E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/84
9 March 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثانية والستون

البند ١٧ من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز وحماية حقوق الإنسان

تقرير الأمين العام عـــن تنفيـــذ خطة العمل ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية وعن أنشطة المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية

موجز

يقـــدَّم هذا التقرير وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٢/٢٠٠٥. وهو يتضمن معلومات عن تنفيذ خطة عمـــل الأمين العام ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية وعن أنشطة المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية منذ تعيينه في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤.

المحتويات

	الفقـــــرات	*الصفحة*
مقدمة	١ -٢	٣
خطة العمل ذات النقاط الخمس	٣ -٤	٣
المهام الموكَلة إلى المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية	٥ -٩	٤
الحيلولة دون نشوب منازعات مسلحة	١٠-١٢	٤
حماية المدنيين في المنازعات المسلحة	١٣-١٥	٥
إنهاء الإفلات من العقاب	١٦-١٩	٥
الإنذار المبكِّر والواضح	٢٠-٣٨	٦
إجراءات سريعة وحاسمة	٣٩-٤١	١٠
ملاحظات	٤٢	١١
المرفق - العلامات التي قد تنذر باحتمال حدوث إبادة جماعية		١٢

مقدمة

١- طلبت لجنة حقوق الإنسان، في الفقرة ٩ من قرارها ٦٢/٢٠٠٥، إلى الأمين العام أن يتيح لها في دورتها الثانية والستين تقريراً عن تنفيذ خطة العمل ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية وعن أنشطة المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية.

٢- ويعرض هذا التقرير مساهمة المستشار الخاص في جميع المجالات الخمسة لخطة العمل.

خطة العمل ذات النقاط الخمس

٣- ألقى الأمين العام في ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ خطاباً أمام لجنة حقوق الإنسان بمناسبة انعقاد اجتماع خاص احتفالاً باليوم الدولي للتفكُّر في الإبادة الجماعية التي حدثت في رواندا في عام ١٩٩٤، عرض فيه خطة عمل ذات نقاط خمس لمنع الإبادة الجماعية، تضمّنت ما يلي: (أ) الحيلولة دون نشوب منازعات مسلحة، التي توفر عادة الظروف المناسبة لحدوث إبادة جماعية؛ (ب) حماية المدنيين في المنازعات المسلحة، وذلك بطرق منها وضع ولاية لقوات حفظ السلم التابعة للأمم المتحدة من أجل حماية المدنيين؛ (ج) إنهاء الإفلات من العقاب باتخاذ إجراءات قضائية في هذا الشأن في المحاكم الوطنية والدولية على السواء؛ (د) الإنذار المبكِّر والواضح عن حالات يُحتمل أن تتدهور إلى إبادة جماعية، وإيجاد قدرة للأمم المتحدة على تحليل المعلومات وإدارتها؛ (هـ) اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة عبر سلسلة متواصلة من الخطوات، من بينها العمل العسكري.

٤- وفيما يتعلق بإيجاد قدرة داخل منظومة الأمم المتحدة للإنذار المبكِّر والواضح باحتمال حدوث إبادة جماعية، أعلن الأمين العام استحداث وظيفة جديدة، هي المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، الذي يقدِّم تقاريره إلى مجلس الأمن عن طريق الأمين العام.

المهام الموكَلة إلى المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية

٥- إن مجلس الأمن، بقراره ١٣٦٦ (٢٠٠١) بشأن منع نشوب الصراعات المسلحة، قد دعا الأمين العام إلى الرجوع إلى المعلومات والتحليلات المتاحة للمجلس من داخل منظومة الأمم المتحدة عن حالات الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان. واقترح الأمين العام، على سبيل الاستجابة جزئياً لهذا الطلب، تعيين مستشار خاص معني بمنع الإبادة الجماعية يتولى إحاطة مجلس الأمن إحاطة تامة وفي الوقت المناسب بحالات الانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي التي، إذا ما تُرِكت بدون كابح، يمكن أن تؤدي إلى حدوث إبادة جماعية.

٦- ووجه الأمين العام في ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٤ رسالة إلى رئيس مجلس الأمن (S/2004/567) أحاطه فيها علماً بقراره تعيين السيد خوان مندس مستشاراً خاصاً له معنياً بمنع الإبادة الجماعية، وأرفق برسالته لمحة عن مهام المستشار الخاص. وبعث رئيس مجلس الأمن في ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤ بردِّه على رسالة الأمين العام (S/2004/568)، أبلغه فيه أن المجلس قد أحاط علماً بقرار الأمين العام. وأصبح تعيين المستشار الخاص نافذاً في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤.

٧- والمهام الموكَلة إلى المستشار الخاص قد أُقِرَّت تحديداً في الوثيقة الختامية التي اعتمدتها الجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة (القرار ١/٦٠). فتحت عنوان "المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتَكبة ضد الإنسانية"، يدعو رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في الأمم المتحدة المجتمع الدولي إلى "دعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة على الإنذار المبكر"، و"[يؤيدون] تماماً مهمة المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية" (المرجع نفسه، الفقرتان ١٣٨ و١٤٠).

٨- والمسؤوليات الموكَلة إلى المستشار الخاص، حسبما ترد في الولاية المسنَدة إليه، هي التالية: (أ) جمع المعلومات المتاحة حالياً، وخاصة من داخل منظومة الأمم المتحدة، عن الانتهاكات الواسعة النطاق والخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ذات الدوافع العرقية والعنصرية، والتي إذا لم يتم منعها أو وقفها، قد تؤدي إلى حدوث إبادة جماعية؛ (ب) العمل كآلية للإنذار المبكِّر للأمين العام، ولمجلس الأمن من خلال الأمين العام، وذلك بتوجيه انتباه المجلس إلى الحالات التي قد تُسفر عن إبادة جماعية؛ (ج) تقديم توصيات إلى مجلس الأمن، عن طريق الأمين العام، بشأن الإجراءات الكفيلة بالحيلولة دون حدوث إبادة جماعية أو الكفيلة بوقفها؛ (د) الاتصال مع منظومة الأمم المتحدة بشأن الأنشطة الرامية إلى منع الإبادة الجماعية، والعمل على تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تحليل المعلومات المتعلقة بالإبادة الجماعية أو الجرائم المتصلة بها وعلى إدارة هذه المعلومات.

٩- وقد تبيَّن للمستشار الخاص، خلال السنة الأولى من مهمته أنه، سواءً على المدى القصير أو الطويل، يبدو أن الحيلولة دون حدوث إبادة جماعية تستلزم العمل بطريقة شاملة في أربعة مجالات مترابطة، وهي: (أ) حماية السكان المعرّضين لخطر الانتهاكات الجسيمة أو الواسعة النطاق لحقوق الإنسان أو للقانون الإنساني؛ (ب) المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ (ج) الإغاثة الإنسانية وإحقاق الحقوق الأساسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ (د) اتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء المنازعات بتنفيذ اتفاقات سلم وعمليات انتقالية، ودعم هذه الخطوات.

الحيلولة دون نشوب منازعات مسلحة

١٠- تشير خطة العمل ذات النقاط الخمس إلى أنشطة الأمم المتحدة في الحيلولة دون نشوب منازعات مسلحة. وقد تم تناول هذه الجهود والتوسع فيها في تقرير الأمين العام عن منع نشوب الصراعات المسلحة، الذي قُدِّم إلى الدورة الخامسة والخمسين للجمعية العامة (A/55/985-S/2001/574)، والذي أقرّه كل من مجلس الأمن والجمعية العامة. وفي ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، قدّم الأمين العام إلى الدورة الثامنة والخمسين للجمعية العامة تقريراً مؤقتاً (A/58/365-S/2003/888) عن منع نشوب الصراعات المسلحة. ومن المقرر أن يقدَّم إلى مجلس الأمن والجمعية العامة أثناء الدورة الجارية للجمعية تقرير شامل سيتضمن توجيهات بشأن الخطوات اللازم اتخاذها لمواصلة جعل الحيلولة دون نشوب منازعات وظيفة أساسية من وظائف الأمم المتحدة.

١١- وقد اقترح الأمين العام، في خطابه أمام لجنة حقوق الإنسان في دورتها الستين، وجوب استخدام وسائل شتى للتصدي للأسباب الجذرية للعنف والإبادة الجماعية، ومن هذه الأسباب: الكراهية والتعصب والعنصرية والاستبداد، وتجريد الخطاب العام من إنسانيته، ما يحرم فئات كاملة من الناس من كرامتها وحقوقها.

١٢- ومن الأهمية التنويه بالمشاركة المتنامية للمجتمع المدني في الأنشطة الرامية إلى الحيلولة دون نشوب منازعات. وقد تم تأكيد التعاون بين المنظمات الدولية والمجتمع المدني بإقامة منتدى بشأن الشراكة العالمية من أجل الحيلولة دون نشوب منازعات مسلحة، عُقد في نيويورك أثناء شهر تموز/يوليه ٢٠٠٥.

حماية المدنيين في المنازعات المسلحة

١٣- لاحظ الأمين العام في خطة العمل أنه، عندما نفشل في الحيلولة دون نشوب منازعات، يجب أن تكون إحدى أولوياتنا العليا حماية المدنيين. ويتعين على أطراف النزاع - دولاً كانوا أم جهات غير تابعة للدول - أن يستذكِروا على الدوام ما يقع على عاتقهم من التزام، بمقتضى القانون الإنساني الدولي، في حماية المدنيين من العنف.

١٤- وفيما يتعلق بالحيلولة دون حدوث انتهاكات واسعة النطاق وخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، فإن الإغاثة الإنسانية وإحقاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي أمور هامة للحيلولة دون مواصلة إزهاق الأرواح بعد تَوَقُّف أعمال القتل الأولى، وللحيلولة كذلك دون تعريض أرواح السكان المهددين بالخطر لمواقف تستهدف إبادتهم. وإضافة إلى ذلك، فبإمكان المراقبين المدنيين وموظفي الإغاثة الدوليين، بحكم تواجدهم، أن يوفِّروا قدراً أساسياً من الحماية للسكان الذين يقدمون لهم خدماتهم.

١٥- ولئن حدثت تحسينات لا يُستهان بها في الحماية المقدمة للمدنيين منذ اعتماد مجلس الأمن قراره ١٢٩٦ (٢٠٠٠) أول مرة، فما زال ثمة تحديات هامة. وقد أوجز الأمين العام الاتجاهات العامة فيما يتعلق بحماية المدنيين في المنازعات المسلحة في تقريره الأخير إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة (S/2005/740)، الذي يتضمن أيضاً توصيات بشأن كيفية زيادة الحماية.

إنهاء الإفلات من العقاب

١٦- دعت خطة العمل إلى استعراض ما تقوم به المحكمة الجنائية الدولية لرواندا وغيرها من المحاكم، الوطنية والدولية على السواء، من عمل في المعاقبة على الإبادة الجماعية وقمعها، بغية استخلاص العبر من المستقبل. وعلاوة على ذلك، دعت خطة العمل إلى إيلاء اهتمام خاص للبلدان التي شهدت منازعات أو التي هي عرضة لخطر نشوبها فيها. وإضافة إلى ذلك، دعت الخطة إلى بذل مزيد من الجهود في سبيل توسيع نطاق المصادقة على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، كيما يتسنى للمحكمة الجنائية الدولية الجديدة أن تنظر بفعالية في الجرائم المرتَكبة ضد الإنسانية، عندما تكون المحاكم الوطنية غير قادرة على النظر فيها أو غير راغبة في ذلك.

١٧- وقد شدّد المستشار الخاص مراراً على أن المساءلة عن الإبادة الجماعية والجرائم المرتَكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب على سبيل المعاقبة عليها هي أمر حاسم الأهمية من أجل الحيلولة دون حدوث أفعال شبيهة مستقبلاً. فما يسود من إفلات من العقاب عمّا سبق ارتكابه من جرائم يبثُّ شعوراً بانعدام الأمن بين السكان المعرّضين للخطر ويعمل على إيجاد بيئة إباحية تشجِّع الجناة على مواصلة ارتكاب جرائمهم. وإن إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة هو عنصر حاسم الأهمية يساعد على كسر حلقة الإفلات من العقاب.

١٨- غير أن مقتضيات العدالة تتجاوز العدد القليل من القضايا التي بمقدور المحاكم الدولية أو المحكمة الجنائية الدولية أن تعالجها. فمن الجوهري بالتالي حث السلطات القضائية المحلية على النهوض بمسؤولياتها، وأن يُسهم المجتمع المدني بجهوده في سبيل وضع مجموعة شاملة من توجيهات السياسة العامة التي ستلبي توقعات الجميع فيما يتعلق بالعدالة، مع مراعاة المعايير الدولية لأصول المحاكمة العادلة.

١٩- وقد أجرى الأمين العام دراسة مفصّلة لما تضطلع به المنظمة من أنشطة دعماً لسيادة القانون في مجتمعات ما بعد المنازعات في تقريره عن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع (S/2004/616). فقد جاء في التقرير المذكور أن الأمم المتحدة قد أرست أساساً من القواعد والمعايير للمساعدة على تعزيز سيادة القانون. وفيما يتعلق بالإبادة الجماعية، فلا يمكن للمنظمة أن تؤيد اتفاقات تتيح العفو عن مرتكبي جرائم إبادة جماعية أو جرائم حرب أو جرائم مرتكبة ضد الإنسانية أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان.

الإنذار المبكّر والواضح

٢٠- يرد في خطة العمل أنه إذا كنّا جادّين بشأن الحيلولة دون حدوث إبادة جماعية أو وقف حدوثها، فينبغي تجنُّب التأخير بسبب حُجج قانونية زائفة بشأن ما إذا كانت فظائع معيّنة تستوفي معايير تعريف الإبادة الجماعية أم لا تستوفيها. فإذا ما أريد للمجتمع الدولي أن يتخذ إجراءات وقائية، علينا أن نتعرف على بوادر حدوث إبادة جماعية وشيكة أو محتملة، كيما يتسنى لنا اتخاذ ما يلزم من تدابير لدرء حدوثها في الوقت المناسب.

٢١- ولفئات المجتمع المدني دور حيوي تؤديه في هذا الجهد. فإن تقاريرها هي في كثير من الأحيان أول ما يسترعي الانتباه إلى كارثة وشيكة الحدوث - وفي أكثر الأحيان، يتم تجاهل هذه التقارير.

٢٢- ولنظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أيضاً مسؤولية خاصة ينهض بها في هذا الشأن. فالإجراءات الخاصة، وكذلك الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، هي في موقع جيد للتنبيه بالخطر. وعليها تجميع المعلومات المتاحة حالياً بطريقة مركزة، بغية تفهّم الحالات المعقدة وإشارات الإنذار بالمخاطر تفهماً أفضل، والتمكن بالتالي من اقتراح الإجراء المناسب.

٢٣- وقد أنشأ المستشار الخاص، منذ تعيينه في آب/أغسطس ٢٠٠٤، مكتباً صغيراً قوامه موظفان من الفئة الفنية وموظف من فئة الخدمات العامة، واستحدث نظاماً لتبادل المعلومات من أجل الإنذار المبكر بحدوث انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ذات الطابع العرقي أو العنصري أو الديني أو القومي، التي قد تفضي إلى إبادة جماعية.

٢٤- ويتطلب الإنذار المبكر وجود معلومات منظمة. فثمة العديد من الوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية التي توفر مؤشرات ومنهجية للإنذار المبكر بالانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الإنساني. ويبدو أن معظم نماذج التنبؤ بحدوث منازعات وإبادة جماعية، عند وضع هذه النماذج موضع التطبيق، تحدد قوائم متشابهة تقريباً لأكثر الحالات عرضة أو التي يُحتمل أن تكون عرضة لحدوث انتهاكات واسعة النطاق ذات دوافع قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية. ويبدو أن استخدام مؤشرات كمية يستند بدرجة كبيرة إلى افتراض أن ثمة نماذج معينة يمكن استخدامها بطريقة تتيح الكشف تلقائياً عن تطورات حرجة في حالات معينة.

٢٥- إن الأساليب الكمية للإنذار المبكر باستخدام عوامل سببية هي أساليب تقتضي عادة إجراء تحليل وتقييم مستمرَين لكمية حرجة من المعلومات. وهي تتطلب أيضاً استحداث نظام تَعَقُّب لهذه المعلومات. وفي أكثر الأحيان، تستعرض عمليات تحليل المخاطر الحالة الاجتماعية - السياسية العامة، بدلاً من تطبيق مؤشرات محددة. ومعظم الآليات الداخلية للإنذار المبكر في الأمم المتحدة تعتمد على تحليل وخبرة الموظفين في الميدان وفي المقر لتقييم الحالات على أساس كل حالة على حدة، بدلاً من الاعتماد على بيانات كمية. ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة لمكتب المستشار الخاص، قرر المكتب أن يعمل كمركز تنسيق للمعلومات الواردة على سبيل الإنذار المبكر من مصادر داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، بدلاً من استحداث قاعدة بيانات خاصة به عن المنازعات التي يُحتمل أن تترتب عليها آثار إبادة جماعية.

٢٦- وفيما يتعلق بالمهمة المسندة إلى المستشار الخاص بتزويد الأمين العام ومجلس الأمن بمعلومات عن حالات الانتهاكات الواسعة النطاق، فقد قرر المستشار الخاص البت في الحالات القطرية على أساس كل حالة على حدة، معتمداً على مختلف مصادر المعلومات المتاحة له. ولدى البت في دراسة حالة محددة من الحالات، تكون نقطة الانطلاق في التحليل هي التعريف القانوني لجريمة الإبادة الجماعية وغيرها من الأفعال التي يعاقب عليها القانون وفقاً للمادتين الثانية والثالثة من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. وعليه، يلزم أن تشير المعلومات إلى وجود فئة قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية معرضة للخطر. ويجب حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أو القانون الإنساني، أو أن يمكن التنبؤ بأن حدوثها وشيك، وأنها قد تصبح واسعة النطاق أو خطيرة. وثمة عوامل إضافية مستمدة مما فتئ يحدث من سوابق قضائية فيما يتعلق بالإبادة الجماعية ومن النتائج المستخلصة من البحوث الأكاديمية. وثمة معيار هام هو وجود سوابق بأفعال الإبادة الجماعية. ويتابع المستشار الخاص متابعة دقيقة الحالات المستوفية لمعظم المعايير في تلك الفئات. وثمة معايير إضافية، مُعَجِّلة أو خارجية، يمكن استخدامها في البت في الحالات التي تستدعي انخراطاً فورياً. ومن العوامل المُعَجِّلة التي ينبغي استكشافها انتشار عبارات الكراهية الموجهة إلى فئات السكان المعرضة للخطر، وبخاصة إذا استُخدمت هذه العبارات في سياق نشوب العنف فعلاً أو احتمال نشوبه (ترد مرفقة بهذا التقرير قائمة أولية بالعلامات الأساسية المنذرة بالخطر التي قد تدل على حالة آخذة في التردي).

٢٧- وتقتضي الوقايةُ الإنذارَ المبكر والإجراء المبكر على السواء. بيد أنه، من وجهة نظر منهجية، ينبغي التمييز بوضوح بين الإنذار المبكر والإجراء المبكر. فمن الناحية السياسية، قد يشكل الإنذار المبكر أحياناً شكلاً من أشكال الإجراء المبكر في حد ذاته، مما يساعد على الحيلولة دون تدهور الحالة. ويعتبر المستشار الخاص الإنذار المبكر نشاطاً ينبغي أن ترافقه دوماً مقترحات وتوصيات عملية تمكِّن المجتمع الدولي من اتخاذ إجراء وقائي في الوقت المناسب.

٢٨- وبيَّنت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول أن مسؤولية الدول في حماية مواطنيها تنطوي على مسؤولية ملازمة في الحيلولة دون نشوب منازعات، أي معالجة الأسباب الجذرية والمباشرة للمنازعات الداخلية وغيرها من الأزمات التي يسببها الإنسان وتعرّض السكان للخطر. وفيما يتعلق بالحيلولة دون نشوب منازعات، خلصت اللجنة إلى أنه، في أكثر الأحيان، لم تكن البيانات الأساسية هي الناقصة على ما يبدو، بل تحليل البيانات وترجمتها إلى توجيهات في السياسة العامة، فضلاً عن إرادة العمل.

٢٩- إن الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، الذي أنشأه الأمين العام لتقدير ما يتعرض له السلم والأمن الدوليان من تهديدات ولتقديم توصيات بسبل تعزيز الأمم المتحدة بغية توفير الأمن

الجماعي، قد أيَّد فكرة وجود مسؤولية دولية جماعية في الحماية، ينبغي أن يمارسها مجلس الأمن، بما في ذلك الإذن بالتدخل العسكري كملاذ أخير، في حوادث الإبادة الجماعية وغيرها من الحالات الكبيرة النطاق التي تنطوي على قتل أو تطهير عرقي أو انتهاكات خطيرة للقانون الإنساني الدولي. كما أوصى الفريق في تقريره إلى الأمين العام بردع الأطراف في نزاع ما عن ارتكاب جرائم ضد الإنسانية أو جرائم حرب أو إبادة جماعية، وذلك بإحالة مجلس الأمن القضايا من هذا القبيل إلى المحكمة الجنائية الدولية في وقت مبكر (A/59/565، الفقرة ٩٠). وفيما يتعلق بالإبادة الجماعية تحديداً، ارتأى الفريق أن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لا يجوز استخدامه لحماية أفعال الإبادة الجماعية أو غيرها من الفظائع، من قبيل انتهاكات القانون الإنساني الدولي على نطاق كبير أو التطهير العرقي على نطاق كبير، وهي أمور يمكن اعتبارها بحق تهديداً للأمن الدولي وتستدعي بالتالي اتخاذ إجراء من جانب مجلس الأمن (المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٠). وفي تقرير الأمين العام عن متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، وعنوانه "في جوٍ من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" قال الأمين العام إنه يتفق مع الفريق في النهج الذي يتبعه، ودعا المجتمع الدولي إلى النهوض بالمسؤولية عن الحماية، وأن يتصرف وفقاً لهذه المسؤولية عند الضرورة (A/59/2005، الفقرة ١٣٥).

٣٠- وورد في الوثيقة الختامية للجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة، المعقودة احتفالاً بالذكرى السنوية الستين لإنشاء المنظمة، "إن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية تقع على عاتق كل دولة على حدة" (قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١٣٨). كما ورد فيها أنه "يقع على عاتق المجتمع الدولي أيضاً، من خلال الأمم المتحدة، الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقاً للفصلين السادس والثامن من الميثاق، للمساعدة في حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية" (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٩). وفي هذا السياق، أعرب المجتمع الدولي عن استعداده "لاتخاذ إجراء جماعي، في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، عن طريق مجلس الأمن، ووفقاً للميثاق، بما في ذلك الفصل السابع منه، على أساس كل حالة على حدة وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء، في حال قصور الوسائل السلمية وعجز السلطات الوطنية البيِّن عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية ...". كما أعربت الوثيقة الختامية عن "تأييد المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية تأييداً تاماً في المهمة الموكلة إليه" (المرجع نفسه، الفقرة ١٤٠).

٣١- وجادل المستشار الخاص بأنه، فيما يتعلق بالإبادة الجماعية، ثمة مسؤولية قانونية بالحماية يتضمنها الالتزام القانوني بمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها وفقاً لأحكام اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. والالتزام بمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها يُعتبر جزءاً من القانون العرفي الدولي وقاعدة من قواعد القانون المُلزِم. وقد خلصت محكمة العدل الدولية إلى أن الاتفاقية تؤكد المبادئ القائمة سابقاً المعترف بها من قِبَل الأمم المتحضرة بأنها مبادئ مُلزِمة، حتى في غياب أي التزام تقليدي (*Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory Opinion of 28 May 1951, I.C.J. Reports 1951 (*التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها*، الفتوى المؤرخة ٢٨ أيار/مايو ١٩٥١، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥١). وعليه، فإن منع الإبادة الجماعية هو مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي لا يجوز لأي

دولة أن تتجاهله. والحكومات مُلزَمة باتخاذ كل ما بوسعها اتخاذه من تدابير لمنع ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية، حتى قبل أن تبتّ محكمة مختصة بأن الاتفاقية واجبة التطبيق فعلاً على قضية موضع بحث.

٣٢- وقد وجَّه المستشار الخاص منذ تعيينه مذكرات سرية إلى الأمين العام بشأن حالات شتى تدعو إلى القلق في سياق الولاية المُسندة إليه. وتَضَمَّن عدد من تلك المذكرات توصيات للأمين العام بإطلاع أعضاء مجلس الأمن على مضمون المذكرات. وما برح المكتب يتابع أيضاً عدداً من الحالات الأخرى التي تدعو إلى القلق، وإضافة إلى ذلك، قدم المكتب إلى مكاتب شتى للأمم المتحدة توجيهات بشأن مسائل متصلة بمنع الإبادة الجماعية، من قبيل مبادئ توجيهية لإدارة شؤون الإعلام وبعثات حفظ السلم بشأن الكلام الذي يحض على الكراهية وتحريض العامة على العنف.

٣٣- وظل المستشار الخاص على اتصال وثيق ويتبادل المعلومات مع الإجراءات ذات الصلة التابعة للجنة حقوق الإنسان وهيئات رصد الامتثال لمعاهدات حقوق الإنسان. وشارك في الاجتماع السنوي الثاني عشر للمقررين الخاصين والممثلين الخاصين والخبراء المستقلين ورؤساء الأفرقة العاملة التابعة للإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان وللخدمات الاستشارية. ودُعي المستشار الخاص إلى حضور المناقشة المواضيعية بشأن الإبادة الجماعية، التي جرت أثناء انعقاد الدورة السادسة والستين للجنة القضاء على التمييز العنصري (انظر الوثيقة CERD/C/SR.1683 and 1684). وكان المستشار الخاص قد ألقى خطاباً أمام اللجنة المذكورة أثناء دورتها الخامسة والستين استشرافاً لاتخاذ اللجنة تدابيرها للإنذار المبكر وإجراءاتها العاجلة. وفي آذار/مارس ٢٠٠٥، عقب اجتماع عقده المستشار الخاص مع أعضاء المكتب في الدورة الثالثة والثمانين للجنة المعنية بحقوق الإنسان، عيَّنت اللجنة المذكورة جهة وصل للتواصل مع المستشار الخاص. وطلبت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٦٢/٢٠٠٥، إلى الأمين العام أن يقدم إليها تقريراً عن تنفيذ خطة عمله ذات النقاط الخمس لمكافحة الإبادة الجماعية وعن أنشطة المستشار الخاص في هذا المضمار؛ كما دعت المستشار الخاص إلى التحدث أمامها.

٣٤- وأثناء عام ٢٠٠٥، وبهدف النهوض بقدرة الأمم المتحدة على منع الإبادة الجماعية والحيلولة دونها، أصبح المستشار الخاص عضواً في اللجنة التنفيذية بشأن السلم والأمن وفي الفريق الإطاري للتنسيق بين الإدارات في ميدان الإنذار المبكر والإجراءات الوقائية، مُقدماً التوجيهات بشأن منع الإبادة الجماعية والحيلولة دون حدوثها ومُنشئاً قنوات لجمع المعلومات. كما شارك في عدد من أفرقة العمل المشتركة بين الإدارات فيما يتصل بعمليات السلم، من قبيل العمليتين في السودان وكوت ديفوار. وظل المستشار الخاص على اتصال وثيق بالممثلين الخاصين للأمين العام في عدد من بعثات حفظ السلم، وزود الأمين العام بمعلومات من أجل الإحاطات الإعلامية التي يقدمها لمجلس الأمن بشأن عدد من عمليات حفظ السلم. وإضافة إلى ذلك، أقام المستشار الخاص تعاوناً وثيقاً مع إدارة الشؤون السياسية ومع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. كما أقام المستشار الخاص صلات مع منظمات إقليمية كالاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي.

٣٥- وأقام مكتب المستشار الخاص صلات مع الأمانة المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة التابعة للمؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، حيث كان المكتب مُمثلاً في الاجتماعين الثاني والثالث لفرق العمل الفنية المواضيعية التابعة للمؤتمر، التي تباحثت بشأن مسألة وضع بروتوكول ومشروع إقليميَين للحيلولة دون منع ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية، بما في ذلك مكافحة الإفلات من العقاب.

٣٦- وشارك المستشار الخاص في منتديات عامة وتظاهرات دولية وأكاديمية. وظل هو ومكتبه على اتصال بمنظمات المجتمع المدني وجماعات غير حكومية تشارك في أنشطة الإنذار المبكر. واستعان برابطة الأمم المتحدة في الولايات المتحدة الأمريكية على إجراء مشاورات مع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومع منظمات المجتمع المدني ومنظمات إقليمية بشأن التعاون في مجال منع الإبادة الجماعية. كما شارك المستشار الخاص في أنشطة توعية الجمهور.

٣٧- وخلال عام ٢٠٠٥، أرسى المستشار الخاص ومكتبه الأساس لإنشاء فريق استشاري للمستشار الخاص، سيشمل جهات من بينها شركاء هامين، كالأخصائيين والأكاديميين المعنيين بمسائل الإبادة الجماعية، والمنظمات المعنية بالحيلولة دون نشوب منازعات، والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان.

٣٨- وقد نفذ المكتب المشاريع الاستشارية التالية: (أ) تحليل لمجموعة الأحكام القضائية الصادرة بشأن الكلام الذي يحض على الكراهية والتحريض على العنف، بهدف وضع مبادئ توجيهية عملية يُسترشد بها في عمليات حفظ السلم وغيرها من العمليات الميدانية للأمم المتحدة؛ (ب) دراسة للمنازعات ولمسائل العرقية والدين والمواطنية والجنسية في إقليم غرب أفريقيا؛ (ج) استعراض مستقل لعمل مكتب المستشار الخاص. والغرض من هذه المشاريع هو مساعدة المكتب على تحقيق أهداف زيادة تفهم الحالات التي قد تفضي إلى إبادة جماعية وتحسين التعاون بشأن التدابير الوقائية.

إجراءات سريعة وحاسمة

٣٩- قصد الأمين العام بعبارة "إجراءات" لمنع حدوث إبادة جماعية اتخاذ سلسلة متواصلة من الخطوات، قد تشمل العمل العسكري. لكن هذا الأخير ينبغي أن يظل دوماً تدبيراً يُتخذ كملاذ أخير، لا يتم اللجوء إليه إلا في الحالات القصوى. ويلزم وضع مبادئ توجيهية بشأن كيفية تحديد هذه الحالات القصوى وكيفية التصدي لها. ومن شأن هذه المبادئ التوجيهية أن تكفل عدم تجاهل وجود خطر حقيقي باحتمال حدوث إبادة جماعية عندما ينشأ هذا الخطر بالفعل. كما أن من شأنها أن توفر قدراً أكبر من الوضوح، وأن تساعد بالتالي على التقليل من الاشتباه بأن الادعاءات بحدوث إبادة جماعية قد تُستخدم ذريعة للعدوان. وقد قامت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول، المشار إليها في الفقرة ٢٨ أعلاه، بمحاولة جدية لتقديم مبادئ توجيهية من هذا القبيل. وإلى ما يتجاوز التسليم بوجود مسؤولية لحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، فإن الوثيقة الختامية للجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة قد أكدت ضرورة أن تواصل الجمعية العامة نظرها في مسؤولية الحماية هذه.

٤٠- أما المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، فقد نوه مراراً بأن حماية السكان المعرضين لانتهاكات واسعة النطاق أو خطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ستقتضي أحياناً نشر قوات دولية، عسكرية وأمنية على السواء. والطريقة الوحيدة أحياناً للحيلولة دون حدوث كارثة إنسانية هي الإيعاز بنشر هذه القوات، بصرف النظر عن رضا السلطات المحلية. ولا بد لنا أن نكون مستعدين لاتخاذ تلك الخطوة النهائية، ولكن علينا أيضاً أن نتصرف بشعور بالمسؤولية منعاً لتفاقم الأمور؛ فالأمثلة على ما حدث مؤخراً من استخدام للقوة دون توافق في الآراء على ذلك لا يُطمئن بأن التصرف على هذا النحو سيساعد الأبرياء دوماً ولن يضرهم البتة. غير أنه، في معظم الحالات، من الممكن نشر قوات حماية دولية برضا الحكومة المعنية، وإذا كانت هذه الإمكانية متاحة، فستكون دوماً هي المفضلة.

٤١- وفي جميع الحالات، فمن الأهمية السعي الحثيث إلى تسوية المنازعات التي قد تتدهور إلى إبادة جماعية. فالسلم يتيح الحيلولة دون حدوث إبادة جماعية في نهاية المطاف؛ ولكن كيما يكون لـه هذا الأثر، يجب أن يكون سلماً مستديماً، سلمٌ يحقق قدراً لا يستهان به من الوفاق ويكون أكثر من مجرد وقف للأعمال العدائية. والأهم من كل ذلك، يجب أن يكون سلماً يتصدى لخطر مُعطِّلي العملية السلمية، مع عدم مكافأتهم بالإفلات من العقاب. ويجب أن تعالج التسوية الجروح المفتوحة في المجتمعات والتي قد تتفتق في منازعات تنشب مستقبلاً. وبعبارات أخرى، فإن ما يتوجب علينا أن نسعى جاهدين إلى تحقيقه هو سلم تلازمه عدالة.

ملاحظات

٤٢- إن الحيلولة دون حدوث إبادة جماعية يضع المجتمع الدولي أمام التحدي المتمثل في التعرف على علامات الإنذار بحالة آخذة في التدهور وحشد الدعم اللازم للتصدي لها. والأمانة العامة للأمم المتحدة ملتزمة بتدارك أوجه القصور التي أفضت في الماضي إلى عدم التصدي لعلامات الخطر المحدق. إن ما تضمنته الوثيقة الختامية للجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة (قرار الجمعية العامة ١/٦٠) من إقرار الدول الأعضاء بمسؤولية حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية يمثل خطوة هامة في تأكيد تصميمنا المشترك على منع حدوث إبادة جماعية. وإن نظر الجمعية العامة في مسؤولية الحماية وما يترتب عليها من آثار سيكون عاملاً هاماً يساعد على ترجمة هذه المسؤولية إلى ممارسة عملية.

المرفق

العلامات التي قد تنذر باحتمال حدوث إبادة جماعية

تتضمن القائمة الأولية التالية علامات قد تنذر باحتمال حدوث حالات قد تفضي، إن لم يتم منعها أو وقفها، إلى إبادة جماعية:

١- وجود فئة/فئات قومية أو عرقية أو عنصرية أو دينية معرضة للخطر

قد تشمل علامات الإنذار: (أ) نمط من التمييز يكون غرضه أو أثره الإضرار بالتمتع بحقوق معينة من حقوق الإنسان؛ (ب) إيديولوجيات إقصائية أو استبعادية تدَّعي بأنها تبرر التمييز؛ (ج) تحديد فئات معينة وربطها بهوية سياسية محددة أو رأي سياسي محدد (بما في ذلك إمكانية إلزامية تحديد هوية الأعضاء في مجموعة ما أو إمكانية تسجيلهم إلزامياً على نحو قد يفضي إلى استهداف تلك المجموعة مستقبلاً)؛ (د) تحقير جماعات معينة أو تبشيع صورتهم في الخطاب السياسي أو الاجتماعي.

٢- انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني التي قد تصبح انتهاكات واسعة النطاق أو خطيرة

من بين هذه الانتهاكات ما يلي: (أ) المنازعات المسلحة التي تؤثر فيها انتهاكات القانون الإنساني الدولي في فئة محددة أكثر من تأثيرها في غيرها من الفئات (كالذبح المتعمد للمدنيين العُزل، واستهداف المدنيين أثناء الحملات العسكرية، والوحشية الجسدية من جانب واحد)؛ (ب) انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية التي تمس فئة محددة (كالقتل العمد - وبخاصة قتل القادة المجتمعيين - والتعذيب والتشويه والاغتصاب والعنف الجنسي والاختطاف وتهجير السكان/التطهير العرقي ومصادرة الأملاك وتدميرها والنهب والسلب وانعدام حرية الكلام أو التجمع أو الدين)؛ (ج) الانتهاكات الخطيرة أو الواسعة النطاق للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (كتدمير مؤن الكفاف الغذائية، والحرمان من الماء أو الرعاية الطبية، والمجاعات التي من صنع الإنسان، وتغيير اتجاه إمدادات المعونة)؛ (د) حالات التمييز (كفرص الحصول على العمل والموارد، والتهميش السياسي، وتقييد الحركة، والتعليم)؛ و(هـ) مناخ الإفلات من العقاب الذي تجري فيه هذه الأحداث.

٣- علامات إنذار إضافية

من بين علامات الإنذار أيضاً ما يلي: (أ) عدم وجود إطار مؤسساتي للأفراد المتواجدين داخل أراضي دولة عضو والخاضعين لولايتها، من أجل الاحتكام إلى القضاء والانتصاف والمطالبة بالمساءلة؛ (ب) تركيز السلطة (الاقتصادية/السياسية) في فئة واحدة أو بضع فئات بما يضر بالآخرين؛ (ج) وجود ميليشيات قد تشن هجمات بالوكالة ضد فئات معينة وتقديم الدعم إلى تلك الميليشيات؛ (د) تقديم دعم خارجي مفترض أو حقيقي إلى فئات قد تصبح مستهدفة نظراً لاعتبارها "متعاونة" مع أعداء خارجيين؛ (هـ) سحب حقوق مرتبطة بالمواطنية من فئات

محـــددة؛ (و) الكلام الذي يحض على الكراهية، أو التحريض على العنف، أو إهانة فئة معينة في وسائط الإعلام؛ (ز) إعادة توطين فئة معينة قسراً أو فصلها عن بقية الفئات أو عزلها أو تجميعها في مكان واحد.

٤- سجل سوابق الإبادة الجماعية أو التمييز

إن وجـــود سوابق بالعنف ضد فئة معينة قد يُنذر بتجدد أعمال القمع أو العمليات الوقائية الموجهة ضد ظـــالمين ســـابقين. وثمة عناصر هامة قد تشير إلى وزن تجارب الماضي، وهي: (أ) وجود سوابق بالتشهير بفئة ما وتجريدها من الإنسانية؛ (ب) استخدام رموز أو رايات أو علامات لاستذكار تجاوزات سابقة؛ (ج) إنكار حدوث عمليات إبادة جماعية وفظائع سابقة؛ (د) الاحتفال بحدوث إساءات مفترضة أو فعلية بحق فئة معينة.

- - - - -