

Distr.: General
28 August 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

حقوق الإنسان والتدابير القسرية - الانفرادية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، المقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١**.

تقرير المقرر الخاص إدريس الجزائري عن الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان

موجز

يقدم هذا التقرير استعراضاً أولياً لحقوق الإنسان التي تتأثر سلباً من جراء التدابير القسرية الانفرادية ويقدم توصيات مؤقتة بشأن الكيفية التي يمكن بها الحد من الآثار السلبية لهذه التدابير. ويود المقرر الخاص أن يؤكد أن هذا التقرير ينبغي أن يقرأ بالاقتران مع التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/45) والذي يقدم، في جملة أمور، بعض التعاريف التوضيحية بشأن التدابير القسرية الانفرادية وبعض العناصر التوجيهية المستقاة من القانون الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

* A/70/150.

** تأخر تقديم هذا التقرير بسبب تعيين المقرر الخاص مؤخراً.



الرجاء إعادة استعمال الورق

240915 210915 15-12545 (A)



المحتويات

الصفحة	الفصل
٣	أولا - مقدمة
٣	ثانيا - نطاق التقرير
٥	ثالثا - حقوق الإنسان التي تتأثر بالتدابير القسرية الانفرادية
٧	ألف - الحق في الحياة
١٠	باء - حق تقرير المصير
١٢	جيم - الحق في التنمية
١٤	دال - الحق في مستوى معيشي لائق يشمل الغذاء والملبس والسكن والرعاية الصحية
١٥	هاء - الحق في الرعاية الصحية
١٨	واو - الحق في التعليم
١٩	زاي - احتمالات لتأثر حقوق أخرى بالتدابير القسرية الانفرادية
١٩	رابعا - توصيات أولية
١٩	ألف - كيفية تقييم أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان
٢٣	باء - السبيل إلى تخفيف الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان
	جيم - السبيل إلى ضمان اتباع أصول إجرائية قانونية لمنع حدوث الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتوفير سبل الانتصاف وجبر الضرر في حال حدوثها
٢٦
٢٩	خامسا - الأنشطة المتوقعة
٣٠	سادسا - الخلاصة

أولا - مقدمة

١ - قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢٧/٢١، إنشاء آلية خاصة جديدة، ألا وهي منصب المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان. وقد عين المقرر الخاص في الدورة الثامنة والعشرين للمجلس وتولى زمام منصبه في أيار/مايو ٢٠١٥.

٢ - وأكدت المادة ٥٥ (ج) من ميثاق الأمم المتحدة، وإعلان فيينا، الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣، وقرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ على الطابع العالمي لحقوق الإنسان. وتتعامل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات في إطار عهود حقوق الإنسان مع هذه الحقوق بصورة رئيسية في سياق التزام الدول الموقعة بها على الصعيد المحلي. ومن المنطقي، بحكم الطابع العالمي لهذه الحقوق، أن تلتزم بها الدول أيضا على الصعيد الدولي: فأصحاب الحقوق لهم الحق في حماية حقوقهم الأساسية من الانتهاكات، سواء من قبل السلطات الوطنية أو السلطات الأجنبية التي لها القدرة على التأثير عليها. ولهذا السبب لا يمكن لغير آلية تستند إلى ميثاق الأمم المتحدة أن تسد هذه الثغرة في الحماية. وهذا هو سبب إنشاء منصب المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان.

٣ - ويقدم المقرر الخاص الأول، إدريس الجزائري، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عن الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وقد عين المقرر في أيار/مايو ٢٠١٥ عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١، الذي طلب فيه المجلس إلى المقرر الخاص أن يقدم كل سنة تقريرا إلى المجلس وإلى الجمعية العامة عن الأنشطة المتعلقة بالولاية. ويستعرض المقرر الخاص في التقرير حقوق الإنسان المتأثرة سلبا بالتدابير القسرية الانفرادية، ويقدم توصيات مؤقتة بشأن كيفية الحد من آثارها السلبية.

ثانيا - نطاق التقرير

٤ - وضع هذا التقرير، والتقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، في غضون شهرين من أجل الامتثال لضرورات المواعيد الزمنية التي حددها الجمعية العامة ومجلس حقوق^(١) الإنسان. ولذلك، فإن هذا التقرير أولي في نهجه وتوصياته.

(١) A/HRC/30/45.

- ٥ - ويقتصر نطاق التقرير على التعامل مع التدابير القسرية الانفرادية. وإن مفهوم التدابير الانفرادية معارض للتدابير المتعددة الأطراف، التي تعتبر في هذا التقرير أنها لا تسري إلا على التدابير التي اعتمدها الأمم المتحدة نفسها.
- ٦ - وهذا التقرير لا يغطي سوى التدابير القسرية الانفرادية، ولا سيما ذات الطابع الاقتصادي والمالي، وينظر في الآثار السلبية على حقوق الإنسان.
- ٧ - وخلال فترة ١٩٤٩-١٩٥٠، ناقشت لجنة القانون الدولي، من غير التوصل إلى نتيجة قاطعة، ما إذا كان القسر الاقتصادي الذي تمارسه الدول يعادل اللجوء إلى استخدام القوة، ومن ثم فإنه غير قانوني. وفي وقت لاحق أشار علماء إلى هذه المسألة على أنها "حرب اقتصادية" على غرار الحروب العسكرية، وقالوا إن "كلا هذين النوعين من الحرب هما وسيلة نحو تحقيق الغاية نفسها: أي الانهيار السياسي للعدو حتى يتخلى عن السعي إلى تحقيق أهدافه"^(٢). وادعى آخرون أن "الجزءات الاقتصادية هي نوع من الحرب" وأنها "حرب بكل ما في الكلمة من معنى، أي حرب بوسائل أخرى"^(٣). ولهذا لا يجوز وصف التدابير القسرية الانفرادية بأنها بديل سلمي عن الصراع المسلح.
- ٨ - وكانت جزاءات الأمم المتحدة تقتصر في بادئ الأمر على الإجراءات التي اتخذها مجلس الأمن في الحالات التي تهدد أو تخرق السلام، وعندما تقع أعمال عدوانية. وجرى توسيع نطاق الجزاءات ليشمل حالة روديسيا الجنوبية في إطار إعلان الاستقلال من جانب واحد في شباط/فبراير ١٩٦٦، وبعد مرور عقد من الزمان، في إطار الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، التي فرضت عليها الأمم المتحدة حظرا على الأسلحة فضلا عن التدابير القسرية الانفرادية التي فرضها الاتحاد الأوروبي والكمونولث. وظل عدد التدابير القسرية الانفرادية قليلا، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية تضطلع بدور محوري بوصفها الدولة المصدر/الدولة المرسله. وبعد نهاية الحرب الباردة، ازداد استخدام هذه التدابير بسرعة، بمشاركة عدد متزايد من البلدان المتقدمة، التي كانت تتصرف، على وجه الخصوص، بوصفها دول مصدر أو دولا مرسله. وتطور تدريجيا اتفاق بين بلدان المصدر والبلدان المرسله، على الأقل على الورق، بشأن عدم جواز استخدام التدابير القسرية من جانب واحد للحصول على ميزة اقتصادية، بل لضمان الامتثال للقانون الدولي ولا سيما للشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

(٢) Johan Galtung "On the effects of economic sanctions", World Politics, vol. 19, issue 3 (April 1967), p. 388.

(٣) John P. Girardo, "Waging economic warfare: are sanctions power under the Constitution?", New York University Journal of International Law and Policy (1987), p. 935.

٩ - ولكن في أعقاب الحرب الأولى في العراق في عام ١٩٩١، أصبح من الواضح بشكل مؤلم أن التدابير القسرية الشاملة التي طبقتها الأمم المتحدة وكذلك التي طبقت من جانب واحد قد أصبحت سببا للقلق الشديد. وأدى هذا إلى الاستعاضة تدريجيا عن عبارة تدابير شاملة بعبارة تدابير "مستهدفة" أو "ذكية" تستهدف قطاعات محددة من الأنشطة أو الكيانات أو الأفراد. ونجم عن هذا التطور ثلاث مجموعات من النتائج. أولا، قلّت معاناة المواطنين العاديين من التدابير القسرية الانفرادية والتي تستهدف كيانات محددة وأفرادا محددين. ثانيا، إن استهداف السلع الأساسية مثل النفط أو الخدمات المالية كان له مع ذلك آثار مدمرة مباشرة وغير مباشرة على المدنيين الأبرياء في بلدان مختلفة. وثالثا، أسفر الإدراج المتسرع لأفراد محددين هم "محل قلق" في قائمة أهداف الجزاءات والتدابير القسرية الانفرادية للتصدي للمخاطر الأمنية الوشيكة بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، عن الوقوع في أخطاء تسببت في انتهاكات للحقوق الفردية لأشخاص أدرجت أسماؤهم خطأ. وقد دفع هذا الأمر بقيادة العالم في مؤتمر القمة العالمي عام ٢٠٠٥ إلى التأكيد على "وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها إدراج الأفراد والكيانات في قوائم الجزاءات وشطبهم منها، فضلا عن منح استثناءات لأسباب إنسانية" (انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١٠٩). ونتيجة لذلك، فإن الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، اللذين كانا يواجهان عددا متزايدا من الطعون في المحاكم الأوروبية، أدخلتا إصلاحات عديدة^(٤). وفي حين أن التدابير التي اتخذت في هذا السياق تهدف إلى توفير حماية أفضل للحقوق الفردية عن طريق تعزيز الإجراءات القانونية الواجبة، لم يتحقق سوى تقدم ضئيل للحد من أثر التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف القطاعات الاقتصادية والمالية الرئيسية للبلدان المستهدفة. ومع ذلك فإن هذه التدابير القسرية الانفرادية هي التدابير التي تؤثر بقسوة شديدة على حقوق أكبر عدد من المدنيين الأبرياء.

ثالثا - حقوق الإنسان التي تتأثر بالتدابير القسرية الانفرادية

١٠ - يقدم هذا الفرع استعراضا أوليا لمختلف حقوق الإنسان الأكثر عرضة للتدابير القسرية الانفرادية، ويشير إلى أمثلة سابقة أو حالية عن حالات أثرت فيها الجزاءات التي فرضها مجلس الأمن أو من جانب واحد (أي من قبل منظمات إقليمية، أو مجموعات من الدول أو فرادى الدول) تأثيرا سلبيا بالفعل على حقوق الإنسان. والطابع المتعدد الأطراف

(٤) في الرسالة المؤرخة ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٤ المرسلة من وزارة الخارجية والكونولت في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية إلى رئيس اللجنة الفرعية للشؤون الخارجية في مجلس اللوردات، ورد أن عدد القضايا قيد نظر محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي يبلغ ١١٠ قضايا تنطوي على ٢٩٠ شخصا.

للجزاءات التي يقررها مجلس الأمن لا ينتقص من الآثار السلبية المحتملة في هذا الصدد. بل يغير فقط المركز القانوني لهذه التدابير وطبيعة سبل الانتصاف التي تدعو إليها. ومن حيث أثرها على حقوق الإنسان، فإن "آليات النقل" هي نفسها مع ذلك، وبالتالي يُدرج أثر بعض "الجزاءات" في تقرير عن التدابير القسرية الانفرادية.

١١ - وعند مناقشة أحكام قانون حقوق الإنسان في ما يتعلق بالتدابير القسرية من جانب واحد، ينبغي أن تُؤخذ مجموعة من العوامل في الاعتبار.

١٢ - أولاً، من المهم الإشارة إلى أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٨ على العلاقة بين الجزاءات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أعلنت أن سكان بلد معين لا يفقدون الحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بسبب أي قرار نص على أن قادتهم قد انتهكوا قواعد السلام والأمن الدوليين^(٥). وقد لوحظ أنه على الرغم من أن هذا التعليق يبدو وكأنه ينطبق على الجزاءات التي فرضها مجلس الأمن، فإنها تنطبق بالمثل على التدابير القسرية الانفرادية^(٦).

١٣ - ثانياً، إن الحقوق ذات الصلة المذكورة على نحو منفصل في الأجزاء الفرعية التالية بصورة رئيسية، إن لم يكن فيها فقط، لأغراض مفاهيمية، وإدراج كل منها على حدة لا يخل بالعلاقات المتبادلة الوثيقة القائمة بين الحقوق المعنية. والواقع أن جميع حقوق الإنسان مترابطة وغير قابلة للتجزئة.

١٤ - ثالثاً، من المسلم به حالياً أن الأعمال الفعال لحقوق الإنسان واحترامها يعينان ضمناً وجود التزامات تتجاوز الحدود الإقليمية للدول لدى سن تدابير قسرية انفرادية. وفي هذا الصدد، خلصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أنه "سيكون من غير المعقول تفسير المسؤولية بموجب المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تفسيراً يسمح لدولة طرف بارتكاب انتهاكات للعهد على أراضي دولة أخرى من النوع الذي لا يمكنها ارتكابه على أراضيها"^(٧).

(٥) انظر E/C.12/1997/8، الفقرة ١٦.

(٦) انظر، على سبيل المثال، التقرير المرحلي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان المستند إلى بحوث (A/HRC/28/74)، الفقرة ١٥.

(٧) A/36/40، سيرجيو يوين لوبيز بورغوس ضد أوروغواي، البلاغ رقم R.12/52، الفقرة ١٢-٣ انظر Takele Soboka Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014)، ولا سيما الصفحات ١٦٨ و ١٦٩.

١٥ - وعلى أساس هذا الافتراض، أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٨، أنه ”بقدر ما يصير المجتمع الدولي على أنه يجب على أي دولة مستهدفة أن تحترم الحقوق المدنية والسياسية لمواطنيها، كذلك يجب على تلك الدولة وعلى المجتمع الدولي نفسه عمل كل ما يمكن عمله لحماية جوهر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأقل للسكان المتضررين في تلك الدولة^(٨)“.

١٦ - رابعاً، لا يتعرض هذا الاستعراض الأولي لمسألة الوضع القانوني لكل قاعدة ذات صلة من قواعد قانون حقوق الإنسان، وبالتالي فإنه لا يمس بهذه المسألة، بما في ذلك مسألة ما إذا كانت هذه القواعد تعتبر قواعد آمرة، والآثار القانونية الناشئة من هذا الشرط في العلاقات بين الدول التي تقوم بتنفيذ التدابير القسرية الانفرادية وأصحاب الحقوق. وهذه المسائل سوف يتعين مواصلة النظر فيها في مرحلة لاحقة خلال الولاية الحالية.

١٧ - وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن هذا الاستعراض، الذي يشير إلى عدد من الوثائق الرسمية الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة وهيئات حقوق الإنسان، وكذلك إلى أدلة مستقلة، هو بالضرورة محدود ومجزأ، وسوف يتعين استكمالها، في أثناء الولاية الحالية، بالمزيد من البحوث والأدلة الناشئة من جميع البيانات والمواد المتاحة وذات الصلة، بما في ذلك الزيارات القطرية والرسائل التي وردت من الحكومات وسائر المهتمين من أصحاب المصلحة.

ألف - الحق في الحياة

١٨ - الحق في الحياة هو من أبسط حقوق الإنسان ومنصوص عليه في عدد من صكوك حقوق الإنسان^(٩). ويعتبر حقاً غير قابل للتقييد^(١٠) كما أنه يعتبر واحداً من القواعد

(٨) انظر E/C.12/1997/8، الفقرة ٧.

(٩) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣ (١)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦ (١)؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة ٦ (١).

(١٠) انظر *Rights, CCPR Commentary* (Kehl, N.P. See Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, 2005 (Engel), الصفحتان ١٢١ و ١٢٢؛ وانظر أيضاً W. Paul Gormley, “The right to life and the rule of law”, in *The Right to Life in International Law*, B. G. Ramcharan, ed., (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1985)، الصفحات ١٢٠-١٢١. Dinstein, “The erga omnes applicability of human rights”, *Archiv des Völkerrechts*, vol 10, 1969. Martin Scheinin, “Core rights and obligations”, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, D. Shelton, (ed., (Oxford, Oxford University Press, 2013)، الصفحات ١٦-٣٧، وخصوصاً الصفحات ٥٢٧-٥٤٠.

الأمرة^(١١). وذهب البعض إلى أن هذا الحق هو من أكثر الحقوق التي يرجح أن تتأثر بفعل الجزاءات الاقتصادية^(١٢). ومن الثابت أن هذا الحق لا يشمل فقط الحماية من الحرمان التعسفي من الحياة، بل يشمل أيضا الجوانب الاجتماعية والاقتصادية، ويتضمن التزامات إيجابية على الدول بأن تتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان هذا الحق^(١٣). وقد أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا الصدد على أن

الحق في الحياة غالبا ما يفسر تفسيراً ضيقاً. فعبارة "الحق الطبيعي في الحياة" لا يمكن فهمها فهماً صحيحاً بطريقة تقييدية وتتطلب حماية هذا الحق اعتماد الدول تدابير إيجابية. وفي هذا الصدد، ترى اللجنة أن من المستصوب أن تتخذ الدول الأطراف كل التدابير الممكنة لتخفيض وفيات الأطفال وزيادة المتوسط العمري المتوقع، ولا سيما باتخاذ تدابير للقضاء على سوء التغذية والأوبئة^(١٤).

١٩ - ويشيع أيضاً قبول أن الحق في الحياة يسري في إطار دولي ويفرض التزامات على الدول بأن تحترم وتحمي هذا الحق بقدر ما قد تؤثر أفعالها على حق أفراد في الحياة الأفراد في ولايات قضائية أخرى.

٢٠ - وعلى أساس هذه الافتراضات، يمكن القول إن الأعمال الفعلية للحق في الحياة يتطلب من الدول التي تقوم بتنفيذ تدابير قسرية انفرادية أن تمتنع عن اتخاذ تدابير مقصودة تؤدي إلى حرمان أفراد من المواد الغذائية أو ما هو أسوأ من ذلك، أي تعريضهم للجوع أو المجاعة^(١٥).

(١١) انظر تقرير لجنة حقوق الإنسان عن حماية حقوق الإنسان في شيلي (A/37/564)، الفقرة ٢٢ (الحق في الحياة "من الحقوق الأساسية في أي مجتمع... [و] يشكل جزءاً من القواعد الأمرة في القانون الدولي لحقوق الإنسان")؛ انظر أيضاً Manfred Nowak، الحاشية ١٠ أعلاه، الصفحة ١٢٢؛ و W Paul Gormley، الحاشية ٩ أعلاه، الصفحات ١٢٠-١٥٩.

(١٢) Security Council (Oxford and Portland, Erika De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations* (Oregon, Hart Publishing, 2004)، الصفحة ٢١٩.

(١٣) Sarah Joseph and Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2013)، الصفحة ٢٠٣. انظر أيضاً محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، بياغران موراليس وآخرون ضد غواتيمالا (قضية "أطفال الشوارع")، الحكم الصادر في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، الرأي المشترك الموافق للقضاة أ. أ. كانسادو ترينداده و أ. أريو بوريللي، الفقرة ٢: "الحق في الحياة لا يعني فقط الالتزام السلبي بعدم حرمان أي شخص من الحياة تعسفاً، ولكن أيضاً الالتزام الإيجابي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان عدم انتهاك ذلك الحق الأساسي".

(١٤) انظر HRI/GEN/1/Rev.1، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الفقرة ٥ من التعليق العام رقم ٦ على المادة ٦ (الحق في الحياة) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١٥) للاطلاع على تأكيد لهذا الواجب في سياق الجزاءات المتعددة الأطراف التي يفرضها مجلس الأمن، انظر Erika De Wet، الحاشية ١٢ أعلاه، الصفحة ٢٢١.

٢١ - وبقدر ما يتعلق الأمر بالأطفال، فإن مثل هذا الالتزام باحترام وحماية الحق في الحياة تؤكد الأحكام الواردة في اتفاقية حقوق الطفل، التي تقر الحق في الحياة لكل طفل، وتهيب بالدول أن تكفل، إلى أقصى حد ممكن، بقاء الطفل ونموه^(١٦). وتهيب بالدول أيضا أن تتخذ تدابير ملائمة للحد من معدل وفيات الرضع والأطفال^(١٧). وقد لوحظ فيما يتعلق بالجزءات التي يفرضها مجلس الأمن أن هذه الجزاءات "ينبغي على أقل تقدير ألا تؤدي إلى حرمان الأطفال من إمكانية الحصول على السلع والخدمات الأساسية اللازمة للحفاظ على الحياة"^(١٨). وهناك من الأسباب ما يجعلنا نتوقع من التدابير القسرية الانفرادية أن تمثل لنفس الشروط. ويتطلب ذلك تحريم اتخاذ تدابير تؤدي إلى زيادة سوء التغذية لدى الأطفال، ووفيات الرضع، أو إلى انتشار الأوبئة بين الأطفال.

٢٢ - وتشمل الحالات التي انطوت في الماضي على نظم جزاءات أفضت إلى انتهاكات للحق في الحياة، بطبيعة الحال، العراق في التسعينات من القرن الماضي، عندما كان البلد خاضعا لجزاءات فرضها مجلس الأمن^(١٩).

٢٣ - وصدرت ادعاءات عن انتهاكات للحق في الحياة من خلال فرض تدابير قسرية انفرادية منذ ذلك الوقت في عدد من الحالات^(٢٠). فعلى سبيل المثال، جرى في الأشهر الأخيرة توثيق وقوع زيادة في حالات سوء التغذية بين الأطفال (مما أدى إلى عدد من الوفيات) وانتشار الأوبئة في أوساط السكان عامة نتيجة التدابير القسرية الانفرادية التي تفرضها السلطة القائمة بالاحتلال في قطاع غزة في مختلف تقارير الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية^(٢١).

(١٦) مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد ١٥٧٧، رقم ٢٧٥٣١، المادة ٦.

(١٧) المرجع نفسه، المادة ٢٤ (٢).

(١٨) Erika De Wet، انظر الحاشية ١٢ أعلاه، الصفحة ٢٢٠.

(١٩) لجنة حقوق الإنسان، "الآثار الضارة للجزاءات الاقتصادية على التمتع بحقوق الإنسان"، ورقة عمل أعدها السيد مارك بوسويت (E/CN.4/Sub.2/2000/33)، الفقرة ٦٣. وفي التقرير نفسه، أشار المؤلف إلى أن للعقوبات تأثيرا سلبيا غير متناسب على الأطفال: "في عام ١٩٩٩، بعد إجراء الدراسات الاستقصائية الأولى منذ عام ١٩٩١ عن الأطفال والوفيات النفاسية في العراق، خلصت اليونيسيف إلى استنتاج مفاده أنه في المناطق الجنوبية والوسطى من البلد المكتظة بالسكان، يموت الأطفال دون سن الخامسة بمعدل يزيد عن ضعفي معدل موتهم قبل ١٠ سنوات. ويؤكد خبير في آثار الجزاءات على المدنيين أن الأسباب الكامنة وراء هذه الزيادة في معدل الوفيات تشمل المياه الملوثة وعدم وجود أغذية ذات جودة عالية، وعدم كفاية الرضاعة الطبيعية وممارسات الفضام السيئة، وعدم كفاية الإمدادات في نظام الرعاية الصحية العلاجية" (الفقرة ٦٤).

(٢٠) انظر A/HRC/28/74.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرتان ٣٨ و ٣٩.

باء - حق تقرير المصير

٢٤ - الفقرة ١ من المادة ١ المشتركة بين العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعترف بحق جميع الشعوب في تقرير المصير وتؤكد أنها "بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي إلى تحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي"، في حين أن الفقرة ٢ من المادة ١ من العهدين تنص، من بين أمور أخرى، على أنه "لا يجوز بأية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة".

٢٥ - ولوحظ في هذا الصدد أن فرض جزاءات اقتصادية على إحدى الدول "قد يثير مخاطر خاصة بحرمان شعب من سبل العيش"^(٢٢). وسلطت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٨ الضوء على الطريقة التي قد تتحقق فيها تلك المخاطر في حالات معينة، من خلال التدخل في مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٣).

٢٦ - وبالتأكيد، فإن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لم تذهب في تعليقها العام رقم ٨ إلى حد الإيحاء بأن أثر الجزاءات قد يشكل أيضا انتهاكا للحق في تقرير المصير. ومع ذلك، كما لوحظ من قبل، "من الواضح أنه في حالة معينة، قد تترتب على نظم جزاءات مفروضة بشكل شامل، وليست مفصلة أو مركزة بالقدر الكافي وتفتقر إلى استثناءات إنسانية كافية، آثاراً تراكمية تفضي إلى حرمان سكان، أو أجزاء كبيرة من هؤلاء السكان، من سبل كسب العيش"^(٢٤).

٢٧ - وعلاوة على ذلك، يبدو من المعقول القول إن "الجزاءات الاقتصادية الانفرادية (مقارنة بتدابير الأمم المتحدة المتعددة الأطراف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة) التي تفرضها دولة على دولة أخرى، لحمل تلك الدولة على تغيير خطها السياسي أو سياستها الاقتصادية، قد ترقى إلى مستوى التدخل المحظور والحرمان من حق تقرير المصير"^(٢٥).

(٢٢) Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2014) الصفحة ١١٧.

(٢٣) انظر E/C.12/1997/8، الفقرة ٣.

(٢٤) Ben Saul, David Kinley, Jacqueline Mowbray، انظر الحاشية ٢٢ أعلاه، الصفحة ١١٨.

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٠٧.

٢٨ - واحترام حق تقرير المصير، في هذا الإطار، له صلة وثيقة بالقاعدة التي تمنع الإكراه الاقتصادي والسياسي، والتي أكدتها جملة من الأطراف من بينها الجمعية العامة في الفقرة ١٢٣ من إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٧٠ (القرار ٢٦٢٥ د-٢٥)). إذ لا يجوز بموجب هذه الفقرة لأي دولة أن تستخدم التدابير الاقتصادية أو السياسية، أو أي نوع آخر من التدابير، أو تشجيع استخدامها، للضغط على دولة أخرى لإجبارها على التزول عن ممارسة حقوقها السيادية وللحصول منها على أية مزايا^(٢٦).

٢٩ - ومن الأمثلة المحددة على حرمان شعب من الشعوب من سبل العيش نذكر، جديلاً، سياسة "الإغلاق العام" التي تنتهجها إسرائيل في الضفة الغربية، وذلك على حد ما تبين للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العام ١٩٩٨^(٢٧). ومن المعقول الافتراض بأن هذا النوع من التدابير القسرية يرقى إلى مستوى التدابير القسرية الانفرادية بالمعنى الوارد في قرار مجلس حقوق الإنسان ٢١/٧، وبالتالي فهو يندرج ضمن نطاق نظر هذا التقرير.

٣٠ - وبما أن سياسة "الإغلاق العام" التي تنتهجها إسرائيل لها صلة بتدابير متخذة من قبل سلطة قائمة بالاحتلال في أراض محتلة، فإن الأحكام ذات الصلة من القانون الإنساني الدولي يمكن أيضاً أن تنطبق بهذا الشأن، ومن ذلك حظر استخدام التجويع كأسلوب من أساليب

(٢٦) فيما يتعلق بالمناقشات الدائرة حول نطاق حظر الإكراه الاقتصادي والسياسي، انظر مثلاً Antonio Tanca, "The prohibition of force in the UN Declaration on Friendly Relations of 1970", in The Current Legal Regulation of the Use of Force, Antonio. Cassese, ed.), (Dordrecht, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1986), pp. 397-412, especially at pp. 400-402; Pierre Emmanuel Dupont, "Countermeasures and collective security: The case of the EU sanctions against Iran", Journal of Conflict and Security Law, vol.17 (2012), pp. 301-336.

(٢٧) انظر الملاحظات الختامية المتعلقة بإسرائيل الواردة في الفقرة ٣٩ من الوثيقة E/C.12/1/Add.27 والتي جاء فيها ما يلي: "تحت اللجنة الدولية الطرف على احترام الحق في تقرير المصير المعترف به في المادة ١ (٢) من العهد التي تنص على أنه "لا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة". فالإغلاق يقيد حركة الناس والبضائع، ويقطع طريق الوصول إلى الأسواق الخارجية والدخل من العمل وأسباب العيش. وتدعو اللجنة أيضاً الحكومة إلى الوفاء وفاء كاملاً بالتزاماتها بموجب العهد، وإلى الاضطلاع، من باب الأولوية العليا، بضمان المرور الآمن عند نقاط التفتيش للموظفين الطبيين الفلسطينيين والناس الذين يطلبون العلاج، والتدفق بلا عوائق للمواد الغذائية والإمدادات الأساسية، والمرور المأمون للطلاب والمعلمين في الطريق إلى مدارسهم ومنها، وجمع شمل الأسر المفرقة بفعل الإغلاق".

الحرب، وحظر تدمير المواد الضرورية لبقاء المدنيين، وحظر العقاب الجماعي^(٢٨). وقد أبرز مجلس حقوق الإنسان هذا الأمر فيما يتعلق بالحصار الذي تفرضه إسرائيل على غزة، والذي رأى فيه المجلس أنه يؤدي إلى إحداث ضرر غير متناسب بالسكان المدنيين في قطاع غزة، ويرقى بالتالي إلى مستوى العقاب الجماعي الذي يتنافى وأحكام القانون الإنساني الدولي^(٢٩).

جيم - الحق في التنمية

٣١ - تؤثر الجزاءات الاقتصادية تأثيراً خاصاً في الحق في التنمية، كما جاء في عدد من الصكوك الدولية وعلى نحو ما سلمت به الجمعية العامة بالأخص في قرارها ١٢٨/٤١^(٣٠). وقد أكد مجلس حقوق الإنسان مجدداً في العام ٢٠١٤ على أن "التدابير القسرية المتخذة من جانب واحد تشكل عقبة رئيسية أمام تنفيذ الإعلان بشأن الحق في التنمية"^(٣١) وقد قيل بالفعل إن:

"العواقب السلبية [للجزاءات الاقتصادية] في البلد المستهدف قد تنطوي على فقدان الوظائف، وارتفاع أسعار الاستهلاك، والركود الاقتصادي، وعلى تفشي الفقر والمرض في أقصى الحالات [...] وتستطيع هذه الجزاءات أن تتطور وتتحول إلى معاملة بالمثل وإلى "حروب تجارية"، وتجرب بلدان أخرى إلى أتونها، مما يفضي إلى مزيد من الصعوبات الاقتصادية ومن التهديدات للاستقرار الدولي. وكما

(٢٨) Geneva Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War [اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب]، (United Nations, Treaty Series, vol. 75, No. 973), 12 August 1949.

(٢٩) الفقرتان ٥٣ و ٥٤ من تقرير البعثة الدولية لتقصي الحقائق للتحقيق في انتهاكات القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، الناشئة عن الهجمات الإسرائيلية على قافلة سفن المساعدة الإنسانية (A/HRC/15/21). وللاطلاع على مزيد من المراجع بخصوص الحصار الذي تفرضه إسرائيل على غزة، باعتباره من حالات العقاب الجماعي بموجب القانون الإنساني الدولي، انظر مثلاً Shane Darcy, "The prohibition of collective punishment", in The Geneva Conventions in Context; A Commentary, Andrew Clapham, Paola Gaeta and Marco Sassòli (eds.), (Oxford, Oxford University Press, forthcoming 2016)، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2482974.

(٣٠) إعلان الحق في التنمية (مرفق القرار ١٢٨/٤١).

(٣١) دياحة قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٢١؛ انظر أيضاً الفقرات ١ و ٤ و ٦ و ١٠ و ١٥ من هذا القرار.

لوحظ، فإنّ العلاقات التجارية مع العديد من البلدان قد تتضررّ آجلا وعاجلا. وهذا كله قد تكون له آثار ضارة على أعمال الحق في التنمية^(٣٢).

٣٢ - وقد تناولت العديد من الدراسات بالوصف الدقيق الآثار السلبية المترتبة عن التدابير القسرية الانفرادية^(٣٣). وفي معرض الإشارة إلى حالة زمبابوي، أبرزت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الأثر المترتب عن التدابير القسرية الانفرادية في تنمية البلد، وذكرت أنّ

”وجود نُظم الجزاءات قد شكّل، على الأقلّ وبلا ريب، عائقا كبيرا أمام المصارف والمستثمرين الأجانب. ومن المرجح أيضا أن تكون وصمة الجزاءات قد قلّصت من بعض الصادرات والواردات. لذلك، فإنّ هذه الآثار الجانبية غير المقصودة وغيرها من الآثار سوف تؤدي جميعها حتما إلى أثر سلبي على الاقتصاد ككل، وإلى إمكانية إحداث تبعات خطيرة على الفئات السكانية الأكثر فقرا وضعفا في البلد“^(٣٤).

٣٣ - وخلاصة القول أنّ التدابير القسرية الانفرادية ذات الطابع الاقتصادي يتم انتهاجها من أجل إحداث أكبر قدر ممكن من الضرر عبر التركيز على القطاعات الضعيفة التي يكون لها على الأرجح أكبر تأثير سلبي مضاعف على الاقتصاد الوطني. ولذلك، فإنّ اللجوء إلى هذه التدابير هو من الأمور التي تتنافى ومبدأ الحفاظ على الحق في التنمية.

(٣٢) انظر: Isabella D. Bunn, *The Right to Development and International Economic Law* (Oxford, Hart Publishing, 2012), p. 225

(٣٣) بالنسبة لكوبا، انظر مثلا: Benjamin Manchak, “Comprehensive economic sanctions, the right to development, and constitutionally impermissible violations of international law”, Boston College Third Thihan Myo: انظر: *World Law Journal*, vol. 30 (2010), pp. 417-451, at pp. 433-434 Nyun, “Feeling good or doing good: inefficacy of the U.S. unilateral sanctions against the military Government of Burma/Myanmar”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7 (2008), pp. 455-518. وللاطلاع على بيان رسمي من حكومة ميانمار بشأن الجزاءات التي تؤثر في الحق في التنمية، انظر كلمة وزير الخارجية، أو نيان وين، التي ألقاها أمام الجمعية العامة في دورتها الثالثة والستين، ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. ويمكن قراءة هذه الكلمة على الموقع الشبكي التالي: www.mofa.gov.mm/speeches.

(٣٤) الملاحظات الافتتاحية لمفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، نافي بيلاي، في مؤتمر صحفي عقدته خلال زيارتها إلى زمبابوي، ٢٥ أيار/مايو ٢٠١٢. ويمكن الاطلاع على هذه الملاحظات في الموقع الشبكي التالي: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12192&LangID=E#sthash.48RBvc2r.dpuf

دال - الحق في مستوى معيشي لائق يشمل الغذاء والملبس والمسكن والرعاية الصحية

٣٤ - أوضحت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن التدابير القسرية الانفرادية التي تعرقل سير العمل على توفير المستوى المعيشي اللائق، بما في ذلك الرعاية الطبية والغذاء والملبس والمسكن، سيكون لها تأثير على تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتنفيذ المادتين ١١ و ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٣٥).

٣٥ - في تعليقها العام رقم ١٢ على الحق في الغذاء الكافي، أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى المادة ١١ من العهد، وذكرت أنه "يتعين على الدول الأطراف أن تمتنع في جميع الأوقات عن فرض حظر على الغذاء أو اتخاذ تدابير مشابهة تعرّض للخطر ظروف إنتاج الغذاء والحصول عليه في بلدان أخرى. وينبغي ألا يُستخدم الغذاء مطلقاً كأداة لممارسة ضغوط سياسية واقتصادية"^(٣٦).

٣٦ - ويمكن العثور في تقارير ودراسات شتى على أمثلة واقعية لمثل هذه الآثار السلبية الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بالحق في مستوى معيشي لائق. وقد جاء على لسان الممثلة الشخصية للمفوضة السامية لحقوق الإنسان، مثلاً، ما يلي: "بسبب القيود التي يفرضها الحظر، تُحرم كوبا من وسيلة حيوية للحصول على الأدوية، والتكنولوجيات

(٣٥) انظر الفقرة ٣٥ من الدراسة المواضيعية التي 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 (A/HRC/19/33). وانظر أيضا في هذا الصدد: Anna Segall, "Economic sanctions: legal and policy constraints", International Review of the Red Cross, No. 836 (1999). وقد لاحظت الكاتبة أنه "يمكن القول بأن الحق في الغذاء والحق في التحرر من الجوع يفرض التزاما على الدول بتقديم المواد الغذائية الأساسية إلى من هم في حاجة إليها. وحتى إذا كانت هذه الحجة غير مقبولة، فإن وجود هذه الحقوق، على الأقل، يعني أنه من غير الجائز تعمد الوسائل التي تحرم الأفراد عمليا من المواد الغذائية وتسبب في الجوع وأو المجاعة. أما فرض الجزاءات فهو من النتائج الغريبة فيما يبدو إذا ما اعتبرنا أن تجويع المدنيين ممنوع أثناء النزاعات المسلحة ولكن مسموح به في وقت السلم".

(٣٦) انظر الفقرة ٣٧ من الوثيقة E/C.12/1999/5. وللإطلاع على الحجج القانونية لحظر استخدام الغذاء والدواء كجزء من استراتيجيات الجزاءات الاقتصادية، انظر Jordan J. Paust, "De-Regulating humanitarian aid: the need for new norms and interpretation", in International Law between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Isabelle Buffard and others, eds., (Leiden, Brill, 2008), pp. 701-709.

الجديدة في المجالين الطبي والعلمي، وعلى الغذاء، ومعالجة المياه بالمواد الكيميائية، والكهرباء^(٣٧).

٣٧ - ويمكن الحديث هنا أيضا عن الحق في الحصول على الماء، الذي سلّمت به الجمعية العامة في قرارها ٢٩٢/٦٤ كحق من حقوق الإنسان الضرورية للتمتع الكامل بالحياة وبجميع حقوق الإنسان. وقد أكد مجلس حقوق الإنسان أن الحق في الحصول على الماء مستمد من الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بالحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، وكذلك بالحق في الحياة وفي الكرامة الإنسانية^(٣٨). وفي التعليق العام رقم ١٥ بشأن الحق في الحصول على الماء، أبرزت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هشاشة هذا الحق إزاء التدابير القسرية الانفرادية ذات الطابع الاقتصادي، ودعت الدول الأطراف في العهد إلى الامتناع عن فرض الحظر بأنواعه أو اتخاذ تدابير مماثلة لمنع الإمداد بالمياه، وكذلك بالسلع أو الخدمات الضرورية لضمان الحق في الحصول على الماء^(٣٩). وقد تجلّى هذا الأمر بعد أن تبينّت لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠١٠ أن آثار الحصار على السكان المدنيين في قطاع غزة قد شملت، في جملة أمور أخرى، ”القيود المفروضة على الحصول على ما يكفي من الماء الصالح للشرب ومرافق الإصحاح المناسبة“^(٤٠).

هاء - الحق في الرعاية الصحية

٣٨ - من المرجح جداً أن تؤثر التدابير القسرية الانفرادية على الحق في الرعاية الصحية المنصوص عليه في عدد من الصكوك الدولية^(٤١). وقد وردت الإشارة إلى هذا الموضوع أيضا ضمن عدد من القرارات الصادرة عن أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها، كالجمعية العامة^(٤٢)

(٣٧) انظر التقرير المتعلق بحالة حقوق الإنسان في كوبا (A/HRC/4/12)، الفقرة ٧.

(٣٨) القرار ٩/١٥ بشأن حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي.

(٣٩) انظر الوثيقة E/C.12/2002/11، الفقرة ٣٢؛ وانظر أيضا: Salman M.A. Salman and Siobhán McInerney- Lankford, The Human Right to Water, Legal and Policy Dimensions (Washington, D.C., The World Bank, 2004)، و Takele Soboka Bulto، الحاشية ٧ أعلاه.

(٤٠) انظر الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بإسرائيل (CCPR/C/ISR/CO/3)، الفقرة ٨.

(٤١) دستور منظمة الصحة العالمية، ٢٢ تموز/يوليه ١٩٤٩؛ والمادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٤٢) انظر مثلا القرارين ١٥٦/٦٦ و ١٦٢/٦٨.

ومجلس حقوق الإنسان^(٢٩)، وأيضاً في التقارير الصادرة عن هيئات الأمم المتحدة^(٣٠). وأوردت اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان، مثلاً، في عام ٢٠٠٠ ذكر "الظروف الإنسانية المتدهورة في البلدان المتضررة من الجزاءات القاسية، بما فيها عمليات الحظر، وذلك على حدّ ما يتجلى بالأخص من زيادة معدلات سوء التغذية والوفيات لدى الأطفال ومن تدهور المؤشرات الصحية"^(٣١).

٣٩ - هذا، وقد تمّ التوثيق بشكل جيد للآثار الفعلية المترتبة على التمتع بالحق في الصحة بسبب الحظر الذي فرض على العراق لمدة عقد كامل^(٣٢).

٤٠ - وحالة العراق تتعلق بجزاءات مفروضة بموجب قرارات من مجلس الأمن، وهي بذلك لا تندرج ضمن طائفة التدابير القسرية الانفرادية. ولكن، وبغض النظر عن طابعها القانوني، تُظهر هذه الجزاءات أن مثل هذه التدابير لها آثار سلبية مادية سلبية على حق سكان البلد المستهدف في الحصول على الرعاية الصحية. وقد تكون لهذه الملاحظة صلة بالتعليق العام رقم ٨ الذي أبدته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذكرت فيه أن جميع أنواع الجزاءات الاقتصادية، سواء كانت مفروضة "دولياً وإقليمياً وانفرادياً"، ينبغي "مهما كانت الظروف [...] أن تأخذ في الحسبان بصورة تامة أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"^(٣٣).

٤١ - وبخلاف حالة العراق، تشير الدراسات التي تركّز على البلدان الأخرى المستهدفة بالتدابير القسرية الانفرادية، إلى نفس الآثار السلبية المترتبة على الحق في الرعاية الصحية،

(٢٩) انظر مثلاً القرارين ٢٤/١٥ و ٢١/٢٧.

(٣٠) انظر مثلاً الوثيقة A/HRC/28/74، الفقرات ١٤ إلى ١٩.

(٣١) قرار اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان ١/٢٠٠٠ بشأن حقوق الإنسان والآثار الإنسانية المترتبة عن الجزاءات، بما في ذلك عمليات الحظر.

(٣٢) للحصول على لمحة وتقييم شاملين للآثار التي خلفتها الجزاءات على الشعب العراقي، انظر مثلاً تقرير الفريق الثاني المعني بالحالة الإنسانية في العراق (S/1999/356)، المرفق الثاني؛ والوثيقة E/CN.4/Sub.2/2000/33؛ والمنشور الصادر عن شعبة الأعمال الطارئة والإنسانية بمنظمة الصحة العالمية تحت عنوان: The Health Conditions of the Population of Iraq since the Gulf Crisis (الأوضاع الصحية للشعب العراقي منذ أزمة الخليج) (Geneva, World Health Organization, 1996), WHO/EHA/96.1. وهذا المنشور متاح على الموقع التالي: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/59845/1/WHO_EHA_96.1.pdf?ua=1 (تم الاطلاع عليه في ٢ آب/أغسطس ٢٠١٥).

(٣٣) انظر الوثيقة E/C.12/1997/8، الفقرة ١.

وذلك أساسا بسبب النقص في المعدات الطبية أو بسبب الأضرار في الهياكل الأساسية الصحية^(٣٤).

٤٢ - وذكرت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٨، أنّ الجزاءات، التي تعني في هذا السياق التدابير القسرية الانفرادية، قد "تخل إخلالا شديدا بسير العمل في نظم الصحة [...] الأساسية". وحثت اللجنة، على وجه التحديد وفي تعليقها العام رقم ١٤ بشأن الحق في أعلى معيار صحي يمكن تحقيقه، الدول الأطراف في العهد على "أن تمتنع في جميع الأوقات عن فرض حظر أو تدابير شبيهة تقيّد إمداد دولة أخرى بالأدوية والمعدات الطبية الكافية. ولا ينبغي أبداً استخدام القيود على مثل هذه السلع كوسيلة للضغط السياسي والاقتصادي"^(٣٥).

٤٣ - ومن المهم الإشارة، في هذا السياق، إلى أن الحق في الرعاية الصحية يُفهم عادة على أنّه ينطوي على التزام الدول باحترام هذا الحق، وهو بذلك يفرض عليها التزاما قانونيا باتخاذ التدابير المعقولة لكفالة أن النتائج التي تترتب عن أفعالها لا تُضرب بصحة الأفراد في الولايات القضائية الأخرى^(٣٦). وبعبارة أخرى، "تستدعي المساعدة والتعاون الدوليان [من كل الدول التي] يسمح لها وضعها بالمساعدة أن تقوم، أولاً، بالعدول عن الأفعال التي تُصعب

(٣٤) بالنسبة للتدابير القسرية الانفرادية السارية في الوقت الحالي، انظر الوثيقة A/HRC/28/74، الفقرات ٢٤ إلى ٢٧، فيما يتعلق بكوبا؛ والمنشور الصادر عن منظمة العفو الدولية بعنوان: *The US Embargo against Cuba and its Impact on Economic and Social Rights* (المحظر الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا وأثره على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية)، London, Amnesty International, (2009)، ولا سيما الصفحة ١٦؛ وفيما يتعلق بجمهورية إيران الإسلامية، انظر الوثيقة A/HRC/28/74، الصفحتان ٣٤ و ٣٥. وسترد الإشارة أيضا إلى التقارير التي أفادت بأنّ ٨٥.٠٠٠ مصاب بالسرطان، ممن تتطلب حالاتهم علاجا كيميائيا وإشعاعيا، "يواجهون خطرا محققا سببه المضاعفات الجانبية غير المبررة للجزاءات"، وذلك أساسا بعد أن تم منع جمهورية إيران الإسلامية من استخدام نظم الدفع الدولية، وفصلها مثلا عن منظومة سويفت (SWIFT) تبعاً لأحكام الجزاءات (انظر Sonia Maria P. Pinto Soares, "UN sanctions that safeguard, undermine, or both, human rights", in Making Sovereign Financing and Human Rights Work, Juan Pablo. Bohoslavsky and Jernej Letnar Cernic, eds., (Oxford, Hart Publishing, 2014), pp. 33-46, see especially pp. 38-40). وللإطلاع على مثال للتدابير القسرية الانفرادية التي لم تعد سارية (في بوروندي)، انظر الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2000/33، الصفحتان ٧٩ و ٨٢.

(٣٥) انظر الوثيقة E/C.12/2000/4، الفقرة ٤١.

(٣٦) انظر John Tobin, *The Right to Health in International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 332.

على الفقراء إعمال حقهم في الصحة^(٣٧)، وذلك على حد ما جاء في شرح المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية.

٤٤ - بيد أن الجدل ما يزال قائماً بشأن الطابع والنطاق الدقيقين لهذا الالتزام بالامتناع عن أي أعمال تضرّ بصحة الأفراد في الولايات القضائية الأخرى^(٣٨). ومع ذلك، يبدو من المعقول الافتراض بأن واجب الدول في احترام "المضمون الأساسي" للحق في الرعاية الصحية، على الأقل، يمتد ليشمل ضرورة هيكلية أي نظام من أنظمة التدابير القسرية الانفرادية "بحيث لا يقوّض توافر مرافق وخدمات الصحة الأساسية وفرص الاستفادة منها بلا تمييز. وهذا الأمر يقتضي بالأخصّ ألاّ تحول [التدابير القسرية الانفرادية] دون توافر الحد الأدنى من الغذاء الأساسي بالقدر الكافي والأمن غذائياً؛ والحصول على الأساسيات من المأوى والسكن والصرف الصحي وكذا على الإمدادات الكافية من الماء المأمون والصالح للشرب؛ وتوفير العقاقير الأساسية التي يتمّ تحديدها من حين إلى آخر ضمن إطار برنامج عمل منظمة الصحة العالمية المتعلق بالعقاقير؛ والتوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية"^(٣٩).

واو - الحق في التعليم

٤٥ - أشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٨، إلى أنّ الجزاءات قد تُخلّ إخلالاً شديداً بسير عمل المنظومة التعليمية^(٤٠)، وتؤثر بذلك على الحق في التعليم المضمون بموجب المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٦ - وقد تم توثيق الآثار الفعلية التي ترتبت عن الحظر المفروض على العراق في التمتع بالحق في التعليم^(٤١). ولئن كان هذا الحظر يتعلق بحالة من الجزاءات المتعددة الأطراف، فإنّ هناك دروساً يمكن استخلاصها بشأن احتمال حدوث آثار مماثلة في الحالات المتصلة بتنفيذ

(٣٧) انظر الوثيقة A/59/422، الفقرة ٣٣.

(٣٨) انظر John Tobin، الحاشية ٥٠ أعلاه، الصفحتان ٣٣٢ و ٣٣٣.

(٣٩) على حدّ قول إيريك دي فيت (انظر الحاشية ١٢ أعلاه) التي شددت على ما يترتب على الدول، بموجب الحق في الرعاية الصحية، من التزامات تتعلق بكيفية تصميم وتنفيذ عمليات الحظر التي يفرضها مجلس الأمن بالأمم المتحدة.

(٤٠) انظر الوثيقة E.C.12/1997/8، الفقرة ٣. انظر أيضاً Klaus D. Beiter، The Protection of the Right to Education by International Law (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006), especially at. p. 367.

(٤١) انظر الفقرة ٢٢ من المرفق الثاني بالوثيقة S/1999/356.

تدابير قسرية انفرادية. وكمثال على ذلك، يمكن أن نورد ذكر التقلص الذي حدث في فرص حصول المرأة الإيرانية على التعليم العالي نتيجة للجزءات الاقتصادية، والذي أشارت إليه اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان في تقريرها الأخير^(٤٢).

زاي - احتمالات لتأثر حقوق أخرى بالتدابير القسرية الانفرادية

٤٧ - سوف يتطلب الأمر لاحقاً إجراء مزيد من البحث للآثار السلبية المحتملة أو الفعلية لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بالحقوق والحريات الأخرى، ومنها على سبيل الذكر، حرية التنقل، والحق في طلب اللجوء، والحق في الخصوصية والسمعة، والحقوق الأسرية، وحق التقاضي أمام المحاكم، والحق في المحاكمة العادلة وسبل الانتصاف الفعالة، وحقوق الملكية وما إلى ذلك.

رابعا - توصيات أولية

٤٨ - يتناول هذا الفرع الرد على أسئلة ثلاثة: كيف يمكن تقييم أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان، وكيف يمكن التخفيف من وطأة الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وكيف يمكن ضمان الإجراءات القانونية الواجبة من أجل منع حدوث الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان، وتوفير سبل جبرها والتعويض عنها.

ألف - كيفية تقييم أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان

٤٩ - تتمثل العقبة الأولى أمام إجراء تقييم عالمي للتدابير القسرية الانفرادية في عدم توفر البيانات العالمية المستكملة والموحدة بهذا الشأن. فالشفافية الكاملة بهذا الخصوص ستكون مفيدة للأمم المتحدة وكذا للشركات التجارية العالمية التابعة لبلدان المصدر/الإرسال أو للبلدان المتحالفة بالأخص. إذ ستتيح هذه البيانات لأجهزة الأمم المتحدة المعلومات الأساسية الكاملة عن التدابير القسرية الانفرادية السارية وذلك عند تحديدها لجدوى وطبيعة الجزاءات المحتملة التي من المفيد أن يأمر بها مجلس الأمن نفسه، أو عند استعراض جزاءات المجلس السارية المفعول. أما بالنسبة لدوائر الأعمال التجارية الدولية، فإن هذه البيانات من شأنها أن توفر المزيد من الشفافية التي تعزز قدرتها على التنبؤ، ضمن معاملاتهما التجارية

(٤٢) انظر التقرير البحثي الأولي عن حقوق الإنسان والتدابير القسرية الانفرادية (A/HRC/AC/13/CRP.2)، الفقرة ٢٩.

والاستثمارية المالية التي تشمل العشرات من الدول المستهدفة، بمجالات النشاط الاقتصادي التي ستظل بمنأى عن التأثير بالتدابير القسرية الانفرادية "الذكية" أو التي يجب الدخول فيها بعد الرفع التدريجي للتدابير القسرية الانفرادية. ومن المسلم به أن هناك بعض المعلومات التي يمكن الحصول عليها بيسر من مواقع الإنترنت الرسمية ومن المزودين التابعين لبلدان الإرسال وذلك من خلال الاشتراكات التجارية. بيد أن موثوقية وشمول هذه المواقع وهؤلاء المزودين أمر غير مضمون، وكذا الوصول إليهم الذي قد يكون من الأمور الصعبة، وذلك على حدّ ما تبين في إعداد بحوث هذا التقرير. وتشير المعلومات المتاحة عن بلدان الإرسال أن هناك حاليا ٣٧ جهة مستهدفة بالتدابير القسرية الانفرادية بالنسبة للاتحاد الأوروبي^(٤٣)، و ٣٢ جهة بالنسبة للولايات المتحدة^(٤٤)، و ٢٥ جهة بالنسبة لكندا^(٤٥). وهناك الكثير من الازدواجية بين الجزاءات والتدابير القسرية الانفرادية، من جهة، وبين التدابير القسرية الانفرادية التي تفرضها مختلف بلدان أو مجموعات بلدان المصدر/الإرسال، من جهة أخرى.

٥٠ - وفي إطار هذه الجزاءات التي تستهدف البلدان، أو تحت عناوين مواضيعية أخرى من قبيل "الجماعات الإرهابية" أو "تنظيم القاعدة"، هناك أيضا عدة آلاف من الأفراد والكيانات المدرجين في القوائم السوداء ضمن القوائم الوطنية المجمعة للتدابير القسرية الانفرادية. فعلى سبيل المثال، هناك ما يقرب من ١٠٠٠ حالة لـ "أفراد" و "كيانات" أدرجتهم أستراليا من تلقاء نفسها في قوائم الأفراد والكيانات "محل القلق" التي تضم ما مجموعه ٥٣٤٠ حالة، أما بقية الحالات فقد أدرجت في القوائم عملا بقرارات لمجلس الأمن^(٤٦). وثمة دلائل على أنه في حالة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، تفوق أعداد الأفراد والكيانات الذين يدرجهم البلد من تلقاء نفسه، وبفارق كبير، عدد الحالات المدرجة عملا بقرار مجلس الأمن، وإن كان يتعين التحقق من هذه المعلومات عندما تصبح في المتناول.

٥١ - أما العقبة الثانية التي تعترض تقييم الأثر الحقيقي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان، فهي تنبع من الطابع السياسي للتدابير القسرية الانفرادية.

(٤٣) انظر الموقع الشبكي التالي: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf.

(٤٤) انظر الموقع الشبكي التالي: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx.

(٤٥) قائمة الجزاءات الحالية التي تفرضها كندا يمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي لوزارة الخارجية والتجارة والتنمية الكندية. وهي متاحة على العنوان التالي: www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/index.aspx?lang=eng.

(٤٦) وزارة الخارجية والتجارة الأسترالية، "أستراليا والجزاءات: القائمة المجمعة"، ٧ آب/أغسطس ٢٠١٥. ويمكن الاطلاع عليها على العنوان الشبكي: <http://dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/Pages/consolidated-list.aspx>.

٥٢ - فالبلدان المتخذة للتدابير قد تهتم أولاً بضرورة ضمان فعالية التدابير القسرية الانفرادية قبل أن تشرع في تحديد الأثر المحتمل لهذه التدابير على حقوق الإنسان بشكل مسبق. ومردّ هذا في كثير من الأحيان هو حرص الحكومات على الظهور أمام الرأي العام المحلي بصورة الحكومة التي تقوم بردّ الفعل السريع والملائم للأزمات الكبرى التي تحدث في الخارج. وبالتالي قد تكون لكفاءة التدابير القسرية الانفرادية الأسقية على الحذر من أثرها على حقوق الإنسان.

٥٣ - أما البلدان المستهدفة، فهي تميل إلى تضخيم الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على تمتّع شعبها بحقوق الإنسان، حتى وإن تناقضت دافعها مع العلاقات السببية وعلاقات التلازم والتتابع الزمني. وكثيراً ما يكون الهدف من التدابير القسرية الانفرادية، ولا سيما تلك المتخذة من منطلق حماية حقوق الإنسان، هو إثارة الخلاف بين النظام السياسي المستهدف والشعب في بلد ما. ويكون ردّ الفعل المتوقّع من النظام المستهدف هو إثارة الحميّة الوطنية من خلال رسم صورة مضخّمة للمعاناة الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية على صعيد حقوق الإنسان. غير أنه إجمالاً، دأبت البلدان، سواء المنتمية إلى حركة عدم الانحياز أو إلى مجموعة الـ ٧٧ والصين، على الدفع بأن التدابير القسرية الانفرادية تفتقر أصلاً إلى المشروعية. وهي تقوم على وجه الخصوص بشجب هذه التدابير باعتبارها تشكل انتهاكاً لسيادتها وتدخلها في شؤونها الداخلية^(٤٧).

٥٤ - ومما يزيد بشدة من صعوبة إجراء تقييم صادق لحقيقة تأثير التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان هو أن هذه التدابير عادة ما تُفرض في سياق حالة طوارئ معقدة، حيث قد يكون هناك عدد من البلدان المتخذة للتدابير، إلى جانب مجلس الأمن، يتحرّك كل منها بشكل متزامن أو متتال. وقد أشارت الجمهورية العربية السورية، ردّاً على طلب من الأمين العام للحصول على المعلومات، إلى وجود "ما يزيد على ٥٨ مجموعة تدابير قسرية انفرادية تستهدف جميع مجالات النشاط الاقتصادي والمالي الزراعي والصناعي، وقطاعات الغذاء والدواء والسياحة والنقل والعلوم والثقافة. وتشمل كل مجموعة من التدابير

(٤٧) كان هذا هو الموقف المتخذ في مؤتمر قمة الجنوب الأول، الذي عُقد في هافانا في عام ٢٠٠٢؛ ومؤتمر قمة الجنوب الثاني، الذي عُقد في الدوحة في عام ٢٠٠٥؛ ومؤتمر القمة السادس عشر لحركة بلدان عدم الانحياز، الذي عُقد في طهران في عام ٢٠١٢؛ ومؤتمر قمة رؤساء دول وحكومات مجموعة الـ ٧٧ والصين، الذي عُقد في سانتا كروز، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، في عام ٢٠١٤.

عدة مجموعات فرعية، بحيث يزيد عدد الجزاءات الحقيقي على ٥٨ بكثير، وترتب عليها آثار كبرى من حيث درجة معاناة الشعب السوري^(٤٨).

٥٥ - وقد يكون من الصعوبة بمكان في مثل هذه الحالات فك طلاسم العلاقات السببية المتشابكة وعزو أثر سلبي بعينه إلى واحد من التدابير المذكورة أعلاه دون غيره. وقد تم القيام بعمل مفيد على صعيد وضع مؤشرات غير مباشرة لتقدير الآثار السلبية للجزاءات والتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. وتتوقف فعالية هذه المؤشرات على المنهجية المتبعة. وفي هذا الصدد، ثبتت جدوى إجراء دراسة استقصائية مسبقة استناداً إلى هذه المؤشرات ومتابعتها بعملية رصد منتظم لتطور هذه المؤشرات. وقد قام العديد من وكالات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، إلى جانب الاتحاد الأوروبي، بوضع معايير مفيدة في هذا الصدد. غير أنه ليس ثمة نمط موحد يصلح لتقييم تأثير حقوق الإنسان في جميع السياقات، فالظروف تتباين من حالة إلى أخرى.

٥٦ - ويوصى بما يلي:

(أ) إنشاء سجل مركزي مجّمع على مستوى مجلس الأمن أو الأمانة العامة للأمم المتحدة يحرص جميع التدابير القسرية الانفرادية السارية المفعول. ويتم تعهّد هذا السجل، الذي يجري تحديثه بانتظام، وفقاً للمعايير المطبّقة حالياً على جزاءات مجلس الأمن، ويكون في متناول عموم الجمهور. وتُدعى الدولة أو مجموعة الدول المصدرة للتدابير القسرية الانفرادية إلى إخطار المجلس بالتدابير السارية المفعول التي اتخذتها من تلقاء نفسها وتتطور هذه التدابير؛

(ب) تحديد الممارسة الفضلى على صعيد تصميم مجموعة من الأدوات المعقولة الكفيلة بدعم الحكم على الحالات (دون أن تحلّ محله)، بحيث يُلجأ إليها كدليل إرشادي لتقييم أثر التدابير على حقوق الإنسان؛

(ج) اجتماع أخصائيين من مفوضية حقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، والاتحاد الأوروبي، ودولة أخرى من كبار الدول التي تتخذ التدابير القسرية الانفرادية، واثنين من البلدان المستهدفة الرئيسية، تحت رعاية المفوضية، لتحديد العناصر الممكن إدراجها ضمن مجموعة الأدوات هذه.

(٤٨) انظر تقرير الأمين العام عن حقوق الإنسان والتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد (A/68/211)، الصفحة ١٤.

باء - السبيل إلى تخفيف الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان ٥٧ - لقد تكوّن إدراك عام، ولا سيما إثر مأساة العراق في التسعينات، لوجوب التحرك صوب تخفيف الآثار السلبية للجزاءات وللتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. وبطبيعة الحال، يتمثل أفضل خيار للتخفيف في الاستجابة بشكل إيجابي للنداءات الرسمية الصادرة عن مؤتمرات القمة العديدة لحركة بلدان عدم الانحياز وبلدان الجنوب ومجموعة الـ ٧٧ والصين، والتي دُعيت فيها البلدان المتقدمة إلى التوقف تدريجياً عن اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية على الأقل، إن لم يكن التوقف عن اللجوء إلى الجزاءات بوجه عام، وإلى التحرك صوب إزالة مثل هذه التدابير تماماً.

٥٨ - وصحيح أن هذا الهدف قد يبدو مجافياً للواقع، بيد أنه على ضوء التزايد الراهن لاستخدام التدابير القسرية الانفرادية، يظل هذا الهدف يمثل طموحاً مشروعاً. وقد حدث بالفعل أن اتخذت بلدان أوروبا الغربية والكتلة الشرقية السابقة خطوة رائدة شكلت سابقة من نوعها في هذا المضمار. وكان ذلك في مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، الذي عُقد في هلسنكي في عام ١٩٧٥. ففي الوثيقة الختامية لهذا الحدث المهم، أعلنت الدول الموقعة اعتمادها مبدأ عدم تدخل الدول في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. في إعلان المبادئ التوجيهية للعلاقات بين الدول المشاركة، وتحت عنوان "عدم التدخل في الشؤون الداخلية"، أعلنت الدول التزامها بالامتناع عن القيام، تحت أي ظرف، بأي عمل عسكري أو سياسي أو اقتصادي أو أي شكل آخر من أشكال التدابير القسرية، يكون الهدف منه تغليب مصالحها على ممارسة أي دولة مشاركة أخرى لحقوقها السيادية الأصيلة من أجل اكتساب مزايا من أي نوع.

٥٩ - وتجدر ملاحظة أن جميع الدول الموقعة اعترفت في هذه الوثيقة بشكل غير مباشر بأن التدابير القسرية الانفرادية تشكل تدخلًا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. واتفقت هذه الدول على حظر مثل هذا التدخل في علاقاتها المتبادلة. غير أن التطورات التي استجدت بعد ذلك على أرض الواقع فيما بين الدول المشاركة قد بددت الوعود المقطوعة في الوثيقة الختامية. ورغم ذلك، فإن الاتفاق الذي تم التوصل إليه يبيّن أن حظر التدابير القسرية الانفرادية، في حال استعيدت الثقة واتفق على القيم الأساسية، هو ليس محض حلم جامح يراود المجتمع الدولي.

٦٠ - ولم يكن موضوع التخفيف من الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان من المواضيع التي تمت مناقشتها باستفاضة.

٦١ - وفيما يتعلق بالعمليات التي تستهدف البلدان، كان مظهر التقدّم الرئيسي هو إعلان الأمم المتحدة والعديد من البلدان المتخذة للتدابير نذ اللجوء إلى الجزاءات الشاملة. وقد فرض مجلس الأمن مثل هذه الجزاءات لآخر مرة في حالة هايتي في عام ١٩٩٤. وقد سار الاتحاد الأوروبي في الاتجاه نفسه. وهناك بضعة من البلدان المتخذة للتدابير لم تقم بعد باتخاذ قرارات مماثلة، وهي قد ترى أنه ليس هناك انفصال بين الإنجاز الذي تحقّق مع جمهورية إيران الإسلامية وبين الطبيعة الشاملة بحكم الأمر الواقع للجزاءات التي كانت مطبقة في سياق منظومة عدم الانتشار النووي. وهنا أيضا، يتوجّب توخّي الحذر من الخلط بين علاقة التلازم والعلاقة السببية، فهناك عدة عوامل أسهمت في الضغوط الاقتصادية التي كانت تواجهها جمهورية إيران الإسلامية، ولا سيما هبوط الأسعار العالمية للنفط بعد أن كان ذلك البلد قد فتح أسواقا بديلة لبيعه فيها على إثر الحظر الذي فرضته البلدان الغربية على صادراته النفطية.

٦٢ - ويوصى بانضمام جميع البلدان المتخذة للتدابير القسرية الانفرادية إلى ركب البلدان التي أعلنت الكفّ عن اللجوء إلى الجزاءات الشاملة على ضوء ما لها من آثار سلبية واسعة النطاق على تمتّع السكان المدنيين الأبرياء بحقوق الإنسان.

٦٣ - وبينما تخلّى العديد من البلدان، كما ذكر، عن اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية، تعرّض بعض البلدان المستهدفة لما يكافئ في محصلته الجزاءات الشاملة، وذلك من خلال تراكم مجموعة ضخمة ومتنوعة من التدابير المحددة الأهداف. وقد كان هذا هو الحال في ميانمار، وما زال هو الحال في الجمهورية العربية السورية أو السودان أو جمهورية إيران الإسلامية، وتلك مجرد أمثلة للحالات المهمة.

٦٤ - ويوصى بما يلي:

(أ) قيام البلدان المتخذة للتدابير بتجميع الجزاءات والتدابير القسرية الانفرادية برمتها ضمن إطار واحد متكامل لتجنب الآثار السلبية غير المقصودة على تمتّع السكان المدنيين بحقوق الإنسان؛

(ب) إدراك البلدان المتخذة للتدابير ما لتدابيرها القسرية الانفرادية من آثار سلبية على حقوق الإنسان في بلدان ثالثة، وتشاورها مع تلك البلدان حول سبل التخفيف من حدة هذه الآثار؛

(ج) بحث البلدان المتخذة للتدابير إمكانية إعادة النظر في ادّعائها الحقيقية في ممارسة الولاية القضائية خارج إقليمها، مما يجعل تدابيرها القسرية الانفرادية إلزامية على بلدان ثالثة.

٦٥ - في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، أكد قادة العالم على ضرورة أن يُكفل "وجود إجراءات عادلة وواضحة يتم بموجبها [...] منح استثناءات لأسباب إنسانية". ومع ذلك، تعرّضت ميانمار وبيلاروس لتدابير قسرية انفرادية صاحبها حظر لمواد المعونة الإنسانية. وفي حين ساعد مستوى تنمية بيلاروس على احتواء ما أحدثه هذا الحظر من أثر على تمتع السكان بالحقوق في الحياة، فإنه في ظل ظروف ميانمار، التي هي من أقل البلدان نموا والتي كانت تكابد في ذلك الوقت ويلات الإعصار نرجس، تسبّب الحظر في معاناة هائلة للسكان.

٦٦ - ويوصى بأن يكفّ جميع الدول المتخذة للتدابير عن تطبيق حظر توريد مواد المعونة الإنسانية، أولا على أقل البلدان نموا ثم على جميع البلدان المستهدفة.

٦٧ - وقد كانت المبادئ المحتجّ بها لفرض التدابير القسرية الانفرادية من منطلق الدفاع عن حقوق الإنسان ضعيفة في بعض الأحيان. فلنأخذ مثلا مبدأ إعلاء الديمقراطية وحقوق الإنسان. لقد فرضت على زيمبابوي في عام ٢٠٠٢ وعلى ميانمار في عام ٢٠٠٣ تدابير قسرية انفرادية بحجة رفض إجراء الانتخابات البرلمانية في واحدة ورفض الاعتراف بنتائج الاقتراع في الأخرى. وهناك من جهة أخرى انتخابات برلمانية ديمقراطية نُظمت في عام ٢٠٠٦ في قطاع غزة وفازت فيها حركة حماس بأغلبية واضحة. ففرضت التدابير القسرية الانفرادية في هذه الحالة حيث أجريت انتخابات ديمقراطية شفافة ولكن الحزب "الخطأ" هو الذي فاز بها. فتسبّب توقّف المعونات نتيجة هذه التدابير في تعرّض الإقليم لأزمة إنسانية.

٦٨ - ويوصى في حال تعيّن فرض التدابير القسرية الانفرادية بأن يكون هناك اهتمام خاص منصبّ بدرجة أكبر على اتساق المبادئ المستند إليها، وبدرجة أقل على الاعتبارات القصيرة الأجل.

٦٩ - وقد اعتمد الاتحاد الأوروبي عملية إجرائية متطورة للّجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية (المشار إليها باسم "التدابير التقييدية"). وهناك أيضا تقارير سياسي في مجلس وزراء الاتحاد، وليس هناك بالضرورة مثل هذا التقارب في مجلس الأمن. والحجة التي تدفع بها الدول أو مجموعات الدول من قبيل الاتحاد الأوروبي تأييدا لإضافة التدابير القسرية الانفرادية فوق جزاءات مجلس الأمن هي أن التهديد الذي تمثله إمكانية استخدام حق النقض في مجلس الأمن بسبب الانقسامات السياسية الهيكلية يمنعها من صياغة الجزاءات الملائمة. فهي تدّعي بالتالي أنها مضطرة لتقوية هذه التدابير من خلال التدابير التي تتخذها بشكل مستقل. وعلى الرغم من أن هذا الانقسام السياسي لا ينطبق على القرارات التي يتخذها الاتحاد الأوروبي، فإن بعض دوله الأعضاء تقرر من جانبها، بعد اعتماد الاتحاد تدابير

القسرية الانفرادية بتوافق الآراء ضد جهة مستهدفة ما، أن تطبّق تدابير قسرية انفرادية خاصة بها ضد الهدف نفسه^(٤٩).

٧٠ - ويوصى في حال تطبيق مجموعة إقليمية من الدول المتحالفة، مثل الاتحاد الأوروبي، للتدابير التقييدية المتخذة بشكل مستقل بأن تمتنع الدول الأعضاء في المجموعة عن إضافة التدابير القسرية الانفرادية الوطنية الخاصة بها ضد البلد نفسه، علاوة على التدابير المفروضة من جانب المجموعة الإقليمية.

٧١ - وتُلاحظ ندرة المعلومات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية المذكورة آنفا فيما يتعلق بالإجراءات المعمول بها على مستوى فرادى الدول المتخذة للتدابير لطرح مسألة ما إذا كان هناك ما يستدعي تحديث السياسات الوطنية على ضوء التقدم الملحوظ الذي شهده، سواء على مستوى مجلس الأمن^(٥٠) أو على مستوى الاتحاد الأوروبي. ومن سمات هذه الإصلاحات زيادة المرونة والشفافية، وزيادة وضوح المعايير المطبّقة لفرض ورفع التدابير القسرية الانفرادية، وزيادة الاهتمام بحقوق الإنسان وسيادة القانون.

٧٢ - ويُقترح أن يقوم فرادى الدول المتخذة للتدابير باستعراض أفضل الممارسات في هذا المضمار لإدماجها، حيثما أمكن، في السياسات الخاصة بها.

جيم - السبيل إلى ضمان اتباع أصول إجرائية قانونية لمنع حدوث الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتوفير سبل الانتصاف وجبر الضرر في حال حدوثها

٧٣ - يكون فرض التدابير القسرية الانفرادية، بنوعها الشامل و”الذكي“، على الدول المستهدفة ناتجاً عن اعتماد خيار الملاذ الأخير في السياسة الدولية، وهو ما يعقبه دوماً تكبّد كلفة باهظة على صعيد مصادرة حقوق الإنسان، حتى وإن كانت التدابير متخذة أصلاً من منطلق تعزيز حقوق الإنسان. وعند الانتقال من استهداف الدول إلى استهداف الكيانات التجارية أو الأفراد، لا يمكن لأي بلد يُعالي مبدأ سيادة القانون أن يتجاهل الأصول الإجرائية

(٤٩) فيما يتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية المتخذة ضد ميانمار، أشارت اللجنة المختارة للشؤون الاقتصادية بمجلس لوردات المملكة المتحدة في تقريرها الثاني عن دورة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ (تأثير الجزاءات الاقتصادية، المجلد الأول: التقرير، الفقرة ٥١) أنه ”بينما تُقدّم تدابير المملكة المتحدة ضد ميانمار على أنها متخذة دعماً للموقف الموحد للاتحاد الأوروبي، فإنها في الممارسة العملية تذهب إلى ما هو أبعد من نصّ الموقف الموحد وتتجاوز التدابير التي اتخذها العديد من بلدان الاتحاد الأوروبي الأخرى، ومن بينها فرنسا وألمانيا وإسبانيا والنمسا وإيطاليا“.

(٥٠) انظر: Sue Eckert and Thomas J. Biersteker, Due Process and Targeted Sanctions: An up-date of the Watson Report (Geneva, Watson Institute for International Studies/Graduate Institute, 2012).

القانونية. ذلك أن احترام حق كل شخص في الدفاع عن نفسه والحصول على محاكمة عادلة هو جوهر الديمقراطية.

٧٤ - وقد ذهب البعض إلى أنه من غير الجائز معاملة الأشخاص "محل الاهتمام" وفقا للقانون الجنائي أو المدني عند إخضاعهم للتدابير القسرية (رفض منحهم التأشيرات، وتجميد أصولهم، واعتقالهم، وما إلى ذلك)، التي هي تدابير مؤقتة وقابلة للإلغاء، لأسباب سياسية أو لدواعٍ وقائية، أي لمنعهم من القيام بأفعال قد تشكل تهديداً أمنياً شديداً. ويكون الرد على هذه الحجة، بطبيعة الحال، أن الحرب على الإرهاب ستكون حرباً خاسرة إذا نجح الإرهابيون في تقويض المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان في دول يُمثل فيها لهذه المبادئ لولا ذلك. وفي ظل ما أبدته الولايات المتحدة من زيادة بقرارها إغلاق سجن غوانتانامو، يكون من المؤسف أن يقابل المجتمع الدولي ذلك بإيجاد "غوانتانامو افتراضي" يتم فيه وضع الأشخاص على القوائم السوداء ورفعهم منها دون إعطائهم الحق في المحاكمة العادلة.

٧٥ - وقد زاد مجلس الأمن بدرجة كبيرة من الصلاحيات المخولة لأمانة المظالم لتحقيق في الطعون التي ترد بخصوص الإدراج في القوائم السوداء بقراره ١٩٨٩ (٢٠١١)، فأعطاه سلطة شبه قضائية لاتخاذ القرارات، حيث قضى بأن قرارها رفع شخص من القائمة يكون سارياً ما لم تقرر اللجنة إلغائه بتوافق الآراء^(٥١)، فيتعيّن في حال تعذّر التوصل إلى توافق الآراء إلغاؤه بواسطة المجلس نفسه. أما بالنسبة للاتحاد الأوروبي، فتقابل أعداد متزايدة من قراراته، سواء المتخذة عملاً بقرار مجلس الأمن أو كتدابير قسرية انفرادية، بالطعن أمام محكمة العدل الأوروبية. وكما ذكر أعلاه^(٥٢)، كانت هناك طعون منظورة بخصوص حالات ٢٩٠ فرداً في شباط/فبراير ٢٠١٤. وتشير السجلات إلى أن نسبة لا يستهان بها من هذه الطعون تكلل بالنجاح، حيث يتم رفع اسم الطاعن من القوائم، غير أن الأشخاص المرفوعين من القوائم هؤلاء يعاد إدراجهم في بعض الحالات تحت عنوان آخر يحدده مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي. وهذا ما حدث في حالة شخص يحمل الجنسيّتين الصومالية والسويدية رفعت أمانة المظالم اسمه من قائمة جزاءات الأمم المتحدة المطبّقة عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١)، ليعاد إدراجه في اليوم نفسه في قائمة الجزاءات المطبّقة عملاً بالقرار ١٨٤٤ (٢٠٠٩) بشأن الصومال^(٥٣). وهناك أيضاً قرارات لمحكمة العدل الأوروبية

(٥١) لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة وما يرتبط به من أفراد وكيانات.

(٥٢) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

(٥٣) أدرج علي أحمد جمالي (المعروف أيضاً باسم جمالي) في قائمة جزاءات الصومال بعد أن رُفِع من قائمة تنظيم القاعدة بناء على طلب من أمانة مظالم نظام الجزاءات المنشأ عملاً بالقرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩)

جرى إبطاها بالطريقة نفسها. وقد أُتبعَت نفس هذه الممارسة المثيرة للعجب في حالة أخرى لتدابير قسرية انفرادية استهدفت مصرفاً إيرانياً، وهو ما يفسّره مكتب الخارجية والكمونولث بالمملكة المتحدة على النحو التالي:

إن خسارة القضايا أمام المحكمة لأمر يبعث على القلق. وإنني ما زلت مقتنعا بأنه في الغالبية العظمى من القضايا، يكون الإدراج الأصلي في القوائم مبرراً تماماً ومنتاسباً مع أهداف نظام الجزاءات. ولهذا السبب قرّرنا مع غيرنا من الدول الأعضاء التحرك فوراً لإعادة إدراج المصارف الإيرانية التي كانت المحكمة قد نَحَّتْها جانباً، وذلك وفقاً لمعايير معدّلة^(٥٤).

٧٦ - ويوصى بما يلي:

(أ) مراعاة البلدان الأخرى المتخذة للتدابير القسرية الانفرادية في سياساتها المتعلقة بهذا النوع من التدابير، عندما يتعلق الأمر بإدراج الكيانات والأفراد في القوائم السوداء، إمّا سياسة الاتحاد الأوروبي التي يتم في إطارها الاعتراف بتمتّع المحاكم بسلطة إبطال إدراج الكيانات أو الأفراد في القوائم السوداء، أو على الأقل سياسة مجلس الأمن فيما يتصل بقراريه ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) التي يتم في إطارها تطبيق إجراء شبه قضائي. فهي يمكنها القيام بذلك على سبيل التعبير عن التزامها بسيادة القانون وبحق كل فرد في المحاكمة العادلة. وهذه ليست بالمهمة السهلة، وهي تتطلب إيجاد حل لمشكلة حساسية المصادر وسريتها، فهذان عنصران أساسيان من عناصر السياسات الرامية إلى دحر الإرهاب من خلال المعلومات الاستخباراتية. وثمة حل مثير للاهتمام تمّ إيجاده لأمينة المظالم في إطار القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١)، حيث تقوم بإطلاع الشخص على فحوى هذه المعلومات السرية دون أن تكون مكلفة بإطلاعه على التفاصيل بشكل صريح؛

و ١٨٩٨ (٢٠١١)، وقد حدث الرفع من القائمة والإدراج في القائمة الأخرى في اليوم نفسه. انظر البيان الصحفي المؤرخ ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٢. وهو متاح على العنوان الشبكي: www.un.org/press/en/2012/sc10549.doc.htm

(٥٤) انظر الحاشية ٤ أعلاه. وللإطلاع على عرض أشمل للممارسة المتبعة في مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي حيث يعاد فوراً، وبناء على أسانيد جديدة، إدراج الكيانات أو الأشخاص الذين تقرّر إلغاء إدراجهم الأصلي في القوائم السوداء، انظر المقال التالي: "The Economist, 20 June 2015"، "Who are you calling a rogue?"، الصفحة ٦١.

(ب) نظر كل بلد من البلدان المتحالفة الأعضاء في مجموعة إقليمية في الكفّ عن الزيادة بشكل منفرد على تدابير جماعية متخذة ضد جهة مستهدفة ما ويكون البلد نفسه قد شارك في العملية التي أفضت إلى اعتماد هذه التدابير بتوافق الآراء؛

(ج) استخدام مجلس الأمن بشكل أكثر تواترا خيار أن يوضح للدول الأعضاء ما إذا كانت جزاءاته قائمة بذاتها وكان المطلوب هو فقط تنفيذها من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، أو ما إذا كان يمكن تكميلتها وتعزيزها على أساس طوعي من خلال المبادرات الإقليمية أو الوطنية في شكل تدابير قسرية انفرادية. وعلى الأقل، يمكن دعوة الدول الأعضاء إلى عدم الإشارة إلى تدابيرها القسرية الانفرادية كتدابير "مكمّلة لجزاءات مجلس الأمن" ما لم يقرر المجلس ذلك.

خامسا - الأنشطة المتوقعة

٧٧ - بالإضافة إلى الأنشطة المتوقعة الواردة في تقرير المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان^(٥٥)، سيواصل المقرر الخاص جمع المعلومات من الأطراف المعنية، وتشجّع هذه الأطراف على تقديم المعلومات المطلوبة بحلول نهاية العام حتى يتسنى تحليلها في التقارير المقبلة. ويشجّع المقرر الخاص على وجه الخصوص المنظمات غير الحكومية، الدولي منها والوطني، على زيادة اهتمامها بتوثيق وتقييم التدابير القسرية الانفرادية في جميع أنحاء العالم.

٧٨ - وسيستبّع المقرر الخاص أيضا تجاه جميع الأطراف المعنية نهجا عريض القاعدة لتقصي الحقائق، وهو يودّ في هذا الصدد أن يشجّع الحكومات على الاستجابة بشكل إيجابي لطلباته للقيام بالزيارات القطرية^(٥٦).

٧٩ - أما على صعيد صياغة المبادئ التوجيهية والتوصيات، يتوخى المقرر الخاص تنظيم جلسة تشاور للخبراء في عام ٢٠١٦ من أجل وضع مشروع مبادئ توجيهية بشأن السبل والوسائل الكفيلة بمنع الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتقليل هذه الآثار إلى أدنى حد ممكن وجبر الأضرار الناجمة عنها.

(٥٥) A/HRC/30/45، الفقرات ٥٤-٥٨.

(٥٦) طلب المقرر الخاص زيارة كل من جمهورية إيران الإسلامية وكوبا والولايات المتحدة الأمريكية.

سادسا - الخلاصة

٨٠ - يمكن ملاحظة أنه في ظل الطابع الإلزامي الجامد للتدابير القسرية الانفرادية، فإن نصوص القانون غير الملزم المنبثقة عن نحو ٣٠ من قرارات الجمعية العامة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والعديد من مؤتمرات الأمم المتحدة الدولية الرئيسية، حيث تُحثّ الدول بشدة على الامتناع عن إصدار وتطبيق التدابير القسرية الانفرادية، هي نصوص محدودة الجدوى. بل إن هذا القانون العرفي الناشئ لم يفلح في وقف أو عكس الاتجاه الصعودي في استخدام هذه التدابير القسرية. غير أنه قد أوجد ضغطا في اتجاه إجراء إصلاحات نوعية للإجراءات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية.

٨١ - وما زال يلزم بذل مزيد من الجهد لكي يتم بشكل مسبق تحديد الخيارات الاستراتيجية المتوخاة من التدابير القسرية الانفرادية واستراتيجيات الخروج، ويلزم كذلك مواصلة السعي إلى تحسين الأداء على صعيد التخفيف من الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. وينبغي جعل المخاوف المتصلة بهذا الأثر في صميم الاستراتيجيات المقبلة المتصلة بالتدابير القسرية الانفرادية، ولا سيما التدابير التي يكون هدفها المعلن هو التصدي لانتهاكات لحقوق الإنسان في البلد المستهدف. وبالنسبة للطعون على قرارات الإدراج في القوائم السوداء، يتمثل التحدي الرئيسي الذي تواجهه الدول غير المنتمة للاتحاد الأوروبي هو تحديد الكيفية التي يستطيع بها "الأشخاص المدرجون" طلب الانتصاف في حال احتمال حدوث تنفيذ خاطئ للقرارات التنفيذية.

٨٢ - ولا ينبغي أن يغيب عن الأذهان أن التدابير القسرية الانفرادية، إذا لجئ إليها وحدها، ستكون على الأرجح ذات كلفة عالية على صعيد تمتع الأشخاص الأبرياء بحقوق الإنسان في البلدان المستهدفة، وستكون قليلة الكفاءة في تحقيق الهدف المتوخى منها. ولعل العنصر المكمل لهذه التدابير، بل وربما البديل عنها، هو التواصل. وهذه هي الرسالة الرئيسية التي تم الخروج بها من المفاوضات الناجحة التي جرت في مجال عدم انتشار الأسلحة النووية بين الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن بالإضافة إلى ألمانيا وبين جمهورية إيران الإسلامية. وإن ما أبداه رئيس الولايات المتحدة من روح قيادية بوضعه التدابير القسرية الانفرادية المفروضة على كوبا في موضع التساؤل النقدي يشكل خلفية جيدة للعمل المضطلع به في إطار هذه الولاية، وللسعي إلى تحقيق الهدف النهائي المتمثل في القضاء على ممارسة اللجوء إلى التدابير القسرية الانفرادية كبديل سيئ عن التفاوض في العلاقات الدولية.