الأمم المتحدة

A/63/958

الجمعية العامة

Distr.: General
9 September 2009
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والستون

البندان ٤٤ و ١٠٧ من جدول الأعمال

التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

مذكرة مفاهيمية بشأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية

مذكرة من رئيس الجمعية العامة

١ - يتشرف رئيس الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة بأن يحيل إلى الدول الأعضاء، كوثيقة من وثائق الجمعية العامة، المذكرة المفاهيمية بشأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (انظر المرفق).

٢ - وتذكر الدول الأعضاء أن هذه الورقة المفاهيمية عُممت كمساهمة في الحوار المواضيعي لتبادل الآراء الذي أجرته الجمعية العامة بشأن المسؤولية عن الحماية، والمعقود في ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٩، وما تلاه من مناقشات جرت في جلسة عامة يومي ٢٣ و ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٩ وتناولت تقرير الأمين العام عن نفس الموضوع (A/63/677).

٣ - وقد تفضل أربعة من المحاضرين المرموقين ذوي الموهبة الفكرية، وهم نوام تشومسكي (الولايات المتحدة الأمريكية)، وجان بريكمون (بلجيكا)، وغاريث إيفانز

110909 110909 09-50598 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

(أستراليا)، ونغوغي وا تيونغو (كينيا)، على الجمعية العامة بأفكارهم الثاقبة وتحليلاتهم، وأسهموا في إقامة حوار مُثر في صفوف المشاركين وبين الدول الأعضاء.

٤ - وتيسيرا للحوار بين الدول الأعضاء والضيوف المتكلمين خلال حوار تبادل الآراء، شُجع المحاضرون الأربعة البارزون على النظر في الأسئلة المعيارية الثلاثة التالية لتحديد ما إذا كان ينبغي للدول الأعضاء ولنظامنا للأمن الجماعي تنفيذ المسؤولية عن الحماية، ومتى يتسنى لهما ذلك، وهذه الأسئلة هي:

- هل تنطبق القواعد على جميع الدول بالتساوي من الناحية المبدئية، وهل من المرجح أن تُطبق بالتساوي من الناحية العملية؟
- هل من المرجح أن يؤدي اعتماد مبدأ المسؤولية عن الحماية ضمن ممارسات الأمن الجماعي إلى تعزيز احترام القانون الدولي أو إلى إضعافه؟
- هل ثمة ضرورة لمبدأ المسؤولية عن الحماية؟ ومن ناحية أخرى هل يضمن هذا المبدأ أن الدول ستتدخل للحيلولة دون تكرار ما وقع في رواندا؟
- هل لدينا القدرة على مساءلة الجهات التي قد تسئ استخدام ما تمنحه تلك المسؤولية للدول من حقوق اللجوء إلى استخدام القوة ضد دول أخرى؟

٥ - وقد وفرت هذه الأسئلة المعيارية للدول الأعضاء إطارا مفيدا لدراسة التحديات المتعددة والمعقدة التي نواجهها في سبيل تحسين نظامنا للأمن الجماعي.

٦ - ويمكن الاطلاع على البيانات التي أدلى بها كل من الدول الأعضاء والمحاضرين أثناء الحوار المواضيعي لتبادل الآراء بشأن المسؤولية عن الحماية في الموقع الشبكي الخاص برئيس الجمعية العامة.

المرفق

مذكرة مفاهيمية بشأن المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية

الوثائق الخمس الرئيسية التي تفصل المسؤولية عن الحماية هي التقرير الذي أعده الفريق الرفيع المستوى عن ''التهديدات والتحديات والتغيير''؛ وتقرير الأمين العام المعنون ''في جو من الحرية أفسح''؛ والوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥؛ وقرار مجلس الأمن ١٦٧٤ (٢٠٠٦)؛ وتقرير الأمين العام عن ''تنفيذ المسؤولية عن الحماية''. ولا يمكن اعتبار أي من هذه الوثائق مصدرا من مصادر القانون الدولي الملزم وفقا لأحكام المادة ٣٨ من النظام الداخلي لمحكمة العدل الدولية، التي تورد قائمة لمصادر القانون الدولي التقليدية.

وأثناء المفاوضات بشأن الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي أعلن جون بولتون الممثل الدائم للولايات المتحدة آنذاك بحق أن الالتزام المتعهد به في الوثيقة ''ليست له صفة قانونية''. وقد صيغت الوثيقة بلغة مدروسة للإعراب عن نوايا الدول الأعضاء. وتتضمن الفقرة ١٣٨ التزاما واضحا عندما يتعلق بالمسؤولية الفردية للدولة إزاء شعبها. وعندما يتعلق الأمر بتقديم المجتمع الدولي المساعدة للدول فإن العبارة المستخدمة هي في صيغة النداء العام – ''ينبغي حسب الاقتضاء''. وتستمر هذه الصياغة المدروسة في الفقرة ١٣٩. وتعلن الوثيقة بعبارات واضحة وغير مشروطة أن ''المجتمع الدولي [...] من خلال الأمم المتحدة'' يقع على عاتقه ''الالتزام باستخدام ما هو ملائم من الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقا للفصلين السادس والثامن من الميثاق''. وتلتزم الوثيقة جانب الحذر الشديد فيما يتصل بالمسؤولية عن اتخاذ إجراء عن طريق مجلس الأمن في إطار الفصل السابع. وتستخدم الفقرة ١٣٩ أربعة نعوت على الأقل لكفالة دقة المعنى. أولاً، يقتصر رؤساء الدول على إعادة تأكيد ''استعدادهم'' لاتخاذ إجراء، مما يوحي بأن الالتزام طوعي وليس إلزاميا. ثانيا، هم مستعدون فقط لاتخاذ الإجراءات ''على أساس كل حالة على حدة''، وذلك ما يستبعد وجود مسؤولية نظامية. ثالثا، حتى هذه الإجراءات المشروطة يتعين اتخاذها ''بالتعاون مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة حسب الاقتضاء''. رابعا، ينبغي أن يتم ذلك ''وفقا للميثاق'' (الذي لا يغطي سوى التهديدات المباشرة للسلام والأمن الدوليين). وأخيرا فإن رؤساء الدول يشددون على ''الحاجة إلى أن تواصل الجمعية العامة النظر في مفهوم المسؤولية عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وما يترتب على هذه المسؤولية، مع مراعاة مبادئ الميثاق والقانون

الدولي" (أضفنا الخطوط للتأكيد). ولذلك فمن الجلي أنه لا يوجد تعهد ملزم قانونا، وأن الجمعية العامة مكلفة، وفقا لمسؤولياتها بموجب الميثاق، بوضع وتفصيل أساس قانوني.

إن الكفاح العظيم ضد الاستعمار وضد الفصل العنصري، هو الذي سمح للسكان في أنحاء العالم الثالث باستعادة حقوق الإنسان الواجبة لهم، ولذلك فهو يمثل أعظم تطبيق للمسؤولية عن الحماية في تاريخ العالم. ولربما يكون نجاح هذا الكفاح قد أدى إلى تعزيز السمة الإنسانية لأساليب الحكم في أوروبا، وبالتالي إلى زيادة حماية سكان أوروبا أيضا، ولو بطريقة غير مباشرة. وقد استُخدمت حجة المسؤولية عن الحماية لتبرير الاستعمار والتدخل. والسيادة الوطنية للبلدان النامية شرط لا بد منه لكفالة الاستقرار في التمتع بالحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد تطلبت استعادة هذه السيادة وكفالة تمتع سكان هذه البلدان بتلك الحقوق تضحيات هائلة. وكما ورد في إعلان استقلال الولايات المتحدة فإن للشعب حق التخلص من حكومته إذا قمعته تلك الحكومة وفشلت بذلك في الوفاء بمسؤوليتها عن حماية الشعب. فللشعب حقوق غير قابلة للتصرف وله السيادة. ومفهوم السيادة، باعتباره مسؤولية، إما أن يُفسر على ما سبق، وهو بذلك لا ينطوي على جديد، وإما أن يكون له معنى آخر لا أساس له على الإطلاق في القانون الدولي، وهو أن بإمكان جهة خارجية ممارسة هذه المسؤولية. وينبغي ألا يُصبح هذا المفهوم "عتلة لاقتحام باب السيادة الوطنية". إن مفهوم المسؤولية عن الحماية التزام نابع عن السيادة، وإذا مارسته جهة خارجية فإن السيادة تنتقل من شعب البلد المستهدف إلى تلك الجهة الخارجية. وبذلك يتحول الشعب المراد حمايته من أصحاب حقوق إلى رعايا لهذه الجهة.

ولا يمكن للمجتمع الدولي السكوت حيال الإبادة الجماعية والتطهير العرقي وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. غير أن استجابة الأمم المتحدة ينبغي أن تتسم بالفعالية والاستمرارية وقبلية التنبؤ، دون الإضرار بمصداقية الأمم المتحدة التي تستند إلى قيم أساسية مكرسة في الميثاق. ولذا فإن الجوانب الوقائية للمسؤولية عن الحماية هي التي تتسم بالأهمية وقابلية التطبيق، غير أن الحاجة تدعو إلى فهمها فهما دقيقا وإلى توافر الإرادة السياسية. ومن شأن التعاون الاقتصادي الحقيقي في بيئة مواتية أن يقطع شوطا كبيرا نحو الحيلولة دون قيام حالات تتطلب تنفيذ المسؤولية عن الحماية. ويستلزم ذلك إصلاحا عاجلا للحوكمة الاقتصادية الدولية، لا سيما مؤسسات بريتون وودز التي تُسدي نصائح مسايرة للدورات الاقتصادية، بما في ذلك التحول إلى المحاصيل النقدية والتخلص من الإعانات. وتدعو الحاجة إلى إرادة سياسية لاتخاذ إجراء دولي منسق يركز على التنمية، من أجل تنفيذ توافق آراء مونتيري، والأهداف الإنمائية للألفية، والنتيجة التوافقية لمؤتمر الأمم المتحدة الرفيع

المستوى المعني بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها في التنمية. ويشكل مجلس حقوق الإنسان ولجنة بناء السلام أداتين هامتين لبناء القدرات والوقاية.

ومن ناحية أخرى فإن صعوبات أكبر بكثير تكتنف عناصر ما يُسمى رداً مناسب التوقيت وحاسما. فالمادتان ٢-٤ و ٢-٧ من الميثاق تحظران استخدام القوة. وتعهد المادة ٢٤ إلى مجلس الأمن بالمسؤولية عن صون السلام، أما المادة ٣٩ فتوكله بتحديد أي تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان، والتدابير اللازم اتخاذها لإعادة السلام إلى نصابه. وتتناول المادة ٤١ قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض الجزاءات والحظر. وإذا فشل كل ذلك فإن المادة ٤٢ تمنح سلطة استخدام القوة. ولا يغطي أي من هذه المواد المسؤولية عن الحماية إلا إذا شكلت الحالة تهديدا للسلام والأمن الدوليين. وليست سلطات مجلس الأمن موجهة حتى ضد انتهاكات الالتزامات القانونية الدولية، وإنما ضد التهديد المباشر للسلام والأمن الدوليين. والأمن الجماعي أداة متخصصة لمعالجة التهديدات التي يتعرض لها السلام والأمن الدوليان، وليس آلية لإنفاذ القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. وتنطوي السلطة التقديرية الممنوحة لمجلس الأمن لاتخاذ القرار بشأن ما يشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين على التزام متغير يختلف تماما عن العمل المنتظم لتخفيف المعاناة الذي يتجسد في المسؤولية عن الحماية. و لم يُبد مجلس الأمن رغبة في التخلي عن سلطته المتعلقة بتحديد جريمة العدوان لصالح محكمة العدل الدولية.

وفي حالة ما إذا تحولت حالة من الحالات الداخلة ضمن نطاق المسؤولية عن الحماية إلى تهديد للسلام والأمن الدوليين فإن مسألة حق النقض ستُثار. فحق النقض يحول دون اتخاذ إجراء إزاء أي انتهاك يرتكبه عضو من الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن أو عضو آخر تحت حماية العضو الدائم. ولذلك يتعين على الدول الأعضاء أن تقرر ما إذا كان ''التفاهم المتبادل'' بين الأعضاء الدائمين بشأن ''الامتناع عن استخدام حق النقض أو التهديد باستخدامه'' في حالات المسؤولية عن الحماية كافيا أو إذا كان من الضروري تعديل الميثاق. و ''التفاهم المتبادل'' لا ينطوي على أي التزام طويل الأمد، ولذلك ليست له سلطة القانون. والمشكلة هي أن الجمعية العامة لا تستطيع رد حق النقض بعد استخدامه؛ وحتى بدون حق النقض لا يمكن للجمعية العامة النظر في مسألة مدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن. وتنص مشاريع مواد لجنة القانون الدولي والتقرير الثالث بشأن مسؤولية المنظمات الدولية على أن القواعد الداخلية للمنظمة لا تبرر عدم وفائها بالتزاماتها. وإذا كانت القواعد الداخلية والميثاق [المادة ٢٧ (٣) المتعلقة بحق النقض] تحول دون ممارسة أية مسؤولية عن الحماية في المستقبل، فهل يُلغى حق النقض في هذه الحالات أم ينبغي التخلي عن تلك المسؤولية؟ إن وجود حق النقض وتلاشي العولمة يعززان نموذج ويستفاليا باعتباره نقيضا لنموذج المسؤولية عن الحماية

الذي يتمحور حول الحقوق الفردية. ولا تُفسح طرائق عمل المجلس أي مجال للإجراءات القانونية الواجبة، كما لا تخضع قراراته لأي استعراض قضائي. وفضلا عن ذلك تدعو الحاجة إلى أن تنظر الدول الأعضاء فيما إذا كانت القاعدة السياسية التي يستند إليها مجلس الأمن في اتخاذ قراراته، كما كان الأمين العام كوفي عنان يقول، أضيق بكثير مما يلزم. وتنص أحكام اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية على أن تسعى الدولة لدى الهيئات المناسبة في الأمم المتحدة من أجل اتخاذ إجراء لمنع الإبادة الجماعية وقمعها، وكذلك منع وقمع إجراءات الإعداد للإبادة الجماعية. والعقبتان الحقيقيتان أمام اتخاذ إجراء فعال هما حق النقض وعدم إصلاح مجلس الأمن، وليس عدم وجود معيار قانوني للمسؤولية عن الحماية (وقد توصل وكيل الأمين العام إبراهيم غمباري إلى استنتاج مماثل في مقال كتبه عن الإبادة الجماعية في رواندا).

وبنفس الطريقة هل يكفي ببساطة أن يُطلب من الدول الأعضاء الانضمام إلى نظام روما الأساسي لمحكمة العدل الدولية؟ أليس من الضرورات الحاسمة أيضا التوصل إلى تعريف للعدوان في إطار نظام روما الأساسي من أجل ردع المغامرات قبل تطوير مفهوم المسؤولية عن الحماية؟ وفضلا عن ذلك فإن محكمة العدل الدولية تظل مسؤولة أمام مجلس الأمن، بمعنى أن المجلس لديه سلطة تأخير النظر في قضية ما لمدة عام ثم لمدة عام آخر إلى ما لا نهاية.

وفي حالة انتهاك القواعد القطعية تحدد مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول مجموعتين من النتائج هما: (١) التزام إيجابي للدول ”بالتعاون على إنهاء حالة الانتهاك الخطير بالوسائل القانونية“ [المادتان ٤١ ’١‘]؛ و (٢) عدم الاعتراف بالوضع الناجم عن الانتهاك بوصفه وضعا قانونيا، وعدم المساعدة على إبقاء ذلك الوضع [المادة ٤١ ’٢‘]. وقد استُبعد استخدام القوة العسكرية بصراحة من نطاق التدابير المضادة الممكنة. وتنص المادة ٥٠ ’١‘ (أ) بصورة جازمة على أن التدابير المضادة لا تمس ”الالتزام بالامتناع عن التهديد باستخدام القوة أو استخدامها على النحو المكرس في ميثاق الأمم المتحدة“. والأمر متروك للدول الأعضاء للنظر فيما إذا كانت المسؤولية عن الحماية في أبعادها غير القسرية تضيف أي شيء إلى مواد لجنة القانون الدولي أو إلى أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.

وقد قضت محكمة العدل الدولية بأنه ”عندما تكون حقوق الإنسان محمية بموجب اتفاقيات دولية فإن هذه الحماية تتخذ شكل ترتيبات من قبيل رصد أو ضمان حقوق الإنسان على النحو المنصوص عليه في الاتفاقيات نفسها. ولا يمكن أن يكون استخدام القوة الأسلوب المناسب لرصد هذا الاحترام أو كفالته“. هل بوسع أي جنود أن يشنوا حربا

للدفاع عن حقوق الإنسان دون التسبب في ضرر أكبر من الانتهاكات التي يسعون إلى تصحيحها؟ ومن حيث معاناة السكان ألا ينطبق نفس القول أيضا على الجزاءات التي تودي بحياة أضعف الفئات – وهي النساء والأطفال – نتيجة لسوء التغذية وقلة الأدوية؟ ألا يؤدي الارتباط باستخدام القوة أيضا إلى تشويه سمعة القانون الإنساني الدولي وإضعافه؟

وبالنظر إلى الوضع السائد فيما يتعلق بالموارد، حيث لا يتوافر عدد كاف من الجنود حتى لأغراض حفظ السلام الضروري، هل توجد أية قدرات للنشر السريع أو النشر الوقائي؟

وقد تناول قداسة البابا بنيديكت السادس عشر المسؤولية عن الحماية في خطابه أمام الجمعية العامة في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، غير أنه أكد أن ''الوسائل القانونية'' المستخدمة ينبغي أن تكون تلك ''المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وغيره من الصكوك الدولية''. ولا تشمل هذه الوسائل استخدام القوة العسكرية. وأكد البابا أيضا وجوب احترام ''المبادئ التي يستند إليها النظام الدولي''. وتشمل هذه المبادئ السيادة، وتستبعد استخدام القوة. وتوكيد المسيح على إعادة توزيع الثروة إلى أيدي الفقراء وعدم ممارسة العنف يعزز الرؤية الصحيحة فيما يتعلق بالمسؤولية عن الحماية.

وفي إطار أية آلية للإنذار المبكر، وإلى جانب مسؤولية الأمانة العامة للأمم المتحدة وإشراف الجمعية العامة، ستحتاج الدول الأعضاء إلى النظر فيما إذا كان ينبغي للأمانة العامة اتخاذ أي إجراء على الإطلاق قبل أن تصوغ الجمعية العامة المفهوم وتُفَصل أساسه القانوني.

وأخيرا يتعين على الجمعية العامة، كما قال يورغن هابرماس، أن تكفل ألا يؤدي أي قرار تتخذه، دون قصد أو حتى بطريقة غير مباشرة، إلى ''كسر قيود الحضارة التي فرضها ميثاق الأمم المتحدة لأسباب وجيهة على عملية إنجاز الأهداف''.