

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2000-2001

26 OKTOBER 2000

Voorstel van resolutie over de sancties in het internationaal recht

(Ingediend door mevrouw Marie-José Laloy c.s.)

TOELICHTING

De Senaat,

A. eraan herinnerend dat tijdens de jaren '90 veel vaker sancties, en dan vooral economische sancties, zijn genomen krachtens artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties dan tijdens de vorige decennia;

B. ervan uitgaand dat de internationale gemeenschap nu voldoende ervaring heeft opgedaan om een evaluatie te maken van dit soort maatregelen en om meer precieze regels voor hun gebruik vast te stellen;

C. zich daarom verheugend over de debatten die over deze kwestie zijn gevoerd in de Verenigde Naties en vooral in de Veiligheidsraad, en over de opmerkelijke studies en het onderzoek die hierover op initiatief van bepaalde regeringen en NGO's zijn verricht;

D. ervan overtuigd dat de maatregelen van de Verenigde Naties overall moeten worden toegepast en dat alle obstakels die zulks in de weg staan, moeten worden opgeruimd; en daarom bezorgd over het feit dat de balans van de toepassing van de economische sancties door de Verenigde Naties niet onverdeeld positief is en dat bepaalde sancties zwaar betwist worden, wat zich uit in een groeiend scepticisme en

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

26 OCTOBRE 2000

Proposition de résolution sur les sanctions en droit international

(Déposée par Mme Marie-José Laloy et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Le Sénat,

A. rappelant que, pendant les années 1990, la mise en place de régimes de sanctions, et des sanctions économiques en particulier, en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, est devenue beaucoup plus fréquente que pendant les décennies précédentes;

B. estimant que la communauté internationale a maintenant acquis suffisamment d'expérience en la matière pour passer à une évaluation de ce type de mesures et à l'établissement de règles plus précises pour leur utilisation;

C. saluant dès lors les débats qui ont été consacrés à cette question au sein des Nations unies et du Conseil de sécurité en particulier, ainsi que le travail d'étude et de réflexion remarquable réalisé en la matière sur l'initiative de certains gouvernements ainsi que par des organisations non-gouvernementales;

D. convaincu de la nécessité de préserver l'universalité des mesures prises par les Nations unies et d'éliminer tous les obstacles qui peuvent y porter atteinte, et préoccupé dès lors par le fait que le bilan de l'utilisation de sanctions économiques par les Nations unies est mitigé et que certains régimes de sanctions sont fortement contestés, ce qui conduit à un scepticisme et une méfiance grandissante face à cet

wantrouwen ten aanzien van dit instrument waarmee de Veiligheidsraad de internationale vrede en veiligheid probeert te waarborgen;

E. beseffend dat de toepassing van de door de Veiligheidsraad besloten sancties door de lidstaten vaak te wensen overlaat en ervan overtuigd dat het toezicht op deze sancties en de middelen om ze te doen naleven aanzienlijk moeten worden uitgebreid;

F. zich ervan bewust dat de humanitaire gevolgen van de economische sancties verergeren naarmate de wereldeconomie sterker gekenmerkt wordt door groeiende wederzijdse afhankelijkheid en dat juist dit fenomeen maakt dat de publieke opinie zich van deze sancties afkeert;

G. benadrukkend dat vooral de stelsels van algemene sancties de levensomstandigheden in het geviseerde land zodanig bemoeilijken dat de grenzen van het aanvaardbare worden overschreden omdat de hele bevolking zonder onderscheid lijdt, terwijl de bedoeling van de sancties is om de regering (of eventueel andere niet-staatgebonden actoren die bij het conflict betrokken zijn) te dwingen om de resoluties van de Veiligheidsraad na te leven;

H. overwegende dat de ongewenste gevolgen voor de bevolking nog veel erger zijn als de algemene sancties voor onbepaalde tijd worden genomen, of wanneer zij gericht zijn tegen ontwikkelingslanden die niet de nodige middelen hebben om deze gevolgen minstens gedeeltelijk op te vangen, of wanneer zij gericht zijn tegen autoritaire regimes omdat de leidende figuren dan meestal ontsnappen aan de sancties én aan de afkeuring van de bevolking of zelfs paradoxaal genoeg profiteren van deze sancties om zich te verrijken door de controle op de zwarte markt of om hun greep op de bevolking te versterken;

I. ook gevoelig voor de negatieve impact van de door de Verenigde Naties opgelegde economische sancties op derde landen die handelspartners zijn van de geviseerde Staat, en vooral op de buurlanden, die vaak aanzienlijke verliezen lijden en niet genoeg hulp krijgen van de rest van de internationale gemeenschap — ondanks de bepalingen van artikel 50 van het Handvest van de Verenigde Naties — waardoor deze buurlanden minder geneigd zijn om de sancties strikt toe te passen;

J. het onderscheid benadrukkend dat moet worden gemaakt tussen de sancties waartoe de Veiligheidsraad besluit en de sancties die andere Staten, unilateraal of in overleg, gebruiken als instrument in hun buitenlands beleid;

instrument dont dispose le Conseil de sécurité pour assurer la paix et la sécurité internationales;

E. sachant que l'application par les États membres des sanctions décidées par le Conseil de sécurité laisse souvent fort à désirer et convaincu qu'il convient de renforcer considérablement le suivi de la mise en œuvre des sanctions et les moyens de les faire respecter;

F. conscient des répercussions humanitaires des sanctions économiques, qui, dans un monde globalisé, caractérisé par l'interdépendance économique, se trouvent encore renforcées et qui, plus que toute autre chose, ont miné le soutien du grand public à l'égard des sanctions;

G. soulignant que ce sont plus particulièrement les régimes de sanctions globales dont les effets négatifs sur les conditions de vie dans le pays visé tendent à dépasser la limite de l'admissible, étant donné qu'ils frappent la population sans discrimination, alors que leur but est d'amener le gouvernement (ou, le cas échéant, certains acteurs non étatiques impliqués dans un conflit) à respecter les résolutions du Conseil de sécurité;

H. considérant que les effets non souhaités sur la population se multiplient lorsque des sanctions globales sont appliquées sans limite dans le temps, lorsqu'elles sont dirigées contre des pays en voie de développement, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour parer à ces effets au moins dans une certaine mesure, ou lorsqu'elles visent des régimes autoritaires, étant donné que ceux-ci permettent aux dirigeants d'échapper à la fois aux sanctions et à la désapprobation de la population ou même, paradoxalement, de profiter des sanctions pour s'enrichir en contrôlant le marché noir ou pour renforcer leur emprise sur la population;

I. sensible également à l'impact négatif des sanctions économiques imposées par les Nations unies sur les États tiers qui sont les partenaires commerciaux de l'État visé, et en particulier sur les pays voisins, qui, souvent, enregistrent des pertes considérables et ne sont pas aidés suffisamment par le reste de la communauté internationale, en dépit des dispositions de l'article 50 de la Charte des Nations unies, ce qui peut nuire à leur détermination à appliquer strictement les sanctions;

J. insistant sur la nécessité de distinguer clairement les sanctions décidées par le Conseil de sécurité et celles qui sont utilisées par des États, agissant unilatéralement ou de concert, en tant qu'instrument de leur politique étrangère;

K. erop wijzend dat het Handvest van de Verenigde Naties weliswaar niet raakt aan het soevereine recht van elk land (of landengroep) om te beslissen met welke landen het economische en handelsrelaties onderhoudt of om deze eventueel te verbreken om zijn ongenoegen aangaande het door dat land gevoerde beleid te uiten, maar dat het niettemin zo is dat:

— dergelijke economische sancties nooit bindend zijn voor derde landen of hun burgers,

— de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bevoegd zijn om deze sancties te beoordelen op het vlak van de internationale vrede en veiligheid overeenkomstig de artikelen 34 en 35 van het Handvest van de Verenigde Naties;

L. vaststellend dat het statuut van de economische sancties als instrument — ongeacht of het gaat om sancties opgelegd door de Verenigde Naties of door Staten — niet voldoende duidelijk is op internationaalrechtelijk vlak, vooral wat betreft de humanitaire vereisten;

1. bevestigt dat de economische sancties een nuttig en legitiem instrument zijn waarmee de Veiligheidsraad de internationale vrede en veiligheid kan waarborgen, op voorwaarde dat zij goed zijn overwogen en goed worden toegepast;

2. doet de volgende aanbevelingen om de sancties van de Verenigde Naties efficiënter en rechtvaardiger te maken en ervoor te zorgen dat zij overal worden aanvaard en toegepast:

a) wanneer de Veiligheidsraad economische sancties neemt, dient hij oog te hebben voor het geheel van de middelen waarover hij beschikt om een opstandige Staat te dwingen om zijn resoluties na te leven en voor de specifieke plaats die de economische sancties in dat arsenaal bekleden; de economische sancties mogen geen automatisme of lapmiddel worden, met andere woorden een oplossing waarvoor uit gemakzucht wordt gekozen veeleer dan voor andere middelen die gezien de omstandigheden passender zouden zijn maar die een grotere inspanning vragen van de internationale gemeenschap, zoals het zoeken naar een diplomatieke oplossing of, aan de andere kant van het scala, een militaire dwangmaatregel; zo moet ook voor ieder geval apart worden nagegaan of de efficiëntie van de sancties niet kan worden verhoogd door ze te combineren met als aansporing bedoelde maatregelen;

b) over de sancties zelf moet beter worden nagedacht:

— de doelstellingen moeten duidelijk gedefinieerd en realistisch zijn, wat ook impliceert dat voor de

K. faisant valoir que, si la Charte des Nations unies ne conteste pas le droit souverain de chaque pays (ou groupe de pays) de décider avec qui il entretient des relations économiques et commerciales et, dès lors, d'interrompre, le cas échéant, ses relations économiques et commerciales avec un autre pays pour marquer son désaccord avec la politique menée par celui-ci, il n'en reste pas moins que:

— les sanctions économiques de ce type ne peuvent jamais lier des pays tiers ou leurs ressortissants,

— le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies sont compétents pour apprécier ces sanctions du point de vue de la paix et de la sécurité internationales, conformément aux articles 34 et 35 de la Charte des Nations unies;

L. constatant que le statut de l'instrument des sanctions économiques — qu'il s'agisse de sanctions imposées par les Nations unies ou par les États — n'est pas suffisamment clair au regard du droit international, notamment vis-à-vis des exigences humanitaires;

1. affirme que les sanctions économiques demeurent un instrument utile et légitime permettant au Conseil de sécurité d'assurer la paix et la sécurité internationales à condition d'être bien conçues et bien mises en œuvre;

2. fait plus particulièrement les recommandations suivantes pour rendre les régimes de sanctions des Nations unies plus efficaces et plus justes et pour assurer qu'ils soient universellement acceptés et appliqués:

a) la mise en place de sanctions économiques par le Conseil de sécurité doit être basée sur une conception claire de l'ensemble des moyens dont le Conseil dispose pour amener un État récalcitrant à respecter ses résolutions, et de la place spécifique des sanctions économiques dans cet arsenal; celles-ci ne devraient pas constituer une réponse passe-partout ou un pis-aller, c'est-à-dire une solution de facilité que l'on adopte à la place d'autres moyens qui seraient plus appropriés dans les circonstances mais demandent un plus grand effort de la part de la communauté internationale, tels que la recherche d'une solution diplomatique ou, à l'autre bout du spectre, une action coercitive militaire; dans le même ordre d'idées, il convient d'examiner dans chaque cas la possibilité de renforcer l'efficacité des sanctions en les combinant avec des mesures incitatives;

b) la conception des sanctions elles-mêmes doit être considérablement améliorée:

— les objectifs doivent être clairement définis et réalistes, ce qui implique que des critères objectifs de

volledige of gedeeltelijke opheffing van deze sancties vanaf het begin objectieve criteria worden vastgesteld;

— de activiteiten waarvoor beperkingen gelden, moeten zo precies mogelijk worden gedefinieerd teneinde dubbelzinnigheid over de draagwijdte van de sancties te voorkomen en de toepassing ervan te vergemakkelijken; de geldende technische terminologie moet in de resoluties worden gebruikt, vooral wanneer het gaat om wapenembargo's en financiële beperkingen;

— de algemene economische sancties zijn zoveel mogelijk te vermijden omdat te veel onschuldige mensen daaronder lijden; de voorkeur moet gaan naar gerichte of « intelligente » sancties, die vooral de politieke leiders van het geïsoleerde land treffen; interessant in dat verband zijn vooral financiële sancties (bijvoorbeeld het bevriezen van buitenlandse bankrekeningen), reisbeperkingen en wapenembargo's;

— ongeacht hun aard moet de Veiligheidsraad steeds een studie maken van de niet-gewenste gevolgen van de voorgenomen sancties, zowel van de humanitaire gevolgen voor de bevolking van het geïsoleerde land als van de economische gevolgen voor andere landen, met name de buurlanden; indien nodig moet van bij het begin worden voorzien in humanitaire uitzonderingen om de meest kwetsbare groepen in het geïsoleerde land te beschermen en/of dient een bepaling te worden goedgekeurd om de verliezen van derde landen te compenseren;

— de sancties moeten steeds voor een bepaalde duur gelden, opdat voor de handhaving ervan in de Veiligheidsraad dezelfde meerderheid wordt gevonden als bij de oorspronkelijke beslissing om de sancties op te leggen;

c) op de toepassing van de sancties moet nauwkeurig worden toegezien door de sanctiecomités van de Veiligheidsraad, wat betekent dat de mogelijkheden daartoe binnen de Verenigde Naties aanzienlijk moeten worden uitgebreid; dit toezicht betreft drie aspecten:

— de verwezenlijking van de doelstellingen van de sancties; dit wil zeggen: de mate waarin het geïsoleerde land de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad naleeft;

— de tenuitvoerlegging van de sancties door de lidstaten van de Verenigde Naties die ze moeten toepassen (meestal alle lidstaten);

— de eventuele ongewenste gevolgen van de sancties voor de bevolking van het geïsoleerde land en voor derde landen;

d) de Veiligheidsraad moet rekening houden met de resultaten van het toezicht op de sancties; hij moet

levée partielle ou complète des sanctions doivent être stipulés dès le début;

— les activités faisant l'objet de restrictions doivent également être définies avec un maximum de précision, afin d'éviter toute ambiguïté quant à la portée des sanctions et d'en faciliter ainsi l'application; la terminologie technique en vigueur doit être adoptée dans les résolutions, en particulier lorsqu'il s'agit d'embargos sur les armes ou de restrictions financières;

— les sanctions économiques globales sont à éviter autant que possible parce qu'elles font souffrir trop de personnes innocentes; on leur préférera les sanctions ciblées ou « intelligentes », qui touchent principalement les responsables de la politique du pays visé; pareille approche est particulièrement prometteuse pour les sanctions financières (par exemple, le gel de comptes bancaires étrangers), les restrictions de voyage et les embargos sur les armes;

— quel que soit le type de sanctions, le Conseil de sécurité doit faire une évaluation de l'impact non souhaité des sanctions qu'il se propose d'imposer, tant de leur impact humanitaire sur la population du pays visé que de leur impact économique sur d'autres pays, notamment les pays voisins; si nécessaire, il conviendra de prévoir dès le début des exemptions humanitaires pour protéger les groupes les plus vulnérables dans le pays visé et/ou de mettre en place un dispositif pour compenser les pertes essuyées par les pays tiers;

— les sanctions doivent être imposées pour une durée déterminée, afin de garantir que leur maintien s'appuie sur la même majorité au sein du Conseil de sécurité que la décision initiale nécessaire pour les imposer;

c) une fois mises en place, les sanctions doivent faire l'objet d'un suivi assidu de la part des comités de sanctions du Conseil de sécurité, ce qui nécessite un renforcement considérable des capacités de gestion des régimes de sanctions disponibles au sein des Nations unies; ce suivi doit porter sur trois aspects:

— la réalisation des objectifs des sanctions, c'est-à-dire: la mesure dans laquelle le pays visé se conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité;

— la mise en œuvre des sanctions par les pays membres des Nations unies qui sont tenus de les appliquer (généralement tous);

— l'évolution des conséquences non souhaitées des sanctions pour la population du pays visé et pour les pays tiers;

d) le Conseil de sécurité doit tenir compte des résultats du suivi des régimes de sanctions; il doit plus

met name bereid zijn om de oorspronkelijk genomen sancties eventueel aan te passen (en dan vooral aan het gedrag van het geïsoleerde land) en om de nodige begeleidingsmaatregelen te nemen (met name om de ongewenste gevolgen op te vangen); vastgestelde schendingen van de sancties, en met name van de wapenembargo's, moeten openbaar worden gemaakt en de schuldigen aangewezen, ongeacht of het gaat om Staten of andere entiteiten;

3. dringt erop aan dat de Veiligheidsraad de momenteel geldende sancties van de Verenigde Naties evalueert, met inbegrip van de sancties tegen Irak, in het licht van de hierboven opgesomde principes;

4. zet alle Staten aan de door de Verenigde Naties opgelegde sancties toe te passen en de nodige wetgeving goed te keuren om schendingen van de sancties en vooral van de wapenembargo's te bestraffen;

5. nodigt de regionale en subregionale organisaties uit bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van de door de Verenigde Naties opgelegde sancties door te streven naar een uniforme toepassing van deze sancties door hun lidstaten, door mee te werken met de sanctiecomités van de Veiligheidsraad bij de controle op de toepassing van de sancties door deze Staten, of op andere manieren;

6. vraagt de Staten het instrument van de economische sancties met de grootste mogelijke omzichtigheid te gebruiken in hun buitenlands beleid, om oog te blijven hebben voor de humanitaire gevolgen van deze maatregelen die immers verstrekkend kunnen zijn, zoals het geval van Burundi aantoont, en zich in elk geval te onthouden van acties die indruisen tegen de wil van de internationale gemeenschap zoals die tot uiting komt in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties of in de Veiligheidsraad;

7. spreekt zich categorisch uit tegen de goedkeuring door een Staat (of door een groep Staten) van wetten of andere maatregelen met extraterritoriale werking die tot doel hebben derde Staten of hun burgers te verplichten om de door die Staat of die groep Staten genomen economische sancties toe te passen, zoals dat is gebeurd met Cuba;

8. vraagt de Staten om in het kader van de Verenigde Naties na te denken over een internationaal rechtsinstrument dat de humanitaire regels vaststelt die moeten worden nageleefd bij de toepassing van economische sancties, zowel door de Verenigde Naties als door Staten;

9. roept de parlementen en de parlementsleden op hun wetgevende functie en hun controlerecht tegenover de regering ten volle uit te oefenen met betrekking tot de economische sancties;

particulièrement être prêt à adapter éventuellement le régime de sanctions initialement adopté (notamment en fonction du comportement du pays visé) et à prendre les mesures d'accompagnement nécessaires (notamment pour pallier les efforts non souhaités); les violations constatées des sanctions, et des embargos sur les armes en particulier, devraient être rendues publiques et les responsables identifiés, qu'il s'agisse d'États ou d'autres entités;

3. plaide pour que le Conseil de sécurité évalue les régimes de sanctions des Nations unies actuellement en vigueur, y compris celui qui vise l'Iraq, à la lumière des principes énoncés ci-dessus;

4. engage tous les États à appliquer les sanctions imposées par les Nations unies et à adopter la législation nécessaire afin de pénaliser les violations des sanctions et des embargos sur les armes en particulier;

5. invite les organisations régionales et sous-régionales à contribuer à la mise en œuvre des sanctions imposées par les Nations unies, en recherchant une application harmonisée des sanctions par leurs États membres, en coopérant avec les comités de sanctions du Conseil de sécurité en matière de contrôle de l'application des sanctions par ces États, ou par d'autres moyens;

6. demande aux États de n'utiliser qu'avec la plus grande circonspection l'instrument des sanctions économiques dans le cadre de leur politique étrangère, de rester attentifs aux répercussions humanitaires de ces mesures, qui peuvent être énormes, comme le démontre le cas du Burundi, et de s'abstenir en tout cas d'actions qui soient contraires à la volonté de la communauté internationale, telle qu'elle est exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Conseil de sécurité;

7. s'oppose catégoriquement à l'adoption, par un État (ou un groupe d'États), de lois ou d'autres mesures à effet extraterritorial visant à obliger des États tiers ou leurs ressortissants à appliquer des sanctions économiques décidées par lui, comme cela s'est produit dans le cas de Cuba;

8. demande aux États d'envisager l'élaboration, dans le cadre des Nations unies, d'un instrument de droit international codifiant les normes humanitaires à respecter lors de la mise en place de sanctions économiques, tant par les Nations unies que par les États;

9. engage les parlements et les parlementaires à exercer pleinement leur fonction législative et leur droit de contrôle vis-à-vis de leur gouvernement à propos des questions relatives aux sanctions économiques;

10. vraagt de Belgische regering om de inhoud van deze resolutie te verdedigen bij de Europese Unie en de Verenigde Naties.

10. invite le gouvernement belge à promouvoir le contenu de la présente résolution auprès de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies.

Marie-José LALOY.
Philippe MAHOUX.
Mohamed DAÏF.