A

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

A/AC.182/L.94
27 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: RUSSIAN

الجمعية العامة

اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة
وبتعزيز دور المنظمة
٢٧ كانون الثاني/يناير - ٧ شباط/فبراير ١٩٩٧

ورقة عمل مقدمة من الاتحاد الروسي

بعض الأفكـــار بشأن الشروط والمعايير الأساسية لفرض وتنفيذ الجزاءات وغيرها من تدابير الإنفاذ

١ - تكونت لدى الأمم المتحدة من خلال نشاطها عبر فترة تزيد على نصف القرن ترسانة كبيرة ومتنوعة من وسائل وأدوات تسوية الخلافات والمنازعات بالوسائل السلمية فضلا عن تدابير ممارسة الضغط على الدول التي تمثل سياساتها خطرا على السلم والأمن الدوليين. وتوضح التجربة أن الأمم المتحدة ظلت لفترة طويلة تركز بصفة خاصة على تطبيق التدابير ذات الطابع التقديري (المفاوضات والرد بالمثل والتدابير المؤقتة بموجب المادة ٤٠ من ميثاق الأمم المتحدة، والجزءات غير الملزمة التي تطبق بموجب قرارات الجمعية العامة والتي تنفذها الدول إما بصفة منفردة أو بصورة جماعية وما إلى ذلك)، ولم تلجأ إلا في حالات استثنائية إلى تطبيق الجـــزاءات الإلزامية وغيرهـــا من تدابير الإنفـــاذ التي لا تنطوي على استخدام القوات المسلحة. وقد أتاح هذا النهج إيجاد حلول مرضيـــة إلى حد ما لعدد من الخلافات والمنازعـــات الدوليـــة المعروضة على الأمم المتحدة والتي بلغ عددها طبقا لبعض الاحصائيات أكثر من مائة. بيـــد أنـــه في السنوات الأخيرة انتشر في الأمـــم المتحـــدة نوع من "حمى الجزاءات" أي الرغبة في فرض الجـــزاءات وتدابير الإنفاذ الأخرى على نطاق أوسع وبصورة أنشط مع تجاهل الخيارات السياسية - الدبلوماسية الأخرى المتاحة في بعض الأحيان.

٢ - بيد أنه إذا كان من الممكن اعتبار تطبيق الجزاءات الإلزامية في حالة الغزو المسلح لأراضي دولة أخرى وانتهاك السلم الدولي انتهاكا صريحا أمرا له ما يبرره من وجهة نظر ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي، ففي معظم الحالات الأخرى يمكن أن يؤدي بل ولقد أدى إلى نتائج عكسية وترتبت عليه تبعات سلبية ومدمرة لا بالنسبة لدولة منفردة أو عدة دول بل بالنسبة للمجتمع الدولي بأسره.

٣ - إن تطبيق الجزاءات الإلزامية على الجيل الجديد من حالات الخلافات والمنازعات وعلى رأسها تلك التي ينطوي على تناقضـات إثنية أو دينية أو إقليمة أو غيرها من التناقضات التي تنشأ بين الدول وبصفة

290197 290197 97-02320

خاصة داخلها يبدو أمرا مشكوكا فيه من الناحية القانونية. وفي هذا النوع من المنازعات خاصة في حالات الحرب الأهلية يصعب في أغلب الأحيان تحديد الجانب المسؤول عن انتهاك السلم ويمكن أن تصبح الجزاءات نفسها غير تمييزية وعشوائية وبالتالي غير فعالة ولا يمكن أن تؤدي إلا إلى مضاعفة الأعباء والمعاناة المفرطة أصلا التي يتعرض لها من جراء النزاع السكان المدنيون الذين لا ذنب لهم.

٤ - وفي هذه المنازعات يبدو أنه من الممكن في كثير من الحالات النظر لا في الجزاءات الإلزامية بل في نوع آخر من التدابير التي يستخدمها مجلس الأمن ألا وهي التدابير المؤقتة المنصوص عليها في المادة ٤٠ من الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. فهذه التدابير تتفق بدرجة أكبر مع أهداف تحقيق التسوية السلمية العادلة للمنازعات لأنها لا تُخل بحقوق أو إدعاءات أو موقف الأطراف المعنية ولا تستهدف سوى الحيلولة دون تدهور الحالة. ومن الجوانب الجذابة المحتملة لهذه التدابير أنها تتيح مرونة رد الفعل إزاء تغيرات الحالة السائدة في منطقة النزاع وتدرأ تهمة "ازدواجية المعايير" والتحيز لأحد أطراف النزاع وتقلل، إن لم تمنع نهائيا، نشوء المشاكل الاقتصادية الخاصة التي يسببها تنفيذ الجزاءات لدول ثالثة مثلا. ومن الناحية العملية أدى تطبيق مجلس الأمن للتدابير المؤقتة إلى نتائج ملموسة جدا في تسوية الخلافات والمنازعات الدولية. ولذلك فإن معالجة مسألة التدابير المؤقتة بطريقة عملية تبدو مشكلة عاجلة فعلا.

٥ - وبطبيعة الحال لا يمكن استبعاد مسألة فرض الجزاءات وغيرها من تدابير الإنفاذ على من يتمادون في تجاهل مطالب الأمم المتحدة. ولكنه لا ينبغي بأي حال من الأحوال تطبيق هذه التدابير من منطلقات تحيز سياسي أو أيديولوجي أو نتيجة لمواقف انفعالية. وينبغي أن تكون عتبة استخدام هذه التدابير عالية وأن تطبق معايير واضحة لذلك.

٦ - وتشمل هذه المعايير وجود خطر حقيقي يتهدد السلم والأمن الدوليين واستنفاد جميع الوسائل الأخرى وحساب النتائج المحتملة وتناسب رد الفعل مع التهديد الناشئ وما إلى ذلك. ومن ثم ينبغي أن تشكل أي جزاءات تفرض جزءا من عملية التماس تسوية سياسية طويلة الأجل للنزاع، كما ينبغي أن تعكس الأهداف الاستراتيجية للمجتمع الدولي بأسره، وأن تضع في الحسبان الثمن السياسي و "المادي" (بمعنى موت السكان المدنيين ومعاناتهم وتدمير الممتلكات المادية) لهذه الإجراءات.

٧ - وفي الحالات الاستثنائية التي تنشأ فيها مسألة فرض جزاءات إلزامية، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن هذه التدابير لا تشكل سوى وسيلة واحدة من الوسائل غير العسكرية للتخلص من خطر حقيقي يتهدد السلم والأمن الدوليين. ولكي تكون هذه الجزاءات فعالة ولها ما يسوغها ينبغي أن تتفق اتفاقا دقيقا مع أحكام ميثاق الأمم المتحدة وألا تكون قائمة على النفعية السياسية بل ينبغي أن تقوم على أساس قانوني دولي وطيد وأن يتم تنفيذها كما هو مطلوب في الميثاق وفقا لمبادئ العدالة والقانون الدولي.

٨ - ومن وجهة نظر القانون الدولي والعدالة ينبغي ألا يكون الهدف المُضمر من الجزاءات هو إلحاق الضرر بدول ثالثة؛ فهذا من شأنه تقويض فكرة هذه التدابير من أساسها. ولذلك فإن الكثير من البلدان

(التي تعرضت وما زالت تتعرض لأضرار مادية واقتصادية كبيرة نتيجة للجزاءات) محقّة تماما في سعيها لوضع معايير وشروط أساسية لتطبيق الجزاءات الإلزامية وتنفيذها، وتطوير سبل ووسائل لمنع النتائج السلبية لهذه الجزاءات أو على الأقل تخفيضها إلى أدنى حد ممكن. وفي رأينا ان هذه المعايير والشروط الأساسية تشمل ما يلي:

(أ) إن فرض الجزاءات الإلزامية هو أحد التدابير الجذرية وغير مسموح به إلا بعد استنفاد جميع الوسائل الأخرى لتسوية النزاع أو الخلاف بالطرق السلمية، وإلا عندما يقرر مجلس الأمن وجود تهديد للسلم أو انتهاك له أو عمل عدواني؛

(ب) غير مسموح بتطبيق الجزاءات إلا في حالة وجود تهديد أو انتهاك حقيقي للسلم تم التحقق منه وإثباته بصورة موضوعية؛

(ج) الاستخدام الإلزامي أولا وقبل كل شيء، لا سيما في الحالات المشكوك فيها، للتدابير التقديرية بما في ذلك المفاوضات والتدابير المؤقتة بموجب المادة ٤٠ من الميثاق المتمثلة في الجزاءات " الطوعية" (الجمعية العامة) إلى أن تسنح الفرصة لتطبيق جزاءات مجلس الأمن؛

(د) عدم جواز خلق حالة يسبب فيها فرض الجزاءات أضرارا مادية ومالية كبيرة لدول ثالثة؛

(هـ) عدم جواز القيام، بدون صدور قرار مجلس الأمن المناسب، بتقديم مطالب جديدة للدولة التي تفرض عليها الجزاءات، أو وضع شروط إضافية لإنهاء الجزاءات أو تعليقها؛

(و) الالتزام بإجراء تقييم موضوعي للآثار الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية طويلة الأجل وقصيرة الأجل للجزاءات خلال مرحلتي الإعداد والتنفيذ على السواء؛

(ز) عدم جواز فرض جزاءات لأجل غير مسمى.

٩ - ولدى النظر في المشاكل المتصلة بالجزاءات ينبغي أن يحظى باهتمام خاص مفهوم "الحدود الإنسانية" للجزاءات. والاتحاد الروسي الذي بادر بطرح هذا الموضوع للمناقشة في الأمم المتحدة، يرى أن المكونات الأساسية لهذا المفهوم يمكن أن تشمل ما يلي:

(أ) عدم جواز خلق حالة تسبب فيها الجزاءات معاناة غير مقبولة للسكان المدنيين خاصة القطاعات السكانية الأضعف؛

(ب) إمكانية تعديل الجزاءات بصفة دورية في ضوء الحالة الإنسانية واعتمادا على ما إذا كانت الدولة المفروضة عليها الجزاءات تمتثل لمطالب مجلس الأمن؛

(ج) إمكانية تضمين قرارات مجلس الأمن حكما بشأن الوقف المؤقت للجزاءات في حالات القوة القهرية الاستثنائية، وذلك لتفادي حدوث كارثة إنسانية؛

(د) ضمان وصـــول المعونة الإنسانيـــة بدون عوائق وبطريقة لا تمييزية إلى سكان البلدان التي تـُفرض عليها الجزاءات ولا سيما في حالة البلدان التي يحتمل أن تتعرض لعدم الاستقرار أو أقل البلدان نموا؛

(هـ) رفض التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى تدهور غير مقبول لحالة السكان المدنيين وانهيار الهياكل الأساسية للدولة التي تـُفرض الجزاءات عليها؛

(و) إيلاء اهتمام أكبر لآراء المنظمات الدولية الإنسانية في إعداد نظم الجزاءات وتنفيذها؛

(ز) السماح للجان الجزاءات، في حالة فرض حظر اقتصادي شامل، بأن تأذن بتصدير المنتجات المحلية للبلد الذي تـُفرض عليه الجزاءات بغية تمكينه من دفع ثمن الواردات الإنسانية؛ وبطبيعة الحال ستكون هذه الواردات خاضعة لمراقبة دولية صارمة؛

(ح) بغية تيسير توصيل أهم الإمدادات الإنسانية الأساسية، يتم التخلي عن شرط تقديم إشعار مبدئي إلى لجان الجزاءات بشأن التصدير المعتزم للمواد الغذائية والأدوية الأساسية، واتباع ممارسة الإشعار "بعد الفعل" أي تقديم الإشعار بعد التسليم؛

(ط) إعفاء المنظمات الإنسانية الدولية إعفاء كاملا من قيود الجزاءات حتى لا تتعطل الأعمال التي تضطلع بها في البلدان التي تـُفرض عليها الجزاءات؛

(ي) أن تبسـَّط إلى أقصى حد إجراءات الموافقة على توصيل السلع الإنسانية ذات الأهمية الحيوية للسكان وإعفاء الأدوية والسلع الأساسية من أي نظام للجزاءات يفرضه مجلس الأمن؛

(ك) الالتزام الصارم بمبادئ عدم التحيز وعدم جواز أي شكل من أشكال التمييز في تقديم المساعدة الإنسانية الطبية وغير ذلك من أشكال المعونة الإنسانية لجميع قطاعات ومجموعات السكان بالنسبة لكل الأطراف في النزاع.

١٠ - إن هذه الأفكار وغيرها من الأفكار المحتملة يمكن أن تشكل الأساس لصياغة وإقرار مذكرة تفاهم أو صك آخر يعالج مشاكل الجزاءات في إطار اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة. ولدى إعداد هذا الصك يمكن أن توضع في الاعتبار أحكام قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥١ المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ والمتخذ بدون تصويت والمقترحات الواردة في تقرير الأمين العام المؤرخ ٣٠ آب/أغسطس ١٩٩٦ (A/51/317) ولا سيما المقترحات المتعلقة بعدد من المبادئ التوجيهية بشأن الإجراءات التقنية التي ينبغي أن تستخدمها الأمانة العامة ووضع منهجية محتملة لتقييم النتائج التي تتحملها بالفعل دول ثالثة نتيجة لتنفيذ الجزاءات. إن إعداد مثل هذه الوثيقة سيمكّن من استجلاء كُنه مؤسسة الجزاءات المعقدة وعناصرها الأساسية ومن تعزيز الأساس القانوني الدولي الذي يقوم عليه تطبيقها. وهذا من شأنه أن يعين كثيرا في الأعمال التي يضطلع بها كل من مجلس الأمن والأمم المتحدة ومؤسساتها الإقليمية.

- - - - -