

Distr.: General
11 April 2022
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخمسون

13 حزيران/يونيه 2022 - 8 تموز/يوليه 2022

البندان 2 و 3 من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

موجز حلقة النقاش التي يعقدها مجلس حقوق الإنسان كل سنتين بشأن

التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

يتضمن هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 21/27 وتصويبه، موجزاً
لحلقة النقاش التي يعقدها المجلس كل سنتين بشأن التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان، والتي
عُقدت في 16 أيلول/سبتمبر 2021، في الدورة الثامنة والأربعين للمجلس.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً - مقدمة

- 1- قرر مجلس حقوق الإنسان، في قراره 21/27 وتصويبه، تنظيم حلقة نقاش كل سنتين بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان، بمشاركة الدول الأعضاء وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها ذات الصلة وغير ذلك من أصحاب المصلحة المعنيين، وطلب إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تعد تقريراً عن حلقة النقاش وتقدمه إليه.
- 2- وتقدم المفوضية هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بهذا الطلب.
- 3- وعُقدت آخر حلقة من حلقات النقاش التي تعقد كل سنتين في 16 أيلول/سبتمبر 2021، في الدورة الثامنة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، واستمرت في العمل كمُنبر لتبادل الآراء والخبرات، بهدف توعية الجهات الفاعلة ذات الصلة بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان⁽¹⁾.
- 4- وركزت المناقشة على التدابير القسرية الانفرادية، والجزاءات الثانوية، والامتثال المفرط من جانب الكيانات العامة والخاصة التي تؤدي إلى توسيع نطاق ولاية الدول التي تفرض الجزاءات إلى خارج حدودها الإقليمية.
- 5- ونظر المشاركون في حلقة النقاش، ضمن جملة مسائل أخرى، فيما يلي: (أ) الولاية المقصودة خارج الحدود الإقليمية في سياق تطبيق وإنفاذ التدابير القسرية الانفرادية، والامتثال المفرط الذي يمكن أن يحدث نتيجة لذلك؛ (ب) متابعة وتحديث توصيات حلقات النقاش وأفرقة العمل السابقة التي كلف بها المجلس، والتي عقدت في الأعوام 2013 و2014 و2015 و2017 و2019، والتقرير المرحلي القائم على البحوث للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان⁽²⁾؛ (ج) التوعية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان⁽³⁾.
- 6- وترأست حلقة النقاش رئيسة مجلس حقوق الإنسان، نزهت شميم خان. وأدلت بملاحظات افتتاحية مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ميشيل باشليه، والمقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، ألينا دوهان. وكان المشاركون في حلقة النقاش هم: الأستاذ المشارك في القانون الدولي في جامعة العلامة الطباطبائي الأمين العام للرابطة الإيرانية لدراسات الأمم المتحدة (جمهورية إيران الإسلامية)، بوريا عسكري؛ وكريسي إغناسيو إيلاكوريا في الأخلاقيات الاجتماعية أستاذة الفلسفة والقانون في جامعة لويولا بشيكاغو (الولايات المتحدة الأمريكية)، جوي غوردون؛ وأستاذ القانون الدولي في جامعة غنت (بلجيكا)، توم رويس؛ وأستاذ السوابق القضائية في كلية الحقوق بجامعة ووهان (الصين)، تشانغ وانغونغ.

(1) البث الشبكي المسجل للمناقشة متاح على الرابط التالي: <https://media.un.org/en/asset/k1a/k1alx0pvsa>، وبيانات المتحدثين على الرابط التالي: <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/48session/Pages/Statements.aspx?SessionId=46&MeetingDate=16/09/2021%2000:00:00>، والمذكورة المفاهيمية على الرابط التالي: <https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/48session/Pages/Panel-discussions.aspx>.

(2) A/HRC/28/74.

(3) انظر أيضاً A/HRC/48/59 وA/HRC/48/59/Corr.1، وقرار مجلس حقوق الإنسان 3/40 وقرارات الجمعية العامة 167/73 و154/74 و181/75.

ثانياً - افتتاح حلقة النقاش

7- ذكرت المفوضة السامية لحقوق الإنسان في ملاحظاتها الافتتاحية أن الجزاءات الانفرادية يمكن أن تتسبب في معاناة شديدة لا مبرر لها بين أفراد لم يرتكبوا جرائم ولم يتحملوا مسؤولية سلوك غير لائق. وقالت إن مجلس الأمن مخول، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، بأن يأذن باتخاذ التدابير اللازمة لصون السلم والأمن الدوليين، التي تشمل جزاءات تنطوي، مثلاً، على فرض قيود على الموارد المالية أو السلع الأساسية، وحظر السفر، وفرض حظر على الأسلحة، سواء ضد دول أو جماعات مسلحة أو أفراد. وفي الوقت نفسه، لجأ عدد متزايد من الدول، فرادى وجماعات، إلى أشكال مختلفة من الجزاءات التي يمكن أن تتماشى مع القيم التي يعززها الميثاق ويحميها أو تحيد عنها.

8- وعندما تستهدف العقوبات بلداً بأكمله، أو تتناول قطاعات اقتصادية بأكملها، فإن أضعف الأشخاص في ذلك البلد - أي أولئك الذين يتمتعون بأقل قدر من الحماية - هم الذين يُرجَّح أن يتعرضوا لأشد الأذى. وعلى العكس من ذلك، يمكن أن تستفيد الجهات المقصود استهدافها من نظم الجزاءات، من خلال استغلال التشوهات والحوافز الاقتصادية التي تعتمدها. وعلاوة على ذلك، فإن القيود العقابية المفروضة على المصارف والمؤسسات المالية، بما فيها تلك التي تتخذ من بلدان ثالثة مقراً لها، تؤدي بشكل روتيني إلى الإفراط في الامتثال بدافع كثرة الحذر المؤسسي. وفي بعض الحالات، من الصعب استيراد حتى المواد الغذائية الأساسية ومعدات الرعاية الصحية وغيرها من أشكال المعونة الإنسانية إلى البلدان الخاضعة للجزاءات، على الرغم من وجود إعفاءات قابلة للتطبيق. وخوفاً من العقوبات، ترفض مصارف البلدان الثالثة تحويل الأموال، أو تطلب شهادة مرهقة لكل عملية تحويل، أو تنشئ تكاليف إضافية وتأخيرات تعوق المساعدة وتقلل من فعاليتها.

9- وفي آذار/آذار/مارس 2020، أي بعد مضي أقل من أسبوعين على إعلان الجائحة العالمية لمرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، دعت المفوضة السامية إلى تخفيف الجزاءات لتمكين النظم الطبية من مكافحة كوفيد-19 والحد من العدوى العالمية⁽⁴⁾، وضمان حصول ملايين الأشخاص في البلدان المستهدفة على المعدات الطبية الأساسية والعلاج. ويهدد استمرار الجزاءات بالتسبب في مزيد من المعاناة والموت وانتشار العدوى على نطاق أوسع في جميع أنحاء العالم. وقد كان من الواضح منذ فترة طويلة أن العقوبات التي تعترض استيراد الإمدادات الطبية الحيوية، بما في ذلك الإفراط في الامتثال للجزاءات من جانب المؤسسات المالية، تسبب ضرراً طويلاً لأكثر المجتمعات المحلية ضعفاً. وشعوب البلدان المستهدفة ليست مسؤولة بأي حال من الأحوال عن السياسات المؤدية إلى فرض الجزاءات، وتعيش بالفعل، بدرجات متفاوتة، في حالة محفوفة بالمخاطر منذ فترات طويلة دون أي خطأ ارتكبه. وتنطوي نظم الجزاءات التي تقيد أعمال الأطراف الثالثة أيضاً على مشاكل عندما تكون مفرطة في الاتساع، وتؤثر على أفراد وجهات فاعلة اقتصادية غير المسؤولين المباشرين عن انتهاكات حقوق الإنسان. وغالباً ما تُتاح لمن يخضع لهذه الجزاءات من أفراد وشركات إجراءات قانونية ضئيلة قبل إخضاعهم لهذه النظم، وكثيراً ما لا يُتاح لهم، إن أُتيح أصلاً، سوى القليل من سبل اللجوء بفعالية إلى أي آلية للطعن في المسؤوليات الملقاة عليهم أو العقوبات المطبقة ضدهم. وقد تنتهك هذه الإجراءات عدداً من المبادئ الأساسية للإجراءات القانونية الواجبة.

10- وتظل التحديات قائمة أيضاً فيما يخص جزاءات الأمم المتحدة في سياق مكافحة الإرهاب. وعلى الرغم من الإصلاحات الهامة، فإن الجزاءات المفروضة في سياق مكافحة الإرهاب غالباً ما تؤثر

انظر <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25744&LangID=E>.

تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، بما في ذلك تعطيل العمل الإنساني وانتهاك حقوق المتضررين من حظر السفر أو تجميد الأصول أو مصادرة الممتلكات دون أساس كاف أو إمكانية للمراجعة. وبغية التخفيف من أثرها على العمل الإنساني القائم على المبادئ، استبعدت بعض الدول أنشطة المنظمات الإنسانية المحايدة من نطاق تشريعات مكافحة الإرهاب، وقدمت إعفاءات لأسباب إنسانية للسفر المحظور فيما عدا ذلك إلى المناطق التي تقع تحت تأثير جماعات مصنفة على أنها إرهابية. وهذه المرونة مهمة لتيسير التوفيق بين أهداف السياسات المتنافسة.

11- وهناك عدد متزايد من البلدان التي تطبق الجزاءات على طائفة متزايدة من الأهداف لعدد متزايد من الأسباب، بما في ذلك بهدف ضمان قدر أكبر من الاحترام لحقوق الإنسان وتعزيز المساءلة. غير أن حقوق الإنسان لا يمكن حمايتها حماية كافية، بل إنها تُقوّض تقويضاً عميقاً، إذا كانت الجزاءات نفسها ووسائل إنفاذها تنتهك حقوق الإنسان.

12- ولدى النظر في الآثار السلبية للجزاءات، خلصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى ما يلي: (أ) ينبغي أن تؤخذ حقوق الإنسان في الاعتبار على نحو كامل عند تصميم نظم الجزاءات؛ (ب) ينبغي إجراء رصد فعال طوال الفترة التي تكون فيها الجزاءات سارية؛ (ج) تكون البيانات الخارجية التي تفرض الجزاءات ملزمة باتخاذ خطوات، منفردة ومن خلال المساعدة الدولية، للتصدي لأي معاناة غير متناسبة للأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة في البلدان المستهدفة.

13- ولئن كان هناك مجال لفرض حظر على الأصول وقيود على التأشيرات وغير ذلك من التدابير، في إطار مجموعة أوسع من تدابير المساءلة، ضد الأفراد الذين يُتهمون بمصادقة بارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، فإنه ينبغي تجنب الجزاءات التي تستهدف بلداناً أو قطاعات نشاط اقتصادي بأكملها. واختتمت المفوضة السامية كلمتها بدعوة البلدان التي تفرض الجزاءات، في ضوء تجربتها الخاصة وتجارب غيرها، إلى إعادة النظر في استخدامهما للجزاءات الانفرادية وإعادة تقييمها تقييماً نقدياً لتجنب أثرها السلبي على حقوق الإنسان. ودعت أيضاً سلطات البلدان الخاضعة للجزاءات إلى تقديم معلومات شفافة، وقبول عروض المساعدة الإنسانية الضرورية، وتحديد أولويات احتياجات وحقوق الأشخاص الضعفاء، واتخاذ تدابير لضمان قدرة المنظمات الوطنية والدولية على الاضطلاع بالعمل الإنساني الأساسي.

14- وذكرت المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، في ملاحظاتها الافتتاحية، أن المجتمع العالمي يواجه توسعاً كبيراً في نطاق التدابير القسرية الانفرادية وأسبابها ومقاصدها وأهدافها ووسائلها وآلياتها. وقد تفاقم آثارها الإنسانية السلبية بشكل كبير بسبب تطبيقها خارج الحدود الإقليمية، والتوسع في استخدام الجزاءات الثانوية، والعقوبات المدنية والجنائية ضد من يتعاونون مع الدول والشركات والأفراد المستهدفين بالجزاءات الأولية. وكان قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين، الذي أصدرته الولايات المتحدة، مثالاً واضحاً على هذا التطبيق خارج الحدود الإقليمية. وينص القانون على فرض جزاءات على البلدان الثالثة أو الشركات أو الأفراد الذين يتعاملون مع حكومة الجمهورية العربية السورية أو مصرفها المركزي أو الأشخاص المدرجين في القائمة السوداء، ويمنع جملة أمور منها مشاريع إعادة الإعمار في بلد تضرر بشدة من النزاع العسكري.

15- وبالنظر إلى العقوبات الهائلة التي يحتمل أن تواجهها المصارف والشركات الخاصة، فإنها تفضل اعتماد سياسات خالية من المخاطر، مما يؤدي إلى تزايد الإفراط في الامتثال، ويؤثر على الأفراد في المجتمعات المستهدفة، ورعايا وشركات الدول الأخرى، والمجتمع المدني، والمنظمات الإنسانية. ونظراً للترابط بين النظام المصرفي، فإن المصارف في جميع أنحاء العالم إما تتجنب التحويلات المصرفية التي تشمل البلدان المستهدفة أو تجعل عملية التحويل طويلة ومكلفة. وهذه السياسات التي تحد من المخاطر

تعوق المعاملات وترفع تكاليفها وتؤدي إلى تجميد الأموال. وتبلغ الأعمال التجارية الخاصة في البلدان المستهدفة عن عدم رغبة الموردين في التفاعل معها مباشرة، ويعني ذلك أنها مطالبة باستخدام وسطاء متعددين، مما يؤدي إلى زيادة الوقت والتكاليف.

16- وتفيد المنظمات الإنسانية بأن الإعفاءات الإنسانية معقدة وغير متسقة. وينطوي استخدام الوسطاء من جانب المنظمات غير الحكومية على احتمال خفض التمويل المخصص أصلاً للأغراض الإنسانية إلى النصف. وعلاوة على ذلك، فإن سياسات الحد من المخاطر التي تنتهجها المصارف تدفع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني بشكل متزايد إلى استخدام قنوات الدفع غير الرسمية أو النقود، مما يؤدي إلى ظهور مخاطر أمنية، ويجعل من الصعب تعقب التمويل، ويزيد من خطر الابتزاز وسوء استخدام الأموال أو تحويل وجهتها لتمويل الإرهاب، ويقوض بالتالي أحد الأهداف الرئيسية للجزاءات. وتبلغ المنظمات الإنسانية أيضاً عن إحجام متزايد بين المانحين في الدول التي تفرض الجزاءات عن تقديم المعونة الإنسانية أو الأموال اللازمة لإيصالها إلى البلدان المستهدفة، خوفاً من إدراجها في القائمة السوداء.

17- وأشارت المقررة الخاصة إلى أن الأمم المتحدة انتقدت تطبيق التدابير الانفرادية خارج الحدود الإقليمية في عام 1948، عندما سعت جامعة الدول العربية إلى تنفيذ مقاطعة ثانوية لإسرائيل واشترطت للتجارة مع شركات الدول الثالثة أن ترفض هذه الشركات التجارة مع إسرائيل. ولذلك كان هناك توافق عام في الآراء بشأن عدم مشروعية تطبيق الجزاءات خارج الحدود الإقليمية، بما في ذلك فيما بين الدول التي تفرض الجزاءات. وقد أعرب الاتحاد الأوروبي عن هذا القلق في بيانات متعددة وفي دراسة أعدت في عام 2020 بناء على طلب البرلمان الأوروبي⁽⁵⁾.

18- والجزاءات الانفرادية، إلى جانب الجزاءات الثانوية والعقوبات المدنية والجنائية والامتنال المفرط، تؤثر على الناس في البلدان المستهدفة، ولكن أيضاً في الدول الثالثة. فهي تحول دون تسليم السلع الأساسية من قبيل الأغذية والأدوية والمعدات الطبية وقطع الغيار والمعدات اللازمة لصيانة الهياكل الأساسية الحيوية، وتجعل حتى الإعفاءات الإنسانية الضيقة الصياغة غير فعالة. وتفيد المنظمات الإنسانية على وجه الخصوص بأنها لا تستطيع إيصال المعونة الإنسانية أو بيع السلع والمعدات الأساسية أو إجراء التحويلات المصرفية أو تسليم السلع بسبب إحجام الشركات الخاصة عن تقديم التمويل. وتسعى الدول والشركات الخاصة على حد سواء إلى نقل المسؤولية إلى محاورين آخرين. ودكرت المقررة الخاصة جميع الدول الأعضاء والشركات الخاصة بالتزامها بموجب القانون الدولي بالعمل وفقاً لمعايير العناية الواجبة التي اعترفت بها محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو لعام 1949⁽⁶⁾، ووفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. ولذلك فإن الدول ملزمة باتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان أن أنشطة الشركات الخاصة الخاضعة لولايتها أو سيطرتها لا تنتهك حقوق الإنسان. وبالمثل، فإن الشركات ملزمة بالانخراط في سلوك مسؤول لضمان احترام حقوق الإنسان.

(5) European Parliament, *Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses* (Brussels, European Union, 2020).

(6) محكمة العدل الدولية، قضية قناة كورفو، الحكم، 9 نيسان/أبريل 1949، تقارير محكمة العدل الدولية 1949، الصفحة 4.

ثالثاً - موجز المداوولات

ألف - مساهمات المشاركين في حلقة النقاش

19- ذكر السيد رويس أن السنوات الـ 20 الماضية شهدت زيادة مطردة في الجزاءات، ولا سيما الجزاءات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، مع ما يترتب عن ذلك من آثار كبيرة على التمتع بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وقال إن الولايات المتحدة، من جانبها، تعتبر الولاية خارج الحدود الإقليمية مضاعفاً فعالاً للقوة من أجل زيادة أثر الجزاءات الانفرادية. غير أن هذه الممارسة تثير شواغل قانونية أساسية.

20- أولاً، غالباً ما تتجاوز الجزاءات الانفرادية خارج الحدود الإقليمية ما يسمح به القانون الدولي المتعلق بالولاية القضائية. ومن الأمثلة على ذلك ممارسة الولايات المتحدة المتمثلة في تطبيق أنظمة الجزاءات ليس فقط على شركات الولايات المتحدة، ولكن أيضاً على الشركات الأجنبية التي تملكها شركات الولايات المتحدة أو تسيطر عليها. ويتعلق مثال ثانٍ بتطبيق جزاءات الولايات المتحدة على أي معاملات تجرى بدولارات الولايات المتحدة، بما في ذلك المعاملات بين كيانات أجنبية ومؤسسات مالية أجنبية ليس لها صلة وثيقة بالولايات المتحدة. ونظراً لمكانة دولار الولايات المتحدة المهيمنة في التجارة العالمية، فإن استخدامه كسلاح له أثر بعيد المدى في جميع أنحاء العالم، ويستحق الاهتمام الخاص - والرفض - من جانب مجلس حقوق الإنسان، وذلك أيضاً لمنع الآخرين من اتباع النهج نفسه.

21- ثانياً، غالباً ما تخالف الجزاءات التي تتجاوز الحدود الإقليمية القانون التجاري الدولي، بما في ذلك قانون منظمة التجارة العالمية. ومن الأمثلة على ذلك ما يسمى "القيود المفروضة على الدخول"، التي تقف بموجبها الشركات الأجنبية التي تتاجر مع بلدان معينة إمكانية الدخول إلى الدولة التي فرضت الجزاءات. وهذه الجزاءات الثانوية تقوض أيضاً السيادة السياسية والاقتصادية للبلدان الثالثة ولا تتفق مع مبدأ عدم التدخل. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى الأثر الذي يحتمل أن يشل اقتصاد البلد المستهدف بالجزاءات الأولية، فإن الجزاءات الثانوية يمكن أن تكون لها عواقب إنسانية ضارة وأن تؤثر سلباً على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية، على الرغم من أن نظم الجزاءات غالباً ما تنص على إعفاءات إنسانية. والواقع أن التعرض لعقوبات هائلة محتملة وتعد الإطار التنظيمي قد أسهما في ممارسة الإفراط في الامتثال على نطاق واسع، حيث تقوم الشركات ببساطة بقطع جميع المعاملات وتجنب التداول مع الجهات المستهدفة بالجزاءات الأولية.

22- ويهيب كل من الجمعية العامة، في قرارها 181/75، ومجلس حقوق الإنسان، في قراره 5/46، بجميع الدول إلى اتخاذ تدابير إدارية أو تشريعية للتصدي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية أو آثارها خارج الحدود الإقليمية. غير أن هذه الجهود ظلت، في الوقت الراهن، عقيمة إلى حد كبير. وعلى الرغم من أن التشريع المانع الصادر عن الاتحاد الأوروبي⁽⁷⁾، الذي يجري تنقيحه حالياً، يحظر رسمياً على شركات الاتحاد الأوروبي الامتثال لبعض وسائل الجزاءات التي تتجاوز الحدود الإقليمية والتي تفرضها الولايات المتحدة، فإنه ظل دون جدوى. وإن بذل جهد أكثر تضافراً ومتعدد الأطراف أمر محوري لاستجابة أكثر فعالية من أجل التصدي للجزاءات الانفرادية غير المشروعة.

23- وفي عام 1990، أدى الوعي المتزايد بالعواقب الإنسانية السلبية للجزاءات الاقتصادية إلى اتجاه نحو جزاءات أكثر استهدافاً على مستوى مجلس الأمن. بيد أن الاتجاه الحالي المتمثل في زيادة اعتماد

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

فردى الدول لجزاءات تتجاوز الحدود الإقليمية وثنائية أكثر من أي وقت مضى، خارج سياق الأمم المتحدة، مع إيلاء القليل من الاهتمام للأثر على المشغلين الاقتصاديين العاديين أو السكان المدنيين، يكشف مرة أخرى عن فظاظة الجزاءات كأداة من أدوات السياسة الخارجية. وخلص إلى أنه، في حين أنه من الواضح أن الجزاءات الانفرادية لن تختفي في المستقبل القريب، فإن لمجلس حقوق الإنسان دوراً هاماً يؤديه في فضح ومواجهة أخطر التجاوزات في هذه السياسات المتعلقة بالجزاءات.

24- وذكر السيد عسكري أن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية يشكل اختباراً إضافياً لتقييم مشروعية الجزاءات الانفرادية. ويؤدي الإفراط في الامتثال للجزاءات الثنائية إلى التدخل غير المشروع في الشؤون الداخلية للدول الثالثة. وذكر جمهورية إيران الإسلامية كمثال لبلد مستهدف.

25- وعادة ما تكون التدابير القسرية الانفرادية غير مبررة قانوناً، بل تستخدم بالأحرى كشكل من أشكال السياسة الخارجية لتحقيق مصالح وطنية ودولية. ولذلك، فإن المسألة الرئيسية المطروحة لحلقة النقاش تتعلق بمشروعية سياسات الإكراه المتبعة من البلدان التي تفرض جزاءات والتسامح إزاء الممارسة المتمثلة في الضغط على البلدان الخاضعة للجزاءات والبلدان الثالثة. ومن الناحية القانونية، لا يجوز الإكراه الذي يتخذ شكل تدابير قسرية انفرادية ذات أثر سلبي على حقوق الإنسان لأن هذه التدابير تؤثر عادة على قدرة الدول الخاضعة للجزاءات على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وتمنعها من ممارسة حقها في أن تقرر، بمحض إرادتها، النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها.

26- وشدد على أن نقشي جائحة كوفيد-19 يبين أن الدول الخاضعة للجزاءات غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان نتيجة لعبء الجزاءات المفروضة عليها. غير أن مبدأ عدم التدخل يحظر التدابير القسرية الانفرادية التي تؤثر تأثيراً سلبياً على قدرة الدول المستهدفة على تنفيذ التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان.

27- وأشار إلى أن التدابير القسرية الانفرادية اليوم تشمل أيضاً جزاءات ثنائية، مما يؤدي إلى التدخل غير المشروع في الشؤون الداخلية للدول الثالثة. ومن شأن عدم امتثال الجهات الفاعلة من الدول الثالثة أن يؤدي إلى فرض عقوبات مالية وفقدان إمكانية الوصول إلى أسواق رأس المال والأسواق المالية للدولة التي تفرض الجزاءات. ولذلك فإن تطبيق التدابير القسرية الانفرادية خارج الحدود الإقليمية يفرض السلطة القضائية للدولة التي تفرض الجزاءات على الشركات والأشخاص التابعين للدول الثالثة وعلى المنظمات الإنسانية، ويقوض قدرة الدول الثالثة على التعبير عن وجهة نظر سياسية مستقلة تتعارض مع السياسة الخارجية للدولة التي تفرض الجزاءات.

28- وذكرت السيدة غوردون أنها تقوم بالبحث والنشر منذ سنوات عديدة بشأن الأثر الإنساني للجزاءات، والولاية خارج الحدود الإقليمية، وفي الآونة الأخيرة، بشأن الإفراط في الامتثال والأثر المخيف للجزاءات الانفرادية. وقالت إنها تنتظر في المقام الأول في المجالين الأخيرين في سياق الجزاءات التي تفرضها الولايات المتحدة، والتي يمكن القول إنها، على الرغم من استخدام عبارة "الجزاءات المحددة الأهداف"، كانت الأوسع نطاقاً والأكثر عشوائية من حيث الضرر للسكان ككل، وللأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة على وجه الخصوص، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. أولاً، على الرغم من أن الجزاءات قد تكون انفرادية في البداية، فإنها تعمل من نواح كثيرة كتدابير عالمية؛ مثلاً عندما حالت التدابير التي فرضتها الولايات المتحدة دون وصول البلدان المستهدفة إلى المؤسسات العالمية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أو إلى سلع معينة لا تُنتج إلا في الولايات المتحدة، بما في ذلك البرمجيات والتكنولوجيا والمستحضرات الصيدلانية. ويتعلق مثال آخر بالنظام المالي للولايات المتحدة، بالنظر إلى أن دولار الولايات المتحدة هو العملة الاحتياطية في العالم، وأن معظم المعاملات المالية في العالم تتم عن طريق المؤسسات المالية للولايات المتحدة، وأن المعاملات الدولية تتم بالدولار بالنسبة للسلع الأساسية

الرئيسية، مثل النفط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المصارف وغيرها من الجهات الفاعلة الخاصة مهددة بالاستبعاد من النظام المالي للولايات المتحدة. وعلى الرغم من أن إدراج الأفراد والشركات والمؤسسات في القائمة السوداء يُفترض ألا يستهدف سوى مرتكبي الأفعال غير المشروعة من الأفراد ويعفو عن السكان المدنيين، فإن الأثر في الممارسة العملية يمكن أن يكون قطاعياً وعشوائياً وواسع النطاق.

29- وشددت على أن أثر هذه السياسات يتعاظم في ممارسة الإفراط في الامتثال. وغالباً ما تنطوي هذه الممارسة على تطبيق سياسات للحد من المخاطر، حيث ينسحب مصرف أو شركة شحن أو شركة تأمين وما إلى ذلك من سوق معينة تماماً بدلاً من المخاطرة بالتعرض لعقوبات صارمة من جانب حكومة الولايات المتحدة، غالباً عن طريق مكتب مراقبة الأصول الأجنبية التابع لوزارة الخزانة.

30- ويكون الإفراط في الامتثال مدفوعاً بشرطين: عدم اليقين بشأن متطلبات العناية الواجبة، وشدة العقوبات. فيجب على الجهة الفاعلة الخاصة أن تتخذ تدابير للحد من خطر تيسير المعاملات التي يقوم بها الأشخاص أو الشركات المستهدفة، ولكن ما يترتب على ذلك بالضبط ليس مبيناً بوضوح تام. وفي الوقت نفسه، إذا ارتكب مصرف ما خطأً في هذا الصدد، فقد يجد نفسه يدفع غرامات ببلايين الدولارات، بل وقد تُعلق عضويته في النظام المالي للولايات المتحدة. وميزة هذا الترتيب بالنسبة للدولة التي تفرض الجزاءات هي أنها تتمتع بسلطة تقديرية غير عادية. وهذان الشرطان، مجتمعين، يدفعان إلى اتخاذ القرار التجاري المتمثل في الانسحاب تماماً من الأسواق التي تكون عالية المخاطر أو يُنظر إليها على أنها كذلك، وقد أدّى إلى انخفاض كبير في الخدمات المصرفية. وكثير من هذه الأسواق يقع في جنوب الكرة الأرضية. ويفيد صندوق النقد الدولي بحدوث خسائر فادحة في علاقات المصارف المراسلة في أفريقيا والدول العربية وأمريكا اللاتينية وأماكن أخرى.

31- وفي الختام، ذكرت أن معالجة مشكلة الإفراط في الامتثال يقتضي أن تعمل الجزاءات بشفافية واتساق. وهذا من شأنه أن يغير حسابات المصارف وغيرها من الجهات الفاعلة الخاصة التي لا ترى خياراً سوى الانسحاب تماماً من بلد أو منطقة. غير أن ذلك يعني تقليصاً كبيراً للسلطة التقديرية الواسعة التي تمارسها البلدان التي تفرض الجزاءات. وتؤثر هذه الممارسات تأثيراً شديداً وواسع النطاق وعشوائياً على قدرة المنظمات الإنسانية على تلقي الأموال والاضطلاع بعملياتها، وتقييم حواجز وتكاليف كبيرة للأسر التي تعتمد على التحويلات المالية، وتزيد من سوء ظروف الاستثمار الأجنبي والتنمية الاقتصادية للبلدان المنخفضة الدخل.

32- وقال السيد تشانغ إن المجتمع الدولي لا يعترف بشرعية التدابير القسرية الانفرادية لأنها تنتهك مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه وتقوض استقلالات القوانين الوطنية، كما أنها تعطل بشدة النظام السياسي والاقتصادي الدولي وتحول دون إنشاء نظام حوكمة عالمية عادلة.

33- وفي سياق جائحة كوفيد-19، أثارت الجزاءات أزمات اقتصادية وإنمائية وإنسانية وانتهكت الحقوق الأساسية للناس في العيش والتنمية. وعلى وجه الخصوص، تأثرت حقوق الفئات الضعيفة، مثل النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، تأثيراً غير متناسب. وفيما يتعلق بأثر الجزاءات المفروضة على جمهورية فنزويلا البوليفارية وجمهورية إيران الإسلامية وكوبا، قال إنه يرى أن البلدان التي فرضت الجزاءات أساءت استخدام سلطاتها، مما أدى إلى تفاقم المشاكل الناجمة عن الفقر وعن جائحة كوفيد-19. واختتم كلمته بتشجيع مجلس حقوق الإنسان والمقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان على مواصلة الدعوة إلى رفع جميع الجزاءات الانفرادية.

باء - المناقشة التحوارية

34- خلال المناقشة التحوارية اللاحقة، أدلى ببيانات ممثلو الدول والجهات المراقبة التالية: الاتحاد الروسي، أذربيجان (باسم حركة بلدان عدم الانحياز)، وإندونيسيا، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبيلاروس، والجمهورية العربية السورية، وجنوب أفريقيا، وزمبابوي، والصين، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وقطر، وكوبا، وماليزيا، والنيجر، والاتحاد الأوروبي.

35- وأدلى ببيانات أيضاً ممثلو المنظمات غير الحكومية التالية: مجلس بيجين للحرف، ومركز الصين والعولمة، والمعهد الخيري لحماية ضحايا المجتمع، ومنظمة الدفاع عن ضحايا العنف، ومجموعة حقوق الإنسان للشيخ، والتحالف الإنجلي العالمي.

36- وتحدثت أذربيجان باسم حركة بلدان عدم الانحياز فأكدت من جديد أن التدابير القسرية الانفرادية تعوق التمتع بحقوق الإنسان وتنتهك ميثاق الأمم المتحدة وقواعد القانون الدولي ومبادئه. وفي مؤتمر القمة الثامن عشر لرؤساء دول أو حكومات بلدان عدم الانحياز، الذي عقد في باكو في عام 2019، شدد المشاركون على اعتراضهم على جميع التدابير القسرية الانفرادية، بما فيها تلك المستخدمة كأدوات للضغط السياسي أو الاقتصادي والمالي ضد أي بلد. فالطابع الذي يتجاوز الحدود الإقليمية لهذه التدابير لا يؤثر على البلدان المستهدفة فحسب، بل أيضاً على البلدان الثالثة. وأهابت حركة بلدان عدم الانحياز بجميع الدول ألا تفرض تدابير قسرية انفرادية وألا تطبق خارج الحدود الإقليمية القوانين المحلية التي تتعارض مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وتعرق التنفيذ الكامل للصوصك الدولية لحقوق الإنسان. وهذه التدابير تعوق أيضاً تنمية أقل البلدان نمواً والبلدان النامية، وتكون لها تكلفة باهظة لحقوق الإنسان الخاصة بأشد الفئات فقراً وبالأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة. وفي الختام، كررت حركة بلدان عدم الانحياز تأكيد أهمية تعزيز التعاون الدولي، وهو أمر ضروري لمعالجة الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان.

37- وشدد الاتحاد الأوروبي على المبادئ والسمات الرئيسية للجزاءات التي يفرضها، بغية تعزيز فهم أكبر لها وتأكيدها شرعيتها ومشروعيتها. وقال إن الجزاءات ليست عقابية بطبيعتها، بل يقصد بها تيسير إحداث تغيير في السياسات أو الأنشطة، لأنها تستهدف البلدان والكيانات والأفراد المسؤولين عن السلوك الخبيث المعني.

38- ويعتبر الاتحاد الأوروبي الجزاءات أداة من أدوات السياسة الخارجية والأمنية لدعم احترام حقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي. وتتفق جزاءاته تماماً مع التزامات الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء بموجب القانون الدولي. وفي الحالات التي تستهدف فيها الجزاءات أشخاصاً أو كيانات، تُحترم حقوق الإنسان احتراماً كاملاً، حسبما تقتضيه معاهدات الاتحاد الأوروبي وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. والجزاءات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك التدابير الاقتصادية القطاعية، تكون دائماً محددة الهدف وتُقرّر على أساس كل حالة على حدة.

39- ولا يفرض الاتحاد الأوروبي حظراً تجارياً كاملاً. وتستند عقوباته إلى معايير محددة للإدراج في القائمة السوداء، وتتطلب أدلة قوية من الناحية القانونية، وتكون مصحوبة باستدلال منطقي مقابل. ويمكن للأشخاص والكيانات المدرجة أسماؤهم أن يقدموا ملاحظات وطلبات لشطبهم من القائمة، ويمكنهم الطعن في التدابير أمام محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. وبالإضافة إلى ذلك، يستعرض الاتحاد الأوروبي نظم الجزاءات وتصنيفاتها على أساس منتظم، إما سنوياً أو كل ستة أشهر.

40- والجزاءات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي لا تنطبق خارج الحدود الإقليمية. فهي لا تتشئ التزامات على المشغلين من خارج الاتحاد الأوروبي، ما لم تكن أعمالهم تتم جزئياً على الأقل داخل الاتحاد الأوروبي. وبغية عدم إعاقة إيصال المساعدة الإنسانية والأنشطة الإنسانية، أنشأ الاتحاد الأوروبي نظاماً للاستثناءات من جزاءاته، يتسق مع نظام الاستثناءات المعمول به في إطار جزاءات الأمم المتحدة. والواقع أن جزاءات الاتحاد الأوروبي لم تستهدف قط الأغذية والأدوية. وعلاوة على ذلك، يتخذ الاتحاد الأوروبي تدابير مختلفة لدعم التنفيذ من أجل تجنب خطر الإفراط في الامتثال وزيادة الوعي بجزاءاته المحددة الأهداف.

41- وأيدت جمهورية فنزويلا البوليفارية البيان الذي أدلى به باسم حركة بلدان عدم الانحياز. فنكرت أن التدابير القسرية الانفرادية لها عواقب وخيمة في البلدان المتضررة، مما يولد مشاكل اقتصادية واجتماعية وإنسانية خطيرة طويلة الأجل وبعيدة المدى، وأهابت من جديد بالدول أن تكف عن تطبيقها. وقالت إن بعض البلدان تتجاهل هذه النداءات وتواصل فرض تدابير قسرية انفرادية تنتهك القانون الدولي وحقوق الإنسان والقواعد والمبادئ التي تحكم العلاقات السلمية والودية بين الدول وتشكل جرائم ضد الإنسانية. وأعربت عن رفضها لسن تشريعات غير قانونية ذات أثر يتجاوز الحدود الإقليمية، مما يستتبع تدخلاً خطيراً في الشؤون الداخلية للدول وسيادتها. وتعاني بلدان نامية مختلفة من فرض هذه التدابير.

42- وشددت جمهورية فنزويلا البوليفارية أيضاً على أن الحصار الاقتصادي والمالي الناجم عن التدابير القسرية الانفرادية يمثل عملاً قسرياً انفرادياً يتناقض مع أبسط مبادئ القانون الدولي والنظام القانوني الذي يحدد التبادل الاقتصادي والتجاري بين البلدان. وشددت على أهمية تعددية الأطراف والتعاون والتضامن فيما بين البلدان، وحثت على رفض اتخاذ هذه التدابير ضد أي دولة والاعتراف بآثارها على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية، والعقبة التي تمثلها بالنسبة للعلاقات التجارية الدولية والسلام والأمن ورفاه البشرية.

43- وشددت جمهورية إيران الإسلامية على ضرورة تبسيط المنظور الذي يركز على حقوق الإنسان في أي مناقشة تتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية. ورأت أن الدوافع السياسية ينبغي ألا تبرر أي معاناة إنسانية أو انتهاكات لحقوق الإنسان. وأعربت جمهورية إيران الإسلامية عن أسفها للميل إلى اللجوء إلى التطبيق التعسفي للجزاءات الانفرادية باسم مبادئ حقوق الإنسان لأن الجزاءات الانفرادية تتعارض بطبيعتها مع حقوق الإنسان. بل هي، على العكس من ذلك، تُصمَّم لانتزاع تنازلات سياسية من نظام الحكم في البلد المستهدف، مما يعرض سكانه لمعاناة مستمرة. فالتطبيق القسري للقانون المحلي خارج الحدود الإقليمية والجزاءات الانفرادية التي تفرضها بعض الدول تقوض الولايات القضائية الوطنية للبلدان المستهدفة. والدول الثالثة ملزمة أيضاً بالامتنال لتلك الجزاءات، متجاهلة المبادئ العامة للقانون الدولي المتعلقة بالولاية القضائية للدول. وهذه هي الحالة التي يمثل فيها الاتحاد الأوروبي للتدابير القسرية التي تتخذها الولايات المتحدة ضد البلدان المستهدفة. وأهابت جمهورية إيران الإسلامية بجميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، إلى الإبلاغ عن عدم مشروعية التدابير القسرية الانفرادية وآثارها السلبية في حقوق الإنسان.

44- وكررت كوبا إدانتها للحصار الاقتصادي والتجاري والمالي الذي تفرضه الولايات المتحدة على أنه أشد وأطول نظام للجزاءات الانفرادية تم تطبيقه على الإطلاق. ورأت أنه يشكل انتهاكاً صارخاً لحقوق الشعب الكوبي وعقبة رئيسية أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية الكوبية.

45- فقد أثر الحصار على جميع القطاعات. وبلغت الخسائر المتراكمة لما يقرب من ستة عقود من تطبيق هذه السياسة أكثر من 147,85 بليون دولار. وفي سياق جائحة كوفيد-19، شددت الإدارة السابقة في الولايات المتحدة الحصار إلى مستويات غير مسبوقة، حيث فرضت 243 تدبيراً من تدابير الحرب

الاقتصادية، كان آخرها إدراج كوبا في قائمتها الخاصة بالدول الراحية للإرهاب. وتؤثر هذه التدابير على قدرة البلد على الحصول على المعدات واللوازم الطبية الأساسية، والغذاء والوقود، واستخدامه للعملة الدولية، والقدرة على إرسال التحويلات، وقطاع السياحة والرحلات العائلية، وتشغيل القنصليات والسفارات، وكل ذلك لأسباب سخيفة قُدمت كمبررات. وقد عانت كوبا من التشهير بتعاونها الطبي الدولي والتلاعب بالحريات الدينية والحريات الأساسية، كجزء من خطوط الهجوم على حكومتها. وعلى الرغم من الصعوبات الناشئة عن الجائحة وآثار الحصار و"السياسة المعادية لكوبا"، فإن كوبا تؤكد من جديد التزامها بالدفاع عن كل حقوق الإنسان وتعزيزها للجميع.

46- وذكرت الجمهورية العربية السورية أن التدابير القسرية الانفرادية غير قانونية بموجب القانون الدولي. فعندما تتجاوز بلدان المنشأ ولايتها القضائية القانونية انتهاكاً لمبدأ الإقليمية، فإنها تنتهك المبدأ الأساسي الذي يقضي بأن تمارس الدول ولايتها القضائية السيادية، دون أن تمتدّها إلى خارج أراضيها. وفي ظل هذه الظروف، وجدت المؤسسات العامة والخاصة نفسها مجبرة على اتخاذ قرارات واعتماد سياسات تحت التهديد والضغط من البلدان التي تفرض التدابير. وكان للإفراط في الامتثال أثر مدمر على عمل المنظمات الإنسانية ومشاريعها، على الرغم من طبيعتها الطارئة. وقد تفاقم هذا الأثر بسبب غموض التدابير القسرية التي تستهدف الجمهورية العربية السورية، ولا سيما ما يسمى "الإعفاءات الإنسانية"، التي هي غير موجودة أو غير قابلة للتطبيق. ولذلك فهي ترحب بمبادرة المقررة الخاصة المتعلقة بإنشاء قاعدة بيانات عالمية عن أثر التدابير القسرية الانفرادية وتأييدها.

47- وأيدت ماليزيا البيان الذي أدلى به باسم حركة بلدان عدم الانحياز. وأعربت عن قلقها إزاء الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان والحالة الإنسانية، ليس في الدول المستهدفة فحسب، بل أيضاً في البلدان الثالثة. وقالت إن تطبيق القوانين والأنظمة التي تفرض تدابير قسرية انفرادية خارج الحدود الإقليمية، وزيادة الامتثال المفرط، أمران يثيران القلق بموجب القانون الدولي. وقد لا تسفر الجزاءات، بما فيها الجزاءات المحددة الهدف، عن النتيجة المرجوة، ولكن تكون لها بالأحرى عواقب سلبية بعيدة المدى. ويكون المواطنون الأبرياء والأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة من بين من يعانون أشد المعاناة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العقوبات لديها القدرة على شل اقتصاد المنطقة على نطاق أوسع، مما يقوض الجهود المبذولة لتحقيق خطة عام 2030 التي تضررت بالفعل بسبب جائحة كوفيد-19. وفي الختام، شددت ماليزيا على أن العواقب الإنسانية والمتعلقة بحقوق الإنسان ينبغي دائماً أن تحظى بالأولوية من جانب الدول.

48- وأكدت دولة قطر أن التدابير القسرية الانفرادية تنقر إلى الشرعية، لأنها تنتهك ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي وحقوق الإنسان والمبادئ التي تحكم السيادة والعلاقات السلمية بين الدول. ونظراً لانتشار استخدام التدابير القسرية على نطاق واسع، فإن هناك حاجة إلى التركيز على التحديات المتعلقة بمسائل الولاية القضائية والتدابير القسرية خارج الحدود الإقليمية، مما يؤثر على مسؤولية الدول ومساءلتها عن الأعمال التي تقوض حقوق الإنسان، بما في ذلك خارج حدودها. غير أن هذه المسائل ينبغي ألا تحول دون إنشاء آليات للجبر وتعويض الضحايا أو اتخاذ إجراءات لمنع تكرار هذه الانتهاكات.

49- وشدد الاتحاد الروسي على أن التدابير القسرية الانفرادية تقوض الجهود التي تبذلها الدول لحل حالات الأزمات وتنتهك حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً بموجب القانون الدولي. ومع استمرار جائحة كوفيد-19، تؤدي الجزاءات إلى تفاقم الوضع المتردي أصلاً، مما يزيد من إلحاق الضرر بالدول وحقوق مواطنيها. ورأى أن هذه التدابير مدمرة بشكل خاص في حالات النزاع، عندما تعوق الإمداد بلقاحات كوفيد-19، ومعدات التشخيص والعلاج، وما إلى ذلك. وقال إن الإعفاءات الإنسانية غير كافية وغير فعالة. وعلى الرغم من هذه الظروف، فإن البلدان الغربية مترددة في إعادة النظر في مواقفها ونهجها

غير القانونية، متجاهلة النداءات التي وجهها الأمين العام والمفوضة السامية لحقوق الإنسان لتعليق الجزاءات المفروضة على إمدادات الأدوية والمعدات والأغذية، وما يتصل بها من معاملات مالية، على النحو الضروري لمكافحة جائحة كوفيد-19. وتم أيضاً تجاهل النداء الذي وجهه رئيس الاتحاد الروسي لإنشاء "ممرات خضراء" في التجارة الدولية، خالية من الجزاءات وغيرها من الحواجز المصطنعة. وتتجاهل البلدان الغربية أثر القيود غير القانونية المفروضة على حقوق الإنسان، التي لا تمثل تسييساً للقضايا الإنسانية فحسب، بل أيضاً محاولة لاستخدام الجائحة لمعاينة الدول التي تعتبر مثيرة للجدل. وأعرب عن أسفه لأن عدد التدابير القسرية الانفرادية ونطاقها قد زادا زيادة كبيرة، ولأن استخدامهما يشمل جميع مجالات الحياة العامة، بما في ذلك الرياضة والثقافة: فعلى سبيل المثال، فرضت الولايات المتحدة جزاءات على نادي أحمات لكرة القدم. ويؤدي تطبيق الجزاءات الانفرادية كوسيلة لتحقيق الأهداف السياسية إلى تقاوم المواجهة بين الدول. وعلى العكس من ذلك، فإن الجهود السياسية والدبلوماسية المبذولة في إطار حوار غير ميسر والتقييد الصارم بقواعد القانون الدولي يشكّلان نهجاً أكثر فعالية.

50- وأعربت بيلاروس عن تأييدها لبيان الاتحاد الروسي، وأكدت من جديد أن التدابير القسرية الانفرادية وسيلة غير قانونية بموجب القانون الدولي. وعلاوة على ذلك، فإنها تعوق تحقيق البلدان الجماعي لأهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. وفي هذا الصدد، لا ينبغي إشراك الدول المتضررة فحسب، بل أيضاً المنظمات الدولية والقطاع الخاص في الجهود الرامية إلى دعم البلدان المتضررة من الجزاءات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تستجيب لظاهرة التدابير القسرية الانفرادية لأنها تؤثر تأثيراً مباشراً على حقوق العمال التي تسعى إلى حمايتها والدفاع عنها.

51- وذكرت الصين أن التدابير القسرية الانفرادية التي تتخذها الولايات المتحدة وغيرها من البلدان الغربية بموجب قوانينها المحلية تُستخدم لقمع الحكومات الشريفة للبلدان المعنية، ولتحرّض على "الثورات الملونة" وإسقاط الأنظمة. وهذه التدابير تنتهك القانون الدولي والمبادئ الأساسية للمساواة في السيادة وعدم التدخل في العلاقات الدولية. ومع استمرار جائحة كوفيد-19، فإن المجتمع الدولي بحاجة ماسة إلى الاتحاد والتعاون للتصدي للتحديات الراهنة. وقد كشفت عدة بلدان الجزاءات الانفرادية، باسم حماية الحرية والديمقراطية، ولكنها أسهمت في إضعاف جهود البلدان للتصدي للجائحة. وتقوض هذه التدابير التعاون الدولي في مكافحة الجائحة وتحرم البلدان من حقوقها المشروعة في العلاج الطبي والقاحات. وعلاوة على ذلك، فإنها تعرض للخطر المباشر حق سكان البلدان المتضررة في الحياة والصحة، ولا سيما أولئك الذين يعيشون في أوضاع هشّة؛ وتقوض حقوق العمال، كما هو الحال في منطقة شينجيانغ الإيغورية المتمنعة بالحكم الذاتي؛ وتؤدي إلى كوارث إنسانية. وحثت الصين الولايات المتحدة والبلدان المعنية الأخرى على الإلغاء الفوري والكامل للتدابير القسرية الانفرادية، واتخاذ إجراءات عاجلة للقضاء على آثارها السلبية على حقوق الإنسان. وقالت إن على المجتمع الدولي أن يعارض معاً أي تدخل في الشؤون الداخلية للبلدان الأخرى، وأن يعزز المساواة بين جميع البلدان، وأن يشجع على تطوير النظام الدولي والحوكمة العالمية في اتجاه أكثر إنصافاً.

52- وأكدت إندونيسيا من جديد معارضتها للتدابير القسرية الانفرادية كأداة لممارسة الضغط السياسي أو الاقتصادي، ولا سيما ضد أقل البلدان نمواً والبلدان النامية. وأكدت أن هذه التدابير لا تزال تشكل عقبة أمام الأعمال الكاملة لحق الدول في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فهي تؤثر في عمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني وحقوق الإنسان لسكان الدول المستهدفة، مع تأثير غير متناسب على الفقراء والفئات الأكثر ضعفاً، لا سيما في مواجهة جائحة كوفيد-19. وفرض هذه التدابير أثر منهك على القطاع الصحي الضعيف أصلاً في الدول المستهدفة. وأعربت عن تأييدها القوي للرأي القائل بأن الشواغل الإنسانية ينبغي أن تأخذها الدول دائماً في الحسبان عند البت في تطبيق أو تنفيذ أي تدابير انفرادية. ورأت أن على الدول أن تسعى إلى تحقيق تعددية الأطراف وأن تخفف من الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية.

53- وأعربت زيمبابوي عن تأييدها للبيان الذي أدلى به باسم حركة بلدان عدم الانحياز. وقالت إنها تدين استخدام بعض البلدان تدابير قسرية انفرادية تتجاوز حدودها الإقليمية كأداة للسياسة الخارجية لإعاقة أو حتى منع الوصول إلى الأسواق التجارية والمالية في زيمبابوي. ولهذه الممارسة أيضاً أثر إرغام الدول الثالثة على الاصطفاف مع توقعات البلدان التي تفرض الجزاءات. وأشارت إلى أن المقررة الخاصة شددت في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان على توافق الآراء العام في الفقه القانوني في جميع أنحاء العالم بشأن عدم مشروعية تطبيق الجزاءات خارج الحدود الإقليمية⁽⁸⁾. وكثيراً ما يؤدي توسيع الولاية القضائية بحكم الواقع خارج الحدود الإقليمية إلى الإفراط في الامتثال من جانب الكيانات العامة والخاصة، كوسيلة لتجنب العقوبات المدنية والجنائية المحتملة على انتهاك نظم الجزاءات عن غير قصد. وعلاوة على ذلك، أبرز مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، في قراراتهما ذات الصلة، ما للتدابير القسرية الانفرادية التي تتجاوز الحدود الإقليمية من أثر سلبي على الأعمال الكاملة لحقوق الإنسان. وأكدت أن الجزاءات الانفرادية المفروضة على زيمبابوي أثرت تأثيراً سلبياً كبيراً على جميع قطاعات اقتصادها، ولا سيما قطاعي الخدمات المصرفية والمالية. فعلى سبيل المثال، أدى تصنيف البلد ورباطه المالية برمتها مع بقية العالم على أنه عالي المخاطر إلى فشل المصارف الزيمبابوية في الوفاء بالتزامات عملائها، بسبب إنهاء ترتيبات المصارف المراسلة مع المؤسسات المالية الدولية في الولايات المتحدة وأوروبا. وحثت زيمبابوي المجتمع الدولي على اتخاذ إجراءات عاجلة وفعالة لإنهاء التدابير القسرية الانفرادية التي تتجاوز الحدود الإقليمية كوسيلة للإكراه السياسي والاقتصادي.

54- وأكدت دولة بوليفيا المتعددة القوميات أن التدابير القسرية الانفرادية تقوض القانون الدولي وتؤثر تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، مع ما يترتب على ذلك من عواقب غير متناسبة على الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة وعلى مكافحة الجائحة. وشددت على الحاجة إلى مناقشة الكيفية التي يمكن بها لبلدان شمال الكرة الأرضية أن تساعد البلدان المتضررة من هذه التدابير لضمان التمتع الكامل بحقوق الإنسان. ووجهت الانتباه إلى الأثر الإنساني لهذه التدابير وأعربت عن تضامنها مع الأشخاص المعنيين. واختتمت بتشجيع تعددية الأطراف واحترام القانون الدولي بوصفهما أداتين رئيسيتين لتعزيز الحوار والتضامن بين البلدان.

55- وذكرت جنوب أفريقيا أن التدابير القسرية الانفرادية، لا سيما في سياق جائحة كوفيد-19، تؤثر تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، مع ما يترتب على ذلك من عواقب غير متناسبة بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة، ولا سيما النساء والأطفال. وقالت إن الاتحاد الأفريقي قد أدان هذه التدابير ودعا إلى رفعها، مشيرة إلى أثرها السلبي على الظروف الاجتماعية - الاقتصادية للبلدان والتعمير والتنمية بعد انتهاء النزاعات. وأعربت جنوب أفريقيا عن قلقها إزاء تطبيق القوانين والأنظمة التي تفرض تدابير قسرية انفرادية خارج الحدود الإقليمية، وإزاء الزيادة في ممارسات الامتثال المفرط، التي لها أثر مدمر على العمليات الإنسانية وإيصال المعونة في البلدان المستهدفة. وحثت الدول على الامتناع عن نقل المسؤولية عن الامتثال المفرط إلى الشركات الخاصة. فالتدابير القسرية الانفرادية، وبعدها الذي يتجاوز الحدود الإقليمية، تحول دون الأعمال الكاملة لحق الدول في التنمية، بسبب تأثيرها اليومي السلبي على سبل عيش الناس وعلى الحالة الإنسانية العامة في العديد من البلدان وتزايد ضعف السكان الفقراء.

56- وأكد النيجر أن التدابير القسرية الانفرادية تؤثر تأثيراً سلبياً على السكان المعنيين وتقوض حقوق الإنسان. ورأى أن على المجتمع الدولي أن يبذل قصارى جهده للامتثال لمبادئ الأمم المتحدة وتعزيز حقوق الإنسان، بغض النظر عن الدين أو الجنسية أو العرق.

57- وذكر مركز الصين والعولمة أن غالبية الجزاءات الانفرادية لا تقي بالالتزامات والمعايير الدولية المسموح بها في مجال الحقوق. وقال إن بلداناً كثيرة تصبح هدفاً لهذه التدابير، ويعاني سكانها من نقص حاد في الضروريات اليومية كما يعاني نموها الاقتصادي من الركود. ولا تُستثنى الصين من ذلك، وتتجاهل بعض الدول الغربية إنجازات الصين فيما يتعلق بتخفيف حدة الفقر وتلوم الصين في الوقت نفسه على السياسات التي تنتهجها ضد الأقليات العرقية في منطقتي شينجيانغ الإيغورية والتبت المتمعتين بالحكم الذاتي. غير أن الجزاءات تعوق التنمية الاقتصادية لشعب شينجيانغ الإيغوري. وأدانت أي شكل من أشكال التدابير القسرية الانفرادية التي تنتهك حقوق الإنسان.

58- وقال التحالف الإنجلي العالمي إن الجزاءات الانفرادية تساهم في انتشار الفقر على نطاق واسع، وتزيد الاعتماد على المساعدات الإنسانية، وتعوق قدرة المنظمات الكنسية على تقديم المعونة الأساسية. وتتردد المصارف على نحو متزايد في تحويل الأموال المخصصة للمعونة الإنسانية إلى المنظمات غير الحكومية والمنظمات الكنسية المحلية. ويؤثر الاستخدام الواسع النطاق للجزاءات الانفرادية أيضاً تأثيراً ضاراً على السكان المدنيين، لا سيما في البلدان التي تعاني من الحروب والعنف الداخلي والفساد المنهجي والجفاف والفيضانات وجائحة كوفيد-19. ودعا الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والحكومات الأخرى إلى إعادة النظر في الاستخدام الواسع النطاق للتدابير القسرية الانفرادية وإعطاء الأولوية لرفاه المدنيين والحوار والحلول السياسية.

59- وأعربت منظمة الدفاع عن ضحايا العنف عن بالغ قلقها إزاء أثر تطبيق التدابير القسرية الانفرادية خارج الحدود الإقليمية على النظم المشتركة بين المصارف والإفراط في الامتثال من جانب أطراف ثالثة، بما في ذلك الجزاءات الانفرادية التي تؤدي إلى الحد من إمكانية حصول السكان الخاضعين للجزاءات على الأدوية واللقاحات المنقذة للحياة. وأعربت أيضاً عن قلقها إزاء التجاهل الذي تبديه البلدان التي تفرض الجزاءات للقرارات المتكررة لمجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، ولدعوات سلطات الأمم المتحدة إلى إلغاء الجزاءات الانفرادية خلال جائحة كوفيد-19⁽⁹⁾. وأهابت المنظمة بالمشاركين في حلقة النقاش إلى تقديم توصيات إلى المجتمع الدولي بشأن كيفية التعامل مع البلدان التي تفرض الجزاءات وتعتبر نفسها فوق القانون، وكيفية تعزيز سيادة القانون الدولي ضد النزعة الانفرادية، وكيفية إنهاء البعد الذي يتجاوز الحدود الإقليمية للجزاءات. وحثت كذلك المشاركين في حلقة النقاش على تقديم اقتراحات إلى المجلس بشأن إنشاء آلية للتعويض عن انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية، وعلى مساءلة مرتكبيها.

60- ورحبت مجموعة حقوق الإنسان للشيخ بالجهود التي تبذلها المقررة الخاصة وأعربت عن قلقها العميق إزاء تطبيق الدول والمنظمات الإقليمية للتدابير القسرية الانفرادية، مع تجاهل أحكام مجلس الأمن. وأكدت المجموعة أن هذه التدابير تشكل تدهوراً في سيادة القانون، وأن البلدان الغربية هي التي تتخذها أساساً. ويمكن اعتبار التجميد المالي لدولة ما جريمة ضد الإنسانية. وقد نُظِّمت التدابير القسرية الانفرادية المستخدمة خلال النزاعات المسلحة على الصعيد الدولي من أجل حماية السكان المدنيين. غير أن اللائحة التي تعالج الإكراه الاقتصادي نُفِّذت تنفيذاً سيئاً. وسلطت المجموعة الضوء على ضرورة العمل من أجل وضع قيود قانونية واضحة وقوية لهذه التدابير، وبناء تضامن جماعي وحلول حوار بناء على الصعيد العالمي.

(9) انظر، على سبيل المثال، <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060092> و <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/un-coronavirus-cuba-iran-venezuela-north-korea-zimbabwe-sanctions-pandemic/> و <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26155&LangID=E> و <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20024.doc.htm>، و A/HRC/39/54، و A/HRC/42/46.

61- وشدد مجلس بيجين للحرف على أنه، على الرغم من أن العلم والتكنولوجيا متطوران للغاية، فإن التقدم في تعزيز حقوق الإنسان التي تقابلها لا يزال منعماً. وتشكل التدابير القسرية الأحادية عقبات تؤثر تأثيراً خطيراً على عدالة التجارة العالمية، واستقرار النظام الدولي، وأوجه التآزر في التعلم المتبادل بين مختلف البلدان. وقد عقد مجلس بيجين للحرف عدة حوارات للتعلم المتبادل تستند إلى الحرف اليدوية والفن والآثار الثقافية من فترات مختلفة لتعزيز التضامن والتعاون. وينبغي للبلدان أن تعزز الحوار القائم على المساواة والتعاون والاحترام المتبادل.

62- وأعرب المعهد الخيري لحماية ضحايا المجتمع عن قلقه العميق إزاء الانتهاكات المستمرة والمنهجية لحقوق الإنسان الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية، على الرغم من التراخيص القصيرة الأجل للسلع الإنسانية. وقال إن الحقوق التي تأثرت بشكل خاص هي الحق في الحياة والصحة والغذاء والدواء واللقاحات بين السكان المستهدفين، وبين الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقات الذهنية والنفسية-الاجتماعية. وفي ضوء عواقب هذه التدابير، ولا سيما خلال جائحة كوفيد-19، حث المعهد المشاركين في حلقة النقاش على إيجاد حلول لإنهاء جميع أشكال التدابير القسرية الانفرادية فوراً. وينبغي أن تستتبع آثارها الضارة التي تتجاوز الحدود الإقليمية مسؤولية الدولة التي تقرض الجزاءات بموجب صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة.

جيم - الملاحظات الختامية للمشاركين في حلقة النقاش

63- أكد السيد رويس الحاجة إلى صقل النهج الحالية إزاء التدابير القسرية الانفرادية، معترفاً بأن الدول يمكنها تنظيم مشاريعها عملاً بمبدأ الجنسية. ورأى أن من الضروري أن يكون هناك مزيد من الحوار بين الدول فيما يتعلق بجواز فرض الجزاءات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكون الإعفاءات الإنسانية أكثر سهولة وينبغي الحد من تعقيد التشريعات الوطنية القائمة حتى لا تعاني المنظمات الإنسانية بصورة غير مباشرة من آثار هذه التشريعات ومن التدابير القسرية الانفرادية. وخلص إلى أن محكمة العدل الدولية، شأنها شأن مجلس حقوق الإنسان، اتخذت في قضية معلقة بين جمهورية إيران الإسلامية والولايات المتحدة، موقفاً مفاده أن الجزاءات ينبغي ألا تؤثر على الإمدادات والمعدات الطبية وتخزين الأغذية والسلع الزراعية.

64- وقال السيد عسكري إنه يرى أن هناك توافقاً في الآراء في المجتمع الدولي بشأن عدم مشروعية التدابير القسرية الانفرادية، لأسباب قانونية وإنسانية وسياسية. ورأى أن التعاون بين الدول، بما في ذلك التعاون بشأن رفع الجزاءات، أمر محوري لمكافحة جائحة كوفيد-19. وخلص إلى أن تطبيق التشريعات الوطنية خارج الحدود الإقليمية في شكل فرض تدابير قسرية انفرادية يقوض القانون الدولي. وهذه الممارسة تعزز المصلحة الذاتية والانفرادية، وتعوق التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وتنتهك مبادئ عدم التدخل والاستقلال السياسي وسيادة الدول، بما في ذلك في الدول الثالثة. ولذلك يجب أن تستند الحلول إلى المساواة في السيادة، ومبدأ عدم التدخل، وحقوق الإنسان، وحسن النية، والتعاون، والتضامن بين الدول.

65- وأشارت السيدة غوردون إلى أن عواقب بعض القرارات التي اتخذتها وزارة الخزينة في الولايات المتحدة كانت مدمرة بشكل خاص لبلدان جنوب الكرة الأرضية، التي فقدت إمكانية الوصول إلى النظام المصرفي بينما كانت تحاول الامتثال للالتزامات العناية الواجبة. وفي نهاية المطاف، فإن الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة هم الذين يعانون أشد المعاناة من الاستبعاد المالي، ولا سيما النساء، والأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية، والأشخاص الذين يعملون في القطاع غير الرسمي. ورأت أن تكاليف وأعباء الامتثال كبيرة بالنسبة للمؤسسات المالية في جنوب الكرة الأرضية. وفي الوقت نفسه،

فإن خطر فقدان العميل لإمكانية الحصول على الخدمات المصرفية، عندما يسعى المصرف إلى تلبية متطلبات العناية الواجبة، كثيراً ما يشكل عبئاً على أضعف الفئات السكانية. وقد تفاقمت درجة الاستبعاد المالي إلى حد كبير في مناطق جنوب الكرة الأرضية، مما أثر على النساء، والأعمال التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وصغار المزارعين، واللاجئين، والقطاع غير الرسمي. أما التحويلات التي يرسلها أفراد الأسر العاملون في الخارج، وهي تحويلات ذات أهمية حاسمة بالنسبة لاقتصادات العديد من البلدان المنخفضة الدخل، فقد خُفّضت أو تأخرت أو انقطعت، ويرجع ذلك جزئياً إلى إطار الجزاءات الذي وضعته وزارة الخزانة في الولايات المتحدة. وخلصت إلى أن العديد من المنظمات غير الربحية تعاني، على نحو مماثل، من استحالة الوصول إلى المعاملات المالية اللازمة لعملياتها العاجلة، نتيجة للعقوبات المتمثلة في الجزاءات التي تؤدي فيها التدابير الانفرادية التي تتخذها الولايات المتحدة دوراً رئيسياً.

66- وكرر السيد تشانغ من جديد أن التدابير القسرية الانفرادية غير قانونية بموجب القانون الدولي. وأوصى بإيلاء مزيد من الاهتمام لاحتياجات المتضررين منها بصورة غير مباشرة وللأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة، لأن العديد من المنظمات غير الربحية تعاني أيضاً من استحالة الدخول في معاملات مالية.

67- واختتمت المقررة الخاصة المعنية بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان قائلة إلى أن تطبيق الجزاءات الأولية والثانوية، والعقوبات المدنية والجنائية، قد أدى إلى تزايد الشعور بالخوف بين الدول والمنظمات غير الحكومية والمانحين والأفراد. وقالت إن الشركات، بما في ذلك البنوك، تميل إلى اختيار سياسات خالية من المخاطر، مما يؤدي إلى تزايد الإفراط في الامتثال. ولهذا السبب، أصدرت بعض الدول قوانين لحماية أعمالها التجارية، وهو ما تجري مناقشته بنشاط كجزء من استعراض النظام الأساسي للاتحاد الأوروبي المتعلق بالمنع الجاري حالياً. وفي حين أن هذه القوانين قد تساعد على حماية الأعمال التجارية، فإنها لا تساعد على تجنب الإفراط في الامتثال وحماية حقوق الإنسان. وقد أنشئت الأمم المتحدة لضمان سيادة القانون في العلاقات بين الدول وحماية السلام والأمن وحقوق الإنسان للأفراد. ويجب ألا يطغى هذا الخوف من أثر التدابير القسرية الانفرادية على حماية حقوق الإنسان. وخلصت إلى أن من الضروري أن تواصل في مجلس حقوق الإنسان مناقشة مسألتي الامتثال المفرط والبعد الذي يتجاوز الحدود الإقليمية للجزاءات.