الأمم المتحدة

A/HRC/31/82

الجمعية العامة

Distr.: General
7 December 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والثلاثون

البندان ٢ و٣ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

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

نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

070116 080116 GE.15-21435 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولاً- مقدمة

١- عقد مجلس حقوق الإنسان، عملاً بقراره ٢١/٢٧، حلقة النقاش الأولى التي ينظمها المجلس مرةً كل سنتين بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان، في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥. وكان من المقرر في البداية أن تُعقد حلقة النقاش خلال الدورة التاسعة والعشرين للمجلس، ولكن أُجِّلت بطلب من الدول الراعية في حركة عدم الانحياز إلى موعد انعقاد الدورة الثلاثين وفقاً لبرنامج عمل المجلس.

٢- والهدف من حلقة النقاش هو زيادة الوعي في صفوف جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان في البلدان المستهدفة وغير المستهدفة. وقد سعت حلقة النقاش إلى توفير محفل للتبادل المتواصل للآراء والخبرات بين جميع أصحاب المصلحة بشأن أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان، ولا سيما على المجموعات المستضعفة؛ ومتابعة التوصيات المقدمة في حلقات عمل سابقة عُقدت في عامي ٢٠١٣ و٢٠١٤ (انظر A/HRC/24/20 وA/HRC/27/32)، وفي التقرير القائم على البحث الذي أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/28/74) وتقديم معلومات مستكملة عن تنفيذ تلك التوصيات؛ وبناء توافق في الآراء بشأن صياغة مبادئ أساسية ومبادئ توجيهية وبشأن تحديد آليات لتقييم الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية وتخفيف وطأتها وضمان المساءلة.

٣- وترأس حلقة النقاش رئيس مجلس حقوق الإنسان، وأدارها السفير نائب الممثل الدائم لجمهورية إيران الإسلامية لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، سيد محمد قاسم ساجد بور. وضم فريق حلقة النقاش نائب رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عسلان أباشيدزه (الاتحاد الروسي)؛ والأستاذ المساعد في جامعة قناة السويس، محمد عز الدين عبد المنعم (مصر)؛ والمقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، إدريس الجزائري.

٤- وعقب البيان الافتتاحي، قدم مدير حلقة النقاش الموضوع المطروح وحدد نطاق المناقشة. ثم أدلى أعضاء فريق المناقشة ببياناتهم الأولية، وتلت ذلك جلسة محاورة ترأسها رئيس مجلس حقوق الإنسان. وتضمنت المناقشة جولتين من المداخلات من ممثلي الدول والمراقبين والمنظمات غير الحكومية مع تعليقات وأسئلة من جانب الحضور، تلتها تعليقات وردود من أعضاء فريق المناقشة. واختُتمت المناقشة بردود نهائية قدمها أعضاء فريق المناقشة وملاحظات ختامية قدمها مدير الحلقة.

ثانياً- افتتاح حلقة النقاش

٥- افتتح رئيس مجلس حقوق الإنسان حلقة النقاش. ثم أدلى رئيس فرع سيادة القانون والمساواة وعدم التمييز في المفوضية، بكلمة ترحيب بالنيابة عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان .

٦- وترى المفوضية أنّ إعلان وبرنامج عمل فيينا دعا الدول إلى الامتناع عن اتخاذ أي تدبير من جانب واحد لا يتفق مع القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة ومن شأنه أن يعرقل الإعمال التام لحقوق الإنسان، ولا سيما حق كل شخص في مستوى معيشي ملائم لصحته ورفاهه، بما في ذلك الغذاء والرعاية الطبية والسكن وما يلزم من الخدمات الاجتماعية. وفي عام ١٩٩٧، نظرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مسألة العقوبات الاقتصادية المفروضة على المستويين الدولي والإقليمي ومن جانب واحد. وأكدت على ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام لأثر هذه التدابير على الجماعات المستضعفة، ولا سيما فيما يتعلق بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مشيرةً إلى الحاجة إلى إدماج بُعد حقوق الإنسان في المداولات حول هذه المسألة. ومن التحديات التي أبرزتها اللجنة، الاضطرابات الكبيرة في توزيع الغذاء والمستحضرات الصيدلانية ولوازم الصرف الصحي ومياه الشرب النظيفة التي تخل بشدة بعمل النظم الأساسية للصحة والتعليم، وتقوض الحق في العمل.

٧- وأوجدت ولاية المقرر الخاص المكلّف بدراسة الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية، التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤، فرصةً للنظر في الآثار الضارة للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان. وسوف تسمح حلقة النقاش التي ينظمها المجلس مرة كل سنتين بالتطرق إلى الموضوع في جميع جوانبه، بما في ذلك الحاجة إلى وضع مبادئ أساسية ومبادئ توجيهية وآليات لتقييم الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان وتخفيف وطأتها.

ثالثاً- موجز الإجراءات

٨- أشار السيد قاسم ساجد بور في معرض تقديم ملاحظاته الأولية بصفته مدير الحلقة، إلى أن العقوبات والتدابير الانفرادية تُستخدم عادةً ضد البلدان النامية كحل سهل لتسوية المنازعات الدولية، وذلك في إطار ما يبدو وكأنه "صناعة جزاءات" في البلدان المتقدمة تؤثر حالياً في أكثر من ٩٠ بلداً. ولفت الانتباه إلى مدى أهمية التقييم الدقيق لأثر هذه التدابير في حياة الناس. وأشار إلى ما تثيره آثار التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان من مسائل هامة ينبغي التصدي لها، بما في ذلك قانونية هذه التدابير وشرعيتها والجوانب الأخلاقية المرتبطة بها. وينبغي النظر في إمكانية توفير سبل قانونية للانتصاف والتعويض عن التداعيات السلبية التي تخلفها التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

ألف- إسهامات أعضاء فريق المناقشة

٩- أكد نائب رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عسلان أباشيتزه أن التدابير القسرية الانفرادية تفتقر إلى المشروعية من وجهة نظر القانون الدولي المعاصر. وبالقياس مع القانون الإنساني الدولي، أشار إلى أن مشروعية استخدام القوة في العلاقات الدولية هي مسألة يقررها القانون الدولي: فاستخدام القوة انتهاكاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة هو جريمة ضد السلم، مع جميع ما يترتب عليه من تبعات قانونية دولية. وفي هذا السياق، فأي محاولة لتعريف التدابير القسرية الانفرادية على أنها ليست تدابير مشروعة فحسب بل تشكل أيضاً تدابير مسموحاً بها في حالات استثنائية هو أمر يخالف الأحكام الإلزامية المنصوص عليها في الميثاق.

١٠- وأكد السيد أباشيتزه أن التدابير القسرية الانفرادية التي تتخذها الدول أو الرابطات الإقليمية بشكل انفرادي تنتهك سلطة مجلس الأمن، كما هي محددة في المواد ٣٩ و٤١ و٤٢ من الميثاق، وكذلك أحكام المادتين ١٠٣ و٥٣ التي تفيد بما يلي: "لا يجوز القيام بأي عمل من أعمال القمع بموجب الترتيبات الإقليمية أو على يد الوكالات الإقليمية بغير إذن مجلس الأمن". ووفقاً لقرار الجمعية العامة ٢٦٢٥(د-٢٥)، تنتهك التدابير القسرية الانفرادية مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة. والتدابير القسرية الانفرادية التي تُتخذ خارج إطار الميثاق هي ليست تدابير غير قانونية فحسب، بل تشكل أيضاً خطراً يهدد نظام الأمن الجماعي الذي يستند إلى المبادئ والمعايير المكرسة في القانون الدولي المعاصر. والتدابير الاقتصادية القسرية الانفرادية المطبقة بهدف إضعاف القدرة التنافسية لاقتصادات بلدان مستهدفة أو تدميرها ينبغي وصفها أيضاً بأنها انتهاك لولاية منظمة التجارة العالمية.

١١- ولاحظ نائب رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوعي الواسع النطاق في صفوف الهيئات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان بأن التدابير القسرية الانفرادية لها أثر سلبي على التمتع بحقوق الإنسان؛ ولهذا الغرض، استشهد بإعلان وبرنامج عمل فيينا، وبقرارات الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، وبالتعليق العام رقم ٨ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبعدة صكوك وتقارير أخرى. والتدابير القسرية الانفرادية هي أيضاً تدابير لاأخلاقية بسبب أثرها السلبي الخاص على السكان المهمشين، ولا سيما في المجال الاجتماعي للبلدان المستهدفة. ومن الأمثلة على ذلك، دراسةٌ أجرتها الرابطة الأمريكية للصحة العالمية بشأن كوبا خلصت إلى أن الحصار الذي فرضته الولايات المتحدة الأمريكية على كوبا أثر تأثيراً سلبياً كبيراً على نظام الرعاية الصحية في البلد.

١٢- وأشار السيد أباشيتزه إلى أن التدابير القسرية الانفرادية التي تتخذ خارج ولاية مجلس الأمن ينبغي أن تُصنف لا على أنها أفعال "قسرية" بل " عدائية"، ترمي إلى زعزعة الوضع على المستويين الإقليمي والعالمي. وهذه التدابير هي تدابير حربية تُنفذ بوسائل غير عسكرية وتستتبع عواقب سلبية واسعة النطاق على الأمن الدولي، ومن الأنسب تسميتها "وسائل عدائية انفرادية".

وبناءً عليه، فإن إخفاء الآثار غير القانونية والسلبية للتدابير القسرية الانفرادية من خلال نعتها بالتدابير "الذكية" أو "التقييدية" يضاعف أبعادها اللاأخلاقية. ومن الأمثلة على التدابير "الذكية" التي ينبغي اعتبارها ،بدلاً من ذلك، تدابير تفتقد جميع مقومات المعقولية هو إغلاق المجال الجوي أمام الطائرات التي تحمل مساعدات إنسانية إلى سكان الجمهورية العربية السورية؛ وحرمان البرلمانيين الروس من الحق في أخذ الكلمة أمام الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا؛ ورفض الدول المنتمية إلى مجموعة البلدان الثمانية مناقشة المسائل الدولية الملحة مع الاتحاد الروسي.

١٣- ويرى السيد أباشيتزه أن المناقشات الجارية في إطار هيئات المعاهدات والرامية إلى إيجاد آليات لرصد التدابير القسرية الانفرادية ليس لها أي فرصة للنجاح، لأن بعض البلدان ليست طرفاً في معاهدات أساسية لحقوق الإنسان. وفي ضوء الآراء المتعارضة تماماً بشأن هذه المسألة، التي يترجمها قرار بعض الدول التصويت ضد مشروع قرار مجلس حقوق الإنسان A/HRC/27/L.2 (الذي اعتُمد بوصفه القرار ٢١/٢٧) أصبح من الضروري أولاً وقبل كل شيء التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الآثار غير القانونية والسلبية للتدابير القسرية الانفرادية. ولبلوغ ذلك، ينبغي للدول أن تستعين بخبرة الأمين العام، الذي نظم في عام ٢٠٠٣ حلقة نقاش رفيعة المستوى عن موضوع "التهديدات والتحديات والتغيير" وقدم تقريراً لاحقاً في عام ٢٠٠٤ بعنوان "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة" (A/59/565). ودعا إلى إعداد تقرير شامل مماثل عن التدابير القسرية الانفرادية وما تشكله من خطر حقيقي يهدد بقاء نظام الأمن الجماعي المنصوص عليه في الميثاق.

١٤- ورحب المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان بالتقدم الذي أحرز مؤخراً في تنفيذ قرارات متعددة اتخذتها الأمم المتحدة بشأن التدابير القسرية الانفرادية، بما في ذلك قرارات الجمعية العامة، والمؤتمرات العالمية المتخصصة ومجلس حقوق الإنسان. وأشار إلى بعض التطورات الإيجابية، مثل الانتقال من تدابير قسرية انفرادية شاملة إلى تدابير قسرية انفرادية محددة الأهداف (رغم أنه يصعب أحياناً التفريق بين الفئتين)؛ وتنفيذ حد أدنى من ضمانات سيادة القانون والإجراءات القانونية الواجبة في هذا الصدد؛ وإنهاء حالتين تتعلقان بحظر مفروض على بلدين ناميين منذ أمد طويل؛ وإنشاء ولاية المقرر الخاص المعني بمسألة الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٢١/٢٧ بعد عقود من المناقشات. ومع ذلك، أعرب عن أسفه للاستقطاب في عملية التصويت على القرار ٢١/٢٧ وناشد جميع أصحاب المصلحة إتاحة الفرصة للحوار والمشاركة.

١٥- ولاحظ المقرر الخاص أن بعض الصعوبات المفاهيمية لا تزال قائمة. فهناك مسألة التوافق بين التدابير القسرية الانفرادية والقانون الدولي، وبين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. فإعلان فيينا دعا جميع الدول إلى "الامتناع عن اتخاذ أي تدبير من جانب واحد لا يتفق مع القانون الدولي ولا مع ميثاق الأمم المتحدة ومن شأنه أن يوجد عقبات أمام العلاقات التجارية"؛ ومع ذلك يبقى السؤال مطروحاً هل ينبغي وقف جميع التدابير القسرية الانفرادية لأنها لا تتفق مع القانون الدولي أو هل يمكن اعتبار أن بعضها متوافق مع القانون الدولي والبعض الآخر غير

متوافق. وإعلان مبادئ القانون الدولي المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون في ما بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة يؤيد الرأي الأول، في حين أن المبادئ التوجيهية بشأن تنفيذ وتقييم التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي، التي تؤكد على أن "اعتماد تدابير تقييدية وتنفيذها يجب أن يتماشى مع القانون الدولي"، تؤيد فيما يبدو الرأي الثاني. ولكن تبقى غير واضحة طبيعة المعايير المستخدمة فعلاً لتحديد مسألة ما إذا كان تدبير محدد متوافقاً مع القانون الدولي، وماذا ستكون النتيجة إذا تبين أن تدبيراً ما متوافقٌ مع القانون الدولي ولكن له عواقب جسيمة على حقوق الإنسان. ويرى المقرر الخاص أن مسألة تحديد خطورة هذه النتائج ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة الشرعية.

١٦- ولاحظ المقرر الخاص أن مسألة الشرعية لم تبلغ بعدُ درجة النضج الكافية لإيجاد حل يمهد السبيل لقرار رائد يسترشد بالوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا المعقود في عام ١٩٧٥[(١)].

١٧- وأشار المقرر الخاص إلى أن المادة ٥٥(ج) من ميثاق الأمم المتحدة تدعو إلى الاحترام "العالمي" لحقوق الإنسان، أي أنه يتعين على جميع الدول أن تحترم حقوق الإنسان في شؤونها الداخلية وكذلك في أقاليم الدول الأخرى المشمولة بتدابيرها القسرية الانفرادية. وشددت الجمعية العامة في قرارها ٢٥١/٦٠ على النقطة ذاتها عندما قررت أن يكون مجلس حقوق الإنسان "مسؤولاً عن تعزيز الاحترام العالمي لحماية جميع حقوق الإنسان". ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان منذ عام ١٩٨١ أنه "سيكون مما يجافي الضمير تفسير المسؤولية المنصوص عليها في المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنها تسمح لدولة طرف بأن ترتكب في إقليم دولة أخرى انتهاكات للعهد، لا يمكنها أن ترتكبها في إقليمها"[(٢)]. غير أن عدداً من دول المصدر يرى أن "الانتهاكات [الممكنة] لحقوق الإنسان في إقليم دولة أخرى" لا تقع ضمن ولاية مجلس حقوق الإنسان.

١٨- وفي ضوء التطورات الأخيرة والتحديات المتبقية التي ورد ذكرها آنفاً، دعا المقرر الخاص إلى اتباع نهج عملي، يبدأ من التصدي لأبسط التحديات قبل الانتقال إلى القضايا المفاهيمية الأكثر تعقيداً. ونظراً لعدم وضوح البيانات المتاحة حالياً، اقترح أولاً النظر في إنشاء "مركز تبادل معلومات" أو سجل للتدابير القسرية الانفرادية داخل الأمم المتحدة. ولهذا الغرض، سيحتاج مجلس حقوق الإنسان إلى أن يطلب إلى الأمين العام إنشاء ومسك سجل عالمي غير انتقائي، من قبيل السجل الذي أنشأته الجمعية العامة في قرارها ٣٦/٤٦ في ما يتعلق بالأسلحة التقليدية.

---

(١) بموجب المادة سادساً من الوثيقة النهائية بشأن "عدم التدخل في الشؤون الداخلية"، تعهدت الدول بالامتناع "في جميع الظروف عن أي فعل من الأفعال العسكري، أو السياسية أو الاقتصادية، أو أي فعل قسري آخر ينال من ممارسة أي دولة مشاركة أخرى للحقوق المتأصلة في سيادتها بهدف تحقيق مصلحة ذاتية، وبالتالي تأمين مزايا من أي نوع".

(٢) A/36/40، *سيرجيو أوبن لوبيز بورغوز ضد أوروغواي*، البلاغ رقم R.12/52، الفقرة ١٢-٣.

وثانياً، دعا إلى وضع بارامترات لإجراء تقييم موضوعي للأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على الفئات الأضعف. وثالثاً، اقترح الاستفادة من التقدم المحرز في بعض دول المصدر التي تحترم مبدأ العالمية لإقناع الدول الأخرى بالتوقيع، سواء أكان ذلك في شكل مبادئ توجيهية للأمم المتحدة أم في شكل آليات استئناف ومراجعة، والتحقق من المطابقة للواقع. وأخيراً، دعا إلى اتخاذ موقف عالمي متماسك إزاء التدابير القسرية الانفرادية للحد بصورة فعالة من أثرها السلبي على حقوق الإنسان وتعزيز نظام العقوبات المتعددة الأطراف التي يقررها مجلس الأمن.

١٩- وأشار السيد عبد المنعم إلى أن التدابير القسرية الانفرادية، التي يُشار إليها أحياناً بالعقوبات، كانت دائماً مثيرة للجدل. فبعض الدول تؤكد أنها تؤدي إلى نتائج عكسية في حين أن دولاً أخرى ترى أنها مجدية في بعض السياقات. وذكّر بتجربة ما بعد الحرب العالمية الأولى، عندما أدت العقوبات التي اعتُمدت في عام ١٩١٩ بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى اندلاع الحرب العالمية الثانية. فمعظم الكتابات عن هذا الموضوع تتفق على أن العقوبات تؤثر تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان. ومن منظور تاريخي، كانت العقوبات في حالات عديدة موضع ترحيب وتقدير، وطُبقت رغم كل الانتقادات، عندما استُخدمت لمكافحة انتهاكات حقوق الإنسان مثلما حصل مع نظام الفصل العنصري. ولكن واقع الأمر يفيد بأن تطبيق العقوبات قد يستمر في المستقبل القريب.

٢٠- وسلط السيد عبد المنعم الضوء على ثلاث عمليات أخيرة استُخدمت لإدخال تغييرات هامة في ما يتعلق بالعقوبات: الأولى من جانب حكومة ألمانيا (عملية بون - برلين)، والثانية من جانب حكومة سويسرا (عملية إنترلاكن)، والثالثة من جانب حكومة السويد (عملية ستكهولم). وأثارت هذه العمليات ثلاث مسائل. أولاً، اعتُمد بعض هذه المبادرات منذ أكثر من عقد من الزمن وبات يحتاج إلى التحديث. وثانياً، بينما أخذت هذه المبادرات في الاعتبار المنظور الإنساني، لا بد لها أن تولي اهتماماً أكبر لعنصر حقوق الإنسان. وثالثاً، شددت هذه العمليات على العقوبات المحددة الأهداف؛ وعلى الرغم من أن العقوبات "المحددة الأهداف" أو "الذكية" تُعتبر أفضل من العقوبات الشاملة، فإن تطبيقها ليس بالأمر الهين ويجب استخدامها بحذر. وكان من الصعب التنبؤ بنتائج العقوبات المحددة الهدف والتحكم فيها. فمثلاً، إذا كانت الجهة المستهدَفة هي مصرف رئيسي، فإن العقوبات قد تؤدي إلى زعزعة استقرار النظام المصرفي وبالتالي الاقتصاد برمته. ومن الشروط التي تساعد في التخفيف من الآثار السلبية، والتي حددتها حركة عدم الانحياز وقت عملية إنترلاكن، المراجعة الدورية للعقوبات، ورفعها مباشرة بعد الامتثال (إطار زمني محدد) ووضع قواعد أو شروط واضحة ومحددة للبلد المستهدف.

٢١- وفي ما يتعلق بما يمكن القيام به في المستقبل المنظور، تتسم المرحلة التي تسبق مباشرةً صياغة لائحة العقوبات بأهمية بالغة. حيث إنه يتعين التحقق بدقة من المعلومات الوقائعية والتقديرات المرتبطة بكل عنصر ذي صلة، كما يجب تقييمها بشكل متأن ودقيق ومتزن. وينبغي أيضاً الأخذ بنهج جماعي شامل موحّد في هذا الصدد.

٢٢- ويوافق السيد عبد المنعم على أن العقوبات يمكن أن تؤثر سلباً على حقوق الإنسان، وأنه يصعب تأكيد عكس ذلك. وأهم تحدٍ هو رصد أثر التدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. وتوجد نماذج كمية لتقييم هذا الأثر، وهي بحاجة إلى تحسين. وفي هذا الصدد، إن التعليق العام رقم ٨ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جدير بالبحث، وإن هيئات المعاهدات باستطاعتها أن تؤدي دوراً هاماً، حسب الاقتضاء، في هذا الصدد.

٢٣- وأشار مدير حلقة النقاش في ما بعد إلى ثلاثة عناصر رئيسية. ففيما يتعلق بطابع التدابير القسرية الانفرادية، يبدو واضحاً أن طبيعة هذه التدابير ومشروعيتها وقانونيتها موضع تساؤل في إطار مناقشة معقدة، وهي تتنافى مع الحس الأخلاقي السليم. ومن الواضح أيضاً أن هذه التدابير لم تساهم مساهمة إيجابية في النهوض بحقوق الإنسان. وأخيراً، لا بد من بحث الإطار المفاهيمي، سواء أكان ذلك من خلال رصد المفاهيم والقضايا الرئيسية المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية أم من خلال إعادة النظر في تلك المفاهيم والقضايا ودراستها.

باء- جلسة المحاورة

٢٤- خلال المناقشة العامة، تناول الكلمة ممثلو الدول التالية: الاتحاد الروسي وأرمينيا وإكوادور (بالنيابة عن جماعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي) وإيران (جمهورية - الإسلامية) (بيان بالنيابة عن حركة عدم الانحياز وبيان آخر بصفته الوطنية) وباكستان وبيلاروس والجزائر والجمهورية العربية السورية وزمبابوي والسودان وسيراليون والصين وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وفييت نام وكوبا ومصر ونيكاراغوا. وشارك ممثل من الاتحاد الأوروبي في المناقشة.

٢٥- وأخذ ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية الكلمة: أفريقيا تتحدث (Africa Speaks)، ووكالة حقوق الإنسان، والشبكة العالمية للحقوق والتنمية، ومنظمة المحامين الدوليين (International-Lawyer.org) والمجلس الهندي لأمريكا الجنوبية، ومركز بحوث النخبة الإيرانية، ومنظمة الدفاع عن ضحايا العنف، ومركز الدراسات الاجتماعية، ورابطة Südwind للسياسة الإنمائية (Verein Südwind Entwicklungspolitik).

٢٦- وأكد المندوبون الذين أخذوا الكلمة أنه بات من الواضح أن التدابير القسرية الانفرادية تؤثر سلباً على حقوق الإنسان، بما في ذلك و"قبل كل شيء" على الحق في التنمية. وبصفة خاصة، إن الفقراء والمجموعات التي تعيش في حالة ضعف تعاني أكثر من غيرها نتيجة حرمانها من الوصول إلى الأدوية والغذاء والملبس والسكن والمعدات التعليمية، وتقييد فرص وصولها إلى سوق العمل. وقد أثبتت "النهج القديمة" التي تستند إلى الإجراءات القسرية، مراراً وتكراراً، أنها غير مجدية وعقيمة.

٢٧- وقد أعاقت التدابير القسرية الانفرادية بشدة عملية التنمية وكان لها تأثير سلبي محتمل على الأهداف الرئيسية للأمم المتحدة. وفضلاً عن ذلك، كثيراً ما أدت التدابير القسرية الانفرادية

الطويلة الأجل إلى ظهور مشاكل اجتماعية وشواغل إنسانية. وقد جرى التأكيد على أن مسؤولية المجتمع الدولي عن حماية حقوق الإنسان وضمانها لا تدع مجالاً للتدابير القسرية الانفرادية وأن التعاون يجب أن يكون حجر الزاوية في تناول هذه المسألة. وذكّر المتحدثون بأن ميثاق الأمم المتحدة وإعلان وبرنامج عمل فيينا أهابا بالدول أن تمتنع عن اتخاذ أي تدابير انفرادية تضع عقبات أمام العلاقات التجارية في ما بين الدول وتعرقل الإعمال التام لحقوق الإنسان. وهناك أيضاً إقرار بأن التدابير القسرية الانفرادية تشكل تحدياً كبيراً لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٢٨- ويتعين على مجلس حقوق الإنسان أن يقيّم ما يترتب من آثار على حقوق الإنسان نتيجة التدابير القسرية الانفرادية التي تفرضها البلدان الصناعية على البلدان النامية. وهناك حاجة ملحة لإنشاء آلية مستقلة داخل الأمم المتحدة تُعنى بضحايا التدابير القسرية الانفرادية لمعالجة قضايا الانتصاف والجبر بهدف تعزيز المساءلة والتعويض. وأوصى أحد المندوبين المقرر الخاص بأن يدرس وينظر في آليات مناسبة، بما في ذلك إجراء قضائي ممكن لمساءلة دول المصدر وتعويض الدول المتأثرة والضحايا. ووُجّه نداء إلى الجهات الأخرى المكلفة بولايات في إطار الإجراءات الخاصة التابعة للمجلس من أجل معالجة الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان في سياق ولاية كل منها.

٢٩- واعتبر أحد المندوبين أن مجلس حقوق الإنسان ليس هو المحفل المناسب للتصدي لهذه المسألة وأن الحالة في القرم تستحق معاملة مماثلة من جانب المجلس. فالأخذ بالتدابير التقييدية وتنفيذها هو أداة مشروعة من أدوات السياسة الخارجية ينبغي أن تُستخدم دائماً وفقاً للقانون الدولي، وفي ظل احترام حقوق الإنسان - بما في ذلك الحق في اتباع الإجراءات الواجبة والانتصاف الفعال - ووفقاً للقانون الإنساني الدولي، وينبغي أن تكون دائماً متناسبة مع أهدافها. والتدابير التقييدية هي ليست تدابير عقابية لأنها تستهدف السياسات والجهات المكلفة بتنفيذها والأفراد المسؤولين عنها. والعقوبات ذات الأهداف المحددة تشمل ضمانات واضحة المعالم تهدف إلى الحد من أي آثار غير مقصودة. وينبغي لها أن تقلل إلى أدنى حد من الآثار السلبية على الجهات غير المسؤولة عن تلك السياسات وأن تفسح المجال لإعفاءات مناسبة تراعي الاحتياجات الأساسية للأشخاص المستهدفين. ووُجهت دعوة إلى المقرر الخاص لأداء زيارات قطرية وتحديد الأسباب الجذرية للتدابير القسرية الانفرادية، لا آثارها فقط.

٣٠- وأدان عدة مندوبين التدابير القسرية الانفرادية، بما في ذلك الإجراءات الانفرادية، التي تُتخذ ضد دول ذات سيادة، لاعتبارات سياسية بغية منعها من ممارسة حقها السيادي في اختيار نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي. ويجب على البلدان والمنظمات الإقليمية التي تتخذ تدابير قسرية انفرادية، ولا سيما تحت ذريعة حقوق الإنسان، أن تضع نصب أعينها أن هذه الإجراءات لها آثار سلبية على حقوق الإنسان تشبه، في بعض الحالات، انتهاك القانون الإنساني الدولي. والدول مدعوة إلى وقف فرض مثل هذه التدابير كأداة سياسية. ووُجه نداءٌ للتحقيق في

التدابير القسرية الانفرادية التي اتخذها الاتحاد الأوروبي ضد صناعة النفط في سوريا، نظراً لأنها تعرض للخطر الطائفة الكاملة لحقوق الإنسان وتتدخل في الحقوق السيادية للدولة.

٣١- وأشار مندوبون إلى أنه يحق لضحايا التدابير القسرية الانفرادية الحصول على تعويض نظراً لأن هذه التدابير لها عواقب سلبية مباشرة على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وغالباً ما تكون التدابير القسرية الانفرادية مخالفة للقانون الدولي، وتخلق أجواء من الريبة وعدم الثقة على الصعيد الدولي، وتسيئ إلى علاقات حسن الجوار، وتقيد التجارة عبر الحدود، وتسهم في زعزعة استقرار البلدان المستهدفة لفترة طويلة. وأُشير إلى أن تقييد الاتفاقات التجارية وعرقلة التدفقات المالية والاستثمارات بين البلدان المرسلة والبلدان المتلقية يقوّض قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها الإنمائية من خلال أمور منها عرقلة طرق العبور والمواصلات، ما يشكل عبئاً على المؤسسات الاقتصادية والأعمال التجارية ويضاعف تكاليف المنتجات الأساسية. وشدد المندوبون على أهمية مناقشة سبل تقييم الأثر الملموس لهذه التدابير، والإجراءات التي يمكن اتخاذها لتقليل هذا الأثر إلى أدنى حد.

٣٢- وشُدّد على أن المجموعات المستضعفة في البلدان النامية هي الضحية الأولى للتدابير القسرية الانفرادية، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان آلاف من الأرواح ويفضي في معظم الأحيان إلى تهميش الأشخاص الذين يعانون بالفعل من التهميش. وغالباً ما تُطبق العقوبات دون ضمانات لحماية حقوق السكان المحليين. ويؤثر الحصار البري الذي تفرضه البلدان المجاورة تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، وتتضاعف الآثار السلبية للحصار في حالة البلدان غير الساحلية. وكمثال على ذلك، أُشير إلى التدابير القسرية الانفرادية المفروضة على زمبابوي؛ حيث إن التدابير التي اتُّخذت ضد هذا البلد لم تكن انتقائية وكان لها تأثير مدمر على السكان. وأُشير أيضاً إلى الحظر المفروض على كوبا منذ أمد بعيد، والذي يُعد أطول نظام للتدابير القسرية الانفرادية فُرِض على الإطلاق وأشدها ظلماً. وطُلِب إلى أعضاء فريق المناقشة بحث أفضل السبل لإعادة بناء الأطر الوطنية الهشة بغية التخفيف من أثر التدابير القسرية الانفرادية على مواطني البلد.

٣٣- وأكد المندوبون أن فرض التدابير الانفرادية غالباً ما يتأثر بالأهداف السياسية التي يُراد بها إجبار دول صغيرة على الرضوخ لرغبات الدول القوية. وجرى التأكيد على أن التدابير القسرية الانفرادية تعرض للخطر الأمن والسلم الدوليين. وأعرب المندوبون عن قلقهم الشديد من عدم وجود آلية شاملة لرصد الآثار السلبية للعقوبات، وطلبوا إلى مجلس حقوق الإنسان أن يؤدي دوراً نشطاً لإنشاء مثل هذه الآلية. وذكر أحد المندوبين أن انتهاك سيادة الدول يشكل انتهاكاً صارخاً لحقوق الإنسان، وأنه ينبغي للمجلس أن يشجع الحوار في ما بين الدول. ويتسم توثيق الانتهاكات الناجمة عن الاستخدام غير المشروع وغير القانوني للتدابير القسرية الانفرادية، كماً ونوعاً، بأهمية خاصة لضمان المساءلة وتجنب الإفلات من العقاب وتعزيز سبل إنصاف الضحايا، بما في ذلك التعويض وضمانات عدم التكرار.

٣٤- ودعا ممثلو المنظمات غير الحكومية الذين أخذوا الكلمة إلى الرفع الفوري للتدابير القسرية الانفرادية التي يرى الكثيرون أنها تُتّخذ بدوافع سياسية وتخالف القانون الدولي. ووصف بعض المشاركين هذه التدابير على أنها تشكل انتهاكاً منهجياً وصارخاً لحقوق الإنسان. واتفق المشاركون على أن التدابير القسرية الانفرادية تؤثر بصفة خاصة على الأشخاص المهمشين، وينبغي ألاّ تستهدف المدنيين. وشُدّد على أن الحظر الاقتصادي هو شكل من أشكال العقاب الجماعي لأفراد هم غير مسؤولين عن القرارات السياسية. ورأى البعض أيضاً أن التدابير القسرية الانفرادية تقوّض الشفافية الاقتصادية، وتفاقم الفساد، وتعرقل إيصال تحويلات المغتربين، وتخلق أجواء مواتية لانتشار الممارسات التجارية اللاأخلاقية. واعتبروا أنها تؤدي في نهاية المطاف إلى تدمير الهياكل الأساسية للمجتمع.

٣٥- وتعاني حقوق الشعوب الأصلية من تدابير قسرية انفرادية عديدة لأن الدول ترى أنه يحق لها ببساطة أن تسلب من هذه الشعوب مواردها وممتلكاتها الفكرية. ووُجه نداء لمراعاة حقوق الشعوب وكذلك حقوق الأفراد عند النظر في الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. ورحبت المنظمات غير الحكومية بإنشاء ولاية المقرر الخاص المعني بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وأعربت عن امتنانها لتقريره الأول (A/HRC/30/45).

٣٦- وأشارت منظمات غير حكومية إلى حالات محددة فُرضت فيها تدابير قسرية انفرادية أثرت تأثيراً مدمراً على حقوق الإنسان في بلدان نامية. وذكر الممثلون أن العقوبات المفروضة على جمهورية إيران الإسلامية استهدفت المدنيين لسنوات، وأثرت تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الصحة والحق في الحصول على الغذاء. وتسببت العقوبات في اشتداد الضغط على السكان لا على الحكومة.

٣٧- وأُشير أيضاً إلى أهمية الاعتراف بالآثار الضارة الناجمة عن الحصار والحظر التجاري المفروضين على السودان، والذين أعاقا نهضة الدولة وأثرا تأثيراً شديداً على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية. وأُعرب عن قلق خاص إزاء الوصول إلى الأدوية في السودان، لأن العقوبات منعت السكان المحليين من استيراد الأدوية. وانخفضت جميع مؤشرات التنمية بسبب العقوبات المفروضة على البلد. وأخيراً، وُجه النظر إلى الآثار المدمرة للعقوبات المفروضة على العراق وأفغانستان، ولا سيما على صحة الأطفال. وطُلِب من أعضاء فريق المناقشة بحث المسؤولية الفردية للجهات الفاعلة الحكومية والقادة الحكوميين الذين فرضوا هذه العقوبات.

ردود أعضاء فريق المناقشة

٣٨- لخّص مدير حلقة النقاش الأسئلة التي طُرحت خلال جولتي جلسة المحاورة بخصوص الآليات الكفيلة بمنع الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان. وأُتيحت

لأعضاء فريق المناقشة فرصة للإجابة على الأسئلة والمسائل التي أثارها الحاضرون ولإبداء ملاحظاتهم الختامية.

٣٩- وأشار نائب رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن مجلس حقوق الإنسان هو جزء من الأمم المتحدة، وثيقته المرجعية هي ميثاق الأمم المتحدة. واستشهد بديباجة الميثاق، ثم أكد أن المنظمة أُنشئت من أجل العمل واتخاذ التدابير بصورة جماعية، ولتكون مركزاً تحدّد فيه الأنشطة اللازمة، وللتصدي للتهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليان من خلال مجلس الأمن التابع للمنظمة. وفي القرن العشرين، أدى اعتماد العقوبات إلى صراع عالمي. وفي العصر الحالي، مجلس الأمن هو المكان الوحيد الذي يمكن فيه مناقشة التهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليان والاتفاق على الإجراءات اللازمة للتصدي لتلك التهديدات؛ فهذا شرط أساسي لكي لا ينزلق العالم إلى حرب.

٤٠- و تتعلق الأسئلة الرئيسية التي ينبغي طرحها بالوسائل المتاحة لقياس أثر التدابير القسرية الانفرادية التي تُتخذ خارج مجلس الأمن، وكيف يمكن بت مسألة مشروعية هذه التدابير. ولا يجوز بأي شكل من الأشكال قبول أي خطوات انفرادية خارج منظومة الأمم المتحدة. وتشير مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول إلى "إجراءات أخرى"؛ وبالتالي فأي محاولة لتطبيق عقوبات قسرية أو تدابير قسرية من جانب واحد هو أمر غير مشروع بموجب القانون الدولي. وينبغي للأخصائيين والأكاديميين إيلاء مزيد من الاهتمام لتقييم مشروعية التدابير القسرية الانفرادية. وحالما يتم التوصل إلى اتفاق في ما يتعلق بمشروعية هذه التدابير وقانونيتها، سيكون باستطاعة المجتمع العالمي التقدم داخل مجلس الأمن في مناقشة التدابير التي يمكن اعتمادها للتصدي لحالات معينة.

٤١- ولاحظ المقرر الخاص أن عدداً كبيراً من قرارات الأمم المتحدة ووثائقها لا تحبذ التدابير القسرية الانفرادية، وأشار إلى آثارها السلبية على حقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن الجهود التي تبذلها بعض دول المصدر للحد من التدابير القسرية الانفرادية أمرٌ مرحب به، فإن عدداً من الدول لاتزال تُبقي على التدابير القسرية الانفرادية كعنصر هام من سياستها الخارجية. ومن المؤسف أن شيئاً لم يُذكر عن نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥[(٣)]، الذي دعا فيه رؤساء الدول والحكومات إلى وضع إجراءات عادلة وواضحة لإدراج أسماء الأفراد المعنيين في قوائم الجزاءات. وقد شكل ذلك مشكلة كبيرة أُحرز بشأنها بعض التقدم. وأعرب المقرر الخاص عن أمله في إحراز تقدم مماثل في إدراج أسماء الدول التي تستخدم التدابير القسرية الانفرادية أو تخضع لها، لأن قدراً هائلاً من البيانات المتصلة بهذه المسألة لا يزال للأسف تفتقر إلى الشفافية.

٤٢- ودعا المقرر الخاص إلى إعادة التفكير في مفهوم "الوصول الإنساني"؛ هذا ما تؤكده حالة جمهورية إيران الإسلامية، حيث يتعذر على أكثر من ٠٠٠ ٨٥ شخص إضافي سنوياً يعانون من

(٣) قرار الجمعية العامة ١/٦٠.

مرض السرطان الحصول على الأدوية المناسبة على الرغم من أن الأدوية غير مشمولة بالعقوبات. وفيما يخص العلاقة بين الحق في تقرير المصير والتدابير القسرية الانفرادية، يرى المقرر الخاص أن هذا الحق يُعتبر منتهكاً عندما يُحرم الناس من أسباب عيشهم الخاصة. وأوضح أنه غير مخوّل، بوصفه مكلفاً بولاية في إطار الإجراءات الخاصة، الحكم على أسباب الأزمات الدولية الراهنة، لكنه يركِّز بصورة حصرية على ولايته، وهي الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

٤٣- وأحاط السيد عبد المنعم علماً بارتياح بالتعليقات التي أبداها المندوبون ومنظمات المجتمع المدني وبالأسئلة التي طرحوها. وأكد على أن القضاء على المعاناة البشرية وصون كرامة الإنسان هما أفضل سبيل للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين. وأشار إلى أن مجلس الأمن فرض منذ عام ٢٠٠٣ عدداً كبيراً من العقوبات، وأن التخفيف من المعاناة يجب أن يكون الأولوية؛ فحالما تُعالج هذه المسألة، يمكن الانتقال إلى مناقشة تصميم العقوبات الدولية.

٤٤- ومن المهم التمييز بين مشروعية القرارات المتعلقة باستخدام التدابير القسرية الانفرادية والتبعات القانونية الناجمة عن تنفيذ هذه القرارات. فهذان أمران متصلان ولكن منفصلان. وآثار العقوبات على حقوق الإنسان يجب أن تكون الشغل الشاغل في هذه المرحلة. فالتدابير الاقتصادية تؤثر أولاً وقبل شيء في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية، ومن المنطقي أن تكون هذه المسألة محل دراسة من جانب هيئات معاهدات الأمم المتحدة المعنية، بالإضافة إلى الهيئات المنشأة بموجب الميثاق.

رابعاً- الاستنتاجات

٤٥- وفي ختام المناقشة، قدّم مدير حلقة النقاش استنتاجات موجزة وملخصاً للتوصيات المستخلصة من الحلقة:

(أ) استشرافاً للمستقبل، يمكن اعتماد نهج ثلاثي الأبعاد "ا.أ.أ." (افتراضات؛ أحجار أساس؛ أرضية مشتركة) إزاء التدابير القسرية الانفرادية؛

(ب) باستطاعة المجتمع الدولي الآن أن يفترض أن التدابير القسرية الانفرادية تؤدي إلى نتائج عكسية في ما يتعلق بجميع أبعاد حقوق الإنسان، وتؤثر في المقام الأول على البلدان النامية. وهناك اتفاق واسع النطاق على أن هذه التدابير غير مشروعة، وغير قانونية ولاأخلاقية، وأنها لا تعكس أغراض تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على النحو الوارد في ميثاق الأمم المتحدة؛

(ج) إن الممارسة المتمثلة في فرض عقوبات على البلدان النامية تثير مسألة الحق في الحصول على الأدوية والحق في الغذاء. وينبغي أن تُهزم دون رحمة الأيديولوجيا

التي تقوم عليها العقوبات، شأنها شأن صناعة العقوبات نفسها، التي تضم مسؤولين حكوميين ومحامين وأطرافاً معنية أخرى. وينبغي أن يحل محل هذه الأيديولوجيا نهج أكثر إنسانية يفضي إلى نزع الشرعية عن التدابير القسرية الانفرادية؛

(د) هناك حاجة إلى التوسع في مناقشة الجوانب المختلفة للتدابير القسرية الانفرادية، بما في ذلك المساءلة وإنصاف الضحايا الذين عانوا منها لسنوات. وينبغي لجميع الإجراءات الخاصة أن تعالج هذه المسألة من منظور ولايتها المحددة. ويجب بذل المزيد من الجهود الجماعية على المستوى الدولي لبلوغ توافق أوسع في الآراء بالاستناد إلى احترام جميع حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، بما في ذلك الحق في التنمية؛

(هـ) وينبغي حث الأمين العام على تعيين فريق خبراء للتصدي لهذه المسائل، بهدف بناء توافق الآراء واقتراح حلول.