A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/37
18 March 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السابعة
البند ٢ من جدول الأعمال

التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تقرير الأمين العام عن تنفيذ خطة العمل ذات النقاط الخمس وعن أنشطة المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية*

* تأخر تقديم هذا التقرير.

(A) GE.08-11794 280408 280408

موجز

يُقدَّم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠٤/٦ المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، وهو يعقب تقريراً قُدِّم في السابق إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2006/84). ويعرض التقرير ما استجد من تطورات فيما يتعلق بإطار الأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية، ويشرح الأنشطة التي اضطلع بها المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، ويتناول الحاجة إلى تعزيز قدرات مكتبه بما يمكِّنه من أداء ولايته بمزيد من الفعالية.

ويشير التقرير إلى التطورات المستجدة في إطار الأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية برمته. وتشير التطورات المسجلة في إطار تنفيذ خطة عمل الأمين العام ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية إلى إحراز بعض التقدم في نشر ثقافة مكافحة الإبادة الجماعية داخل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك تحسن في تنسيق استجابة كيانات الأمم المتحدة المختلفة.ومع ذلك، أُشير إلى ضرورة مضاعفة الجهود في مجال تعزيز قدرات المنظومة من أجل تنفيذ التدابير المتعلقة بمنع الإبادة الجماعية بشكل فعال وفي الوقت المناسب. وترد أيضاً إشارة إلى التقارير الأخيرة للأمين العام بشأن منع نشوب الصراعات المسلحة (الوثيقة A/60/891)، وحماية المدنيين في التراعات المسلحة (الوثيقة S/2007/643)، وسيادة القانون (الوثيقتان A/61/636 وS/2006/980).

ويرد في التقرير أيضاً استعراض وجيز للمسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، على النحو المتفق عليه في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠). وفي ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٨، أعلن الأمين العام تعيين مستشار خاص عُهد إليه بمهمة وضع أفكار تتعلق بالفقرتين ١٣٨ و١٣٩ من نتائج مؤتمر القمة العالمي لمساعدة الجمعية العامة في مواصلة النظر في مسألة المسؤولية عن الحماية.

ويتناول التقرير إنشاء اللجنة الاستشارية المعنية بمنع الإبادة الجماعية ومساهماتها في الأنشطة التي تدخل في نطاق الولاية.

ويتطرق التقرير إلى ولاية المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية وأنشطته. وفيما يتصل بالمسؤوليات وبالمنهجية، فقد وُضع التوكيد على أهمية ضمان مواءمة أنشطة المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية مع التحديات المطروحة على أرض الواقع. وتتمثل مجالات التركيز الأولية المتداخلة الأربعة فيما يلي: حماية السكان المعرَّضين للخطر؛ والمساءلة؛ والمساعدة الإنسانية؛ والتصدي للأسباب الكامنة وراء التراعات.

وإذ يؤيد المستشار الخاص الإطار المعياري الثابت والمبادئ القانونية المنصوص عليها في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨ بهدف تيسير التعاون مع الدول من أجل تعزيز الكشف والوقاية في مرحلة مبكرة، فإنه يؤكد التزامه بالأخذ بنهج يسلِّم بسيادة الدول ويحترمها احتراماً تاماً ويعتبر أن السيادة تمثل مفهوماً إيجابياً لمسؤولية الدولة عن حماية الأفراد الخاضعين لولايتها القضائية واحترام ما لديهم من حقوق إنسانية والتماس الدعم الدولي عند الاقتضاء. وتمثل المشاركة البنّاءة والشفافية مبدأين رئيسيين للتفاعل والتعاون مع الدول الأعضاء.

ويضع التقرير التوكيد على التوعية بكل من الحالات العامة والخاصة، عن طريق التشاور مع الدول، ومع وكالات الأمم المتحدة وإداراتها، ومع المنظمات الأخرى بما فيها أعضاء المجتمع المدني.

ويشير التقرير أيضاً إلى أنشطة المستشار الخاص المتصلة بكل قطر على حدة. وإذ يدرك المستشار الخاص الطابع الحساس للولاية، فإنه لا يشير علانية إلى أية حالات محددة إلا إذا اعتبر أن ذلك من شأنه أن يساهم في التصدي لأوجه القلق بشكل فعال. ويتناول التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المستشار الخاص في الفترة الأخيرة فيما يتعلق بأعمال العنف التي شهدتها كينيا في فترة ما بعد الانتخابات، كإرسال أفراد تابعين لمكتبه إلى عين المكان والتوصيات التي قدمها إلى الأمين العام عقب البعثات التي قام بها. وفيما يتعلق بالأنشطة المواضيعية، يشير التقرير إلى مجموعة من الجهات الفاعلة الحكومية، والحكومية الدولية، وغير الحكومية التي عمل المقرر الخاص إلى جانبها بهدف تعزيز النهج التعاونية إزاء منع جريمة الإبادة الجماعية.

ويعرض التقرير التحديات المطروحة والفرص المتاحة في مجال منع الإبادة الجماعية، ويشير إلى أن الأمم المتحدة قد واجهت صعوبات في إعطاء الأولوية للاعتراف بمخاطر العنف الواسع النطاق وللتدخل في مرحلة مبكرة لضمان منع الإبادة الجماعية في الوقت المناسب وبشكل فعال. ويمكن للمقرر الخاص أن يقدم مساهمة كبيرة في هذا المضمار، وذلك بالحرص على التسليم بسرعة بأعمال العنف الواسعة النطاق وتحديد الفرص المتاحة لوكالات الأمم المتحدة وإداراتها وبرامجها للاضطلاع بدور وقائي.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
أولاً - مقدمة.....	١ - ٤	٥
ثانياً - التطورات المستجدة فيما يتصل بإطار الأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية...	٥ - ١٥	٥
ألف - خطة العمل ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية	٥ - ١٠	٥
باء - المسؤولية عن الحماية	١١-١٢	٧
جيم - اللجنة الاستشارية المعنية بمنع الإبادة	١٣-١٥	٧
ثالثاً - ولاية المستشار الخاص وأنشطته في مجال منع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعيـــة	١٦-٣٥	٨
ألف - المسؤوليات والمنهجية: التحديات والفُرص	١٦-١٧	٨
باء - إضافة تحديثية بشأن أنشطة المستشار الخاص	١٨-٣٢	٩
رابعاً - الاستنتاجات.....	٣٣-٣٥	١٣

أولاً – مقدمة

١- في نيسان/أبريل ٢٠٠٤، وبمناسبة الذكرى السنوية العاشرة للإبادة الجماعية في رواندا، أعلن الأمين العام اعتماد خطة عمل ذات نقاط خمس لمنع الإبادة الجماعية.

٢- وفي رسالة مؤرخة ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٤ (S/2004/567)، أبلغ الأمين العام رئيس مجلس الأمن أنه قرر إنشاء ولاية المقرر الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية. وأشار الرئيس، في رده المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤ (S/2004/568)، إلى أن المجلس قد أحاط علماً بهذا القرار. وعيّن الأمين العام خوان منديز كأول مستشار خاص، اعتباراً من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤.

٣- وطلبت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٦٢/٢٠٠٥، إلى الأمين العام أن يقدم إلى اللجنة في دورتها الثانية والستين تقريراً عن تنفيذ خطة العمل ذات النقاط الخمس وعن أنشطة المستشار الخاص. وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، قدّم الأمين العام تقريراً (E/CN.4/2006/84) عن تنفيذ الخطة وأنشطة المستشار الخاص.

٤- وعيّن الأمين العام فرنسيس دينغ لخلافة خوان منديز، اعتباراً من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٧. وفي ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٠٤/٦، إلى الأمين العام أن يقدم إلى المجلس في دورته السابعة تقريراً محدثاً. ويُقدَّم التقرير الحالي بناءً على هذا. ويتيح التقرير إضافة تحديثية بشأن التطورات المستجدة فيما يتعلق بإطار الأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية، ويتضمن عرضاً لأنشطة المستشار الخاص.

ثانياً – التطورات المستجدة فيما يتصل بإطار الأمم المتحدة لمنع الإبادة الجماعية

ألف – خطة العمل ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية

٥- قدم الأمين العام، في تقريره المؤرخ ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ (E/CN.4/2006/84)، عرضاً موجزاً عن خطة العمل ذات النقاط الخمس لمنع الإبادة الجماعية، وهي خطة تشتمل على ما يلي: (أ) منع نشوب نزاعات مسلحة؛ و(ب) حماية المدنيين في النزاعات المسلحة؛ و(ج) إنهاء الإفلات من العقاب عن طريق رفع دعاوى قضائية أمام كل من المحاكم الوطنية والدولية؛ و(د) الإنذار المبكر والواضح عن الحالات التي يمكن أن تفضي إلى الإبادة الجماعية وتنمية قدرة الأمم المتحدة على تحليل المعلومات وإدارتها؛ و(هـ) إجراءات سريعة وحاسمة تتخذ على شكل سلسلة متواصلة من الخطوات. وترد في سلسلة من التقارير المقدمة من الأمين العام إضافات تحديثية بشأن تنفيذ الخطة.

٦- وترد التطورات المستجدة فيما يتعلق بمنع نشوب النزاعات المسلحة، النقطة (أ) من خطة العمل ذات النقاط الخمسة، في التقرير المرحلي للأمين العام بشأن منع نشوب النزاعات المسلحة (A/60/891). وقد أشار التقرير إلى أن ثقافة منع نشوب النزاعات قد بدأت تترسخ في الأمم المتحدة، وأن تقدماً كبيراً قد أحرز على الصعيدين الدولي والوطني على السواء، بفضل تطوير أدوات وآليات جديدة. وإذ لاحظ الأمين العام على الرغم من ذلك أن هنالك فجوة لا تزال تفصل بين القول والواقع، فإنه بحث الإمكانات المتاحة في مجال منع الإبادة الجماعية على المستويين التنفيذي والهيكلي، واقترح مفهوم المنع الشامل الذي يستلزم تدابير للتصدي لمخاطر

نشوب النزاعات على الصعيد العالمي تتجاوز نطاق دول محددة. ويستعرض التقرير أيضاً الجهود المبذولة لتعزيز قدرة الأمم المتحدة، والفجوات التي يجب التصدي لها كي تتمكن المنظمة من أداء مهمتها الوقائية على نحو أفضل.

٧- ويرد تقرير مرحلي عن حماية المدنيين، النقطة (ب) من خطة العمل ذات النقاط الخمس، في التقرير السادس المقدم من الأمين العام عن حماية المدنيين في النزاعات المسلحة (S/2007/643). ويعرض التقرير التقدم المحرز والتحديات المطروحة فيما يتعلق بتنفيذ إطار حماية المدنيين المحدد في قرار مجلس الأمن ١٦٧٤ (٢٠٠٦)، بما في ذلك منع وصول أفرقة الإنقاذ إلى المدنيين المعرضة حياتهم للخطر؛ وممارسة العنف الجنسي في النزاعات وأثرها المدمّر على الأفراد والجماعات، والحاجة الماسة إلى التصدي بمزيد من الثبات لأثر النزاع على السكن والأرض والملكية؛ وأهمية القضاء على الآثار المدمرة للذخائر العنقودية على المستوى الإنساني. وترد في نهاية التقرير مجموعة من الإجراءات الرئيسية المعروضة على المجلس كي ينظر فيها، تهدف جميعاً إلى مواصلة تعزيز إطار الحماية في المجالات التي تستلزم اتخاذ إجراءات منهجية بأكثر سرعة.

٨- وترد إضافة تحديثية بشأن إنهاء الإفلات من العقاب، النقطة (ج) من خطة العمل ذات النقاط الخمس، في تقرير الأمين العام المعنون "لنوحد قوانا: تعزيز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة من أجل سيادة القانون" (A/61/636-S/2006/980). وبينما يشير التقرير إلى ما أحرز من تقدم، فإنه يسلط الضوء على الإحتياجات الملحة من الخبرات في مجالي سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات النزاع ومجتمعات ما بعد النزاع. ونظراً إلى الأهمية البالغة التي تتسم بها سيادة القانون في نظر المنظمة، انخرطت جهات عديدة تابعة للأمم المتحدة في مجموعة واسعة من الأنشطة المتصلة بسيادة القانون. وفي بداية عام ٢٠٠٧، أنشأ الأمين العام الفريق المعني بالتنسيق في مجال سيادة القانون وبالموارد، وذلك من أجل ضمان مراقبة الجودة وزيادة الاتساق والتنسيق في ما يتعلق بالسياسات العامة. وأنشئت أيضاً وحدة سيادة القانون لمساعدة مساعد الأمين العام والفريق في أداء وتنفيذ مهامها[(١)]. وتقدم هذه الوحدة بوجه خاص الدعم في مجال سيادة القانون بغية تعزيز وترشيد قدرات مختلف الإدارات والوكالات والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة في هذا المجال، وذلك بالعمل كمركز تنسيق للأنشطة المتصلة بسيادة القانون على نطاق المنظومة برمتها من أجل ضمان التنسيق والاتساق؛ ووضع استراتيجيات ومبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات العامة وتوجيهات على مستوى المنظومة برمتها، وتعزيز الشراكات بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة العديدة الأخرى المنخرطة في أنشطة سيادة القانون.

٩- أما بخصوص "الإنذار المبكر والواضح" و"الإجراءات السريعة والحاسمة"، النقطتان (د) و(ه) من خطة العمل ذات النقاط الخمس، فهذان الجانبان من الحالة ليسا موضوع تقرير محدد، رغم أن المسائل المتصلة بهما قد تناولتها تقارير كثيرة عن أنشطة كيانات عديدة تابعة للأمم المتحدة، بما فيها أنشطة المستشار الخاص. وتمثل الحالة في كينيا (انظر أيضاً الفقرة ٢٨ أدناه) عقب انتخابات كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ أحدث مثال عن أزمة استحثت ردة فعل دولية. وكانت استجابة المجتمع الدولي، على ما يبدو، قوية ومنسقة مقارنة بإجراءات أخرى اتخذت في سياق حالات سابقة، رغم أنه من المبكر في هذه المرحلة تحديد مدى فعالية الإستجابة في المدى البعيد. ويلاحظ المستشار الخاص،

---

(١) وافقت الجمعية العامة على إنشاء الفريق والوحدة في قرارها ٦٢/٧٠ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.

بالإستناد إلى مؤشرات أولية، أن منظومة الأمم المتحدة كانت قد أنذرت في مرحلة مبكرة باحتمال حدوث أزمة نتيجة الانتخابات. إلا أن هذه الإنذارات لم تحظ بالاعتراف أو الاستجابة الواجبين. وتتيح الحالة في كينيا فرصة لإجراء دراسة حالة إفرادية لاستخلاص العبر من أجل تعزيز نظام الإنذار المبكر والإجراءات السريعة والحاسمة.

١٠- وقد اعتُبرت وظيفة المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية كعنصر من العناصر المكوِّنة للإنذار المبكر والواضح في إطار خطة العمل ذات النقاط الخمس (انظر أيضاً الفرع ثالثاً أدناه).

باء - المسؤولية عن الحماية

١١- تتضمن نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (القرار ١/٦٠)، التي اعتمدتها الجمعية العامة في الجلسة العامة الرفيعة المستوى خلال دورتها الستين، فرعاً يتعلق بالمسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، وهو فرع أعلنت فيه الدول الأعضاء أن كل دولة على حدة مسؤولة عن حماية سكانها من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (الفقرة ١٣٨). وأقرت الدول الأعضاء بأن المجتمع الدولي مسؤول أيضاً، من خلال الأمم المتحدة، عن مساعدة الدول في الوفاء بالتزاماتها في مجال الحماية والاستجابة في حال العجز الواضح عن الوفاء بهذه الالتزامات (الفقرة ١٣٩). وتؤكد الجمعية العامة على الإنذار المبكر، والوقاية، والدعم المقدم من المجتمع الدولي لمساعدة الدول في بناء قدراتها في مجال الحماية. ويجدر بالإشارة إلى أن الجمعية العامة قد أعربت، في القرار المذكور، عن تأييدها الكامل لمهمة المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية.

١٢- وقد ذكر الأمين العام، عند إعلانه تعيين فرانسيس دينغ في أيار/مايو ٢٠٠٧، أنه كان يبحث أيضاً السبل الكفيلة بمساندة جهود الأمم المتحدة في مجال المسؤولية عن الحماية. وفي ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٨، أعلن الأمين العام تعيين إدوارد لوك مستشاراً خاصاً معنياً بهذه المسألة. وتتمثل مهمة المستشار الخاص بصورة رئيسية في وضع أفكار تتعلق بالفقرتين ١٣٨ و١٣٩ من نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بهدف مساعدة الجمعية العامة في مواصلة النظر في المسؤولية عن الحماية. ولهذا الغرض، طلب الأمين العام إلى إدوارد لوك المساعدة في وضع اقتراحات، من خلال عملية استشارية واسعة النطاق، كي تنظر فيها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

جيم - اللجنة الاستشارية المعنية بمنع الإبادة الجماعية

١٣- في أيار/مايو ٢٠٠٦، وبناء على اقتراح تقدم به المستشار الخاص، أنشأ الأمين العام اللجنة الاستشارية المعنية بمنع الإبادة الجماعية لتوجيه ودعم المستشار الخاص فيما يضطلع به من أنشطة والمساهمة في الجهود الأوسع نطاقاً التي تبذلها الأمم المتحدة من أجل منع الإبادة الجماعية. وتتكون اللجنة من شخصيات بارزة لديها خبرة واسعة في مجالات منع النزاعات، وحقوق الإنسان، وحفظ السلام، والدبلوماسية والوساطة[٢].

---

(٢) تتكون اللجنة من الأعضاء التالية أسماؤهم: دافيد هامبورغ (رئيس)، ومونيكا أندرسون، وابراهيم زكاري، والفريق الأول روميو دالير، وغاريث ايفانس، وروبيرتو غاريتون، وخوان مانديس، وصاداكو أوغاتا، والأب ديسموند توتو. وتعد اللجنة بين أعضائها فرانسيس دينغ أيضاً بحكم منصبه.

١٤- واجتمعت اللجنة الاستشارية بمقر الأمم المتحدة في نيويورك، في حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ ثم في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، وقدمت عقب هذه الاجتماعات تقارير سرية وتوصيات إلى الأمين العام.

١٥- وخلصت اللجنة الاستشارية من جملة ما خلصت إليه إلى أنه ينبغي توسيع نطاق ولاية المستشار الخاص بما يمكِّنه من بحث حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي قبل حدوث إبادة جماعية؛ والتصدي للحالات التي لا يكون فيها خطر حدوث إبادة جماعية أو ارتكاب جرائم أخرى ضد الإنسانية خطراً داهماً وإنما خطراً ممكناً في المدى الطويل؛ كما ينبغي أن يكون المستشار الخاص مسؤولاً بشكل مباشر ورسمي عن تقديم التقارير إلى الأمين العام؛ وأن يشغل منصبه على أساس التفرغ لا على أساس العمل لبعض الوقت، وذلك في رتبة وكيل الأمين العام وليس في رتبة أمين عام مساعد؛ ويحصل على الموارد الكافية. ويُتوقع أن تجتمع اللجنة مجدداً خلال الربع الثالث من عام ٢٠٠٨.

ثالثاً - ولاية المستشار الخاص وأنشطته في مجال منع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية

ألف - المسؤوليات والمنهجية: التحديات والفُرص

١٦- في رسالة موجهة إلى رئيس مجلس الأمن بتاريخ ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٤ (الوثيقة S/2004/567)، قدم الأمين العام قائمة تُحدد المسؤوليات التالية المنوطة بالمستشار الخاص:

(أ) جمع المعلومات الحالية، وخاصة من داخل منظومة الأمم المتحدة، المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة والخطيرة لحقوق الإنسان وللقانون الإنساني الدولي التي تقوم على أساس الأصل العرقي والإثني، والتي إذا لم يتم منعها أو وقفها، فإنها قد تؤدي إلى حدوث إبادة جماعية؛

(ب) العمل كآلية للإنذار المبكر للأمين العام، ومن خلاله لمجلس الأمن، بتوجيه نظر أعضائه إلى الحالات التي قد تُسفر عن إبادة جماعية؛

(ج) تقديم توصيات إلى مجلس الأمن، عن طريق الأمين العام، حول الإجراءات الكفيلة بمنع الإبادة الجماعية أو وقفها؛

(د) الاتصال مع منظومة الأمم المتحدة بخصوص الأنشطة المتعلقة بمنع الإبادة الجماعية والعمل على تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تحليل المعلومات المتعلقة بالإبادة الجماعية أو الجرائم ذات الصلة وإدارتها.

١٧- وبينما يجب أن تقوم المنهجية المُتبعة من المستشار الخاص على أساس هذه المسؤوليات، فإنه يجب أيضاً أن تُحدَّد هذه المنهجية على نحو يستجيب للأوضاع القائمة على الميدان. ويعمل المستشار الخاص في الوقت الراهن على وضع استراتيجيته ومنهجيته من أجل تحديد ومعالجة الفجوات القائمة وانتهاز الفرص التي يتيحها نظام الأمم المتحدة للاستجابة لحالات قطرية محددة، وذلك بالاستناد إلى التجربة المكتسبة خلال السنوات الثلاث الأولى من ولاية المستشار الخاص، ومع مراعاة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ والطبيعة المتطورة للإصلاح الجاري

داخل الأمم المتحدة. وقد شرع المستشار الخاص أيضاً في عملية تشاورية غير رسمية مع وكالات وإدارات الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها ومع منظمات المجتمع المدني.

باء – إضافة تحديثية بشأن أنشطة المستشار الخاص

١- مجالات التركيز الأولية

١٨- خلص المقرر الخاص، خلال السنوات الأولى من النشاط، إلى أن منع حدوث إبادة جماعية يستلزم على ما يبدو العمل بطريقة شاملة في أربعة مجالات مترابطة، وهي: (أ) حماية السكان المعرَّضين لخطر انتهاكات جسيمة أو واسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ و(ب) المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني؛ و(ج) توفير الإغاثة الإنسانية وإعمال الحقوق الأساسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ و(د) اتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء النزاعات بتنفيذ اتفاقات سلم وعمليات انتقالية، ودعم هذه الخطوات (الوثيقة E/CN.4/2006/84، الفقرة ٩).

٢- المشاركة البناءة والتوعية

١٩- بينما يحرص المستشار الخاص على احترام الإطار القانوني والمبادئ الواردة في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨ بغية تيسير المشاركة البناءة إلى جانب الدول الأعضاء وتعزيز التعاون في مجالي الكشف المبكر والوقاية، فإنه يؤكد التزامه بالأخذ بنهج يُقر بسيادة الدول ويحترمها، ويعتبر أن السيادة تمثل مفهوماً إيجابياً لمسؤولية الدولة عن حماية الأشخاص المشمولين بولايتها القضائية واحترام حقوق الإنسان والتماس المساعدة الدولية عند الاقتضاء. وتشكِّل المشاركة البناءة، وبناء توافق الآراء، والشفافية أدوات أساسية لولاية المستشار الخاص في إطار الجهود المبذولة على الصعيد الدولي لمساعدة الدول في منع أعمال العنف الواسعة النطاق والإبادة الجماعية.

٢٠- وتشكِّل التوعية بالحالات العامة والخاصة تدبيراً وقائياً يمكن اعتماده بالتعاون مع الجامعات ومؤسسات البحث، ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية، وغيرها من الجهات المعنية بمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية. وتتم أنشطة التوعية في إطار عملية تشاورية على المستويين القطري والإقليمي، وعن طريق مناقشات تُجرى داخل منظومة الأمم المتحدة. ويرى المستشار الخاص أنه يضطلع بدور حفَّاز في تحقيق المشاركة البناءة من جانب الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى في اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة. ويسعى المستشار الخاص أيضاً إلى استكشاف نُهج إقليمية تُشجّع زيادة التعاون بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإقليمية من أجل ضمان منع الإبادة الجماعية.

٣- الوقاية كأولوية

٢١- إن الحالات التي تنطوي على انتهاكات جسيمة وخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي لا تنشأ فجأة، بل تكون في معظم الأحيان متوقعة وموضوع تقارير من المقررين الخاصين، والمنظمات غير الحكومية، ووسائط الإعلام، وفي بعض الأحيان من الدول الأعضاء أنفسها. بيد أن المشكلة المطروحة منذ فترة طويلة تتمثل

في تجميع هذه المعلومات التي تشكل إنذاراً مبكراً وتوجيه نظر الأمم المتحدة إلى هذه المعلومات على وجه السرعة كي تحظى بالاهتمام الواجب من كلٍ من الأمانة وهيئات اتخاذ القرار في الأمم المتحدة. وربما يكمن التحدي الأكبر في إعطاء الأولوية القصوى لحالة محددة.

٢٢- وقد أشار تقرير لجنة التحقيق المستقل في الإجراءات التي اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤ (الوثيقة S/1999/1257) إلى أن المصالح السياسية رُجِّحت على ضرورة الاستجابة للإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المُرتكَبة ضد الإنسانية. وقد أقر التقرير، مثلما فعلت الجمعية العامة ومجلس الأمن في قرارات تالية، بأن هذا السلوك لم يكن سليماً وينبغي منع تكراره في المستقبل. ومع ذلك، فمنذ عام ١٩٩٤ قُتل الملايين من الأشخاص في بلدان عديدة في مختلف القارات أو أُصيبوا إصابات بالغة أو شُرِّدوا من بيوتهم من جراء جرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المُرتكَبة ضد الإنسانية، وكذلك نتيجة الإبادة الجماعية حسب ما أفادت به بعض الادعاءات. ورغم وجود مؤشرات على وشوك حدوث هذه الجرائم أو الأفعال، فإنه قد تم تجاهل هذه المؤشرات، أو كانت الاستجابة لها غير كافية أو متأخرة. ومثلما حصل في حالة رواندا، لم تُعطَ مسألة الوقاية الأولوية الكافية. ويمكن أن يقدم المستشار الخاص مساهمة استراتيجية تتمثل في الوعي بمخاطر حدوث انتهاكات واسعة النطاق وإعطائها الأولوية الواجبة.

٤- إمكانيات الوقاية والاستعداد لها

٢٣- يمكن أن تنطوي الوقاية على أشياء عدة، وذلك حسب الكيفية التي تُحلَّل بها المشكلة والمرحلة التي تُعالَج فيها. وقد تستلزم الاستجابة الوقائية الفعالة للإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب، أو التطهير العرقي، أو الجرائم التي تُرتكَب ضد الإنسانية إيلاء العناية الواجبة للحقوق الإنسانية، أو السياسية، أو حقوق الإنسان، أو أية عوامل تتصل بالتنمية والبيئة، وذلك حسب كل حالة. وتحظى كافة هذه العوامل في الوقت الراهن باهتمام الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية، وكذلك وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والإدارات المختصة بالمجالات المشمولة بالبرامج، كسيادة القانون وحقوق الإنسان والشؤون السياسية والإدارة السليمة والمساعدة الإنسانية والتنمية. كما تؤدي هيئات معاهدات حقوق الإنسان والمقررون الخاصون دوراً هاماً في معالجة جوانب مختلفة لهذه المجالات المواضيعية في أقطار محددة. ويمكن القول إن هذه الولايات المختلفة تغطي جميعاً كل جانب من الجوانب الموضوعية للوقاية التي قد تقتضيها حالة معينة لمنع حدوث أعمال عنف واسعة النطاق؛ إلا أن الممارسة الفعلية تفيد بأن ادعاءات الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المُرتكَبة ضد الإنسانية لا تزال متواصلة.

٢٤- وكانت هناك فجوة في الاستجابة الوقائية على أرض الواقع. فكيانات الأمم المتحدة التي تتمتع بالخبرة والقدرة اللازمتين لاتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لا تحصل في معظم الأحيان على ترخيص من الدول الأعضاء أو لا تتوفر لها الموارد اللازمة لدعم إجراءات الوقاية داخل القطر بشكل كافٍ وفي الوقت المناسب. وفي بعض الحالات، لا تدرك سلطات الدولة المعنية مدى خطورة المشاكل الناشئة. وفي حالات أخرى، قد تعجز الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة عن تحديد الدور المنوط بها في مجال الوقاية من أعمال العنف الواسعة النطاق، وبالتالي فإنها لا تتدخل إلى جانب سلطات الدولة كما أنها لا تغيِّر برامجها واستراتيجياتها القائمة على نحو يساعد في تحقيق الوقاية.

٢٥- كما أن تعدد العوامل التي تساهم في منع الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب، أو التطهير العرقي، أو الجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية يقتضي من منظومة الأمم المتحدة برمتها أن تتقاسم نفس التصور فيما يتعلق بالمخاطر وأن تتعاون مع بعضها البعض في مجال الوقاية. وفي الحالات الخطرة، لا يكفي أن تتقاسم سلطات الدولة نفس التصور، بل يجب أيضاً على الدول الأعضاء أن تتعاون مع بعضها البعض وأن تبذل جهوداً مشتركة في مجال الوقاية. ويلاحظ المستشار الخاص أن التجربة قد أثبتت بوضوح أن الأمم المتحدة حققت نجاحاً نسبياً في ما اتخذته من إجراءات وقائية كلما كان هنالك توافق في الآراء بين الدول الأعضاء فيها بشأن المشاكل المطروحة والإجراءات المطلوبة للتصدي للحالات. ومن المساهمات الاستراتيجية التي يمكن للمستشار الخاص أن يقدمها، هو تشجيع بناء توافق في الآراء كلما كان هناك خطر بحدوث أعمال عنف واسعة النطاق.

٥- الأولويات القطرية

٢٦- استمر المستشار الخاص، منذ صدور تقرير الأمين العام في آذار/مارس ٢٠٠٦، في رصد الحالات في مختلف أنحاء العالم، وذلك بالاعتماد على ما يرده من معلومات من جهات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وكذلك من مصادر حكومية وغير حكومية. ووعياً منه بالطبيعة الحساسة للولاية، فإنه لا يشير علانية إلى أية أوجه قلق تتعلق بدول محددة إلا إذا اعتبر أنّ ذلك سيُساعد في التصدي لأوجه القلق هذه.

٢٧- وتضمنت الأنشطة التي اضطلع بها المستشار الخاص الحالي وسابقه زيارات قطرية قام بها المستشار الخاص نفسه أو أفراد من الفريق التابع له، واجتماعات مع ممثلين عن الحكومة أو جهات أخرى، وتصريحات إلى الصحافة كلما اقتضى الأمر الإدلاء ببيانات عامة. ووجه المستشار الخاص إلى الأمين العام مذكرات خطية تتعلق بحالات متعددة وتتضمن توصيات باتخاذ إجراءات.

٢٨- وبوجه خاص، وعقب موجة العنف التي عقبت مباشرة الانتخابات التي جرت في كينيا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، تابع المستشار الخاص عن كثب التطورات المستجدة لتقييم خطر تصاعد العنف والحاجة إلى اتخاذ إجراءات وقائية. وقد ركز المستشار الخاص في تقييمه هذا على البعد الإثني لأعمال العنف ومدى تدخل أية جهات لتنظيم هذه الأعمال أو الحض عليها وخطر تحولها إلى إبادة جماعية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، اجتمع المستشار الخاص مع الممثل الدائم لكينيا لدى الأمم المتحدة في نيويورك لمناقشة الحالة وإبلاغ الحكومة باعتزامه إيفاد أعضاء في فريقه إلى كينيا لجمع معلومات مباشرة، وهي مبادرة رحب بها السفير. وأعلن رئيس مجلس الأمن، في بيان مؤرخ ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٨ (S/PRST/2008/4)، أن المجلس أيضاً يرحب بما يوليه المستشار الخاص من اهتمام كبير بالحالة في كينيا وطلب إليه أن يبلغه بما يخلص إليه من استنتاجات. وقد أحال المستشار الخاص إلى الأمين العام استنتاجاته مع توصيات باتخاذ إجراءات وقائية.

٦- المشاورات والأنشطة المواضيعية الرئيسية

٢٩- واصل المستشار الخاص، منذ توليه مهامه في آب/أغسطس ٢٠٠٧، عملية حوار وتشاور واسعة النطاق مع الدول الأعضاء، لا سيما عن طريق ممثليها الدائمين، وكذلك مع رؤساء الوكالات، والإدارات والبرامج التابعة للأمم المتحدة ومع موظفين آخرين، لشرح تصوره للولاية وتقاسم المعلومات والشواغل. واستضافت بعثات دائمة

عدة مناقشات حول منع الإبادة الجماعية وما يتصل بذلك من مسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية. والتقى المستشار الخاص أيضاً بممثلين عن منظمات إقليمية، بما فيها الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي.

٣٠- وظل المستشار الخاص على اتصال وثيق مع المؤسسات الجامعية والمنظمات غير الحكومية على الصعيدين الدولي والوطني لتبادل الآراء بشأن حالات قطرية وقضايا مواضيعية. وبالإضافة إلى ذلك، حضر إلى جانب أعضاء فريقه مؤتمرات، وشاركوا في اجتماعات عديدة وقدموا عروضاً إلى الجمهور. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، عقد مركز تسوية المنازعات بالاشتراك مع أكاديمية السلام الدولية ومكتب المستشار الخاص اجتماع مائدة مستديرة في شتيلنبوش، بجنوب أفريقيا، تناولت موضوع "منع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية: التحديات المطروحة أمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي في القرن الحادي والعشرين".

٣١- ومن الأمثلة الأخرى على الأنشطة المحددة التي اضطلع بها المستشار الخاص، اشتراكه في فريق خبراء حضر مؤتمراً نظمه مركز كارتر حول موضوع "الإيمان والحرية: حماية حقوق الإنسان كقضية من القضايا المشتركة"، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧؛ وعرض قدمه أثناء الاجتماع السنوي للمقررين والمبعوثين الخاصين للأمين العام في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧؛ واشتراكه في مؤتمر نظمته جامعة الأمم المتحدة والفريق الدولي المعني بالأزمات بشأن منع الفظائع الجماعية، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧؛ وحضوره في مؤتمر مشترك بين الأديان حول استجابة المسيحيين للإبادة الجماعية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧؛ والبيان الافتتاحي الذي أدلى به في حلقة دراسية موضوعها "من ليلة الكريستال إلى اليوم: كيف نكافح الكراهية؟، نظمتها إدارة شؤون الإعلام في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧؛ والبيان الذي أدلى به أمام لجنة أفريقيا التابعة لرابطة المحامين في نيويورك بشأن الأنشطة التي اضطلع بها في إطار ولايته المتعلقة بمنع الإبادة الجماعية، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨؛ وعرض شرح فيه أنشطة الولاية أمام مجلس إدارة معهد يعقوب بلاوشتاين؛ واشتراكه في حلقة دراسية عنوانها "استراتيجية عالمية فعالة لمنع نشوب الصراعات في أفريقيا: دور مجلس الأمن"، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧؛ ومحاضرة ألقاها بجامعة كاليفورنيا، لونغ بيتش، أمام حشد من الطلاب والمدرسين وممثلي المجتمع المحلي، في شباط/فبراير ٢٠٠٨؛ واشتراكه في اجتماع حضره علماء وممثلون عن مؤسسات البحث وأعضاء المجتمع المدني المعنيون بتنفيذ برامج منع الإبادة الجماعية، نظمه معهد السلم في الولايات المتحدة دعماً لأنشطة الولاية، في ٣ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٣٢- ولمكتب المستشار الخاص اتصالات منتظمة داخل منظومة الأمم المتحدة مع المكتب التنفيذي للأمين العام وكل الجهات المكلفة بولايات متصلة بولايته، بما في ذلك إدارة الشؤون السياسية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات المعنية بحقوق الإنسان. واشترك في اجتماع اللجنة الاستشارية المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ ممثلون عن وكالات وإدارات وبرامج عديدة تقاسموا المعلومات بشأن سبل تعاون الوحدات التابعة لهذه الوكالات والإدارات والبرامج مع المستشار الخاص. وسيُعقد اجتماع للمتابعة في المستقبل القريب.

رابعاً – الاستنتاجات

٣٣- من المعلوم أنه من الصعب تقييم أثر أنشطة الوقاية. إلا أن المستشار الخاص، إذ يلاحظ الاهتمام المتزايد من جانب إدارات الأمم المتحدة بمنع الأزمات وبالدروس المستفادة، فإنه يعتزم أن يتعاون تعاوناً وثيقاً ليس فقط في مجال أنشطة التنبؤ والوقاية، وإنما أيضاً في تقييم جودة وفعالية الأنشطة الرامية إلى منع الإبادة الجماعية.

٣٤- ويمكن أن تشمل مساهمة المستشار الخاص في منع الإبادة الجماعية جانبين أساسيين، يتمثل الجانب الأول في الحرص على أن تُعطى أوجه القلق التي تدخل في نطاق ولايته الأولوية الواجبة داخل الأمم المتحدة، في حين يتعلق الجانب الثاني بإتاحة الفرصة لوكالات الأمم المتحدة وإداراتها وبرامجها كي تؤدي دوراً وقائياً في هذا المضمار. وسواءً بالنسبة إلى هذا الجانب أو ذاك، فقد طُرِحَ في الماضي تحدٍ رئيسي تمثل في ضمان اتخاذ الإجراءات بالسرعة الكافية حتى تفي فعلاً بغرض الوقاية. وتشكل التوعية داخل الأمم المتحدة وفي صفوف الدول الأعضاء والمجموعات الإقليمية للدول وسيلة مفيدة للاستعداد للمشاكل التي قد تطرح مستقبلاً، وإجراءً وقائياً في حد ذاتها. كما أن مجالات التركيز الرئيسية التي تدخل في نطاق ولاية المستشار الخاص، والمتعلقة بحماية السكان المعرضين للخطر، والمساءلة، والمساعدة الإنسانية، ومعالجة الأسباب الكامنة وراء نشوب النزاعات لا تزال تشكل أساساً قيماً للتحليل. وفي الختام، إن الاعتراف بسيادة الدولة كأساس لمسؤوليتها يوفر إطاراً مناسباً للمشاركة الفعالة.

٣٥- وسيواصل المستشار الخاص عمله بالتعاون الوثيق مع الوكالات والإدارات والبرامج المعنية التابعة للأمم المتحدة، مع الحرص على تجنب الازدواجية في الأنشطة وعلى سد الفجوات القائمة في مجال الحماية. وستتواصل الجهود الرامية إلى وضع استراتيجية ومنهجية تكفلان التصدي للتحديات على أرض الواقع. وسيستمر المستشار الخاص في رصد الحالات وإبلاغ الأمين العام والدول الأعضاء، عند الاقتضاء، بكل التطورات المستجدة، كما سيستمر في أداء دوره الحفاز لإقامة تعاون دولي أوسع نطاقاً لتشجيع العمل المشترك من أجل منع الإبادة الجماعية بمزيد من الفعالية.