العقوبات الاقتصادية لمكافحة الارهاب

ماهية العقوبات الإقتصادية:

يقصد بالعقوبات الإقتصادية، قطع أو التهديد بقطع العلاقات الإقتصادية بين الدول بهدف التوصل إلى تغيير في تركيب أو مواقف أو سياسيات البلد أو المجموعة المستهدفة. ويمكن للعقوبات أن تأخذ صيغا عديدة تشمل: حظر الإستيراد أو التصدير أو كلاهما، تقييد المبادلات المالية، وقف المساعدات العسكرية أو الإقتصادية، تقييد السوق المالية، الخ. وهي تطبق من جانب دولة واحدة أو عدة دول عبر هيئة إقليمية أو دولية (الأمم المتحدة، الإتحاد الأوربي، جامعة الدول العربية..). والعقوبات على نحو «نموذجي» توقف التجارة والإستثمارات وتمنع البلد المستهدف من بيع و شراء البضائع في السوق العالمية. كما أنها قد تستهدف سلعاً معينة كالسلاح والنفط، ويمكن لها أن توقف الملاحة الجوية، أو أن تقطع مؤقتاً أو أن تقلص بشكل حاد العلاقات الدبلوماسية، أو أن توقف حركة الأشخاص، أو أن تمنع الإستثمارات أو أن تجمد الأرصدة في المصارف الدولية.

الغرض من فرض العقوبات الإقتصادية في أغلب الأحيان هو خدمة المصالح السياسية والقومية الملحة دون الأخذ في الإعتبار النتائج الاستراتيجية التي ستنجم عن هذه العقوبات على المدى البعيد. ولكي تنجح العقوبات الإقتصادية في تحقيق أهدافها يجب أن يتم تفصيلها وتوجيهها بعناية لتحقيق تلك الأهداف، كما يجب مراعاة ومعرفة الآثار التي ستترتب عليها. ويرى الخبراء أيضًا أن الهدف من فرض العقوبات ينبغي أن يكون هدفًا معتدلاً، وذلك من أجل أن تحقق العقوبات الهدف المراد في فترة زمنية معقولة. وعلى الرغم من أنه لا يوجد خيارات تخلو من المخاطر، وليس هناك عقوبات غير قابلة للإنتهاك، إلا إن فرص نجاح العقوبات الإقتصادية يمكن أن يتطور بشكل كبير من خلال الدقة الهائلة في تحديد الأهداف. إستخدمت عصبة الأمم إستنادا إلى المادة ١٦ من ميثاقها، سلاح العقوبات الإقتصادية بحق إيطاليا لغزوها إثيوبيا عام ١٩٣٥م، ومن ثم تبين أن العقوبات جزئية وغير فعالة. وفي ١٩٣٦/٧/١٥م إجتمعت لجنة العقوبات في العصبة لتوصي برفع كافة الإجراءات المفروضة بموجب المادة ١٦ رغم ضم موسوليني للحبشة في ١٩٣٦/٥/٩م.

شكّلت هيئة الأمم المتحدة التي تنص بما يخص موضوع العقوبات في المادة ٤١ من ميثاقها على أنه «يحق لمجلس الأمن الدولي دعوة الدول الأعضاء وفرض إجراءات لا تتضمن قوة السلاح لتفعيل قراراته ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية وقطع العلاقات الدبلوماسية( ).

«وفي المادة ٣٩ من الميثاق: «يقر مجلس الأمن وجود أي تهديد للسلم أو إنتهاك للسلم أو عمل عدواني ويتخذ التوصيات أو يقرر الإجراءات الواجب إتخاذها».

فرض مجلس الأمن الدولي خلال الأربعين سنة الأولى من عمر الأمم المتحدة العقوبات على نظامين: الأول: روديسيا الجنوبية أي «زيمبابوي اليوم» والثاني نظام الأبارتايد في جنوب أفريقيا، حيث كان على رأس كلا النظامين أقلية بيضاء مستوطنة. في حالة روديسيا فرضت عقوبات «إلزامية» عام ١٩٦٦م بعد إعلان الأقلية البيضاء للإستقلال من جانب واحد، ورفعت عام ١٩٦٩م بعد مباحثات أدت إلى وصول حكومة أغلبية سوداء.

من مفارقات التاريخ، أن بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية هما الدولتان اللتان عارضتا العقوبات ضد نظام التمييز العنصري في جنوب إفريقيا بالرغم من الضغوطات الشديدة عليهما في مجلس الأمن. وأخيراً وبعد إجراءات تطوعية (كان قد تم التصويت عليها عام ١٩٦٣م) كان لها نتيجة ضعيفة محدودة، وافقتا على مقاطعة إلزامية Arms Embarg- عام ١٩٦٩م. لكنها عارضت كل الجهود التي بذلت من خلال الأمم المتحدة لتشديد هذه العقوبات من ضمنها مشروع قرار أستعمل ضده العضوان الدائمان في مجلس الأمن حق النقض في ٨ آذار ١٩٨٨م. وبالرغم من ذلك أرغمت حملة دولية الحكومات والمستثمرين على تبني إجراءات المقاطعة. ويعتقد العديد من المختصين أن المقاطعة ساعدت في إجبار نظام التمييز العنصري على الإنهيار وفي إنتقال سلمي نسبياً للسلطة.

وبعد الحرب الباردة، فرضت الولايات المتحدة الأمريكية على الأمم المتحدة وبالأخص مجلس الأمن قراءتها الخاصة، بما يتعلق بفرض العقوبات وذلك حسب ما يتفق مع مصالحها السياسية

والإقتصادية. فبإيعاز من الولايات المتحدة، لجأ مجلس الأمن منذ عام ١٩٩٠م إلى إستعمال عقوبات دولية بحق عدة بلدان (العراق ١٩٩٠م، يوغسلافيا السابقة١٩٩١، الصومال، هايتي وأنغولا ١٩٩٣م، رواندا ١٩٩٤م، ليبيريا ١٩٩٥م، السودان وبروندي ١٩٩٦م.

بالطبع، لم تقتصر العقوبات على غطاء مجلس الأمن فقط حيث هناك عقوبات فرضتها الولايات المتحدة منفردة على ما يقارب خمسين دولة. هذا بالإضافة إلى عدد مماثل من العقوبات الثنائية التي في غالبها أنجلو-أمريكية، والتي طالت في غالبها دول العالم الثالث بما فيها دولا عربية وإسلامية.

تدخل الاعتبارات السياسية في تحديد حجم ومدى العقوبة المفروضة. وعليه، تراوحت هذه العقوبات من استخدام القوة المجردة إلى حظر بيع السلاح ووقف الطيران ومنع تصدير النفط والحرمان من المساعدات الدولية وتخفيض التمثيل الدبلوماسي ومنع سفر المسئولين الحكوميين. وبما أن فرض العقوبات يستلزم مناخا دوليا توافقيا بين الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن، فقد لجأت الولايات المتحدة لإستعمال كل الوسائل المتاحة من ضغط وتهديد ورشوة وإستعمال القوة لفرض العقوبات التي شاءتها، كما حاولت إبرازها وكأنها قضية المجتمع الدولي.

العقوبات في القانون الدولي:

الصراعات والحروب التي نشبت بين دول العالم المختلفة منذ القديم، لم تقتصر مسبباتها على الأسباب السياسية فحسب وإنما كانت الخلفية الإقتصادية من الأسباب الرئيسة سواء كانت ظاهرة أو مستترة، ومن نتائج هذه الحروب توسعت مناطق نفوذ لدول معينة إمتلكت القوة الاقتصادية والعسكرية، وتحولت دول أخرى من إمبراطوريات كبيرة إلى إقطاعات أو مستعمرات تابعة لإمبراطوريات كبرى.. ولم يكن تحقيق الإنتصار أو الغلبة خلال تلك الحروب رهناً بالقوة العسكرية بل ترافق إستخدام السلاح العسكري بإستخدام السلاح الإقتصادي تحت مسميات عديدة مثل (حظر، حصار، عقوبات إقتصادية) الذي يعود إستخدامه إلى ما قبل الميلاد، وتطور أسلوب الحرب الإقتصادية في العصر الحديث حيث أستخدم أثناء الحربين العالميتين الأولى

والثانيــة وما بينهما.. أما بعد الحرب العالمية الثانية فأصــبح فرض العقوبات الإقتصــادية يحتاج إلى موافقــة جماعية دولية.. إذ إن المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالعقوبات تضــمنت: "لمجلس الأمن أن يقرر أي الاجراءات التي لا تنطوي على إستعمال القوة ينبغي إستعمالها من أجل تنفيذ قراراته" وعرفت المواد اللاحقة الأحكام المتعلقة باســتعمال القوة.. مما يعني إرســاء لنمط الغموض في آليــة إســتخدام الأمم المتحدة لنظــام العقوبات، مما جعل دولاً معينــة تنفرد بفرض عقوبــات على دول أخرى بهدف إخضــاعها لهيمنتها كما تفعل الولايات المتحــدة الأمريكية اليوم. وتعددت أشكال العقوبات الإقتصادية على بعض الدول العربية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية لوحدها دون قرار من مجلس الأمن ووفقاً لمشيئتها وإتهاماتها المزعومة أو بمشاركة الأمم المتحدة. ففي السنوات الخمس والأربعين الأولى، لم تصدر قرارات من مجلس الأمن الدولي بشأن العقوبات الإقتصــادية إلا في حالتين هما: روديســيا (١٩٦٦) وجنوب أفريقيا (١٩٧٧). ومنذ إنتهاء الحرب الباردة لجأ مجلس الأمن، بصــورة متزايدة، إلى العقوبات الإقتصــادية الجماعية. فقد فرضــت عقوبات على العراق وعلى يوغوســلافيا الســابقة وعلى هايتي والصــومال وليبيــا وليبيريا وأنغولا ورواندا والســودان. وكما نلاحظ من هذه الأمثلة، فإن عقوبــات الأمم المتحدة يمكن أن تفرض في زمن السلم كما تفرض في أوقات النزاع المسلح.

وفي السنوات الأخيرة، أصبحت العقوبات، وبخاصة العقوبات التجارية الشاملة، تثير قلق المنظمات الإنســانية، بما فيها اللجنة الدولية للصليب الأحمر، بســبب ما يترتب على هذه العقوبات من آثار إنســانية. ولقــد تمكنت هذه المنظمــات، أثنــاء عملياتها الميدانية، مــن ملاحظة الآثار الإنســانية القاســية لبعض أنظمة العقوبات ســالفة الذكر. ذلك أن العقوبات قد لا تؤثر ســلبيا على الأوضاع الإنسانية لسكان الدولة المستهدفة فحسب، وإنما قد تؤثر أيضا على تقديم المساعدة الإنسانية.

ونظــرا لتزايد لجوء المجتمع الدولي لفرض عقوبات اقتصــادية، وبالنظــر إلى ما يترتب على هذه العقوبات من آثار إنســانية، يصــبح مــن المهم بحث الإطار القانوني الذي يمكــن أن تفرض داخله عقوبات اقتصــادية، والحدود القانونية لفرضــها والأسباب السياســية التي تدعو إلى وضع حدود لممارسة مجلس الأمن لسلطته في فرض العقوبات.

الإطار القانوني للعقوبات الإقتصادية:

يمكن لمجلس الأمن أن يدعو إلى فرض عقوبات إقتصادية جماعية بمقتضى المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة، إذا كان قد قرر أولا، بمقتضى المادة ٣٩، أن هناك تهديدا للسلام، أو خرقا للسلام أو عملا من أعمال العدوان، وإذا كان الهدف من فرض العقوبات هو الحفاظ على السلام والأمن الدوليين أو إعادتهما.

على أنه قبل إستعراض الإعتبارات القانونية والسياسية التي تحدد سلطة مجلس الأمن في فرض عقوبات إقتصادية، يصبح من المهم وضع السلطة المجلس في فرض العقوبات في إطارها القانوني والسياسي. فالأهداف التي من أجلها أنشئت الأمم المتحدة واردة في المادة الأولى من الميثاق. ولا شك أن الهدف الرئيسي هو الحفاظ على السلام والأمن الدوليين، الذي تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى على تحقيقه من خلال التدابير الواردة في الباب السادس من أجل التسوية السلمية للمنازعات أو الإجراءات القسرية المنصوص عليها في الباب السابع.

وإذا ما قرر مجلس الأمن وجود تهديد للسلام أو إنتهاك له أو عمل من أعمال العدوان، فسوف يصدر توصيات أو يقرر إتخاذ التدابير للحفاظ على السلام والأمن الدوليين أو إعادتهما. وقد تكون هذه التدابير هي المنصوص عليها في المادة ٤١ "التي لا تتضمن إستخدام القوة المسلحة"، مثل العقوبات الإقتصادية، أو التدابير الواردة في المادة ٤٢ والتي تتضمن "الأعمال العسكرية التي تمليها الضرورة للحفاظ على السلام والأمن الدوليين أو إعادتهما".

القيود على العقوبات بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي:

هناك من يقول بأن مجلس الأمن ليس ملزما بتنفيذ قانون حقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني عندما يفرض عقوبات إقتصادية بمقتضى المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة. وتستند هذه الحجة على نص المادة ٤١، التي يبدو أنها تعطي مجلس الأمن سلطة غير مقيدة فيما يتعلق بفرض عقوبات إقتصادية جماعية (بشرط توفر ظرف تهديد السلام أو خرقه أو حدوث عمل من أعمال العدوان وبشرط أن يكون الهدف من فرض العقوبات هو الحفاظ على السلام والأمن

الدوليين أو إعادتهما)، كما تستند إلى المواد ١ فقرة ١ و ٢٥ و ١٠٣ من الميثاق. ويستخلص من هذا التفسير أن التدابير القسرية الجماعية التي يتخذها مجلس الأمن يمكن أن تجب الإلتزامات التعاقدية للدول الأعضاء المنصوص عليها في قانوني حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وليس هذا فقط بل يستخلص أيضا أن مجلس الأمن ليس مقيدا بمبادئ العدالة والقانون الدولي في تطبيقه للعقوبات الإقتصادية الجماعية بمقتضى المادة ٤١.

على أن هذه الحجة لم تكتب لها الغلبة، ومن الواضح والمقبول بصفة عامة أن مجلس الأمن ملزم بمراعاة مبادئ قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني عند تصميم نظم العقوبات ورصدها ومراجعتها. ولابد من النظر إلى سلطة فرض العقوبات في سياق ميثاق الأمم المتحدة ككل كما يتعين ممارسة هذه السلطة بما يتفق وأهداف الميثاق ومبادئه، التي تتضمن تعزيز حقوق الإنسان والقواعد السائدة للقانون الدولي عند وضع الحدود القانونية لفرض عقوبات إقتصادية في أوقات النزاع المسلح، لابد من النظر إلى أحكام القانون الدولي الإنساني والأحكام غير القابلة للإنتقاص في قانون حقوق الإنسان. وعند وضع الحدود القانونية لفرض عقوبات إقتصادية في زمن السلم، لابد من النظر إلى قانون حقوق الإنسان. وإستنادا إلى قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والى الإعتبارات الأولية اللإنسانية، ذهب كثير من الكتاب إلى أن نظام العقوبات ينبغي ألا ينزل بمستوى معيشة شريحة كبيرة من السكان إلى ما دون مستوى الكفاف. وعلى المنوال نفسه ذهب آخرون إلى أنه لا يجوز للعقوبات أن تحرم الناس من الحقوق الإنسانية الأساسية في الحياة والبقاء.

وهناك الآن قبول متزايد لهذا المنهج - الذي يقول بأن هناك حدودا لمدى المعاناة التي يجوز للعقوبات أن تسببها - يمكن رؤيته في الممارسات الأخيرة والبيانات الصادرة عن مجلس الأمن وعن لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، والقرارات الصادرة عن المؤتمر الدولي السادس والعشرين للصليب الأحمر والهلال الأحمر بشان العقوبات الإقتصادية وبيان اللجنة الدائمة فيما بين الوكالات بشأن الآثار الإنسانية المترتبة على العقوبات.

الحدود التي يفرضها القانون الدولي في أوقات النزاع المسلح:

لا يشير القانون الدولي الإنساني إلى العقوبات الإقتصادية بالتحديد، كما لا يتناول آثارها على السكان المدنيين. على أنه، عندما تفرض العقوبات في سياق نزاع مسلح دولي كان أو داخلي، تطبق القواعد العامة المتعلقة بحماية المدنيين من آثار العمليات العسكرية. وهكذا فإن أي قرار بفرض مثل هذه التدابير ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار القانون الدولي الإنساني، وخاصة القواعد المتصلة بالإمدادات الطبية والغذائية إلى مختلف شرائح الأشخاص موضع الحماية.

واقع الحال أن أي نظام للعقوبات الشاملة، بل أي نظام للعقوبات يمكن أن يؤثر على السكان المدنيين، ينبغي أن يتضمن " إستثناءات إنسانية". وهذا الأمر ضروري سواء فرضت العقوبات بواسطة دولة أو بواسطة مجلس الأمن. فالدول ملتزمة، شأنها شأن مجلس الأمن، بأن تأخذ بعين الإعتبار القواعد ذات الصلة بحماية السكان المدنيين، والجماعات المعرضة للخطر بين صفوف السكان المدنيين، من آثار النزاع المسلح.

ويمكن تلخيص هذه القواعد على النحو التالي:

١. حظر تجويع السكان المدنيين: لا يجوز حرمان المدنيين من الحصول على الإمدادات الضرورية لحياتهم فتجويع المدنيين كأسلوب للحرب أمر محظورًا. وهكذا يحظر فرض التطويق أو الحصار أو نظام للعقوبات الإقتصادية بغرض تجويع السكان المدنيين.

٢. الحق في المساعدة الإنسانية: للمدنيين الحق في تلقي المساعدة الإنسانية، وهذا الحق مضمون بأسلوبين: الأحكام التي تطلب من الدول السماح بمرور مواد الإغاثة بشروط معينة. والأحكام التي تسمح للوكالات الإنسانية بتقديم المساعدة بشرط موافقة الأطراف. وتختلف الأحكام طبقا لما إذا كان النزاع المسلح دوليا أو غير دولي.

ففي النزاعات المسلحة الدولية، تطبق القواعد التالية:

(١) تسمح الدول بحرية المرور لما يلي:

- البضائع الطبية وتلك الخاصة بالمستشفيات، والأشياء اللازمة للعبادة الموجهة إلى السكان المدنيين وحدهم.

- المواد الغذائية والملابس والمقويات الضرورية الموجهة إلى الأطفال دون الخامسة عشرة والنساء الحوامل وحالات الأمومة.

(٢) وسعت القاعدة المنصوص عليها في الفقرة (١) أعلاه بمقتضى البروتوكول الإضافي الأول لسنة ١٩٧٧م لكي تشمل القيام بأعمال الإغاثة الإنسانية وغير المتحيزة، بشرط موافقة الأطراف المعنية، إذا كان السكان المدنيون لا يتوفر لديهم ما يكفي من الملابس ووسائل النوم والإيواء، وغيرها من الإمدادات الضرورية لحياتهم والأشياء اللازمة للعبادة. وعلى أطراف النزاع وكل الدول أن تمسح وتسهل مرور شحنات الإغاثة ومعداتها وأفرادها. كما يتعين على أطراف النزاع أن توفر الحماية لشحنات الإغاثة وأن تسهل توزيعها بسرعة.

(٣) يجوز للجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها من المنظمات الإنسانية غير المتحيزة، وبشرط موافقة أطراف النزاع، أن تقوم بأنشطة إنسانية لحماية الأشخاص المتمتعين بالحماية وإغاثتهم.

وفي النزاعات المسلحة غير الدولية، تطبق القواعد التالية:

(١) تقدم مساعدات الإغاثة الإنسانية وغير المتحيزة، بشرط موافقة الدولة المعنية، إذا كان السكان المدنيون يعانون من مصاعب جمة بسبب نقص الإمدادات اللازمة لحياتهم،مثل المواد الغذائية والإمدادات الطبية.

(٢) يجوز للجنة الدولية للصليب الأحمر وغيرها من المنظمات الإنسانية غير المتحيزة أن تقدم خدماتها لأطراف النزاع.

٣- إمدادات الإغاثة في حالات الحصار البحري:

تنطبق المبادئ نفسها على حالات الحصار البحري، بمعنى:

(١) أن على الدول أن تسمح بحرية المرور للمواد الغذائية الضرورية للأطفال والنساء الحوامل وحالات الأمومة، وكذلك الإمدادات الطبية والأشياء اللازمة للعبادة للسكان المدنيين عموما.

(٢) تجري أعمال الإغاثة الإنسانية وغير المتحيزة، بشرط موافقة الأطراف المعنية.

وقد جرى النص على هذه الإلتزامات بصورة أوضح في "دليل سان ريمو"، الذي ينص على أنه يتعين على القوة القائمة بالحصار أن تسمح بمرور شحنات الإغاثة عبر الحصار، على أنه، كما ورد في التعقيب على دليل سان ريمو"، لا تزال قضية ما إذا كان لمثل هذا الإلتزام وجود بمقتضى البرتوكول موضع جدل شديد.

٤- إمدادات الإغاثة للأراضي المحتلة:

تلتزم الدولة القائمة بالإحتلال بقبول وتسهيل عمليات الإغاثة، هذا فضلا عن واجبها في ضمان حصول السكان المدنيين على الإمدادات الغذائية والطبية، إذا كان هؤلاء السكان، أو جزء منهم يعاني من نقص في الإمدادات. وعلاوة على ذلك، يتعين على الدول الأطراف" أن تسمح بحرية المرور لهذه الشحنات وأن تضمن حمايتها." وهذا يعني أن شحنات الإغاثة لسكان الأراضي المحتلة ينبغي السماح بمرورها عبر الحصار، ويكون هذا الإلتزام مصحوبا بالتزام آخر هو ضمان حمايتها. وهكذا فإن على كل الدول المعنية أن تحترم الشحنات وأن تحميها عندما تكون معرضة للخطر بسبب العمليات الحربية.

وتتناول الفقرات من ٢ إلى ٤ سالفة الذكر أحكام إتفاقيات جنيف والبروتوكولين الإضافيين إليها التي تحمي توفير المواد الغذائية الضرورية وغيرها من المواد للسكان المدنيين في أوقات النزاع المسلح. ويجدر بنا هنا ملاحظة بعض الإختلافات بين هذه الأحكام. فأولا، تسمح المادة ٥٩ من إتفاقية جنيف الرابعة، والمادة ٧٠ من البروتوكول الإضافي الأول، والمادة ١٨ (٢) من البروتوكول الإضافي الثاني، بالقيام بأعمال الإغاثة في ظروف معينة، بينما تسمح المادة ٢٣ من إتفاقية جنيف الرابعة بتقديم سلع معينة. ثانيا، يحتاج تقديم شحنات الإغاثة بمقتضى المادة ٧٠ من البروتوكول

الإضافي الأول والمادة ١٨ (٢) من البروتوكول الإضافي الثاني، إلى موافقة الأطراف المعنية، بينما لا يشترط ذلك في تقديم السلع المنصوص عليها في المادة ٢٣ أو إمدادات الإغاثة للسكان المدنيين في الأراضي المحتلة بمقتضى المادة ٥٩ من إتفاقية جنيف الرابعة.

الحدود التي يفرضها القانون الدولي في زمن السلم:

قبل النظر في القواعد القابلة للتطبيق على نظم العقوبات في زمن السلم، وهي مستمدة من قانون حقوق الإنسان. من المهم أن نذكر أن إستخدام الحصار البحري أو الجوي لفرض نظام للعقوبات في زمن السلم لن يؤدي بالضرورة إلى تحويل الوضع من وضع سلمي إلى حالة النزاع المسلح. ذلك أن المرحلة التي ينبغي أن ينظر فيها إلى مثل هذا الحصار على أنه يخلق نزاعا مسلحا ليست واضحة سواء من حيث الممارسة أو من حيث المبدأ. فهذه مسألة تتعلق بالوقائع وبالقانون ويلزم النظر في كل حالة بحسب ظروفها. لكن أحد العناصر الحاسمة بوضوح هي ما إذا كان هناك قتال لفرض أو تأمين الحصار.

تعترف صكوك حقوق الإنسان بالحق في الحياة والصحة والمستوى اللائق من المعيشة، بما فيه الغذاء والملبس والمسكن والرعاية الطبية والتحرر من الجوع. وتفرض هذه الصكوك على الدول الإلتزام بالعمل من أجل الوفاء بتلك الحقوق. وقد يقال، من المنظور القانوني والإنساني، إن على مجلس الأمن أن يأخذ هذه الحقوق بعين الإعتبار عند وضع نظام للعقوبات، وإن عليه ألا يضع نظما للعقوبات تحرم الناس من هذه الحقوق.

ومن وجهة النظر الإنسانية، فإن الحاجة إلى أخذ هذه الحقوق بعين الإعتبار تبدو واضحة كل الوضوح، أما من وجهة النظر القانونية فإن المسألة أكثر تعقيدا إلى حد ما، فبعض المؤلفين يرون أن " الحق في الحياة" لا يحمي إلا من الحرمان من الحياة بصورة تعسفية من خلال الإعدام والإختفاء والتعذيب وما إلى ذلك، ولكنه لا يمتد إلى الحرمان من الحياة عن طريق التجويع أو عدم تلبية الإحتياجات الأساسية مثل الغذاء والخدمات الصحية الأساسية والرعاية الطبية. ويوضح التعقيب العام الأول للجنة حقوق الإنسان على المادة ٦ من العهد الدولي بشأن الحقوق

المدنية والسياسية أن اللجنة لا توافق على هذه النظرة المحدودة لمعنى عبارة "الحق في الحياة".

و في هذا تقول اللجنة:

"تلاحظ اللجنة أن الحق في الحياة غالبا ما يفسر بصورة ضيقة. ذلك أن تعبير (الحق الأصيل في الحياة) الوارد في المادة ٦ لا يمكن أن يفهم بصورة صحيحة من خلال تفسير ضيق، ويتطلب حماية هذا الحق أن تبنى الدول تدابير إيجابية".

وطبقا لهذا الرأي، فإن أي نظام للعقوبات ينبغي ألا يحرم السكان من الحصول على الحد الأدنى من السلع والخدمات الأساسية اللازمة للإبقاء على حياتهم.

وحتى إذا ما قرأنا تعبير "الحق في الحياة" بصورة ضيقة ومحدودة وإفترضنا أنه لا ينطبق على الحرمان من الحياة عن طريق الحرمان من الأغذية الضرورية، فإنه يكون من الصعب أن نرى كيف يمكن أن يكون الحق في الغذاء، ولا سيما الحق في التحرر من الجوع، محدودا بهذا الشكل، إن أهم الأحكام فيما يتعلق بالحق في الحياة والتحرر من الجوع هو المادة ١١ من العهد الدولي بشأن الحقوق الإقتصادية والثقافية، ونصها كما يلي:

١. تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في مستوى المعيشة مقبول له ولأسرته، بما في ذلك الغذاء الكافي والملبس والمسكن، وكذلك حقه في التحسين المستمر لظروف معيشته. وسوف تتخذ الدول الأطراف الخطوات المناسبة لضمان إقرار هذا الحق، وهي تعترف في هذا الصدد بالأهمية الضرورية للتعاون الدولي المرتكز على الموافقة الحرة.

٢. إن الدول الأطراف في هذا العهد، إذ تعترف بالحق الأساسي لكل إنسان في أن يكون متحررا من الجوع، سوف تتخذ، فرديا ومن خلال التعاون الدولي، كل ما يلزم من تدابير بما في ذلك برامج محددة:

(أ) لتحسين طرق إنتاج الغذاء وحفظه وتوزيعه عن طريق الاستفادة الكاملة من المعرفة التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، وعن طريق تطوير النظم الزراعية أو إصلاحها بطريقة تجعل من الممكن تحقيق التنمية الكفؤة للموارد الطبيعية وإستخدامها، (ب) وهي إذ تأخذ بعين

الإعتبار مشكلات البلدان المستوردة والمصدرة للغذاء، سوف تعمل من أجل ضمان توزيع منصف لإمدادات الغذاء العالمية طبقا للحاجة إليها.

ويمكن القول بأن الحق في الغذاء والحق في التحرر من الجوع يفرضان التزاما على الدول بتقديم المواد الغذائية للمحتاجين. ولكن حتى إذا لم يكن القول مقبولا، فإن وجود هذه الحقوق يعني، في أقل القليل، أنه من المحظور أن يتم التصرف عمدا بطريقة تؤدي إلى حرمان الأفراد من الغذاء وتسبب الجوع والتضور جوعا. وفيما يتعلق بفرض العقوبات، فسوف يبدو الأمر على جانب كبير من الشذوذ إذا ما حظر تجويع المدنيين أثناء النزاع المسلح بينما يسمح به في زمن السلم.

وبالتوازي مع حق الفرد في الحياة والغذاء، وهو ما أشرنا إليه من قبل، فإن إتفاقية إبادة الجنس تحمي ما يمكن وصفه بأنه "الحق الجماعي في الحياة"، وهي تحظر التجويع عمدا لأي جماعة قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية إذا ما أرتكب بقصد تدمير هذه الجماعة، وهو ما يرد في تعريف إبادة الجنس. وينطبق حظر إبادة الجنس في وقت السلم وفي زمن الحرب على السواء.

يظهر أن ممارسة مجلس الأمن تتجه إلى إدراج إستثناءات إنسانية في نظم العقوبات الشاملة، سواء فرضت هذه العقوبات أثناء نزاع مسلح أو في زمن السلم.

وبعبارة أخرى، فإن المشاغل الإنسانية سوف تؤخذ بعين الإعتبار سواء فرضت العقوبات أثناء النزاع المسلح أو في وقت السلم. ففي أوضاع النزاع المسلح يعبر عن هذه المشاغل الإنسانية بواسطة القانون الدولي الإنساني. وفي وقت السلم، يعبر عنها من خلال قانون حقوق الإنسان.

الحجج السياسية لتقييد ممارسة مجلس الأمن لسلطته في فرض العقوبات ودور المنظمات الإنسانية ونظم العقوبات:

تعتبر العقوبات، وبخاصة العقوبات التجارية الشاملة، كما أوضحنا من قبل، سببا للإنشغال بسبب ما يترتب عليها من آثار إنسانية. وقد لا يقتصر تأثير العقوبات السلبي على الوضع الإنساني لسكان الدولة المستهدفة، بل قد يمتد إلى تقديم المساعدة الإنسانية.

ولقد أدى الإنشغال حول شرعية العقوبات وجدواها وحول آثارها الإنسانية، ببعض المعقبين إلى إنتقاد فكرة العقوبات ذاتها. أما بالنسبة للمنظمات الإنسانية، فإن المسألة تبدو أكثر تعقيدا إلى حد ما. ذلك أن المنظمات الإنسانية إستنادا إلى قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والإعتبارات الإنسانية الأولية، قد تذهب إلى أن هناك حدودا لمدى المعاناة التي قد تسببها العقوبات، وأن على الدول، وكذلك مجلس الأمن، أن تراعي مبادئ حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والإعتبارات الإنسانية الأولية عند وضع نظام للعقوبات ورصده ومراجعته.

على أن الأرجح أن تمارس المنظمات الإنسانية، ولاسيما تلك التي تقدم أو ترغب في تقديم مساعدة لدولة تخضع للعقوبات، قدرا من الحيطة في إصدار بيانات عامة عن العقوبات.

عوامل تؤخذ في الإعتبار عند تقييم نظام للعقوبات:

يطرح سؤالان فيما يتعلق بأي نظام للعقوبات، أولهما، وهو سؤال يتصل بالقانون والحقيقة، يتضمن تقدير ما إذا كانت الشروط الواردة في المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة متوفرة، أي ما إذا كان هناك تهديد أو خرق للسلام أو عمل من أعمال العدوان وما إذا كان الهدف من العقوبات هو الحفاظ على السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما. أما السؤال الثاني، وهو سؤال يتصل بالسياسة والحكم، فهو ما إذا كانت العقوبات بعامة، أو نظام معين من نظم العقوبات، "مشروعة" عندما ينظر إلى آثارها على سكان الدولة المستهدفة من زاوية القانون الدولي والاعتبارات الإنسانية.

هناك كثير من العوامل ذات الأهمية في تقييم نظام للعقوبات، ويمكن تقسيم هذه العوامل إلى شريحتين، تتفقان بصورة عامة مع السؤالين المذكورين أعلاه. وتتكون الشريحة الأولى من "العوامل السياسية" المتصلة بالقرار الأصلي لفرض نظام للعقوبات ومدى فعاليته المحتملة. أما الشريحة الثانية فتتكون من "العوامل الإنسانية" المتصلة بطبيعة نظام العقوبات، وما يسببه من معاناة وما يقدمه لتوفير الاحتياجات الإنسانية لسكان الدولة المستهدفة.

ويحتاج الأمر إلى النظر في الإعتبارات السياسية التالية:

طبيعة الخطأ الدولي الذي تهدف العقوبات إلى علاجه: وفي هذا الصدد من المهم أن نلاحظ أن تعبير "التهديد للسلام أو خرقه أو عمل من أعمال العدوان"، الوارد في المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة، إنما هو تعبير واسع للغاية بحيث يتضمن الإنتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان حيثما كانت تشكل تهديدا للسلام. وقد يكون لنظام صارم من العقوبات ما يبرره إذا ما فرضت هذه العقوبات لاحتواء أو تفادي نزاع فعلي أو محتمل عما إذا كانت قد فرضت كرد على إنتهاكات لحقوق الإنسان.

الفعالية المحتملة لنظم العقوبات: إن إحدى السبل الأكثر وضوحا للحكم على مدى فعالية العقوبات هو قدرتها على تغيير سلوك الدولة المستهدفة. غير أن هذا ليس هو المقياس الوحيد للفعالية. فقد تكون العقوبات أداة هامة للدبلوماسية الدولية، بحيث تسمح للمجتمع الدولي بأن يظهر عدم موافقته على أنماط معينة من السلوك وتصميمه على التصدي لها.

أثر نظام العقوبات على إحتمال زعزعة الاستقرار: الهدف المعلن لنظام العقوبات هو، عادة، تغيير سلوك الدولة المستهدفة. على أنه من المهم أن نتذكر أنه قد يكون هناك هدف غير معلن أو نتيجة غير مقصودة للعقوبات تتمثل في تغيير التركيب السياسي للدولة المستهدفة. ولذلك يصبح من الضروري أيضا، عند النظر في نظام العقوبات، أن نأخذ بعين الإعتبار حقيقة أن العقوبات قد تؤدي إلى زعزعة الإستقرار السياسي أو إلى التوترات أو العنف.

موقف سكان الدولة المستهدفة. في بعض الحالات يؤدي سكان الدولة المستهدفة فرض العقوبات بصرف النظر عما تسببه من معاناة. وهذه مسألة لابد من أخذها بعين الإعتبار عند تقييم نظام العقوبات.

صياغة قرار العقوبات: يتعين صياغة أي قرار بفرض عقوبات بلغة واضحة، وأن يحدد بعبارة محددة السلوك المتوقع من الدولة المستهدفة، بحيث يكون واضحا ما هو التغير في السلوك الذي يؤدي إلى رفع العقوبات. وهذه مسألة هامة لأن العقوبات الممتدة تحمل في طياتها إحتمالا قويا بإحداث أضرار طويلة الأجل للمجتمع.

لابد من أخذ الإعتبارات الإنسانية التالية بعين الإعتبار:

درجة المعاناة التي تسببها العقوبات: تتراوح نظم العقوبات بين حظر الأسلحة أو القيود على الروابط الثقافية/ الرياضية / الاجتماعية أو القيود المالية حتى المقاطعة التجارية الكاملة. ويتعين على أي نظام جيد التصميم للعقوبات أن يسعى للتأثير في من يتولون السلطة (وهم من ثم في وضع يسمح لهم بإحداث التغيير) في الدولة المستهدفة. وليس التأثير في السكان ككل.

وتشعر المنظمات الإنسانية بالقلق البالغ إزاء العقوبات التجارية الشاملة، حيث أنها هي التي تنطوي على أكبر الإحتمالات بإنزال المعاناة بالسكان المدنيين للدولة المستهدفة. وغني عن القول أن أي نظام شامل للعقوبات التجارية سوف يؤثر على وضع السكان المدنيين. ومن الضروري، عند تقييم نظام للعقوبات، أن ينظر إلى درجة المعاناة التي يسببها ومن هو الأكثر تأثرا (وعلى سبيل المثال، تحديد ما إذا كانت قد بذلت جهود لإستثناء الأقسام الأكثر تضررًا، لاسيما الأطفال وكبار السن). وفضلا عن العوامل المحددة مثل نقص إمدادات الغذاء والإمدادات الطبية والمشكلات في نظام الصحة العامة، فقد يكون من المناسب النظر في تأثير العقوبات على النسيج الاجتماعي وعلى البنية التحتية للمجتمع.

الاستثناءات الإنسانية: لابد لأي نظام للعقوبات أن يتيح فرصة لإستثناءات إنسانية للحد من المعاناة بين صفوف السكان المدنيين. ولابد لنظام الإستثناءات الإنسانية المبينة في قرار العقوبات أن يكون فعالا. وبينما يحتاج التنفيذ السليم لنظام العقوبات إلى رصد السلع المشحونة إلى الدولة المستهدفة، إلا أنه من الضروري التأكد من أن هذا الرصد لا يضر بالإعفاءات الإنسانية. كما ينبغي ألا يحمل أي نظام فعال للإستثناءات الإنسانية بإجراءات معقدة أو طويلة من شأنها أن تزيد من تكلفة المساعدة الإنسانية وتؤخر وصولها.

وفيما يتعلق باللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات الإنسانية الأخرى، من الضروري أيضا ألا يضر نظام الإستثناءات الإنسانية بإستقلاليتها أو بقدرتها على تقديم المساعدة الإنسانية.

المساعدة الإنسانية: يتعين على نظام العقوبات أن يعترف بقدرة الدول والوكالات الإنسانية على

تقديم المساعدة الإنسانية في أوقات النزاع المسلح حيثما يسمح بذلك القانون الدولي الإنساني. وإذا كان هناك إحتمال بأن تؤدي العقوبات إلى مصاعب جمة للسكان المدنيين. فلابد لقرار العقوبات أن يتضمن تقديم مساعدة إنسانية كافية لضمان ألا يعرض نظام العقوبات حياة السكان أو صحتهم للخطر.

تصميم العقوبات ورصدها: لابد لوضع السكان المدنيين في الدولة المستهدفة أن يؤخذ بعين الإعتبار عند تصميم أي نظام للعقوبات. ولابد أثناء نظام العقوبات من رصد الآثار طويلة الأجل وقصيرة الأجل لهذه العقوبات.

إن السبب في فرض العقوبات والفعالية المحتملة لنظام العقوبات عاملان لابد من أخذهما بعين الاعتبار حتى يمكن التوصل إلى وضع ذكي ومستدام فيما يتعلق بالنظام. ومن الضروري، بصفة خاصة، أن يكون ماثلا في الأذهان أن الخيارات المتاحة أمام مجلس الأمن، بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة، عندما يواجه بتهديد للسلام أو خرقه أو عمل من أعمال العدوان إنما هي خيارات محدودة. وإذا ما أراد مجلس الأمن أن يتصدى لتحد للسلم والأمن الدوليين، فإنه قد يستخدم تدابير لا تتضمن إستخدام القوة، مثل العقوبات الاقتصادية. على أنه إذا ما أثبتت التدابير التي لا تتضمن إستخدام القوة أنها غير كافية لإستعادة السلم والأمن الدوليين، فبوسع مجلس الأمن أن يقوم بعمل عسكري، وقد تكون العقوبات الإقتصادية أفضل من العمل العسكري، غير أن هذا يتوقف على طبيعة العقوبات أو العمل العسكري المتصور. وهذا النمط من التقييم هو، بالطبع، ذو طبيعة عسكرية سياسية وربما تكون المنظمات الإنسانية راغبة في تفادي التعقيب علنا على الموضوع.

كذلك يتعين على المنظمات الإنسانية، في تعقيبها على الوضع الإنساني لسكان الدولة الخاضعة للعقوبات، أن تتوخى درجة من الحذر. وعليها أن تقتصر على التعقيب على الأوضاع التي تتوفر لديها عنها معلومات يعتمد عليها ويمكن الدفاع عنها. ولابد لهذه المنظمة أيضا من التفكير فيما قد يحدث من تداعيات لأي تعقيب، ولا سيما التعقيب العلني، تقوم به على أنشطتها لمساعدة سكان الدولة المستهدفة، وعلى علاقاتها، في حالة عقوبات الأمم المتحدة، بلجنة العقوبات التي تتولى

إدارة نظـام مـا للعقوبات. ذلك أنه يتحتـم الحفاظ على علاقات طيبة مع الدولة المسـتهدفة ومع لجنة العقوبات على السواء.

وتحقيقا لذلك، فعلى المنظمة أن تعمل لضـمان القيام بأنشطتها بطريقة تتسم بالشفافية الكاملة. ومـن وجهة النظـر العملية، يكون من المستصـوب أن تحيـط المنظمات الإنسـانية لجنة العقوبات علما بكل أنشـطتها في مجال المسـاعدة وأن تتفادى كل ما قد يوحي بأنها تحاول "الالتفاف" على نظام العقوبات. وفيما يتعلق باللجنة الدولية للصـليب الأحمر، فإن على الدولة المستهدفة أن تكون مدركة تماما لدور اللجنة الدولية للصـليب الأحمر بمقتضـى القانون الدولي الإنسـاني، وحيادها واستقلالها عن الحكومات وعن الأمم المتحدة،وقدرتها على العمل كوسيط محايد.

أمثلة عن القيود على عقوبات الأمم المتحدة:

أ. ممارسات مجلس الأمن الدولي في العراق ويوغوسلافيا السابقة وهايتي:

يتناول هذا القسم ثلاث حالات فرض فيها مجلس الأمن الدولي عقوبات جماعية وهي:

حرب الخليج ويوغوسـلافيا السـابقة وهايتي. وتوضـح الأمثلـة أن مجلس الأمن يعتـبر بالفعل أن الإسـتثناءات الإنسـانية ينبغـي أن يكون لها مكان عنـد فرض عقوبات جماعية. كما يوضـح مثالا العراق ويوغوسـلافيا السابقة أهمية التعاون بين لجان العقوبات و المنظمات الإنسانية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

العراق في حالة العراق يستثنى قرار مجلس الأمن رقم ٦٦١ (لسنة ١٩٩٠م) "من نظام العقوبات" الإمدادات المخصصة للأغراض الطبية فقط، كما يستثنى المواد الغذائية، في "الظروف الإنسانية". وهكذا، فقد إسـتثنت الإمدادات للأغراض الطبية إسـتثناءًا كاملا، بينما سـمح بإسـتيراد المواد الغذائية إذا ما دعت "الظروف الإنسـانية" لذلك، وبشـرط الحصـول على ترخيص. وفي القرار رقم ٦٦٦ (لسنة ١٩٩٩م) وضع مجلس الأمن نظاما يتعين على لجنة العقوبات بمقتضاه أن ترصد الوضع في العراق وفي الكويت المحتلة. وأن تسمح، في حالة الضرورة، بتسليم المواد الغذائية لصالح

السكان المدنيين تخفيفا للمعاناة الإنسانية. ودعا القرار الأمين العام للأمم المتحدة إلى تزويد لجنة العقوبات بالمعلومات إستنادا إلى ما تتوصل إليه وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى، بما فيها اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

وفي السياق نفسه، إتخذ مجلس الأمن قراره رقم ٩٨٦ لشهر أبريل / نيسان ١٩٩٥م والذي يصرح للعراق بتصدير كمية معينة من البترول وأن يبيعها في الأسواق الخارجية، على أن تستخدم عائدات البيع "للوفاء بالإحتياجات الإنسانية للشعب العراقي" ("النفط مقابل الغذاء"). وقد أستخدم الجزء الأكبر من الأموال لتمويل إستيراد "الأدوية والإمدادات الصحية والمواد الغذائية والإمدادات اللازمة للإحتياجات المدنية الضرورية".

إن مجلس الأمن المحكوم بالقانون الدولي ينتهك مهامه والتزاماته القانونية في حماية حقوق المدنيين العراقيين وبالأخص الفئات المستضعفة من نساء وأطفال الذين يتمتعون بحماية خاصة بعدم ربطه بين العقوبات الاقتصادية والحقوق الأساسية للناس. فالحق في الحياة هو "الحق الأعلى الذي لا يسمح بالمساس به حتى في ظروف الطوارئ العامة". يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والمدنية والسياسية والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل على حقوق الحياة والرعاية الصحية ومكافحة الأمراض وسوء التغذية وخفض وفيات الرضع والأطفال وعلى الحق بالتعليم وبمستوى معيشة لائق وغيره مما أسهم الحصار في انتهاكها. كما نصت المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة على حفظ السلام والأمن الدوليين وإنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس إحترام المساواة بين الشعوب وحقها في تقرير المصير وعلى تعزيز إحترام حقوق الإنسان دون تمييز. فأين ما حصل في العراق ويحصل في فلسطين من كل هذه المواثيق ؟ وكيف يجوز أن يكون تحقيق السلم والأمن الدوليين إنتهاكا لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب في تقرير المصير والمساواة بينها؟ وكان مجلس الأمن الدولي قد أكد بموجب القرار رقم ٦٨٧ (١٩٩١م) إستمرار العقوبات الإقتصادية المفروضة على العراق منذ قيامه بغزو الكويت عام ١٩٩٠م، والتي دخلت الآن عامها التاسع. وظلت العقوبات قائمة إزاء رفض العراق الإمتثال للشروط التي ينص القرار على ضرورة إستيفائها قبل رفع العقوبات، بما

في ذلك تدمير برامج الأسلحة الكيميائية والبيولوجية والنووية، والسماح بتفتيش مواقع الأسلحة المحتملة دون أي عوائق أو قيود. وقد ساهمت هذه العقوبات وسياسات الحكومة العراقية في نشوب أزمة هائلة في الصحة العامة، إتسمت بسوء التغذية، وإرتفاع معدل الوفيات بين الأطفال، وعودة ظهور الأمراض التي كانت قد أستُؤصلت شأفتها في العراق. وفي أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧م، ذكر صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن مليون طفل يعانون من سوء التغذية المزمن، وأن معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة في عام ١٩٩٦م بلغت ثمانية أضعاف معدلاتها قبل حرب الخليج. وقال فيليب هفينك، ممثل اليونيسيف في بغداد: "إن ما نشهده هو تدهور رهيب في مستوى تغذية الأطفال العراقيين منذ عام ١٩٩١م، ومبعث قلقنا الآن هو عدم وجود أية أدلة على تحسن الأحوال منذ أن بدأ سريان قرار مجلس الأمن رقم ٩٨٦".

جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية – في القرار رقم ٧٥٧ (لسنة ١٩٩٢م)، قرر مجلس الأمن فرض عقوبات إقتصادية شاملة على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، ونص القرار على ألا يشمل حظر المعاملات التجارية والمالية مع جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الإمدادات الموجهة فقط للأغراض الطبية والمواد الغذائية التي تخطر بها لجنة العقوبات وهذا مثال آخر على المنهج الذي يتبعه مجلس الأمن بالنسبة للإحتياجات الخاصة للسكان المدنيين في بلد يخضع للحظر.

لقد إضطرت اللجنة الدولية للصليب الأحمر في قيامها بعمليات الإغاثة، إلى المرور بإجراءات ترخيص معقدة وطويلة، مما أدى في بعض الحالات إلى تأخير تسليم مواد الإغاثة. وفي الفترة التي أعقبت شهر أبريل/نيسان ١٩٩٣م، عندما شدد القرار رقم ٨٧٠ نظام العقوبات، صادفت اللجنة الدولية بعض الصعوبات في الحصول على شهادات بعدم الممانعة، ولا سيما بالنسبة لمواد مثل الوقود ومواد البناء وأنابيب المياه (رغم أنه لم يحدث مطلقا أن رفض طلب اللجنة الدولية للصليب الأحمر).

ومع مرور الوقت أمكن إقامة علاقة عمل جيدة بين اللجنة الدولية للصليب الأحمر ولجنة العقوبات، وفي ٧ فبراير / شباط ١٩٩٥م، منحت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إستثناء شاملا لكل المواد التي تستخدمها في برامجها الإنسانية.

هايتي - في سنة ١٩٩٣، ومن خلال القرارين ٨٤١ و ٨٧٣ فرض مجلس الأمن على هايتي حظرا محدودا (يشمل الأسلحة والبترول وتجميد الأرصدة الأجنبية). وفي القرار رقم ٩١٧ (لسنة ١٩٩٤م)، وسع نطاق الحظر ليشمل كل السلع والمنتجات باستثناء الإمدادات الموجهة فقط للأغراض الطبية والمواد الغذائية وغيرها من السلع والمنتجات اللازمة للإحتياجات الإنسانية الضرورية التي توافق عليها لجنة العقوبات بمقتضى إجراء عدم الممانعة الذي أنشئ عقب القرار رقم ٨٤١.

وهناك عقوبات تعددت أشكالها الاقتصادية على بعض الدول العربية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية لوحدها، دون قرار من مجلس الأمن، ووفقاً لمشيئتها وإتهاماتها المزعومة أو بمشاركة الأمم المتحدة.. وولدت هذه العقوبات آثاراً ضارة ووخيمة على الدول، التي كانت هدفاً لها، ففي السودان مثلاً شملت هذه العقوبات حظر الصادرات والواردات من السودان وإليها، وتجميد الأرصدة والقروض وحظر أي إنتقال للأشخاص والبضائع والناقلات من السودان وإليها، ومن قبل أي شخص سوداني، وظهرت في السودان آثار إنسانية سلبية نتيجة حظر نشاط الخطوط الجوية السودانية، وتحديداً في مجال الصحة. كما إنعكس حظر الطيران في مجالات التعليم والثقافة والرياضة والاقتصاد. أما ليبيا التي فرضت عليها العقوبات الأمريكية فعلياً في أوائل عام ١٩٨١م.. وأقرت في عام ١٩٨٦م.. وتعززت بعد حادثة تفجير طائرة بأن أمريكان فوق لوكربي عام ١٩٨٨م.. فترتب على ذلك خسائر إقتصادية فادحة تحملتها قطاعات النقل الجوي والصادرات الزراعية والإنتاج الحيواني، وتقلص الصادرات غير النفطية وإرتفاع تكاليف النقل. وحالت العقوبات دون إيفاد الآلاف من المرضى المستعصية حالاتهم، ويتعذر علاجهم في المشافي والمراكز الصحية الوطنية، ولكن بعد اذعان ليبيا ورضوخها للمطالب الأميريكية توقفت هذه العقوبات تدريجيا. وللولايات المتحدة الأمريكية أسلوبها الخاص في التعامل مع الدول فتضع دولاً على قائمة الإرهاب أو دعم الإرهاب فتحظر بموجب ذلك بعض أشكال التبادل الإقتصادي وتحظر الإستيراد أو التصدير لبلدان أخرى. وهناك مثال صارخ لعقوباتها فرض العقوبات على كوبا منذ قيام ثورتها عام ١٩٥٩م.

تقارير دولية بخصوص العقوبات الإقتصادية:

لاقت العقوبات الإقتصادية وبخاصة العقوبات التجارية في السنوات الأخيرة اهتماما أكبر من المنظمات الإنسانية ومن بينها اللجنة الدولية للصليب الأحمر لما لها من تبعات إنسانية. وقد تمكنت هذه المنظمات، أثناء قيامها بعملها الميداني، من ملاحظة النتائج الإنسانية الخطيرة لبعض أنظمة العقوبات المذكورة أعلاه. ومن الممكن أن تؤثر العقوبات سلباً ليس في أوضاع سكان الدولة المستهدفة فحسب وإنما أيضاً في تسليم المساعدات الإنسانية.

يعتبر عادة أن مجلس الأمن ملزم بإحترام مبادئ حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني عندما يفرض مراقبة أنظمة العقوبات ومراجعتها. وبالرغم من أن القانون الدولي الإنساني لا يتناول مسألة العقوبات، إلا أن على مجلس الأمن أن يأخذ في الاعتبار حظر تجويع السكان المدنيين والقواعد المتعلقة بتوفير المواد الغذائية والإمدادات الطبية حين يقرر طبيعة العقوبات المفروضة.

هذا وأصبح من المقبول به عموماً في الحالات التي يحتمل أن تؤثر العقوبات المرتقبة في أوضاع السكان المدنيين، أنه ينبغي للعقوبات أن تتضمن "إستثناءات إنسانية" تسمح بتوفير المواد الغذائية والإمدادات الطبية الأساسية اللازمة لبقاء السكان المدنيين.

ومن هنا نود التطرق لبعض التقارير الدولية بخصوص العقوبات الإقتصادية:

١. المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر:

في المؤتمر الدولي السادس والعشرون للصليب الأحمر والهلال الأحمر (جنيف ١٩٩٥)، الذي حضرته ١٣٨ دولة و ١٦٥ جمعية وطنية واللجنة الدولية للصليب الأحمر والإتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، أعتمد بتوافق الآراء قرار يتناول العقوبات، وهذا القرار الموجه إلى الدول وإلي الحركة قرار مهم، حيث يوضح أن الدول تدرك الحاجة إلى أخذ التبعات الإنسانية بعين الإعتبار عند فرض العقوبات.

٢. التعقيبات العامة رقم ٨ ورقم ١٢ الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية (٤ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩٧ و ٥ مايو/أيار ١٩٩٩م)

في تعقيبها العام رقم ٨، بشأن العلاقة بين العقوبات الإقتصادية وإحترام الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، ركزت اللجنة على حقيقة أن الدول والمنظمات التي تطبق عقوبات إقتصادية ينبغي دائما أن تأخذ في كامل إعتبارها أحكام العهد الدولي بشأن الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. وأكدت اللجنة ضرورة تركيز الإنتباه على أثر العقوبات على المجموعات المتضررة وأن حماية حقوق الإنسان ينبغي أن تكون جزءا لا يتجزأ من تصميم ورصد كل نظم العقوبات.

وفي تعقيبها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي، أوردت اللجنة الخطوط العريضة للمحتوى المعياري للمادة ١١ من العهد وقالت:

"على الدول الأطراف أن تمتنع في كل الأوقات عن فرض حظر على الغذاء أو التدابير المماثلة التي تعرض للخطر ظروف إنتاج الغذاء والحصول عليه من بلدان أخرى. فلا ينبغي مطلقا إستخدام الغذاء كأداة للضغط السياسي أو الاقتصادي."

٣. بيان من اللجنة الدائمة فيما بين الوكالات إلى مجلس الأمن بشأن الآثار الإنسانية للعقوبات (٢٩ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩٧م)

تضم اللجنة الدائمة فيما بين الوكالات المعنية بالآثار الإنسانية للعقوبات، والمشكلة بناء على قرار الجمعية العامة رقم ١٨٢/٤٦ الصادر في ١٩ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩١م، منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية النشطة في مجال عمليات المساعدة الإنسانية. وقد أكدت اللجنة، في بيانها بتاريخ ٢٩ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩٧م، الحاجة إلى أخذ قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بعين الإعتبار عند تصميم نظم العقوبات، كما أكدت مجددا وجهة نظرها بأن العقوبات ينبغي ألا تعوق عمل المنظمات الإنسانية التي تقدم مساعدة إنسانية للسكان المدنيين في الدولة المستهدفة.

٤. مذكرة من رئيس مجلس الأمن عمل لجنة العقوبات (٢٩ يناير/كانون الثاني ١٩٩٩):

في مذكرته بتاريخ ٢٩ يناير/ كانون الثاني ١٩٩٩م بشأن عمل لجنة العقوبات، وضع رئيس مجلس الأمن مقترحات عملية لتحسين عمل لجنة العقوبات. وطبقا لهذه المقترحات، التي وافق عليها كل أعضاء مجلس الأمن، يتعين على لجنة العقوبات:

× أن تضع الترتيبات المناسبة لتحسين رصد نظم العقوبات وتقييم آثارها الإنسانية على سكان الدولة المستهدفة وكذلك آثارها الإقتصادية على الدول المجاورة وغيرها من الدول.

× أن تعقد إجتماعات دورية للمناقشات حول الأثر الإنساني والإقتصادي للعقوبات.

× أن ترصد طول فترة قيام نظام العقوبات، الأثر الإنساني للعقوبات على المجموعات المتضررة، بما في ذلك الأطفال، وأن تدخل التعديلات المطلوبة على آليات الإستثناء تسهيلا لتقديم المساعدة الإنسانية.

× أن تسعى للإستفادة من خبرة الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وجميع المنظمات الإنسانية وغيرها من المنظمات ذات الصلة، ومن مساعدتها العملية.

وكانت هناك اقتراحات أخرى هي:

× على وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية وغيرها من المنظمات ذات الصلة أن تتبع إجراءات خاصة ومبسطة في طلبها إستثناءات إنسانية.

× يتعين النظر في الأسلوب الذي يمكن للمنظمات الإنسانية أن تتبعه لتقديم طلبات الإستثناء إلى لجنة العقوبات مباشرة.

× يتعين إستثناء السلع الضرورية، مثل المواد الغذائية والأدوية والإمدادات الطبية والمعدات الطبية والزراعية الأساسية والمواد التعليمية الأساسية أو القياسية، من نظم عقوبات الأمم المتحدة.

تعقيب على العقوبات الإقتصادية:

١. قبل الخوض في أبعاد مشكلة العقوبات الإقتصادية، من المفيد الحديث عن صرح الأحكام القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان التي قبل بها العالم خلال الخمسين سنة الماضية، ويقف على رأس هذا الهرم القانوني الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المتفق علية بالإجماع من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٨م، والذي ينص على ضرورة عدم المساس بالحقوق المدنية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية للإنسان في أوقات السلم والحرب.

ومن الإتفاقيات التي يجدر ذكرها حول حقوق الإنسان، على سبيل المثال لا الحصر، "الميثاق العالمي حول الحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية" الذي تبنته الأمم المتحدة في ١٦ كانون الأول لعام ١٩٦٦م. وتنص المادة الثانية منه على أنه "في أي حال من الأحوال، لا يجوز أن يحرم شعب من وسائل عيشه والإبقاء على حياته." وتشير المادة العشرون من القسم الثالث من الميثاق العالمي حول الحقوق المدنية والسياسية إلى تحريم الدعوة إلى الحرب والدعاية لها أو إثارة الحقد القومي أو الديني أو التحيز والعداء والعنف.

أما الاتفاق العالمي الخاص بحقوق الطفل الذي تم إقراره في نيويورك في السادس من كانون الثاني من العام ١٩٩٠. فقد أكد على "حقوق الطفل وضرورة حمايتها من أي أذى مادي أو معنوي، وحماية حقوقه من كل أشكال العنف ومن التعرض لأي إساءة جسدية وعقلية." وقد سبق هذا الاتفاق إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق الطفل في العشرين من تشرين الثاني عام ١٩٥٩م. كالحق في نموه الجسمي والعقلي والخلقي والإجتماعي، والحق بالتمتع بفوائد الضمان الإجتماعي والحق في المعالجة إذا كان معاقا والحق في الرعاية والتعليم والحق في الحماية من جميع صور الإهمال والقسوة والاستغلال.

٢. يبدو أن اللجوء إلى العقوبات الإقتصادية في الحاضر، جزءا مقررًا من رد المجتمع الدولي على الأوضاع التي تنطوي على عنف أو خطر أو إرهاب سيحل بدولة معينة أو بالمجتمع الدولي ككل. ومثل هذه العقوبات قانونية من وجهة نظر القانون الدولي، بشرط أن تلتزم بالقواعد القابلة للتطبيق

من حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. وهذا يعني أن نظم العقوبات ينبغي أن تصاغ بطريقة لا تمثل خطرًا على حياة سكان الدولة المستهدفة أو على حالتهم الصحية. ولابد لهذه العقوبات أن تتضمن إستثناءات إنسانية للحد من معاناة السكان المدنيين وأن تلتزم بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي الإنساني. وعلاوة على ذلك، يتعين رصد نظم العقوبات، طوال فترة إستمرارها، للتأكد من أنها لا تسبب معاناة لا لزوم لها لسكان الدولة المعنية وأن تسمح بآليات الإستثناء بتقديم المساعدة الإنسانية.

٣. يتذرع مجلس الأمن بأن العقوبات الإقتصادية وسيلة لمعاقبة أنظمة حكم أو منظمات خارجة عن القانون الدولي (الشرعية الدولية). وسواء أكانت هذه الذريعة مقبولة أم غير مقبولة، شرعية أم غير شرعية، فإن الشعوب هي التي تتحمل التبعات الظالمة التي تترتب على العقوبات الإقتصادية، حيث تقف هذه الشعوب بين ظلم العقوبات الإقتصادية من الخارج "وربما" القهر وإنتهاك حقوق الإنسان من الداخل. يضاف إلى كل ذلك أن العقوبات الإقتصادية إستخدمت غالبا بشكل انتقائي، مما يلقى ظلالا إضافية من الشك حول مصداقية الجهات التي تقف خلف هذا النهج وجدوى مثل هذه العقوبات. لكن الأمر الأكثر إثارة للشك والتساؤل هو تبني الشرعية الدولية والقوى المتنفذة في مجلس الأمن لمبادئ حقوق الإنسان التي تم إدراجها والتوقيع عليها من خلال الكثير من المعاهدات والإتفاقيات والإعلانات العالمية، بل إن مجلس الأمن يدعي أنه يفرض العقوبات الإقتصادية على أنظمة حكم لا تحترم حقوق الإنسان.

٤. يختلف أثر العقوبات من حالة لأخرى، حيث لجنة القوبات كثيراً ما تسبب اضطراباً في توزيع الأغذية، والأدوية والإمدادات الصحية، وتهدد نوعية الطعام وتوافر مياه الشرب النظيفة، وتتدخل بصورة قاسية في تشغيل الأنظمة الصحية والتعليمية الأساسية وتقوض الحق في العمل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عواقبها غير المقصودة قد تشمل تعزيز سلطة الفئات المستبّدة، وظهور سوق سوداء بصورة تكاد تكون حتمية، وتوليد أرباح مفاجئة ضخمة للجماعات المتميزة التي تتصرف فيها، وتعزيز رقابة الفئات الحاكمة على السكان بشكل عام، وتقييد فرص التماس اللجوء أو التعبير عن المعارضة السياسية. وإذا كانت هذه الظواهر في جوهرها ذات طابع سياسي، فإن لها كذلك تأثيراً إضافياً كبيراً على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥. وعند النظر في العقوبات، من الضروري التمييز بين الغرض الأساسي من ممارسة الضغط السياسي والإقتصادي على النخبة الحاكمة في البلد لإقناعهم بالامتثال للقانون الدولي، وما يرافق ذلك من تسبّب في معاناة الفئات الأضعف داخل البلد المستهدف. ويعتبر العراق مثالاً جيدًا على هذا. ففي الوقت الذي قامت فيه الأمم المتحدة بفرض عقوبات على العراق بعد قيامها بغزو الكويت في عام ١٩٩٠م، كان الهدف من ذلك هو منع نظام صدام حسين من إستيراد تكنولوجيا صناعة الأسلحة، إلا أن معظم العبء وقع على عاتق الشعب العراقي. فقد كان النظام العراقي قادرًا على إستغلال برنامج النفط مقابل الغذاء الذي مكّنه من تشييد القصور، في الوقت الذي ألقى باللوم فيه على عقوبات الأمم المتحدة لتسببها في تردي مستويات معيشة المواطنين العراقيين، كما تمكّن النظام العراقي من إستغلال معاناة الشعب كحرب إعلامية لحشد التعاطف لصالح القضية العراقية. بالإضافة إلى ذلك، كانت الحكومة العراقية تقوم بتهريب الوقود وبيعه في السوق السوداء لصالح النظام فقط. وعلى الرغم من أن العقوبات ربما تكون قد نجحت في تحقيق أحد أهدافها والمتمثل في منع العراق من بناء جيشها وتطوير إمكانيات نووية، إلا أن البعض يرى أن أضرار العقوبات قد تجاوزت فوائده بالمعنى الاستراتيجي الواسع.

ومن المهم بنفس القدر أن نوضّح أن إخفاق العقوبات في تحقيق الغرض المرجو منها، والمتمثل في منع إيران من حيازة قدرات نووية. فعلى الرغم من التكلفة الدبلوماسية والإقتصادية للعقوبات، والتي تتكبّدها الشعوب، إلا إنها تدرك أن مصلحة أمنها القومي يغلب على هذه التكاليف. وتمثل كلاً من الهند وباكستان نموذجين على عجز العقوبات عن منع الحكومات من حيازة أسلحة نووية، بسبب إدراكهم للخطر الذي يهدد أمنهم القومي. ويتم رفع العقوبات على البلدين وهما الآن قوتان نوويتان معترف بهما.

٦. رغم عدم إقناعنا بنجاعة فرض العقوبات الإقتصادية على الشعوب حتى لو كان ذلك بحجة حماية الأمن والسلم الدوليين، إلا أننا نجد من الضروري الإشارة إلى الإزدواجية في تطبيق العقوبات، ففي حين حوصرت الكثير من دول العالم إقتصاديا وثقافيا ودبلوماسيا وسياسيا وجوّعت شعوبها، أستثنيت من ذلك دول إنتهكت حقوق الإنسان والقانون الدولي بشكل صارخ

دون أن تتعرض لأي شكل من أشكال العقوبات، فإسرائيل رفضت الإمتثال لقرارات مجلس الأمن الدولي الخاصة بالقضية الفلسطينية ولبنان والجولان، وهي تمارس أبشع أنواع القتل والعنف والقهر ضد الشعب الفلسطيني واللبناني دون أن تتم الإشارة إلى ذلك في سجلها لحقوق الإنسان، وكذلك تركيا فيما يتعلق بالمسألة الكردية. أما يوغسلافيا السابقة فقد إكتفى مجلس الأمن والقوى المتنفذة فيه بمنع تصدير الشحنات العسكرية لها رغم فظاعة المذابح التي إرتكبها النظام الحاكم ضد العرقيات. ولو نظرنا إلى سياسة الولايات المتحدة حيث إستغلت نفوذها في مجلس الأمن والبنك الدولي، ومنحت إمتيازات مالية وإقتصادية للدول التي صوتت لصالح مشاريع قرارات مجلس الأمن ذات الصلة بالسياسة الأمريكية، وحرمت دولا عارضت تلك القرارات. ومع ذلك فقد فرضت الولايات المتحدة منفردة أو بالاشتراك مع دول أخرى تسير في فلكها عقوبات خارج إطار مجلس الأمن على دول وصفتها بأنها منبوذة وغير متعاونة مع المجتمع الدولي، ولعل كوبا تعتبر نموذجا للحصار الأحادي الذي فرضته أمريكا عليها بسبب وجود النظام الشيوعي على سدة الحكم بقيادة (فيديل كاسترو) حيث إستمر الحصار منذ عام ١٩٦٠م حتى الآن، بالرغم من "إدانة الجمعية العامة للأمم المتحدة بالأغلبية في العام ١٩٩٥م قرار إستمرار الحصار على كوبا، إلا أن واشنطن واجهت القرار بإجراءات مضادة حيث أصدر الكونجرس الأمريكي قانون يسمى قانوناً "هلمز- براكون" في العام ١٩٩٦م، يقضي بمعاقبة أي طرف ثالث يمارس نشاطاً إقتصادياً مع كوبا حتى لو كان شركة خاصة.

وفي النهاية نود أن نؤكد وبدون شك أن مجلس الأمن الدولي لم يجد حتى الآن آلية لفرض العقوبات على أنظمة الحكم دون الشعوب، بل على العكس من ذلك، ربما لم تتأثر أنظمة الحكم إقتصاديا كما هو الحال بالنسبة للشعوب، لا بنقص الغذاء ولا الدواء، بينما دفع أبناء الشعوب الفقيرة والمضطهدة فاتورة تسلط حكامهم من قوتهم وربما من أبنائهم وأطفالهم الذين ماتوا بسبب نقص الغذاء والدواء والرعاية الصحية.