الأمم المتحدة

A/HRC/33/48/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
4 August 2016
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثالثة والثلاثون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، عن بعثته إلى السودان

مذكرة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان عن زيارته الرسمية إلى السودان في الفترة من ٢٣ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وركزت زيارة المقرر الخاص على ما قد تنطوي عليه التدابير القسرية الانفرادية، التي تفرضها دول أو مجموعات من الدول، من أثر سلبي على الحقوق التي حددها المقرر الخاص في تقريريه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/30/45) وإلى الجمعية العامة (A/70/345).

وخلال تلك الزيارة، التقى المقرر الخاص بطائفة واسعة من المسؤولين الحكوميين الرفيعي المستوى ورجال الأعمال والأكاديميين وممثلي وكالات الأمم المتحدة والمجتمع المدني.

وفي هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص لمحة عامة عن التدابير القسرية الانفرادية المفروضة على السودان وأثرها في التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، ثم يستعرض الخيارات المطروحة لمعالجة التحديات ذات الصلة. وعلى أساس ذلك، يوجه المقرر الخاص توصياته إلى السودان والبلدان المصدر ومنظومة الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين. ويقترح الأخذ بنهج تدريجي لإلغاء التدابير القسرية الانفرادية، بدءاً بتلك التي لها أشد الأثر في التمتع بحقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه، بإمكان المكلف بالولاية أن يستخدم الدبلوماسية الهادئة لتيسير قنوات الاتصال بين بلدان المصدر والبلد المستهدف من أجل بناء أرضية مشتركة.

GE.16-13515(A)
1613515

الرجاء إعادة الاستعمال

تقرير المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، عن بعثته إلى السودان*

أولاً- مقدمة

١- قام المقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، السيد إدريس الجزائري، بزيارة رسمية إلى السودان في الفترة من ٢٣ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ لتقييم الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية التي تفرضها دول أو مجموعة من الدول على أرض الواقع.

٢- وخلال تلك الزيارة، التقى المقرر الخاص بنائب رئيس الجمهورية، ووزير الخارجية، ووزير العدل، ووزير المالية والتخطيط الاقتصادي، ووزير الصناعة، ووزير النفط والغاز، ووزير الصحة، ووزير الثقافة، ووزير العمل والإصلاح الإداري، ووزير البنية التحتية والمواصلات في ولاية الخرطوم، ووزير الدولة للاتصالات. والتقى المقرر الخاص أيضاً بمسؤولين كبار في وزارات التجارة، والنقل، والتعليم والتعليم العالي، والموارد المائية، والطرق والجسور، والضمان الاجتماعي. كما التقى برئيس المجلس الوطني وعدد من القادة من مختلف الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية. وعقد اجتماعاً مع أعضاء من المفوضية القومية لحقوق الإنسان ومع رؤساء المؤسسات الوطنية المسؤولة عن مشروع الجزيرة، والمجلس الوطني للأدوية والسموم، ومركز الخرطوم للعلاج بالأشعة والطب النووي، ومركز الخرطوم لعلاج سرطان الثدي، ومركز الصمغ العربي.

٣- وأجرى المقرر الخاص مشاورات مع ممثلين لاتحاد أصحاب العمل السوداني وعن مجلس الأعمال الأمريكي السوداني. والتقى أيضاً بممثلين عن منظمات المجتمع المدني وعن اتحاد نقابات عمال السودان، وبخبراء وأكاديميين.

٤- والتقى المقرر الخاص كذلك بالمنسق المقيم للأمم المتحدة في الخرطوم وممثلي وكالات الأمم المتحدة الأخرى المعنية. إضافة إلى ذلك، أجرى مشاورات مع ممثلين دبلوماسيين لدول من أوروبا وآسيا وأفريقيا والأمريكتين وممثلي منظمات إقليمية. ولم يتمكن من الاجتماع مع ممثل الولايات المتحدة الأمريكية في الخرطوم، غير أن المعلومات المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية التي اتخذتها الولايات المتحدة ضد السودان عُرضت على البعثة الدائمة للولايات المتحدة لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف من أجل تصحيح الوقائع، وأدلت البعثة ببعض التعليقات والملاحظات بشأنها في ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٦.

٥- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لحكومة السودان لدعوتها له ولما قدمته من دعم طوال الزيارة. كما يشكر المنسق المقيم للأمم المتحدة في الخرطوم وموظفيه على تعاونهم ومساعدتهم القيمين.

* يُعمم باللغة التي قُدم بها وبالعربية فقط.

ثانياً- لمحة عامة عن التدابير القسرية السارية ضد السودان

٦- يخضع السودان حالياً لأنواع مختلفة من العقوبات الدولية؛ وإن كان بعضها عقوبات فرضها مجلس الأمن، ولا تندرج بالتالي في نطاق ولاية المقرر الخاص. ويرد فيما يلي سمات هذه العقوبات بإيجاز من أجل تقديم صورة كاملة عن الحالة الراهنة. وتعتبر العقوبات الأخرى المفروضة على السودان تدابير قسرية انفرادية. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية وكندا هما من فرضا معظمها، يُطبِّق هذه العقوبات في واقع الأمر الاتحاد الأوروبي وعدد من المؤسسات المالية والمؤسسات التجارية الأخرى التي توجد في بلدان أخرى والتي لها تعاملات مع الولايات المتحدة. والجزاءات التي طبقتها وزارة مالية الولايات المتحدة الأمريكية في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤ على المصرف الفرنسي (BNP Paribas) لعدم تقيده بالتشريعات الأمريكية المتعلقة بالتدابير القسرية الانفرادية ضد السودان، من خلال تدويل تشريعات داخلية، قد كان لها أثر مثبط إضافي على الشركاء التجاريين للسودان[(١)]. ونتيجة لذلك، يخضع السودان الآن بحكم الواقع لتدابير قسرية انفرادية عالمية وشاملة لها أثر سلبي على جميع شرائح السكان، لا سيما الأضعف منها، مثل النساء والأطفال والمرضى (وبالأخص أولئك الذين يعانون من السكري والسرطان).

ألف- عقوبات مجلس الأمن

٧- فرض مجلس الأمن عقوبات على السودان في عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٤. وفي عام ١٩٩٦، فرض المجلس في قراره ١٠٤٤(١٩٩٦) تخفيضاً لعدد ومستوى موظفي البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية السودانية، وقيوداً أو رقابة على حركة الموظفين المتبقين. وفرض أيضاً قيوداً على سفر أعضاء الحكومة السودانية والمسؤولين الحكوميين وأفراد القوات المسلحة السودانية. كما دعا المجلس جميع المنظمات الدولية والإقليمية إلى عدم عقد أي مؤتمر في السودان. وفي وقت لاحق في عام ١٩٩٦، فرض المجلس في قراره ١٠٧٠(١٩٩٦) حظراً للطيران على الطائرات المسجلة في السودان أو التي تملكها أو تستأجرها أو تشغلها الخطوط الجوية السودانية أو حكومة السودان أو السلطات العامة السودانية أو جهات أخرى تنوب عنها. وفي عام ٢٠٠١، ألغى المجلس في قراره ١٣٧٢(٢٠٠١) العقوبات الدبلوماسية وحظر الطيران[(٢)].

---

(١) يمكن الاطلاع على نص اتفاق التسوية بين مكتب مراقبة الأصول الأجنبية التابع لوزارة مالية الولايات المتحدة الأمريكية ومصرف BNP Paribas، المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، في الموقع التالي: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20140630_bnp_settlement.pdf.

(٢) انظر Graduate Institute Geneva, SanctionsApp (متاح في الموقع التالي: www.sanctionsapp.com).

٨- وفي عام ٢٠٠٤، بدأ مجلس الأمن بفرض حظر للأسلحة على السودان[٣]، وأيضاً باتخاذ تدابير أخرى محددة الأهداف (من قبيل فرض حظر السفر وتجميد الأصول على أفراد معينين).

٩- وفي الوقت الحاضر، يندرج أربعة أفراد على القائمة التي أعدتها لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٥٩١(٢٠٠٥) المتعلق بالسودان، وهم: اثنان من كبار الضباط في القوات المسلحة السودانية (أحدهما متقاعد)، ورئيس قبيلة وعضو أقدم في حزب سياسي. ولا يندرج أي كيان على القائمة في الوقت الراهن.

باء- التدابير القسرية الانفرادية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية

١٠- تفرض الولايات المتحدة الأمريكية حتى الآن أكبر نظام للعقوبات على السودان في العالم. فمنذ عام ١٩٩٧، أبقت الولايات المتحدة على العقوبات الاقتصادية المفروضة على السودان بموجب قانون الصلاحيات الاقتصادية في حالات الطوارئ الدولية. وتشمل الأفعال التي كانت سبباً في التدابير المتخذة سياسات حكومة السودان وإجراءاتها "بما فيها دعم الإرهاب الدولي"، و"المساعي الرامية إلى زعزعة استقرار الحكومات المجاورة، والمشاركة في تفشي انتهاكات حقوق الإنسان". ووفقاً لمكتب مراقبة الأصول الأجنبية، يتمثل الهدف النهائي المتوخى من العقوبات في "تغيير السلوك"[٤].

١١- وقد بدأ "برنامج" العقوبات المفروضة على السودان في عام ١٩٩٧، عندما أصدر الرئيس كلينتون الأمر التنفيذي ١٣٠٦٧، الذي فرض حظراً تجارياً شاملاً على السودان وجمد أصول الحكومة. وفي عام ٢٠٠٦، وسع الرئيس بوش نطاق العقوبات في الأمر التنفيذي ١٣٤٠٠، الذي استهدف المشاركين في النزاع في دارفور. وفي وقت لاحق من ذلك العام، أصدر الرئيس الأمر التنفيذي ١٣٤١٢، الذي استثنى الحكومة الإقليمية لجنوب السودان وبعض المناطق المعينة من معظم حالات الحظر التي يفرضها نظام العقوبات. وفي أعقاب استقلال جنوب السودان في تموز/يوليه ٢٠١١، أذن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية بممارسة جميع الأنشطة المتصلة بالنفط والصناعات البتروكيماوية في جنوب السودان، التي كانت محظورة، كما أذن بالنقل العابر للسلع والتكنولوجيا والخدمات عبر السودان إلى جنوب السودان أو منه[٥].

---

(٣) انظر قرارات مجلس الأمن ١٥٥٦(٢٠٠٤) و١٥٦٤(٢٠٠٤) و١٥٩٠(٢٠٠٥) و١٥٩١(٢٠٠٥) و١٥٩٣(٢٠٠٥) و١٦٥١(٢٠٠٥) و١٦٦٥(٢٠٠٦) و١٦٧٢(٢٠٠٦) و١٧٠٦(٢٠٠٦) و١٧١٣(٢٠٠٦) و١٧٧٩(٢٠٠٧) و١٨٤١(٢٠٠٨) و١٨٩١(٢٠٠٩) و١٩٤٥(٢٠١٠) و١٩٨٢(٢٠١١) و٢٠٣٥(٢٠١٢) و٢٠٩١(٢٠١٣) و٢١٣٨(٢٠١٤) و٢٢٠٠(٢٠١٥).

(٤) Office of Foreign Assets Control, Effectiveness of U.S. Economic Sanctions with respect to Sudan: report to Congress، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، p. 7.

(٥) Office of Foreign Assets Control, Sudan sanctions program، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

١٢- وتشمل أهم التدابير القسرية الانفرادية المتخذة ضد السودان تجميد ممتلكات حكومة السودان، وفرض حظر تجاري على البلد. وعملاً بالأمرين التنفيذيين ١٣٠٦٧ و١٣٤١٢، جُمِّد جميع ما لدى حكومة السودان من ممتلكات ومنافع مرتبطة بالممتلكات. كما يفرض الأمران التنفيذيان حظراً، مع بعض الاستثناءات، على ما يلي:

- استيراد السلع أو الخدمات من أصل سوداني؛
- تصدير شخص في الولايات المتحدة لسلع أو تكنولوجيا أو خدمات أو إعادة تصديره لها من الولايات المتحدة إلى السودان[٦]؛
- تيسير شخص في الولايات المتحدة لتصدير أو إعادة تصدير السلع أو التكنولوجيا أو الخدمات من السودان إلى أي جهة أو من أي مكان إلى السودان؛
- إبرام شخص في الولايات المتحدة لأي عقد من أجل دعم أي مؤسسة صناعية أو تجارية أو عامة، أو أي مشروع حكومي، في السودان؛
- منح شخص في الولايات المتحدة ائتمانات أو قروض أو تمديدها لصالح حكومة السودان؛
- بعض المعاملات المتصلة بشحن البضائع إلى السودان أو منه؛
- أي معاملات يجريها أشخاص في الولايات المتحدة لها صلة بالنفط أو الصناعات البتروكيميائية في السودان، بما في ذلك خدمات حقول النفط وأنابيب النفط أو الغاز.

١٣- إضافة إلى ذلك، تطبق الولايات المتحدة عقوبات محددة الأهداف ضد أفراد وكيانات يُعتبر أنهم ساهموا في النزاع في منطقة دارفور. ولأن هذه التدابير تسري على الأفراد الذين حددتهم لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٥٩١(٢٠٠٥)، فإنها تعتبر بمثابة تدابير لتنفيذ قرارات مجلس الأمن، وليس تدابير قسرية انفرادية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الأمر التنفيذي ١٣٤٠٠ يخول وزير المالية في الولايات المتحدة صلاحية أن يضيف، بعد التشاور مع وزير الخارجية، أسماء الأشخاص الذين يُعتبر أنهم:

(أ) يشكلون تهديداً لعملية السلام في دارفور؛

(ب) يشكلون تهديداً للاستقرار في دارفور والمنطقة؛

(ج) مسؤولون عن سلوك متصل بالنزاع في دارفور ينتهك القانون الدولي؛

(٦) وفقاً للأمر التنفيذي ١٣٤١٢، "يعني مصطلح 'شخص في الولايات المتحدة' أي مواطن من مواطني الولايات المتحدة، أو أي أجنبي مقيم دائم، أو أي كيان منظم بموجب قوانين الولايات المتحدة أو أي ولاية قضائية داخل الولايات المتحدة (بما في ذلك الفروع الأجنبية)، أو أي شخص موجود في الولايات المتحدة".

(د) مسؤولون عن سلوك شنيع يتصل بالحياة أو بالأعضاء البشرية في سياق النزاع في دارفور؛

(هـ) قاموا بشكل مباشر أو غير مباشر بتوريد أو بيع أو نقل أسلحة أو أعتدة ذات صلة، أو بتقديم أي مساعدة أو مشورة أو تدريب متصل بالأنشطة العسكرية إلى:

'١' حكومة السودان؛

'٢' حركة/جيش تحرير السودان؛

'٣' حركة العدل والمساواة؛

'٤' جماعة الجنجويد؛

'٥' أي شخص يعمل في ولايات شمال دارفور أو جنوب دارفور أو غرب دارفور سواء كان محارباً أو كياناً غير حكومي أو فرداً؛

(و) مسؤولون عن تحليق الطائرات العسكرية الهجومية في منطقة دارفور وفي أجوائها؛

(ز) قدموا المساعدة المادية أو الرعاية أو الدعم المالي أو المادي أو التكنولوجي أو سلعاً أو خدمات داعمة إلى الأنشطة المبينة في الفقرات الفرعية من (أ) إلى (و) أعلاه أو أي شخص يشار إليه أو يندرج اسمه عملاً بهذا الأمر؛

(ح) يشكلون جهات تخضع لملكية أو مراقبة أي شخص يشار إليه أو يندرج اسمه عملاً بهذا الأمر، أو تعمل أو تدعي العمل لصالحه أو نيابة عنه، سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر.

١٤- وبما أن إضافة الأسماء تجريها "بشكل مستقل" سلطات الولايات المتحدة عملاً بالأمر التنفيذي ١٣٤٠٠، فإنها تعتبر تدابير قسرية انفرادية لأنها ليست بتكليف من مجلس الأمن. وهناك على ما يبدو عشرات الكيانات والأفراد الذين أدرجهم مكتب مراقبة الأصول الأجنبية على قوائمه المتعلقة بالرعايا المحددين والأشخاص الممنوعين بصفة خاصة، والموسومة باسم "دارفور" أو "السودان".

١٥- وتُستَثنى أنواع معينة من الأنشطة والمعاملات من الحظر الذي يفرضه نظام العقوبات والأوامر التنفيذية، مثل مَنح المواد المراد منها التخفيف من معاناة الناس (على سبيل المثال، الغذاء والملابس أو الأدوية). ويُستثنى أيضاً من حالات الحظر واللوائح التنظيمية استيراد معلومات أو مواد إعلامية من السودان وتصديرها إليه، سواء كانت تجارية أو غير تجارية، وبغض النظر عن شكلها أو وسيلة نقلها. إضافة إلى ذلك، تُعفى من معظم العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة "مناطق معينة" من السودان، تضم تحديداً ولاية جنوب كردفان (جبال النوبة) وولاية النيل الأزرق وأبيي ودارفور وبعض مناطق الخرطوم وحواليها التي تعرفها الولايات المتحدة بأنها مناطق "مهمشة". وتمنح وزارة مالية الولايات المتحدة "رخصاً عامة" كذلك تسمح إحداها لمواطني الولايات المتحدة بتصدير المنتجات الغذائية لهذه "المناطق المعينة" وفق شروط محددة.

١٦- وبعد الزيارة التي قام بها المقرر الخاص إلى السودان، أصدرت وزارة مالية الولايات المتحدة، بالتشاور والتنسيق مع وزارتي الخارجية والتجارة، ترخيصاً عاماً معدلاً يسمح بتصدير أو إعادة تصدير معدات وبرمجيات وخدمات معينة خاصة بالاتصالات الشخصية إلى السودان، اعتباراً من ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٦.

جيم- التدابير القسرية الانفرادية التي فرضتها دول ومنظمات أخرى

١- كندا

١٧- بالإضافة إلى التدابير المحلية لتنفيذ العقوبات التي فرضها مجلس الأمن، تطبق كندا حالياً عدداً من التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان "رداً على دور حكومة [السودان] في النزاعات التي يشهدها البلد، ودعماً لسياسة كندا في ذلك البلد"[٧]. وتشمل تلك التدابير حجب خدمات الدعم التجاري، مثل تمويل الصادرات وأنشطة تنمية التجارة والاستثمار، والتعاون الإنمائي بين الحكومتين[٨].

٢- الاتحاد الأوروبي

١٨- لا يفرض الاتحاد الأوروبي أي تدابير قسرية انفرادية على السودان في الوقت الحالي، على الرغم من أنه يفرض عقوباته الخاصة على عدد من الدول، رهناً باستعراضها على فترات منتظمة وتعديلها حسب الاقتضاء وفقاً للتطورات التي تؤثر في الأهداف المعلنة وفعالية التدابير المتخذة[٩]. ومع ذلك، فإن الشركات التي يوجد مقرها في الاتحاد الأوروبي ولديها علاقات تجارية مع الولايات المتحدة تلتزم بشكل منهجي بالتدابير القسرية الانفرادية التي فرضتها الولايات المتحدة على السودان.

١٩- ويتفاوض الاتحاد الأوروبي حالياً على اتفاق شراكة اقتصادية مع عدد من دول شرق أفريقيا، بما فيها السودان. ولا تعترف هذه المجموعة من الدول بانطباق القانون المحلي الأمريكي المتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية على الشركات الأوروبية؛ بيد أن الاتحاد الأوروبي لم يستطع حماية الشركات من غرامات ضخمة فرضت عليها، ولا سيما في القطاع المصرفي، بسبب إقامتها علاقات تجارية مع شركاء سودانيين. وفيما يتعلق بالعقوبات، لا ينفذ الاتحاد الأوروبي رسمياً سوى قرار مجلس الأمن ١٥٩١(٢٠٠٥) والقرارات اللاحقة ذات الصلة، التي تنص على حظر الأسلحة وحظر السفر وتجميد أصول بعض الأفراد "المثيرين للقلق" الذين حددهم المجلس، وذلك من خلال صكوك القانون الأوروبي. وفي الوقت الراهن، لا يتعلق حظر السفر الذي

(٧) Embassy of Canada to Sudan, Canada-Sudan relations، ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٥.

(٨) Global Affairs Canada, Canadian Sanctions related to Sudan، ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٦.

(٩) انظر European Union External Action, Common Foreign and Security Policy, sanctions policy، في الموقع التالي: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm.

ينفذه الاتحاد الأوروبي – والذي يمنع دخول الأفراد المدرجة أسماؤهم في القائمة إلى أراضي الدول الأعضاء فيه أو عبورهم لها – وتجميد الأصول إلا بالأفراد الأربعة الذين أدرجتهم في القائمة لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٥٩١(٢٠٠٥).

٣- الدول الأخرى

٢٠- من خلال استعراض المعلومات المفتوحة المصدر بشأن التدابير القسرية الانفرادية التي فرضتها "البلدان المصدر" الأكثر نشاطاً في تطبيقها، حدد المقرر الخاص عدداً كبيراً من الشركات من معظم البلدان في العالم (غير الولايات المتحدة الأمريكية وكندا)، بما فيها الدول العربية الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ومصرف الصين، التي ترفض الوفاء بالتزامها بموجب خطابات الاعتماد التي يصدرها السودان. وهذا وضع مفهوم إذا كان الأمر يخص خطابات اعتماد بدولارات الولايات المتحدة، لكنه أقل وضوحاً عندما يكون دفع المبالغ بالعملات الأخرى. ولا تنجم هذه الحالة المؤسفة بالضرورة عن اعتماد أحكام قانونية من أجل تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على السودان، بل هي نتيجة تفادي العقوبات الكبيرة التي تفرضها وزارة مالية الولايات المتحدة. والرادع بالنسبة إلى جميع المصارف في كافة أنحاء العالم اليوم هو قضايا كل من مصرف BNP Paribas، الذي فُرضت عليه غرامة قدرها ٦,٤ بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة، ومصرف Crédit Agricole الذي فُرضت عليه غرامة قدرها ٧٨٧ مليون دولار، ومصرف Commerzbank الذي فُرضت عليه غرامة قدرها ١,٤٥ مليار دولار. ولدى معظم المصارف شعور مفرط بإمكانية تعرضها لذلك. ويحمي الاتحاد الأوروبي رسمياً الشركات التي يوجد مقرها في أوروبا من آثار التطبيق المتجاوز للحدود الإقليمية للتشريعات التي اعتمدها بلد ثالث[١٠]، لكنه لم يوفر الحماية لمصارفه عندما فرضت عليها وزارة مالية الولايات المتحدة عقوبات لإجرائها معاملات مع بلدان أو كيانات تخضع لعقوبات الولايات المتحدة[١١]. ونتج عن ذلك تعميم التدابير القسرية الانفرادية التي فرضتها الولايات المتحدة في البداية على جميع الشركات الدولية ذات المصالح التجارية في الولايات المتحدة. حتى أن ذلك قد أدى إلى حالات من الإفراط في الامتثال لتلك التدابير، حيث باتت شركات تتحاشى الاقتران بالسودان حتى فيما يخص العمليات التي يعتبرها بلد المصدر قانونية أو مشروعة.

(١٠) لائحة المجلس (المجلس الأوروبي) رقم ٩٦/٢٧٧١، المؤرخة ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، التي تحمي من آثار التطبيق المتجاوز للحدود الإقليمية للتشريعات التي يعتمدها بلد ثالث، والإجراءات القائمة على تلك التشريعات أو الناجمة عنها. وانظر Jürgen Huber, "The Helms-Burton Blocking Statute of the European Union", *Fordham International Law Journal*, vol. 20, 1996, pp. 699-716.

(١١) انظر على سبيل المثال Pierre-Emmanuel Dupont and Régis Bismuth, "The doubtful legality of US extraterritorial sanctions applied to European financial institutions" *Revue internationale des services financiers / International Review of Financial Services*, vol. 1, 2015, pp. 104-108.

ثالثاً- تقييم الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان في السودان

٢١- تأسف المقرر الخاص أثناء إعداد زيارته وصياغته لهذا التقرير لعدم وجود معلومات محدَّثة عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان في السودان. فقد تحتَّم تأجيل الاستقصاء الوطني للأسر المعيشية، الذي كان سيوفر معلومات قيمة، لأن مصرف التنمية الأفريقي لم يتمكن من دفع تحويلات المعونة إلى السودان لأغراض إجراء الاستقصاء.

٢٢- ومثلما أُوضح أعلاه، تقيِّد التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان التجارة والاستثمار في البلد، مما يجبر السكان على مواجهة تحديات هائلة فيما يخص تمتعهم بحقوق الإنسان. وللتدابير القسرية أثر على الحق في الصحة وفي مستوى معيشي لائق، والحق في الغذاء، والحق في التعليم والحق في التنمية.

٢٣- وقد علم المقرر الخاص من التقارير الواردة أن عناصر الخدمات الصحية الأشد تضرراً هي وحدات الاستجابة للطوارئ والأوبئة، بسبب انعدام اللقاحات والأدوية للوقاية والعلاج من الأمراض المعدية. ويشكل انعدام المساعدة اللوجستية والدعم التقني، والافتقار إلى المعدات الطبية وحتى البرامج الحاسوبية والعناصر اللازمة للتشخيص الطبي مجرد أمثلة قليلة على التحديات التي يواجهها السودان.

٢٤- ويشمل نظام العقوبات التي تستهدف السودان استثناءات وتراخيص عامة لصالح قطاعي الصحة والزراعة؛ ومع ذلك، تصبح الإعفاءات عديمة الجدوى عند حظر المعاملات المالية مع النظام المصرفي في السودان.

٢٥- وتؤثر العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة أيضاً على الحق في التعليم. ففي آذار/مارس ٢٠١٦، تلقى المقرر الخاص معلومات من البعثة الدائمة للسودان مفادها أن المواطنين يحرمون من فرص المنح الدراسية والبرمجيات وغيرها من التكنولوجيات، التي من شأنها تحسين الموارد المخصصة للتعليم والتعلم وتحديثها.

٢٦- ويتجلى الأثر السلبي للتدابير القسرية في حالة الحق في التنمية، لأن السودان محروم من التكنولوجيا المتقدمة وقطع الغيار، مما أدى إلى تدهور القطاعات الرئيسية، مثل الكهرباء والنسيج والنفط. ونتيجة ذلك، باتت الدولة غير قادرة على زيادة كفاءة الاستكشاف والاستخراج والتكرير، الأمر الذي أدى بدوره إلى ارتفاع أسعار المواد والمعدات والآلات المستخدمة في عمليات التعدين.

٢٧- وفضلاً عن ذلك، أدت التدابير القسرية الانفرادية إلى تفاقم الديون الخارجية وأثرت في إنجاز المشاريع الإنمائية، مما أسفر عن ارتفاع تكاليف المعيشة ومن ثم ارتفاع معدلات الفقر، فضلاً عن تقويض قدرة الدولة على التعامل مع الأسواق المالية العالمية.

٢٨- وخلال مشاورات واسعة النطاق أجراها المقرر الخاص، اتفق جميع الشركاء السودانيين المذكورين على عدم فعالية التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان، والتي بقيت دون تغيير لمدة ٢٠ عاماً تقريباً، وعلى ضرورة رفعها أو مراجعة محتواها.

٢٩- وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الأمن يتفادى حالياً اللجوء إلى العقوبات الشاملة في ضوء ما تسفر عنه من أثر سلبي غير مقصود على شرائح هامة من السكان في البلدان المستهدفة. وبالنظر إلى الأثر المحزن الذي يلحق بحقوق الإنسان جراء التدابير العشوائية المترتبة على العقوبات الشاملة، أصبح المجلس يلجأ إلى عقوبات يجب أن تستهدف قطاعات محددة أو أشخاص محددين ممن "يثيرون القلق".

٣٠- وللأسف، لم تتبع التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان هذا الاتجاه، لأنها تطبق منذ أكثر من عقدين من الزمن، دون أي تكيف مع تغير السياق الداخلي، علماً بأن حالة البلد في عام ١٩٩٧ مختلفة تماماً عن حالته الراهنة.

٣١- ولم تتغير التدابير المطبقة على السودان، حتى بعد توقيع اتفاق السلام الشامل في عام ٢٠٠٥، ولا منذ بداية الحوار الوطني؛ وفي الوقت نفسه، شهد أثر التدابير تقلبات غريبة.

٣٢- وربما يتقلب أثر التدابير الانفرادية؛ فعلى سبيل المثال، أصبح هذا الأثر أقل شدة بعد عام ٢٠٠٠ في أعقاب اكتشاف النفط وزيادة الموارد المتاحة للحكومة نتيجة ذلك. وفيما بعد، بات الأثر أشد عند فقدان الدولة ٧٥ في المائة من عائدات النفط في أعقاب انفصال جنوب السودان وانخفاض أسعار النفط. وأصبح أثر التدابير أشد قسوة عندما فرض البلد المصدر جزاءات على مصرف Crédit Agricole، ومصرف BNP Paribas ومصرف Commmerzbank، وأدى إلى عولمة قيوده.

٣٣- وأسفر كل ذلك عن حصار خانق على الاقتصاد وعلى المعاملات المالية السودانية جراء تعطيل معظم العلاقات المالية للعالم الخارجي مع السودان، في الوقت الذي كان فيه الوضع الداخلي في السودان قادراً على الصمود، على الرغم من الأثر السلبي للتدابير المتخذة ضد البلد. ولذا، فإن أثر التدابير القسرية المطبقة يتعارض مع الأهداف المعلنة.

٣٤- وأظهرت الحقائق على أرض الواقع أن التدابير القسرية الانفرادية لا تؤثر تأثيراً سلبياً كبيراً في المسؤولين أو أي نخبة، بل بالأحرى في المواطنين الأبرياء، مما يتسبب أيضاً في تعميق الفجوة في توزيع الدخل داخل المجتمع السوداني وفيما بين المحافظات. وقد توسعت السوق السوداء، في حين تخلت الدولة عن المراقبة الرسمية للمعاملات المالية. وبذلك، شُجِّع ظهور اقتصاد موازٍ، معرَّضٍ لمجموعة متنوعة من الممارسات غير القانونية الممكنة.

٣٥- وإذا كان من الممكن تقييم الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان في السودان في بعض القطاعات، مثل قطاع الصحة، حيث الأثر واضح ولا لبس فيه، قد يكون من الأصعب تحديد مدى ذلك الأثر بمعزل عن الأسباب الأخرى للحرمان من حقوق

الإنسان في قطاعات أخرى. وقد تفاقمت الحالة بسبب استمرار تأجيل الاستقصاء الوطني للأسر المعيشية، الذي لم ينجز منذ عام ٢٠٠٩. واشتكت بعض البلدان المانحة إلى المقرر الخاص من أن سبب ذلك هو عدم استجابة السودان لمتطلبات المؤسسات المالية الدولية لأنه لا يريد أن يبيِّن أن سبب الحرمان من حقوق الإنسان هو بالأساس القصور في السياسة الداخلية. ومع ذلك، وبالاستناد إلى مزيد من التحقيقات، اتضح أن مصرف التنمية الأفريقي قد خصص بعض التمويل للجولتين الثانية والثالثة من جمع البيانات للاستقصاء لكن القيود على التحويلات نتيجة التدابير القسرية الانفرادية المفروضة على السودان منعت المصرف من التصرف في الأموال في الخرطوم. وفي نهاية المطاف، اضطر وزير المالية إلى الاعتماد على أموال الطوارئ في الميزانية الوطنية للشروع في الاستقصاء.

٣٦- ولتجنب تسييس النقاش حول التمييز بين السببية والتلازم في السودان، لا بد من إجراء دراسات إضافية وتقديم ملاحظات أكثر تفصيلاً.

ملاحظات

٣٧- يتجنب مجلس الأمن اللجوء إلى العقوبات الشاملة، كما ذُكر أعلاه، نظراً لما لها من آثار كارثية في التمتع بحقوق الإنسان، مثلما تبين في حالتي هايتي والعراق. وبما أن التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان تتسم بطابع عالمي وشامل، فإنها لم تتبع ممارسات مجلس الأمن في هذا الصدد. وفي الواقع، تشكل التدابير المفروضة على السودان آخر مجموعة كبيرة من هذه التدابير التي لا تزال تطبق على المستوى الدولي في الوقت الراهن.

٣٨- وفي قانون حقوق الإنسان، تشمل الحقوق الأكثر صلة بتقييم شرعية التدابير الاقتصادية الحق في الحياة[١٢]، والحق في مستوى معيشي لائق، بما يشمل الغذاء والملبس والمسكن والرعاية الطبية[١٣]، والحق في التحرر من الجوع[١٤]، والحق في الصحة[١٥]. وعلى الرغم من ادعاء الولايات المتحدة الأمريكية أن العقوبات لا تنطبق على الصحة والتعليم والزراعة، فقد أثرت العقوبات تأثيراً عميقاً في إيصال الإمدادات الطبية وتوافرها. كما تأثَّر الحق في التعليم بتجميد المبادلات المهنية وانعدام إمكانية الحصول على البرمجيات والتكنولوجيات الحديثة. وكان لانخفاض الإنتاج والإنتاجية في قطاع الزراعة نتيجة الحصار الفعلي أثر سلبي على الحق في الغذاء. كما تأثر الحق في الحياة والحق في الصحة بانعدام إمكانية الحصول على قطع الغيار اللازمة للعقاقير والمعدات المنقذة للحياة. وعلى الرغم من أن القطاعات المتأثرة لا تخضع رسمياً

(١٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٦، الفقرة ١.

(١٣) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٥، الفقرة ١؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١١، الفقرة ١.

(١٤) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ١١، الفقرة ٢.

(١٥) انظر التعليق العام رقم ٨(١٩٩٧) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن العلاقة بين العقوبات الاقتصادية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/1997/8)، الفقرة ٣.

للحصار، تؤدي القيود المالية والقيود على النقل ومبالغة الموردين في الامتثال إلى استحالة تنفيذ الاستثناءات التي تسمح بها الولايات المتحدة. وهكذا، أصبح السودان أحد البلدان القليلة في العالم التي ما زال يموت فيها الناس بسبب السكري، لأن الأدوية اللازمة لعلاجه لا ينتجها سوى بلدين، يشاركان في الحصار الفعلي. لذلك، ينبغي أن تنظر الولايات المتحدة في رفع هذه الحواجز التي تعيق الإمدادات الإنسانية، بما في ذلك الأدوية والأغذية.

٣٩- وقد تأثر أيضاً الحق في الصحة بانعدام إمكانية الحصول على معدات العلاج بالأشعة، التي لا بد منها في ٧٠ في المائة من حالات السرطان. والعدد المطلوب من هذه المعدات عادة هو ما بين ثلاث وأربع وحدات لكل مليون نسمة؛ وبما أن السودان بلد يبلغ عدد سكانه ٣٠ مليون نسمة، ينبغي أن تكون لديه ١٠٠ وحدة على الأقل. لكن نظراً للتدابير القسرية الانفرادية، لا يمتلك البلد سوى ثماني وحدات، منها أربع وحدات لا تعمل. وعلاوة على ذلك، فقد حلت محل الوحدات المستخدمة حالياً ("الكوبالت ٦٠") وحدات ليناك للعلاج الخطي، التي تستهدف الأورام على نحو أفضل وتحد من الآثار الجانبية. ولا يمكن العثور على هذا النوع من الوحدات في أي مكان في السودان. وبالكاد يتسنى لثلث حالات السرطان الجديدة تلقي العلاج السليم بالأشعة، وذلك إما بسبب انقطاعه أو عدم توافره. وفي مركز الخرطوم للعلاج بالأشعة والطب النووي، قُدمت أدلة - أيدتها أيضاً مراكز علاجية أخرى - على انقطاع توريد قطع الغيار، والمواد الإشعاعية، والمساعدة التقنية فيما يخص الآلات التي اشتُريت من شركات أوروبية امتلكتها فيما بعد شركات أمريكية. وحسب تقديرات المركز المذكور، تجاوزت حالات الوفاة الناجمة عن حظر تصدير أو نقل هذه المعدات اللازمة لإنقاذ الحياة، الذي فرضه البلد المصدر والشركات الأجنبية المرتبطة به خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠١٤، ٠٠٠ ٨ حالة، معظمها في صفوف النساء. وعلى غرار وفد كونغرس الولايات المتحدة الذي زار البلد في السابق، أعرب المقرر الخاص عن دهشته وإعجابه بالالتزام الذي تبديه أخصائية سودانية في العلاج بالأشعة، أنشأت بمدخراتها الخاصة مركزاً متطوراً في الخرطوم لعلاج سرطان الثدي. وقد زُوِّد هذا المركز بآلة مونوجرام من شركة جنرال إلكتريك وهي الآلة الوحيدة المتوفرة من هذا النوع في السودان. وأُبلغ المقرر الخاص بأن المركز كافح لمدة ١٨ شهراً بعد عام ٢٠١٣ من أجل الحصول على قطع الغيار للآلة التي رفض المورّد تسليمها بسبب الحصار. وتفيد التقارير بأن العديد من مرضى السرطان توفوا بسبب عدم توفر العلاج قبل الحصول على الإذن بتسليم قطع الغيار.

٤٠- وسجلت أيضاً خسائر في الأرواح كان من الممكن تفاديها، نتيجة انتشار الملاريا والبلهارسيا والليشمانيات لأن التحويلات عبر نظام سويفت (SWIFT) لم يكن مسموحاً بها من أجل الدفع لاستيراد العقاقير واللقاحات، ولأن السودان لم يكن مؤهلاً للاستفادة من خطة رئيس الولايات المتحدة للطوارئ لإغاثة المصابين بالإيدز، التي تشكل ثاني أهم مصدر للتمويل بعد الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا.

٤١- وقد تأثر الحق في التنمية أيضاً، نظراً لعدم إمكانية استيراد قطع الغيار اللازمة للمعدات الأساسية، مثل القطارات والطائرات ومركبات النقل البري. فقبل ٢٠ عاماً، كان عدد الحافلات الصغيرة المتاحة للسكان في الخرطوم ٠٠٠ ٤٠ حافلة. وفي عام ٢٠١٤، وعلى الرغم من الارتفاع الكبير في عدد السكان، لم يبق منها قيد الخدمة سوى ٠٠٠ ١٢ حافلة صغيرة بسبب عدم توافر قطع الغيار. وتشهد الجرارات والمضخات في القطاع الزراعي وضعاً مماثلاً. وفي الواقع، ازدادت الحالة العامة تعقيداً بسبب تجميد التحويلات المالية، الذي ردع الاستثمارات الأجنبية وجعل جميع مزايا الاستثناءات الإنسانية عديمة جدوى. ولا يمكن سداد المدفوعات المتعلقة بإمدادات العقاقير الحيوية المأذون بها بسبب القيود المفروضة على التحويلات بالعملة الأجنبية من السودان. وبعد أن فقد السودان حصة كبيرة من حقول النفط عند انفصال جنوب السودان، أدت القيود المفروضة على المساعدة التقنية والتحويلات إلى زيادة خفض استخراج النفط من ٣٠ في المائة من الطاقة الإجمالية إلى ١٠ في المائة. وبالإضافة إلى ذلك، لم يستطع السودان استخراج النفط من ٦٦ في المائة من آبار نفط جديدة مكتشفة للأسباب نفسها. وبما أن نسبة ٧٠ في المائة من النفط تُستخدم في إنتاج البنزين، فإن للعقوبات أثر على استخدام الناس لهذا الوقود لأغراض النقل وأغراض أخرى.

٤٢- وقُوِّض الحق في الحصول على مياه الشرب المأمونة. حيث لا يمكن تلبية الاحتياجات الأساسية من المياه في العاصمة بسبب انهيار مضخات سحب المياه من الآبار ومن النيل، وبسبب عدم توافر المواد الكيميائية اللازمة لتنقية مخزونات المياه.

٤٣- وقُوِّض الحق في العمل جراء التباطؤ في القطاعات الإنتاجية بسبب الافتقار إلى قطع الغيار والصيانة.

٤٤- وقُوِّض الحق في التنمية بشكل خطير. وبات هناك خطر على تنفيذ مشروعِ مولِّدٍ حيوي للطاقة الفحمية بناتج إجمالي قدره ٦٠٠ ميغاواط وبقيمة إجمالية قدرها ٨٥٠ مليون دولار في بورتسودان، الأمر الذي قد يؤدي إلى نقص أشد في الكهرباء. ويستفيد من فرص الحصول على الكهرباء ما يزيد قليلاً على ٣٤ في المائة من المنازل؛ وقد تراجع حالياً معدل الربط بالكهرباء، الذي كان قد زاد بنسبة ٢٢ في المائة في بداية القرن، إلى ٥ في المائة بسبب الافتقار إلى المعدات والمساعدة التقنية وقطع الغيار. وبالمثل، توقفت شبكة القطارات، التي صنعت شركتي جنرال موتورز وجنرال إلكتريك حوالي ٧٠ في المائة من قاطراتها، بسبب الافتقار إلى قطع الغيار والمساعدة التقنية. ويتعرض السكان المحرومون في المناطق النائية لمزيد من العزلة، في الوقت الذي ترتفع فيه أسعار الإمدادات الأساسية، سواء كانت من الغذاء أو الإسمنت. وتساهم هذه الحالة في التوترات الإقليمية التي تهدف الجهود الحالية إلى الحد منها. ولم يسلم النقل الجوي من الحصار؛ إذ مُنعت من الطيران العشر طائرات التابعة للخطوط الجوية السودانية التي كانت شركة طيران نموذجية فيما مضى.

٤٥- وبات الحق في التعليم أيضاً في خطر بسبب زيادة الفقر، الذي أصبح يعاني منه ٤٦ في المائة من السكان في عام ٢٠٠٩ ويعزى ذلك بالأساس إلى الحصار المفروض على البلد. وأُبلغ المقرر الخاص بأن العوامل المساهمة في هذه الحالة هي أولاً، الحرب في بعض المناطق؛ وثانياً، انعدام الحماية الاجتماعية الميسورة التكلفة، وتردي الهياكل الأساسية؛ وثالثاً، فقدان فرص العمل جراء التدابير القسرية الانفرادية. أما معدلات الانقطاع عن الدراسة في صفوف الأطفال حتى سن ١٢ عاماً فهي الأعلى في المنطقة العربية (ما بين ٣٦,٥ في المائة و٥٠,١ في المائة، حسب الفئة العمرية الفرعية) حيث بلغ مجموع الأطفال المنقطعين عن الدراسة في عام ٢٠١٠ أكثر من ثلاثة ملايين طفل[١٦].

٤٦- وفي التعليم الجامعي، أدى تجميد التبادلات وانعدام إمكانية الحصول على البرمجيات والتكنولوجيات المتنوعة الحديثة، والمشاركة في دورات تدريبية في الخارج أو حتى في إطار مبادلات عبر الإنترنت، والاشتراك في مجلات علمية، إلى حرمان الشباب السوداني من فرصة فهم الثقافة والقيم الغربية. وسيعطي العداء المستمر الشباب في السودان الانطباع بأن جيلاً كاملاً من الأشخاص الأبرياء باتوا ضحايا لأسباب خارجة عن إرادتهم.

٤٧- وتتأثر حقوق كبار السن بسبب الحظر المفروض على نقل التحويلات من أفراد أسرهم الذين يعيشون في الخارج.

٤٨- وتأثرت أيضاً حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالزيادة الكبيرة في أسعار المعدات التي لا غنى لهم عنها، مثل الكراسي المتحركة، بسبب الحاجة إلى التحايل على القيود عن طريق اللجوء إلى عدد من الوسطاء لشراء المعدات المذكورة.

٤٩- وتتأثر حقوق المرأة في عدة مجالات، مثلما يتبين من ارتفاع عدد وفيات النساء أثناء الولادة بسبب الافتقار إلى الإمدادات الطبية الأساسية.

٥٠- وتتأثر حقوق الطفل بسبب الافتقار إلى المعدات الأساسية ومنها، على سبيل المثال، حاضنات الرضع الخدج.

٥١- وتأثر الحق في الغذاء جراء انخفاض إنتاج القطاع الزراعي وإنتاجيته وتراجع الموارد الحيوانية نتيجة الحصار المفروض على متطلبات الإنتاج المستوردة. ويتجلى الأثر السلبي بصورة خاصة في حالة الإهمال التي توجد فيها المضخات والجرارات المستخدمة في الزراعة، والقاطرات المشغَّلة على شبكة السكك الحديدية التي تربط المنطقة ببقية أنحاء السودان. ويثير الوضع الأسف بشكل خاص، لأن مشروع الجزيرة قد يجعل من المنطقة سلة غذاء للبلد بأكمله، وربما لشرق أفريقيا برمته. وقُوِّض الحق في الغذاء أيضاً بشكل خطير في حالة مصانع تجهيز الأغذية الموجودة في كسلا (وهي مدينة تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين المعوزين،

(١٦) وزارة التعليم، *السودان: التقرير القطري حول الأطفال خارج المدرسة* (الخرطوم، اليونيسيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤).

ولا سيما من إريتريا)، التي أُجبرت على الإغلاق بسبب الافتقار إلى قطع الغيار المستوردة. كما أثر انعدام إمكانية الحصول على اللقاحات والأدوية للماشية تأثيراً خطيراً في دخل الرعاة وغيرهم من سكان الريف الذين يمثلون ٤٠ في المائة من الشعب السوداني. ونتيجة ذلك، قُوِّض الحق في الغذاء لسكان السودان والدول المجاورة الذين يعتمدون على الماشية السودانية. وفي ضوء هذه الظروف، من المؤسف ألا يُسمح للسودان بالمشاركة في المرحلة الثانية من مشروع N2Africa الذي تموله مؤسسة بيل ومليندا غيتس وتنفذه مؤسسة Wageningen والمعهد الدولي لبحوث الماشية[١٧]. ويهدف هذا المشروع إلى تمكين صغار المزارعين والرعاة الرحل من خلال تزويدهم بالأسمدة الملائمة ولقاحات الحيوانات. وكان من شأنه أن يكون مشروعاً مثالياً لتعزيز الحق في الغذاء في السودان، والتصدي لسوء التغذية ونقص التغذية المنتشرين في جميع أنحاء البلد.

٥٢- وفي السودان، لحقت بالفئات الأشد فقراً وضعفاً، بمن فيهم النساء والأطفال، (عن غير قصد) أضرار التدابير القسرية الانفرادية؛ في حين لم يتأثر كبار المسؤولين إلى حد كبير بتلك التدابير، حسب اعترافاتهم هم أنفسهم. ولذا، فإن للتدابير المذكورة أثر على تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتين ١١ و١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٣- وقد خلصت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٨(١٩٩٧)، إلى أن حقوق الإنسان يجب أن تُراعى مراعاة تامة عند تصميم نظام عقوبات مناسب، وأنه ينبغي الاضطلاع بالرصد الفعال طوال فترة تطبيق العقوبات، وأن على الكيان الخارجي الذي يفرض العقوبات الالتزام باتخاذ خطوات، بصورة فردية وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، لا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، من أجل معالجة أي معاناة غير متناسبة تتعرض لها الفئات الضعيفة في البلد المستهدف.

٥٤- وينبغي أن يستند أي تقييم شامل لحالة حقوق الإنسان في السودان إلى نهج ذي مسارين، يركز على الأسباب الداخلية والخارجية على حد سواء. وفي هذا الصدد، يقدم المقرر الخاص التوصيات الواردة أدناه.

رابعاً- التوصيات

ألف- الموجهة إلى حكومة السودان

٥٥- يوصي المقرر الخاص حكومة السودان باعتماد خريطة طريق لتناول التوصيات التي قدمها الخبير المستقل المعني بحالة حقوق الإنسان في السودان الواردة في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٥ (A/HRC/30/60).

(١٧) انظر www.n2africa.org.

٥٦- ولكي يتسنى الرفع الدائم للتدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان وإطلاق العنان للقدرات البشرية الإبداعية التي يزخر بها البلد، من الضروري أن يتفق جميع الزعماء السودانيين على التحدث بصوت واحد على الصعيدين الإقليمي والدولي. وهذا هدف في المتناول؛ ولتحقيقه، يجب مواصلة الحوار الوطني الذي بدأته الحكومة، وفقاً للمقرر الذي أصدره مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في جلسته ٥٣٩ بشأن أنشطة فريق التنفيذ الرفيع المستوى المعني بالسودان وجنوب السودان، وتوسيع نطاق ذلك الحوار ليشمل جميع الأحزاب والحركات السياسية السودانية النشطة، دون استثناء.

٥٧- وبمراعاة خطورة أثر التدابير القسرية الانفرادية على حياة الأطراف الأبرياء، سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع (نظراً لانعدام إمكانية الحصول على العقاقير المنقذة للحياة أو شراء قطع الغيار اللازمة للعلاج الكيميائي للسرطان)، يوصي المقرر الخاص السودان بأن يسمح لفريق من الخبراء الطبيين بدخول البلد من أجل استعراض الحالة واقتراح تدابير منقذة للحياة يمكن اتخاذها على الفور (انظر الفقرة ٦٦ أدناه).

باء- التوصيات الموجهة إلى البلد المصدر

٥٨- ينبغي أن تكون التدابير القسرية الانفرادية التي تستهدف السودان محدودة زمنياً وأن تُلغى تدريجياً حسب تحقيق السودان للأهداف الواضحة، واستناداً إلى تقييم تجريه آلية مناسبة مماثلة لفريق الخبراء المنشأ عملاً بقرارات مجلس الأمن المتعلقة بالسودان من أجل تقديم مقترحات. وقد دعت إلى متابعة من هذا القبيل بعثة تقصي الحقائق التي اضطلع بها وفد من أربعة أعضاء من كونغرس الولايات المتحدة بقيادة برني تومسون في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ من أجل تقييم أثر العقوبات.

٥٩- ويوصي المقرر الخاص البلد المصدر بأن ينظر فيما إذا كان من الممكن أن يشمل نطاق مبادرة الطاقة الأفريقية السودان أيضاً، كما هو الحال بالنسبة إلى إثيوبيا المجاورة.

٦٠- ويوصي المقرر الخاص أيضاً بالتفعيل الكامل للاستثناءات أو الإعفاءات التي وافق عليها البلد المصدر فيما يخص تجارة الصمغ العربي، والمنتجات الزراعية، وبعض العقاقير المنقذة للحياة، وكذلك فيما يخص إمكانية الحصول بشكل محدود على البرمجيات. ويمكن أيضاً أن يقترن ذلك برفع القيود المفروضة على شحن هذه السلع وما يتصل بها من تحويلات مالية.

٦١- ويوصي المقرر الخاص البلد المصدر كذلك بالنظر في زيادة عدد الاستثناءات في قائمة المنتجات المحظورة لكي تشمل، على سبيل المثال، المنتجات التي تساعد على صون الحقوق الأساسية للمواطنين، بما في ذلك الحق الكامل والثابت في الصحة وغيره من الحقوق في قطاعات أساسية أخرى، مثل الزراعة والتعليم وتكنولوجيا المعلومات.

٦٢- وينبغي رفع الحظر المفروض على إرسال التحويلات المالية من السودانيين المقيمين في الخارج إلى أسرهم في السودان، وتحويلات السكان المقيمين في السودان إلى أفراد أسرهم الذين يتابعون تعليمهم في الخارج. وسيكون هذا الإجراء متسقاً مع دعم البلد المصدر لقرار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بشأن رفع السودان من قائمة المراقبة، ويمكن أن يؤدي أيضاً إلى رفع السودان من قائمة الدول الراعية للإرهاب، التي أضيف إليها منذ ٢٣ عاماً في ظل ظروف مختلفة تماماً.

٦٣- وعلاوة على ذلك، يمكن رفع القيود تدريجياً عن التحويلات المتعلقة بالمعاملات التجارية، بدءاً بالواردات المعترف بأهميتها البالغة من أجل كفالة حقوق الإنسان الأساسية.

٦٤- ويوصي المقرر الخاص البلد المصدر بأن ينظر في إمكانية رفع التدابير القسرية الانفرادية المتخذة بموجب أمر تنفيذي، ثم تلك التي اعتمدتها الهيئة التشريعية.

جيم- التوصيات الموجهة إلى منظومة الأمم المتحدة

٦٥- ينبغي لمفوّضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن ترسل، بالتشاور مع منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، فريقاً من الأخصائيين يضم أخصائياً في الأورام وطبيباً للأطفال وأخصائياً في المناعة للتحقق من المعلومات التي قدمها المقرر الخاص في هذا التقرير بشأن الأثر المدمر للتدابير القسرية الانفرادية على الخدمات الصحية في السودان. ويمكن للفريق أن يؤكد بشكل خاص أثر التدابير مثلما يشهد على ذلك ارتفاع عدد الوفيات في صفوف مرضى السرطان جراء انعدام إمكانية الحصول على قطع الغيار الخاصة بمعدات الكشف عن السرطان وعلاجه، ووفيات الرضع والوفيات النفاسية بسبب الافتقار إلى الأدوية اللازمة للأمهات في فترة الإنجاب، والعلاج اللازم للأطفال الخدج، ومرافق الكشف عن الأوبئة الخطيرة. ويمكن للفريق تقدير عدد الأرواح التي يمكن إنقاذها من خلال ضمان إمكانية شراء الإمدادات من الأدوية الأساسية وقطع الغيار المتصلة بالمجالات المثيرة للقلق، وإمكانية شحنها ودفع ثمنها. وفي حين يمكن إدراج السلع المعنية في قائمة "الاستثناءات"، يظل شحنها ودفع ثمنها أمراً مثيراً للمشاكل. ويدعو المقرر الخاص المفوضية السامية لحقوق الإنسان إلى دعم توصيته التي مؤداها أن يكون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مسؤولاً عن شراء هذه السلع التي يُدفع ثمنها من الأموال الوطنية.

٦٦- وينبغي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان، بمساعدة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) واليونيسيف، أن تجري دراسة عن أوجه الخلل في المجالات التعليمية في السودان التي أثرت تأثيراً سلبياً في الحق في التعليم، والتي قد تُعزى إلى أسباب متصلة بالتدابير القسرية الانفرادية، وكذلك إلى أسباب داخلية. ويندرج إعداد دراسة عن الأسباب الداخلية ضمن ولاية الخبير المستقل المعني بحالة حقوق الإنسان في السودان.

٦٧- ويرحب المقرر الخاص باتفاق دعم المشتريات المبرم بين حكومة السودان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أصبح نافذاً في آذار/مارس ٢٠١٦، ويقضي بأن يتكفل البرنامج بتيسير وصول المرضى السودانيين إلى الأدوية عن طريق تخطي العراقيل المصرفية الراهنة، بغية ضمان توجيه الإمدادات الطبية ودفع ثمنها، والقدرة على مكافحة الأوبئة، وتوافر قطع الغيار اللازمة للمعدات الحيوية. ويرى المقرر الخاص أن ثمة إمكانية لتوسيع نطاق نظام المشتريات المذكور تدريجياً ليشمل الإمدادات الأخرى التي تتيحها الإعفاءات الصادرة من الولايات المتحدة وغير ذلك من السلع حسب التقدم المحرز في تسوية المسائل العالقة.

٦٨- ويوصي المقرر الخاص أيضاً بأن تطلق منظومة الأمم المتحدة مبادرة للتعاون التقني في إطار المفوضية السامية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات ذات الصلة في الأمم المتحدة العاملة في السودان من أجل وضع بارامترات لتيسير تقييم الدور المنفصل للتدابير القسرية الانفرادية وأثرها في التمتع بحقوق الإنسان، بما يشمل الحالات التي تعزى إلى أسباب متعددة. ويمكن أن تفضي هذه المبادرة إلى عقد الأمم المتحدة لاجتماع خبراء من أجل إعداد دراسة إفرادية، مما قد يساعد في وضع منهجية لتقييم الأثر في البلدان المستهدفة الأخرى.

دال- التوصيات الموجهة إلى أصحاب المصلحة الآخرين والمجتمع الدولي

٦٩- تثبت التجربة في السودان أن الأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية على حقوق الإنسان للفئات الأفقر والأضعف من السكان هو أفدح مما كان يرومه البلد المصدر، حيث أن العديد من الإعفاءات الإنسانية التي أصدرها هذا البلد لا تزال غير فعالة جزئياً بسبب عراقيل التنفيذ الرئيسية أو الفرعية أو بسبب إفراط المؤسسات المالية الدولية في الامتثال خشية التعرض لغرامات مالية ضخمة، مثلما كان حال بعض المصارف الأوروبية التي كانت لديها علاقات تجارية مع السودان.

٧٠- ويوصي المقرر الخاص بتنظيم مؤتمر دولي في بازل بسويسرا، عن طريق مشاورات بين مصرف التسويات الدولية، يُشرك فيها أيضاً مؤسسة سويفت (SWIFT) في بلجيكا وجميع المصارف وخطوط الشحن الدولية الرئيسية المهتمة بإقامة علاقات تجارية مع السودان، ومكتب مراقبة الأصول الأجنبية لوزارة مالية الولايات المتحدة بصفة مراقب، وبمشاركة مجلس الأعمال السوداني الأمريكي. ويكون هدف هذا التجمع تحري ما تنطوي عليه الإعفاءات من إمكانات وسبل تعزيز فعاليتها ومعالجة مشكلة "الامتثال المفرط" التي تكبح عن غير قصدٍ العلاقات بين السودان والعالم الخارجي.

٧١- يوصي المقرر الخاص أصحاب المصلحة الآخرين والمجتمع الدولي بالنظر في إمكانية إشراك الآليات الدولية من أجل إعادة هيكلة الديون الخارجية للسودان، التي لم يعد من الممكن تحملها. ويمكن أيضاً أن تأتي إعادة الهيكلة في شكل تعويضات عن

الأضرار التي ألحقتها التدابير القسرية الانفرادية بتمتع الأشخاص العاديين بحقوقهم الإنسانية الأساسية منذ أكثر من عقدين من الزمن؛ وفي الواقع، لا شك في أن التعويضات عن الخسائر الناتجة ستتجاوز الديون الخارجية للدولة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يتخذ البلد المستهدف إجراءات داخلية من أجل تعزيز تنسيق الجهود مع جنوب السودان، وفقاً للمقرر الذي أصدره مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في جلسته ٥٣٩، وأشار فيه إلى الدعم الذي أعربت عنه الجمعية العامة للاتحاد وتأييد المجلس للنهج المشترك للسودان، وجنوب السودان، وفريق التنفيذ الرفيع المستوى المعني بالتخفيف الشامل للديون، ورفع العقوبات التي تستهدف السودان ودعم التنمية في جنوب السودان.

٧٢- وتبين التجربة أن فرض التدابير القسرية الانفرادية سهل من الناحية السياسية لكن رفعها أمر أصعب بكثير. وعندما تُفرض هذه التدابير، فإنها تأخذ عمراً بحاله، حيث تصبح جزءاً من السياسة الحزبية في البلد المصدر. وفي البلد المستهدف، تشجع هذه التدابير على تنمية اقتصاد مواز يزدهر بالتهريب وغسل الأموال وأشكال مختلفة من التجارة غير المشروعة، وتخلق جميع هذه الأمور نخبة جديدة لا رغبة لديها سوى إدامة الوضع الراهن.

٧٣- وتنزع التدابير القسرية الانفرادية أيضاً إلى الانفصال عن الواقع الذي كان من المفترض أصلاً أن تعالجه. وتصبح غير فعالة في التشجيع على تغيير السياسات من أجل تعزيز حقوق الإنسان؛ وأخيراً تترتب عليها في واقع الأمر تكاليف باهظة وآثار سلبية فيما يخص التمتع بحقوق الإنسان نفسها. وفي هذا الصدد، يشكل فرض تدابير قسرية انفرادية في نهاية المطاف عملية ذات نتائج عكسية. والحالة السائدة في السودان اليوم ليس استثناءً.

٧٤- وفي رأي المقرر الخاص، لا بد أن تكون هناك طريقة أفضل لتعزيز الهدف الذي أعلنه كل من البلد المصدر والبلد المستهدف ألا وهو: تعزيز حقوق الإنسان في السودان. وبما أن من الممكن أن يُعزى القصور في هذا المجال الهام إلى أسباب داخلية (مسائل متعلقة بالحوكمة) وأخرى خارجية في الوقت نفسه (التدابير القسرية الانفرادية)، يقترح المقرر الخاص أن تعطى الأولوية لعملية دبلوماسية هادئة يشارك فيها ممثلو البلد المصدر وممثلو البلد المستهدف، والخبير المستقل المعني بحالة حقوق الإنسان في السودان، والمقرر الخاص المعني بالأثر السلبي للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، لتكون بمثابة أساس تجريبي غير رسمي من أجل تناول التوصيات المقدمة أعلاه. والمقرر الخاص مستعد للمساعدة كميسر في بناء الثقة بين البلد المصدر والبلد المستهدف، من خلال اقتراح الخيارات التي من شأنها أن توسع نطاق التوافق بينهما.