الأمم المتحدة

A/HRC/24/47

الجمعية العامة

Distr.: General
4 July 2013
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الرابعة والعشرون
البندان ٣ و٥ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

هيئات وآليات حقوق الإنسان

حقوق الإنسان والمسائل المتعلقة بأخذ الرهائن على يد الإرهابيين

تقرير اللجنة الاستشارية التابعة لمجلس حقوق الإنسان

(A) GE.13-15440 220713 220713

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٥	٣
ثانياً –	المسائل المفاهيمية	٦-٢١	٤
	ألف– تعريف أخذ الرهائن على يد الإرهابيين	٦-١٤	٤
	باء – مشكلة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين: طبيعتها ونطاقها وأبعادها الرئيسية	١٥-٢١	٧
ثالثاً –	أثر أخذ الرهائن على يد الإرهابيين في حقوق الإنسان	٢٢-٣٥	١١
	ألف– حقوق الإنسان الخاصة بالرهائن	٢٣-٢٦	١٢
	باء – الأثر الواقع على المجتمعات المحلية	٢٧-٣٥	١٤
رابعاً –	دور التعاون الإقليمي والدولي	٣٦-٦٠	١٨
	ألف– نظرة عامة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة	٣٦-٤٦	١٨
	باء – مدى ملاءمة الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة بأخذ الرهائن ودفع الفدية وحقوق الضحايا	٤٧-٦٠	٢٢
خامساً –	الاستنتاجات والتوصيات	٦١-٦٩	٢٦

أولاً- مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٠/١٨، إلى اللجنة الاستشارية أن تعد دراسة عن حقوق الإنسان والمسائل المتعلقة بأخذ الرهائن على يد الإرهابيين، مع إيلاء اهتمام خاص لما لأخذ الرهائن على يد الإرهابيين من أثر سلبي على حقوق الإنسان للرهائن وعلى المجتمعات المحلية المعنية. وطلب المجلس إلى اللجنة أن تركز بشكل خاص على الأثر الواقع على حقوق الإنسان والدور المنوط بالتعاون الإقليمي والدولي في هذا الميدان.

٢- وقد أنشأت اللجنة الاستشارية، في دورتها الثامنة، فريق صياغة مكوَّناً من ولفغانغ شيتفان هايتر (مقرراً)، ولطيف حسينوف (رئيساً)، وأوبيورا شينيدو أوكافور، وشيغيكي ساكاموتو، وأحمر بلال صوفي، وجان زيغلر (الذي انتهت ولايته في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢). وفي وقت لاحق، انضم كوكو كيسومبينغ إلى فريق الصياغة.

٣- وعممت اللجنة الاستشارية رسالة على أصحاب المصلحة في ١٣ آب/أغسطس ٢٠١٢، شجعت فيها جميع أصحاب المصلحة، بما فيهم الدول والمنظمات الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، على المساهمة في الدراسة. وتلقت ردوداً من عدد من الحكومات، ومنظمة غير حكومية واحدة، وأكاديمي واحد[(١)]. وقُدم التقرير المرحلي للجنة في دورتها العاشرة[(٢)] وإلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثانية والعشرين[(٣)]. ورغم الجهود الكبيرة والرسالة المذكورة أعلاه الموجهة إلى أصحاب المصلحة، تبيَّن أن تحديد الممارسات الجيدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان الخاصة بالرهائن والأثر الواقع على المجتمعات المحلية المعنية مهمةٌ صعبة.

٤- وتقدم اللجنة الاستشارية هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة والعشرين. واستجابة لولاية المجلس، ليس التقرير دراسة عامة عن الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان فيما يخص أخذ الرهائن على يد الإرهابيين، إذ لا ينبغي أن تكون هناك ازدواجية. إنما تقدم اللجنة في التقرير نظرة عامة موجزة عن السمات البارزة للمشكلة وبالتالي تركز على الجوانب الخاصة التي وقف عليها المجلس في قراره ١٠/١٨.

٥- وبعد عدة عقود برز فيها أخذ الرهائن على قائمة المسائل التي تنظر فيها اللجنة بانتظام، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان قرارات عديدة، منها القرار ٣١/٢٠٠٥، الذي أدانت فيه أخذ الرهائن وحثت جميع الإجراءات الخاصة المواضيعية على أن تواصل، حسب

---

(١) انظر الصفحة المخصصة للمسألة التي يتضمنها الموقع الشبكي لمفوضية حقوق الإنسان www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRTerroristhostageTaking.aspx.

(٢) A/HRC/AC/10/2.

(٣) A/HRC/22/70.

الاقتضاء، معالجة نتائج أخذ الرهائن[٤]. وتطرق مجلس حقوق الإنسان لمسألة أخذ الرهائن وعقد، في دورته السادسة عشرة، حلقة نقاش بشأن مسألة حقوق الإنسان في سياق الإجراءات المتخذة للتصدي لأخذ الرهائن على يد الإرهابيين جمعت أطرافاً وأصحاب مصلحة من هيئات ووكالات الأمم المتحدة ومشاركين من مناطق وبلدان شتى[٥].

ثانياً- المسائل المفاهيمية[٦]

ألف- تعريف أخذ الرهائن على يد الإرهابيين

٦- نوقش مفهوم أخذ الرهائن نقاشاً مستفيضاً خلال العملية التي أفضت إلى اعتماد الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن[٧]. وجاءت نتيجة المناقشات بشأن المفهوم واضحة في سياق المادة ١ من الاتفاقية التي تنص على ما يلي:

> أي شخص يقبض على شخص آخر أو يحتجزه ويهدد بقتله أو إيذائه أو استمرار احتجازه من أجل إكراه طرف ثالث، سواء كان دولة أو منظمة دولية حكومية، أو شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً، أو مجموعة من الأشخاص، على القيام أو الامتناع عن القيام بفعل معين كشرط صريح أو ضمني للإفراج عن الرهينة، يرتكب جريمة أخذ الرهائن بالمعنى الوارد في هذه الاتفاقية.

٧- ومن الواضح من التعريف المدون دولياً لأخذ الرهائن أن الفعل يتطلب مجموعتين من العناصر، وهما (أ) القبض على شخص آخر أو احتجازه؛ (ب) التهديد بقتله أو إيذائه أو استمرار احتجازه من أجل إكراه طرف ثالث على القيام أو الامتناع عن القيام بفعل معين

---

(٤) انظر قرارات لجنة حقوق الإنسان ٢٧ (د-٣٧) و١٩٨٦/٤٩ و١٩٨٧/٢٨ و١٩٨٨/٣٨ و١٩٨٩/٢٦ و١٩٩٠/٣٦ و١٩٩١/٤٠ و١٩٩٢/٢٣ و١٩٩٦/٦٢ و١٩٩٧/٢٨ و١٩٩٨/٧٣ و١٩٩٩/٢٩ و٢٠٠٠/٢٩ و٢٠٠١/٣٨ و٢٠٠٣/٤٠ و٢٠٠٥/٣١.

(٥) انظر A/HRC/18/29.

(٦) يشكر أعضاء فريق الصياغة فيليكس نداهيندا، وريان ليتشرت، وميليسا ماك - أوليف على مساهمتهم الهامة أثناء صياغة هذه التقرير.

(٧) قرار الجمعية العامة ٣٤/١٤٦. للاطلاع على معلومات أساسية عن المناقشات بشأن مختلف المقترحات، انظر Ved P. Nanda, "Progress Report on the United Nations' Attempt to Draft an International Convention against the Taking of Hostages", *Ohio Northern University Law Review*, vol. 6, No. 1, 1979, pp. 89-108; S. S. Kaye, "The United Nations Effort to Draft a Convention on the Taking of Hostages", *American University Law Review*, vol. 27, No. 2, 1978, pp. 433-487; and Robert Rosenstock, "International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step Against Terrorism", *Journal of International Law and Policy*, vol. 9,1980, pp.169-195.

كشرط صريح أو ضمني للإفراج عن الرهينة. وبعبارة أخرى، تهم حالة نمطية لأخذ الرهائن ثلاثة أطراف على الأقل، حيث "الرهينة (أ) هو الوسيلة التي [يسعى] خاطف الرهائن (ب) بواسطتها إلى نيل شيء من طرف ثالث (ج)"[٨]. ومع أن المجموعة الأولى من العناصر قد تكون مشتركة بين جميع أفعال أخذ الرهائن، تشكل المجموعة الثانية أساساً للتمييز بين حالات أخذ الرهائن على يد إرهابيين وغيرها.

٨- ولا تربط المادة ١ من الاتفاقية المشار إليها أعلاه صراحة تعريف أخذ الرهائن بمفهوم الإرهاب. بيد أن الخلفية التاريخية لاعتماد الصك تشير إلى من صاغوه كانوا معنيين أساساً بحوادث أخذ الرهائن على يد الإرهابيين. وتذكر الإشارة الوحيدة إلى الإرهاب في ديباجة الصك بوضوح أنه اعتمد بدافع من ضرورة ملحة "لتنمية التعاون الدولي بين الدول في وضع واتخاذ تدابير فعالة لمنع جميع أعمال أخذ الرهائن وملاحقة هذه الأعمال والمعاقبة عليها بوصفها من مظاهر الإرهاب الدولي".

٩- ولا شك أن عدم وجود إشارات صريحة إلى الطابع الإرهابي لأخذ الرهائن في الأحكام الأساسية للاتفاقية يجد جذوره في الاختلاف السائد بين الدول بشأن مفهوم (وتعريف) الإرهاب إبّان التفاوض على الصك.

١٠- ولا يقيم تعريف المادة ١ من الاتفاقية أي تمييز بناء على ما إذا كان الفعل ارتكب زمن السلم أم زمن نزاع مسلح. بيد أن المادة ١٢ تستبعد انطباق الاتفاقية على حالات أخذ الرهائن المرتكبة خلال النزاعات المسلحة التي تشملها اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وبروتوكولاتها الإضافية لعام ١٩٧٧. وعلاوة على ذلك، عند تناول إحدى أكثر المسائل إثارة للخلاف خلال المفاوضات بشأن المعاهدة، يستبعد المقتضى تحديداً انطباق الاتفاقية على النزاعات المسلحة التي يغطيها البروتوكول الإضافي ١(٤) والتي "تناضل فيها الشعوب ضد التسلط الاستعماري والاحتلال الأجنبي وضد الأنظمة العنصرية. وذلك في ممارستها لحق الشعوب في تقرير المصير".

١١- وبالفعل فإن أخذ الرهائن محظور بموجب جميع اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ وبروتوكولاتها الإضافية لعام ١٩٧٧[٩]. ويذكر تعليق ذو حجية بشأن القانون الإنساني الدولي أن حظر أخذ الرهائن خلال النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية مكرس كقاعدة

(٨) R. D. Crelinsten, “The Study of Hostage-Taking: A System Approach”, in Ronald D. Crelinsten et al., *Report on Management Training Seminar Hostage-Taking Problems of Prevention and Control* (Montrea1, University of Montreal, September 1976), p. 4. Available from .www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf

(٩) انظر الأحكام ذات الصلة من المادة ٣(١)(ب) المشتركة من اتفاقيات جنيف؛ والمادتان ٣٤ و١٤٧ من اتفاقية جنيف الرابعة؛ والمادة ٧٥(٢)(ج) من البروتوكول الإضافي الأول؛ والمادة ٤(٢)(ج) من البروتوكول الإضافي الثاني.

في القانون الدولي العرفي[١٠]. وبموجب البروتوكولين الإضافيين الأول والثاني، فإن حظر أخذ الرهائن معترف به كضمانة أساسية للمدنيين والأشخاص "غير المقاتلين"[١١]. وعلاوة على ذلك، يدرج نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أخذ الرهائن كجريمة حرب[١٢]. واستنسخت *عناصر الجريمة* في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية تعريف أخذ الرهائن الوارد في الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن مع توضيح إضافي مفاده أن "السلوك المطلوب من الطرف الثالث يمكن أن يكون شرطاً ليس فقط لإطلاق سراح الرهينة، ولكن أيضاً لسلامة الرهينة"[١٣].

١٢- والخلاصة أن قراءة تجمع بين مختلف الصكوك القانونية الدولية المشار إليها أعلاه تظهر فهماً مشتركاً لاعتبار أخذ الرهائن فعلاً محظوراً، ومن ثم إجرامياً، بموجب القانون الدولي. ويعتبر جريمة يعاقب عليها تشكل جريمة حرب في السياق الخاص للتراعات المسلحة. وخارج سياق التراعات المسلحة، تلزم الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن الدول الأطراف بتجريم الفعل والتعاون في إلقاء القبض على آخذي الرهائن ومقاضاتهم ومعاقبتهم. لكن نظراً للاختلافات المستمرة بشأن تعريف الإرهاب، لا تربط شتى الصكوك المشار إليها أعلاه بالضرورة مفهوم أخذ الرهائن بمفهوم الإرهاب.

١٣- ولعقود، حاول عدة فاعلين، بما فيهم مختلف هيئات الأمم المتحدة، دونما جدوى، وضع تعريف مقبول عموماً للإرهاب. وقد تقيد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة عشرة، بتفسير الإرهاب الذي اقترحه قرار مجلس الأمن ١٥٦٦ (٢٠٠٤)[١٤]. وفسر المجلس، في ذلك القرار، الإرهاب بأنه الأعمال الإجرامية، بما في ذلك تلك التي ترتكب ضد المدنيين بقصد القتل أو إلحاق إصابات بدنية خطيرة، أو أخذ الرهائن، بغرض إشاعة حالة من الرعب بين الناس أو جماعة من الأشخاص أو أشخاص معينين، أو لتخويف جماعة من السكان، أو إرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بعمل ما أو عدم القيام به، والتي تشكِّل جرائم في نطاق الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب[١٥].

---

(١٠) Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (International Committee of the Red Cross, Cambridge University Press, 2005), vol. I, pp. 334–336.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) المادتان ٨(٢)(أ)'٨' و(ج)'٣' من A/CONF.183/9.

(١٣) Henckaerts and Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (see footnote 10). p. 336.

(١٤) A/HRC/16/51، الفقرة ٢٧.

(١٥) انظر أيضاً المرجع نفسه، الفقرة ٢٨.

١٤- وبالرغم من أن البعض قد يقول إن التعريف أعلاه ذو حجية إلى حد ما، فإن دليل روتليدج لأبحاث الإرهاب (Routledge Handbook of Terrorism Research) يورد قائمة تضم ٢٥٠ تعريفاً للإرهاب صيغت طوال القرنين الماضيين وقبل ذلك[١٦]. ويجد استمرار عدم وجود تعريف متوافق عليه للإرهاب جذوره في تعدد أشكال الأفعال الإرهابية، وكذا في تنوع الفاعلين ودوافع الإرهابيين وطرق عملهم[١٧]. ولهذا السبب، فإن تحديد ما إذا كانت حالة بعينها لأخذ الرهائن أو الاختطاف تشكل فعلاً إرهابيا، ولا سيما عندما تنفذه مجموعة غير مدرجة على قائمة الإرهاب العالمية، تبقى مهمة شاقة.

باء- مشكلة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين: طبيعتها ونطاقها وأبعادها الرئيسية

١٥- نظراً لاختلاف تصنيفات حالات أخذ الرهائن - وبشكل أعم الأحداث الإرهابية - في الدراسات المختلفة، من الصعب العثور على بيانات إجمالية توثق الظاهرة في فترة زمنية معينة. وأشارت إحدى الدراسات إلى أن ٥٤٠ حادثة من حوادث الإرهاب التي وقعت (٧ في المائة) من أصل قرابة ٠٠٠ ٨ حادثة بُلغ عنها في الفترة من ١٩٦٨ إلى ١٩٨٢، هي أفعال عابرة للحدود تمثلت في أخذ رهائن بلغ عددهم ١٦٢ ٣ رهينة وأدّت ٢٠ في المائة من تلك الأفعال إلى وفاة الضحايا أو تعرضهم لإصابات. "فمنذ عام ١٩٦٨، احتجزت ١٨٨ مجموعة إرهابية رهائن في حوادث تتعلق بالاختطاف والقرصنة الجوية والسيطرة على المباني"[١٨]. وعلى هذا المنوال، تشير بيانات عن فترة أطول (من ١٩٦٨ إلى ٢٠٠٥) إلى أنه من بين ٩٤٢ ١٢ حادثاً إرهابياً، سجلت "٩٤١ ١ حادث أخذ رهائن، و٣٨٠ حادث قرصنة جوية، و٢٤٣ غيرها من حوادث أخذ الرهائن (أي عمليات السيطرة على مبان والقرصنة غير الجوية)"[١٩]. وتقدم البيانات المستقاة من قاعدة البيانات العالمية للإرهاب، التي تصنف حوادث أخذ الرهائن إلى قرصنة جوية وسيطرة على مبان واختطاف، رقم ٤٧٠٠ في فئة الاختطاف في الفترة من ١٩٧٠ إلى ٢٠١٠[٢٠].

---

(١٦) Joseph J. Easson and Alex P. Schmid, "250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism" in A. P. Schmid (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Routledge, London/New York, 2011), pp. 99–157.

(١٧) المرجع نفسه، ص ٥-٧.

(١٨) Scott E. Atkinson et al., "Terrorism in a Bargaining Framework", *Journal of Law and Economics*, vol. 30, No. 1,1987, pp. 1-2, containing data from the United States Department of State, International Terrorism: Hostage Seizures (1983).

(١٩) Patrick T. Brandt and Todd Sandler, "Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics", *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, 2009, p. 762. For other figures, see Keith Bloomfield, "Hostage taking and government response", *RUSI Journal*, vol. 146, No. 4, 2001, pp. 23–27.

(٢٠) انظر www.start.umd.edu/gtd/about/.

١٦- وسجل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة معدلات الاختطاف في حوالي ١١٢ بلداً وإقليماً حول العالم، استناداً إلى الجرائم التي تسجلها الشرطة[٢١]. وتجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات لا تقيم فرقاً بين الاختطافات الإرهابية وغير الإرهابية ولا تولي اهتماماً خاصاً لظاهرة الاختطاف طلباً للفدية. علاوة على ذلك، قد لا تعكس البيانات بالضرورة الحجم الحقيقي للظاهرة، بسبب أمور منها النقص في الإبلاغ.

١٧- ووفقاً لمنظمة ريد٢٤ (Red24)، وهي منظمة متخصصة في الأمن العالمي، فقد عرف عام ٢٠١١ عدداً من حوادث الاختطاف طلباً للفدية في جميع أنحاء العالم بلغ ٣٠ ٠٠٠[٢٢]. ووفقاً لتقديرات عالمية، تحدث ما بين ١٠ ٠٠٠ و١٥ ٠٠٠ عملية اختطاف في السنة، معظمها في شبه قارة أمريكا اللاتينية[٢٣]. وفي حين "لا تزال النقاط الساخنة التقليدية المتمثلة في البرازيل وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا والمكسيك تعرف مستويات مرتفعة من عمليات الاختطاف، أصبحت هذه الجريمة تهديداً حقيقياً و/أو متنامياً أيضاً في أفغانستان وباكستان والصومال والصين والعراق والفلبين وكينيا ونيجيريا والهند واليمن ومنطقة

---

(٢١) انظر "Kidnapping at the national level, number of police-recorded offences"، متاح على الموقع www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls and www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12_Kidnapping.xls.

(٢٢) انظر Red24, Threat Forecast report 2012, p. 24 واستناداً إلى البيانات التي جمعتها المنظمة في السنوات السابقة، كانت المناطق العشر الأخطر لحوادث الاختطاف طلباً للفدية عام ٢٠١٢ هي: (١) أفغانستان (نحو ٩٥٠ عملية اختطاف طلباً للفدية في السنة)؛ (٢) والصومال (حيث احتجزت ٢٧ سفينة عام ٢٠١٠ وأخذ أكثر من ٣٢٠ رهينة)؛ (٣) والعراق (لا توجد أرقام؛ وهي بيئة تعرف مخاطر اختطاف مركبة حيث تقوم جهات ذات دوافع إجرامية وإرهابية وسياسية جميعها بعمليات الاختطاف. ويبقى مواطنو الدول الغربية أهدافاً مربحة، سواء من حيث القيمة المالية أو الدعائية)؛ (٤) ونيجيريا (أكثر من ١ ٠٠٠ عملية اختطاف طلباً للفدية في السنة)؛ (٥) وباكستان (١٥ ٠٠٠ عملية اختطاف في السنة وفقاً لإحصاءات رسمية؛ وما بين ١٠ إلى ٢٠ في المائة من عمليات الاختطاف تتم طلباً للفدية)؛ (٦) واليمن (أكثر من ٢٠٠ من الرعايا الأجانب غير أن الاختطاف طال أيضاً عدداً غير معروف من المواطنين خلال السنوات الـ ٢٠ الماضية؛ ويأتي معظم التهديد من المجموعات القبلية، والعناصر الانفصالية، وقطاع الطرق، والمجموعات الإسلامية، مثل تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية)؛ (٧) وفنزويلا (الجمهورية - البوليفارية) (أكثر من ١ ٠٠٠ عملية اختطاف تقليدية طلباً للفدية خلال ١٠ أشهر الأولى من عام ٢٠١١ وفقاً لإحصاءات رسمية: إحدى أعلى معدلات الاختطاف نسبة إلى عدد السكان في العالم)؛ (٨) والمكسيك (يرجح أن تكشف الإحصاءات الرسمية لعام ٢٠١١ عن أكثر من ٢ ٠٠٠ عملية اختطاف تقليدية طلباً للفدية، وإن كان العدد الفعلي أعلى من ذلك بكثير، إذ تشير بعض التقديرات إلى حوالي ١٧ ٨٨٩ عملية اختطاف عام ٢٠١١)؛ (٩) وهايتي (بضع مئات - وهو ما يشكل تراجعاً مقارنة بعام ٢٠٠٦، عندما سجلت حوالي ٧٢٠ حادثة)؛ (١٠) وكولومبيا (رقم في تراجع يبلغ حوالي ٢٥٨ عملية اختطاف سجلتها السلطات عام ٢٠١١).

(٢٣) Sheri Merkling and Elaine Davis, "Kidnap & Ransom Insurance: A Rapidly Growing Benefit", *Compensation & Benefits Review*, vol. 33, No. 6, 2001, pp. 40-41. See also William Prochnau, "Adventures in the Ransom Trade", *Vanity Fair*, May 1998, available from www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18.

الساحل – الصحراء بشمال أفريقيا"[٢٤]. وينازع بأنه، في حالات الاختطاف، "ينجح الإرهابيون في احتجاز رهائنهم في ٨٠ في المائة من المحاولات ويحصلون على الفدية التي يطلبون في ٧٠ في المائة من الحوادث ... وفي حوادث السيطرة على المباني وأخذ الرهائن، يحقق الإرهابيون جزءاً من مطالبهم على الأقل في ٧٥ في المائة من الحالات"[٢٥].

١٨- وتظهر تحليلات ذات صلة أن ظاهرة الاختطاف طلباً للفدية أو لأهداف سياسية أخرى ما فتئت ترتفع منذ الستينات والسبعينات في بعض البلدان أو المناطق، وإن كانت تراجعت في أخرى[٢٦]. ومع ذلك، خلصت إحدى الدراسات التي غطت ٧٦٤ حادث أخذ رهائن بلغ عنه في الفترة الممتدة بين تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ إلى أن ٧٥ في المائة (٥٧٠ حادثة) منها حدثت بعد عام ٢٠٠٠؛ وهذا يشير إلى أن هناك ارتفاعاً في مثل هذه الحوادث على مدى العقد الماضي[٢٧]. وبشكل عام، تظهر بيانات من قاعدة البيانات العالمية للإرهاب أنه خلال الفترة من ١٩٧٠ إلى ٢٠١٠، لم تكن حوادث الاختطاف على يد الإرهابيين التي تتعلق بطلب فدية تمثل أكثر من ١٦,٦ في المائة[٢٨].

١٩- وأصبح الاختطاف طلباً للفدية تجارة مربحة جداً للمنظمات الإرهابية والإجرامية. ووفقاً لبعض الأرقام التي تعتبر محافظة إلى حد ما، فإن إجمالي الدخل السنوي الذي تعود به عمليات الاختطاف طلباً للفدية يتجاوز ٥٠٠ مليون دولار[٢٩]. ففي الفلبين، على سبيل المثال، في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٦، دفع مبلغ قدره ١١ مليون دولار فدية للإفراج عن أكثر من ٦٠٠ رهينة احتجزهم عموماً واحدة من مجموعتين، جيش الشعوب الجديد أو جبهة مورو للتحرير الوطني[٣٠]. وبلغ عدد الحالات المسجلة للاختطاف طلباً للفدية ذروته، (١١٣ حالة)، عام ١٩٩٨، ثم تراجع إلى ٥٠ حالة عام ١٩٩٩ ثم ارتفع مرة أخرى إلى ٩٩ عام ٢٠٠١[٣١].

---

(٢٤) Red24, Threat Forecast 2012 (انظر أيضاً الحاشية المرجعية ٢٢).

(٢٥) Atkinson et al., "Terrorism in a Bargaining Framework" (see footnote 18), pp. 1-2, containing data from the United States Department of State, International Terrorism: Hostage Seizures, 1983, p. 2.

(٢٦) Richard Clutterbuck, *Kidnap, Highjack and Extortion: The Response* (London, Macmillan Press, 1987), pp. 14-46.

(٢٧) Minwoo Yun , "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping", *XIX Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, No. 2, 2007, p. 145.

(٢٨) James J. F. Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups, 1970–2010: Is Ideological Orientation Relevant?", *Crime & Delinquency*, vol. 58, No. 5, 2012, p. 772.

(٢٩) Everard Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom", in David Canter (ed.), *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (Chichester/Malden, Wiley Blackwell, 2009), pp. 193.

(٣٠) John Griffiths, *Hostage: The History, Facts & Reasoning behind Hostage Taking* (London, Carton Publishing Group, 2003), p. 22.

(٣١) E/CN.15/2003/7, para. 13.

٢٠- وعلى هذا المنوال، تقدر مصادر نقلاً عن مسؤولين جزائريين أن تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، في شمال أفريقيا، حصل على ما بين ٥٠ مليون و١٥٠ مليون يورو في الفترة الممتدة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١١، ومعظمها من فديات دفعت لتحرير أجانب مختطَفين[٣٢]. وفي هذه الحالة بالذات، زعم أن أكثر من ١٨ مليون يورو (٢٥ مليون دولار) دفعت نقداً لوسطاء تنظيم القاعدة لتحرير مواطنين من عدد من البلدان الغنية، في ثماني عمليات اختطاف منفصلة في الفترة من ٢٠٠٨ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٠[٣٣]. ونتيجة لذلك، زعم أن تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي يمول بالكامل تقريباً من أموال الفديات من البلدان الغربية التي أبدت استعداداً لدفع ما يصل إلى ٥ ملايين يورو (٧ ملايين دولار) إلى القاعدة لإطلاق سراح مواطن واحد من الأسر[٣٤].

٢١- وفي عام ٢٠٠٣، أبلغت حكومة كولومبيا الأمم المتحدة عن تسجيل حوالي ٠٦٨ ١٤ حالة اختطاف في البلاد منذ عام ١٩٩٦[٣٥]. وتشير أرقام أخرى إلى أن جماعتين كولومبيتين تخوضان حرب العصابات، هما القوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك) وجيش التحرير الوطني، حصلتا في الفترة ما بين ١٩٩١ و١٩٩٩ على حوالي ١,٥ مليار دولار بواسطة الاختطاف طلباً للفدية[٣٦]. وعموماً، تشير التقديرات إلى أن صافي الاختطاف طلباً للفدية في الشبكات الكولومبية يبلغ في المتوسط ٢٢٠ مليون دولار سنوياً[٣٧]. وتشير بيانات عام ٢٠٠٦ إلى أن هناك ما بين ٢٠٠ و٢٦٥ حالة اختطاف طلباً للفدية، يمكن أن تعزى ١١١ منها إلى القوات المسلحة الثورية الكولومبية[٣٨]. وفي الشيشان، تحول أخذ الرهائن إلى مكون هام يمول جزئياً الكفاح من أجل الاستقلال عن الاتحاد الروسي[٣٩]. وقد تم توثيق حوالي ٠٩٤ ١ حالة اختطاف مدنيين في الفترة الممتدة بين كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ وآب/أغسطس ١٩٩٩ ودفعت فديات متوسطها ما بين ٠٠٠ ٥ و٠٠٠ ١٤٥ دولار لتحرير الشخص الواحد[٤٠]. وفي العراق، اختطف أكثر من ٢٥٠ أجنبياً (أو ٤٢٥، حسب الأرقام)

---

(٣٢) See Ricardo R. Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism and Counterterrorism in the Sahel", *African Security* vol. 4, No. 4, 2011, p. 253, and Vivienne Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?", *Time*, 12 October 2010, available from www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html.

(٣٣) Walt, ibid تبدو الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى في قائمة البلدان المتشبثة بسياسة عدم التفاوض مع الإرهابيين، بينما قد تكون دول أخرى إما دفعت الفدية أو سهلت دفعها.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) E/CN.15/2003/7، الفقرة ٢٣.

(٣٦) Phillips, "The Business of Kidnap for Ransom"(see footnote 27), p. 197.

(٣٧) المرجع نفسه، ص ١٩٢.

(٣٨) المرجع نفسه، ص ١٩١-١٩٢.

(٣٩) المرجع نفسه، ص ٢٠١.

(٤٠) Irina Mukhina, "Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, No. 6, 2005, p. 530.

وقتل ٤٠ منهم في الفترة ما بين آذار/مارس ٢٠٠٣ وآذار/مارس ٢٠٠٦، كما اختطف حوالي ٠٠٠ ٥ عراقي في الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ و٢٠٠٥[٤١].

ثالثاً- أثر أخذ الرهائن على يد الإرهابيين في حقوق الإنسان

٢٢- وثق العديد من الفاعلين داخل منظومة الأمم المتحدة، منهم المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بشكل مستفيض أثر الإرهاب على مختلف الفئات الفرعية من الضحايا وتناول احتياجاتهم وحقوقهم[٤٢]. ومن الواضح أن النتائج والتوصيات الواردة فيها، بما فيها تلك المتعلقة باتخاذ تدابير تشريعية وسياساتية مناسبة لصالح ضحايا الإرهاب، تكتسي نفس القدر من الأهمية لضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين. ومما يكتسي أهمية خاصة دراسات وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن التعاون الدولي في مجال منع الاختطاف ومكافحته والقضاء عليه وتقديم المساعدة للضحايا، إذ يدرج فيها المجلس صراحة إشارات إلى ضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين[٤٣]. وسيركز التوسع الوارد أدناه في معظمه على التأثير المحدد لحوادث أخذ الرهائن على يد الإرهابيين على الرهائن والمجتمعات المحلية، وكذلك على الأثر الذي قد يترتب عن الفديات المدفوعة للمجموعات الإرهابية على الأنشطة الإرهابية وغيرها من الأنشطة الإجرامية. وبينما تركز الفروع التالية على ضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين سواء أكان الضحايا أفراداً أم جماعات، ينبغي الحرص على ألا يشكل التصدي للظاهرة انتهاكاً لحقوق الإنسان الخاصة بآخذي الرهائن[٤٤].

---

(٤١) Yun, "Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping" (see footnote 27), , p. 141. See also M. Clendenin, "'No Concessions' With No Teeth: How Kidnap and Ransom Insurers and Insureds Are Undermining U.S. Counterterrorism Policy", *Emory Law Journal*, vol. 56, No. 3, 2006, p. 745.

(٤٢) انظر A/HRC/20/14، الفقرات ١٠-٦٩؛ و UNODC, Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism, New York, 2009; and UNODC, *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*, 2011, available from www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf.

(٤٣) See E/CN.15/2003/7, E/CN.15/2004/7, and Economic and Social Council; resolutions 2002/16, 2006/19 and 2009/24. See also UNODC, Counter-Kidnapping Manual, 2005, available from https://cms.unov.org/documentrepositoryindexer/MultiLanguageAlignment.bitext?DocumentID=d026597e-ebdf-4ec9-9eac-94f0bcddee75&DocumentID=39ff4ee9-b06d-4e7f-a59f-bc5415c9206d.

(٤٤) انظر Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism, Fact Sheet No. 32 متاحة على الموقع www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf.

ألف- حقوق الإنسان الخاصة بالرهائن

٢٣- من المسلم به على نطاق واسع أن ضحايا الإرهاب عامة وأخذ الرهائن على يد الإرهابيين خاصة قد يكونون أفراداً أو أفراد أسرة أو مجتمعاً محلياً أو مجموعة إثنية أو دينية أو عرقية بأكملها، أو أمة برمتها[٤٥]. وقد فرّق المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بين المباشرين والثانويين وغير المباشرين من ضحايا الإرهاب المحتملين[٤٦]. وتؤدي أفعال أخذ الرهائن على يد الإرهابيين إلى حدوث انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان المكفولة لمختلف هذه الفئات من الضحايا. ويرتكب الانتهاكات أساساً آخذو الرهائن؛ بيد أنها تحدث، في بعض الحالات، خلال أنشطة مكافحة الإرهاب. وينبغي اعتماد استجابات مناسبة تأخذ في الاعتبار، حسب الظروف الخاصة لكل حالة من حالات أخذ الرهائن على يد الإرهابيين، مصالح واهتمامات جميع أفراد المجتمع المتضرر. وينبغي للاستجابة لحالات أخذ الرهائن أن تحترم حق كل فرد في الحياة والحرية والأمان على شخصه، على النحو الذي نصت عليه العديد من صكوك حقوق الإنسان وأعيد تأكيده في ديباجة الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن.

٢٤- فضحايا حالات أخذ الرهائن عامة وعلى يد الإرهابيين خاصة "يذكرون أنواعاً مختلفة من المعاملة، تتدرج من أسلوب ودي تقريباً (الغذاء حسب الطلب، وقلة التهديدات، والوصول إلى الحمامات) إلى الاعتداء الوحشي على أيدي خاطفيهم"[٤٧]. ويبرز اليمن حالة غريبة حيث، خلافاً لمعظم عمليات الاختطاف طلباً للفدية، "استخدم رجال القبائل ضحاياهم أساساً كأدوات للضغط على الحكومة اليمنية من أجل تقديم تنازلات، وقد لقي الكثير من الرهائن معاملة جيدة جداً من خاطفيهم"[٤٨]. وبما أن أي حادث نمطي من حوادث أخذ الرهائن عادة ما لا يشكل تهديداً للسلامة البدنية للرهينة فحسب وإنما لسلامته النفسية أيضاً طوال فترة الحادث وبعده[٤٩]، فإنه يؤدي إلى انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان المكفولة لهم. وفي الواقع، نظراً لترابط وتشابك جميع حقوق الإنسان، فإن معظم حوادث أخذ الرهائن ترقى إلى انتهاكات للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥٠]. وحسب ظروف بعينها، ترقى حالة الأشخاص الذين يقعون في أيدي آخذي الرهائن

---

(٤٥) See Frank Bolz, Jr. et al., *The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques* (2nd ed.) (Boca Raton/ London/ New York /Washington, CRC Press, 2002), p. 89.

(٤٦) A/HRC/20/14، الفقرة ١٦.

(٤٧) Richard P. Wright, *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009), p. 48.

(٤٨) المرجع نفسه، ص ٢٧.

(٤٩) Ellen Giebels, Sigrid Noelanders and Geert Vervaeke, "The Hostage Experience: Implications for Negotiation Strategies", *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, No. 3, pp. 241–253.

(٥٠) انظر A/HRC/12/22.

الإرهابيين إلى انتهاك تقريباً لكل حق من الحقوق المدرجة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصكوك الأخرى ذات الصلة[٥١].

٢٥- فالتمتع بالحق في الحياة، والحق في الحرية وأمان المرء على شخصه، والحق في عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وحرية التنقل والإقامة، وحرية الفكر والوجدان والدين، وحرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع وتكوين الجمعيات، وحماية الحياة الخاصة والأسرة والمترل، والحق في المشاركة السياسية، والعمل في ظل ظروف مواتية، وفي الراحة وأوقات الفراغ، وفي الغذاء والملبس والمسكن، وفي المشاركة في الحياة الثقافية، وفي الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية، وفي التعليم، وضروب الحماية الخاصة بالأطفال، والنظام الاجتماعي والدولي اللازم لإعمال هذه الحقوق إما تنتهك أو تقيد بصورة جوهرية[٥٢]. وينبغي أيضاً مراعاة البعد الجنساني للأثر الواقع على ضحايا أخذ الرهائن، لكل من الرهائن وأسرهم[٥٣].

٢٦- وهناك من يذهب إلى أن الأثر النفسي للوقوع رهينة يشبه تجارب إرهابية أخرى، وأكثر إيلاماً عموماً[٥٤]. فأخذ الرهائن له تأثير وخيم ودائم على الأطفال، حيث تظهر على كثير منهم أعراض اضطراب الكرب التالي للرّضح[٥٥]. وعادة ما تكون ردود أفعال البالغين الذين أخذوا رهائن كالتالي:

(أ) معرفياً: ضعف الذاكرة والتركيز؛ والارتباك والتوهان؛ وتسلط الأفكار والذكريات، والنكران (أي أن الحادث وقع)، وفرط الحذر وفرط التيقظ (حالة الشعور بالتيقظ الشديد، مع خوف مستحكم من حادث آخر)؛

(ب) عاطفياً: الصدمة والخدر، والخوف والقلق، والإحساس بالعجز والقنوط، والتفارق (الشعور بالخدر و"الانطفاء" العاطفي)، والغضب (من الجميع - الجناة وأنفسهم والسلطات)، وانعدام التلذذ (فقدان المتعة في فعل يشكل متعة سابقاً)، والاكتئاب (رد الفعل حيال الخسارة) والشعور بالذنب (على سبيل المثال، بسبب النجاة بينما مات الآخرون، وبسبب الوقوع رهينة)؛

---

(٥١) منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية حقوق الطفل.

(٥٢) للاطلاع على الصياغة الدقيقة لهذه الحقوق، انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المواد ٣-٢٨.

(٥٣) انظر A/HRC/19/38، الفقرة ١٠.

(٥٤) David A. Alexander and Susan Klein, "Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, No. 1, 2009, p. 17.

(٥٥) المرجع نفسه، ص ١٨.

(ج) اجتماعياً: الانكفاء على الذات، والتهيجية، والاجتناب (ما يذكر بالحدث)[٥٦].

باء- الأثر الواقع على المجتمعات المحلية

٢٧- تتحمل المجتمعات المحلية التي تعيش في المناطق المتضررة بشكل مزمن من آفة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين عبء انعدام الأمن الدائم. وعموماً، تعمل المجموعات الإرهابية الآخذة للرهائن، مثل القوات المسلحة الثورية الكولومبية، أو مجموعة أبو سياف في الفلبين أو تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي في منطقة الصحراء والساحل، في مناطق تتميز بضعف إنفاذ القانون وغياب سيطرة حقيقية للحكومة[٥٧]. وفي كثير من الحالات، تستغل العناصر الإرهابية المجتمعات المحلية التي تعيش في أرباض المدن التي تستفحل فيها مشاكل انعدام الأمن، والتهميش الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والثقافي. وذكر المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب من بين ما ذكر أن التمييز الإثني والقومي والديني، والإقصاء السياسي والتهميش الاجتماعي والاقتصادي أمور تفضي إلى انتشار الإرهاب[٥٨]. وفي كثير من الأماكن التي تسود فيها هذه الظروف، يحاول الإرهابيون، بمن فيهم آخذو الرهائن، أن يملأوا فراغاً في الحكم عن طريق إنشاء روابط قوية مع المجتمعات المحلية. وفي عدد من الحالات، نجحت المنظمات الإرهابية في الحلول محل الدولة وفرضت نفسها كمزود بالخدمات وحام للمجتمعات المحلية. وفي غياب رد مناسب من سلطات الدولة الشرعية، قد يرى السكان المحليون في الأفراد أو المجموعات التي ترتكب عمليات الاختطاف شخصيات بطولية تتحدى السلطات وتساعد الفقراء والضعفاء[٥٩]. بيد أن أمثلة من أفغانستان وكولومبيا والفلبين، ومؤخراً، من منطقة الصحراء والساحل، بما في ذلك شمال مالي، تظهر أن سيطرة الإرهابيين على مناطق ومجتمعات محلية بأكملها تزيد من عبء انعدام الأمن والتهميش بدلاً من المساعدة في حل مشكلات التنمية وغيرها من المشكلات التي تواجهها المجتمعات المحلية.

٢٨- ففي شمال أفريقيا، على سبيل المثال، يذكر أن تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي طور علاقات تعاون مع تجار المخدرات والمنظمات الإجرامية والمجموعات المتمردة

---

(٥٦) المرجع نفسه، ص ١٨. See also A. Schmid, "Magnitude of Terrorist Victimization" in Dilip K. Das and Peter C. Kratcoski (eds.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism: Prevention, Control and Recovery* (Lanham, Lexington Books, 2003), pp. 38–39.

(٥٧) Wright, *Kidnap for Ransom* (see footnote 47), p. 192.

(٥٨) A/HRC/16/51، الفقرة ١٢.

(٥٩) Wright, *Kidnap for Ransom* (see footnote 44), p. 192.

في المنطقة لزيادة موارده وتمويله[٦٠]. ولتحقيق النجاح، اعتمد على الروابط القائمة مع المجتمعات المحلية من خلال طرح نفسه كحليف وحام محتمل للمجتمعات المحلية[٦١]. وقد سمح الاندماج في المجتمعات المحلية للمجموعة بتعميق جذورها، وتطوير قاعدة مواردها وتعزيز قوتها العملياتية[٦٢]. ويشكل تصاعد الأزمة في شمال مالي منذ ذلك الحين توضيحاً ما بعده توضيح للتأثير الدائم الذي يمكن أن يترتب عن الأنشطة الإرهابية عامة وأخذ الرهائن على يد الإرهابيين طلباً للفدية خاصة على استقرار بلد أو منطقة بأكملها. وبالرغم من تعدد العوامل والجهات الفاعلة التي أدت إلى الحراك الذي أفضى إلى احتلال شمال مالي على يد تحالف مركب (بما في ذلك الحركة الوطنية لتحرير أزاود وتنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي وحركة التوحيد والجهاد في غرب أفريقيا)، فقد لعبت أنشطة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين التي ينفذها تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي عبر منطقة الساحل دوراً هاماً في تمويل القوات التي تعتبر قلب التمرد[٦٣]. ولم تمكن الروابط القائمة مع المجتمعات المحلية لمنطقة الساحل تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي فقط من "مواجهة ومقاومة أجهزة الأمن الحكومية وإنما أيضاً تقويض دول الساحل من الداخل"[٦٤].

٢٩- وفي الفلبين، استخدمت مختلف مجموعات التمرد والإرهاب المظالم التاريخية للمجتمعات المحلية للمسلمين في ميندناو لحشد تأييد سكان مورو[٦٥]. ووفقاً لبعض الروايات، زادت عضوية جماعة أبو سياف زيادة صاروخية من بضع مئات إلى أكثر من ألف بعد تحقيق عائد من أول عملية اختطاف رئيسية لأن احتمال الحصول على المال أغرى مجندين جدداً[٦٦]. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، ذكرت مصادر إعلامية أن الحكومة وجبهة مورو الإسلامية للتحرير قد اتفقتا على وقف الأعمال العدائية[٦٧].

---

(٦٠) Modibo Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM's Sahelian Strategy", *Africa Security Brief*, No. 11, February 2011, p. 2.

(٦١) المرجع نفسه، ص ٣.

(٦٢) المرجع نفسه.

(٦٣) See Wolfram Lacher, "Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region", Carnegie Endowment Papers, September 2012 (available from http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf); Annual Review of World Affairs, *Africa*, *Strategic Survey* 1, 2012, pp. 272–274; and Larémont, "Al Qaeda in the Islamic Maghreb" (see footnote 32), pp. 242–268.

(٦٤) Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat (see footnote 60), p. 2.

(٦٥) Astrid Tuminez, "Rebellion, Terrorism, Peace: America's Unfinished Business with Muslims in the Philippines", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, No. 1, 2008, pp. 211–223.

(٦٦) Justine A. Rosenthal, "For-Profit Terrorism: The Rise of Armed Entrepreneurs", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, No. 6, 2008, p. 487.

(٦٧) Centre for Humanitarian Dialogue, "Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front reach historic peace agreement", 8 October 2012. Available from http://reliefweb.int/report/philippines/philippine-government-and-moro-islamic-liberation-front-reach-historic-peace.

٣٠- وفي أوروبا، انهمكت مجموعات إرهابية من مثل منظمة إيتا الباسكية (إيتا) والجيش الجمهوري الآيرلندي في عمليات الاختطاف طلباً للفدية، واستخدمت أموال الفديات لتمويل أنشطتها وشبكاتها الإرهابية. ورتبت أنشطتهما - بما في ذلك اختطاف رجال الأعمال في حالة إيتا (في معظم الأوقات في أسبانيا وفرنسا في السبعينات والثمانينات)، والأشخاص المشتبه في تعاونهم مع السلطات في حالة الجيش الجمهوري الآيرلندي - عبئاً أمنياً ومالياً هائلاً على السكان الذين يعيشون في المناطق التي كانتا تعملان فيها عادة[٦٨].

٣١- ويضر ما يسود من انعدام للقانون وخوف مستمر من الانتقام في المناطق التي تعاني من ظاهرة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين بأمن المجتمعات المحلية وعافيتها. وتظهر أمثلة من شمال أفريقيا والشيشان وكولومبيا والفلبين والعراق وأفغانستان أن التمتع بالحقوق والحريات الأساسية - وهي في معظمها حقوق اقتصادية واجتماعية ومدنية وسياسية، بما في ذلك الحق في التنمية - تقلص تقلصاً شديداً للغاية. وللقمع والفساد والريبة المرتبطة بالاقتصاد الموازي الذي تقوم عليه أنشطة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين وما يتصل بها من أنشطة الاتجار غير المشروع تأثير ضار واضح على القطاعات الإنتاجية للاقتصادات المحلية، بما في ذلك السياحة والزراعة والتجارة، وبشكل أعم على التنمية الاجتماعية والاقتصادية للمناطق المتضررة.

٣٢- وفي بعض السياقات، مثل منطقة الساحل، تعد العواقب الاجتماعية الاقتصادية لأنشطة أخذ الرهائن الإرهابية مدمرةً للغاية، وأدت إلى تدهور كبير في الفرص الاجتماعية الاقتصادية. فقد اختفت تقريباً الوظائف والإيرادات المتأتية من قطاع سياحي كان مزدهراً من قبل[٦٩]. ثم إن تدهور الفرص من بين عوامل مشجعة أخرى تدفع بعض أفراد السكان المحليين إلى الانضمام إلى المنظمات الإرهابية. ثم إن انعدام الأمن السائد بسبب أنشطة الإرهاب وأخذ الرهائن يضر بشكل خاص بالفئات الضعيفة من السكان. وقد لاحظ الأمين العام المساعد لحقوق الإنسان أنه منذ احتلال الجماعات الإسلامية شمال مالي، والنساء يخضعن لمختلف أشكال سوء المعاملة ويحرمن من حقوقهن الأساسية في العمل، والتعليم والخدمات العامة[٧٠]. وعلى غرار ذلك، جُند الأطفال في صفوف الجماعات المسلحة وحُرموا من جملة حقوق منها حقهم في التعليم[٧١].

---

(٦٨) See Mikel Buesa and Thomas Baumert, "Untangling ETA's Finance: An in-depth Analysis of the Basque Terrorist's Economic Network and the Money it Handles", *Defence and Peace Economics*, available from http://dx.doi.org/10.1080/10242694.2012.710812; Forest, "Kidnapping by Terrorist Groups" (see footnote 28), pp. 772–775; and Wright, *Kidnap for Ransom* (see footnote 47), p. 190

(٦٩) Goïta, "West Africa's Growing Terrorist Threat" (انظر الحاشية ٦٠)، الصفحتان ٣-٤.

(٧٠) انظر www.un.org/News/briefings/docs/2012/121010_Guest.doc.htm.

(٧١) UN News Centre, "Mali: UNICEF warns of armed groups recruiting children", 17 August 2012. متاح على الموقع: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42697&Cr=Mali&Cr1=#.UW12a6J-ZYU.

٣٣- يطالب معظم آخذي الرهائن الإرهابيين أسر الرهائن أو حكوماتهم أو أرباب عملهم أو مؤمنيهم عادة بدفع مبالغ مالية باهظة. وفي العديد من الحالات، ليس لأسر الأسرى من خيار سوى دفع مبالغ مالية كبيرة لإنقاذ حياة أحبائهم؛ وبذلك يتحملون العبء الاقتصادي الناجم عن دفع الفدية حيث لا توجد جهات أخرى على استعداد للدفع أو يتوقع منها ذلك. ومن الأمور الموثوقة أن دفع فديات كبيرة يمكن أن يأتي بشكل كامل على مدخرات الأسرة وتحويل الأسرة الضحية إلى أسرة معوزة. ومما يزيد الطين بلّة أن الحكومات، نادراً ما تعيد الحكومات للضحايا كل ما خسروه اقتصادياً[٧٢].

٣٤- وتشير الدراسات إلى أن الفديات الكبرى تؤدي، في كثير من الحالات، إلى "حلقة مفرغة يعتبر فيها عدد أكبر من المجرمين علميات الاختطاف عمليات أكثر مردودية؛ ويتم السعي إلى أخذ أعداد أكبر من الضحايا؛ وتطلب فيها وتدفع فديات أعلى؛ ويبدأ تواتر حدوث عمليات الاختطاف في بلد أو منطقة بعينها في الخروج عن نطاق السيطرة"[٧٣]. وفي بعض السياقات، تستخدم الأموال التي تجمع من الفديات لتمويل حرب عصابات أو أنشطة تدخل ضمن الإرهاب[٧٤].

٣٥- وتظهر أمثلة مشابهة من أفريقيا الشمالية وأمريكا اللاتينية والعراق وأفغانستان أن آخذي الرهائن عادة ما يستخدمون أموال الفدية لتعزيز مشاريعهم الإجرامية. ويغذي انتزاع الفديات اقتصادات فرعية ويوفر رأس مال للأنشطة الإرهابية والإجرامية كليهما. ولا يشجع دفع الفديات مواصلة أخذ الرهائن فحسب، وإنما يؤدي حتماً إلى مزيد من الهجمات الإرهابية، مما يؤدي إلى إصابة ومقتل مدنيين[٧٥]. وبناء على ذلك، أشار البعض إلى أن من شأن السياسات الرامية إلى الحد من التنازلات أمام آخذي الرهائن الإرهابيين، بما في ذلك عدم دفع الفدية، أن يحد يقيناً من هذه الظاهرة بما أن الفاعلين المحتملين لن يكون لهم حافز للانخراط في أنشطة أخذ الرهائن دون حظوظ حقيقية في الحصول على فدية[٧٦]. وتناقش المواقف المتباينة من دفع الفدية في الأقسام أدناه.

---

(٧٢) Cecilia M. Bailliet, "Towards holistic transnational protection: an overview of international public law approaches to kidnapping", *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, No. 4, 2010, p. 584.

(٧٣) Wright, *Kidnap for Ransom* (see footnote 47), pp. 73–74.

(٧٤) Bloomfield, "Hostage taking and government response" (see footnote 19), p. 23.

(٧٥) S/2009/502, para. 60.

(٧٦) Charlinda Santifort and Todd Sandler, "Terrorist success in hostage-taking missions: 1978–2010", Public Choice, July 2012. Available from http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0008-z.

رابعاً- دور التعاون الإقليمي والدولي

ألف- نظرة عامة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة

٣٦- تتباين ردود الفعل والاستجابات لحالات أخذ الرهائن على يد الإرهابيين حسب السياق والجهات الفاعلة المتورطة. وفي حين كان استخدام القوة المادية الساحقة هو الاستجابة السائدة لحوادث أخذ الرهائن خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، فإن الاستجابة المسلحة، في السنوات الأخيرة، افْتتحت المجال بشكل عام لتقنيات التفاوض وحل النزاعات اعترافاً بما تولده الاستجابة المسلحة من مخاطر على الرهائن"[٧٧]. وحسب السياق والفاعلين المتورطين، لا تزال عمليات التفاوض والإنقاذ كلاهما تستخدم إما حصراً أو بصورة مشتركة استجابة لحالات أخذ الرهائن. وهناك من ذهب إلى أن نجاح أحد النهجين أو كليهما يترجح عندما يكون فريق مكافحة الإرهاب ماهراً ومدرباً بشكل جيد على تقمص الأدوار، وعندما تكون للفريق معلومات استخبارية موثوقة عن آخذي الرهائن والشكل الهندسي للمكان حيث يحتجَزون، وعندما يتعاملون مع الإرهابيين بطريقة تتفادى استفزازهم وفي الوقت نفسه تقاوم الامتثال لمطالب غير معقولة[٧٨].

٣٧- وقد استفادت استراتيجيات مكافحة الإرهاب بشكل عام وفي حالات محددة تتعلق بأخذ الرهائن على يد الإرهابيين من زيادة التعاون بين الدول، ولكنها لا تزال بعيدة عن أن تكون موحدة[٧٩]. وكما أشار إلى ذلك المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فإن البلدان المعنية مباشرة بحالات أخذ الرهائن تواجه معضلة: حماية حقوق الجميع الإنسانية (بمن فيهم آخذو الرهائن)، وتأمين حياة الرهائن وتجنب دفع الفدية - كلما كان ذلك ممكنا عملياً[٨٠]. وفي حين تفصح معظم البلدان رسمياً عن التزامها بحقوق الإنسان للجميع، يتخذ عدد منها مواقف متضاربة من دفع الفديات لتحرير رعاياها الذين يقعون رهائن في أيدي المجموعات الإرهابية.

٣٨- وعادة ما تخضع شرعية دفع فدية لآخذي رهائن إرهابيين لنقاشات مفتوحة في مختلف البلدان. ولم يرد إلا عدد محدود من الدول على استفسار بشأن ممارساتها المحلية في التعامل مع أخذ الرهائن على يد الإرهابيين طلباً للفدية. وقدمت كولومبيا قائمة بعدد من

---

(٧٧) Alexander and Klein, "Kidnapping and hostage-taking" (see footnote 54).

(٧٨) Brian Forst, *Terrorism, Crime, and Public Policy* (Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008), p. 286.

(٧٩) David Cortright and George A. Lopez, *Uniting against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat* (Cambridge /London, MIT Press, 2007), pp. 9–11 and 29–46.

(٨٠) A/HRC/18/29، الفقرة ٢٢.

التدابير التشريعية والسياساتية، منها تحسين جهاز الأمن والتعاون الدولي، التي تستخدم في مكافحة آفة أخذ الرهائن والاختطاف. وذكرت كندا أنها تتبع سياسة عدم دفع الفدية، ولذلك اعترضت على مصدر مذكور في التقرير المرحلي أدرجها ضمن البلدان التي تدفع الفديات. وذكرت ألمانيا وإيطاليا وفرنسا، في تعليق مشترك، أنها لا تستطيع أن تدعم أي بيان أو استنتاج أو توصية لصالح تجريم دفع الفدية، بما أن المسألة لا تزال مثيرة للجدل. وتطرقت مساهمات من الجزائر والسنغال إلى الموقف الإقليمي دون ذكر التدابير المحلية.

٣٩- واعتبرت الكثير من الدول الأخرى أن تحديد قوانين أو سياسات وطنية تحظر التفاوض مع آخذي الرهائن الإرهابيين أو دفع فدية لهم لا تزال مهمة شاقة. ويبدو أن عدة دول تعتمد مواقف متناقضة بشأن التفاوض مع الإرهابيين ودفع الفديات لآخذي الرهائن الإرهابيين. ولا يحول ما يعلن على الملأ من سياسة عدم التنازل للإرهابيين دون التورط في دفع الفديات لإطلاق سراح رعاياها المحتجزين رهائن لدى الإرهابيين[٨١]. بيد أن إثبات هذا التورط يبقى أمراً صعباً.

٤٠- وفي عام ٢٠٠٩، اعتمد الاتحاد الأفريقي قراره القاطع بمكافحة دفع الفديات للجماعات الإرهابية[٨٢]، مشيراً في ذلك إلى الصكوك الدولية القائمة التي تحظر تمويل الإرهاب. وأدان الاتحاد الأفريقي بشدة، في قراره، دفع الفديات للمجموعات الإرهابية من أجل إطلاق سراح الرهائن، وطلب إلى المجتمع الدولي النظر في اعتبار دفع الفدية للمجموعات الإرهابية جريمة[٨٣]. وبناء على هذا القرار، كلفت الدول الأعضاء لجنة خاصة تابعة للاتحاد الأفريقي، عام ٢٠١٠، بحشد الدعم الدولي لوضع حد لدفع الفدية[٨٤]. ولكن لا يزال من المبكر نسبياً تقييم امتثال البلدان الأفريقية لهذا القرار عن طريق اعتماد تشريعات وسياسات لهذا الغرض. وعلى منوال الاتحاد الأفريقي، اعتمدت جامعة الدول العربية، في آذار/مارس ٢٠١٠، القرار ٥٢٥ بشأن الإرهاب الدولي وسبل مكافحته، والذي قررت فيه تجريم دفع الفدية إلى أشخاص أو مجموعات أو مؤسسات أو تنظيمات إرهابية[٨٥].

٤١- وليس لمجلس أوروبا ما يعادل القرار الذي اعتمده الاتحاد الأفريقي الذي يطلب تجريم دفع الفدية إلى الإرهابيين آخذي الرهائن. بيد أن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا قدمت توصية

---

(٨١) Walt, "Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?" (see footnote 32).

(٨٢) القرار ٢٥٦ (د-١٣)، كرر تأكيده في القرار ٣١١ (د-١٥)، الفقرتان ٦ و٨.

(٨٣) القرار ٢٥٦ (د-١٣) الفقرتان ٧ و٨.

(٨٤) انظر مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، تقرير رئيس المفوضية بشأن تدابير تعزيز التعاون في مجال منع ومكافحة الإرهاب ((PSC/PR/2(CCXLIX))، الفقرتان ٢٥-٢٦. متاح على: www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf.

(٨٥) انظر S/2010/204، المرفق، ص ٦٢.

مماثلة فيما يتعلق بظاهرة القرصنة ذات الصلة، إذ دعت الدول الأعضاء إلى وضع سياسات وتشريعات واضحة ضد دفع الفديات، وضمان امتثال الجهات الفاعلة الخاصة وسلطات الدولة على حد سواء[٨٦]. وعلاوة على ذلك، يتعين على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تبادل المعلومات في الحالات التي تنطوي على عمليات اختطاف على يد إرهابيين[٨٧]. كما تتناول مشكلةَ أخذ الرهائن على يد الإرهابيين صكوك أخرى لمجلس أوروبا متعلقة بالإرهاب[٨٨].

٤٢- ولمكتب الشرطة الأوروبي، وهو وكالة إنفاذ القانون في الاتحاد الأوروبي، شبكة أوروبية من الأفرقة الاستشارية الأوروبية التي تقدم المشورة الاستراتيجية و/أو التكتيكية والتنسيق والدعم للتحقيقات في الاختطاف وأخذ الرهائن والابتزاز[٨٩]. وتربط الشبكة الفرق الاستشارية بمكتب الشرطة الأوروبي، لتسهيل التعاون الدولي الفوري استجابة للمخاطر التي تهدد الحياة، وتبادل الممارسات الجيدة، ووضع المعايير في هذا المجال المحدد في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي[٩٠]. ولا تحدد الوثائق المتاحة ماهية الممارسات الجيدة ذات الصلة.

٤٣- وفيما عدا الإعلانات والبيانات المشتركة والنشرات الصحفية المتعلقة بالإرهاب والجريمة العابرة للحدود الوطنية بشكل عام، لا يبدو أن هناك أي وثيقة رسمية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) تتناول تحديداً ظاهرة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين طلباً للفدية[٩١]. وبالمثل، لم تتطرق منظمة الدول الأمريكية على وجه التحديد لأخذ الرهائن على يد الإرهابيين طلباً للفدية، وإن كان عملها في قضايا الجريمة المنظمة والإرهاب الأوسع نطاقاً قد يكون ذا أهمية لمعالجة هذه الظاهرة[٩٢]. وقد أكدت السوابق القضائية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في معالجتها لحالات الاختطاف والاختفاء على التزامات الدول بحماية الأرواح وضمان وصول الضحايا إلى العدالة[٩٣].

---

(٨٦) القرار ١٧٢٢(٢٠١٠)، الفقرة ١٧-٤.

(٨٧) Council recommendation 2007/562/EC of 12 June 2007 concerning sharing of information on terrorist kidnappings.

(٨٨) See the website of the Council of Europe on Action against Terrorism: relevant Council of Europe instruments and documents, at www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant_instruments_en.asp. See also Council of Europe, *The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards* (4th edition, Strasburg, 2007); and Rianne Letschert, Ines Staiger and Antony Pemberton (eds.), *Assisting victims of terrorism: Towards a European Standard of Justice* (Dordrecht, Springer, 2010), pp. 73–141.

(٨٩) Europol Review, General report on Europol activities, 2012, p. 24. Available from www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf.

(٩٠) المرجع نفسه.

(٩١) انظر www.asean.org.

(٩٢) Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (see footnote 72), pp. 599 and 607.

(٩٣) المرجع نفسه، ص ٥٩٢-٥٩٣.

٤٤- وعادة ما يفضي فحص أفضل الممارسات في الاستجابة لظاهرة الاختطاف إلى تقسيمها إلى تدابير تشريعية وعملياتية ووقائية[٩٤]. وبما أن هذه الظاهرة بعينها (الاختطاف) تشمل أخذ الرهائن على يد الإرهابيين، فإن النتائج ذات الصلة تنطبق عليها. وللتوصيات الواردة في دراسات بشأن التعاون الدولي في مجال منع الاختطاف ومكافحته والقضاء عليه وتقديم المساعدة للضحايا على النحو المفصل في دليل مكافحة الاختطاف لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة صلة تامة بأخذ الرهائن على يد الإرهابيين[٩٥]، وتتصل في معظمها بتحسين تبادل المعلومات، وإنفاذ القانون، والتعاون العملياتي والقضائي، والنظم القانونية المحلية، والأجهزة الأمنية[٩٦]. وتلح التوصيات على ضرورة اتساق السياسات والاستراتيجيات الوطنية وتنسيقها، وتجريم هذا الفعل الجنائي وفقاً لمعايير دولية من مثل الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، وكذا تعزيز التعاون الدولي (إنفاذ القانون وبناء القدرات). وعلاوة على ذلك، تشمل التدابير الوقائية ما يلي من المجالات: (أ) زيادة الوعي وفهم ظاهرة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين، (ب) وضع استراتيجيات تهدف إلى زيادة المخاطر على آخذي الرهائن وفي الوقت نفسه تحد من فرصهم، (ج) تعبئة الموارد وتدريب الجهات الفاعلة المنخرطة في مكافحة هذه الظاهرة.

٤٥- وفي عام ٢٠١٢، حدد المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، في مذكرة الجزائر بشأن الممارسات الجيدة لمنع عمليات الاختطاف للحصول على فدية وحرمان الإرهابيين من الاستفادة منها[٩٧]، بعض الممارسات الجيدة المعاصرة في التعامل مع آفة الاختطاف من أجل الحصول على فدية. وأصرت الممارسات التي حُددت على الحاجة إلى تعزيز التنسيق المحلي والدولي والتعاون بين سلطات إنفاذ القانون ووكالات الاستخبارات ووحدات الاستخبارات المالية في منع الحالات الإرهابية لخطف الرهائن قصد الحصول على فدية والتصدي لها. وتبني المذكرة على تقرير لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لعام ٢٠١١، أكد أيضاً على أهمية التعاون المحلي والإقليمي والعالمي بين مختلف المؤسسات في التصدي لأخذ الرهائن على يد

---

(٩٤) انظر الوثيقة A/HRC/20/14، الفقرات ١٠-٦٩، ووثيقة مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، *Handbook on Criminal Justice Responses*، و *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (انظر الحاشية ٤٢). وانظر أيضاً E/CN.15/2003/7، الفقرات ٢٣-٤٣.

(٩٥) انظر الوثيقة A/HRC/20/14، الفقرات ١٠-٦٩، ووثيقة مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، *Handbook on Criminal Justice Responses*، و *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism* (انظر الحاشية ٤٢).-www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E .Book_EN.pdf

(٩٦) See Bailliet, "Towards holistic transnational protection" (see footnote 72), pp. 598–599.

(٩٧) متاح على الموقع التالي:
www.thegctf.org/documents/10162/36031/Algiers+Memorandum+on+Good+Practices+on+Preve .nting+and+Denying+the+Benefits+of+KFR+by+Terrorists-English

الإرهابيين. واضطلع المنتدى في خطة عمله للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ ببعض المبادرات والأنشطة التي ستنفذ في بلدان الساحل والتي تهدف إلى تعزيز أمن الحدود؛ وبناء التعاون القانوني والقضائي بين البلدان؛ وبناء قدرات قوات الشرطة لمواجهة النشاط الإرهابي؛ ومكافحة تمويل الإرهاب؛ وإشراك المجتمع المدني، والمجتمعات المحلية والزعماء التقليديين في الجهود الرامية إلى دعم الجهود التي تبذلها الحكومات لمكافحة التطرف[٩٨].

٤٦- ويظل تجريم دفع الحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية للفديات تدبيراً مثيراً للجدل. وبما أن الهدف النهائي للاستجابة لحالة أخذ رهائن على يد إرهابيين هو الحفاظ على الأرواح، فقد يجادل البعض بأن من شأن قانون يمنع جميع الجهات الفاعلة - بما في ذلك أفراد الأسرة - من دفع فدية لتحرير قريب من قبضة خاطفيه أن يشكل انتهاكاً لحق هذا الأخير في الحياة. وإذا تجاوزنا النقاشات الضيقة وإن كانت وثيقة الصلة بدفع الفدية، يرجح أن تلاقي الأعمال الرامية إلى منع الظاهرة واستئصالها نجاحاً أكبر إذا كانت جزءاً من استراتيجية عالمية لمحاربة الإرهاب تعالج أسبابه الجذرية[٩٩]. وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تركز على احتياجات ومصالح الضحايا الفردية والجماعية، بمن فيهم الرهائن والمجتمعات المحلية التي تعيش في المناطق المبتلاة بالإرهاب.

باء- مدى ملاءمة الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة بأخذ الرهائن ودفع الفدية وحقوق الضحايا

١- الصكوك الدولية

٤٧- اعتمد المجتمع الدولي، تحت رعاية الأمم المتحدة، ١٤ صكاً قانونياً وأربعة تعديلات تهدف إلى منع الأعمال الإرهابية[١٠٠]. وقد ركزت معظم الاتفاقيات الدولية التي أبرمت في المراحل الأولى والمتعلقة بجوانب معينة للإرهاب الدولي على تعزيز التعاون بين الدول لمنع أفعال الإرهاب وتقديم الجناة إلى العدالة. وهي تكاد لا تتناول احتياجات الضحايا وسبل انتصافهم. ومع ذلك، فإن لعدد من هذه الاتفاقيات أهمية خاصة لحالات أخذ الرهائن.

٤٨- فالأفعال المرتكبة على متن الطائرات مشمولة بالاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات، واتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على

---

(٩٨) انظر www.thegctf.org/documents/10162/19594/Sep+2011+-+GCTF+Algero-Canadien+SWG+work+plan-EN.pdf.

(٩٩) A/59/565، الفقرة ١٤٨؛ و Alex P. Schmid, "Root Causes of Terrorism: Some Conceptual Notes, a Set of Indicators, and a Model", *Democracy and Security*, vol.1, 2005, pp. 127-136.

(١٠٠) انظر www.un.org/terrorism/instruments.shtml.

الطائرات، والبروتوكول المكمل لاتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، والاتفاقية الجديدة المتعلقة بقمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي (لم تدخل حيز النفاذ بعد). ومع عدم تطرق أي من هذه الصكوك صراحة لحالة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين أو النصّ على تعويض الضحايا، لا شك أن هذا البعد بعينه من أبعاد الإرهاب يدخل في نطاق الأفعال المحظورة بموجب هذه الصكوك، وهو ما يقدم أساساً لملاحقة الجناة.

٤٩- وتحظر اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها صراحة الارتكاب العمد للقتل أو الاختطاف أو أي شكل آخر من أشكال الاعتداء على شخص يتمتع بحماية دولية أو حريته. ويمكن تأويل استخدام الاختطاف في الصك بمعنى واسع يشمل بعض أفعال أخذ الرهائن.

٥٠- وفيما يتعلق الضحايا، تفرض المادة ٣(١) من الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن واجباً على الدولة الطرف التي يحتجز الرهينة على إقليمها اتخاذ "جميع التدابير التي تراها مناسبة للتخفيف من حالة الرهينة، ولا سيما لتأمين الإفراج عنه، ولتيسير سفره، عند الاقتضاء، بعد إطلاق سراحه". وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٣(٢) من الاتفاقية على الحق في رد الدولة الطرف لأي "شيء يكون مرتكب الجريمة قد حصل عليه نتيجة لأخذ الرهائن". ولا تتناول قضايا شرعية دفع الفديات إلى آخذي الرهائن الإرهابيين.

٥١- وعلاوة على ذلك، تقع أفعال أخذ الرهائن طلباً للفدية بوضوح ضمن نطاق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي تعلن في الفقرة ١ من المادة ٥ أنه يجب على الدول الأطراف التجريم الجنائي لأفعال "الاتفاق مع شخص آخر أو أكثر على ارتكاب جريمة خطيرة لغرض له صلة مباشرة أو غير مباشرة بالحصول على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى".

٥٢- ومع ذلك، من الممكن القول إن دفع فدية لآخذي رهائن إرهابيين لإطلاق سراح الرهائن قد يدخل ضمن نطاق تمويل الإرهاب المحظور بموجب الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، والتي تجرم في المادة ٢ منها سلوك أي شخص يقوم "بتقديم أو جمع أموال بنية استخدامها، أو هو يعلم أنها ستستخدم كلياً أو جزئياً، للقيام ... بعمل يشكل جريمة في نطاق إحدى المعاهدات الواردة في المرفق وبالتعريف المحدد في هذه المعاهدات".

٥٣- ويؤيد القراءةَ المذكورة أعلاه للاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب قرار مجلس الأمن ١٣٧٣(٢٠٠١)، الذي دعا فيه المجلس الدول إلى منع ووقف تمويل الأعمال الإرهابية، بما في ذلك عن طريق تجريم قيام رعايا هذه الدول عمداً بتوفير الأموال أو جمعها، بأي وسيلة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أو في أراضيها لكي تستخدم في أعمال إرهابية، أو في حالة معرفة أنها سوف تستخدم في أعمال إرهابية. وكانت الاتفاقية المذكورة أعلاه الأولى من

نوعها التي تنص صراحة على إنشاء آليات لتعويض ضحايا الأعمال الإجرامية المشار إليها في الاتفاقية من خلال الأموال المتأتية من المصادرة[١٠١].

٥٤- وفي الحالة المحددة لمنظمات إرهابية معروفة بممارسة الاختطاف طلباً للفدية، مثل تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي والقوات المسلحة الثورية الكولومبية وجماعة أبو سياف، يقال على نطاق واسع إن الأموال التي تجمع من خلال دفع الفديات تستخدم في أنشطة إرهابية أخرى. وتبعاً لذلك، قد يفترض أن أي شخص يدفع فدية لديه على الأقل معرفة بكون الأموال ستستخدم لارتكاب أفعال إرهابية أخرى.

٥٥- ومع أن تناول مسألة الإرهاب في السنوات التي تلت أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ مباشرة ركز حصراً تقريباً على الجناة المشتبه فيهم، فقد انتقلت قضية حقوق الضحايا تدريجياً إلى صلب النقاش في إطار الأمم المتحدة. وتشدد استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب على ضرورة تعزيز وحماية حقوق ضحايا الإرهاب، وتشير إلى تجريد ضحايا الإرهاب من إنسانيتهم باعتباره أحد الظروف التي تمهد الطريق لانتشار الإرهاب. وتتضمن أيضاً تعهداً من الدول بالنظر في أن تضع، على أساس طوعي، نظم مساعدة وطنية من شأنها أن تنهض باحتياجات ضحايا الإرهاب وأسرهم، وتسهل عودة حياتهم إلى ما كانت عليه. وتشكل الاستراتيجية أساساً لخطة عمل ملموسة من أجل (أ) التصدي للظروف التي تمهد الطريق لانتشار الإرهاب؛ (ب) منع الإرهاب ومكافحته؛ (ج) اتخاذ تدابير لبناء قدرات الدول على مكافحة الإرهاب؛ (د) تعزيز دور الأمم المتحدة في مكافحة الإرهاب؛ (هـ) ضمان احترام حقوق الإنسان أثناء مكافحة الإرهاب.

٥٦- وينص إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي على مجموعة واسعة من الحقوق للضحايا، ومنهم ضحايا أفعال إرهابية من مثل أخذ الرهائن. فعلى سبيل المثال، بما أن ضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين كثيراً ما تنتهك حقوقهم الإنسانية بشكل جسيم فإنه يحق لهم الحصول على تعويض كامل وفعال يشمل رد الحقوق والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات عدم التكرار[١٠٢]. وعلاوة على ذلك، تنطبق ضمانات حقوق الإنسان العامة المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية والإقليمية والوطنية على ضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين أيضاً.

---

(١٠١) الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، الفقرة ٤ من المادة ٨.

(١٠٢) المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، الفقرة ١٨.

٢- الصكوك الإقليمية ذات الصلة

٥٧- اعتمد عدد من الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية صكوكها القانونية الخاصة بها ووضعت آليات تهدف إلى معالجة مختلف جوانب الإرهاب. وتحيل الصكوك بصفة عامة إلى المعايير المحددة في المعاهدات العالمية ذات الصلة. فقد اعتمد مجلس أوروبا عدداً من الصكوك التي تهدف إلى منع الإرهاب ومكافحته[١٠٣]. وبالمثل، اعتمد الاتحاد الأوروبي القرار الإطاري للمجلس 2002/475/JHA بشأن مكافحة الإرهاب ووضع استراتيجية الاتحاد الأوروبي الشاملة لمكافحة الإرهاب[١٠٤]. وتلزم الاستراتيجية المعتمدة عام ٢٠٠٥ الاتحاد الأوروبي بمكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي مع احترام حقوق الإنسان وتمكين مواطنيه من العيش في منطقة تنعم بالأمن والحرية والعدالة.

٥٨- واعتمدت منظمة الدول الأمريكية صكين رئيسيين بشأن الإرهاب: اتفاقية منع الأفعال الإرهابية التي تأخذ شكل جرائم ضد الأشخاص والابتزاز المتصل بها، التي لها خطورة دولية، والمعاقبة عليها؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب. كما أنشأت لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب التي لها ولاية تعزيز وتطوير التعاون بين الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية من أجل منع الإرهاب ومكافحته والقضاء عليه[١٠٥].

٥٩- واعتمد الاتحاد الأفريقي صكين يهدفان إلى ضمان تعاون الدول في مكافحة الإرهاب: الاتفاقية المتعلقة بمنع ومكافحة الإرهاب، والبروتوكول الملحق بها. واعتمد، علاوة على ذلك، قراراً يدعو بشكل لا لبس فيه إلى تجريم دفع الفدية لآخذي الرهائن الإرهابيين (انظر الفقرة ٤٠ أعلاه).

٦٠- وفي عام ٢٠٠٧، اعتمدت رابطة أمم جنوب شرقي آسيا (آسيان) اتفاقية خاصة بها لمكافحة الإرهاب. وفي عام ١٩٩٨، اعتمدت جامعة الدول العربية الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، أمّا منظمة المؤتمر الإسلامي فإن لها معاهدتها الخاصة بها، وهي معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي[١٠٦].

---

(١٠٣) مثل الاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب؛ والبروتوكول المعدل للاتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب؛ واتفاقية مجلس أوروبا لمنع الإرهاب؛ واتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بغسل الأموال الناجمة عن الجريمة والبحث عنها وحجزها ومصادرتها وبتمويل الإرهاب.

(١٠٤) انظر http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33275_en.htm.

(١٠٥) انظر www.oas.org/oaspage/crisis/crisis_en.htm.

(١٠٦) انظر www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e6646.html.

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

٦١- تظهر مختلف السجلات أن ظاهرة أخذ الرهائن على يد الإرهابيين عامة وأخذ الرهائن على يد الإرهابيين طلباً للفدية خاصة قد زادت في السنوات الأخيرة. فعلى مدى عقود، كانت ظاهرة أخذ الرهائن على يد المجموعات المسلحة وتجار المخدرات وغيرهم من العصابات الإجرامية جزءاً من الحياة اليومية في بعض مناطق العالم، مثل عدد من بلدان أمريكا اللاتينية. ويدل انتشار حوادث أخذ الرهائن طلباً للفدية في الآونة الأخيرة نسبياً في شمال وغرب وشرق أفريقيا على أن الظاهرة أصبحت تجارة رائجة بالنسبة للمجموعات الإرهابية. وعلاوة على ذلك، أصبح أخذ الرهائن طلباً للفدية على نحو متزايد هو طريقة عمل المجموعات المتورطة في القرصنة في منطقة القرن الأفريقي. ويتطلب الفهم الواضح لأخذ الرهائن على يد الإرهابيين والتمييز بين هذه الظاهرة والأفعال الإجرامية ذات الصلة قراءة مجتمعة للاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن، ومختلف الصكوك الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، والمؤلفات الأكاديمية ذات الصلة.

٦٢- وقد اعتمد المجتمع الدولي مجموعة واسعة من الصكوك الرامية إلى منع جوانب محددة من الإرهاب أو مكافحتها. فما اعتمدته الهيئات الحكومية الدولية أو الإقليمية من معاهدات وإعلانات ومقررات وقرارات تتطرق لمجموعة واسعة من الأفعال الإرهابية. وكُرست بعض الصكوك، وخاصة تلك التي اعتمدتها الهيئات الإقليمية، للإرهاب بشكل عام، في حين كرست صكوك عالمية لجوانب وأبعاد محددة لهذه الظاهرة. وتكرس معظم الأحكام الأساسية فيما يوجد من تشريعات عالمية لمكافحة الإرهاب لتعزيز تعاون الدول في التصدي لموضوع المعاهدات. ويشار إلى أخذ الرهائن عموماً باعتباره أحد طرق عمل الإرهابيين ويرد صراحة في عدد من التعريفات المقترحة للإرهاب، بما في ذلك في قرار مجلس الأمن ١٥٦٦(٢٠٠٤). وعلى نحو ما ذكر المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب فيم يخص تعويض ضحايا الإرهاب، يجب أن تكون آليات التعويض الوطنية مستقلة وأن تنص على تعويض كاف وفعال وفوري، بما في ذلك أن تكون سهلة الوصول إليها ومراعية للمنظور الجنساني[١٠٧].

٦٣- والاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن هي المعاهدة الملزمة الوحيدة التي تتطرق لأخذ الرهائن على يد الإرهابيين. وهناك حالياً ١٧٠ دولة طرفاً في الاتفاقية. وسعياً إلى حظر عالمي لأخذ الرهائن، يؤمل من الدول التي ليست طرفاً في الاتفاقية بعد أن تصدق عليها. وبما أن أخذ الرهائن يعتبر عموماً طريقة لعمل الإرهابيين، فإن هناك صكوكاً أخرى متعلقة بجوانب محددة من مكافحة الإرهاب اعتمدتها الهيئات الدولية والإقليمية أو الوطنية تنطبق على حالات أخذ الرهائن على يد الإرهابيين.

---

(١٠٧) انظر A/66/310، الفقرة ٢٥.

٦٤- وتكاد الصكوك العالمية أو الإقليمية أو الوطنية لمكافحة الإرهاب لا تتطرق لاحتياجات واستحقاقات مختلف فئات الضحايا المباشرين وغير المباشرين للأعمال الإرهابية، أفراداً كانوا أو جماعات، بما في ذلك أخذ الرهائن على يد الإرهابيين. بيد أن إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجرام والتعسف في استعمال السلطة والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي ينصان على مجموعة واسعة من الحقوق للضحايا، ومنهم ضحايا أفعال إرهابية من مثل أخذ الرهائن. وعموماً، يجب أن يحظى دعم ومساعدة الضحايا باهتمام يفوق ما لقيه من الدول حتى الآن.

٦٥- وتتضمن الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن تعهداً واضحاً من جانب الدول بتجريم أخذ الرهائن. وبما أن الاتفاقية قد صدقت عليها حتى الآن ١٧٠ دولة، يجوز القول إن الأغلبية الساحقة للدول ترى أن هذا الفعل فعل إجرامي. ولا يتطرق لا هذا الصك بعينه ولا أي معاهدات دولية أو إقليمية أخرى صراحة لشرعية دفع الفدية لآخذي الرهائن الإرهابيين.

٦٦- واعتمدت هيئات عالمية أو إقليمية أو حكومية دولية متنوعة أيضاً قرارات ومقررات تطلب تجريم أخذ الرهائن على يد الإرهابيين. بيد أن مختلف الصكوك إما لا تتطرق بشكل لا لبس فيه لشرعية دفع الفدية للإرهابيين آخذي الرهائن أو تنص على حقوق واستحقاقات لجميع فئات ضحايا أخذ الرهائن على يد الإرهابيين أفراداً وجماعات. ويمكن تأويل الصكوك الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة وتمويل الإرهاب، وكذا عدد من قرارات الأمم المتحدة، على أنها تحظر تقديم الأموال إلى الإرهابيين بأي صورة كان ما دامت هذه الأموال تستخدم لارتكاب أفعال إرهابية أخرى. ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن الاستجابات لحالات أخذ الرهائن على يد الإرهابيين ينبغي أن تأخذ في الاعتبار المطالب المتضاربة لمختلف أصحاب المصلحة. فأقارب الرهائن عادة ما يكونون على استعداد لفعل أي شيء لتحرير أحبائهم. وتفضل معظم الدول تجنب دفع الفدية، لكنها تود أيضاً منع الإرهابيين من الحصول على الأموال – بما في ذلك الأموال المتأتية من الفديات – لاستخدامها في أنشطة إرهابية أخرى. ومن الواضح أن هذه المسألة مسألة مثيرة للجدل بين الدول. لذا يوصى بأن تدخل الدول في مناقشة مفتوحة تركز على النتائج فيما يخص تناول هذه المسألة.

٦٧- وينبغي للدول أن تتقيد بالتزاماتها بزيادة تعاونها في التصدي للإرهاب، بما في ذلك أخذ الرهائن على يد الإرهابيين على وجه الخصوص، على النحو الوارد في مختلف الصكوك الدولية التي اعتمدتها المؤسسات الحكومية الدولية والإقليمية. ففي مذكرة الجزائر بشأن الممارسات الجيدة لمنع عمليات الاختطاف للحصول على فدية وحرمان الإرهابيين من الاستفادة منها، حدد المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب بعض الممارسات الجيدة المعاصرة في التعامل مع آفة الاختطاف من أجل الحصول على فدية.

٦٨- وينبغي للدول، في مكافحتها للإرهاب عامة وأخذ الرهائن على يد الإرهابيين خاصة، تعزيز جميع حقوق الإنسان ذات الصلة وحمايتها[١٠٨]، وفي سياق النزاع المسلح تعزيز القانون الإنساني الدولي.

٦٩- وينبغي للدول أن تضع في اعتبارها ضرورة التصدي للظاهرة ضمن الإطار المعياري والمؤسسي الأوسع الرامي إلى مكافحة الإرهاب بشكل عام. وثمة حاجة إلى استراتيجية شاملة عند التصدي لجميع أسباب الإرهاب ومظاهره وآثاره. وبشكل أكثر تحديداً، بالرغم من الاختلافات المكانية والسياقية بين حالات أخذ الرهائن أو الاختطاف طلباً للفدية على يد الإرهابيين أو القراصنة أو المجرمين العاديين، قد لا تختلف ما تمثله هذه الأفعال من تهديد لحقوق الإنسان المكفولة للرهائن والمجتمعات المحلية اختلافاً جوهرياً. وبناء عليه، قد تستفيد المبادرات التشريعية أو السياساتية من تناول هذه الظواهر على نحو أكثر شمولية وتزيد من التبادلات الدولية بين الدول والمجتمع المدني بشأن النهج الهامة والناجحة.

---

(١٠٨) للاطلاع على لمحة عامة شاملة، انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان والإرهاب ومكافحة الإرهاب، صحيفة الوقائع رقم ٣٢. متاحة على: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32AR.pdf.