

Distr.: General
21 June 2023
Arabic
Original: English



الدورة الثامنة والسبعون

البند 84 من القائمة الأولية المشروحة*

تقرير اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم

المتحدة وبتعزيز دور المنظمة

تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير تلبيةً للطلب الوارد في الفقرة 19 من قرار الجمعية العامة 109/77. وهو يلقي الضوء على ما يُتخذ في الأمانة العامة من ترتيبات ذات صلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات، وعلى التغييرات التنفيذية التي طرأت على ضوء انتقال مجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له إلى التركيز على الجزاءات المحددة الأهداف، والتطورات الأخيرة المتعلقة بأنشطة الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/78/100

210723 190723 23-12031 (A)



أولاً - مقدمة

1 - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها 109/77، أن يقدم إليها تقريراً في دورتها الثامنة والسبعين عن تنفيذ أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات. وقد أُعدَّ هذا التقرير استجابةً لذلك الطلب.

ثانياً - التدابير المتخذة لزيادة تحسين إجراءات وأساليب عمل مجلس الأمن ولجان الجزاءات التابعة له فيما يتعلق بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

2 - على نحو ما ذُكر في التقارير السابقة للأمين العام (A/62/206 و A/62/206/Corr.1 و A/63/224 و A/64/225 و A/65/217 و A/66/213 و A/67/190 و A/68/226 و A/69/119 و A/70/119 و A/71/166 و A/72/136 و A/74/152 و A/76/186)، يتعلق عدد من التوصيات وأفضل الممارسات الواردة في تقرير الفريق العامل غير الرسمي التابع لمجلس الأمن والمعني بالمسائل العامة المتعلقة بتحسين تصميم الجزاءات ورصدها (S/2006/997، المرفق)؛ غير أن التقرير لم يتضمن أي توصيات تشير إشارة صريحة إلى سبل تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من الآثار غير المقصودة للجزاءات. وقد قرّر مجلس الأمن، في قراره 1732 (2006)، أن الفريق العامل غير الرسمي قد أنجز ولايته على النحو الوارد في مذكرة رئيس المجلس المؤرخة 29 كانون الأول/ديسمبر (S/2005/841)، وأحاط علماً مع الاهتمام بأفضل الممارسات والأساليب الواردة في تقرير الفريق العامل غير الرسمي، وطلب إلى هيئاته الفرعية أن تحيط علماً بها أيضاً.

3 - وسعياً إلى مواكبة تحول تركيز مجلس الأمن من الجزاءات الاقتصادية الشاملة إلى الجزاءات المحددة الأهداف، استمر خلال الفترة المشمولة بالاستعراض عدم إعداد تقارير تتضمن تقييماً لما سببته على الجزاءات من آثار محتملة أو فعلية غير مقصودة على الدول الثالثة.

4 - وفيما يتعلق بنظم الجزاءات القائمة حالياً، وفي كل حالة تقريباً من الحالات التي قرّر فيها مجلس الأمن أن تجرّد الدول أصولاً تمتلكها أو تسيطر عليها جهات من الأفراد أو الكيانات المدرجة في قوائم الجزاءات، اعتمد المجلس استثناءات أيضاً يمكن للدول من خلالها أن تُخطر لجنة الجزاءات المعنية باعتمادها أن تأذن بإتاحة استخدام الأموال المجمدة لتغطية طائفة متنوعة من النفقات الأساسية والاستثنائية⁽¹⁾. ويمكن أن تشمل هذه النفقات الأساسية مدفوعات تتعلق بالمواد الغذائية، والإيجار أو الرهون العقارية، والأدوية والعلاج الطبي، والضرائب وأقساط التأمين ورسوم المرافق العامة؛ ودفع أتعاب مهنية معقولة وسداد النفقات المرتبطة بتقديم الخدمات القانونية؛ ورسوم أو مصاريف تقديم الخدمات، وفقاً للقوانين الوطنية، مقابل العمليات المعتادة المتعلقة بحفظ أو تعهّد الأموال المجمدة والأصول المالية والموارد الاقتصادية الأخرى.

(1) انظر قرارات مجلس الأمن 1452 (2002) (بصيغته المعدلة بالقرارين 1735 (2006) و 2253 (2015)) و 1591 (2005) و 1596 (2005) و 1636 (2005) و 1718 (2006) و 1844 (2008) و 1907 (2009) و 1970 (2011) (بصيغته المستكملة بالقرار 2009 (2011)) و 2134 (2014) و 2140 (2014) و 2206 (2015) و 2374 (2017) و 2653 (2022).

5 - وعلاوة على ذلك، دأب مجلس الأمن في السنوات الأخيرة، كلما فرض تجميدا للأصول، على أن يقرر أيضا أن ذلك التدبير لا يمنع شخصا أو كيانا مدرجا في القائمة من دفع مبلغ مستحق بموجب عقد مبرم قبل إدراج ذلك الشخص أو الكيان في القائمة، شريطة استيفاء شروط معينة، وبعد أن تخطر الدوئ المعنية لجنة الجزاءات المعنية باعترامها دفع تلك المبالغ أو استلامها أو الإذن، عند الاقتضاء، برفع التجميد عن الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى لهذا الغرض، قبل صدور ذلك الإذن بعشرة أيام عمل⁽²⁾.

6 - وتلقت لجان الجزاءات تسعة إخطارات بتجميد الأصول في عام 2021 و 11 إخطارا في عام 2022. وتلقت أيضا في عام 2021 أربعة طلبات للاستثناء من تدابير تجميد الأصول، وافقت على ثلاثة منها، وتلقت سبعة طلبات في عام 2022 وافقت عليها جميعها⁽³⁾.

7 - بالإضافة إلى ذلك، وفيما يتصل أيضا بالتدبير المتعلق بتجميد الأصول، سعى مجلس الأمن في حالات معينة إلى كفالة عدم تحميل الأفراد أو الكيانات، بمن فيهم الموجودون في دول ثالثة، المسؤولية عن عدم الامتثال للالتزام تعاقدي أو للالتزام آخر عندما يكون عدم الامتثال ناجما عن تدابير فرضها المجلس في قراراته⁽⁴⁾.

8 - وفي الأونة الأخيرة، وفيما يتصل أيضا بالتدابير المتعلقة بتجميد الأصول، استحدث مجلس الأمن، عملا بقراره 2664 (2022)، إعفاء إنسانيا دائما وشاملا لعدة قطاعات ينطبق على توفير الأموال أو الأصول المالية أو الموارد الاقتصادية الأخرى أو تجهيزها أو دفعها، أو توفير السلع والخدمات اللازمة لضمان إيصال المساعدة الإنسانية في التوقيت المناسب أو لمساندة الأنشطة الأخرى التي تدعم الاحتياجات الإنسانية الأساسية. وفي ذلك القرار، طلب المجلس إلى الأمين العام أن يصدر في غضون 9 أشهر تقريراً خطيا عن الآثار الإنسانية الضارة غير المقصودة الناجمة عن تدابير الجزاءات التي يفرضها المجلس، بما فيها تدابير حظر السفر وحظر توريد الأسلحة، فضلا عن التدابير ذات الطبيعة الخاصة التي تنفرد بها نظم جزاءات معينة، وأن يقدم توصيات بشأن سبل التقليل إلى أدنى حد من هذه الآثار الضارة غير المقصودة والتخفيف من حدتها⁽⁵⁾.

9 - وواصلت لجان الجزاءات تنظيم اجتماعات مع دول المنطقة المعنية من أجل استهلال أو تعزيز الحوار معها، لأغراض شتى منها مناقشة أي تحديات قد تعترضها على صعيد التنفيذ. وفي عامي 2021 و 2022، عقد ما مجموعه ثماني لجان خمسة عشر اجتماعا مع دول المنطقة⁽⁶⁾. وخلال هذه الفترة، عقد

(2) انظر، على سبيل المثال، الفقرة 21 من القرار 1970 (2011) والفقرة 34 من القرار 2134 (2014) والفقرة 14 من القرار 2140 (2014) والفقرة 10 من القرار 2196 (2015) والفقرة 15 من القرار 2206 (2015) والفقرة 7 من القرار 2374 (2017) والفقرة 9 من القرار 2653 (2022).

(3) يمكن الاطلاع على معلومات إضافية في التقارير السنوية للجان الجزاءات.

(4) انظر الفقرة 27 من القرار 1973 (2011) والفقرة 13 من القرار 2087 (2013) والفقرة 18 من القرار 2182 (2014).

(5) انظر الفقرة 7 من القرار 2664 (2022).

(6) عُقد اثنا عشر اجتماعا من هذا القبيل في عام 2021 وثلاثة اجتماعات في عام 2022، عقدتها لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرار 751 (1992) بشأن الصومال (اجتماع واحد)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1533 (2004) بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية (أربعة اجتماعات)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1591 (2005) بشأن السودان (اجتماع واحد)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1970 (2011) بشأن ليبيا (اجتماعان اثنان)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1988 (2011) (اجتماع واحد)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2127 (2013) بشأن جمهورية أفريقيا الوسطى (اجتماعان اثنان)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2206 (2015) بشأن جنوب السودان (اجتماعان اثنان)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2374 (2017) بشأن مالي (اجتماعان اثنان).

رؤساء اللجان أيضا تسع جلسات إحاطة مفتوحة أتاحت الاستماع إلى شواغل الدول الأعضاء والتحديات التي تواجهها⁽⁷⁾.

10 - وخلال الزيارات الأربع التي قام بها رؤساء لجان الجزاءات إلى دول المنطقة في عامي 2021 و 2022⁽⁸⁾، أتاحت أيضا للدول الأعضاء فرصة مناقشة تحديات التنفيذ المحتملة.

11 - وفي ضوء التحديات والقيود التي فرضتها جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) على الإجراءات المعتادة التي تتبعها لجان الجزاءات، انخفض عدد الاجتماعات التي عقدتها اللجان وعدد الزيارات الإقليمية التي قام بها رؤساء اللجان في عامي 2021 و 2022.

ثالثا - التطورات الأخيرة المتصلة بدور الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

12 - أعادت الجمعية العامة، في قرارها 45/59، تأكيد الدور الهام لكل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في مجال تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة التي تواجه مشاكل اقتصادية خاصة ناشئة عن تنفيذ التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي يفرضها مجلس الأمن. وحيثما طلبت تلك الدول إجراء مشاورات في هذا الصدد، يقوم كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، حسب الاقتضاء، بحشد ورصد جهود المساعدة الاقتصادية التي يضطلع بها المجتمع الدولي ومنظومة الأمم المتحدة لصالح الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات.

ألف - الجمعية العامة

13 - نظرت اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة وبتعزيز دور المنظمة خلال دورة عام 2022 المعقودة في الفترة من 22 شباط/فبراير إلى 2 آذار/مارس 2022 في مسألة تنفيذ أحكام الميثاق المتصلة بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات (انظر A/77/33، الفقرة 10).

باء - المجلس الاقتصادي والاجتماعي

14 - أقرّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي برنامج عمله (انظر E/2023/1) وقرر أن يدرج في جدول أعمال اجتماع التنسيق والإدارة بندا فرعيا هو البند 18 (م)، المعنون "تقديم المساعدة إلى الدول الثالثة

(7) عُقدت ثلاث جلسات إحاطة من هذا القبيل في عام 2021 وست جلسات إحاطة في عام 2022، عقدها رؤساء لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1533 (2004) بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية (جلسة إحاطة واحدة)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1718 (2006) (أربع جلسات إحاطة)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2127 (2013) بشأن جمهورية أفريقيا الوسطى (جلسة إحاطة واحدة)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2206 (2015) بشأن جنوب السودان (جلسة إحاطة واحدة). وعقد أيضا رئيسا لجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات 1267 (1999) و 1989 (2011) و 2253 (2015) بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1988 (2011) جلمتين مشتركتين.

(8) جرت ثلاث زيارات من هذا القبيل في عام 2021، وزيارة واحدة في عام 2022، قام بها رؤساء لجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 1533 (2004) بشأن جمهورية الكونغو الديمقراطية (انظر S/2021/1040 و S/2022/971)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2127 (2013) بشأن جمهورية أفريقيا الوسطى (انظر S/2021/1054)؛ ولجنة مجلس الأمن المنشأة عملا بالقرار 2206 (2015) بشأن جنوب السودان (انظر S/2021/1045).

المتضررة من تطبيق الجزاءات". ولم يُطلب تقديم أي وثائق مسبقاً في هذا الصدد. ونظر المجلس في هذه المسألة في 7 حزيران/يونيه 2023 ولكنه لم يتخذ أي إجراء في إطار ذلك البند الفرعي.

رابعاً - الترتيبات المتخذة في الأمانة العامة فيما يتعلق بتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات

15 - عملاً بقرارات الجمعية العامة ذات الصلة بالموضوع⁽⁹⁾، حافظت الوحدات المختصة في الأمانة العامة على قدرتها على رصد المعلومات عن أي مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ في الدول الثالثة نتيجةً لتطبيق التدابير الوقائية أو تدابير الإنفاذ التي يفرضها مجلس الأمن، وعلى تقييم أي التماسات توجهها هذه الدول الثالثة المتضررة إلى المجلس عملاً بأحكام المادة 50 من الميثاق، وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية الخاصة لتلك الدول.

16 - وعلى نحو ما ذكر في التقرير السابق (A/76/186)، فإنّ الجزاءات المعمول بها حالياً مما فرضه مجلس الأمن هي جميعها محددة الأهداف بطبيعتها. والانتقال من تطبيق جزاءات شاملة إلى جزاءات محددة الأهداف قد أدى إلى انحسار كبير لاحتمالات حدوث آثار ضارة غير مقصودة للدول الثالثة. ومن ثم، فإنّ الحاجة إلى استكشاف التدابير العملية والفعالة لتقديم المساعدة إلى الدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات قد تقلّصت تبعاً لذلك. بل إنّ الدول الثالثة لم توجه إلى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، منذ عام 2003، أي التماسات رسمية لرصد أو تقييم الآثار الضارة غير المقصودة على البلدان غير المستهدفة.

17 - ولتقييم الآثار الناجمة عن الجزاءات في الدول الثالثة، يتعين إجراء دراسات حالات إفرادية مفصلة لتحديد الآثار الضارة المحتملة على كل بلد، بما يشمل البلدان المستهدفة والبلدان غير المستهدفة بالجزاءات. ويتعين تقييم أثر الجزاءات بالاعتماد على خطّ أساس مستمد من الاتجاهات السابقة التي اتّسمت بها الظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلدان أو المناطق المعنية مؤخرًا. وقد عُرضت الأساليب التقنية التي يمكن اتباعها لاستعراض وتقييم المشاكل الاقتصادية الخاصة للدول الثالثة المتضررة من تطبيق الجزاءات المحددة الأهداف في كلٍ من تقرير الفريق العامل غير الرسمي المعني بالمسائل العامة المتعلقة بالجزاءات، ودليل تقييم الجزاءات، والمبادئ التوجيهية الميدانية لتقييم الآثار الإنسانية للجزاءات التي نشرتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

18 - وواصلت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استكشاف إمكانية تقديم مساعدة تعويضية إلى الدول الثالثة المتضررة. وترد الاستنتاجات والمقترحات الرئيسية بشأن هذه المسألة في تقرير الأمين العام (A/53/312) وفي ورقات معلومات أساسية أُعدت بمناسبة عقد اجتماع فريق الخبراء المخصص الذي دعت إليه الإدارة في عام 1998. ومن الصعب تحديث المعلومات المتعلقة بتدابير تقديم المساعدة، لأنّ طبيعة الجزاءات المحددة الأهداف وآثارها المحتملة، وبخاصة الآثار الاقتصادية غير المقصودة على الدول الثالثة، ستختلف من بلد إلى آخر وستتطلب إجراء دراسات لحالات إفرادية.

(9) انظر القرارات 51/50 و 208/51 و 162/52 و 107/53 و 107/54 و 157/55 و 87/56 و 25/57 و 80/58 و 45/59 و 23/60 و 38/61 و 69/62 و 127/63 و 115/64 و 31/65 و 101/66 و 96/67 و 115/68 و 122/69 و 117/70 و 146/71 و 118/72 و 206/73 و 190/74 و 140/75 و 115/76 و 109/77.

19 - ووفقا للترتيب الحالي الذي وضعته الأمانة العامة، ستقوم إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، بالتشاور مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وبناءً على طلب مجلس الأمن وهيئاته، بتقييم آثار نظم الجزاءات على الدول الثالثة وإسداء المشورة إلى المجلس وهيئاته بشأن الاحتياجات أو المشاكل المحددة التي تواجه تلك الدول الثالثة (انظر A/57/165، الفقرة 9). غير أن المجلس أو هيئاته، على نحو ما أشير إليه أعلاه، لم يقدم أي طلبات بأن تقوم إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية برصد أو تقييم حالات محددة لدول ثالثة متضررة من تطبيق الجزاءات.

20 - وتتضمن الخلاصة الوافية للاستعراض الرفيع المستوى لجزاءات الأمم المتحدة⁽¹⁰⁾ توصيات بأن يجري مجلس الأمن تقييمات دورية للأثر الناجم عن التدابير التي اتخذها، ويصدر تكليفا بإجراء تقييمات مسبقة للآثار المحتملة على الصعيد الإنساني والاجتماعي والاقتصادي عند اعتزام فرض جزاءات قطاعية أو مالية واسعة النطاق. وستواصل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية البحث عن فرص للتعاون مع جهات أخرى معنيّة تابعة للأمانة العامة، ومع منظمات دولية ومؤسسات أكاديمية، بهدف الاطلاع المستمر على المنهجيات المماثلة وذات الصلة بالموضوع وتحسين إطار رصد الجزاءات ومنهجية تقييم الجزاءات.

(10) A/69/941-S/2015/432، المرفق.