

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والأربعون

٩-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

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

الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان

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

موجز

هذا التقرير هو التقرير السنوي الخامس الذي يقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، السيد إدريس الجزائري.

وينظر المقرر الخاص في هذا التقرير في أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان لشعوب تعيش في ثمانية بلدان وظهور معايير قانونية دولية تعارض استخدام الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية. وهو يحثم التقرير بالدعوة إلى وضع مشروع إعلان بشأن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون وإلى تعيين ممثل خاص للأمين العام يُعنى بالتدابير القسرية الانفرادية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-11417(A)



* 1 9 1 1 4 1 7 *

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة	- أولاً
٣	.....	عرض عام لأنشطة المقرر الخاص	- ثانياً
٣	.....	التطورات الأخيرة المتعلقة باستخدام الجزاءات الانفرادية	- ثالثاً
٣	.....	جمهورية إيران الإسلامية	ألف -
٥	.....	كوبا	باء -
٦	.....	جمهورية فنزويلا البوليفارية	جيم -
١٤	.....	الاتحاد الروسي	دال -
١٥	.....	قطر	هاء -
١٥	.....	دولة فلسطين	واو -
١٦	.....	الجمهورية العربية السورية	زاي -
١٧	.....	اليمن	حاء -
١٨	.....	توافق الآراء الناشئ لدى المجتمع الدولي بإدانة ومقاومة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية	- رابعاً
١٨	.....	إدانة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية	ألف -
١٩	.....	الالتزام بمقاومة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية	باء -
٢٣	.....	توصيات المقرر الخاص ومقترحاته	- خامساً
٢٤	.....	استنتاجات	- سادساً

أولاً - مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير السنوي الخامس الذي يقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان. وأعد التقرير عملاً بقراري المجلس ٢١/٢٧ الذي نص على ولاية المقرر الخاص و١٠/٣٦ الذي جري فيه تمديد هذه الولاية لفترة ثلاث سنوات.

ثانياً - عرض عام لأنشطة المقرر الخاص

٢ - في ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨، قدم المقرر الخاص عرضاً إلى فرقة العمل الإنسانية المعنية بالجمهورية العربية السورية لإطلاع الدول الأعضاء على شواغل حقوق الإنسان الناشئة عن تنفيذ الجزاءات المفروضة على الجمهورية العربية السورية.

٣ - وفي ١٧ تشرين الأول/أكتوبر، قدم المقرر الخاص تقريراً إلى الجمعية العامة استعرض فيه التطورات المتعلقة بالجزاءات الانفرادية المطبقة على بلدان معينة وتناول الشواغل الناشئة عن استخدام العقوبات الانفرادية في وقت الحرب وفي وقت السلم (الوثيقة A/73/175).

٤ - وفي ٧ آذار/مارس ٢٠١٩، شارك المقرر الخاص في حلقة نقاش نظمتها منظمة الدفاع عن ضحايا العنف. وسلطت المناقشة الضوء على انتهاكات حقوق الإنسان التي يعاني منها الإيرانيون نتيجة للإجراءات الانفرادية التي اتخذتها الولايات المتحدة الأمريكية، بما في ذلك انتهاكات الحق في كل من الصحة والغذاء والحق في الحماية من الفقر المدقع.

٥ - وفي ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٩، ترأس المقرر الخاص حلقة نقاش استضافتها رابطة الأطباء الدولية لمنع نشوب حرب نووية بشأن ما إذا كانت الجزاءات الاقتصادية المفروضة على الجمهورية العربية السورية قد تشكّل معاملة المدنيين كرهائن. كما التقى المقرر الخاص بمسؤولين حكوميين وبرلمانيين.

٦ - وفي ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٩، كان المقرر الخاص هو المتحدث الرئيسي في حلقة دراسية دولية بشأن التدابير القسرية الانفرادية وآثارها استضافتها سفارة كوبا في النمسا. وسلط عرضه الضوء على شواغل حقوق الإنسان الناشئة عن استخدام العقوبات الانفرادية ضد إيران (جمهورية - الإسلامية) وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكوبا.

ثالثاً - التطورات الأخيرة المتعلقة باستخدام الجزاءات الانفرادية

ألف - جمهورية إيران الإسلامية

٧ - يكرر المقرر الخاص بادئ ذي بدء أن إعادة فرض حظر تجاري شامل على جمهورية إيران الإسلامية، يراد تطبيقه على أطراف ثالثة على نطاق العالم في ظل التهديد بعواقب سلبية على الشركات التي تمارس أيضاً نشاط أعمال في الولايات المتحدة، هي خطوة كبيرة إلى الوراء (الوثيقة A/HRC/39/54، الفقرة ٣٤)، ولا سيما بالنظر إلى أن هذا الحظر ينتهك قرار مجلس

الأمن ٢٢٣١ (٢٠١٥)^(١) ويحرم جمهورية إيران الإسلامية من الانفراج الذي يحق لها أن تتمتع به بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة وقرار مجلس الأمن ٢٢٣١ (٢٠١٥).

٨ - وتشير مصادر متعددة موثوقة إلى حالات امتثال لا موجب له لتدابير الولايات المتحدة المتخذة ضد جمهورية إيران الإسلامية. وعلى وجه الخصوص، حدث انهيار فعلي في التجارة بين الاتحاد الأوروبي وجمهورية إيران الإسلامية في الأشهر الأخيرة^(٢)، وهو دليل قوي على أن عدداً من الشركات غير راغبة في المخاطرة بفقدان الوصول إلى أسواق الولايات المتحدة أو في مواجهة عقوبات مالية أو جنائية ضخمة في الولايات المتحدة إذا استمرت في التعامل مع جمهورية إيران الإسلامية. وتوجد تقارير تتحدث عن وقوع خسائر كبيرة لشركات الاتحاد الأوروبي تتعلق بإنهاء أنشطتها في جمهورية إيران الإسلامية^(٣)، على الرغم مما حدث مؤخراً من بدء نفاذ اللائحة المحدثة رقم ٩٦/٢٢٧١ لمجلس الاتحاد الأوروبي (انظر أيضاً الفقرتين ٥٥ و٥٦ أدناه).

٩ - وتوجد أيضاً تقارير متواترة تفيد بأن المدفوعات والتدفقات المالية تتأثر بالحظر الفعلي المفروض على استخدام نظام الدفع عبر التحويل البرقي الدولي (وخاصة من نظام SWIFT)، ما يجعل الإعفاءات الإنسانية غير فعالة. وبدون القدرة على الدفع، لا يمكن شراء أي طعام أو دواء. وهذا الوضع يرقى فعلياً إلى درجة الحصار غير القانوني، أو قد يكون مماثلاً للانتقام الجماعي، وكلاهما محظور بموجب القانون الإنساني (الوثيقة A/HRC/30/45، الفقرة ٤٢). وقد دعا المقرر الخاص للأمم المتحدة ووكالات المشتريات المستقلة التابعة للبلدان الثالثة إلى معالجة الوضع وأن تضمن بشكل خاص وصول الإمدادات الإنسانية إلى البلدان المستهدفة (الوثيقة A/73/175، الفقرة ٣٦). كما أحاط علماً بقيام ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية مؤخراً، بدعم من الاتحاد الأوروبي، بإنشاء صك دعم المبادلات التجارية (INSTEX)، الرامي إلى تيسير التجارة المشروعة بين المشغلين الاقتصاديين الأوروبيين وجمهورية إيران الإسلامية عن طريق حماية شركات الاتحاد الأوروبي من آثار العقوبات الثانوية التي تفرضها الولايات المتحدة خارج حدودها الإقليمية. وهذا المشروع (صك دعم المبادلات التجارية: INSTEX) سيدعم، وفقاً لرعايته، التجارة الأوروبية المشروعة مع جمهورية إيران الإسلامية، مع التركيز في البداية على أكثر السلع أهمية للسكان الإيرانيين، مثل المستحضرات الصيدلانية والأجهزة الطبية وقطاع الأغذية الزراعية^(٤). ووقت كتابة هذا التقرير، كان يوجد قدر من عدم اليقين لا يزال يحيط بهذه الآلية. فوفقاً لمصادر معينة، أبدى الاتحاد الأوروبي بعض المخاوف، في مواجهة التهديدات الموجهة من مسؤولي الولايات المتحدة، فيما يتعلق بحماية شركات الاتحاد

(١) الدول الأعضاء ملزمة، بموجب المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة، بقبول وتنفيذ قرارات مجلس الأمن.

(٢) فالتجارة بين جمهورية إيران الإسلامية والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في أول شهر من عام ٢٠١٩ قد بلغت ٣٤٣,٣٨ مليون يورو، وهو ما يشكل انخفاضاً نسبته ٨٢,٧٢ في المائة بالمقارنة مع الفترة المناظرة من عام ٢٠١٨. انظر: "Iran trade with EU plunges", *Financial Tribune*, 13 April 2019. (التهيار تجارة إيران مع الاتحاد الأوروبي"، فاينانشال تريبيون، ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

(٣) انظر، على سبيل المثال: Peter Campbell, "Renault hit by Iran withdrawal as quarterly sales drop 5 per cent", *Financial Times*, 26 April 2019 (بيتر كامبل، "تضرر شركة رينو بفعل انسحاب إيران مع انخفاض المبيعات الفصلية بنسبة ٥ في المائة"، صحيفة فاينانشال تايمز، ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

(٤) انظر الرابط: www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/events/article/joint-statement-on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimed-at

الأوروبي التي تتعامل مع جمهورية إيران الإسلامية من عقوبات الولايات المتحدة. ومع ذلك، فمن المتوقع أن يكون صك دعم المبادلات التجارية المذكور مفتوحاً في الأجل الطويل أمام المشغّلين الاقتصاديين من البلدان الثالثة الذين يرغبون في التجارة مع جمهورية إيران الإسلامية.

١٠ - ويلاحظ المقرر الخاص مع القلق البيان الذي أصدرته جمعية الهلال الأحمر الإيراني ومفاده أن العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة قد منعتها بالفعل من الحصول على أي مساعدة مالية أجنبية من أجل مساعدة ضحايا الفيضانات الأخيرة التي أودت بحياة ما لا يقل عن ٧٠ شخصاً وأغرقت نحو ١٩٠٠ مجتمع محلي في جمهورية إيران الإسلامية^(٥). وهذا يشير إلى عدم فعالية الإعفاءات الإنسانية من العقوبات، وهو وضع لا يمكن تبريره من وجهة نظر القانون الإنساني.

باء - كوبا

١١ - في التقارير السابقة المقدمة إلى الجمعية العامة، لاحظ المقرر الخاص أن التوقعات التي أثارها اعتراف الولايات المتحدة، في عهد الرئيس باراك أوباما في عام ٢٠١٤، بأن الحصار المفروض على كوبا منذ عام ١٩٦٠ كان سياسة فاشلة وأن "العزل لم ينجح"، على حد تعبير السيد أوباما، والتي أثارها أيضاً التحركات اللاحقة نحو تطبيع العلاقات بين البلدين قد تحطمت منذ عام ٢٠١٧، عندما عادت الإدارة الحالية للولايات المتحدة إلى اتباع سياسة متشددة قوامها فرض العزلة الاقتصادية الشاملة (الوثيقة A/73/175، الفقرة ٦؛ والوثيقة A/72/370، الفقرتان ٧ و٨).

١٢ - ولم يتدهور الوضع في هذا الصدد إلا منذ عام ٢٠١٧. وفي ٢ أيار/مايو ٢٠١٩، أعادت الولايات المتحدة تنشيط أحكام الباب الثالث من قانون هيلمز - بيرتون لعام ١٩٩٦، الأمر الذي وسّع نطاق الحظر ليشمل الشركات الأجنبية التي تتعامل مع كوبا. وتتيح هذه الخطوة رفع دعاوى مدنية أمام محاكم الولايات المتحدة ضد شركات الاتحاد الأوروبي (وشركات البلدان الأخرى، بما في ذلك كندا) بتهمة "الاتجار" بالململكات التي صادرتها حكومة كوبا من مالكيين تابعين للولايات المتحدة بعد عام ١٩٥٩^(٦).

١٣ - وإعادة تنشيط الباب الثالث المذكور تعني الإنهاء من جانب واحد للتسوية المؤقتة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والقائمة على اتفاق ثنائي جرى التوصل إليه في لندن في عام ١٩٩٨ وبموجبه تنازلت الولايات المتحدة عن تطبيق البابين الثالث والرابع من قانون هيلمز - بيرتون والتزمت بمقاومة تطبيق هذا النوع من التشريعات خارج الحدود الإقليمية في

(٥) انظر، على سبيل المثال: Reuters, "Flood-hit Iran getting no financial aid from abroad due to US sanctions: statement", 7 April 2019 (رويترز: "إيران المصابة بالفيضانات لا تحصل على أي مساعدة مالية من الخارج بسبب العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة، بيان"، ٧ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

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

المستقبل^(٧)، وبالتالي إنهاء النزاع عبر الأطلسي الذي تسبب فيه اعتماد قانون هيلمز - بيرتون^(٨). وهذا يشكل تحوفاً كبيراً في العلاقات الأوروبية - الأطلسية.

١٤ - وفي الواقع، دعا الاتحاد الأوروبي بالفعل الولايات المتحدة إلى مواصلة الاحترام والتنفيذ الكاملين لاتفاق لندن لعام ١٩٩٨. وشدد الاتحاد الأوروبي مراراً على أنه "يعارض بحزم وبشكل مستمر أي تدابير من هذا القبيل، بسبب تأثيرها المتجاوز للحدود الإقليمية على الاتحاد الأوروبي، بما يشكل انتهاكاً للقواعد المقبولة بوجه عام للتجارة الدولية"^(٩)، مضيفاً أنه "لا يمكننا أن نقبل فرض تدابير انفرادياً تعرقل علاقاتنا الاقتصادية والتجارية مع كوبا"^(١٠).

١٥ - وفي الوقت نفسه، فإن الحصار المفروض على كوبا ظل يُلحق خسائر فادحة بالاقتصاد الكوبي، حسب تقارير حكومة كوبا^(١١) والمنظمات الدولية^(١٢). ولا يزال يجري توثيق آثار سياسة الإكراه الاقتصادي الشامل هذه على حقوق الإنسان^(١٣). وقد اكتسبت الإدانات المتكررة من جانب المجتمع الدولي للعقوبات الانفرادية المفروضة على كوبا زخماً جديداً وتوافقاً عالمياً تقريباً في الآراء منذ أن صدر في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ آخر قرار للجمعية العامة بشأن ضرورة إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا، بأغلبية ١٩٢ دولة، ضد دولتين اثنتين (هما إسرائيل والولايات المتحدة)^(١٤).

جيم - جمهورية فنزويلا البوليفارية

١٦ - في الأشهر الأخيرة، شهدت جمهورية فنزويلا البوليفارية تصعيداً في المواجهة السياسية بين الحكومة والمعارضة، التي تحولت إلى صراع على الشرعية. وقد نُظمت حملة إعلامية دولية مكثفة، معظمها معادية لحكومة الرئيس نيكولاس مادورو. وكان القرار الذي اتخذته الولايات المتحدة وعدد من الدول الغربية بوقف الاعتراف بحكومة مادورو لصالح "الرئيس" المؤقت الذي أعلن تنصيب نفسه بنفسه، خوان غوايدو، توازيه تهديدات مبطنّة وصریحة أيضاً بالتدخل العسكري من باب التدخل الإنساني. وكل ذلك زاد من عدم استقرار الوضع السياسي الذي

(٧) Stefaan Smis and Kim van der Borgh, "The EU-US compromise on the Helms-Burton and D'Amato acts", *American Journal of International Law*, vol. 93, No. 1 (January 1999), pp. 227-236.

(٨) Brigitte Stern, "Vers la mondialisation juridique?: les lois Helms-Burton et D'Amato-Kennedy", *Revue générale de droit international public*, vol. 100, No. 4 (1996), pp. 979-1,003.

(٩) انظر الرابط: https://eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/53167/eu-explanation-vote-united-nations-general-assembly-ending-economic-commercial-and-financial_en.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) في مذكرة مقدمة إلى الجمعية العامة بتاريخ ٩ تموز/يوليه ٢٠١٨، أفادت حكومة كوبا بتكديدها خسائر تراكمية ناجمة عن الحصار قدرها ٠٠٠ ٠٠٠ ٦٧٨ ٩٣٣ دولار (الوثيقة A/73/85، الصفحة ٢٧ من النص الإنكليزي).

(١٢) انظر، على سبيل المثال، المذكرة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المؤرخة ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٨ (الوثيقة A/73/85، الصفحات ١٣٧-١٤٢ من النص الإنكليزي).

(١٣) انظر، على سبيل المثال، المذكرة المقدمة من منظمة الصحة العالمية/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمؤرخة ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨ (الوثيقة A/73/85، الصفحات ١٥١-١٥٥ من النص الإنكليزي). انظر أيضاً الوثيقة A/72/370، الفقرة ٨.

(١٤) قرار الجمعية العامة ٨/٧٣ هو الأحدث في سلسلة طويلة من قرارات الجمعية العامة، التي تُعتمد سنوياً منذ عام ١٩٩٢، بشأن ضرورة إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا.

هو أصلاً غير مستقر ومن عدم استقرار الوضع الاقتصادي الكارثي وهو ما كان له بدوره انعكاسات رهيبية على التمتع بحقوق الإنسان. ونظراً إلى أسلوب الخطاب المفعم بالدعاية الذي كثيراً ما تستخدمه جميع الأطراف، فمن الصعب قياس أهمية كل سبب من الأسباب المختلفة للانهايار الفعلي للاقتصاد الفنزويلي. غير أن المراقبين الدوليين يوافقون عموماً على أن العقوبات الاقتصادية الانفرادية التي اعتمدها الولايات المتحدة وبلدان أخرى، بالاقتران مع "حرب اقتصادية" متعددة الأوجه، قد أدت دوراً لا يُستهان به في إصابة اقتصاد جمهورية فنزويلا البوليفارية بالشلل (انظر الوثيقة (A/HRC/39/47/Add.1).

عقوبات الولايات المتحدة

١٧ - تطبق الولايات المتحدة عدداً متزايداً من العقوبات الاقتصادية على جمهورية فنزويلا البوليفارية منذ أكثر من عقد^(٥)، ووضعت هذا "البلد" في القائمة السوداء لأسباب شتى. فمِنذ عام ٢٠٠٥، تتخذ الولايات المتحدة قراراً سنوياً تقرر فيه أن جمهورية فنزويلا البوليفارية قد "أخفقت بشكل واضح ... في بذل جهود كبيرة للتقيّد بالتزاماتها بموجب الاتفاقات الدولية لمكافحة المخدرات"^(٦). ويلاحظ المقرر الخاص أن رئيس الولايات المتحدة، دونالد ترامب، قد اتخذ أحدث قرار في هذا الصدد للسنة المالية ٢٠١٩ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، ولكنه في الوقت نفسه تنازل أيضاً عن تطبيق قيود المساعدات الخارجية على برامج دعم تعزيز الديمقراطية^(٧). وبناءً على هذا القرار، فرضت وزارة الخزانة التابعة للولايات المتحدة عقوبات اقتصادية على ما لا يقل عن ٢٢ فرداً لهم صلات بجمهورية فنزويلا البوليفارية، بمن في ذلك العديد من المسؤولين الفنزويليين الحاليين أو السابقين، و٢٧ شركة، عن طريق إدراجهم في قائمة "المتجّرين بالمخدرات المحددة أسماءهم في قائمة خاصة" عملاً بقانون تحديد أسماء أساطين المخدرات الأجانب.

١٨ - وما فتئت جمهورية فنزويلا البوليفارية تخضع أيضاً لعقوبات متصلة بالإرهاب منذ عام ٢٠٠٦، إذ أعرب مسؤولو الولايات المتحدة عن قلقهم إزاء عدم تعاونها في جهود مكافحة الإرهاب. ومنذ ذلك الحين، يتخذ وزير خارجية الولايات المتحدة قراراً سنوياً بأن جمهورية فنزويلا البوليفارية لا تتعاون بشكل كامل مع جهود الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب^(٨). ونتيجة لذلك، حظرت الولايات المتحدة جميع مبيعات وعمليات إعادة نقل الأسلحة التجارية إلى جمهورية فنزويلا البوليفارية منذ عام ٢٠٠٦.

١٩ - واستندت عقوبات الولايات المتحدة الأخرى إلى تسمية وزارة خارجيتها لجمهورية فنزويلا البوليفارية كدولة من "المستوى ٣" منذ عام ٢٠١٤^(٩). وتُعرّف بلدان "المستوى ٣" بأنها البلدان التي لا تمثل حكوماتها امتثالاً كاملاً للحد الأدنى من المعايير المنصوص عليها

(١٥) Congressional Research Service, "Venezuela: overview of US sanctions" (8 March 2019).

(١٦) يُتخذ هذا القرار عملاً بالإجراءات المنصوص عليها في قانون الإذن بالعلاقات الخارجية (Foreign Relations Authorization Act) للسنة المالية ٢٠٠٣.

(١٧) Congressional Research Service, "Venezuela: overview of US sanctions" (8 March 2019).

(١٨) يُتخذ هذا القرار عملاً بالمادة ٤٠ ألف من قانون مراقبة صادرات الأسلحة (section 40A of the Arms Export Control Act).

(١٩) United States Department of State, *Trafficking in Persons Report* (June 2019), p. 48

في قانون حماية ضحايا الاتجار ولا تبذل جهوداً كبيرة للقيام بذلك^(٢٠). وتخضع هذه البلدان لمجموعة متنوعة من قيود المساعدات، التي قد يتنازل عنها الرئيس لأسباب تتعلق بالمصلحة الوطنية^(٢١).

٢٠ - وقد سنت الولايات المتحدة مجموعة أخرى من العقوبات الاقتصادية لها صلة مباشرة بالأزمة السياسية المستمرة في جمهورية فنزويلا البوليفارية. وتدّعي الولايات المتحدة أن هذه العقوبات هي رد فعل للقمع المتزايد في جمهورية فنزويلا البوليفارية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، سن كونغرس الولايات المتحدة قانون الدفاع عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني في فنزويلا^(٢٢). ومن بين الأحكام الأخرى في هذا القانون، يتطلّب هذا القانون من الرئيس فرض عقوبات (تجميد الأصول وقيود التأشيرات) على أولئك الذين يقرر الرئيس أنهم مسؤولون عن أفعال عنف كبيرة أو عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان مرتبطة باحتجاجات شباط/فبراير ٢٠١٤ أو يستلزم، على نطاق أوسع، فرضها على أي شخص يكون قد وجّه أو أمر بالقبض على شخص أو محاكمته لأسباب تتمثل بصورة رئيسية في ممارسته المشروعة لحرية التعبير أو التجمع.

٢١ - وبناءً على هذه الخطوة من جانب الكونغرس، أعلن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أوباما حينها، عملاً بالسلطات المخولة له بموجب قانون الصلاحيات الاقتصادية في حالات الطوارئ الدولية وقانون الطوارئ الوطنية، عن حالة طوارئ وطنية فيما يتعلق بجمهورية فنزويلا البوليفارية في وقت مبكر من عام ٢٠١٥^(٢٣)، وخلص فيها إلى:

أن الوضع في فنزويلا، بما في ذلك قيام حكومة فنزويلا بتقويض ضمانات حقوق الإنسان، وباضطهاد المعارضين السياسيين، وتقليص حريات الصحافة، واستخدام العنف وبارتكاب انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان رداً على الاحتجاجات المناهضة للحكومة، وبالتوقيف والاحتجاز التعسفيين للمحتجين المناهضين للحكومة، فضلاً عن الوجود المتفاقم للفساد العام الكبير، يشكل تهديداً غير عادي وهائلاً للأمن القومي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة^(٢٤).

وهذا الإعلان، الوارد في الأمر التنفيذي ١٣٦٩٢، قد مهد الطريق لفرض العقوبات على جمهورية فنزويلا البوليفارية.

٢٢ - وفي بادئ الأمر، فإن العقوبات، التي شملت تجميد الأصول الموجودة في الولايات المتحدة وفرض حظر على دخول أراضي الولايات المتحدة، قد استهدفت شخصيات معينة شتى من المسؤولين الرفيعي المستوى في القوات المسلحة وأجهزة الأمن. ولكن نظام العقوبات الأوّلي هذا كان ينطوي بالفعل على إمكانية توسيع نطاقه ليشمل "أي شخص يحدد وزير الخزانة، بالتشاور مع وزير الخارجية، أنه مسؤول عن أفعال أو تصرفات معينة تتصل بجمهورية

(٢٠) المرجع نفسه، الصفحة ٣٧.

(٢١) Congressional Research Service, "Venezuela: overview of US sanctions" (8 March 2019).

(٢٢) في عام ٢٠١٦، مدّد الكونغرس هذا القانون حتى عام ٢٠١٩.

(٢٣) Executive order 13692 of 8 March 2015, "Blocking property and suspending entry of certain persons

contributing to the situation in Venezuela", *Federal Register*, vol. 80, No. 47 (11 March 2015).

(٢٤) المرجع نفسه.

فنزويلا البوليفارية تحددها الولايات المتحدة من جانب واحد على أنها غير مشروعة أو يحدد أنه متواطئ... أو مشارك بصورة مباشرة أو غير مباشرة" في هذه الأفعال أو التصرفات، مثل "الإجراءات أو السياسات التي تقوض العمليات أو المؤسسات الديمقراطية"، أو "الإجراءات التي تحظر ممارسة حرية التعبير أو التجمع السلمي أو تقيدها أو تعاقب عليها" أو "الفساد العام من جانب كبار المسؤولين داخل حكومة فنزويلا"^(٢٥).

٢٣- ويوجد سبب آخر لاستهداف الشخص بعقوبات الولايات المتحدة وهو "أن يكون مسؤولاً حالياً أو سابقاً في حكومة فنزويلا"^(٢٦)، وهو أمر يدعو إلى الانزعاج بشكل خاص لأنه يعزو الذنب على أساس ارتباط الشخص بالحكومة، وليس على أساس ارتكابه أي فعل غير مشروع. وبموجب الأمر التنفيذي ١٣٦٩٢، تُعرّف "حكومة فنزويلا" بأنها الحكومة وأي تقسيمات سياسية فرعية أو وكالات أو أدوات سياسية متفرعة عنها، بما في ذلك المصرف المركزي وأي شخصيات أو جهات تملكها الحكومة أو تسيطر عليها أو تتصرف لصالحها أو بالنيابة عنها. وحتى الآن، فرضت وزارة الخزانة عقوبات مالية على ٨٠ فنزويلياً عملاً بالأمر التنفيذي ١٣٦٩٢.

٢٤- وفي ظل إدارة أوباما، جمدت وزارة الخزانة أصول سبعة فنزويليين: ستة أعضاء من قوات الأمن الوطني وواحد من المدعين العامين الضالعين في قمع المتظاهرين المناهضين للحكومة. وفي الفترة من أيار/مايو ٢٠١٧ إلى آذار/مارس ٢٠١٩، في ظل إدارة ترامب، ومع تدهور الوضع السياسي في جمهورية فنزويلا البوليفارية، فرضت الإدارة عقوبات على ٧٣ مسؤولاً حكومياً وعسكرياً إضافيين. ومن بين هؤلاء المسؤولين الرئيس مادورو وزوجته؛ والنائب التنفيذي للرئيس؛ وثمانية أعضاء في المحكمة العليا؛ وقادة الجيش والحرس الوطني والشرطة الوطنية؛ وأربعة من حكام الولايات.

٢٥- وخلال الفترة نفسها، فرضت الولايات المتحدة عقوبات مالية أوسع نطاقاً على جمهورية فنزويلا البوليفارية عن طريق ثلاثة أوامر تنفيذية إضافية "بسبب الانتهاكات الخطيرة من جانب الحكومة لحقوق الإنسان، والإجراءات غير الديمقراطية، والمسؤولية عن الأزمة الإنسانية المتفاقمة"^(٢٧). ففي آب/أغسطس ٢٠١٧، أصدر الرئيس ترامب الأمر التنفيذي ١٣٨٠٨، الذي يحظر الوصول إلى الأسواق المالية للولايات المتحدة، بما في ذلك أسواقها التي تعمل في الديون والأسهم، أمام حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية، بما في ذلك شركتها النفطية بيترولوس دي فنزويلا. وتجدر الإشارة إلى أن الأمر التنفيذي يتضمن استثناءات معينة للتقليل إلى أدنى حد من تأثيره على الشعب الفنزويلي والمصالح الاقتصادية للولايات المتحدة. وعلى سبيل المثال، يُسمح بالمعاملات مع شركة "سيتغو هولدينغ إنك" (CITGO Holding, Inc)، المملوكة لشركة النفط بيترولوس دي فنزويلا، كما يُسمح بمعاملات معينة من جانب رعايا الولايات المتحدة المالكين لبعض السندات الفنزويلية/سندات شركة النفط بيترولوس دي فنزويلا في الأسواق الثانوية، إلى جانب السماح بتمويل الصادرات الزراعية والطبية، والتمويل القصير الأجل لتيسير التجارة^(٢٨).

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) Congressional Research Service, "Venezuela: overview of US sanctions" (8 March 2019).

(٢٨) المرجع نفسه.

٢٦ - وفي آذار/مارس ٢٠١٨، أصدر الرئيس ترامب الأمر التنفيذي ١٣٨٢٧، الذي يحظر المعاملات التي تنطوي على قيام حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية بإصدار واستخدام أي عملة رقمية أو قطع نقدية رقمية أو رموز (أصول) رقمية (أطلقت حكومة مادورو عملة مشفرة تُعرف باسم "البترو" في شباط/فبراير ٢٠١٨، في محاولة للالتفاف على العقوبات)^(٢٩). وفي أيار/مايو ٢٠١٨، أصدر الرئيس ترامب الأمر التنفيذي ١٣٨٣٥، الذي يحظر المعاملات المتصلة بشراء الديون الفنزويلية، بما في ذلك الحسابات المستحقة القبض، وبأي ديون مستحقة لجمهورية فنزويلا البوليفارية متعمدً بما كضمان. ويؤكد مسؤولو الولايات المتحدة أن الإجراء يرمي إلى حرمان المسؤولين الفنزويليين الفاسدين من القدرة على تقييم الأصول العامة وبيعها بشكل غير صحيح مقابل رشاوى^(٣٠).

٢٧ - ثم أصدر الرئيس ترامب، في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، الأمر التنفيذي ١٣٨٥٠ الذي يحدد إطاراً لحظر أصول الأشخاص العاملين في قطاع الذهب (أو أي قطاع آخر من قطاعات الاقتصاد يحدده في المستقبل وزير الخزانة) أو الذين يكونون مسؤولين عن معاملات تنطوي على ممارسات خادعة أو فساد أو متواطئين فيها كما يحظر بعض المعاملات معهم وحكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، عمدت إدارة الولايات المتحدة، عملاً بالأمر التنفيذي ١٣٨٥٠، إلى فرض عقوبات على ٧ أفراد و٢٣ شركة لتورطهم في مخطط فساد ينطوي على ممارسات تتعلق بصرف العملات ولدت أكثر من ٢,٤ مليار دولار.

٢٨ - وأخيراً، ففي ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، وبموجب الأمر التنفيذي ١٣٨٥٠، أدرج مكتب مراقبة الأصول الأجنبية التابع لوزارة الخزانة في القائمة شركة النفط بتروليبوس دي فنزويلا، التي هي شريان الحياة للاقتصاد الفنزويلي. ونتيجة لذلك، حُظرت جميع ممتلكات هذه الشركة وجميع الأرصبة في ممتلكاتها الخاضعة للولاية القضائية للولايات المتحدة، ويُحظر بوجه عام على مواطني الولايات المتحدة وشركاتها المشاركة في معاملات مع الشركة.

العقوبات الأوروبية

٢٩ - على النقيض من ذلك، بقيت العقوبات التي فرضها الاتحاد الأوروبي، والتي ظلت سارية منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، قاصرة على الحظر المفروض على تصدير الأسلحة والمعدات التي تُستخدم للقمع الداخلي وعلى تدابير حظر السفر وتجميد الأصول التي تستهدف ١٨ فنزويلياً "يشغلون مناصب رسمية وتقع عليهم المسؤولية عن انتهاكات حقوق الإنسان وكذلك عن تقويض الديمقراطية وسيادة القانون في فنزويلا"^(٣١). بيد أنه قد أفيد في شباط/فبراير ٢٠١٩ أن الاتحاد الأوروبي كان ينظر في فرض المزيد من العقوبات على حكومة مادورو، على الرغم من أن خيار فرض حظر على النفط مستبعد في هذه المرحلة. وقال وزير خارجية مالطة، كارميلو أبيلا، عقب اجتماع لوزراء خارجية الاتحاد الأوروبي في بروكسل، إن "القصْد ... هو أن العقوبات يمكن أن تكون ممكنة على أفراد معينين وليس على قضايا قد

(٢٩) المرجع نفسه.

(٣٠) المرجع نفسه.

(٣١) Council of the European Union, "Venezuela: EU renews sanctions for one year", press release, 6 November 2018.

يكون لها تأثير على اقتصاد ضعيف بالفعل" وأن "فرض مزيد من العقوبات (القطاعية) ليس مستبعداً ولكننا نركز بصورة رئيسية على أفراد معينين" (٣٢).

الحرب الاقتصادية

٣٠ - "ظلت الولايات المتحدة لبعض الوقت الآن تستخدم مواطن ضعيف فنزويلا لشن حرب اقتصادية منخفضة الدرجة. بدلاً من العمل العسكري، فرضت الولايات المتحدة عقوبات اقتصادية منتقاة على فنزويليين معينين، ... مع توجيه تهديدات بأن الأسوأ قادم. ولكن، اعتباراً من ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ أعلنت الولايات المتحدة عن هجوم اقتصادي كامل النطاق. ففي الواقع، أعلنت الولايات المتحدة فرض حظر على شركة النفط بيترولوس دي فنزويلا ... التي تسيطر على أكبر احتياطات للنفط في العالم وتنتج تقريباً جميع النقد الأجنبي لفنزويلا" (٣٣). وقد جرى على نطاق واسع توثيق هذه الحرب الاقتصادية الواسعة النطاق، بما في ذلك توثيقها من جانب خبير من الأمم المتحدة (الوثيقة A/HRC/39/47/Add.1). وقد ظهرت على السطح روايات مُفَلِّقة للغاية عن آثار هذه التدابير، وجرى التأكيد عليها في تقرير أحد مؤلفيه، وهو جيفري ساكس، الذي هو أستاذ مشهور عالمياً في الاقتصاد وكبير مستشارين بالأمم المتحدة، وجاء فيه أن: هذه العقوبات قد قلّلت من مدخول الأسعار الحرارية لدى الجمهور، وزادت من الأمراض والوفيات (لكل من البالغين والرضع)، وتسببت في نزوح الملايين من الفنزويليين الذين فروا من البلاد نتيجة للكساد الاقتصادي المتفاقم والتضخم المفرط. وأدت إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية لفنزويلا وجعلت من المستحيل تقريباً تحقيق الاستقرار للاقتصاد، ما أسهم في زيادة عدد الوفيات. وأضرت جميع هذه التأثيرات إضراراً غير متناسب بأفقر الفئات وأضعفها في فنزويلا.

وكانت العقوبات التي فرضها الأمر التنفيذي الصادر في ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩ والأوامر التنفيذية اللاحقة هذا العام أكثر قسوة وتدميراً من العقوبات الاقتصادية الواسعة النطاق التي فرضت في آب/أغسطس ٢٠١٧؛ ذلك أنها، إلى جانب الاعتراف بحكومة موازية، كما هو مبين أدناه، قد جاءت بمجموعة جديدة كاملة من العقوبات المالية والتجارية التي هي أكثر تقييداً من الأوامر التنفيذية نفسها (٣٤).

٣١ - وقد وجد أيضاً مؤلفو هذا التقرير نفسه أن:

العقوبات ألحقت، وتلحق على نحو متزايد، أضراراً بالغة الخطورة بحياة الإنسان وصحته، بما في ذلك ما يُقدَّر بأكثر من ٤٠.٠٠٠ حالة وفاة في الفترة ٢٠١٧-٢٠١٨،

(٣٢) Reuters, "EU studying more sanctions on Venezuela, no oil embargo: Malta", 4 February 2019 (رويترز: "الولايات المتحدة تدرس فرض مزيد من العقوبات على فنزويلا؛ ماطة: لا حظر على النفط"، ٤ شباط/فبراير ٢٠١٩).

(٣٣) Steve Hanke, "The US declares economic war against Venezuela", *Forbes*, 29 January 2019

(٣٤) Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, "Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela" (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, April 2019), p. 1

وأن هذه العقوبات تصلح لأن ينطبق عليها تعريف العقاب الجماعي للسكان المدنيين كما هو مبين في اتفاقيات جنيف ولاهاي الدولية على السواء^(٣٥).

المساعدات الإنسانية كسلاح

٣٢ - استخدام المساعدات الإنسانية كسلاح هو جانب بارز آخر من جوانب هذه الحرب الاقتصادية "الشاملة"^(٣٦). وكما لاحظ أحد المعلقين، فإن:

المساعدات الإنسانية التي تعرضها الولايات المتحدة، والتي تهدف ظاهرياً إلى التخفيف من أزمات الجوع والصحة والأمن المتصاعدة في فنزويلا، تخدم غرضاً آخر. فقيادة المعارضة الفنزويلية هنا، هم ومسؤولو الولايات المتحدة الذين يعرضون هذه المساعدات التي تشتد الحاجة إليها، يفترضون أن هذه المهمة يمكن أن تحفز ضباط الجيش على الابتعاد عن حكومتهم. بيد أن جماعات تقديم المعونة على الأرض تشعر بالقلق من أن العملية السياسية المغلفة بأهداف إنسانية يمكن أن تدفع الوضع غير المستقر إلى الانزلاق في مسار أسوأ حتى من ذلك - فالجهود الأمريكية الكارثية للتدخل في أمريكا اللاتينية منذ عقود مضت تفيد في التذكير بكيف يمكن أن تسير الأمور في مسار سيء^(٣٧).

ومحاولات استخدام الإمدادات الإنسانية لإشعال التوترات داخل جمهورية فنزويلا البوليفارية والعمل في خاتمة المطاف على تغيير النظام هي محاولات يمكن القول بأنها تندرج تحت تعريف التدابير القسرية الانفرادية، والتي يمكن، استناداً إلى قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١، أن تُفهم على أنها تدابير تشمل على سبيل المثال لا الحصر التدابير الاقتصادية والسياسية، التي تفرضها الدول أو مجموعات الدول لممارسة الإكراه على دولة أخرى من أجل الحصول منها على الخضوع من حيث ممارسة حقوقها السيادية بغية ضمان إحداث تغيير محدد في سياستها (انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/30/45، الفقرة ١٣). وقد أعرب عن القلق من أن "استخدام ما كان يبدو أنه مهمة مساعدات من أجل تحدي رئيس جمهورية هو أمر يتعارض مع مبادئ العمل الإنساني"^(٣٨). ورداً على سؤال عن الوضع في جمهورية فنزويلا البوليفارية، قال المتحدث باسم

(٣٥) المرجع نفسه. انظر أيضاً: Pasqualina Curcio Curcio, *The Visible Hand of the Market: Economic Warfare in Venezuela* (Editorial Nosotros Mismos, 2017).

(٣٦) انظر: Dylan Baddour, "When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes", *The Atlantic*, 21 February 2019؛ (دايلان بدور، "عندما تُستخدم المعونة الإنسانية كسلاح لإسقاط النُظم"، صحيفة ذا أتلانتيك، ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٩)؛ Rachelle Krygier and Siobhan O'Grady, "In Venezuela, humanitarian aid has become a political weapon", *The Washington Post*, 15 February 2019؛ (راشيل كريغير وسيوهان أوغراي، "في فنزويلا، أصبحت المعونة الإنسانية سلاحاً سياسياً"، واشنطن بوست، ١٥ شباط/فبراير ٢٠١٩)؛ Kelsey Gilman, "Why US-backed aid to Venezuela harkens back to a dark history of covert operations", *Public Radio International*, 25 February 2019؛ (كيلسي غيلمان، "لماذا تذكّر المعونة التي تؤيدها الولايات المتحدة بالتاريخ الأسود للعمليات السرية"، الإذاعة العامة الدولية، ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٩).

(٣٧) Dylan Baddour, "When humanitarian aid is used as a weapon to bring down regimes"

(٣٨) المرجع نفسه.

الأمين العام للأمم المتحدة إن "العمل الإنساني ينبغي أن يكون مستقلاً عن الأهداف السياسية أو العسكرية أو الأهداف الأخرى"^(٣٩).

٣٣ - ومما له أهمية حاسمة إعادة تأكيد المبادئ الإنسانية الأساسية للإنسانية وهي: الإنسانية والحيادية والنزاهة والاستقلالية التي ينبغي أن تحكم دائماً عمل المنظمات الإنسانية. وقد أُقرت المبادئ الثلاثة الأولى (الإنسانية والحيادية والنزاهة) رسمياً في قرار الجمعية العامة ٦٤/١٨٢^(٤٠)، بينما اعتُرف بالمبدأ الرابع (الاستقلالية) في قرار الجمعية ٥٨/١١٤. وشدّدت الجمعية مراراً على أهمية تعزيز هذه المبادئ واحترامها في إطار أعمال المساعدة الإنسانية^(٤١).

٣٤ - وتحول العقوبات الاقتصادية دون قيام حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية بمعالجة الوضع الاقتصادي المزري والأزمة الإنسانية في البلد. وتمثل المصارف العالمية طواعيةً لعقوبات الولايات المتحدة التي تحظر المعاملات التي تنطوي على ديون أو أسهم معينة، وبعض المعاملات والخدمات الأخرى التي تنطوي على الحكومة، ما يعوق بالفعل إمكانية وصول الحكومة إلى الأسواق المالية^(٤٢). وقد أشارت الحكومة بالفعل إلى العواقب المالية الخطيرة للعقوبات السابقة التي تقيد إمكانية وصول شركة النفط بتروليبوس دي فنزويلا إلى الأسواق المالية، مشددة على أن هذه العقوبات ترقى إلى درجة "إغلاق إمكانية إصدار ديون جديدة والتفاوض عليها على النحو الأمثل، الأمر الذي قد يؤدي في النهاية إلى خرق الالتزامات الواقعة دولياً على الجمهورية، ما يعرض الأصول الموجودة خارج الإقليم الوطني لخطر حسيم، الأمر الذي قد يحتمل معه أن تكون هذه الأصول خاضعة للحظر والتصفية من أجل الوفاء القسري والمتوقع بالالتزامات التي تعاقدها البلد عليها"^(٤٣).

٣٥ - وقد أعرب عن القلق إزاء احتمال أن تؤدي العقوبات الأقوى المفروضة على شركة نفط بتروليبوس دي فنزويلا "إلى زيادة تفاقم الأزمة الإنسانية الصعبة التي تواجهها فنزويلا، التي اتسمت بالفعل بنقص في الأغذية والدواء، وزيادة تفاقم الهجرة الجماعية، عن طريق الحد من مصادر الإيرادات الرئيسية للبلد"^(٤٤). وفي عام ٢٠١٨، قال السفير السابق للولايات المتحدة

(٣٩) تعليق جرى الإدلاء به أثناء الإحاطة الصحفية اليومية من جانب مكتب المتحدث باسم الأمين العام. الرابط: <http://www.un.org/press/en/2019/db190211.doc.htm>.

(٤٠) تشدد الجمعية العامة أيضاً في هذا القرار على أنه يجب احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدها الوطنية احتراماً كاملاً وفقاً لميثاق الأمم المتحدة وعلى أنه ينبغي تقديم المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتأثر وأن تُقدّم المساعدة من حيث المبدأ على أساس نداء موجه من البلد المتأثر.

(٤١) انظر أيضاً الرابط: http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

(٤٢) انظر أيضاً: <http://www.business.hsbc.pl/-/media/library/markets-selective/poland/pdf/additional-restrictions-pl.pdf>، متاح على الرابط: <http://www.business.hsbc.pl/-/media/library/markets-selective/poland/pdf/additional-restrictions-pl.pdf>.

(٤٣) البعثة الدائمة لجمهورية فنزويلا البوليفارية لدى مكتب الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف، حول الحرب الاقتصادية والتدابير القسرية الانفرادية ضد جمهورية فنزويلا البوليفارية" (Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the United Nations Office and other international organizations in Geneva, "On the economic war and unilateral coercive measures against the Bolivarian Republic of Venezuela"، رسالة بالبريد الإلكتروني إلى الممثل الخاص، ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٨. انظر أيضاً الوثيقة A/73/175، الفقرة ١٢.

(٤٤) Congressional Research Service, "Venezuela: overview of US sanctions" (8 March 2019).

في فنزويلا، وليام براونفيلد: "إذا كنا سنفرض عقوبات على [شركة النفط بتروليبوس دي فنزويلا]، فسيكون لذلك تأثير على الشعب بأكمله، وعلى المواطن العادي. والحجة المضادة هي أن الناس يعانون كثيراً من الافتقار إلى كل من الأغذية، والأمن، والأدوية، وخدمات الصحة العامة، وأن أفضل حل في هذه اللحظة ربما يكون هو التعجيل بالانتهيار، حتى لو أحدث ذلك فترة من المعاناة تستمر شهوراً أو ربما سنوات" (٤٥).

دال - الاتحاد الروسي

٣٦ - شهدت التدابير التقييدية التي فرضها الاتحاد الأوروبي على الاتحاد الروسي تجديدها مرة أخرى في عام ٢٠١٨، حتى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٩ (٤٦)، بينما جرى توسيع نطاق التدابير التي سنتها الولايات المتحدة توسيعاً تدريجياً (٤٧). ووسط التقارير التي تفيد بأن العقوبات لها آثار غير مقصودة، بما في ذلك تعزيز القدرات المحلية (الأصلية) للصناعات الروسية وللقطاع الزراعي (٤٨)، على حساب أوروبا (٤٩)، توجد دلائل منتظمة على أن العمال الروس يعانون في حياتهم اليومية من الآثار الضارة المترتبة على العقوبات، وخاصة عن طريق زيادات الأسعار (٥٠). وبالنظر إلى ذلك، أوضح المقرر الخاص في تقارير سابقة (الوثيقة A/HRC/36/44/Add.1، الفقرات ٦٢-٦٥، والوثيقة A/HRC/39/54/Add.1، الفقرة ٢٩)، بالاستناد إلى بيانات متلاقية مقدّمة من مؤسسات بحثية واتحادات منتجين تابعة للاتحاد الأوروبي، وكذلك إلى إحصائيات رسمية للاتحاد الروسي، أن فرض العقوبات هي والتدابير الانتقامية المتخذة من جانب البلد المستهدف قد أسفرا عن تكبد كلا الجانبين خسائر من حيث الناتج القومي الإجمالي. وفي الاتحاد الأوروبي بوجه خاص، كان المنتجون الزراعيون هم الأكثر تضرراً.

٣٧ - وأعرب المقرر الخاص عن قلقه في تقريره الأخيرين المقدمين إلى مجلس حقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/39/54، الفقرة ٤٢) والجمعية العامة (الوثيقة A/73/175، الفقرة ١٠) بشأن آثار

(٤٥) انظر الرابط: "http://www.youtube.com/watch?v=IJBoe3AvSvc".

(٤٦) شهدت العقوبات الرئيسية التي فرضها الاتحاد الأوروبي والتي استهدفت قطاعات المالية والطاقة والدفاع في الاتحاد الروسي فيما يتصل بالأحداث في أوكرانيا وشبه جزيرة القرم أحدث تجديدها في قرار المجلس رقم ٢٠١٨/٢٠٧٨. وينفذ الاتحاد الأوروبي عقوبات موجّهة أخرى، وخاصة ضد مسؤولين روس شتى تحددت أسماءهم فيما يتصل بالتصعيد في مضيق كيرتش وبحر آزوف وبتنهاكات للقانون الدولي من جانب الاتحاد الروسي، الذي استخدم القوة العسكرية دون مبرر.

(٤٧) انظر، على سبيل المثال: Henry Meyer, Laurence Arnold and Olga Tanas, "All about the US sanctions aimed at Putin's Russia", *Washington Post*, 8 April 2019 (هنرى ميير ولورانس آرنولد وأولغا تاناس، "كل ما يتعلق بعقوبات الولايات المتحدة التي تستهدف روسيا بوتين"، صحيفة الواشنطن بوست، ٨ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

(٤٨) Judy Twigg, "Russia is winning the sanctions game", *The National Interest*, 14 March 2019 (جودي تويغ، "روسيا تنتصر في لعبة العقوبات"، مجلة ذا ناشونال إنترست، ١٤ آذار/مارس ٢٠١٩).

(٤٩) انظر، على سبيل المثال: Reuters, "German business group sees damage from Russia sanctions at around 100 bln euros", 11 January 2019 (رويترز، "مجموعة نشاط أعمال ألمانية ترى نشوء أضرار عن العقوبات المفروضة على روسيا"، ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩).

(٥٠) "Russia suffering under new US sanctions", *Deutsche Welle*, 10 April 2018 (روسيا تعاني من العقوبات الجديدة التي فرضتها الولايات المتحدة"، دويتش فيلي، ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨).

العقوبات التي تطبقها الولايات المتحدة على شركة "روسال (RUSAL) الروسية للألمنيوم، والتي أثرت سلباً على عملياتها وعلى الحياة اليومية لعشرات الآلاف من العمال"^(٤١). ويرحب المقرر الخاص بما حدث من رفع هذه التدابير في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. وهو يود أن يؤكد من جديد على تقديره لسلطات الولايات المتحدة على استجابتها الإيجابية وعلى رفع العقوبات.

هاء - قطر

٣٨ - لا تزال التدابير التقييدية التي تفرضها مجموعة شتي من بلدان الخليج على قطر سارية. وقد تلقى المقرر الخاص دعوة لقيام بزيارة إلى المملكة العربية السعودية، وهي إحدى بلدان الخليج التي تطبق هذه التدابير، وإلى قطر. وقد يُتوقع من محكمة العدل الدولية أن تصدر، خلال عام ٢٠١٩، حكمها في الدعاوى المثيرة للخلاف التي رفعتها قطر بدعوى أن التدابير ترقى إلى درجة انتهاكات الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وفي حين أن الدعاوى المعروضة على المحكمة ما زالت منظورة أمامها، قررت قطر أيضاً الاستفادة من الإجراء المنصوص عليه في المادة ١١ من الاتفاقية المذكورة للطعن في التدابير التقييدية التي اتخذتها ضدها بعض الدول المجاورة لها^(٤٢). وأفيد أنه في أوائل أيار/مايو ٢٠١٩، عقدت لجنة القضاء على التمييز العنصري جلسات استماع مغلقة مع ممثل واحد من كل من الدول الثلاث المعنية لمناقشة مسائل أولية مثل الاختصاص ومقبولية الشكاوى المقدمة من قطر إلى اللجنة. وفي ١٠ أيار/مايو ٢٠١٩، قررت اللجنة تأجيل استعراضها للقضية حتى دورتها القادمة، التي ستعقد في آب/أغسطس ٢٠١٩.

واو - دولة فلسطين

٣٩ - في عام ٢٠١٨، قدمت دولة فلسطين بلاغاً بين الدول بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد إسرائيل. وادعت دولة فلسطين في ذلك البلاغ أن أفعال تمييز وممارسات وسياسات أخرى تشكل انتهاكات للالتزامات الدولية بموجب الاتفاقية قد ارتكبت^(٤٣). ولم يجر نشر المحتويات التفصيلية للبلاغ علانيةً بعد، ولكن يمكن افتراض أن دولة فلسطين قد تسعى إلى الطعن في جملة أمور منها الحصار المستمر الذي تفرضه السلطة القائمة بالاحتلال، باعتباره يشكل خرقاً للالتزامات بموجب الاتفاقية. وتجدر الإشارة إلى أن المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧

(٥١) "US lifts sanctions on Deripaska-controlled companies", *Financial Times*, 27 January 2019 ("الولايات المتحدة ترفع العقوبات المفروضة على الشركات التي يسيطر عليها ديريباسكا"، فاينانشال تايمز، ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩).

(٥٢) بموجب المادة ١١ من الاتفاقية، يجوز للدولة الطرف تقديم بلاغ إلى اللجنة عندما ترى أن دولة طرفاً أخرى لا تنفذ أحكام الاتفاقية. وفي ٨ آذار/مارس ٢٠١٨، قدمت قطر بلاغين بين الدول، أحدهما ضد المملكة العربية السعودية والآخر ضد الإمارات العربية المتحدة. وليس من الواضح ما إذا كان تقديم بلاغ ما بين الدول إلى اللجنة يشكل عقبة أمام ممارسة محكمة العدل الدولية لاختصاصها بشأن المطالبات المقدمة من قطر بناءً على الاتفاقية. وتنص المادة ٢٢ من الاتفاقية على الإحالة إلى المحكمة فقط عندما لا تتم تسوية النزاع عن طريق التفاوض أو عن طريق الإجراءات المنصوص عليها صراحة في الاتفاقية. وتفسير ذلك الحكم في حالة قطر ينطوي على مسائل معقدة تتعلق بالاختصاص والدعاوى الموازية والمسائل التي هي قيد النظر.

(٥٣) الرابط: "<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/InterstateCommunications.aspx>".

قد وجد أن الحصار يشكل عقاباً جماعياً لشعب غزة، خلافاً للمادة ٣٣ من اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة) (الوثيقة A/70/392، الفقرة ٢٢؛ والوثيقة A/73/175، الفقرة ٣٠). ولا يسع المقرر الخاص أيضاً إلا أن يلفت الانتباه إلى تقرير أخير مثير للانزعاج تفيد فيه وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) بأن أكثر من مليون شخص في غزة - نصف سكان الإقليم - قد لا يكون لديهم ما يكفي من الغذاء بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٩ نتيجة للحصار بالاقتران بعوامل أخرى مثل الصراعات المتتالية التي أزلت أحياء بأكملها وسوّت البنية التحتية العامة بالأرض^(٤٤).

زاي - الجمهورية العربية السورية

٤٠ - لا تزال تُفرض على الجمهورية العربية السورية عقوبات اقتصادية شاملة من جانب عدد من الدول والمنظمات الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي الذي مدد مرة أخرى في عام ٢٠١٨ تدابير التقييدية حتى ١ حزيران/يونيه ٢٠١٩^(٤٥). ويجرى الإبقاء على هذه التدابير مع تطور العملية السياسية - العسكرية نحو السلام ومع زيادة استقرار الوضع على الأرض. والسبب في تمديد العقوبات هو أن الحكومة لا تزال تنتهك حقوق الإنسان للسوريين. وهذا يعني فعلياً محاربة حريق انتهاكات حقوق الإنسان، ليس بخرطوم إطفاء بل بقاذف لهب.

٤١ - وفي الأشهر الأخيرة، شددت الولايات المتحدة بقوة التدابير التي تحظر صادرات النفط إلى الجمهورية العربية السورية عن طريق فرض عقوبات محدّدة الهدف على الكيانات الأجنبية المتّهمة بتيسير المعاملات المتعلقة بتسليم الشحنات النفطية إلى ذلك البلد^(٤٦)، وكذلك عن طريق إصدار تحذيرات إلى أوساط الشحن البحري للنفط من جانب مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بغية "تنبيه الأشخاص على نطاق العالم إلى مخاطر العقوبات الهامة المفروضة من جانب الولايات المتحدة على الأطراف الضالعة في إرسال شحنات نفطية إلى حكومة سوريا"^(٤٧). والهدف المعلن من هذه التدابير هو "إعاقة تقديم الدعم إلى نظام الأسد عن طريق منع تطبيع العلاقات الاقتصادية والدبلوماسية ومنع تقديم تمويل من أجل إعادة الإعمار، فضلاً عن منع النظام من استخدام الأسلحة الكيميائية. والولايات المتحدة ملتزمة بعزل نظام الأسد وأنصاره عن النظام المالي والتجاري العالمي كرد فعل للفظائع المستمرة التي يرتكبها النظام ضد الشعب السوري"^(٤٨). وهذه الدعوى الصريحة بأنه يجري استخدام العقوبات لمنع تطبيع العلاقات

(٥٤) انظر الرابط: <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/more-one-million-people-gaza-%E2%80%93-half-population-territory-%E2%80%93-may-not-have>

(٥٥) Council of the European Union, "Syria: EU extends sanctions against the regime by one year", press release, 28 May 2018.

(٥٦) United States Department of the Treasury, "Treasury designates illicit Russia-Iran oil network supporting the Assad regime, Hizballah, and Hamas", 20 November 2018; Alex Wayne, "US sanctions Russian companies to choke off oil for Syria", Bloomberg, 20 November 2018.

(٥٧) United States Department of the Treasury, "OFAC advisory to the maritime petroleum shipping community", 25 March 2019.

(٥٨) المرجع نفسه.

الاقتصادية والدبلوماسية ومنع تقديم التمويل لإعادة الإعمار هو اعتراف صريح بتجاهل مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان والقانون الإنساني.

٤٢ - وأفادت التقارير أن القيود التي تفرضها الولايات المتحدة لها تأثير كارثي على الاقتصاد السوري والسكان السوريين وأنها تُجبر حكومة الجمهورية العربية السورية على توزيع البزير بالبطاقات^(٥٩). وهذا الموقف، إلى جانب آثار التراكم العشوائي لـ ٥٢ حزمة من العقوبات الأخرى المستمّاة بـ "الدكية" هي والعقوبات الشاملة، يفرضان البؤس فعلياً على جميع السكان. ومن الواضح أن هذه التدابير عشوائية، وبالتالي يمكن القول إنها غير مشروعة بموجب القانون الدولي، كما سبق أن شدّد المقرر الخاص على ذلك. وهذا كله يبعث على انزعاج أكبر بالنظر إلى أنه كانت توجد في العادة مرونة فيما يتعلق بتنفيذ العقوبات المفروضة على الجمهورية العربية السورية من أجل تخفيف الأوضاع على السكان المدنيين. وعلى سبيل المثال، كان الاتحاد الأوروبي قد قرر في عام ٢٠١٣ أن يرفع بصورة انتقائية حظره النفطي المفروض فيما يتصل بالأراضي الخاضعة لسيطرة الجماعات المتمردة في الجمهورية العربية السورية^(٦٠). بيد أنه أُفيد أن ذلك عزز قدرات القوات الجهادية المتطرفة التي تسيطر على هذه المناطق^(٦١).

حاء - اليمن

٤٣ - يلاحظ المقرر الخاص مع القلق، وهو من لفت الانتباه سابقاً إلى الأزمة الإنسانية في اليمن (الوثيقة A/73/175، الفقرة ٣١؛ والوثيقة A/72/370، الفقرتان ٣١ و٣٢)، أن تدفق المواد الغذائية الأساسية والسلع الأخرى في اليمن لا يزال مُقيّداً بحكم الواقع، حتى وإن كان الحصار البحري قد رُفع بعد إنشاء آلية الأمم المتحدة للتحقق والتفتيش في اليمن^(٦٢). ومن بين العقبات التي تعترض تدفق السلع والتي حددها وكالات الأمم المتحدة الموجودة في اليمن عقبات توجد لدى جميع الأطراف فيما يتعلق بالمرور الآمن لإمدادات المعونة وتأخيرات في الموافقة على اتفاقات المشاريع^(٦٣). وهذا يشمل ما حدّده برنامج الأغذية العالمي بأنه "الدور المعوّق وغير

(٥٩) Donna Abu-Nasr, "US sanctions on Iran mean Damascus drivers queue for gas", Bloomberg, 14 April 2019 (دونا أبو نصر، "عقوبات الولايات المتحدة على إيران تعني اصطفا السائقين بدمشق في طوابير للحصول على البنزين"، وكالة بلومبيرغ، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

(٦٠) Council of the European Union, "Council eases sanctions against Syria to support opposition and civilians", press release, 22 April 2013.

(٦١) Julian Borger and Mona Mahmood, "EU decision to lift Syrian oil sanctions boosts jihadist groups", *The Guardian*, 19 May 2013 (جوليان بورغر ومنى محمود، "قرار الاتحاد الأوروبي برفع العقوبات النفطية المفروضة على سوريا يدعم الجماعات الجهادية"، صحيفة الغارديان، ١٩ أيار/مايو ٢٠١٣).

(٦٢) Stephanie Nebehay, "UN quietly steps up inspection of aid ships to Yemen", Reuters, 5 April 2018 (ستيفاني نيبهاي، "الأمم المتحدة تزيد بجدوى من عمليات تفتيش سفن المساعدات المتجهة إلى اليمن"، رويترز، ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٨).

(٦٣) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Yemen humanitarian update covering 22 March-17 April 2019", issue No. 6. (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، "تحديث بشأن الوضع الإنساني في اليمن يغطي الفترة ٢٢ آذار/مارس - ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٩، الإصدار رقم ٦).

المتعاون من جانب بعض قادة الحوثيين في المناطق الخاضعة لسيطرتهم^(٦٤). ويلاحظ المقرر الخاص أن اتفاق ستوكهولم المتوصل إليه في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، والذي يتضمن اتفاقاً بشأن مدينة الحديدة وموانئ الحديدة وسليف ورأس عيسى، يمثل خطوة أولى نحو إعادة تأسيس التجارة المنتظمة مع اليمن وإليه (الوثيقة S/2018/1134، المرفق). ومجلس الأمن، الجدير بالثناء عليه لإقراره للاتفاق، قد دعا أطراف الصراع إلى مواصلة التعاون بشكل بناء وبجسنة نية وبدون شروط مسبقة مع المبعوث الخاص لليمن، بما في ذلك التعاون بشأن مواصلة العمل من أجل تحقيق الاستقرار للاقتصاد اليمني (قرار المجلس ٢٤٥١ (٢٠١٨)). ولا يزال يتعين تنفيذ اتفاق استكهولم تنفيذاً كاملاً على أرض الواقع.

رابعاً - توافق الآراء الناشئ لدى المجتمع الدولي بإدانة ومقاومة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية

ألف - إدانة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية

٤٤ - أصبح رفض الحصار الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا واسع الانتشار داخل المجتمع الدولي لدرجة أن الجمعية العامة قد توصلت في عام ٢٠١٨ إلى توافق شبه عالمي في الآراء. وعلاوة على ذلك، فإن قرارات الجمعية المتتالية المتعلقة بالحصار المفروض على كوبا تتسم فعلياً بنطاق وتأثيرات أوسع، بالنظر إلى أنها تتضمن لغة تنطبق بوضوح على التدابير القسرية الانفرادية بصورة عامة، أيّاً كان السياق. وتدعو الجمعية في قراراتها هذه جميع الدول إلى الامتناع عن استخدام التدابير القسرية الانفرادية. والتدابير المدانة هي القوانين واللوائح التي تعتمد عليها الدول والتي تنطوي آثارها المتجاوزة للحدود الإقليمية على المساس بسيادة الدول الأخرى وبالمصالح المشروعة لكيانات أو أشخاص مشمولين بالولاية القضائية لهذه الدول وكذلك على المساس بحرية التجارة والملاحة. وتوضح الجمعية أيضاً أن الدول التي تمتنع عن إصدار وتطبيق قوانين وتدابير من النوع الذي يتناوله هذا التقرير أو التي تُلغى أو تُبطل أي تدابير من هذا القبيل تكون سارية بالفعل هي دول تتقيد بالتزاماتها بموجب ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي اللذين يؤكدان من جديد، في جملة أمور، حرية التجارة والملاحة (انظر، على سبيل المثال، القرار ٧٣/٨، الفقرتين ٢ و ٣).

٤٥ - وتشير الجمعية العامة، في ديباجة قراراتها، إلى مبادئ عامة معينة، بما في ذلك المساواة في السيادة بين الدول، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية وعدم التعرض لها، وحرية التجارة والملاحة الدوليتين، وهي مبادئ منصوص عليها أيضاً في كثير من الصكوك القانونية الدولية. وتشير الجمعية أيضاً إلى الإعلانات والقرارات الصادرة عن محافل وهيئات حكومية دولية شتى وعن حكومات تعرب عن رفض المجتمع الدولي والرأي العام لإصدار وتطبيق تدابير من النوع المشار إليه أعلاه.

(٦٤) World Food Programme, "World Food Programme to consider suspension of aid in Houthi-controlled areas of Yemen", press release, 20 May 2019. (برنامج الأغذية العالمي، "برنامج الأغذية العالمي"، برنامج الأغذية العالمي سينظر في تعليق المعونات المقدّمة في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين في اليمن"، نشرة صحفية، ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٩).

٤٦ - وهكذا يبدو أن المجتمع الدولي ينظر إلى التدابير القسرية الانفرادية التي تمس آثارها المتجاوزة للحدود الإقليمية سيادة الدول الأخرى أو المصالح المشروعة للكيانات أو الأشخاص الخاضعين للولاية القضائية لهذه الدول وتمس بحرية التجارة والملاحة على أنها تدابير غير مشروعة. وتبني هذا الرأي على نطاق عالمي تقريباً على هذا النحو من جانب المجتمع الدولي، يجعله لهذا السبب مؤهلاً لأن يكون قاعدة ناشئة من قواعد القانون الدولي العرفي.

باء - الالتزام بمقاومة تطبيق الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية

٤٧ - توجد حجة قانونية مفادها أن الدول قد يكون عليها التزام قانوني بعدم الاعتراف بآثار العقوبات غير القانونية، ولا سيما العقوبات المطبقة خارج الحدود الإقليمية والعقوبات الاقتصادية الثانوية. وفي الواقع، يوجد في القانون الدولي التزام بعدم الاعتراف بالأوضاع غير المشروعة (على الأقل أوضاع غير مشروعة معينة). وهذا الالتزام ناشئ عن مبدأ القانون العام الراسخ جيداً الفائل بأنه "لا ينشأ حق عن باطل"، بمعنى أن الحقوق القانونية لا يمكن أن تنجم عن أفعال غير قانونية^(٦٥). وهو منصوص عليه بشكل خاص في المادة ٤١(٢) من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً: "لا تعترف أي دولة بشرعية وضع ناجم عن خرق خطير [من جانب دولة لالتزام ناشئ عن قاعدة أمرة من القواعد العامة للقانون الدولي]، ولا تقدم أي عون أو مساعدة للحفاظ على ذلك الوضع"^(٦٦).

٤٨ - فما هي القواعد الأمرة التي يمكن أن يؤدي انتهاكها إلى نشوء الالتزام بالالتزام بعدم الاعتراف؟ والاستيلاء على الأراضي بالقوة هو المثال الأكثر شهرة، ويبدو أنه الوضع غير المشروع بامتياز المشمول بالالتزام بعدم الاعتراف هذا بموجب القانون الدولي العرفي^(٦٧). ولكن يمكن القول بأن خرق القواعد الأمرة الأخرى قد ينطبق مباشرة على الالتزام نفسه، مثل الحق في تقرير المصير، وحظر التمييز العنصري والفصل العنصري، والمبادئ الأساسية للقانون الدولي الإنساني^(٦٨). وقد أوضح المقرر الخاص بالفعل أن جميع المجموعات الثلاث من القواعد الأمرة المشار إليها أعلاه يمكن حقاً أن يجري خرقها عن طريق فرض العقوبات الاقتصادية (على الأقل أشكال معينة من هذه العقوبات).

٤٩ - والحق في تقرير المصير مُعترف به في جملة مصادر منها المادة ١(١) المشتركة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تنص أيضاً على أنه بموجب هذا الحق، تحدد جميع الشعوب بحرية مركزها السياسي وتسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتنص المادة ١(٢) المشتركة على أنه لا يجوز بأي حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة. وقد لوحظ في هذا الصدد أن "فرض عقوبات اقتصادية على الدولة قد يثير مخاطر خاصة قوامها حرمان

(٦٥) Martin Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (Oxford, Oxford University Press, 2010), pp. 677-686.

(٦٦) انظر قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦، المرفق، بصيغته المعدلة بالوثيقة A/56/49 (Vol. I)/Corr.4.

(٦٧) Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation".

(٦٨) المرجع نفسه.

الشعب من أسباب عيشه"^(٦٩). وقد سلّطت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في الفقرة ٣ من تعليقها العام رقم ٨ (١٩٩٧) بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الضوء على الطريقة التي يمكن أن تتحقق بها هذه المخاطر في حالات معينة، عن طريق التدخل في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة. وقد لوحظ أن "من الواضح أنه في حالة معينة، يمكن لنظم العقوبات المفروضة عالمياً، التي لم يجر تصميمها أو توجيهها بشكل كافٍ والتي تفتقر إلى استثناءات إنسانية كافية، أن تكون أثر تراكمي يتمثل في حرمان السكان، أو أجزاء كبيرة من السكان، من أسباب عيشهم"^(٧٠). وعلى نفس المنوال، يبدو من المعقول القول بأن "العقوبات الاقتصادية الانفرادية (على عكس تدابير الأمم المتحدة المتعددة الأطراف المتخذة بموجب الفصل السابع من الميثاق) التي تفرضها دولة على دولة أخرى، لإجبار هذه الأخيرة على تغيير سياسة معينة من سياساتها في الجانبين السياسي أو الاقتصادي، هي أمر يمكن أن يرقى إلى مستوى التدخل المحظور والحرمان من تقرير المصير"^(٧١). واحترام تقرير المصير في هذا السياق ينبغي أن يُقرأ في سياق القاعدة التي تمنع الإكراه الاقتصادي والسياسي، وهو ما أكدته، ضمن جملة من الجهات، الجمعية العامة في إعلانها بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٧٠ (القرار ٢٦٢٥(د-٢٥)).

٥٠ - وقد تشكّل العقوبات التي تُنفذ على أساس بلد الإقامة أو جنسية السكان المستهدفين خرقاً لحظر التمييز العنصري، وهو قاعدة أمرة بارزة أخرى نظراً إلى أن هذه العقوبات تنتهك، في جملة أمور، المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادتين ١ و ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وأخيراً، يمكن أن تُساق حجة معقولة مفادها أن قواعد أساسية للقانون الدولي الإنساني قد تكون موضع استخفاف عن طريق فرض عقوبات اقتصادية تؤثر على حقوق الإنسان الأساسية أو على السكان المدنيين ككل، حتى في وقت السلم (الوثيقة A/73/175، الفقرات ١٦-٣٦؛ والوثيقة A/71/287، الفقرة ٢٨؛ انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/30/45)^(٧٢).

٥١ - وخلصت محكمة العدل الدولية في قضيتين اثنتين إلى أن الدول عليها التزام بعدم الاعتراف بالوضع غير القانوني. ففي عام ١٩٧١، رأت المحكمة أن وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا غير قانوني وأن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ملزمة بالامتناع عن أي فعل، وخاصة أي تعاملات مع حكومة جنوب أفريقيا تنطوي على الاعتراف بشرعية وجودها وإدارتها

(٦٩) Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 117.

(٧٠) المرجع نفسه، الصفحة ١١٨.

(٧١) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٧.

(٧٢) ذكرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن أحكام القانون الإنساني، مثل الحظر المفروض على تجويع السكان المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب والالتزام بالسماح بمرور جميع شحنات المواد الغذائية الأساسية والإمدادات الطبية بحرية، هي أحكام ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى تقييم التدابير القسرية الاقتصادية (الوثيقة A/HRC/19/33، الفقرة ١٠).

في ناميبيا^(٧٣). وفي عام ٢٠٠٤، خلصت المحكمة إلى أن تشييد الجدار الذي تبنيه إسرائيل، السلطة القائمة بالاحتلال، في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك في القدس الشرقية وحوها، والنظام المرتبط به، يتعارض مع القانون الدولي. ورأت المحكمة أن إسرائيل قد انتهكت التزامات معينة تجاه الكافة، بما في ذلك الالتزام باحترام حق الشعب الفلسطيني في تقرير المصير، وقواعد معينة من قواعد القانون الإنساني المنطبقة في حالات النزاع المسلح وهي قواعد أساسية لاحترام شخص الإنسان واعتبارات الإنسانية الأساسية، والمادة ١ المشتركة في اتفاقيات جنيف الأربع. ثم ذكرت المحكمة ما يلي:

نظراً إلى طابع وأهمية الحقوق والالتزامات المعنية، ترى المحكمة أن جميع الدول ملزمة بعدم الاعتراف بالوضع غير القانوني الناتج عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك في القدس الشرقية وما حوها. كما أنها جميعها ملزمة بعدم تقديم العون أو المساعدة في الحفاظ على الوضع الناشئ عن هذا التشييد^(٧٤).

٥٢ - ويرى المقرر الخاص أنه يمكن استخلاص عدد من أوجه التشابه من هاتين الفتويين، وهو ما قد يكون له صلة بالحالة المحددة للعقوبات الاقتصادية غير المشروعة.

٥٣ - ويمكن دعوة لجنة القانون الدولي إلى أن تُدرج في برنامج عملها مسألة الالتزام بعدم الاعتراف بالأوضاع غير القانونية، بغية زيادة توضيح جوانب معينة من هذه القاعدة، وخاصة مركزها المعقول كقانون عربي في الحالات التي يشكل فيها الإكراه الاقتصادي خرقاً لمبدأ تقرير المصير أو لمبدأ حظر التمييز العنصري أو للقواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني^(٧٥).

٥٤ - وينبغي دعوة الجمعية العامة إلى أن تؤكد رسمياً، عن طريق قرار تعتمده، بأنه نتيجة للالتزام بعدم الاعتراف هذا، يتوقع من الدول أن تتخذ التدابير المناسبة، بما في ذلك في قوانينها الداخلية، لمنع إعطاء أي مفعول للعقوبات الثانوية المطبقة خارج الحدود الإقليمية، وبعدم الاعتراف بها أو إنفاذها بأي شكل من الأشكال، في ولاياتها القضائية. وهذا من شأنه أن يعزز الدعوة الأخيرة التي وجهها مجلس حقوق الإنسان إلى جميع الدول الأعضاء بعدم الاعتراف بهذه التدابير أو تطبيقها، وباتخاذ تدابير إدارية أو تشريعية فعالة، حسبما يكون مناسباً، للتصدي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية التي تتجاوز الحدود الإقليمية أو للتصدي للآثار المترتبة عليها (القرار ١٣/٣٤، الفقرة ٣).

(٧٣) *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16, at p. 58, para. 133* (الآثار القانونية المترتبة بالنسبة للدول على استمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا (أفريقيا الجنوبية الغربية) رغم قرار مجلس الأمن ٢٧٦ (١٩٧٠)، فتوى المحكمة).

(٧٤) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136, at p. 200, para. 159*.

(٧٥) Stefan Talmon, "The duty not to recognize as lawful a situation created by the illegal use of force or other serious breaches of a jus cogens obligation: an obligation without real substance?", in Christian Tomuschat and Jean-Marc Thouvenin, eds., *The Fundamental Rules of the International Legal Order* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2006), pp. 99–126. See also Djamchid Momtaz, "L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation créée par la violation d'une norme impérative du droit international général", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 10 (2017), pp. 205–219.

٥٥ - وهذا بالضبط هو ما فعله الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٦ عندما اعتمد لائحة المجلس رقم ٩٦/٢٢٧١ (Council Regulation (EC) No. 2271/96) رداً على قيام الولايات المتحدة بفرض تدابير تقييدية بشأن كوبا وليبيا وجمهورية إيران الإسلامية، وهي تدابير أثرت سلباً على مصالح الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الاتحاد الأوروبي الذين يمارسون أعمالاً تجارية، مشروعة بموجب القانون الأوروبي، مع هذه البلدان. وجرى تحديث هذه اللائحة منذ ذلك الحين لتشمل أحدث العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على جمهورية إيران الإسلامية ولكي تغطي مرة أخرى انسحاب الولايات المتحدة من الاتفاق النووي الإيراني. وتنص اللائحة أساساً على الحماية من آثار تطبيق تدابير العقوبات المعنية خارج الحدود الإقليمية وعلى التصدي لهذه التدابير "في الحالات التي يؤثر فيها هذا التطبيق على مصالح الأشخاص ... المشاركين في التجارة الدولية و/أو يؤثر على حركة رأس المال والأنشطة التجارية ذات الصلة بين الاتحاد الأوروبي وبلدان ثالثة"^(٧٦). ولا يجوز للأشخاص والكيانات من الاتحاد الأوروبي الامتثال، "سواء بشكل مباشر أو عن طريق شركة تابعة أو أي وسيط آخر، امتثالاً نشطاً أو عن طريق الإغفال المتعمد، لأي اشتراط أو حظر، بما في ذلك للطلبات الموجهة من محاكم أجنبية، بناءً أو ترتيباً على [العقوبات المشمولة]، بشكل مباشر أو غير مباشر، أو على الإجراءات القائمة عليها أو الناتجة عنها"^(٧٧). وتنص هذه اللائحة أيضاً على أنه "لا يُعترف بحكم من أحكام محكمة أو هيئة قضائية ولا بقرار من قرارات سلطة إدارية واقعة خارج الاتحاد الأوروبي يعطي مفعولاً، بشكل مباشر أو غير مباشر، ل [العقوبات المشمولة] أو للإجراءات القائمة عليها أو الناتجة عنها، ولا يكون هذا الحكم أو القرار قابلاً للإنفاذ بأي شكل من الأشكال"^(٧٨).

٥٦ - بيد أنه ما زال من غير الواضح، وقت كتابة هذا التقرير، ما إذا كانت آليات التنفيذ المناسبة، بما في ذلك العقوبات المقررة في حالة عدم الامتثال، قد اعتمدت على النحو الواجب (أو ستمتد في الأجل القصير) على الصعيد الوطني من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كما تدعو اللائحة إلى ذلك. ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت سلطات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء على استعداد، كمسألة من مسائل السياسات، لتنفيذ اللائحة بطريقة هادفة. ويؤكد الانهيار الأخير في حجم التجارة بين الاتحاد الأوروبي وجمهورية إيران الإسلامية، كما ذكر أعلاه، المخاوف التي أعرب عنها المسؤولون الإيرانيون من أن الاتحاد الأوروبي، على الرغم من الخطاب الرسمي، قد لا يُظهر العزم الكافي للتصدي بفعالية للعقوبات الثانوية التي فرضتها الولايات المتحدة.

(٧٦) Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extraterritorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom, art. 1

(٧٧) المرجع نفسه، المادة ٥.

(٧٨) المرجع نفسه، المادة ٤.

خامساً - توصيات المقرر الخاص ومقترحاته

توصيات بشأن الجزاءات وسيادة القانون موجهة إلى الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان ومكتب الأمين العام

٥٧ - سبق للمقرر الخاص أن طلب إلى الدول الأعضاء أن تبدأ مشاورات بشأن مشروع إعلان عن التدابير القسرية الانفرادية وسيادة القانون، سيُقدم في دورة قادمة للجمعية العامة، من أجل التوصل إلى توافق آراء دولي بشأن الحد الأدنى من أوجه الحماية لحقوق الإنسان التي يجب تطبيقها على استخدام التدابير القسرية الانفرادية (الوثيقة A/HRC/39/54، الفقرة ٥٣ والمرفق). وهو يقدر كون الجمعية العامة، في قرارها ١٩٣/٧١، قد أحاطت علماً مع الاهتمام بالمقترحات المعروضة في تقريره المقدم إلى الجمعية في دورتها الحادية والسبعين، والتي تضمنت نداءً إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة بأن يعيدا التأكيد بشكل رسمي، عن طريق إعلان، على حق الضحايا في سبيل انتصاف فعال، بما في ذلك التعويض المالي المناسب والفعال، في جميع الحالات التي تتأثر فيها حقوقهم الإنسانية تأثراً سلبياً بالتدابير القسرية الانفرادية (الوثيقة A/71/287، الفقرة ٣٧).

٥٨ - وقد طلب مجلس حقوق الإنسان، في أحدث قرار له بشأن التأثير السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، إلى المقرر الخاص أن يواصل عمله، آخذاً آراء الدول الأعضاء في اعتباره، لتحديد مجموعة من العناصر التي يتعين النظر فيها، حسبما يكون مناسباً، عند إعداد مشروع إعلان للأمم المتحدة بشأن التأثير السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وأن يقدم هذه العناصر إلى المجلس في تقريره المقبل (القرار ٣/٤٠، الفقرة ٢٣). كما طلب المجلس إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تنظم حلقة نقاش مرة كل سنتين، وفقاً لقرار المجلس ٢٧/٢١، المعنون "المضي قدماً نحو إعلان للأمم المتحدة بشأن الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بجميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية"، أثناء الدورة الثانية والأربعين بمشاركة الدول الأعضاء وهيئات ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة وغيرها من أصحاب المصلحة المعنيين. وفي هذا الصدد، طلب المجلس إلى المقرر الخاص أن يضطلع بدور مقرر حلقة النقاش وأن يعد تقريراً عنها، وأن يقدم التقرير إلى المجلس ويعرضه عليه في دورته الثالثة والأربعين (القرار ٣/٤٠، الفقرة ٢٧). واستجابةً لهذا الطلب، بدأ المقرر الخاص في الأعمال التحضيرية لحلقة النقاش، وستعرض النتائج في تقاريره القادمة إلى المجلس والجمعية. ويتطلع المقرر الخاص إلى الدخول في مناقشات مثمرة مع جميع الجهات صاحبة المصلحة، وهو يرحب مسبقاً بأي إسهامات تود الدول ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة تقديمها.

٥٩ - ويقترح المقرر الخاص استكمال مشروع الإعلان (أو المعاهدة أو الاتفاقية) ببيان يشدد على وجود التزام على الدول بموجب القانون الدولي بعدم الاعتراف بالأوضاع غير القانونية الناشئة عن فرض جزاءات (ثانوية) انفرادية خارج الحدود الإقليمية، وبعدم تقديم أي عون أو مساعدة إلى الطرف الذي فرض الجزاءات في هذا الصدد، ويؤكد أنه من المتوقع من الدول أن تتخذ التدابير المناسبة، بما في ذلك في قوانينها الداخلية، لرفض إعطاء

أي مفعول للعقوبات الثانوية المفروضة خارج الحدود الإقليمية ولرفض الاعتراف بها أو إنفاذها بأي طريقة، في ولاياتها القضائية.

مثل الأمين العام المعني بالتدابير القسرية الانفرادية

٦٠ - اقترح المقرر الخاص، في تقريره السابقين المقدمين إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة (الوثيقة A/HRC/39/54، الفقرة ٥٢؛ والوثيقة A/73/175، الفقرة ٥٤)، أن يعين الأمين العام ممثلاً خاصاً يُعنى بالتدابير القسرية الانفرادية ويكون اختصاصه أوسع من اختصاص المقرر الخاص، وهو ما يشمل تيسير إجراء حوار لحل الأسباب الكامنة وراء هذه التدابير (أو، بدلاً من ذلك، عدة ممثلين خاصين، كل منهم يكون مسؤولاً عن نظام الجزاءات الخاصة بكل بلد، حسبما يكون مناسباً). ويعتقد المقرر الخاص أن هذه ستكون خطوة مُرحباً بها من جانب الأمم المتحدة، ولا سيما في ضوء التطورات الأخيرة المثيرة للقلق المتعلقة بزيادة استخدام الجزاءات الشاملة والحصار الشامل. كما أنها خطوة ستسمح للأمم المتحدة بالمشاركة في المبادرات التخفيفية وتقديم الدعم إلى المتضررين من الأشخاص والمجتمعات. كما يعرب المقرر الخاص عن أمله في قيام الأغلبية العظمى من البلدان، كجزء من التزامها بحماية شرائح السكان الأبرياء، وخاصة أشد الفئات ضعفاً، بدعم فكرة تعيين ممثل خاص من هذا القبيل للأمين العام.

سادساً - استنتاجات

٦١ - كما يُستدل من الحالات المذكورة في الفرع "ثالثاً" من هذا التقرير (الذي ليس هو بطبيعة الحال جامعاً بحال من الأحوال)، فإن تطبيق عقوبات اقتصادية أكثر صرامة بشكل مطرد في الآونة الأخيرة في جميع أنحاء العالم هو سمة بارزة للعلاقات الدولية تخلق مستوى متزايداً من التوتر الذي تقع الملايين من الأبرياء ضحايا له بشكل يومي. وليس من المبالغة تأكيد أن العقوبات الاقتصادية وحالات الحصار الاقتصادي أصبحت على نحو متزايد تهديداً للسلم والأمن الدوليين، إلى الحد الذي يؤدي فيه استخدامهما غير المبرر وبشكل منهجي إلى تفاقم التوترات فيما بين الدول ويؤدي إلى ارتكاب المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان، مع تشويه بنية نظام الأمن الجماعي الذي يجسده ميثاق الأمم المتحدة.

٦٢ - وقد دُرِّج على الادعاء بأن اللجوء إلى الجزاءات الانفرادية هو وسيلة لممارسة الضغط على الدول المستهدفة يُتجنب فيها المواجهة العسكرية^(٧٩). وزيادة استخدام نظم الحصار والعقوبات على هذا النطاق وبهذا الحجم، إلى الحد الذي ترقى فيه هذه النظم عملياً إلى درجة الحصار الكامل الذي لا يترك أمام الحكومة المستهدفة من بديل سوى الاستسلام غير المشروط، قد جعلت العقوبات الانفرادية تفقد جودتها المدعاة كأداة دبلوماسية وتظهر بدرجة متزايدة على أنها توطئة للمواجهة العنيفة^(٨٠). وتجدر الإشارة

(٧٩) للاطلاع على نقد لوجهة النظر هذه، انظر الوثيقة A/70/345، الفقرة ٧.

(٨٠) إحدى الحالات النمطية في هذا الصدد هي حالة جمهورية فنزويلا البوليفارية التي تُستخدَم في حقها العقوبات الاقتصادية الخانقة بالاقتران مع تهديدات متكررة، غير مبطنّة تقريباً، بالتدخل العسكري. انظر، على سبيل المثال: "Trump says all options are on the table for Venezuela", *Reuters*, 23 January 2019. يقول إن جميع الخيارات مطروحة فيما يتعلق بفنزويلا"، رويترز، ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

إلى أن المادة ٢(٤) من ميثاق الأمم المتحدة تنص على التزام الدول بالامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها فعلاً ضد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لأي دولة، أو بأي طريقة أخرى تتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، وبينما يواصل الباحثون الجدل بشأن ما إذا كان ينبغي تفسير كلمة "القوة" بالمعنى الوارد في المادة ٢(٤) من الميثاق على أنها تمتد أيضاً لتشمل "الإكراه الاقتصادي"، فقد دُفع على نحو مقنع بأن وجهة النظر هذه تشكل التفسير الصحيح لهذا الحكم الوارد في الميثاق^(٨١).

(٨١) انظر على سبيل المثال: "The use of nonviolent coercion: a study in legality under Article 2 (4) of the Charter of the United Nations", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 122, pp. 983–1011.