

العقوبات الاقتصادية الدولية

د. عبد الرحمن لحرش^(١)

مقدمة

تبرز أهمية اللجوء إلى فرض العقوبات الاقتصادية عند فشل المساعي الدبلوماسية. كما تتخذ قبل اللجوء إلى الخيار العسكري. غير أن هذه العقوبات تثير إشكالات تتعلق بمدى شرعيتها ومدى فعاليتها. وللإشارة فإن الممارسة الدولية أكدت ظهور اتجاه لدى منظمة الأمم المتحدة منذ عام 1990 لاستعمال العقوبات الاقتصادية في ضوء ميثاق الأمم المتحدة وجعلها أكثر فعالية

لذلك سنعرض في هذا المقال أولاً لمفهوم وأشكال العقوبات الاقتصادية الدولية، ثم نحاول مناقشة مدى شرعيتها وفعاليتها. فبالنسبة لمسألة الشرعية نحاول مناقشتها في إطار ميثاق الأمم المتحدة. أما فيما يخص فعالية هذه العقوبات سنعرض للعقوبات التي تقلل من فعاليتها. ثم نحاول اقتراح بعض الحلول لتدعيم فعالية هذه العقوبات وذلك في ضوء تجربة منظمة الأمم المتحدة.

أولاً: مفهوم وأشكال العقوبات الدولية:

أ - مفهوم العقوبات الدولية:

- يعني مصطلح "عقوبات" "SANCTIONS" في ضوء القانون الدولي عموماً الإجراءات القسرية التي تتخذها دولة أو مجموعة دول بغرض إقناع أو إلزام دولة أخرى للعدول عن استمرارها في خرق قواعد القانون الدولي^(١).

- كما يقصد أيضاً بالعقوبات الدولية العقوبات (الجزاءات) التي تفرضها دولة على دولة نتيجة لإخلال هذه الدولة بالتزاماتها الدولية^(٢)

- كما تعد العقوبات الدولية ممارسة تهدف إلى منع دولة ما من ارتكاب عمل غير مشروع^(٣).

^(١) أستاذ مكلف بالدروس جامعة عنابة - الجزائر.

- ويذهب البعض إلى اعتبار العقوبات الدولية إجراءات عقابية تتخذها مجموعة دول أو منظمة دولية ضد دول أو مجموعة دول بسبب مخالفتها لقاعدة من قواعد القانون الدولي. وذلك بغرض إجبار هذه الدولة على الالتزام بقواعد القانون الدولي⁽⁴⁾.

ب - أشكال العقوبات الدولية:

تختلف أشكال العقوبات الدولية باختلاف أهدافها. فقد تكون عقوبات ذات طابع عسكري وذلك باستعمال القوة. أو عقوبات دبلوماسية أو سياسية. أو ثقافية أو اقتصادية. وهذا الشكل الأخير من العقوبات هو الذي يتناوله هذا المقال.

وتأخذ هذه العقوبات الاقتصادية عدة أشكال أهمها:

- الحصار التجاري (Bycott - Embargo) الذي تفرضه دولة أو مجموعة دول على دولة أو مجموعة دول نامية في مجال التصدير والاستيراد.

- تجميد أموال الدولة التي شملتها العقوبات لدى بنوك الدول التي فرضت العقوبات. أو وضع قيود مالية على عملتها.

- التأثير على المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وذلك بالتصويت ضد طلب تقديم مساعدات أو قروض إلى الدولة التي شملتها العقوبات.

- فرض حصار في مجال النقل الجوي وكل وسائل الاتصال من وإلى الدولة التي شملتها العقوبات⁽⁵⁾

ويلاحظ أن العقوبات الاقتصادية التي فرضتها منظمة الأمم المتحدة على بعض الدول منذ سنة 1990 تأخذ كل هذه الأشكال. فالحصار الذي فرضه مجلس الأمن على ليبيا عام 1992 بموجب قرار 748⁽⁶⁾ هو حصار جوي يمنع أي طائرة من الإقلاع من أو الهبوط في ليبيا أو المرور فوق الإقليم الليبي. كما يمنع أيضا ليبيا من استيراد قطع غيار الطائرات⁽⁷⁾

أما الحصار التجاري والاقتصادي والمالي. فقد فرضته منظمة الأمم المتحدة على كل من هايتي والعراق. فبخصوص هايتي. فقد فرض عليها مجلس الأمن حصارا بموجب

قرار 841 عام 1993، يمنع الحكومة العسكرية الهايتية من شراء البترول أو المنتجات البترولية، وأيضا يمنحها من شراء الأسلحة أو تجهيزات عسكرية⁽⁸⁾

أما العراق فقد فرض عليه مجلس الأمن عقوبات دولية تتضمن وقف جميع عمليات الاستيراد والتصدير مع العراق. وأيضا فرض حظر على الأسلحة والتكنولوجيا والأفراد. والمواد ذات الصلة بعمليات التدريب والخدمات الفنية⁽⁹⁾

ومهما تكن أشكال العقوبات الاقتصادية فإنه يمكن تصنيفها من حيث أهدافها إلى صنفين:

الصنف الأول: عقوبات ذات طابع اقتصادي بحت. كإلزام الدولة التي شملتها العقوبات على تغيير نظامها الاقتصادي أو التأثير على اقتصاد هذه الدولة

الصنف الثاني: عقوبات ذات طابع سياسي كإلزام الدولة التي شملتها العقوبات بتغيير نظامها السياسي مثل العقوبات التي فرضت على هايتي. أو الاحتجاج على سياسة الدولة التي شملتها العقوبات أو على موقفها إزاء موضوع سياسي معين⁽¹⁰⁾

ومن أمثلة ذلك فرض الولايات المتحدة الأمريكية حصارا على الأرجنتين احتجاجا على سياسة هذه الأخيرة مع بريطانيا في حرب الفولكلند عام 1982⁽¹¹⁾.

ثانيا : شرعية العقوبات الاقتصادية.

ترتبط مسألة شرعية العقوبات الاقتصادية بما إذا كانت هذه العقوبات تستند إلى شرعية دولية في ضوء قواعد القانون الدولي لا سيما في ضوء ميثاق الأمم المتحدة.

فبالرجوع إلى ميثاق الأمم المتحدة يمكن القول أن فرض العقوبات الاقتصادية يتعلق بالأمن الدولي الجماعي. فمثلا تؤكد المادتان الأولى والثانية من ميثاق الأمم المتحدة على حفظ السلم والأمن الدوليين وإنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة. كما يؤكد الفصل السادس من الميثاق على التزام الدول الأعضاء بحل النزاعات الدولية بطرق سلمية⁽¹²⁾

كما تنص المادة (4) من الميثاق على أنه :

”يتمتع أعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة“

هل هذا النص يمنع صراحة اتخاذ إجراءات قمع اقتصادية؟

– يبدو أن هناك خلاف حول هذه المسألة⁽¹³⁾ لكن بالرجوع إلى الأشغال التمهيدية وممارسة الدول الأعضاء في ميثاق الأمم المتحدة نلاحظ أن الالتزام الوارد في نص المادة 2 (4) من الميثاق لا يشمل فرض عقوبات اقتصادية على الدول النامية⁽¹⁴⁾

وما يؤكد هذا التفسير هو أن اللجنة الخاصة لدى الأمم المتحدة قد رفضت اقتراحا تقدمت به البرازيل يقضي بإدراج نص ضمن مشروع المادة 2 (4) ينص صراحة على منع العقوبات الاقتصادية⁽¹⁵⁾ كما يبدو أن مسألة العقوبات الاقتصادية تعالج في إطار مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية حيث أن هذه العقوبات التي تندرج ضمن تدابير القمع الواردة في الفصل السابع من الميثاق تعتبر استثناء على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية⁽¹⁶⁾

وطبقا لنص المادة 24 من الميثاق تعهد المسؤولية الرئيسية في حفظ السلم والأمن الدوليين إلى الأمن. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف. يقرر مجلس الأمن طبقا لنص المادة 39 من الميثاق ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين 41 و42 لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه من بين التدابير التي يمكن أن يتخذها مجلس الأمن بموجب نص المادة 41 من الميثاق لتنفيذ قراراته ”وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية“، والتي تمثل العقوبات الاقتصادية

وإذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض، جاز له طبقا لنص المادة 42 أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه⁽¹⁷⁾

إذن من خلال نصوص ميثاق الأمم المتحدة المذكورة أعلاه. لا سيما المادتان 39 و 41، يتضح لنا أن لمجلس الأمن صلاحيات واسعة في فرض عقوبات اقتصادية جماعية

غير أن الممارسة الدولية في هذا المجال أكدت أن مجلس الأمن قد فرض عقوبات اقتصادية في حالات نادرة فقط، وربما يعود ذلك إلى استئصال بعض الأعضاء الدائمين لحق الاعتراض. من بين هذه القضايا القليلة فرض عقوبات اقتصادية على كل من روديسيا عام 1966⁽¹⁸⁾، وجنوب إفريقيا عام 1977 للاحتجاج على سياسة التمييز العنصري التي تطبقها الأقلية البيضاء⁽¹⁹⁾. لكن نظرا لتغير الوضع السياسي في جنوب إفريقيا وزوال نظام التمييز العنصري، قرر مجلس الأمن وقف العقوبات الاقتصادية بموجب قرار رقم 919 بتاريخ 25 ماي 1994⁽²⁰⁾

ومن أهم العقوبات الاقتصادية الحديثة تلك التي فرضت على كل من ليبيا والعراق. فعلى إثر الغزو العراقي للكويت في أغسطس 1990، قرر مجلس الأمن بموجب قرار 661 بتاريخ 06.08.1990. فرض عقوبات اقتصادية ضد العراق⁽²¹⁾

كما فرض أيضا عقوبات اقتصادية على ليبيا عام 1992 بموجب قرار رقم 748 بتاريخ 31 مارس 1992⁽²²⁾ بغرض إجبار الحكومة الليبية على تسليم المتهمين الليبيين في عملية تفجير الطائرة الأمريكية بانام 103 فوق بلدة لوكربي (اسكتلندا) عام 1988⁽²³⁾

لكن الحكومة الليبية رفضت هذا الطلب، واقترحت تسليم المتهمين إلى دولة محايدة. وقد لقي هذا الاقتراح مساندة من جامعة الدول العربية⁽²⁴⁾ وفعلا استجابت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا لهذا الطلب، حيث أصدر مجلس الأمن قرار رقم 1192 بتاريخ 28.08.1998 يتضمن تعليق العقوبات المفروضة على ليبيا منذ عام 1992 بشرط أن تلتزم ليبيا بتسليم المتهمين إلى دولة محايدة وهي هولندا لمحاكمتهم⁽²⁵⁾

وفي عام 1993. قرر مجلس الأمن فرض عقوبات اقتصادية على هايتي بموجب قرار رقم 841 المؤرخ في 16.06.1993⁽²⁶⁾، وذلك لإجبار الحكومة العسكرية الانقلابية في هايتي على العودة إلى المسار الديمقراطي. وذلك بأن تسمح بعودة الرئيس المنتخب المخلوع (J.B ARISTIDE) إلى منصبه وبعد عودة الرئيس المخلوع إلى الحكم في سبتمبر

1994، قرر مجلس الأمن وقف العقوبات الاقتصادية التي فرضت على هايتي. بموجب قرار رقم 944 لعام 1994⁽²⁷⁾

ونلاحظ أن قضية هايتي كانت محل خلاف بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، لا سيما بين قرار مجلس الأمن رقم 841 ومضمون اتفاق (PORT AU PRINCE) الذي تم بين الولايات المتحدة والحكام العسكريين في هايتي. فبينما ينص قرار مجلس الأمن على وجوب تقديم القادة العسكريين الانقلابيين استقالتهم ومغادرة البلاد. فإن اتفاق (PORT AU PRINCE) ينص فقط على التزام القادة العسكريين بالتخلي عن السلطة دون مغادرتهم هايتي⁽²⁸⁾ وقد أدى هذا الخلاف إلى استقالة مبعوث الأمم المتحدة الأرجنتيني إلى هايتي من منصبه بحجة عدم استشارته من قبل الولايات المتحدة. وعدم موافقته شخصيا على الاتفاق الذي تم بين الولايات المتحدة وهايتي⁽²⁹⁾ وهذا الخلاف يؤكد في اعتقادنا محاولة الولايات المتحدة استعمال منظمة الأمم المتحدة كغطاء شرعي لتحقيق مصالحها، وهذا يكشف عن طبيعة النظام الدولي الجديد بعد سنة 1990.

كما يمكن القول أن العقوبات الاقتصادية التي تفرض بموجب قرارات صادرة عن مجلس الأمن في إطار ميثاق الأمم المتحدة تستند إلى شرعية دولية على أساس أن ميثاق الأمم المتحدة يعتبر اتفاقية دولية متعددة الأطراف ملزمة بالنسبة لكافة دول العالم. وعلى هذا الأساس يلتزم أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق ميثاق الأمم المتحدة⁽³⁰⁾ يترتب على ذلك أن عدم التزام أية دولة معنية بقرار مجلس الأمن المتعلق بفرض عقوبات اقتصادية عليها هو إخلال بالتزاماتها المقررة بموجب نصوص ميثاق الأمم المتحدة، والذي يعني إخلالها بنصوص ميثاق الأمم المتحدة.

ومن هنا يمكن القول أن فرض عقوبات اقتصادية على دولة معينة في إطار منظمة الأمم المتحدة يتمتع بضمانات لتحقيق أهدافه، على خلاف العقوبات التي تفرضها دولة بصورة فردية وهذا الذي دفع عدد من الدول الكبرى بقيادة الولايات المتحدة منذ سنة 1990 إلى استعمال منظمة الأمم المتحدة كأداة أو كواجهة لإضفاء الشرعية الدولية على القرارات الفردية لهذه الدول الغربية لتبرير تدخلها في الشؤون الداخلية للدول النامية.

إن هذه الحقيقة ليست غريبة، بل تتماشى مع طبيعة النظام الدولي الجديد ومع طبيعة وتركيبه منظمة الأمم المتحدة التي أنشأت لتقنين وحماية وتنفيذ مصالح الدول الغربية التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية

وإذا كان المبرر القانوني لفرض عقوبات اقتصادية بموجب قرار مجلس الأمن هو خرق الدولة المشمولة بالعقوبات لقواعد القانون الدولي، فإن المبرر الحقيقي لاتخاذ هذا الإجراء هو أن مصالح الدول التي تؤيد العقوبات تكون عرضة للخطر من جراء خرق الدول المستهدفة لقواعد القانون الدولي. فمثلاً المبرر الحقيقي لإصدار قرار مجلس الأمن رقم 661 لعام 1990 القاضي بفرض عقوبات اقتصادية على العراق ليس هو الاعتداء العراقي على الكويت. بل هو خشية هذه الدول لا سيما الولايات المتحدة من انفراد العراق بسيطرته على الثروة البترولية الهائلة في الكويت بصورة خاصة وفي الخليج بصورة عامة

غير أنه يجب التأكيد على أن فرض العقوبات الاقتصادية من قبل مجلس الأمن في ظل الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بتدابير القمع، يتعارض من جهة مع الفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة الذي يؤكد على ضرورة التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي بغرض تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سلمية ودية بين الدول مؤسسة على احترام مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب⁽³¹⁾

ومن جهة أخرى. أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في بعض القرارات التي اتخذتها، لاسيما قرار 42/173 لعام 1987 الذي دعا المجموعة الدولية إلى اتخاذ إجراءات عاجلة وفعالة لإنهاء استعمال تدابير القمع ضد الدول النامية⁽³²⁾. لكن ما يؤخذ على هذه القرارات أنها لا تشكل قاعدة دولية صريحة تمنع العقوبات الاقتصادية

ثالثاً: مدى فعالية العقوبات الاقتصادية.

إن تقييم مدى فعالية العقوبات الاقتصادية يتوقف أساساً على ما إذا حققت هذه العقوبات أهدافها.

يلاحظ من خلال الممارسة الدولية أن العقوبات الاقتصادية يمكن أن تكون فعالة من حيث قطع العلاقات التجارية والتأثير على الاقتصاد الوطني للدولة التي شملتها

العقوبات، وتجميد أموالها المودعة لدى بنوك الدول الأخرى، لكنها غالبا ما تكون عاجزة عن تحقيق أهدافها السياسية المحددة⁽³³⁾

نحن نعلم أن أهداف ودوافع فرض العقوبات الاقتصادية هو إجبار دولة ما على تغيير سياستها أو إجراء إصلاحات في سياستها التي لم تعد مقبولة لدى المجموعة الدولية كما تهدف العقوبات الاقتصادية أيضا إلى عزل الدولة التي شملت العقوبات الاقتصادية قانونيا ودبلوماسيا واقتصاديا عن المجموعة الدولية⁽³⁴⁾ فمثلا كان الهدف من فرض عقوبات اقتصادية على إيران في ضوء أزمة الرهائن الأمريكيين ما بين 1979 و1981 هو ضمان إطلاق سراح الرهائن⁽³⁵⁾

كما كان هدف العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية على باناما عام 1988 معاقبة الحكومة البانامية على تورطها في التعامل بالمخدرات⁽³⁶⁾ كما كان تبرير فرض حصار جوي على ليبيا عام 1992 هو مساندة ليبيا للإرهاب الدولي⁽³⁷⁾ وأخيرا فإن الحصار الذي فرض على العراق كان هدفه معاقبة العراق على الاعتداء على الكويت في أغسطس 1990⁽³⁸⁾.

فهل حققت هذه العقوبات المختلفة أهدافها وبالتالي يمكن القول أنها كانت فعالة؟

1- يجب الإشارة إلى أن هناك عوامل قد تحول دون تحقيق العقوبات الاقتصادية لأهدافها وبالتالي تقلل من فعاليتها. من بين هذه العوامل أن العقوبات الاقتصادية قد تكون لها انعكاسات إيجابية على الوضع الداخلي للدولة التي شملت العقوبات. حيث قد تساهم هذه العقوبات في خلق جو من التضامن الداخلي بين شعب الدولة المستهدفة، ودفعه إلى التحدي وتحمل انعكاسات هذه العقوبات على مستوى معيشة هذا الشعب⁽³⁹⁾.

فمثلا بخصوص العقوبات المفروضة على العراق منذ عام 1990. عملت الحكومة العراقية على توظيف هذه العقوبات إعلاميا لتوسيع مجال التضامن بين الشعب العراقي وحتى بين الشعوب العربية، وذلك بإقناع الرأي العام العربي والدولي بأن هذه العقوبات قد استهدفت الشعب العراقي بأكمله، كما قد تساهم هذه العقوبات أيضا في دفع الدولة المستهدفة إلى مضاعفة جهودها وطاقاتها لزيادة بعض المواد الأساسية للتقليل من فعالية العقوبات الاقتصادية⁽⁴⁰⁾

ومن هنا يتضح لنا أن فعالية أو نجاح العقوبات الاقتصادية تتوقف على مدى تضامن وصمود وتحدي شعب الدولة المستهدفة

أما بالنسبة للعقوبات الاقتصادية المفروضة على ليبيا بموجب قرار 748، فتبدو في اعتقادنا غير فعالة لأنها لم تحقق هدفها والمتمثل في إجبار الحكومة الليبية على تسليم المتهمين الليبيين المتورطين في عملية تفجير الطائرة الأمريكية فوق بلدة لوكربي عام 1988. إما إلى بريطانيا أو إلى الولايات المتحدة الأمريكية، بل أن هذه العقوبات خلفت نوعا من التضامن بين الشعب الليبي وتضامنا عربيا، مما دفع عدة دول ومنظمات دولية لا سيما جامعة الدول العربية إلى مساندة الموقف الليبي القاضي بمحاكمة المتهمين الليبيين في بلد ثالث⁽⁴¹⁾ وفعلا فقد استجابت مؤخرا كل من الولايات المتحدة وبريطانيا إلى هذا الطلب. فقد صدر في هذا الصدد قرارا عن مجلس الأمن عام 1998 يتضمن تعليق العقوبات المفروضة على ليبيا منذ عام 1992، بشرط أن تلتزم ليبيا بتسليم المتهمين إلى السلطات الهولندية لمحاكمتهم⁽⁴²⁾

ويعد هذا القرار في اعتقادنا تراجعا أو تنازلا من جانب الولايات المتحدة وبريطانيا. كما يعد هذا القرار انتصارا دبلوماسيا لليبيا. ومن هذا نخلص إلى أن هذه العقوبات لم تحقق هدفها وبالتالي لم تكن فعالة.

2 - إن الدولة التي شملتها العقوبات الاقتصادية عادة ما تحاول الموازنة بين ما تحققه من مصالح عند عدم الالتزام بهذه العقوبات وبين الالتزام بهذه العقوبات وما يكلفها من خسائر. حيث أن الدول عادة ما تعطي الأولوية للمصالح الوطنية والجيوسياسية على مراعاة الالتزامات الدولية لذلك فمن بين العوامل التي تدفع الدولة إلى عدم الالتزام بقرار العقوبات الاقتصادية هو الخوف من الرأي العام الداخلي أو من المعارضة، والخوف أيضا من فقدان الإرادة السياسية ومصداقيتها.

3 - أن العقوبات الاقتصادية قد ترتب آثارا خطيرة في المجال الإنساني في الدولة التي شملتها العقوبات، مثل نقص المواد الأساسية للتغذية. ونقص الأدوية ووسائل العلاج⁽⁴³⁾، ونقص المياه الصالحة للشرب، ومشكل البطالة الناجم عن تدهور الإنتاج الصناعي⁽⁴⁴⁾ كما تدفع هذه العقوبات بعض سكان الدولة المستهدفة فرادى أو جماعات

إلى الهجرة من دولتهم نتيجة الأوضاع المزرية، إلى الدول المجاورة والمطالبة باللجوء السياسي وهذا ما نجم عن أغلب العقوبات التي فرضت بعد عام 1990. مثل العقوبات الاقتصادية المفروضة على هايتي عام 1994، وكوبا عام 1992، وباناما عام 1989⁽⁴⁵⁾. فإذا كن الهدف الأساسي من فرض العقوبات الاقتصادية هو معاقبة حكومة الدولة المستهدفة التي أخلت بالتزاماتها الدولية، فإن آثار هذه العقوبات غالبا ما تستهدف شعب هذه الدولة⁽⁴⁶⁾ ولا شك أن ذلك يتعارض. كما أشرنا سابقا. مع الفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة الخاص بالتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴⁷⁾

إذن لتفادي هذا التعارض، يتعين على مجلس الأمن أن يتحقق بشكل دقيق أو يأخذ بعين الاعتبار الآثار الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية التي ترتبها العقوبات الاقتصادية على الدولة المستهدفة. إذن لضمان فعالية العقوبات الاقتصادية دون التأثير على الجانب الإنساني، يتعين على مجلس الأمن أن يكون على دراية تامة بالجوانب الحيوية لاقتصاد الدولة المستهدفة، وبالآثار التي قد ترتبها هذه العقوبات على شعب هذه الدولة⁽⁴⁸⁾

كما يقترح بعض أساتذة القانون الدولي أن يتأكد مجلس الأمن مما إذا كانت الدولة المستهدفة قابلة أو معرضة للانهيار بسبب العقوبات، بمعنى أن تكون هذه الدولة معتمدة اعتمادا كلياً على التجارة الدولية، وتفتقر إلى مواد أساسية يتم استيرادها من دول أخرى⁽⁴⁹⁾

4 - إن العقوبات الاقتصادية قد تسبب أيضا أضرارا وخسائر هامة ومعتبرة بالنسبة للدولة أو الدول التي فرضت العقوبات على دولة أخرى، لا سيما إذا كانت الدولة أو الدول التي فرضت عقوبات لها علاقة وثيقة وخاصة مع الدولة التي شملت العقوبات. فقد تتمثل هذه الخسائر في إنهاء بعض العقود الاقتصادية المبرمة مع الدولة المستهدفة أو بعض الخسائر في المجال التجاري⁽⁵⁰⁾

كما قد تسبب هذه العقوبات أضرارا وخسائر جسيمة بالنسبة للدول الأخرى التي تربطها بالدولة المستهدفة علاقات خاصة لا سيما الدول المجاورة لهذه الدولة

لذلك فالاعتبارات السياسية والاقتصادية قد تدفع هذه الدول إلى عدم التزامها بتطبيق، أو تنفيذ قرارات مجلس الأمن التي فرضت عقوبات على الدولة المستهدفة.

فمثلا قد تؤدي هذه العقوبات إلى التأثير على الرأي العام الداخلي والإضرار بالاقتصاد الوطني لبعض هذه الدول خاصة المجاورة. لا سيما إذا كانت المدة المحددة للعقوبات الاقتصادية طويلة. فمثلا كان للعقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق منذ عام 1990، أثر كبير على الأردن باعتبارها دولة مجاورة للعراق ومتعاملا رئيسيا مع العراق خاصة في مجال النفط⁽⁵¹⁾

وقد دفع هذا الوضع الحكومة الأردنية إلى التأخر في تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 661 لعام 1990.

كما أكدت بعض المصادر الإعلامية أن إيران قد خرقت قرار العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق وذلك باستيرادها البترول من العراق. نظرا لتضررها من جراء قرار مجلس الأمن⁽⁵²⁾

ومن هذا يتضح لنا أن فعالية العقوبات الاقتصادية تتوقف أساسا على إرادة الدول. كما يتضح لنا أن منظمة الأمم المتحدة لا تزال رهينة الدول الكبرى التي تقرر وحدها متى وكيف يمكن تطبيق هذه العقوبات.

وحرصا على أهمية الإرادة السياسية للدول في هذا المجال، وتدعيما لها. يمنح نص المادة 50 من ميثاق الأمم المتحدة للدول التي تضررت من جراء تنفيذ العقوبات الاقتصادية الحق في أن تطلب مساعدة من مجلس الأمن لوضع حد لهذه الأضرار⁽⁵³⁾

5 - أن نجاح العقوبات الاقتصادية يتوقف على مدى وجود إجماع دولي حول هذه العقوبات وأهدافها. فمثلا كانت معارضة روسيا للعقوبات المفروضة ضد صربيا عاملا رئيسيا في فشل هذه العقوبات⁽⁵⁴⁾ كما أن الإجماع العربي بقيادة جامعة الدول العربية بشأن العقوبات المفروضة على ليبيا⁽⁵⁵⁾، كان له تأثير على الموقف الأمريكي والبريطاني، حيث صدر عن مجلس الأمن قرار رقم 1192 عام 1998 يقضي بتعليق العقوبات على ليبيا إذا ما سلمت المتهمين إلى دولة ثالثة وهي هولندا⁽⁵⁶⁾

الخلاصة

من خلال هذا المقال نخلص إلى النتائج التالية:

1 - أن فرض العقوبات الاقتصادية في إطار منظمة الأمم المتحدة وذلك بموجب قرارات صادرة عن مجلس الأمن في ظل الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، تكتسب شرعية في ضوء القانون الدولي. لا سيما ميثاق الأمم المتحدة باعتبارها جزءاً من نظام الأمن الجماعي. وبذلك لا يمنع القانون الدولي فرض هذه العقوبات.

2 - أن هذه العقوبات الاقتصادية وإن كانت شرعية في ضوء ميثاق الأمم المتحدة، إلا أنها لا تعبر عن إرادة منظمة الأمم المتحدة التي تمثل إرادة المجموعة الدولية، بل تعبر عن إرادة الدول الكبرى التي تمارس ضغوطات كبيرة على منظمة الأمم المتحدة. لا سيما على مجلس الأمن، لأن هذه الدول تملك الآليات اللازمة لاستصدار قرارات عن مجلس الأمن وتنفيذها. فمثلاً تمارس الولايات المتحدة ضغوطات دبلوماسية وسياسية مكثفة على مجلس الأمن بشكل يجعله غير مستقل وبشكل يدفعه إلى استعمال أوسع لصلاحياته في ظل الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وهذا ما أكدته قرارات مجلس الأمن التي تضمنت عقوبات على العراق وليبيا وهايتي. وبذلك يمكن القول أن منظمة الأمم المتحدة هي جهاز سياسي غير مستقل، بل هي انعكاس صادق لمصالح الدول.

3 - إذا كانت العقوبات الاقتصادية تتمتع بشرعية دولية وبمساندة قوية من الدول الكبرى لاستصدار قرارات بشأنها دون عراقيل، فإن هذه العقوبات مازالت غير فعالة وغير ناجحة في تحقيق أهدافها لا سيما في إلزام الدولة المستهدفة على تغيير سلوكها أو سياستها الخارجية أو الالتزام بالقانون الدولي. أو أن هذه العقوبات قد تأخذ وقتاً طويلاً لتحقيق أهدافها، وهذا ما يجعل فعاليتها ونجاحها محل شك. فمثلاً لا تزال العقوبات المفروضة على العراق منذ عام 1990 مستمرة لحد الآن بالرغم من أن مبرر وجودها قد زال، ذلك بخروج العراق من الكويت. كما أن الخلاف مازال قائماً حالياً بين منظمة الأمم المتحدة والعراق بشأن مسألة تفتيش الأسلحة العراقية وما الضربات الجوية الأمريكية البريطانية للعراق في شهر ديسمبر 1998 إلا دليلاً واضحاً على فشل العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق منذ عام 1990.

كما أن العقوبات المفروضة على ليبيا منذ عام 1992 بموجب قرار 748 لم تحقق هدفها. لأن ليبيا لم تلتزم لحد الآن بتسليم المتهمين الليبيين في تفجير الطائرة الأمريكية فوق بلدة لوكربي، إما إلى السلطات الأمريكية أو إلى السلطات البريطانية بغرض محاكمتها. بل بالعكس حدث تراجع من جانب كل من الولايات المتحدة وبريطانيا. حيث تجسد ذلك بصدور قرار 1192 لعام 1998 الذي يقضي بالتزام ليبيا بتسليم المتهمين الليبيين إلى دولة ثالثة وهي هولندا كشرط لإنهاء العقوبات المفروضة على ليبيا. وهذا ما تم مؤخرا.

4 - لضمان فعالية العقوبات الاقتصادية. يجب أن يكون هناك إجماع دولي بشأنها وأن يكون هناك تعاون حقيقي بين الدول لضمان تنفيذ هذه العقوبات. بالإضافة إلى ذلك، يجب تعميم هذه العقوبات على كل الدول التي تخالف قواعد القانون الدولي أو تخل بالتزاماتها الدولية دون تمييز. لقد أكدت لنا تجربة منظمة الأمم المتحدة في هذا المجال منذ عام 1990، أن إصدار وتنفيذ قرارات مجلس الأمن التي فرضت عقوبات على كل من ليبيا والعراق كانت أسرع من القرارات التي فرضت عقوبات على صربيا التي انتهكت حقوق الإنسان في البوسنة والهرسك، حيث القتل الجماعي اليومي الذي يتعرض له الشعب البوسني المسلم.

5 - لجعل هذه العقوبات الاقتصادية أكثر فعالية. يجب أن تشمل هذه العقوبات المواد الأساسية الحيوية التي تنتجها الدولة أو القطاعات الحساسة التي يقوم عليها اقتصاد الدولة التي شملتها العقوبات.

6 - يجب أيضا التأكد من أن العقوبات الاقتصادية لا تلحق أضرارا بشعب الدولة المستهدفة في المجال الانساني. كنقص المواد الغذائية والأدوية ووسائل العلاج. بل يجب جعل هذه العقوبات تستهدف قادة الدول المستهدفة، كتجميد أموالهم المودعة لدى بنوك الدول الأخرى. ووضع قيود على تنقل هؤلاء القادة خارج دولتهم. لأن شعب الدولة المستهدفة لا يتحمل أية مسؤولية عن الأخطاء أو التصرفات التي يرتكبها مسؤولوه.

الهوامش

- 1- C.C Joyner "Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons From the U.N.Experience", Australian Yearbook of International Law, vol. 16, 1995, p 242
- 2- Ibid
- 3- Royal Institute of International Affairs, International Sanctions 1938, p. 14.
- 4- M.S. Daoudi and Djani, Economic Sanctions: Ideals and Experiences, 1983, p. 08
- 5- Omer y. Elagab, "Coercive Economic Measures Against Developing Countries" int' and Comparative law Quarterly. vol. 41, 1992, pp. 684, 685.
- 6- راجع : قرار مجلس الأمن رقم 748 المؤرخ في 1992/03/31.
- 7- راجع : نفس القرار.
- 8- راجع : قرار مجلس الأمن رقم 841 لعام 1993.
- 9- راجع : قرار مجلس الأمن رقم 661 المؤرخ في 1990/08/06 ، وراجع أيضا قرار رقم 687 المؤرخ في 1991/04/03.
- 10- Omer y. Elagab, art Precit, pp 685
- 11- Ibid.
- 12- تنص المادة 33 (1) من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي :
"يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بآدي
ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية. أو أن يلجئوا إلى الوكالات
والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها"
- 13- Isen, "Collectice Security Under International Law", International Studies, vol. 49, 1954, p. 57;
- J. Fawcett, Law and Power in International Relations, 1982, p. 115
- 14- Summary Report of the 11 in Meeting of the Committee Doc.784, 1/127, UNICIO Doc, 1945, vol. 06, p. 331
- 15- Ibid.
- 16- تنص المادة 2 (7) من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي.
"ليس في الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما.
وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق. على أن هذا المبدأ لا يخل
بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع"
- 17- راجع نص المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة.
- 18- راجع قرار مجلس الأمن رقم 221 المؤرخ في 1966/04/09 ، وقرار مجلس الأمن رقم 232 المؤرخ في 1966/12/16 ، وقرار رقم 253 المؤرخ في 1968/05/29.
- 19- راجع قرار مجلس الأمن رقم 418 المؤرخ في 1977/11/08.
- 20- راجع قرار مجلس الأمن رقم 919 المؤرخ في 1994/05/25.
- 21- راجع قرار مجلس الأمن رقم 661 المؤرخ في 1990/08/06.
- 22- راجع قرار مجلس الأمن رقم 748 المؤرخ في 1992/03/31.

23- A. P. Rubin "Libya, Lockerbie and the Law", Diplomacy and Statecraft, vol. 04. n° 01, March 1993, London, pp. 1-10.

24- أنظر : عصمت عبد المجيد، "جامعة الدول العربية والقضايا المعاصرة"، شؤون عربية، مجلد رقم 73، 1993، ص 17، 18.

25- راجع قرار مجلس الأمن رقم 1192 المؤرخ في 1998/08/28.

26- راجع قرار مجلس الأمن رقم 841 المؤرخ في 1993/06/16.

27- راجع قرار مجلس الأمن رقم 944 لعام 1994.

28- أنظر. جريدة الخير (الجزائرية) في 1994/09/22.

29- أنظر: نفس المرجع

30- تنص المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق"

31- تنص المادة 55 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي:

"رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة وودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها. تعمل الأمم المتحدة على:

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها. وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم"

32- Omer y. Elagab, art Percit, p. 692

33- N.D. White, "Collective Sanctions: An Alternative to Military Coercion ?", International Relations, vol. 12, 1994, p. 75.

F. Damroch, the Collective Enforcement of International Norms through Economic Sanctions", Ethics and International Affairs, vol. 08, 1994, p. 59.

34- C.C. Joyner, art Precit, p. 245.

35- J.P Terry. "The Iranian Hostages Crisis: International Law And United States Policy", The Jag Journal, vol. 32, 1982 P.P, 53-56.

36- M. Leigh, "the Political Consequences of Economic Embargoes", American Journal of International Law, vol. 89, 1995, PP 74-77

37- Peter J. Fromuth, "The Making Of A Security Community: The United Nations After Cold War", Journal of International Affairs, vol. 46, 1993. PP. 353, 354.

- A. P. Rubin, art. Precit., PP. 1-10.

38- راجع قرار مجلس الأمن رقم 661 المؤرخ في 1990/08/6.

39- M. Smeets, "Economic Sanctions Against Iraq: The Ideal Case ? », Journal of World Trade. 1990, p. 115.

40- C. C. Joyner, art. Precit. , P. 243.

41- أنظر: عصمت عبد المجيد. المقال السابق، ص 17، 18.

42- راجع قرار مجلس الأمن رقم 1192 المؤرخ في 1998/08/28.

43- ذكرت بعض القنوات الاعلامية (شبكة الأخبار العربية) أن معدل ضحايا الحصار المفروض على العراق من الأطفال في عام 1998 بلغ 6000 طفل أسبوعياً

44 - The Washington Post. 14 May 1991, p.8 and 05 july, 1991, P. 1.

45- M. Leigh, art. Precit. . PP. 74-77.

46- L.F. Damroch, The Civilian Impact of Economic Sanctions, 1993, P. 274.

48- C.C Joyner, art. Precit. , p. 269.

49- Ibid. , P. 243.

50- Ibid.

51- The New York Times, 15 August, 1991, P.A 19.

52- The New York Times, March, 1993, P.A 1.

53- تنص المادة 50 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي.
"إذا اتخذ مجلس الأمن ضد أية دولة تدابير منع أو قمع، فإن لكل دولة أخرى - سواء أكانت من أعضاء الأمم المتحدة أم لم تكن - تواجه مشاكل اقتصادية خاصة تنشأ عن تنفيذ هذه التدابير. الحق في أن تتذكر مع مجلس الأمن بصدور حل هذه المشاكل"

54- C.C. Joyner, art. Precit. , P 263.

55- أنظر: عصمت عبد المجيد، المقال السابق، ص 17، 18.

56- راجع قرار مجلس الأمن رقم 1192 المؤرخ في 1998/08/28.