

_العقوبات الاقتصادية الدولية في إطار نظام الأمم المتحدة.

أمال يوسف،

جامعة بومرداس

مقدمة

في الوقت الذي تقوم فيه كوريا الشمالية بتحدي المجتمع الدولي بإطلاق صواريخ البالستيك وإيران بمواصلة برنامجها النووي ضاربة عرض الحائط كل القرارات الأممية، في الوقت الذي يواصل فيه الإرهاب زرع الرعب في العالم وعودته بقوة، هذه الأوضاع ينجر عنها خرق لقواعد القانون الدولي، ومن المنطقي أن الخرق ينجر عنه عقوبة لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه من قبل، بمعنى تحقيق السلم والأمن الدوليين.

ونحن في هذه الدراسة اخترنا التطرق للعقوبات الصادرة عن الهيئة الأممية وبالتحديد عن جهازها المختص في ذلك أي مجلس الأمن المخول له قانونيا بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة وبالتحديد من خلال الباب السابع، بحيث بإمكان مجلس الأمن إصدار نوعين من العقوبات وهذا إن لاحظ خرق للسلم والأمن الدوليين، وهذه العقوبات تتمثل في:

أولاً: العقوبات الاقتصادية¹.

ثانياً: العقوبات العسكرية².

ونحن في هذه الدراسة سوف نتطرق للعقوبات الاقتصادية لأنها تعتبر التدابير الأولى التي يلجا إليها مجلس الأمن لإعادة تصحيح الوضع ولأنها طبقت في عدة مرات وخاصة في هذه السنوات الأخيرة حيث شرع المجتمع الدولي في تطبيق ما اصطلح عليه " بمحاربة الإرهاب" لكن السؤال الذي طرحناه وحاولنا الإجابة عنه هو

يتعلق بمدى شرعية هذه العقوبات الاقتصادية ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها؟

والإجابة عن هذا السؤال يكون من خلال النقاط التالية:

أ- الأساس القانوني للعقوبات الاقتصادية الدولية:

أ- ميثاق الأمم المتحدة.

ب- تطبيق العقوبات الاقتصادية الدولية في إطار مبدأ معاقبة الدول الإرهابية.

ب- حدود تطبيق العقوبات الاقتصادية.

ب- تقييم نظام العقوبات الاقتصادية الدولية وضرورة إعادة النظر فيه.

أ- الأساس القانوني للعقوبات الاقتصادية الدولية: أول أساس قانوني لهذه

العقوبات يتمثل في ميثاق الأمم المتحدة، إذا ما لاحظ مجلس الأمن وفقا للمادة 39 من الباب السابع من الميثاق أن هناك تهديدا للسلم أو انتهاك له أو عمل من أعمال العدوان، فسوف يقوم بإصدار قرارات ويتخذ التدابير اللازمة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وقد تكون هذه التدابير هي المنصوص عليها في المادة "41" التي لا تتضمن استخدام القوة المسلحة مثل العقوبات الاقتصادية، أو التدابير الواردة في المادة "42" والتي تتضمن الأعمال العسكرية التي تملئها الضرورة للحفاظ على السلام والأمن الدوليين أو لإعادتهما".

تنص المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة على أن " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية، والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية، وغيرها من وسائل المواصلات، وفقا جزئيا أو كليا، وكذلك قطع العلاقات الدبلوماسية".

وهذه التدابير الجماعية تهدف إلى إرغام الدولة التي تهدد السلام العالمي، بالعدول عن عملها.

وهذا ما أقدمت عليه منظمة الأمم المتحدة عام 1962 عندما دعت أعضائها لقطع جميع علاقاتها مع جنوب إفريقيا بسبب سياسة التمييز العنصري الذي تتبعها¹، ويرى البعض أن هذه المقاطعة فاعلة لأنها تحصل كعقوبة جماعية، فمثلا لو لم يوافق الاتحاد السوفياتي على قرارات مجلس الأمن الصادرة ضد العراق، لما كان لها مثل هذه الفعالية إذا الأساس القانوني الأول في فرض هذه العقوبات الاقتصادية يتمثل في ميثاق الأمم المتحدة.

الأساس القانوني الثاني يتمثل في تطبيق مبدأ معاقبة الدول المارقة أو ما يطلق عليها بالدول الإرهابية من خلال سن قرارات صادرة عن مجلس الأمن مثل القرار رقم 1373 الصادر في 2001.

ب- تطبيق مبدأ معاقبة الدول الإرهابية، يمكن القول بأن مبدأ معاقبة الدول المتورطة في أفعال إرهابية بأي صورة من الصور يستند من جهة إلى القواعد العامة في القانون الدولي، هي القواعد المكونة لقانون المسؤولية الدولية، ويستند من جهة أخرى إلى القواعد المتعلقة بنظام الجزاءات أو العقوبات المنصوص عليها في ميثاق هيئة الأمم المتحدة .

وطبقا لهذا النظام، قام مجلس الأمن بفرض العقوبات على الدول المتورطة في الإرهاب، لكن فرض هذه العقوبات لم يقتصر فقط على الحالات التي اتهمت فيها دولة من الدول بارتكاب أفعال إرهابية وإنما يشمل أيضا الدول التي تقدم الدعم أو التشجيع للنشاطات الإرهابية ويمكن القول بأن قرارات مجلس الأمن أصبحت منذ عام 1992 متواصلة فيما يخص مبدأ تطبيق العقوبات المنصوص عليها في الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة المادتان 41-42 اتجاه الدول المتورطة في الفعل الإرهابي عن طريق تنفيذه أو الاشتراك فيه أو تمويله أو تقديم الإقامة لمرتكبيه، ومن الأمثلة التي ينطبق عليها هذا الوصف، بغض النظر عن مشروعيتها، العقوبات التي فرضها مجلس الأمن على ليبيا في قضية لوكربي عام 1992 وعلى أفغانستان بسبب إيواء أسامة بن لادن.

لكن مبدأ معاقبة الدول المتورطة في الإرهاب، رغم أنه أصبح مبدأ من مبادئ القانون الدولي، مع ذلك فإنه يثير ملاحظتين:

الملاحظة الأولى: وهي أن العقوبات التي تم تطبيقها من قبل مجلس الأمن، كانت لها تداعيات سلبية على شعوب الدول بدلا من الحكومات المفترض أنها مستهدفة بهذه العقوبات.

الملاحظة الثانية: وهي أن نظام العقوبات الدولية يتضمن ثغرة تتمثل في عدم وضع تعريف لتهديد السلم والأمن الدوليين، وفي عدم تحديد العوامل والمعايير التي يحدد على أساسها مجلس الأمن ما إذا كانت دولة ما تعمل على تهديد السلم والأمن الدوليين.

هذا الفراغ القانوني له ثلاث نتائج خطيرة فيما يتعلق بتطبيق مبدأ معاقبة الدول المتهمه بالتورط في أنشطة إرهابية أو تشجيعها أو تدعيمها.

النتيجة الأولى: هي أن نظام العقوبات الدولية من الناحية العملية هو نظام يطبق على الضعفاء فقط دون الأقوياء، فالدول الخمس الكبرى في مجلس الأمن تمتلك حق إسقاط أي محاولة تهدف إلى فرض أي عقوبة دولية ضدها، بواسطة استخدام حق الفيتو، على سبيل المثال، الصين. لذلك فإن سلاح العقوبات يستخدم فقط ضد الدول الصغيرة وخاصة تلك التي تعتبر متمردة على إرادة الولايات المتحدة وحلفائها.

النتيجة الثانية: إن القوى العظمى، خاصة الولايات المتحدة وجدت في هذا الفراغ القانوني مدخلا تستغله في اتهام أي دولة متمردة على إرادتها بأنها تقوم بأعمال أو تمارس سياسات تنطوي على تهديد السلم والأمن الدوليين، وفي مقدمة ذلك اتهامها بتدعيم أو مساندة الإرهاب الدولي بحيث أصبح ذلك الاتهام غطاء لتمرير عقوبات ضد تلك الدولة بواسطة مجلس الأمن الدولي 6.

وفيما يخص العقوبات الدولية التي تم اتخاذها ضد الدول المتهمه بأنها داعمة للإرهاب الدولي، فتكاد تكون هذه العقوبات محكمة بأنها أمريكية المصدر والأهداف

لدرجة أنه يلاحظ وجود تزاوج بين الشرعية الدولية والهيمنة الأمريكية كما هو واضح في العقوبات الدولية التي تم توقيعها على ...

النتيجة الثالثة: إن نظام العقوبات الدولية أصبح غطاء دوليا تستخدمه الدول القوية متى شاءت باسم الشرعية الدولية وبدعوى تهديد السلم والأمن الدوليين، وبما أن صياغة قرارات مجلس الأمن تتحكم فيها موازين القوى والاعتبارات السياسية التي تختلف من حالة إلى أخرى، فإن هذه القرارات أصبحت تعتمد مكابيل مختلفة، وهذا يعني بكل بساطة أن مبدأ معاقبة الدول الداعمة للإرهاب يخضع لحقيقة موضوعية هي اختلاف المقاييس وازدواجية المعايير.

هذه النتائج التي تلاحظ على مستوى تطبيق مبدأ معاقبة الدول المتورطة في الإرهاب أو الداعمة له هي نتيجة منطقية للاختلاف الموجود حول تحديد من هم الإرهابيون.

II- حدود تطبيق العقوبات الاقتصادية: تعترف صكوك حقوق الإنسان بالحق في الحياة⁷، والصحة والمستوى اللائق من المعيشة بما فيه الغذاء والملبس والسكن والرعاية الطبية، والتحرر من الجوع، تفرض هذه الصكوك على الدول الالتزام بالعمل من أجل الوفاء بتلك الحقوق، وقد يقال من المنظور القانوني الإنساني أن على مجلس الأمن أن يأخذ هذه الحقوق بعين الاعتبار عند وضع نظام للعقوبات، وإن عليه ألا يضع نُظما للعقوبات تحرم الناس من هذه الحقوق.

ومن وجهة النظر الإنسانية، فإن الحاجة إلى أخذ هذه الحقوق بعين الاعتبار تبدو واضحة أما من وجهة النظر القانونية فإن المسألة تبدو أكثر تعقيدا فبعض الفقهاء يرون أن "الحق في الحياة" لا يحمي إلا من الحرمان من الحياة بصورة تعسفية من خلال الإعدام والاختفاء والتعذيب وما إلى ذلك، لكنه لا يمتد إلى الحرمان من الحياة عن طريق التجويع أو عدم تلبية الاحتياجات الأساسية مثل الغذاء والخدمات الصحية الأساسية⁸.

تعلق لجنة حقوق الإنسان على المادة 06 من العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية أن اللجنة لا توافق على هذه النظرة المحدودة بمعنى عبارة " الحق في الحياة"، وفي هذا " تلاحظ اللجنة أن الحق في الحياة غالبا ما يفسر بصورة ضيقة. ذلك أن تعبير الحق في الحياة الوارد في المادة 06 لا يمكن أن يفهم بصورة صحيحة من خلال تفسير ضيق، ويتطلب لحماية هذا الحق أن تتبنى الدول تدابير ايجابية.

وطبقا لهذا الرأي، فإن أي نظام للعقوبات يجب ألا يحرم السكان من الحصول على الحد الأدنى من السلع والخدمات الأساسية اللازمة للبقاء على حياتهم. وحتى إذا ما قرأنا تعبير " الحق في الحياة" بصورة ضيقة ومحدودة وافترضنا أنه لا ينطبق على 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 يكمن في المادة 11 من العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والثقافية، ونصها كما يلي:

• تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في مستوى المعيشة مقبول له ولأسرته، بما في ذلك الغذاء الكافي والملبس، وكذلك حقه في التحسين المستمر لظروف معيشته، وسوف تتخذ الدول الأطراف الخطوات المناسبة لضمان إقرار هذا الحق .

• 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...

ويمكن القول بأن الحق في الغذاء والحق في التحرر من الجوع يفرضان التزاما على الدول بتقديم المواد الغذائية للمحتاجين وبالتوازي مع حق الفرد في الحياة والغذاء، فإن اتفاقية إبادة الجنس و تحمي ما يمكن وصفه بأنه " الحق الجماعي في

الحياة " وهي تحظر التجويع عمدا لأي جماعة قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية إذا ما ارتكب بقصد تدمير هذه الجماعة، وهو ما يرد في تعريف إبادة الجنس. ومما تقدم يتضح حاليا أن ممارسة مجلس الأمن تتجه إلى إدراج استثناءات إنسانية في نظم العقوبات الاقتصادية.

1- تقييم نظام فرض العقوبات وضرورة إعادة النظر فيه: هناك كثير من العوامل

ذات الأهمية في تقييم نظام العقوبات منها العوامل السياسية والإنسانية.

أ. العوامل السياسية، المتصلة بالقرار الأصلي لفرض نظام العقوبات ومدى فعاليته المحتملة وتتمثل.

العوامل الإنسانية، المتصلة بطبيعة نظام العقوبات وما يسببه من معاناة وما يقدمه لتوفير الاحتياجات الإنسانية لسكان الدول المستهدفة.

ويحتاج الأمر إلى النظر في الاعتبارات السياسية التالية إلى طبيعة الخطأ الدولي الذي تهدف العقوبات إلى إصلاحه، وفي هذا الإطار من الضروري أن نلاحظ أن تعبيراً "التهديد للسلام أو خرقه أو عمل من أعمال العدوان" الوارد في المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة، إنما هو تعبير واسع للغاية بحيث يتضمن الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان حيثما كانت تشكل تهديد للسلام. وقد يكون لنظام صارم من العقوبات ما يبرره إذا ما فرضت هذه العقوبات لاحتواء أو تقادي نزاع فعلي أو محتمل كما إذا كانت قد فرضت كرد على انتهاكات لحقوق الإنسان.

ب. الفعالية المحتملة لنظم العقوبات : إن إحدى السبل الأكثر وضوحاً للحكم على مدى فعالية العقوبات هو قدرتها على تغيير سلوك الدولة المستهدفة ، إن الهدف المعلن لنظام العقوبات هو عادة تغيير سلوك الدولة المستهدفة على أنه يجب 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 أيضاً،

عند النظر في نظام العقوبات ، أن نأخذ بعين الاعتبار حقيقة أن العقوبات قد تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي.

وقد يكون موقف سكان الدولة المستهدفة في بعض الحالات يؤدي إلى النفاق أكثر بقادتها وهذا لإحساسها بأن هناك إجحاف في حقها من خلال تطبيق المادة 42 من الميثاق .

في هذه السنوات الأخيرة فإن المجتمع الدولي حاول إيجاد صيغة جديدة والمتمثلة في العقوبات العقلانية sanctions intelligents وهو يتمثل أساسا في إجراءات تخص مباشرة القادة الحكام وعائلاتهم . هذه الإجراءات تتمثل في الآتي .
تجميد أرصدهم في البنوك الأجنبية، منعهم من السفر ...إلخ.

الهوامش:

- 1-انظر المادة 41 من الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة
- 2- انظر المادة 42 من الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة
- 3-العقوبات العسكرية تم تطبيقها مرتين فقط ضد كوريا في 1950، وضد العراق في 1990.
- 4- انظر الباب السابع من ميثاق الأمم المتحدة
- 5- لا توجد دولة من أعضاء مجلس الأمن تعرضت إلى العقوبات الاقتصادية الدولية، الصين مثلا، خرقتها القواعد حقوق الإنسان الكل يتذكر ساحة تيانانمان وما حدث بها أو أحداث الشيشان في روسيا، ولم يتخذ مجلس الأمن لأي عقوبات اقتصادية لا ضد الصين ولا ضد روسيا.
- 6-انظر القرار رقم 1373 الصادر عن مجلس الأمن الدولي يوم 28 سبتمبر 2001.
- 7- انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 10 ديسمبر 1948 المادة 25.

8-انظر حول هذا الموضوع.

1/ Dinstein « The right to life, physical integrity and liberty ». The international bill of rights , Columbie university press , New York , 1981 p 115.

المادة 03 من اتفاقية إبادة الجنس.