركة التي يمكن اعتبارها متغيرات تفسيرية إلى فئتين، هما: (أ) السمات التي تعكس مدى اعتماد الشركة على البلد المستهدف (أو كثافة التعامل معه)، ومن الأمثلة المعروفة الدالة على ذلك النسبة المئوية للتعامل التجاري مع البلد المستهدف من مجموع مبيعات الشركة ومشترياتها قبل الجزاءات؛ (ب) السمات التي تعكس خاصيات تتسم بها شركة البلد الثالث نفسها، مثل حجم الشركة مقاسا بمبيعاتها أو بعدد موظفيها. وتشير القيم الكبيرة (الصغيرة) لمعاملات سمات الشركة في الفئة (أ) أعلاه (على سلم يتدرج من صفر إلى ١ عادة) إلى وجود تبعية شديدة (ضعيفة) للشركة إزاء البلد المستهدف، ينتج عنها انخفاض مقابل في مجموع مبيعات الشركة أو عدد موظفيها. وعلى هذا الأساس، يمكن تقدير الخسائر الوطنية أو التكلفة المتكبدة،

بتطبيق المعاملات على القيم الوسيطة لاعتماد الشركة على أسواق البلد المستهدف في صادراتها أو وارداتها.

٢٦ - وبينما تسمح هذه الطريقة بتحليل الأثر على صعيد الاقتصاد الجزئي المتمثل في مختلف الشركات أو الكيانات المتضررة الأخرى في الدولة الثالثة، فإنها لا تحدد التغيرات التي تحدث في نمو المبيعات (أو نمو العمال) الذي استفادت منه شركات (كيانات) لم تكن تعتمد بشدة على البلد المستهدف في صادراتها أو وارداتها. كما أن هذه الطريقة لا تعكس ما يمكن أن يحدث من فقدان ثقة في كامل اقتصاد بلد مجاور كنتيجة غير مباشرة للجزاءات المفروضة على الدولة المستهدفة. ويضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تميز بين أثر الجزاءات وغيرها من الآثار السلبية، إلا إذا كُملت بتقدير منفصل يُقصد به التمييز بين مختلف الأثرين.

الاستقطاب للتدفقات التجارية الثنائية^(٨)

٢٧ - صمم هذا النموذج خصيصا لقياس ديناميات التفاعل الاقتصادي، وأساسا تدفقات التجارة الثنائية، بين أي بلدين، ومثال ذلك الدولة المرسل (الثالثة) والدولة المستهدفة. ويسمح تطبيق تقنية إحصائية معروفة تسمى التحليل الانحداري بالمربعات الصغرى العادية، على "نموذج الاستقطاب" للباحث بالتمييز بين الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للجزاءات التي تعاني منها تدفقات التجارة الثنائية، مع إبقاء بقية العوامل ثابتة. وفي هذه الطريقة، تستعمل مجموعات كبيرة من البيانات لتقدير البارامترات المبينة للقوى الأساسية التي تحدد حجم التجارة الثنائية من السلع (الواردات والصادرات). ثم تضاف متغيرات مستقلة إضافية لتعكس وجود الجزاءات الاقتصادية ومدتها وشدتها. ولذلك، يمكن استعمال البارامترات التي أمكن الحصول عليها لكل من مجموعتي المتغيرات المستقلة في الانحدار لحساب النسبة المئوية المتوقعة لانخفاض التجارة الثنائية نتيجة للجزاءات. ورغم أن التشديد ينصب على التجارة في السلع الأساسية، فإن هذه الطريقة يمكن أن تعكس أيضا الآثار التي تحدثها الجزاءات المالية، إذ أنها تقلل من النشاط التجاري بحرمان البلد المستهدف من الاستثمار، أو الصرف الأجنبي، أو الائتمان، وربما برفع تكلفة الائتمان في البلدان المتضررة الثالثة.

٢٨ - بيد أن هناك محاذير هامة ينبغي التفطن إليها عند تطبيق هذه الطريقة، فأولا، يتطلب استخدام معاملات النسب المئوية المتوقعة لتقييم فترة زمنية محددة تصنيفا سابقا لحدة الجزاءات المعنية. فقد استنتجت دراسة أجريت مؤخرا للأثر الذي يمكن أن تحدثه الجزاءات في صادرات الولايات المتحدة، واستعمل فيها متوسط تقديرات بارامترية للسنوات ١٩٨٥ و ١٩٩٠ و ١٩٩٥، أن الجزاءات "المحدودة" قللت التجارة الثنائية بنسبة ٢٧ في المائة بالمقارنة بحالة خالية من الجزاءات؛ أما الجزاءات "المعتدلة"، فقد أسفرت عن تقلص التجارة الثنائية بنسبة ٣٦ في المائة؛ وتسببت الجزاءات "الكثيفة" في نقص الصادرات بنسبة ٩١ في المائة^(٨). وهذا النموذج لا يسمح، من جهة أخرى، بحساب التغير الذي يمكن أن يحدث في التدفقات التجارية نتيجة للخسائر التي تسجلها التجارة الثنائية مع البلد المستهدف؛ كما أن هذا النموذج لم يوضع لحساب ما يلحق بالنتائج المحلي من خسائر بسبب تناقص النشاط التجاري. ومثلما هو حال جميع

البارامترات المقدرة إحصائياً، فإن للخسائر التجارية المتوقعة نسبة خطأ مرتبطة بها تقدر بنحو ١٠ في المائة من قيمة التنبؤ الوسطية.

معادلة انحدار صدمات الدخل

٢٩ - يستند منطق هذه الطريقة إلى أن أثر تقلص اقتصاد الدولة المستهدفة (أي الصدمة الكبيرة في الدخل لأسباب محددة، مثل الجزاءات) في دخل دولة ثالثة يختلف باختلاف الأهمية النسبية للدولة المستهدفة في مجموع تجارة الدولة الثالثة، وينزع ذلك الأثر إلى الانخفاض بمرور الزمن. ولذلك، فإن الخطوة الأولى هي جمع بيانات عن كثير من الفترات الزمنية التي حدث فيها التأثير السلبي ثم وضع معادلة انحدار لتقييم التغير الحادث بفعل ذلك في الناتج المحلي الإجمالي للبلد الثالث. ولذلك تأخذ المتغيرات المستقلة شكل متغيرات متبادلة التأثير بين (أ) نصيب التجارة الثنائية مع البلد المستهدف في الناتج المحلي الإجمالي للدولة الثالثة قبل الصدمة و (ب) النسبة المئوية للتغير (أي الانخفاض) في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في البلد المستهدف، محسوباً في وقت معين بعد بداية تطبيق الجزاءات. ومن المتوقع أنه كلما كبر نصيب التجارة مع البلد المستهدف في الناتج المحلي الإجمالي للدولة الثالثة ازداد الأثر الذي يحدثه انخفاض الناتج المحلي الإجمالي للبلد المستهدف في ناتج الدولة الثالثة، لا سيما في الفترات الأولى بعد فرض الجزاءات. بيد أنه يتوقع أن تجد الدولة الثالثة المتضررة، بمرور الزمن، سبلاً للتكيف بعد انقطاع اتصالاتها الاقتصادية بالدولة المستهدفة. ولذلك، يفترض أن البارامترات المقدرة تشير، بقيم معامل متناقصة، إلى آثار صدمات الدخل في السنة الجارية والسنوات اللاحقة.

٣٠ - وتستهدف هذه الطريقة وضع تحليل أشمل، لأن المتغيرات في الانحدار تعكس كلا من الخسائر في التجارة والخسائر في الناتج المحلي، مع مراعاة مختلف التغيرات الخارجية والداخلية. بيد أنه لا يمكن للحسابات الناتجة عن هذه الطريقة أن تفسر أحداثاً محددة تتعلق بكيانات تضررت خلال الفترة المعنية، لأن البارامترات مقدرة كمتوسط مشتق من عدة فترات متماثلة شهدت صدمات الدخل، بيد أن تلك الفترات غير متطابقة.

عملية التحليل الهرمي لمسوحات الإدراك^(١٠)

٣١ - تستهدف هذه الطريقة، بوصفها أداة عملية لإجراء مسوحات الإدراك لأثر الجزاءات مايلي: (أ) حساب متغيرات غير ملموسة، مثل العوامل السياسية والاجتماعية؛ (ب) قياس منافع وتكاليف عدة خيارات، تجنباً للمغالاة في التقييم؛ (ج) الحساب الكمي للمدركات غير المتماسكة التي تسفر رغم عدم تماسكها عن ترتيب أولويات متماسكة؛ (د) إدخال الآثار المباشرة والآثار الثانوية؛ (هـ) مراعاة العواقب الناتجة عن استجابات السياسة العامة أو تدابير المساعدة. ورغم إمكان القول بوجود أسس نظرية ورياضية متينة لهذه الطريقة لا يتطلب تطبيقها العملي سلسلة طويلة من البيانات.

٣٢ - وتوجد أساساً خطوتان رئيسيتان ينبغي اتخاذهما: الأولى هي بناء هرم يمثل عناصر المشاكل المطروحة؛ والثانية هي قياس ترتيب أولوية كل عنصر في الهرم، باستخدام ترتيب مرقم (من ١ إلى ٩

مثلاً). ويتمثل شكل هرمي مستعمل عادة في تحليل الأثر ("هرمية الأثر") من عدة مستويات يميّز أحدها بين الآثار المباشرة والآثار غير المباشرة للجزءات. وعند تصميم هرمية حالة معينة توجد درجة كبيرة من المرونة لتحديد عدد السمات المميزة في كل مستوى وعدد المستويات في الهرمية. بيد أن طول الهرمية يطيل مدة الحساب. وبعد تحديد متغيرات الأثر الحرجة في قاعدة الهرمية، يقوم المستوى التالي من الهرمية ("هرمية الاستجابة") بالجمع بين تلك المتغيرات ومختلف العوامل التي تعتبر حاسمة في دراسة التدابير ذات الصلة في المساعدة المقدمة إلى البلد الثالث المتضرر.

٣٣ - وبما أن الاستنتاجات البشرية هي المدخلات الرئيسية في هذه الطريقة، فإنها تنطوي على خطر المغالاة (أي تقدير الآثار الضارة للجزءات بأكثر مما هي في الواقع). ولعلاج هذا العيب، يمكن تطبيق مبدأ المنفعة/الكسب. وذلك يتطلب بناء "هرمي استجابة" اثنين، أحدهما للمنافع المتأتية من اتخاذ تدابير بديلة وثانيهما لتكلفة تلك التدابير. وتسجل تلك التدابير في المستوى الأدنى لكل من الهرمين، لتقدير كل من منفعة وتكلفة كل تدبير مساعدة بديل. ثم تستعمل نسبة المنفعة إلى التكلفة كمعيار لاتخاذ قرار نهائي. وتستعمل نسبة سلمين ترتبيين في هذه الحالة، لأن السلمين المستعملين في قياس ترتيب أولوية كل سمة مميزة في الهرمية هما سلما نسب حُسبا بطريق المقارنة الثنائية. وتُختبر دقة النتائج النهائية بقياس درجة عدم التماسك المحسوبة من مدخلات الاستنتاجات. ويمكن اختبار سلامة النتائج بتحليل الحساسية، دون أن تلزم معلومات إضافية.

٣٤ - وبينما يمكن أن تفيد الأساليب المذكورة أعلاه في تقييم آثار الجزاءات على بلدان غير مستهدفة، يرى فريق الخبراء أن اختيار الأساليب المنطبقة يتوقف على الظروف الخاصة بكل دولة (دول) متضررة في سياق نظام (نظم) الجزاءات المحددة(ة). وفي الحالات المثلى، ينبغي محاولة تطبيق أكبر عدد ممكن من الأساليب لتلبية أكبر عدد ممكن من المعايير التحليلية. بيد أن توافر البيانات وتحليل التكلفة قد يفرضان قيوداً شديدة على تطبيق بعض أساليب التحليل التصاعدي أو التحليل التنازلي المذكورة أعلاه. ويضاف إلى ذلك أن التدابير المحددة لنظام الجزاءات والظروف التي تنفرد بها بعض البلدان المتضررة والنابعة من تنوع وكثافة روابطها التي انقطعت مع الدولة المستهدفة. (مثلاً، نتيجة انقطاع علاقات وثيقة في مجالات التجارة، والمالية، والمؤسسات، والنقل، والهيكل الأساسية) قد تتطلب القيام بتقييم ميداني أو في الموقع للوقوف على حقيقة الآثار السلبية المتنوعة وتقييمها تقييماً كاملاً. واعتبر مما لا بد منه إيفاد بعثات تقييم متخصصة لزيارة البلدان المجاورة المتضررة بشدة ومعاينة الضرر على الطبيعة.

باء - استكشاف تدابير مبتكرة وعملية تسمح بتقديم المساعدة الدولية إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

٣٥ - ناقش فريق الخبراء، خلال نظره في هذه المسألة، مجموعة كبيرة من الأفكار والمقترحات الرامية إلى التقليل قدر الإمكان من الضرر الجانبي الذي تحدثه الجزاءات، وتقديم مساعدة عملية إلى الدول الثالثة،

لا سيما البلدان النامية، لمساعدتها على التصدي للمشاكل الاقتصادية الخاصة الناشئة عن تطبيق الجزاءات. وقد استعرض، في سعيه ذلك، الممارسة المتبعة مؤخرا في الاستجابة الدولية لطلبات المساعدة لفائدة الدول الثالثة المتضررة، بالشكل الذي أجمله الأمين العام في تقاريره السابقة عن هذا الموضوع^(١٠). وأولي الاهتمام إلى كل من تدابير المساعدة المالية والمساعدة غير المالية التي يمكن اتخاذها على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف لتوفير القدر الممكن من الحماية للبلدان الثالثة المتضررة.

١ - اعتبارات عامة

٣٦ - شدد فريق الخبراء على مفهوم تقاسم العبء وعدالة توزيع التكلفة، على النحو الوارد في المادتين ٤٩ و ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة. واتفق على أن لهذا المفهوم صلة بكل من التقليل قدر الإمكان من الأضرار الجانبية وتشجيع التعاون الكامل في تنفيذ الجزاءات^(١١). وتبين من أحداث جدد مؤخرا أن رغبة المانحين في تقديم المساعدة إلى دول ثالثة يتأثر في الواقع إلى حد بعيد بالحرص على تطبيق الجزاءات تطبيقا صارما. ومن جهة أخرى، تسهم المساعدة العملية المقدمة في الوقت المناسب إلى دول ثالثة متضررة من تطبيق الجزاءات في إيجاد نهج شامل فعّال يسلكه المجتمع الدولي فيما يتصل بالجزاءات التي يفرضها مجلس الأمن. ولذلك، فإن تدابير المساعدة التي تتضمن عناصر لتحسين قدرة إنفاذ الجزاءات هي التدابير التي من المرجح أن يُقبل عليها المانحون الخارجيون لمساعدة الدول الثالثة المتضررة.

٣٧ - ورأى الفريق أنه ينبغي اعتبار تكلفة تنفيذ الجزاءات تكلفة خيار تتكبد مقابل بديل ممكن لعمل عسكري دولي أو لعملية حفظ سلام. فتكلفة تلك العمليات العسكرية أو عمليات حفظ السلام تتقاسمها الدول، إما بالتبرعات أو بالاشتراكات. وبالمثل، ينبغي للمجتمع الدولي أن يتقاسم على أساس أعدل تكلفة القيام بتدابير وقاية أو إنفاذ، مثل الجزاءات الاقتصادية، ولا سيما النتائج المترتبة عن ذلك بالنسبة للبلدان النامية المتضررة. وتوقع الفريق أن تعترف البلدان الصناعية الرئيسية، وكذلك البلدان المرتفعة الدخل، بمسؤوليتها الخاصة في هذا المجال، وأن تقبل تلك المسؤولية.

٢ - الإجراء اللازم لتقليل الضرر المصاحب للجزاءات

٣٨ - نظر فريق الخبراء بالمرحلة الأولى، في التدابير الممكنة الممكن اتخاذها قبل فرض الجزاءات أو بعده بقليل، بهدف تحسين أثرها السياسي وتقليل الضرر المصاحب لها، ولا سيما الآثار السلبية الجانبية الضارة بدول ثالثة. والاقتراحات المقدمة بشأن هذه التدابير غير المالية، التي تعتبر إدارية إلى حد كبير، تشمل ما يلي: (أ) دراسة مسبقة، تشمل تقدير ما هو محتمل من آثار سلبية ضارة بدول ثالثة؛ (ب) إجراء مشاورات مع الدول غير المستهدفة المحتمل تعرضها للضرر؛ (ج) النظر في احتمال منح استثناءات للبلدان الأشد تضررا؛ (د) تصميم "تدابير موجهة" تستهدف الجاني (النخب الحاكمة، على سبيل المثال) بدلا من استهداف المجتمع المدني في مجموعته؛ (هـ) زيادة تحسين الإجراءات وأساليب العمل في مجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له^(١٢).

دراسات ومشاورات مسبقة

٣٩ - ارتأى الفريق أن من الأمور الأساسية أن يجري مجلس الأمن دراسة دقيقة لما يحتمل أن تخلفه الجزاءات من آثار على الدولة المستهدفة (أساسا، الآثار الإنسانية) وعلى بلدان ثالثة، وذلك قبل اتخاذ قرار يفرض مثل هذه التدابير بمقتضى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وسوف يفيد المجلس كثيرا من إجراء دراسة مسبقة للآثار المحتملة لتدابير الإنفاذ أو التدابير الوقائية المقصودة، وكذلك إجراء مشاورات مسبقة مع البلدان غير المستهدفة التي يحتمل كثيرا أن تتضرر من مثل هذه التدابير. ولذلك، يمكن تلافي بعض الأضرار المصاحبة التي قد تصيب الدول المجاورة وغيرها من الدول الثالثة، دون تقويض فاعلية نظام الجزاءات المرتأى، ويمكن أيضا اتخاذ تدابير احتياطية أخرى لرصد آثار الجزاءات وإدخال تعديلات عليها، حسب الاقتضاء^(٣).

الاستثناءات

٤٠ - أشار الفريق إلى ما اعتاده مجلس الأمن و/أو لجان الجزاءات التابعة له من منح استثناءات جزئية أو محدودة تسمح بمعاملات معينة مع الدولة المستهدفة فيما يتعلق بسلع أساسية أو خدمات محددة ذات أهمية بالغة للبلدان المجاورة وغيرها من البلدان الثالثة^(٤). وقد اتخذ تدبير تحوط لمثل هذه الاستثناءات في الظروف الاستثنائية، على أساس كل حالة على حدة، وفي ظل أشكال مناسبة من الرصد والمراقبة. وعلى سبيل المثال، فإنه بالنسبة للجزاءات المفروضة على العراق، أذنت اللجنة المختصة على سبيل الاستثناء بالموافقة على طلب الأردن استئناف استيراد البترول ومشتقاته من العراق. وبالنسبة لنظام الجزاءات المفروضة على يوغوسلافيا، فإن هذه الأمثلة تشمل، في جملة أمور، طلبات محددة من ألبانيا (نقل الطاقة الكهربائية)، وهنغاريا (الإمداد بالوقود بالنسبة لكسارات الجليد فيما يتعلق بالملاحة في نهر الدانوب)، ورومانيا (تسليم إمدادات البترول لشبكة البوابات الحديدية الأولى على نهر الدانوب)، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة (حركة المرور العابر). وبالتالي، فإن وجود استثناءات مناسبة وفي حينها سوف يعمل في بعض الحالات على تجنب الحاجة إلى مزيد من تدابير التعويض أو التعديل مقابل الأضرار المتكبدة فعلا أو الخسائر والتكاليف المتكبدة فعلا من دول غير مستهدفة.

الجزاءات الموجهة

٤١ - إن الجزاءات الموجهة التي من قبيل عمليات تجميد الأصول الشخصية، وقيود السفر القائم على منح التأشيرات، والاستبعاد من المحافل الدولية الموجهة، ترمي إلى حرمان النخب الحاكمة من قيم هامة، وتجعلها بالتالي تحدث التغييرات اللازمة في السياسة، دون الإضرار بالسكان المدنيين في البلد المستهدف أو الإضرار باقتصادات الدول الثالثة. ومثل هذه التدابير تروق للآخرين بحجة العدالة والفعالية المحتملة؛ ولهذا تستحق مزاياها الأولية في تصميم نظام الجزاءات^(٥).

٣ - تدابير المساعدة المقدمة إلى الدول الثالثة المتضررة

٤٢ - ناقش فريق الخبراء، كذلك، التدابير العملية للمساعدة التي يمكن أن تقدمها المنظمات المختصة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات. وبات من المفهوم

أن مثل هذه التدابير ينبغي أن ترتبط بطبيعة المشاكل الاقتصادية الخاصة التي تواجهها الدول الثالثة المتضررة في حالة معينة تفرض فيها الجزاءات، وكذلك الولايات المحددة، والمرافق القائمة، والموارد المتاحة للمنظمات المعنية. ومن شأن جزاءات شاملة، مثل الجزاءات المفروضة على العراق أو على يوغوسلافيا السابقة، أن تتطلب استجابة دولية واسعة النطاق تشمل المؤسسات الدولية المالية والتجارية، وبرامج الأمم المتحدة الإنمائية والوكالات المتخصصة، فضلا عن المنظمات الدولية والإقليمية المختصة الأخرى.

المؤسسات الدولية المالية والتجارية

٤٣ - لاحظ فريق الخبراء أن المؤسسات الدولية المالية، على الصعيدين العالمي والإقليمي، تمتلك من حيث المبدأ الخبرة الفنية اللازمة والصكوك الموجودة والموارد المالية اللازمة لمساعدة الدول الأعضاء على مواجهة صدمات اقتصادية خارجية من قبيل فرض الجزاءات. وبينما يعتبر صندوق النقد الدولي في منزلة تمكنه من تقديم المساعدة المالية، في إطار مرافقه القائمة، إلى أي عضو يواجه صعوبات في ميزان المدفوعات، نجد أن البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية مهياً جيداً لمعالجة مختلف المشاكل القطاعية وغيرها من المشاكل الإنمائية، في حدود أولويات برامج الاستثمار في البلدان المعنية. وفي الحالات الطارئة، تستطيع تلك المؤسسات بفضل وضعها اتخاذ إجراء فوري لكي تعدل أو توسع نطاق عملياتها ومرافقها وسياساتها لتوفر الدعم المالي للبلدان الأشد تضرراً. وعلى سبيل المثال، فإن صندوق النقد الدولي، في استجابته لأزمة الخليج، اتخذ تدابير سياسية، من بينها إدخال "عنصر نفط" مؤقت في مرفق التمويل التعويضي وتمويل الطوارئ، لتعويض البلدان الأعضاء عن الزيادات الحادة غير المتوقعة في تكاليف وارداتها من البترول الخام ومنتجاته ومن الغاز الطبيعي؛ وتوفير سبل الحصول السريع على تمويل تعويضي، وتغطية أوسع لهذا التمويل في أعقاب الانخفاض الشديد في حصائل الصادرات، بما في ذلك نقص الحصيد الناتجة من خطوط الأنابيب، ورسوم المرور العابر من القنوات، والشحن البحري، والنقل، والبناء، والتأمين؛ وإجراءات أخرى لإضفاء المزيد من المرونة وتوفير التمويل للبلدان المتضررة لكي تعزز جهودها الخاصة بالتكيف^(١٦). وفي الوقت نفسه، اضطلع البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية، في جملة أمور، بتعجيل صرف مدفوعات من القروض القائمة والقروض الإئتمانية، وزيادة حدود تقاسم تكاليف المشاريع الجارية والمشاريع الجديدة والتوسع في الإقراض التساهلي للبلدان المتضررة. وعلاوة على ذلك، فإن الصندوق والبنك تتوافر لديهما الخبرات في مجالي التعبئة والتنسيق (على سبيل المثال في إطار اجتماعات الأفرقة الاستشارية) للدعم المالي من مختلف المانحين الدوليين والثنائيين بما في ذلك الحكومات والمؤسسات المالية الخاصة، هذا فضلا عن الخبرة الفنية اللازمة لتقديم المساعدة التقنية.

٤٤ - واتفق الفريق على وجوب اضطلاع المؤسسات المالية الدولية بالدور البارز في تقدير الآثار الاقتصادية التي تتكبدها الدول الثالثة نتيجة للجزاءات المفروضة من الأمم المتحدة، وكذلك في توفير المساعدة المالية لتلك البلدان المتضررة ليتسنى لها التغلب على الصعوبات الاقتصادية والمالية والتجارية الناجمة عن تنفيذ الجزاءات. وبغية المعالجة بشكل محدد ومباشر للمشاكل الاقتصادية الخاصة التي تواجهها الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات، يرجى من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي النظر في إنشاء

آلية خاصة، يتعين أن تقرها مجالس الإدارة المختصة، بحيث تسمح لهذه المؤسسات بأن تعبئ موارد مالية جديدة وإضافية من جميع مصادر التمويل المحتملة، بغية توفير الدعم المالي في حالات الطوارئ لتلك الدول الثالثة المتضررة بشروط استثنائية وتساهلية، دون تحول الموارد عن برامج المساعدة العادية الموجهة للتنمية. ومن الأمور الأساسية لضمان نجاح محاولات التكيف مع الجزاءات أن تكفل هذه الآلية توفير مساعدة مالية خاصة تعلو على التدخلات التقليدية وتتجاوزها بسبب الاختلالات الاقتصادية الكلية أو برامج التكيف الهيكلي والتي سوف تعالج بشكل محدد ومباشر المشاكل والاحتياجات الخاصة الناجمة عن تطبيق الجزاءات. وقد تدعو الحاجة إلى استكمال المساعدات المالية بتدابير غير مالية خاصة بترويج التبادل التجاري، بما في ذلك منح أفضليات تجارية خاصة، وتعديل التعريفات الجمركية، وتوزيع الحصص، واتفاقات خاصة لاشتراء السلع الأساسية، وإيجاد أسواق جديدة. وباستطاعة منظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن يوفر المساعدة التقنية الضرورية في هذا المضمار.

البرامج والوكالات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة

٤٥ - رأى فريق الخبراء أنه ينبغي للبرامج والوكالات المتخصصة المعنية بالتنمية والتابعة للأمم المتحدة، التي من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، بالتعاون مع غيرها من المنظمات المختصة الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، أن تركز على توفير الإغاثة في حالات الطوارئ وكذلك توفير المساعدات الطويلة الأجل إلى الدول الثالثة المتضررة ليتسنى لها أن تتدبر بشكل أفضل معالجة الآثار الاجتماعية والإنسانية الناجمة عن الجزاءات. ولذلك، ينبغي أن تضطلع هذه الهيئات بالمسؤولية الرئيسية عن تحديد وتقدير المشاكل والاحتياجات الخاصة بالبلدان المتضررة في المناطق التي يسودها القلق، وتصميم تدابير ملائمة للمساعدة. ولبلوغ هذه الغاية، فإن إنشاء ترتيبات مشتركة بين الوكالات وإصدار نداءات موحدة ومشاركة بين الوكالات لتوفير برامج مساعدة خاصة، تعد وتنفذ بإشراف مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حسب الاقتضاء، قد يكونا أداتين مفيدتين لضمان سلامة تنسيق جهود الوكالات في مجالات البرمجة وتعبئة الموارد وتقديم المساعدة لصالح الدول الثالثة المتضررة. ومن الأمور الأساسية أن تستند برامج المساعدة الخاصة هذه إلى استراتيجيات مشتركة ومتناسكة، وأن تحدد الأدوار الخاصة لمختلف الوكالات المعنية وأن تبين احتياجاتها الخاصة من الموارد. وينبغي أن تسد احتياجات التمويل هذه، قدر الإمكان، من الأموال الموجودة (موارد البرامج الخاصة، على سبيل المثال) التابعة للهيئات المعنية و/أو الأموال المتجمعة بفضل جهود تعبئة الموارد الخاصة التي من قبيل مؤتمرات الجهات المانحة. وبوسع نظام المنسق المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يؤدي دوراً هاماً في ضمان التقييم الميداني للاحتياجات المحتملة والفعالية، وكذلك في تنفيذ برامج المساعدة الخاصة هذه.

٤٦ - بيد أنه يتضح من التجربة الماضية أن نداءات الأمين العام وجهود تعبئة الموارد التي تبذلها برامج الأمم المتحدة الإنمائية - نيابة عن الدول الأطراف المتضررة بالجزاءات المفروضة على العراق ويوغوسلافيا - لم تثر من الاستجابة ما يتناسب تماماً مع ضخامة المشاكل التي تواجهها تلك الدول الثالثة. ولذلك اقترح،

النظر على نحو جاد في القيام لهذا الغرض بتطبيق إجراءات تمويل مماثلة للإجراءات المعتمدة لعمليات حفظ السلام. فمن شأن تلك الإجراءات أن تؤمن توافر الأموال وتتيح إمكانية التنبؤ بتلك الأموال التي قد تكون ثمة حاجة إليها لمساعدة الدول الثالثة المتضررة في التغلب على الآثار الاجتماعية والإنسانية المترتبة على الجزاءات.

التعاون الإقليمي

٤٧ - شدد فريق الخبراء على أهمية التعاون الإقليمي في التخفيف من العسر الذي تعانيها الدول المجاورة، ولا سيما ما يتصل منه بإنفاذ الجزاءات (أي الآثار الثانوية). ويتضح من الخبرة في حالات الجزاءات المفروضة على جنوب أفريقيا ويوغوسلافيا أن تشجيع التعاون الإقليمي والمساعدة على تحمل تكاليف الإنفاذ يمكن أن يشكل استراتيجيتين هامتين في التخفيف من الأضرار المصاحبة للجزاءات. فالمبادرات الإقليمية لا تؤدي إلى مجرد تجميع المعلومات وتشجيع ترتيبات التعاون التي تعود بالنفع المتبادل بل تؤدي أيضا إلى الجمع بين المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف المحتملين والبلدان المتضررة، وتسهل وضع نهج متكامل.

٤٨ - وهكذا، فإن إحدى السمات المبتكرة في حالة يوغوسلافيا تتمثل في إيفاد بعثات المساعدة على تنفيذ الجزاءات، إلى سبعة من بلدان المنطقة (ألبانيا، وأوكرانيا، وبلغاريا، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، ورومانيا، وكرواتيا، وهنغاريا) بموافقة تلك البلدان. وباعتبار نظام المساعدة على تنفيذ الجزاءات عملية مشتركة بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبي، فإنه يضم موظفي جمارك محترفين يسدون على أرض الواقع المشورة بشأن تنفيذ الجزاءات ويساعدون في نفس الوقت على تسهيل التجارة المشروعة عند نقاط عبور الحدود، وهم يساعدون بذلك في تحقيق الهدف المزدوج، المتمثل في تعزيز إنفاذ الجزاءات والتخفيف من بعض أوجه العسر التي تعاني منها دول المنطقة. وفي مثال آخر لنفس الحالة، أثمرت المبادرة التي دعا فيها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا إلى عقد اجتماع خاص في فيينا في بداية عام ١٩٩٤ لمساعدة الدول المتضررة في المنطقة على التصدي على نحو أفضل للآثار المترتبة على الجزاءات، عن تحديد ثمانية مشاريع قصيرة المدى للتخفيف من الاختناقات التي تواجه انسياب حركة المرور حول يوغوسلافيا. وقد رصدت اللجنة الأوروبية في هذا الصدد ١٠٠ مليون وحدة نقدية أوروبية لوضع برنامج أطول أجلا لتنمية النقل والهيكل الأساسية في المنطقة. وعلى سبيل المتابعة لذلك، أنشئ ممران للجمارك للتعجيل بمرور السلع عبر نقاط حدودية مختارة^(١٧).

جيم - النتائج والتوصيات

٤٩ - انتهى فريق الخبراء على ضوء مداولاته إلى أن البندين المدرجين على جدول أعماله، وهما وضع منهجية لتقييم الآثار التي تعاني منها بالفعل دول ثالثة نتيجة للتدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ، واستكشاف تدابير مبتكرة وعملية لتقديم المساعدة الدولية إلى الدول الثالثة المتضررة، هما بندان مترابطان يتم أحدهما الآخر. ولذلك، ارتأى الفريق أن توصياته ينبغي أن تعالج كلا من المسألتين معا لكي تتناول على نحو

أشمل وأفعل المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها خاصة الدول المتضررة من تطبيق الجزاءات. وقد أورد الفريق بالتالي موجزا لمجموعة من المبادئ التوجيهية العامة تتعلق بكامل عملية تقييم وتخفيف الآثار الضارة الواقعة على دول ثالثة بسبب الجزاءات. وسيتضمن النهج المقترح، إذا ما حظي بالقبول، عدة خطوات عملية تتخذ تباعا وتطبق على جميع حالات الجزاءات الاقتصادية في المستقبل، وإن كانت كل خطوة قد تنطوي على تغييرات في الإجراءات والتدابير حسب كل حالة. ويرد أدناه وصف لمجمل هذه العملية أو المنهجية.

٥٠ - تيسيرا لعملية تقييم الأثر، أوصى الفريق بوضع قائمة مؤقتة بالآثار المحتمل أن تقع على دول ثالثة بسبب الجزاءات. ومن الواضح أن هذه القائمة لا يمكن أن تكون شاملة وينبغي تعديلها في كل حالة بعينها، حسب طبيعة الجزاءات، وهيكل وكثافة العلاقات الاقتصادية مع البلد المستهدف وغير ذلك من العوامل التي قد تكون ذات أهمية خاصة (مثل العامل الجغرافي). ويمكن أن تندرج هذه الآثار المحتملة، المباشرة منها وغير المباشرة، تحت ثلاث فئات عامة، هي: (أ) الآثار الاقتصادية والتجارية والمالية؛ (ب) الآثار الاجتماعية والإنسانية، مع الإشارة على وجه الخصوص إلى أشد فئات المجتمع تضررا (المهاجرون والمشردون مثلا)؛ (ج) الآثار الثانوية التي عادة ما تصاحب المشاكل الناشئة عن إنفاذ الجزاءات. وقد حددت ونوقشت في الفقرات من ٨ إلى ١٥ أعلاه العناصر الرئيسية لهذه القائمة المقترحة.

٥١ - وقد يرغب مجلس الأمن عند النظر في فرض نظام للجزاءات، في أن يطلب إلى الأمين العام أن يقدم إليه في غضون فترة قصيرة (أسبوعان مثلا) تقييما مسبقا لأثر الجزاءات المحتمل وقوعه على البلد المستهدف، ولا سيما على دول ثالثة. واعتمادا على البيانات الإحصائية المتوافرة بشأن الروابط الاقتصادية الخارجية للبلد المستهدف، ومن شأن هذا التحليل الأولي أن يتنبأ فعلا بمعظم الآثار المناوئة المحتمل وقوعها على بلدان ثالثة نتيجة للتدابير المزمع اتخاذها، دون المساس بأي تقييم أوفى قد يتعين إجراؤه في مرحلة لاحقة. كما أن من شأن ذلك التقييم أن يحدد بصفة مؤقتة الاقتصادات القابلة للتضرر أكثر من غيرها بوقوع الجزاءات الشديد. ثم أن مراعاة شواغل الدول المحتمل تضررها على نحو جسيم من جراء تلك التدابير قبل اعتمادها قد تكون عاملا أساسيا في تأمين فعالية الجزاءات والتقليل إلى أدنى حد من الضرر المصاحب لها.

٥٢ - وبعد فرض الجزاءات، ينبغي أن يعهد إلى الأمانة العامة بمهمة رصد آثارها لكي تزود مجلس الأمن وهيئاته بمعلومات في الوقت المناسب وبتقييمات مبكرة فيما يتعلق بآثار نظام الجزاءات على الدول الثالثة المتضررة أو الأشد تضررا من جراء تنفيذها. وينبغي أن يكون الغرض من تلك التقييمات هو إحاطة المجلس ولجنته المعنية بالجزاءات علما بالاحتياجات والمشاكل المحددة لتلك الدول الثالثة، والخيارات القائمة المتاحة لكي يتسنى، إلى جانب الحفاظ على فعالية نظام الجزاءات، إدخال تعديلات مناسبة أو تغييرات جزئية على إدارة النظام أو على النظام ذاته للتخفيف من الآثار الضارة الواقعة على تلك الدول.

٥٣ - وفيما يتعلق بالدول التي تحتج بالمادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة، ينبغي للأمانة العامة أن تكون مستعدة لتقديم المساعدة التقنية إلى تلك الدول، بناءً على طلبها، وذلك في إعداد المواد الإيضاحية التي ستلحق بطلباتها بخصوص إجراء مشاورات مع مجلس الأمن لإيجاد حل لمشاكلها الاقتصادية الخاصة الناشئة عن تنفيذ الجزاءات. أما القائمة المؤقتة للآثار المحتمل وقوعها على دول ثالثة بسبب الجزاءات، فهي، بعد إدخال التعديلات المناسبة طبقاً للسمات الخاصة لنظام الجزاءات، يمكن أن تستخدم كإطار مفيد لإجراء تقييمات وطنية. وستمكن القائمة مجلس الأمن من النظر في كل حالة على حدة على أساس يتيح بقدر أكبر أعمال نفس المعايير و يتيح إمكانية المقارنة. وقد يرغب المجلس أيضاً في أن يطلب من الأمانة العامة تزويده بمعلومات وتحليلات إضافية فيما يتعلق بالتقييمات الوطنية.

٥٤ - وفي أشد الحالات خطورة يوصى بقوة بأن يعين الأمين العام ممثلاً خاصاً يقوم، بالتعاون مع الحكومات المعنية، بإجراء تقييم كامل للآثار التي تقع بالفعل على البلدان الأشد تضرراً نتيجة لتنفيذ الجزاءات المفروضة من جانب الأمم المتحدة وبتحديد التدابير المناسبة الكافية لتقديم المساعدة إلى تلك الدول. ولهذا الغرض، ينبغي للممثل الخاص أن ينشئ ترتيباً مشتركاً بين الوكالات أو فرقة عمل مشتركة بين الوكالات تتألف من ثلاثة أفرقة فرعية، يشارك فيها ممثلو المؤسسات الدولية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وبالتالي يتولى أحد الأفرقة الفرعية مسؤولية الشؤون المتصلة بتقييم وتخفيف الآثار الاقتصادية والتجارية والمالية للجزاءات. ويضم بالتالي ممثلين للمؤسسات المالية والتجارية الدولية، ولا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. كما يعتمد هذا الفريق، حسب الاقتضاء، على خبرات الأونكتاد والمنظمة العالمية للتجارة والمصارف الإنمائية الإقليمية. ويعالج الفريق الفرعي الثاني الآثار الاجتماعية والإنسانية للجزاءات ويضم ممثلين عن برامج الأمم المتحدة الإنمائية والوكالات المتخصصة المعنية، التي من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، فضلاً عن غير ذلك من المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية المعنية حسب الاقتضاء. ويعالج الفريق الفرعي الثالث، الذي يضم مسؤولين من الإدارات والمكاتب المعنية التابعة للأمانة العامة، الآثار الثانوية للجزاءات، بالتوصية بإدخال تعديلات مناسبة على إدارة نظم الجزاءات والتوصية باستثناءات جزئية أو محدودة في ظل الظروف الاستثنائية، وبغير ذلك من التدابير غير المالية بغية زيادة الأثر السياسي للجزاءات إلى أقصى حد وتقليل الأضرار المصاحبة لها إلى أدنى حد. وقد يعتمد هذا الفريق الأخير في عمله على الخبرات المتخصصة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، ولا سيما بالمنظمات الإقليمية.

٥٥ - وستتولى الأفرقة الفرعية المشار إليها أعلاه المسؤولية الأولية عن إعداد تقييمات الأثر والمقترحات العملية المنحى في مجالات اختصاص كل منها. واعتماداً على طبيعة المشاكل وتوفر المعلومات، ويتوخى كل فريق فرعي منهجية مناسبة لتقييم الفئة الخاصة من الآثار الداخلة في مجال اختصاصه. وحسبما أوجز وحلل في الفقرات من ١٦ إلى ٢٩ أعلاه، فإن الطرائق العملية الخمس لتقييم الأثر هي: (أ) تحليل السلاسل الزمنية لتغييرات موازين المدفوعات؛ (ب) مسح الشركات بواسطة العينات التطبيقية؛

(ج) نموذج الاستقطاب للتدفقات التجارية الثنائية؛ (د) معادلة انحدار صدمات الدخل؛ (هـ) عملية التحليل الهرمي لمسوحات الإدراك أو أي مجموعة مؤلفة من هذه الطرائق توفر المرونة اللازمة في هذا الصدد.

٥٦ - وفيما يتعلق بالبلدان الثالثة الأشد تضررا، فإن مهمة تقييم الأثر يمكن أن تجريها بعثات توفد على أرض الواقع لتقصي الحقائق أو للتقييم. ومن الأهمية بمكان في هذه الحالات إيفاد بعثات خاصة للتقييم في الموقع لتقدير كامل نطاق الآثار الضارة والمشاكل الاقتصادية الخاصة الناشئة عن تنفيذ الجزاءات والتحقق من الاحتياجات الملحة والمتطلبات الخاصة من أجل تقديم الدعم الدولي ووضع مقترحات لاتخاذ تدابير خاصة للمعالجة أو المساعدة. وهذه المهمة ستتيسر بالتعاون الوثيق مع السلطات الوطنية والمحلية والمنظمات غير الحكومية، حسب الاقتضاء، في الدول الثالثة المتضررة وبلاستعانة الفعالة بوجود ممثلي منظومة الأمم المتحدة في البلد (المنسقون المقيمون مثلا) وممثلي المنظمات الدولية الأخرى كلما أتيح ذلك.

٥٧ - وستعهد إلى الممثل الخاص المسؤولية المطلقة عن كامل عملية تقييم الأثر، بما فيها مهام تنسيق أعمال الأفرقة الفرعية الثلاث المشار إليها في الفقرة ٥٤ أعلاه. والجمع بين تقييماتهم في تقرير شامل يقدم إلى الأمين العام. وسيتضمن هذا التقرير أيضا، في جميع الأجزاء الثلاثة الكاملة التي أعدتها الأفرقة الفرعية، مقترحات محددة بشأن التدابير العملية لتقدم المساعدة الدولية إلى الدول الثالثة المتضررة حسب الاقتضاء (انظر الفقرات من ٣٨ إلى ٤٨ أعلاه). ثم ينبغي للتقرير أن يعكس إلى أقصى حد ممكن مبادرات تقديم المساعدة الثنائية، فضلا عن المساهمات الهامة المزمع تقديمها من مؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما على الصعيد الإقليمي. ولهذه الغاية، ينبغي للممثل الخاص أن يعقد المشاورات، حسب الاقتضاء، مع المنظمات الإقليمية وغيرها من المنظمات المعنية. وقد يطلب أيضا إلى الممثل الخاص أن ينسق متابعة أنشطة تقديم المساعدة لصالح البلدان أو المناطق المتضررة.

خامسا - التطورات الأخيرة المتعلقة بدور الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة البرنامج والتنسيق في مجال تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

٥٨ - عملا بالفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢، تواصل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة البرنامج والتنسيق، كل في مجال اختصاصه، أداء دوره في تعبئة ورصد الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي ومنظومة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناجمة عن تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي يفرضها مجلس الأمن. وفي القيام، حسب الاقتضاء، بتحديد حلول للمشاكل الاقتصادية الخاصة لتلك الدول.

٥٩ - وقد عُرِض على الجمعية العامة، في دورتها الثانية والخمسين، تقرير الأمين العام عن تقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على

جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (A/52/535). وشمل التقرير معلومات مستكملة عن المساعدة الثنائية والمتعددة الأطراف المقدمة، في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ إلى البلدان المتضررة، أساساً في مجالات دعم موازين المدفوعات، وتطوير النقل والهيكل الأساسية، والمساعدة على تشجيع التجارة والاستثمار. وأشار في التقرير بوجه خاص إلى الأنشطة ذات الصلة التي تقوم بها في البلدان المتضررة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فضلاً عن الاتحاد الأوروبي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير. وبالإضافة إلى ذلك، قدم التقرير معلومات مستكملة وردت من البنك الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن مشاركة موردين من البلدان المتضررة في عملية إعادة التعمير والإصلاح والتنمية في يوغوسلافيا السابقة في فترة ما بعد الصراع.

٦٠ - وفي القرار ١٦٩/٥٢ حاء المؤرخ ١٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، قامت الجمعية العامة، في جملة أمور، بتجديد دعوتها إلى الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، وبصفة خاصة المؤسسات المالية الدولية، إلى مواصلة مراعاة الاحتياجات الخاصة للدول المتضررة فيما يتعلق بتقديم المساعدة إلى هذه الدول في أثناء فترة الانتقال التالية لرفع الجزاءات؛ وشجعت دول المنطقة المتضررة على أن تواصل عملية التعاون الإقليمي المتعدد الأطراف في ميادين من قبيل مشاريع إنشاء الهياكل الأساسية عبر الحدود وتعزيز التجارة والاستثمار بما يخفف من الآثار الضارة المتخلفة عن الجزاءات؛ وحثت المؤسسات الدولية ذات الصلة على أن تتخذ خطوات مناسبة لتوسيع نطاق الفرص المتاحة أمام الموردين من الدول المتضررة وتأمين اشتراكهم الفعلي في عملية إعادة تعمير يوغوسلافيا السابقة وإنعاشها في فترة ما بعد الصراع؛ وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية في دورتها الرابعة والخمسين تقريراً عن تنفيذ هذا القرار.

٦١ - ونظرت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الثامنة والثلاثين المعقودة في الفترة من ١ إلى ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٩٨، في التقرير الاستعراضي السنوي للجنة التنسيق الإدارية عن عام ١٩٩٧ (E/1998/21)، الذي تضمن، وفقاً للطلب الوارد في الفقرة ٢٢٨ من تقرير لجنة البرنامج والتنسيق عن أعمال دورتها السابعة والثلاثين (A/52/16)، فصلاً معنوناً "المساعدة المقدمة إلى البلدان المستندة إلى المادة ٥٠ من ميثاق الأمم المتحدة". وأعرب، خلال المناقشة، عن التأييد للتدابير المتخذة داخل منظومة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى البلدان المستندة إلى المادة ٥٠ من الميثاق، وأشار إلى أن الكثير من تلك البلدان تعرض لعقوبة مضاعفة بتطبيق الجزاءات، وقدمت استفسارات عن اجتماع فريق الخبراء المخصص الذي طُلب عقده في قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢ (انظر (A/53/16 (Part 1)، الفقرة ٢٧٨).

سادسا -
تنسيق المعلومات المتعلقة بالمساعدة الدولية المتاحة
للدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات، بالتعاون مع
المنظمات والمؤسسات ذات الصلة داخل منظومة الأمم
المتحدة وخارجها

٦٢ - وجه وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، في إطار الأعمال التحضيرية لاجتماع فريق الخبراء المخصص المشار إليه في الفرع الرابع أعلاه، رسائل إلى الرؤساء التنفيذيين للبرامج والوكالات الإنمائية ذات الصلة، بما في ذلك المؤسسات المالية والتجارية الدولية والمنظمات الإقليمية المعنية، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، دعا فيها ممثليهم إلى حضور الاجتماع كمراقبين، والتمس ما قد يكون لديهم من آراء ومعلومات أساسية عن مختلف المسائل التي تناولتها الفقرتان ٤ و ٦ من قرار الجمعية العامة ١٦٢/٥٢.

٦٣ - وكررت تلك المنظمات والمؤسسات، في ردودها، تأكيد إدراكها للعواقب الاقتصادية الخاصة وغيرها من العواقب التي تواجهها البلدان الثالثة نتيجة للجزاءات المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وقلقها بشأن هذه العواقب. وأوفد عدد من المنظمات الدولية والإقليمية داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها مراقبين عنها لحضور اجتماع فريق الخبراء المخصص، بينما أعرب العدد الآخر عن اهتمامه بإبلاغه بوقائع الاجتماع ونتائج وبمواصلة الاتصالات التعاونية مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة فيما يتعلق بأنشطة المتابعة. وبالنسبة لتنفيذ الفقرة ٦ من القرار، أشارت عدة منظمات إلى ما قدمته لأجل إعداد التقرير السابق المقدم من الأمين العام بشأن الموضوع (انظر A/52/308، الفرعان الثالث والرابع).

٦٤ - وبالإضافة إلى ذلك، شددت اللجنة الاقتصادية لأوروبا على أهمية المبادرات دون الإقليمية المتوخاة لتعزيز روح التعاون وعلاقات حسن الجوار في جنوب شرق أوروبا. فعلى سبيل المثال، تستهدف مبادرة التعاون في جنوب شرق أوروبا، التي بدأتها الولايات المتحدة في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، إلى تقديم الدعم إلى مشاريع التعاون دون الإقليمية الهادفة إلى التصدي للمشاكل الاقتصادية والبيئية المشتركة التي تواجه البلدان المعنية. وتتمثل السمة الهامة لهذه المبادرة في أنها ليست برنامجا ضخما للمعونة، بل هي برنامج للمساعدة الذاتية تقرر فيه بلدان المنطقة ذاتها كيفية العمل بشكل أوثق بعضها مع بعض وماهية الإجراءات المحددة اللازمة لتخفيف حدة المشاكل المشتركة. ويتخذ هذا التعاون شكل مشاريع محددة تتألف من بعدين مشتركين، هما: (أ) مواءمة السياسات، استنادا إلى الاتفاقيات والقواعد والمعايير والمبادئ التوجيهية ذات الصلة الخاصة باللجنة الاقتصادية لأوروبا التي تتناول قضايا متعددة عبر حدودية؛ (ب) تهيئة الظروف الضرورية لتلقي التمويل من القطاع الخاص أو المؤسسات الخاصة. كما أن مشاركة اللجنة الأوروبية والبنك الدولي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير في اجتماعات فريق المشروع تساعد على كفاءة اتساق النهج وتجنب ازدواجية الجهود. وترى اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن هذه المبادرة عملية وإلى حد ما مبتكرة، ولذا يمكن تطبيقها في مناطق أخرى حسب الاقتضاء.

الحواشي

(١) قرارات الجمعية العامة ٥١/٥٠ المؤرخ ١١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥، و ٢٠٨/٥١ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، و ١٦٢/٥٢ المؤرخ ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، بشأن تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات؛ و ١٢٠/٤٧ ألف المؤرخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٢، و ١٢٠/٤٧ بء المؤرخ ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ بشأن خطة للسلام؛ و ٢٤٢/٥١ المؤرخ ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ بشأن ملحق خطة للسلام.

(٢) تقارير الأمين العام عن مسألة المشاكل الاقتصادية الخاصة التي تواجهها الدول نتيجة للجزاءات المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (A/48/573-S/26705)؛ وعن تقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (A/49/356، و A/50/423، و A/51/356 و A/52/535)؛ وعن تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (A/50/361، و A/51/317، و A/52/308)؛ وملحق خطة للسلام (A/50/60-S/1995/1).

(٣) تقارير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة للأعوام ١٩٩٤ و ١٩٩٥ و ١٩٩٦ و ١٩٩٧ و ١٩٩٨ (A/49/33، و A/50/33، و A/51/33 و A/52/33 و A/53/33).

(٤) انظر تقرير الأمين العام عن مسألة المشاكل الاقتصادية الخاصة التي تواجهها الدول نتيجة للجزاءات المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (A/48/573-S/26705، الفقرات ٨٦-٧٠)؛ وعن تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (A/51/317، الفقرات ١٦-٣٤).

(٥) انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (A/52/308، الفقرات ٦-١٢).

(٦) للاطلاع على توزيع الفئات الأساسية للتكاليف بالنسبة لفارضي الجزاءات، انظر Margaret P. Doxey, International Sanctions in Contemporary Perspective, second edition, (London, Macmillan/New York, St. Martin's Press, 1996), chap. 4, Table 4.1, p. 68.

(٧) للاطلاع على ايضاح لتطبيق هذه الطريقة، انظر ورقة أعدها موظفو صندوق النقد الدولي، "Impact of implementing United Nations sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)," IMF: EBS/94/229, December 1994.

(٨) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا وإيضاح لتطبيق هذه الطريقة عمليا، انظر ورقة عمل

أعدها Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus, and Elizabeth Winston, "US economic sanctions: their impact on trade, jobs, and wages" (Washington, D.C., Institute for International Economics, April 1997).

(٩) انظر Hufbauer وآخرين، المرجع الآنف الذكر.

(١٠) للاطلاع على شرح أكثر تفصيلا لهذه الطريقة، انظر Iwan J. Azis, "The use of the analytic

hierarchy process in conflict analysis and an extension", in Peace Economics, Peace Science and Public Policy, 1997, Vol. 3, No. 3; Iwan J. Azis, "Resolving possible tensions in ASEAN's future trade: using "analytic hierarchy process"", in ASEAN Economic Bulletin (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, March 1997), Vol. 12, No. 3.

(١١) انظر تقارير الأمين العام عن مسألة المشاكل الاقتصادية الخاصة التي تواجهها الدول نتيجة

للجزاءات المفروضة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (A/48/573-S/26705، الفقرات ١٢٥-١٠٧)؛ وعن تقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (A/49/356، و A/50/423، و A/51/356، و A/52/535).

(١٢) للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلا لمفهوم تقاسم العبء وتكاليف الجزاءات، انظر Margaret

P. Doxey, United Nations Sanctions: Current Policy Issues, (Halifax, Nova Scotia, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1997), chap. 1: و Doxey، مرجع سبق ذكره، الفصل ٤.

(١٣) انظر أيضا تقرير الأمين العام عن تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم

المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (A/50/361، الفقرات ٤ - ٣٨).

(١٤) للاطلاع على تفاصيل الأطر والمؤشرات المحتملة للتقييم المسبق للآثار الإنسانية للجزاءات

ورصدها، انظر Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, ed. by Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez, and Larry Minear (Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 1997), chap. 2; and a study by Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez, and Thomas G. Weiss, "Toward more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system" (commissioned by the United Nations Department of Humanitarian Affairs, October 1997).

(١٥) انظر تقارير الأمين العام عن تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (A/50/361، الفقرات ٣٠-٣٨)؛ وعن تقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (A/50/423، الفقرات ٥-١٧؛ و A/51/356، الفقرات ٩-١١).

(١٦) انظر أيضا Margaret P. Doxey, United Nations Sanctions: Current Policy Issues, (Halifax, Nova Scotia, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1997), Chap.3.

(١٧) للاطلاع على التفاصيل، انظر David M. Cheney, Dealing with the Unexpected: The IMF's Response to the Middle East Crisis, (Washington, D.C., International Monetary Fund, August 1991).

(١٨) انظر تقرير الأمين العام عن تقديم المساعدة الاقتصادية إلى الدول المتضررة من جراء تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي تفرض جزاءات على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (A/49/356، الفقرات ٦٨-٧٥؛ و A/50/423، الفقرات ٦٣-٦٨).

— — — — —