

تقييم تجربة الإتحاد الأوروبي في استخدام العقوبات الذكية، وفعاليتها في حماية حقوق الانسان*

Dr. Saddam Faisel Kokez Al-Mohammadi,
Prof. In privet law,
College of law, University of fallujeh, Iraq.

أ.د. صدام فيصل كوكز المحمدي،
أستاذ القانون الخاص،
كلية القانون، جامعة الفلوجة، العراق.

الملخص:

إنّ استخدام الإتحاد الأوروبي لمفهوم جديد من التدابير من نوع "العقوبات المستهدفة أو الذكية" في إطار تنفيذ وتدعيم سياسته الخارجية، لا سيما في إطار تحقيق أهداف السياسة الخارجية المشتركة لدول الإتحاد الأوروبي أو تعزيز سياسة الأمن لدول الاتحاد، يمثل جزءاً من الآليات المستحدثة التي يتم من خلالها تحقيق هذه الأهداف والمقاصد، ومن ثم فإنّ فحص العقوبات الذكية التي فرضت ضد الأنظمة الحاكمة في دول محددة مثل ميانمار وزيمبابوي، كمثالين من العقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي بعيداً عن مقررات مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة، لحماية حقوق الانسان وتعزيز الديمقراطية في تلك البلدان، وهي أهداف جديدة نسبياً في ممارسة واستخدام العقوبات الدولية، وهما أيضاً مثالين متميزين، يمكن أن يشار إليهما للدلالة على فرض الإتحاد الأوروبي للعقوبات المستهدفة من جانب واحد لتعزيز أهداف "رائدة" في سياسته الخارجية، متمثلة في حماية حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية.

الكلمات المفتاحية:

العقوبات الذكية، التدابير المستهدفة، السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، حماية حقوق الانسان، تعزيز الديمقراطية.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/10/31 وقُبِلَ للنشر بتاريخ 2017/06/12.

Evaluation of the EU's experience in the use of smart sanctions, and their effectiveness in protecting human rights

Abstract :

The use of the European Union for a new concept of measures of the type of "targeted or smart sanctions" in the framework of the implementation and the strengthening of foreign policy, particularly in the context of achieving the common foreign policy for the countries of the European Union or strengthening the security policy for the federation's goals, is part of innovative mechanisms that are of to achieve these goals and objectives, and then the examination of smart sanctions against the ruling regimes in specific countries such as Myanmar and Zimbabwe, as examples of the sanctions imposed by the European Union away from the decisions of the United Nations Security Council, to protect human rights and promote democracy in those countries, It is a relatively new targets in the practice and the use of international sanctions, which are also examples of distinct, can be referred to denote the imposition of EU targeted sanctions unilaterally to promote the objectives of the "pioneer" in his foreign policy, represented in the protection of human rights and promoting democracy.

Key words:

Smart sanctions, targeted measures, the foreign policy of the European Union, protecting human rights, promoting democracy.

Evaluation de l'expérience de l'Union Européenne en matière de sanctions intelligentes et leur efficacité dans la protection des droits de l'Homme

Résumé :

L'utilisation de l'Union Européenne d'un nouveau type de sanction « *sanctions ciblées ou intelligentes* » dans le cadre d'exécution de sa politique extérieure commune et du renforcement de la sécurité de ses membres, représente une partie d'instruments nouveaux par lesquels l'Union concourt à la satisfaction de tels objectifs. Ces nouvelles sanctions, pratiquées par l'Union en dehors de l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU, ont pour objectif principal de protéger les droits de l'Homme dans un cadre démocratique et de la sauvegarde de l'ordre constitutionnel dans certains pays (exemple, Myanmar et Zimbabwe). Ces deux raisons sont souvent avancées par l'Union pour infliger ce nouveau type de sanctions.

Mots clés :

Sanction intelligentes, sanctions ciblées, politique extérieure commune, protection des droits de l'Homme, renforcement de la démocratie

مقدمة

إنّ تبين نجاعة استخدام الإتحاد الأوروبي (EU - European Union) للعقوبات الذكية أو المستهدفة في إطار تدعيم السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لدوله (CFSP- Common Foreign and Security Policy)، يضع أمامنا مجموعة مختلفة من نظم الجزاءات الانتقائية – الذكية (Intelligente or Targeted' Sanctions)، والمتميزة بدرجات مختلفة من الفاعلية، التي استخدمها الإتحاد الأوروبي كنظام مستحدث للتعبير عن اعتراضه للسياسات المتبعة في دول مثل ميانمار وزيمبابوي، حيث تم استخدام هذه التدابير تجاه أشخاص محددين وجهات ومنظمات ومؤسسات بعينها، لأغراض دعم وتحقيق حماية حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية في تلك

الدول، وما يميز هذه التدابير هو أنّ الإتحاد الأوروبي كان قد اتخذ قراره بفرض هذه التدابير بشكل انفرادي، بعيداً عن تفويض الأمم المتحدة.

وتسلّط الدراسة الضوء على عدد من الاعتلالات التي تحدّ من فعالية هذا النوع من العقوبات، مثل درجة الدعم من قبل قوى إقليمية غير غربية أو عدم وجود قرارات ملزمة باتباعها صادرة من منظمة الامم المتحدة.

واختيارنا لحالتي ميانمار وزيمبابوي من تجربة الإتحاد الأوروبي، يرجع الى اعتبارهما مثالين متميزين وبارزين، حاول الإتحاد الأوروبي من خلال سياسته فيهما، تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه العقوبات، ومن هذه الأهداف، الهدف المعلن المتمثل بمنع انتهاكات حقوق الانسان وتعزيز الديمقراطية في كلتا الدولتين، وهدف خفي يتمثل بتعزيز دور الإتحاد الأوروبي في الساحة العالمية، وهو هدف جديد نسبياً في ممارسة العقوبات الدولية، وما يميز موقف الإتحاد الأوروبي هذا هو أنّه اتخذ قراراً من جانب واحد بفرضه عقوبات ذكية، فما يقف وراء العقوبات المفروضة من أهداف لا يقتصر على المعلن منها فقط، فالعقوبات التي فرضت على ميانمار لم يكن الدافع الأساسي لها إنجاح عملية الإصلاح في هذا البلد، وحماية حقوق الأقلية المسلمة في ذلك البلد، حيث كانت تلك التدابير فعالة جزئياً فقط، وبالمثل، ساعدت العقوبات زيمبابوي تفويض الدعم لروبرت موغابي، وتسهيل الاتفاق السياسي الوطني، والذي تضمن مشاركة المعارضة الزيمبابوية في الحكومة الجديدة، وهو ما يعني أنّنا في كلتا الحالتين، يمكن أن نلمس جدوى من هذه العقوبات، بالرغم من أنّ أهداف الإتحاد الأوروبي المعلن عنها لم تتحقق بالكامل.

وتبرز أهمية الدراسة من خلال ما تتناوله موضوعاتها، والتي تسلط الضوء على عدد من الشروط التي يشكل وجودها معرقلاً أو مسهلاً لفعالية العقوبات الذكية ومحققاً لأهدافها، وتشمل هذه الشروط البدء بمجموعة من التدابير ذات طبيعة خفيفة ومن ثم التصعيد ببطء، مدعوماً بتعاون منظم مركزي على المستوى الدولي، يصحبه عدم وجود دعم من قبل دول أخرى غير الدول الغربية أو المنظمات الإقليمية، فضلاً عن تأثير الشرعية التي تقرها الأمم المتحدة، والتي يمكن أن تسرع أكثر من قوة التدابير المفروضة، ويمكن على أساس هذا التحليل، وضع توصيات لتحسين استخدام العقوبات الذكية وتعزيز مسيرة استخدامها نحو الأفضل لتحقيق أفضل النتائج المرجوة، معتمدين في ذلك على أسلوب المنهج العلمي التحليلي – الاستقرائي، الذي يعتمد على الاستعراض العلمي للأفكار والتجارب التي تعلقت بموضوع الدراسة، وتحليلها تحليلًا علميًا منطقيًا على النحو الذي يحقق الهدف منه البحث.

وعلى ذلك فإنّ خطة البحث في موضوع تقييم تجربة الإتحاد الأوروبي في استخدام العقوبات الذكية وفعاليتها في حماية حقوق الانسان انقسمت الى مباحث ثلاث رئيسية، تقدمها

بحث تمهيدي جاء تحت عنوان أهمية اللجوء الى الجزاءات المستهدفة والحاجة له، وتناول المبحث الأول منها التعريف بالعقوبات الدولية المستهدفة، بينما استعرضنا في المبحث الثاني العقوبات المستهدفة التي فرضها الإتحاد الأوروبي، وفي المبحث الثالث سنبين فيه نجاعة العقوبات المستهدفة التي اتخذها الإتحاد الأوروبي في تحقيق الأهداف المعلنة.

وفي خاتمة البحث نسلط الضوء على مجموعة من أهم الاستنتاجات والتوصيات التي خرجنا بها من هذه الدراسة.

مبحث تمهيدي: أهمية اللجوء الى الجزاءات الدولية المستهدفة

شكّلت العقوبات المستهدفة (الذكية) في الوقت الحاضر، واحدة من أدوات السياسة الخارجية الأوروبية الأكثر استخداما في إطار العلاقات المنظمة القانون الدولي، على عكس ما كان من استخدام العقوبات التقليدية، حيث تم إعتداد العقوبات التقليدية خصوصا الاقتصادية منها من قبل المنظمات الدولية لاسيما الامم المتحدة United Nations لتسهيل تنفيذ أهدافها في حفظ الامن والسلم الدوليين، ويمارس مجلس الأمن الدولي Security Council بموجب ميثاق الامم المتحدة صلاحية فرض عقوبات إلزامية، إضافة الى غيرها من الوسائل القسرية الأخرى لتمكينها من إنجاز المهمة المناطة بها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

وقد أصبح الإتحاد الأوروبي (European Union) نشطا على نحو متزايد في لجوئه الى العقوبات الذكية في العقدين الأخيرين⁽¹⁾، وممارسة عقوبات الإتحاد الأوروبي ملامح مختلفة منها:

أولاً: أن يقرر الإتحاد الأوروبي وينفذ عقوباته المستهدفة بعيدا عن مقررات وولاية منظمة الأمم المتحدة ومقررات مجلس الأمن الدولي، ويشار إلى هذا النوع من الممارسة على أنه نوع من ممارسات الحكم الذاتي في الإتحاد الأوروبي، إذ لديه أي - الإتحاد الأوروبي - القدرة على إحداث التوافق بين دوله الذي يمكن من الوصول الى إقرار عدد من أنظمة الجزاءات المستهدفة الذكية، حتى في غياب قرارات مجلس الأمن، وبالتالي فإنّ في ذلك نوع من الاستقلالية في ممارسة العقوبات المستقلة الفعالة التي أصبحت أكثر تواترا وأكثر تطورا على مر السنين⁽²⁾.

ثانياً: أن يطبق الإتحاد الأوروبي أنظمة الجزاءات التي يقررها مجلس الأمن الدولي، والتي يكون اتباعها إلزاميا على المستوى الدولي⁽³⁾، حيث يعمل الإتحاد الأوروبي هنا في الواقع كجهة منفذة لمقررات مجلس الأمن الدولي، في إطار حماية الأمن والسلم الدوليين، وواجب الإتحاد الأوروبي في تنفيذ عقوبات مجلس الأمن الدولي مشتق من الواجب الفردي المفروض على الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي، والذين هم أعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة وعليهم واجب الامتثال والتنفيذ لمقررات مجلس الأمن، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنّ وجود أكثر من عضو دائم في مجلس الأمن الدولي ينتمي الى دول الإتحاد الأوروبي، يفرض التزاما مضاعفا على دول الإتحاد

بتنفيذ وإحترام مقررات المجلس، ولهذا الواقع ما يبرره على أساس من مسؤولية دول الاتحاد في منع أية تشوهات في السياسة الخارجية المشتركة للاتحاد، وكذلك اعتبارات ترتبط بفعالية تنفيذ مقررات مجلس الاتحاد الأوروبي ومجلس الأمن الدولي.

ثالثاً: إن الاتحاد الأوروبي كثيراً ما يكمل مقررات مجلس الأمن الدولي بفرض عقوبات تكميلية تتجاوز خطاب قرارات مجلس الأمن، وهي ظاهرة وصفت بـ"الطلاء الذهبي" gold plating⁽⁴⁾.

هذا في ضوء حقيقة وجود أكثر من 82٪ من الحالات التي سبق أن اتخذت الأمم المتحدة فيها عقوبات، اتخذت فيها بالمقابل جزاءات مستهدفة أخرى تكملها⁽⁵⁾، وفي الواقع، غالباً ما تكون العقوبات التي تقرها الأمم المتحدة استجابة لدعوات من منظمات إقليمية، كما في حالة الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والتي هي أصلاً لديها بالفعل عقوبات منفردة يمكن أن تفرضها أو سبق أن فرضتها على جهات أو دول أو منظمات محددة، وهي بذلك توفر أساساً لفرض عقوبات جماعية على نطاق أوسع فضلاً عن العقوبات الأحادية الجانب.

وهنا يمكن التساؤل حول مدى نجاح هذه التدابير والجزاءات في إلزام الدول المستهدفة في إحداث التغييرات السياسية المرجوة من وراء تلك التدابير، حيث يتبين تأثير العقوبات على القيادات المعنية والبلدان التي تحكمها، وتحلل ما إذا كانت النتائج تتفق مع التوقعات المسبقة، سواء لوحظت آثار غير مقصودة لتلك العقوبات أو بلغت آثارها حدوداً غير مقصودة، ومدى وكيفية تعامل الجهات المستهدفة مع العقوبات المقررة وهل تم تحقيق الأهداف المتوخاة من قبل الاتحاد الأوروبي، والعقوبات الذكية هي النوع الوحيد من الجزاءات التي تطبق ضد أهداف محددة يكون هدفها الأخير إضعاف سلطة الدولة المستهدفة، وبالتالي العمل على إعداد القوائم السوداء ضد الأفراد والكيانات تشارك في نشر أو تمويل الإرهاب أو ترتكب جرائم ضد الإنسانية، لهذا فإن تأثير وفعالية العقوبات الذكية في تحقيق الانسجام مع الأهداف المعلنة لنظم العقوبات المفروضة على الدول المستهدفة، يمكن أن يحمل في طياته الرغبة في إثبات رغبة الاتحاد الأوروبي في القدرة على التصرف الاستباقي ومنع الانتقادات اللاحقة، للحفاظ على استقرار أنماط السلوك في الشؤون السياسية الدولية، لردع من يريد الانخراط في الأعمال المحظورة من قبل الدولة المستهدفة أو حتى أطرافاً ثالثة، ويمكن أن يكون ذلك مدعاة لدعم المؤسسات الدولية، أو لتشجيع الثورات أو الانقلابات في الدولة المستهدفة أو لتهدة الجماهير المحلية في ذات الوقت⁽⁶⁾.

وأهم ما يميز لجوء الاتحاد الأوروبي للمفهوم الجديد من العقوبات المتمثل بالعقوبات "المستهدفة"، هو أنه يستبعد الحظر الاقتصادي الكامل الذي اتسعت تطبيقاته على الساحة الدولية حتى منتصف عام 1990⁽⁷⁾، ويمكن الاتحاد الأوروبي من تحسين سياساته الحالية في

تعزيز فعالية العقوبات المفروضة ضد دول العالم الثالث، وتحديد الظروف التي تعرقل أو تسهل فعالية هذه التدابير ووضع التوصيات لتذليل العقبات أمامه.

وذلك يمكن أن يتحقق عن طريق تحديد مفهوم العقوبات الذكية ويشرح الأفكار الجديدة التي أدخلها مفهوم العقوبات "المستهدفة" أو "الذكية"، ثم الشروع في توضيح الآليات التي يتم من خلالها تحقيق أهداف العقوبات المستهدفة المقصودة، وتسليط الضوء على التناقضات التي أفرزتها التجارب في العالم المعاصر.

لهذا يكون اختيارنا لموضوع الدراسة المتمثل ببيان أنظمة الجزاءات الانتقائية والمستهدفة الجارية ضد ميانمار وزيمبابوي، قائما على التركيز على حالة مثالية للدراسة يتبع فيها عدة معايير منها:

أولاً: أنها تتيح مرونة في المقارنة فيما بين العقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي في ظل عدم وجود ولاية مجلس الأمن الدولي، والتدابير التي تطبق بعيداً عن مقررات الأمم المتحدة، وهذا الموقف مثير للإهتمام بشكل خاص لأن المعتاد هو عدم ممارسة عقوبات مستقلة، وإنما فرض عقوبات مكملة للإجراءات التي تقرها الأمم المتحدة⁽⁸⁾.

الثانية: واختيار الحالتين يتم بالتركيز على الملامح الأساسية لأنظمة الجزاءات المفروضة، وذلك لتحقيق مجموعتين مختلفتين من الأهداف تتمثلان بحماية حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية – وهي أهداف "رائدة" للسياسة الخارجية الأوروبية - وتمثل هذه الحالات أيضاً مراحل زمنية مختلفة، فواحدة منهما لا تزال تعمل على قدم وساق، في حين أن الأخرى انتهت أو توشك على الانتهاء.

ثالثاً: وأخيراً، فإن انتشار الجغرافي للعينة، إذ يضم دولاً في أفريقيا وجنوب شرق آسيا، يستبعد الاعتراض الذي يمكن أن يثار بأن التيار الرئيسي للسياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي يركز على منطقة جغرافية معينة.

المبحث الأول: التعريف بالعقوبات الدولية المستهدفة

وسنوضح في هذا المبحث المقصود من العقوبات الدولية المستهدفة، وكيفية فرضها وأبرز صورها والتطبيقات العلمية لها، لنبين بعد ذلك الآثار المتوخاة من فرض العقوبات الدولية المستهدفة، وهو ما سنتولى بيانه في مطالب أربعة كالآتي:

المطلب الأول: تحديد المقصود بالعقوبات الدولية المستهدفة

عموماً ليس لمصطلح "العقوبات المستهدفة" تعريف جامع مانع متفق عليه، سواء على مستوى الفقه أو حتى على مستوى الاتفاقيات والمواثيق الدولية، فقد يقصد به تحديد عقوبات اقتصادية مثل "ضغط يمارس على الحكومة مفاده حظر أو تهديد بالحظر، فيما يتعلق بالتجارة الخارجية أو قطع العلاقات المالية"⁽⁹⁾. ومع ذلك، في العلاقات الدولية فإن

العقوبات لا تقتصر عادة على قطع العلاقات الاقتصادية ولكن يشمل أيضا تدابير أخرى لا تخلو من الأهمية، مثل العقوبات الدبلوماسية الدولية.

ويعرف بعض الكتاب العقوبات الذكية بأنها "التدابير التي تتخذها دولة بمفردها أو بالاشتراك مع دول أخرى في الرد على منهج أو سلوك غير مقبول صادر من دولة أخرى"⁽¹⁰⁾، وعليه فإن أي توجه لفرض عقوبات دولية يفترض مسبقا وجود خرق لقاعدة دولية، في الممارسة العملية الدولية، وعلى الرغم من أن فرض عقوبات هي في الواقع رد فعل على السلوك الذي يعبر عن اعتراض الدول على السياسات المتبعة في الدولة المستهدفة، حتى لو لم يكن ذلك بوسائل غير مشروعة، كما يقيس البعض ويصف العقوبات الذكية على أنها " ممارسة الضغط من قبل دولة واحدة أو تحالف من الدول، لإنتاج التغيير في الحياة السياسية في سلوك دولة أخرى أو مجموعة من الدول"⁽¹¹⁾.

وفي واقع الحال، فإن القيود المفروضة بموجب العقوبات المستهدفة تمثل ردة فعل الدول مفردة أو مجتمعة على أفعال غير مرغوب فيها للدولة المستهدفة، وهي موجهة نحو ممارسة الضغط عليها، وعادة ما يكون الهدف النهائي لها هو تغيير السلوك السياسي غير المرغوب فيه، الذي تنتهجه الدولة المستهدفة.

ومع ذلك، تثار إشكالية تحديد هذا الهدف باعتباره العنصر التعريفي للعقوبات، كما يجوز أن تمارس التدابير مع غيرها لتحقيق أهداف غير معلنة أخرى يمكن أن تؤخذ في الاعتبار، ومن أجل تفادي هذه الشكوك، يمكن أن يتم تعريف العقوبات الذكية على نطاق واسع بأنها "الضغط إقتصاديا بدوافع سياسية على دولة معينة ممثلة بأفراد محددين أو مؤسسات بعينها لحرمانها من المزايا والفوائد التي يمكن أن تحصل عليها في الظروف الاعتيادية، والتي تتم عادة بالاعتماد على طرق ووسائل انتقائية متنوعة تحت إطار سلسلة من الشروط التي تحددها الدولة المعنية أو الجماعة الدولية".

وأساس فرض هذه العقوبات نجده في إطار نصوص ميثاق الأمم المتحدة، في المادة 41 من هذا الميثاق، والمادة 42 منه، حيث أصدر مجلس الأمن العقوبات المنصوص عليها في تلك المواد والتي تتضمن حكما يسمح لمجلس الأمن الدولي فرض استخدام القوة من أجل الحفاظ على أو استعادة الدولية السلام والأمن، حيث تنص المادة 41 على ما يلي: "لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء "الأمم المتحدة" تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية"⁽¹²⁾.

وهكذا، فإنّ الأساس القانوني لتمكين مجلس الأمن الدولي من تبني عقوبات (تقليدية أو مستهدفة) يرجع الى عموم معنى مصطلح "التدابير" الوارد في سياق نص المادة سابقة الذكر، فضلا عن ذلك، يمكن أن يشير ذلك إلى أية صيغة سلبية للتعامل مع الدولة المعنية لا تتضمن استخدام القوة المسلحة، والتدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة لا يمكن أن نحددها في قائمة حصرية، ولكن يمكن أن تتحدد ملامح هذه التدابير الانتقائية، والتي من أبرزها قطع العلاقات الاقتصادية والاتصالات والعلاقات الدبلوماسية، وهي مجموعة متنوعة من التدابير المستخدمة بحيث تشكل عقوبات مستهدفة اتسع فرضها من قبل مجلس الأمن الدولي بشكل كبير في النصف الثاني من عام 1990 من القرن الماضي⁽¹³⁾.

بالإضافة إلى أنّ فرض أية عقوبات إلزامية من مجلس الأمن الدولي، يستلزم من كل دولة من الدول الأعضاء الالتزام بتنفيذها ويمتد هذا الالتزام على بقية الدول بوصفه التزاما دوليا، ولكن هذا لا يمنع من أن تقوم الدول فرادى والمنظمات الدولية بفرض عقوبات من جانب واحد، وهكذا يمكن التمييز بين ممارسة العقوبات بصورة انفرادية من قبل دول منفردة أو منظمات - مثل الإتحاد الأوروبي - بعيدا عن العقوبات الإلزامية التي يقرها مجلس الأمن الدولي، وبين أن يتم الجمع بين كلا النوعين من هذه الممارسات، فيمكن أن يفرض مجلس الأمن الدولي عقوبات على دولة ما، وفي نفس الوقت يمكن أن تكمل بعض الدول أو المنظمات معها بفرض تدابير إضافية أو تكميلية.

وأشار الإتحاد الأوروبي إلى فرض عقوبات تقليديا باسم "التدابير التقييدية" (negative measures)، أما مصطلح "العقوبات" يظهر بين قوسين ويتم استخدامه للدلالة على "التدابير التقييدية" القصيرة المدى، ورسميا يستخدم الإتحاد الأوروبي مصطلح "عقوبات" في إطار الاتصالات الخارجية والتي تتوافق مع التدابير في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لدول الإتحاد (CFSP)، وقد اعتمدت بشكل روتيني واضح في شكل "القرار" المتضمن "موقف مشترك" لدول الإتحاد الأوروبي والذي تجسد فيما بعد بمعاهدة لشبونة⁽¹⁴⁾، ولا يشار الى مصطلح التدابير فيها على أنّها "عقوبات".

ومن هذه التدابير على سبيل المثال تخفيض المساعدات أو تعليق الأفضليات التجارية المعتمدة بموجب المادة 96 من اتفاق كوتونونو Cotonou والتي أسماها بـ "التدابير المناسبة appropriate measures"، في سياق سياسة الجوار الأوروبي، التي تحكم العلاقات بين الإتحاد الأوروبي وأوروبا الشرقية والقوقاز، شمال أفريقيا وبلاد الشام⁽¹⁵⁾.

وبغض النظر عن الاختلافات في الاستخدامات الاصطلاحية للعقوبات أو التدابير ومدى توافقها مع التعريف الأكاديمي للعقوبات، فإنّها تعتبر مصطلحات متناظرة في كثير من الأدبيات

الأكاديمية المتخصصة⁽¹⁶⁾، بالإضافة إلى أنها تعتبر أو يمكن تصويرها دائماً على أنها عقوبات من قبل الأطراف المستهدفة بها.

المطلب الثاني: كيفية فرض العقوبات الدولية المستهدفة

شهد المشهد العالمي للعقوبات تحولاً عميقاً في منتصف التسعينات من القرن الماضي، نتيجة لظهور مفهوم العقوبات المستهدفة - أو العقوبات "الذكية"، حيث يهدف هذا النمط الجديد من العقوبات إلى الضغط على القادة أو النخب بصفة محددة في الدول المستهدفة، ممن يعتبرون مسؤولين عن السلوك المرفوض فيها، وبالتالي فإنها ترمي إلى توجيه الأذى تجاه الشخصيات المتنفذة والحاكمة ومن هم من مسانديهم، في حين أنها تتجنب المساس بالسكان عموماً، وهكذا في مثل هذه الطريقة تعمل العقوبات المستهدفة على أن لا تؤثر إلا ببعض الأفراد أو النخب القطاعات الاقتصادية بدلاً من اقتصاد البلاد بأكمله.

وبالتالي فإن مفهوم العقوبات المستهدفة يستبعد الحظر التجاري الشامل نظراً لآثاره العشوائية السلبية الكثيرة، وبذلك نستلهم إيجابيات الفكرة التي تولدت من الكارثة الإنسانية الناجمة عن الحظر الشامل للأمم المتحدة المفروض على العراق في عام 1990⁽¹⁷⁾، وقد استغرق ظهور هذا الخط من التفكير المكان في أعقاب الحرب الباردة، عندما زادت الأمم المتحدة بشكل كبير نشاطها في مجال السلام والأمن الدوليين، وكان يطلق على عقد التسعينيات من القرن الماضي باسم "عقد العقوبات decade Sanctions" من قبل فقهاء وكتاب القانون الدولي في الولايات المتحدة، نظراً للإرتفاع في عدد من الأنظمة التي فرضت عليها العقوبات من قبل مجلس الأمن⁽¹⁸⁾. جزءاً من الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لضبط فعالية أدواته، - وآلية فعالة للأمم المتحدة - في التحول إلى استقرار البيئة الأمنية من بعد حقبة ما بعد الحرب الباردة، حيث تم فرض عقوبات محددة في وجود أكثر من خمسة عشر عاماً، وكانت متبناة تماماً من قبل كل من مجلس الأمن الدولي والاتحاد الأوروبي، فضلاً عن أن عدداً من الدول تبنت عقوبات فردية تجاه شخصيات أو مؤسسات أجنبية منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي.

وينطبق الشيء نفسه على الإتحاد الأوروبي، الذي اشترك رسمياً بتبني الفكرة بعد فترة وجيزة من اعتمادها من قبل مجلس الأمن الدولي ابتداءً، كجزء من سياسة المجلس الأوروبي لاستراتيجية الأمن الشامل لكل دول الاتحاد، والتي تستند مبادئها الأساسية إلى استخدام التدابير التقييدية⁽¹⁹⁾.

مع ذلك، فإن اللجوء إلى الحظر التجاري والاقتصادي استمر في الممارسة العملية، حيث تم تبنيه من قبل عدد من الدول الكبرى على المستوى الفردي، وعلى الأخص الولايات المتحدة وكندا واليابان، في حين أن الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ودول مثل المملكة المتحدة قد تخلت

تماما استخدام الحظر التجاري الشامل، وذلك لأنّ قناعتها بأنّ ممارسة العقوبات المستهدفة يتوازى من حيث الآثار والوسائل مع الحظر الاقتصادي التقليدي، والذي لا تزال تطبقه الولايات المتحدة⁽²⁰⁾.

ومن مفهوم التدابير التي تقتصر على التدابير التقييدية الاقتصادية أو الحصار الإقتصادي، يمكن لنا أن نميز بين ثلاثة معايير مهمة للتدابير المستهدفة وهي :

— معيار شخصية العقوبات .

— معيار انتقائية العقوبات.

— معيار التقييدات الدبلوماسية.

— أما كونها عقوبات شخصية فتتمثل بالعقوبات التي تؤثر بشكل مباشر وحصري وواضح على أشخاص يمكن معرفة هويتهم واستهدافهم بصفة شخصية، وتتميز هذه العقوبات بوجود قائمة سوداء تضم أسماء الأفراد المستهدفين مع صفاتهم الوظيفية وانتماءاتهم الحزبية أو السياسية الخاصة بهم، وتواريخ ميلادهم، وتتمثل العقوبات الشخصية بحظر سفر الأفراد المدرج أسماؤهم في القائمة السوداء - أو بشكل أكثر تحديدا بمنع إصدار تأشيرات سفر لهم - وتجميد أصولهم المالية، أو عدم السماح لهم من عقد الحسابات المصرفية في الخارج.

والمقصود من كونها عقوبات انتقائية، حيث تؤثر العقوبات الذكية على قطاعات معينة من الاقتصاد، وتتكون هذه التدابير من فرض حظر جزئي - انتقائي، أو حظر تصدير أو استيراد سلع معينة مثل الأخشاب والنفط والأحجار الكريمة، والكافور، والأسلحة وبعض فئات المنتجات القيمة مثل السلع الفاخرة، وهناك أيضا أنواع شائعة من العقوبات الانتقائية مثل حظر الطيران المدني أو الرحلات الجوية، وهنا لابدّ من التذكير بأنّ تأثير العقوبات الانتقائية يكون أوسع نطاقا على الاقتصاد من العقوبات الشخصية، ومن أبرز صورها هي، العقوبات المالية، وهذا النوع مثاله فرض حظر على الاستثمار أو تجميد الأصول المالية أو تقييد الدفعات النقدية أو تجميد أصول الشركات المملوكة للدولة، وهي أيضا عقوبات انتقائية أيضا.

— أما التقييدات الدبلوماسية : فتتجسد في الشكل التقليدي للعقوبات الواردة في صراحة نص المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة، فتكون في أكثرها شدة بقطع العلاقات الدبلوماسية، بينما تكون في أكثر أشكالها اعتدالا فيتمثل بطرد الملاحقين العسكريين، أو تعليق العضوية في منظمة دولية أو استدعاء السفراء أو الحدّ من الاتصالات الدبلوماسية.

هذا وإنّ قائمة صور "العقوبات المستهدفة" لا تزال مفتوحة لتضم أية تدابير يمكن أن تؤثر بوجه أو بآخر أو تصمم خصيصا لإستهداف للقيادات أو النخب، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف الظروف من بلد إلى آخر.

ويمكن أن يجري باستمرار ابتكار أشكال جديدة من العقوبات المستهدفة، ولا يمكن الجزم حتى الآن حول فعالية - نسبية أو محددة - للعقوبات الذكية بالمقارنة بالخطر الاقتصادي الشامل، كما أنّ البحث في فرض عقوبات مستحدثة لا يزال ضعيفا، ونتيجة لانتشار الوعي على المستوى الدولي في رفض فكرة فرض عقوبات محددة وانتقائية، ويرجع ذلك بشكل جزئي إلى أنّ أغلب الأدوات والأساليب الخاصة بالعقوبات الذكية لا تزال قيد التطوير، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى فإنّ العقوبات الحالية المعمول بها في الوقت الحاضر يتم ضبطها كوسيلة من أجل دفع الدولة المستهدفة نحو تحسين أوضاعها، وقد أعرب بعض الكتاب عن شكوكهم حول جدوى العقوبات المستهدفة، بدعوى أنّها لا يمكن أن تتجنب تماما الإضرار الكبير بالسكان⁽²¹⁾.

بينما تشير بعض الدراسات إلى فعالية هذا النوع من العقوبات، وتشير إلى أنّ العقوبات المستهدفة هي أقل فعالية إلى حد ما من العقوبات الشاملة من ناحية جسامه الأضرار بالسكان⁽²²⁾، في حين يمسك البعض بدلا من ذلك العصا من الوسط، ويذهب إلى القول بأنّه صحيح أنّ العقوبات المستهدفة لا تؤثر على السكان بشكل كبير إلا أنّ فعاليتها غير قابلة للمقارنة مع العقوبات التقليدية⁽²³⁾، وعلى أية حال، بغض النظر عن الكفاءة النسبية للعقوبات المستهدفة في إحداث تغييرات في السياسة المرجو تبنيها من قبل الدولة المستهدفة، إلا أنّه من غير المرجح العودة إلى سياسة فرض عقوبات شاملة تستهدف الحظر الشامل بسبب عدم الشعبية الصارخة تجاه هذا النوع من التدابير⁽²⁴⁾.

المطلب الثالث: صور العقوبات المستهدفة

يمكن القول عموما بأنّ الطريقة التي ووظفت فيها العقوبات المستهدفة في العالم اليوم لم يتم التأكد من فعاليتها ونجاعتها يقينا بشكل كامل، لذا يحاول الأكاديميون رسم الكيفية التي يتوقعون فيها أن يتم العمل بهذه العقوبات على مستوى رصين وفعال، ولكن ذلك في ذات الوقت لم يتمكّن صناع القرار من التحقق من صحة أو عدم صحة هذه المقترحات والتأكد من صدق تلك التوقعات⁽²⁵⁾.

وجدير بالذكر هنا هو أنّ أول من وضع آلية موحدة بصدد بيان نجاعة العقوبات الدولية، هو الباحث في شؤون السلام العالمي جوهان غالتونغ التي طرحها في دراسته حول العقوبات التي فرضها مجلس الأمن الدولي ضد روديسيا الجنوبية في عام 1960⁽²⁶⁾، حيث يرسم فيها سلسلة من السيناريوهات المحتملة وردود الفعل المتوقعة من العقوبات، ويبيّن فيها بأنّ الضرر الاقتصادي الذي يمكن أن تنتجه العقوبات يمكن أن يولد السخط الشعبي، والذي سيمكّن من التأثير على النخبة الحاكمة، التي هي بدورها لابد أن تتوافق مع ضغوط والمطالب

الدول المعنية من أجل إعادة الشعب إلى المستوى السابق للرفاه الاقتصادي الذي كان يعيشه قبل فرض العقوبات، وهكذا، تواجه القيادة في الدولة المستهدفة اختارين لا ثالث لهما، إما الاستسلام للإرادة الدولية أو الاطاحة بها من الداخل، ووفقاً لرأي غالتونغ، فإنّ صياغة الآليات والأدوات الخاصة بالعقوبات تعمل بالقياس على استهداف مقومات القوة السياسية والعسكرية للدولة المستهدفة، لأنّ كلها تهدف إلى "تفكيك الدولة المستهدفة سياسياً حتى تجعلها تتخلى عن السعي لتحقيق أهدافها غير المرغوبة"⁽²⁷⁾، وهذه النظرة مبنية أساساً على التوقع بأنّه كلما زاد الحظر والحرمان والعزلة الدولية، كلما زاد ذلك من قيمة هذه الإجراءات في تحقيق التفسخ والانهيار السياسي للدولة المستهدفة.

ولكن الفكرة الأساسية هنا، هي أنّ هناك حدوداً لمقدار الحظر والحرمان الذي يمكن أن يمارس ضد النظام الحاكم، إذ يمكن أن يصل تطبيق العقوبات إلى حد يمكن أن تقف عنده ممارستها، لأنّه بمجرد الوصول إلى هذا الحدّ (يمكن الوصول إلى انقسام في القيادة أو بين القيادة والشعب)، وهو ما يؤدي إلى تسريع وتيرة التفكك السياسي للنظام، لأنّها ستساعد على تسيره نحو الهاوية بسرعة كبيرة وسوف يؤدي بالنتيجة إلى الاستسلام أو الاستعداد للتفاوض⁽²⁸⁾.

وقد وصف غالتونغ هذا النظر بـ"نظرية ساذجة Naive theory" للعقوبات مبنية على أساس من الافتراضات غير الواقعية، التي يمكن أن يعتريها الخلل في الواقع العملي بشكل كبير في الواقع، وبالفعل فقد انهارت هذه النظرية الساذجة بسرعة، بعد الفشل المتكرر للعقوبات الدولية في إجبار القيادات المستهدفة لتغيير المسار السياسي الذي تتبناه، وبالتالي فقد مثّل ظهور العقوبات الدولية المستهدفة بالكاد خروجاً على منطق السببية السابق بيانه، حيث أنّ الضرر الذي تنتجه العقوبات يتم تركيزه الآن على القيادة المسؤولة أو النخب الحاكمة التي تدعمهم، وبالتالي فإنّ فرض العقوبات المستهدفة سيبدل منطق النظرية الساذجة – سابق الذكر – ويقصرها على المستوى الفردي أو النخبة⁽²⁹⁾.

وعليه لم يعد ينظر إلى تلك النظرية الساذجة على اعتبارها السبيل الوحيد الممكن الذي يمكن أن يحقق الهدف من العقوبات، والمتعلق بامثال الدولة المستهدفة للإرادة الدولية، وبالتالي فإنّ امكانية فرض عقوبات تكون واردة في سبيل تحقيق الأهداف المعلنة، أو أنّها على الأقل تسهم في تحقيق الامثال المقصود، وذلك ضمن إطار مجموعة متنوعة من الطرق والاساليب القسرية الانتقائية، التي هي – لحدّ الآن – لم يتم تصنيفها وحصرها بشكل كامل.

كما يلاحظ بعض الكتاب المتخصصون بأنّ "هناك العديد من الأسباب المنطقية التي يمكن أن تستخدم لابتكار مجموعة متنوعة العقوبات على المستوى النظري"⁽³⁰⁾، ويفترض البعض الآخر بأنّ بعض حالات تغيير النظام السياسي، يمكن أن تعتبر تجارب متميزة يحتذى

بها، مثل زعزعة حكم الجنرال رفائيل تروخيو في الجمهورية الدومينيكية في وقت مبكر من عام 1960، حيث ساهمت العقوبات المفروضة في تقويض القاعدة المالية والسياسية للنظام الحاكم، وشجّع المعارضة على التحرك وتحقيق نتائج ايجابية في ذلك البلد⁽³¹⁾.

وجدير بالذكر هنا بأنّ فعالية العقوبات المفروضة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالغرض من فرض هذه العقوبات، فيمكن أن تكون العقوبات موجهة لإضعاف الإمكانيات الاقتصادية والعسكرية للدولة المستهدفة، وهنا تكون للعقوبات الدولية قيمة قوية على أرض الواقع، لأنّها ستكون أقصى تعبير فعلي عن الرفض للسياسات التي يتبناها النظام السياسي للدولة المستهدفة⁽³²⁾.

ويعترف بعض الكتاب بأنّ الامتثال للإرادة الدولية ليس دائماً الهدف الأساسي من نظام العقوبات، بل قد لا يمكن تمييزه من بين الأهداف المعلنة بسهولة⁽³³⁾، وأنّ أهمية الأهداف المتبناة من قبل الدول يمكن أن تختلف بحسب نوع العقوبات ومدى متابعتها والالتزام بها، الأمر الذي قد يختلف ويتغير بمرور الزمن⁽³⁴⁾، وقد تكون الأهداف الحقيقية مخفية وراء الخطاب العام لصانعي السياسة⁽³⁵⁾، وبالتالي لا يمكن ببساطة أن نستنتج فعالية العقوبات من عدمها بالرجوع الى درجة امتثال الدولة المستهدفة لها.

ومع ذلك، فإنّ معظم الأدبيات الأكاديمية المتخصصة في هذا المجال تستمر في تقييم العقوبات على أساس من قدرتها على إجبار الدول المستهدفة في رسم صورة غير مكتملة للنتائج المتوخاة، ويعتمد هذا المعيار التقليدي " للنجاح " على عدة أسباب، منها:

أولاً/ضعف الطرق القياسية لتقييم مدى فاعلية العقوبات، في الوقت الذي لا توجد طرق معيارية لتقييم دور وفعالية كل تدبير أو إجراء، والواقع أنّ هذا المسعى لا يزال في مراحله الأولى، وينبغي أن توضع في سياق التحقيق العلمي وعمل البحوث الموجهة في هذا الصدد قبل أن يتم تطبيقها على السياسات.

ثانياً/لا تزال فاعلية العقوبات على تحقيق الامتثال المطلوب ليست على درجة عالية من الوضوح وهذه المسألة مثيرة للجدل، سواء في الأوساط العلمية أو حتى النقاشات العامة.

المطلب الرابع: الآثار المتوخاة من العقوبات الدولية المستهدفة

تشير الدلائل العملية على أنّ الحسابات التي قامت على أساس ما جاءت به النظرية الساذجة – سابقة الذكر- كانت خاطئة بالفعل، لاسيما تلك التي تم تبنيها خلال فترة الحرب الباردة، ففي حالت فرض الأمم المتحدة العديد من عقوبات ضد روديسيا الجنوبية مثلاً، يلاحظ بأنّ:

أولاً، لم تؤد العقوبات إلى إصابة النظام بالشلل تماماً، ولم تؤثر في خراب مقوماته الأساسية، إذ كثيراً ما تتكيف البلدان المستهدفة مع الظروف الاقتصادية الجديدة، من خلال إيجاد مصادر بديلة للدخل أو اللجوء إلى السوق السوداء.

وثانياً، غالباً ما يتم ترجمة السخط الشعبي الناتج عن العقوبات إلى وسيلة لتضخيم أوجه العداء للدول المؤيدة للعقوبات بدلاً من القيادة المحلية، وتنتج حالة عكسية على نحو ما يسمى - تحشيد الجهود - لمقاومة التأثير، حيث يمكن استغلال هذه الحالة بطريقة يمكن أن توحد الجماهير وراء النظام رداً على ما ينظر إليها على أنها هجوم أجنبي⁽³⁶⁾.

وثالثاً، فإنه يمكن أن يعتبر فرض عقوبات شاملة مدعاة لنشوء آثار "ضارة" أو نتائج عكسية للأهداف المقصودة، فانخفاض مجالات النشاط الاقتصادي في الدولة المستهدفة يمكن أن يؤدي إلى:

1- إفقار الطبقات الدنيا ويضعف الطبقة الوسطى، في حين أن النظام سيحصّن النخب التي تدعمه من خلال منحهم العطايا والامتيازات والمكافآت.

2- وفي مواجهة احتمالية تجنب العيش في البلد المحاصر على نحو متزايد، غالباً ما تختار النخبة المثقفة والكفاءات العلمية إلى الهجرة، وهو ما يعني فقدان تأثير شريحة مهمة من شرائح المجتمع يمكن أن يكون لها أثر في التغيير.

3- سيجد مجتمع الأعمال بذات الوقت صعوبة أكبر من أي وقت مضى في أن يعمل في إطار قانوني، نتيجة لما تؤديه العقوبات من تجريم للنشاط للتجاري الدولي⁽³⁷⁾.

4- فضلاً عن أن العقوبات تصلح من حيث الأساس للتلاعب بها من قبل القادة والقيادة، وتمكّنهم من أن يستخدموها بشكل مستمر ومتواصل كذريعة لهم لزيادة القمع وتشديد سيطرتهم على شعوبهم وتقييد وسائل الإعلام، لأنها تسمح لهم باحتكار الخطاب، وتقديم العقوبات على أنها تدابير ظالمة مسؤولة عن كل المصاعب والمصائب التي يواجهها الناس.

رابعا، وأخيراً، فإنّ إدامة العقوبات ستعزل الدولة المستهدفة عن بقية العالم، الأمر الذي يخيّب آمال أغلب الشرائح الفاعلة في المجتمع، والتي من شأنها أن تستفيد من تعزيز التعرّض الدولي، وهم النخبة من رجال الأعمال ومجموعات المجتمع المدني، وحتى العناصر ذات التوجهات الإصلاحية من رجالات المعارضة السياسية من خارج وداخل الحكومة⁽³⁸⁾.

والأصل هنا هو وجوب أن يتم تصميم العقوبات الذكية بالشكل الدقيق، لكي تستهدف على وجه التحديد تصحيح هذه الآثار الوخيمة، حيث لا يفترض بها أن تؤثر على الاقتصاد ككل، وليس من المتوقع أن تلقى على كاهلها عواقب إنسانية مهمة من قبيل إفقار السكان والمجتمع، فبواسطة الاستهداف الحصري المركز على أعضاء القيادة في السلطة الحاكمة والنخبة ممن يمكن تحميلهم المسؤولية عن الأخطاء، بحيث تستطيع الدول التي تتبنى هذه العقوبات إيصال إشارة إلى المواطنين بأنهم ليسوا المستهدفين، ولا تسعى إلى إلحاق الضرر العام بهم من خلال فرض هذه العقوبات.

ومع ذلك، فإنّ ميزة أنواع التدابير التي تعتبر " عقوبات مستهدفة" في الواقع هي أنّها عادة ما تقع بدرجات مختلفة من "الفعالية"؛ فعلى سبيل المثال، يكون الحظر على استيراد وتصدير النفط مثلاً أصعب أثراً بكثير على اقتصاد الدولة المستهدفة من الحظر على الأسلحة، وهكذا، كما إنّ ترتيب سلسلة متصلة من التدابير المحددة، كما في حظر تأشيرات الدخول من شأنه أن يشكّل مقياساً أكثر تمييزاً، في حين أنّ العقوبات التي تؤثر على النقل أو القطاع المالي تكون فيها عواقب أوسع⁽³⁹⁾.

ومن وجهة نظرنا فإنّه يعد من قبيل المرونة السياسية أن توفر العقوبات المستهدفة مزايا جذابة لا يمكن غض الطرف عنها، وأهم هذه المزايا هي :

- 1- إمكانية التشكيل والتنوع في فرض هذه التدابير .
- 2- إمكانية تعديل العقوبات المستهدفة بالتخفيف أو التدرج في تشديد فرض التدابير بشكل موازي للتغيرات في سلوك الدولة المستهدفة، وهو الخيار الذي لم يكن متاحاً مع الحظر الاقتصادي الشامل.
- 3- تمثّل العقوبات المستهدفة الحالية تحديات جديدة للدول التي تتبناها، لأنّها تدابير انتقائية - حرفية محددة كالتي تركز على المساس بأشخاص أو كيانات محددة بذاتها، وهو ما يستوجب أن تركز جهداً كبيراً للاستخبارات لتوفير المعلومات الدقيقة من المصادر الموثوقة بكل ما يتصل بأنشطة هؤلاء الأفراد والكيانات، لكي يتم استهدافها بما يحقق الأهداف المطلوبة.

المبحث الثاني:العقوبات المستهدفة التي فرضها الإتحاد الأوروبي

ونستعرض في هذا المبحث حالتين من العقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي على دولتي ميانمار وزيمبابوي، ويرجع اختيارنا لهاتين الحالتين كونهما تجربتين بارزتين لفرض عقوبات إلزامية من جانب واحد، دون أن يتبناها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، فهي عقوبات كان الهدف منها إما تشجيع الممارسة الديمقراطية وتقويض الحكم الاستبدادي كما في دولة زيمبابوي، أو على النقيض من ذلك نرى الهدف من العقوبات المفروضة على ميانمار كان هدفها حماية حقوق الانسان، والحال في كلتا الدولتين لم يكن إلّا شأنًا داخلياً لم يكدر يرقى إلى مستوى تهديد للسلم والأمن الدوليين كي يتبنى مجلس الأمن الدولي إجراءات وتدابير ضدهما، وتكتسب التدابير المستقلة للاتحاد الأوروبي اهتمام الفقهاء⁽⁴⁰⁾، سيتم التركيز بشكل خاص على آثار عقوبات الإتحاد الأوروبي على وجه التحديد، وكما يلي:

المطلب الاول:العقوبات المستهدفة المفروضة من الإتحاد الأوروبي على دولة ميانمار

وسنوضح في هذا المطلب ملخص للعقوبات المستهدفة المفروضة، والخلفية والدافع الذي يقف وراء فرضها، وتأثيرها في تحقيق الأهداف المرجوة، وذلك في فروع ثلاثة كما يأتي :

الفرع الأول: ملخص عقوبات

صعد الإتحاد الأوروبي من إجراءاته واتخذ حزمة من التدابير التقييدية والانتقائية ضد دولة ميانمار، ووفقاً للقرار الخاص بفرض حزمة العقوبات الصادر عام 2010⁽⁴¹⁾، فقد شملت العقوبات حزمة التدابير التالية:

1. فرض حظر على الأسلحة والمعدات العسكرية؛
2. تعليق المساعدات الإنسانية (على أن يسمح باستثناء المشاريع التي تدعم حقوق الإنسان والديمقراطية والحكم الرشيد ومنع الصراعات، وبناء قدرات المجتمع المدني والصحة والتعليم والتخفيف من حدة الفقر وحماية البيئة)؛
3. حظر تأشيرات السفر وتجميد أصول أعضاء المجلس العسكري وكبار العسكريين من الضباط وأعضاء السلطات المتنفذة؛
4. حظر الاستثمار الأجنبي والقروض الخارجية، بما في ذلك استمرار المشاركة في المؤسسات المملوكة للدولة، وفرض حظر على إقامة مشاريع مشتركة.
5. تعليق رفيع المستوى للزيارات الحكومية الثنائية؛
6. فرض حظر على المرافقين من الأفراد أو الملحقين العسكريين في البعثات الدبلوماسية في الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي.
7. فرض حظر على تصدير المعدات والتكنولوجيا، وتوفير المساعدة التقنية أو المساعدات المالية الموجهة للشركات التي تعمل في قطع الأشجار والأخشاب المعالجة، وتعددين المعادن والأحجار الكريمة وشبه الكريمة.
8. فرض حظر على استيراد جذوع الأشجار ومنتجات الأخشاب والمعادن الثمينة والحجارة شبه الثمينة.

الفرع الثاني: الخلفية والدافع لفرض عقوبات

اعتمدت العقوبات بسبب مشاكل جادة تمثل انتهاكات خطيرة في مجال حقوق الإنسان خاصة فيما تتعرض له الأقلية المسلمة من اضطهاد وإبادة جماعية ومعاناة إنسانية، وغياب تقدم جوهري نحو عملية الديمقراطية الشاملة في البلاد⁽⁴²⁾، وذلك بعد أن بدأ فشل المجلس العسكري الحاكم في فرض السلام والأمن الأهلي والمجتمعي في الدولة والسير بعملية التنمية في البلاد، وبعد حصول انتهاكات حقوق الإنسان في عام 2000 وما بعده، تم توسيع حظر التأشيرات، وفرض تجميد الأصول المملوكة للأفراد المدرجة أسماؤهم على القائمة السوداء، مع زيادة توسيع القائمة السوداء التي تلت ذلك في سنوات متتالية⁽⁴³⁾، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإنّ فرض الإقامة الجبرية على أونغ سان سو كي، زعيمة الرابطة الوطنية للديمقراطية التي سبق أن فازت بانتخابات جرت عام 1990، وقد حثت الإتحاد الأوروبي

سلطات ميانمار لإطلاق سراحها، والتوقف عن مضايقة الرابطة الوطنية للديمقراطية والسماح للحوار المفتوح في المؤتمر الوطني بشأن صياغة دستور، وفرض الإجراءات التالية :

- 1- توسيع حظر التأشيرات لتشمل أعضاء من الرتب العسكرية الدنيا؛
- 2- حظر تقديم قروض إلى ميانمار من المؤسسات المالية الدولية المؤسسات.
- 3- الحظر على الشركات والمؤسسات المسجلة في الإتحاد الأوروبي ومنع تمويل مثل القروض والأسهم المتاحة لتسمية الشركات المملوكة للدولة البورمية.
- 4- حظر على الشركات الأوروبية من الاستثمار في بعض الشركات المملوكة للدولة في ميانمار وإستثناء الاستثمارات القائمة، من التي بدأت قبل فرض حظر الاستثمار بفترات طويلة،
- 5- منع تمديد عمليات تصدير التأمين للشركات الأوروبية وممارسة الأعمال التجارية في أو مع ميانمار⁽⁴⁴⁾.

وقد تم في عام 2006 تعزيز حزمة العقوبات، كما تم تمديد حظر الاستثمار للمشاركة في الشركات المملوكة للدولة، على الرغم من الإبقاء على إعفاء الاتفاقات المبرمة قبل أكتوبر 2004 من الحظر.

وذلك كرد فعل على قمع المظاهرات المؤيدة للديمقراطية التي بدأت في خريف عام 2007 - في "ثورة الزعفران 'Saffron Revolution' " - وحينها اتخذ الإتحاد الأوروبي تدابير تستهدف على وجه التحديد الصناعات التي تقوم بها المشاريع المملوكة للدولة وشمل الحظر:

- 1- تصدير المعدات والتكنولوجيا، وتوفير المساعدة التقنية أو المالية الموجهة للمؤسسات التي تعمل في قطع الأشجار ومعالجة الأخشاب واستخراج المعادن والأحجار الكريمة وشبه الكريمة.
- 2- استيراد جذوع الأشجار ومنتجات الأخشاب والمعادن والأحجار الكريمة وشبه الكريمة.
- 3- إنشاء مشاريع مشتركة مع الشركات المدرجة في القائمة السوداء أو فروعها.

والأسباب التي أدت إلى فرض العقوبات كانت تعود في جلّها إلى فشل السلطات للسماح بانتقال ديمقراطي الى الحكم المدني، واحتجاز أونغ سان سو كي وانتهاكات حقوق الإنسان ومضايقة المعارضة والقيود المفروضة على أنشطة المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، فإنّ القرار أوجد فسحة يمكن فيها رفع أو تخفيف العقوبات إذا ما استجدت ظروف وتطورات ايجابية، يمكن أن تخفف من العقوبات الكثيرة المنصوص عليها في مقررات الإتحاد الأوروبي⁽⁴⁵⁾:

وذلك في حال وجود تحسن كبير في الوضع السياسي العام في ميانمار، وذلك عن طريق تعليق هذه التدابير التقييدية، ومن ثم البدء باستئناف تدريجي للعلاقات الدبلوماسية وعلاقات التعاون وبحسب التطورات الحاصلة.

ثمّ اعتمد الإتحاد الأوروبي بعد ذلك على الإلغاء التدريجي للعقوبات وجاء ذلك في ثلاث مراحل:

- ففي المرحلة الأولى تم التخفيف فيها من التدابير في 2010 و 2011،
- ثمّ في الثانية تمّ وقف تنفيذ العقوبات في عام 2012،
- وفي المرحلة الثالثة فقد رفعت العقوبات في عام 2013، بإستثناء الحظر المفروض على الأسلحة.⁽⁴⁶⁾

فقد حدثت بالفعل تغييرات كبيرة في المشهد السياسي في ميانمار دفعت الإتحاد الأوروبي للتخلص التدريجي من عقوباتها تماما تقريبا في غضون فترة سنتين، حيث دشنت الحكومة المدنية في عام 2011 سلسلة من الإصلاحات بما في ذلك:

- 1- الإفراج عن السجناء السياسيين،
- 2- وإضفاء الشرعية على النقابات العمالية والأحزاب السياسية،
- 3- ومنح حرية التجمع والتظاهر السلمي،
- 4- تخفيف الرقابة على الإعلام إلى حد كبير،
- 5- السماح بتسجيل الرابطة الوطنية للديمقراطية وأحزاب المعارضة الأخرى في الانتخابات التي أجريت في أبريل 2012، والتي فازت فيها الرابطة فوزا ساحقا.
- 6- الإفراج عن أونغ سان سو كي، ورفع الإقامة الجبرية المفروضة عليها في عام 2010، وباتت واحدا من مرشحي الرابطة الوطنية لدخول البرلمان.

ولذلك وردّا على التطورات الإيجابية في ميانمار، علّق الإتحاد الأوروبي حظر التأشيرات ضد أعضاء مجلس الوزراء لأول مرة وغيرهم من كبار المسؤولين في عام 2011؛ ثم ألغيت جميع العقوبات المقررة على العقود باستثناء الحظر المفروض على الأسلحة في عام 2012⁽⁴⁷⁾، ورافق ذلك أيضا تعليق العقوبات والبدء بتدابير الأخرى، مثل زيادة مساعدات التنمية وتعزيز الحوار الثنائي بين سلطات الإتحاد الأوروبي مع الحكومة في ميانمار بشأن تمويل قطاعات محددة في 2013⁽⁴⁸⁾، وقد تضاعف حجم المساعدات التي يقدمها الإتحاد الأوروبي وتمديد نطاق مساعداتها لتحسين قدرات الحكومة، وتشجيع الإصلاحات الديمقراطية والتنمية الشاملة وعملية السلام وغيرها من المساعدات⁽⁴⁹⁾.

الفرع الثالث: تأثير العقوبات المستهدفة

ويمكن أن نتلمس تأثير هذه العقوبات في النواحي الآتية:

- 1- حظر توريد الأسلحة: من حيث المبدأ يمكن القول بفشل الحظر على الأسلحة في منع وصول حكومة ميانمار للأسلحة، لأنّها كانت قادرة على العثور على موردين آخرين، حيث كانت

الصين المورد المهيمن طوال العقدين الماضيين، فضلا عن قدرة الحكومة على استيراد الأسلحة من روسيا، أوكرانيا وصربيا والهند وكوريا الشمالية⁽⁵⁰⁾.

2- تجارة الأحجار الكريمة والأخشاب: حيث كان الحظر المفروض على الأحجار الكريمة والأخشاب بعض التأثير، بسبب الحظر التجاري الأمريكي وتعليق الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي للأفضليات التجارية الممنوحة في هذه التجارة، ونتيجة الحظر فقد تضررت الصناعات المحلية باستثناء قطاع الاستخراج نفسها، ولكن لم يوقف الحصار تجارة الأحجار الكريمة، حيث كان تحويلها يتم عن طريق تايلاند من خلال وسطاء تايلانديين.

3- عقوبات تعليق الأفضليات التجارية: كان لتعليق الإتحاد الأوروبي للأفضليات التجارية في حد ذاته سببا في حصول اضطراب معين للاقتصاد البورمي، حيث تدنت قدرة الشركات البورمية على العمل على نطاق واسع بسبب هذا التعليق⁽⁵¹⁾، حيث أدى ذلك إلى انخفاض في صناعة الغزل والنسيج، بسبب فرض الحظر التجاري الأمريكي مما تسبب بإغلاق عدد من مصانع الملابس⁽⁵²⁾.

ومع ذلك، كان الحرمان من الأفضليات التجارية في إطار مبدأ 'كل شيء ما عدا الأسلحة' مخطط خص واحدا من التدابير التي تؤثر على الاقتصاد عموما، ولكنه نتج عنه ضمنا معاقبة السكان عموما.

ويرى الخبير في شؤون ميانمار جيرهارد ويل⁽⁵³⁾، بأن العقوبات لعبت دورا سلبيا تمثل بـ:

1- تعزيز سلطة الجيش في الدولة من خلال المجلس العسكري، لأنه استغل فكرة حماية البلاد من النفوذ الخارجي.

2- ساهمت العقوبات في إضعاف جهود جميع المهتمين في توثيق التعاون مع الدول الأجنبية، من قبيل أصحاب المشاريع الخاصة والعلماء والنخبة المثقفة من الذين اقتصروا بأن تحديث البلاد يرتبط بشكل ضروري بإنشاء تبادل مكثف مع البلدان الصناعية.

3- سوء الإدارة الاقتصادية للبلاد التي تولاهها المجلس العسكري مما ضاعف من آثار العقوبات، في حين أن الأوضاع الاقتصادية للنظام الحاكم لم تتأثر داخل البلاد بدرجة ملحوظة.

4- انتشار المحسوبية وصور الفساد الإداري والمالي والهيمنة على قطاعات كبيرة، مما يشكل عقبة رئيسية أمام عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة.

فضلا عما تقدم، فإنه لطالما اعتبرت العقوبات ضد ميانمار عاجزة عن إحداث تغيير وتحسن على مستوى عال، فقد اعترف مسؤول من وزارة الخارجية والكونغرس في المملكة المتحدة في جلسة استماع في مجلس اللوردات في عام 2006 بأن العقوبات كانت "لا تعمل بشكل مجدي للغاية"، وأنها "من غير المرجح أن تسهم إحداث التغيير المنشود من وراء عقوبات

الإتحاد الأوروبي⁽⁵⁴⁾، وقد أكد ذلك الدبلوماسي البريطاني السابق والرئيس الحالي لشبكة ميانمار، ديريك تونكين، والذي بيّن بأنّ التدابير المطبقة "لم يكن لها تأثير ملموس في إقناع المجلس العسكري في بورما لتخفيف سياسته القمعية"⁽⁵⁵⁾.

وهذا الطرح يتماشى مع الدراسات التي وجدت بأنّ فرض عقوبات له تداعيات سلبية على الديمقراطية، بسبب الصعوبات الاقتصادية العامة التي تسببها، بحيث يمكن أن تكون بمثابة ذريعة للنظام، تستهدف ترسيخ الحكم الاستبدادي من خلال تقييد الحريات السياسية والقمع المتزايد⁽⁵⁶⁾، بينما أدى الجمود الطويل في العلاقات مع ميانمار إلى تنشيط مصالح الصين، حيث أدت العزلة إلى الاعتماد المتزايد على الاستثمارات الصينية - وكذلك الاستثمارات الواردة من الهند وتايلاند - والتي أضحت تبدو أكثر غزارة في البلاد.

ونتيجة لهذه العقوبات، فقد شرع قادة الجيش في ميانمار في تبني برنامج إصلاح كافٍ لتشجيع اهتمام الغرب الاقتصادي وإعادة الانخراط في السياسة الدولية⁽⁵⁷⁾، والعمل على تيسير الانتقال المركزي للسلطات، والانتقال إلى حكومة مدنية قادرة على تأمين نفسها بعيداً عن المجلس العسكري، وقد حدد الدستور دور المجلس العسكري في الحياة السياسية، وضمن احتفاظ 25٪ من المقاعد البرلمانية للجيش، لترسيخ قوة الجيش في الحياة السياسية، وبخاصة أنّ الدستور لا يمكن تعديله إلا من قبل الأغلبية العظمى التي تزيد على 75٪ من الأصوات.

وعلاوة على ذلك، فإنّ الدستور ضمن إفلات القيادات العسكرية السابقة من المحاسبة لأنّه ينص على منع أي إجراءات وعدم جواز إقامة أية دعوى ضد أي عضو سابق في المجلس العسكري⁽⁵⁸⁾، الأمر الذي أثمر إلى تخفيف العقوبات تدريجياً بعد زيادة التعاون مع المعارضة في وضع الانتقال - خاصة بعد وافقت الرابطة في عام 2011 على المشاركة في العملية السياسية، مع الحفاظ على استقلالية الجيش، وهو ما نتج عنه رد بفعل إيجابي للاتحاد الأوروبي لعملية الإصلاح، كجزء من الاستحسان الدولي يعززه دعم الرابطة في ميانمار 2014، وهو ما شجع الإصلاحيين لتعزيز برنامجهم في مواجهة المعارضة الداخلية⁽⁵⁹⁾.

المطلب الثاني: العقوبات المفروضة من الإتحاد الأوروبي على دولة زيمبابوي

وسنفضّل في دراسة العقوبات المستهدفة المفروضة من الإتحاد الأوروبي على زيمبابوي في فروع ثلاثة كالآتي:

الفرع الأول: ملخص عقوبات

زيمبابوي دولة عضو في مجموعة أفريقيا والكاربي والمحيط الهادئ (ACP)، تتمتع بعلاقة وثيقة مع الإتحاد الأوروبي، تعززت باتفاقية الشراكة الموقعة في كوتونو، والعقوبات المفروضة على زيمبابوي من قبل الإتحاد الأوروبي تتعلق باثنين من الأطر القانونية المختلفة، واحد منهما هو اتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوروبي ACP، والتي بموجبها بدأت علاقات التعاون تتطور،

وتطبيقاً للمادة 96 من الاتفاقية والتي تسمح لأي طرف من الأطراف للتنديد بحالة مخالفة الطرف الآخر لواحد من العناصر الأساسية للاتفاق، وأهمها احترام حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون.

أما الإطار الآخر فتم باتخاذ جملة من الإجراءات في إطار السياسة الأوروبية الأمنية CFSP، حيث تم اعتماد مجموعة من التدابير في وقت واحد في 18 فبراير 2002، ونشرت في نفس العدد من الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، وبالتالي فقد فرضت حزمة من العقوبات المستهدفة قبل أن يتم التخلص منها بصفة تدريجية⁽⁶⁰⁾، حيث شملت عقوبات الإتحاد الأوروبي ضد زيمبابوي:

1- حظر على الأسلحة وحظر على المعدات العسكرية غير الفتاكة، وحظر المساعدة التقنية أو المالية المتعلقة بالأنشطة العسكرية؛

2- حظر السفر وتجميد الأصول المالية لأعضاء الحكومة والأشخاص والكيانات المرتبطة بها، وكذلك الأشخاص الذين ساهموا بتقويض أنشطة حماية حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون - في الأصل، وحظر تطبيقها على 20 شخصاً، ولكن في وقت لاحق تمتد إلى 163 شخصاً و31 كيانا.

3- تعليق تطبيق اتفاق كوتونو في إطار المادة 96، وهذا الإجراء جمّد دعم الميزانية وأنهى دعم صندوق التنمية الأوروبي لمشاريع التنمية تحت أحكام المواد 9 و10 من الاتفاقية، باستثناء الدعم المباشر للمشاريع الخاصة بالتنمية العامة للسكان⁽⁶¹⁾.

الفرع الثاني: الخلفية والدافع لفرض عقوبات مستهدفة

فرضت عقوبات على زعماء زيمبابوي في عام 2002، عقب الأزمة التي بدأها الرئيس روبرت موغابي في الإصلاح الزراعي في عام 2000، والتي أدت إلى مصادرة الأراضي من المزارعين البيض وكان يرافقها موجة من سياسة العنف والتخويف ضد المعارضة، وقد بدأت حملة المصادرة على خلفية تراجع التأييد لحزب الرئيس موغابي، والذي شرّعت هذه السياسة كمحاولة لتوسيع قاعدة قوته بهدف الفوز في الانتخابات البرلمانية المقبلة⁽⁶²⁾.

وقد تم إطلاق مشاورات من قبل المفوضية الأوروبية بهذا الصدد، وتمّ اتخاذ قرار بتعليق المعونات في يناير 2002، بعد أن رفضت السلطات الزيمبابوية دخول فريق من مراقبي الانتخابات التابع للاتحاد الأوروبي عشية الانتخابات التي جرت في زيمبابوي عام 2002، وقد انتقل الإتحاد الأوروبي بسرعة من الحوار السياسي بموجب المادة 8 من اتفاقية كوتونو الى المادة 96، وقد أفضت هذه المشاورات التي أقيمت بصفة استثنائية وبسرعة⁽⁶³⁾، إلى اعتماد مواز لأحكام المادة 96 وذلك بتعليق المساعدات وقرار نظام العقوبات الخاص بالاتحاد الأوروبي في نفس التاريخ – والذي وافق 18 فبراير 2002.

وعلى الفور بعد تعليق المساعدات، فرض الإتحاد الأوروبي حظرا على توريد الأسلحة إلى جانب حظر التأشيرات وتجميد الأصول، في واحدة من أطول القوائم السوداء كان الإتحاد الأوروبي قد أصدرها على الإطلاق، وتضم 172 من الأفراد والكيانات⁽⁶⁴⁾، وذلك بالتوازي مع نشوء أزمة سياسية، وأزمة اقتصادية كشفت من أبعاد الكارثة، وتعزى أهم أسبابها إلى الفساد وسوء إدارة الاقتصاد، حيث أصيب الاقتصاد بأسرع معدل انكماش اقتصادي في العالم مع أعلى معدل سنوي للتضخم في العالم، وزادت معدلات البطالة من 70٪ فما فوق⁽⁶⁵⁾، وتفاقت أزمة الغذاء بسبب الجفاف وتواصل تدهور الاقتصاد نتيجة نقص المساعدات الإنسانية.

وقد أدى حضور الرئيس موجابي إلى القمة الفرنسية الأفريقية من فبراير 2003 إلى التسبب بتهيج أوروبي كبير⁽⁶⁶⁾، إذ سبق أن حظر الإتحاد الأوروبي مشاركة موجابي في القمة، وهو ما دفع إلى إلغاء اجتماعات قمة دول أوروبا وأفريقيا المخطط انعقاده عام 2003، وعندما انعقدت القمة في عام 2007، امتنع رئيس الوزراء البريطاني جوردون براون من الحضور، احتجاجا على وجود الرئيس موجابي.

وقد لعبت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (The Southern African Development Community (SADC) دورا محوريا في الضغط على زيمبابوي ليتوافق مع المعايير الانتخابية الجديدة التي أقرتها المنظمة في الانتخابات البرلمانية لعام 2005، وبالتالي الاعتراف بوجود قصور الديمقراطية في البلاد، وبعد فوز المعارضة في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في أبريل 2008، توسّطت SADC للتوصل إلى اتفاق بين المعارضة ونظام موغابي، الذي رفض بدوره التخلي عن الحكم.

وأدت هذه الوساطة إلى دخول ثلاثة أحزاب في تشكيلة حكومة وحدة وطنية في فبراير 2009، حيث تقاسم الرئيس موغابي السلطة مع رئيس الوزراء مورجان تسفانجيراى ونائب الرئيس آرثر موتامبارا، وهما من أحزاب المعارضة.

ثم بدأ الإتحاد الأوروبي عملية إعادة الحوار، الذي ينطوي على تقديم حزمة مساعدات حوالي 90 مليون يورو في السنة، يتم تقديمها من خلال المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة، والذي يمكن أن يفضي إلى دعم الانتعاش الاقتصادي في البلاد، وتعزيز الجهود التي تبذلها حكومة الوحدة الوطنية لتنفيذ برنامجها الحكومي، وبخاصة إقرار تعديلات على تطبيق نص المادة 96، والتي تمّ تعليقها فيما بعد لتمكين الإتحاد الأوروبي من دعم المشاريع التنموية لمواصلة تنفيذ برنامج العمل العالمي⁽⁶⁷⁾.

ومن ثم فقد أجرى الإتحاد الأوروبي عملية تخلص تدريجي من العقوبات الأوروبية على وفق المراجعات الدورية للعقوبات في فبراير 2011، حيث قرر الإتحاد الأوروبي رفع 35 شخصا من

القائمة السوداء في تصريح واضح بالاعتراف بـ "التقدم الكبير المحرز في معالجة الأزمات الاقتصادية وتحسين تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية في البلاد"⁽⁶⁸⁾.

ومع ذلك، فقد صرح مجلس الإتحاد الأوروبي بأنه لم يكن هناك تقدم كافٍ لتبرير تغيير أكثر في جوهر سياستها نحو زيمبابوي، وهكذا، اعتبر 163 من الأفراد و31 من الشركات بأنها ما تزال على صلة انتهاكات حقوق الإنسان وتقويض الديمقراطية أو إساءة استعمال سيادة القانون، وبالتالي لابد من إبقائهم ضمن القائمة السوداء⁽⁶⁹⁾، وجاء الإنجاز الكبير في الاستفتاء الذي أجري في مارس 2013، والذي يعتبر ذا مصداقية من قبل الإتحاد الأوروبي، عندما قرر الشعب بأغلبية ساحقة الموافقة على الدستور الجديد والذي يوسع من الحريات المدنية، ويقرّ مبدأ تقاسم السلطة.

وفي أعقاب إجراء الاستفتاء الدستوري الناجح، رفع مجلس الإتحاد الأوروبي العقوبات على معظم الأفراد والكيانات من القائمة السوداء؛ ومع ذلك، بقي موغابي وتسعة أفراد آخرين على القائمة السوداء، فضلا عن كيانيين آخرين، مع الاعتراف بنفس الوقت بالتقدم المحرز على مستوى تنفيذ الإصلاحات السياسية وإن كان بصورة بطيئة.

الفرع الثالث: تأثير العقوبات الدولية المستهدفة

ويمكن أن نتلمس تأثير العقوبات في الجوانب الآتية:

1- **فعالية تجميد الأصول:** إتسمت إجراءات الإتحاد الأوروبي الخاصة بتجميد الأصول بالبطء في تنفيذها، مما أعطى أغلب الأفراد والكيانات الذين أدرجت أسماؤهم في القائمة السوداء وقتاً كافياً للتحرك، ونقل أموالهم من الحسابات الأوروبية قبل تجميدها وحظر انتقالها.

2- **حظر التأشيرات:** وجهت انتقادات كثيرة في إجراءات تنفيذ حظر التأشيرات مما أدى إلى جعلها إجراءات غير فعالة في التنفيذ، لا سيما في ضوء الاستثناءات الممنوحة من قبل فرنسا وإيطاليا للسماح لمجابهة من السفر إليها بعد فترة قريبة من اعتماد العقوبات⁽⁷⁰⁾.

3- **إعادة توجيه المساعدات:** من الناحية الاقتصادية، فإن أي آثار للعقوبات تكون سبباً في التدهور الاقتصادي الشديد الذي عانت منه البلاد منذ بداية الأزمة، ومع الاعتراف بأن الوضع الاقتصادي المتردي هو نتيجة لسوء إدارة الحكومة لجوانب الاقتصاد الكلي والفساد، وخصوصاً اختلال الزراعة، فضلاً عن أنّ العقوبات المستهدفة قيدت قدرة الشركات والأفراد في زيمبابوي للوصول إلى منح الائتمان⁽⁷¹⁾.

ومع ذلك، فإنّه في ظل حالة الاقتصاد الكارثية ومناخ الاستثمار المتقلب، فمن المشكوك فيه أن يتمكن مجتمع الأعمال في زيمبابوي من تأمين التمويل من الخارج حتى في حالة عدم وجود عقوبات.

4- حظر توريد الأسلحة: إمتثل كافة أعضاء الإتحاد الأوروبي لحظر توريد الأسلحة، ولكن مع ذلك، فإنَّ الحظر من جانب واحد على توريد الأسلحة لا يكاد يحدث فرقاً في الحدّ من سهولة الحصول على الأسلحة إلى النظام في زيمبابوي، من خلال شبكات تجارة وتهريب السلاح الأفريقية المختلفة، وأيضاً من خلال الروابط المتنامية للصين مع زيمبابوي، والتي امتدت إلى تجارة الأسلحة، حيث جاءت معظم واردات السلاح في زيمبابوي من الصين.

المبحث الثالث: نجاعة العقوبات المستهدفة التي اتخذها الإتحاد الأوروبي في تحقيق الأهداف المعلنة

وتظهر نجاعة العقوبات المستهدفة التي اتخذها الإتحاد الأوروبي في تحقيق الأهداف المعلنة، من خلال النظر في تفسير الإتحاد الأوروبي للعقوبات المستهدفة، ومن ثمّ بيان شرعية قرارات الأمم المتحدة، ودعم الولايات المتحدة، ولنتولى تحديد مقياس فعالية العقوبات المستهدفة من خلال التعاون على المستوى الدولي، وذلك في مطالب ثلاث، كما يلي:

المطلب الأول: تفسير دول الإتحاد الأوروبي للعقوبات المستهدفة

تفسّر دول الإتحاد الأوروبي المقصود من العقوبات المستهدفة هو أنّها تدابير وليست عقوبات، إذ لطالما تميزت العقوبات المستهدفة المفروضة من قبل الإتحاد الأوروبي بأنّها عقوبات يغلب عليها الطابع غير الاقتصادي، فالعقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي في معظمها اقتصر على إصدار القوائم السوداء التي يحظر فيها على بعض الأفراد من السفر إلى الأراضي الأوروبية، أو من فتح حسابات مصرفية في البنوك الأوروبية، ويرافقه بشكل روتيني حظر على الأسلحة.

وعقوبات الإتحاد الأوروبي هنا تعكس ممارسات الأمم المتحدة، والتي هي مزيج من حظر الأسلحة وحظر التأشيرات وتجميد الأصول، كما هو المعيار في أنظمة الحظر التي تقرها الأمم المتحدة⁽⁷²⁾.

وإضافة إلى قائمة العقوبات التي تم استعراضها، توجد عقوبات مالية وفرض حظر على توريد السلع الأساسية تلك التي تظهر في أغلب حالات فرض العقوبات، لأنّها تخلق فرص متميزة لزعزعة القيادة السياسية وتستهدف قطاعات اقتصادية تدعمها، وبالتالي فإنَّ العقوبات المالية والحظر على هذه القطاعات المحددة يمكن أن تقوض سلطة الدولة وتجبرها على تغيير سلوكها غير المرغوب فيه، وهذا يتماشى مع الطروحات التي تنادي بالاعتماد على العقوبات المستهدفة⁽⁷³⁾.

وقد أثبتت كثير من الدراسات المتخصصة بأنَّ العقوبات المستهدفة أو الحظر الانتقائي، يمكن أن يعدّ أداة قوية كلما كان يستهدف السلع التي تورّد عائدات كبيرة للدولة المستهدفة

(مثل النفط أو الألماس) بدلا من السعي لحرمان قادتها من الحصول على امتيازات (مثل فرض حظر على السلع الكمالية).

وبالرغم من أننا نقرّ بفعالية العقوبات المالية والحظر الانتقائي على توريد السلع، فإنّ مجرد اعتماد هذه التدابير يكون غير كاف لضمان الوصول إلى النتائج المرجوة، ففرض عقوبات ذكية لكي يكون فعالا، يجب أن فيه يتمّ بذل جهود كبيرة في رصد وجمع المعلومات التي تبين التزام أو تردد الدولة المستهدفة، حيث أنّ تنفيذ العقوبات المالية يتطلب التصميم الدقيق لها، على أساس تكثيف استخدام الموارد وديمومة عمليات البحث والتقصي والإنفاذ الإستباقي للإجراءات.

هذه النتيجة على خلاف - إلى حد ما - مع ممارسة الإتحاد الأوروبي من اللجوء في الغالب إلى حظر تأشيرات السفر والحظر على الأسلحة، ومع أنّ هذه التدابير كان لها أثرها الفعال في مواجهة الأفراد المستهدفين، إلا أنّها غالبا ما تفشل في إحباط محاولاتهم على اختراقها والتغلب عليها، من خلال الحصول على الإيرادات من مصادر بديلة، واتباع سياسات مضادة غير فعالة أصلا، كأن يتم في بعض الأحيان إقرار حظر تأشيرة الدخول على أشخاص هم أصلا غير راغبين أو غير قادرين على دخول دول الإتحاد الأوروبي⁽⁷⁴⁾.

ويشمل الحظر حتى في حالة تبني التدابير الانتقائية المستهدفة على الأرجح إلحاق الضرر بالسكان المدنيين، كما يتضح من تراجع تجارة الأحجار الكريمة في ميانمار⁽⁷⁵⁾، ومع ذلك، تحول الإتحاد الأوروبي لحظر توريد سلعة وفرض عقوبات مالية يجب أن يكون أقوى وبنفس الوقت هي جزء من اجراءات أوسع، يمكن أن تفرض من خلال ممارسة الأمم المتحدة، فضلا على تركيز وتجميع العقوبات المستهدفة، وتوسيع قاعدة التدابير قصيرة الأجل⁽⁷⁶⁾.

المطلب الثاني: شرعية قرارات الأمم المتحدة ودعم الولايات المتحدة

تعدّ الشرعية التي تكسبها قرارات الأمم المتحدة أو مجلس الأمن الدولي، المفتاح لتعزيز العقوبات التي يقرّها الإتحاد الأوروبي في كثير من الأحيان، ولكن ليس دائما، فقد يكون فرض عقوبات من قبل الإتحاد الأوروبي تابعا لقرار تتبناه الولايات المتحدة، ومن الصعب بمكان عزل أهمية العقوبات الأمريكية المتزامنة، نظرا لأنّها موجودة في أغلب تجارب فرض العقوبات التي قرّرها الإتحاد الأوروبي، إلا في استثناء مشهور واحد جرى في فترة قصيرة تجاه دولة أوزبكستان، حيث كان الإتحاد الأوروبي الوحيد الذي فرض عقوبات ردا على مجزرة أنديجان عام 2005⁽⁷⁷⁾.

وفي الواقع فإنّ التعاون عبر الأطلسي في فرض عقوبات مشددة جرى - في معظم العقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي - في وقت واحد تقريبا، تبعا لعقوبات سبق فرضها من قبل الولايات

المتحدة الأمريكية، كما هو الحال في العقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي في مواجهة روسيا البيضاء وزيمبابوي أو ميانمار.

وعلى النقيض من ذلك، عندما يفرض الإتحاد الأوروبي القيود دون تفويض من الأمم المتحدة، فإنه سيصبح عزمها هذا ضحية للضغوط التعويضية بعد بضع سنوات، إذ سرعان ما ستثقل كاهله العقوبات، مما يجعل الإتحاد الأوروبي أكثر قابلية للتسوية ولتقديم تنازلات دون المستوى الأمثل في صالح استعادة التعاون.

فبعد عقد من العقوبات في زيمبابوي وعقدين من الزمن في ميانمار، أصبح الإتحاد الأوروبي لاعبا هامشيا في المشهد السياسي في كلا البلدين، وانعكس ذلك على تأثير مؤسسات الإتحاد الأوروبي، وليس أقلها شأنها المفوضية الأوروبية لحقوق الإنسان.

وعلى سبيل المثال، كان توقيع هراري اللازم لبدء سريان الاتفاق السياسي العالمي والتفاوض على المستوى الإقليمي في ميانمار⁽⁷⁸⁾، حيث كان إرهاب الإتحاد الأوروبي واضحا من العقوبات، بحيث خلقت العقوبات حالة ما يسمى "الوضع الفخ Trap situation" الذي حرم الإتحاد الأوروبي من فعالية الضغط لتحقيق أهدافه، بحيث إجتهد الإتحاد الأوروبي في البحث عن أية ذريعة مناسبة لرفع أو تخفيف العقوبات، مثلما مثلت عملية الإصلاح في ميانمار والتحول الحكومي في زيمبابوي بمثابة الإغاثة وحفظ ماء الوجه للاتحاد الأوروبي لرفع العقوبات، أو أنها على الأقل سهّلت الإلغاء التدريجي للتدابير التي اتخذها الإتحاد الأوروبي في سبيل تسيير السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لدوله.

المطلب الثالث: مقياس فعالية العقوبات المستهدفة بالنظر الى التعاون على المستوى الدولي

ثمة نمط شائع في عينة البحث هنا، هو عدم وجود تأييد يدعم فرض عقوبات من الدول والمنظمات غير الغربية، والتي قوّضت بشدة نفوذ الإتحاد الأوروبي، لا سيما الدول المجاورة المعنية في الدولة المستهدفة، لا سيما من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن الخمسة، وهم كل من روسيا والصين.

فمثلا طالبت رابطة الاسيان مرارا وتكرارا برفع العقوبات عن ميانمار، في حين طلبت الجماعة الجنوب أفريقية الإنمائية (SADC) بوضع حد للعقوبات على زيمبابوي مرارا وتكرارا، وأدت إدانة ميانمار إلى توترات خطيرة بين الإتحاد الأوروبي والآسيوي، بما في ذلك إلغاء الاجتماعات الوزارية لعام 1997 احتجاجا على قبول ميانمار ضمن دول مجموعة الآسيان.

وبالمثل، تمّ تقديم الدعم لنظام موغابي من قبل دول الجوار لزيمبابوي، مما أفشل محاولات الإتحاد الأوروبي لحشد أكبر دعم لفرض عقوبات على زيمبابوي، فضلا عن أنّ بعض

القوى الأفريقية مثل نيجيريا وجنوب أفريقيا انتقدت أصلاً فرض عقوبات من قبل الإتحاد الأوروبي⁽⁷⁹⁾.

وفي الواقع، فقد أصبحت القيادات المستهدفة أكثر استيعاباً للواقع بعد أن لمسوا تأكل العقوبات بسبب دعم الجيران، مما قاد إلى تغيير تدريجي للموقف وجهاً لوجه مع الإتحاد الأوروبي مما أضعف قدرته على لعب أدوار مهمة في صناعة التغيير المنشود، وسهّل وسائل الخروج من الجمود، فضلاً عن ذلك فإنه مع مرور الوقت فقد أرهقت العقوبات المقررة الجيران أيضاً، لذا تحركت رابطة الآسيان في اتجاه الضغط نحو التخفيف وتسريع عملية الإصلاحات⁽⁸⁰⁾، وقد أدانت آسيان بشدة أعمال القمع التي ترتكها حكومة ميانمار العسكرية رداً على انتفاضة "ثورة الزعفران" في سبتمبر 2007⁽⁸¹⁾.

وكذا الحال بحلول عام 2006، فقد أظهرت جماعة الجنوب الأفريقي للتنمية (SADC) المزيد من علامات الإحباط تجاه الأزمة الاقتصادية المستمرة في زيمبابوي، وما تبعها من موجات هائلة من خروج اللاجئين الفارين من البلاد، في حين انتقد علناً موجابي في زامبيا 2007⁽⁸²⁾. ومن الناحية الاقتصادية فإن تأثير القوى الإقليمية الاقتصادي أكثر أهمية مما هو عليه سياسياً، كما يتضح من دعم جنوب أفريقيا لزيمبابوي من خلال توفير الطاقة، فالفراغ الذي ينشأ عن مقاطعة الإتحاد الأوروبي وقطع الروابط التجارية يمكن أن يمتلئ دائماً بالبدائل غير الغربية.

وهذا المأزق الذي طال أمده في أنظمة الجزاءات المستهدفة يمكن أن يعزى إلى عدم قدرة القوى الغربية لعزل الدول المستهدفة تماماً؛ بدلاً من ذلك، فإن مقاطعتها سيدفع البلدان الغنية بالموارد إلى أحضان الموردين البديل، وخصوصاً من الحريصين جداً على احتضانها، كما فعلت الصين مع ميانمار وزيمبابوي.

ولما كان المقصود من فرض عقوبات حرمان الدولة المستهدفة من البضائع الأساسية أو على الأقل حرمانها من الحصول على التكنولوجيات والمساعدات والقروض الاستثمارية، فإن العلاقات التجارية أصبحت متاحة في مكان آخر من العالم، ففي الوقت الذي لا يزال فيه الغرب يحتفظ بالسيطرة على بعض الامتيازات والتكنولوجيات، فإنه لم يعد يحمل الاحتكار لوحده، فمن بين أعضاء مجلس الأمن الخمس الدائمة العضوية لا تفضل روسيا الجزاءات إلا عندما يتم تبنيها من قبل مجلس الأمن الدولي، وهي ترفض ممارساتها من جانب واحد، بقدر ما تميز عقوبات أحادية الجانب خارج إطار مجلس الأمن الدولي بأنها "خطر على السلام والاستقرار في العالم"⁽⁸³⁾.

وتبرز الصين استعداداً متزايداً للموافقة على أنظمة العقوبات التي تقرها الأمم المتحدة، في حين أنها تستفيد اقتصادياً من العزلة النسبية للدول المستهدفة من الجزاءات الأحادية

الجانب⁽⁸⁴⁾، فقد حافظت الصين منذ فترة طويلة على المعارضة الخطابية داخل أروقة مجلس الأمن، وذلك في استخدام العقوبات من جانب واحد في العلاقات الدولية، مبررة ذلك برد فعل ذاتي من نفور التجربة التاريخية التي عاشتها، والتي جعلتها كهدف للعقوبات المتمثلة باستمرار حظر الأسلحة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على الصين، فضلا عن أن الصين لا تصوّت لصالح العقوبات التي تتحدى طموحاتها في الخارج، وتستخدم حق الفيتو لحماية مصالحها الاجتماعية والسياسية المستقرة⁽⁸⁵⁾، فبكين مثلا لم تمنع فرض عقوبات على السودان بشأن دارفور، ولكنها مع ذلك اعترضت في عام 2008 على مشروع القرار الذي تقدمت به بريطانيا وفرنسا، والذي يدين القيادة في زيمبابوي على أساس الأنشطة التي " تقوض الديمقراطية، وقمع حقوق الإنسان وعدم احترام سيادة القانون".

وفي مثال أكثر وضوحا، في هذا الصدد لم تتوان الصين في أن تستخدم حق النقض لحماية مصالحها المباشرة، جنبا إلى جنب مع روسيا، من العقوبات المقترحة ضد ميانمار في عام 2007، والتي كانت لتؤثر على الجهود الصينية لزيادة مشاركتها في ميانمار، وبخاصة في الصناعات الاستخراجية، وقد حذت الهند حذوها أيضا، كما أصبح النفوذ الصيني يزداد وتيرة في زيمبابوي فهي الآن مستثمر رئيس في صناعة التعدين في زيمبابوي وهي المانح الأول للمساعدات المخصصة للتنمية، بعد افتتاح حقول الماس مارانج، تم بناء المطار بتمويل صيني لتمكين استغلالها على الوجه الأمثل.⁽⁸⁶⁾

خاتمة

في خاتمة هذه الدراسة نستطيع أن نطرح مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي نرى في التركيز عليها وتبنيها فائدة علمية وعملية، وعلى النحو الآتي:

أولا/ الاستنتاجات :

- 1- تعدّ العقوبات الذكية أو المستهدفة هي البديل عن فرض تدابير شاملة من قبيل العقوبات التقليدية، والتي تعرف التطبيق على جوانب مختلفة من القطاعات السياسية والاقتصادية والمالية والتعليمية والصحية والثقافية والفنية والعسكرية، وذلك على نطاق واسع.
- 2- تمسّ العقوبات التقليدية كل قطاعات المجتمع والدولة بالشلل والعجز الكبير، وقد استفاد العالم من تجربة الحظر الذي فرض على العراق عقب غزوه الكويت عام 1990 وآثارها الانسانية الوخيمة، واتجه إلى حل بديل أفضل لا يمكن أن تصيب آثاره إلا فئات محددة من الدولة المستهدفة، سواء كانوا أفرادا أو مؤسسات، لأنّ الاستمرار بفرض العقوبات الشاملة سيؤدي بالعكس إلى آثار وخيمة في مجال حقوق الإنسان، ويساعد الدكتاتوريات القائمة في تعزيز نفوذها عندما تستغل تلك الأنظمة حالة الغضب الشعبي من الحصار الشامل مثلا، وتوجهه نحو الخارج الذي ستصوره على أنّه سبب الانتهاكات.

3- إنّ من صور العقوبات الدولية المستهدفة هي العقوبات الإقتصادية والمالية، التي يجب أن تكون مرافقة لتدابير أو عقوبات محددة على أساس إعداد القائمة السوداء وحظر تأشيرات الدخول والحظر على استيراد أو توريد الأسلحة، فهي ستكون أكثر فعالية، وضمان سرعة الإستجابة للمطالب الدولية، وتمنع الأزمات الحاصلة في مجال حقوق الانسان أو نفي الديمقراطية التي يمكن أن تنتج عن العقوبات الشاملة.

4- أن العقوبات المستهدفة مصممة لتؤثر على نقاط الضعف التي تم تحديدها حسب التقييمات المسبقة للقيادة المستهدفة في الدولة المعنية، وتركيز تأثيرها نحو السياق الاقتصادي والاجتماعي الذي يستمد منه النظام الحاكم الدعم، مع الإستمرار برصد تأثير العقوبات والإبلاغ الدوري لأي تعديلات تطرأ لتحسين الأداء، وتبني مبدأ الصقل والتشذيب المستمر لحالات الإستهداف وتقليل الآثار الإنسانية الضارة.

5- إنّ نجاعة وفعالية العقوبات الدولية المستهدفة، تتوقف على مقدار تعزيز القدرات الدولية من خلال وضع المراقبة والاستشارة الدائمة للخبراء، لتكون هناك محاكاة للممارسة الناجحة للأمم المتحدة، ليتم استهداف النخب والشخصيات التي تؤثر في اتخاذ القرار في الدول المستهدفة والشروع من تحقيق الأهداف المرجوة.

ثانياً/التوصيات:

يمكن هنا أن نقدم مقترحات وتوصيات لتحسين عملية اللجوء الى العقوبات الذكية وتدفع بها إلى الأمام ومن هذه التوصيات:

1- عندما يتم فرض التدابير والعقوبات الذكية، على نطاق واسع ستكون أكثر فعالية، وأكثر ضماناً لسرعة تحقيق الأهداف المرجوة لأنّ العقوبات الذكية بعيداً عن حالة 'العقوبات التقليدية'، والسبب في ذلك يعزى إلى أنّ العقوبات الذكية في الأصل تكون مصممة لتؤثر بشكل كبير على نقاط الضعف في الدولة المستهدفة، وتشمل الجهات السيادية ورموز النظام السياسي والفعاليات الاقتصادية المؤثرة، والتي يتم تحديدها في التقييمات المسبقة للشخصيات القيادية المستهدفة، والسياسات الاقتصادية والاجتماعي الذي يستمد نظام الحكم السياسي في الدولة المعنية منه الدعم.

2- الاستمرار في رصد ومتابعة والإبلاغ عن تأثير العقوبات الذكية، والتحديث الدوري لها وتبني أية تعديلات ضرورية لتحسين الأداء، واعتماد الصقل الدائم لحالات الاستهداف وتقليل الآثار الإنسانية إلى أقصى حدّ ممكن، ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي تعزيز القدرات من خلال وضع الخبراء " لإستراتيجيات واضحة لفرض العقوبات الذكية ومحاكاة الممارسة الناجحة للأمم المتحدة في هذا الصدد".

3- القيام بحملة توعية عامة ينبغي أن تضمن فهم الجمهور عن طريق وسائل الإعلام حول طبيعة هذه العقوبات الذكية والهدف منها، وتدريب وتعليم المراقبين ليسهموا في عملية تبديد المفاهيم الخاطئة في هذا الصدد وتطور القوالب النمطية للعقوبات التقليدية.

الهوامش:

(1) C. Portela: The EU's Use of 'Targeted' Sanctions, Evaluating effectiveness, ISBN 978-94-6138-379-2 Available for free downloading from the CEPS website (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2014, No. 391 / March 2014.p- 2 etc.

(2) ومثال هذا النوع من العقوبات ما فرضه الإتحاد الأوروبي من عقوبات على دولتي ميانمار وزيمبابوي، محل الدراسة.

(3) ومثال هذا النوع من العقوبات ما فرضه الإتحاد الأوروبي من عقوبات مكملية لعقوبات مجلس الأمن الدولي كما في العقوبات المفروضة على إيران وكوريا الشمالية، واللذان تخرجان عن نطاق الدراسة لأن سبب فرض العقوبات عليهما كان بسبب الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، فكلاهما يسعى الى امتلاك السلاح النووي، على عكس العقوبات المفروضة على ميانمار وزيمبابوي.

(4) Taylor, B.: Sanctions as Grand Strategy, Adelphi Paper No. 411, International Institute for Strategic Studies, London: Routledge. (2010).

(5) Biersteker, T., S. E. Eckert and M. Tourinho, "Designing United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC)", August (2012).

(6) Barber, J.: "Economic sanctions as a policy instrument", International Affairs, (1979) Vol. 55, No. 3, pp. 367-384. & Lindsay, J. M.: "Trade sanctions as policy instruments: A re-examination", International Studies Quarterly (1986), Vol. 30, No. 2, pp. 153-73.

(7) وتعدّ أبرز تجربة خاضها العالم في هذا الصدد قرار مجلس الأمن الدولي الصادر رقم 661 في 6/أب - أغسطس عام 1990 والذي تم بموجبه فرض حصار اقتصادي شامل على العراق. عقب غزوه الكويت لإجباره على الانسحاب منها في عام 1990 من القرن الماضي.

(8) Taylor, B. (2010), article précité.

(9) Hufbauer, G. C., J. J. Schott, K. A. Elliott and B. Oegg Economic Sanctions Reconsidered, 3rd ed., Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (2007).

(10) Combacau, C.: "Sanctions", in R. Bernhardt (ed), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam: North-Holland. (1992), p-313.

(11) Koutrakos, P. Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-use Goods and Armaments, Oxford: Hart Publishing. (2001), p- 49.

(12) وتنص المادة 42 على أنه "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصار والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء "الأمم المتحدة".

(13) وهنا استخدمت العقوبات الاقتصادية كوسيلة للضغط على العراق للانسحاب من الكويت، إبان غزو العراق للكويت في آب 1990 من القرن الماضي، وأدت هذه العقوبات الى إحداث أزمات اقتصادية وإنسانية واجتماعية ذات اثار وخيمة على السكان آنذاك.

(14) معاهدة لشبونة هي معاهدة تهدف إلى إصلاح مؤسسات الإتحاد الأوروبي وعملية صنع القرار فيه، وتحل محل الدستور الأوروبي الذي رفضه المواطنون في فرنسا وهولندا سابقاً عام 2005. فقد وقع قادة الاتحاد الأوروبي 27 أو ممثلون عنهم هذه المعاهدة يوم 13 كانون الأول 2007 في العاصمة البرتغالية لشبونة، على أن يتم التصديق عليها في كل دولة أوروبية على حدة ... للمزيد من الاطلاع على هذه الاتفاقية ينظر الموقع الالكتروني : <http://eeas.europa.eu>

- (15) تم توقيع اتفاق الشراكة في كوتونو بتاريخ مارس 2000، بين مجموعة دول افريقيا ودول الكاريبي ومجموعة الهاديء والاتحاد الأوروبي ... للمزيد ينظر : <http://www.eeni.org/Africa-Europe-EU-Cotonou-Agreement.shtml>
- (16) Kryvoi, Y.: "Why European Union Trade Sanctions Do Not Work", Minnesota Journal of International Law, (2008) Vol. 12, No. 2), pp. 209–246. & Zimelis, A., "Conditionality and the EU-ACP partnership: A misguided approach to development?" Australian Journal of Political Science, (2011) Vol. 46, No. 3, pp. 389–406. & Portela, C., and J. Orbie, "Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: Coherence by accident?" Contemporary Politics, (2014) Vol. 20, No. 1.
- (17) Mueller, J., and K. Mueller (1999), "Sanctions of Mass Destruction", Foreign Affairs, Vol. 78, No. 3, pp. 43–53.
- (18) Cortright, D., and G. A. Lopez, The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s, Boulder: Lynne Rienner. (2000).
- (19) Council of the European Union, Basic Principles of on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1, Brussels, 7 June. (2004)
- (20) Biersteker, T., S. E. Eckert and M. Tourinho, "Designing United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC)", August, (2012).
- (21) Tostensen, A., and B. Bull: "Are smart sanctions feasible?" World Politics, (2002) Vol. 54, No. 3, pp. 373–403.
- (22) Hufbauer, G. C., J. J. Schott, K. A. Elliott and B. Oegg: Economic Sanctions Reconsidered, 3rd ed., Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics. (2007), & Drezner, D. W.: "Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice", International Studies Review, (2011), Vol. 13, No. 1, pp. 96–108.
- (23) Biersteker, T., S. E. Eckert & M. Tourinho (2012), op cit.
- (24) Cosgrove, E. : "The Efficacy of Sanctions", International Security Policy Paper No. 82, International Security Information Service., (2002).
- (25) Baldwin, D. A., and R. A. Pape, "Evaluating economic sanctions", International Security (1998), Vol. 23, No. 2, pp. 189–198.
- (26) Galtung, J.: "On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia", World Politics, (1967) Vol. 19, No. 3, pp. 378–416.
- (27) Galtung, J.: article precite, p – 386.
- (28) Galtung, J.: ibid, p – 388.
- (29) Brzoska, M.: "From dumb to smart? Recent reforms of UN sanctions", Global Governance, (2003) Vol. 9, No. 4, pp. 519–535.
- (30) Baldwin, D. A., and R. A. Pape, (1998), p -193.
- (31) Kirshner, J.: "Economic sanctions: The state of the art", Security Studies, (2002), Vol. 11, No. 4, pp. 160–179.
- (32) Elliott, K. A.: "Assessing UN sanctions after the cold war: New and evolving standards of measurement", International Journal, (2010) Vol. 65, No. 1, pp. 85–97.
- (33) Lindsay, J. M. : "Trade sanctions as policy instruments: A re-examination", International Studies Quarterly, (1986), Vol. 30, No. 2, pp. 153–73.
- (34) Barber, J.(1979): article precite.
- (35) Elliott, K. A.:article precite, p – 86.
- (36) Galtung, J(1967): article precite.
- (37) Schlichte, K.: "The Post-Crisis consequences of Sanctions", paper presented at the seminar "Sanctions and the Political Economy of Crisis", International Peace Academy, Paris, November 22-23. (2001)
- (38) Will, G.: "Wege aus der Isolation: Birmas nationaler und internationaler Aussöhnungsprozess", SWP-Studie No. 36, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International Politics and Security, August. (2003),
- (39) Biersteker, T., S. E. Eckert & M. Tourinho (2012), op cit. .
- (40) Portela, C.: European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? London: Routledge. (2010)
- (41) (CFSP/ 232/2010)
- (42) (CFSP/ 232/2010)
- (43) Portela, C. (2010), op cit.
- (44) Will, G. (2003), op cit.
- (45) CFSP/ 318/2006 .
- (46) (CFSP 0.2/ 184/2013) .

- (47) Bunte, M., and C. Portela: "Myanmar: The beginning of reforms and the end of sanctions", GIGA Focus International, 03/2012, German Institute of Global and Area Studies. (2012)
- (48) Council Conclusions on Burma/Myanmar, 3142nd Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 23 January. (2012)
- (49) portela: "Hard Choices on Myanmar still lie ahead for the EU", Europe's World 24, Autumn 2013.
- (50) SIPRI Arms Transfers Database (2013), available at: <http://portal.sipri.org/publications/pages/transfer/trade-register>
- (51) C. Portela (2014):op cit , p- .31 etc.
- (52) Steinberg, D.: "The US, China and Burma/Myanmar", in C. Li and W. Hofmeister (eds), Myanmar. Prospect for Change, Singapore: Select Publishing. (2010).
- (53) Will, G. (2003), op cit.p - 17.
- (54) C. Portela (2014):op cit , p-11 etc.
- (55) Tonkin, D.: "Burma (Myanmar): A Case Study", evidence submitted to the House of Lords (UK), Select Committee on Economic Affairs(2006), SC/05-06/EA28.p – 3.
- (56) Peksen, D. "Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights", Journal of Peace Research, (2009), Vol. 46, No. 1, pp. 59–77. & Peksen, D., and A. C. Drury "Coercive or corrosive: The negative impact of economic sanctions on democracy", International Interactions, (2010), Vol. 36, No. 3, pp. 240–64.
- (57) Renshaw, C. S.: "Democratic transformation and regional institutions: The case of Myanmar and ASEAN", Journal of Current Southeast Asian Affairs, German Institute of Global and Area Studies, (2013), Vol. 32, No. 1, pp. 29–54.
- (58) Gaens, B. "Political Change in Myanmar: Filtering the Murky Waters of 'Disciplined Democracy'", FIIA Working Paper No. 78, Finnish Institute of International Affairs, February. (2013).
- (59) Renshaw, C. S. 2013: article precitee.
- (60) (CFSP/101/2011) .
- (61) Darracq, V.: "Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui?" Occasional Paper No. 87, European Union Institute for Security Studies, 7 December. (2010).
- (62) C. Portela (2014):op cit , p- 15 etc.
- (المركز المشترك / 145/2002) (63)
- (قرارات المجلس / 605/2008) (64)
- (65) Weiland, H.: "EU Sanctions against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?" in M. Holland (ed), The Common Foreign and Security Policy: The First Ten Years, 2nd ed., London: Continuum. (2004), p – 129.
- (66) Weiland, H. (2004), ibid, p- 139.
- (67) C. Portela (2014):op cit , p- 17 etc.
- (68) Ashton, C.: Declaration by the High Representative Catherine Ashton on Behalf of the European Union on Zimbabwe, 6567/11, Brussels, 15 February. (2011)
- (69) (CFSP/101/2011) (
- (70) C. Portela (2014):op cit , p-17.
- (71) Sims, B. M., S. Masamvu and H. Mirell, "Restrictive Measures and Zimbabwe: Political Implications, Economic Impact and a Way Forward", IDASA: An African Democracy Institute, (2010)
- (72) Carisch, E., and L. Rickard-Martin: "Global Threats and the Role of United Nations Sanctions", International Policy Analysis – FES New York, Friedrich Ebert Stiftung, December. (2011)
- (73) Biersteker, T., S. E. Eckert and M. Tourinho, (2012): op cit.
- (74) Sims, B. M., S. Masamvu and H. Mirell: article precitee.
- (75) Moret, E.: "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria", European Security 23(2). (2014)
- (76) Carisch, E., and L. Rickard-Martin (2012):op cit.
- (77) Portela, C. (2010), op cit.
- (78) Marangoni, A.-C.: "Renewing Appropriate Measures against Zimbabwe in 2012: Articulating Foreign Policy, Development and Trade Objectives", paper presented at the European Union Studies Association (EUSA) Conference, Baltimore, May. (2013)
- (79) Smith, K. E.: "The Limits of Proactive Cosmopolitanism: The EU and Burma, Cuba and Zimbabwe", in O. Elgstörm and M. Smith (eds), The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis, London: Routledge. (2006)
- (80) Brettner-Messler, G.: "The EU and ASEAN: The Interregional Relationship between Europe and Asia," in S. B. Gareis, G. Hauser and F. Kernic (eds), The European Union: A Global Actor?, Leverkusen: Barbara Budrich Publishers. (2012)

- ⁽⁸¹⁾ House of Lords (UK):The Impact of Economic Sanctions, Volume I: Report, 2nd Report of Session 2006-07, Select Committee on Economic Affairs, 9 May, London: The Stationery Office Limited. (2007).
- ⁽⁸²⁾ Stübzig, S.: “Wirkungsloser Druck: ‘Pariastaat’ Simbabwe zwischen westlichen Sanktionen und regionaler Solidarität”, GIGA Focus Africa, 05/2007, German Institute of Global and Area Studies. (2007)
- ⁽⁸³⁾ C. Portela (2014):op cit , p-32 etc.
- ⁽⁸⁴⁾ Borszik, O., and C. Ebert:“Sanktionen und eine schwierige Wirtschaftslage: Irans Einlenken im Nuklearkonflikt”, GIGA Focus Middle East 09/2013, German Institute of Global and Area Studies. (2013)
- ⁽⁸⁵⁾ Wouters, J., and M. Burnay,:“The EU and Asia in the United Nations Security Council”, in T. Christiansen, E. Kirchner and P. B. Murray (eds), The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations, Basingstoke: Palgrave. (2013), pp- 398-402.
- ⁽⁸⁶⁾ C. Portela (2014):op cit , p -34 etc.