الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/54/486
21 October 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الرابعة والخمسون
البند ٩٧ (ج) من جدول الأعمال

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي: التجارة والتنمية

التدابير الاقتصادية الأحادية بوصفها وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد البلدان النامية

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ - ٥	٢
ثانيا - الردود الواردة من الدول	٦ - ٢٧	٣
ثالثا - الإجراءات التي اتخذتها هيئات الأمم المتحدة	٢٨ - ٣٧	٧
رابعا - موجز لمداولات اجتماع فريق الخبراء	٣٨ - ٥٩	١٠

061199 051199 99-31269

أولا - مقدمة

١ - أعد هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، المؤرخ ١٨ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، والمعنون "التدابير الاقتصادية الأُحادية بوصفها وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد البلدان النامية". وأعربت الجمعية في هذا القرار، في جملة أمور، عن بالغ القلق لأن استخدام التدابير الاقتصادية القسرية الأُحادية يؤثّر تأثيرا ضارا بوجه خاص على اقتصاد البلدان النامية وجهودها الإنمائية، ويخلّف أثرا سلبيا على التعاون الاقتصادي الدولي وعلى الجهود المبذولة على نطاق العالم للتحرك نحو إقامة نظام تجاري غير تمييزي ومفتوح ومتعدد الأطراف. وأعادت الجمعية تأكيد أنه ليس لأي دولة أن تستخدم تدابير أُحادية اقتصادية أو سياسية أو من أي نوع آخر أو أن تشجع على استخدام هذه التدابير للضغط على دولة أخرى بقصد إجبارها على التبعية لها في ممارسة حقوقها السيادية.

٢ - وحثت الجمعية العامة، في القرار ذاته، المجتمع الدولي على اتخاذ تدابير عاجلة وفعالة بغرض وقف استخدام التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية ضد البلدان النامية التي لم تأذن بها أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة أو التي تتعارض مع مبادئ القانون الدولي الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، والتي تتنافى مع المبادئ الأساسية للنظام التجاري المتعدد الأطراف. وطلبت الجمعية إلى الأمين العام مواصلة رصد ما يُفرض من تدابير من هذا النوع ودراسة أثر تلك التدابير على البلدان المتضررة، بما في ذلك أثرها على التجارة والتنمية، وتقديم تقرير إلى الجمعية العامة، في دورتها الرابعة والخمسين عن تنفيذ قرارها ١٨١/٥٢.

٣ - وبناء عليه، دعا الأمين العام، في مذكرة شفوية مؤرخة ٢١ نيسان/أبريل ١٩٩٩، حكومات جميع الدول إلى تقديم آرائها أو أي معلومات أخرى ذات صلة بالمسألة. وفي ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، وردت ردود من الدول الثلاث عشرة التالية: ألمانيا، وأوروغواي، وباراغواي، وبروني دار السلام، وبلجيكا، وبوتسوانا، وبولندا، وبيلاروس، وجامايكا، وكوبا، ومالطة، والمكسيك، والولايات المتحدة الأمريكية. ويرد ملخص للجوانب الموضوعية لتلك الردود في الفرع الثاني من هذا التقرير.

٤ - وبالإضافة إلى ذلك، دُعيت أيضا المنظمات والبرامج والوكالات ذات الصلة في داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها أن تقدم معلومات عن التطورات الأخيرة في مجال هذا الموضوع، وتحليلات لها. واستنادا إلى المعلومات الواردة، يتضمن الفرع الثالث من هذا التقرير استعراضا للإجراءات الأخيرة التي اتخذتها هيئات الأمم المتحدة.

٥ - وعلاوة على ذلك، قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة بعقد اجتماع لفريق خبراء مخصص لالتماس آراء مفكرين مشهود لهم دوليا في هذا الموضوع. ويرد موجز لمداولات الخبراء في الفرع الرابع من هذا التقرير.

ثانيا - الردود الواردة من الدول

٦ - بيلاروس: لا تقبل إعلان أي تدابير أحادية تتخطى الحدود الإقليمية وتخالف قواعد القانون الدولي، وأحكام ميثاق الأمم المتحدة التي لا تخول إلا مجلس الأمن فرض الجزاءات المناسبة، وتخالف ذلك المبادئ المعترف بها دوليا لتساوي الدول في السيادة ولعدم التدخل في شؤونها الداخلية.

٧ - بلجيكا: لا تستخدم التدابير الأحادية وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد البلدان النامية، فيما عدا التدابير التي تُفرض في إطار الاتحاد الأوروبي تنفيذا، على الأغلب، لقرارات مجلس الأمن.

٨ - بوتسوانا: تواصل معارضة التدابير القسرية الأحادية ضد البلدان النامية. ويشهد تأييدها قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢ على موقفها الذي يستند إلى مبادئ.

٩ - بوروني دار السلام: تؤيد قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، ويقوم مبدؤها على وجوب حل كل المنازعات التجارية الدولية في إطار منظمة التجارة العالمية واتفاقها المتعدد الأطراف.

١٠ - كوبا: تُدين مرة أخرى استخدام التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية وسيلة لممارسة ضغط سياسي واقتصادي على البلدان النامية. ويشكل إعلان تشريع يشجع على استخدام التدابير الاقتصادية الأحادية في سبيل تحقيق مقاصد سياسية انتهاكا صارخا لقواعد القانون الدولي، ولا سيما للمبادئ والمقاصد والقواعد التي تحكم التجارة بين الدول. وترى كوبا أن هذه الإجراءات تُضعف الجهود من أجل التحرك نحو إقامة نظام تجاري، منصف، ومأمون، وغير تمييزي، وشفّاف ويمكن التنبؤ به بصورة متزايدة. والأحكام، كتلك الواردة في ما يسمى بقوانين تورسللي وهلمز - بيرنون، وهي أمثلة حديثة على سياسة الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي، الذي ما زالت الولايات المتحدة الأمريكية تنفذه ضد كوبا زهاء ٤٠ عاما، إنما تتنافى مع اتفاقات منظمة التجارة العالمية والالتزامات التي قطعتها الولايات المتحدة على نفسها في ذلك المنتدى.

١١ - وترى كوبا أن نطاق القوانين الآنفة الذكر القسري والأحادي الطابع والذي يتخطى الحدود الإقليمية يتعارض مع الالتزامات التي أخذتها أعضاء منظمة التجارة العالمية على نفسها بالتوفيق بين تشريعاتها وممارساتها بين القوانين الناظمة للعلاقات التجارية الأولية نصا وروحا. وتلقى السياسة التي تنتهجها الولايات المتحدة لتنفيذ تدابير اقتصادية قسرية أحادية ضد كوبا رفضا واسع النطاق من جانب المجتمع الدولي، بما في ذلك حلفاء الولايات المتحدة، وحكومات وبرلمانات، ومنظمات دولية ومنظمات اجتماعية كثيرة طالبت برفع هذه التدابير. لكن حكومة الولايات المتحدة تجاهلت هذه الطلبات، وسعت لا إلى وقف السياسة مدار البحث، ولكن إلى توسيع نطاقها وجعلها أكثر فاعلية.

١٢ - وترى كوبا أن الموافقة على جواز أن يقوم أي بلد، أيا كانت قوته، باستعمال القوة لإكراه بلد أو بلدان أخرى أكثر، بتدابير اقتصادية، على إطاعة أوامره، ستفضي إلى الفوضى في العلاقات الدولية وإلى الانتقاص من منظمة التجارة الدولية كوكالة منظمة للتجارة العالمية وكإطار لحل المنازعات التجارية من خلال الإجراءات المتعددة الأطراف المرعية. وتؤكد كوبا من جديد أن هذه التدابير الاقتصادية وكل التدابير الاقتصادية الأخرى التي تمارسها الولايات المتحدة ليست موجهة ضد كوبا وحدها. فعلى مدى السنوات الثمانين الماضية، فُرضت مثل هذه "الجزاءات" على عدد من البلدان وفي ١٢٠ مناسبة، منها ١٠٤ مناسبات منذ الحرب العالمية الثانية، وحسب المعلومات التي قدمها مستشارو رئيس الولايات المتحدة المقربون، استعملت هذه التدابير الأحادية ضد ٧٥ بلدا يمثل سكانها ٥٢ في المائة من عدد سكان العالم في عام ١٩٩٨.

١٣ - وتعتقد كوبا أنه ليس في وسع المجتمع الدولي أن يتجاهل هذا السلوك القاسي غير المشروع. وتكرر كوبا رفضها القوي المطلق لاستعمال مثل هذه التدابير، التي تتنافى كليا مع القواعد الناظمة للعلاقات الحسنة بين الدول، والتي تخلف أمرا سلبيا على التجارة الدولية وعلى النمو الطبيعي للعلاقات الاقتصادية الدولية.

١٤ - ألمانيا: أشارت إلى أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي امتنعت عن التصويت على قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢. ويرى الاتحاد الأوروبي أن التدابير الاقتصادية يجب أن تتمشى مع مبادئ القانون الدولي على النحو المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، ومع تفسير لمبادئ النظام التجاري المتعدد الأطراف الذي أنشأته منظمة التجارة العالمية. ويجب عدم اتخاذ تدابير اقتصادية قسرية أحادية تنتهك القانون الدولي ضد أي عضو في المجتمع الدولي بصرف النظر عن مستوى التنمية. كما أن الاتحاد الأوروبي يميز بين التدابير المفروضة أحاديا من دول منفردة والتدابير التي تتخذ بتفويض كامل من مجلس الأمن وفقا لميثاق الأمم المتحدة.

١٥ - جامايكا: تعارض جامايكا على نحو لا لبس فيه فرض تدابير اقتصادية أحادية كوسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد البلدان النامية ولا تستخدم إجراءات من هذا النوع.

١٦ - مالطة: تواصل مالطة احترام الجزاءات المفروضة من جانب مجلس الأمن والتقيد بها بحذافيرها.

١٧ - المكسيك: مقتنعة، استنادا إلى موقفها من قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، بضرورة أن يتخذ المجتمع الدولي تدابير عاجلة وفعالة للقضاء على استخدام تدابير اقتصادية أحادية، لا تأذن بها أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة، أو تتنافى مع مبادئ القانون الدولي على نحو ما وردت في ميثاق الأمم المتحدة، وتخالف المبادئ الأساسية للنظام التجاري المتعدد الأطراف. ويوجب على حكومة المكسيك دستورها أن توجه سياستها الخارجية وفقا لقواعد القانون الدولي التي تحظر استخدام تدابير قسرية ضد أي دولة. ولا يمكن إلا للهيئات الدولية المختصة المنشأة بموجب القانون الدولي النظر في استخدام هذه التدابير. وتؤيد المكسيك حل النزاعات بالوسائل السلمية وذلك، من حيث المبدأ، عن طريق التشاور والتفاوض، أو عن

طريق الآليات التي تنص عليها المعاهدات الدولية المختلفة من أجل حل النزاعات؛ وبه تعارض استخدام تدابير اقتصادية قسرية أحادية من قبل أي بلد وسيلة لممارسة الضغط من أجل تغيير حالة سياسية أو اقتصادية تقع خارج نطاق ولايتها الإقليمية.

١٨ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، أعلنت المكسيك قانون حماية التجارة والاستثمار من القواعد القانونية الأجنبية التي تخالف القانون الدولي. وبموجب هذا القانون: (١) تـُمنع المحاكم الوطنية من الاعتراف بالقرارات والأوامر القضائية الأجنبية، المستندة إلى تشريعات أجنبية، والتي لها آثار تتخطى الحدود الإقليمية انتهاكا للقانون الدولي، والصادرة ضد شركات منشأة أو مقيمة في المكسيك، كما تـُمنع من إنفاذها؛ (ب) تـُمنع الشركات المنشأة أو المقيمة في المكسيك من العمل أو عدم العمل، من جراء هذه التشريعات، بطرق تعود بالضرر على التجارة أو الاستثمار في المكسيك؛ (ج) ويكون للأشخاص الطبيعيين أو القانونيين المقيمين أو المنشأين في المكسيك الحق في الالتماس من المحكام الاتحادية طلب تعويض عن خسارة ناشئة عن إجراءات قضائية أو إدارية لدى محاكم أو سلطات أجنبية إنفاذا لتلك التشريعات؛ (د) يؤذن للمحاكم الوطنية، حسب الاقتضاء، الاعتراف بالأحكام وقرارات المحكمين الصادرة في بلدان أخرى، والتي تأمر الأشخاص الذين حصلوا على منفعة اقتصادية من حكم أو قرار مـُحكـّمين صادر لصالحهم استنادا إلى تشريعات أجنبية بأن يدفعوا تعويضا، وإنفاذ الأحكام وقرارات المـُحكـّمين المذكورة.

١٩ - ووفقا لقرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، أعربت المكسيك عن معارضتها لتلك التدابير في محافل تجارية دولية مختلفة، مثل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة التجارة العالمية.

٢٠ - باراغواي: تؤيد باراغواي قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، الذي تعيد الجمعية فيه تأكيد إعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة[١]، والذي ينص، في جملة أمور، على أنه ليس لأي دولة أن تستخدم تدابير أحادية اقتصادية أو سياسية أو من أي نوع آخر للضغط على دولة أخرى بقصد إجبارها على التبعية لها في ممارسة حقوقها السيادية، أو أن تشجع على استخدام تلك التدابير. وفي إطار منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة ومجموعة ريو، أعلنت باراغواي معارضتها لأي تشريعات معلنة من جانب أحادي، وذات طابع يتخطى الحدود الإقليمية، وتفرض جزاءات على شركات ورعايا بلدان ثالثة.

٢١ - بولندا: لا تستخدم بولندا أي تدابير أحادية وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد بلدان نامية.

٢٢ - الولايات المتحدة الأمريكية: تعتقد الولايات المتحدة الأمريكية أنه، في عالم تربط فيه العلاقات التكنولوجية والتجارية الأمم بعضها ببعض على نحو أوثق من أي وقت مضى، يتأتى أحيان يتعاضد فيها مجتمع الأمم في وجه التهديدات التي يتعرض لها السلم والأعراف الدولية. ولا يحتاج المرء إلا أن يلقي نظرة على عناوين صحيفة ما ليرى المحاولات الرامية إلى استحداث أسلحة الدمار الشامل، والإرهاب، والمذابح، لأسباب عرقية، وجرائم الحرب الأخرى، وإنكار حقوق الإنسان الأساسية، وشن الهجوم على الديمقراطية.

وفي التعامل مع التهديدات الموجهة ضد السلم والأعراف الدولية، يجب أن تكون الدبلوماسية هي الملاذ الأول على الدوام. إذ يمكن بالإقناع فعل الكثير، ولا سيما إذا ما تعاونت الدول التي هي على شاكلة واحدة في مفاتحة حكومة متعدية. ومما يؤسف له أنه توجد أحيان، وستأتي أحيان لا يكون فيها ثمة مناص من اللجوء إلى القوة. وينبغي أن تكون القوة الملاذ الأخير، ووسيلة لا ينبغي استخدامها إلا عند إخفاق كل السُبل الأخرى.

٢٣ - وترى الولايات المتحدة أن هناك حاجة إلى وسيلة للسياسة الخارجية في الحالات التي تكون وسطا عندما تكون الدبلوماسية غير كافية ولكن لا تكون القوة بعد هي الملائمة. وهذا هو مكان الجزاءات، بما في ذلك الجزاءات الاقتصادية. ومن المهم أن يبقي المجتمع الدولي هذه الوسيلة، التي يُنتظر أن تكون قيِّمة، تحت تصرفه. وإذا لم تكن الجزاءات متاحة بسبب ما، فإن الدول قد تُحس أنه لا مناص لها من الإذعان لتهديدات لا تُحتمل أو المضي إلى القوة وعليه، ينبغي لجميع الدول أن تدرك أن الجزاءات هي، من حيث المبدأ، مشروعة.

٢٤ - وترى الولايات المتحدة وجوب أن تكون الجزاءات فعالة وتحقيقا لهذه الغاية، وعند الامكان، ينبغي أن تكون الجزاءات: (أ) متعددة الأطراف، للوصول بالضغط على الدولة المتعدية إلى الحد الأقصى، وللولاية على وحدة القصد ولجعل تجنب الجزاءات أشق وأصعب، ولتوزيع تكاليف الجزاءات على نحو أكثر انصافا؛ (ب) عنصرا واحدا من عناصر استراتيجية متسقة ترمي إلى تغيير سلوك خطير؛ (ج) نتيجة تقييم منطقي لتكاليف وأرباح فرض جزاءات معينة، بما في ذلك التكاليف على بلدان الجوار؛ (د) وموجهة متى أمكن إلى نظام الحكم المتعدي مستثبتة، إن أمكن، احتياجات شعب ذلك البلد الإنسانية؛ (هـ) ومستثمرة إلى حين انتهاء السلوك الخطير.

٢٥ - ولاستثناء الاحتياجات الإنسانية لشعب أي بلد، ولا سيما حين لا يكون له حق في إبداء رأيه في سياسات نظام مستبد، فقد أعلنت الولايات المتحدة مؤخرا استثناء عاما للأغذية والأدوية من جزاءاتها الأحادية (إلا في ظروف محدودة معينة). فالغذاء لا ينبغي استعماله سلاحا.

٢٦ - وتوافق الولايات المتحدة على أن الجزاءات المتعددة الأطراف أفضل، ومع ذلك، ستأتي أحيان تكون الدولة فيها مستعدة للعمل من جانب واحد إذا كانت المصالح القومية الهامة أو القيم الأساسية موضوع نزاع وإذا كانت المساعي المبذولة للوصول إلى جزاءات متعددة الأطراف غير ناجحة. وعليه، تحتفظ الولايات المتحدة بالحق في استخدام تدابير أحادية عند الضرورة. وستظل هناك أحيان تتطلب فيها المسؤولية العالمية فرض جزاءات فعالة. ولهذا السبب، ينبغي لكل الدول أن تتفق على أن تلك التدابير مشروعة.

٢٧ - أوروغواي: لم تغير أوروغواي موقفها من قرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢.

ثالثا - الإجراءات التي اتخذتها هيئات الأمم المتحدة

٢٨ - يتضمن تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٥ بشأن هذا الموضوع قائمة شاملة بالوثائق الأساسية والصكوك القانونية التي تضم أحكاما تتصل بالتدابير الاقتصادية القسرية (انظر A/50/439، الفقرات ١٨-٣٦). وترد معلومات مستكملة عن التطورات اللاحقة في مجال البحث، التي حدثت داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، في تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٧ (انظر A/52/459، الفقرات ٣١-٥٢). وترد فيما يلي معلومات حديثة عن القرارات ذات الصلة التي اتخذتها هيئات الأمم المتحدة منذ نشر التقرير السابق.

الجمعية العامة

٢٩ - في القرار ٤/٥٣، المؤرخ ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، والمعنون "ضرورة إنهاء الحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي فرضته الولايات المتحدة الأمريكية على كوبا"، كررت الجمعية العامة دعوتها إلى جميع الدول أن تمتنع عن سن وتطبيق قوانين وتدابير، مثل القانون الصادر في ١٢ آذار/ مارس ١٩٩٩، والمعروف بـ "قانون هليمز - بيرتون، تمس آثارها، التي تتجاوز حدود تلك الدول، سيادة دول أخرى، والمصالح المشروعة لكيانات أو أشخاص خاضعين لولايتها القضائية، كما تمس حرية التجارة والملاحة، وذلك عملا بالتزاماتها بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي. وفي القرار ذاته، حثت الجمعية مرة أخرى الدول التي لديها قوانين وتدابير من هذا القبيل وتواصل تطبيقها، على اتخاذ الخطوات اللازمة لإلغائها أو إبطالها في أقرب وقت ممكن وفقا لنظامها القانوني؛ وطلبت إلى الأمين العام أن يعد، بالتشاور مع الأجهزة والوكالات المناسبة في منظومة الأمم المتحدة، تقريرا عن تنفيذ القرار في ضوء مقاصد ومبادئ الميثاق والقانون الدولي، وأن يقدمه إلى في دورتها الرابعة والخمسين.

٣٠ - وفي القرار ١٠/٥٣، المؤرخ ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، والمعنون "إنهاء التدابير الاقتصادية القسرية كوسيلة للإكراه السياسي والاقتصادي"، أعادت الجمعية العامة التأكيد على الحق غير القابل للتصرف لكل دولة في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية وفي اختيار نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي تراه أكثر ملاءمة لرفاه شعبها وفقا لخططها وسياستها الوطنية؛ وأعربت عن قلقها البالغ مما للإجراءات الاقتصادية القسرية الانفرادية التي تتجاوز الولاية الإقليمية من أثر سلبي على التجارة والتعاون المالي والاقتصادي. بما في ذلك التجارة والتعاون على المستوى الإقليمي، وقلقها كذلك من وضع عراقيل خطيرة أمام حرية تدفق التجارة ورؤوس الأموال على المستويين الإقليمي والدولي؛ وكررت الدعوة إلى إلغاء القوانين الانفرادية التي تتجاوز الحدود الإقليمية وتفرض عقوبات على شركات وأشخاص تابعين لدول أخرى؛ ودعت مرة أخرى كافة الدول إلى عدم الاعتراف بما تفرضه دولة من جانب واحد من تدابير اقتصادية قسرية أو تشريعات تتجاوز حدودها الإقليمية، أو إلى عدم تطبيقها؛ وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والخمسين تقريرا عن تنفيذ القرار.

٣١ - وفي القرار ١٤١/٥٣، المؤرخ ٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨، والمعنون "حقوق الإنسان والتدابير القسرية الانفرادية"، حثت الجمعية العامة جميع الدول على الامتناع عن اتخاذ أو تنفيذ أي تدابير انفرادية لا تتفق مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، ولا سيما التدابير ذات الطابع القسري بكل ما لها من آثار

تتخطى نطاق الحدود الإقليمية، مما يخلق عقبات في وجه العلاقات التجارية بين الدول، ومن ثم يعرقل الإعمال التام للحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[٢] وغيره من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما حق الأفراد والشعوب في التنمية، ورفضت التدابير القسرية الانفرادية بكل ما لها من آثار تتخطي نطاق الحدود الإقليمية كأدوات للضغط السياسي أو الاقتصادي على أي بلد، ولا سيما على البلدان النامية، بسبب آثارها السلبية على إعمال جميع حقوق الإنسان لشرائح عريضة من سكانها وبصفة خاصة الأطفال والنساء والمسنون؛ وأهابت بالدول الأعضاء التي شرعت في اتخاذ تدابير من هذا القبيل أن تتقيد بالتزاماتها ومسؤولياتها الناشئة عن الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان التي هي أطراف فيها، وذلك بإلغاء هذه التدابير في اقرب وقت ممكن.

٣٢ - وفي القرار ذاته، حثت الجمعية العامة لجنة حقوق الإنسان على أن تأخذ في كامل الاعتبار، في سياق مهمتها المتعلقة بإعمال الحق في التنمية، الآثار السلبية التي تترتب على التدابير القسرية الانفرادية، بما في ذلك سن القوانين الوطنية وتطبيقها خارج نطاق الحدود الإقليمية؛ وطلبت إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تـُولي، في سياق اضطلاعها بمهامها المتصلة بتعزيز الحق في التنمية وإعماله وحمايته، اهتماما عاجلا لهذا القرار في تقريرها السنوي المقدم إلى الجمعية العامة؛ وطلبت إلى الأمين العام أن يوجه انتباه جميع الدول الأعضاء إلى هذا القرار، وأن يلتمس آراءها ومعلوماتها بشأن ما للتدابير القسرية الانفرادية من انعكاسات وآثار سلبية على سكانها، وأن يقدم بناء على ذلك تقريرا عنها إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين.

لجنة حقوق الإنسان

٣٣ - حثت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ١٩٩٩/٢١، المؤرخ ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٩، بشأن حقوق الإنسان والتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد (انظر E/1999/23 (Part.1)، الفصل الثاني، الفرع ألف)، كافة الدول على الامتناع عن اتخاذ أو تنفيذ تدابير من جانب واحد لا تتفق مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، ولا سيما التدابير ذات الطابع القسري التي تنطوي على آثار تخطى الحدود الإقليمية، مما يخلق عقبات في وجه العلاقات التجارية فيما بين الدول، ويعرقل بالتالي الإعمال التام للحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما حق الأفراد والشعوب في التنمية؛ ورفضت تطبيق هذه التدابير كأدوات للضغط السياسي أو الاقتصادي على أي بلد، ولا سيما على البلدان النامية، لما لها من آثار سلبية على إعمال كافة حقوق الإنسان لشرائح عريضة من السكان فيها، بمن فيهم الأطفال والنساء والمسنونوالمعوقون والمرضى؛ وأكدت من جديد، في ذلك السياق، حق كافة الشعوب في تقرير المصير، الذي تقرر بموجبه وضعها السياسي بحرية وتسعى وراء تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحرية؛ وأكدت من جديد أيضا أنه ينبغي الا تستخدم السلع الضرورية مثل الأغذية والأدوية، أدوات للقسر السياسي وأنه لا يجوز بأي حال من الأحوال حرمان شعب مما له من وسائل للعيش والتنمية.

٣٤ - وفي القرار ذاته، أكدت لجنة حقوق الإنسان أن التدابير القسرية المتخذة من جانب واحد تشكل عقبة من العقبات الرئيسية التي تعترض تنفيذ إعلان الحق في التنمية، ودعت، في ذلك الصدد، جميع الدول إلى تجنب فرض تدابير اقتصادية قسرية من طرف واحد وتطبيق القوانين المحلية خارج الحدود الإقليمية، وهو ما يتنافى مع مبادئ حرية التجارة ويعوق التنمية في البلدان النامية، كما أقر بذلك فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالحق في التنمية في آخر تقرير له. ودعت اللجنة الفريق العامل الجديد المفتوح العضوية المعني بالحق في التنمية إلى إيلاء الاعتبار الواجب لمسألة حقوق الإنسان والأثر السلبي للتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد، ودعت جميع المقررين الخاصين والآليات الموضوعية القائمة في إطار لجنة حقوق الإنسان في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى إيلاء الاهتمام الواجب، كل في نطاق ولايته، للأثر السلبي والعواقب السلبية للتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد، وقررت النظر على النحو الواجب، في الأثر السلبي للتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد وذلك في نطاق مهمتها المتعلقة بإعمال الحق في التنمية؛ ورجت من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تولي، في نهوضها بمهامها المتصلة بتعزيز وإعمال وحماية الحق في التنمية، الاهتمام الواجب والاعتبار العاجل لهذا القرار، وقررت النظر في هذه المسألة، على سبيل الأولوية، في دورتها السادسة والخمسين.

اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٥ - اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في ٤ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، التعليق العام رقم ٨ بشأن "العلاقة بين الجزاءات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"[٤]. ونظرا إلى أن الجزاءات الاقتصادية تفرض بتواتر متزايد، سواء دوليا أو إقليميا أو من جانب واحد، فإن الغرض المعلن من هذا التعليق العام كان هو التأكيد على أنه مهما كانت الظروف فإنه يتعين على مثل هذه الجزاءات أن تأخذ في كامل اعتبارها أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥] وأحكام ميثاق الأمم المتحدة ذات الصلة بحقوق الإننسان (المواد ١ و ٥٥ و ٥٦).

٣٦ - وانطلاقا من هذه الاعتبارات، حددت اللجنة مجموعتين من الالتزامات. تتعلق المجموعة الأولى بالدول المتأثرة. ولا يلغي فرض الجزاءات الالتزامات ذات الصلة للدولة الطرف ولا ينقصها بحال من الأحوال. وكما هي الحال في جزاءات أخرى مناظرة، فإن تلك الالتزامات تكتسب أهمية عملية أكبر في أوقات الشدة على وجه الخصوص. وفيما تقلل الجزاءات حتما من قدرة الدول المتأثرة على تمويل بعض التدابير الضرورية أو دعمها، تظل الدول ملتزمة بكفالة عدم وجود تمييز فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وباتخاذ كل التدابير الممكنة، بما في ذلك التفاوض مع دول أخرى ومع المجتمع الدولي، لتخفيض الأثر السلبي على حقوق المجموعات الضعيفة في المجتمع إلى الحد الأدنى (الفقرة ١٠).

٣٧ - وتتعلق المجموعة الثانية من الالتزامات بالطرف المسؤول أو الأطراف المسؤولة عن فرض الجزاءات سواء أكان المجتمع الدولي أم منظمة دولية أو إقليمية، أم دولة أو مجموعة دول. وفي هذا الصدد، ترى

اللجنة أن هناك ثلاثة استنتاجات تتبع منطقيا الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الفقرة ١١):

(أ) أولا، ينبغي أن تؤخذ هذه الحقوق في كامل الاعتبار عند وضع نظام مناسب من الجزاءات. ومن دون الموافقة على أي تدابير معنية في هذا الصدد، تحيط اللجنة علما بمقترحات كتلك الداعية إلى إنشاء آلية للأمم المتحدة لترقب آثار الجزاءات ومتابعتها، ولوضع مجموعة أكثر شفافية من مبادئ وإجراءات يتفق عليها، تقوم على أساس احترام حقوق الإنسان، ولتحديد طائفة أوسع من السلع والخدمات المعفاة، ولتخويل وكالات تقنية يتفق عليها البت في الاعفاءات الضرورية، ولإنشاء مجموعة من لجان الجزاءات تتاح لها موارد أفضل، ولتحديد أدق لمواطن الضعف لدى أولئك الذين يرغب المجتمع الدولي في تغيير سلوكهم، ولإدخار قدر أكبر من المرونة العامة (الفقرة ١٢)؛

(ب) وثانيا، ينبغي الاضطلاع برصد فعال ومطلوب دائما بموجب بنود العهد، طوال فترة تطبيق الجزاءات. وعندما يأخذ طرف خارجي على نفسه مسؤولية، حتى ولو جزئية، عن الحالة داخل بلد ما (سواء بموجب الفصل السابع من الميثاق أو غيره) فإنه يتحمل حتما مسؤولية أن يفعل كل ما في وسعه لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان المتأثرين (الفقرة ١٣)؛

(ج) وثالثا، يقع على الكيان الخارجي التزام بأن يتخذ الخطوات، بمفرده وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما الاقتصاديان والتقنيان، للاستجابة لأي معاناة غير متناسبة تتعرض لها الفئات الضعيفة داخل البلد المستهدف (الفقرة ١٤).

رابعا - موجز لمداولات اجتماع فريق الخبراء

٣٨ - عملا بقرار الجمعية العامة ١٨١/٥٢، عقدت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، في نيويورك في الفترة من ١٤ إلى ١٦ حزيران/يونيه ١٩٩٩، اجتماعا لفريق خبراء مخصص بشأن موضوع "التدابير الاقتصادية الأحادية المتخذة وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ضد البلدان النامية". وكان الغرض من هذا الاجتماع التماس آراء خبراء مشهود لهم دوليا من مناطق جغرافية مختلفة وفي فروع مختلفة من العلوم الاجتماعية بشأن قضايا موضوعية تتصل بفرض تدابير اقتصادية قسرية، ولا سيما أثر هذه التدابير على البلدان المتأثرة، بما في ذلك الأثر على التجارة والتنمية. وتحقيقا لهذه الغاية، ركز فريق الخبراء على المفاهيم الراهنة والتطورات الأخيرة ودراسات الحالات الإفرادية والمسائل الناشئة على صعيد السياسة العامة فيما يتصل بالتطبيق الأحادي المتعدد الأطراف للجزاءات الاقتصادية، بهدف الوصول إلى استنتاجات وملاحظات متفق عليها.

٣٩ - وكان أعضاء فريق الخبراء الذين شاركوا بصفتهم الشخصية هم: السيد غيدريك أوسوات - اراتشي (سري لانكا؛ والسيد كمبرلي آن اليوت (الولايات المتحدة الأمريكية)؛ والسيد كلود برودرلين (سويسرا)؛

والسيد راندير ب. جين (الهند)؛ والسيدة مارغاريت ب. دوكسي (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)؛ والسيد حسن - عسكري ريزفي (باكستان)؛ والسيدة هيلفا هوفمان (البرازيل)؛ والسيد ديفيد كورترايت (الولايات المتحدة)؛ والسيد نيكولاس ج. شريجفر (هولندا). ودعي ممثلو الإدارات والبرامج والوكالات المتخصصة المعنية في منظومة الأمم المتحدة ومنظمات دولية وإقليمية ذات صلة لحضور الاجتماع بصفة مراقب.

٤٠ - وكان معروضا على الاجتماع خمسة أوراق عمل: "التدابير الاقتصادية القسرية: أخطار اتخاذها من جانب واحد وتكاليفها" من إعداد السيدة مارغاريت ب. دوكسي؛ و "استخدام التدابير الاقتصادية القسرية من منظور للقانون الدولي" من إعداد السيد نيكولاس ج. شريجفر؛ و "جعل الجزاءات أكثر تشذيبا آثار الجزاءات المالية" من إعداد السيد كمبرلي آن إليوت؛ و "استهداف الجزاءات المالية: استعراض عملية انتر ليكن" من إعداد السيد كلود برودرلين؛ و "القنابل والترغيب والترهيب: دور الجزاءات والحوافز الاقتصادية في منع انتشار أسلحة الدمار الشامل" من إعداد السيد ديفيد كورترابت. وأتيحت للاجتماع كوثائق معلومات أساسية عن الموضوع قرارات هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة وتقارير الأمين العام ودراسات ومنشورات خاصة تتناول جوانب مختلفة للمسألة.

٤١ - ويرد أدناه موجز للاستنتاجات الرئيسية التي خلص إليها الاجتماع.

المسائل المفاهيمية

٤٢ - قام فريق الخبراء، بادئ ذي بدء، بإيجاز الجوانب المحددة الأساسية والعناصر الرئيسية للبث الموضوعي في عمل (أو تدبير) اقتصادي قسري غير مقبول على نحو ما اقترحه اجتماع فريق الخبراء لعام ١٩٩٧ (انظر A/52/459، الفقرات ٥٨-٦١). وتشمل هذه المؤشرات (أ) الأساس الأحادي الجانب أو المؤلف من مجموعة محددة في البث بشأن ما للدولة (الدول) المستهدفة والتي تتعرض للقسر الاقتصادي من سياسات يدعى أنها خاطئة أو غير مقبولة؛ (ب) نية الإكراه في اللجوء إلى أنشطة اقتصادية سلبية تسعى إلى إجراء تغييرات من قبل الدولة المستهدفة في السياسة الداخلية أو الخارجية تخدم مصلحة الجهة القائمة بالإكراه وتضر بالجبهة التي يقع عليها الإكراه؛ (ج) إحداث ضرر اقتصادي كبير أو التهديد الموثوق بإحداث ذلك، نتيجة التأثير في العلاقات الاقتصادية واستغلال العلاقات غير المتساوقة بين اقتصاد الدولة المتخذة للتدابير واقتصاد الدولة المستهدفة؛ (د) الطابع التدخلي السلبي (أي عدم توفير أي نظم مقابلة من التسهيلات أو الحوافز أو المكافآت الملائمة بما يفضي إلى إحداث تغييرات في السياسة العامة). ونظرا إلى أن العبارات والتعاريف غالبا ما تتفاوت فقد اعتبرت هذه الخصائص أساسية للتمييز بين الإكراه الاقتصادي والتدابير الاقتصادية الأخرى ذات الطابع المقنع أو الرمزي وبين الشروط المتعلقة بالسياسة العامة، كتلك التي تربط غالبا بإقراض القطاع العام أو المساعدة الإنمائية الرسمية.

٤٣ - واستعرض الفريق أيضا أنواع التدابير الاقتصادية القسرية وتصنيف الأهداف المتعلقة بالسياسة العامة في ممارسة القسر بوسائل اقتصادية سلبية على نحو ما وردت في تقرير الأمين العام لعام ١٩٩٧ (انظر A/52/459، الفقرات ٦٢-٧١). ومع أنه قدمت اقتراحات وتعليقات إضافية فقد وجد أن نتائج المناقشة السابقة كانت مفيدة على وجه العموم وكاملة إلى حد ما[٦]. وأعيد تأكيد أن أهدافا محددة تعزى عموما إلى تدابير اقتصادية قسرية غير مقبولة يمكن أن تشمل ما يلي: (أ) ممارسة ضغوط على الدولة المستهدفة لاتباع سياسات محلية أو خارجية تخدم المصالح السياسية أو الاقتصادية للدولة المتخذة للتدابير؛ (ب) الحصول بلا مقابل على تنازلات أو معاملة تفضيلية لصالح الدولة المتخذة للتدابير أو لصالح رعاياها؛ (ج) إضعاف القدرة الاقتصادية للدولة المستهدفة، بما يقوض بدوره قدرتها على اتباع سياسات عامة من اختيارها هي؛ (د) محاولة زعزعة استقرار النظام الحاكم المستهدف الذي تعتبره الدولة المتخذة للتدابير نظاما معارضا لمصالحها، أو الإطاحة به.

٤٤ - ولاحظ فريق الخبراء أن عدم وجود معايير واضحة المعالم ومتفق عليها للمقبولية يتيح الفرصة الذاتية في فهم الأمور والحكم عليها بشأن استخدام التدابير الاقتصادية القسرية، وينطوي على إمكانية التعسف وإساءة الاستعمال. وعليه، غالبا ما تكون أهداف السياسة العامة المعلنة عموما والدوافع الحقيقية أو النوايا الصادقة الكامنة وراء اتخاذ التدابير القسرية مترابطة لكنها غير متطابقة في جميع الأحوال (منها مثلا التدابير التي ترمي أساسا إلى إرضاء جماعات مناصِرة محلية لا إلى خدمة مصالح المجتمع الدولي). ولهذا، ينبغي أن يستند النظر في التدابير الاقتصادية المتوخى الامتثال لها إلى قواعد ومعايير وصكوك معترف بها ومقبولة ومتفق عليها دوليا. وهذه تنطبق، في مجال السياسة، على ردع النزاع أو الحد منه أو إنهائه وعلى عدم انتشار أسلحة الدمار الشامل ومواجهة الإرهاب الدولي. وتشمل الأمثلة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والميادين ذات الصلة، حماية حقوق الإنسان الأساسية وضمان المعايير المتفق عليها دوليا في مجال البيئة والعمل والصحة فضلا عن مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، وتعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد. وقد تجعل الانتهاكات الفادحة للأعراف الدولية والمعايير والالتزامات الدولية استخدام التدابير القسرية مبررا في حالات معينة، لكن تعددية الأطراف هي دائما أفضل من أحادية الطرف.

٤٥ - ونظر فريق الخبراء في طائفة واسعة من الآثار الضارة التي تقترن بفرض التدابير الاقتصادية الأحادية وسيلة للقسر السياسي. وفي هذا الصدد، سلم بأن التدابير الاقتصادية القسرية، سواء أكانت أحادية الطرف أو متعددة الأطراف، تؤثر تأثيرا ضارا لا على الدولة المستهدفة فحسب، ولكن قد تستتبع أيضا تكاليف وأخطارا جسيمة تلحق بالدولة (الدول) المتخذة للتدابير وتنطوي أيضا على إمكانية إلحاق آثار غير مباشرة بالبلدان غير المستهدفة[٧]. وكثير من هذه الآثار، ولا سيما تلك ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والإنساني تشترك فيها كل التدابير الاقتصادية السلبية بصرف النظر عن الجهة التي ترعاها، لكن الخبرة أثبتت أن التدابير الأحادية يمكن أن تسبب أخطارا سياسية إضافية وتكاليف اجتماعية - اقتصادية مفرطة وشواغل أخلاقية جسيمة. وعليه، أحس الفريق بضرورة أن تولي دراسات حالات إفرادية معينة المراعاة الواجبة لكل العوامل السياسية والاقتصادية والإنسانية الأساسية لتقييم أثر التدابير الأحادية

على البلدان المتأثرة، ولا سيما البلدان النامية. وفي هذا الصدد، أشير أيضا إلى أن الوسائل الواجبة الاستخدام في تقدير ما تنطوي عليه التدابير القسرية من آثار اقتصادية والاجتماعية قد درست أثناء ممارسة عام ١٩٩٧ التي تناولت المعايير والمنهجيات الأساسية لتقييم هذه الآثار (انظر A/52/459، الفقرات ٨٢-٩٣). ويتعين القيام بعمل مستقبلي في هذا الميدان.

٤٦ - ولاحظ فريق الخبراء أن البلدان النامية كانت في معظم الحالات هدف التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من طرف واحد أو من عدة أطراف[٨]. وفي هذا الصدد، حدد الفريق وناقش، بصورة عامة، عددا من مواطن الضعف الهيكلي وغير الهيكلي التي تجعل البلدان النامية عُرضة للتأثر إلى حد بعيد بالإكراه الاقتصادي. وتشمل هذه ما يلي: (أ) وضعها الضعيف نسبيا في منظومة العلاقات الدولية ككل؛ (ب) المشاكل والتحديات الاجتماعية - الاقتصادية التي تواجه تنميتها؛ (ج) قاعدة مواردها الداخلية الضيقة والمستوى العالي لاعتمادها على التجارة الخارجية (مثلا، سلع قليلة لتحقيق حصائل الصادرات) والاستثمار والمعونة؛ (د) اندماجها غير التام في النظم التجارية والنقدية والمالية والشبكات الاقتصادية العالمية؛ (هـ) التدني النسبي لمستوى اندماجها في النظم الأقاليمية والإقليمية ودون الإقليمية؛ (و) الصعوبات الخاصة بها في وجه العولمة وتحدياتها؛ (ز) عدم استقرارها داخليا وإمكانية ظهور حالات نزاع فيها. وهذه العوامل ذاتها، سواء أخذت منفردة أو مشتركة، هي المسببة للآثار الشديدة إلى حد بعيد، التي تعاني منها البلدان النامية نتيجة للضغوط الخارجية التي تشوه النمط المعتاد للعلاقات الاقتصادية الدولية.

٤٧ - واستنادا إلى البيانات المتاحة، لاحظ الفريق أن تدني مستوى فعالية التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية، التي غالبا ما تسفر عن نتائج عكسية في إحداث التغييرات المنشودة في السياسة العامة، قد يستتبع أخطارا سياسية غير مرغوبة وتكاليف اقتصادية باهظة، وقد يثير شواغل، إنسانية وأخلاقية جسيمة، وقد يُلحق الضرر بأهداف التنمية وقد يحد من الفرصة المتاحة للدبلوماسية والتدابير الاقتصادية الإيجابية والتعاون الدولي عموما. وعلى وجه الخصوص، أعرب الفريق عن شديد قلقه من الآثار المحتملة والفعلية للتدابير الاقتصادية القسرية الأحادية على البلدان النامية ونظام العلاقات الدولية، ولا سيما في مجال التجارة والتنمية. وعليه، خلص الفريق عموما إلى أن استخدام التدابير الاقتصادية الأحادية وسيلة للقسر السياسي والاقتصادي ولا سيما ممارسة المقاطعة الثانوية ضد دول ثالثة، ينبغي منعه بقوة.

المنظورات القانونية

٤٨ - أكد فريق الخبراء مجددا أن أعراف القانون الدولي وقواعده الأساسية الواجبة التطبيق في تقييم مشروعية التدابير الاقتصادية القسرية هي أعراف وقواعد عدم التدخل وعدم التمييز، القائمة على مبدأ تساوي جميع الدول في السيادة، والالتزام بتسوية النزاعات بالوسائل السلمية؛ وحظر التهديد بالقوة أو استعمالها ضد السلامة الإقليمية لأي دولة أو استقلالها السياسي، على النحو الوارد في ميثاق الأمم المتحدة. وكما أن التفسيرات اللاحقة لمبادئ القانون الدولي هذه، كما وردت مفصّلة في الصكوك والوثائق القانونية الدولية ذات الصلة تحرم علنا أو ضمنا فرض التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية وسائل للتدخل في

شؤون هي في صلب الولاية المحلية لأي دولة، دون مساس بتطبيق تدابير وقائية أو إنفاذية بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٤٩ - وعلى الرغم من أن التغير المقبول عموما للمبادئ الأساسية للقانون الدولي يحظر، كقاعدة عامة، استخدام القسر الاقتصادي من جانب دولة ضد دولة أخرى، فإن الفريق قد أشار إلى المناقشة في عام ١٩٩٧ بشأن "مؤشرات المشروعية" أو الاستثناءات المسموح بها في ظروف معيَّنة تكون فيها التدابير الاقتصادية القسرية ملائمة لكفالة الامتثال للأعراف أو المقاييس أو الالتزامات المتفق عليها دوليا (انظر A/52/459، الفقرات ٧٦-٧٨). وأحيط الفريق كذلك علما بأعمال لجنة القانون الدولي بشأن تطوير قانون مسؤولية الدول وتدوينه، ولا سيما مشاريع المواد المتعلقة بالتدابير المضادة بشأن ارتكاب فعل غير مشروع دوليا (أي انتهاك الدولة المستهدفة السابق للقانون الدولي). ولوحظ أن اتخاذ تدابير مضادة من قِبل دولة مضرورة ضد دولة أخرى في أعقاب ارتكاب فعل غير مشروع دوليا من قِبل الدولة الأخرى رهن بشروط وقيود معينة. وفي هذا الصدد، أشير إلى عدد من المبادئ الموضوعية والإجرائية للقانون الدولي العام مثل: (أ) مبدأ الضرورة والفعالية؛ (ب) ومبدأ التناسب والتبعية؛ (ج) واحترام (أو عدم تقييد) حقوق الإنسان الأساسية والقانون الإنساني الدولي. وتسعى هذه الشروط والقيود القانونية إلى تقييد اللجوء إلى التدابير الاقتصادية القسرية وإلى الوقاية أو الحد من إساءة استعمال هذه التدابير أو التعسف في استخدامها، ولا سيما تطبيقها من طرف واحد. لذا أكد الفريق على أهمية القيام تدريجيا بتطوير وتدوين قواعد القانون الدولي ذات الصلة ولا سيما قانون مسؤولية الدول، بما في ذلك التدابير المضادة المحظورة ردا على ضرر أو ارتكاب أفعال غير مشروعة دوليا في السابق، وعلى الحاجة كذلك إلى تعزيز أحكام إنفاذية معينة وإجراءات أو آليات لتسوية النزاعات مدرجة في نظم دولية متعددة.

٥٠ - واتفق الفريق على أن فرض التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية يتنافى مع المبادئ والقواعد الأساسية للقانون الدولي، مثل (أ) حرية التجارة والاستثمار والملاحة الدولية؛ (ب) عدم التمييز، بما في ذلك شرط الدولة الأكثر رعاية ومفهوم المعاملة الوطنية أو المتساوية؛ (ج) السيادة على الموارد الطبيعية والاستثمار الأجنبي والأنشطة الاقتصادية. وأشير على النحو الواجب إلى أن هذه المبادئ تخضع لعدد من القيود والاستثناءات والإعفاءات، التي قد يُستند إلى بعضها بطريقة ذاتية للقيام، في المقام الأول، بحماية "مصالح أمنية أساسية". وعلى الرغم من ذلك، رأى الفريق أن تدابير القسر الأحادية تتناقض بصورة متزايدة مع مبادئ وقواعد التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي الآخذة بالتطور والمتجسدة في ميثاق الأمم المتحدة والمعاهدات التأسيسية للمؤسسات التجارية والمالية المتعددة الأطراف، مثل منظمة التجارة العالمية، والتي تسعى إلى أن توفر، في جملة أمور، آليات وإجراءات لمراجعة السياسات وتسوية النزاعات جماعيا. وعلى وجه الخصوص، أعرب الفريق عن بالغ قلقه من الولاية التي تتخطى الحدود الإقليمية وما يترتب على اتخاذ تدابير القسر الاقتصادي والاجتماعي الأحادية ضد البلدان النامية من آثار على الغير (أي تشريع الولايات المتحدة لعام ١٩٩٦ بشأن الجزاءات المفروضة على كوبا وجمهورية إيران الإسلامية والجماهيرية العربية الليبية)[٩]، واشتركت في الرأي في أن هذه التدابير لا تنسجم مع قواعد القانون الدولي ومبادئه

الأساسية وتتنافى مع مقاصد النظام التجاري المتعدد الأطـــراف (انظر أيضا A/52/459، الفقـــرات ٥٢-٤٧ و ٧٩-٨١).

الخيارات والبدائل على صعيد السياسة العامة

٥١ - استعرض فريق الخبراء النـُهج الأحادية الطرف والمتعددة الأطراف الحالية للإقلال ما أمكن من الآثار السلبية للتدابير الاقتصادية القسرية على السكان عموما، ولا سيما الفئات الضعيفة فيهم[١٠]. وتشمل هذه الخيارات ما يلي: (أ) الإحجام عن استخدام التدابير الاقتصادية القسرية الأحادية؛ (ب) اختيار تدابير غير قسرية ذات طابع رمزي أو مقنع (المثال على ذلك أن طائفة واسعة من التدابير الدبلوماسية والسياسية والثقافية يمكن أن تفيد في نقل رسالة استهجان بدلا من محاولة إحداث تغيير في السياسة العامة بزعزعة الاقتصاد)؛ (ج) إعفاءات إنسانية إلزامية من الحظر التجاري أو نظم الجزاءات الشاملة فيما يتعلق بتصدير الأغذية والأدوية والسلع الإنسانية الأساسية؛ (د) استخدام جزاءات "مشذبة" أو مستهدفة ترمي إلى معاقبة مباشرة للأفراد أو صانعي السياسات المسؤولين عن إتيان فعل موضع اعتراض؛ (هـ) الجمع بين الجزاءات والحوافز أو الإغراءات على التعاون والامتثال. ورغم أن بعض هذه النهج قد تكون ملائمة على صعيد تعدد الأطراف[١١] فإنه يمكن تطبيقها جميعها لجعل التدابير القسرية أكثر رأفة أيضا[١٢].

٥٢ - ولاحظ الفريق أن مفهوم "الجزاءات المشذبة" قد اجتذب في الآونة الأخيرة، من بين التحسينات والبدائل المتعددة، أوسع اهتمام على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء[١٣]. ويتمثل الأساس المنطقي الذي يستند إليه هذا النهج في غايتين: (أ) توجيه الآثار، قدر المستطاع، إلى النخبة السياسية أو العسكرية أو الاقتصادية المسؤولة عن السياسات العامة التي تلقى الاعتراض أو إلى الأفراد المجرمين، مما يعزز فعالية الجزاءات؛ (ب) استثناء الضحايا الأبرياء الذين لا سلطان لهم على السياسة العامة ولا حول لديهم لتغييرها، مما يجعل الجـزاءات أقـل فظاظة. وتشمل الجـزاءات المشذبة، تدابير مالية مستهدفة، ولا سيما تجميد الأصول، وفرض قيود على تأشيرات السفر الدولي، وحظر المشاركة. وتحت عنوان الجزاءات المشذبة، يشار أيضا إلى جزاءات تجارية انتقائية قد تشمل فرض القيود على منتجات أو خدمات معيـَّنة (والمثال على ذلك الأسلحة وبنود الترف) التي يرجح أن تؤثر على النخبة المستهدفة أو الكيانات الجنائية المستهدفة لا على عامة السكان.

٥٣ - وأولي اهتمام خاص لمسألة توجيه الجزاءات المالية وآثارها. إذ يوجد من الأدلة ما يشير إلى أن الجزاءات المالية قد تكون أكثر فعالية نسبيا من الحظر التجاري. ففي التحليل التجريبي الأكثر شمولا للجزاءات الاقتصادية حتى اليوم، وجد أن من الأرجح نسبيا أن تسهم الجزاءات المالية في تحقيق أهداف السياسة العامة إسهاما أكبر من الجزاءات المالية المفروضة بالاقتران مع القيود التجارية أو الجزاءات التجارية المستخدمة وحدها[١٤]. وعلى العموم، ينظر إلى الجزاءات المالية على أنها تدابير ذات فعالية أكبر لأن إنفاذها من قبل الجهات المتخذة للجزاءات أسهل نسبيا ولأن تجنبها من قبل الجهات المستهدفة أصعب، ولأنها تحدث في الغالب آثارا تعزز السوق. على أن الجزاءات المالية الأحادية ستكون أقل فعالية

من التدابير المماثلة المتعددة الأطراف. واستهداف الأوراق المالية (والمثال على ذلك الأصول المملوكة للحكومة أو للقطاع الخاص) أسهل نسبيا من التركيز على التدفقات المالية، ولا سيما من المصادر الخاصة. ومن حيث المبدأ، فإن المال سلعة مثلية وتتمثل المشكلة المتعلقة باستهداف التدفقات المالية في أنه كلما كانت الجزاءات أكثر تركيزا سهل تجنبها.

٥٤ - واستعرض فريق الخبراء الآثار المحتملة لمختلف أنواع الجزاءات المالية على البلد المستهدف من منظور "استهدافيتها" (أي جعل هذه الجزاءات لا أكثر فعالية فحسب ولكن أقل فظاظة أيضا). واستُنتج أن الجزاءات المالية المستهدفة بدقة، مثل تجميد ما للأفراد من البلدان المستهدفة من أصول في ما وراء البحار، ستكون له أقل وأدنى الآثار غير المباشرة على السكان عامة، ولكنها غالبا ما يصعب تنفيذها وقد يسهل نسبيا تجنبها، ولا سيما مع وجود قيود سياسية تعوق قدرة الحكومة التي تتخذ الجزاءات على العمل بسرعة. وعلاوة على ذلك، قد تكون آثار هذه التدابير محدودة، أو قد تتلاشى مع مرور الزمن إذا استطاع الأفراد المستهدفون إخفاء أصولهم أو تمكنوا من الوصول دون قيد إلى مواردهم الاقتصادية في داخل بلدهم أو إلى تدفقات مالية جديدة من الخارج. ومع ذلك، استُخدمت الجزاءات المالية الموجهة بدقة ضد الأفراد للقيام، في جملة أمور، بمعالجة المسائل عبر القومية مثل الاتجار بالمخدرات والإرهاب.

٥٥ - ومن جهة أخرى، يمكن أن تسبب القيود الواسعة على الإقراض الدولي والاستثمار الأجنبي زعزعة اقتصادية كبيرة ومشقة اجتماعية في البلد المستهدف، وهي، لذلك، ليست بالضرورة أكثر رأفة من الحظر التجاري. وستزداد صعوبة تجنب الأثر على الهدف، وستعزّز مفاهيم السوق وآلياته. على أن توجيه هذه التدابير بصورة أدق يمكن أن يسهِّل تجنبها. فالقدرة على تجنب الجزاءات المالية المستهدفة قد تزيد مع الدخل في البلد المستهدف ومع درجة تعقُّد أسواقه المالية. وفيما عدا نظم الجزاءات الشاملة، كانت القيود على التدفقات المالية الخاصة نادرة نسبيا. ومع أن الجزاءات المالية الواسعة قد تنطوي على تكاليف عالية للبلدان الدائنة إلا أنها يُحتمل أن تستتبع أعباء إنفاذية أقل من الحظر التجاري الواسع.

٥٦ - وتؤثر الجزاءات المالية الأشيع استخداما على برامج الحكومة أو التدفقات المالية، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية والعسكرية والائتمانات التجارية والتأمين ضد المخاطر السياسية. ومن منظور الجهة التي تتخذ التدابير، يكون هذا النوع من الجزاءات المالية قليل الكلفة نسبيا ويصعب تجنبه. ورغم أن فائدة هذه الأداة تقل بانخفاض تدفقات المعونة فإن منع المعونة من جانب المانحين التقليديين قد يسفر عن آثار ضارة إلى حد ما بالبلدان ذات الدخل المنخفض وبأقل البلدان نموا، التي لا يتاح لها إمكانية تَذكَر للوصول إلى الأسواق المالية الخاصة. ومن الضروري، لأسباب إنسانية، أن تعفى باطراد قروض المعونة الغذائية والقروض الميسَّرة المتعددة الأطراف. على أنه قد يكون للقيود على المعونة الاقتصادية، خلال المساعدة الإنسانية، آثار محدودة على سكان البلدان المستهدفة ذات الحكومات الفاسدة.

٥٧ - ورحب فريق الخبراء بعملية انترليكن المتعلقة بالجزاءات المالية المتعددة الأطراف، والتي رعتها الحكومة السويسرية، بهدف تحسين فعالية هذه التدابير والإقلال ما أمكن من الأثر الإنساني السلبي الذي

تتعرض له قطاعات كبيرة من السكان المدنيين نتيجة نظم الجزاءات الشاملة[١٥]. واستنادا إلى تنامي الإحساس بمسؤولية الفرد ومساءلته عن ارتكاب أفعال جنائية أو غير مشروعة دوليا، كان الهدف الرئيسي لعملية انترليكن هو تناول الشروط المحددة للتدابير المالية المستهدفة المتخذة وسيلة لممارسة الضغط المباشر على صانعي القرار في البلد المستهدف وعلى مؤيديه بتحديد أماكن ثرواتهم وتجميدها (أي الأصول والمعاملات المالية) في الأسواق المالية العالمية. ورغم أنه تظل هناك صعوبات تقنية وقانونية وإدارية كبيرة في هذا المجال، إلا أنه أُحرز تقدم هام بشأن وضع مشاريع سياسات من شأنها أن تضبط حركة الأصول وأن تُقيم الصلة بين المؤسسات الوطنية والدولية في إنفاذ هذه الضوابط. والأهم من ذلك أن عملية انترليكن أرست أساسا لآلية تعاون غير رسمية بمشاركة الحكومات والقطاع المالي والمفكرين الأكاديميين والخبراء لتيسير تنفيذ الجزاءات المالية المستهدفة.

٥٨ - وأكد فريق الخبراء على أهمية التعاون الدولي، بما في ذلك المفاوضات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن المسائل المثيرة للخلاف، واستراتيجيات الارتباط والتدابير الاقتصادية الإيجابية التي تشمل حوافز ونظم مكافآت كافية للحث على إحداث تغييرات في السياسة العامة، عند الاقتضاء، كبديل أرشد وأصلح للتدابير الاقتصادية القسرية الأحادية. واتفق الطرفان على أن في الإمكان، في الكثير من الحالات التي تتوخى الامتثال والتي تشمل البلدان النامية، تحقيق نتائج أكبر بتقديم مساعدة مالية وتقنية إضافية وأفضليات تجارية إلى الدولة المتلقية بدلا من إخضاعها لتدابير اقتصادية قسرية. ومن واقع خبرة الاتحاد الأوروبي، تشمل الأمثلة نظام الأفضليات التجارية المعمم وسياسات حقوق الإنسان وفقا لاتفاقية لومي[١٦]، وإطار التعاون الإنمائي مع ٧١ بلدا ناميا في أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي ومنطقة المحيط الهادئ. وإذا ما وضِع في الاعتبار ما يسمى بالأخطار الأخلاقية لمكافأة الجاني ادعاء على أعمال غير مشروعة، فقد قيل إن الحوافز، كما في حالة الجزاءات المستهدفة، ينبغي أن توجَّه أيضا لتقديم مكافآت وفوائد تشجع على التعاون والامتثال. ومن الأرجح أن تكون استراتيجيات تقديم المغريات أكثر فعالية على المدى الطويل إذا كانت (أ) تطبَّق بصورة متسقة؛ (ب) مربوطة بأعمال تعاون متبادلة؛ (ج) موجَّهة لتمكين الجماعات المناصرة الأكثر استعدادا لانتهاج سياسات عامة إصلاحية؛ (د) قائمة على أساس تخصيص موارد مادية كافية، ولا سيما المساعدة الإنمائية؛ (هـ) تُولي الاعتبار الواجب لديناميات البلد المتلقي الداخلية والخارجية. وشُدد على أن التدابير القسرية، حتى في الحالات التي يبرَّر استخدامها، ينبغي أن تعترف بحوافز أو مغريات للتعاون والامتثال للمعايير والالتزامات الدولية.

المسائل المؤسسية والمتابعة

٥٩ - اتفق فريق الخبراء على أن المشاكل المتعددة الوجوه التي يثيرها فرض التدابير الاقتصادية القسرية، بما في ذلك الآثار الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية والقانونية والسياسية، تستحق اهتماما متواصلا من قِبل المجتمع الدولي والهيئات المتعددة الأطراف المعنية، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها. وفي داخل الأمم المتحدة، ينبغي دعم المداولات الحكومية الدولية بقدرة معزَّزة للرصد والتحليل في الأمانة العامة. وينبغي أن يتركز العمل التحليلي، على المستويين المتخصص والمتعدد التخصصات، على

المسائل النظرية والمنهجية لتقييم آثار التدابير الاقتصادية القسرية على البلدان المتأثرة وعلى نظام التعاون الاقتصادي الدولي ككل. وستتطلب مهمة الرصد آلية محسَّنة لتصنيف وتنسيق المعلومات والتحليلات داخل منظومة الأمم المتحدة وبالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة استنادا إلى ولايات محددة بوضوح.

الحواشـــي

(١) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د - ٢٥)، المرفق.

(٢) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (ثالثا).

(٣) قرار الجمعية العامة ١٢٨/٤١، المرفق.

(٤) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٨، الملحق رقم ٢ (E/1998/22)، المرفق الخامس.

(٥) قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د - ٢١)، المرفق.

(٦) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر: Margaret P. Doxey, International Sanctions in Contemporary Perspective, 2nd ed.(London, Macmillan Press and New York, St. Martin's Press, 1996), chap.3.

(٧) وعلى سبيل المثال، انظر: Gary Clyde Hufbauer and others, US Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs, and Wages (Washington, D.C., Institute for International Economics, April 1997); The Domestic Costs of Sanctions of Foreign Commerce)Washington, D.C., The Congress of the United States, Congressional Budget Office, March 1999): and Altering U.S. Sanctions Policy, (Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, February 1999).

(٨) انظر Kimberly Ann Elliott and Gary Clyde Hufbauer "Same song, same refrain? economic sanctions in the 1999's", The American Economic Review, May 1999, pp. 403-408; A Catalog of New U.S. Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-1996 (Washington D.C., National Association of Manufactures, March 1997); Unilateral Economic Sanctions: A Review of Existing Sanctions and Their Impacts on U.S. Economic Interests with Recommendations for Policy and Process Improvement, (Washington, D.C., The President's D.C., The President's Export Council, June 1997) Appendix I.

الحواشي (تابع)

(٩) للاطلاع على نصوص قانون الحرية والتضامن الديمقراطي الكوبي لعام ١٩٩٩ المعروف أيضا بقانون هيلمز - بيرتون أو قانون التحرير) وعلى قانون فرض الجزاءات على إيران وليبيا لعام ١٩٩٦ (المعروف أيضا بقانون داماتو) انظر International Legal Materials, vol. XXXV, No. 2 (1996), pp. 357-378 and No. 5 (1996), pp. 1273-1279, respectively.

(١٠) وعلى وجه الخصوص، انظر Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions, Thomas G. Weiss and others, eds. (Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 1997); and Larry Minear and others, "Toward more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system" دراسة أمرت بإعدادها إدارة الشؤون الإنسانية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

(١١) انظر Margaret P. Doxey, United Nations Sanctions: Current Policy Issues, revised ed. (Halifax, Nova Scotia, Dalhousie University, 1999).

(١٢) على سبيل المثال، كان معروضا على كونغرس الولايات المتحدة ما يسمى بقانون إصلاح سياسة الجزاءات" (S.757)، الذي يتطلب إجراء تحليل للكلفة والفائدة قبل سن جزاءات اقتصادية جديدة، وبيانا بالأهداف التي تنشد الجزاءات تحقيقها، ورصد آثار الجزاءات وانهاؤها تلقائيا بعد انقضاء سنتين ما لم تجدد الجزاءات.

(١٣) انظر Towards Smarter, More Effective United Nations Sanctions (Goshens, Indiana, Fourth Freedom Forum, 1999); report of a Symposium of Security Council Sanctions, New York, 7 December 1998 ; and Can Sanctions be Smarter? The Current Debate (London, Overseas Development Institute, May 1999) Report of a conference held in London, 16 and 17 December 1998.

(١٤) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberly Ann Elliott, Economic Sanctions Reconsidered, 2nd ed, revised (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990). The third edition is currently in preparation and should be published in 2000.

(١٥) انظر Reports on Interlaken Seminars on Targeting United Nations Financial Sanctions, Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs, 17-19 March 1998 and 29-31 March 1999.

(١٦) انظر The Courier, No. 120 (March - April 1990), yellow pages; or A/AC.176/7.