

Distr.: General
10 August 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في
التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري

موجز

هذا التقرير السنوي هو أول تقرير يقدمه المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، إلى مجلس حقوق الإنسان. ويقدم المقرر الخاص في هذا التقرير وصفاً للأنشطة التي اضطلع بها منذ أن تولى مهام منصبه في ١ أيار/مايو ٢٠١٥، ويوضح آراءه في أسس ولايته وسياقها. كما يقدم فيه بعض التعاريف التوضيحية المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية وبعض العناصر المتعلقة بالاسترشاد بالقانون الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. ويعرض فيه أيضاً بعض الملاحظات الأولية، واستراتيجية تنفيذ ولايته وبعض الأنشطة التي ينوي الاضطلاع بها.



الرجاء إعادة استعمال الورق



المحتويات

الصفحة

٣	أولاً- مقدمة
٣	ثانياً- أنشطة المقرر الخاص
٤	ثالثاً- أسباب اتخاذ إجراء خاص حيال الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان
٥	رابعاً- تعاريف توضيحية تتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية
٨	خامساً- نظرة إلى الماضي
٨	ألف - بدايات استخدام التدابير القسرية الانفرادية
١٠	باء - التوجهات الحالية
	سادساً- الآثار السلبية على حقوق الإنسان: ما السبيل لاستئصالها أو التخفيف منها وتقديم الجبر إلى الضحايا والاسترشاد بالقانون الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني
١١	ألف - التخلص من التدابير القسرية الانفرادية أو تقييد استخدامها
١١	باء - الإطار القانوني الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان
١٣	جيم - مسائل سبل الانتصاف والجبر
١٦	سابعاً- الأنشطة التي يتوقع أن يضطلع بها المقرر الخاص
١٦	ألف - جمع المعلومات
١٧	باء - دراسة وتقييم التدابير القسرية الانفرادية وآثارها السلبية على حقوق الإنسان
١٩	جيم - إعداد مبادئ توجيهية وصياغة توصيات
١٩	دال - استعراض وتقدير آليات التقييم والجبر
	هاء - الإسهام في تعزيز قدرة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على تزويد البلدان المتضررة بمساعدة تقنية وخدمات استشارية
٢٠	ثامناً- الاستنتاجات
٢١	

أولاً- مقدمة

- ١- قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٧/٢١، تعيين مقرر خاص معني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان. وقد عُيِّن المقرر الخاص في الدورة الثامنة والعشرين للمجلس وتولى مهام منصبه في أيار/مايو ٢٠١٥.
- ٢- وهذا التقرير مقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان من أول مقرر خاص معني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، عملاً بالقرار المذكور أعلاه. ويسرد المقرر الخاص في هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها في الفترة من ١ أيار/مايو إلى ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٥، ويعرض فيه آراءه الأولية في أسس ولايته وسياقها. ويقدم فيه أيضاً بعض الملاحظات الأولية، واستراتيجية تنفيذ ولايته وبعض الأنشطة التي ينوي الاضطلاع بها.

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص

- ٣- يضطلع المقرر الخاص بأنشطته عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١.
- ٤- وطلب المقرر الخاص، منذ تعيينه في آذار/مارس ٢٠١٥، زيارة إيران (جمهورية - الإسلامية) وكوبا والولايات المتحدة الأمريكية. ودُعي إلى زيارة السودان. ويود المقرر الخاص أن يشكر حكومة السودان على دعوتها، مؤكداً أن هذه الزيارة ستجري في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.
- ٥- وفي الفترة من ١ أيار/مايو إلى ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٥، وجّه المقرر الخاص رسالة إلى جميع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك المجتمع المدني، يطلب فيها الحصول على معلومات للاطلاع على الحالة الراهنة بشأن التدابير القسرية الانفرادية. ووجّه رسالة مماثلة أيضاً إلى جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وجميع هيئات المعاهدات. وطلب المقرر الخاص فضلاً عن ذلك من آليات حقوق الإنسان تقديم معلومات عن أعمال كل آلية منها حيال المسائل المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية.
- ٦- وفي الفترة من ٨ إلى ١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥ شارك المقرر الخاص في الاجتماع السنوي الثاني والعشرين للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، المعقد في جنيف.
- ٧- واجتمع المقرر الخاص أيضاً، منذ تعيينه، بممثلين عن الاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي وإيران (جمهورية - الإسلامية) والسودان والولايات المتحدة الأمريكية. وعقد أيضاً جلسات مشاورات غير رسمية مع الدوائر الأكاديمية التي تعكف على بحث موضوع عقوبات مجلس الأمن وموضوع التدابير القسرية الانفرادية.

٨- وفي ٦ تموز/يوليه ٢٠١٥، أصدر المقرر الخاص بياناً صحفياً رحب فيه باستعادة العلاقات الدبلوماسية رسمياً بين كوبا والولايات المتحدة الأمريكية، ودعا إلى رفع الحظر.

٩- وفي ١٤ تموز/يوليه ٢٠١٥ أصدر المقرر الخاص بياناً صحفياً رحب فيه بالاتفاق النووي الذي أبرم بين إيران (جمهورية - الإسلامية) ومجموعة الخمسة زائداً واحداً التي تضم الاتحاد الروسي وألمانيا والصين وفرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية، وطالب برفع العقوبات فوراً.

ثالثاً- أسباب اتخاذ إجراء خاص حيال الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان

١٠- يناشد ميثاق الأمم المتحدة، في مادته ٥٥(ج)، الأمم المتحدة العمل على "أن يشجع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ومراعاة تلك الحقوق والحريات". وعلى النسق ذاته، يؤكد إعلان فيينا أن "الطبع العالمي لهذه الحقوق والحريات أمر غير قابل للنقاش". وفضلاً عن ذلك قررت الجمعية العامة في قرارها ٢٥١/٦٠ ضرورة أن يتحمل المجلس "المسؤولية عن تعزيز الاحترام العالمي لحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، دون تمييز من أي نوع وبطريقة عادلة ومنصفة".

١١- وينصبّ التركيز هنا على "العالمية": فأحكام معاهدات حقوق الإنسان وعهدها تركّز أساساً على الولايات القضائية الوطنية للدول، بالرغم من أن بعض التعليقات العامة لهيئات المعاهدات، مثل التعليقات رقم ٨ ورقم ١٢ ورقم ١٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشير بالفعل إلى تطبيق "العقوبات" خارج الحدود الإقليمية. ومن منظور ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان على أرض الواقع، فإن تناول الآثار السلبية للتدابير المحلية على حقوق الإنسان فقط، من شأنه أن يحدث ثغرة على مستوى الحماية بحيث يتعذر تحقيق العالمية المنشودة لحقوق الإنسان. ومن البديهي أيضاً أن الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، التي تدين انتهاكات السلطات لحقوق الإنسان في الأقاليم الواقعة ضمن اختصاصها، تدين أيضاً تلك الانتهاكات إذا ارتكبتها السلطات نفسها خارج حدود أراضيها. وأضحّت هذه الثغرة في الحماية جلية على نحو مؤلم خلال فترة التسعينات من القرن الماضي التي أشير إليها على أنها "عقد العقوبات"^(١). وفي ذلك الوقت، عانت شعوب الدول التي استهدفت "بعقوبات" خارجية، مثل العراق، ولا سيما النساء والأطفال حديثي الولادة، أشد معاناة من "عقوبات" شاملة أودت بحياة العديد من الأبرياء بلا مبرر. والإجراءات الخاصة، بوصفها آلية لحقوق الإنسان استناداً إلى الميثاق، لا تخضع لقيود الولايات القضائية الوطنية وبالتالي يمكن أن تعالج هذه الثغرة على مستوى الحماية. وسلطت

(١) David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade, Assessing United Nations Strategies in the 1990s* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000).

اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان الضوء على نحو مناسب، في تقرير أعدته في ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٥^(٢)، على الميزة النسبية لهيئة تنشأ بموجب الميثاق مقارنة بهيئة تنشأ بموجب معاهدة للتصدي لهذا البعد الخارج عن الحدود الإقليمية للتدابير التي تؤثر في حقوق الإنسان.

١٢- والتصدي لانتهاكات المصادر الوطنية والأجنبية المحتملة لحقوق الإنسان يفيد بالفعل في تعزيز الاحترام العالمي للنهوض بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، على النحو الذي كلفت الجمعية العامة مجلس حقوق الإنسان به في قرارها ٢٥١/٦٠.

رابعاً- تعاريف توضيحية تتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية

١٣- للمرء أن يستنبط من قرار مجلس حقوق الإنسان ٢١/٢٧ أن التدابير القسرية الانفرادية تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، التدابير الاقتصادية والسياسية التي تفرضها دول أو مجموعات دول لإكراه دولة أخرى على التبعية لها في ممارسة حقوقها السيادية بهدف حملها على إجراء تغيير محدد في سياستها العامة.

١٤- وسيعتبر المقرر الخاص من التدابير القسرية الانفرادية، أية تدابير أخرى غير التدابير التي يتخذها مجلس الأمن بموجب المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة. فوحدها التدابير التي تدرج في إطار هذه المادة من الميثاق هي تدابير متعددة الأطراف حقاً من وجهة نظر الأمم المتحدة، التي وُضع هذا التقرير تحت رعايتها. وثمة افتراض مؤداه أنه بمجرد فرض مجلس الأمن عقوبات، ودون الإخلال بممارسة الحق في الدفاع عن النفس المشار إليه في المادة ٥١ من الميثاق، تعيّن على الدول الأعضاء الامتثال لمقرراته دون أن تضيف إلى محتواه أو تنقص منه شيئاً، عملاً بأحكام المواد ٢٥ و٤٨(٢) و١٠٣ من الميثاق. غير أن الحال ليس دائماً كذلك.

١٥- والتدابير القسرية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية والهيئات الإقليمية على أعضائها أو المرشحين لعضويتها لا تُعدّ دائماً تدابير "انفرادية" لأنها جزء من حزمة من الحقوق والالتزامات التي يشترط أن توافق عليها البلدان المستهدفة مسبقاً كي تضحي عضواً. فخذ مثلاً منطقة حرة أنشئت بين مجموعة اقتصادية ودولة شريكة، فإن قرار الجهة الأولى برفض حرية دخول منتجات مصدرها أرض ليست جزءاً من إقليم الدولة الشريكة وفقاً للقانون الدولي، لا يُعد تدبيراً قسرياً انفرادياً لأنه جزء من اتفاق دولي يحمل في طياته تعريفاً للإقليم تعلمه الجهات الموقعة^(٣). ومع ذلك، فإن استعانة دولة عضو واحدة أو أكثر بالمؤسسات المالية الدولية عبر حقوقها في التصويت

(٢) تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة (A/HRC/28/74). انظر على وجه الخصوص الفقرة ٦٠.

(٣) Alex Barker and John Reed "European Union close to labelling Palestinian products", *Financial Times*, 20 July 2015.

المرجّح وسيلةً لتنفيذ سياساتها الوطنية الخاصة بالتدابير القسرية الانفرادية ينبغي أن تكون جزءاً من مسؤوليات الولاية الحالية^(٤). وأخيراً، فإن التدابير القسرية التي تتخذها المجموعات الإقليمية للبلدان أو أحد الدول الأعضاء فيها والتي تستهدف بلداً آخر تُعتبر انفرادية من حيث أنها تُفرض طبقاً لقواعد لم يؤيدها البلد المستهدف في أي وقت من الأوقات.

١٦- ويمكن أن تكون التدابير القسرية الانفرادية شاملة أو موجهة. وتعرف هذه التدابير الأخيرة أيضاً بالتدابير "الذكية"^(٥)، وقد اكتسبت هذه الكنية لأنها تقلل من الأضرار الجانبية إلى الحد الأدنى وخاصة من حيث تلافي المساس بحق الفئات الأفقر والأضعف في مجتمع البلد المستهدف في التمتع بحقوق الإنسان. أما التدابير الشاملة فتستهدف النظام الاقتصادي أو المالي للبلد برمته، وتميل إلى أن تكون عشوائية ومن ثم التأثير سلباً في حقوق الإنسان للشريحتين الأفقر والأضعف في مجتمع البلد المستهدف. وتقاس فعاليتها بمدى قدرتها على فرض تغييرات واسعة النطاق على السياسة العامة أو بمدى تعريض البلد المستهدف إلى ضائقة اقتصادية كافية لحث الناس على الثورة على قادتهم السياسيين. ويمكن أن تستهدف التدابير القسرية "الذكية"، من ناحيتها، قطاعات معينة من النشاط الاقتصادي للبلد أو أن تكون واسعة لكنها محدودة على نطاق إقليمي معيّن. وقد يكون الأثر المقصود منها هو زعزعة فرع إنتاجي معين أو منطقة جغرافية معينة. وقد تضرر بحق الأشخاص الذين يكسبون دخلهم من القطاع أو الإقليم المعني في العمل وفي مستويات معيشة كريمة. على أنه من المرجح أن تكون آثار تلك التدابير السلبية في حقوق الإنسان في كلتا الحالتين محدودة، نظرياً، أكثر مما هي عليه في حالة التدابير القسرية الشاملة التي تستهدف البلد برمته^(٦). أما عملياً، فقد يتعذر التمييز بين بعض التدابير القسرية الانفرادية "الذكية" والتدابير الشاملة، على النحو الموضح أدناه.

١٧- وسواء كانت التدابير القسرية الانفرادية شاملة أو "ذكية"، فإنه يتعذر التوفيق بينها وبين إعلان الحق في التنمية، ولا سيما المادة ٣ منه التي تنص على أنه "من واجب الدول أن تتعاون بعضها مع بعض في تأمين التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية".

١٨- وخلاصة القول، فإن أية تدابير قسرية انفرادية تفرض على بلد تتعارض بالضرورة مع بعض أحكام الشرعة الدولية لحقوق الإنسان أو مع القواعد الآمرة وغيرها من أحكام القانون العرفي. وتستتبع تلك التدابير عواقب سلبية، بدرجات متفاوتة، على تمتع الأبرياء بحقوق الإنسان.

(٤) انظر على سبيل المثال قانون الولايات المتحدة الأمريكية الخاص بالديمقراطية والانتعاش الاقتصادي في زيمبابوي (القانون العام ١٠٧-٩٩-٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١)، الذي ينص على أن يوعز وزير الخزانة إلى المدير التنفيذي الأمريكي لكل مؤسسة مالية دولية الاعتراض على ما يلي والتصويت ضده: (أ) أي تمديد من المؤسسة المعنية لأي قرض أو ائتمان أو ضمان لحكومة زيمبابوي؛ أو (ب) أي شطب أو تخفيض لديون حكومة زيمبابوي للولايات المتحدة الأمريكية أو أي مؤسسة مالية دولية.

(٥) Thomas J. Biersteker, "Scholarly Participation in Transnational Policy Networks: The Case of Targeted Sanctions" in Mariano E. Bertucci and Abraham F. Lowenthal (eds.) *Narrowing the Gap: Scholars, Policy-Makers and International Affairs* (Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 2012).

(٦) انظر قرار الجمعية العامة ٤١/٢٨.

وقد يتعلق الأمر بطائفة عريضة جداً من حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن يظل تركيز تقييم الأثر منصباً على الحقوق في الحياة والصحة والرعاية الصحية والحق في التمتع بمستوى معيشي لائق والحقوق في الغذاء والتعليم والعمل والسكن والتنمية. والتبرير الذي يُساق لفرض تدابير قسرية انفرادية يقوم على الادعاء بأنها ترمي إلى تحسين حالة حقوق الإنسان في البلد المستهدف بوجه عام. وبالتالي، فإن القول هنا هو أن تكلفة التدابير القسرية من حيث حقوق الإنسان تبررها الفوائد الأكبر التي يتوقع أن تعود على حقوق الإنسان من جراء فرض تلك التدابير. والسؤال المطروح هو معرفة ما إذا كانت حقوق الإنسان تخضع لهذا النوع من الحسابات التفاضلية.

١٩- وتستخدم طائفة متنوعة من التعابير للإشارة إلى التدابير القسرية الانفرادية. فالبعض يطلق عليها "عقوبات" والبعض الآخر يسميها "تدابير تقييدية" وآخرون لا يزالون يستخدمون التعبيرين للدلالة على المعنى ذاته أو يستخدمونها سوياً، كأن يقال "التدابير التقييدية (العقوبات)". ومصطلح "التدابير التقييدية" غير محمل بنفس المعنى الأخلاق المتمثل في العقاب الذي يدل عليه مصطلح "العقوبات". بيد أنه يتحاشى ذكر كلمة "الانفرادية" التي تثير في حد ذاتها مسألة شرعية تلك التدابير لأن ما كان انفرادياً يمكن أن يكون، في بعض الظروف، مفتقراً للشرعية. أما مصطلح "التدابير القسرية الانفرادية"، فهو ينطوي، رغم ثقله، على ميزة عدم انطوائه على أي حكم مسبق بشأن أيٍّ من المسائل المثيرة للجدل لبعض الشيء.

٢٠- وسيستخدم المقرر الخاص عبارة "بلدان المصدر" عند الإشارة إلى البلدان التي تتخذ وتطبق التدابير القسرية الانفرادية، وعبارة "البلدان المستهدفة" للدلالة على البلدان التي تستهدفها التدابير القسرية الانفرادية، سواء كانت تلك التدابير شاملة أو تستهدف قطاعاً أو مجاًلاً محدداً أو أشخاصاً معينين.

٢١- ويمكن القول بأن السلطة "المعاقبة"، كي تكون شرعية، ينبغي أن يكون لها ولاية قضائية على الدولة "المعاقبة". وقد يتعين أن يكلفها المجتمع الدولي بوضع معايير دولية وإرغام الدول "الخائفة" على الامتثال لاتفاق دولي أو قواعد سلوك مقبولة دولياً. بل قد يحق لها في بعض الظروف القيام بذلك من تلقاء نفسها. وعادة ما يكون لمجلس الأمن السلطة المركزية في هذا الصدد. غير أن المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة تشير إلى التدابير القسرية التي يتخذها مجلس الأمن بأنها مجرد "تدابير" وليس "عقوبات". والقول بأن الدول يمكنها فرض "عقوبات" على دول أخرى في حين لا يفرض مجلس الأمن ذاته سوى "تدابير" تستحق بحق أن يطلق عليها "تدابير متعددة الأطراف"، والتي يشار إليها بهذه التسمية في هذا التقرير، فإن ذلك يستلزم أن تكون لقرارات الدول التي تفرض بموجبها تدابير قسرية انفرادية نفس الحجية القانونية التي تتمتع بها تدابير مجلس الأمن. ويستلزم أيضاً أن يكون ثمة تسلسل هرمي بين الدول "المعاقبة" والدول "المعاقبة". وهذا يتعارض مع روح الميثاق، ولا سيما المادة ٢(١) منه التي تشير إلى المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

٢٢- ويقال إن التدابير القسرية الانفرادية "تتجاوز الحدود الإقليمية" لأنها يتخذها بلد أو مجموعة من البلدان، وتُفرض خارج إقليمها الوطني أو ولايتها القضائية الوطنية. وقد يكون للقوانين التي تفرض بموجبها أثر يتجاوز الحدود الإقليمية ليس فقط على البلدان المستهدفة بل وأيضاً على بلدان ثالثة بطريقة ترغب هذه البلدان الثالثة على أن تطبق هي أيضاً التدابير القسرية الانفرادية على البلد المستهدف، ويؤدي عدم الامتثال إلى فرض جزاءات انفرادية ثقيلة.

خامساً- نظرة إلى الماضي

ألف- بدايات استخدام التدابير القسرية الانفرادية

٢٣- لقد زاد اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية زيادة هائلة منذ التسعينيات من القرن المنصرم. على أن هذا الشكل من الضغط، الذي يؤثر تأثيراً سلبياً للغاية في التمتع بحقوق الإنسان عندما تفرضه دول قوية أو مجموعات من الدول القوية على دول ضعيفة، ليس بالجديد. فثمة سجلات تشير إلى أن مدينة أجانيطس في اليونان القديمة استولت في عام ٤٩٢ قبل الميلاد على سفن لأثينيين واحتجزت ركابها رداً على احتجاز أثينا مواطنين من أجانيطس^(٧).

٢٤- وفي العصور الوسطى، أثناء الحملات الصليبية، مارس قادة دينيون ومستشارون لدى كنائس فرض التدابير القسرية الانفرادية عن طريق حظر تصدير السفن والأسلحة والذخيرة إلى الساراكينوس، كما كان يطلق على العرب أو المسلمين في تلك الأيام^(٨). وأضحت هذه سياسة عامة رسمية للكرسي الرسولي منذ انعقاد مجمع لاتران في عام ١١٧٩ إلى أن ألغاهما مارتن لوثر بعد مرور أربعة قرون^(٩). وتجدد ملاحظة أنه، حتى في تلك الأيام، هناك من كان يثير المطالبة بإرغام التجار من أطراف ثالثة على تطبيق الحظر الذي تفرضه جهة ما على بلد مستهدف. لذا ذكر مؤرخ من تلك الحقبة، وهو بيتر كانتور، حالة مواطني مارسيليا الذين عارضوا رسو سفن تجار أجنبية على ميناء مدينتهم بنيتة شحن الأخشاب والأسلحة إلى الإسكندرية. وطالبوا ثلاثة أساقفة بالتدخل. ولم يكن أمام هؤلاء الأساقفة بد من تقرير الحرمان الكنسي في حق هؤلاء التجار، الذين أبحروا مغادرين الميناء دون أن يربكهم الوضع. ويذكر المؤرخ أن سفينتهم ما إن سارت ميلاً واحداً في البحر حتى غرقت بطاقمها وبضائعها^(١٠).

(٧) للاطلاع على التدابير القسرية والحصارات التي فرضت في العصور القديمة، انظر C. Phillipson, *The International Law and the Custom of Ancient Greece and Rome* (London, MacMillan, 1911), vol. II, pp. 349-384.

(٨) انظر على سبيل المثال J. Muldoon, *Popes, Lawyers, and Infidels. The Church and the Non-Christian World 1250-1550* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1979); and S.K. Stantchev, *Embargo: The Origins of an Idea and the Implications of a Policy in Europe and the Mediterranean, ca. 1100 – ca. 1500* (Michigan, University of Michigan, 2009).

(٩) S.K. Stantchev, *Spiritual Rationality: Papal Embargo as Cultural Practice* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

(١٠) انظر John Baldwin, *Masters, Princes and Merchants; the Social View of Peter the Chanter and his Circle*, Vol. I, (Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1970) p. 267.

٢٥- وثمة حالة أحدثت من ذلك هي الحصار الذي فُرض على ألمانيا عقب انتهاء الحرب العالمية الأولى لإرغام هذا البلد على التراجع عن موقفه المعارض لبعض أحكام معاهدة فرساي المجحفة في حقها. وعانى الشعب الألماني، الذي ضُرب بحقوقه الأساسية عرض الحائط، معاناة لا حدود لها من جراء تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على ألمانيا^(١١). وفي الواقع، فقد اعتبر الأجداد المؤسسون لعصبة الأمم التدابير القسرية عماد سياسة عصبة الأمم الرامية إلى حفظ السلم. وكان ذلك يشكل بالفعل تقدماً مقارنة بالماضي، عندما كانت تلك التدابير، وخاصة الحصار، تفرض تمهيداً لشن الحرب أو باعتبارها جزءاً من استراتيجية الحرب نفسها.

٢٦- ويمكن أيضاً ذكر التدابير القسرية الانفرادية التي طبقت بمبادرة من البلدان الغربية على الاتحاد السوفيتي في عام ١٩٤٩ - اللجنة التنسيقية للرقابة المتعددة الأطراف على الصادرات - والصين في عام ١٩٥١ - لجنة الصين - ودخول مجلس الأمن معترك العقوبات، حيث بدأ بفرضها على روديسيا الجنوبية في عام ١٩٦٦ ثم على جنوب أفريقيا بعد ذلك بعشر سنوات بمبادرة من البلدان النامية. وكان أثر تلك التدابير الأخيرة على تمتع السكان المستهدفين بحقوق الإنسان محدوداً نسبياً لأن تلك التدابير تحايلت عليها بلدان المصدر نفسها.

٢٧- وباستثناء حالي روديسيا الجنوبية وجنوب أفريقيا في ظل حكم الفصل العنصري، نُفذت التدابير القسرية الانفرادية الأحداث المتخذة قبل عام ١٩٧٥ في سياق التنافس الإيديولوجي بين الشرق والغرب. ثم صدرت الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، التي عبرت، في مبدئها السادس، عن عزم الموقعين على وضع حد للسياسات الذاتية لفرض التدابير القسرية. وطبقاً لذلك المبدأ، فإن الأطراف في الاتفاقية "تتنبأ أيضاً، في جميع الظروف، عن سائر الأعمال [...] أو الاقتصادي أو الأعمال القسرية الأخرى الرامية إلى أن تصبح ممارسة دولة مشاركة أخرى لحقوقها المتأصلة في سيادتها خاضعة لمصالح تلك الدولة". ولم تكن التجارب اللاحقة في مستوى التطلعات بسبب العودة إلى فرض التدابير القسرية الانفرادية على البلدان النامية، ثم تصاعدت مجدداً لا سيما بين الغرب والاتحاد الروسي نتيجة للتوتر السائد في شبه جزيرة القرم وشرق أوكرانيا.

٢٨- وكانت غالبية التدابير القسرية الانفرادية الحالية قد فرضتها بلدان متقدمة على بلدان نامية بتكلفة باهظة على صعيد الحقوق الإنسانية للفئات الأفقر والأضعف. وثمة القليل من الأمثلة على الحالة العكسية، مثل حظر تصدير النفط العربي في عام ١٩٧٣ إلى الدول الغربية رداً على موقفها خلال حرب عام ١٩٧٣ بين العرب وإسرائيل. وثمة حالات أيضاً فرضت فيها بلدان نامية تدابير قسرية انفرادية على دول مجاورة لفترات قصيرة.

(١١) C.P. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919* (Athens, Ohio, Ohio University Press, 1985).

باء - التوجهات الحالية

٢٩- لا تشير التوجهات الملاحظة إلى تخلي البلدان المتقدمة عن اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية، بل على العكس من ذلك. على أن ذلك لا يعني أن الوضع ظل على حاله. فقد تخلّى مجلس الأمن عن اللجوء إلى العقوبات الشاملة منذ عام ١٩٩٤، بعدما فرضها لآخر مرة على هايتي. وبعد ذلك أخذت بلدان المصدر عموماً تتحول عن العقوبات الشاملة للجوء بدلاً من ذلك إلى العقوبات "الذكية". وتركز هذه العقوبات على إقليم محدد في بلد مستهدف، أو على نشاط معين، مثل عدم الانتشار، أو على فئة محددة من السلع المستهدفة، مثل تجارة السلاح أو تجارة السلع الأساسية. ويتزايد أيضاً اللجوء إلى العقوبات "الذكية" التي تستهدف الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتباريين على أساس اشتراكهم المفترض في قرارات السياسة العامة في دولهم يعارضها البلد أو مجموعة البلدان التي تفرض التدابير القسرية الانفرادية. وقد أُعدّت مجموعة من القواعد القانونية لتقويم الإفراط في فرض تلك التدابير وإخضاع استخدامها لبعض الشروط مع اعتماد بعض التدابير الخاصة بالإجراءات المراعية للأصول وإجراء تقييم مستقل لقياس آثار تلك التدابير في حقوق الإنسان. وهذا تقدم إيجابي. وتصبو مجموعة القواعد تلك إلى الحد من الأضرار الجانبية المترتبة على تلك التدابير على فئات غير مستهدفة، وهي بذلك جديرة بالترحيب.

٣٠- ولم يكن التطور المتحقق متجانساً بين بلدان المصدر. ولذلك يلزم استعراض التقدم المحرز في مختلف بلدان المصدر والنظر في إمكانية تعزيز "أفضل الممارسات" في بعض من هذه البلدان أو مجموعات البلدان لفائدة بلدان أخرى في خطوة نحو إرساء "الممارسات المقبلة".

٣١- على أنه في واقع الأمر، ليس من اليسير دائماً ترجمة النوايا الحسنة في عواصم البلدان المتقدمة إلى تدابير تصون حقوق الإنسان في الحياة اليومية للمجتمعات النائية في العالم النامي. وبالتالي، فإن استخدام التدابير القسرية المالية مثل حظر استخدام الاتصالات المالية الدولية بين المصارف أو اتخاذ تدبير يقوض مبدأ حصانة أصول المصارف المركزية، يمكن اعتباره، بسبب طابعه العشوائي، بمثابة تطبيق جديد للعقوبات الشاملة. ثم إن فرض تدابير قسرية انفرادية موجهة إلى جانب عقوبات مجلس الأمن قد يشوّه أيضاً الغرض المنشود من هذه العقوبات، وهو ما أحدث اضطراباً في توازنها المبدئي. وقد تكون النتيجة هي تحويل ما كان يُقصد به أن يكون عقوبات قسرية "ذكية" إلى تدابير قسرية شاملة. وبالطريقة ذاتها، عندما يفرض عدد من التدابير القسرية الانفرادية "الذكية" المختلفة على البلد ذاته، فهي قد تتحول، إذا أخذت مجتمعة، إلى تدبير قسري شامل. وهذا الطابع الشمولي لتدابير، الذي ينطوي على تكلفة عالية خصوصاً من حيث الآثار السلبية في حقوق الإنسان، لا يزيد بالضرورة من فعالية التدابير. وثمة حالتان على ذلك هما التدابير القسرية المفروضة على إيران (جمهورية - الإسلامية) وكوبا. ولحسن الحظ فإن التدابير الموجهة، التي عند اجتماعها تصبح تدابير قسرية شاملة، أضحت الآن محل شك، في ظل مبادرة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الأخيرة. ويوضح هذه النقطة وزير خارجية الولايات المتحدة، الذي أشار إلى

التحول في العلاقات بين الولايات المتحدة وكوبا أن هذا الأمر يحدث لأن الرئيس "اتخذ قراراً شخصياً جوهرياً لتغيير سياسة لم تفلح وكانت تنفذ دون أن تكون ناجعة لفترة زمنية طويلة جداً"^(١٢).

٣٢- وبصورة أعم، لا تزال توجد ثغرات بين الضمانات المحيطة بالسياسات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية وأثر تلك التدابير السلبية على أرض الواقع في حقوق الإنسان. ويلزم بحث تلك الثغرات وتحديدها والتغلب عليها.

٣٣- وأدى التقدم الذي أحرزته بلدان المصدر في ضبط السياسات الخاصة بالتدابير القسرية الانفرادية إلى جملة أمور منها تخلي الاتحاد الأوروبي عن اللجوء إلى العقوبات الذاتية الشاملة. لكن عند استهداف قطاع حيوي مثل صادرات منتجات النفط والبترو، فإن تلك التدابير "الموجهة" تؤثر، بشكل غير مباشر على الأقل، في مجمل النظام الاقتصادي أو المالي للبلد. وهناك إقرار متزايد الآن بأن الغرض من التدابير القسرية الانفرادية، خلافاً لما كانت عليه الممارسة السابقة، ينبغي ألا يتمثل في تعزيز مصالح بلدان المصدر الاقتصادية. وقد أضحي هدفها المعلن في الآونة الأخيرة هو "التقيد بالقانون الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني".

سادساً- الآثار السلبية على حقوق الإنسان: ما السبيل لاستئصالها أو التخفيف منها وتقديم الجبر إلى الضحايا والاسترشاد بالقانون الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني

ألف- التخلّص من التدابير القسرية الانفرادية أو تقييد استخدامها

٣٤- أوضح إجابة على التساؤل الأول هي التخلي عن التدابير القسرية الانفرادية بوصفها أداة للسياسات الخارجية، إقراراً بمبدأ تقرير المصير البالغ الأهمية المنصوص عليه في المادتين ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ثم إنه مبدأ معترف به في القانون الدولي العربي يقضي بأن التدابير الاقتصادية حتى غير المحظورة تصبح غير مشروعة إذا أرغمت دولة على اتخاذ إجراءات في مجال يحق لها أن تقرر فيه بحرية. ويدعو إعلان فيينا ذاته، في الفقرة ٣١ من الجزء الأول منه، جميع الدول الأعضاء إلى "الامتناع عن اتخاذ أي تدبير من جانب واحد لا يتفق مع القانون الدولي ولا مع ميثاق الأمم المتحدة ومن شأنه أن يوجد عقبات أمام العلاقات التجارية فيما بين الدول ويعرقل الأعمال التامة لحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما حق كل شخص في مستوى معيشي ملائم لصحته ورفاهه، بما في ذلك الغذاء والرعاية الطبية والسكن وما يلزم من الخدمات الاجتماعية". وبالمثل، ينص إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة^(١٣)، وكذلك المادة ٣٢ من قرار الجمعية العامة ٣٢٨١ (د-٢٩) على أنه

(١٢) انظر www.state.gov/secretary/remarks/2015/07/244542.htm.

(١٣) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥)، المرفق.

لا يجوز لأي دولة أن تستخدم أو تشجع على استخدام تدابير، اقتصادية أو سياسية أو أي نوع آخر من التدابير، للضغط على دولة أخرى بقصد إجبارها على التبعية لها في ممارسة حقوقها السياسية. ويمنح ذلك مشروعية للموقف الذي أعربت عنه البلدان النامية: فهي ترفض فرض قوانين وأنظمة تتجاوز آثارها الحدود الإقليمية وجميع الأشكال الأخرى من التدابير الاقتصادية القسرية، بما في ذلك العقوبات الانفرادية، على البلدان النامية، وتدعو إلى التخلص منها^(١٤).

٣٥- ويطلب إعلان فيينا أيضاً من الدول الامتناع عن اتخاذ أي تدبير انفرادي لا يتفق مع القانون الدولي أو ميثاق الأمم المتحدة. وفي منظور بلدان المصدر، فإن ما ينذر به هذا الإلزام يدور حول تقرير أي التدابير القسرية تتعارض بالفعل مع هذه الأحكام وأياً لا يتعارض معها. وتشدد المبادئ التوجيهية للاتحاد الأوروبي بشأن تنفيذ وتقييم التدابير التقييدية على أن "اعتماد تدابير تقييدية وتنفيذها يجب أن يتماشى دائماً مع القانون الدولي، ويجب أن تحترم حقوق الإنسان والحريات الأساسية"^(١٥). وتذكر هذه المبادئ التوجيهية أن قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي المتخذة في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في هذا الصدد تخضع أيضاً للمراجعة القضائية أمام محكمة العدل الأوروبية^(١٦). وفي قضية قاضي^(١٧)، ألغت محكمة العدل الأوروبية قراراً صدر عن المجلس الأوروبي بإدراج شخص على قائمة الإرهاب، على الرغم من أن هذا القرار صدر تنفيذاً لقائمة وضعها مجلس الأمن غير قابلة الطعن فيها. واستند الحكم إلى الإقرار بأنه، بموجب القواعد والأحكام الآمرة، فإن إضافة المدعي إلى القائمة انتهكت حقوقه الإنسانية ولم تراع الأصول القانونية. واستناداً إلى هذه السابقة الجريئة، يمكن للمرء أن يشعر بالارتياح إزاء الآليات المستقلة لحماية المستهدفين بالتدابير القسرية الانفرادية من الآثار السلبية لتلك التدابير على حقوق الإنسان في سياق الاتحاد الأوروبي. وبالنظر إلى سلسلة من القضايا التي أثّرت مؤخراً حيث ألغت المحكمة العامة للاتحاد الأوروبي "التدابير التقييدية" لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان، ثمة من ادعى مع ذلك أن الاتحاد الأوروبي، بعد إلغاء تلك التدابير مباشرة، عاد إلى إدراج الشركة المستهدفة في القائمة في غضون أيام لأسباب أخرى^(١٨). وفي المقابل، فإن الفرص المتاحة، في الولايات المتحدة الأمريكية، لفرد أو هيئة تخضع لتجميد الأصول بقرار من المكتب الحكومي المعني بالعقوبات الاقتصادية، وهو مكتب مراقبة الممتلكات الأجنبية، للطعن في هذا القرار محدودة^(١٩). وحتى الآن، لم يبلغ عن أية قرارات قضائية في الولايات المتحدة تلغي تعييناً صادراً عن المكتب.

(١٤) انظر على وجه الخصوص إعلان سانتا كروز الصادر عن مجموعة الـ ٧٧ والصين، الفقرات من ٢٣٩ إلى ٢٤١.

(١٥) انظر الفقرة ٩ من وثيقة الاتحاد الأوروبي ١٢/١١٢٠٥ المؤرخة في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٢، المتاحة على الموقع: www.statewatch.org/news/2012/jun/eu-council-un-sanctions-guidelines-11205-12.pdf

(١٦) المرجع ذاته، الفقرة ٧.

(١٧) European Court of Justice, *Yassin A. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Commission*, 2008 Judgement

(١٨) "Who are you calling a rogue?", *The Economist*, 20 June 2015

(١٩) انظر على سبيل المثال، W.B. Hoffman, "How to Approach a new Office of Foreign Assets Control Sanctions Program", *Stetson Law Review*, Vol. 27, Issue. 4 (Spring 1998), pp. 1413-1424

باء- الإطار القانوني الدولي، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان

٣٦- يلزم الرد على التساؤل الثاني المتمثل في معرفة الإرشاد الذي يمكن أن يقدمه القانون الدولي والقانون الإنساني الدولي والقانون الإنساني لإزالة الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان أو التخفيف منها وإتاحة مساءلة بلدان المصدر وتقديم الجبر إلى الضحايا.

٣٧- ومن الناحية القانونية، توجد في سياق القانون الدولي اختلافات بين مفاهيم الرد بالمثل والثأر والأعمال الانتقامية، وإن كانت هذه المصطلحات غير مستقرة ومتقلبة أحياناً^(٢٠). وخلاصة القول، يشير مصطلح الرد بالمثل إلى ممارسة الضغط على البلد المستهدف، سواء خرق هذا البلد التزاماته الدولية أم لم يخرقها، دون أن يلجأ بلد المصدر نفسه إلى تعليق أي التزام دولي تجاه البلد المستهدف^(٢١). ويشير مصطلح الثأر إلى القصاص الذي يقتضي أن يلحق بأي آثم الضرر نفسه الذي ألحقه بالغير. وبالتالي يمكن استخدام هذا المصطلح للتعبير عن تعليق بلد المصدر، عن طريق فرض تدابير قسرية انفرادية، التزاماته الدولية بشكل انتقائي تجاه البلد المستهدف بما يتناسب مع الفعل غير المشروع الذي قام به البلد الأخير، وبالتالي عدم تجاوز الحدود المزعومة للشرعية. وأخيراً، فإن مفهوم الأعمال الانتقامية، الذي يستخدم عادة ليشمل الإجراء غير القانوني، بما في ذلك الإجراء القسري الذي يتخذ على سبيل المساعدة الذاتية رداً على خرق ما، بات الآن أكثر ما يستخدم للإشارة إلى الإجراءات التي تتخذ في أوقات النزاعات الدولية المسلحة. وفي هذا السياق، عُرِّفَت الأعمال الانتقامية على أنها "تدابير قسرية تتعارض عادة مع القانون الدولي لكن يستخدمها أحد أطراف النزاع للثأر من أجل وقف الخصم عن انتهاك القانون الدولي"^(٢٢). ويمكن تنفيذ التدابير القسرية الانفرادية بديلاً لاستخدام القوة، أو تمهيداً لاستخدامها. ويمكن اللجوء إليها لدوافع سياسية أو أسباب تتعلق بحقوق الإنسان. وثمة إقرار بأنها ليست شرعية إذا كانت ترمي إلى تحقيق هدف اقتصادي لبلد أو لمجموعة بلدان المصدر. ولا يعتبر القانون الدولي تلك التدابير شرعية إلا إذا: (أ) كانت رداً على خرق من البلد المستهدف لالتزاماته الدولية؛ (ب) وألحق خرق تلك الالتزامات ضرراً بدولة أو مجموعة دول، بما يمنحها الحق في الرد بالمثل/الثأر. وفكرة أن الضرر الذي يتسبب فيه مصدر خارج عن الإقليم ينشأ عنه الحق في الرد بالمثل/الثأر فكرة واضحة بالنسبة إلى النزاعات السياسية أو التجارية، لكنها ليست واضحة بالقدر ذاته بالنسبة إلى ادعاءات بارتكاب انتهاك حقوق الإنسان خارج البلد. وأياً كان الأمر، فإن الإجراءات التي تتخذها الدولة (الدول) المتضررة

(٢٠) انظر E.S. Colbert, *Retaliation in International Law* (New York, King's Crown Press, 1948), pp. 2 and 3, fn. 1.

(٢١) انظر "Commentaries on the Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts" (2001) *ILC Yearbook*, Vol. II, Part Two, p. 128.

(٢٢) انظر S. Oeter, "Methods and Means of Combat", *Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), p. 232, No. 476. See also S. Darcy, "Retaliation and Reprisals", *Handbook of the Use of Force in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015), p. 879.

قد تعتبر غير شرعية إن لم تكن رداً متناسباً مع خرق البلد المستهدف للالتزامات الدولية. وتتوقف هذه الشرعية أيضاً على توجيه بلد المصدر إخطاراً وفق الأصول المرعية إلى البلد المستهدف كي يمثل التزاماته الدولية. على أنه يمكن التشكيك في شرعية الرد بالمثل/الثأر إذا كانت آثار التدابير القسرية الانفرادية السلبية على حقوق الإنسان أدت إلى تقويض حقوق الإنسان أو إذا طبقت تلك التدابير إلى ما لا نهاية دون إحراز أي تقدم في تحقيق الهدف المعلن منها. وعليه فإن قانون حقوق الإنسان يخفف من صرامة القانون الدولي.

٣٨- وفي نهاية المطاف، قد يكون الخيار المفضل لإضفاء الطابع الشرعي على التدابير القسرية الانفرادية هو أن يطبق عليها النظام القانوني الخاص بالتدابير المضادة بالمعنى الوارد في مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً^(٢٣)، التي تنص المادة ٢٢ منها على أن صفة عدم مشروعية فعل الدولة الذي لا يكون مطابقاً للالتزام دولي تجاه دولة أخرى، كما هي حالة التدابير القسرية الانفرادية، "تنتفي إذا كان هذا الفعل يشكل تدبيراً مضاداً متخذاً ضد الدولة الأخيرة وبقدر ما يكون كذلك". على أن ثمة قيود لممارسة التدابير المضادة، على النحو المنصوص عليه في المادة ٥٠ من النص ذاته. وبالتالي تعد التدابير المضادة غير مشروعة إذا أثرت في الالتزامات بحماية حقوق الإنسان الأساسية، أو الالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تحظر أعمال الانتقام، أو غيرها من الالتزامات بموجب القواعد الآمرة للقانون الدولي العام.

٣٩- ويصبح مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية ذا أهمية عند تطبيق التدابير المضادة في إطار إجراء تنظيمي دولي خارج إطار الإجراء الذي يتبعه مجلس الأمن أو المنظمات الإقليمية^(٢٤).

٤٠- وبينما تُعتبر حقوق الإنسان عادة من "القوانين غير الملزمة" مقارنة بالقانون الدولي، يؤكد التعليق العام رقم ٣١ بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن كل دولة طرف في العهد عليها "التزام [...] تجاه كل دولة طرف أخرى بالوفاء بتعهداتها بمقتضى المعاهدة"، باعتبار أن انتهاك أية دولة طرف للحقوق المنصوص عليها في العهد تطلب من الآخرين مناشدة الجهة المنتهكة "الامتثال لالتزاماتها بموجب العهد". وفي هذه الحالة، يكون قانون حقوق الإنسان أشد على الجهة المنتهكة للالتزامات بموجب معاهدات حقوق الإنسان من القانون الدولي فيما يتعلق بالالتزامات بموجب المعاهدات الأخرى، إذ إنه لا يقتضي من الدولة (الدول) التي تتخذ تدابير قسرية انفرادية أن تثبت ما لحق بها من ضرر بسبب خرق البلد المستهدف لالتزاماته بموجب الشرعة الدولية لحقوق الإنسان. وبناء على هذه المعايير يجوز لأي دولة أن تتدخل - قد يقول البعض تقحم نفسها - كي تطالب الدولة المقصرة بالامتثال لالتزاماتها، وإن كان خرق هذه الدولة المقصرة لأحكام حقوق

(٢٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10).

(٢٤) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٠ (A/64/10)، الفقرات من ٣٩ إلى ١٧٧. وانظر أيضاً في هذا الصدد: Pierre-Emmanuel Dupont, "Countermeasures and Collective Security: The Case of the European Union Sanctions against Iran", Journal of Conflict and Security Law, vol.17 (2012), pp. 301-336.

الإنسان لا يتسبب في إلحاق أي ضرر بالدولة الأولى. ويشير ذلك التساؤل بشأن معرفة ما إذا كان هذا التعليق العام يفتح المجال لشرعنة اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية ضد دول تخرق التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وللمرء أن يشك في ذلك، نظراً لأن التعليق العام يبين أن هذه المناشدة بالامتثال التي، "ناهيك عن عدم كونها عملاً غير ودي، ينبغي اعتبارها تجسيداً لاهتمام مجتمعى مشروع". أما التدابير القسرية الانفرادية فهي أفعال غير ودية تجاه البلد المستهدف. فهي عقابية وعادة ما يقع اللجوء إليها بعد توقف المفاوضات الدبلوماسية. وإن شكّل ذلك مصدراً لشرعية التدابير القسرية الانفرادية، فإن الأمر يعني أن الدولة قد تتمكن في أي وقت من أن تتولى بنفسها تطبيق العدالة وترد من خلال اتخاذ تلك التدابير ضد الخروقات المتصورة من أي دولة أخرى لحقوق الإنسان. ولقد اعتمد ميثاق الأمم المتحدة وأسندت المسؤوليات المركزية في مجال استخدام العقوبات إلى مجلس الأمن تحديداً لتلافي لجوء الدولة إلى إقرار العدالة بنفسها، وهو ما قد يهدد السلم العالمي بسهولة. وتنص المادة ٥٣ (١) من الميثاق على أنه "لا يجوز، بمقتضى التنظيمات الإقليمية أو بواسطة الوكالات الإقليمية، القيام بأي عمل من أعمال القمع غير إذن مجلس الأمن". وتشير الصيغة الفرنسية من المادة ٥٣ إلى عبارة "action coercitive" (عمل جبري)، التي قد تشمل التدابير القسرية الانفرادية، على الرغم من أن هناك من قد يجادل بأن هذه المادة تشير إلى اللجوء إلى القوة العسكرية فقط. ومسألة معرفة ما إذا كانت المادة ٥٣ تمنع اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية دون تصريح من مجلس الأمن مثيرة للخلاف. وهي مسألة شائكة تستحق أن يتناولها فقهاء القانون بمزيد من البحث^(٢٥).

٤١ - ويتيح القانون الإنساني الدولي في وقت الحرب رفع أشكال حظر التصدير وإتاحة قنوات آمنة لضمان حقوق الإنسان الأساسية للمدنيين^(٢٦). وتدين اتفاقية جنيف أيضاً أعمال الانتقام الجماعية^(٢٧).

٤٢ - وتدّعي بلدان المصدر أن المعدات الطبية والأدوية وغيرها من المواد الضرورية لتلبية حقوق الإنسان الأساسية لا تخضع للتدابير التقييدية المطبقة في وقت السلم. ومع ذلك، وللمجموعة من الأسباب، لا يستطيع ٨٥ ٠٠٠ مريض بالسرطان في بلد مستهدف بالتدابير القسرية الانفرادية العثور على العلاج اللازم محلياً، دون أن يكون ذلك بسبب تقصير البلد المعني. ويمكن اعتبار أصحاب الحقوق في البلدان المستهدفة حيث الآثار السلبية لتلك التدابير حادة بصورة خاصة، أنهم في منطقة حرب ويمكن أن

(٢٥) انظر A. Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter* (Oxford, Hart Publishing 2004), pp. 46-52. وانظر أيضاً U. Villani, "The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations", *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2002), pp. 535 and 538-540.

(٢٦) انظر البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخ ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧، المادة ٧٠.

(٢٧) انظر الاتفاقية (الرابعة) المتعلقة بحماية المدنيين في أوقات الحرب، جنيف، ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، المادة ٣٣.

يستفيدوا من الحماية بموجب القانون الإنساني، الذي يتسم بكونه محايداً في الوقت الذي يكون فيه سياق التدابير القسرية الانفرادية مشحوناً للغاية على الصعيد السياسي. ويمكن أن تشارك الوكالات المستقلة المعنية بالمشتريات العامة في البلدان الأخرى في تقديم الإمدادات الإنسانية في وقت السلم إلى البلد المستهدف، التي قد تواجه عملية تسليمها، وإن سمحت بها بلدان المصدر، عراقيل غير مباشرة بسبب تجميد الأموال المستخدمة في السداد أو حظر استخدام آليات السداد عبر سبل الاتصالات الدولية. وبالمثل، فإن التدابير القسرية الانفرادية من النوع الذي يمنع الحصول على الأدوية التي تنقذ الأرواح مماثلة لأعمال الانتقام الجماعية ويتعين بالتالي حظرها بمقتضى القانون الإنساني.

جيم- مسائل سبل الانتصاف والعجز

٤٣- في الختام، وفيما يتعلق بمسألة جبر ضحايا التدابير القسرية الانفرادية، اتخذت محكمة العدل الأوروبية إجراءات في مناسبات عدة لإلغاء قرارات تتعلق بتلك التدابير التي اتخذها الاتحاد الأوروبي. وفي حالات نادرة جداً، اتخذت المحكمة إجراءات لتعويض فرادى الضحايا رمزياً. ونظراً لأن ما يناهز نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة استهدفتها التدابير القسرية الانفرادية في وقت ما في الآونة الأخيرة، فإن الشكل الأكثر واقعية للتعويض هو الاعتذار للضحايا الأبرياء على ما لحق بحقوقهم الإنسانية من "أضرار جانبية" من جراء فرض تلك التدابير، فضلاً عن الالتزام ببذل الجهد، إن لم يكن لوضع حد لهذه التدابير، وللتقليل من آثارها السلبية العارضة على حقوق الإنسان للسكان المدنيين على الأقل.

٤٤- وفي ضوء قصور الإجراءات التحكيمية على المستويين الوطني والإقليمي ونظراً للتحديات العالمية الحقيقية التي تثيرها التدابير القسرية الانفرادية على المستوى العالمي، فقد يلزم، في مرحلة من المراحل، النظر في إيجاد آلية مستقلة في إطار آلية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أجل تعزيز المساءلة وسبل الجبر.

سابعاً- الأنشطة التي يتوقع أن يضطلع بها المقرر الخاص

ألف- جمع المعلومات

٤٥- سيسعى المقرر الخاص، عملاً بالولاية المسندة إليه، إلى جمع المعلومات ذات الصلة، بما في ذلك من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والأطراف الأخرى المهتمة أو المعنية، عن الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان.

٤٦- والمعلومات التي يلزم الحصول عليها أولاً هي البيانات التي تساعد على فهم مدى المشكلة قيد النظر. ولهذا الغرض، وُجّهت رسائل إلى جميع أصحاب المصلحة لدعوتهم إلى تقديم البيانات المطلوبة. وكانت الردود المقدمة حتى المهلة المحددة وهي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥ مجزأة في أحسن الأحوال، وكذلك بالنسبة لمشاركة "بلدان المصدر" التي دعته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق

الإنسان لحضور حلقتي عمل بشأن التدابير القسرية الانفرادية عُقدت الأولى في عامي ٢٠١٣^(٢٨) والثانية في ٢٠١٤^(٢٩) ولتقديم ردود كتابية إلى الأمين العام من الدول نفسها تحضيراً للتقرير التحليلي عن هذا الموضوع، الذي يقدمه بانتظام إلى الجمعية العامة^(٣٠). فجمع بيانات شاملة في هذا الصدد مسألة تستحق أن يوليها المكلف بالولاية مزيداً من الاهتمام.

باء- دراسة وتقييم التدابير القسرية الانفرادية وآثارها السلبية على حقوق الإنسان

٤٧- سيدرس المقرر الخاص، استناداً إلى المعلومات المجزأة التي جمعها، التوجهات الراهنة، التي تشير كلها إلى تزايد اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية على الرغم من القلق الذي أعربت عنه الأمم المتحدة إزاء هذا التوجه. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة حقوق الإنسان سبق أن أعربت عن قلقها في قرارها ٤٥/١٩٩٥ المؤرخ ٣ آذار/مارس ١٩٩٥، وأعربت مجدداً هذا القلق بانتظام بعد ذلك. واعتمد مجلس حقوق الإنسان نفسه مقررين وسبعة قرارات^(٣١) عبّر فيها ضمن جملة أمور أخرى عن "قلق البالغ" إزاء استمرار فرض التدابير القسرية. وعلاوة على ذلك، لم يتأثر هذا التوجه بالقرارات العديدة والوثائق الختامية التي اعتمدها الجمعية العامة^(٣٢) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية^(٣٣)، وحثّت مؤتمرات دولية رئيسية أخرى^(٣٤) الدول بشدة على الامتناع عن اتخاذ وتطبيق التدابير القسرية الانفرادية. ويطرح تساؤل هو: ألا تشير تعددية قرارات الأمم المتحدة إزاء تلك التدابير إلى ظهور قانون عربي وتطور قواعد آمرة تثير ظلالاً من الشك على التوجهات الراهنة في صورتها التي تتجلى بها على أرض الواقع؟

٤٨- وبغض النظر عن الجهات الستة عشر المستهدفة حالياً بالعقوبات من قبل مجلس الأمن^(٣٥)، فإن الاتحاد الأوروبي يستهدف ٣٧ جهة^(٣٦) وتستهدف الولايات المتحدة الأمريكية ٣٢^(٣٧) جهة،

(٢٨) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٢/١٩.

(٢٩) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/٢٤.

(٣٠) انظر A/69/97 و A/68/211.

(٣١) مقرراً مجلس حقوق الإنسان ١٠٣/٤ و ١٢٠/١٨ وقراراته ٧/٦ و ٤/٩ و ٢٢/١٢ و ٢٤/١٥ و ٣٢/١٩ و ١٤/٢٤ و ٢١/٢٧.

(٣٢) قرارات الجمعية العامة ١٨٠/٦٩ و ١٦٢/٦٨ و ١٧٠/٦٧ و ١٥٦/٦٦ و ٢١٧/٦٥ و ١٧٠/٦٤ و ١٧٩/٦٣ و ١٦٢/٦٢ و ١٧٠/٦١ و ١٥٥/٦٠ و ١٨٨/٥٩ و ١٧١/٥٨ و ٢٢٢/٥٧ و ١٧٩/٥٦ و ١٤٨/٥٦ و ١١٠/٥٥ و ١٧٢/٥٤ و ١٤١/٥٣ و ١٢٠/٥٢ و ١٠٣/٥١ و ٩٦/٥٠ و ١٦٨/٤٨ و ٢١٠/٤٦ و ٢١٥/٤٤ و ١٧٣/٤٢ و ١٦٥/٤١ و ١٨٥/٤٠ و ٢١٠/٣٩ و ١٩٧/٣٨.

(٣٣) انظر TD/500/Add.1، الفقرة ٢٥.

(٣٤) انظر على سبيل المثال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، المنعقد في فيينا في حزيران/يونيه ١٩٩٣.

(٣٥) يمكن الاطلاع على قائمة بأنظمة عقوبات مجلس الأمن المطبقة، فضلاً عن الإشارة إلى لجنة العقوبات التي أنشأها المجلس لرصد كل نظام عقوبات على حدة، على الموقع الشبكي التالي: www.un.org/sc/committees/.

(٣٦) انظر http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

(٣٧) انظر www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

يتدخل العديد من تلك الجهات هي نفسها المستهدفة بعقوبات مجلس الأمن، والغالبية العظمى من الجهات التي يستهدفها الاتحاد الأوروبي هي ذاتها الجهات التي تستهدفها الولايات المتحدة الأمريكية. ومن هذه الجهات المستهدفة، تتعلق ٧ منها بكيانات إرهابية وتجار مخدرات و"الألماس الملطخ بالدماء" والتنظيمات الإجرامية العابرة للحدود الوطنية ومجرمي الفضاء الإلكتروني، وهي العقوبات التي كان من الممكن أن تكون أكثر فعالية لو نُسقت جميعها على مستوى الأمم المتحدة. ويطبق العديد من البلدان الأخرى تدابير قسرية انفرادية وسيكون من المفيد جداً أن تقدم هذه البلدان إلى المكلف بالولاية المعلومات المطلوبة للاستفادة منها في التقارير المقبلة.

٤٩- وينبغي أن يضاف إلى تلك العقوبات والتدابير القسرية الانفرادية التدابير القسرية التي تطبقها المنظمات الإقليمية على أعضائها، مثلما أُشير إلى ذلك في الفقرة ١٥ أعلاه. وبالتالي فإن جامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأمريكية وغيرها من المنظمات الإقليمية طبقت تدابير قسرية على العديد من الدول الأعضاء فيها. وطبقت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضاً القليل من هذه التدابير على تجارة السلاح فيما يتعلق بالنزاع على ناغورني - كاراباخ^(٣٨) وقائمة أخرى من الأفراد الروسين المستهدفين^(٣٩).

٥٠- وبخلاف الكيانات الإجرامية، فإن العقوبات تستهدف الدول، وغالبيتها من البلدان النامية التي عادة ما تتضرر شعوبها من الآثار السلبية لتلك العقوبات على التمتع بحقوق الإنسان، كما تستهدف أشخاصاً معينين في تلك الدول. وستكون هذه المسألة موضوع تركيز المقرر الخاص، على اعتبار أن البلدان القليلة الأكثر تقدماً التي تستهدفها التدابير القسرية الانفرادية تملك خيارات أكثر، بما في ذلك من خلال الاستعاضة عن الواردات أو باللجوء إلى أعمال انتقامية، للتخفيف من الأثر السلبي لتلك التدابير في تمتع شعوبها بحقوق الإنسان^(٤٠).

٥١- ولا تشمل الأرقام الإجمالية المذكورة أعلاه التدابير القسرية الانفرادية التي تلجأ إليهافرادى البلدان الأخرى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغير الأعضاء فيه، بما في ذلك التدابير الصارمة التي تقوّض أبسط الحقوق الأساسية للشعب الفلسطيني. وحتى إذا أخذت تلك التدابير الفردية الإضافية بعين الاعتبار، وجرى استبعاد الكيانات الإجرامية المستهدفة بوجه حق، ثمة حالياً على الأرجح أكثر من ٧٥ هدفاً لتلك التدابير، لكن عدد البلدان المستهدفة أقل من نصف هذا العدد بالطبع لأن

(٣٨) انظر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، قرارات استناداً إلى التقرير المرحلي عن منطقة ناغورني - كاراباخ، لجنة كبار المسؤولين، اليومية رقم ٢، المرفق ١، الاجتماع السابع للجنة كبار المسؤولين، براغ، ٢٧ و ٢٨ شباط/فبراير ١٩٩٢.

(٣٩) للاطلاع على إعلان موناكو لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والقرارات التي اعتمدها الجمعية البرلمانية التابعة للمنظمة في الدورة السنوية الحادية والعشرين، ٢٠١٢، والقرار الخاص بسيادة القانون في الاتحاد الروسي: قضية سيرغي ماغنيتسكي، انظر الموقع الإلكتروني التالي: www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2012-monaco-annual-session/2012-monaco-final-declaration/1676-07.

(٤٠) قرّر الاتحاد الروسي مؤخراً، على سبيل المثال، وقف استيراد السلع الزراعية، وخاصة لحوم الخنزير، من الاتحاد الأوروبي نتيجة للعقوبات التي فرضها عليه. انظر <http://ephtinktank.eu/2014/04/23/russias-import-ban-on-eu-pork-meat/> وانظر أيضاً [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf).

بلدان المصدر الغربية تميل إلى استهداف نفس البلدان. على أنه ونظراً لعدم وجود بيانات مركزية، تبقى هذه الأرقام، في أحسن الأحوال، مجرد تقديرات. وخلف هذه البيانات الكمية، هناك الملايين من السكان المحرومين من التمتع بأبسط حقوقهم الإنسانية. ومن هذه الأرقام، يتعين استبعاد تجار المخدرات والإرهابيين و"الكليبتوقراطيين" الذين استهدفوا هم أيضاً.

٥٢- وسيتم المقرر الخاص نخباً واسع النطاق لتقصي الحقائق تجاه أصحاب المصلحة كيما يحدد بصورة واقعية نطاق الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية، وسيحاول في الوقت ذاته التأكيد على طبيعة حقوق الإنسان المعرضة للخطر، سواء كانت حقوقاً مدنية وسياسية أو حقاً في التنمية أو حقوقاً ثقافية أو اجتماعية. وسيعمل بعد ذلك على بلورة استجابة قائمة على القواعد تسري على نطاق الأمم المتحدة يمكنها الوقاية من الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان والتقليل منها إلى أدنى حد، وجبر ما يترتب عليها من ضرر.

جيم- إعداد مبادئ توجيهية وصياغة توصيات

٥٣- سيكون إعداد مشروع مبادئ توجيهية بشأن سبل ووسائل منع الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان والتقليل منها إلى أدنى حد، وجبر ما يترتب عليها من ضرر عملاً مهماً من أعمال الولاية. وفي هذا الصدد، تختلف الآراء بين الدول الأعضاء: فثمة من يرى أنه على بلدان المصدر ببساطة "وضع حد فوري للتدابير القسرية الانفرادية"، وهو رأي البلدان المستهدفة والبلدان النامية عموماً، وترى بلدان أخرى أنه ينبغي أن تظل تلك التدابير عنصراً أساسياً من عناصر السياسة الخارجية والتي تتطلب في أحسن الأحوال تعديلاً طفيفاً للتخفيف من آثارها السلبية على حقوق الإنسان، وهو رأي غالبية بلدان المصدر. ويتجسد هذا الاختلاف في الآراء في نمط التصويت الاستقطابي الذي ساد حتى الآن عند اعتماد القرارات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية. وبالنسبة إلى الدول النامية، ينبغي ألا يعني اعتماد تدابير توجيهية الإقرار بشرعية هذه التدابير أداة من أدوات السياسات الخارجية، وهو ما لا توافق عليه. أما بالنسبة إلى بلدان المصدر، وأغلبها من الدول المتقدمة، التي اعتمدت مجموعة منها في الواقع مبادئ توجيهية شاملة، فإن المسألة قد لا تعدو كونها عملية إطلاع الغير على تلك المبادئ التوجيهية.

٥٤- وسيسعى المقرر الخاص إلى النهوض بنهج توافقي في هذا الصدد، مستعينا بتوصيات مناسبة، مع إيلاء الأولوية إلى الخيارات العملية التي يمكن أن تقي بالفعل من الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على الفئات المستضعفة في الميدان وتقلل من هذه الآثار إلى أدنى حد ممكن، وتتيح الجبر نتيجة ما يترتب عليها من ضرر.

دال- استعراض وتقدير آليات التقييم والجبر

٥٥- سيستعرض المقرر الخاص أيضاً الآليات المستقلة القائمة الموضوعة لتقييم الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية والإجراءات التحكيمية للسماح بجبر أو تعويض الأطراف المتضررة،

وسيسعى إلى تحديد أفضل الممارسات والممارسات المقبلة، مراعيًا ضرورة تعزيز مساءلة بلدان المصدر ومصادقية تقييم الآثار على البلدان المستهدفة.

٥٦- وسعيًا إلى تحسين النهج المتبع تجاه التدابير القسرية الانفرادية والتقدم المحرز حيال سياسة عقوبات الأمم المتحدة، سيستعرض المقرر الخاص العمل الجاري حالياً في إطار الاستعراض الرفيع المستوى لعقوبات الأمم المتحدة وفريق الأمم المتحدة العامل المشترك بين الوكالات المعني بالعقوبات، فضلاً عن الدروس التي ستستخلص من عملية إنترلاكن بشأن العقوبات المالية^(٤١) وعملية بون - برلين بشأن تصميم وتنفيذ عمليات الحظر على الأسلحة والعقوبات المتعلقة بالسفر والطيران^(٤٢)، وعملية ستكهولم بشأن فعالية العقوبات المعلنة - مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ خيارات السياسة العامة للأمم المتحدة^(٤٣) وعملية اليونانية بشأن تعزيز تنفيذ عقوبات الأمم المتحدة^(٤٤).

هـ- الإسهام في تعزيز قدرة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على تزويد البلدان المتضررة بمساعدة تقنية وخدمات استشارية

٥٧- سيساهم المقرر الخاص، عملاً بولايته، في دعم قدرة المفوضية السامية لحقوق الإنسان على تزويد البلدان المتضررة بمساعدة تقنية وخدمات استشارية. وقد استُهلّت المشاورات مع المفوضية من أجل تحديد أساليب اشتراك المكلف بولاية في إطار الإجراءات الخاصة في هذا المجال المهم.

٥٨- وسيحقق المكلف بالولاية في إمكانية ومقبولية الأخذ بمسألة الإبلاغ عن التدابير القسرية الانفرادية وعن آثارها السلبية على حقوق الإنسان في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل، وتنظيم دورة تعميمية شاملة لمجلس حقوق الإنسان عن هذا الموضوع.

(٤١) Swiss Confederation, United Nations Secretariat and Watson Institute for Strategic Studies at Brown University, "Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process" (Providence, Rhode Island, Thomas J. Watson Institute for International Studies, 2001). Available from www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/home/Handbuch-zu-gezielten-Finanzsanktionen_EN.pdf.

(٤٢) M. Brzoska (ed.), "Design and Implementation of the Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the 'Bonn-Berlin Process'" (Bonn, Bonn International Centre for Conversion, 2001). Available from www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf.

(٤٣) P. Wallensteen, C. Staibano and M. Eriksson (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of United Nations Policy Options* (Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, 2003). Available from www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/L-External-publications/2003/2003%20Uppsala%20Targeted%20sanctions%20effective.pdf.

(٤٤) S/2007/734، المرفق.

ثامناً - الاستنتاجات

٥٩ - وحدها العقوبات المتعددة الأطراف التي يوافق عليها مجلس الأمن تنسجم مع نص وروح ميثاق الأمم المتحدة الذي يربط بين جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. على أن الواقع السياسي انحرف عن مُثل المؤسسين القائمة على رؤية وحدة مقصد المنتصرين في الحرب العالمية الثانية. وبالتالي سرعان ما تبين أن حق الفيتو الممنوح للأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن كفيل بأن يمنعه، أحياناً، من إقرار عقوبات عندما تكون ضرورية وليت ذلك كان لحماية السكان الأبرياء من انتهاك حقوق الإنسان، أو أن الإجراءات المتبعة في مجلس الأمن لإقرار العقوبات طويلة جداً في حين أن اللجوء إلى التدابير القسرية لم يحدث فيه أي تأخير. لذا كان من المتوقع أن تُعتمد التدابير القسرية الانفرادية لمعالجة أوجه القصور تلك.

٦٠ - ومع ذلك، لا يزال السؤال المطروح هو معرفة ما إذا كانت تلك التدابير ستظل مشروعة إذا سبق لمجلس الأمن اتخاذ إجراءات وأقر العقوبات الملائمة في الوقت المناسب. وهي مسألة مفتوحة للنقاش، لكن ثمة حججاً قانونية متينة تؤيد الرد بالنفي على هذا التساؤل. فهناك من يجادل بأنه:

اعتباراً من اللحظة التي ينشغل فيها مجلس الأمن اعتماد عقوبات إلزامية، تتحول الدول الأعضاء إلى وكلاء لتنفيذ تلك العقوبات، ويكون واجبها هو تنفيذها بحسن نية دون تقويض تطبيقها الفعلي. وبالنسبة للدول التي لم تتضرر فردياً، فإن ذلك يقتضي التزامها بتعليق التدابير التي سبق اتخاذها على المستوى الفردي إن كانت مغايرة أو غير منسجمة مع التدابير التي أقرها مجلس الأمن، أو بتعديل هذه التدابير، في كل الأحوال، لمواءمتها مع عقوبات الأمم المتحدة. وينبغي للدول المعنية، من باب أولى، ألا تعتمد تدابير جماعية مضادة بعد الإعلان عن عقوبات إلزامية، بل ينبغي لها أن تعتمد فقط التدابير الضرورية والكافية لتنفيذ تلك العقوبات الإلزامية. وخلاصة القول، فما لم يدعو مجلس الأمن الدول إلى الذهاب إلى أبعد من التدابير التي أقرها - وهي حالة نادرة من الناحية العملية - فإن اتخاذ الإجراءات بموجب الفصل السابع يوقف سلطة الدول التي لم تتضرر فردياً في الرد بما يحلو لها على المستوى الفردي^(٤٥).

٦١ - ويعد النقاش بشأن معرفة ما إذا كانت السياسات المستقلة للرد بالمثل/الشار أو التدابير المضادة التي تتخذها دول أو مجموعة دول تجيز اتخاذ التدابير القسرية الانفرادية

(٤٥) L.A. Sicilianos, "Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community", *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), p. 1142

في تلك الظروف، وما إذا كانت تلك السياسات منسجمة أو غير منسجمة مع القانون الدولي والقانون العرفي وقواعد السلوك الآمرة، نقاشاً سياسياً أساساً بين بلدان المصدر والبلدان المستهدفة. وكانت الطريقة العملية للخروج من هذه المعضلة هي التركيز على فعالية ونجاعة تلك التدابير وعلى آثارها على حقوق الإنسان. ويُدعى أن التدابير إن حققت أهدافها سريعاً وكان المجتمع الدولي يرغب في تحقيق تلك الأهداف، فيجوز اعتبارها مشروعة. على أن هذه الشرعية تصبح في مهب الريح إذا تسببت التدابير، عمداً أو بغير قصد، في انتهاك حقوق الإنسان الأساسية انتهاكاً سافراً.

٦٢- وبناءً عليه، فقد أدى البحث عن المشروعية الدولية إلى اتخاذ سلسلة من المبادرات للتركيز على الأهداف المقبولة دولياً، لكي تُرصد تلك التدابير عن كثب وتُعدّل وفق ما تبرره الظروف المتغيرة. وينبغي أن تقتصر التدابير التي تستهدف البلدان على تغيير سلوك البلد إذا كان هذا البلد، وفقط إذا كان، مخالفاً معاهدة دولية أو عهداً أو اتفاقاً دولياً، أو للتعبير عن رفض المجتمع الدولي سلوك البلد المستهدف. وينبغي أن تكون التدابير المتخذة محددة بمهل زمنية، وينبغي، في ضوء تواضع نتائج التدابير القسرية الانفرادية في تحقيق أهدافها حتى الآن^(٤٦)، أن تصحبها سلسلة من الجهود التكميلية الأخرى، ومنها الحوار والمفاوضات، لزيادة فرص نجاح تلك التدابير.

٦٣- ولكن إذا كانت آثار التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان لأغلب الفئات المستضعفة جسيمة، وإذا لم يتحقق أي تقدم ملموس نحو تحقيق الهدف المعلن، فإن مشروعية تلك التدابير ستكون موضع شك، حتى إن أمكن تقديم قضية قانونية جيدة لدعم هذا العمل.

٦٤- وفي هذه الحالة، لا يتوقف اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية على إثبات دولة أو مجموعة دول المصدر تعرضها لضرر مباشر. ودون أن يغيب عن الأذهان المؤشر المتمثل في مصير أصحاب الحقوق في البلدان المستهدفة الذين ينبغي أن تحميهم سلطاتهم وسلطات بلدان المصدر على حد سواء، هناك من يدعو إلى جعل تركيز التحقيقات براغماتياً، أي أن

(٤٦) بلغ معدّل نجاح التدابير القسرية الانفرادية في الحقبة السابقة للعولمة نسبة ٣٤ في المائة ثم تراجع هذا المعدل منذ ذلك الحين، نظراً لأن التعاون بين بلدان الجنوب مع القوى الاقتصادية العالمية الجديدة أساساً قد قلل من قيود أصناف الحظر التي تفرضها البلدان الصناعية المتقدمة. انظر Heather Chingono, Medial Hove and Steven James Danda, "Sanctions Effectiveness in a Globalized World", *International Journal of Humanities and Social Studies*, Vol.3, No. 21, December 2013. ومع ذلك، تحسن معدّل نجاح التدابير القسرية الانفرادية عندما امتزج أثرها بالحوافز، بل باتجاهات اقتصادية دولية داعمة. وعليه فإن التدابير القسرية الانفرادية المتخذة في عام ٢٠١٢ لفرض حظر على صادرات النفط الإيرانية ساهمت في انخفاض أسعار النفط في عام ٢٠١٥ وزادت الضغط المفروض للتوصل إلى اتفاق نووي بين مجموعة الخمسة زائداً واحداً وإيران (جمهورية - الإسلامية). وهذه التطورات المتعلقة بإيران (جمهورية - الإسلامية) وتلك المتعلقة بالسياسة الرامية إلى إنهاء التدابير القسرية الانفرادية الشاملة ضد كوبا ربما تكون بمثابة البوادر الأولى لتوجه جديد سوف يرى النور في المستقبل للتوصل إلى حلول للنزاعات الدولية محل الاهتمام عن طريق التفاوض والدبلوماسية عوضاً عن العنف الاقتصادي أو العسكري.

ينصب على تحصيل صورة كاملة للتدابير القسرية الانفرادية قيد التنفيذ، من أجل وضع بارامترات لتقييم آثار تلك التدابير على حقوق الإنسان مع التمييز بين العلاقة الترابطية والعلاقة السببية، لتحديد أفضل الممارسات المؤسسية في بلدان المصدر ووضع مبادئ توجيهية للأمم المتحدة تطبق على تلك التدابير لتصحيح وتقويم آثارها السلبية. وسيتعين تقييم هذا النهج المفاهيمي في ضوء دراسات إفرادية لضمان التحقق دوماً من وقائع البحوث الجارية في هذا الصدد.
