

الحماية ومسؤولية المجتمع الدولي

كافيتا شو كلا

أصبح من الضروري على المجتمع الدولي من منطلق مبدأ مسؤولية الحماية الرد على الحكومة البورمية مع تزايد انتهاكاتها الجسيمة لحقوق الإنسان مدنيها.

قبل الجيش البورمي بشكل منفصل أو متفرقة بل تأتي كمارسات واسعة النطاق وكجزء لا يتجزأ من إستراتيجية الحكومة البورمية لإبقاء زمام سيطرتها ومن ثم فهي بمثابة جرائم ضد الإنسانية. وعلى نطاق أقل، تُرتكب أيضاً انتهاكات لحقوق الإنسان من قبل الجيوش العرقية التي تحارب القوات الحكومية. فقد ترك مئات الآلاف من السكان بلا خيار سوى الفرار من مسقط رأسهم بحثاً عن الأمان. وحتى في المناطق التي انتهى بها النزاع المسلح، لا تزال تتواصل فيها انتهاكات حقوق الإنسان ومسببة بذلك استمرار النزوح.

وتقوم المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي^١ - وهي الإطار الدولي للحماية والمساعدة للنازحين داخلياً - على مبدأ السيادة كمبدأ يستتبع عدداً من المسؤوليات. وهي تؤكد على واجب ومسؤولية السلطات الوطنية الأساسية في توفير المساعدة والحماية للنازحين داخلياً ضمن سلطاتها. كما تمنح النازحين حق طلب واستلام الحماية والمساعدة من السلطات الوطنية. وتؤكد المبادئ أيضاً على حق

تتولد مؤخراً في شعور المجتمع الدولي بالمسؤولية الجماعية عن حماية المدنيين.

وفي مناطق الأقليات العرقية التي يتواصل فيها انبثاق جيوب المقاومة، خاصة على امتداد الحدود الشرقية، كانت القوات الحكومية مسؤولة عن انتشار أشكال الاضطهاد والتعذيب والإعدام دون محاكمات والسخرية القسرية للأطفال والاعتصاب وهدم أماكن العبادة والعمالة القسرية. كذلك فقد قامت القوات الحكومية كذلك بتنفيذ عمليات نزوح قسري للمدنيين في برنامج لمكافحة التمرد يعرف بـ 'عمليات القطع الأربعة'، والتي تهدف لقطع موارد الغذاء والتمويل والمتطوعين والمعلومات لجماعات المقاومة.

ولا تأتي عمليات الاستهداف والاضطهاد والقسر على النزوح المتعمدة للمدنيين من الأقليات العرقية من

تشهد بورما اليوم إحدى أسوأ أزمات الهجرة القسرية في العالم، فقد تسببت أكثر من خمسة عقود من الصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان إلى انتشار نطاق الهجرة القسرية، بعدد لا يقل عن مليون شخص داخلياً وأكثر من مليون لاجئ إلى البلدان المجاورة في بنجلاديش والصين والهند وماليزيا وتايلاند. وتعد الحكومة البورمية، والبعيدة كل البعد عن محاولة مد يد المساعدة والحماية لمن فروا من منازلهم، أكبر مرتكب لانتهاكات حقوق الإنسان في البلاد. ويظل سكان الأقلية العرقية في بورما، خاصة ما لا يقل عن نصف مليون شخص نازحين في الجزء الشرقي من البلاد، معرضين لانتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولا تغلج هذه الانتهاكات الجسيمة إلا في جذب القليل من الانتباه من العالم الخارجي، وذلك بالرغم مما نلمسه من قوة دافعة باتت



قرويون يفرون من هجمات الجيش، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٧

ومن خلال قراره رقم ١٦٧٤ في أبريل ٢٠٠٦، أقر مجلس الأمن بأن أعمال الاستهداف المتعمدة للمدنيين وغيرهم من الأشخاص الجديرين بالحماية وإصدار الحكومة البورمية لتكليفات بارتكاب انتهاكات بصفة منظمة وأثيمة على نطاق واسع لقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في ظل صراع مسلح كل ذلك قد يشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين. وقد نوه مجلس الأمن أنه سوف يكون مستعداً لأن يأخذ في اعتباره، ومتى دعت الحاجة، اتخاذ الخطوات اللازمة.

تطبيق مبدأ مسؤولية الحماية

بالرغم من تواجد مبدأ مسؤولية الحماية إلا أنه لم تتح الفرصة بعد لترجمته إلى فعل ملموس، كما لا يتوافر إجماع كاف بعد على الكيفية التي ينبغي بها تطبيق هذا المبدأ. كذلك تظل هناك الانقسامات الخطيرة داخل مجلس الأمن بين الأمم الغربية التي تترأى في الفضاءات الجماعية تهديداً للأمن والسلم الدوليين، وبين دول مثل الصين وروسيا والتي وافقت على البيان الختامي ودعمت القرار ١٦٧٤ بيد أنها لا تزال تدافع عن مبدأ السيادة على حساب مبدأ مسؤولية الحماية.

وبشكل مشابه لما يحدث في دارفور، بتنا نلمس بشكل متزايد تطبيقاً لمبدأ مسؤولية الحماية في الإجراءات المتخذة. وكان قرار مجلس الأمن رقم ١٧٠٦ هو أول قرار يستشهد بمبدأ مسؤولية الحماية ويسعى لتطبيقه على وضع من الأوضاع المحددة، بينما أكد القرار ١٧٦٩ على أهمية حماية المدنيين والعمال الإنسانيين. وقد دافعت العديد من حكومات دول جنوب الصحراء الكبرى الأفريقية بقوة عن مبدأ مسؤولية الحماية في حالة دارفور. بيد أن الانقسامات الناشئة في مجلس الأمن قد أعاقت اتخاذ أي تحركات جماعية قوية بشأن دارفور^٥.

لم يُعتبر الوضع في بورما، من وجهة نظر سلطات وصلاحيات مجلس الأمن، متدهوراً حتى سبتمبر ٢٠٠٦ عندما تم التصويت على هذا التصنيف في أجدته الرسمية. وقد أتى هذا التصويت بعد سنوات من رفض الحكومة البورمية الالتزام بقرارات الجمعية العامة ومفوضية حقوق الإنسان والتي دعت للتسوية الوطنية وإرساء الديمقراطية. ومنذ عام ٢٠٠٤، رفضت الحكومة دخول المبعوث الخاص للسكرتير العام إلى بورما، كما حُرِم المقرر الخاص المعني ببورما من الدخول للبلاد منذ عام ٢٠٠٣. ومن ثم ساد الشعور بأن جميع الوسائل التي كان يتسنى اتخاذها خارج مظلة مجلس الأمن قد تم استنفادها.

لم تدم حالة التفاوض التي أعقبت وصول القضية البورمية إلى أجدنة مجلس الأمن إلا لفترة قصيرة، حيث استعملت الدول الأعضاء روسيا والصين حق النقض على أول قانون يصدر بخصوص الشأن البورمي في

تفادى رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان)، وهي المنتدى الإقليمي الذي تعد بورما عضواً فيه، تحميل الحكومة المسؤولية عن اعتداءاتها وقمبل بقوة لدعم مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للبلد.

مسؤولية الحماية

لقد بدأ المجتمع الدولي إثر عمليات الإبادة الجماعية في رواندا بالإضطلاع بمسؤوليات أكبر في بعض المواقف التي تخفق فيها الحكومات المهيمنة في واجباتها الخاصة بتوفير الأمن والمعيشة المستتبة لشعبها. فعلى مر عقود، وطبقاً للمادة ٢,٧ من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تؤكد على مبدأ عدم التدخل في الشؤون التي تقع ضمن دائرة الاختصاص الداخلي لأي دولة، كان المجتمع الدولي يبدى امتناعاً عن حتى التحدث عن الأوضاع التي يعاني فيها السكان من انتهاكات مروعة لحقوق الإنسان في مناخ يعطي الفرصة لمرتكب الجريمة من الإفلات بفعلته. ورغم ذلك، فقد شهدت الأعوام الأخيرة خروجاً من مفهوم السيادة كمبدأ مطلق نحو مفهوم السيادة كمسؤولية لحماية المدنيين ومنع الانتهاكات الجسيمة والفظائع التي تطل أعداداً غفيرة من البشر.

وطبقاً لمبدأ مسؤولية الحماية، تضطلع الدول المتمتعة بالسيادة على أراضيها بمسؤولية رئيسية في حماية مواطنيها وشعبها من أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وعمليات التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، و فقط عندما تبدي هذه الحكومات عدم رغبتها أو عجزها عن الاضطلاع بهذه المسؤولية تنتقل المسؤولية إلى المجتمع الدولي الأوسع نطاقاً لحلها. وتتسم الإجراءات التي تتطلبها مسؤولية الحماية بطابعها الوقائي الساحق والذي يتضمن بناء قدرات الدولة وعلاج أشكال الظلم وضمان سيادة القانون. فإذا ما أخفقت جهود الوقاية، عندها يستدعي مبدأ مسؤولية الحماية إتباع أي إجراءات سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو دبلوماسية أو قانونية أو أمنية، أو، وكخيار أخير، عسكرية كما تقتضى الضرورة لمنع ارتكاب أي فظائع جماعية^٦.

وفي مؤتمر القمة العالمي الذي عُقد في عام ٢٠٠٥، وافقت حكومات العالم على مبدأ مسؤولية الحماية واتخاذ إجراءات جماعية على نحو حاسم ويراعي عامل التوقيت، وذلك من خلال مجلس الأمن على أساس الانتهاء من كل قضية على حدة ثم الانتقال إلى ما بعدها وذلك في حالة إذا ما أخفقت السلطات الوطنية في حماية مواطنيها من الجرائم الوحشية. وكان رؤساء الـ ١٩٢ دولة التي وقعت على البيان الختامي للقمة العالمية قد أقرروا كذلك بالمبادئ التوجيهية لإطار دولي مهم لحماية النازحين داخلياً واتخذوا على عاتقهم اتخاذ إجراءات فعالة لزيادة حمايتهم.

المنظمات الإنسانية الدولية في توفير الخدمات التي من شأنها دعم ومساندة النازحين داخلياً، وتؤكد على ضرورة ألا تقوم أي حكومة بالرفض التعسفي لهذه المساعدات، خاصة عندما تكون هي نفسها عاجزة أو غير راغبة في توفير المساعدة الضرورية.

وفي حالة بورما، وحيث تتحمل السلطات الوطنية مسؤولية نزوح مواطنيها، تنطوي قضية النازحين داخلياً على قدر كبير من الحساسية السياسية حيث ترفض الحكومة الاعتراف بوجود النازحين داخلياً وليست لديها أي برامج لتحديدتهم أو مساعدتهم. وتستطيع وكالات المعونة الدولية توفير قدر من الحماية بمجرد وجودها فحسب في المناطق التي تحتاج لحماية، ففي ولاية (راكين) بغرب بورما على سبيل المثال، وحيث يتواجد عدد من وكالات المعونة الدولية، نجد انخفاضاً في معدل الانتهاكات. ورغم ذلك، يتم حرمان الوكالات الإنسانية الدولية من الوصول إلى النازحين داخلياً وغيرهم من السكان الضعفاء في مناطق الصراع والمناطق الحدودية من شمال بورما. وكانت لجنة الصليب الأحمر الدولية هي اللجنة الوحيدة المتمتعة بالقدرة على الدخول المستقل لهذه المناطق بيد أنه نظراً لأن التغيرات السياسية قد حدت بالحكومة البورمية - والتي تعرف حالياً باسم مجلس الدولة للسلام والتنمية (SPDC)^٧ - لأن تميل لطابع أكثر انعزالية في عام ٢٠٠٤، أصبحت لجنة الصليب الأحمر هي الأخرى تواجه العديد من القيود الجديدة على عملياتها. ويأتي القدر الضئيل من المساعدات الذي يصل لهذه المنطقة من المنظمات الأهلية في تايلاند والتي تقوم برحلات عبر الحدود للوصول إلى السكان النازحين. وينتهك هذا النوع من المساعدات مبدأ سيادة الدولة بيد أنه ما يزال السبيل الأودح للوصول لهؤلاء السكان.

إن قلة قليلة فقط من بلدان العالم التي أجبرت مجموعات من مواطنيها على النزوح على نطاق كهذا هي التي اجتذبت مثل هذه الاستجابة المحدودة من الدول الأعضاء والوكالات العاملة ضمن منظومة الأمم المتحدة. حيث يظل الكثير من أعضاء المجتمع الدولي على جهلهم بنطاق الأعمال الوحشية المرتكبة في بورما. وقد ركزت جميع الجهود الدولية لحل الأزمات الخاصة بالسياسة وحقوق الإنسان في البلاد على الصراع بين النظام العسكري والقوى المؤيدة للديمقراطية. بينما ظل الصراع بين الحكومة المركزية التي يغلب عليها الأفراد المنتمون لعرق البورمان والمندنيين من غير البورمان - وهو الصراع الذي أدى لإشغال معظم عمليات النزوح في بورما - خارج دائرة الضوء.

ورغم خيبة أمل معظم المجتمع الدولي إزاء الحكومة البورمية، إلا أن الدول القوية المجاورة لبورما بالإضافة إلى الشركاء التجاريين الممثلين في الصين والهند لا تزال على دعمها لمجلس الدولة للسلام والتنمية. كذلك

الأمر يستدعي أن يبدأ مجلس الأمن بالنظر إلى القضية البورمية على ضوء سيناريو مبدأ مسؤولية الحماية.

وإذا كان في الإمكان تطبيق مبدأ مسؤولية الحماية في مجلس الأمن في حالة دارفور، فإن كل الأسباب المتوافرة تحتم جميعها تطبيق نفس المبدأ فيما يتعلق ببورما. وقد تجعل الانقسامات الدولية التقدم في هذا الاتجاه صعباً بيد أنه إذا واصل أعضاء مجلس الأمن تجاهلهم للالتزام المجتمع الدولي بضمان حماية المدنيين من الجرائم الوحشية المرتكبة في بورما، فإنهم سوف يخلفون سابقة في غاية السوء فيما يتعلق بإحدى المسؤوليات التي سبق وأن اتفقت جميع الحكومات عليها من ناحية المبدأ.

كافيتا شو كلا (kshuklaus@yahoo.com) هي

باحثة في أوضاع اللاجئين والنازحين داخلياً البورميين.

١ www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

٢ والذي كان يعرف مسبقاً بمجلس قانون الدولة واسترداد النظام SLORC.

٣ جاريث إيفانز، 'حدود سيادة الدول: مسؤولية الحماية في القرن الحادي والعشرين'، محاضرة في ذكرى نيلام تروشيلافام، المركز الدولي للدراسات العرقية، كولومبو، ٢٩ يوليو ٢٠٠٧.

٤ http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/

PDF/N0548760.pdf?OpenElement

٥ روبرتا كوهين، 'الضرورات الإنسانية الملحة تعيد تشكيل مفهوم

السيادة'، صحيفة نورثويسترن للشؤون الدولية، شتاء عام ٢٠٠٨، ص ٦.

والمقرر الخاص بدخول البلاد في أواخر عام ٢٠٠٧. وبعد كثير من المناوشات، قام مجلس الأمن بتمرير بيان أصدرته رئاسة المجلس تستهجن فيه العنف المرتكب ضد المظاهرات السلمية ويدعو لحوار أصيل مع جميع الأطراف المعنية والجماعات العرقية لتحقيق تسوية وطنية شاملة. ولم يأت أي ذكر لحماية مدنيي الأقلية العرقية الذين عانوا على مدى عقدين من العنف والنزوح القسري والذين قد تستمر أحوالهم من معاناة للمخاطر والمحن الجسيمة.

ورغم أنه من الظاهر أن الحكومة قد حدثت من الإجراءات الصارمة التي كانت قد اتخذتها ضد ناشطي الديمقراطية في بورما إلا أن القوات الحكومية لا تزال مستمرة في استهدافها للمدنيين في مناطق الأقليات العرقية البورمية كجزء من تكتيكاتها لمكافحة التمرد وهي ترتكب في سبيل ذلك انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ودون أن تتال عقاباً على ذلك، وثمة مخاوف من أنه مع تلاشي ذكرى 'الثورة الزعفرانية' وقيام الحكومة البورمية ببعض إيماءات رمزية لإظهار قبولها بحوار سياسي أن يضع مجلس الأمن القضية البورمية مرة أخرى في موضع متدي على قائمة أولوياته ويترك التعامل مع المشكلة لهيئات الأمم المتحدة الأخرى. إن

يناير والذي دعا فيما دعا إلى إيقاف الحكومة لجميع هجماتها على الأقليات العرقية وتمكين المنظمات الإنسانية من العمل بدون معوقات في البلاد. وقد كان هذا أول نقض يصدر من قبل أطراف متعددة في مجلس الأمن منذ عام ١٩٨٩. وفي تصريحاتها، دعت الصين وروسيا بالقول بأن الموقف في بورما لم ينطو على تهديد للأمن والسلام في المنطقة، وأن مجلس الأمن ليس بالمكان المناسب لمناقشة الشؤون الداخلية لأي بلد من البلدان. ورغم إقرار الصين وروسيا بأن بورما تواجه موقفاً خطيراً فيما يتعلق بالوضع الإنساني والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، إلا أنها أكدت على أن مجلس حقوق الإنسان، والذي لم تكن له أي سلطات ملزمة، هو أفضل قناة للتحرك في بورما. ولم تبد الدول المعترضة أي إشارة إلى وجود مسؤولية جماعية في حماية سكان بورما.

في سبتمبر ٢٠٠٧، هزت بورما أكبر مظاهرة تأييد للديمقراطية على مدار عقدين من الزمان وجعلت الإجراءات المشددة التي اتخذتها الحكومة رداً على هذه المظاهرة من البلاد بؤرة لتجدد الاهتمام الدولي بها. ففي أعقاب عدد من الضغوط الدبلوماسية المكثفة، سمح مجلس الدولة للسلام والتنمية للمستشار الخاص للسكرتير العام للأمم المتحدة