

Distr.: General
11 January 2012
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة عشرة

البندان ٢ و ٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية

والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

دراسة مواضيعية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، تتضمن توصيات بشأن إجراءات ترمي إلى وقف هذه التدابير*

موجز

هذه الوثيقة دراسة مواضيعية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، تتضمن توصيات بشأن إجراءات ترمي إلى وقف هذه التدابير، وفقاً لطلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢٤/١٥.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١ مقدمة - نطاق الدراسة وأهدافها
٣	٤-٢ مفهوماً التدابير القسرية الانفرادية
٤	٢٧-٥ مسألة شرعية التدابير القسرية الانفرادية بموجب القانون الدولي
٤	٢٥-٧ ألف - التدابير القسرية العامة
١٠	٢٧-٢٦ باء - التدابير القسرية المحددة
١١	٣٨-٢٨ رابعاً - أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان
١٤	٤٢-٣٩ خامساً - التوصيات

أولاً - مقدمة - نطاق الدراسة وأهدافها

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢٤/١٥ إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تعدّ دراسة مواضيعية عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، تتضمن توصيات بشأن الإجراءات الرامية إلى وقف هذه التدابير مع مراعاة جميع ما سبق من تقارير وقرارات ومعلومات ذات صلة متاحة لمنظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد، وأن تقدم هذه الدراسة إلى المجلس. وتتضمن هذه الوثيقة دراسة مواضيعية وفقاً لهذا القرار.

ثانياً - مفهوم التدابير القسرية الانفرادية

٢ - من المسلّم به عامة أن عبارة "التدابير القسرية الانفرادية" صعبة التعريف. فغالباً ما تشير هذه العبارة إلى التدابير الاقتصادية التي تتخذها إحدى الدول لحمل دولة أخرى على تغيير سياستها^(١). وأكثرية أشكال الضغط الاقتصادي الواسعة الانتشار هي الجزاءات التجارية التي تُفرض في شكل حظر و/أو مقاطعة، ووقف التدفقات المالية والاستثمارية بين البلدان المُرسلة والمستهدفة^(٢). وبينما تُفهم حالات الحظر في كثير من الأحيان بصفتها جزاءات تجارية هدفها منع وصول الصادرات إلى بلد مستهدف، فإن حالات المقاطعة تدابير ترمي إلى رفض الواردات من بلد مستهدف^(٣). ومع ذلك، كثيراً ما يُشار أيضاً إلى الجمع بين القيود المفروضة على الواردات والصادرات كحظر تجاري^(٤).

٣ - ولجأت دول مؤخراً إلى ما يُعرف بالجزاءات "الذكية" أو "المحددة الهدف"، مثل تجميد الودائع وحظر السفر، قصد التأثير في أفراد يُنظر إليهم على أنهم يحتلون مناصب تمكّنهم من اتخاذ إجراءات سياسية في دولة ما^(٥).

(١) انظر Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 698.

(٢) انظر Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2nd ed. (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1996).

(٣) انظر Christopher C Joyner, "Boycott", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011). Available from www.mpepil.com

(٤) انظر Lowenfeld, *International Economic Law*, p. 733; Omer Y. Elagab, "Coercive economic measures against developing countries", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 41 (1998), pp. 682-694.

(٥) انظر George A. Lopez and David Cortright, "Financial sanctions: the key to a 'smart' sanctions strategy", *Die Friedens-Warte*, vol. 72, No. 4 (1997), p. 327; Gary C. Hufbauer and Barbara

٤- ويستلزم التعريف السائد تقييماً منفصلاً لتبيّن ما إذا كان شكل محدد من أشكال التدابير القسرية الانفرادية غير شرعي وإلى أي حد، في ضوء مختلف المعايير القانونية. وفي الوقت نفسه، يستتبع ذلك أن التدابير القسرية الانفرادية، بغض النظر عن شرعيتها بموجب نصوص معينة في القانون الدولي، يمكن أن تؤثر سلباً في حقوق الإنسان بشتى الطرق. وبالتالي يُفرد الفصلان الثالث والرابع إلى مسألة شرعية التدابير القسرية الانفرادية وأثرها في التمتع بحقوق الإنسان، على التوالي.

ثالثاً- مسألة شرعية التدابير القسرية الانفرادية بموجب القانون الدولي

٥- ليس من السهل عموماً الرد على ما إذا كانت التدابير القسرية الانفرادية مشروعة أو غير مشروعة بموجب القانون الدولي العام. إذ يتوقف الكثير على الشكل المحدد للتدابير القسرية وعلى قانون المعاهدات المنطبق، إن وجد، وعلى قواعد القانون الدولي العرفي ذات الصلة بتقييم التدابير القسرية، وكذلك على الأسس المحتملة لاستثناء عدم شرعية هذه التدابير. وانسجماً مع قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٤/١٥، سيركز هذا التقرير أساساً، فيما يتعلق بشرعية التدابير القسرية الانفرادية، على مسألة مدى احتمال أن تكون التأثيرات السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان عاملاً يجعل تلك التدابير تدابير غير مشروعة.

٦- ومن المفيد في البداية، التمييز بين الجزاءات الاقتصادية العامة التي تلجأ إليها الدول وآخر الجزاءات التي تُعرف بالجزاءات الذكية أو المحددة الهدف الموجهة ضد أفراد^(٦)، لأن فرضها يشمل مجموعات مختلفة من القواعد القانونية.

ألف- التدابير القسرية العامة

٧- يمكن أن تكون لعدم المشروعية المحتملة للجزاءات الاقتصادية العامة مصادر مختلفة. وقد يتضمن القانون الإنساني الدولي وكذلك معاهدات حقوق الإنسان قيوداً على فرض الجزاءات الاقتصادية.

Oegg, "Targeted sanctions: a policy alternative?", *Law and Policy in International Business*, vol. 32 (2000-2001), pp. 11-20; Iain Cameron, "UN targeted sanctions, legal safeguards and the European Convention on Human Rights", *Nordic Journal of International Law*, vol. 72, No. 2 (2003), pp. 159-214.

(٦) انظر مراجع الحاشية ٥ أعلاه.

١- قانون المعاهدات

معاهدات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي

٨- يمكن أن يكون لمعاهدات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي دخل في حالات التدابير القسرية الانفرادية التي تؤثر في حقوق الإنسان الأساسية أو في عامة السكان المدنيين. وستناقش في الفصل الرابع بإسهاب أمثلة عن معايير معاهدات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي تحد من اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية.

٩- وبالنسبة إلى قانون حقوق الإنسان، يبدو أن الحقوق ذات الصلة بتقييم شرعية التدابير الاقتصادية هي الحق في الحياة^(٧)، والحق في مستوى معيشة مناسب، بما في ذلك المأكل والملبس والرعاية الطبية^(٨)، والحق في عدم التعرض للجوع^(٩)، والحق في الصحة^(١٠).

١٠- أمّا في مجال القانون الإنساني الدولي، فإن حظر تجويع السكان المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب، يُعتبر من أكثر الأحكام وجاهة^(١١). وبالإضافة إلى ذلك، يكتسي الالتزام بالسماح بمرور جميع شحنات المواد الغذائية الأساسية وكذلك الإمدادات الطبية مروراً حراً^(١٢) وحظر العقوبات الجماعية الواردة من قبل في القواعد المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية^(١٣) طابعاً حيوياً لتقييم التدابير القسرية الاقتصادية.

١١- وخلصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عند النظر في الآثار السلبية للجزاءات، إلى وجوب مراعاة حقوق الإنسان بشكل كامل عند تصميم نظام مناسب للجزاءات، وضرورة الرصد الفعال خلال كامل فترة سريان العقوبات، والالتزام الكيان الخارجي الذي يفرض العقوبات باتخاذ خطوات، بمفرده وعن طريق المساعدة

(٧) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦، الفقرة ١.

(٨) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٥، الفقرة ١؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المادة ١١، الفقرة ١.

(٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١١، الفقرة ٢.

(١٠) المرجع نفسه، المادة ١٢، الفقرة ١؛ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٨ (١٩٩٧) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٣.

(١١) البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)، المادة ٥٤؛ والبروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، المادة ١٤.

(١٢) اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (الاتفاقية الرابعة)، المادة ٢٣، الفقرة الأولى.

(١٣) الاتفاقية الخاصة باحترام قوانين وأعراف الحرب البرية، المرفق، المادة ٥٠.

والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني من أجل الاستجابة لأي معاناة غير متناسبة تتعرض لها الفئات الضعيفة داخل البلد المستهدف^(١٤).

٢- القانون الدولي العرفي والمبادئ العامة

١٢- بالإضافة إلى الالتزامات الناجمة عن قانون المعاهدات، يمكن لفرض تدابير قسرية انفرادية أن ينتهك قواعد القانون الدولي العام الذي يشمل القانون الدولي العرفي ومبادئ القانون العامة.

(أ) العلاقات التجارية بين الدول بصفتها قرارات ذات سيادة

١٣- منطلق أي تحليل لقطع العلاقات التجارية بين الدول، وهي أكثر أشكال التدابير القسرية الانفرادية استخداماً على أرض الواقع، يكمن في معرفة ما إذا كانت الدول ملتزمة بإقامة علاقات تجارية فيما بينها وبالإبقاء عليها وإذا كان الأمر كذلك ما مدى هذا الالتزام.

١٤- ويبدو أن الرأي السائد، وفقاً لتأكيد محكمة العدل الدولية، هو أنه في حالة عدم وجود أي التزامات تعاهدية واضحة، تبقى الدول حرة في الإبقاء على هذه العلاقات التجارية أو عدم الإبقاء عليها^(١٥). وعليه، فإن قراراتها السياسية أو غيرها من القرارات التي تملئها سيادتها بوقف هذه العلاقات في حد ذاتها لا يمكن أن تُعتبر غير مشروعة^(١٦).

(ب) عدم جواز التدخل

١٥- بينما لا يُرجَّح أن تدرج التدابير القسرية الاقتصادية في إطار مفهوم اللجوء إلى القوة، يبدو أن عدم جواز التدخل هو المحكّ الأنسب لتقييم شرعيتها. ويركز مبدأ عدم التدخل على مدى كثافة هذا التدخل والأهداف المنشودة من الإجراء المتخذ. ويبدو أن العديد من بلدان أمريكا اللاتينية بصفة خاصة تتبنى مفهوماً واسع النطاق للتدخل غير المشروع^(١٧). وفي إطار الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً، يمكن الوقوف على حركة متنامية أعربت في إطارها دول أعضاء عديدة عن رأيها القائل بأن التدابير القسرية الانفرادية ذات الطابع الاقتصادي قد تشكل تدخلات غير مشروعة.

(١٤) التعليق العام رقم ٨، الفقرات ١٢-١٤.

(١٥) محكمة العدل الدولية، الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، الأسس الموضوعية، القرار الصادر في ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨٦، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٦، ص. ١٤، من (النص الإنكليزي) الفقرة ٢٧٦.

(١٦) Christoph Ohler, "Unilateral Trade Measures", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), para. 14. Available from www.mpepil.com

(١٧) انظر الاتفاقية المعنية بحقوق الدول وواجباتها، المادة ٨ وميثاق منظمة الدول الأمريكية، المادة ١٩.

١٦- ومنذ الستينيات، تضمنت قرارات الجمعية العامة بصورة متكررة مبدأ عدم جواز التدخل^(١٨)، الذي توجّح في عام ١٩٦٥ بإصدار إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وحماية استقلالها وسيادتها^(١٩)، وإعلان عام ١٩٧٠ بشأن العلاقات الودية^(٢٠)، وإعلان عام ١٩٨١ بشأن عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول^(٢١)، مع التشديد بصفة خاصة على التدابير الاقتصادية.

١٧- وبينما يُسلّم عادة بأن قرارات الجمعية العامة لا ترتّب في حد ذاتها التزامات قانونية مُلزِمة، فإنها يمكن أن تكون مرجعاً تفسيريّاً للقانون الدولي العرفي القائم أو أن تسهم في وضعه^(٢٢).

١٨- ومع ذلك، ليس القبول بمبدأ عدم جواز التدخل بصفته مبدأً من مبادئ القانون الدولي مثاراً للصعوبة^(٢٣). بل ثبت أنه من الصعب الاتفاق على تعريف دقيق لما يشكل "تدخلًا"، وبصفة خاصة ما إذا كانت التدابير القسرية الاقتصادية تدخل في إطار مبدأ القانون الدولي العرفي الأساسي بعدم التدخل.

١٩- ويُستنتج من القرارات السالفة الذكر ومن قرار محكمة العدل الدولية في قضية نيكاراغوا^(٢٤) وجود عنصرين أساسيين للوقوف على مدى تعارض التدابير، بما فيها التدابير

(١٨) أشارت الجمعية العامة منذ عام ١٩٥٧، في قرارها ألف/١٢٣٦(د-١٢) بشأن العلاقات السلمية وعلاقات حسن الجوار بين الدول إلى "عدم التدخل في شؤون بعضها البعض الداخلية" كأحد أسس العلاقات بين الدول. وانظر أيضاً ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية، (القرار ٣٢٨١(د-٢٩))؛ وإعلان بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد (القرار ٣٢٠١(دأ٦-٦))؛ والقرارات ٩١/٣١ (إعلان عام ١٩٧٦)، ١٥٣/٣٢، ٧٤/٣٣، ١٠١/٣٤ و ١٥٩/٣٥ بشأن عدم جواز التدخل في شؤون الدول الداخلية؛ ٢١٠/٣٩، ١٨٥/٤٠، ١٦٥/٤١، ١٧٣/٤٢، ٢١٥/٤٤، ٢١٠/٤٦ و ١٦٨/٤٨ بشأن التدابير الاقتصادية كوسيلة لاتخاذ إجراءات قسرية سياسية واقتصادية ضد البلدان النامية؛ و ١٨١/٥٢، ٢٠٠/٥٤، ١٧٩/٥٦، ١٩٨/٥٨، ١٨٥/٦٠ و ١٨٣/٦٢ بشأن التدابير الاقتصادية الانفرادية كأداة للتدابير القسرية السياسية والاقتصادية ضد البلدان النامية.

(١٩) قرار الجمعية العامة ألف/٢١٣١ (د-٢٠) (إعلان عام ١٩٦٥).

(٢٠) إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة (قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥(د-٢٥)).

(٢١) قرار الجمعية العامة ١٠٣/٣٦ (إعلان عام ١٩٨١).

(٢٢) مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها، فتوى مؤرخة في ٨ تموز/يوليه ١٩٩٦، تقارير محكمة العدل الدولية (١٩٩٦) ٢٢٦، الفقرتان ٧٠-٧١.

(٢٣) محكمة العدل الأوروبية، الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية (الحاشية ١٥ أعلاه)، الفقرة ٢٠٢ ("يشمل مبدأ عدم جواز التدخل حق كل دولة ذات سيادة في إدارة شؤونها بدون تدخل خارجي [...] وتعتبر المحكمة أن ذلك يشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي").

(٢٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٥ ("يحظر المبدأ على جميع الدول أو مجموعات الدول التدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الشؤون الداخلية أو الخارجية للدول الأخرى. وعليه، فإن التدخل المحظور يجب أن يكون تدخلاً يمس المسائل التي يُسمح فيها لكل دولة، بموجب مبدأ سيادة الدول، باتخاذ قراراتها بحرية. ومن هذه القرارات اختيار النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وصياغة سياسة خارجية. والتدخل غير

الاقتصادية، مع مبدأ عدم جواز التدخل وهما: التدابير القسرية ونية تغيير سياسة الدولة المستهدفة الواجب أن تكون اختياراً حراً^(٢٥).

٢٠- وعندما تعتمد الدول اعتماداً اقتصادياً كلياً على دول أخرى، يمكن أن تبلغ التدابير الاقتصادية حدة نوعية التدابير القسرية. وفي الوقت نفسه، ولكي تعتبر التدابير تدخلاً، يجب أن ترمي إلى التأثير في الإرادة السيادية لدولة أخرى بطريقة لا وجب لها^(٢٦). وعليه، وعندما ترمي التدابير القسرية الانفرادية إلى حث الدولة على الامتثال للالتزامات القانونية الدولية، مثل عدم استخدام القوة أو احترام حقوق الإنسان، فإنه من غير المرجح أن تنتهك المبدأ كما هو الشأن حين توجه هذه التدابير ضد عملية اتخاذ القرارات السياسية الشرعية ذات السيادة في إحدى الدول.

(ج) القواعد العرفية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي

٢١- يُرجح أن يشكل العديد من قواعد حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي المشار إليها أعلاه قواعد للقانون الدولي العرفي. وتعتبر أحكام القانون الإنساني الأساسي بصورة عامة، بصفتها القانون الدولي العرفي^(٢٧). وبالرغم من أن نعت القانون المعني بحقوق الإنسان بصورة عامة بصفته قانوناً عرفياً، قد أثار جدلاً متزايداً^(٢٨)، يبدو أن هذه الأحكام الأساسية المعنية عند فرض حظر اقتصادي تتسم بطابع القانون الدولي العرفي. وفضلاً عن ذلك، فقد تكون هناك حجج قوية ومقنعة للنظر في الأحكام الأساسية للقانون الإنساني، وكذلك

مشروع عند اللجوء إلى أساليب قسرية تتعلق بهذه الخيارات، التي يجب أن تظل حرة^(٢٩). ومع ذلك، وبالنسبة إلى وقائع هذه القضية، رأت محكمة العدل الدولية أن التدابير القسرية الاقتصادية المطبقة، وبخاصة فرض حظر تجاري انفرادي وتقليص حصة السكر المورد تقليصاً حاداً، ووقف المساعدة الاقتصادية، إلى جانب تناول مسألة تقديم الدعم العسكري لجماعة منشقة (المرجع نفسه، الفقرات ٢٣٩-٢٤٥).

(٢٥) انظر أيضاً Maziar Jamnejad and Michael Wood, "The principle of non-intervention", *Leiden Journal of International Law*, vol. 22 (2009), p. 371.

(٢٦) انظر Derek Bowett, "Economic coercion and reprisals by States", *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, No. 1 (Fall 1972), p. 5. ("لا يمكن أن تصبح التدابير غير مشروعة في حد ذاتها إلا عند إقامة الدليل على المبرر أو الغرض غير المشروع").

(٢٧) انظر محكمة العدل الدولية، الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية (الحاشية ١٥ أعلاه)، ص ١١٣ (من النص الإنكليزي)؛ Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law* (Clarendon Press, 1989).

(٢٨) انظر Louis Henkin, "Human Rights", in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Rudolf Bernhardt, ed., 2nd ed. (Amsterdam, Elsevier, 1995), p. 887. وانظر أيضاً، مع ذلك، الرأي النقدي المقدم من Bruno Simma and Philip Alston, "The sources of human rights law: custom, jus cogens, and general principles", *Australian Year Book of International Law*, vol. 12 (1992), p. 90. يشير إلى مبادئ عامة للقانون كمصدر أكثر مناسبة من القانون الدولي العام غير المدون.

حقوق الإنسان الأساسية، بصفقتها تحظى بمركز القواعد التي لا يجوز الحيد عنها والقواعد الآمرة. بمعنى الالتزامات الآمرة^(٢٩).

٣- الاستبعاد المحتمل لعدم مشروعية التدابير القسرية

(أ) التدابير المضادة

٢٢- وفقاً لمبادئ القانون الدولي العرفي لمسؤولية الدول بموجب أحكام مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول^(٣٠)، يمكن أن تبرر بصفة استثنائية الأفعال غير المشروعة في غير ذلك من الحالات، باعتبار أنها تدابير مضادة^(٣١). ويُسمح باتخاذ التدابير المضادة في إطار بعض التدابير القسرية: يمكن أن تُتخذ فقط ضد دولة مسؤولة لحتها على احترام التزاماتها بوقف السلوك غير المشروع دولياً، إذا استمرت في ذلك^(٣٢). وفيما يتعلق بحقوق الإنسان أو غيرها من الالتزامات تجاه المجتمع الدولي بأكمله (الالتزامات في مواجهة الكافة)، يمكن لأي دولة أن تتخذ تدابير قانونية ضد الدولة التي انتهكت هذه الالتزامات ضماناً لوقف الخرق وجبراً ينال الدولة المضروعة أو ينال المستفيدين من الالتزام الذي خرق^(٣٣).

٢٣- وعندما تستوفي المعايير السالفة الذكر، يمكن تبرير التدابير القسرية الانفرادية بصفقتها تدابير مؤقتة. ومع ذلك، يجب ألا تؤثر التدابير المضادة في حظر اللجوء إلى القوة، وفي الالتزامات بحماية حقوق الإنسان الأساسية، والالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تحظر عمليات الانتقام وغيرها من الالتزامات. بموجب القواعد الآمرة للقانون الدولي العام^(٣٤). ويجب أن تكون متناسبة كذلك^(٣٥). وتناسب التدابير المضادة عنصر حيوي في تقييم شرعية التدابير المحددة.

(٢٩) انظر تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين (السجلات الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والثلاثون، الملحق رقم ١٠ (A/35/10)، المجلد الثاني، الجزء الثاني، ص ٤٦ (من النص الإنكليزي)، الذي يقضي بأن "بعض [قواعد القانون الإنساني] تعتبر في رأي اللجنة قواعد تفرض التزامات آمرة...". انظر أيضاً Theodor Meron, "On a hierarchy of international human rights", *American Journal of International Law*, vol. 80 (1986), p. 1.

(٣٠) نص مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، السجلات الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/56/10)، الفصل الرابع، الفقرة ٧٦.

(٣١) المرجع نفسه، المادة ٢٢ بشأن التدابير المضادة المتعلقة بالأفعال غير المشروعة دولياً.

(٣٢) المرجع نفسه، المادة ٤٩ بشأن موضوع التدابير المضادة وقيودها.

(٣٣) المرجع نفسه، المادة ٥٤ بشأن التدابير المتخذة من جانب دول خلاف الدولة المضروعة.

(٣٤) المرجع نفسه، المادة ٥٠، الفقرة ١، بشأن الالتزامات غير المتأثرة بالتدابير المضادة.

(٣٥) المرجع نفسه، المادة ٥١ بشأن التناسب.

(ب) الإذن الصادر عن الأمم المتحدة

٢٤- وفقاً للمادة ٧ من ميثاق الأمم المتحدة، يمكن لمجلس الأمن أن يفرض تدابير تنطوي على استخدام القوة أو لا تنطوي عليه في الحالات التي تشكل، على الأقل، تهديداً للسلم والأمن الدوليين^(٣٦). وكانت التدابير المفضلة التي لا تنطوي على استخدام القوة التي اعتمدها مجلس الأمن سابقاً هي الجزاءات الاقتصادية^(٣٧). ويجب على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تنفذ هذه القرارات الملزمة^(٣٨). ويعلو هذا الالتزام المستند إلى الميثاق أيضاً على التزامات أخرى بموجب القانون الدولي. وبالرغم من أن صياغة المادة ١٠٣ من الميثاق تقتصر ظاهرياً على التزامات تعاهدية أخرى، فإن أولوية التزامات الميثاق تنطبق عامة أيضاً على القانون الدولي العرفي العام وغيرها من الالتزامات الناجمة عنه^(٣٩).

٢٥- وبناءً على ذلك، فإن التدابير التي تتخذها الدول بصفة غير انفرادية، بل على أساس قرار يستند إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يمكن أن تُبرر قانونياً حتى وإن تعارضت مع الالتزامات التعاهدية أو قواعد القانون الدولي العرفي في حد ذاته، إلا إذا بلغ هذا التعارض حد انتهاك القواعد الآمرة.

باء- التدابير القسرية المحددة

٢٦- إن الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك التبعات الإنسانية للجزاءات الاقتصادية العامة حدت بمجلس الأمن وبالدول كذلك، عند فرض تدابير قسرية انفرادية، إلى زيادة الجنوح إلى اعتماد ما يسمى بالجزاءات المحددة الهدف أو الذكية، التي ترمي إلى تفادي الجزاءات الاقتصادية العامة العشوائية الأثر باستهداف أفراد تحديداً يعتبر دورهم حيويًا في اتخاذ القرارات السياسية المتأثرة قصداً بالتدابير القسرية^(٤٠).

٢٧- وبالرغم من إمكانية تفادي العديد من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي النابعة من التدابير الاقتصادية العامة العشوائية الأثر، عن طريق اعتماد جزاءات "محددة الهدف"، تبرز في هذا السياق بعض المسائل الجديدة لحقوق الإنسان. فقد تحرق التدابير القسرية، مثل تجميد الحسابات المصرفية للأفراد المشتبه فيهم بالإرهاب أو زعماء النظام المستهدفين، حقهم في محاكمة عادلة إذا لم تكن لديهم الإمكانيات المناسبة

(٣٦) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٣٩.

(٣٧) المرجع نفسه، المادة ٤١.

(٣٨) المرجع نفسه، المادة ٢٥.

(٣٩) Rudolf Bernhardt, "Article 103", in Bruno Simma, ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. I, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2002), para. 21.

(٤٠) انظر الفقرة ٣ أعلاه.

للاعتراض على هذه القرارات^(٤١)، وكذلك حقهم في الخصوصية وفي الملكية^(٤٢). وفي الواقع، الأرجح ن ينتهك الأثر المستهدف لهذه الجزاءات "الخاصة بكل فرد" حقوق هؤلاء الأفراد أكثر من أن تنتهكها الجزاءات التجارية العامة للأمم المتحدة.

رابعاً - أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان

٢٨ - إن كيفية تقييم الآثار الضارة للتدابير القسرية الانفرادية، وبصفة خاصة التدابير ذات الطابع العام التي تستهدف الاقتصاد بأكمله، بدل أفراداً بعينهم، في حقوق الإنسان مسألة صعبة كما يثبت ذلك التحليل التجريبي للجزاءات الاقتصادية الذي أعده هافبور وشوت^(٤٣).

٢٩ - ويمكن الاسترشاد بما تضمنته ردود الحكومات التي أعربت عن آرائها بشأن تبعات التدابير القسرية الانفرادية وآثارها السلبية في سكانها رداً على مذكرة شفوية وجهتها إليها المفوضية السامية لحقوق الإنسان^(٤٤)، وتدرج هذه الردود في التقارير السنوية للأمم العام إلى الجمعية العامة.

٣٠ - ويقتصر نطاق قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٤/١٥ على أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان. وبالتالي فإن التدابير المتعددة الأطراف كالتدابير التي تأذن بها الأمم المتحدة بموجب الفصل السابع من الميثاق أو التي يأذن بها الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، تستثنى بطبيعة الحال من نطاق هذه الدراسة. ويكمن التحدي التحليلي الرئيسي في أن البلدان تُستهدف أحياناً بجزاءات انفرادية ومتعددة الأطراف في آن معاً مما يجعل التمييز بين آثارها صعب التقييم^(٤٥).

(٤١) انظر على سبيل المثال محكمة العدل الأوروبية: قضية قاضي، القضيتان المشتركتان C-402/05 P و C-415/05 P، ياسين عبدالله القاضي ومؤسسة البركات الدولية ضد المجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، 47 ILM 923 (٢٠٠٨)، الفقرتان ٣٤٨ و ٣٤٩، حيث رأت المحكمة أن حق مقدمي الشكوى في الدفاع وكذلك حقهم في سبيل قانوني فعال للتظلم قد انتهكا فعلاً.

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٧٠. رأت محكمة العدل الأوروبية، انطلاقاً من حيثيات القضية، أن فرض تدابير تقييدية يعتبر تقييداً غير مبرر للحق في الملكية.

(٤٣) G. Hufbauer and J. Schott, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy* (Institute for International Economics, 1985), pp. 32-33.

(٤٤) التقرير السنوي للأمم العام بشأن حقوق الإنسان والتدابير القسرية الانفرادية (A/12/66/272)، الفقرة ٢.

(٤٥) أفاد مقال نشرته مجموعة من الباحثين الطبيين "وجود أدلة ثابتة على أن حرب الخليج والجزاءات التجارية أدت إلى زيادة وفيات الأطفال العراقيين دون سن الخامسة بثلاث مرات". ورأت المجموعة أن ٤٦ ٩٠٠ طفل إضافي توفوا في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آب/أغسطس ١٩٩١. (Alberto Ascherio et. al., "Effect of the Gulf war on infant and child mortality in Iraq", *The New England Journal of Medicine*, vol. 327, No. 13 (1992), pp. 931 and 933-934). وانظر كذلك وثيقة المعلومات الأساسية بشأن

٣١- ويتضح من ذلك أن التدابير القسرية الانفرادية تشمل مجموعة من الإجراءات، مثل الحظر التجاري والقيود المالية ومصادرة الممتلكات وتجميد الودائع وفرض قيود على منح التأشيرات ووقف الإمدادات الطبية الحيوية وقطاع غيار آلات مختلفة. وغالباً ما تتجاوز التدابير المعنية تطبيق القواعد المحلية خارج الإقليم، فتؤثر سلباً في مصالح دول ثالثة ورعاياها.

٣٢- وقد يكون للتدابير القسرية الانفرادية في شكل جزاءات اقتصادية تبعات بعيدة المدى لحقوق الإنسان تطل عامّة سكان الدول المستهدفة^(٤٦). وكثيراً ما يذهب ضحية هذه التدابير في المقام الأول أضعف فئات المجتمع، بما فيها النساء والأطفال والمعوقون والمستون والفقراء أيضاً. وتُعاني هذه الفئات أكثر من غيرها من عدم الحصول على المعدات اللازمة لإنقاذ حياة المرضى وعلى الأدوية والمنتجات الغذائية الأساسية والمعدات التعليمية. ويجول ذلك دون وصول آخرين إلى سوق العمالة. وعليه، يُلاحظ أن "الجزاءات تقضي على الطبقة المتوسطة حيث يزداد الفقراء فقراً ويزداد الأغنياء ثراءً" على غرار تصرف "أولئك الذين يتحكمون في عمليات التهريب وفي السوق السوداء. ويمكن أن تستفيد الحكومة والتُّخبة اقتصادياً من الجزاءات استفادة حقيقية نتيجة لاحتكارهما للتجارة غير المشروعة" (E/CN.4/Sub.2/2000/33، الفقرة ٥٠). وفي ذلك إشارة، على ما يبدو، إلى أن التدابير القسرية الانفرادية كثيراً ما تؤثر بصورة غير متناسبة ظاهرياً في الفقراء والضعفاء، وهم الأشخاص ذاهم الذين تسعى مبادئ حقوق الإنسان لتوفير ضمانات معينة لهم.

٣٣- وعلاوة على ذلك، ثمة عناصر عديدة يجب مراعاتها عند تقييم أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان في أي بلد من البلدان. حيث يجب، مبدئياً، أن يُنظر إلى حجم وفئة التجارة/التمويل عن كثب. ذلك لأن القيود المفروضة على تدفق رأس المال والتجارة الدولية يمكن أن تحد بطرائق متنوعة وفي مستويات مختلفة من الدخل القومي في الدولة المستهدفة. وقد يؤدي ذلك إلى تفاقم المشاكل الاجتماعية مثل البطالة. فضلاً عن ذلك، ينبغي إنعام النظر في حجم الروابط الاقتصادية القائمة بين الدولة المرسلّة والدولة المستهدفة،

أثر الجزاءات الاقتصادية المفروضة على العراق في حقوق الإنسان، التي أعدتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان لاجتماع اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الفقرة ٦.

(٤٦) تنفذ التدابير الاقتصادية التي تفرضها الولايات المتحدة الأمريكية على كوبا منذ أكثر من نصف قرن (A/66/272، ص ٩). وتقول كوبا إن لهذه التدابير آثاراً مدمرة في جميع الكوبيين بغض النظر عن أعمارهم أو أعراقهم أو نوع جنسهم أو ديانتهم أو مراكزهم الاجتماعية (المرجع نفسه، ص ٩). انظر أيضاً مارك بوسويت "ما للجزاءات الاقتصادية من آثار ضارة بالتمتع بحقوق الإنسان"، ورقة عمل أعدها المؤلف للجنة المعنية بحقوق الإنسان، اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2000/33). وخلصت الورقة إلى أن الحظر الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا يؤثر في حقوق الإنسان بطريقتين متميزتين. أولاً، "كون الولايات المتحدة القوة الاقتصادية الإقليمية الكبرى والمصدر الرئيسي للأدوية والتكنولوجيا الجديدة يعني أن كوبا تتعرض لحرمان يمس حقوق الإنسان بالنسبة إلى مواطنيها" (الفقرتان ٩٨ و ٩٩). وثانياً، اعتبرت الورقة أن الولايات المتحدة سعت لإجبار بلدان أخرى على فرض حظر على كوبا أيضاً لتحويل حظر انفرادي إلى حظر متعدد الأطراف من خلال تدابير قسرية. وخلصت الورقة إلى أن أثر هذه الجزاءات سيكون "زيادة معاناة الشعب الكوبي وزيادة انتهاك حقوق الإنسان" (الفقرة ١٠٠).

لما لخطورة الأثر من صلة مباشرة. وقد يؤول إيجاد موردين بديلين للسلع الأساسية التي تُفرض عليها الجزاءات إلى عملية مُكلفة وبطيئة. وفي غضون ذلك، يمكن أن يتأثر السكان سلباً بنقص الأدوية وغيرها من الاحتياجات الأساسية. وتجنح التدابير القسرية الانفرادية إلى التأثير في حاجات السكان الأساسية، وبالتالي في التمتع بأبسط حقوق الإنسان لديهم. وعندما تؤثر التبعات السلبية في الفقراء والضعفاء والمستضعفين، يمكن أن يؤدي افتقارهم للقدرة على الصمود وللحماية الاجتماعية إلى زيادة تفاقم التبعات.

٣٤- وقد تؤدي التدابير القسرية الانفرادية الطويلة المدى إلى حدوث مشاكل اجتماعية وإثارة هواجس إنسانية تتصل بأشد شرائح المجتمع ضعفاً. وتؤكد روايات الدول المستهدفة أن التدابير القسرية الانفرادية يمكن أن تؤثر سلباً في أسواق عملتها، وفي الحقوق التي تغطيها المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٥- والتدابير القسرية الانفرادية التي تنتهك الحق في مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الرعاية الطبية والمأكل والملبس والسكن، تؤثر في تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي المادتين ١١ و١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٦- ويبدو أن المرأة تتأثر على نحو غير متناسب بتبعات التدابير القسرية الانفرادية، التي تعوق تنفيذ المادة ٢ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وبالمثل، يتأثر الأشخاص ذوو الإعاقة بصورة غير متناسبة حسب الظاهر، الأمر الذي يعوق تنفيذ المادة ١ من اتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة.

٣٧- وترى بعض الدول أن التدابير القسرية الانفرادية تعوق أعمال الحق في تقرير المصير، استناداً إلى الفقرة ٢ من المادة ١ والمادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة. وأخيراً، تُشير هذه الدول إلى أنه يمكن للتدابير القسرية الانفرادية أن تؤثر في حرمان الفرد من مقومات العيش، ويمكن أن تشكل عائقاً يحول دون أعمال الحق في التنمية.

٣٨- وتلاحظ المفوضة السامية لحقوق الإنسان أنه حتى الجزاءات التي يقع تحديدها بهدفها بدقة والتي تفرض لوقف انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ضمن جهود دبلوماسية أوسع نطاقاً يجب أن تُتخذ في إطار متعدد الأطراف^(٤٧)، ينبغي أن تخضع لشروط صارمة كما يجب

(٤٧) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٨، الفقرة ١: "لا تشكك اللجنة بأي طريقة في ضرورة فرض العقوبات في الحالات المناسبة وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أو غيره من أحكام القانون الدولي المنطبقة على الحالة. ولكن أحكام الميثاق ذات الصلة بحقوق الإنسان (المواد ١ و٥٥ و٥٦) ينبغي أن تُعتبر واجبة التطبيق بشكل تام في هذه الحالات". انظر كذلك تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء عن بعثته إلى مدغشقر (A/HRC/19/59/Add.4، الفقرة ٥١)، الذي رأى فيه أن الجزاءات، وإن كانت مشروعة في بعض الحالات، يجب أن تمثل لحقوق الإنسان، وتحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وأن تشمل الاستثناءات والضمانات الإجرائية الإنسانية ذات الصلة.

أن تُفرض لفترة لا تتجاوز الفترة الضرورية، وأن تكون متناسبة وتخضع لضمانات حقوق الإنسان المناسبة، بما فيها تقييمات الأثر في حقوق الإنسان ورصدها من جانب خبراء مستقلين. ويُفترض بصفة خاصة، أن يؤثر فرض الجزاءات إيجاباً وعلى نحو معقول في حماية حقوق الإنسان بصورة تتجاوز الأثر السلبي، مع مراعاة آراء السكان الذين يُعانون من انتهاكات حقوق الإنسان التي أدت إلى فرض الجزاءات ومراعاة الأثر في أكثر شرائح المجتمع ضعفاً. وفي هذا السياق، يجب الأخذ في الحسبان أن للجزاءات المحددة الهدف التي ترمي إلى الضغط على بعض صنّاع القرار الذين يتحملون مسؤولية حالة حقوق الإنسان أثراً أقل ضرراً في السكان بأكملهم مقارنة بالتدابير التي تستهدف الاقتصاد بأكمله.

خامساً - التوصيات

- ٣٩- يجب أن تتسق الإجراءات التي تتخذها الدول على الصعيد الدولي مع مبادئ القانون الدولي العرفي وميثاق الأمم المتحدة ومع فتاوى محكمة العدل الدولية أيضاً.
- ٤٠- يجب على الدول أن تمتنع عن اعتماد تدابير قسرية انفرادية تنتهك التزاماتها في مجال حقوق الإنسان بموجب القانون النعاهدي أو القانون الدولي العرفي.
- ٤١- وينبغي لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تتفادى إنفاذ أي تدابير قسرية تؤثر سلباً في حقوق الإنسان، ولا سيما في أشد السكان ضعفاً. ويتحتّم توفير ضمانات واضحة لحماية حقوق الإنسان في الحالات التي تفرض فيها هذه التدابير.
- ٤٢- وتُحثّ الدول على اعتماد تدابير تكفل عدم استخدام الإمدادات الأساسية، مثل الأدوية والأغذية، كوسائل للضغط السياسي، وعدم حرمان السكان، في ظل أي ظرف من الظروف، من أبسط مقومات البقاء. وينبغي أيضاً تطبيق هذه الاعتبارات في حالة النزاع المسلح، وفقاً للقانون الإنساني الدولي. وبما أن التدابير القسرية الموعلة في العمومية قد تنتهك حقوق الإنسان الأساسية، يجب بذل قصارى الجهود للحد من هذه التدابير.