

Distr.: General
1 December 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان،

وتقريراً المفوضية السامية لحقوق الإنسان، والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

موجز ما دار في حلقة النقاش التي تناولت التدابير القسرية
الانفرادية وحقوق الإنسان والتي يعقدها مجلس حقوق
الإنسان كل سنتين

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-21424(A)



* 1 7 2 1 4 2 4 *

أولاً - مقدمة

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٣/٣٤، إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان أن ينظم في إطار دورته السادسة والثلاثين حلقة النقاش التي تُعقد كل سنتين وتتناول مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان، وطلب إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان أن تعد تقريراً عن حلقة النقاش تلك بغرض تقديمه إلى المجلس وعرضه عليه في دورته السابعة والثلاثين. وقدمت المفوضية هذا التقرير إلى المجلس بناءً على ذلك الطلب.

٢ - والغرض من حلقة النقاش التي تُعقد كل سنتين، والتي انعقدت في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، طبقاً لقرار المجلس ١٣/٣٤، هو إذكاء وعي جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم آليات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، بالأثر السلبي الذي يخلفه اتخاذ تدابير قسرية انفرادية على التمتع بحقوق الإنسان في البلدان المستهدفة وغير المستهدفة بها. وقد كانت حلقة النقاش أيضاً منتدى تواصل فيه بلا انقطاع تبادل الآراء والتجارب بين الدول الأعضاء وبين المؤسسات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني وآليات حقوق الإنسان وغير ذلك من أصحاب المصلحة، بخصوص الأثر الذي تخلفه التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

٣ - وركزت حلقة نقاش السنتين على الموارد والتعويضات اللازمة لتعزيز المساءلة وإتاحة وسائل الجبر. والغرض منها هو بناء توافق الآراء على تطوير مبادئ أساسية وخطوط توجيهية وتحديد الآليات الكفيلة بتقييم وتخفيف الأثر السلبي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية وكفالة المساءلة؛ ومتابعة التوصيات التي خرجت بها حلقات نقاش السنتين وحلقات العمل السابقة التي أسند إليها مجلس حقوق الإنسان ولايةً بذلك، والتي عُقدت في أعوام ٢٠١٥ و ٢٠١٤ و ٢٠١٣، وتقرير اللجنة الاستشارية لحقوق الإنسان أو لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/28/74).

٤ - وترأس حلقة النقاش نائب رئيس مجلس حقوق الإنسان عمر رمضان، ويسرّها سفير جمهورية فنزويلا البوليفارية وممثلها الدائم لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، خورخي فاليرو. وتألّف فريق النقاش من المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري؛ ونائبة عميد الجامعة الدولية ميتسو ورئيسة كلية القانون الدولي فيها (مينسك)، ألينا دوهان؛ وعضو اللجنة الاستشارية، جون زيغلير؛ والخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، ألفريد دي زاباس.

ثانياً - افتتاح حلقة النقاش

٥ - افتتح الرئيس الجلسة وأعطى الكلمة لمديرة شعبة المشاركة المواضيعية والإجراءات الخاصة والحق في التنمية، بيغي هيكس، التي أدلت ببيان استهلاكي باسم المفوضية السامية لحقوق الإنسان. ومهّد ميسّر المناقشة للموضوع وحدد نطاق المناقشة. وأدلى كل عضو في فريق النقاش ببيانه الاستهلاكي، ثم تلت ذلك مناظرة تفاعلية بمشاركة الدول والمنظمات غير الحكومية. ورد أعضاء فريق النقاش على تعليقات الحضور في جولتين اثنتين. وفي نهاية المناقشة، أدلى الميسّر بملاحظات ختامية.

٦- ودكرت السيدة هيكس بإعلان وبرنامج عمل فيينا اللذين يحثان الدول على الامتناع عن اتخاذ أي تدابير انفرادية لا تتفق مع المعايير الدولية؛ وبميثاق الأمم المتحدة؛ وبالنداء الذي وجهته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بإضافة بُعدٍ يتعلق بحقوق الإنسان في المداولات بشأن هذه المسألة.

٧- وأشارت السيدة هيكس أيضاً إلى دراسة مواضيعية (A/HRC/19/33) أنجزتها مفوضية حقوق الإنسان، التي أوصت جميع الدول الأعضاء بتجنب تطبيق أي تدابير قسرية تكون لها آثار سلبية على حقوق الإنسان، وخاصة على أضعف الفئات من الناس. وعلى وجه الخصوص، شددت على وجوب أن يفوق الأثر الإيجابي الذي يمكن توقعه من العقوبات التي تُفرض بهدف حماية حقوق الإنسان ما تخلّفه تلك العقوبات من أثر سلبي، وعلى وجوب إخضاع تلك التدابير لضمانات مناسبة بقصد حماية حقوق الإنسان. إلا أن التدابير القسرية الانفرادية لا تزال تُفرض دون مراعاة أثرها على حقوق الإنسان تمام المراعاة ودون تقييم ورصد مناسبين ودون إتاحة سبل انتصاف ملائمة. وكثيراً ما فشلت العقوبات في النص على إعفاءات واضحة لإتاحة شراء الأغذية أو اللوازم الطبية ودفع ثمنها، وهو ما أدى إلى انتهاكاتٍ للحق في الغذاء والحق في المياه والحق في الصحة - وللحق في الحياة في نهاية المطاف.

٨- ثم شجعت السيدة هيكس أعضاء فريق النقاش على الإجابة على الأسئلة التالية:

- كيف يمكن تصميم العقوبات على نحوٍ يجعلها لا تزيد فئات ضعيفةً بالفعل من السكان ضعفاً؟
- وما هي الضمانات التي يمكن وضعها عند فرض تلك التدابير؟
- وما الذي يمكن إجراؤه من استعراض ورصد لتقييم أثر التدابير على حقوق الإنسان، وكيف يمكن اتخاذ تدابير تصحيحية فورية عندما تكون العقوبات قد أحدثت نتائج سلبية؟
- وكيف يمكن تأطير المسألة والجبر في هذا السياق؟

ثالثاً- موجز المداولات

٩- ذكر ميسر المناقشة، سفير جمهورية فنزويلا البوليفارية وممثلها الدائم لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، خورخي فاليرو، أثناء ملاحظاته الاستهلالية، بقمة بلدان حركة عدم الانحياز، التي عُقدت في جزيرة مارغريتا، في جمهورية فنزويلا البوليفارية، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، حيث أدان رؤساء الدول والحكومات الموافقة على التدابير القسرية الانفرادية وفرضها في انتهاك لميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، ولا سيما لمبادئ عدم التدخل، وتقرير المصير، واستقلال الدول التي تُفرض عليها تلك الممارسات. ونادى السيد فاليرو مجدداً بإزالة تلك التدابير التي تقوّض حقوق الإنسان وتمنع الشعوب من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الكاملة.

ألف - مساهمات أعضاء فريق النقاش

١٠ - أكد المقرر الخاص المعني بالأثر السلبى للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري، أن المبدأ الأساسي في تناول التدابير القسرية الانفرادية يتمثل في التركيز على الحيلولة دون اتخاذها. وفي الحالات التي تكون فيها تلك التدابير قد اعتُمدت وأُثرت سلباً في حقوق الإنسان، ينبغي أن يكون الحق في سبيل انتصاف متاحاً بالفعل ومحمياً على المستوى الوطني والإقليمي والدولي. وفي عدم وجود مثل هذه الآليات إخلالاً ببعض الالتزامات الأساسية المكرّسة في معظم معاهدات حقوق الإنسان.

١١ - ووصف المقرر الخاص مجموعة من الآليات القانونية المختلفة التي أتاحت سبلاً ممكنة لضحايا التدابير القسرية الانفرادية كي يطالبوا بوسائل انتصاف وجبر. بيد أن تلك التدابير، في الواقع العملي، نادراً ما أتاحت الدرجة المطلوبة من سبل الانتصاف أو التعويض للأطراف المتضررة. فبعض الآليات غير متاح سوى للدول، من قبيل محكمة العدل الدولية التي نظرت بالفعل في قانونية العقوبات الاقتصادية بموجب القانون الدولي. ففي قضية *الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)*، جاء في قرار المحكمة أن حرية فرض تدابير تقيّد التجارة مع دولة مستهدفة مقصورة على الحالات التي لا تنطوي فيها تلك التدابير على انتهاك التزامات ناشئة عن معاهدة قائمة. وأشار المقرر الخاص إلى أنه يجوز استصدار رأي استشاري من المحكمة لمعرفة ما إذا كانت التدابير القسرية الانفرادية التي قد تتعارض مع الشرعة الدولية لحقوق الإنسان قانونية أم لا. ومن الآليات المشتركة بين الدول أيضاً اللجوء إلى هيئة تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية في حالة فرض دولة عضو في المنظمة عقوبات على دولة أخرى عضو فيها. وفي مثل تلك الحالات، يرجح أن تعتد الدولة التي تفرض العقوبات باستثناءات تتعلق بالأمن (المادة ٢١) من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة. ويتم تقييم مقبولية الدفاع في كل حالة على حدة.

١٢ - وفيما يتعلق بالآليات المتاحة مباشرة للأفراد والكيانات المتضررة، يضرب المقرر الخاص أمثلة على آليات وطنية وإقليمية ودولية. فالمحاكم الوطنية نادراً ما تناولت قضايا تتعلق بتدابير قسرية انفرادية تناولاً مُرضياً. وبالنسبة للآليات الإقليمية، أشار المقرر الخاص إلى المحاكم الأوروبية كأمثلة عليها. فالعقوبات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي تخضع لمراجعة قضائية كاملة من قبل محكمة العدل الأوروبية. وشدد المقرر الخاص على أن المحاكم قد راكمت، بمرور الوقت، مجموعة غنية من السوابق القضائية في قضايا عرضها عليها أفراد أو كيانات خضعت لتدابير تقييدية. وفي بعض الحالات، نجح المدعون في تلك القضايا في إسقاط أسمائهم من قائمة المشمولين بتلك العقوبات. وتتمتع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان باختصاص البت في القضايا التي يعرضها عليها أفراد أو كيانات قانونية بسبب انتهاكات اتفاقية مجلس أوروبا لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وقد نظرت المحكمة بالفعل في قضايا تتعلق بالعقوبات، ولو على نطاق أضيق. فالسوابق القضائية الصادرة عنها اقتصرَت على أقاليم الدول الأعضاء أو الأقاليم التي تسيطر عليها هذه الدول.

١٣ - وفيما يخص الآليات الدولية، ناقش المقرر الخاص الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. فبعض هذه الآليات، تربطه ظاهرياً علاقة بحالة الأشخاص

الذين انتهكت حقوقهم بسبب العقوبات. بيد أن تلك الآليات لا تكون متاحة عندما لا تكون الدول التي تفرض العقوبات طرفاً في الصك ذي الصلة. وقدّم المقرر الخاص حججاً تساند استهداف مساءلة الدولة وتحملها المسؤولية عن الأضرار. فالتزامات الدول لا تنحصر في الحالات التي تعتمد فيها تدابير تسري على إقليمها هي فقط، وإنما تتجاوز تلك الالتزامات حدودها الإقليمية لأن أفعال الدولة قد تؤثر على الأوضاع في الخارج. لذلك، ينبغي تحميل أي دولة تفرض عقوبات المسؤولية عن أي انتهاكات لحقوق الإنسان تنتج عن تلك العقوبات.

١٤- ورغم أن هيئة المعاهدة قد تصدر قراراً فيما يتعلق بإجراء الانتصاف الذي يتعين اتخاذه من قبل دولة من الدول، من قبيل دفع تعويض للضحايا، فإن قراراتها لا تكون ملزمة قانوناً للدول المستهدفة. فالشكاوى المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي تسبب فيها تدابير قسرية انفرادية يمكن أن تقدّم أيضاً إلى الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، أو إلى آلية إجراء تقديم الشكاوى التابع له.

١٥- واختتم المقرر الخاص عرضه باقتراح إنشاء لجنة للتعويضات خاضعة لمجلس الأمن، أو إنشاء تلك اللجنة بواسطة اتفاقية متعددة الأطراف. ويمكن أن يُطلب إلى الدول التي فرضت تدابير قسرية انفرادية على دول أخرى التبرع مالياً لتلك اللجنة.

١٦- وحاجت ألينا دوهان، نائبة عميد جامعة ميتسو الدولية ورئيسة كلية القانون الدولي فيها، بالقول إن الأثر الذي تخلفه التدابير القسرية الانفرادية يشبه الأثر الناجم عن تهديدات أخرى للسلم والأمن الدوليين، إذ تؤدي إلى آثار سلبية، بل حتى إلى إحداث اضطراب في التقدم على درب التنمية الاجتماعية والاقتصادية للشعوب في جميع أنحاء العالم في جو من السلم. ومع ذلك، تستلزم مناقشة وسائل الانتصاف، أولاً وقبل كل شيء، تعريفاً واضحاً لماهية التدابير القسرية الانفرادية غير القانونية في الواقع، مع مراعاة الآليات المستخدمة بالإضافة إلى عواقب استخدامها ومقاصده، إلى جانب ردود الفعل الفورية والطويلة المدى.

١٧- واقترحت السيدة دوهان إعادة العمل بآليات تقصي الحقائق التابعة لمجلس الأمن والجمعية العامة باعتبارها شكلاً من أشكال الرد على التدابير القسرية الانفرادية. كما اقترحت اللجوء فعلاً إلى الإجراءات الخاصة وآليات أخرى تابعة لمجلس حقوق الإنسان، من قبيل هيئات المعاهدات وإجراء تقديم الشكاوى.

١٨- وفيما يتعلق بالردود الفورية على التدابير القسرية الانفرادية التي تطبق على الأشخاص الطبيعيين أو القانونيين، ينبغي أن يمنح الشخص أو الكيان القانوني الحق في الطعن لدى محكمة وطنية، يمكنها أن تقيّم مدى قانونية التدابير واتخاذ قرار بشأن أنسب عقوبة جنائية أو إدارية، إذا لزم الأمر. فإذا ما بُرئ الشخص الطبيعي أو الكيان القانوني المستهدف من التهم التي استدعت اتخاذ تدابير قسرية انفرادية في حقه، تُمنح الدولة التي يتخذ منها ذلك الشخص أو الكيان القانوني محل المخابرة معه صلاحية طلب وقف العمل بتلك التدابير، ويتوجب عندئذ وقف العمل بها فوراً. وفي جميع الحالات، يكون للشخص الطبيعي أو الكيان القانوني المستهدف بالتدابير الحق في محاكمة مع مراعاة جميع ضمانات الإجراءات القانونية الواجبة.

١٩- ولا بد من أن تشمل الردود الطويلة المدى على التدابير القسرية الانفرادية صياغة تعريف واضح لتلك التدابير وللمعايير التي يمكن بالاستناد إليها اعتبار أنشطة ما غير قانونية.

فعدم وجود تعريف أفسح المجال أمام إساءة الاستخدام من جانب الدول التي تفرض العقوبات والدول التي تكون هدفاً لها، على حد سواء. لذلك، فإذا كانت وسيلة الضغط التي تستخدمها دولة من الدول قانونية بموجب القانون الدولي، فإنها لا تشكل تدبيراً قسرياً انفرادياً ولا يمكن أن تشكل سبباً للمساءلة أو لجبر الضرر.

٢٠- وحسب رأي السيدة دوهان، ينبغي اتخاذ خطوات على أعلى مستوى، كصدور قرار عن الجمعية العامة، مثلاً، لمنع اعتماد وتطبيق تدابير قسرية انفرادية. فعند محاولة دولة ما تغيير سلوك دولة أخرى بما يؤدي إلى نشوب نزاع بينهما، ينبغي السعي إلى التسوية بأي وسيلة من الوسائل السلمية المتاحة، كعرض المسألة على هيئة تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية، على سبيل المثال، التي تتناول تطبيق العقوبات الاقتصادية.

٢١- والنظام برمته، الذي ينطوي على تطبيق عقوبات محددة الأهداف، ينبغي تعديله حرصاً على تقديمه ضمانات مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة. وينبغي أن تشرع الدولة المستهدفة فوراً في رفع طلب جنائي أو إداري إلى مجلس الأمن مشفوع في الوقت نفسه بمعلومات عن الطرف المعني (أو إلى مجلس أوروبا في حال تعلق الأمر بتدابير تقييدية يطبقها الاتحاد الأوروبي). وينبغي رفع العقوبات المحددة الهدف إذا ثبتت براءة الطرف المعني.

٢٢- وختمت السيدة دوهان بالقول إنه ينبغي أن تكون الكيانات القانونية أو الأشخاص الطبيعيون قادرين على تقديم طعون لدى الهيئات المختصة القادرة على تقرير ما إذا كان فعل من الأفعال يقع ضمن نطاق التدابير القسرية الانفرادية، وعلى الأمر، عند الاقتضاء، بالرد على ذلك الفعل أو بالحصول على تعويض من الدولة المسؤولة عنه.

٢٣- وأشار جان زيغلر، عضو الهيئة الاستشارية، إلى أن التدابير القسرية الانفرادية تنتهك على العموم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب الحق في التنمية المستقلة، وهو رأي أعربت عنه اللجنة الاستشارية في دراسة صدرت قبل بضع سنوات. وبين جان زيغلر كيف أن التدابير القسرية الانفرادية تنتهك باستمرار حقوق الإنسان لسكان الدول التي تخضع للعقوبات. وقد انشغلت اللجنة الاستشارية أساساً بالطريقة التي تؤدي بها التدابير القسرية الانفرادية وظيفتها وبالطريقة التي يتم بها تنفيذها تقنياً. فالعقوبات تشتغل باستمرار على ثلاثة مستويات، وبصرف النظر عن أي دولة تكون قد فُرضت عليها تلك العقوبات. فبادئ ذي بدء، هناك تعدد على العلاقات الخارجية للدولة المستهدفة. ثانياً، تتدخل الدولة التي تفرض العقوبات في السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الوطنية للدولة التي تطبق عليها العقوبات. ثالثاً، ترافق العقوبات حملة صحفية تحاول تبريرها.

٢٤- وأشار السيد زيغلر إلى حالة التدابير القسرية الانفرادية التي تطبقها الولايات المتحدة الأمريكية على جمهورية فنزويلا البوليفارية. فالتدابير التي اعتمدها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، دونالد ترامب، في ٢٤ آب/أغسطس ٢٠١٧ تمس بفرض الدولة في الدخول إلى الأسواق المالية. ويرافق تلك التدابير تدخل في السياسة الوطنية والاقتصاد، وحملة صحفية لشرعنة التدابير القسرية الانفرادية. وشبه السيد زيغلر كذلك الظروف التي أحاطت بالانقلاب على الحكومة المنتخبة ديمقراطياً في شيلي في عام ١٩٧٣ على الأصعدة الثلاثة باستخدام التدابير القسرية الانفرادية المعاصرة.

٢٥- ورَّحِب السيد زيغلر بما أنجزه المقرر الخاص من عملٍ بشأن الأثر السلبي الذي تخلفه التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان وباقتراحه إنشاء لجنة لضبط التدابير القسرية الانفرادية ولوضع حد لها نهائياً وإلى الأبد.

٢٦- وأكَّد الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، السيد ألفريد دي زاياس، أن فرض التدابير القسرية الانفرادية يهدد إعمال نظام دولي ديمقراطي ومنصف. فقد ثبت أن هذه التدابير تتسبب في ضرر هائل لأشد سكان العالم ضعفاً، بينما تمنح الأقوياء سطوة مفرطة. وفي عالم مترابط وغير مستقر، من شأن التصرفات الأحادية التي تقوم بها دولة واحدة أن تضر بإعمال الحقوق في كافة أنحاء المعمورة. فقدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يصيبها الشلل عندما تعرقل التصرفات الأحادية توفير الخدمات العامة أو صيانة الهياكل الأساسية البالغة الضرورة. وقد أثار فاعلون في مجالي حقوق الإنسان والإغاثة الإنسانية شواغل بشأن الضرر البين الذي تسببه التدابير الانفرادية لمجموعات مهمشة تاريخياً. وهذا هو السبب الذي أدانت لأجله أغلبية من الدول تلك التدابير مراراً وتكراراً وفي عدد من المحافل الدولية المختلفة.

٢٧- وبيَّن الخبير المستقل كيف أن من طبيعة التدابير القسرية الانفرادية الإسهام في استمرار حالات انتهاك حقوق الإنسان، بما فيها التدابير المتعلقة بتزويد جماعات مسلحة بالأسلحة وحصار غزة وعمليات القتل التي استهدفت فاعلين من غير الدول، وكيف أن طبيعتها هذه تمس بالركيزة الأساسية للسلم والأمن الدوليين التي وضعتها الأمم المتحدة. وقال أكاديميون وجهات صاحبة مصلحة على الصعيد الدولي وأفراد من المجتمع المدني إن فرض تدابير قسرية انفرادية يناقض قرارات تأسيسية صادرة عن الجمعية العامة، ولا سيما منها قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (الدورة ٢٥) المتعلق بالعلاقات الودية بين الدول. فالهدف الموحَّد المتمثل في إقامة علاقات ودية وواجب تجنب التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء الأخرى شرطان من دونهما لا يتحقق التعايش السلمي بين الدول.

٢٨- وشدَّد الخبير المستقل على أن القانون الدولي الساري على التدابير القسرية واضح بشكل لا فت. فميثاق الأمم المتحدة يبيِّن أن مجلس الأمن هو الهيئة الوحيدة المخوَّلة سلطة فرض عقوبات وأنه لا يمكن فرض عقوبات إلا بعد استنتاج أن السلم والأمن الدوليين معرضان للخطر، بموجب المادة ٣٩ من الميثاق. وفضلاً على ذلك، أيد الخبير المستقل تقرير اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2000/33) الذي جاء فيه أنه يجب أن تكون التدابير القسرية محدودة في الزمن وأنه ينبغي ألا تضر بالسكان الأبرياء، كما ينبغي ألا تفاقم الاختلالات في توزيع الدخل وألا تؤدي إلى نشوء ممارسات تجارية غير قانونية أو لا أخلاقية. بل ينبغي إثبات أن أنظمة العقوبات متناسبة. ويجب إخضاعها للرصد دورياً وإنهاء العمل بها عندما يبدو جلياً أنها غير فعالة أو تتسبب في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان.

٢٩- وحاجَّ الخبير المستقل بالقول إن العقوبات المتعددة الأطراف قد نُفذت بنجاح في مكافحة العنصرية والاستعمار والفصل العنصري في جنوب أفريقيا. وبالمثل، من شأن حظر أسلحة تتفق عليه عدة أطراف أن يكون قانونياً وفعالاً في الوقت نفسه إذا كان يرمي بشكل صحيح إلى تعزيز السلم والحلول الدبلوماسية، لا العنف. وأوصى بالكشف عن المزيد مما استتر من الضرر الذي تخلفه الأنظمة الانفرادية على حقوق الإنسان عن طريق حوار البلاغات مع

الإجراءات الخاصة، التي تُقدّم بواسطة آليات الشكاوى الفردية وبين الدول التابعة لهيئات المعاهدات، كما أوصى بمناقشتها في سياق الاستعراض الدوري الشامل.

٣٠- وفي الختام، بيّن الخبير المستقل كيف أن إطار المساءلة على الضرر الذي تتسبب فيه التدابير القسرية الانفرادية لم يطرّوّر بالقدر الكافي. ففي الحالات التي أدت فيها العقوبات إلى حدوث مجاعة أو نزاع أو هجرة جماعية، ينشأ بدهاء واجب المساءلة وجبر الانتهاك. بيد أن الإرادة السياسية اللازمة لإنشاء هذا الإطار الضروري وإنفاذه لم تتوفر بعد. وناشد الخبير المستقل الدول الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان أن تتعاون على إنشاء آليات تضمن وسائل الطعن والحصول على الجبر لمجموعات السكان التي تعاني جزاء تدابير قسرية اتخذتها دول على نحو انفرادي، كما ناشدها أن تدافع عن تعددية الأطراف باعتبارها السبيل للمضي قدماً.

باء- المناقشة التفاعلية

٣١- أثناء المناقشة العامة، تناول الكلمة ممثلو الدول التالية: الجزائر، بوليفيا (دولة بوليفيا المتعددة القوميات)، الصين، كوبا (نيابة عن مجموعة الدول النامية المتقاربة التفكير)، إكوادور، مصر (نيابة عن مجموعة الدول العربية وبصفتها الوطنية)، فيجي، إيران (جمهورية إيران الإسلامية)، العراق، نيكاراغوا، باكستان (أدلت ببيان نيابة عن منظمة المؤتمر الإسلامي وبصفتها الوطنية)، قطر، الاتحاد الروسي، السودان، تونس (نيابة عن مجموعة الدول الأفريقية)، الإمارات العربية المتحدة (باسم البحرين ومصر المملكة العربية السعودية)، فنزويلا (جمهورية فنزويلا البوليفارية) (أدلت ببيان نيابة عن حركة بلدان عدم الانحياز وبصفتها الوطنية)، زمبابوي.

٣٢- وتناول الكلمة ممثلو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية التالية: المجلس الدولي لدعم المحاكمة العادلة وحقوق الإنسان، منظمة التنمية العراقية، مؤسسة معارج للسلم والتنمية، لجنة قطر الوطنية لحقوق الإنسان، هيئة رصد الأمم المتحدة، ورابطة زودفيند للسياسات الإنمائية Verein Südwind Entwicklungspolitik.

٣٣- ووصف معظم المشاركون هذه التدابير الانفرادية بأنها انتهاك لحقوق الإنسان، خاصةً عندما تُتخذ تلك التدابير في حق بلدان نامية أو من أقل البلدان نمواً. وأشار مندوبون أيضاً إلى أن التدابير القسرية الانفرادية تضر بالحق في التنمية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في التعليم والحق في مستوى معيشي لائق، والحق في الصحة، والحق في الغذاء، والحق في الماء. وأشار بعض المشاركون إلى حالات كان للتدابير القسرية الانفرادية فيها أثر على الحقوق المدنية والسياسية، ولا سيما على الحق في حرية التنقل والحق في الخصوصية والحق في محاكمة عادلة والحق في الحياة.

٣٤- ووصف بعض المتكلمين التدابير القسرية الانفرادية بأنها انتهاك للميثاق وللمبادئ المكرّسة في إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة. واعتبر هذه التدابير أيضاً عقبة أمام بلوغ أهداف التنمية المستدامة المدرجة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وذكر بعض الوفود قرار الجمعية العامة ١٩٣/٧١ باعتباره صكاً يدين اعتماد تلك التدابير.

٣٥- وميّر بعض المندوبين بين التدابير القسرية الانفرادية والعقوبات التي تُنفذ طبقاً لقرارات مجلس الأمن. فبينما تُعتبر هذه الأخيرة أدوات فعالةً يستخدمها المجتمع الدولي لحل النزاعات، تعتبر هذه الوفود نفسها التدابير القسرية الانفرادية وسيلة للعقاب الجماعي.

٣٦- وشدّد العديد من المشاركين على أن آثار التدابير القسرية الانفرادية أشد على الفئات الضعيفة من الناس من غيرها وأنها تشكل تمييزاً في حقها، وهي الفئة التي تستحق اهتماماً أكبر من الدول ومن مجلس حقوق الإنسان. ومن المجموعات التي تتضرر بشكل خاص من التدابير القسرية الانفرادية النساء والأطفال والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقة والشعوب الأصلية والأقليات الإثنية والدينية والفلاحون والفقراء.

٣٧- وحسب رأي أحد المندوبين، أبانت التجربة على أن هذه الفئات، حتى لو أنها ليست المستهدفة بالأساس بتلك التدابير، فإنها أول من يعاني من تبعاتها. واعتبر المتكلمون تلك التدابير غير فعالة بل تأتي بعكس النتائج المتوخاة منها، لأنها كثيراً ما تعزّز موقع الزعماء الذين يُراد بها الإضرار بهم.

٣٨- وذكّر بعض المشاركين بأن التدابير القسرية الانفرادية تنتهك حقوق الإنسان للناس من غير سكان الدول المستهدفة. بل إن بعض التدابير قد يضر بحقوق الإنسان لمواطني الدول المستهدفة.

٣٩- وحسب رأي عدد من المشاركين، فإن التدابير القسرية الانفرادية أدوات في أيدي الأقوياء يمكن بها للبلدان الأكثر تقدماً أن تضغط على بلدان نامية وأخرى من أقل البلدان نمواً التي تبنت أنظمة اقتصادية وسياسية لا تحظى بموافقة الدول المتقدمة. وفي هذا انتهاك للقانون الدولي العام لأنه يشكل تدخلاً في حق الشعوب في تقرير مصيرها وفي حقها في أن تختار هي أنظمتها الاقتصادية والسياسية. فتلك التدابير القسرية ليست انفرادية فحسب وإنما هي أيضاً ذات اتجاه واحد، حيث إن الدول القوية توجهها ضد دول أضعف منها. وقد وصف أحد الوفود التدابير القسرية بأنها "إجراءات غير عسكرية للضغط على البلدان"، ووازى بين القوانين التي تحكم النزاعات المسلحة من أجل حماية المدنيين وبين ضرورة حماية حقوق الإنسان، ومن جملتها الحق في التنمية، للأشخاص والشعوب المتأثرة بالتدابير القسرية الانفرادية.

٤٠- ومن جملة حالات التدابير القسرية الانفرادية التي ذُكرت أثناء المناقشة التفاعلية التدابير التي اتُخذت مؤخراً في حق قطر وجمهورية فنزويلا البوليفارية، والتدابير التي تُطبق في حق زمبابوي واليمن ودولة فلسطين (غزة) وجمهورية إيران الإسلامية والعراق أثناء حقبة التسعينيات من القرن الماضي. وأشارت منظمات غير حكومية إلى تدابير اتُخذت في حق مجموعات بعينها، مثل السكان الصحراويين من قبل المغرب وطائفة الروهينغيا من قبل ميانمار.

٤١- ولاحظت إحدى منظمات المجتمع المدني أن أعضاء فريق النقاش تحدّثوا إلى حد كبير من نفس المنطلق، على الرغم من وجود وجهات نظر مختلفة بشأن قانونية التدابير القسرية الانفرادية وإمكانية تبريرها. وأعرب أحد المندوبين عن أسفه لعدم وجود عدد أكبر من الأصوات التي ترى إمكانية اعتبار التدابير القانونية لأن وجود هذه الأصوات كان سيُغني النقاش. وأشار متكلم آخر إلى أن ممارسات الفساد في الدول المستهدفة أساساً هي السبب في قلة الموارد لإعمال حقوق الإنسان، مع أنه أقر بإضرار التدابير القسرية الانفرادية بحقوق الإنسان.

واقترحت مجموعة من الدول التمييز بين عمليات المقاطعة والحصار وبين التدابير القسرية الانفرادية، نظراً لأن عمليات المقاطعة والحصار تكون مبررة عندما يُعتقد أن الدول المستهدفة تدعم الإرهاب.

٤٢ - وحثت أغلبية كبيرة من المشاركين الدول على الامتناع عن اعتماد تدابير قسرية انفرادية في جميع الأحوال. ودعا كثيرون منهم أيضاً، ممن تمكّنهم مواقعهم من القيام بذلك، إلى اتخاذ تدابير تمنع دولاً ثالثة من اعتماد تدابير قسرية انفرادية تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان. فتلک التدابير لا تساعد في التنفيذ الفعّال لإعلان وبرنامج عمل فيينا ولا في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٤٣ - وقدّم بعض المشاركين اقتراحات واقعية فيما يتعلق بالموارد والتعويضات الضرورية لتعزيز المساءلة ووسائل الجبر. وينبغي استخدام جميع آليات مجلس حقوق الإنسان، ومن جملتها الآليات المنشأة بموجب معاهدات، والآليات المستندة إلى الميثاق وآلية الاستعراض الدوري الشامل، من أجل معالجة انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية ولجبر الضرر الناجم عنها.

٤٤ - ودعا كثيرون إلى إنشاء آلية ضمن منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تكوّن كغفالة المساءلة ووسائل الجبر. وتكون الغاية من تلك الآلية منع تطبيق تدابير قسرية انفرادية جديدة والتخفيف من آثار ما أُخذ منها بالفعل وتوفير الجبر الكامل عن طريق الإعادة والتعويض والترضية. ويمكن أن تكون تلك الآلية في شكل هيئة مؤقتة أو دائمة، يعتمد عليها مجلس حقوق الإنسان بواسطة قرار عادي أو إعلان أو معاهدة قائمة بذاتها. واقترح مندوبون أيضاً إنشاء سجل مركزي لتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن تدبير قسري انفرادي. وتكون تلك الآلية وذاك السجل المركزي وسيلتين من وسائل تعزيز المبادئ والخطوط التوجيهية درءً لمزيد من الإضرار بحقوق الإنسان بسبب التدابير القسرية الانفرادية. وتساهمان أيضاً في ممارسة رقابة ديمقراطية على استخدام السلطة السياسية أو الاقتصادية على نحو يمس بحياة الناس، والتأكد مما إذا كانت ممارسة تلك السلطة لا تتنافى ومقاصد الميثاق.

٤٥ - واستجلى المشاركون في المناقشة الآلية أو الهيئة التي يمكنها توفير الجبر المجدي والحقيقي والفعال للضحايا المتضررين من تدابير قسرية انفرادية وكيفية تعزيز المساءلة عنها. وتساءل البعض عن الخطوات المحددة التي لا بد من اتخاذها لإنشاء مثل تلك الآلية بغية الالتفاف على ممارسة الدول القوية حقّ الفيتو وهي الدول التي تفرض تلك التدابير. وتناولت أسئلة أخرى عدم وجود آلية من هذا القبيل، أو قصور الآليات الموجودة أو عدم فعاليتها، والأثر السلبي الذي تخلفه التدابير القسرية الانفرادية على نظام دولي ديمقراطي وعلى سيادة الدول، وكذلك على آفاق توفير الجبر لمن مسّت تلك التدابير بحقوقهم الإنسانية.

جيم - أجوبة أعضاء فريق النقاش

٤٦ - شدّد المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان على اللبس الدبلوماسي الذي يعتري تناول التدابير القسرية الانفرادية في الوثائق الرسمية مما يؤدي إلى اختلاف البلدان النامية والبلدان المتقدمة في تأويلها. فقد رأت بعض الدول أن التدابير القسرية الانفرادية تنتهك القانون الدولي، بينما رأت دول أخرى عدم وجود دليل على

ذلك. ولاحظ المقرر الخاص أنه ينبغي لجميع الدول، سواء كانت متقدمة أو نامية، أن تعرب عن آرائها توخياً لفهم مشترك تدريجي. وأشار إلى أن كون مبدأ الحصانة من الاختصاص المحلي مسألة تحقّق بشأها قدرٌ لا بأس به من توافق الآراء، بالاستناد إلى السياسة الرسمية التي ينتهجها الاتحاد الأوروبي. وينبغي أن يكون القانون الدولي لحقوق الإنسان قادراً على حماية الناس في وقت السلم بالقدر نفسه، على الأقل، الذي يحمي به القانون الدولي الإنساني الناس في وقت الحرب. ودُكر أيضاً بأن جميع الدول، بإعلانها اعتماد أهداف التنمية المستدامة، قد جددت مؤخراً التزامها بسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي. ولأن الآليات القائمة ليست فعالة بالقدر الكافي في معالجة الأثر السلبي الناجم عن التدابير القسرية الانفرادية بالنسبة لحقوق الإنسان، فإن الخيار الأفضل يتمثل في منع اعتماد تلك التدابير.

٤٧- وأعربت أليسا دوهان عن أسفها لأن النقاشات التي تتناول مسألة التدابير القسرية الانفرادية تركز أكثر مما ينبغي على السياسة العامة بدلاً من أن تركز على سيادة القانون. إذ تجب حماية سيادة القانون على الصعيد الدولي. ولأجل ذلك، قد يلقي وضع تعريف قانوني للتدابير القسرية الانفرادية الضوء على العديد من السجلات السياسية المحيطة بها. فالعقوبات المحددة الهدف تشكّل انتهاكاً في حد ذاتها نظراً لأنها لا توفر أي ضمانات إجرائية. ومن ناحية أخرى، ليس جميع محاولات التأثير على دول أخرى مخالفاً للقانون؛ فعلى سبيل المثال، يمكن اعتماد تدابير مضادة في إطار القانون الدولي القائم. وهناك آليات لتوفير وسائل الجبر؛ بيد أن هذه الآليات لا تؤدي وظيفتها على النحو المطلوب، ولن يتسنى إنشاء آليات فعالة إلا عندما يكون ثمة حوار حقيقي بشأن هذه المسألة بين جميع الأطراف المعنية.

٤٨- وقال جان زيغلر إن قطر كانت موضوع عقوبات انفرادية طبقتها عليها دول أخرى، وأن هذا الأمر كانت له عواقب وخيمة على سكانها بالنظر إلى أن البلد يستورد العديد من السلع الأساسية من الخارج. لذلك، فإن العقوبات المفروضة على قطر غير قانونية ويجب إنهاء العمل بها. وفي هذه الحالة، تتمتع محكمة العدل الدولية باختصاص تقرير ما إذا كان يجب دفع تعويض لسكان قطر. فرفض التبادل التجاري مع دولة أخرى ليس في حد ذاته انتهاكاً للقانون الدولي؛ ولكن هذا الرفض يصبح تدبيراً منافياً للقانون عندما يُعيق أعمال الحق في التنمية. ودُكر السيد زيغلر بأن مجلس حقوق الإنسان نادى أول ما نادى بإنهاء اتخاذ التدابير القسرية الانفرادية في عام ٢٠١٢، عندما اعتمد قراره ٣٢/١٩. ومنذ ذلك التاريخ، لم يتغير الشيء الكثير في مناطق مثل غزة وكوبا، تعاني جزاء اتخاذ التدابير القسرية الانفرادية منذ سنوات. وأعرب عن أمله في ألا يسري الأمر نفسه على جمهورية فنزويلا البوليفارية. واستشهد جان زيغلر بالأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي أنان، الذي قال مرة، فيما يتعلق بحقوق الإنسان، إن الضمير الإنساني يتبلور "ولكن بوتيرة جبل من الجليد". وختم مداخلته بمناشدة جميع الجهات صاحبة المصلحة أن تسعى إلى إنشاء قاعدة جديدة تحظر التدابير القسرية الانفرادية التي تنتهك حقوق الإنسان أو تضع العراقيين أمام التمتع بالحق الجماعي في التنمية.

٤٩- وقال الخبير المستقل المعني بتعزيز نظام دولي ديمقراطي ومنصف إن ما يقوّض النظام الدولي هو فرض دول بشكل أحادي عقوبات أو حصاراً على دول أخرى دون موافقة مجلس الأمن. وتنبغي إتاحة وسائل انتصاف عن طريق وقف العمل بالتدابير ثم عن طريق منح تعويض للضحايا في كل من الدول المستهدفة والبلدان الثالثة. فالعقوبات التي فُرضت على قطر تتنافى

تماماً مع قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (الدورة الخامسة والعشرون)، وبإمكان الدولة أن تقدّم إجراء بين الدول أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. واقترح الخبير المستقل أيضاً أن تستصدر الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية رأياً استشارياً بشأن التدابير القسرية الانفرادية. وشدد الخبير المستقل على أن المبادئ العامة للقانون تُنتهك بالحصار وبغيره من التدابير القسرية. فالمبادئ العامة هي روح القانون ومنها يُستلهم القانون؛ ومن جملة هذه المبادئ حسن النية والإغلاق الحُكْمِي وعدم التعسف. وتشكل تدابير الحظر الاقتصادي الانفرادية بدورها انتهاكاً لمبدأ المعاهدة شريعة المتعاهدين ويمكن اعتبارها شكلاً جديداً من أشكال الاستعمار. فهي تعدّ على الاختصاصات السيادية. وأشار الخبير المستقل إلى انعدام حسن النية في العديد من مجالات الأعمال التجارية التي تستفيد من إجراءات تسوية المنازعات الاستثمارية على حساب حقوق الإنسان الأساسية للسكان المتضررين، مما يقوّض قدرة الدول على كفالة تلك الحقوق، ولكنها تتصرف بشكل مختلف عندما تتضرر تجارتها من تدابير قسرية انفرادية. وهي نادراً ما تعرض منازعات مشابهة مع الدول المستهدفة على المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار في حالة التدابير القسرية الانفرادية.

رابعاً - استنتاجات

٥٠ - عرض مدير المناقشة الاستنتاجات والتوصيات التالية المستمدة مما جال في حلقة النقاش:

(أ) ينبغي منع اتخاذ تدابير قسرية انفرادية؛ من شأن انتهاكات حقوق الإنسان التي تتسبب فيها تلك التدابير أن تستتبع تعريض الدول للمسؤولية الدولية، ومن ثم إلى تحميلها واجب دفع تعويضات للضحايا؛

(ب) ينبغي أن تستهدف الجهود المبذولة لتحديد التدابير القسرية الانفرادية بتعريف أوضح لهذه التدابير، وأن يشمل التعريف الموارد الممكنة وسبل الحصول على تعويضات؛

(ج) ينبغي أن يركز مجلس حقوق الإنسان والدول الأعضاء على الآليات الموجودة عند التدقيق في وسائل جبر الأضرار الناجمة عن تدابير قسرية انفرادية؛

(د) الدول جميعها مدعوة إلى إنشاء آليات جبر محلية؛

(هـ) ينبغي لمجلس حقوق الإنسان أن ينظر في إنشاء لجنة تعويض وجبر لفائدة الأشخاص الذين يعتقدون أن حقوقهم الإنسانية قد تأثرت سلباً جرّاء اعتماد تدابير قسرية انفرادية؛

(و) ينبغي لمجلس حقوق الإنسان أيضاً أن ينظر في إنشاء مركز وثائق خاص بحالات انتهاكات حقوق الإنسان الناشئة عن تدابير قسرية انفرادية.