

مركز كارتر



تخفيف العقوبات وحل النزاعات: دروس من أنظمة عقوبات سابقة

زوزانا هوداكوففا، وتوماس بيرستاك، وإيريك موريه
أكتوبر 2021

مركز كارتر
One Copenhill
453 John Lewis Freedom Parkway Atlanta, GA 30307

Tcccrp@cartercenter.org

www.cartercenter.org

نُشر في عام 2021 من قبل مركز كارتر. جميع الحقوق محفوظة.

الشكر والتقدير

يعتمد معظم التقرير على البحوث التي أجريت ضمن مشروع جامعة الأمم المتحدة "العقوبات الأممية والوساطة" وتطبيق الأمم المتحدة للعقوبات UN SanctionsApp، وهو قاعدة بيانات تفاعلية تعطي معلومات حول العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة منذ سنة 1991. يُذكر أنه من الممكن تحميل التطبيق بشكل مجاني على الهواتف أو زيارة الموقع <https://unsanctionsapp.com>

واستُخلصت معظم المعلومات حول سوريا من المشروع الذي تموله "الشبكة الدولية للدراسات العالمية" (SNIS) بعنوان "عندما لا يستطيع المال شراء الطعام والدواء: التحديات المصرفية في التجارة الدولية للسلع الأساسية وأثرها الإنساني في البلدان الخاضعة للعقوبات." ويود المؤلفون التوجه بالشكر إلى ستاسيا جورج و هراير باليان ونانسي عازار على اقتراحاتهم وتعليقاتهم المفيدة.

عن المؤلفين

زوزانا هوداكوففا هي محاضرة زائرة في معهد الدراسات السياسية في باريس والجامعة الكاثوليكية في ليل وباحثة منتسبة في المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية في جنيف حيث حصلت على شهادة الماجستير والدكتوراه في العلاقات الدولية/العلوم السياسية. تركز أبحاثها على سياسة المعارضة والمقاومة اليومية في الأنظمة الاستبدادية من منظور أقليمي. وتعمل منذ سنة 2013 على مشروع يحلل استخدام العقوبات الأممية ومدى فعاليتها، إذ تظهر نتائج هذه العقوبات على تطبيق UN SanctionsApp المتوافر على الهاتف والموقع الإلكتروني. وشاركت في كتابة منشورات عدة حول العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة، ومنها "مجموعة البيانات حول عقوبات الأمم المتحدة المحددة الأهداف (1991-2013)" التي نُشرت في مجلة بحوث السلام. وعملت لفترات في بعض المعاهد والجامعات لإجراء البحوث مثل المركز الدولي للبحوث (CERI) ومعهد العلوم الإنسانية (IWM) وجامعة بيل. وهي تعمل حاليًا على تقديم التدريبات والإستشارات حول العقوبات التي تفرضها الأمم المتحدة.

توماس بيرستاكر هو أستاذ فخري في المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية في جنيف وزميل عالمي في مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء. درس سابقًا في جامعة بيل وجامعة كاليفورنيا الجنوبية وجامعة بروان حيث تولى إدارة معهد واتسون للبحوث الدولية. كتب وحرر أحد عشر كتابًا بما في ذلك العقوبات المحددة الأهداف: تأثير تدابير الأمم المتحدة ومدى فعاليتها (2016). وترتكز أبحاثه على نظرية العلاقات الدولية والحوكمة العالمية والعقوبات الدولية. هو المطور الرئيسي لتطبيق UN SanctionsApp، وهو تطبيق تفاعلي لتصميم عقوبات الأمم المتحدة المحددة الأهداف. يعمل حاليًا مع الأمم المتحدة والدول الأعضاء على تصميم عقوبات الأمم المتحدة المحددة الأهداف وتحليلها وإصلاحها. نال شهادة الماجستير والدكتوراه من معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا وشهادة الإجازة من جامعة شيكاغو.

إيريك موريه هي كبيرة الباحثين في مركز العولمة العالمي ومركز البحوث الإنسانية في المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية في جنيف ومنسقة في شبكة جنيف للعقوبات الدولية (GISN). تعمل كمحررة مساعدة في مجلة دراسات الأمن العالمي (JoGSS) وكأستاذة زائرة في المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية في جنيف ومعهد الدراسات السياسية في باريس. نالت شهادة الدكتوراه من جامعة أكسفورد وتخرجت من المدرسة الوطنية للدراسة في فرنسا (ENA). لقد أدارت بحوثًا سياسية وحوارات رفيعة المستوى بين أصحاب المصلحة المتعددين وتدريبات تنفيذية حول العقوبات والتداعيات الإنسانية وإزالة المخاطر في القطاع المالي في الإتحاد الأوروبي والأمم المتحدة. وقدمت موريه المشورة السياسية والأدلة حول العقوبات إلى الولايات المتحدة والحكومة الكندية وغرفتي البرلمان البريطاني. ومن أعمالها حول سوريا "حوار الإمتثال حول الدفعات الإنسانية المرتبطة بسوريا" لصالح الحكومة السويسرية والمفوضية الأوروبية (DG ECHO) والبنك الدولي "والتحويلات المالية السورية: الديناميكيات والحجم والمستقبل" لصالح الإسكوا.

قائمة المحتويات

5	الملخص التنفيذي
6	1. المقدمة
7	2. العقوبات وحل النزاعات
8	3. عناصر التخفيف من العقوبات
9	3.1 مبادرات حسن النية
10	3.2 تخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني
10	3.3 تسهيل الإعفاءات والشطب الإنتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات
11	3.4 تعديل العقوبات القطاعية
11	3.5 تعليق العقوبات
11	3.6 رفع العقوبات الرسمي
12	4. أمثلة سابقة عن تخفيف العقوبات
14	4.1 مبادرات حسن النية، وتخفيف تنفيذ العقوبات، وتعديل الإعفاءات
14	كوبا (1960- حتى تاريخه): تسهيل الإعفاءات وتخفيف التنفيذ لتطبيع العلاقات
16	4.2 شطب الأسماء الإنتقائي
16	حركة طالبان: (1999- حاليًا): شطب الأسماء الإنتقائي لتسهيل الوصول إلى تسوية متفاوض عليها
18	بييلاروس: (2004- حتى تاريخه): شطب الأسماء الإنتقائي كمكافأة على إحراز تقدم في أهداف ذات صلة وغير ذي صلة
20	4.3 تعليق العقوبات
20	أنغولا (1993- حتى تاريخه): التعليق الجزئي المحدود زمنيًا كمكافأة التقدم في عملية الوساطة
21	جمهورية يوغوسلافيا السابقة (1991-1996): التعليق الإنتقائي لإحراز تقدم في عملية الوساطة
23	هايتي (1993-1994): تعليق كامل لفترة غير محدودة كمكافأة على التقدم المُحرز في مسار الوساطة
25	ليبيا (1992-2003): التعليق الكامل المشروط لضمان الامتثال
26	4.4 عمليات الرفع الجزئي للعقوبات
26	ميانمار (1990- حتى تاريخه): الرفع الجزئي لتحفيز التقدم في ملف الإصلاحات السياسية
28	العراق (1990- حتى تاريخه): الرفع الجزئي وشطب الأسماء الإنتقائي عن القوائم لإرخاء نظام العقوبات
30	ليبيريا (1992-2016): استئناف العقوبات بشكلٍ متكرر لتعديل الأهداف من نظام العقوبات
32	إيران (2006- حتى تاريخه): اتفاق شامل ومتفاوض عليه لإنهاء العقوبات على مراحل
35	5. الدروس المستفادة من عمليات تخفيف العقوبات السابقة
40	6. إمكانية تطبيق هذه الحالات على سوريا
40	6.1 نوع العقوبات المفروضة
42	6.2 اعتبارات عامة

6.3 الدروس التي يمكن لسوريا أن تستقيها من عمليات تخفيف العقوبات السابقة 43

المخلص التنفيذي

تركز معظم الأبحاث حول العقوبات على تصميم العقوبات أو التهديد الذي تشكله أو فرضها أو تنفيذها أو رصدها أو تحديد مدى فعاليتها، لكن لم يتم التركيز بشكل كافٍ على فهم كيفية انتهاء هذه العقوبات أو كيفية استخدام تخفيف العقوبات لتحقيق أهداف مختلفة مرتبطة بالسياسات مثل تسوية النزاع من خلال التفاوض.

يركز هذا التقرير على استخدام تخفيف العقوبات في تسوية النزاعات ويحدد سلسلةً من عناصر تخفيف العقوبات انطلاقاً من (1) مبادرات حسن نية أولية من خلال (2) تخفيف تنفيذ العقوبات على الصعيد الوطني (3) زيادة الإعفاءات والشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات (4) تخفيف العقوبات المفروضة على القطاعات (5) تعليق العقوبات وصولاً إلى (6) الرفع الجزئي والإنهاء الكامل للعقوبات. ويمكن أن ينفذ ممارسو السياسات العامة مروحةً كبيرةً من التدابير لتخفيف العقوبات بحسب طبيعة نظام العقوبات قيد التنفيذ. ويمكن أن تختلف التدابير المتخذة لتخفيف العقوبات من حيث النطاق والتوقيت والمدة والأسلوب. بالإضافة إلى ذلك، يمكن دمج بعض العناصر وإلحاقها بعناصر أخرى لحث الجهة المستهدفة على التصرف بطريقة معينة أو تسهيل تنفيذ هذا التصرف أو المكافأة عليه.

وينظر التقرير في إحدى عشرة حالة خففت فيها الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي والولايات المتحدة من العقوبات، ويقسمها إلى مجموعات بناءً على المبدأ الرئيسي لكل نهج استخدم لتخفيف العقوبات: (1) التخفيف من تنفيذ العقوبات والإعفاءات (2) والشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات (3) تعليق العقوبات (4) الرفع التدريجي للعقوبات. وكل حالة هي فريدة من نوعها ولا يرتبط تحقيق أي هدف سياسي معين بنوع معين من رفع العقوبات لكن استخدام رفع العقوبات يشبه فرض العقوبات، إذ يمكن أن يُستخدم بطريقة مرنة لمعالجة سلسلة من الأوضاع السياسية المختلفة. وقد استخدم نهج الشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات من أجل إحداث تغيير في السلوك (حركة طالبان، وبيلاروس)، أو الحث على الإلتزام باتفاق ما (إيران)، أو وصم النخب العسكرية (هايتي، وميانمار)، أو منع المخربين من زعزعة نظام جديد (العراق)، أو إحداث شرخ بين مختلف الفصائل (حركة طالبان)، أو إنهاء نظام عقوبات (أنغولا، العراق). أما بالنسبة إلى مبادرات حسن النية والتخفيف من تنفيذ العقوبات والإعفاءات، فاستُخدمت كمحاولة لتطبيع العلاقات الدبلوماسية (كوبا) في حين استخدم تعليق العقوبات لحث الجهة المستهدفة على وقف دعمها للإرهاب (ليبيا) أو توقيع إتفاق سلام (يوغوسلافيا السابقة، وهايتي) أو الإستمرار في تنفيذ إتفاق السلام (أنغولا). واستُخدم رفع العقوبات الجزئي لتشجيع إحراز تقدم إضافي في تنفيذ الإصلاحات الداخلية (ميانمار) أو دعم جهود بناء السلام (ليبيريا) وعمليات الإنتقال السياسي (العراق)، أو الوصول إلى اتفاق حول الإنتشار النووي من خلال تقديم تنازلات مدروسة وتنازلات مضادة من الجهة الفارضة للعقوبات والجهة المستهدفة (إيران).

وتفاوتت نسبة نجاح كل نهج مُعتمد لتخفيف العقوبات. فقد نجحت كل الحالات المذكورة في هذا التقرير إلى حد ما باستثناء تعليق العقوبات المفروضة على هايتي بشكل كامل ولأجل غير مسمى. وأدى تخفيف العقوبات المحدود نسبياً من خلال مبادرات حسن النية وتخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني والإعفاءات إلى تقارب ملحوظ في العلاقات الدبلوماسية بين الولايات المتحدة وكوبا طيلة مدة تنفيذ هذه السياسة الجديدة. كذلك، أدى تخفيف العقوبات الأممية على حركة طالبان والعقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي على بيلاروس وميانمار إلى بعض التقدم في تحقيق أهداف السياسة المؤقتة لكن في الحالات الثلاث، كان نجاح نهج الشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات لتحفيز إحداث تقدم معين أو المكافأة عليه قصير الأمد. وشهد نهج رفع العقوبات المرتبطة بالملف النووي الإيراني بشكل شامل وتدرجي نجاحاً مؤقتاً إلى أن انسحبت الولايات المتحدة من الاتفاق. وتظهر الحالات الخمس أن نجاح رفع العقوبات على المدى الطويل يحتاج إلى استمرار النية السياسية سواء من قبل الجهة الفارضة للعقوبات (كما في حالة كوبا وإيران) أو من قبل الجهة المستهدفة (حركة طالبان، وبيلاروس، وميانمار). وفي المقابل، استطاعت العقوبات الأممية المفروضة على أنغولا ويوغوسلافيا السابقة والعراق وليبيا وليبيريا تحقيق أهدافها الأساسية. فحث التعليق الجزئي للعقوبات المفروضة على أنغولا على إحراز تقدم إضافي في مسألة المصالحة الوطنية في حين ساعد التعليق الإنتقائي في يوغوسلافيا السابقة على حث جميع الأطراف على التوقيع على إتفاق السلام واحترامه. بالإضافة إلى ذلك، ساهم التعليق الكامل والمشروط للعقوبات المفروضة على ليبيا في الإلتزام بمطالب مجلس الأمن المتعلقة برعاية ليبيا للإرهاب، كما ساهم رفع العقوبات الجزئي وتعديل العقوبات الجارية والمفروضة على ليبيريا في تعزيز جهود الأمم المتحدة لبناء السلام. ولقد استخدمت الحالات التي لاقت نجاحاً أساليب مختلفة لتخفيف العقوبات كان بعضها جزئياً (أنغولا والعراق) وانتقائياً (يوغوسلافيا السابقة) ومحدوداً زمنياً (أنغولا) وتدرجياً (العراق) ومشروطاً (ليبيا).

ويعتمد مدى نجاح التخفيف من العقوبات على الأهداف المبتغاة والسياق العام الذي استُخدم فيه العقوبات. فعلى سبيل المثال، يُعدّ حل الأطراف على الجلوس إلى طاولة الحوار أسهل من التوصل إلى اتفاق سلام شامل (حركة طالبان). وتزيد احتمالية حل النزاع باستخدام تخفيف العقوبات عند التفاوض مع دولة قوية وموحدة (ليبيا وإيران) مقارنةً ببيئة معقدة فيها عدد كبير من المجموعات المسلحة غير التابعة للدولة (انغولا وليبيريا) أو دولة تزداد ضعفاً إزاء التحديات التي تواجه الشرعية الداخلية (يوغوسلافيا السابقة). ومن المحتمل أن يبيء استخدام تخفيف العقوبات لمكافأة الدول الاستبدادية على اتخاذها خطوات ديمقراطية بالفشل على المدى الطويل لأنه من المرجح أن تعود هذه الدول عن الإصلاحات الديمقراطية التي قامت بها (بيلاروس وميانمار).

ويُخلص هذا التقرير إلى بعض الملاحظات العامة حول التخفيف من العقوبات والتدابير المحتملة في السياق السوري ويتأمل في بعض الدروس المستفادة من تحليل حالات تخفيف العقوبات الإحدى عشرة، بما في ذلك:

- ما من تسلسل محدد لرفع العقوبات بشكل ناجح، فمن الممكن أن يؤدي مزيج من تدابير تخفيف العقوبات إلى تحقيق أهداف سياساتية مختلفة.
- يمكن تخفيف العقوبات ويمكن أن تنجح إلى حد ما حتى في السياقات حيث لم تتحقق الأهداف الأساسية للعقوبات وحيث لا يلقى التخفيف دعماً محلياً كافياً.
- عندما تصبح الأهداف الأساسية لأنظمة العقوبات غير مناسبة، يمكن إعادة فرض العقوبات من جديد (أي إلغاء العقوبات القديمة بالكامل وفرض عقوبات جديدة مصممة لتحقيق أهداف جديدة) من أجل الإستجابة إلى السياق السياسي الجديد.
- يجب أن يكون تخفيف العقوبات مدروساً ليتطابق مع التنازلات التي قدمتها الجهة المستهدفة ويجب اعتماد التخفيف التدريجي كمكافأة على إحراز تقدم مؤقت، وذلك بهدف التشجيع على الإلتزام بالإجراءات المتخذة.
- ليس بالضرورة أن تخسر الجهة الفارضة للعقوبات نفوذها على الجهة المستهدفة إذ يمكنها الرجوع عن أي تدبير لتخفيف العقوبات في حال استأنفت هذه الجهة التصرف بطريقة تعتبرها الجهة الفارضة للعقوبات جديلاً.
- يمكن أن تنسق مختلف الجهات الفارضة للعقوبات مسألة التخفيف من العقوبات لتضطلع كل جهة بدور مختلف، بما في ذلك من خلال تدابير متسلسلة لتخفيف العقوبات دعماً للمفاوضات.
- يجب أن يكون الإنهاء الكامل للعقوبات مشروطاً بتحقيق أهداف معينة، وذلك لتحقيق أفضل النتائج.

قد تكون عملية تخفيف العقوبات معقدة ويمكن أن تستغرق الكثير من الوقت، إذ غالباً ما تبقى هذه العقوبات قيد التنفيذ لسنوات، كما أن فرض العقوبات أسهل بكثير من رفعها بالكامل. لكن، كما يُظهر التقرير، يؤدي تخفيف العقوبات إلى زيادة فرص التفاوض في النزاعات المعقدة. وبما أن أغلبية أنظمة العقوبات وُضعت بالترزامن مع استمرار بعض الجهود الدبلوماسية، من الضروري أن يفهم صانعو السياسات ما هي التدابير الموجودة في تصرفهم أثناء تسوية النزاعات وتحقيق السلام المستدام. يمكن أن تحفز العقوبات على إحداث تغيير في السلوك أو إحراز تقدم في الوساطة أو تسهيلها أو المكافأة عليهما، لكن يجب ألا يتم إنهاء العقوبات بشكل كامل بدون استخدامها بشكل استراتيجي لتحقيق الأهداف الأساسية لنظام العقوبات (مثل حل النزاعات، أو عدم الإنتشار، أو مكافحة الإرهاب، أو حماية حقوق الإنسان).

1. المقدمة

تركز معظم الأبحاث والتحليلات حول العقوبات على تصميم هذه الأخيرة أو التهديد الذي تشكله أو على فرضها أو تنفيذها أو رصدها أو مدى فعاليتها أنواعها المختلفة. لكن لم يتم التركيز بشكل كافٍ على فهم كيفية انتهاء هذه العقوبات¹ أو كيفية استخدام تخفيف العقوبات لتحقيق أهداف سياساتية مختلفة مثل حل النزاع من خلال التفاوض². وتقتصر هذه الدراسات أن الديناميكيات

المعرفة استثناء واضح، اقرأ "البداية أسهل من النهاية: المسار الطويل لإنهاء العقوبات" بقلم هانا أتيا، وجوليا غرافوفجل، نُشرت في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2019 العدد الخامس من سلسلة مقالات نشرها المعهد الألماني للبحوث العالمية والإقليمية (GIGA) بعنوان فوكس غلوبال (Focus Global) لمناقشة مسائل عالمية. For a notable exception, see Attia, Hana & Grauvogel, Julia "Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions," *GIGA Focus Global*, no. 5, October 2019.

² للبحث عن روابط حول مسألة تخفيف العقوبات والوساطة، اقرأ المقال "العقوبات الأممية والوساطة: إعطاء الأدلة لمساعدة التطبيق" بقلم توماس بيرستيكير، وريبيكا بروباكر، وديفيد لانز، مركز أبحاث السياسات، جامعة الأمم المتحدة، 2019

For research on the links between sanctions relief and mediation, see Biersteker, Thomas, Brubaker, Rebecca & Lanz, David, "UN Sanctions and Mediation: Establishing Evidence to Inform Practice," Centre for Policy Research, UN University, 2019.

المحيطة بتخفيف العقوبات أو رفعها يمكن أن تضطلع بدور مهم في الدبلوماسية وحل النزاعات.³ واعتمدت الأمم المتحدة والولايات المتحدة والإتحاد الأوروبي نهج التخفيف من العقوبات في سياقات مختلفة ولأهداف متنوعة. وتراوحت نتائج اعتماد هذا النهج من عدم تقديم الجهة المستهدفة أي تنازل أو تقديم تنازلات في مجالات غير مرتبطة بالعقوبات، إلى إحداث تغييرات حقيقية تتماشى مع بعض المطالب الأساسية للعقوبات. ونادراً ما تغير الجهة المستهدفة تصرفاتها بطريقة تتلاءم بالكامل مع الأهداف الأساسية التي وضعتها الجهة الفارضة للعقوبات ودائماً ما تجري بعض المفاوضات لإنهاء العقوبات بالكامل.

يبدأ هذا التقرير باستبيان بسيط يبين العلاقة بين العقوبات وحل النزاعات. ثم يعرف بشكل عام عناصر تخفيف العقوبات التي تتراوح من تدابير أولية لبناء الثقة إلى الإنهاء الكامل للعقوبات. كما ويقدم لائحة شاملة لمختلف تدابير التخفيف من العقوبات تشمل سلسلة من الخيارات السياسية لتخفيف العقوبات وحزمة من مختلف التدابير التي غالباً ما تُستخدم. وينظر التقرير في إحدى عشرة حالة خففت فيها الأمم المتحدة والولايات المتحدة والإتحاد الأوروبي من العقوبات، ويقسمها إلى أربع استراتيجيات: (1) مبادرات حسن النية والتخفيف من تنفيذ العقوبات والإعفاءات (2) والشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات (3) وتعليق العقوبات (4) والرفع الجزئي والمتسلسل للعقوبات. ويعقب هذا التقسيم تحليلٌ يشير إلى الدروس المستفادة من اعتماد تخفيف العقوبات في السابق والحاضر ويخلص إلى كيفية تطبيقها في سياق العقوبات المفروضة نتيجة النزاع السوري الذي دخل عامه العاشر.

2.العقوبات وحل النزاعات

في العقود الأخيرة، أصبحت العقوبات المحددة الأهداف من أفضل أدوات السياسة العامة وأكثرها إثارة للجدل لمعالجة التحديات الأمنية العالمية. في سياق الأمم المتحدة، تشمل هذه العقوبات التدابير المتخذة لمعالجة أوضاع معقدة كالنزاع المسلح ومكافحة الإرهاب وعدم الانتشار النووي بالإضافة إلى التدابير التي تهدف إلى دعم إجراءات انتقال الحكم عقب تغييرات غير دستورية في الحكم والإجراءات القضائية ومسؤولية الحماية والنشاطات الإنسانية وبشكل عام حماية حقوق الإنسان. وفي السنوات الأخيرة، عجز مجلس الأمن عن التوصل إلى توافق في الآراء حول عددٍ من التحديات الإنسانية والأمنية البارزة في العالم، بما في ذلك النزاع السوري، بسبب عجز الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن عن التوصل إلى توافق في الآراء.⁴ وأدى ذلك إلى زيادة استخدام العقوبات المستقلة (أو الأحادية) من قبل جهات فاعلة مستقلة لمعالجة النزاعات المعقدة وطويلة الأمد. ومن هذه الجهات الفاعلة عدد من الحكومات والمنظمات الإقليمية في العالم، مع تصدر الولايات المتحدة والإتحاد الأوروبي قائمة الجهات الفارضة للعقوبات في العالم.

بالإضافة إلى أهداف العقوبات المذكورة آنفاً، تستخدم الولايات المتحدة العقوبات لمعالجة مسائل مثل الفساد والإتجار بالمخدرات والهجمات السيبرانية والاستخدام غير المشروع للعملة الرقمية وأعمال شركات الاتصالات (بما في ذلك العقوبات على الشركة الصينية هواوي) والتغيرات السياسية الإقليمية (كالعقوبات المفروضة على الصين عقب قانون هونغ كونغ، أو على روسيا بعد ضم أجزاء من أوكرانيا). ويستخدم الإتحاد الأوروبي العقوبات لمعالجة احترام سلامة الأراضي (روسيا/أوكرانيا) وسوء استخدام أموال الدولة (أوكرانيا) والحماية من آثار تطبيق بعض التشريعات خارج الحدود الإقليمية (الولايات المتحدة) وعمليات الحفر والتنقيب غير المرخصة (تركيا).⁵ وفرضت الولايات المتحدة والإتحاد الأوروبي وغيرها من الجهات الفاعلة عقوبات بسبب استخدام الأسلحة الكيميائية، بما في ذلك في النزاع السوري.

³اقرأ مقال "استكشاف العلاقة بين العقوبات الأممية والوساطة" بقلم توماس بيرستينكر، وريبيكا بروباكر، وديفيد لانز، الحكمة العالمية (ستصدر قريباً) ومقالات أخرى في القسم الخاص.

See for example Biersteker, Thomas, Brubaker, Rebecca & Lanz, David, "Exploring the Relationships between UN Sanctions and Mediation," *Global Governance* (forthcoming) and the other articles included in the special section.

⁴اقرأ مقال "استكشاف العلاقة بين العقوبات الأممية والوساطة" بقلم توماس بيرستينكر، وريبيكا بروباكر، وديفيد لانز، الحكمة العالمية (ستصدر قريباً) ومقالات أخرى في القسم الخاص.

Moret, Erica, "Unilateral and Extraterritorial Sanctions in Crisis: Implications of their Rising Use and Misuse in Contemporary World Politics" in Beaucillon, Charlotte (ed.) *The Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Edward Elgar Publishing, forthcoming.

⁵للحصول على لمحة عامة حول عقوبات الإتحاد الأوروبي، اقرأ خريطة الإتحاد الأوروبي للعقوبات. <http://www.sanctionsmap.eu/#/main>.
For an overview of current EU sanctions, see *EU Sanctions Map*, <http://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

غالبًا ما تُفرض العقوبات في نزاعات معقدة ويصعب حلها في العالم⁶. وقد يواجه الأشخاص المستهدفون تهديدًا وجوديًا ما يجعل من الصعب، لكيلا نقول من المستحيل، التفاوض لإحداث تغيير في السلوك. وقد يصعب فرض عقوبة تجميد الأصول ومنع السفر على من لا يملك حسابًا مصرفيًا في الخارج (أو من يخبئ أمواله في أكثر من حساب مصرفي في الخارج مثل نخبة البلاد) أو من لا يسافر أو من لا يستطيع مغادرة بلده بسبب السياسات الحكومية المقيدة للحركة. وغالبًا ما يتم التحايل على حظر توريد الأسلحة بسهولة. وعليه، يصعب تحقيق نسبة "نجاح" عندما تُفرض العقوبات بهدف حل النزاعات وإيقاف الأعمال العدائية. وبالفعل، تقترح الدراسات السابقة أن العقوبات لا تؤثر كثيرًا في إيقاف نشوب الحرب الداخلية⁷. وفي حين لا تساعد العقوبات في حث الأطراف المتحاربة على التوصل إلى وقف لإطلاق النار⁸، استطاعت أن تساهم في بعض الأوقات في الانتقال من حالة الجمود والمضي قُدماً⁹ وعلى الرغم من شعبية حظر الأسلحة، لا يفيد هذا التدبير عندما يُستخدم لوحده (على الأقل في سياق الأمم المتحدة)، خاصةً عندما يستخدمه طرفا النزاع بدون دعم بلدان أخرى. ¹⁰ في دراسة أُجريت على 26 نزاعًا مرتبطًا بوصول المتمردين إلى الموارد الطبيعية بين عامي 1989 و2005، وُجدت علاقة وثيقة بين استخدام العقوبات والسلام المستدام في سيناريوهات حدث فيها تدخل عسكري لتسوية النزاع.¹¹

يجب أن تُدمج العقوبات المحددة الأهداف في استراتيجيات أكبر تهدف إلى معالجة التحديات الأمنية العالمية من أجل زيادة فرص نجاح هذه العقوبات.¹² ومن الضروري أن تُصمم بحذر لمعالجة الدوافع المختلفة للأطراف المتحاربة.¹³ وبشكل عام، تنجح العقوبات في تقييد أفعال الجهة المستهدفة وإرسال إشارات مبنية على القواعد لكنها لا تستطيع إرغام الجهة المستهدفة على تغيير سلوكها.¹⁴ ويمكن أن تقيد العقوبات المحددة الأهداف جهود حفظ السلام بشكل مباشر وغير مباشر وبطرق مختلفة، وخاصةً من خلال الرفع الانتقائي للقيود.¹⁵ وعندما تحدث عملية التخفيف من العقوبات، يكون ذلك لأسباب متعددة وبأشكال مختلفة، كما هو مذكور في الفقرة الآتية.

3. عناصر التخفيف من العقوبات

- ⁶ اقرأ المقال "العقوبات الاممية: الأصول أو الخصوم في عملية الوساطة؟" بقلم توماس بيرستيكر، وريبيكا بروباكر، وديفيد لانز، ومنتدى أوسلو: ورقة معلومات أساسية، مركز الحوار الإنساني، 2018.
- Biersteker, Thomas, Brubaker, Rebecca & Lanz, David, "UN Sanctions: Liability or Asset in Mediation Processes?," in *Oslo Forum: Background Paper*, Centre for Humanitarian Dialogue, 2018.
- ⁷ مقال "إشارات رخيصة مع تداعيات مكلفة: أثر العلاقات في ما بين الدول على الحرب الأهلية" بقلم كلايتون ثين ومنتشور في مجلة حل النزاعات، 50(6): 937-961 و 2006، مقال "العقوبات والحرب الأهلية: التدابير المحددة الأهداف لحل النزاعات" أوبسالا: قسم البحوث حول السلام والنزاع، جامعة أوبسالا، 2006.
- Thyne, Clayton, "Cheap Signals with Costly Consequences: The Effect of Interstate Relations on Civil War," in *Journal of Conflict Resolution*, 50(6): 937-961, 2006; Strandow, Daniel, *Sanctions and Civil War: Targeted Measures for Conflict Resolution*, Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2006
- ⁸ كتاب "العقوبات المحددة الأهداف: آثار أعمال الأمم المتحدة ومدى فعاليتها: استنتاجات التجمع المعني بالعقوبات المحددة الأهداف" بقلم توماس بيرستيكر وسو إيكيرت وماكروس تورينهو وزوزانا هوداكوفا، المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية في جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر 2013.
- Biersteker, Thomas, Eckert, Sue, Tourinho, Marcos & Hudáková, Zuzana, *The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC)*, Graduate Institute, Geneva, November 2013.
- ⁹ كتاب "توقيت مبادرات السلام" بقلم وليام زانمان وألفارو دي سوتو، سلسلة مجموعة أدوات بناء السلام، معهد الولايات المتحدة للسلام 2010.
- Zartman, William & de Soto, Alvaro, *Timing Mediation Initiatives*, USIP Peacemakers Toolkit Series, 2010.
- ¹⁰ كتاب "العقوبات المحددة الأهداف: آثار أعمال الأمم المتحدة ومدى فعاليتها" بقلم توماس بيرستيكر وسو إيكيرت وماكروس تورينهو، جامعة كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج، 2016، صفحة 265.
- Biersteker, Thomas, Eckert, Sue & Tourinho, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 265.
- ¹¹ مقال "إنهاء مصادر الحرب: مشاركة الدخل، والعقوبات الاقتصادية أو التدخلات العسكرية؟" بقلم إيريك نيكولس وفيليب لو بيلون في صحيفة بناء السلام العالمي 14 (5): 613-632، 2007.
- Le Billon, Philippe & Nicholls, Eric, "Ending 'Resource Wars': Revenue Sharing, Economic Sanction or Military Intervention?" in *International Peacekeeping*, 14(5): 613-632, 2007.
- ¹² مقال "العقوبات الاممية والوساطة" بقلم توماس بيرستيكر وغيره، 2019 (اقرأ الحاشية رقم 2)
- Biersteker et al., "UN Sanctions and Mediation," 2019 (see fn 2).
- ¹³ مقدمة (كتاب الحوافز والعقوبات والشروط) بقلم كاترين بارنز وسيليا ماك كون وأرون غريفثس في صحيفة أكورد (اتفاق) رقم 19، شباط/فبراير، 2008.
- Barnes, Catherine, McKeon, Celia & Griffiths, Aaron, "Introduction," in *Accord*, no. 19 (Incentives, Sanctions, and Conditionality), February 2008.
- ¹⁴ "العقوبات الاممية" بقلم توماس بيرستيكر وغيره، 2018 (اقرأ الحاشية رقم 6)
- Biersteker et al., "UN Sanctions," 2018 (see fn 6).
- ¹⁵ مقال "العقوبات الاممية والوساطة" بقلم توماس بيرستيكر وغيره، 2019 (اقرأ الحاشية رقم 2)
- Biersteker et al., "UN Sanctions and Mediation," 2019 (see fn 2).

أدى الانتقال من فرض العقوبات الشاملة إلى فرض العقوبات المحددة الأهداف في أوائل القرن الواحد العشرين إلى زيادة تعقيد عملية فرض العقوبات على الدول والشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية في أرجاء العالم. أما اليوم، فعديدة هي أنواع العقوبات المحددة الأهداف المفروضة، إبتداءً من العقوبات على الأفراد (تجميد الأصول ومنع السفر) أو الشركات (تجميد الأصول وقيود على الإستثمار والتحويلات المالية) أو السفن (حظر الدخول إلى المرافئ)، وصولاً إلى القيود القطاعية على الأسلحة والأنشطة الدبلوماسية والقيود على قطاعات اقتصادية بأكملها (بما في ذلك حظر نقل بعض السلع واستيرادها وتصديرها).¹⁶ وفي الوقت نفسه، سمح هذا التعقيد الذي صعب من عملية تنفيذ العقوبات المحددة الأهداف لواضعي السياسات العامة بالحصول على فرص أكثر لربط التخفيف من العقوبات بالتفاوض مع الجهات المستهدفة والحصول على تنازلات منها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقدم مختلف الجهات الفارضة للعقوبات بعض الإعفاءات أو أن توسعها أو تسهل الحصول عليها، ويمكن أن تستخدم الشطب الانتقائي للأسماء عند استهداف أفراد أو كيانات، ويمكن أن تعدل التدابير القطاعية أو تعلقها أو تنتهيها بالكامل. كما ويمكن أن تطبق هذه الجهات تدابير متسلسلة وأن تنسق في ما بينها من أجل الحصول على النتيجة المرجوة. في الفقرات أدناه، سيتم وصف سلسلة من التدابير التي يمكن استخدامها لتخفيف العقوبات من تدابير أولية لبناء الثقة إلى الرفع الرسمي لكل العقوبات، وذلك بهدف شرح مختلف الأدوات المتوفرة أمام المفاوضين.¹⁷

3.1 مبادرات حسن النية

تسبق مبادرات حسن النية معظم الجهود من أجل تخفيف العقوبات، وتمهد الطريق لبدء مفاوضات فعالة أو لجهود الوساطة لاحقاً. وتكون هذه التدابير عادةً خاصة بكل سياق ويمكن أن تشمل بعض المبادرات الرمزية ذات الدلالة لأطراف النزاع. ويمكن أن تشمل مبادرات حسن النية المساعدة الإنسانية كتقديم مساعدات إضافية التي لا تكون جزءاً رسمياً من المفاوضات اللاحقة لكنها تُستخدم تعبيراً عن حسن النوايا، لا سيما في وقت الحاجة (أثناء أزمة صحية مثلاً). ويجب أن تطبق المبادرات الإنسانية بشكل مستقل عن المفاوضات السياسية ويجب أن تتماشى مع القانون الإنساني الدولي والمبادئ الإنسانية، بما في ذلك الحياد وعدم التحيز.¹⁸

في الحالات حيث تُفرض العقوبات المستقلة لتحقيق ما يُعرف بنهج "الضغط الأقصى" (مثل العقوبات الأميركية الحديثة على إيران وسوريا وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية/كوريا الشمالية، وكوبا، وفنزويلا)،¹⁹ يُمكن اعتبار البيانات الرسمية حول مراجعة السياسات بمثابة إشارة إلى إمكانية إحداث تغيير في السياسات، ما يمهد للبدء في تخفيف العقوبات. ومن التدابير التي يمكن مبادرات حسن النية تجاه الجهة المستهدفة نذكر اعتماد آليات أمانة للدفعات الإنسانية والقنوات المصرفية الآمنة وآليات محمية للتحويلات من الخارج إلى بلد يرزح تحت العقوبات.²⁰ ومن أجل ضمان النجاح الطويل الأمد لأي تدبير مماثل، من

¹⁶حدد توماس بيرستينكر وغيره أكثر من 100 نوع من العقوبات الأممية المفروضة في العقود الثلاثة الفائتة. أنظر إلى توماس بيرستينكر وماكروس طورينهو وزوزانا هوداكوفكا، تطبيق الأمم المتحدة للعقوبات UN SanctionsApp: قاعدة بيانات تفاعلية تعطي معلومات حول العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة، آب/أغسطس 2020 <https://unsanctionsapp.com>.

¹⁷ تتبع هذه الفئات من ورقة "التخفيف من العقوبات" التي كتبها توماس بيرستينكر كجزء من مشروع الوساطة والعقوبات الذي سيصدر في سنة 2021 بالتعاون مع مركز البحوث للسياسات في جامعة الأمم المتحدة. وسيُعتمد على هذا المشروع أثناء تفصيل كل دراسة حالة واردة في ما يلي.

¹⁸مقال "الأثر الإنساني للعقوبات الاقتصادية على إيران وسوريا" بقلم إيريك موريه، مجلة الأمن الأوروبي، 24 (1): 120-140، 2015، بقلم ليس ديباري، معهد السلام العالمي، نيويورك، 2019، "توصيات البحوث حول تخفيف التوتر في التفاعل بين العقوبات، تدابير لمكافحة الإرهاب والأعمال الإنسانية"، بقلم شيارا إمانويلا جيلارد، المعهد الملكي للشؤون الدولية، آب/أغسطس 2017.

Moret, Erica, "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria," *European Security*, 24(1): 120-140, 2015; Debarre, Alice, *Safeguarding Humanitarian Action in Sanctions Regimes*, International Peace Institute, New York, 2019; Gillard, Emanuela-Chiara, *Research Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, Chatham House, August 2017.

¹⁹مقال "العقوبات الأحادية وخارج الحدود الإقليمية في زمن الأزمة" بقلم إيريك موريه سيصدر قريباً (اقرأ الحاشية 4) Moret, "Unilateral and Extraterritorial Sanctions in Crisis," forthcoming (see fn 4).

²⁰تختلف الأمثلة ونسبة نجاح كل مثل، وتشمل مركبة لأغراض خاصة، وآلية دعم التبادل التجاري "انستكس"، وإتفاق التجارة السويسري الإنساني (SHTA)، ومكاتب الشراء الخاصة بالأمم المتحدة التي لديها صلاحية كاملة بالحصول على الخدمات والسلع الإنسانية (مثل المكاتب في السودان)، ومبادرة الممر الآمن بين المملكة المتحدة والصومال. للمزيد من المعلومات، اقرأ: مقال "حان وقت العمل: تنسيق المبادرات العالمية والمبادرات التي تعتمد على التكنولوجيا لمعالجة عملية إلغاء المخاطر في العلاقة بين العقوبات ومكافحة الإرهاب والجانب الإنساني" بقلم إيريك موريه، المعهد الألماني للشؤون الدولية والإنسانية، سيصدر قريباً، 2021، مقال "شريان حياة تحت التهديد؟ التحويلات المالية إلى الأسر المعيشية السورية في ظل العقوبات وعملية إزالة المخاطر وجائحة كوفيد-19 والتطورات التشريعية والإقتصادية في المنطقة" بقلم إيريك موريه، الإسكوا، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، المرحلة الثانية، سيصدر قريباً 2021، تقرير المقرر الخاص حول الأثر السلبي للتدابير القسرية

الضروري بذل الجهود للحرص على استئناف القطاع الخاص لنشاطاته مع الدولة التي كانت خاضعة للعقوبات (كما كان الحال في إيران).

3.2 تخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني

تضم عدة أنظمة عقوبات تدابير موصى بها. فعلى سبيل المثال، ليس غريباً عن مجلس الأمن أن يصدر قرارات "يدعو" فيها الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير إزاء عمليات أو نشاطات محددة. وليست هذه القرارات ملزمة قانونياً بموجب المادة 25 من ميثاق الأمم المتحدة، لكنها تُستخدم كأساس لتطبيق الدول أو المنظمات الإقليمية تدابير أحادية إضافية، ولمنح هذه التدابير طابعاً شريعياً.

يمكن تأخير تنفيذ التدابير الموصى بها أو الإعلان بشكل رسمي عن التأخير في تنفيذها قبل البدء بعملية التخفيف من أنظمة العقوبات المتعددة الأطراف قيد التنفيذ. وفي بعض الحالات، يمكن أن تعلن الولايات المتحدة عن نيتها بالتخفيف من تنفيذ عقوباتها الثانوية على طرف ثالث خارج الحدود الإقليمية. وقد يؤدي تأخير تنفيذ التدابير الموصى بها أو الإعلان بشكل رسمي عن عدم فرض عقوبات مستقلة لفترة زمنية محددة أو لأجل غير مسمى (كما جرى قبل توقيع خطة العمل الشاملة المشتركة مع إيران) إلى البدء بعملية تخفيف العقوبات بشكل رسمي.

وتتعلق بعض التدابير الموصى بها بتحسين تنفيذ العقوبات، كطلب إجراء تفتيش للحمولة لتجنب انتهاك العقوبات المطبقة أو "مراقبة" بعض المواد أو النشاطات غير الخاضعة للعقوبات. وبما أن تطبيق هذه التدابير يعتمد على ما تراه السلطات التي تنفذ هذه التدابير مناسباً، يمكن أن تُخفف أو تُعلق مؤقتاً بدون إجراء أي تغيير على العقوبات قيد التنفيذ. وعلى نحو مماثل، يمكن أن تسرع الدول عملية النظر بطلبات الإعفاءات ويمكن زيادة عدد هذه الأخيرة. ومن السهل نسبياً تنفيذ هذه التدابير الأحادية والرجوع عنها، لكن يمكنها أن تمهد للبدء بعملية التخفيف من العقوبات بشكل رسمي في المستقبل.

3.3 تسهيل الإعفاءات والشطب الإنتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات

يمكن أن تبدأ عملية تخفيف العقوبات الرسمية بشكل تدريجي مع تسهيل الإجراءات للحصول على إعفاءات أو توسيع نطاق الإعفاءات لتشمل أطرافاً فاعلة أو قطاعات أخرى. وعقب بدء جائحة كوفيد-19 في سنة 2020، أصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في الخزانة الأميركية مبادئ توجيهية جديدة تفسر كيفية الحصول على إعفاءات من أجل استيراد المعدات واللوازم الطبية²¹، وأصدر المكتب في سنة 2021 رخصة عامة جديدة تسمح بالقيام بعدد كبير من النشاطات الإنسانية والتجارية المرتبطة بالجائحة.²² بالإضافة إلى ذلك، يمكن تسهيل عملية الحصول على الإعفاءات من خلال تقديم الرخص العامة أو إعفاءات أوسع لاستيراد أو تصدير بعض السلع المعينة أو زيادة عدد الأغراض التي تحصل على إعفاءات. ولا يترتب عن هذه التدابير تغييرات جذرية في أنظمة العقوبات لكنها يمكن أن تستند على مبادرات حسن النية السابقة أو التخفيف الطوعي للتدابير لتحسين الظروف ووضع الأسس لبناء الثقة الضرورية لتسهيل المفاوضات الرسمية.²³

الفردية على التمتع بحقوق الإنسان وعلى تنفيذ مهمته في الجمهورية العربية السورية، A/HRC/39/54، نشرته الأمم المتحدة، حنيف، 2018، ساهيل شاه وإسفانديار باتمانغليدي "حماية التجارة بين أوروبا وإيران لتجنب الحرب: تقييم أولي لآلية دعم التبادل التجاري، شبكة القيادة الأوروبية، 2019.

Moret, Erica, "Time to Act: Harmonizing Global Initiatives and Technology-Based Innovations Addressing De-Risking at the Interfacing Sanctions-Counterterrorism-Humanitarian Nexus," SWP, Berlin, forthcoming 2021; Moret, Erica, "A Lifeline under Threat? Syrian Household Remittances in Light of Sanctions and De-Risking, the COVID-19 Pandemic and Regional Economic and Legislative Developments," UN-ESCWA, National Agenda for the Future of Syria (NAFS) Phase II, forthcoming 2021; United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights on His Mission to the Syrian Arab Republic*, A/HRC/39/54/Add.2, Geneva, 2018; Batmanghelidj, Esfandyar & Shah, Sahil, "Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX," European Leadership Network, 2019.

²¹ إقرأ: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200420>

²² "السماح بالقيام ببعض النشاطات للاستجابة إلى جائحة كوفيد-19" وبما في ذلك الترخيص العام لسوريا 21، الترخيص العام لفرنزويلا 39، الترخيص العام لإيران N، تاريخ الصدور 17 حزيران/يونيو 2021.

"Authorizing Certain Activities to Respond to the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic," including Syria General License 21, Venezuela General License 39, and Iran General License N, issued on 17 June 2021.

²³ مقال "تمهيد الطريق لمبادرات السلام مع الإعفاءات والعقوبات؟" بقلم ريببكا بروباكر (2020)، جامعة الأمم المتحدة، مذكرة السياسة العامة للعقوبات والوساطة، رقم 1، كانون الأول/ديسمبر 2020.

وُعنَى لوائح العقوبات بتسمية الأفراد والشركات والسفن وأشكال أخرى من الشركات (مثل الأحزاب والجماعات المسلحة غير التابعة للدولة) للخضوع لتدابير مقيدة. وحددت أبحاث سابقة حول العقوبات الأممية والوساطة عددًا من الحالات التي يمكن فيها استخدام الشطب الانتقائي للأسماء عن لوائح العقوبات لتسهيل المفاوضات.²⁴ ويمكن أن يُستخدم الشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات للمكافأة على أي تغيير يحدث في السلوك الشخصي ولتقسيم أي تحالفات حاكمة وللتأكد من عدم مشاركة أي فرد من عائلة معينة في التحايل على نظام عقوبات معين. ويمكن للشطب الانتقائي للأسماء أن يأتي ليكمل تدابير بناء الثقة الأولية بدون التخفيف من العقوبات بالكامل في مراحل المفاوضات الأولى.

3.4 تعديل العقوبات القطاعية

تشمل عدة أنظمة عقوبات قيودًا على قطاعات محددة، مثل فرض حظر على توريد الأسلحة وقيود على النشاطات الدبلوماسية أو المعاملات الاقتصادية (كالحظر على بعض السلع). ويمكن تعديل العقوبات القطاعية قبل تعليقها أو رفعها لاحقًا. فعلى سبيل المثال، يُفرض حظر توريد الأسلحة على أطراف النزاع في بداية الأعمال العدائية. وبعد توقيع حل تم التفاوض عليه وتنفيذه، ليس من الغريب أن يُرفع حظر توريد الأسلحة الذي كان مفروضًا على الموقعين على الاتفاق أو القوات الحكومية التي نجحت في تحقيق إصلاحات أمنية. ويمكن استخدام وسائل أخرى للتخفيف من حظر توريد الأسلحة. ويمكن أن يستمر فرض الحظر على استيراد الأسلحة الثقيلة بينما يُرفع الحظر عن باقي العقوبات. ويمكن أن تُفرض بعض الشروط كاستيراد الأسلحة عبر عدد معين من المخازن وتسجيل هذه الأسلحة وتوثيق استخدامها.

ويمكن تعديل العقوبات الدبلوماسية تدريجيًا. فقد تحصل السفارات على إذن بزيادة عدد موظفيها في البلد، وقد يُسمح للقنصليات بإعادة فتح أبوابها، ويمكن تخفيف القيود على سفر الدبلوماسيين. بالإضافة إلى ذلك، يمكن التخفيف تدريجيًا من العقوبات المفروضة على القطاعات الاقتصادية كاستيراد أو تصدير بعض السلع أو الخدمات المعنية. فعلى سبيل المثال، اختبرت الأمم المتحدة مبدأ السقف في نظام العقوبات الذي فرضته على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وسمحت باستيراد البلد لكمية محددة من النفط وتصدير كمية من الفحم الحجري. وفي حين يصعب مراقبة مبدأ السقف وتنفيذه، إلا أنه يصور كيف يمكن تسهيل العقوبات القطاعية قبل تعليق العقوبات بشكل رسمي أو رفعها.

3.5 تعليق العقوبات

يمكن تعليق العقوبات قبل رفعها أو إنهائها رسميًا. وتكون بعض العقوبات مشروطة، إذ تُعلق العقوبات عندما تنفذ الجهة المستهدفة بعض الشروط المحددة سابقًا. وقد يكون تعليق العقوبات محددًا زمنيًا أو لأجل غير مسمى. ويُعد تعليق العقوبات المحدد زمنيًا البديل العملي لبنود "العودة إلى السابق" التي تحبذها خطة العمل الشاملة المشتركة مع إيران ويمكن تعليق العقوبات قيد التنفيذ لفترة معينة، لكن الإستمرا في التعليق هو رهن قرار المنظمة أو الدولة الفارضة للعقوبات. ويضمن ذلك أن العقوبات ستُفرض تلقائيًا في حال جرى اعتراض على الإستمرا بالتعليق وبالتالي الاستغناء عن الحاجة إلى إجماع جديد لإعادة فرض العقوبات. ويمكن الحفاظ على تعليق العقوبات لأجل غير مسمى إلى حين بروز حسن النية أو لتشجيع الجهة المستهدفة على الإمتثال، ويمكن اتخاذ هذه الخطوة قبل رفع العقوبات الرسمي للتدابير التي تخضع لشروط معينة مثل تحسين الوضع السياسي بشكل عام.

3.6 رفع العقوبات الرسمي

في بعض الحالات، تُرفع العقوبات بأكملها في الوقت نفسه، ويحدث ذلك عادةً بعد التوصل إلى حل سلمي للنزاع أو بعد تلبية بعض الشروط، لكن رفع العقوبات يمكن أن يكون تدريجيًا. وبما أن معظم أنظمة العقوبات تتألف من تدابير متعددة تطبق في

Brubaker, Rebecca (2020) "Paving Pathways to Peace Talks with Sanctions and Exemptions?" United Nations University, *Sanctions and Mediation Policy Memo Series*, no. 1, December 2020.

²⁴ مقال "العقوبات الأممية والوساطة" بقلم توماس بيرستيكير وغيره، 2019 (إقرأ الحاشية رقم 2)

Biersteker et al., "UN Sanctions and Mediation," 2019 (see fn 2).

الوقت نفسه- كالعقوبات المالية الفردية و/أو منع السفر و/أو حظر توريد الأسلحة و/أو العقوبات القطاعية- يمكن رفع بعض هذه التدابير قبل إنهاء كل العقوبات.

وعلى صعيد الأمم المتحدة، غالبًا ما يتم إنهاء العقوبات بشكل رسمي، كالتعليق، عبر قرار جديد يصدره مجلس الأمن. ويمكن أن تنفذ لجنة الجزاءات تدابير أخرى مذكورة سابقًا لتخفيف العقوبات (مثل الإعفاءات أو الشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات)، لكن التعديل الرسمي للعقوبات، بما في ذلك التغييرات في سياسات الإعفاءات، لا يمكن أن يحصل إلا عبر قرار ملزم صادر عن مجلس الأمن وفقًا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

أما على صعيد الولايات المتحدة، فتختلف الإجراءات المعتمدة للإعفاء من العقوبات أو تعليقها أو إنهائها.²⁵ بالنسبة إلى العقوبات الناتجة عن أمر تنفيذي ومعتمدة من السلطة الرئاسية، تستطيع السلطة التنفيذية أن تقرر سواء تعليق العقوبات أو إنهائها. وتكون مدة العقوبات التي يفرضها الرئيس إثني عشر شهرًا، إلا إذا تم تمديدها أو إنهاؤها من خلال تجديد إعلان الطوارئ الوطني الذي تعتمد عليه القرارات التنفيذية.²⁶ تحتوي عقوبات الكونغرس على بنود إعفاء يمكن أن تستخدمها السلطة التنفيذية لتعليق العقوبات أو رفعها (جزئيًا أو بالكامل) إذا استطاعت إثبات أن الجهة المستهدفة حققت بعض الشروط المنصوص عليها في القانون.²⁷ وتتمتع السلطة التنفيذية بالقدرة على تعليق عقوبات الكونغرس أحيانًا إذا كان ذلك يصب في المصلحة الوطنية²⁸ علمًا أن هذا يحدث في وقت محدد زمنيًا ويتطلب تجديدًا كل ستة أشهر.²⁹ وإذا أراد الرئيس أن يعلق هذه العقوبات أو يرفعها، عليه أن يُعلم الكونغرس بذلك في غضون 30 يومًا.

وفي حالة الإتحاد الأوروبي، يتخذ مجلس الشؤون الخارجية في الإتحاد الأوروبي القرار باعتماد العقوبات أو تعليقها أو رفعها عقب بحث في مجموعات العمل ذات الصلة في المجلس³⁰. وتخضع العقوبات التي يفرضها الإتحاد الأوروبي لسلسلة معقدة من الإجراءات تعتمد على صلاحيات الإتحاد الأوروبي والدول الأعضاء وتشمل القرارات السياسية التي يأخذها مجلس الشؤون الخارجية في الإتحاد الأوروبي. وتحتوي قوانين العقوبات الناتجة عن السياسة الأمنية والخارجية المشتركة للإتحاد الأوروبي على ما يُسمى "شروط الزوال" التي تفرض مراجعة العقوبات (وإما تُجدد هذه العقوبات أو تُعلق أو تُرفع) مرة في السنة (أو كل 6 أشهر في حالة العقوبات المفروضة على روسيا). ومن حيث المبدأ، يحق لأي عضو في الإتحاد الأوروبي أن يستخدم حق النقض (الفيتو) ضد تجديد العقوبات، علمًا أن هذه المسألة ليست بمبدأ عام. ويمكن أن يقرر الإتحاد الأوروبي تعليق بعض العقوبات لفترات زمنية أقصر.

تمنح أنواع العقوبات المختلفة المستخدمة اليوم صانعي السياسات والمفاوضين خيارات كثيرة لتخفيف العقوبات من أجل تحقيق سلسلة من الأهداف السياسية. وتجدر الإشارة إلى أنه ما من تسلسل محدد أو هرمية محددة في تطبيق هذه التدابير. على أرض الواقع، استُخدمت هذه العقوبات على اختلاف أنواعها لوحدها وبتسلسلات مختلفة أو بتركيبات مبتكرة، كما سُنّطهر دراسات الحالة المفصلة في ما يلي.

4. أمثلة سابقة عن تخفيف العقوبات

يمكن أن تُخفف العقوبات بطرق مختلفة وهذا ما جرى في السابق. تكون بعض التدابير المتخذة لتخفيف العقوبات نتيجةً لتخطيط مسبق وتنسيق ومفاوضات حثيثة كما في حال خطة العمل الشاملة المشتركة مع إيران. وفي حالات أخرى، تُعتمد بعض التدابير بطريقة خاصة تتلاءم مع التغييرات السياسية أو التغييرات في سلوك الجهة المستهدفة. وتجسد العقوبات الأمنية المفروضة على

²⁵ ورقة "العقوبات المشروطة وإلغاء السلطة: آلية للتعاون التنفيذي- القانوني حول المفاوضات مع إيران" بقلم شارل والد، وشارك ورب وبلايز ميسزتال، مركز سياسة الحزبين، 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2013.

Wald, Charles, Robb, Charles & Misztal, Blaise, "Conditional Sanctions and Repeal Authority: A Mechanism for Legislative-Executive Cooperation on Negotiations with Iran," Bipartisan Policy Centre, 8 November 2013.

²⁶ ورقة "ما هي العقوبات الاقتصادية" بقلم جوناثان ماسترز، مجلس العلاقات الخارجية، وقات المعلومات الأساسية في مجلس العلاقات الخارجية، 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2013.

Masters, Jonathan, "What Are Economic Sanctions?," Council on Foreign Relations, CFR Backgrounders, February 2017.

²⁷ "العقوبات الأميركية والأوروبية على سوريا"، مركز كارتر، أيلول/سبتمبر 2020.

The Carter Center, "U.S. and European Sanctions on Syria," September 2020

²⁸ عادة ما يفهم هذا الأمر بأنه يزيد من التكلفة السياسية المحلية في الولايات المتحدة لتعليق العقوبات أو رفعها (المرجع نفسه).

²⁹ المرجع نفسه.

³⁰ اقرأ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/423/European%20Union%20sanctions

أنغولا مثالاً على ذلك، إذ خُففت وأُنهيت بالكامل لاحقاً عقب التغييرات في ديناميكيات النزاع بسبب وفاة القائد العسكري والسياسي الأنغولي جوناس سافيمبي. وفي بعض الحالات، مثل هايتي، يندرج تخفيف العقوبات ضمن الحلول التي تتفاوض عليها أطراف النزاع وتوقع عليها. وغالباً ما يُعد التقدم في المفاوضات أحد العوامل التي تأخذها الجهة الفارضة للعقوبات بعين الاعتبار عند طرح فكرة تخفيف العقوبات أو عند تنفيذها. ويرتبط الوجود بتخفيف العقوبات بالتنفيذ الفعلي للشروط الأساسية للاتفاق وليس مجرد توقيع بعض الوثائق الرسمية.

أما في حالات أخرى، مثل العقوبات المفروضة على ليبيا في التسعينات بسبب رعايتها للإرهاب، لا تُخفّف العقوبات إلا عندما تحترم الجهة المستهدفة بعض الشروط المحددة سابقاً. وتُحدّد هذه الشروط أحياناً عند فرض العقوبات. ويمكن أن تُستخدم عروض تخفيف العقوبات المشروطة ومسألة الإبقاء الرسمي على العقوبات أثناء عملية التخفيف كوسيلة للضغط على الجهة المستهدفة بهدف تشجيعها على تنفيذ الشروط أو الإستمرا بالالتزام بها. وفي أوقات أخرى، لا يكون تخفيف العقوبات تديبياً قسرياً، بل وسيلة لتحفيز الجهة المستهدفة على تحسين سلوكها. وهذا كان الهدف من نظام العقوبات الأممي على حركة طالبان، حيث استخدمت عروض شطب الأسماء الإنتقائي عن قائمة العقوبات لإحراز تقدم في عملية السلام. وهذا ما سعت إليه الولايات المتحدة عندما خففت جزئياً من العقوبات الأميركية المفروضة منذ زمن بعيد على كوبا بهدف تطبيع العلاقات الدبلوماسية.

ويمكن أن تكون هذه الأنواع المحددة من تخفيف العقوبات المعتمدة (أو المعروضة) بسيطةً، مثل شطب الأسماء الإنتقائي الفردي أو التعليق الفوري لبعض أنواع العقوبات أو رفعها. ويمكن أن تزداد تعقيداً من حيث المدة والتسلسل والتنفيذ. فعلى سبيل المثال، يمكن السماح بتخفيف العقوبات لفترة محددة من الوقت فحسب أو إعادة تجديدها (بشكل متكرر) في حال الرضى عن الوضع الحالي عوضاً عن فرضها لأجل غير مسمى، أو يمكن أن تُخفف العقوبات على مراحل محددة سابقاً، مع تخفيف بعض العقوبات المحددة في فترات زمنية معينة. ويشمل نظام العقوبات الشامل الذي فرضته الأمم المتحدة على يوغوسلافيا في التسعينات الحالتين. وليس من الضروري أن يتبع الإنهاء التدريجي لنظام العقوبات خطةً مسبقةً إذ يمكن إنهاء أنواع مختلفة من العقوبات في أوقات مختلفة ويمكن الرجوع عن تدابير التخفيف السابقة في حال غيرت الجهة المستهدفة سلوكها. وهذا ما جرى في مسألة العقوبات الدولية المفروضة على هايتي في بداية التسعينات والعقوبات التي فرضها الإتحاد الأوروبي على ميانمار وبيلاروس في سنة 2010.

وبشكل عام، يمكن تطبيق مختلف أشكال التخفيف من العقوبات على جميع العقوبات المفروضة (كالتخفيف الكامل) أو على بعضها (التخفيف الجزئي)، أو على بعض الجهات المستهدفة/جوانب معينة من العقوبات دون سواها (التخفيف الإنتقائي). ويمكن أن يبقى هذا التخفيف لأجل غير مسمى أو لفترة معينة من الزمن ويمكن اقتراحه بشكل رسمي (عروض العقوبات) واعتماده فوراً (التخفيف الفوري) أو بعد تحقيق بعض المتطلبات (التخفيف المشروط). وأخيراً، يمكن أن تكون عملية التخفيف بسيطة ولمرة واحدة أو لأكثر من مرة. ويمكن أن تكون أكثر تعقيداً ويمكن أن تتسلسل بطريقة عفوية (التخفيف التدريجي) أو بطريقة مدروسة (التخفيف على مراحل). أنظر إلى الجدول 1 للحصول على لمحة عامة عن مختلف أنواع التخفيف من العقوبات.

الجدول 1: أنواع مختلفة من تخفيف العقوبات

تخفيف العقوبات		
العناصر	النوع	التفسير
النطاق	إنتقائي	يرتبط ببعض جوانب التدابير المتخذة وليس التدبير بحد ذاته.
	جزئي	يرتبط ببعض التدابير فحسب.
	كامل	يرتبط بكل التدابير المتخذة.
التوقيت	مقترح	تم اقتراح تخفيف العقوبات، لكن لم يُسمح بالتنفيذ
	فوري	تُنفذ عملية التخفيف فوراً عند السماح بالبدء بها
	مشروط	تبدأ عملية التخفيف عند تنفيذ بعض الشروط المفروضة سابقاً
المدة	محدودة زمنياً	تُخفف العقوبات لفترة زمنية محددة
	لأجل غير مسمى	تخفف العقوبات لأجل غير مسمى
العملية	مرة واحدة	تخفف العقوبات مرة واحدة
	مكررة	يتم توسيع نطاق العقوبات أو يُعاد فرض العقوبات
	تصاعديّة	يتم تنفيذ عدة تدابير وفقاً لتسلسل خاص

مقسمة على مراحل	يتم تخفيف العقوبات (التي قد تشمل تديبيراً واحداً أو عدة تدايبر) وفقاً لتسلسل محدد مُسبقاً.
-----------------	--

تُظهر الحالات الإحدى عشرة المذكورة أدناه النهج المعتمدة لتخفيف العقوبات، وتنقسم هذه النهج إلى أربع فئات أساسية: (1) مبادرات حسن نية أولية وتخفيف تنفيذ العقوبات على الصعيد الوطني وزيادة الإعفاءات (2) الشطب الانتقائي للأسماء عن قائمة العقوبات (3) تخفيف العقوبات المفروضة على القطاعات (4) تعليق العقوبات والرفع الجزئي المتسلسل للعقوبات. وكل حالة هي فريدة من نوعها ولديها خصائص معينة لا يمكن أن تنطبق على حالات أخرى، لكن تقسيم الفئات الأربع المذكورة أدناه يعتمد على الصيغ الأساسية المستخدمة لتخفيف العقوبات في هذه الحالات. ومن خلال مراجعة كيفية استخدام مختلف عناصر التخفيف من العقوبات وجمعها في حالات التخفيف السابقة، بما في ذلك العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، نسعى إلى إطلاع صانعي السياسات على مختلف النهج التي قد يكون بعضها مرتبطاً بالسياق السوري.

ستوصف كل حالة وفقاً للنهج الأساسي المستخدم في تخفيف العقوبات وهدفه مع التركيز على (1) السياق الأكبر الذي كان الحافز وراء فرض العقوبات (2) أنواع تخفيف العقوبات المعتمدة (3) تقييم نتائج التخفيف من العقوبات (4) احتمالية إنهاء العقوبات (أو الوضع الحالي للعقوبات) (5) لمحة عن تسلسل مراحل التخفيف من العقوبات (وصولاً إلى إنهاء العقوبات، إذا أمكن).

4.1 مبادرات حسن النية، وتخفيف تنفيذ العقوبات، وتعديل الإعفاءات

تمثل الحالات التي تشمل مبادرات حسن النية وتخفيف تنفيذ العقوبات وتعديل الإعفاءات جزءاً صغيراً من أنواع تخفيف العقوبات. فلا مبادرات حسن النية، التي غالباً ما تُعد رمزية، ولا القرارات التي تتخذها السلطات المعنية للبدء (موقتاً) بالتخفيف من بعض جوانب العقوبات (مثل زيادة إصدار الرخص) تحتاج إلى تغيير رسمي في نظام العقوبات بحد ذاته. ويتضمن تسهيل الإعفاءات تغييرات محدودة لمحتوى التدايبر أو إجراءاتها. ويسهل اعتماد كل هذه التدايبر وتنفيذها وعكسها.

كوبا (1960- حتى تاريخه): تسهيل الإعفاءات وتخفيف التنفيذ لتطبيع العلاقات

السياق: العلاقات الدبلوماسية وحقوق الإنسان ودعم الديمقراطية

فرضت الولايات المتحدة عقوبات شاملة على كوبا في سنة 1960 ردًا على الثورة التي جرت في الجزيرة الكاريبية. وما تبعها من تدايبر للإصلاح الزراعي ومصادرة مطاحن السكر ومصافي النفط والمصارف والمصانع التي تملكها الولايات المتحدة. وازدادت العقوبات في العقود الستة اللاحقة وذلك لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان ودعم الديمقراطية، وشملت عقوبات أولية وثانوية (خارج الحدود الإقليمية) تضم قيوداً على القطاعات التجارية والإقتصادية والمالية والزراعية بالإضافة إلى تجميد الأصول ومنع السفر والقيود على إرسال التحويلات. ووضعت الولايات المتحدة كوبا على قائمة الدول الراعية للإرهاب في سنة 1982 تحت إدارة ريغان، أي فرضت القيود على المساعدة الأميركية الأجنبية وتم حظر استيراد الأسلحة وبيعها وفرضت رقابة على المواد ذات الاستخدام المزدوج، وسحبت الولايات المتحدة دعمها للقروض التي تقدمها المؤسسات المالية الكبرى مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ويُعد حظر الأميركي على كوبا أفسى وأطول نظام عقوبات في التاريخ المعاصر كما ويتعارض مع عدد من المعاهدات الدولية.³¹

وبدأت العلاقات بالتحسن في شهر كانون الأول/ديسمبر 2014 عندما أعلن الرئيس أوباما أن "السنوات الخمسين الفائتة أظهرت أن العزلة لا تفيد، حان الوقت لإعتماد نهج جديد"، مضيفاً "أعتقد أننا إذا تعاوننا، نستطيع القيام بالكثير من أجل مساعدة الشعب الكوبي واحترام قيمنا".³² وفي الشهر نفسه، تبادلت الحكومتان الأميركية والكوبية إطلاق سراح السجناء السياسيين ورجال

³¹ تُطبق بشكل خاص من خلال القرار التنفيذي 12854 تنفيذ قانون إحلال الديمقراطية في كوبا والأنظمة الأساسية الخمسة: قانون إصلاح العقوبات التجارية وزيادة الصادرات لعام 2000، القانون من أجل الحرية والتضامن الديمقراطي الكوبي لعام 1996، وقانون الديمقراطية الكوبية لعام 1992، الفقرتان 5 و 16 من قانون التجارة مع العدو لعام 1917، وقانون المساعدة الخارجية لعام 1961 (2) (a) - (1) (a) 22 U.S.C 2370 وتشريعات مختلفة.

³² "أوباما سيبدأ بتطبيع العلاقات الأميركية مع كوبا"، أخبار CBS بقلم ستيفاني كوندون، 17 كانون الأول/ديسمبر 2014. وكان الرئيس الأميركي السابق جيمي كارتر قد بذل جهوداً لتطبيع العلاقات في سنة 1977. اقرأ <https://theconversation.com/jimmy-carter-in-cuba-46109>

Condon, Stephanie, "Obama to Start Normalizing U.S. Relations with Cuba," CBS News, 17 December 2014. An earlier effort to normalize relations with Cuba using sanctions relaxation was undertaken by former U.S. President Jimmy Carter in 1977. See, for example, <https://theconversation.com/jimmy-carter-in-cuba-46109>.

الاستخبارات كمبادرات حسن نية. وتدخل الفاتيكان دبلوماسيًا، ما أدى إلى بدء المشاورات بين الرئيسين أوباما وكاسترو حول مجالات التعاون المحتملة، بما في ذلك مكافحة الإرهاب واحتمالية فتح سفارة أميركية في هافانا. وطلب الرئيس أوباما من وزير الخارجية جون كيري مراجعة تصنيف كوبا كدولة راعية للإرهاب.³³ وفي 21 كانون الثاني/يناير 2015، طلب الرئيس من الكونغرس رفع الحظر الأميركي على كوبا.

نوع التخفيف: تخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني، وتسهيل الإعفاءات والرفع الجزئي

1. تسهيل الإعفاءات

في 16 كانون الثاني/يناير 2015، أعلن مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ومكتب الصناعة والأمن التابع لوزارة التجارة عن تعديلات على لوائح مراقبة الأصول الكوبية وأنظمة إدارة الصادرات، ما أدى إلى تخفيف بعض العقوبات على كوبا.³⁴ سمحت بعض التراخيص الخاصة بالقيام ببعض النشاطات لتصبح لاحقًا مرخصة بموجب تراخيص عامة وخاضعة لبعض الشروط بموجب أنظمة العقوبات المتغيرة.³⁵ لكن بقيت كوبا عرضة لحظر شامل³⁶ وبقي الحصول على الرخصة ضروريًا لتصدير أو لإعادة تصدير أي عرض إلى كوبا خاضعًا لأنظمة إدارة الصادرات إلا إذا كان من الاستثناءات المذكورة في الرخص.³⁷

2. الرفع الجزئي

في 30 أيار/مايو 2015، ألغى تصنيف كوبا كدولة راعية للإرهاب³⁸ عقب تحقيق مكثف أجراه دبلوماسيون ورجال استخبارات بقيادة كيري. وتطلب ذلك من إدارة أوباما تأكيد حدوث تغيير جذري في القيادة الكوبية أمام الكونغرس بالإضافة إلى تأكيدها عدم دعم الحكومة الكوبية الأعمال الإرهابية الدولية لا في الأشهر الستة الفاتنة ولا في المستقبل.³⁹

3. تخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني وتسهيل الإعفاءات

في 21 أيلول/سبتمبر 2015، سنت وزارة الخزانة والتجارة تغييرات تنظيمية جديدة على لوائح مراقبة الأصول الكوبية وأنظمة إدارة الصادرات،⁴⁰ ما سهّل حصول الإعفاءات المتعلقة بالسفر والاتصالات السلكية واللاسلكية وخدمات الإنترنت والعمليات التجارية والتحويلات المالية.⁴¹ وأدخلت تعديلات جديدة على لوائح مراقبة الأصول الكوبية وأنظمة إدارة الصادرات في 27 كانون الثاني/يناير 2016⁴² سمحت بزيادة التصدير في مجالات مثل "الجهوزية للكوارث والتعليم والإنتاج الزراعي والمساعي الفنية وتصنيع الغذاء والنقل العام".⁴³ كما وُفّعت القيود المالية على الصادرات المرتبطة بالاتصالات والمجتمع المدني في كوبا. وتم توسيع الرخصة العامة حول المعاملات المتعلقة بالسفر. وفي 16 آذار/مارس 2016، زاد تسهيل الإعفاءات عندما أدخل مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ومكتب الصناعة والأمن التابع لوزارة التجارة تعديلات على لوائح مراقبة الأصول الكوبية وأنظمة إدارة الصادرات وفقًا لإتفاق غير ملزم قانونيًا لإعادة إقامة الخدمات الجوية المنتظمة بين كوبا والولايات المتحدة.⁴⁴ وفي 17

³³ المرجع نفسه.

³⁴ اقرأ <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j19740.aspx>.

³⁵ أنظمة وزارة الخزانة 31 قانون اللوائح الفيدرالية (CFR)، قسم 515 وأنظمة التجارة في CFR 15 قسماً 730-774. وشمل ذلك السفر إلى كوبا لأسباب مسموح بها، وتوفير تأمين السفر إلى كوبا، وتسهيل حصول مكاتب السفر والخطوط الجوية المرخص لها على هذا التأمين، وإرسال التحويلات المالية المرخص لها وزيادة سقف التحويلات، واستخدام البطاقات الائتمانية الأميركية في كوبا، والسماح للمصارف الأميركية بفتح مصارف مراسلة في المؤسسات المالية الكوبية، ودعم نمو المؤسسات الصغيرة وإعادة إقامة العلاقات الدبلوماسية، والسماح بالقيام ببعض المعاملات مع المواطنين الكوبيين المقيمين خارج كوبا، والسماح بالقيام بنشاطات أخرى مرتبطة بالخدمات المالية والتجارة والاتصالات السلكية واللاسلكية والشحن.

³⁶ كما ذكر في الفقرة 746.2 (a) من أنظمة إدارة الصادرات.

³⁷ اقرأ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2015-07-22/pdf/2015-17981.pdf>.

³⁸ اقرأ <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/cuba/>.

³⁹ المرجع نفسه.

⁴⁰ اقرأ <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j10169.aspx>.

⁴¹ أنظمة وزارة الخزانة 31 قانون اللوائح الفيدرالية (CFR)، قسم 515 وأنظمة التجارة في CFR 15 أقسام 740 و746 و772.

⁴² اقرأ https://home.treasury.gov/system/files/126/fact_sheet_01262016.pdf.

⁴³ اقرأ https://home.treasury.gov/system/files/126/fact_sheet_01262016.pdf.

⁴⁴ اقرأ <https://www.transportation.gov/briefing-room/united-states-cuba-sign-arrangement-restoring-scheduled-air-service>.

تشرين الأول/أكتوبر 2016، شمل تسهيل الإعفاءات مجالات أخرى كالتعاون العلمي والمنح الدراسية والهبات والتواصل بين سكان البلدين ونمو القطاع الخاص.⁴⁵

نتيجة التخفيف: نجاح جزئي

بدأ تطبيع العلاقات بين الحكومتين الكوبية والأميركية (إعادة فتح السفارتين في العاصمتين وتوقيع أكثر من 20 اتفاقاً حول مجالات ذات مصلحة مشتركة). سهلت بعض المعاملات المالية وازداد حجم التحويلات المالية. وازدادت وتيرة الرحلات الجوية والبحرية التجارية العادية بين البلدين واستؤنفت بعض النشاطات الجوية والتجارية.⁴⁶

إنهاء العقوبات: لا ينطبق (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

أعيد تعزيز العقوبات الأميركية على أهداف كوبية في إدارة ترامب منذ 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2017، مع فرض قيود على السفر والمعاملات المالية المتعلقة بالجيش والاستخبارات وقوى الأمن الكوبية.⁴⁷ وفي شهر أيار/مايو 2020، اعتُبرت كوبا بموجب قانون مراقبة تصدير الأسلحة "غير متعاونة بالكامل" مع جهود الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب في السنة الفائتة. وفي 5 حزيران/يونيو و9 تشرين الأول/أكتوبر 2019،⁴⁸ إتخذت تدابير إضافية لإلغاء التصاريح المتعلقة بالأموال المالية والتحويلات المالية. ووصفت هذه التدابير "بالخطوات الإضافية لعزل النظام الكوبي ماليًا"⁴⁹، وتبعها تعديلات تنظيمية إضافية في 23 أيلول/سبتمبر⁵⁰ و26 تشرين الأول/أكتوبر 2020.⁵¹ وأعيدت كوبا إلى قائمة الدول الراعية للإرهاب في 11 كانون الثاني/يناير 2021 قبل نهاية ولاية الرئيس ترامب بقليل.⁵²

التسلسل: تسهيل الإعفاءات ← الرفع الجزئي ← تسهيل الإعفاءات والتنفيذ على الصعيد الوطني ← إعادة الفرض

تبع مبادرات حسن النية تسهيل الإعفاءات وتخفيف التنفيذ على الصعيد الوطني والرفع الجزئي وصولاً إلى النجاح بتطبيع العلاقات جزئياً. وفي سنة 2017، أعيد فرض العقوبات وتوسعت لأهداف سياسية داخلية وما زالت مستمرة إلى حد اليوم.

4.2 شطب الأسماء الإنتقائي

يُستخدم شطب الأسماء الإنتقائي عند التركيز على تخفيف العقوبات الفردية (تجميد الأصول ومنع السفر) عبر شطب بعض الأسماء و/أو الكيانات عوضاً عن تخفيف العقوبات القطاعية أو التعليق أو رفع نوع كامل من العقوبات الفردية أو القطاعية.

حركة طالبان: (1999- حالياً): شطب الأسماء الإنتقائي لتسهيل الوصول إلى تسوية متفاوض عليها

السياق: مكافحة الإرهاب والنزاع المسلح

عقب تفجير السفارة الأميركية في دار السلام وفي نيروبي في آب/أغسطس 1988 وتوجيه الولايات المتحدة قرار اتهامي بحق أسامة بن لادن لتورطه في هذه الاعتداءات، ركز مجلس الأمن على إجبار نظام طالبان على تسليم بن لادن للمحاكمة. وبعد

⁴⁵ أنظمة وزارة الخزانة 31 قانون اللوائح الفيدرالية (CFR)، قسم 515 وأنظمة التجارة في CFR 15 قسمي 774-730.

⁴⁶ إقرأ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization>

⁴⁷ أنظمة وزارة الخزانة 31 قانون اللوائح الفيدرالية (CFR)، قسم 515 وأنظمة التجارة في CFR 15 قسمي 774-730.

⁴⁸ إقرأ <https://www.federalregister.gov/documents/2019/09/09/2019-19411/cuban-assets-control-regulations>

⁴⁹ إقرأ https://home.treasury.gov/system/files/126/cuba_fact_sheet_20190906.pdf.

⁵⁰ إقرأ https://home.treasury.gov/system/files/126/cuba_fact_sheet_20200923.pdf.

⁵¹ إقرأ https://home.treasury.gov/system/files/126/cuba_fact_sheet_20201026.pdf.

⁵² إقرأ <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/cuba/>

اعتداءات 11 أيلول/سبتمبر 2001، اعتُبرت حركة طالبان محرِّكًا أساسيًا للقاعدة، لذلك بقيت هي وتنظيم القاعدة المصنَّف إرهابي بموجب قرار 1267⁵³ خاضعين للعقوبات. وفي نهاية العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، ظهر فارق عملي بين المجموعتين بشكل تدريجي، مع إغراء بعض عناصر حركة طالبان بشطب أسمائهم عن قائمة العقوبات بهدف تسهيل محادثات السلام مع الحكومة الأفغانية. وقسم مجلس الأمن رسميًا نظام العقوبات على القاعدة/طالبان إلى اثنين في شهر حزيران/يونيو 2011 مع اعتماد قرار 1988 (طالبان) و1989 (القاعدة وأتباعها) لتسهيل مفاوضات السلام مع حركة طالبان.⁵⁴

بدأت العقوبات الأممية في شهر تشرين الأول/أكتوبر 1999 مع تجميد أصول حركة طالبان وفرض حظر الطيران على كل طائرة تمتلكها الحركة أو تستأجرها أو تُشغلها. وبعد استمرار رفض حركة طالبان تسليم بن لادن للمحاكمة وتردها في المشاركة في عملية السلام وتهديدها بتدمير جزء من إرث أفغانستان الثقافي والتاريخي، اعتمد مجلس الأمن قرار 1333 في 19 كانون الأول/ديسمبر 2000 لزيادة العقوبات على الحركة وتوسيعها لتشمل بن لادن. ووسَّع حظر الطيران، وجمِّدت أصول 151 فردًا و7 كيانات مرتبطة بطالبان، وفُرض حظر استيراد الأسلحة عليها (والمناطق التي تسيطر عليها في البلاد) وطُبِّقت قيود دبلوماسية وفُرض حظر على استيراد مادة تُستخدم في صناعة الهيروين. وبعد اعتداءات 11 أيلول/سبتمبر 2011، أُضيف منع السفر على تجميد أصول الأشخاص.

نوع التخفيف: شطب الأسماء الانتقائي وتسهيل الإعفاءات

شُطب اسم عشرة مسؤولين رفيعي المستوى في حركة طالبان في سنة 2010 لتسهيل محادثات السلام ووُعد آخرون بشطب أسمائهم أيضًا، وتحقق هذا الوعد للأشخاص الذين كانوا مستعدين للإنشاق عن طالبان والإعتراف بسيادة الحكومة في كابول. وفي شهر كانون الأول/ديسمبر 2012، سمح مجلس الأمن بإعطاء إعفاءات مؤقتة تسهل سفر المنتمين إلى طالبان والمسجلين على قوائم العقوبات لكي يشاركوا في محادثات السلام والمصالحة.⁵⁵

نتيجة التخفيف: نجاح جزئي قصير الأمد

لم تحرز عملية السلام أي تقدم مذكور بين 2011 و2012، علمًا أنَّ المفاوضات كانت في ذروتها حينئذٍ إذ بلغ عدد قنوات التواصل غير المباشرة بين الولايات المتحدة وطالبان 12 قناة. لكن في حين كان تقدم المفاوضات مع طالبان طفيفًا، توصلت حكومة الوحدة الوطنية إلى إتفاق في 18 أيار/مايو 2016 مع الحزب الإسلامي بقيادة غلبدين حكمتيار الذي صنَّف إرهابي في سنة 2003. وتم توقيع الاتفاق رسميًا في شهر أيلول/سبتمبر 2016، وشُطب اسم حكمتيار الملقب "بجزار كابول" في شباط/فبراير 2017.⁵⁶ وفي 29 شباط/فبراير 2020، وقَّعت الولايات المتحدة وطالبان اتفاقًا يحدد الجدول الزمني لبدء تخفيف عدد الجنود الأميركيين في أفغانستان في مقابل تعهد طالبان بعدم تفعيل جماعات تستهدف الولايات المتحدة أو حلفاءها في أفغانستان. وفي اليوم نفسه، أصدرت الحكومتان الأميركية والأفغانية بيانًا مشتركًا حول المبادئ الأساسية لاتفاق سلام شامل في البلاد. وصادق قرار مجلس الأمن 2513 (10 آذار/مارس 2020) على الاتفاق بين الولايات المتحدة وطالبان والبيان المشترك للحكومتين الأميركية والأفغانية.⁵⁷ وأعرب النص عن استعداد مجلس الأمن لمراجعة وضع الأفراد المذكورين على قائمة العقوبات بموجب قرار 1988، كما وأكد على دعم المجلس لعملية السلام عند بدء المفاوضات الأفغانية-الأفغانية. وكان من المتوقع أن يضطلع شطب أسماء الأفراد عن قوائم العقوبات الأممية بدور داعم لمفاوضات السلام الأفغانية. وفي شهر أيلول/سبتمبر 2020، عُقدت أول جلسة مفاوضات أفغانية داخلية في الدوحة، لكن مع انسحاب القوات الأميركية والأجنبية في سنة 2021، تخلت طالبان عن المفاوضات الأفغانية-الأفغانية وسعت إلى تحقيق نصر عسكري مباشر ضد الحكومة الأفغانية.

إنهاء العقوبات: لا ينطبق (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

ما زالت الأمم المتحدة تفرض عقوبات على 135 فردًا و5 كيانات. وشُطب اسم شخص واحد عن قائمة العقوبات منذ فصل نظام العقوبات المفروضة على طالبان عن نظام العقوبات المفروضة على القاعدة وأتباعها في شهر حزيران/يونيو 2011.⁵⁸

⁵³ قرار مجلس الأمن S/RES/1267 بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 1999.

⁵⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1988 بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2017 وS/RES/1989 بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2017.

⁵⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/2082 بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2012.

⁵⁶ بيان صحفي SC/12705 بتاريخ 3 شباط/فبراير 2017.

⁵⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/2513 بتاريخ 10 آذار/مارس 2020.

⁵⁸ قرار مجلس الأمن S/RES/1988 بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2011.

التسلسل: شطب الأسماء الانتقائي ← تسهيل الإعفاءات ← عروض لشطب الأسماء

استُخدم شطب الأسماء الانتقائي والإعفاءات على تدابير منع السفر لتسهيل المراحل الأولى من المفاوضات، في حين استُخدمت الوعود بشطب الأسماء للحث على الإنشقاق عن طالبان.

بيلاروس: (2004- حتى تاريخه): شطب الأسماء الانتقائي كمكافأة على إحراز تقدم في أهداف ذات صلة وغير ذي صلة

السياق: حقوق الإنسان ودعم الديمقراطية

في 24 أيلول/سبتمبر 2004، فرض الإتحاد الأوروبي منع سفر وتجميد أصول لأول مرة بحق بعض المسؤولين الأمنيين في بيلاروس، ردًا على اختفاء سياسيين معارضين ورجل أعمال وصحافي (بين 1999-2000).⁵⁹ وفي السنوات التالية، أُخذت تدابير إضافية لتجميد الأصول (ومنع إتاحة الأموال) ومنع السفر (بما في ذلك القيود على الرحلات والمطارات والطائرات وقيود على الدخول). وشملت هذه التدابير القيود التي فرضت بعد الانتخابات الرئاسية في عامي 2006 و2011 نظرًا إلى المخالفات الانتخابية وتوقيف المتظاهرين السلميين الموالين للديمقراطية.⁶⁰ وتوسعت تدابير منع السفر وتجميد الأصول لتشمل أشخاص وكيانات عدة، واعتُبر نظام العقوبات المستقلة الذي فرضه الإتحاد الأوروبي على بيلاروس من أهم أنظمة العقوبات حينئذ.⁶¹ وفي حزيران/يونيو 2011، فرض الإتحاد الأوروبي حظرًا على الأسلحة على بيلاروس، بما في ذلك القيود على المعدات التي يمكن استخدامها في القمع الداخلي.⁶² وفرضت الولايات المتحدة وكندا وسويسرا عقوبات مستقلة على أهداف في بيلاروس.⁶³ وفي 13 تموز/يوليو 2011، انضم كل من كرواتيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة والجبل الأسود وأيسلندا وألبانيا وصربيا وليشتنشتاين والنرويج إلى إعلان الممثل الأعلى للإتحاد الأوروبي عن عقوبات جديدة ضد بعض المسؤولين في بيلاروس.⁶⁴

نوع التخفيف: التعليق الانتقائي المحدود زمنيًا لوضع الأسماء على قائمة العقوبات ثم شطب الأسماء الانتقائي

1. التعليق الانتقائي المحدود زمنيًا لوضع الأسماء على قائمة العقوبات

علّق مجلس الإتحاد الأوروبي معظم تدابير تجميد الأصول ومنع السفر في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2015 (لمدة أربعة أشهر، عقب حدوث الانتخابات في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2015 بدون أي قمع عنيف للمعارضين). وشملت العقوبات المعلّقة تجميد أصول 170 شخصًا (ومنهم الرئيس لوكاشينكو) ومنعهم من السفر وتجميد أصول 3 كيانات. وكان من المقرر إعادة مراجعة الوضع في شهر شباط/فبراير 2016، لكي يقرر الإتحاد الأوروبي سواء يود إعادة فرض التدابير أو رفعها.⁶⁵

⁵⁹ الموقف المشترك CFSP/661/2004 بتاريخ 24 أيلول/سبتمبر 2004.

⁶⁰ الموقف المشترك CFSP/276/2006 بتاريخ 10 نيسان/أبريل 2006 والتشريع (المجلس الأوروبي) رقم 765/2006 بتاريخ 18 أيار/مايو 2006.

⁶¹ قرار المجلس CFSP/357/2011 بتاريخ 20 حزيران/يونيو 2011.

⁶² قرار المجلس CFSP/357/2011 بتاريخ 20 حزيران/يونيو 2011.

⁶³ الخزانة الأميركية "العقوبات على بيلاروس"، 2011، [https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/belarus-sanctions)

[country-information/belarus-sanctions](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/belarus-sanctions)، الشؤون العالمية الكندية "ضوابط التصدير إلى بيلاروس"، 2006،

<https://www.international.gc.ca/controls-controles/systems-systemes/excol-ceed/notices-avis/148.aspx?lang=eng> الوزارة الفيدرالية

للشؤون الاقتصادية والتعليم والبحث "العقوبات على بيلاروس"، 2006،

<https://www.admin.ch/gov/en/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-5885.html>

⁶⁴ اقرأ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12854-2011-INIT/en/pdf>.

⁶⁵ بدأت الولايات المتحدة بعملية تسهيل الإعفاءات على بيلاروس في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2015 (مكتب مراقبة الأصول الخارجية أنظمة العقوبات على بيلاروس، CFR 31 قسم 548، تطبيق القرار التنفيذي رقم 13045).

2. شطب الأسماء الإنتقائي

في 25 شباط/فبراير 2016، قرر المجلس عدم تمديد القيود على الأشخاص المئة وسبعين والكيانات الثلاثة التي تم ذكرها سابقاً (ومنها شركات الدفاع التي لها صلة وثيقة بالحكومة)⁶⁶ ردًا على إطلاق الحكومة سراح 6 سجناء سياسيين وذلك في "سياق تحسين العلاقات بين بيلاروس والإتحاد الأوروبي".⁶⁷ ومدد المجلس بعض التدابير الأخرى القائمة لإثني عشر شهرًا، بما في ذلك الحظر على الأسلحة وتجميد الأصول ومنع السفر لأربعة أفراد ترد أسماؤهم على قائمة العقوبات بسبب صلتهم بحالات الإختفاء التي بقيت بدون حل.⁶⁸

نتيجة التخفيف: نجاح جزئي قصير الأمد

أطلقت الحكومة في بيلاروس سراح بعض السجناء السياسيين وتجنبت نشوب أعمال عنف بقيادة الدولة ضد الجماعات المعارضة في بعض مراحل الدورة الانتخابية. وتمت مكافأة بيلاروس على اضطلاعها بدور أساسي في مجال لا صلة له (وهو استضافة محادثات صيغة نورماندي في مينسك بين روسيا وأوكرانيا وفرنسا وألمانيا على خلفية ضم روسيا للقرم وانخراط روسيا في النزاع الدائر في جنوب شرق أوكرانيا)⁶⁹، إذ أعلن الإتحاد الأوروبي أنه "يقدر دور بيلاروس البناء في المنطقة".⁷⁰ وجرت عملية شطب الأسماء عن قائمة العقوبات على الرغم من المخاوف القائمة، بما في ذلك المخاوف التي أعربت عنها منظمة التعاون والتنمية في أوروبا والأمم المتحدة بسبب القمع السياسي وانتهاك حقوق الإنسان في البلاد.⁷¹

إنهاء العقوبات: لا ينطبق (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

بقيت بعض العقوبات قيد التنفيذ وفرض الإتحاد الأوروبي تجميد الأصول ومنع السفر (على بعض الجهات المستهدفة نفسها) مجددًا في نهاية سنة 2000 ووسّعها ردًا على الانتخابات الرئاسية المزورة والقمع العنيف للمتظاهرين السلميين والجماعات المعارضة الموالية للديمقراطية والصحافيين على يد قوات الأمن في بيلاروس.⁷² وفي 4 حزيران/يونيو 2021، فرض المجلس حظرًا على الطيران ردًا على الهبوط الاضطراري لرحلة ريان إير FR4978 في مينسك في 23 أيار/مايو 2021 وتوقيف

⁶⁶ تشريع المجلس الأوروبي 2016/277 بتاريخ 25 شباط/فبراير 2016.

⁶⁷ المرجع نفسه

⁶⁸ المجلس الأوروبي، "العقوبات على بيلاروس: الإتحاد الأوروبي يشطب اسم 170 شخصًا و3 شركات ويمدد الحظر على الأسلحة"، 25 شباط/فبراير 2016،

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/25/belarus-sanctions/>

⁶⁹ "الرداع الجديد؟ العقوبات الدولية على روسيا بسبب الأزمة الأوكرانية: الآثار والتكلفة وأعمال إضافية" بقلم إيريك موريه، وتوماس بيرستينكر، وفرانسيسكو جومالي، وكالرا بورتيللا، ومارسا فيبير، ودواييد جاروز، وكريستيان بويوسيا، المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية، شهر تشرين الأول/أكتوبر 2016،

<https://www.graduateinstitute.ch/library/publications-institute/new-deterrent-international-sanctions-against-russia-over-ukraine>
Moret, Erica, Biersteker, Thomas, Giumelli, Francesco, Portela, Clara, Veber, Maruša, Jarosz, Dawid & Bobocia, Cristian, *The New Deterrent? International Sanctions against Russia over the Ukraine Crisis: Impacts, Costs and Further Action*, Graduate Institute, Geneva, October 2016, <https://www.graduateinstitute.ch/library/publications-institute/new-deterrent-international-sanctions-against-russia-over-ukraine>.

⁷⁰ "الإتحاد الأوروبي يرفع معظم العقوبات عن بيلاروس على الرغم من مخاوف متعلقة بحقوق الإنسان" بقلم جنيفر رانكين في صحيفة ذا غارديين، 15 شباط/فبراير 2015.

Rankin, Jennifer, "EU Lifts Most Sanctions against Belarus despite Human Rights Concerns," *The Guardian*, 15 February 2015.

⁷¹ منظمة التعاون والتنمية في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان "الانتخابات الرئاسية في جمهورية بيلاروس في 11 تشرين الأول/أكتوبر 2015، التقرير النهائي لبعثة مراقبة لمنظمة التعاون والتنمية في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان"، 26 كانون الثاني/يناير 2015

لم يتغير بعد الانتخابات"، 9 شباط/فبراير 2016، <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/218981.pdf>؛ أخبار الأمم المتحدة "الخبراء الأمميون يحذرون: وضع حقوق الإنسان في بيلاروس "القاتم" <https://news.un.org/en/story/2016/02/521832-dismal-human-rights-situation-belarus-unchanged-after-election-un-expert-warns#.VsIDYmThBdA>.

OSCE/ODIHR, "Republic of Belarus Presidential Election 11 October 2015 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report," 26 January 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/218981.pdf>; UN News, "'Dismal' Human Rights Situation in Belarus Unchanged After Election, UN Expert Warns," 9 February 2016, <https://news.un.org/en/story/2016/02/521832-dismal-human-rights-situation-belarus-unchanged-after-election-un-expert-warns#.VsIDYmThBdA>.

⁷² المجلس ينفذ قرار (CFSP) 2020/1388 بتاريخ 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020، المجلس ينفذ قرار (CFSP) 2020/1650 بتاريخ 6 تشرين الأول/نوفمبر 2020.

المعارض البارز البيلا روسي رامن براتاسيفيتش وشريكه صوفيا سابيجا⁷³. والتزم قادة الدول المشاركون في قمة مجموعة السبع في شهر حزيران/يونيو 2021 "بالعمل معًا" لفرض عقوبات على المسؤولين عن تصرفات كهذه.⁷⁴

التسلسل: التعليق الإنتقائي المحدود زمنيًا لوضع الأسماء على قائمة العقوبات ← شطب الأسماء الإنتقائي ← فرض تدابير جديدة

استخدم الشطب الإنتقائي كمكافأة بعض التقدم والحث على إحراز تقدم إضافي تبعه فرض تدابير جديدة في ضوء مخاوف تجددت في سنة 2020.

4.3 تعليق العقوبات

يعرّف تعليق العقوبات على أنه التعليق الرسمي لتنفيذ العقوبات القائمة وليس الرفع أو الإنهاء الرسمي لها. ويمكن أن يتغير نطاق تعليق العقوبات من تعليق تدبير واحد إلى تعليق نظام عقوبات كامل، ومن تعليق العقوبات المفروضة على جهة واحدة إلى تعليق العقوبات المفروضة على البلد بأسره.

أنغولا (1993- حتى تاريخه): التعليق الجزئي المحدود زمنيًا كمكافأة للتقدم في عملية الوساطة

السياق: النزاع المسلح

بعد سنوات من الحرب الأهلية، قدمت إتفاقات بيسيس التي أبرمت في شهر أيار/مايو 1991 تسويةً سياسيةً للنزاع الأنغولي. وعُقدت الانتخابات العامة في شهر أيلول/سبتمبر 1992 تحت رعاية أممية. لكن النزاع تجدد بعد رفض الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا، وهو حزب عسكري اضطلع بدور أساسي في محاربة الإستعمار البرتغالي وفي الحرب الأهلية لاحقًا، القبول بنتائج الإنتخابات (التي خسر فيها الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا وقائده جوناس سافيمبي). في 15 أيلول/سبتمبر 1993، فرض مجلس الأمن حظرًا على توريد الأسلحة والبتترول على الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا⁷⁵ في ظل تدهور الوضع السياسي والأمني في البلاد.⁷⁶ وتأخر فرض العقوبات لعشرة أيام لتشجيع التوصل إلى وقف إطلاق نار وإلى اتفاق حول تنفيذ إتفاقات بيسيس. وفي 28 آب/أغسطس 1997، تمّ السماح بفرض عقوبات أممية جديدة، بما في ذلك منع سفر مسؤولين رفيعي المستوى في الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا وأفراد عائلتهم البالغين، وإغلاق كل مكاتب الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا، وحظر طيران على الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا⁷⁷. وتكرر تأخير تنفيذ هذه التدابير لمدة شهر بهدف تشجيع الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا على الإلتزام ببروتوكول لوساكا الذي أبرم بين شهري تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر 1994.⁷⁸

وفي شهر آذار/مارس 1998، أصبح الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا حزبًا سياسيًا شرعيًا لكنه فشل في نزع سلاحه وقامت قواته بالإستحواذ على أجزاء كبيرة من الأراضي التي كانوا قد سلموها إلى الحكومة سابقًا. ورد مجلس الأمن على ذلك عبر فرض قيود إضافية في شهر حزيران/يونيو 1998.⁷⁹ وشملت القيود تجميد الأصول المالية للإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا وللكبار المسؤولين في الإتحاد ولأفراد عائلتهم البالغين، وحظر التواصل الرسمي مع قيادة الإتحاد ومنع تصدير الألماس

⁷³ تشريع المجلس الأوروبي 2021/907 بتاريخ 4 حزيران/يونيو 2021، قرار المجلس 2021/908 (CFSP) بتاريخ 4 حزيران/يونيو 2021.

⁷⁴ إقرأ منشور من البيت الأبيض "بيان لمجموعة السبع في كاربيس باي غرفة الاجتماعات، 13 حزيران/يونيو 2021 - <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/>

See The White House, "Carbis Bay G7 Summit Communiqué, Briefing Room, 13 June 2021,

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/>

⁷⁵ أُغفيت عمليات الإستيراد التي تجري عبر معابر تسميتها الحكومة الأنغولية وتسيطر عليها.

⁷⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/864 بتاريخ 15 أيلول/سبتمبر 1993.

⁷⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/1127 بتاريخ 28 آب/أغسطس 1997.

⁷⁸ قرار مجلس الأمن S/RES/1127 بتاريخ 28 آب/أغسطس 1997 وقرار S/RES/1130 بتاريخ 29 أيلول/سبتمبر 1997.

⁷⁹ قرار مجلس الأمن S/RES/1173 بتاريخ 12 حزيران/يونيو 1998.

وقيود على توريد خدمات ومعدات التعدين والنقل بواسطة السفن. وتأخر تنفيذ هذه التدابير مرارًا وتكرارًا بهدف تشجيع الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا على الإلتزام.⁸⁰

وعلى الرغم من مساهمة العقوبات الأممية في التخفيف من قوة الإتحاد بقيادة سافيمبي، استمر هذا الأخير- الذي يُعد المسؤول الرئيسي عن تدهور الوضع في أنغولا⁸¹- برفض الإلتزام باتفاقيات السلام أو مطالب الأمم المتحدة. ولم يأخذ الإتحاد أي خطوة لتنفيذ بروتوكول لوساكا إلا بعد وفاة سافيمبي في شهر شباط/فبراير 2002.

نوع التخفيف: التعليق المتكرر الجزئي المحدود زمنيًا

في 17 أيار/مايو 2002، عُلق مؤقتًا منع السفر وتعليق أو إلغاء وثائق السفر المفروضان من الأمم المتحدة على كبار المسؤولين في الإتحاد الوطني للإستقلال التام لأنغولا وأفراد عائلتهم البالغين، وذلك بهدف تسهيل عملية السلام والمصالحة الوطنية الأنغولية⁸². وكانت المدة الأولية لتعليق التدابير الأممية 90 يومًا ثم تجددت لمدة 90 يومًا إضافيًا⁸³ عقب تفكيك الجناح العسكري للإتحاد.

نتيجة التخفيف: النجاح

ساعد تعليق العقوبات الذي جرى بعد التغيير في ديناميكيات النزاع بسبب وفاة سافيمبي وإبرام هدنة والبدء بالمفاوضات لاحقًا في زيادة التقدم في عملية السلام والمصالحة الوطنية في أنغولا. وانتهت العقوبات المعلقة رسميًا عند نهاية فترة التمديد في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2002.⁸⁴

إنهاء العقوبات: متابعة التقدم في عملية السلام

إنتهت كل العقوبات الأممية المتبقية في 9 كانون الأول/ديسمبر 2002.⁸⁵ وأُنهت العقوبات بسرعة لأن أنغولا كانت على وشك أن تنضم إلى مجلس الأمن كعضو مُنتخب.

التسلسل: التعليق الجزئي المتكرر والمحدود زمنيًا ← إنهاء الجزئي ← الإنهاء الكامل

استُخدم التعليق الجزئي المتكرر والمحدود زمنيًا كنتيجة للتقدم في عملية الوساطة، وتبعه إنهاء جزئي للعقوبات الأممية ثم إنهاء كامل للعقوبات ردًا على التغيير في ديناميكيات النزاع.

جمهورية يوغوسلافيا السابقة (1991-1996): التعليق الإنتقائي لإحراز تقدم في عملية الوساطة

السياق: النزاع المسلح

في بداية التسعينات، بدأت جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية الإشتراكية بالتفكك بسرعة. وفي 25 أيلول/سبتمبر 1991، فرض مجلس الأمن حظرًا على توريد الأسلحة على كل المناطق التي كانت تابعة ليوغوسلافيا سابقًا.⁸⁶ وانحلت الجمهورية الإتحادية رسميًا في شهر نيسان/أبريل 1992، لكن الأعمال العدائية تزايدت، خاصةً في البوسنة والهرسك حيث رفض صرب البوسنة بقيادة رادوفان كاراديتش الإعراف باستقلال الجمهورية. وتلقى الهجوم العسكري الذي شنّه صرب البوسنة دعمًا من أطراف

⁸⁰ قرار مجلس الأمن S/RES/1173 بتاريخ 12 حزيران/يونيو 1998 وقرار S/RES/1176 بتاريخ 24 حزيران/يونيو 1998.

⁸¹ قرار مجلس الأمن S/RES/1234 بتاريخ 9 نيسان/أبريل 1999.

⁸² قرار مجلس الأمن S/RES/1412 بتاريخ 17 أيار/مايو 2002.

⁸³ قرار مجلس الأمن S/RES/1432 بتاريخ 15 آب/أغسطس 2002.

⁸⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1439 بتاريخ 18 تشرين الأول/أكتوبر 2002.

⁸⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/1448 بتاريخ 9 كانون الأول/ديسمبر 2002.

⁸⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/713 بتاريخ 25 أيلول/سبتمبر 1991.

عدة منها جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، التي زعمت أنها الدولة القانونية الوحيدة التي خلفت جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الإشرافية.

في 30 أيار/مايو 1992، وبعد تصعيد خطير في أعمال العنف، فرضت الأمم المتحدة عقوبات شاملة على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (صربيا والجبل الأسود) بسبب تدخلها في البوسنة والهرسك.⁸⁷ ولم تشمل هذه العقوبات حظرًا عامًا على تصدير السلع والمنتجات واستيرادها من وإلى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وحظرًا عامًا على الموارد المالية والاقتصادية فحسب، بل حظرًا على الطيران وقيودًا على العلاقات الدبلوماسية والاجتماعية الثقافية أيضًا. وفي شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1992، أضيفت قيود على عملية إعادة شحن بعض البضائع (ومنها النفط الخام ومنتجات البترول والفحم والحديد والطائرات والسيارات)⁸⁸ في ظل الإعتداءات العسكرية وحملات التطهير العرقي التي شنتها قوات صرب البوسنة. وفي ظل استمرار رفض حزب صرب البوسنة توقيع خطة السلام لبوسنة والهرسك⁸⁹، أضيفت تدابير جديدة ومنها تجميد أصول سلطات جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وقيود على الحركة الشائنية ومنع الحركة البحرية التجارية في المياه الإقليمية لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية في شهر نيسان/أبريل 1993. وتأخر تنفيذ هذه العقوبات لمدة 9 أيام بهدف حث حزب صرب البوسنة على إيقاف الأعمال العدائية والموافقة على خطة السلام المتفاوض عليها للبوسنة والهرسك.

في 23 أيلول/سبتمبر 1994، عقب رفض حزب صرب البوسنة قبول تسوية النزاع في البوسنة والهرسك، فرض مجلس الأمن عقوبات شاملة على المناطق التي تسيطر عليها قوات صرب البوسنة في البوسنة والهرسك.⁹⁰ وشملت العقوبات تجميد أصول عامًا وحظرًا على النشاطات الاقتصادية وعلى الملاحة التجارية النهرية وعلى الحصول على الخدمات وحظر سفر على القيادات في المناطق الخاضعة لسلطة قوات صرب البوسنة.

نوع التخفيف: التعليق الجزئي المشروط يتبعه رفع جزئي وتعليق انتقائي

1. التعليق الجزئي المشروط والمحدود زمنيًا

في اليوم نفسه الذي فرضت فيه عقوبات شاملة على حزب صرب البوسنة، عُرض على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية تعليق مشروط لبعض القيود المفروضة على النقل والرياضة والثقافة لفترة أولية وهي 100 يومًا تبدأ عند إقفال حدودها مع البوسنة والهرسك⁹¹. وعند تنفيذ هذا الشرط، تم تمديد تعليق بعض التدابير المحدود زمنيًا لأكثر من مرة⁹². وحدد القرار الأساسي وأحكام التمديد اللاحقة صراحةً أن تعليق العقوبات لا ينتهي إلا عند التوقف عن تنفيذ الشروط المحددة للسماح بتعليق العقوبات. كما وأشار القرار إلى الإجراءات المعتمدة. وينتهي التعليق بعد 5 أيام عمل من تلقي تقرير الأمين العام الذي يشير إلى عدم الإلتزام.

2. الرفع الجزئي على مراحل

في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1995، بعد يوم من توقيع إتفاق دايتون للسلام، قرر مجلس الأمن أن ينهي حظر توريد الأسلحة المفروض على جمهورية يوغوسلافيا السابقة في سنة 1991، وذلك على 3 مراحل: (1) إستمرار كل التدابير في أول 90 يومًا (2) إنهاء جميع التدابير باستثناء تلك التي ستخضع لإتفاق تحديد الأسلحة الذي سيُبرم في الأيام التسعين اللاحقة (3) إنهاء جميع التدابير عقب تنفيذ إتفاق الإستقرار الإقليمي.⁹³

⁸⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/757 بتاريخ 30 أيار/مايو 1992.

⁸⁸ قرار مجلس الأمن S/RES/787 بتاريخ 16 تشرين الثاني/نوفمبر 1992.

⁸⁹ قرار مجلس الأمن S/RES/820 بتاريخ 17 نيسان/أبريل 1993.

⁹⁰ قرار مجلس الأمن S/RES/942 بتاريخ 23 أيلول/سبتمبر 1994.

⁹¹ قرار مجلس الأمن S/RES/943 بتاريخ 23 أيلول/سبتمبر 1994.

⁹² قرار مجلس الأمن S/RES/970 بتاريخ 12 كانون الثاني/يناير 1995، وقرار S/RES/988 بتاريخ 21 نيسان/أبريل 1995، وقرار S/RES/1003 بتاريخ 5

تموز/يوليو 1995، وقرار S/RES/1015 بتاريخ 15 أيلول/سبتمبر 1995.

⁹³ قرار مجلس الأمن S/RES/1021 بتاريخ 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1995.

3. التعليق الإنتقائي إلى أجل غير مسمى

بالتزامن مع السماح بالإنتهاء التدريجي لحظر الأسلحة على يوغوسلافيا (والتعليق المحدود زمنياً الجاري)، علّق مجلس الأمن إلى أجل غير مسمى كل العقوبات الباقية المفروضة على أطراف النزاع في يوغوسلافيا باستثناء حزب صرب بوسنة الذي رفض التوقيع على إتفاق دايتون للسلام.⁹⁴ وكان التعليق الذي دخل حيز التنفيذ فوراً ليتوقف إذا فشلت جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية في توقيع إتفاق السلام بشكل رسمي في الوقت المحدد أو إذا مرت خمسة أيام عمل على تلقي تقرير يفيد بعدم إلتزام الجمهورية بأحكام إتفاق السلام الموقع عليه. وكان تعليق ما تبقى من العقوبات المفروضة على حزب صرب البوسنة رهناً بتراجع كل قوات صرب البوسنة إلى ما وراء المناطق العازلة المحددة في إتفاق السلام.

4. الإنتهاء الكامل المشروط

كان من المقرر إنهاء كل العقوبات الأممية بعد عشرة أيام من عقد أول انتخابات حرة ونزيهة شرط أن تنفّذ قوات صرب البوسنة كل الشروط المذكورة لتعليق العقوبات.⁹⁵ وتحددت الشروط لإنهاء العقوبات الأممية في تاريخ التعليق.

نتيجة التخفيف: النجاح

إلتزمت جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية بالشروط المفروضة لتعليق بعض التدابير لفترة زمنية محددة. وأدى إلتزامها المستمر إلى تمديد تعليق العقوبات لأكثر من مرة. واستمر هذا التعليق إلى أن انتهت العقوبات. وشاركت جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية في مؤتمر دايتون للسلام وأعربت عن استعدادها لتوقيع إتفاق السلام ما أدى لاحقاً إلى إنهاء حظر توريد الأسلحة المفروض على يوغوسلافيا السابقة وإنهاء العقوبات الأممية الباقية.

أدى التعليق الإنتقائي للعقوبات المتبقية على جميع الأطراف باستثناء حزب صرب البوسنة إلى تشجيعه على الامتثال لشروط الإتفاق المتفاوض عليه وفرض ضغوطاً مباشرة وغير مباشرة على قوات صرب البوسنة للامتثال لشرط التعليق (بما في ذلك من خلال جمهورية يوغوسلافيا الإتحادية). فتم تعليق العقوبات المتبقية على قوات صرب البوسنة في 27 شباط/فبراير 1996، بعد أن أبلغ حلف الناتو الأمم المتحدة رسمياً بانسحاب تلك القوات إلى ما وراء المناطق الفاصلة.

إنهاء العقوبات: بعد تحقيق غاياتها

تم إنهاء كافة عقوبات الأمم المتحدة في 1 تشرين الأول/أكتوبر 1996، بعد ورود تقارير بأن الانتخابات التي أُجريت في 14 أيلول/سبتمبر 1996 قد تمّت بصورة ديمقراطية.⁹⁶

التسلسل: تعليق العقوبات الجزئي والمشروط لفترة محدودة من الوقت ← رفع العقوبات جزئياً وعلى مراحل + التعليق الإنتقائي لفترة غير محدودة ← الإنتهاء الكامل المشروط

كانت الأمم المتحدة مراراً وتكراراً تعلّق بعضاً من تدابيرها الجزائية الإنتقائية لفترة محدودة من الوقت ثم تُعيد فرضها بعد استيفاء شروط التعليق. وتم إنهاء حظر الأسلحة الجاري على مراحل وتعليق عقوبات الأمم المتحدة المتبقية على جميع الأطراف باستثناء طرف واحد بعد إحراز تقدم في إتفاق السلام. تم تعليق العقوبات بعد أن قبل الطرف المتبقي باتفاق السلام، ثم تم إنهاؤها كافةً بعد استيفاء شروط الإنتهاء.

هايتي (1993-1994): تعليق كامل لفترة غير محدودة كمكافأة على التقدم المُحرز في مسار الوساطة

السياق: تغيير غير دستوري للحكومة

⁹⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1022 بتاريخ 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1995.

⁹⁵ المرجع نفسه.

⁹⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/1074 بتاريخ 1 تشرين الأول/أكتوبر 1996.

في 29-30 أيلول/سبتمبر 1991، أطاح انقلاب عسكري بقيادة الجنرال راؤول سيدراس بأول رئيس منتخب ديمقراطيًا لهائتي جان برتران أريستيد. وكان أريستيد كاهنًا كاثوليكيًا سابقًا يحظى بشعبية خاصة بين المواطنين الأكثر فقرًا. وبعد نفيه، شُنَّ النظام العسكري الجديد حملة واسعة النطاق من انتهاكات حقوق الإنسان⁹⁷. فلجأ آلاف الهايتيين إلى الفرار إلى البلدان المجاورة أو الاختباء.

أدانت منظمة الدول الأمريكية الانقلاب وفرضت حظرًا طوعيًا على الأسلحة وعزلة دبلوماسية على سلطات الأمر الواقع. كما أعلنت تعليق جميع العلاقات الاقتصادية والمالية والتجارية مع هايتي بتاريخ 3 تشرين الأول/أكتوبر 1991⁹⁸. لكن بعد أن فشلت الجهود الدبلوماسية المبذولة من منظمة الدول الأمريكية في حل الأزمة، فرض مجلس الأمن الدولي حظرًا إلزاميًا على الأسلحة، وحظرًا على واردات النفط، كما جمّد الأصول المالية للحكومة في 16 حزيران/يونيو 1993. تم تأجيل فرض العقوبات الأممية حتى 23 حزيران/يونيو 1993 لتشجيع الأطراف على إحراز تقدم في جهود الوساطة بقيادة المبعوث الخاص المشترك لمنظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة دانتي كابوتو.

نوع التخفيف: التعليق الكامل لفترة غير محدودة

تم تعليق كافة العقوبات الأممية المفروضة لفترة غير محددة بتاريخ 27 آب/أغسطس 1993، على خلفية التطور الإيجابي في ملف المفاوضات (لا سيما توقيع اتفاق جزيرة غفرنرز من قبل سيدراس وأريستيد بتاريخ 3 تموز/يوليه 1993 وإحراز تقدم كبير في تنفيذه)⁹⁹.

نتيجة التخفيف: الفشل

لم ينفذ أي من الأطراف العناصر الأساسية لاتفاق جزيرة غفرنرز الذي كان قد نص على عودة الرئيس أريستيد إلى هايتي بتاريخ 30 تشرين الأول/أكتوبر 1993 وبالتالي فقد الاتفاق شرعيته. وتصاعدت حدة العنف ضد المدنيين ومؤيدي أريستيد في شهري أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 1993. كما تُفيد الأدلة بأن نظام سيدراس قام باستغلال تعليق العقوبات لتخزين الأسلحة. فعلقت الأمم المتحدة قرار إنهاء عقوباتها في 13 تشرين الأول/أكتوبر 1993¹⁰⁰ بعد عرقلة وصول قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة إلى هايتي في 11 تشرين الأول/أكتوبر 1993 (ما يسمى بحادثة مقاطعة هارلان)¹⁰¹. تم تأجيل إعادة فرض العقوبات الأممية لمدة خمسة أيام لتشجيع التنفيذ الكامل لاتفاق جزيرة غفرنرز والسماح لبعثة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بإطلاق أعمالها. ولكن إزاء الرفض المستمر لتنفيذ الاتفاق وارتفاع وتيرة انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك عمليات القتل خارج نطاق القضاء والاعتقالات التعسفية وعمليات الإخفاء القسري، فرضت الأمم المتحدة عقوبات شاملة على هايتي بتاريخ 6 أيار/مايو 1994¹⁰².

إنهاء العقوبات: بعد تحقيق غاياتها

بتاريخ 31 تموز/يوليو 1994، أذنت الأمم المتحدة للدول الأعضاء باستخدام القوة "من أجل تسهيل رحيل القيادة العسكرية عن هايتي"¹⁰³. في شهر آب/أغسطس 1994، بعد أن شهد البلد تصعيدًا إضافيًا في عمليات القتل خارج نطاق القضاء استهدف مؤيدي أريستيد وفشل البعثة الدبلوماسية الاستطلاعية، توقف الأمين العام للأمم المتحدة عن محاولة التفاوض مع نظام سيدراس. وفي 18 أيلول/سبتمبر 1994، أي بعد ثلاثة أيام من إعلان الولايات المتحدة عن النشر الوشيك للقوة متعددة الجنسيات، توصل الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر إلى اتفاق لرحيل سلطات الأمر الواقع في هايتي¹⁰⁴. ورفعت منظمة الدول الأمريكية عقوباتها

97 تقرير منظمة العفو الدولية بعنوان "هايتي: الآمال المحطمة: انتهاكات حقوق الإنسان والانقلاب"، 1992، تقرير الرصد السنوي، 92/03/36. Amnesty International, "Haiti: Shattered Hopes: Human Rights Violations and The Coup," 1992, AMR 36/03/92.

98 قرار وزراء الخارجية 91/1. وفرضت منظمة الدول الأمريكية قيودًا طوعية إضافية بموجب القرارات MRE/RES.3/92 و MRE/RES.2/91 و MRE/RES.5/93 التي اتخذها وزراء خارجية البلدان الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية.

99 تم تعليق العقوبات التي فرضتها منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة وفقًا للمادتين 3 و 4 من اتفاق جزيرة غفرنرز. 100 قرار مجلس الأمن S/RES/873 بتاريخ 13 تشرين الأول/أكتوبر 1995.

101 بعثة الأمم المتحدة إلى هايتي التي فوّضت بتقييم التقدم المحرز في تنفيذ اتفاق جزيرة غفرنرز بموجب القرار رقم S/RES/867 بتاريخ 23 أيلول/سبتمبر 1993. 102 قرار مجلس الأمن S/RES/917 بتاريخ 6 مايو 1994. فرض هذا القرار حظر سفر إلزامي على كبار القادة في هايتي وأسره الأقربون، وحثّ جميع الدول على أن تقوم بتجميد أموالهم ومواردهم المالية.

103 قرار مجلس الأمن S/RES/940 بتاريخ 31 تموز/يوليو 1994. 104 شمل الاتفاق قانون عفو عن ضباط الجيش ورفع العقوبات الأممية.

جزئيًا بتاريخ 11 تشرين الأول/أكتوبر 1994، لُيُصار إلى إنهائها إلى جانب العقوبات الأممية كافة بعد عودة أريستيد إلى هايتي بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 1994.¹⁰⁵

التسلسل: التعليق الكامل ← إعادة الفرض ← زيادة حجم العقوبات ← الإنهاء

جرى أولاً تعليق العقوبات بشكلٍ كاملٍ لفترة غير محدودة نتيجةً للتقدم المُحرز في الوساطة. ثم صدر قرار بإعادة فرض العقوبات وزيادة حجمها تدريجيًا لُيُصار إلى إعادة فرضها بالكامل في ظل عدم تنفيذ اتفاق الوساطة. وأخيرًا تم إنهاء كافة العقوبات عند تحقيق غاياتها.

ليبيا (2003-1992): التعليق الكامل المشروط لضمان الامتثال

السياق: دعم الدولة للإرهاب

بتاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 1988، انفجرت الطائرة التجارية بان أم 103 فوق قرية لوكربي، اسكتلندا، في طريقها إلى مدينة نيويورك من لندن. ونجم هذا الحادث عن مقتل 270 شخصًا. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 1991، أي بعد ثلاث سنوات من التحقيقات المشتركة، اتهمت اسكتلندا والولايات المتحدة عميلين في المخابرات الليبية بزرع القنبلة التي تسببت بالانفجار، ورجّحت أن يكون السبب انتقامًا على الإجراءات الأميركية ضد ليبيا.¹⁰⁶ وفي حادثة منفصلة بتاريخ 19 أيلول/سبتمبر 1989، انفجرت الطائرة التجارية الفرنسية يو تي إيه 772 فوق النيجر في طريقها من برازافيل إلى باريس، مما أدى إلى مقتل 170 شخصًا. وتوصلت التحقيقات إلى تحديد هوية ستة مشتبه بهم ليبيين، من بينهم أربعة دبلوماسيين وصهر معمر القذافي، نائب رئيس جهاز الأمن الداخلي الليبي. إلا أن الحكومة الليبية نفت ضلوعها في الهجومين الإرهابيين.

بتاريخ 31 آذار/مارس 1992، فرض مجلس الأمن الدولي حظر سفر وحظر على واردات الأسلحة وعقوبات دبلوماسية على ليبيا (تخفيض عديد ومستوى الموظفين في البعثات الدبلوماسية وتقييد تنقلات جميع الموظفين المتبقين داخل إقليمها، ومنع دخول أو طرد المواطنين الليبيين الذين مُنح دخولهم إلى دول أخرى أو أُطردوا منها بسبب تورطهم في أنشطة إرهابية).¹⁰⁷ كما دعا الحكومة الليبية إلى الامتثال للطلبات التي وجهتها فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة في ما يتعلق بقضية تفجير الطائرتين بان أم 103 ويو تي إيه 772. ودعاها إلى الالتزام بوقف جميع أشكال أعمال الإرهاب ووقف تقديم جميع أشكال المساعدة إلى المجموعات الإرهابية.¹⁰⁸ تم تأجيل

إعادة فرض العقوبات الأممية لمدة 15 يومًا لتشجيع الحكومة الليبية على الامتثال لمطالب مجلس الأمن الدولي. لكن في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1993، قرر مجلس الأمن تعزيز العقوبات على ليبيا من خلال تجميد جزئي للأصول الحكومية، وتعزيز تدابير حظر الطيران، وفرض حظر على بيع ليبيا أو تزويدها بأي منتجات نفطية، وذلك لأن ليبيا أعربت عن عزمها إحراز تقدم من ناحية الامتثال للوائح الاتهام ومذكرات الاعتقال التي وجهتها كل من فرنسا والمملكة المتحدة والولايات الأمريكية، لكنها فشلت في اتخاذ خطوات ملموسة لتجسيد هذه الرغبة.¹⁰⁹ وتم تأجيل فرض العقوبات لمدة 20 يومًا لتشجيع الحكومة على الامتثال.

نوع التخفيف: التعليق الكامل المشروط

في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1993، أعرب مجلس الأمن الدولي عن استعداده لتعليق كافة العقوبات في حال استيفاء شروط محدّدة، وهي أن تكفل الحكومة الليبية مثول المُتَّهَمِينَ بتفجير لوكربي أمام المحكمة والاستجابة لطلبات السلطات الفرنسية في ما يتعلق بتفجير الطائرة يو تي إيه 772.¹¹⁰ وعلى الرغم من "التعب الناجم عن العقوبات"¹¹¹ والاستياء من رفض المملكة المتحدة

¹⁰⁵ القرار S/RES/948 (1994)، وفقًا للقرار S/RES/944 الصادر بتاريخ 29 أيلول/سبتمبر 1994.

¹⁰⁶ مكتب التحقيقات الاتحادي "تفجير بان أم 103" في العام 2018: <https://www.fbi.gov/news/stories/remembering-pan-am-flight-103-30-years-later-121418>

¹⁰⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/748 بتاريخ 31 آذار/مارس 1992.

¹⁰⁸ المصدر نفسه.

¹⁰⁹ قرار مجلس الأمن S/RES/883 بتاريخ 11 تشرين الثاني/نوفمبر 1993.

¹¹⁰ المصدر نفسه.

¹¹¹ ديفد أندروز: "شوكة التوليب - محاكمة إسكتلندية في هولندا: القصة خلف محاكمة لوكربي." مجلة كيس ويسترن ريزيرف للقانون الدولي، (2):36 (2004): 307-318 للعام 2004.

والولايات المتحدة باستمرار اقتراح ليبيا لخيارات المحاكمة في بلد ثالث، في إشارة إلى أن ليبيا أقنعت منظمة الوحدة الإفريقية بتجاهل حظر السفر الذي فرضته الأمم المتحدة، جدّد مجلس الأمن عرضه المرتبط بالتعليق المشروط للعقوبات في شهر آب/أغسطس 1998. 112 تم تعليق العقوبات بالكامل بتاريخ 5 نيسان/أبريل 1999 بعد وصول المتهمين بتفجير لوكربي إلى هولندا للمثول أمام المحكمة.¹¹³

نتيجة التخفيف: النجاح

استوفت الحكومة الليبية شروط التعليق الكامل لتدابير الأمم المتحدة الجزائية واتخذت المزيد من الخطوات لضمان إنهائها بالكامل.

إنهاء العقوبات: بعد تحقيق غاياتها

تم إنهاء العقوبات الأممية بالكامل بتاريخ 12 أيلول/سبتمبر 2003 بعد دفع التعويضات الملائمة وقبول الحكومة الليبية بالمسؤولية عن الأعمال التي قام بها المسؤولون الليبيون ونبذها الإرهاب.¹¹⁴

التسلسل: عرض التعليق المشروط ← التعليق الكامل ← الإنهاء

جرى أولاً تعليق العقوبات الأممية بشكل كامل لفترة غير محدودة نتيجةً لاستيفاء شروط التعليق. ثم تم إنهاء كافة العقوبات عند تحقيق غاياتها بنجاح.

4.4 عمليات الرفع الجزئي للعقوبات

تعني عمليات الرفع الجزئي للعقوبات الإنهاء الكامل لبعض أنواع العقوبات المفروضة على الجهة المستهدفة وليس جميعها. وهي أكثر اكتمالاً من شطب العقوبات الانتقائي أو تخفيف الإعفاءات، والتي تعدّل نطاق تدابير جزئية محددة من دون أن تُعلّقها. ويمكن أن تأتي عمليات الرفع الجزئي إما بطريقة مُتسلسلة وتدرجية مخصصة أو على مراحل وفقاً لخطة محددة مسبقاً تهدف إلى توسيع نطاق التخفيف بشكل عام.

ميانمار (1990- حتى تاريخه): الرفع الجزئي لتحفيز التقدم في ملف الإصلاحات السياسية

السياق: حقوق الإنسان، ودعم الديمقراطية، وسيادة القانون

فرض الاتحاد الأوروبي في البداية حظراً على الأسلحة ضد ميانمار في العام 1990 بسبب افتقار الانتخابات التي أُجريت في تلك السنة إلى الديمقراطية.¹¹⁵ وتم توسيع نطاق التدابير على مدى السنوات اللاحقة نتيجة أعمال العنف وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة على يد جيش ميانمار وقوات الأمن بحق الأقليات والقوى المؤيدة للديمقراطية، بالإضافة إلى تجاهل المسارات الديمقراطية. وشملت هذه التدابير استمرار فرض حظر الأسلحة،¹¹⁶ وتجميد الأصول وحظر السفر والاستثمارات بحق الأفراد والكيانات ذات الصلة بحكومة ميانمار. كما ضمت التدابير بعض العقوبات القطاعية (بما في ذلك قطع الأشجار، وتصنيع الأخشاب، والتلقيب عن المعادن والأحجار الثمينة)، وتعليق الزيارات الحكومية الرفيعة المستوى والثنائية، والأفضليات التجارية

Andrews, David, "A Thorn on the Tulip - A Scottish Trial in the Netherlands: The Story behind the Lockerbie Trial," *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2): 307-318, 2004.

¹¹² رؤساء دول وحكومات البلدان الأعضاء بمنظمة الوحدة الإفريقية، رقم AHG/Dec.127 (XXXIV).

¹¹³ قرار مجلس الأمن S/RES/1192 بتاريخ 27 آب/أغسطس 1998.

¹¹⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1506 بتاريخ 12 أيلول/سبتمبر 2003.

¹¹⁵ استنتاج المجلس رقم 8691/13 بتاريخ 22 نيسان/أبريل 2013.

¹¹⁶ الموقف المؤخّذ 96/635/CFSP بتاريخ 28 تشرين الأول/أكتوبر 1996 (المتبوع بلانحة المجلس رقم 1081/2000 بتاريخ 22 أيار/مايو 2000)، والممدّد والمعدّل بموجب الموقف المؤخّذ 757/2001/CFSP حتى تاريخ 29 نيسان/أبريل 2002 الذي بقي ساري المفعول من خلال إصدار الاقتراحات الدورية حتى تاريخ 30 نيسان/أبريل 2012.

وبعض برامج المساعدات والتنمية.¹¹⁷ وشكّل نظام العقوبات هذا أحد أكثر الأنظمة الشاملة في تاريخ الاتحاد الأوروبي.¹¹⁸ كما تم فرض عقوبات مستقلة من قبل الولايات المتحدة (بما في ذلك حظر التجارة والاستثمار)، والنرويج وسويسرا وأستراليا وكندا.

بدأت ميانمار بسن سلسلة من الإصلاحات السياسية في أعقاب تولي ثين سين منصبه كرئيس وتشكيل حكومة مدنية جديدة في آذار/مارس 2011. وعلى الرغم من أن هذه الإصلاحات لم تف بمطالب الاتحاد الأوروبي¹¹⁹، إلا أنها شملت إطلاق سراح السجناء السياسيين¹²⁰، وإطلاق المحادثات السياسية بين القوات الحكومية والمعارضة والجماعات العرقية، وإضفاء الشرعية على النقابات العمالية، والاعتراف بحرية التجمع¹²¹، وتحرير الصحافة.¹²²

نوع التخفيف: تعليق جزئي وانتقائي للعقوبات لفترة محدودة من الزمن واتخاذ تدابير تحفيزية، يليها تعليق جزئي لفترة محدودة من الزمن ورفع جزئي للعقوبات

1. تعليق جزئي وانتقائي لفترة محدودة من الزمن لقوائم العقوبات

بتاريخ 17 شباط/فبراير 2012، أعلن مجلس الاتحاد الأوروبي تخفيف العقوبات.¹²³ وصرّحت الممثلة السامية للاتحاد الأوروبي المعنية بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية، كاترين أستون، قائلة: "لقد شهدنا تغييرات تاريخية في بورما/ميانمار ونشجع السلطات بشدة على مواصلة هذه العملية... قرّرنا اليوم تعليق بعض التدابير التقييدية ردًا على التطورات الإيجابية في البلد".¹²⁴ وتم تعليق حظر السفر المفروض على 87 شخصًا (بما في ذلك الرئيس ونواب الرئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان وأفراد أسرهم) مع الإبقاء على تجميد أصولهم.¹²⁵

2. تعليق جزئي لفترة محدودة من الزمن ومبادرات حسن النية

بتاريخ 23 نيسان/أبريل 2012، قام الاتحاد الأوروبي بتعليق كل التدابير التقييدية لمدة 12 شهرًا.¹²⁶ جاء هذا القرار نتيجة إجراء سلسلة من الإصلاحات في ميانمار، وشمل تعليق تجميد الأصول وحظر السفر، وأبقى على التدابير المتعلقة بالأسلحة وتقنيات المراقبة الداخلية.¹²⁷ وخلال عامي 2012 و2013، قدم الاتحاد الأوروبي حوافز إضافية للتغيير، مثل مضاعفة مساعدات التنمية¹²⁸ وإعادة العمل بنظام الأفضليات التجارية.¹²⁹

¹¹⁷ لائحة المجلس الأوروبي رقم 94/2008 بتاريخ 25 شباط/فبراير 2008.

¹¹⁸ كلارا بورتيلو وخوزي لوينجو-كابريرا، "عقوبات الاتحاد الأوروبي: استراتيجيات الخروج"، معهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية، تموز/يوليو 2015. Luengo-Cabrera, Jose & Portela, Clara, "EU Sanctions: Exit Strategies," EUISS, July 2015.

¹¹⁹ المصدر نفسه.

¹²⁰ كما تضمنت الإصلاحات النأي بالعلاقات مع الصين، مثل تعليق ميانمار في أيلول/سبتمبر 2011 لسد مييتسون الكبير في شمال البلاد (بتمويل من الصين)، في ضوء المخاوف البيئية والاجتماعية. راجع بارت غينز: "سياسة العقوبات الأوروبية على ميانمار: هل نجحت؟" مبادرات بناء السلام في آسيا، كانون الأول/ديسمبر 2014.

¹²¹ Gaens, Bart, "The European Sanctions Policy for Myanmar: Did It Work?," *Asia Peacebuilding Initiatives*, December 2014.

¹²² المصدر نفسه.

¹²³ ماركو بونتي وكالرا بورتيلو: "ميانمار: بداية الإصلاحات ونهاية العقوبات"، المعهد الألماني للدراسات العالمية والإقليمية، النسخة الدولية، العدد 3، 2012. Bünthe, Marco, & Portela, Clara, "Myanmar: The Beginning of Reforms and The End of Sanctions," GIGA Focus International Edition, No. 3, 2012.

¹²⁴ مجلس الاتحاد الأوروبي "بورما/ميانمار: تعليق عقوبات الاتحاد الأوروبي"، 12/9626، الخبر الصحافي 195، تاريخ 14 أيار/مايو 2012.

¹²⁵ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130188.pdf

¹²⁶ مجلس الاتحاد الأوروبي "المجلس يخفف التدابير التقييدية المفروضة على بورما/ميانمار"، 12/6374، الخبر الصحافي 39، تاريخ 17 شباط/فبراير 2012.

¹²⁷ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/128023.pdf

¹²⁸ المصدر نفسه.

¹²⁹ قرار المجلس 2012/225/CFSP بتاريخ 26 نيسان/أبريل 2012.

¹²⁷ لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 409/2012 بتاريخ 14 أيار/مايو 2012. راجع قرار المجلس 2013/184/CFSP الصادر بتاريخ 22 نيسان/أبريل 2013.

¹²⁸ بونتي وبورتيلو، "ميانمار" 2012 (راجع الحاشية رقم 124).

¹²⁹ لوينجو-كابريرا وبورتيلو، "عقوبات الاتحاد الأوروبي"، 2015 (راجع الحاشية رقم 120).

3. الرفع الجزئي

في شهر أيار/مايو 2012، رفع الاتحاد الأوروبي عقوباته المالية. وبتاريخ 22 نيسان/أبريل 2013، رفع كامل عقوباته المتبقية، باستثناء حظر الأسلحة والقيود المفروضة على تقنيات المراقبة.¹³⁰ ورفعت الولايات المتحدة معظم عقوباتها المفروضة على ميانمار بتاريخ 7 تشرين الأول/أكتوبر 2016.¹³¹

نتيجة التخفيف: نجاح جزئي لفترة زمنية قصيرة

اعتمدت حكومة ميانمار إصلاحات داخلية واستأنفت العلاقات الدبلوماسية والتجارية مع الاتحاد الأوروبي وحلفائه.

إنهاء العقوبات: لا ينطبق. (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

في مطلع العام 2018، اعتمد الاتحاد الأوروبي قرارًا جديدًا بتجميد أصول المسؤولين العسكريين في ميانمار والشركات التي تتمتع بعلاقات وثيقة معهم وحظر السفر عليهم (مع تمديد حظر الأسلحة) ردًا على انتهاكات حقوق الإنسان الممنهجة التي ارتكبتها جيش ميانمار وقوات الأمن.¹³² وابتداءً من تاريخ 21 حزيران/يونيو 2021، شملت عقوبات الاتحاد الأوروبي الموسعة تجميد الأصول وحظر السفر على 43 فردًا (يشملون الوزراء ونوابهم والمدعي العام، إذ يُعتبرون مسؤولين عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وتقييد الديمقراطية وسيادة القانون في ميانمار) وست شركات (تعود عائداتها بالفائدة على الجيش، بما في ذلك تلك العاملة في قطاعي الأخشاب والأحجار الكريمة). كما ضمنت العقوبات قيودًا على إتاحة الأموال، وحظر تصدير السلع المزودة الاستخدام (التي يستخدمها الجيش والشرطة)، وقيودًا على تصدير معدات رصد أنظمة الاتصالات (المُمكن استخدامها لأغراض القمع الداخلي) وحظر التدريب العسكري والتعاون مع القوات المسلحة الميانمارية (تاتماداو).¹³³

التسلسل: التعليق الجزئي الانتقائي لفترة محدودة من الوقت ← التعليق الجزئي + مبادرات حسن النية ← الرفع الجزئي ← إعادة الفرض

جرى تعليق جزئي لقوائم العقوبات لفترة محدودة من الوقت، تبعه (على ضوء استيفاء شروط التعليق) تعليق جزئي للقوائم مصحوبًا بمبادرات حسن النية. وتلاه رفع جزئي لمعظم عقوبات الاتحاد الأوروبي، باستثناء حظر الأسلحة والحظر المفروض على المعدات المستخدمة لأغراض قمعية. ثم أعيد فرض العقوبات في العام 2018 ولا تزال سارية المفعول حتى يومنا هذا.

العراق (1990- حتى تاريخه): الرفع الجزئي وشطب الأسماء الإنتقائي عن القوائم لإرخاء نظام العقوبات

السياق: نزاع مسلح ← دعم الانتقال السياسي

بتاريخ 6 آب/أغسطس 1990، فرض مجلس الأمن الدولي عقوبات شاملة على العراق بسبب اجتياحه للكويت.¹³⁴ وشملت العقوبات حظر استيراد السلع الأساسية والمنتجات وتصديرها وبيعها ونقلها من العراق وإليه وحظر نقل الموارد المالية والاقتصادية إلى البلد. وفي شهر أيلول/سبتمبر 1990، تم فرض حظر السفر، لتتبعه قيود على استيراد وتصدير الأسلحة الصغيرة والأسلحة الدمار الشامل.¹³⁵ وفي شهر أيار/مايو 1991، أنشأت الأمم المتحدة صندوقًا يُساهم فيه العراق من خلال صادراته من

¹³⁰ لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 401/2013 بتاريخ 2 أيار/مايو 2013 وقرار المجلس 2013/184/CFSP بتاريخ 22 نيسان/أبريل 2013.

¹³¹ الأمر التنفيذي رقم 13742 الصادر بتاريخ 7 تشرين الأول/أكتوبر 2016.

¹³² لائحة المجلس التنفيذية 2021/638 بتاريخ 19 نيسان/أبريل 2021 وقرار المجلس 2021/639/CFSP بتاريخ 19 نيسان/أبريل 2021.

¹³³ مجلس الاتحاد الأوروبي، "ميانمار/بورما: الجولة الثالثة من عقوبات الاتحاد الأوروبي على إثر الانقلاب العسكري والقمع الذي تبعه"، 21 حزيران/يونيو 2021.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/21/myanmar-burma-third-round-of-eu-sanctions-over-the-military-coup-and-subsequent-repression/>

¹³⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/661 بتاريخ 6 آب/أغسطس 1990.

¹³⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/687 بتاريخ 3 نيسان/أبريل 1991.

مبيعات النفط والمنتجات النفطية بهدف دفع التعويضات عن الضرر الناجم عن اجتياحه للكويت.¹³⁶ وفي شهر نيسان/أبريل 1995، قرر مجلس الأمن إنشاء حساب ضمان للوفاء بالاحتياجات الإنسانية للشعب العراقي في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء.¹³⁷ في شهر آذار/مارس 2003، غزت قوات التحالف بقيادة الولايات المتحدة العراق وأطاحت بنظام صدام حسين. وفي حين أن الغزو لم يكن مصرحاً به من قبل مجلس الأمن الدولي، تم الاعتراف لاحقاً بنظام احتلال رسمي من قبل الدولتين والأمم المتحدة.¹³⁸ وشرعت سلطة التحالف المؤقتة في حملة لإعادة تنظيم الدولة العراقية البعثية من جذورها، شملت تفكيك الجيش ومؤسسات الدولة الأساسية وبشكل عام، اجتثاث حزب البعث. كثفت السلطة هذه الحملة بشكل خاص في أواخر العام 2003 ومطلع العام 2004. وتُشير التقديرات إلى أنه في وقت غزو العراق عام 2003، كان ما لا يقل عن 400 ألف عضو في حزب البعث يخدمون في الجيش وإلى أن العدد الإجمالي لأعضاء الحزب والمتعاطفين معه كان يتراوح بين مليون ومليون نسمة.

في شهر أيار/مايو 2003، تم استبدال نظام العقوبات الأممية الشاملة بعقوبات محددة الأهداف، شملت في المقام الأول أعضاء حزب البعث والكيانات المؤسسية المرتبطة بالنظام السابق. وهدفت هذه العقوبات إلى دعم استقرار البلد وأمنه وإعادة إعمارها في ظل الاحتلال وما تلاه من مراحل سياسية انتقالية.¹³⁹

نوع التخفيف: تخفيف مُتسلسل وتدرجي

1. رفع جزئي للعقوبات الشاملة + إضافة عقوبات جديدة محددة الأهداف

في 22 أيار/مايو 2003، رفع مجلس الأمن الدولي الحظر المفروض على صادرات النفط والعقوبات التجارية والمالية والاقتصادية الشاملة المفروضة على العراق منذ العام 1990، لكنه أبقى على عدد من التدابير، بما في ذلك حظر الأسلحة الصغيرة، وحظر أسلحة الدمار الشامل والصواريخ، والقيود المدنية المرتبطة بالمجال النووي. كما وضع المجلس أحكاماً لاستعادة جميع الممتلكات الكويتية التي استولى عليها العراق.¹⁴⁰ وفي الوقت نفسه، أضاف مجلس الأمن عقوبات جديدة وأكثر تحديداً للأهداف، شملت حظراً على تجارة الممتلكات الثقافية العراقية أو نقلها، وتجميد أصول أشخاص، والسماح بتحويل جميع الأصول المجمدة إلى صندوق التنمية للعراق، والإيداع الإلزامي لجميع صادرات العراق من مبيعات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي في صندوق التعويضات الكويتي وصندوق التنمية للعراق. وتم إعفاء حكومة العراق والقوة المتعددة الأطراف العاملة في البلاد من حظر الأسلحة في حزيران/يونيو 2004، أي بعد استلام الإدارة الانتقالية لمقاليد السلطة.¹⁴¹

2. الرفع الجزئي التدريجي

بتاريخ 15 كانون الأول/ديسمبر 2010، قرر مجلس الأمن الدولي إلغاء المطلب الإلزامي بإيداع صادرات العراق من مبيعات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي في صندوق التنمية للعراق.¹⁴² كما رفع التدابير المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل،¹⁴³ وبقاقي أنشطة برنامج النفط مقابل الغذاء.¹⁴⁴ وبتاريخ 26 حزيران/يونيو 2013، قام مجلس الأمن بإنهاء الأحكام التي تتعلق بإعادة جميع الكويتيين وراعي البلدان الثالثة إلى أوطانهم أو إعادة رفاتهم، وإعادة الممتلكات الكويتية التي استولى عليها العراق.¹⁴⁵ وبتاريخ 8 كانون الأول/ديسمبر 2017، قرر مجلس الأمن الدولي إنهاء تحويل الأموال إلى صندوق العراق للتنمية بعد أن تم تحويل الأموال المتبقية إلى صناديق الضمان.¹⁴⁶

¹³⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/692 بتاريخ 20 أيار/مايو 1991، يتبعه القرار S/RES/687 بتاريخ 3 نيسان/أبريل 1991.

¹³⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/986 بتاريخ 14 نيسان/أبريل 1995.

¹³⁸ قرار مجلس الأمن S/RES/1483 بتاريخ 22 أيار/مايو 2003.

¹³⁹ المصدر نفسه.

¹⁴⁰ المصدر نفسه.

¹⁴¹ قرار مجلس الأمن S/RES/1546 بتاريخ 8 حزيران/يونيو 2004.

¹⁴² قرار مجلس الأمن S/RES/1956 بتاريخ 15 كانون الأول/ديسمبر 2010.

¹⁴³ قرار مجلس الأمن S/RES/1957 بتاريخ 15 كانون الأول/ديسمبر 2010.

¹⁴⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1958 بتاريخ 15 كانون الأول/ديسمبر 2010.

¹⁴⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/2107 بتاريخ 26 حزيران/يونيو 2013.

¹⁴⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/2390 بتاريخ 8 كانون الأول/ديسمبر 2017.

3. شطب الأسماء الإنتقائي عن قوائم العقوبات

وبعد أن بقيت العقوبات الأممية تشمل لفترة طويلة تجريد أصول الأفراد والشركات، من دون إضافة أو حذف أي أشخاص تقريباً بين عامي 2006 و2016¹⁴⁷، بدأت موجة جديدة من عمليات الشطب في محاولة لإنهاء نظام العقوبات الأممية بشكل تدريجي. ومنذ شهر آب/أغسطس 2016، تم شطب 163 كياناً وفرداً واحداً، وبقيت العقوبات سارية على 83 فرداً و43 كياناً.

نتيجة التخفيف: النجاح

مع مرور الوقت، تم إنهاء التدابير الجزائية بعد استيفاء شروط الإنهاء و/أو حصول تغييرات سياسية وأمنية على أرض الواقع. ولا يزال أعضاء حزب البعث السابق يُعانون للوصول إلى المناصب العامة ويواجهون الوصم. وقد شمل نظام العقوبات الأممية على تنظيم الدولة الإسلامية في العراق وبلاد الشام (داعش) كل البعثيين الذين انضموا إلى التنظيم للتمرد على الحكومة العراقية. أما نظام العقوبات الخاص بالعراق في الأعوام 2003/1990، فقد شهد تقليصاً تدريجياً من خلال الاستمرار بممارسة عمليات الشطب الانتقائية.

إنهاء العقوبات: لا ينطبق. (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

لا تزال العقوبات الأممية على العراق سارية المفعول، من خلال حظر الأسلحة المفروض على الكيانات غير الحكومية وتجميد الأصول. إلا أنه يتم بذل الجهود بشكل متواصل لإنهاء نظام العقوبات.

التسلسل: الرفع الجزئي للعقوبات + إضافة عقوبات جديدة ← الرفع الجزئي التدريجي ← عمليات الشطب الانتقائية

بعد حدوث تغييرات كبيرة على أرض الواقع، تم تعديل نظام العقوبات الشامل المفروض على العراق في العام 1990 من خلال الرفع الجزئي للعقوبات وإضافة تدابير جديدة، لتتبعها عمليات الرفع التدريجي للعقوبات وشطب الأسماء الإنتقائي عن القوائم بهدف الوصول إلى إنهاء نظام العقوبات بأكمله.

ليبيريا (1992-2016): استئناف العقوبات بشكل متكرر لتعديل الأهداف من نظام العقوبات

السياق: نزاع مسلح ← عقوبات ثانوية ← بناء السلام

في شهر ديسمبر/كانون الأول 1989، شنت قوات الجبهة الوطنية القومية الليبيرية بقيادة تشارلز تايلور انتفاضة ضد الحكومة الليبيرية من ساحل العاج، واستولت على أجزاء كبيرة من الأرض وأشعلت فتيل الحرب الأهلية. فأرسلت الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، الإيكواس، قوات حفظ سلام إلى ليبيريا في شهر آب/أغسطس 1990. وتبع ذلك وقف إطلاق النار والعديد من اتفاقيات السلام.¹⁴⁸

وبتاريخ 19 تشرين الثاني/نوفمبر 1992، فرض مجلس الأمن الدولي حظر أسلحة على ليبيريا إثر تدهور الأوضاع على الأرض.¹⁴⁹ وانتهت الحرب الأهلية في العام 1996 وانتُخب تايلور رئيساً في تموز/يوليو 1997. ثم اندلعت حرب أهلية ثانية في ليبيريا في شهر نيسان/أبريل 1999، بعد أن شنت جبهة الليبيريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية هجوماً من غينيا.

وبتاريخ 7 آذار/مارس 2001، قرر مجلس الأمن الدولي إنهاء تدابير حظر الأسلحة المفروضة في العام 1992 وفرض سلسلة جديدة من العقوبات على ليبيريا بسبب الدعم العسكري المقدم إلى الجبهة المتحدة الثورية في سيراليون.¹⁵⁰

¹⁴⁷ تم شطب أسماء ثلاثة أفراد في العام 2011.

¹⁴⁸ بما في ذلك اتفاق بامكو لوقف إطلاق النار في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 1990 واتفاق ياماسوكرو الخامس في العام 1991.

¹⁴⁹ قرار مجلس الأمن S/RES/788 بتاريخ 19 تشرين الثاني/نوفمبر 1992.

¹⁵⁰ قرار مجلس الأمن S/RES/1343 بتاريخ 7 آذار/مارس 2001.

وشملت العقوبات الثانوية المفروضة على ليبيا حظرًا جديدًا على الأسلحة، وحظر تصدير الماس الخام، وحظر سفر كبار أعضاء حكومة ليبيا، وكبار قادة القوات المسلحة وزوجاتهم، وغيرهم ممن يقدمون الدعم للجماعات المتمردة المسلحة في البلدان المجاورة. وقد تم تأجيل التدبيرين الأخيرين لمدة شهرين لتمكين الحكومة من الامتثال إلى مطلب الأمم المتحدة بوقف دعم الجبهة المتحدة الثورية. وقامت الأمم المتحدة بتجديد التدابير الجزائية الثلاث هذه بشكل دوري، بعد أن كانت مفروضة لفترة محددة من الزمن، واستمرت بتجديدها حتى بعد انتهاء الصراع في سيراليون في كانون الثاني/يناير 2002.

وبعد أن أضاف مجلس الأمن حظرًا على تصدير الخشب المستدير بتاريخ 6 أيار/مايو 2003، تركّزت العقوبات الأممية على النزاع المُستمر في ليبيا والدعم الذي تقدّمه حكومة ليبيا إلى الجماعات المتمردة المسلحة في المنطقة.¹⁵¹ وقد تم تأجيل فرض العقوبات الجديدة لمدة شهرين لتشجيع الحكومة على الامتثال إلى مطالب الأمم المتحدة.

نوع التخفيف: تعديل العقوبات ورفعها بطريقة متسلسلة وجزئية

1. عرض إنهاء العقوبات بشروط

عرض مجلس الأمن الدولي على حكومة ليبيا إنهاء عقوباته عليها بالكامل بشرط أن تمتثل للمطالب الأممية، لكنه في الوقت نفسه قرر منع الدول من استيراد الخشب المستدير من ليبيا.¹⁵²

2. إعادة فرض العقوبات بشروط جديدة

تم إنهاء العقوبات الأممية المفروضة وإعادة فرضها بإعفاءات وشروط جديدة للإبقاء بتاريخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2003، وذلك بعد استقالة تايلور من منصبه، ما يعني تحول التركيز إلى مسار تحقيق السلام.¹⁵³ وقد تم إعفاء البرنامج الدولي لتدريب القوات المسلحة الليبية والإصلاح السياسي من الحظر الجديد على الأسلحة، وذلك بعد موافقة مسبقة من اللجنة. وكان أيضًا من المقرر رفع الحظر المفروض على الماس بعد إنشاء نظام لشهادات منشأ يتسم بالشفافية والفعالية ويمكن التحقق منه دوليًا.

3. رفع العقوبات وتعديلها بطريقة جزئية

بتاريخ 20 حزيران/يونيو 2006، قرر مجلس الأمن الدولي عدم تجديد التدابير الذي يلزم الدول الأعضاء بمنع استيراد الأخشاب ومنتجاتها من ليبيا، ما أدى إلى إنهائه بالفعل.¹⁵⁴ إلا أنه أعرب عن تصميمه على تجديد هذا التدبير إذا لم يتم الوفاء بشرط الإنهاء القاطع، ألا وهو إقرار القانون الحرجي في خلال مهلة 90 يومًا. وبتاريخ 27 نيسان/أبريل، تم إنهاء التدابير المتعلقة بالماس.¹⁵⁵ أما بشأن حظر تصدير الخشب المستدير، فقرر مجلس الأمن أن القرار هذا قابل للمراجعة وأنه سيقوم بإنهائه في حال امتثلت ليبيا لعملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ. وبتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2009، تم إنهاء الحظر المفروض على الأسلحة مع استثناءات حكومية مشروطة، واستُبدل بحظر جديد للأسلحة على الكيانات غير الحكومية.¹⁵⁶ وبتاريخ 2 أيلول/سبتمبر 2015، تم إنهاء تدابير حظر السفر وتجميد الأصول التي كانت مفروضة على الأفراد، بعد استيفاء شروط الإنهاء.¹⁵⁷

نتيجة التخفيف: النجاح

اتفق الرئيس تايلور وجبهة الليبيين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية على وقف إطلاق النار ووقفاً على اتفاق سلام شامل في أكرّا بتاريخ 18 آب/أغسطس 2003. وكانت التكاليف الاقتصادية المحلية للعقوبات المفروضة على الأخشاب، والقرار الاتهامي الصادر عن محكمة سيراليون بحق تايلور، وفقدان الجبهة للأراضي، من العوامل التي ساهمت في تحقيق هذه النتيجة.¹⁵⁸

¹⁵¹ قرار مجلس الأمن S/RES/1478 بتاريخ 6 أيار/مايو 2003.

¹⁵² المصدر نفسه.

¹⁵³ بيرسنتر وآخرون، تطبيق الأمم المتحدة للعقوبات *UN SanctionsApp*، 2020 (راجع الحاشية 16).

¹⁵⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1689 بتاريخ 20 حزيران/يونيو 2006.

¹⁵⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/1753 بتاريخ 27 نيسان/أبريل 2007.

¹⁵⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/1903 بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2009.

¹⁵⁷ قرار مجلس الأمن S/RES/2237 بتاريخ 22 أيلول/سبتمبر 2015.

¹⁵⁸ تايلور، معلقًا على خسارة الإيرادات بسبب العقوبات، قائلًا: "لا تتمكن ليبيا من تصدير أي شيء، حتى عود أسنان لا يخرج منها." راجع الرابط الآتي:

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3140211.stm>

استقال تايلور في شهر آب/أغسطس 2003 لكنه استمر في محاولة زعزعة الاستقرار في ليبيريا، الأمر الذي دفع بمجلس الأمن إلى تجميد أصوله وأصول أفراد أسرته بتاريخ 12 آذار/مارس 2004.¹⁵⁹ وساهمت العقوبات الأممية والمحاكم الدولية (بما في ذلك المحكمة الجنائية الدولية) إلى حد كبير في الحد من قدرة تايلور وأنصاره على عرقلة جهود بناء السلام.

وبعد تسليم تايلور للمحاكمة في لاهاي في شهر حزيران/يونيو 2006، عززت العقوبات الأممية جهود بناء السلام الجارية ولم تواجه الحكومة الليبيرية أي تحديات تُذكر من جراء قوات تايلور أو غيرهم من المخزبين المحتملين. فقد وُضعت خطة عملية كيمبرلي لإصدار شهادات المنشأ بنجاح، وشهدت البلاد تقدمًا في إدارة الأخشاب،¹⁶⁰ مما أدى إلى إنهاء العقوبات الأممية القطاعية ذات الصلة.

إنهاء العقوبات: بعد استيفاء شروط الإنهاء

بتاريخ 25 أيار/مايو 2016، تم إنهاء العقوبات المتبقية (حظر الأسلحة على الكيانات غير الحكومية) عند استيفاء شروط الإنهاء المحددة.¹⁶¹

التسلسل: عرض إنهاء العقوبات بشروط ← استئناف العقوبات بشكلٍ متكرر ← الرفع الجزئي ← الإنهاء الكامل

كان يتكرر سيناريو إنهاء العقوبات بشكلٍ كامل وإعادة فرضها من جديد بهدف تعديل مجال تركيزها. وكان يتم رفعها بشكلٍ متسلسل لدى استيفاء شروط إنهاءها.

إيران (2006- حتى تاريخه): اتفاق شامل ومتفاوض عليه لإنهاء العقوبات على مراحل

السياق: الانتشار النووي

بعد أن أكدت إيران صحة المزاعم بشأن تطويرها سرًا لمنشأتين نوويتين غير مُصرَّح بهما بعد، تكثفت في العام 2003 المفاوضات الدبلوماسية مع دول الاتحاد الأوروبي الثلاث (المملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا) وتوسعت لتشمل الولايات المتحدة والصين وروسيا والاتحاد الأوروبي (الدول الأوروبية الثلاث زائدًا الدول الثلاث) في العام 2006.¹⁶² وهدفت المفاوضات إلى حث إيران على التعاون مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية لضمان امتثال أنشطتها النووية لمعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية، واستخدامها للأغراض السلمية لا غير. وبعد أن رفضت إيران حزمة من الحوافز بتنسيق من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة لدفعها إلى تجميد أنشطة التخصيب النووي في آذار/مارس 2005، طالب هذان الأخيران الوكالة الدولية للطاقة الذرية بإحالة الملف الإيراني إلى مجلس الأمن الدولي. وفي شهر حزيران/يونيو 2006، اقترحت الدول الأوروبية الثلاث زائدًا الدول الثلاث إجراء مفاوضات شاملة حول مواضيع عديدة من بينها تعليق إيران لجميع الأنشطة المتصلة بالتخصيب مقابل تعليق مناقشة مجلس الأمن الدولي لبرنامج إيران النووي. وبتاريخ 31 تموز/يوليو 2006، هدّد مجلس الأمن الدولي بفرض عقوبات على إيران ما لم تعلق أنشطتها النووية وتعمل على تسوية القضايا العالقة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية.¹⁶³

رفضت إيران الاقتراح بفرض عليها مجلس الأمن الدولي عقوبات مرتبطة بالانتشار النووي بتاريخ 23 كانون الأول/ديسمبر 2006، وقرر تجميد أصول الأفراد أو الكيانات المشتركة في أنشطة إيران الحساسة من حيث الانتشار النووي أو تطوير منظومات إيصال الأسلحة النووية، أو تلك المرتبطة بها، أو التي تقدم إليها الدعم.¹⁶⁴ وعندما أظهر تقرير الوكالة الدولية للطاقة الذرية في شباط/فبراير 2007 أن إيران فشلت في الامتثال لقراري مجلس الأمن رقم 1696 و1737، تم فرض عقوبات جديدة

¹⁵⁹ قرار مجلس الأمن S/RES/1532 للعام 2004.

¹⁶⁰ بيرستكر وآخرون، تطبيق الأمم المتحدة للعقوبات UN SanctionsApp، 2020 (راجع الحاشية 16).

¹⁶¹ قرار مجلس الأمن S/RES/2288 بتاريخ 25 أيار/مايو 2016.

¹⁶² راجع الرابط الآتي https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/32286/Nuclear%20Agreement.

¹⁶³ قرار مجلس الأمن S/RES/1696 بتاريخ 31 تموز/يوليو 2006.

¹⁶⁴ قرار مجلس الأمن S/RES/1737 بتاريخ 23 كانون الأول/ديسمبر 2006.

بتاريخ 24 آذار/مارس 2007، شملت قائمة موسعة من الأفراد والكيانات المشتركة في الأنشطة النووية والصاروخية، بالإضافة إلى حظر جديد على صادرات الأسلحة من إيران.¹⁶⁵

بتاريخ 21 أيلول/سبتمبر 2009، أفصحت إيران للوكالة الدولية للطاقة الذرية عن وجود مرفق لتخصيب اليورانيوم تحت الأرض بالقرب من مدينة قم، بعد أن اكتشفته وكالات الاستخبارات الغربية. وعلى الرغم من أن إيران أصرت على أن الإفصاح عن المرفق كان متماشياً مع موجباتها القانونية تجاه الوكالة، إلا أن هذه الأخيرة أكدت أنه كان يُفترض بإيران الإعلان عن المرفق بمجرد اتخاذها قرار بنائه. أدى هذا الاكتشاف إلى تعميق الشكوك المحيطة بطموحات إيران النووية وأسفر عن محادثات فاشلة بين الدول الأوروبية الثلاث زائداً الدول الثلاث في جنيف في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2009، وشملت العقوبات الأممية حظر السفر أيضاً. وبتاريخ 9 حزيران/يونيو 2010، تم فرض عقوبات جديدة تركزت على تنفيذ العقوبات الأممية على إيران وإنفاذها من خلال: (1) إنشاء فريق من الخبراء لمراقبة التنفيذ؛ (2) السماح للدول بتفتيش كل الشحنات المشبوهة المتجهة إلى إيران والقادمة منها، ومصادرتها والتخلص منها؛ (3) حظر خدمات التزويد بالوقود من سفن تمتلكها أو تتعاقد معها إيران إذا اشتبّه بأنها تحمل أصنافاً محظور توريدها؛ (4) وتوسيع قائمة العقوبات ليُضاف إليها 40 كياناً وفرداً واحداً ذات صلة بالانتشار النووي الإيراني.¹⁶⁶ وشمل هذا القرار حظراً على الاستثمار في أي نشاط أجنبي تجاري ينطوي على استخراج اليورانيوم أو إنتاج أو استخدام المواد والتكنولوجيا النووية، بالإضافة إلى حظر استيراد أنواع محددة من الأسلحة.¹⁶⁷

وبعد العام 2010، فرض عدد من الدول، سواء على مستوى فردي أو إقليمي، قيوداً إضافية على الاقتصاد الإيراني بشكل عام، بما في ذلك التعاملات المالية مع البنك المركزي الإيراني والاستثمارات في قطاعي النفط والغاز في إيران. وفرضت الولايات المتحدة¹⁶⁸ والاتحاد الأوروبي¹⁶⁹ بشكلٍ خاص (ولكن أيضاً أستراليا وكندا واليابان والنرويج وكوريا الجنوبية) عقوبات أكثر صرامة وشمولية تستهدف الاقتصاد الإيراني. كما فرضت الولايات المتحدة عقوبات خارج الحدود الإقليمية على الكيانات الأجنبية التي تتعامل مع قطاع النفط الإيراني (بما في ذلك المنتجات النفطية المكررة وتوفير تأمين الشحن)¹⁷⁰، ما دفع بعدد متزايد من الشركات الدولية إلى التخلي عن القيام باستثمارات جديدة في إيران. وسمحت الولايات المتحدة لبعض الدول بالاستمرار في استيراد النفط الإيراني (مثل الهند والصين وغيرهما) بموجب اتفاقيات طوعية لتقييد حجم مشترياتهما في العام 2012.¹⁷¹

وفي العام 2012، اعتمد الكونغرس الأميركي تدابير إضافية لتشمل العقوبات أي خدمات متعلقة بالطاقة (التأمين وإعادة التأمين والشحن) والبنية التحتية الاقتصادية الأخرى. كما هدف هذا الإجراء إلى توسيع نطاق أهداف العقوبات لتشمل حقوق الإنسان.¹⁷² وفرض الاتحاد الأوروبي من جهته عقوبات جديدة على قطاع النفط الإيراني، استهدفت البنك المركزي الإيراني بهدف عزل إيران عن الأسواق المالية الدولية، ولا سيما من خلال الحظر المفروض بتاريخ 1 تموز/يوليو 2012 على واردات النفط والأنشطة المالية (بما في ذلك التأمين/إعادة التأمين على واردات النفط والغاز الإيرانية)¹⁷³. وفي شهر آذار/مارس 2012، تلقت جمعية الاتصالات المالية العالمية بين البنوك ومقرها بروكسل أمراً بعزل إيران بشكل أكبر، فجرى قطع البنوك الإيرانية عن نظام التحويل المصرفي الإلكتروني الدولي.¹⁷⁴

أسفرت الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية في إيران في العام 2013 عن فوز غير متوقع لرجل الدين المعتدل حسن روحاني، ما أحدث تغييراً في ديناميكيات التفاوض. ففي غضون عام، وبتاريخ 24 تشرين الثاني/نوفمبر 2013، تم الإعلان عن خطة عمل مشتركة في جنيف لتكون بمثابة خارطة طريق للأطراف في سعيها إلى التوصل إلى حل شامل. وبعد أقل من عامين، أي بتاريخ 14 تموز/يوليو 2015، أعلنت إيران والدول الأوروبية الثلاث زائداً الدول الثلاث عن توصلها إلى اتفاقية طويلة الأجل، وهي خطة العمل الشاملة المشتركة. وبتاريخ 20 تموز/يوليو 2015، أيد مجلس الأمن الدولي خطة العمل الشاملة المشتركة وحث على

¹⁶⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/1747 بتاريخ 24 آذار/مارس 2007.

¹⁶⁶ قرار مجلس الأمن S/RES/1929 بتاريخ 9 حزيران/يونيو 2010.

¹⁶⁷ المصدر نفسه.

¹⁶⁸ للاطلاع على قائمة العقوبات الأميركية الكاملة على إيران في الوقت الحالي، راجع <https://www.state.gov/iran-sanctions/>

¹⁶⁹ للاطلاع على قائمة عقوبات الاتحاد الأوروبي الكاملة على إيران في الوقت الحالي، راجع

<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>

¹⁷⁰ الأمر التنفيذي رقم 13590 بتاريخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2011.

¹⁷¹ بموجب قانون الإنذ بمخصصات الدفاع الوطني.

¹⁷² للمزيد من المعلومات، راجع كينيث كاتزمان، "العقوبات الأميركية"، دائرة البحوث بالكونغرس، تشرين الأول/أكتوبر 2012.

¹⁷³ قرار المجلس 2012/35/CFSP بتاريخ 23 يناير/كانون الأول 2012.

¹⁷⁴ راجع https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/128959.pdf

تنفيذها من خلال القرار رقم 2231، كما أعاد نشر الخطة بالكامل كمرفق للقرار.¹⁷⁵ وقرر مجلس الأمن في هذا القرار أنه في التاريخ الموافق لمرور عشر سنوات على يوم اعتماد خطة العمل، ينتهي العمل بأحكام القرارات السابقة، وذلك بعد استلامه لتقرير من الوكالة الدولية للطاقة الذرية تؤكد فيه أن إيران اتخذت الخطوات المطلوبة. وقرر استبدال هذه الأحكام بتدابير تقييدية مفصلة في الاتفاقية (المرفق ب). ووضع المجلس آلية "العودة إلى السابق" لتدخل حيز التنفيذ إذا فشلت آليات تسوية المنازعات في حل النزاعات الناجمة عن عدم امتثال الأطراف لشروط الاتفاقية. دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ بتاريخ 18 تشرين الأول/أكتوبر 2015 (تاريخ اعتماد خطة العمل الشاملة المشتركة) وبدأ تنفيذها بعد 90 يوماً، أي بتاريخ 16 كانون الثاني/يناير 2016 (تاريخ التنفيذ).

وبين شهري كانون الثاني/يناير 2016 وأيار/مايو 2019، أبلغت الوكالة الدولية للطاقة الذرية مجلس الأمن 15 مرة أن إيران تحترم التزاماتها النووية بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة¹⁷⁶. وقد تحققت مراراً وتكراراً من عدم وجود أي مواد نووية غير معلنة، ومن عدم تحويل المواد المعلنة، والتطبيق المؤقت للبروتوكول الإضافي لمعاهدة عدم الانتشار، فضلاً عن الامتثال لتدابير الشفافية الأخرى المتفق عليها.

نوع التخفيف: رفع العقوبات المرحلي والمتفاوض عليه بموجب اتفاق شامل

في البداية، تم رفع عدد كبير من العقوبات، مثل العديد من عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ويمكن القول إن كافة العقوبات الأممية تم رفعها. إلا أنه تم استبدال "العقوبات" الأخيرة بـ "تدابير تقييدية" وهي تعادل العقوبات في وظيفتها، وتكون مفروضة لفترة زمنية محددة. ظلت بعض العقوبات غير المتعلقة بالمجال النووي سارية من قبل كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وعلى الرغم من انسحاب هذه الأخيرة من الاتفاق وسعيها إلى تطبيق أحكام "العودة إلى السابق"، انتهى حظر الأسلحة في تشرين الأول/أكتوبر 2020 كما هو مقرر في خطة العمل الشاملة المشتركة. إذا ظل الاتفاق ساري المفعول، سيتم رفع العقوبات المفروضة على الأفراد والشركات بحلول شهر تشرين الأول/أكتوبر 2023، وسيُصار إلى إنهاء القيود المتبقية على برنامج إيران النووي في العام 2025. أما في الوقت الحالي، فلم تعد إيران ملتزمة بشروط الاتفاق، معزياً السبب إلى إعادة فرض العقوبات الأمريكية. يعتبر العديد من المراقبين أن إيران تعتمد هذا الموقف لضمان إبقاء هامش من التفاوض لصالحها، حيث تتفاوض الولايات المتحدة حالياً على عودتها إلى الاتفاق لدحر الانتهاكات الإيرانية الأخيرة.

نتيجة التخفيف: النجاح غالباً

قبل انسحاب الولايات المتحدة الأحادي الطرف من الاتفاق في العام 2018، كانت إيران تمتثل تمام الامتثال إلى شروطه (وفقاً للوكالة الدولية للطاقة الذرية).

إنهاء العقوبات: لا ينطبق. (ما زالت العقوبات سارية المفعول)

لا تزال إيران خاضعة إلى العقوبات التي دخلت حالياً في المرحلة الثانية من الرفع المرحلي المنصوص عليه في خطة العمل الشاملة المشتركة. تم شطب إيران من نظام العقوبات الأممية المقرر إنهائه بالكامل في العام 2025 إذا احترمت جانبها من الاتفاق وإذا لم يتم فرض أي عقوبات جديدة. تظل عقوبات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي المطبقة على مسائل أخرى (غير نووية) سارية، كما هو مسموح بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة. ولا يؤثر انسحاب الولايات المتحدة من الاتفاق على هذا الجدول الزمني من الناحية القانونية. ومن المقرر رفع جميع العقوبات الأممية (وعقوبات الاتحاد الأوروبي) في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2025، لكن تبقى المسألة رهن ما إذا كانت الولايات المتحدة ستعود للانضمام إلى خطة العمل الشاملة المشتركة وكيف.

التسلسل: إنهاء العقوبات على مراحل (الرفع الانتقائي ← الرفع الجزئي ← الإنهاء الكامل)

تم التفاوض حول التسلسل الكامل للإنهاء - بدءاً من الإنهاء الانتقائي الفوري لبعض جوانب العقوبات النووية، يليه رفع حظر الأسلحة، ورفع حظر السفر على الأفراد وتجميد أصولهم، وإنهاء العقوبات النووية المتبقية - وتم إدراج هذا التسلسل في اتفاق اعتمده لاحقاً مجلس الأمن.

¹⁷⁵ قرار مجلس الأمن S/RES/2231 بتاريخ 20 تموز/يوليو 2015.

¹⁷⁶ بيرستكر وآخرون، تطبيق الأمم المتحدة للعقوبات UN SanctionsApp، 2020 (راجع الحاشية 16).

5. الدروس المستفادة من عمليات تخفيف العقوبات السابقة

كثيرًا ما يتم اللجوء إلى تخفيف العقوبات لمعالجة عددٍ من الأوضاع، مثل حل النزاعات المسلحة (أنغولا، والعراق، وليبيريا، ويوغوسلافيا السابقة)، وحماية حقوق الإنسان في ظل الولايات الاستبدادية (بيلاروس وميانمار وكوبا)، ومكافحة الإرهاب (ليبيا، وحركة طالبان). وتشمل الأسباب كذلك تغيير الحكومة المخالف للدستور (هايتي)، والعلاقات الدبلوماسية المتوترة (كوبا)، وانتشار الأسلحة النووية (إيران).

ولكن تجدر الإشارة إلى أن لا علاقة للهدف السياسي بنوع العقوبات التي يتم تخفيفها. مثلاً، تم شطب أسماء انتقائياً عن لائحة العقوبات لتشجيعهم على تغيير سلوكهم (حركة طالبان، وبيلاروس)، أو الحث على الالتزام باتفاق معين (إيران)، أو وصم النخب العسكرية (هايتي، وميانمار)، أو منع المخربين من زعزعة استقرار النظام الجديد (هايتي، والعراق)، أو الإيقاع بين الفصائل المختلفة (حركة طالبان)، أو محاولة إنهاء نظام العقوبات (أنغولا، والعراق). أما بالنسبة إلى مبادرات حسن النية والتخفيف من تنفيذ العقوبات والإعفاءات، فاستُخدمت كمحاولة لتطبيع العلاقات الدبلوماسية (كوبا)، في حين استُخدم تعليق العقوبات لحث الجهة المستهدفة على وقف دعمها للإرهاب (ليبيا)، أو توقيع إتفاق سلام (يوغوسلافيا السابقة، وهايتي)، أو الإستمرار في تنفيذ إتفاق السلام (أنغولا). واستُخدم رفع العقوبات الجزئي لتشجيع إحراز تقدم إضافي في تنفيذ الإصلاحات الداخلية (ميانمار)، أو دعم جهود بناء السلام (ليبيريا)، أو تعزيز عمليات الانتقال السياسي (العراق)، أو تسوية وضع ما من خلال دفع الأطراف المستهدفة إلى تقديم التنازلات المدروسة والمتبادلة (إيران).

كما يتبين من حالات تخفيف العقوبات السابقة، يمكن تخفيف العقوبات، ليس فقط عند استيفاء شروط محددة (ليبيا، وليبيريا، ويوغوسلافيا السابقة) أو عند إحراز بعض التقدم في القضايا الرئيسية (بيلاروس، وهايتي، وميانمار)، ولكن أيضاً عندما يكون الهدف من التخفيف حث الأطراف على إحراز التقدم (كوبا، وإيران، وطالبان).¹⁷⁷ وهذا أمر مشجع، حيث يمكن استخدام تخفيف العقوبات لتحفيز التغيير والمكافأة عليه من جهة، أو محاولة المحافظة على التقدم المحرز من جهة ثانية. بعبارة أخرى، يمكن توسيع نطاق الاستفادة من تخفيف العقوبات ليشمل مجموعة مختلفة من السياقات والأهداف السياسية.

يسهل تحقيق بعض الأهداف أكثر من غيرها من خلال تخفيف العقوبات. فعلى سبيل المثال، يُعد حث الأطراف على الجلوس إلى طاولة المفاوضات (حركة طالبان)، أسهل من حثها على توقيع اتفاق (يوغوسلافيا السابقة) أو تنفيذه (هايتي). وبالمثل، يسهل إحراز تقدم في الإصلاحات الديمقراطية المرجوة (ميانمار) أو في القضايا غير المباشرة (بيلاروس) أكثر من إحداث تغيير دائم في معاملة الأطراف المستهدفة لمواطنيها. ومن الأسهل تقديم مبادرات لتحسين العلاقات الثنائية (بيلاروس، وكوبا) ورفع العقوبات تدريجياً في حالات بناء السلام (ليبيريا) أو عمليات الانتقال السياسية (العراق) من دفع الأطراف المستهدفة إلى الامتثال لمطالب الجهة الفارضة للعقوبات بالكامل (ليبيا) أو التوصل إلى تسوية طويلة الأمد لصراعات قديمة ومتعددة الأبعاد (إيران).

ويعتمد مدى نجاح كل حالة من حالات التخفيف على طبيعة أطراف النزاع. فعلى سبيل المثال، تزيد احتمالية حل النزاع باستخدام تخفيف العقوبات عند التفاوض مع دولة قوية وموحدة (ليبيا، وإيران) مقارنةً ببيئة معقدة فيها عدد كبير من المجموعات المسلحة غير التابعة للدولة (أنغولا، وليبيريا) أو دولة تزداد ضعفاً إزاء التحديات التي تواجه الشرعية الداخلية (يوغوسلافيا السابقة). ومع ذلك، سرعان ما قد تعاود الدول الاستبدادية القوية سلوكها الإشكالي، ما يمنع النجاحات من أن تدوم، خاصة عندما تكون أهداف العقوبات مرتبطة بحقوق الإنسان ودعم الديمقراطية (بيلاروس، وميانمار). أما المراحل الانتقالية في الدول الأضعف (العراق، وليبيريا) فقد تسفر عن الرفع التدريجي للعقوبات بعد استيفاء معايير محددة.

بشكل عام، لا يوجد تسلسل ثابت في طرق تخفيف العقوبات المعتمدة سابقاً. ففي حين أن مبادرات حسن النية تسبق في العادة إنهاء العقوبات الرسمي والكامل، لم تتجاوز بعض حالات التخفيف عروض شطب الأسماء الانتقائي عن قوائم العقوبات (حركة طالبان)، أو تخفيف الإعفاءات والتنفيذ على الصعيد الوطني (كوبا). وإذا نجحت عمليات التعليق، يمكن الانتقال من تعليق العقوبات الجزئي لفترة محدودة من الزمن إلى الرفع الجزئي (أنغولا)، أو الانتقال من تعليق العقوبات الانتقائي (يوغوسلافيا السابقة) إلى إنهائها بالكامل، أو من عروض التعليق المشروط إلى التعليق الكامل والإنهاء القاطع (ليبيا). يمكن أن تؤدي عمليات الرفع الجزئي إلى إنهاء أنواع معينة من العقوبات تدريجياً لإنهاء نظام العقوبات تدريجياً (ليبيريا، والعراق). ومع ذلك، يمكن الرجوع عن قرارات معينة بتخفيف العقوبات عند الضرورة. فعلى سبيل المثال، تم التراجع عن الرفع الجزئي للعقوبات المفروضة على كوبا

¹⁷⁷ أنيا وغروفوجيل، 2019، يقولان إن أقل من نصف أنظمة العقوبات انتهت باقناع الأطراف بالامتثال، ولو قليلاً، بمطالبها. (راجع الحاشية 1).

لأسباب سياسية داخلية لا علاقة لها بنتيجة التخفيف، بينما أعيد فرض العقوبات المعلّقة في هايتي وتوسيع نطاقها من جراء عدم إحراز أي تقدم في تنفيذ الحل السياسي المتفق عليه.

ويمكن ملاحظة نتيجة مماثلة في ميانمار وبيلاروس، حيث فُرضت أنواع جديدة من العقوبات في أعقاب تدهور الوضع الداخلي على الرغم من الرفع الجزئي السابق للعقوبات. وبالتالي، يمكن دائماً الرجوع عن قرارات تخفيف أي نوع من العقوبات كرد على التطورات السلبية (هايتي)، أو فرض تدابير جزائية جديدة (بيلاروس، وميانمار)، بغض النظر عن حجم التخفيف الذي كان معتمداً.

قد تتفاوت الأنواع المختلفة من تخفيف العقوبات من حيث الفائدة، وذلك بحسب الهدف من كل منها. تعتبر عروض التخفيف مُفيدة بشكل خاص عند استخدامها كحوافز، سواء كانت تنطوي على تخفيف الإعفاءات والتخفيف من تنفيذ العقوبات (كوبا)، أو شطب الأسماء (حركة طالبان)، أو تعليق العقوبات (ليبيا، ويوغوسلافيا السابقة)، أو رفعها جزئياً (إيران). وتضمن عمليات التعليق لفترة محدودة من الزمن (أنغولا، ويوغوسلافيا السابقة) والتعليق والإنهاء بشروط (ليبيا، ويوغوسلافيا السابقة) امتثال الأطراف أكثر من التعليق لأجل غير مسمى (هايتي) أو الرفع الجزئي (ميانمار) وعمليات الرفع الانتقائية (بيلاروس) التي تهدف إلى المكافأة على التقدم المحدود.

الجدول 2: لمحة عامة عن حالات منتقاة سابقة جرى فيها تخفيف العقوبات

دراسة الحالة	الجهة الأساسية الفارضة للعقوبات	الفترة الزمنية	السياق	نوع التخفيف	الهدف من التخفيف	نتيجة التخفيف	وضع العقوبات الحالي	التسلسل
مبادرات حسن النية والتخفيف من تنفيذ العقوبات وتعديل الإعفاءات								
كوبا	الولايات المتحدة	1960 - حتى تاريخه	دعم العلاقات الدبلوماسية وحقوق الإنسان والديمقراطية	مبادرات حسن النية والتخفيف من تنفيذ العقوبات على الصعيد الوطني والإعفاءات المخففة	تطبيع العلاقات الدبلوماسية واستئناف العلاقات التجارية	نجاح جزئي في تطبيع العلاقات الدبلوماسية	ما زالت العقوبات مستمرة (تم التراجع عن قرار التخفيف اعتبارًا من العام 2017 لأسباب سياسية محلية أخرى)	1. تخفيف الإعفاءات 2. الرفع الجزئي 3. تخفيف الإعفاءات والتخفيف من تنفيذ العقوبات على الصعيد الوطني 4. إعادة فرضها
عمليات الشطب الانتقائية								
حركة طالبان	الأمم المتحدة	1999 - حتى تاريخه	مكافحة الإرهاب والنزاع المسلح	شطب الأسماء الانتقائي عن قوائم العقوبات وتخفيف الإعفاءات	تسهيل المفاوضات وتحفيز الهدنة مع النظام	نجاح في إحضار الأشخاص إلى طاولة المفاوضات، لكن فشل في تسوية النزاع	ما زالت العقوبات مستمرة (ولا تغيير ملحوظ منذ العام 2011)	1. عمليات شطب الأسماء الانتقائية 2. تخفيف الإعفاءات 3. عروض لشطب الأسماء بشكل انتقائي
بيلاروس	الاتحاد الأوروبي	2004 - حتى تاريخه	دعم حقوق الإنسان والديمقراطية	تعليق انتقائي وجزئي لفترة محدودة من الوقت لقوائم العقوبات، وشطب الأسماء الانتقائي	تحفيز احترام الديمقراطية وحقوق الإنسان ومكافحة الجهود الدبلوماسية الإقليمية	نجاح جزئي في بعض مجالات سيادة القانون واحترام العملية الانتخابية، لكن التقدم لم يدم طويلاً	ما زالت العقوبات مستمرة (تم الرجوع عن قرار التخفيف منذ العام 2020 بسبب تدهور حالة حقوق الإنسان)	1. تعليق بعض قوائم العقوبات بشكل انتقائي ولفترة محدودة من الوقت 2. عمليات شطب الأسماء الانتقائية 3. إعادة فرضها
تعليق العقوبات								

أنغولا	الأمم المتحدة	1993-2002	نزاع مسلح	تعليق جزئي ومتكرر لفترة محدودة من الوقت	المكافأة على التقدم المحرز في الوساطة	نجاح في تشجيع إحراز المزيد من التقدم في المصالحة الوطنية	تم إنهاء العقوبات بالكامل بعد إحراز تقدم في عملية السلام	1. التعليق الجزئي والمتكرر لفترة محدودة من الوقت 2. الإنهاء الجزئي 3. الإنهاء الكامل
يوغوسلا فيا السابقة	الأمم المتحدة	1991-1996	نزاع مسلح	عمليات تعليق العقوبات وإنهائها على مراحل وبشكل متسلسل وجزئي	تحقيق تقدم في مسار الوساطة	نجاح في حمل الأطراف على توقيع اتفاقية السلام والامتثال بها	تم إنهاء العقوبات بالكامل بعد تحقيق غاياتها	1. التعليق الجزئي والمشروط لفترة محدودة من الوقت 2. الإنهاء الجزئي والمرحلي والتعليق الانتقائي لفترة غير محدودة 3. الإنهاء الكامل والمشروط
هايتي	الأمم المتحدة	1993-1994	تغيير الحكومة المخالف للدستور	تعليق كامل لفترة غير محدودة	المكافأة على التقدم المحرز في الوساطة	فشل في تشجيع إحراز المزيد من التقدم في تنفيذ الاتفاق	تم إنهاء العقوبات بالكامل بعد تحقيق غاياتها	1. التعليق الكامل 2. إعادة الفرض 3. توسيع نطاق العقوبات 4. الإنهاء
ليبيا	الأمم المتحدة	1992-2003	دعم الدولة للإرهاب	تعليق كامل ومشروط	الحفاظ على نفوذ لضمان الامتثال	نجاح في حمل الأطراف إلى الامتثال لمطالب الأمم المتحدة	تم إنهاء العقوبات بالكامل بعد تحقيق غاياتها	1. عرض التعليق المشروط 2. التعليق الكامل 3. الإنهاء
رفع العقوبات بشكل جزئي								
ميانمار	الاتحاد الأوروبي	1990- حتى تاريخه	حقوق الإنسان ودعم الديمقراطية وسيادة القانون	تعليق العقوبات بشكل جزئي لمدة محدودة من الوقت، ما أدى إلى رفعها جزئياً	مكافأة التقدم المحرز في الإصلاحات السياسية والتشجيع على إحراز المزيد، واحترام العمليات الديمقراطية وحقوق الإنسان	نجاح جزئي في حل الأطراف على الشروع في إصلاحات محلية	ما زالت العقوبات مستمرة (تم الرجوع عن قرار التخفيف في العام 2018 بسبب ارتكاب جيش ميانمار لانتهاكات حقوق الإنسان)	1. التعليق الجزئي والانتقائي لفترة محدودة من الوقت 2. التعليق الجزئي + مبادرات حسن النية 3. الرفع الجزئي 4. إعادة الفرض

العراق	الأمم المتحدة	1990- حتى تاريخه	نزاع مسلح ← دعم عملية الانتقال السياسي	تخفيف العقوبات التدريجي من خلال رفعها جزئياً، وشطب الأسماء الانتقائي والإعفاءات	إرخاء نظام العقوبات	نجاح في تقليص قائمة العقوبات من خلال شطب الكيانات التي لا تشكل تهديداً	ما زالت العقوبات مستمرة (بحق الأفراد بشكل أساسي)	1. رفع معظم العقوبات بشكل جزئي + إضافة عقوبات جديدة (وأهداف جديدة) 2. رفع العقوبات جزئياً وتدرجياً 3. عمليات شطب الأسماء الانتقائية
ليبيريا	الأمم المتحدة	1992- 2016	نزاع مسلح ← عقوبات ثانوية ← بناء السلام	عمليات تعديل العقوبات ورفعها بشكل متسلسل وجزئي	تعديل الأهداف من نظام العقوبات	نجاح في تعزيز بناء السلام وتقوية إدارة الموارد الطبيعية	تم إنهاء العقوبات بالكامل بعد تحقيق غاياتها	1. عروض إنهاء العقوبات بشروط 2. استئناف العقوبات بشكل متكرر (كالإنهاء الكامل وإعادة الفرض الفوري) 3. عمليات الرفع الجزئي 4. الإنهاء الكامل
ايران	الأمم المتحدة	2006- حتى تاريخه	عدم الانتشار	اتفاق شامل ومتفاوض عليه لإلغاء العقوبات على مراحل	تحقيق الامتثال الكامل لمعاهدة حظر الانتشار النووي	نجاح إلى أن انسحبت الولايات المتحدة من الاتفاق في العام 2018	ما زالت العقوبات مستمرة (يتم تخفيفها بشكل مستمر وفقاً خطة العمل الشاملة المشتركة)	إنهاء العقوبات على مراحل: 1. رفع العقوبات بشكل انتقائي 2. عمليات الرفع الجزئي 3. الإنهاء الكامل

6. إمكانية تطبيق هذه الحالات على سوريا

6.1 نوع العقوبات المفروضة

يُعد نظام العقوبات المفروض على سوريا من أكثر أنظمة العقوبات الدولية قسوةً وتشعبًا في العالم. وقد فرض لطاقفة واسعة من الأهداف، منها وقف الأعمال العدائية، والدفاع عن حقوق الإنسان، ومكافحة الإرهاب، والأسلحة الكيميائية، وانتهاكات القانون الدولي الإنساني، وحماية التراث الثقافي السوري.¹⁷⁸

كانت الولايات المتحدة أول من فرض عقوبات محددة الأهداف على سوريا في خلال انتفاضات "الربيع العربي" والنزاع المسلح الذي تبعها في نيسان/أبريل 2011.¹⁷⁹ واستمرت في تجديدها وتوسيعها في السنوات اللاحقة بموجب سلطاتها القانونية، مثل الأوامر التنفيذية الصادرة عن الرئيس¹⁸⁰ والقوانين العامة (القوانين) الصادرة عن الكونغرس¹⁸¹. تشمل العقوبات الأمريكية على سوريا تجميد الأصول وحظر السفر (بحق المسؤولين السوريين والأفراد الآخرين والشركات والكيانات الأخرى، بما في ذلك الجماعات المصنفة في لائحة الإرهاب)، وحظر الأسلحة ومجموعة واسعة من العقوبات القطاعية (بما في ذلك حظر المساعدات الخارجية الأمريكية للحكومة السورية، ووقف دعم المؤسسات المالية الدولية لسوريا، وحظر على استيراد النفط وغيره من المنتجات السورية، وفرض القيود على الشركات الأمريكية وغير الأمريكية التي تدعم برامج الطاقة والبناء وأسلحة الدمار الشامل في سوريا، وغيرها من القيود المالية والاستثمارية).

وشملت ضوابط التصدير المفروضة (بما في ذلك حظر تصدير الخدمات الأمريكية إلى سوريا) كافة السلع الآتية من الولايات المتحدة تقريبًا، لتعادل حظرًا فعليًا على الدولة بأكملها. علاوة على ذلك، يمنح قانون "باتريوت أكت لمكافحة الإرهاب" الجهات الرقابية الأمريكية صلاحية مراقبة كل تحويل للأموال بالدولار في البنوك المرابطة الأمريكية.¹⁸² وهذا يعني أنه يمكن محاكمة كل من يحول الأموال بالدولار الأمريكي إلى سوريا إذا تبين أنه ينتهك اللوائح التنظيمية الأمريكية لمكافحة غسل الأموال (AML) أو مكافحة تمويل الإرهاب (CTF). وتقدم الولايات المتحدة بعض الإعفاءات بموجب تراخيص (تراخيص عامة) واستثناءات (تراخيص خاصة) في ما يتعلق بسوريا، لكي تتواصل أنواع معينة من الأنشطة الإنسانية.¹⁸³

أصبح قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا نافذًا بتاريخ 21 كانون الأول/ديسمبر 2019.¹⁸⁴ ينص القانون بشكلٍ أساسي على عقوبات تجميد الأصول وحظر السفر. وهو يشكّل توسيعًا لنطاق العقوبات الأمريكية خارج الحدود الإقليمية، من خلال حظر الأفراد والشركات والكيانات الأخرى في البلدان الثالثة من مزاوله أنواع معينة من التجارة مع سوريا والحكومة (بما في ذلك مصرف سوريا المركزي)، ومع الأشخاص والشركات الخاضعة إلى العقوبات الأمريكية. وقد أثار القانون الجديد هذا مخاوف

¹⁷⁸ للاطلاع على لمحة عن العقوبات المفروضة على سوريا من قبل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، راجع مركز كارتر، 2020 (الحاشية 27). وللاطلاع على لمحة عن العقوبات الأممية المفروضة على سوريا عبر نظام العقوبات العالمي لمكافحة الإرهاب رقم 2253/1989/1267، راجع بيرستكر وآخرون، تطبيق الأمم المتحدة للعقوبات UN SanctionsApp، 2020 (الحاشية 16).

¹⁷⁹ وكانت الولايات المتحدة قد فرضت عقوبات على أهداف سورية منذ السبعينات عند تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب في العام 1979. واتخذت مجموعة مختلفة من التدابير في العقد الأول من الألفية الجديدة لأسباب منها دعم سوريا للإرهاب وأنشطتها في لبنان: الأمر التنفيذي 13338 بتاريخ 5 أيار/مايو 2004، والأمر التنفيذي رقم 13399 بتاريخ 26 نيسان/أبريل 2006، والأمر التنفيذي رقم 13460 بتاريخ 15 شباط/فبراير 2008.

¹⁸⁰ الأمر التنفيذي رقم 13572 بتاريخ 29 نيسان/أبريل 2011؛ الأمر التنفيذي رقم 13573 بتاريخ 18 أيار/مايو 2011؛ الأمر التنفيذي رقم 1382 بتاريخ 18 آب/أغسطس 2011؛ الأمر التنفيذي رقم 13606 بتاريخ 23 نيسان/أبريل 2012؛ والأمر التنفيذي رقم 13608 بتاريخ 1 أيار/مايو 2012. كما فرضت الولايات المتحدة مجموعة من العقوبات "الخاصة بسوريا"، تشمل الأمر التنفيذي رقم 13894 بتاريخ 14 أكتوبر/تشرين أول 2019. للاطلاع على مختصر العقوبات الأميركية المفروضة حاليًا على سوريا، راجع مركز كارتر، 2020 (الحاشية 27).

¹⁸¹ القوانين: قانون قيصر لحماية المدنيين في سوريا للعام 2019 (الأقسام 7404-7438 من قانون الإذن بمخصصات الدفاع الوطني للسنة المالية 2020)؛ وقانون خفض التهديد الإيراني وحقوق الإنسان في سوريا لسنة 2012 (مجلس النواب 1905) (القوانين العامة 112-158)؛ وقانون مكافحة الإرهاب وعقوبة الإعدام للعام 1996، قانون الولايات المتحدة § 18 البند 2332؛ وقانون الصلاحيات الاقتصادية في حالات الطوارئ الدولية، قانون الولايات المتحدة § 50 §§ 1706-1701؛ قانون حالات الطوارئ الوطنية، قانون الولايات المتحدة § 50 §§ 1651-1601؛ § 5 البند 5 من قانون الأمم المتحدة للمشاركة للعام 1945، قانون الولايات المتحدة § 22 البند 87ج.

¹⁸² "توحيد وتعزيز أميركا من خلال توفير الأدوات الملزمة المطلوبة لاعتراض وعرقلة الإرهاب" أو "قانون باتريوت أكت" للعام 2001.

¹⁸³ راجع <https://www.state.gov/syria-sanctions/>

¹⁸⁴ بموجب الأمر التنفيذي رقم 13894 بتاريخ 14 تشرين الأول/أكتوبر 2019 (للمزيد من التفاصيل، راجع <https://www.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act/> و <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/17/2019-22849/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-syria>)

كبيرة في أوساط الأطراف العاملة في المجال الإنساني وواضعي السياسات، إلا أنه لم يحدث أي فرق في ظل العقوبات الصارمة المفروضة أصلاً على الأهداف نفسها.¹⁸⁵

لكن ما ميّز هذا القانون هو طبيعة عقوباته الخارجة عن الحدود الإقليمية، ما مكّنه من ممارسة الضغط على شركاء سوريا التجاريين في العالم.¹⁸⁶ تنتهي صلاحية القانون في كانون الأول/ديسمبر 2024 وهو يتضمن عددًا من بنود الإعفاءات التي يمكن للسلطة التنفيذية تطبيقها من أجل تعليق بنود قانون قيصر بشكل جزئي أو كامل إذا كانت الحكومة السورية تستوفي معايير معينة.¹⁸⁷

بشكل عام، تشمل العقوبات الأمريكية المختلفة على سوريا حاليًا تجميد أصول 652 هدفًا (433 فردًا يخضعون أيضًا لحظر السفر، و171 كيانًا، و38 طائرة، و10 سفن) بموجب برنامج عقوبات سوريا، و15 هدفًا (4 أفراد و11 كيانًا) بموجب قانون قيصر، و38 هدفًا (31 فردًا و7 كيانات) بموجب الأمر التنفيذي رقم 13894. تم فرض عقوبات إضافية محددة الأهداف مع دول الخليج على شخصين و4 كيانات ذات صلة بتنظيم داعش.¹⁸⁸

وفرض الاتحاد الأوروبي تدابير التقييدية الشاملة على الأهداف السورية لأول مرة في أيار/مايو 2011¹⁸⁹، ثم قام بتجديدها وتوسيعها في السنوات اللاحقة¹⁹⁰. وهي تشمل حاليًا تجميد أصول 283 فردًا (يخضعون أيضًا لحظر السفر) و70 كيانًا¹⁹¹، وحظرًا على الأسلحة (بما في ذلك المواد والمعدات المستخدمة لقمع المدنيين ومراقبتهم) والتدابير القطاعية التي تستهدف (من بين أمور أخرى) القطاعات المصرفية والمالية والتجارية وقطاع الاتصالات والطاقة في سوريا (بما في ذلك حظر استيراد المنتجات النفطية السورية ونقلها وتأمينها). وفي العام 2018، اعتمد الاتحاد الأوروبي نظام عقوبات قطاعي محدد مح (أو أحيانًا) يركز على الأسلحة الكيميائية¹⁹² وكان مماثلًا إلى حد كبير للتدابير الأمريكية¹⁹³، وبعض العقوبات التي تطبقها المملكة المتحدة¹⁹⁴ وأستراليا وكندا¹⁹⁵. ويمنح الاتحاد الأوروبي إعفاءات وتراخيص إنسانية (استثناءات) بهدف السماح بإيصال المساعدات الإنسانية إلى سوريا.

ناقش مجلس الأمن الدولي قرارات مختلفة تتضمن اقتراحات لفرض عقوبات على أهداف سورية في ما يتعلق بالنزاع وانتهاك الأعراف الدولية (بما في ذلك استخدام الأسلحة الكيميائية ضد المدنيين)، ولكنه كان في كل مرة يصطدم بحق النقض (الفيتو) من قبل كل من روسيا والصين. وبهذه الطريقة، لم تعتمد الأمم المتحدة نظام عقوبات خاص بها على سوريا، إلا أنها تتمتع بنظام عقوبات خاص بمكافحة الإرهاب تخضع إليه الجماعات المسلحة من غير الدول في سوريا (بما في ذلك داعش وهيئة تحرير الشام).¹⁹⁶ وتشمل هذه العقوبات تجميد الأصول وحظر السفر وحظر توريد الأسلحة. كما فرض عدد من الدول والمنظمات الإقليمية الأخرى عقوبات مستقلة على أهداف سورية، بما في ذلك جامعة الدول العربية وتركيا وسويسرا وكندا وأستراليا والنرويج واليابان. وتفرض المملكة المتحدة منذ خروجها من الاتحاد الأوروبي عقوباتها الخاصة على أهداف سورية مشابهة لتلك التي يفرضها الاتحاد الأوروبي.¹⁹⁷ علاوة على ذلك، قامت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية بإدراج سوريا على قائمتها الرمادية، ما يعني أنها ولاية قضائية خاضعة إلى المراقبة الشديدة.¹⁹⁸

¹⁸⁵ مركز كارتر، 2020 (الحاشية 27)

¹⁸⁶ سمير عيطا، "العواقب غير المقصودة للتدابير الأمريكية والأوروبية الأحادية الطرف على الاقتصاد السوري وشركاته الصغيرة والمتوسطة"، مركز كارتر، 2020 (الحاشية رقم 27).

¹⁸⁷ مركز كارتر، 2020 (الحاشية رقم 27).

¹⁸⁸ للاطلاع على كافة الأسماء الخاضعة للعقوبات الأميركية، راجع <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>

¹⁸⁹ لائحة المجلس (الاتحاد الأوروبي) رقم 442/2011 بتاريخ 9 أيار/مايو 2011.

¹⁹⁰ للاطلاع على لمحة عامة عن التدابير القانونية ذات الصلة، راجع خارطة عقوبات الاتحاد الأوروبي (الحاشية 5).

¹⁹¹ راجع <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/27/syria-council-extends-sanctions-against-the-regime-for-another-year/>

¹⁹² قرار المجلس (السياسة الخارجية والأمنية المشتركة) رقم 2018/1544 بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2018.

¹⁹³ المفروضة بموجب القانون الأميركي لمراقبة الأسلحة الكيميائية والبيولوجية والقضاء على هذه الحرب للعام 1991.

¹⁹⁴ عقوبات على الأسلحة الكيميائية (لوائح الخروج من الاتحاد الأوروبي) 2019.

¹⁹⁵ كلارا بورتيليا وإيركا موري، "نظام عقوبات الاتحاد الأوروبي المتعلق باستخدام الأسلحة الكيميائية: التمسك بأحد المحرمات تحت المجهر"، ملخص معهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية، تموز/يوليو 2020، "The EU's Chemical Weapons Sanctions Regime: Upholding a Taboo under Attack," EUISS Brief

Portela, Clara & Moret, Erica, "The EU's Chemical Weapons Sanctions Regime: Upholding a Taboo under Attack," EUISS Brief

<https://www.iss.europa.eu/content/eu-s-chemical-weapons-sanctions-regime>

¹⁹⁶ قرارات مجلس الأمن رقم S/RES/1267 بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 1999، وS/RES/1989 بتاريخ 17 حزيران/يونيو 2011، وS/RES/2253 بتاريخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2015.

¹⁹⁷ المصدر نفسه.

¹⁹⁸ راجع <https://www.fatf-gafi.org/countries/#Syria>

6.2 إعتبرات عامة

نظرًا إلى طبيعة العقوبات الدولية المفروضة حاليًا على سوريا – أي العقوبات المنسقة المستقلة التي تفرضها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة والجهات الفاعلة الأخرى، بالإضافة إلى العقوبات الأممية الخاصة بمكافحة الإرهاب والتدابير المتعلقة بالأسلحة الكيميائية – يمكن أن نعطي ملاحظات عامة حول إمكانيات التخفيف، لنقدّم بعدها توصيات محددة مستمدة من التجارب الأخرى.

أولاً، يُعد تخفيف العقوبات المستقلة أسهل من تخفيف العقوبات المتعددة الأطراف. دائمًا ما يصعب التوصل إلى اتفاق بشأن العقوبات في المنظمات المتعددة الأطراف أكثر من اتخاذ قرار أحادي الجانب على المستوى الوطني (على الرغم من التعقيدات التي تنجم بها العمليات المشتركة بين الوكالات في معظم الدول). وعادةً ما يستلزم أي اتفاق متعدد الأطراف مساومة وتفاوض على حد سواء. وقد يتم التوصل إلى تسوية، إلا أن محتوى القرارات أو المقررات قد يعثره الغموض، مما يجعل التنفيذ عرضة لتفسيرات متعددة. ولا يتعلق الأمر هنا بتصميم العقوبات وتطبيقها فحسب، بل أيضًا بتخفيفها المحتمل. فنظرًا إلى تركيبة العقوبات الدولية الحالية على سوريا، قد يكون من الأسهل على الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة (والدول الأخرى التي تطبق عقوبات مستقلة على نظام الأسد) الشروع في تخفيف العقوبات مما هو في حالة المنظمات مثل الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة. فمن جهة، من غير المرجح أن يشهد نظام العقوبات الأممية المفروض بموجب القرار رقم 1267 على تنظيمي القاعدة وداعش أي تنقيحات مهمة على قائمة الجهات المستهدفة التي تتضمن أطراف سورية. ومن جهة ثانية، غالبًا ما يعاني الاتحاد الأوروبي صعوبة في التوصل إلى توافق في الآراء. وبالتالي، إذا حصل أي اختراق في المفاوضات، قد تكون الولايات المتحدة قادرة على الاستجابة بسرعة أكبر من الاتحاد الأوروبي.

وثانيًا، في حين أن الاختلافات الهيكلية والمؤسسية بين مختلف الجهات الفارضة للعقوبات قد تخلق بعض العوائق، إلا أنها تشكل في الوقت نفسه فرصًا للمساومة والتفاوض. فعلى سبيل المثال، يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تنسيق مقاربة التخفيف في سوريا، كما فعلوا في ما يتعلق بفرض عقوبات على روسيا بعد ضمها لشبه جزيرة القرم في العام 2014. ونظرًا إلى أن التدابير الروسية المضادة لم يكن لها التأثير نفسه على الولايات المتحدة¹⁹⁹، استطاعت هذه الأخيرة أن تؤدي دور "الشرطي السيئ" مقابل دور "الشرطي الصالح" الذي اضطلع به الاتحاد الأوروبي، فنتجت عن هذه المعادلة عملية مينسك التي لعب فيها الاتحاد الأوروبي دور الوسيط²⁰⁰. وبالمثل، يمكن الاستفادة من التنسيق الوثيق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في مفاوضات تخفيف العقوبات، إذا عرض أحدٌ منهما مثلًا ضمنيًا أن يتم تخفيف العقوبات التي يفرضها الآخر في مرحلة ما في المستقبل بعد الحصول على جزء من التنازلات²⁰¹. قد يساهم هذا التنسيق أيضًا في توجيه الجهود الدبلوماسية نحو تخفيف العقوبات، لأن الولايات المتحدة ترفض في العادة تخفيف العقوبات حتى في حال الامتنال الجزئي، على خلاف الاتحاد الأوروبي.²⁰²

وثالثًا، كما ورد في مناقشة الدروس المستفادة من دراسات الحالة في القسم 5، تتسم الأهداف من تخفيف العقوبات بأهمية كبيرة. فبطبيعة الحال، من الأسهل تحقيق الهدف المتمثل بدفع الأطراف إلى الجلوس على طاولة المفاوضات بدلاً من التوصل إلى اتفاق شامل، ولا سيما عندما ينطوي الصراع على تهديدات وجودية لأحد الأطراف.²⁰³ وكلما كان الهدف من فرض (أو تخفيف) العقوبات محددًا أو قابلًا للتحقيق، كلما كان من الأسهل التوصل إلى اتفاق. وكلما كان الهدف غامضًا وواسعًا، كلما صعب التوصل إلى اتفاق (أو إيجاد أساس قابل للجدل علنًا لتخفيف العقوبات). وإذا لم يعد إسقاط النظام هو الهدف، إما لأنه غير ممكن أو غير مرغوب فيه، يمكن عندها تعديل الأهداف.

¹⁹⁹ إريكا موريه وفرانشيسكو جوميلي وديفيد باستيا-جاروس، عقوبات على روسيا: الآثار والتكاليف الاقتصادية التي تكبدها الولايات المتحدة، المعهد العالي للدراسات الدولية والتنمية، جنيف، آذار/مارس 2017،

Moret, Erica, Giumelli, Francesco & Bastiat-Jarosz, Dawid, *Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the United States*, Graduate Institute, Geneva, March 2017

<https://www.graduateinstitute.ch/library/publications-institute/sanctions-russia-impacts-and-economic-costs-united-states>

²⁰⁰ موريه وآخرون، الرادع الجديد؟ 2016 Moret et al., *The New Deterrent?* (راجع الحاشية 69).

²⁰¹ للتعاون بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن تنفيذ العقوبات تاريخ طويل، على الرغم من أنه كان يتسم بطابع غير رسمي ويفتقر إلى إطار تنظيمي للتنسيق الثنائي. راجع إريكا موريه وفابريس بوتيه، "العقوبات بعد خروج المملكة المتحدة من الاتحاد الأوروبي"، كتاب "النجاح: السياسة والاستراتيجية العالمية"، (2016):

Moret, Erica & Pothier, Fabrice, "Sanctions After Brexit," *Survival: Global Politics and Strategy*, 2018, 200-179

²⁰² لوينجو-كابريرا وبورتيللا، "عقوبات الاتحاد الأوروبي"، 2015 "EU Sanctions" Luengo-Cabrera & Portela (راجع الحاشية 120).

²⁰³ ستيفن ستيدمان، صنع السلام في الحرب الأهلية: الوساطة الدولية في زيمبابوي، 1974-80، دار نشر لين راينر، 1990. Stedman, Stephen,

Peacemaking in Civil War: International Mediation in Zimbabwe

رابعاً وأخيراً، لكل مستوى من مستويات تخفيف العقوبات تبعاته الخاصة. فمن جهة، قد يؤدي تقديم الكثير من التنازلات في البداية إلى تفويض عامل التحفيز الذي يدفع بالأطراف الخاضعة للعقوبات إلى تعديل سلوكها. ومن جهة أخرى، يمنع التخفيف غير الكافي إحراز المزيد من التقدم في المفاوضات المعقدة. ينبغي على صانعي السياسات أن يحددوا مسبقاً مدى استعدادهم للتخفيف مقابل الحصول على تنازلات محددة من الأطراف الخاضعة للعقوبات. من المهم التفكير بشكل استراتيجي حول كيفية الانتقال من الخطوات الأولية إلى الخطوات المتوسطة، وصولاً إلى النتائج النهائية المقبولة.²⁰⁴ يمكن اللجوء إلى عمليات الشطب لتحفيز الأطراف على تغيير سلوكها، ولكن كما هو موضح أعلاه، تتوفر مجموعة متنوعة وغنية من تدابير تخفيف العقوبات المحتملة التي يمكن الاختيار بينها.

6.3 الدروس التي يمكن لسوريا أن تستقيها من عمليات تخفيف العقوبات السابقة

يمكن استخلاص عدد من الدروس المختلفة من عمليات تخفيف العقوبات السابقة، إما بشكل عام أو خاص لفائدة سوريا. في ما يلي، سنسلط الضوء على عشرة دروس، بما في ذلك أهداف السياسات الأوسع، وخيارات تخفيف العقوبات المختلفة، وتنسيق تخفيفها، وإنهائها.

1. يمكن تخفيف العقوبات حتى في حال عدم استيفاء أهداف السياسات المعلنة منها (كوبا)

لا يعني عدم إحراز تقدم في تحقيق أهداف السياسات المرجوة من العقوبات أن تخفيف هذه الأخيرة لا يمكن أن يؤدي إلى نتائج مفيدة كالححد من التوتر ومن ضغوط الهجرة، وخفض الآثار السلبية على المدنيين. ومع ذلك، قد يكون من الأفضل اختيار طرق تخفيف العقوبات الأقل شمولاً، مثل تخفيف التنفيذ الوطني أو إضافة وتعديل الإعفاءات، في حالة التقدم المحدود. يمكن أيضاً تعليق أجزاء معينة من نظام العقوبات الثانوية والإبقاء على أجزاء أخرى، فذلك قد يساعد على تجنب معارضة الكونغرس (في حالة العقوبات الأمريكية) أو استياء الجماهير داخلياً. يُمكن لمثل هذه التغييرات الطفيفة نسبياً في العقوبات الحالية أن تؤثر إيجابياً على الشعب السوري. وتُظهر حالة كوبا أيضاً أن تخفيف القيود المفروضة على إرسال التحويلات إلى الأسر يتسم بأهمية خاصة لأنه يساهم في الرفاه الاقتصادي الفوري للشعب السوري، ويؤدي في الوقت نفسه وبشكل غير مباشر إلى تعزيز استقرار البلاد، ما يحد من ضغوط الهجرة في المستقبل. وبالنظر إلى حجم الشتات السوري والصعوبات الاقتصادية الشديدة التي يواجهها السوريون بعد مرور أكثر من عقد على الحرب الأهلية، قد يكون مفيداً تخفيف القيود على التحويلات والأنشطة الإنسانية كبادرة فورية على حسن النية وكجزء من إعادة إعمار طويلة الأمد للبلاد.²⁰⁵

2. يمكن تخفيف العقوبات حتى إذا كان الدعم الوطني ضعيفاً (كوبا، طالبان، إيران)

تماماً مثل فرض العقوبات، قد لا يحظى تخفيف العقوبات دائماً بالدعم الشعبي في البلدان الفارضة لها. ولكن يجب ألا يؤدي تأييد شريحة كبيرة من السكان للاستمرار الثابت في تطبيق العقوبات إلى عدم تخفيفها إطلاقاً. يكون الحل البديل في هذه الحالة أن يتم تخفيف العقوبات المحفوف بالمخاطر أو المحتمل أن يثير الجدل (على الأقل في البداية) بشكل تدريجي، مثل عرض شطب الأسماء من قائمة العقوبات مقابل تغيير في سلوك معين (حركة طالبان) أو تخفيف تنفيذ العقوبات (كوبا). يجب تخفيف العقوبات على نطاق واسع فقط إذا تم التحديد المسبق لتفاصيل هذا التخفيف والتغييرات ذات الصلة في سياسة الجهة المستهدفة وسلوكها، وإذا تم الاتفاق على احتمال عكس إجراء التخفيف في حال عدم الامتثال (كما هو الحال في إيران).

3. يمكن إنهاء العقوبات وإعادة فرضها على الفور بأهداف جديدة (ليبيريا)

ليس من الضروري أن يتم تخفيف العقوبات كخطوة أولى في حال عدم تحقيق أهداف السياسات المرجوة من العقوبات. إذا تغير السياق الأوسع للعقوبات نتيجة للتطورات على الأرض أو سلوك الجهة المستهدفة، يمكن إعادة فرض العقوبات من جديد - أي إنهاؤها وإعادة فرضها على الفور لأهداف مختلفة (كما هو الحال في ليبيريا). في حالة سوريا، يمكن إعادة فرض العقوبات

²⁰⁴ للاطلاع على مثال لنهج متعدد المراحل في تخفيف العقوبات بهدف نزع السلاح النووي في شبه الجزيرة الكورية، راجع توماس بيرستكر وديفيد لانز، التفاوض على تسوية من خلال تخفيف العقوبات: خيارات لشبه الجزيرة الكورية، موجز السياسة Biersteker, Thomas, & Lanz, David, *Negotiated Settlement through Sanctions Relief: Options for the Korean Peninsula* رقم 75، شبكة قيادات آسيا والمحيط الهادئ، كانون الأول/ديسمبر 2020.
²⁰⁵ موريه، "شريان حياة تحت التهديد؟"، forthcoming، "A Lifeline under Threat؟"، Morêt، قريباً (راجع الحاشية 20).

الحالية التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ردًا على اندلاع الحرب الأهلية السورية بأهداف جديدة (أشبه بحالة عقوبات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بحقوق الإنسان ودعم الديمقراطية المفروضة على بيلاروس وميانمار). ويسمح إعادة فرض نظام العقوبات السوري بشكل رسمي للدول الفارضة للعقوبات بوضع معايير جديدة لسلوك الحكومة في السياق السياسي الجديد. ويمكن لهذه المعايير أن ترشد بعد ذلك أي عملية تخفيف محتمل للعقوبات في المستقبل.

4. يمكن تخفيف العقوبات على قدر التنازلات (يوغوسلافيا السابقة)

يمكن أن يتخذ تخفيف العقوبات عددًا من الأشكال المختلفة، بدءًا من التدابير الرمزية التي لا تتطلب تغييرًا رسميًا في نظام العقوبات، من عروض الشطب (حركة طالبان) أو القرارات الأحادية الجانب لتخفيف تنفيذ العقوبات (كوبا)، إلى التعليق الكامل للعقوبات (هايتي وليبيا)، وإنهائها بشكل جزئي وعلى نطاق واسع (ميانمار)، أو الرفع التدريجي لأنواع مختلفة من العقوبات (العراق وليبيريا). وفي سوريا، على غرار أي مكان آخر، يمكن تخفيف العقوبات على قدر التنازلات التي تقدمها الجهة المستهدفة. هذا ما حصل في يوغوسلافيا السابقة، حيث عرضت الأمم المتحدة تخفيفًا محدودًا للعقوبات. تمثّل عرضها في تعليق العقوبات لفترة زمنية محددة مقابل تلبية مطالب أصغر وأكثر إلحاحًا (إغلاق الحدود مع البوسنة)، والتعليق الكامل إلى أجل غير مسمى للعقوبات المفروضة على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية مقابل تحقيق الهدف الأكبر من نظام العقوبات (توقيع اتفاقية سلام وتنفيذها لتسوية النزاع البوسني).

5. يمكن أن يأتي تخفيف العقوبات على مراحل (إيران، العراق، ليبيريا، ميانمار)

ليس من الضروري تخفيف العقوبات دفعة واحدة (كما جرى في هايتي أو ليبيا). بل يمكن أن يأتي التخفيف على مراحل، مع تغير الوضع السياسي على الأرض أو استيفاء الشروط المحددة للتعليق أو الرفع. ويمكن تنفيذ هذا التخفيف التدريجي للعقوبات في حالات خاصة (كما جرى في العراق وليبيريا وميانمار)، أو باتباع خطة محددة مسبقًا (مثل حالة العقوبات على إيران، أو التخفيض التدريجي لحظر الأسلحة على يوغوسلافيا السابقة). ويمكن أن يأخذ التخفيف شكل رفع تدريجي لأنواع مختلفة من العقوبات على فترات زمنية أطول (كما جرى في العراق وليبيريا)، أو يمكن أن يتم تعليق العقوبات لفترة زمنية محددة قبل رفعها (كحالة ميانمار). يمكن أيضًا أن يتم شطب الأسماء من عقوبات حظر السفر وتجميد الأصول بشكل تدريجي. قد يتم تعليق العقوبات المفروضة على بعض الأفراد لفترة زمنية محددة قبل رفعها (كما هو الحال في ميانمار)، أو يمكن أن تتم عمليات الشطب على عدة جولات متتالية (كما جرى في العراق). قد يفيد تطبيق خيار واحد أو أكثر من الخيارات المذكورة أعلاه على سوريا. يمكن الجمع بين عمليات الشطب والتعليق والرفع - سواء كانت لفترة زمنية محددة أم لا، فورية أو مشروطة، أو انتقائية، أو جزئية، أو كاملة، دفعة واحدة أو تدريجيًا، أو على مراحل - بهدف تحفيز الجهة المستهدفة أو مكافئتها أو ضمان أن تُحدث تغييرات معينة في سلوكها.

6. ليس بالضرورة أن يعني تخفيف العقوبات فقدان النفوذ (أنغولا، بيلاروس، يوغوسلافيا السابقة، ليبيا)

يمكن أن يعني تخفيف العقوبات عدم تنفيذ (بعض العناصر) من تدابير العقوبات. لكن لا يعني هذا بالضرورة فقدان النفوذ على الجهة المستهدفة. بشكل عام، ينجح تخفيف العقوبات لفترة زمنية محددة (كما جرى في أنغولا وبيلاروس ويوغوسلافيا السابقة)، أكثر من التخفيف إلى أجل غير مسمى، في ممارسة قدر أكبر من الضغط على الجهة المستهدفة لمواصلة امتثالها. والأمر سياتي بالنسبة إلى التخفيف المشروط للعقوبات التي تنتهي فقط عند الامتثال الكامل لشروط محددة وموضحة مسبقًا، حتى لو كان يشبه، بحكم تعريفه، التخفيف لأجل غير مسمى (كما هو الحال في ليبيا). كما أن وضوح المسار نحو تخفيف العقوبات وإنهائها في نهاية المطاف له فائدة إضافية تتمثل في إدراك الجهة المستهدفة تمام الإدراك للخطوات الملموسة المطلوب منها اتخاذها لتغيير سياسة العقوبات. تنسم هذه النقطة بأهمية خاصة لأن معظم أهداف أنظمة العقوبات المعاصرة تميل إلى أن تكون عامة ومجردة نسبيًا. من المهم وضع أهداف محددة واللجوء إلى تخفيف العقوبات المشروطة والمحدودة زمنيًا في سياق سوريا، وذلك في حالة عدم التأكد من نية الجهة المستهدفة بمواصلة امتثالها أم لا بعد التخفيف الأولي والحاجة إلى التحقق منها للتخفيف من انعدام الثقة.

7. يمكن الرجوع عن قرار تخفيف العقوبات (بيلاروس، كوبا، هايتي، ميانمار)

تستطيع الجهة الفارضة للعقوبات الرجوع عن قرار تخفيف العقوبات في أي وقت تريد. يمكن إيقاف قرار تخفيف التنفيذ الطوعي (كوبا)، أو إنهاء تعليق العقوبات (هايتي)، أو إعادة فرض أنواع معينة من العقوبات التي تم إنهاؤها (ميانمار)، أو فرض أنواع

جديدة من العقوبات على الجهة المستهدفة ردًا على تدهور الوضع (بيلاروس وهايتي). وبالتالي، لا يمكن إعادة فرض العقوبات المخففة فحسب، بل يمكن أيضًا توسيع نطاقها إلى حد اتخاذ تدابير شاملة (كحالة هايتي). وفي الحالات التي يُتوخى فيها إضافة عقوبات، يمكن تأخير دخول التدابير الجديدة هذه حيز التنفيذ لتشجيع الجهة المستهدفة على الامتثال و/أو إحراز المزيد من التقدم في أهداف محددة من العقوبات (كما هو الحال في أنغولا وهايتي ويوغوسلافيا السابقة). وعلى الرغم من أن هذه المنهجية لا تنجح في العادة (على الأقل في سياق الأمم المتحدة)، لكنها تمنح الجهة المستهدفة وقتًا إضافيًا لإعادة التفكير في استراتيجيتها.²⁰⁶

يمكن الرجوع عن قرار تخفيف العقوبات في حالات خاصة (كما جرى في بيلاروس وميانمار)، أو باتباع خطة محددة ومتفق عليها مسبقًا (كما جرى في إيران). ويمكن النظر إلى القرار على أنه قرارٌ جديدٌ خاضع إلى كافة الإجراءات المؤسسية المعتادة، أو يمكن الإعلان عن أنه يصبح ساري المفعول تلقائيًا إذا تم (أو لم يتم) اتخاذ إجراء معين من قبل الجهة المستهدفة أو الفارضة للعقوبات. بشكل عام، تُعتبر عمليات التخفيف المؤقتة التي تتطلب تمديدًا واضحا (والتي يمكن ربطها بشروط محددة متعلقة بسلوك الجهة المستهدفة) الخيار الأسلم، إذ أنها "تبدأ" تلقائيًا في حال دارت شكوك حول الرغبة في منح المزيد من التمديدات. أما تخفيف العقوبات بشكل كامل و/أو لأجل غير مسمى الذي يتطلب اتخاذ تدبير جديد لإعادة فرض العقوبات، فيُتسم بدرجة أعلى من الخطورة، حيث قد يصعب تأمين إجماع كاف في حال نشوب الخلافات. وإذا قام صانعو القرار بتخفيف العقوبات في سوريا، أو في أي مكان آخر، يجب أن يكونوا على دراية بمختلف الخيارات التي تسمح لهم بالرجوع عن قرارهم ونقاط القوة والضعف في هذه الخيارات والتدابير المتوقعة اتخاذها في حال عدم الامتثال.

8. يمكن التنسيق بشأن تخفيف العقوبات (هايتي، وإيران)

عندما تفرض مجموعة من الجهات المستقلة والمتعددة الأطراف عقوبات على الهدف نفسه، يمكنها في هذه الحالة أن تنسق في ما بينها بشأن تخفيف العقوبات. ويمكن القيام بذلك إما عبر قنوات رسمية (كما هو الحال في إيران)، من خلال اعتماد وثيقة متفاوض عليها من قبل الأطراف المعنية كافة، أو قنوات غير رسمية (كما هو الحال في هايتي)، حيث قام كل طرف بتخفيف العقوبات بشكل متوازٍ مع الآخر. يُعد التنسيق الرسمي نهجًا أكثر شمولاً، لكن تحقيقه أصعب بكثير. إذ أن أي تخفيف مرحلي يتطلب درجة كبيرة من التخطيط المسبق والتفاوض حول التفاصيل المحددة للتفافية، فضلاً عن التحديات التي ترافق تنسيق الأولويات والتفضيلات المختلفة لكافة الأطراف المعنية. قد يكون النهج غير الرسمي أسهل وأكثر مرونة، ولكنه أقل اكتمالاً بشكل عام وقد ينهار في أي مرحلة من مراحل التخفيف. يظل أي من الخيارين متاحًا في حالة سوريا، إلا أن الشكل النهائي للتنسيق (إن وجد) سيعتمد إلى حد كبير على درجة التقارب بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وغيرهما من الحلفاء.

ويمكن أن تعتمد كافة الجهات الفارضة للعقوبات نطاق التخفيف نفسه (هايتي)، لكن ذلك ليس ضروريًا (إيران). بشكل عام، كلما تنوعت استجابات مختلف الجهات الفارضة للعقوبات، كلما سهّل تنسيق عمليات التخفيف، إذ أن كل طرف يستطيع تكييف أشكال التخفيف التي يرغب باعتمادها مع التدابير والسياسات التي يفضلها.

9. يمكن لكل طرف تخفيف عقوباته في وقت مختلف عن الآخر (ميانمار، وبيلاروس)

في حين أن مختلف الجهات الفارضة للعقوبات تستطيع تخفيف عقوباتها في الوقت نفسه (تقريبًا)، للاستجابة مثلًا لنجاحات محددة على الأرض (كما في هايتي)، ليس من الضروري أن يحدث ذلك²⁰⁷. في الواقع، يمكن لكل طرف تخفيف عقوباته في وقت مختلف عن الآخر. على سبيل المثال، في حالة العقوبات المتعلقة بدعم حقوق الإنسان والديمقراطية في ميانمار، قام الاتحاد الأوروبي بتخفيف العقوبات على عدة جولات في عامي 2012 و2013 استجابةً للإصلاحات المحلية التي اعتمدها الحكومة، فيما انتظرت الولايات المتحدة حتى العام 2016 لتقوم بتخفيف عقوباتها. قد يدل هذا التناقض على التفضيلات المختلفة للجهات الفارضة للعقوبات، وأهدافها السياسية، ومدى رغبتها باللجوء إلى تخفيف العقوبات، ودرجة التقدم التي تعتبرها كافية لتحقيق الأهداف من العقوبات، وإجراءاتها الخاصة بتخفيف العقوبات.

²⁰⁶ لا يمكن تأجيل العقوبات التي ستفقد فعاليتها بسبب التأجيل هذا، كتجميد الأصول مثلًا، لأن تأجيل هذه العقوبة سيُعطي الجهة المستهدفة الوقت الكافي لكي تقوم بحماية أصولها.

²⁰⁷ استنتج آتيا و غرافوجيل في العام 2019 أنه في أقل من ثلث الحالات التي قاما بتحليلها عن أنظمة العقوبات التي تشمل أكثر من جهة واحدة فارضة للعقوبات، رفعت فيها الأطراف عقوباتها في الوقت نفسه (راجع الحاشية 1).

بشكل عام، تتردد الولايات المتحدة أكثر من الاتحاد الأوروبي في تخفيف العقوبات أو رفعها قبل الحصول على الامتثال الكامل، على افتراض أن التقدم سيتوقف إذا أرخت الحبل²⁰⁸. في المقابل، يتبين أن الاتحاد الأوروبي أكثر استعدادًا لتعليق العقوبات أو إنهاؤها عند إحراز الجهة المستهدفة بعض التقدم، ولو لم تمتثل إلى مطالبه بالكامل. ويسعى إلى تحقيق أهداف سياساتية أخرى باستخدام أدوات مختلفة، مثل التجارة أو تقديم المساعدات²⁰⁹. في حالة سوريا، يمكن تخفيف العقوبات في أطر زمنية مختلفة وانتهازها كفرصة للمزيد من التخفيف التدريجي، استجابةً للتقدم المحرز في تحقيق أهداف العقوبات الأكبر والحفاظ على قدرة التأثير على الحكومة السورية لضمان امتثالها.

10. يمكن اشتراط الإنهاء الكامل بالامتثال إلى شروط محدّدة (يوغوسلافيا السابقة، ليبيا، وإيران)

يتمثل الهدف النهائي من تخفيف العقوبات في تهيئة الأرضية لإنهاؤها بالكامل. وقد تستغرق هذه العملية وقتًا طويلاً. على سبيل المثال، تسري العقوبات الأممية على العراق منذ أكثر من 30 عامًا، على الرغم من الجهود المبذولة لإنهاؤها بشكل تدريجي منذ العام 2003 على الأقل. والأمر سيان في إيران حيث من المقرر أن يتم الإنهاء التدريجي للعقوبات المفروضة عليها على فترة عشر سنوات. وبطبيعة الحال، يستغرق الإنهاء الكامل للعقوبات وقتًا أقل بكثير من عملية تخفيفها، إذ أنه يمكن إنهاء العقوبات دفعة واحدة (ليبيا)، أو إنهاؤها كنتيجة لتسلسل تدريجي أو مزيج من خيارات تخفيف العقوبات المختلفة والتي تتسم بالتعقيد الكبير (كما كان الحال في يوغوسلافيا السابقة وإيران)، أو إنهاؤها تدريجيًا (كما في أنغولا وليبيريا)، أو يمكن الرجوع عن قرار الإنهاء (كما في حالة بيلاروس وكوبا وهايتي وميانمار).

تكمّن إحدى الطرق للتأكد من أن العقوبات قد نجحت في تحقيق أهدافها السياسية الأوسع، سواء الأهداف الأصلية أو المعدّلة (كما في العراق وليبيريا)، في تحديد شروط إنهاء العقوبات، وذلك عبر عدة طرق مختلفة. يمكن اشتراط إنهاء العقوبات الرسمي مسبقًا بمجرد الامتثال إلى كافة الشروط (مثل ليبيا)، أو إلى شرط محدد ذي صلة بعد تحقيق الهدف الأكبر من نظام العقوبات من أجل ضمان إحراز تقدم كبير في حل النزاع (كما جرى في يوغوسلافيا السابقة). ويمكن أيضًا تحديد شروط إنهاء العقوبات الرسمي (وأي تخفيف مسبق) في خطة مفصلة تشمل المعايير، وقرارات التخفيف وشروط الرجوع عنها، وإجراءات أخرى ذات صلة (كخطة العمل الشاملة المشتركة المُبرمة مع إيران). وفي حين أن تحديد شروط الإنهاء الكامل للعقوبات لا يشكّل القاعدة دائمًا، إلا أنه قد يُساعد في سوريا وأماكن أخرى على توضيح المسار نحو إنهاء العقوبات للجهة المستهدفة. كما يضمن للجهات الفارضة للعقوبات أنه لن يُصار إلى اتخاذ إجراءات تخفيف قبل استيفاء معايير محددة. إن عملية تحديد مثل هذه التفاصيل محفوفة بالتحديات، إلا أنها تشكل فرصة في الوقت نفسه لتسريع تسوية النزاع.

##

²⁰⁸ لوينجو-كابريرا وبورتيل، "عقوبات الاتحاد الأوروبي"، 2015 Luengo-Cabrera & Portela، (راجع الحاشية 120).
²⁰⁹ المصدر نفسه.