

Distr.: General
15 July 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من القائمة الأولية*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق
الإنسان والحريات الأساسية

الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير
القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان
٢١/٢٧ وقرار الجمعية العامة ١٦٧/٧٣.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/74/50

070819 010819 19-12006 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان

موجز

يتناول المقرر الخاص المعني بالأثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، في هذا التقرير، المسائل القانونية الناشئة عن الممارسة المتمثلة في استخدام هذه التدابير التي تتحول فعلياً إلى شكل من أشكال الحصار، خلال أوقات السلم وأوقات الحرب. ومن هذا المنظور، يدرس المقرر الخاص الحالة في عدد من البلدان، ويوصي بتدابير يمكن اتخاذها للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان التي تنشأ في تلك الحالات.

تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - نظرة عامة على أنشطة المقرر الخاص
٥	ثالثا - المسائل القانونية الناشئة عن ممارسة عمليات الحصار الفعلي والجزاءات الاقتصادية التي تصل إلى حد الحصار بحكم الواقع
٩	رابعا - لمحة عامة عن حالات فعلية مختارة من حالات الحصار الحربي والحصار بحكم الواقع
٩	ألف - الحصار المفروض في سياق العمليات العسكرية
١١	باء - الجزاءات الشبيهة بالحصار المطبقة في حالات وقت السلم
١٧	خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - هذا هو التقرير الخامس المقدم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١ وقرار الجمعية ١٦٧/٧٣.

٢ - وفي هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص ما يلي: لمحة عامة موجزة عن الأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره السابق (A/73/175)، مع التركيز على ما يمكن القول بأنه أكثر الجوانب تشدداً في ممارسة الجزاءات الانفرادية - أي عمليات الحصار والجزاءات الاقتصادية التي تصل إلى حد الحصار بحكم الواقع؛ ودراسة للمسائل القانونية الناشئة عن ممارسة تلك العمليات وفرض تلك الجزاءات؛ واستعراض لبعض من أكثر حالات الحصار في أوقات النزاع المسلح تعقيداً في الوقت الحالي، إلى جانب بعض من أنظمة الجزاءات الشبيهة بالحصار المطبقة فعلياً خارج حالات النزاع المسلح؛ كما يقدم المقرر الخاص استنتاجاته وتوصياته.

ثانياً - نظرة عامة على أنشطة المقرر الخاص

٣ - في ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨، قدم المقرر الخاص عرضاً إلى فرقة العمل المعنية بالشؤون الإنسانية للجمهورية العربية السورية بهدف إطلاع الدول الأعضاء على الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان الناجمة عن إنفاذ الجزاءات المفروضة على ذلك البلد.

٤ - وفي ١٧ تموز/يوليه، قدم المقرر الخاص تقريراً إلى الجمعية العامة (A/73/175)، استعرض فيه التطورات المتعلقة بالجزاءات الانفرادية المطبقة على بلدان معينة، وتناول الشواغل الناشئة عن استخدام الجزاءات الانفرادية في الحرب والسلام.

٥ - وفي ٧ آذار/مارس ٢٠١٩، شارك المقرر الخاص في حلقة نقاش عقدتها منظمة الدفاع عن ضحايا العنف. وسلط المشاركون الضوء على انتهاكات حقوق الإنسان التي يتعرض لها الإيرانيون نتيجة الإجراءات الانفرادية التي تتخذها الولايات المتحدة الأمريكية، بما في ذلك انتهاكات الحق في الصحة وفي الغذاء وفي الحماية من الفقر المدقع.

٦ - وفي ٢٩ أيار/مايو، رأس المقرر الخاص حلقة نقاش استضافتها رابطة الأطباء الدولية لمنع نشوب حرب نووية بشأن ما إذا كانت الجزاءات الاقتصادية المفروضة على الجمهورية العربية السورية تجعل المدنيين بمثابة رهائن لها. واجتمع المقرر الخاص أيضاً مع مسؤولين حكوميين وبرلمانيين.

٧ - وفي ٢٧ حزيران/يونيه، كان المقرر الخاص المتكلم الرئيسي في حلقة دراسية دولية استضافتها سفارة كوبا في فيينا بشأن التدابير القسرية الانفرادية وتأثيرها. وسلط المقرر الخاص الضوء في العرض الذي قدمه على الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان الناشئة عن فرض جزاءات انفرادية على إيران (جمهورية - الإسلامية) وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكوبا.

ثالثاً - المسائل القانونية الناشئة عن ممارسة عمليات الحصار الفعلي والجزاءات الاقتصادية التي تصل إلى حد الحصار بحكم الواقع

٨ - الهدف من هذا التقرير هو إلقاء نظرة أكثر تعمقا على بعض من أشد الحالات تشدداً في استخدام التدابير القسرية الانفرادية، أي الحالات التي يمكن القول بأنها تصل في الممارسة العملية إلى شكل من أشكال فرض الحصار على البلد المستهدف. وقد عرض المقرر الخاص في تقريره السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان وصفاً للتدابير الجزائية المتصاعدة التي شهدتها السنوات الأخيرة وندد بتصاعد تلك التدابير. وعلى وجه الخصوص، أعرب المقرر الخاص عن أسفه للاستخدام الذي أصبح الآن متكرراً لتدابير تؤثر عملياً على قدرة الدول المستهدفة على التفاعل مع المجتمع الدولي أو على قدرتها، في الحالات التي يدرج فيها البنك المركزي في القائمة السوداء، على التفاعل مع البنوك المركزية للدول الأخرى ومع النظام المالي العالمي بأسره (انظر A/HRC/39/54، الفقرات من ٤٤ إلى ٤٦).

٩ - وذهب المقرر الخاص أيضاً إلى أن نظم الجزاءات الاقتصادية الانفرادية الشاملة المقصود أن تطبق خارج الحدود الإقليمية، أي للضغط على أطراف ثالثة غير مشاركة في النزاع لكي تمتنع عن إجراء معاملات اقتصادية أو مالية مع الدولة المستهدفة (فيما يطلق عليه اسم "الجزاءات الثانوية")، وتكاد آثارها تتساوى مع آثار فرض الحصار على بلد أجنبي، يمكن بوضوح تصنيفها على أنها حرب اقتصادية (A/HRC/39/54، الفقرات من ٢٤ إلى ٢٩)^(١). وفي سياق ذلك القول، تجدر الإشارة إلى أن "الحرب الاقتصادية" قد تزايد استخدامها في الأشهر الأخيرة، حتى ضد الشركاء والحلفاء التجاريين للدولة المستهدفة، وذلك بأشكال مختلفة يمكن في بعض الأحيان أن يقال إنها أشكال أقرب إلى الاعتدال مما هي في الواقع، ويطلق عليها اسم "الحرب التجارية". وقد يكون أحد العوامل التي تدفع إلى اللجوء من جديد وعلى نطاق واسع إلى الإكراه الاقتصادي هو افتراض أن "الحروب التجارية جيدة ويسهل الفوز فيها"^(٢).

١٠ - وحسب ما أشار إليه المقرر الخاص في التقرير السابق الذي قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان، يكاد يكون هناك إجماع على رفض التدابير القسرية الشاملة التي يتجاوز نطاقها الحدود الإقليمية، باعتبارها أمراً غير قانوني بموجب القانون الدولي، كما يتضح من قرار الجمعية العامة ٨/٧٣، وهو الأحدث في سلسلة طويلة من القرارات المتعلقة بضرورة إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة الأمريكية ضد كوبا، التي يجري اعتمادها سنوياً منذ عام ١٩٩٢. وقد اتخذ ذلك القرار في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ بتصويت مسجل بأغلبية ١٨٩ صوتاً مقابل صوتين. ويتضمن القرار دعوة موجهة إلى جميع الدول، صيغت بعبارات عامة بحيث تشكل قاعدة عامة، بأن تمتنع عن استخدام التدابير القسرية الانفرادية. وتتمثل التدابير التي تتعلق تحديداً بهذا الإدانة في القوانين واللوائح التي تعتمد عليها الدول و"تمس بآثارها التي تتجاوز حدود تلك الدول سيادة دول أخرى والمصالح المشروعة لكيانات أو أشخاص خاضعين لولايتها القضائية وحرية التجارة والملاحة". وتعني الصياغة المستخدمة في القرار

(١) انظر أيضاً Vaughan Lowe and Antonios Tzanakopoulos, "Economic warfare", in Wolfrum Rüdiger, ed., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2012); Stephen C. Neff, "Boycott and the law of nations: economic warfare and modern international law in historical perspective", *British Yearbook of International Law*, vol. 59, No. 1 (1988).

(٢) تغريدة من الرئيس ترامب، في ٢ آذار/مارس ٢٠١٨، متاحة على الرابط التالي: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/969525362580484098>.

وجود التزام فعلي على الدول، استناداً إلى ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، وبما يشمل حرية التجارة والملاحة، بالامتناع عن استخدام هذه التدابير وبإنهاء التدابير القائمة (قرار الجمعية ٨/٧٣، الفقرة ٢).

١١ - ومن المعقول القول بأن الدول ينبغي أن تعتبر ملزمة قانوناً بعدم الاعتراف بشرعية هذه التدابير القسرية الانفرادية، ولا سيما الجزاءات الاقتصادية الثانوية التي تتجاوز الحدود الإقليمية. وهذا الالتزام، الذي يرتبط بالمبدأ القانوني العام القائل بأن ما بُني على باطل فهو باطل، أي أن الحقوق القانونية لا يمكن أن تنبثق من عمل غير قانوني^(٣)، منصوص عليه بصفة محددة في المادة ٤١ (٢) من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، التي بموجبها:

لا تعترف أي دولة بشرعية وضع ناجم عن إخلال خطير [من جانب دولة ما للالتزام ناشئ بموجب قاعدة آمرة من القواعد العامة للقانون الدولي]، ولا تقدم أي عون أو مساعدة للحفاظ على ذلك الوضع.

١٢ - ومن المنطقي أن انتهاكات القواعد الآمرة للقانون الدولي، مثل (أ) الحق في تقرير المصير، و (ب) حظر التمييز العنصري، و (ج) المبادئ الأساسية للقانون الإنساني الدولي، أن يمكن أن تؤدي إلى الالتزام بعدم الاعتراف^(٤). وقد ذهب المقرر الخاص، في تقريره السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، إلى أن جميع مجموعات القواعد الآمرة الثلاث يمكن أن تنتهك من خلال فرض (على الأقل بعض أشكال) الجزاءات الاقتصادية. وأشار في هذا الصدد بإمكانية أن يطلب إلى لجنة القانون الدولي أن تدرج في برنامج عملها مسألة الالتزام بعدم الاعتراف بالحالات غير المشروعة، بغية زيادة توضيح جوانب معينة من هذه القاعدة، ولا سيما معقولة وضعها باعتبارها قاعدة من قواعد القانون العرفي في الحالات التي ينتهك فيها الإكراه الاقتصادي مبدأ تقرير المصير أو حظر التمييز العنصري أو القواعد الأساسية للقانون الإنساني الدولي^(٥).

١٣ - كذلك طلب المقرر الخاص أن تدعى الجمعية العامة إلى أن تؤكد رسمياً، من خلال إصدار قرار، أن الدول ينتظر منها، نتيجة الالتزام بعدم الاعتراف المشار إليه أعلاه، أن تتخذ التدابير المناسبة (بما في ذلك في إطار تشريعاتها الوطنية) لرفض أي أثر للجزاءات الثانوية التي تتجاوز الحدود الإقليمية أو الاعتراف بها، أو إنفاذها بأي شكل من الأشكال ضمن الولاية القضائية لكل منها. وهذا من شأنه أن يعزز الدعوة، التي وجهت مراراً وتكراراً في إطار الجمعية، إلى جميع الدول الأعضاء "بعدم الاعتراف بهذه التدابير وعدم تطبيقها، و... اتخاذ تدابير إدارية أو تشريعية فعالة، حسب الاقتضاء،

(٣) Martin Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2010), p. 677.

(٤) Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", p. 679.

(٥) Stefan Talmon, "The duty not to recognize as lawful a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance?", in Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden, The Netherlands and Boston, Massachusetts, Martinus Nijhoff, 2006). وانظر أيضاً L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017).

للتصدي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية، أو لآثارها، خارج نطاق الحدود الإقليمية“ (قرار مجلس حقوق الإنسان ١٣/٣٤، الفقرة ٣).

١٤ - ومما يعزز الطلب الموجه أعلاه من المقرر الخاص سُنُّ الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٦ لللائحة المجلس الأوروبي رقم ٩٦/٢٢٧١، رداً على اعتماد الولايات المتحدة لتدابير تقييدية بشأن إيران (جمهورية - الإسلامية) وكوبا وليبيا، تهدف إلى التأثير على مؤسسات الأعمال التابعة للاتحاد الأوروبي التي تدخل مع تلك البلدان في علاقات تجارية أو استثمارية مشروعة بموجب القانون الأوروبي. وكان الهدف من اللائحة، التي تم تحديثها في عام ٢٠١٨ لتشمل الجزاءات التي أعادت الولايات المتحدة تطبيقها على جمهورية إيران الإسلامية، هو حماية كيانات الاتحاد الأوروبي من آثار تطبيق تدابير الجزاءات خارج الحدود الإقليمية، ”حيث يؤثر هذا التطبيق على مصالح الأشخاص ... المشاركين في التجارة الدولية و/أو حركة رأس المال والأنشطة التجارية ذات الصلة بين الجماعة وبلدان ثالثة“^(٦). وبموجب تلك اللائحة، لا يجوز لأشخاص وكيانات من الاتحاد الأوروبي الامتثال، ”سواء بشكل مباشر أو من خلال كيان فرعي أو شخص وسيط آخر، وسواء فعلياً أو عن طريق الإغفال المتعمد، لأي شرط أو حظر، بما يشمل طلبات المحاكم الأجنبية، يستند إلى [الجزاءات المشمولة] أو إجراءات تقوم عليها أو تنتج عنها، أو يفرض نتيجة لها، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر“^(٧). ونصت اللائحة أيضاً على أن ”أي حكم صادر عن محكمة أو هيئة قضائية أو أي قرار صادر عن سلطة إدارية تقع خارج الجماعة يؤدي، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى إنفاذ [الجزاءات المشمولة] أو إنفاذ إجراءات تقوم عليها أو تنتج عنها، لا يجوز الاعتراف به أو تفعيله بأي طريقة“^(٨).

١٥ - ومن منظور حقوق الإنسان، تثير الجزاءات الاقتصادية التي لها آثار عملية مماثلة للآثار المترتبة على الحصار في زمن الحرب عدداً من الشواغل. ويمكن أن يشمل ذلك القيود المفروضة على تمتع السكان المستهدفين بطائفة من حقوق الإنسان، من بينها الحق في الغذاء وفي الصحة وحرية التنقل، والقيود المفروضة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عموماً (A/71/364، الفقرة ٢٨، و A/HRC/31/44، الفقرة ٤).

١٦ - ويدرك المقرر الخاص أن أشكال الحظر الشامل المقترنة بجزاءات ثانوية لا تندرج في إطار المفهوم الدقيق للحصار المفروض في زمن ”الحرب“ بالمعنى الوارد في قانون النزاعات المسلحة (القانون الدولي الإنساني). ففي إطار ذلك التعريف التقني، يكون الحصار عملية حربية تهدف إلى منع السفن و/أو الطائرات من جميع الدول، سواء المعادية أو المحايدة، من دخول موانئ أو مطارات أو مناطق ساحلية معينة تنتمي لدولة معادية أو تخضع لاحتلالها أو سيطرتها، أو الخروج من تلك الموانئ أو المطارات

(٦) European Union, Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 on protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, *Official Journal of the European Communities*, vol. 39, No. L 309 (29 November 1996), art. 1

(٧) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٨) المرجع نفسه، المادة ٤.

أو المناطق الساحلية^(٩). وينبغي أيضا أن يكون واضحا أن ”الحصار بحكم الواقع“ في السياق الحالي، لا ينطوي بالضرورة، أو لا ينطوي دائما، على استخدام عمليات الحظر الاقتصادي البحرية (بما في ذلك الحظر البحري)، على النحو الذي استخدمها به البريطانيون، على سبيل المثال، قبالة ساحل موزامبيق بين عامي ١٩٦٦ و ١٩٧٥ لإنفاذ الجزاءات الاقتصادية ضد روديسيا المأذون بها بموجب قرار مجلس الأمن ٢١٧ (١٩٦٥)^(١٠). وإذا كانت الجزاءات الثانوية الشاملة ذات الآثار المشابهة للحصار ليست حصرا بالمعنى الضيق للكلمة، فيمكن القول بأن هذه الجزاءات لا تشملها القيود المفروضة على استخدام أشكال الحصار المنصوص عليها في قانون النزاعات المسلحة والمقبولة عموما وتعتبر ملزمة لجميع الدول.

١٧ - بيد أن هذه العناصر التقنية القانونية ينبغي ألا تحجب التشابه الأساسي بين آثار عمليات الحصار الذي يفرض بحكم القانون في زمن الحرب والحصار المفروض بحكم الواقع في وقت السلم، ذلك أن السكان المدنيين في البلدان المستهدفة يعانون من هذا النوع الأخير من الحصار على نفس النحو الذي كانوا سيعانون به في حالة النوع الأول. وهذا التماثل في الآثار يستدعي أن تطبق على الحصار المفروض بحكم الواقع نفس القواعد الواردة في قانون النزاعات المسلحة (القانون الدولي الإنساني) فيما يتعلق بالحصار في زمن الحرب، بما في ذلك حظر العقاب الجماعي ومبادئ الضرورة والتناسب والتمييز^(١١).

١٨ - ويمكن الإشارة أيضا إلى مفهوم ”الحصار السلمي“، وهو مفهوم قانوني وضع في القرن التاسع عشر كتدبير بديل من تدابير الإكراه لا يصل إلى حد الحرب، ويعتبره الكثيرون الآن تدبيرا عفا عليه الزمن^(١٢). ”وما يعرف عموما باسم الحصار السلمي يتمثل في إغلاق ميناء أجنبي أو منع الوصول لأغراض الشحن إلى ساحل أجنبي في وقت السلم“^(١٣). وفي حين أن مشروعية هذا العمل قد خضعت للمناقشة على نطاق واسع وهي موضع جدل في الفقه القانوني^(١٤)، فإن ما يلفت الانتباه هو الاعتقاد بوجود فرق كبير بين الحصار السلمي والحصار الحربي (المفروض في وقت الحرب)، حيث إن الدولة المحاربة التي تفرض الحصار تتصرف في إطار حقوقها التي تخول لها منع جميع عمليات الشحن بين الدولة المفروض

(٩) انظر Wolff Heintschel von Heinegg, “Blockade”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (updated October 2015); Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2016), pp. 257–259.

(١٠) انظر Steven Haines, “War at sea: nineteenth-century laws for twenty-first century wars?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 98, No. 2 (2016), p. 424، الذي يجري فيه التشديد على التمييز القانوني بين الحصار المفروض وقت الحرب وعمليات الحظر الاقتصادي البحري المفروضة لأغراض ”حفظ الأمن“، سواء كانت بتكليف من الأمم المتحدة أو منفذة بصورة انفرادية.

(١١) انظر W. Michael Reisman and Douglas L. Stevick, “The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes”, *European Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1998).

(١٢) انظر Herbert Arthur Smith, *The Law and Custom of the Sea*, 3rd ed. (London, Stevens, 1959), p. 144.

(١٣) Jan Hendrik Willem Verzijl, *International Law in Historical Perspective: Part VIII – Inter-State Disputes and their Settlement* (Leiden, The Netherlands, A.W. Sijthoff, 1976), p. 43.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحات ٤٣–٤٨.

عليها الحصار والعالم الخارجي، في حين أن الحصار السلمي لا يفترض أن يقيد عمليات الشحن التي تقوم بها دول ثالثة^(١٥).

رابعاً - لمحة عامة عن حالات فعلية مختارة من حالات الحصار الحربي والحصار بحكم الواقع

١٩ - يفرض حالياً على دولة فلسطين (غزة) حصار بحري بالمعنى الدقيق والصحيح لهذا المصطلح، حسب مفهومه في قانون النزاعات المسلحة، كما يمكن القول بأن ميناء الحديدة في اليمن قد فرض عليه ذلك الحصار في الماضي القريب، بينما تم تطبيق تدابير شبيهة بالحصار (ما زالت سارية وقت كتابة هذا التقرير) ضد إيران (جمهورية - الإسلامية) والجمهورية العربية السورية وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكوبا. وعلى الرغم من أن المقرر الخاص لا يستطيع الخوض في هذه الحالات بتعمق في هذا التقرير، فهي موضع مناقشة في اللمحة العامة المقدمة أدناه.

ألف - الحصار المفروض في سياق العمليات العسكرية

١ - دولة فلسطين (غزة)

٢٠ - إن الحصار الذي يتعرض له قطاع غزة وسكانه، البالغ عددهم مليوني نسمة، على يد السلطات الإسرائيلية مفروض منذ أكثر من عقد من الزمان. وقد أدت الاحتجاجات الجماهيرية التي اندلعت في قطاع غزة في ربيع عام ٢٠١٩، وخلفت ما لا يقل عن ١٣٥ قتيلاً وأكثر من ١٤ ٠٠٠ جريح (يعتمدون على بنية تحتية للرعاية الصحية على وشك الانهيار)، إلى تجديد التركيز الدولي على الحالة غير المقبولة الناجمة عن الحصار. وقد أحاط المقرر الخاص علماً مع الجزع بالتقرير الذي أصدرته في أيار/مايو ٢٠١٩ وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وجاء فيه إن أكثر من مليون شخص في غزة - أي نصف سكان المنطقة - قد لا يكون لديهم ما يكفي من الغذاء للشهر التالي، نتيجة للحصار. ويقترب انعدام الأمن الغذائي هذا بعوامل أخرى، مثل النزاعات المتتالية التي سبّغت بالأرض أحياء بأكملها، ومعها البنية التحتية العامة^(١٦). وقد اشترك العشرات من المنظمات الإنسانية في لفت الانتباه إلى انهيار الاقتصاد في غزة، الأمر الذي أثر بشكل حاد على مستويات معيشة السكان.

٢١ - وقد ظلت القيود المستمرة في الضفة الغربية، إلى جانب الحصار المفروض على غزة الذي دام عقداً من الزمن، تفرغ قطاع الإنتاج من محتواه وتمنع الاقتصاد من تحقيق إمكاناته. ففي ظل انخفاض التحويلات إلى غزة على مدى عام ٢٠١٨، دخل الاقتصاد في حالة سقوط حر، حيث شهد انكماشاً نسبته ٦ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠١٨، ويبلغ معدل البطالة فيه ٥٣ في المائة (وما يتجاوز

(١٥) انظر، Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007), p. 51.

(١٦) انظر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، "أكثر من مليون شخص في غزة، يشكلون أكثر من نصف عدد سكان القطاع، قد لا يكون لديهم طعام كاف بحلول حزيران/يونيه"، ١٣ أيار/مايو ٢٠١٩.

٧٠ في المائة بالنسبة للشباب). وبالنظر إلى أن شخصا واحدا من بين كل اثنين في غزة كان يعيش تحت خط الفقر قبل هذه التطورات الأخيرة، فإن هذا التدهور الملحوظ يثير الجزع^(١٧).

٢٢ - وقد أكدت وكالات الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مراراً وتكراراً على أن الحصار الإسرائيلي غير قانوني بموجب القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني، لا سيما من حيث أنه يشكل نوعاً من العقاب الجماعي، ووجدت أنه ينطوي على قيود مستمرة مفروضة على تمتع سكان غزة بمجموعة من حقوق الإنسان، منها حقهم في حرية التنقل وحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية (A/71/364، الفقرة ٢٨، و A/HRC/31/44، الفقرة ٤٠). ويظل الحصار هو المحرك الرئيسي للأزمة الإنسانية في غزة (A/HRC/34/36، الفقرة ٣٦).

٢٣ - ويتعرض مليوناً شخص يعيشون في غزة لضرر إمدادات المياه غير المأمونة إلى حد كبير، وقلة الطاقة الكهربائية، والقيود الواسعة المفروضة على حرية التنقل. وغالباً ما ترفض إسرائيل أو تؤخر إصدار التصاريح لمن يلتمسون الرعاية الطبية الحيوية خارج غزة، في حين تفتقر المستشفيات إلى الموارد الكافية وتواجه نقصاً مزمناً في الإمدادات الطبية. وعلاوة على ذلك، فإن غزة تعاني من انقطاع الكهرباء بما لفترات طويلة ومن التخفيضات التي طال أمدها في المرتبات المسددة لموظفي الخدمة المدنية. ويُخشى أن تزداد هذه الحالة سوءاً في ضوء الانخفاض المتوقع في خدمات الطوارئ الأساسية التي تقدمها الأونروا أو تعليق تلك الخدمات، حيث إن ثلثي إجمالي سكان غزة هم من اللاجئين الفلسطينيين^(١٨).

٢٤ - وينبغي دعوة المجتمع الدولي مرة أخرى للاعتراف بالمسؤولية الرئيسية لإسرائيل عن عملية الإغلاق والحصار غير القانونيين المفروضين على قطاع غزة، التي هي السبب الجذري في تعرضه للفقر المستمر، والتي تمثل شكلاً من أشكال العقاب الجماعي الذي يحظره القانون الدولي. وقد حان الوقت تحديداً لكي يتخذ الاتحاد الأوروبي تدابير فعالة لضمان تنفيذ قرار البرلمان الأوروبي (RSP) 2018/2663، الذي دعا فيه البرلمان إلى وضع حد فوري وغير مشروط للحصار والإغلاق المفروضين على قطاع غزة.

٢ - اليمن

٢٥ - كان الحصار السابق لميناء الحديدة أثناء فترة النزاع في اليمن سبباً رئيسياً للقلق. ومن التطورات الإيجابية التي لوحظت في وقت كتابة هذا التقرير أن اتفاق ستوكهولم، الذي تم التوصل إليه في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، بما يشمل الاتفاق المتعلق بمدينة الحديدة وموانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى، صمم بحيث يتيح الانتعاش التدريجي للنشاط الاقتصادي ورفع مستويات الواردات إلى البلد. ووفقاً لإحاطة تلقاها مجلس الأمن في أيار/مايو ٢٠١٩ من المبعوث الخاص للأمين العام إلى اليمن، يبدو أن الاتفاق يجري تنفيذه على أرض الواقع بفضل التزام جميع أطراف النزاع^(١٩).

(١٧) World Bank, "Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee", 27 September 2018, p. 5.

(١٨) وفقاً للأونروا، يقطن قطاع غزة سكان يقارب عددهم ١,٩ مليون شخص، منهم زهاء ١,٤ مليون لاجئ فلسطيني. انظر www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip.

(١٩) انظر الإحاطة الإعلامية التي قدمها إلى مجلس الأمن في ١٥ أيار/مايو ٢٠١٩ السيد مارتن غريفيث، المبعوث الخاص للأمين العام إلى اليمن، وهي متاحة على الرابط التالي: <https://osesgy.unmissions.org/briefing-martin-griffiths-un-special-envoy-yemen-security-council-1>.

٢٦ - وعلاوة على ذلك، فقد سلط المبعوث الخاص الضوء، في إحاطة قدمها إلى مجلس الأمن في ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٩، على الجوانب الاقتصادية لاتفاق الحديدة المتعلقة بإيرادات الموانئ، وأعرب عن أمله في أن يؤدي التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الجوانب المذكورة أعلاه إلى التمكين من سداد مرتبات موظفي القطاع العام في محافظة الحديدة، ثم في جميع أنحاء اليمن. فمن شأن ذلك أن يمثل خطوة هامة إلى الأمام لمنفعة الشعب اليمني^(٢٠).

باء - الجزاءات الشبيهة بالحصار المطبقة في حالات وقت السلم

١ - فنزويلا (جمهورية - البوليفارية)

٢٧ - يتضمن التقرير السابق الذي قدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان وصفا شاملا للجزاءات الاقتصادية المفروضة على جمهورية فنزويلا البوليفارية من حكومة الولايات المتحدة في السنوات الأخيرة، وخاصة منذ آب/أغسطس ٢٠١٧، وآثارها على التمتع بحقوق الإنسان. وفي تقرير مفصل صدر مؤخرا، وجد مركز فكر موثوق به في واشنطن أن تأثير هذه الجزاءات لم تتحمله الحكومة بصفة أساسية، بل تحمله السكان المدنيون. وتم التشديد في ذلك التقرير على ما يلي:

قللت الجزاءات من الكمية التي يستهلكها الجمهور من السلع الحربية، وزادت معدل الأمراض والوفيات (للبالغين والأطفال)، وأدت إلى تشريد ملايين الفنزويليين الذين فروا من البلد نتيجة لتفاقم الكساد الاقتصادي والتضخم الجامح. كذلك أدت إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية في فنزويلا، وجعلت من المستحيل تقريبا تحقيق الاستقرار في الاقتصاد، فساهمت بذلك مساهمة إضافية في زيادة عدد الوفيات. وتضرر جميع هذه الآثار على نحو غير متناسب بالفنزويليين الأشد فقرا والأكثر ضعفا. ومما كان أشد قسوة وتدميرا حتى من الجزاءات الاقتصادية العامة، التي فرضت في آب/أغسطس ٢٠١٧، الجزاءات التي فرضت بموجب أمر تنفيذي صدر في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ والأوامر التنفيذية التي تلته في هذا العام؛ والاعتراف بحكومة موازية الذي أوجد مجموعة جديدة كاملة من الجزاءات المالية والتجارية التي هي أكثر تشدداً من الأوامر التنفيذية نفسها، كما هو مبين أدناه^(٢١).

٢٨ - وفي الدراسة ذاتها، قُدمت نتائج تفيد بأن الجزاءات قد ألحقت أضرارا بالغة الخطورة بحياة الإنسان وصحته، بما يشمل أكثر من ٤٠ ٠٠٠ حالة وفاة خلال الفترة ٢٠١٧-٢٠١٨، ومن المحتمل أن تتزايد تلك الأضرار^(٢٢).

(٢٠) انظر الإحاطة الإعلامية التي تلقاها مجلس الأمن في جلسة مفتوحة، في ١٧ حزيران/يونيه ٢٠١٩، من المبعوث الخاص للأمن العام إلى اليمن، وهي متاحة على الرابط التالي: <https://osesgy.unmissions.org/briefing-un-special-envoy-secretary-general-yemen-open-session-un-security-council>.

(٢١) Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, "Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela", (٢١) April 2019.

(٢٢) المرجع نفسه.

٢٩ - ويرى المقرر الخاص أنه، بالنظر إلى خطورة الادعاءات المنصوص عليها في التقرير، والمدعومة بأدلة موثوقة بما وظاهرة الواجهة، بشأن الوفيات الجماعية التي تسببت فيها الجزاءات، ينبغي للجمعية العامة أن تدعو على الفور إلى إجراء تحقيق دولي مستقل لتقييم صحة تلك الادعاءات وأهميتها النسبية.

٣٠ - ويمكن القول، كما أشار واضعو ذلك التقرير، بأن الجزاءات المفروضة على جمهورية فنزويلا البوليفارية ينطبق عليها تعريف العقاب الجماعي للسكان المدنيين، الوارد وصفه في كل من اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية لعام ١٩٤٩ واتفاقية لاهاي المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية لعام ١٨٩٩، اللتين تندرج الدولة المستهدفة ضمن الموقعين عليهما، وبأن تلك الجزاءات تشكل انتهاكا لقواعد أخرى من قواعد القانون الدولي ذات الصلة^(٢٣).

٢ - كوبا

٣١ - في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٩، هدد رئيس الولايات المتحدة بفرض "حظر كامل وتام" وجزاء إضافية على كوبا إذا لم توقف قيادتها فوراً دعمها العسكري للحكومة الحالية لجمهورية فنزويلا البوليفارية^(٢٤).

٣٢ - وكان ذلك أحدث تحرك في سلسلة من التحركات التي اتخذتها الولايات المتحدة بعد أن قررت قيادتها التراجع عن عمليات الانفراج التي سبق أن بدأت في ظل الإدارة السابقة، والعودة إلى سياسة متشددة تتمثل في فرض عزلة اقتصادية شاملة على كوبا (A/72/370)، الفقرتان ٧ و ٨ و A/73/175، الفقرة ٦). ولا يزال الحصار يتسبب في ضرر كبير بالاقتصاد الكوبي، وبالتالي بحقوق الإنسان الواجبة للكوبيين، على النحو الموثق في تقارير المقرر الخاص السابقة. ومن مصادر القلق الجديرة بالإشارة القرار الذي اتخذته الولايات المتحدة بإعادة تفعيل أحكام الباب الثالث من قانون هلمز - بورتون لعام ١٩٩٦، اعتباراً من أيار/مايو ٢٠١٩، وبالتالي توسيع نطاق الحظر الذي تفرضه الولايات المتحدة بحيث ينطبق على الشركات الأجنبية التي تتاجر مع كوبا. ومن وجهة النظر القانونية، يسمح هذا التشريع برفع دعاوى مدنية أمام محاكم الولايات المتحدة ضد الشركات الأجنبية على أساس "الاتجار" بالممتلكات الكوبية المصادرة من مالكيها السابقين الموجودين في الولايات المتحدة^(٢٥).

٣٣ - وقد أتمت تلك الخطوة التدابير المؤقتة القائمة منذ فترة طويلة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، استناداً إلى اتفاق ثنائي تم التوصل إليه في لندن في عام ١٩٩٨، ووافقت الولايات المتحدة بموجبه على منح إعفاءات من البابين الثالث والرابع من قانون هيلمز - بيرتون، والتزمت بالإحجام عن التشريعات التي تتجاوز الحدود الإقليمية على هذا النحو في المستقبل^(٢٦)، بغية تخفيف حدة النزاع عبر الأطلسي الناجم عن اعتماد ذلك القانون^(٢٧). وقد عارضت قيادة الاتحاد الأوروبي "بقوة وباستمرار

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) Reuters, "Trump threatens 'full' embargo on Cuba over Venezuela security support", 30 April 2019.

(٢٥) Stephen Wicary, "Trump nears key Cuba sanctions decision over support for Maduro", Bloomberg, 27 انظر February 2019.

(٢٦) Stefaan Smis and Kim van der Borch, "The EU-U.S. compromise on the Helms-Burton and D'Amato acts", *American Journal of International Law*, vol. 93, No. 1 (January 1999).

(٢٧) Brigitte Stern, "Vers la mondialisation juridique?: les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", *Revue générale de droit international public*, vol. 100 (1996).

أي تدابير من هذا القبيل، نظراً لما لها من آثار تتعدى الحدود الإقليمية وتؤثر على الاتحاد الأوروبي، في انتهاك لقواعد التجارة الدولية المقبولة عموماً^(٢٨)، ولكن من غير المعروف بعد ماهية الخطوات التي سيكون الاتحاد الأوروبي على استعداد لاتخاذها لكبح تلك المطالبات المتعلقة بفرض الاختصاص القضائي خارج الحدود الإقليمية.

٣٤ - وقد توصل المجتمع الدولي إلى توافق شبه كامل في الآراء على إدانة الحصار المفروض على كوبا، في قرار الجمعية العامة ٨/٧٣، وهو أحدث قرار للجمعية بشأن ضرورة إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا. وكان الهدف من القرار هو أن يفضي إلى اتخاذ خطوات عملية للتخفيف من معاناة شعب كوبا وضمان إنهاء تطبيق التدابير غير القانونية التي تحول دون إعمال حق ذلك البلد في التنمية.

٣ - الجمهورية العربية السورية

٣٥ - عند النظر في مجموع الجزاءات الاقتصادية الشاملة التي لا تزال مفروضة على الجمهورية العربية السورية من جانب عدد من الدول ومن المنظمات الإقليمية، يمكن القول بأنها تمثل حالة هي فعلياً بمثابة حصار شديد مفروض بحكم الواقع على ذلك البلد. وقد وصف الخبراء تلك الجزاءات بأنها غير إنسانية ومدمرة^(٢٩)، وبأنها تمثل "أكثر أنظمة الجزاءات التي فرضت على الإطلاق تعقيداً واتساعاً في المدى"^(٣٠). وقد أدى تعقيد وعدد الجزاءات المالية والقطاعية المحددة الأهداف إلى تفاقم معاناة السكان المدنيين السوريين الناجمة عن سنوات من النزاع المسلح. وفي الأشهر الأخيرة، زاد فرض مجموعة جديدة من الجزاءات الصارمة من تفاقم محنة الناس العاديين، في الوقت الذي كانت فيه حكومة الجمهورية العربية السورية تواصل تأكيد سيطرتها من جديد على أجزاء كبيرة من أراضي البلد، وتسعى إلى تعزيز الجهود الرامية إلى إعادة الإعمار وتحقيق الانتعاش الاقتصادي^(٣١).

٣٦ - وهذا هو الحال بوجه خاص فيما يتعلق بتشديد التدابير التي تحظر تصدير النفط إلى الجمهورية العربية السورية من خلال فرض جزاءات محددة الهدف على الكيانات الأجنبية (بما فيها الكيانات الروسية والإيرانية) المتهمة "بتيسير" المعاملات المتعلقة بإيصال النفط إلى البلد^(٣٢). وينطبق الشيء نفسه على إصدار مكتب مراقبة الأصول الأجنبية إعلاناً تحذيرياً لأوساط النقل البحري للبترول من أجل تنبيه

(٢٨) انظر وفد الاتحاد الأوروبي لدى الأمم المتحدة في نيويورك، "تعليل الاتحاد الأوروبي للتصويت: الجمعية العامة - إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة الأمريكية على كوبا"، ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

(٢٩) Nour Samaha, "The economic war on Syria: why Europe risks losing", European Council on Foreign Relations, 11 February 2019.

(٣٠) Justine Walker, "Study on humanitarian impact of Syria-related unilateral restrictive measures", 16 May 2016, p. 6.

(٣١) للاطلاع على سرد مفصل لأثر الجزاءات الاقتصادية على السكان المدنيين في الجمهورية العربية السورية في عام ٢٠١٩، انظر Angus و Donna Abu-Nasr, "Waiting 19 hours for gas in a lifeless city", Bloomberg, 26 April 2019؛ و McDowall, "Iran sent oil shipment to Syria, easing fuel crisis", Reuters, 10 May 2019.

(٣٢) انظر United States of America, Department of the Treasury, "Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas", press release, 20 November 2018؛ وانظر أيضاً Alex Wayne, "U.S. sanctions Russian companies to choke off oil for Syria", Bloomberg, 20 November 2018.

الأشخاص على الصعيد العالمي لمخاطر تعرض الأطراف المشاركة في نقل شحنات النفط إلى الجمهورية العربية السورية لجزاءات كبيرة من جانب الولايات المتحدة^(٣٣). وقد أدى ذلك، في ذروة فصل الشتاء، إلى نشوب أخطر أزمة للوقود يتعرض لها البلد في السنوات الأخيرة^(٣٤). فقد أفيد بما يلي:

في غضون ٤٨ ساعة من صدور [الإعلان]، قطعت شركات التأمين علاقاتها بالسفن المتجهة إلى سوريا، وتوقفت السفن عن إرسال شحناتها، وكادت إمدادات الوقود تجف تماما. وفي محاولة للتعامل مع الأزمة، طلبت الحكومة السورية من رجال أعمال بارزين شراء سفن لنقل الغاز من إيران وروسيا، دون التأمين عليها، وهو أمر محفوف بالمخاطر ومكلف للغاية. وقد ارتفعت تكاليف الشحن الآن ارتفاعا كبيرا بسبب ذلك الخطر^(٣٥).

٣٧ - ومما يجعل هذه التدابير تبدو أكثر إثارة للاعتراض أن أهدافها المعلنة تشمل "منع تطبيع العلاقات الاقتصادية والدبلوماسية ومنع تمويل إعادة الإعمار"^(٣٦)، مما يدفع إلى التساؤل عما إذا كان من المقبول أن يحرم شعب الجمهورية العربية السورية، بعد سنوات من النزاع المميت، من الحق في الشروع في إعادة الإعمار. فهذه التدابير تبدو متعارضة تعارضا واضحا مع الحق في التنمية.

٣٨ - وتؤثر هذه التدابير تأثيرا شديدا في اقتصاد الجمهورية العربية السورية، وقد أجبرت الحكومة على سن تدابير للتوزيع المقتن للبنزين^(٣٧). والسوريون العاديون هم ضحايا الحالة الناتجة عن ذلك:

فداخل البلد اليوم، يصطف السوريون العاديون لساعات من أجل شراء علبة من الوقود لأغراض التدفئة والطهي. ويعاني البلد من حالات انقطاع التيار الكهربائي. وتزايد مظاهر السخط بين السكان بصورة علنية للغاية. وأصبحت الحالة من الصعوبة لدرجة أن المسؤولين الحكوميين يعترفون بها وينذرون السكان بأن عليهم أن يستعدوا "للعواصف القادمة". وحسب ما أشار إليه أحد المسؤولين السوريين [لكتابة المقال]، فإن "الحرب الاقتصادية أسوأ بكثير من الحرب العسكرية، حيث إنها تدخل إلى كل أسرة ولا يوجد أحد بمنأى عنها"^(٣٨).

٣٩ - وعلاوة على ذلك، فقد أفادت التقارير أيضا بأن الجزاءات تمنع السوريين من الحصول على المعدات الطبية والمستحضرات الصيدلانية الحيوية، بما في ذلك أدوية السرطان المنقذة للحياة ومعدات المستشفيات، بسبب الشروط المنصوص عليها في الجزاءات^(٣٩).

(٣٣) انظر United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Sanctions risks related to shipping petroleum to Syria", advisory to the maritime petroleum shipping community, 20 November 2018.

(٣٤) Samaha, "The economic war on Syria".

(٣٥) المرجع نفسه.

(٣٦) United States, Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Sanctions risks related to shipping petroleum to Syria".

(٣٧) انظر Donna Abu-Nasr, "U.S. sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas", Bloomberg, 14 April 2019.

(٣٨) Samaha, "The economic war on Syria".

(٣٩) المرجع نفسه.

٤ - إيران (جمهورية - الإسلامية)

٤٠ - إن إعادة فرض الجزاءات الانفرادية الشاملة كان لها بالفعل عواقب سلبية على تمتع الإيرانيين العاديين بحقوق الإنسان. ويبدو أنه، من بين حقوق الإنسان، ربما كان الحق في الصحة هو الحق الذي تأثر أشد التأثير وعلى أوسع نطاق بالجزاءات، كما أظهرت مصادر متعددة موثوقة تشير إلى العديد من حالات المعاناة التي لا داعي لها، بل وحتى الوفاة، نتيجة عدم الحصول على الأدوية بسبب الجزاءات المفروضة^(٤٠). وقد تم بالفعل توثيق هذه الآثار الضارة في إطار الجزاءات التي كانت سارية قبل إبرام الاتفاق النووي (برنامج العمل الشامل المشترك) في عام ٢٠١٥. فقد أفيد في دراسة صدرت مؤخراً بأنه على الرغم من أن الولايات المتحدة قد أعفت اسمياً السلع الإنسانية من الجزاءات الاقتصادية التي فرضتها، فإن "القيود المفروضة على التجارة، وإحجام المؤسسات المالية عن تجهيز المعاملات المتعلقة بإيران، فضلاً عن السياسات الخاطئة التي اتبعتها الحكومة الإيرانية، كلها أمور أدت [في الواقع] إلى ارتفاع أسعار الأدوية ونقصها بشكل مذهل"^(٤١). وكانت هناك حالات قامت فيها خزنة الولايات المتحدة بمقاضاة شركات طبية لبيعها كميات صغيرة من الإمدادات الطبية لجمهورية إيران الإسلامية، مما كان له بدوره أثر رادع على الشركات الأخرى التي تتعامل مع البلد^(٤٢). وخلصت نفس الدراسة إلى ما يلي:

إن الجزاءات يمكن أن تزيد من تقييد إمكانية الحصول على الأدوية والرعاية الصحية المناسبة بجعلها أبعد عن المتناول من الناحية المالية. وتشير الدراسة التي أجراها Dursun Peksen بشأن تأثير الجزاءات الاقتصادية على الصحة العامة^(٤٣) إلى أن تلك الجزاءات تزيد من تفاقم الوضع من خلال إلحاق الضرر باقتصاد البلد المستهدف. وفي حالة إيران، تشير التقارير إلى أن أسعار الأدوية قد ارتفعت خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ بنسبة تتراوح بين ٥٠ و ٧٥ في المائة. ومع إضافة التراجع الاقتصادي والزيادة في معدلات البطالة، أصبح المرضى الإيرانيون أقل قدرة على تحمل تكلفة الدواء^(٤٤).

ووفقاً للبحوث الميدانية التي أجريت في إيران خلال عام ٢٠١٣، فإن مرضى الربو والسرطان والتصلب المتعدد قد عانوا إما من نقص الأدوية أو ارتفاع أسعارها بشكل باهظ. وخلصت تلك البحوث كذلك إلى أن العديد من مرضى السرطان قد أوقفوا العلاج بسبب زيادة أسعار الأدوية. ومن الجدير بالذكر أيضاً أنه على الرغم من أن إيران تنتج نحو ٩٠ في المائة

(٤٠) انظر، على سبيل المثال، Tamara Qiblawi, Frederik Pletigen and Claudia Otti, "Iranians are paying for US sanctions with their health", CNN, 22 February 2019.

(٤١) Sina Azodi, "How US Sanctions hinder Iranians' access to medicine", Atlantic Council, 31 May 2019.

(٤٢) المرجع نفسه.

(٤٣) Dursun Peksen, "Economic sanctions and human security: the public health effect of economic sanctions", *Foreign Policy Analysis*, vol. 7, No. 3 (July 2011).

(٤٤) Fatemeh Kokabisaghi, "Assessment of the effects of economic sanctions on Iranians' right to health by using human rights impact assessment tool: a systematic review", *International Journal of Health Policy Management*, vol. 7, No. 5 (2018).

من العقاقير الخاصة بها، فإن شركات المستحضرات الصيدلانية الإيرانية، نتيجة للجزاءات، تواجه صعوبات حمة في الحصول على المكونات الفعالة اللازمة لصنع الأدوية المنتجة محلياً^(٤٥).

٤١ - ومن منظور الاقتصاد الكلي، توقع تقرير أصدره البنك الدولي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، قبل إعادة تطبيق الجزاءات مباشرة، أن تكون الآثار الاقتصادية السلبية للجزاءات الاقتصادية الانفرادية على النحو التالي:

ينتظر، على المدى المتوسط، أن يشهد الاقتصاد اتجاهاً نحو التراجع، حيث إنه من المتوقع، بعد أن أخذت الولايات المتحدة تدريجياً في إعادة فرض جزاءاتها التي بلغت ذروتها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، أن تنخفض صادرات النفط إلى نصف المستويات التي بلغتها في الفترة ٢٠١٧/٢٠١٨. ومن المتوقع أن ينكمش الاقتصاد بنسبة ١,٤ في المائة في المتوسط بين الفترتين ٢٠١٧/٢٠١٨ و ٢٠٢٠/٢٠٢١، إذ سيشهد انخفاضاً في الصادرات والاستهلاك على جانب الطلب، وانكماشاً في قطاع الصناعة على جانب العرض. ومن المتوقع أيضاً أن تتدهور الأرصدة الحكومية حيث تمثل عائدات النفط أكثر من ٤٠ في المائة من إيرادات الحكومة المركزية. ومع تعطل الصادرات، يتوقع أن يرتفع الطلب على دولار الولايات المتحدة من أجل تمويل الواردات والمدخرات، ويحتمل أن يرتفع فرق السعر الموازي إلى مستوى يتعدى الفرق الحالي بين السعر الرسمي والسعر الموازي، ونسبته ١٥٠ في المائة. ومن المتوقع أن يؤدي ارتفاع أسعار الواردات بسبب تخفيض قيمة العملة إلى إعادة معدلات التضخم إلى ما يزيد عن ٣٠ في المائة في السنوات المقبلة، حيث ستزداد بشدة التوقعات التضخمية وتراجع ثقة المستهلك مما يؤدي مرة أخرى بإيران إلى فترة من الكساد التضخمي ... وعلى الرغم من تخفيض قيمة العملة وتقليص الواردات، تشير التقديرات إلى أن الانخفاض في صادرات النفط سوف يقضي تقريباً على فائض الحساب الجاري، وهو أقل مما كان موجوداً في فترة جزاءات الأمم المتحدة السابقة، حيث إن أسعار النفط تقارب نصف المستويات التي كانت عليها في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. ومن المحتمل أيضاً أن يؤدي اتجاه الاقتصاد نحو التراجع إلى زيادة الضغط الواقع على سوق العمل وعكس اتجاه المكاسب التي تحققت مؤخراً فيما يتعلق بإيجاد فرص العمل ... وقد يعادل انخفاض القيمة الحقيقية للتحويلات النقدية بسبب التضخم التأثير الإيجابي المتحقق من حيث الرفاه نتيجة للنمو الاقتصادي في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧، كما أنه قد يزيد من تأثير النمو السلبي المتوقع بعد عام ٢٠١٧^(٤٦).

٤٢ - وفي ذلك الوقت، رأى البنك الدولي أن الجزاءات التي فرضتها الولايات المتحدة يحيط بأثرها على العلاقات الاقتصادية الخارجية لجمهورية إيران الإسلامية قدر من عدم اليقين، يتوقف على كيفية الشركاء التجاريين الآخرين مع الأمر^(٤٧). وتشير الدلائل الآن إلى تزايد العزلة الاقتصادية للبلد، لا سيما

(٤٥) Azodi, "How US Sanctions hinder Iranians' access to medicine"

(٤٦) World Bank, "Iran's economic outlook", 3 October 2018

(٤٧) المرجع نفسه.

في ظل الانهيار الفعلي في التجارة بين الاتحاد الأوروبي وجمهورية إيران الإسلامية في الأشهر الأخيرة^(٤٨). وأكثرت معظم الشركات عبر الوطنية على الانسحاب من البلد، بل إن بعضها قد بالغ في الامتثال للإجراءات التي فرضتها الولايات المتحدة. فالشركات غير مستعدة للمخاطرة بفقدان إمكانية الوصول إلى الأسواق في الولايات المتحدة أو مواجهة عقوبات مالية أو جنائية ضخمة في الولايات المتحدة إذا استمرت في التعامل تجارياً مع جمهورية إيران الإسلامية. وتبين هذه الحالة أن الآليات التي صممها الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك "لائحة الحظر" التي حدثها الاتحاد، من أجل حماية قطاع الأعمال لديه من آثار الجزاءات القانونية الانفرادية، قد أثبتت حتى الآن أنها تفتقر إلى حد كبير إلى الفعالية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المدفوعات والتدفقات المالية تتأثر بالحظر المفروض بحكم الواقع على استخدام نظم الدفع الدولية عن طريق التحويلات البرقية (الاستبعاد من نظام "سويفت")، مما يجعل حتى الإعفاءات الإنسانية غير فعالة^(٤٩). وهذه أيضاً حالة شبيهة بالحصار تستدعي تطبيق القاعدة التي تحظر العقاب الجماعي وتنص على حرية الوصول إلى الإمدادات الإنسانية والسلع الأساسية والمواد الغذائية.

٤٣ - وقد أثر، بدوره، الحصار المفروض على جمهورية إيران الإسلامية على بلدان ثالثة أيضاً، ومنها أفغانستان، التي تأثر بشدة رعاياها الذين يعيشون كعمال أجانب في إيران، ويقال أن عددهم تراوح بين ٢,٥ مليون و ٣ ملايين شخص في عام ٢٠١٧، بالأزمة الاقتصادية الناجمة عن الجزاءات. فقد أجبر العديدين منهم على مغادرة البلد بسبب التخفيضات في المرتبات أو فقدان الوظائف^(٥٠).

٤٤ - وفي وقت كتابة هذا التقرير، شكل أحدث الجزاءات المفروضة من الولايات المتحدة، أي الأمر التنفيذي الصادر في ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٩ بفرض جزاءات على مكتب المرشد الأعلى لجمهورية إيران الإسلامية وبالإذن بمزيد من الجزاءات على المرتبطين به، تصعيداً جديداً من المرجح ألا يؤدي سوى إلى زيادة التوترات وأن يعرض للخطر فرص التسوية السلمية للنزاع بين البلدين. ومن المحتمل أن يؤدي الإعلان عن وضع وزير خارجية جمهورية إيران الإسلامية على "القائمة السوداء"، والتهديدات المتكررة باستخدام القوة المسلحة، بما في ذلك التهديد بـ "محو" البلد من الوجود، إلى نفس النتيجة^(٥١).

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٥ - يؤكد المقرر الخاص أن الاستخدام الواسع النطاق للتدابير القسرية الانفرادية، ولا سيما التدابير ذات الطابع الشامل والطابع الشبيه بالحصار، يعزز الحاجة الملحة إلى إنشاء مكتب مشترى تابع للأمم المتحدة لمعالجة الآثار الضارة لمبالغة المصارف ووكلاء الوساطة المالية

(٤٨) تبين الإحصاءات أن حجم التجارة بين إيران والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي خلال الشهر الأول من عام ٢٠١٩ قد بلغ ٣٤٣,٣٨ مليون يورو، وهو ما يمثل انخفاضاً قدره ٨٢,٧٢ في المائة مقارنة بالفترة المقابلة من عام ٢٠١٨. انظر "Iran trade with EU plunges", *Financial Tribune*, 13 April 2019.

(٤٩) انظر على سبيل المثال، Babak Dehghanpisheh, "Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to U.S. sanctions: statement", *Reuters*, 7 April 2019.

(٥٠) انظر، Babak Dehghanpisheh and Hamid Shalizi, "Afghanistan feels impact of Iran's economic isolation", *Reuters*, 25 April 2019.

(٥١) انظر، Zamira Rahim, "Trump says war with Iran would cause 'obliteration like you've never seen before'", *Independent*, 22 June 2019.

في الامتثال، التي تمنع حتى السلع المعفاة، مثل الأغذية والأدوية، من الوصول إلى المحتاجين. وقد طُبّق هذا النموذج بنجاح في السودان، بناء على اقتراح المقرر الخاص، الذي يرى أنه سيكون فعالاً في تلبية احتياجات الشعب في إيران (جمهورية - الإسلامية)، والجمهورية العربية السورية، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، بوجه خاص.

٤٦ - وقد سبق أن قدم المقرر الخاص اقتراحاً آخر يدعو إلى تكليف ممثل خاص للأمين العام بمعالجة الأسباب الجذرية التي أدت إلى فرض الجزاءات، وتيسير الحوار بشأن السياسات بين البلد الذي يشكل مصدر الجزاءات والبلد المستهدف، مع العمل في الوقت نفسه على التقليل إلى أدنى حد من الآثار المترتبة على الجزاءات فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

٤٧ - أما التوصية الثالثة، فهي أن يجتمع المجتمع الدولي لاعتماد إعلان دولي بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون. وقد اقترح المقرر الخاص هذه الفكرة لأول مرة في عام ٢٠١٧، وهو مستمر في العمل مع الدول لبناء توافق في الآراء بشأن فكرة الاتفاق على معايير دنيا للسلوك عند اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية، إلى أن يحين الوقت الذي يتمكن فيه المجتمع الدولي من الاتفاق على التخلص من تلك التدابير تماماً.

٤٨ - وقد استُخدمت عبارة "إن ذلك لن يتكرر أبداً" لحشد المجتمع الدولي حول فكرة أن الحرب الشاملة، أي الحرب العالمية، لا مكان لها في المجتمع المتحضر. ويرى المقرر الخاص أن الوقت قد حان لقول الشيء نفسه عن استخدام العقوبات الانفرادية، على الأقل لغرض تحقيق الأهداف السياسية وتغيير النظم. فالجزاءات الانفرادية لم تعد بديلاً عن الحرب؛ وإنما أصبحت تمهيداً لها، أو قد تصل إلى مستوى الحرب تحت اسم آخر: إنها جزاءات قاتلة.