الأمم المتحدة

A/71/367

الجمعية العامة

Distr.: General
26 August 2016
Arabic
Original: English

الدورة الحادية والسبعون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النُهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الفقر المدقع وحقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألستون، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦.

* A/71/150.

260916 190919 16-14857 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان

موجز

وصلت الكوليرا إلى هايتي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، عقيب وصول وحدة جديدة لحفظة السلام التابعين للأمم المتحدة من منطقة موبوءة بالكوليرا. وتشير الآن الأدلة العلمية إشارة دامغة إلى مسؤولية بعثة حفظ السلام باعتبارها مصدر تفشي المرض. وقد توفي حتى الآن ٩ ١٤٥ شخصاً وأُصيب بالعدوى حوالي ٠٠٠ ٧٨٠ شخص.

وفي آب/أغسطس ٢٠١٦، بعد تسريب مسودة هذا التقرير إلى وسائط الإعلام، أُعلن أن الأمين العام بصدد اتخاذ نهج جديد يتعاطى مع العديد من الشواغل المثارة في التقرير. وأوضح نائب الأمين العام أن الأمين العام قد أكد مجددا أن على الأمم المتحدة مسؤولية أدبية'' تجاه الضحايا وأنه سوف يقدم لهم ''المزيد من المساعدة المادية والدعم''. ويرحب المقرر الخاص ترحيباً حاراً بهذه المبادرة.

غير أنه لا غنى عن أن تشمل العملية الجديدة أيضاً اعتذاراً يستتبع قبولاً للمسؤولية، وقبولاً بحقيقة أن مطالبات الضحايا تثير مسائل متعلقة بالقانون الخاص، مما يتطلب أن تقدم الأمم المتحدة سبل انتصاف ملائمة. علماً بأن قبول هذين العنصرين لا يخلّ بحال بحق المنظمة في الحصانة من المقاضاة، ولن يطلق العنان لمطالبات أخرى.

وينطوي موقف الأمم المتحدة القانوني حتى الآن على إنكار المسؤولية القانونية عن تفشي المرض، ورفض كل مطالبات التعويض، ورفض اتخاذ الإجراء اللازم لحل المسائل المتعلقة بالقانون الخاص، والإيحاء غير المبرر على الإطلاق بأن حصانة المنظمة المطلقة من المقاضاة سوف تتعرض للخطر باتخاذ نهج مختلف. علماً بأن النهج الحالي غير معقول أدبياً، ولا يمكن الدفاع عنه من الناحية القانونية، ومحبط من الناحية السياسية. كما أنه لا ضرورة له على الإطلاق. والواقع إنه يهدد بالخطر حصانة الأمم المتحدة بتشجيع الحجج الداعية إلى إعادة النظر فيها من قِبَل المحاكم الوطنية؛ وهي تأخذ بمعيار مزدوج تصر بمقتضاه الأمم المتحدة على أن تحترم الدول الأعضاء حقوق الإنسان، مع قيامها في الوقت نفسه برفض تحمُّل تلك المسؤولية نفسها؛ مما يعرض الأمم المتحدة لمواجهة مطالبات في نهاية المطاف بالتعويض في هذه الحالة وحالات لاحقة التي من غير المرجح تسويتها بشروط ممكنة من منظور المنظمة، وهي بذلك تقدم وقوداً شديد القابلية للاشتعال لأولئك الذين يدعون أن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام تدوس على حقوق أولئك الذين تجرى حمايتهم؛

كما أنها تقوض في آن واحد المصداقية العامة للمنظمة ونزاهة مكتب الأمين العام.

لقد كانت السياسة الماضية للأمم المتحدة تقوم على ادعاء بعدم وجود يقين علمي. وهذا أمر لم يعد من الممكن التعلل به، نظرا لما هو معروف الآن. فمن الواضح أن الأمم المتحدة مسؤولة، وعليها الآن التصرف وفقا لذلك.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٥

ألف – دور المقرر الخاص ٦

باء – نهج التقرير ٧

ثانيا – مصدر فاشية الكوليرا واستجابة الأمم المتحدة لها ٨

ألف – الأدلة العلمية ٨

باء – استجابة الأمم المتحدة ١٠

جيم – الاستجابة القانونية للأمم المتحدة ١٣

دال – الردود إزاء موقف الأمم المتحدة ١٧

هاء – دور الدول ١٩

ثالثاً – معالجة الشواغل الرئيسية ٢٠

ألف – المبادئ المتفق عليها ٢٠

باء – الحجج المناهضة للمساءلة ٢١

رابعاً – لماذا يحتاج موقف الأمم المتحدة إلى تغيير ٢٦

خامساً – النهج الجديد المعتمد في آب/أغسطس ٢٠١٦ ..... ٢٩

سادساً – سبل المضي قدماً ٣٠

أولا - مقدمة[1]

١ - إن هذا التقرير المتعلق بمسؤولية الأمم المتحدة فيما يتعلق بالكوليرا في هايتي، يُقدَّم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦.

٢ - وقد وصلت الكوليرا إلى هايتي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، بعد أيام قليلة من وصول وحدة جديدة من حفظة السلام للانضمام إلى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي. لقد جاءوا من بلد كانت تنتشر فيه سلالة مماثلة للمرض. وقد توفي حتى الآن أكثر من ٠٠٠ ٩ شخص في هايتي نتيجة للوباء الذي ترتب على ذلك. وتشير الأدلة العلمية إشارة دامغة إلى أن وصول حفظة السلام النيباليين وتفشي الكوليرا مرتبط كل منهما بالآخر ارتباطاً مباشراً. وعلى حين أن الأمين العام قد قِبَل ''المسؤولية الأدبية''، وأعلن، استجابة لمسودة هذا التقرير، أنه سوف يُعتمد نهج جديد، بما في ذلك تقديم المزيد من ''المساعدة المادية والدعم'' للضحايا، فإن الأمم المتحدة تواصل، بناء على إصرار مستشاريها القانونيين، إنكار المسؤولية القانونية، وترفض اتخاذ أي إجراء لحل النزاع بشأن مسؤوليتها، وتعرقل كل محاولات أخرى للتوصل إلى حل. وهي تفعل ذلك على الرغم من أن حصانتها القانونية المطلقة قد أيدتها مؤخرا محاكم في الولايات المتحدة الأمريكية. ولتبرير سياسة إنكار المسؤولية هذه، لا تعتمد الأمم المتحدة سوى على رأي قانوني داخلي سريّ، كُشف عن فحواه، ولكن نصّه لا يزال سريا[2] ويرى المقرر الخاص وأغلبية الخبراء، أن النهج القانوني الذي تأخذ به المنظمة معيب بشدة. ولأنه اتُخذ إبّان إنكار الأمم المتحدة لمسؤوليتها، ذلك الإنكار الذي لم يعد قائماً، فإنه ينبغي إعادة النظر في الرأي المعني.

٣ - ويرى المقرر الخاص أن النهج القانوني الحالي للمنظمة القائم فعلاً على التخلّي عن المسؤولية غير معقول أدبيا، ولا يمكن الدفاع عنه من الناحية القانونية، ومحبط من الناحية السياسية، علما بأن نهج التخلّي عن المسؤولية هو نهج لا يمكن الدفاع عنه فحسب، بل إنه لا ضرورة له على الإطلاق. وثمة أسباب قوية لأن يتخذ الأمين العام على وجه الاستعجال

(١) يعرب المقرر الخاص عن امتنانه لكريستيان فان فين لمساعدته القيّمة في إعداد هذا التقرير ولسيلفيا دي روسا وتوم إنيرينغ لمساعدتهما البحثية الممتازة.

(٢) أُشير إلى الموقف القانوني للأمم المتحدة في رسائل مؤرخة ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٣، و ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣ و ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، والتي يجري وصفها فيما يلي. علما بأن الممارسة الجيدة تقتضي عادة إعداد رأي قانوني للاستعمال الداخلي، ثم يُعتمد عليه في صياغة تلك الرسائل. وتُتبع هذه الممارسة عادة لتحاشي أي إيحاء بأن المستشارين القانونيين قد لفقوا الرأي كيفما اتّفق.

نهجاً جديداً يحترم حقوق الإنسان للضحايا، مع حماية حصانة المنظمة في الوقت نفسه، والوفاء بالتزامها بسيادة القانون ودعم سلامة نظام حفظ السلام.

ألف - دور المقرر الخاص

٤ - يقدّم المقرر الخاص هذا التقرير عن الفقر المدقع وحقوق الإنسان. وقد أثبتت الكوليرا أنها تمثل تحدياً كبيراً لأفقر بلد في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي. إذ تأتي هايتي في المرتبة ١٦٣ من أصل ١٨٨ بلداً تبعاً لمؤشر التنمية البشرية لعام ٢٠١٥، ويقدّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ما يربو على ٤٢ في المائة من سكانها يعيشون في ظل فقر متعدد الأبعاد أو قريباً منه. بل إن الأرقام التي يوردها البنك الدولي هي أشد إيلاماً، إذ تشير إلى أن ما يزيد على ٦ ملايين (٥٩ في المائة) من الهايتيين البالغ عددهم ١٠,٤ مليون نسمة يعيشون تحت خط الفقر الوطني، أي بأقل من ٢,٤٢ دولاراً في اليوم، وأن ما يزيد على ٢,٥ مليون نسمة (٢٤ في المائة) يعيشون تحت خط الفقر المدقع، أي بأقل من ١,٢٣ دولاراً في اليوم[٣].

٥ - ولقد أصابت عدوى الكوليرا حتى الآن ما لا يقل عن ٧ في المائة من مجموع سكان هايتي. وكان وقع المرض أشد ما يكون على الفقراء الذين هم أضعف من أن يواجهوا عواقب المرض أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحد من المخاطر الكامنة. كما أدى المرض إلى تحويل الموارد الشحيحة عن غير ما خصصت له في بلد هو فقير بالفعل.

٦ - والدافع إلى إعداد هذا التقرير ناشئ عن الجهود المشتركة التي بذلها المقرر الخاص في السابق بالتعاون الوثيق مع أربعة آخرين من المكلفين بولايات - معنيين بحالة حقوق الإنسان في هايتي، والصحة، والإسكان، والماء والصرف الصحي. ومع أن هذا التقرير لم يجر تأليفه بالاشتراك معهم، إلا أنه يستند إلى الشواغل المشتركة لهذه المجموعة من المكلفين بولايات، وهو يسعى إلى التوسُّع فيما عبروا عنه معاً من مواقف في بيانات سابقة. ولقد تشجّع المكلفون بولايات تشجعاً قوياً من رسالة مؤرخة ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٦ أرسلها إليهم نائب الأمين العام رحب فيها بعرضهم ”مواصلة معالجة هذه المسألة ومناقشة ما يمكن للأمم المتحدة اتخاذه من خطوات أخرى، طبقا لولاياتها، لمساعدة ضحايا الكوليرا ومجتمعاتهم“. وبعد التشاور مع كل من المكلفين بولايات، تَقرَّر إعداد تقرير مركَّز يقدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة من شأنه المساعدة في دفع هذا الحوار قُدماً.

(٣) انظر www.worldbank.org/en/country/haiti/overview.

باء - نهج التقرير

٧ - يقوم هذا التقرير على أساس مبادئ حقوق الإنسان، ويولي أهمية خاصة للالتزامات باحترام الحقوق، وتوفير سُبل الانتصاف، وضمان المساءلة. غير أن المقرر الخاص يعترف بأن الحجج القائمة على قانون حقوق الإنسان لا تكفي في كثير من الأحيان لإقناع الدول الأعضاء أو حتى الأمم المتحدة، باتخاذ الخطوات اللازمة في هذا الشأن. وغالباً ما تفترض التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان أن الإشارة إلى القواعد الدولية وتأكيد الالتزامات هو كل المطلوب لتحقيق تغيّر أساسي في السياسة من جانب الحكومات أو المنظمات الدولية. ولكن الحقيقة تكون عادة أعقد من ذلك بكثير. كما أن من هم في السلطة يحتاجون إلى أن يقتنعوا بعدم إمكانية الدفاع عن السياسة القائمة، وبكلفتها العالية، وبجدوى تغييرها.

٨ - وعليه، يعتمد التقرير أيضا على الحجج المتأصلة في البراغماتية والحرص على المصلحة الشخصية. وهو يتخذ هذا النهج لا لأسباب استراتيجية، فحسب، ولا لأن التحليلات القانونية العديدة لهذه المسائل قد نُشرت بالفعل، وإنما لأن هدفه هو إقناع الجهات الفاعلة الرئيسية بأن تغيير السياسة أمر ضروري، ومُجد تماما، ويمكن البدء فيه على الفور.

٩ - علماً بأن الحجج التي تثار أكثر من غيرها، والتي يبدو أنها أكثر من غيرها رواجاً، هي تلك القائمة على المخاوف من أن قبول تحمّل المسؤولية قد يؤدي إلى تقويض حصانة المنظمة، ويهدد بالخطر قدرتها على الصمود مالياً، وهي ذات تأثير سلبي على عمليات حفظ السلام في المستقبل، أو تنشئ سوابق سيئة، أو تورّط الأمم المتحدة في منازعات قضائية لا نهاية لها.

١٠ - وفي المقابل، فإن منطلق هذا التقرير هو تأكيد أن النهج الحالي القائم على التخلي عن المسؤولية لا يمكن تبريره بالاستشهاد بالمبادئ الأساسية والادعاء بتعرضها للخطر إذا قبلت الأمم المتحدة تحمّل المسؤولية. وكما هو موضح فيما يلي، فإن قبول تحمّل المسؤولية يمكن أن يحمي حصانة الأمم المتحدة لا أن يقوّضها. فالقبول الرسمي من جانب الأمم المتحدة لمبادئ حقوق الإنسان ليس مُشْكلاً على وجه من الوجوه، ثم إن المسؤولية قِبل الغير لا تمثل مفهوماً غريباً على الأمم المتحدة، كما أن سُبل الانتصاف يمكن توفيرها دون إثارة متاعب لا نهاية لها.

١١ - ويسعى التقرير إلى تهدئة هذه المخاوف وتحديد طريق المُضي قُدما على درب دعم حقوق الإنسان للشعب الهاييتي، مع القيام في الوقت نفسه بإنقاذ الأمم المتحدة من نهج انتحاري شاذ يقوّض مشروعيتها ومصداقيتها.

١٢ - أولاً، ولأن مسؤولي الأمم المتحدة قد دأبوا على المنازعة في هذه المسألة، فإن من الضروري استعراض الأدلة العلمية التي تؤكد أن بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي هي المصدر المسؤول عن دخول الكوليرا في هايتي، وتبيان أن الحجج القانونية التي تتعلّل بها الأمم المتحدة للتخلّي عن مسؤوليتها هي حجج غير مقنعة بالمرّة.

ثانيا - مصدر فاشية الكوليرا واستجابة الأمم المتحدة لها

١٣ - بدأت فاشية الكوليرا الأولى على الإطلاق في تاهيتي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وقد كرر العديد من العلماء ادّعاء فريق الخبراء المستقل المعني بفاشية الكوليرا في تاهيتي أن هذه هي المرة الأولى منذ ١٠٠ سنة التي تقع الكوليرا في هايتي، والحق أنه لا يوجد سجل عن وقوع الكوليرا في السابق في هايتي[٤]. فحتى ٢٨ أيار/مايو ٢٠١٦ سجلت أرقام الأمم المتحدة ٩ ١٤٥ وفاة من الكوليرا، وإصابة ٧٧٩ ٢١٢ شخصاً بعدواها. كما تدعي الدراسات العلمية أن المعدّل الفعلي للوفيات يكاد يكون بالتأكيد أعلى بكثير مما تفيد به التقارير[٥]. ففي الفترة بين كانون الثاني/يناير ونيسان/أبريل ٢٠١٦، وقعت ١٥٠ وفاة جديدة، بزيادة مقدارها ١٨ في المائة على الفترة نفسها في عام ٢٠١٥.

ألف - الأدلة العلمية

١٤ - ابتداءً من ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، فإن وحدة من حفظة السلام النيباليين، الذين كانوا قد أتموا تدريبهم في كاتماندو إبان فاشية للكوليرا هناك[٦]، وصلت إلى معسكر أنّابورنا التابع لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، في ميربالية، هايتي. وفي غضون أيام، أُصيب بالعدوى بضعة قرويين يعيشون في ميبي قاموا بسحب مياههم من مجرى مائي بالقرب من مراحيض المعسكر. وعلى سبيل التوضيح كشفت تحقيقات أجريت فيما بعد أنه في يوم ١٦ أو ١٧ تشرين الأول/أكتوبر قامت شركة للصرف الصحي متعاقدة مع البعثة بتفريغ صهاريج مخلفات المعسكر. ولأن حفرة التعفين التي كان ينبغي إلقاء المخلفات فيها كانت ممتلئة، ”قام السائق بإلقاء محتويات الصهاريج في مجرى مائي محلي، ودخل قدر كبير

(٤) Deborah Jenson and others, “Cholera in Haiti and other Caribbean regions, 19th century”, *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, No. 11 (November 2011) p. 2133.

(٥) Francisco J. Luqero and others, “Mortality rates during cholera epidemic, Haiti 2010-2011”, *Emerging Infectious Diseases*, vol. 22, No. 3 (March 2016), p. 410.

(٦) Nepal: cholera outbreak in Kathmandu”, 23 September 2010. Available from http://crofsblogs.typepad.com/h5n1/2010/09/nepal-cholera-outbreak-in-kathmandu.html.

من فضلات الغائط ذلك المجرى ومنه إلى نهر أرتيبونيت. وفي صبيحة اليوم التالي، أصيب بالعدوى العديد من أفراد الجماعات المقيمة في اتجاه مجرى النهر"[٧].

١٥ - ومع اتضاح جسامة الكارثة، تحاشى المسؤولون الدوليون الرئيسيون بعناية الاعتراف بأن الفاشية نابجة عن تصريف مخلفات معسكر البعثة[٨]. والإيحاء بأن الكوليرا جاءت من مصدر آخر لقي دعماً من نظرية بيئية قال بها بعض المراقبين العلميين، والتي وفقاً لها يوجد جرثوم الكوليرا بصورة طبيعية في المياه الراكدة ويمكن تنشيطه بصدمات بيئية، كالزلزال الذي وقع في تاهيتي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، أو بسقوط أمطار شديدة الغزارة. غير أن معظم المصادر العلمية والإعلامية قد رفضت هذه النظرية وأنحت باللائحة جهاراً على حفظة السلام[٩].

١٦ - وحسماً لهذا الخلاف أنشأ الأمين العام فريق الخبراء المستقلين في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، وهو أمر يعد مبعث فخر له. وقد رفض الفريق صراحة في تقريره[١٠]، الصادر في أيار/مايو ٢٠١١، النظرية البيئية. بل وجد أن "الأدلة العلمية تدعم بصورة دامغة الاستنتاج القائل بأن مصدر فاشية الكوليرا في هايتي هو تلوث رافد مييي لنهر أرتيبونيت بسلالة مُمْرِضة من الضَّمة الكوليرية من النمط الآسيوي الجنوبي الراهن، نتيجة نشاط بشري". ولو أن الخبراء اكتفوا بذلك، لكان الاستنتاج هو أن حفظة السلام التابعة للبعثة هم المسؤولون عن الفاشية. ولكنهم استطردوا مدعين أن إلقاء الغائط وحده "ما كان يمكن أن يكون مصدر تلك الفاشية من دون نقائص نظام الإمداد بالمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية.... إضافة إلى ظروف بيئية ووبائية مواتية". وبإضافة هذه الملاحظة أوحى الخبراء بأن الطبيعة وتخلّف البلد هما أيضا ملامان. وقد مكنهم ذلك من التوصل إلى استنتاجهم النهائي، بأن "الفاشية تسببت فيها ظروف مقترن بعضها ببعض .... وأنها غير مترتبة على خطأ جماعة أو فرد أو على فعل عمدي".

---

(٧) Ralph R. Frerichs, *Deadly River: Cholera and Cover-Up in Post-Earthquake Haiti* (Cornell University Press, 2016), p. 243.

(٨) رأت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، على سبيل المثال، أن الفاشية "وثيقة الصلة بإدارة بيئية قاصرة". وصدر بيان صحفي في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ بعنوان "منظمة الصحة للبلدان الأمريكية تستجيب لفاشية الكوليرا في هايتي.

(٩) Renaud Piarroux, "Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti" (2010); and Renaud Piarroux and Stanislas Rebaudet, "Cholera in Haiti: epidemic and fight history: prospect and recommendations", Assistance publique-Hôpitaux de Marseille, July 2016.

(١٠) متاح على الرابط www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf.

١٧ - واستجابة للخلاف الذي أثاره هذا التقييم الغامض والمتناقض، نشر الفريق مقالة على سبيل المتابعة في عام ٢٠١٣، قدمت صيغة جديدة مفادها أن ''رجحان الأدلة وثقل الأدلة المتعلقة بالظروف التي كانت محيطة يقودان بالفعل إلى الاستنتاج بأن الأفراد المرتبطين بمرفق ميربالييه التابع لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي هم على الأرجح مصدر دخول الكوليرا في هايتي''. كما لاحظوا أن لغتهم العلمية قد ترجمت ترجمة دقيقة في تقرير صحفي ذكر أن استنتاجهم هو أن الفاشية ''قد تسبب فيها، بما يشبه اليقين، نظام للصرف الصحي متهالك، تم تركيبه في معسكر ريفي يستخدمه عدة مئات من قوات الأمم المتحدة في نيبال'' ومضوا يشرحون سبب تأكيدهم أن أحداً لم يكن مخطئاً، فقالو: ''لا نشعر أن ذلك كان إدخالاً متعمداً للكوليرا في هايتي''؛ وإنما كان الأمر يتعلق ''باقتران عرضي ومؤسف لمجموعة أحداث''[(١١)].

١٨ - وبعد ما يقرب من أربع سنوات على بداية الفاشية، تبين في تقرير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي تأخر نشره، أن الإطار التنظيمي لإدارة النفايات في البعثة لا يزال غير مُرْض، وهو تقييم يعني أنه لا تزال هناك ''نقائص مهمة حرجة أو متفشية''[(١٢)].

باء - استجابة الأمم المتحدة

١٩ - على الأغلب، كان يجري باستمرار تفادي السؤال عمّن يتحمل مسؤولية جلب الكوليرا إلى هايتي في تحليلات الأمم المتحدة. وتمثلت الطريقة الأولى في اللجوء إلى صيغة المبني للمجهول، حيث كان يُقال للقرّاء إن الكوليرا ''ظهرت'' أو ''حدثت'' أو ''إن فاشية وخيمة من فاشيات الكوليرا قد أُكِّدت''. وبعبارة أخرى، إنها وقعت ولا حاجة إلى بيان علمي أو تقني. وثمة طريقة أخرى تتمثل في إثارة الحاجة إلى تجاوز الماضي والتركيز بدلاً من ذلك على المستقبل. ولا يُنظر إلى الماضي لا باعتباره عنصراً حيوياً في وضع سياسات فعّالة للمستقبل، ولا باعتباره بُعداً يتعين فهمه إذا أريد تعزيز عدم تكرر ما حدث. وهناك طريقة ثالثة تتمثل في الاستعاضة عن المصطلح (المسؤولية) بمصطلح (اللوم)، ثم القول بأن ''لعبة اللوم'' غير مفيدة أو ملهية أو مفحمة أو باعثة على الخلاف، ومن ثم يجدر تفاديها. وعلى سبيل المثال، فإن الفريق قد عُيّن للقيام تحديداً'' لاستقصاء مصدر الفاشية والسعي إلى تحديده''، وكان الاعتبار الأهم لتحليلهم هو أن تحديد المصدر ''لم يعد له أهمية في

(١١) Daniele Lantagne and others, "The cholera outbreak in Haiti: where and how did it begin?", *Current Topics in Microbiology and Immunology*, vol. 379 (May 2013) p. 145.

(١٢) التقرير ٦٨/٢٠١٥، ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥.

مكافحة الفاشية''. لذلك، فقد آن الأوان للتفكير في المستقبل والتركيز بدلاً من ذلك على التدابير الوقائية.

٢٠ - وعلى الرغم من أن تقرير الفريق كان عاملاً رئيسياً وراء الحجج التي ساقها مسؤولو الأمم المتحدة في ردهم على الدعوات المنادية بقبول المنظمة للمسؤولية، فإن النهج الذي اتبعته الأمم المتحدة كان متناقضاً وإلى حد ما لا يمكن التنبؤ به. وفي بعض السياقات، كانت استنتاجات الفريق محل اعتراض وتوصياته موضع رفض؛ وفي سياقات أخرى، كان استنتاجه بعدم وجود خطأ محل تأييد وتعويل شديد عليه.

٢١ - وعقب نشر تقرير الفريق في أيار/مايو ٢٠١١، رفض متحدث رسمي للأمم المتحدة التقرير على أساس أنه ''لا يقدّم أي دليل علمي حاسم على ربط الفاشية بحفظة السلام في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي أو معسكر ميربالية''[١٣]. وواصل كبار المسؤولين التعويل على هذا الدفاع. غير أن الرد الرسمي الأكثر تفصيلاً الذي قُدّم في رسالة مؤرخة ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ الموجّه من الأمين العام المساعد، بِدرو ميدرانو روخاس كبير منسقي مكافحة الكوليرا في هايتي، إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، قد سلك طريقاً مختلفاً. وعلى الرغم من أن الرسالة طويلة ومفصّلة، فإنه للغرابة لا تورد ذكراً للنتيجة الرئيسية التي توصّل إليها الفريق، والتي كانت، كما ذُكر آنفاً، تفيد بأن ''مصدر فاشية الكوليرا في هايتي هو تلوث رافد ميبي لنهر أربونيت بسلالة مُمْرِضة من الضمّة الكوليرية من النمط الآسيوي الجنوبي الراهن، نتيجة نشاط بشري''. وبعبارة أخرى، فإن بعثة الأمم المتحدة هي المصدر في واقع الأمر. وبدلاً من ذلك، فإن السيد ميدرانو، بعد الاستشهاد بإشارة الفريق إلى سوء أحوال المياه والصرف الصحي، وقصور المرافق الطبية، أوحى بأن النتيجة الرئيسية للتحقيق كانت بيان أن الفاشية ''لم تكن ناتجة عن خطأ جماعة أو فرد، ولا عن فعل متعّمد''. كذلك، تواصل صحائف الوقائع التي يجري تحديثها بانتظام والتي تبين استجابة الأمم المتحدة، إغفال أي ذكر للاستنتاج الرئيسي للفريق فيما يتعلق بالبعثة المعنية. فقد حُذف هذا الاستنتاج من الصورة.

(١٣) انظر www.reuters.com/article/us-haiti-cholera-panel-idUSTRE74457Q20110505.

٢٢ - ويجدر بالذكر أيضاً أن حماس الأمم المتحدة الشديد لاعتناق بيان الفريق بعدم وقوع خطأ، جعلها ترفض بالفعل بعض اقتراحاتها الرئيسية الأخرى بشأن الفحص والتوقية، وهو نهج كان محل اعتراض قوي في تقرير صدر مؤخراً من إعداد فريق من الخبراء[١٤].

٢٣ - ولأن الموقف الذي اتخذته الأمم المتحدة يعوّل بشدة على الادعاء بأنه لا ريب فيما يتعلق بمصدر فاشية الكوليرا، ويستشهد بتقرير الفريق المعني لدعم هذا الموقف، فمن الملائم تقييم صحة بيان الفريق الذي يُستشهد به باستمرار، والنظر في الوقت نفسه في التقييمات العلمية الأحدث. وقبل القيام بذلك ينبغي ملاحظة أن هناك تناقضاً أساسياً في استنتاجات الفريق. فبعد أن ذكر التقرير بوضوح أن ''مصدر فاشية الكوليرا في هايتي هو التلوث''، مضى يقول ''إن دخول سلالة الكوليرا هذه نتيجة للتلوث البيئي بالغائط لا يمكن أن يكون هو مصدر تلك الفاشية من دون أن تكون هناك في الوقت نفسه نقائص في نظام الإمداد بالمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية''. ومن المحتمل أن يكون الفريق قد قصد أن يقول إن التلوث وحده لم يكن السبب الوحيد، لولا النقائص في البيئة التي صُرف فيها الغائط. ولكن الحقيقة أن التقرير لم يذكر ذلك.

٢٤ - ومن منظور قانوني، هناك أخطاء أساسية في استدلال الفريق بعدم وقوع خطأ. فأولاً، استنتاج الفريق بأن قاعدة البعثة هي المصدر يجعل من العسير جدا الاستنتاج بأنه لا فرد أخطأ ولا جماعة. وثانياً، لا يقدم الخبراء أي تحليل لتأييد تأكيدهم بعدم وقوع خطأ. وثالثاً، وهذا هو الأهم، يتخذ الفريق في تقريره نهجاً علمياً لا قانونياً، ولكن هذا يصدّه عن الادّعاء بأنه يقدم استنتاجاً قانونياً بعدم وقوع خطأ، على الرغم من أنه لا يحدّد أي معيار قانوني ولا يقوم بأي تقييم قانوني للأدلة. والإيضاح الذي قدمه لاحقاً بأنه لا ''يشعر'' أن الكوليرا قد أُدخلت ''عمداً''، لم يذكر مطلقاً، ناهيك عن أنه لم يعالج المسألة الرئيسية المتمثلة في الإهمال الذي هو لب المسألة القانونية المتعلقة بالخطأ في هذه الحالة. ومن الواضح أن هذه الأخطاء تُبطل الاستنتاج القائل بعدم وقوع خطأ الذي دأبت الأمم المتحدة على التعويل عليه بشدة لتفادي المسؤولية.

٢٥ - وأخيراً، وكما لوحظ آنفاً، فقد سعي الفريق إلى التخفيف من مسؤولية المنظمة بذكره أن الفاشية لا ترجع إلى حادث واحد، بل إلى ''اقتران مجموعة من الظروف''، بما في ذلك قصور نظم الإمداد بالمياه والصرف الصحي والرعاية الصحية. ولكن رداً على ذلك،

(١٤) Joseph Lewnard and others, "Strategies to prevent cholera introduction during international personnel deployments: a computational modeling analysis based on the 2010 Haiti outbreak", *PLoS Medicine*, vol. 13, No. 1 (January 2016).

وبصرف النظر عن التناقض مع الاستنتاج الرئيسي بأن البعثة هي حقاً المسؤولة، فإن هذا التفسير يقرن المسؤولية عن جلب الكوليرا إلى هايتي من ناحية، وإلى ضعف البلد من ناحية أخرى. والحق أن الكوليرا ما كان يمكن أن تتفشى إلا بسبب أفعال الأمم المتحدة.

٢٦ - ومنذ ما يزيد على خمس سنوات مضت منذ قيام فريق الخبراء المستقل بتقديم تقريره، أُجريت دراسات علمية عديدة قيّمت الأدلة وأضافت عناصر جديدة لما كان معروفاً في ذلك الحين[١٥]. ولا يتسع المقام في هذا التقرير لسرد تحليلات مختلف الدراسات واستنتاجاتها، ولكن هذه المهمة قد أداها على نحو منهجي كتاب نُشر في حزيران/يونيه ٢٠١٦. ومؤلف هذا الكتاب هو رالف ر. فريريتش، الأستاذ الفخري لعلم الوبائيات بجامعة كاليفورنيا في لوس أنجيلوس. ويقدّم الكتاب تقييماً منصفاً وشديد العناية للمناقشات العلمية التي جرت[١٦]. وللأغراض الحالية، تكفي ملاحظة أن الكتاب ينتهي إلى أن حفظة السلام هم المسؤولون عن جلب الكوليرا. وهو إذ يفعل ذلك، يقوم على نحو منهجي بإثبات صحة الاستنتاجات التي توصّل إليها أحد خبراء الكوليرا الدوليين الأوائل الذين قاموا باستقصاء فاشية الكوليرا في هايتي، وهو الدكتور رينو بيارو[١٧]. كما يأسف الكتاب لما يصفه بأنه ”حملة تضليل لحماية الأمم المتحدة وبرنامج حفظ السلام“.

٢٧ - وخلاصة القول هو أن مواصلة الأمم المتحدة التعويل على الحجة بأن الأدلة العلمية غامضة أو غير واضحة كوسيلة لتفادي المسؤولية القانونية، هي حجة لم يعد بالإمكان الدفاع عنها. ولعله كان يمكن الدفاع عنها في عام ٢٠١٠ أو حتى في عام ٢٠١١، ولكن ما أُجري من بحوث فيما بعد قدّم بياناً جلياً للمسؤولية على نحو ما هي ممكنة علمياً. وإذا اختارت الأمم المتحدة مواصلة تفنيد هذا الاستنتاج فعليها إجراء تحقيق مستقل دون إبطاء.

جيم - الاستجابة القانونية للأمم المتحدة

٢٨ - في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، قُدّم التماس لدى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي نيابة عن نحو ٥ ٠٠٠ ضحية من ضحايا الكوليرا، مطالباً بما يلي: (أ) جلسة استماع عادلة ومحايدة؛ (ب) تعويض نقدي؛ (ج) قيام الأمم المتحدة بإجراءات

---

(١٥) انظر Lewnard and others; and Fabini D. Orata, Paul S. Keim and Yan Boucher, “The 2010 cholera outbreak in Haiti: how science solved a controversy”, *PLoS Pathogens*, vol. 10, No. 4 (April 2014).

(١٦) Frerichs, *Deadly River*.

(١٧) Renaud Piarroux and others, “Understanding the cholera epidemic, Haiti”, *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, No. 7 (July 2011), p. 1161.

وقائية؛ (د) اعتراف علني بمسؤولية الأمم المتحدة واعتذار علني. وبعد ذلك بستة عشر شهرا أجابت وكيلة الأمين العام للشؤون القانونية قائلة ''إن الأمم المتحدة تشعر بحزن بالغ إزاء فاشية الكوليرا الفاجعة، وإن الأمين العام يعرب عن تعاطفه العميق إزاء المعاناة الرهيبة التي سببتها فاشية الكوليرا''. ومضت وكيلة الأمين العام تشير، فيما يبدو، إشارة غير مباشرة إلى النظرية القائلة بأن الزلزال الذي كان قد وقع قبل ذلك بنحو تسعة أشهر هو المتّهم الحقيقي، إذ قالت: ''إن الكوليرا لم تكن كارثة وطنية ضخمة، فحسب، بل هي تذكرة أليمة لضعف هايتي في مواجهة حالة طارئة وطنية قد تحدث''. وبعد أن أشارت وكيلة الأمين العام إلى ما ذكره الفريق المستقل عن ''تقارُن الظروف'' وعدم وقوع خطأ، اعتبرت أن المطالبات المقدمة ''غير مقبولة عملاً بالبند ٢٩ من اتفاقية عام ١٩٤٦ بشأن امتيازات وحصانات الأمم المتحدة''. علماً بأن هذا النص يقتضي من الأمم المتحدة كفالة طرق ملائمة لتسوية المنازعات ذات العلاقة بالقانون الخاص التي هي طرف فيه، ولكن وكيلة الأمين العام اعتبرت أن المطالبات ''غير ذات علاقة بالقانون الخاص'' لأن النظر فيها يستوجب إعادة النظر في مسائل سياسية ومبدأية''[١٨].

٢٩ - وطعن أصحاب المطالب في عدم مقبولية مطالبهم وطلبوا إما إجراء وساطة وإما عقد اجتماع لمناقشة المسألة. وفي تموز/يوليه ٢٠١٣، لم تدخر وكيلة الأمين العام جهدا في رفض هذين الطلبين، قائلة: ''فيما يتعلق بطلبكم إشراك وسيط، فإنه لا يوجد أساس لتلك المشاركة فيما يتصل بطلبات غير مقبولة. ولما كانت تلك المطالبات غير مقبولة، فإنني لا أرى ضرورة للاجتماع ومواصلة مناقشة هذه المسألة''[١٩]. ولما وجد أصحاب المطالب أنه لا ملجأ آخر لهم في الأمم المتحدة، قاموا برفع دعوى جماعية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ لدى المحكمة المحلية للمقاطعة الجنوبية لنيويورك بالولايات المتحدة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، قضت المحكمة بأن المدعي عليهم محصّنون من المقاضاة، وهو ما أيدته الدائرة الثانية لمحكمة الاستئناف في ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٦ في دعوى جورج ضد الأمم المتحدة.

٣٠ - وعلى حين أن قِصَر هذا التقرير يحول دون إيراد تحليل قانوني مفصَّل، فإن المبادئ الأساسية واضحة. فلطالما قبلت الأمم المتحدة، كخاصية من خصائص شخصيتها القانونية الدولية، إمكانية تحمّلها التزامات ومسؤوليات متعلقة بالقانون الخاص[٢٠]. كما أنها تعترف

(١٨) رسالة مؤرخة ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٣ من وكيلة الأمين العام للشؤون القانونية، باتريشيا أو براين، موجهة إلى بريان كونكانون، مدير معهد العدالة والديمقراطية في هايتي.

(١٩) رسالة مؤرخة ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣، من وكيلة الأمين العام للشؤون القانونية، باتريشيا أو براين، موجهة إلى برايان كونكانون، مدير معهد العدالة والديمقراطية في هايتي.

(٢٠) الحولية القانونية للأمم المتحدة ٢٠٠١، الجزء الثاني، الفصل السادس، الفرع ألف، ص ٣٨١.

بمسؤوليتها الدولية عن الأضرار التي تتسبب فيها أنشطة قوات الأمم المتحدة في هذا الإطار. ففي قرار الجمعية العامة ٥٢/٢٤٧ (١٩٩٨) بشأن المسؤولية قِبل الغير، تضع الجمعية نظاماً خاصاً للتعاطي مع مطالبات الغير في سياق بعثات حفظ السلام، على الرغم من أنها تضع قيوداً زمنية ومالية وغيرها على تلك المسؤولية.

٣١ - كما يشار إلى المطالبات ”المتعلقة بالقانون الخاص“ في اتفاق مركز القوات لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، والتي يعرّفها بأنها ”طلبات الغير عن فقدان الممتلكات أو الأضرار التي لحقت به وعن الإصابة الشخصية أو المرض أو الوفاة الناجمة عن عمل البعثة أو المسندة إليها مباشرة“ واستطراداً بشأن هذه الفئة، أعلن الأمين العام أن المطالبات التي وردت في الماضي تشمل ”مطالبات بالتعويض مقدمة من الغير للإصابة الشخصية أو الوفاة و/أو فقدان الممتلكات أو الأضرار الناجمة عن أفعال ارتكبها أفراد في عملية للأمم المتحدة لحفظ السلام داخل ”منطقة البعثة“ المعنيّة“ (A/C.5/99/65، الفقرة ١٥). وتُميَّز تلك المطالبات عن تلك المستندة إلى مظالم سياسية أو مبدئية، مما يتصل عادة بإجراءات أو قرارات اتخذها مجلس الأمن أو الجمعية العامة“ والتي تتألف في كثير من الحالات ”من بيانات مشوشة تشجب سياسات المنظمة“ مع الادعاء بأن المطالب تسببت في خسائر مالية (المرجع نفسه، الفقرة ٢٣).

٣٢ - وكثير ما يجري ودّياً تسوية مطالبات ترد في سياق عمليات حفظ السلام، ولكن الأمم المتحدة تبقي كل تلك المسائل طي الكتمان. وقد قام موظف سابق كان مسؤولا عن أمثال تلك المطالبات على مدى ما يزيد على ١٠ سنوات بتحديد حالة واحدة أخرى عن عدم المقبولية لنفس الأسباب، تتعلق بكوسوفو[٢١]. وقد أشير إلى تلك الحالة في رسالة موجهة في عام ٢٠١٤ إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وكانت تتمثل في مطالبة بالتعويض عن أضرار ناجمة عن التلوث بالرصاص في معسكرات أقامتها بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو. وقد رفضت الأمم المتحدة المطالبات على أساس أنها تعني إعادة النظر في أداء ولاية البعثة. وهناك حالتان أخريان رفضت فيهما الأمم المتحدة المطالبات، ذُكرتا في رسالة عام ٢٠١٤. كانت إحداهما ضد بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا لتقاعسها عن حماية ضحايا الإبادة الجماعية في عام ١٩٩٤، وكانت الأخرى ضد قوة الأمم المتحدة للحماية لتقاعسها عن حماية سكان سريبرنيتشا في البوسنة والهرسك في عام ١٩٩٥.

(٢١) Bruce C. Rashkow, “Immunity of the United Nations: practice and challenges”, in *Immunity of International Organizations,* Niels Blokker and Nico Schrijver, eds. (Brill, 2015), p. 86.

٣٣ - وقد قيل للمقرر الخاص من عدة مصادر أن المشورة القانونية التي قُدمت أصلاً إلى الأمين العام كانت تتخذ نهجاً مختلفاً إزاء تلك القضايا البالغة الأهمية عن النهج الذي اتُّخذ في النهاية، ولكن هذا لا يمكن تأكيده نظراً لعدم نشر أي من التحليلات التي أجراها مكتب الشؤون القانونية. غير أنه إذا صدق ما قيل، فإنه قد يبين السبب في أن الحجج التي سيقت للتخلّي عن المسؤولية تتسم بالتعسف وغير مبررة تبريراً كافياً.

٣٤ - ويرى المقرر الخاص، ومعظم الخبراء[٢٢] أن الحجج القانونية الداعمة لادّعاء عدم المقبولية غير مقنعة بالمرة من الناحية القانونية. فأولاً يبدو أن المطالبات لها جميعها خصائص دعاوى المسؤولية التقصيرية بموجب القانون الخاص. فالضحايا يتهمون الأمم المتحدة بالإهمال لتقاعسها عن التحرّي بما فيه الكفاءة لإصابة قواتها لحفظ السلام بالكوليرا، وتقاعسها عن توفير مرافق مناسبة للصرف الصحي وإدارة المخلفات في معسكر ميربالیه، وتقاعسها عن إجراء اختبار مناسب لجودة المياه، وتقاعسها عن اتخاذ إجراءات تصحيحية فورية بعد دخول الكوليرا. وهذه مطالبات عادية للغير من أجل التعويض عن إصابة شخصية، والمرض، والوفاة، وكلها ناجم مباشرة عن أفعال قامت بها البعثة المعنية أو نُسبت إليها أو عن تقاعس عن العمل بشأنها. وهذا يشمل التقاعس عن الإشراف بعناية على أعمال المقاولين من القطاع الخاص. وقد قامت الأمم المتحدة في كثير من الأحيان بمعالجة مطالبات تتعلق بإهمال مزعوم، وبخاصة فيما يتعلق، على سبيل المثال، بحوادث المرور.

٣٥ - ثانياً، الواجبات المترتبة على عاتق الأمم المتحدة بشأن ضمان إدارة النفايات بشكل سليم واتخاذ الاحتياطات المناسبة لمنع انتشار الأمراض مشابهة تماماً للواجبات المترتبة على عاتق شركة أو صاحب ملكية خاصة بهذا الشأن.

٣٦ - ثالثاً، الزعم بأن استلام المطالبات سوف ”ينطوي بالضرورة على إعادة النظر في المسائل السياسية ومسائل السياسة العامة“ هو زعم لا يراعي المصالح المشروعة للآخرين وغير مبرر. فهذه المطالبات هي أبعد ما تكون عن وصفها بالمطالبات ”السياسية“ بالمعنى الذي حدده الأمين العام في عام ١٩٩٥ والذي يقصد به المطالبات التي تستهدف الإجراءات أو القرارات التي تتخذها الهيئات السياسية، كما أنها ليست بيانات شجب صاخبة (انظر A/C.5/49/65). أما من حيث السياسات العامة، فمن الصحيح القول إن سياسة إدارة النفايات وأمثالها من السياسات الداخلية الأخرى قد تكون بحاجة إلى إعادة نظر، ولكن

(٢٢) Frédéric Mégret, “La responsabilité des Nations Unies aux temps du cholera”, *Revue belge de droit international*, vol. 46, No. 1 (2013) p. 161.

إذا كان هذا الاحتمال كافٍ بحد ذاته للدفع بعدم جواز قبول المطالبات، فإنه يصبح من المستحيل فعليا مطالبة الأمم المتحدة بالتعويض بتاتاً.

٣٧ - رابعاً، تتميز المطالبات المتعلقة بحالة هايتي عن المطالبات المتعلقة برواندا وسربرنيتشا، حيث ادَّعت المطالبات في ذينك الحالتين عدم وفاء قوات حفظ السلام بجوهر الولاية المنوطة بها وأثارتا قضايا الحصافة التشغيلية بدلاً من إثارة مسألة الإخفاق في منع انتشار مرض شديد العدوى والفتك. وتعتبر حالة كوسوفو أقرب إلى حالة هايتي، ولكن يمكن القول إنها تتميز عنها من ناحية أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو كانت تعمل بمثابة إدارة مؤقتة في كوسوفو وأنه لا ينبغي تحميل الأمم المتحدة المسؤولية عن التلوث الذي حصل قبل وصول البعثة إلى هناك. ومن الجدير بالذكر أن تصنيف عدم جواز قبول المطالبات لم يمنع الفريق الاستشاري لحقوق الإنسان الذي أنشأته الأمم المتحدة لدراسة حالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان في كوسوفو من التوصل في عام ٢٠١٦ إلى الاستنتاج بأن ”بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو مسؤولة عن المساس بصورة لا رجعة فيها بحياة وصحّة وإمكانات نماء“ المشتكين الأطفال[٢٣].

دال - الردود إزاء موقف الأمم المتحدة

٣٨ - على الرغم من أن مفوضة الأمم المتحدة السامية السابقة لحقوق الإنسان، نافانيثيم بيلاي، دعت علناً في عام ٢٠١٣ إلى دفع تعويضات لضحايا هايتي، فقد ساد في صفوف مسؤولي الأمم المتحدة، خلافاً لذلك، نهج التنصل من المسؤولية، تحت سمع وبصر مكتب الشؤون القانونية.

٣٩ - وفي المقابل، كان المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ينتقدون دائماً رفض تحمّل المسؤولية. وعلى وجه الخصوص، حذر الخبراء المستقلون العديدون المعنيون بحالة حقوق الإنسان في هايتي منذ عام ٢٠١٢ من تبعات الصمت والإنكار بشأن هذه المسألة. وفي عام ٢٠١٦، دعا الخبير المستقل إلى الاستعجال بإنشاء لجنة تتولى ”حصر الأضرار التي حدثت وما يقابلها من تعويضات، والتعرّف على هويات المسؤولين، ووضع حد للوباء، وما إلى ذلك من التدابير“ (A/HRC/31/77، الفقرة ١٠٢).

٤٠ - وما برحت وسائل الإعلام العالمية تنتقد الأمم المتحدة بشكل منهجي. فعلى سبيل المثال، اتهمت مجلة الإيكونومست Economist الأمم المتحدة بالتهرب من مسؤوليتها، وتقول

(٢٣) الفريق الاستشاري لحقوق الإنسان، قضية *N.M. and Others v. UNMIK*, case No. 26/08, opinion of 26 February 2016, para. 347.

صحيفة نيويورك تايمز إن الأمم المتحدة ”فشلت في مواجهة دورها ببسالة في المأساة المستمرة [في هايتي]“، وشبَّهت مجلة ”بزنس انسايدر Business Insider“ تفشي وباء الكوليرا في هايتي بفضيحة ”ووترغيت الأمم المتحدة“، وعلَّقت صحيفة واشنطن بوست عليها بالقول إن ”رفض الأمم المتحدة الاعتراف بالمسؤولية، يُهدِّد مكانتها وسلطتها الأخلاقية“.

٤١ - حتى أن بعض مؤيدي المنظمة التقليديين حاجَجوا بأن ”العلامة المميزة لحفظ السلام قد تلطخت بسمعة لا تمحى جراء ثلاث كبائر“، وهي سوء السلوك الجنسي، والإهمال الذي أفضى إلى جلب الكوليرا إلى هايتي و ”فشل الأمم المتحدة الذريع بتحمل المسؤولية عن هذه الهفوات، وبالاستجابة لها بطريقة فعالة ومبدئية“[٢٤].

٤٢ - وانتقد العلماء ”المناورات الشكلية والجائرة الرامية إلى تجنب تطبيق مبادئ سيادة القانون ذاتها، وهي نفس المبادئ التي يحثّون بقية العالم على تطبيقها“[٢٥]. فتقاعس المنظمة ”المنافي للعقل“ عن توفير وسيلة انتصاف[٢٦]، واضطلاعها بأنشطة ”حفظ السلام دون مساءلة“[٢٧]، ومضاعفة كارثة صحية عامة بكارثة علاقات عامة أشد منها[٢٨]، والتقيد المفرط والخطير ”بحرفية القانون“ على نحو يحمي المنظمة بشكل فعال من المساءلة[٢٩]، و ”فشلها المتكرر... في إتاحة الإجراءات القانونية المناسبة للمتضررين من [صنع القرار فيها] كان لها تأثير ضار على المنظمة وأنشطتها“[٣٠].

٤٣ - ومن بين المنظمات غير الحكومية، دعت منظمة العفو الدولية إلى إنشاء ”آلية عادلة وشفافة ومستقلة للاستماع إلى مطالب ضحايا الكوليرا، وضمان حصولهم على الإنصاف،

---

(٢٤) انظر Allan Rock, “We must fix the UN’s culture of coverups around peacekeeping”, *Ottawa Citizen*, 13 June 2016.

(٢٥) انظر Jeremy Waldron, “The UN Charter and the rule of law”, paper presented at New York University Law School, 1 November 2015, p. 15.

(٢٦) انظر Farhana Choudhury, “The United Nations immunity regime: seeking a balance between unfettered protection and accountability”, *Georgetown Law Journal*, vol. 104, No. 3 (2016), p. 741.

(٢٧) انظر *Peacekeeping without Accountability: The United Nations’ Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic* (New Haven, Yale University, 2013).

(٢٨) انظر José Alvarez, “The United Nations in the time of cholera”, *AJIL Unbound*, 4 April 2014.

(٢٩) انظر Mara Pillinger, Ian Hurd and Michael N. Barnett, “How to get away with cholera: the UN, Haiti and international law”, *Perspectives on Politics*, vol. 14, No. 1 (March 2016), p. 70.

(٣٠) انظر Devika Hovell, “Due process in the United Nations”, *American Journal of International Law,* vol. 110, No. 1 (January 2016), p. 1.

بما في ذلك التعويض"[٣١]. وانتقدت منظمة "هيومن رايتس ووتش" عدم وجود أي "مقاضاة مستقلة للحقائق"[٣٢]. واستشهدت ٣٤ منظمة غير حكومية "بأدلة دامغة على أن قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة تتحمل المسؤولية"، ودعت إلى اعتبارها الأساس الذي تطلب بموجبه إلى المرشحين لشغل منصب الأمين العام "أن يتعهدوا بضمان حصول ضحايا الكوليرا في هايتي على سبل انتصاف عادلة"[٣٣].

هاء - دور الدول

٤٤ - وفَّر رأي مكتب الشؤون القانونية للدول تبريراً مناسباً لتجنب الانخراط في مسؤولية الأمم المتحدة عن وباء الكوليرا في هايتي. وعلى الرغم من أن مجلس الأمن أَذِن بنشر قوات حفظ سلام إلى هايتي وراجع بانتظام المركز القانوني للبعثة، فقد تقاعس بشكل ملحوظ عن معالجة مسألة مسؤولية المنظمة عن تفشي الكوليرا هناك. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٦، ذكرت مجموعة تضمُّ ١٥٨ عضواً من أعضاء الكونغرس في الولايات المتحدة من الحزبين أن "كل يوم يمر دون رد مناسب من الأمم المتحدة يشكل مأساة بالنسبة لضحايا الكوليرا في هايتي ووصمة عار على سمعة الأمم المتحدة"، ودعوا وزير خارجية الولايات المتحدة إلى الضغط على الأمم المتحدة لتعويض الضحايا. وأيدت كبريات الصحف، بما في ذلك نيويورك تايمز، وواشنطن بوست وبوسطن غلوب، هذه الدعوة التي تطالب بالتركيز على مساوئ الأمم المتحدة. ومع ذلك، هناك الكثير مما يمكن قوله بشأن الحجة القائلة إنه لولا موافقة الولايات المتحدة وغيرها من أعضاء مجلس الأمن، إن لم يكن الدعم النشط منها، لما كانت الأمم المتحدة اعتمدت نهج التنصل من المسؤولية.

٤٥ - وفي حين كانت الأمم المتحدة حريصة على التأكيد على مدى ما قامت به في هايتي، فإن الواقع هو أن الدول الأعضاء قد وافقت حتى الآن على المساهمة بنسبة ١٨ في المائة فقط من مبلغ ٢,٢ بليون دولار المطلوب لتنفيذ الخطة الوطنية للقضاء على وباء الكوليرا في هايتي في الفترة ٢٠١٣-٢٠٢٢.

(٣١) رسالة مؤرخة ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٥ وموجهة إلى الأمين العام.

(٣٢) انظر الموقع الشبكي التالي: www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/haiti.

(٣٣) انظر الموقع الشبكي التالي: www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/7/27.

ثالثاً – معالجة الشواغل الرئيسية

ألف – المبادئ المتفق عليها

٤٦ – قبل معالجة الشواغل العملية الرئيسية التي استخدمت لتبرير نهج التنصل من المسؤولية، من المهم التأكيد على أن هناك اتفاقاً واسع النطاق فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية التي هي قيد البحث، حتى لو كان الخلاف حول تطبيقها ما زال قائما.

٤٧ – أولاً، من المتفق عليه عموماً أن حصانة الأمم المتحدة هي مبدأ في غاية الأهمية، وأن أي قبول للمسؤولية عن تفشي وباء الكوليرا ينبغي له التمسك بهذا المبدأ.

٤٨ – ثانياً، من المتفق عليه أن الإجراءات التي تتخذها الأمم المتحدة ينبغي أن تتوافق مع معايير حقوق الإنسان. وتدعي المنظمة على وجه التحديد أنها ”تعمل على ضمان قيام عمليات حفظ السلام وموظفيها بمهامهم في الإطار المعياري للقانون الدولي لحقوق الإنسان وإخضاعهم للمساءلة عن الانتهاكات المزعومة“[٣٤].

٤٩ – ثالثاً، تقبل الأمم المتحدة من حيث المبدأ، كما ذكر أعلاه، أن تكون مسؤولة تجاه الغير عن دفع تعويضات عن الأضرار التي تحدث في سياق عمليات حفظ السلام (انظر A/C.5/49/65).

٥٠ – رابعاً، من المسلَّم به في اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦، وفي اتفاق مركز القوات وفي ممارسات الأمم المتحدة أنه ينبغي للأمم المتحدة أن توفر سبل الانتصاف المناسبة لتسوية المنازعات التي تنشأ فيما يتعلق بالمسؤولية عن الأعمال ذات الطابع الخاص.

٥١ – وبالنظر إلى المدى الذي يوجد بشأنه اتفاق على هذا الإطار القانوني، فإن السؤال المحيِّر هو: لماذا يبقى موقف للأمم المتحدة الحالي بعيداً جداً عن المحصلة النهائية التي تقتضيها هذه المبادئ فيما يبدو. والجواب هو: أن هناك سببين من حيث الجوهر: الأول، هو الإصرار على التقيد بالرأي القانوني غير المنشور الذي يعلن أن المطالبة ليست ذات طابع خاص. وينبغي، للأسباب المبينة أعلاه، إعادة النظر في هذا الرأي وتنقيحه. والسبب الثاني، هو عدم الاعتراف علناً بوجود مجموعة من الاعتبارات الأساسية التي غذَّت المخاوف التي يبدو أنها

(٣٤) رسالة مؤرخة ٢٥ تشرين الأول/نوفمبر ٢٠١٤ وموجهة من الأمين العام المساعد بيدرو ميدرانو روخاس، كبير المنسقين لمكافحة الكوليرا في هايتي، إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، الفقرة ٥٧.

ردعت مختلف الجهات الفاعلة عن السعي إلى حل المشكلة بطريقة قائمة على المبادئ، فضلاً عن عدم معالجتها بشكل واضح. وينتقل التقرير الآن إلى دراسة هذه المسائل.

باء - الحجج المناهضة للمساءلة

٥٢ - لم تكن المسائل المتعلقة بالمبادئ الأساسية، كما أظهر التحليل السابق، في صلب شواغل الجهات الداعمة لنهج التنصل من المسؤولية الذي تتبعه الأمم المتحدة حالياً. ذلك أن مجموعة من الشواغل العملية أو المتعلقة بالوسائل قد أثيرت بدلا عنها. وتكتسي هذه الشواغل بالأهمية، وخاصة لأنها تُفسِّر فيما يبدو عمق المعارضة لسياسةٍ من شأنها أن تتفق مع المُثل والمبادئ الأساسية للأمم المتحدة، وأن تتقبل تحمُّل المسؤولية وتُسهِّل اتخاذ الإجراءات المناسبة.

١ - حماية الحصانة المطلقة

٥٣ - ينظر معظم المراقبين إلى حصانة الأمم المتحدة من رفع دعاوى ضدها في المحاكم الوطنية بمثابة وسيلة لا غنى عنها لحمايتها من الهجمات السياسية وتجنب وضعها تحت رحمة المحاكم الوطنية التي لا يمكن التنبؤ بها، وربما تكون سيئة النيَّة أو عدائية. ولكن الحصانة المطلقة دون وجود أحكام تنص على سُبل انتصاف بديلة أمر لا يمكن تحمله على حد سواء، وهذا ما يفسر إيراد أحكام في اتفاقية عام ١٩٤٦ تنص على الحصانة وسُبل الانتصاف، على حد سواء. وأوصى استعراضٌ لعمليات حفظ السلام أُجري في عام ٢٠٠٥ برفع الحصانة فيما يتعلق بالأفعال الجنائية ”إذا كان من شأن الاستمرار في التمتع بالحصانة أن يحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وكان من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة“ (A/59/710، الفقرة ٨٦). وينبغي تطبيق مبدأ مماثل في السياق الحالي.

٥٤ - والمفارقة في موقف الأمم المتحدة بشأن تفشي وباء الكوليرا في هايتي هي أنه بدلا من تعزيز حجتها بالتمسك بالحصانة، فقد أثار موقفها ردود فعل قوية ضدها مما دفع العلماء والمعلِّقين إلى الدعوة إلى رفع الحصانة عنها[٣٥]، أو إلى الاعتراف فقط لها بالحصانات الوظيفية[٣٦]، أو بتكييف المحاكم الوطنية نهجها في معالجة مسألة الحصانة بحيث تحترم مبدأ حقوق الإنسان المتعلق بحصول الضحايا على سبيل انتصاف[٣٧]. وسوف يتنامى الدعم لهذه

---

(٣٥) انظر Ian Hurd, “End the UN’s legal immunity”, The Hill, 22 July 2016.

(٣٦) انظر Kristen E. Boon, “The United Nations as Good Samaritan: immunity and responsibility”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 16, No. 2 (2016), p. 383.

(٣٧) انظر Rosa Freedman, “UN immunity or impunity? A human rights based challenge”, *European Journal of International Law,* vol. 25, No. 1 (2014), p. 254. See also Jan Wouters and Pierre Schmitt, “Challenging

الاقتراحات إذا لم يتم توفير سبيل الانتصاف المناسب للضحايا في قضية تفشي وباء الكوليرا في هايتي[٣٨]. وهنالك الكثير مما يمكن قوله تأييداً للحجة، التي تحظى بدعم من العديد من العلماء ويُستنَد إليها في التقاضي، والقائلة بأن الحصانة المطلقة التي تمنحها المادة الثانية من اتفاقية عام ١٩٤٦ تتوقف على احترام الاشتراط المنصوص عليه في المادة الثامنة، البند ٢٩ منها، الذي ينص على ما يلي: ''على الأمم المتحدة أن تضع أحكاماً بشأن الطرق المناسبة لتسوية[المنازعات]...''. وإن رفض المحاكم في الولايات المتحدة لهذه الحجة لا يقدم أي ضمانة بأن تحذو المحاكم في أماكن أخرى حذوها.

٢ - الاستسلام للتهديد بالمقاضاة

٥٥ - أشار بعض المسؤولين والدبلوماسيين إلى أنهم يفضلون توفير سبيل انتصاف مناسب في هذه الحالة، لكنهم قالوا إنه لا يمكن فعل أي شيء حتى يتم رفع التهديد بالمقاضاة. وذكروا أن اتخاذ أي إجراء قبل ذلك من شأنه أن يشجع فقط على إقامة العديد والمزيد من الدعاوى الرامية إلى تحقيق النتيجة ذاتها، وهي: إن ''بوابات طوفان الدعاوى'' سوف تُفتَح على مصراعيها. ولكن يبدو أن حجة ''بوابات الطوفان''، ما زالت حتى في أعقاب رفض الدعوى في ١٩ آب/أغسطس عام ٢٠١٦، تحفز على مواصلة التمسك بسياسة التنصل من المسؤولية.

٥٦ - وإذا كان يجري في الواقع التذرع بحُسن نيَّة بحجة بوابات الطوفان، فإن ذلك سيكون في الحقيقة فألاً سيئاً جداً بالنسبة للأمم المتحدة لأنها تعني أن هنالك بالفعل العديد من الحالات التي رفضت المنظمة فيها بشكل جائر توفير سبيل انتصاف بشأنها، وأن الأمم المتحدة لن تتزحزح عن موقفها ما لم ترفع دعاوى ضدها. وفي الواقع، من المرجح أن يُوِّلد رفض محكمة الاستئناف في الولايات المتحدة مطالبات الضحايا المزيدَ من الضغط على الضحايا والمدافعين عن حقوقهم في محاولة لإقناع السلطات والمحاكم في البلدان الأخرى بأن حصانة الأمم المتحدة في مثل هذه الحالات تؤدي إلى نتيجة غير معقولة لا بد من تصحيحها بطريقة أو بأخرى.

---

acts of other United Nations' organs, subsidiary organs, and officials," in *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, August Reinisch, ed. (Oxford University Press, 2010), p. 110.

(٣٨) انظر Reinisch, "Conclusion", in *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, p. 273.

٣ - إرساء سابقة سيئة

٥٧ - هناك حجة ترتبط ارتباطا وثيقا بالموضوع وهي أنه إذا قامت الأمم المتحدة ''بتسوية المنازعات مع المطالبين الخاصين أو دخلت في عمليات لتسوية المنازعات تؤدي إلى حكم يقضي بأنها مدينة بتعويض، فقد يكون لذلك العمل تأثير سلبي على المنظمة''(٣٩). ولكن تشوب هذه الحجة نفس العيوب التي تشوب حجة بوابات الطوفان. فإذا كانت ممارسات الأمم المتحدة من حيث المسؤولية تجاه الغير متناسقة وعادلة، وإذا ما تمت تسوية المطالبات على أساس مستدام بالنسبة للمنظمة، فليس هناك سبب لأن تحدث فجأة موجة من المطالبات الأخرى غير التي تجري متابعتها حالياً. والخوف من أن يشكل ذلك سابقة سيئة هو حجة كلاسيكية لتبرير التقاعس عن مواجهة الظلم.

٤ - معاقبة البلدان المساهمة بقوات

٥٨ - أشار العديد من المراقبين إلى أن الإقرار بالمسؤولية في قضية مثل تفشي وباء الكوليرا في هايتي من شأنه أن يردع البلدان المساهمة بقوات عن المشاركة في البعثات في المستقبل. ولكن هذا التحليل يعتريه العديد من المشاكل. فأولاً، إن حجم الضرر الذي يلحق بسمعة البلدان المساهمة بقوات الناجم عن رفض المنظمة للمطالبات المشروعة هو بالتأكيد أكبر من الضرر الناجم عن تسوية عادلة. فالجرح النازف أسوأ بكثير من الجرح الملتئم. ثانياً، إن احتمال أن يُطلب إلى الدول التي تحرص عموما على المساهمة بقوات أن تفعل ذلك سوف يقلّ اذا ظلت وحداتها تحت طائلة الاتهامات التي لم تسوَّ بعد. ثالثاً، وتمشياً مع القرار الذي اتخذته الجمعية العامة في عام ١٩٩٥ بشأن المسؤولية تجاه الغير، فإن العبء الرئيسي للتسويات المالية التي يتم التوصل إليها استجابة للمطالبات المشروعة يجب أن يقع على عاتق المنظمة نفسها وليس على فرادى الدول. وبالتالي، فإن الطريقة الأكثر فعالية لمعالجة مخاوف البلدان المساهمة بقوات هي التأكد من وجود خطة تأمين سارية المفعول، سواء أكانت مع هيئة تأمين داخلية أو مع شركة تأمين خارجية.

٥ - تقويض السلامة المالية لبعثات حفظ السلام

٥٩ - أُعرِب عن مخاوف من أن نجاح الدعاوى المرفوعة حالياً ضد الأمم المتحدة يمكن أن يؤدي إلى ''إفلاسها''، أو على الأقل إفلاس عملياتها لحفظ السلام. وتعكس هذه المخاوف الحسابات التي أجريت على أساس المبالغ التي طالب بها المدَّعون أمام محاكم الولايات المتحدة

(٣٩) المرجع نفسه، الصفحة ٣٤٦.

الأمريكية: ٠٠٠ ١٠٠ دولار لوَرثة الضحايا المتوفين و ٠٠٠ ٥٠ دولار لكل ضحية عانت من المرض أو أُصيبت به. وإذا ما ضُرِبت أرقام هذه المبالغ بالأرقام الحالية الرسمية للضحايا البالغ عددهم ١٤٥ ٩ قتيلاً و ٢١٢ ٧٧٩ مصاباً، فان حجم المسؤولية المالية المحتملة، باستثناء المطالبات المقدمة من الأشخاص المؤكد أن يموتوا أو يصابوا في السنوات المقبلة، سيصل إلى مبلغ ٠٠٠ ١٠٠ ٨٧٥ ٣٩ دولار، أو ما يقرب من ٤٠ بليون دولار. ولما كان مقدار هذا المبلغ يقرب من خمسة أضعاف الميزانية السنوية الإجمالية لعمليات حفظ السلام في جميع أنحاء العالم، فهو مبلغ يعتبر باهظاً وغير واقعي، بطبيعة الحال. ففي وقت التقشف المتَّبع على نطاق واسع في الميزانية، وتقلص الدعم المتعدد الأطراف المقدم للتنمية وتمويل الأنشطة الإنسانية، وإعطاء الأولوية لتمويل أزمة اللاجئين، لعلّه من غير المفاجئ أن تضع الأمم المتحدة والدول الأعضاء كلتاهما فعلياً قضية تفشي وباء الكوليرا في هايتي في ”سلة القضايا البالغة الصعوبة“، واختارتا ألاَّ تفعلان أي شيء.

٦٠ - ولكن، مرة أخرى، يعتبَر هذا التحليل قصير النظر ويؤدي إلى نتائج عكسية. فهذا الرقم البالغ مقداره ٤٠ بليون دولار يجب أن يشكل تحذيراً من العواقب التي يمكن أن تَتْبع إذا ما أصبحت المحاكم الوطنية مقتنعة بأن سياسة التنصل من المسؤولية ليست جائرة فحسب وإنما هي سياسة غير مبررة قانوناً أيضاً. وتتمثل أفضل طريقة لتجنب حدوث ذلك في توفير الأمم المتحدة سبيل انتصاف مناسب. ولا يُعتَبر هذا التقرير المكان المناسب لتقديم تقديرات مفصلة لما ينبغي أن يكون شكل الانتصاف أو تكلفته المحتملة. ولكن هناك بعض المبادئ التوجيهية والسوابق التي يمكن أن توضع في الاعتبار للمساعدة في هذا السياق.

٦١ - أولا، لقد ناقش العلماء ما إذا كان النهج الأمثل الذي ينبغي للأمم المتحدة اتباعه هو النهج الذي ينطلق من مبادئ حقوق الإنسان أو من قانون الأضرار. وللأغراض الأكاديمية، يمكن إجراء مناقشة مثمرة، وقد جرت بالفعل، حول بعض هذه القضايا. ومن وجهة نظر الأمم المتحدة، فإن أيا من هذين النظامين لا يناسب وضعها تماماً ولكن يمكن استخلاص عناصر من كليهما، على حد سواء، للاستفادة منها في تشكيل الاستجابة الأفضل[٤٠].

(٤٠) انظر Boon, “The United Nations as Good Samaritan”; Hovell, “Due process in the United Nations”; and C. Ferstman, *Responding to the Introduction of Cholera to Haiti: Policy Options* (London, Redress, 2016).

٦٢ - ثانياً، يكتسي قرار الجمعية العامة ٥٢/٢٤٧ المتعلق بالمسؤولية تجاه الغير أهمية كبرى في هذا السياق[٤١]. فهو يحدد المهل الزمنية لتقديم المطالبات، التي يجوز للأمين العام رغم ذلك تمديدها في ظروف استثنائية. ويمكن تحديد مقدار التعويض الواجب الدفع مقابل الإصابة أو المرض أو الموت بالرجوع إلى معايير التعويض المحلية، على ألاّ يتجاوز مبلغ ٠٠٠ ٥٠ دولار. ولا يُدفع تعويض عن الخسارة غير الاقتصادية ولا عن الأضرار الجزائية أو الأخلاقية.

٦٣ - ثالثاً، توجد سوابق عديدة دفعت الأمم المتحدة بمقتضاها لمرة واحدة مبلغاً مقطوعاً عن الأضرار الناجمة عن عمليات حفظ السلام. وقد تم التوصل الى اتفاق مع بلجيكا في عام ١٩٦٥ يتضمن قبول ”المسؤولية المالية عن الضرر الناجم عن عمل قام به موظفون تابعون للأمم المتحدة في انتهاك لقوانين الحرب وقواعد القانون الدولي“، ولكن ”دون المساس بالامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الأمم المتحدة“. وتم عقد اتفاق مماثل أيضا مع كل من لكسمبورغ في عام ١٩٦٦، وإيطاليا في عام ١٩٦٧[٤٢].

٦٤ - رابعاً، يمكن التفكير في وضع ترتيبات مختلفة لحالات الوفاة عن تلك التي تنطوي على إصابة. ونظرا للطبيعة المستمرة لهذه المشكلة والتعقيد الذي ينطوي عليه تعويض جميع من أصيبوا بالمرض، فقد يكون اتباع نهج برنامجي عنصرا هاما فيما يتعلق بالفئة الثانية من الضحايا.

٦٥ - خامسا، يمكن استخلاص توجيهات من سوابق هامة على الصعيد الوطني متعلقة بدفع التسوية في شكل مبلغ مقطوع. ومن الأمثلة ذات الصلة الترتيباتُ التي اتخذت في الولايات المتحدة لتعويض ضحايا هجمات ١١ أيلول/سبتمبر الارهابية عام ٢٠٠١[٤٣]، والاتفاق المبرم في عام ٢٠١٤ بين الولايات المتحدة وفرنسا لتعويض ضحايا المحرقة[٤٤]، وبرنامج التعويضات الكندي لنظام المدارس الهندية السكني، الذي وُضِع لمعالجة الإرث

---

(٤١) تجدر الاشارة مع ذلك إلى الفقرة ٧ منه التي أيّدَت فيها الجمعية العامة رأي العام الأمين العام أن المنظمة لا يمكن أن تضع حدوداً على مسؤوليتها عندما يرتكب عضو [في عملية لحفظ السلام، أثناء أدائه لواجباته،] فعلاً خاطئا بطريق العمد أو بقصد جنائي أو بسبب إهماله الجسيم (A/51/903، الفقرة ١٤).

(٤٢) انظر Freedman, “UN immunity or impunity?”, p. 248.

(٤٣) انظر Mike Steenson and Joseph Michael Sayler, “The legacy of the 9/11 Fund and the Minnesota I-35W bridge-collapse fund: creating a template for compensating victims of future mass-tort catastrophes”, *William Mitchell Law Review*, vol. 35, No. 2 (2009), p. 524.

(٤٤) انظر “United States and France sign agreement to compensate Holocaust victims”, *American Journal of International Law*, vol. 110, No. 1 (2016), p. 117.

التاريخي للتمييز الذي عانى منه الأطفال من السكان الأصليين الذين حضروا تلك المدارس[٤٥].

٦٦ - ومن الواضح أن الأمم المتحدة يمكن أن تستفيد من هذه السوابق المختلفة في صياغة نهجٍ للتعويض كجزء من حزمةٍ أوسع من شأنها أن توفر العدالة للضحايا، وأن تكون ميسورة التكلفة.

رابعاً - لماذا يحتاج موقف الأمم المتحدة إلى تغيير

٦٧ - ذكر المقرر الخاص فيما تقدم أن الشواغل الرئيسية التي يبدو أنها تكمن وراء نهج التنصل من المسؤولية يمكن معالجتها بأجمعها بصورة مرضية دون المساس بأي مصالح أساسية للأمم المتحدة أو للدول الأعضاء فيها. بيد أن الحجج الممكن إيرادها تأييداً لاتخاذ إجراء ما هي في الواقع أقوى بكثير مما قد يوحي به ذلك الاستنتاج. لذا، وقبل الكشف بإيجاز عن ماهية شكل النهج البناء والمسؤول الذي يمكن اتباعه، من المهم تسليط الضوء على الأسباب الإيجابية التي تناصر بقوة إجراء تغيير عاجل في السياسة العامة.

٦٨ - حفظ السلام: يمثل هذا الموضوع جزءاً متزايد الأهمية من دور الأمم المتحدة في أجزاء كثيرة من العالم. وتعتمد احتمالات النجاح فيه على عوامل مختلفة، ولكن تأتي في مقدمتها عوامل الشرعية والمصداقية والقدرة على الاستجابة. وفي هايتي، شُوِّهت سمعة بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي بشكل خطير بسبب حادثة تفشي وباء الكوليرا فيها. والرسالة التي بعثت بها المنظمة القائلة بأنها غير مستعدة لقبول المسؤولية عن الاهمال الذي يؤدي إلى عواقب وخيمة، على الرغم من ثبوت الذنْب عليها في الأوساط العلمية وفي محكمة الرأي العام، لم تغِبْ عن خاطر الدول الأخرى التي تُفكِّر في الموافقة على استضافة عمليات حفظ السلام أو المشاركة فيها. وفي حين أن هناك فرقا كبيرا بين الاعتداء الجنسي والإهمال، فإن هناك رسالة هامة يمكن أن تستخلصها الأمم المتحدة في سياق هايتي من الاستعراض المستقل لقضايا الاعتداء الجنسي التي وقعت في جمهورية أفريقيا الوسطى. حيث

(٤٥) انظر *The Indian Residential Schools Settlement Agreement's Common Experience Payment and Healing: A Qualitative Study Exploring Impacts on Recipients* (Ottawa, Aboriginal Healing Foundation, 2010).

حذر فريق الاستعراض من أن ''فشل المجتمع الدولي في توفير الرعاية للضحايا أو محاسبة الفاعلين'' يرقى إلى مستوى خيانة الثقة[٤٦].

٦٩ - سيادة القانون: أيَّد الأمين العام ونائب الأمين العام بقوة قرارات الجمعية العامة التي تشدد الجمعية فيها على الأهمية المركزية التي يتسم بها احترام سيادة القانون. ومع ذلك، فإن النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في هذه الحالة يقوِّض سيادة القانون ويُقلِّل من مصداقية المنظمة كداعية لاحترامها. والأمم المتحدة، بامتناعها عن اتخاذ أي خطوات حتى أبسطها لإخضاع نفسها للمساءلة وتعويض المتضررين، أو حتى لشرح أسباب رفضها للقيام بذلك، تكرر السلوك ذاته الذي تسعى إلى تعديله في أماكن أخرى. وتتطلب سيادة القانون أن تتقيد الأمم المتحدة بالتزاماتها بموجب المعاهدات، بما فيها التزاماتها بموجب اتفاق مركز القوات، وأن تتقيد كذلك بحقوق الإنسان الأساسية، كقيامها مثلاً بتوفير سبل انتصاف فعالة للمتضررين. كما تتطلب من المنظمة أن تعمل بشكل متسق وأن تستجيب بطريقة متماثلة لجميع لمطالبات المشروعة المشمولة بأحكام القانون الخاص المرفوعة ضدها. وينبغي للأمم المتحدة أن تكون الرائدة في هذا المضمار من خلال وضع مثال جيد يحتذى به.

٧٠ - حقوق الإنسان: انبثق أحد الإنجازات الأكثر إثارة للإعجاب التي حققتها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة في مجال حقوق الإنسان من أوقات أزمة مماثلة حدثت داخل المنظمة في عام ٢٠١٠ نتيجة لدورها في الأشهر الأخيرة من الحرب الأهلية في سري لانكا. ورداً على الانتقادات الجماعية آنذاك، كلَّف الأمين العام لأول مرة فريق استعراض داخلي لاستكشاف ما إذا كانت الأمم المتحدة قد أوفت بمسؤولياتها لمنع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني، وللتصدي لها. ثم أَتْبَعَها بإعلانه عن مبادرته المعنونة ''حقوق الإنسان أولاً'' التي ''تهدف إلى مساعدة الأمم المتحدة على العمل بطريقة أكثر اتساقاً عبر ركائز عمل المنظمة، وهي: السلام والأمن والتنمية وحقوق الإنسان''. والغرض من مبادرة ''حقوق الإنسان أولاً''، كما لاحظ نائب الأمين العام، يتمثل في ''تحسين كيفية أداء منظومة الأمم المتحدة لمهامها وكيفية أداء موظفيها لمهامهم''. ومع ذلك، فإن رفض معالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت في هايتي نتيجة لتفشي وباء الكوليرا يتناقض

(٤٦) انظر Marie Deschamps, Hassan B. Jallow and Yasmin Sooka, *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic* (2015).

بشكل صارخ مع الأغراض الممتازة التي تنشدها هذه المبادرة[٤٧]. وما لم تتخذ المنظمة إجراءات بهذا الشأن، فإن الرسالة المستخلَصة هي تطبيق سياسة الكيل بمكيالين التي تصرّ الأمم المتحدة بموجبها على أن تحترم الدول الأعضاء حقوق الإنسان، من جهة، في حين ترفض هي نفسها تحمُّل أي مسؤولية عن أفعالها حتى في حالة فظيعة للغاية، من جهة أخرى.

٧١ - سبل الانتصاف: توفيرُ سُبل الانتصاف لجبر الأفعال غير المشروعة يُشكِّل بعداً أساسياً من أبعاد القانون المتعلق بالحصانة، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وسيادة القانون، ومبدأ المساءلة. ويُحذِّر المفوضُ السامي الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بانتظام وعن وجه حق الدولَ التي ترفض توفير سبل الانتصاف لمن انتهكت حقوقهم الإنسانية، ولكن الأمم المتحدة، في حالة هايتي، ما فتئت ترفض حتى أن تُفكِّر في مجموعةٍ من سُبل الانتصاف التي يمكن أن تقدَّمَ إليهم بشكل معقول وعملي. وبالمثل، وفي سياق العدالة الانتقالية، تدعو الأمينُ المتحدة الدولَ باستمرار إلى الاعتراف بالأفعال غير المشروعة، وضمان القيام بعمليات هادفة للدفاع عن مطالبات الضحايا، وتقديم تعويضات لهم. ولكن، في حالة هايتي، قيل للضحايا إن حفنةً من مشاريع التنمية الفضفاضة ينبغي أن توفر الإنصاف الكافي لهم. وحتى في سياق النزاعات المسلحة، حثَّ العديدُ من هيئات الأمم المتحدة الدولَ على توفير أشكال من التعويض، سواء أكانت في شكل هبة أو غير ذلك، إلى ضحايا من قُتِل أو جُرح على الرغم من أن الالتزام القانوني بتقديم مثل هذا التعويض لا يخلو من الجدل.

٧٢ - مكتب الأمين العام: من الأهمية بمكان المحافظة على هيبة مكتب الأمين العام. فالأمين العام الحالي زار وواسى ضحايا الكوليرا في هايتي، وتحدث عن الواجب الأخلاقي للمنظمة، وأعرب عموما عن قلقه العميق إزاء هذه القضية. لكنه تقاعس باستمرار عن اتخاذ أي من الخطوات المطلوبة حتى يتسنى للأمم المتحدة أن تتجاوز سياستها القائمة على التنصل من المسؤولية. ويبدو السبب بنظر الناس من الخارج، وبنظر كثيرين في الداخل، أن المشورة القانونية التي قدمها مكتب الشؤون القانونية أتاحت إمكانية تجاوز كل الاعتبارات الأخرى التي تحول بقوة دون السعي إلى التوصل إلى حلٍّ بناء وعادل. فحكم القانون، كما يُفسِّره مكتب الشؤون القانونية، يعلو على سيادة القانون.

٧٣ - وباختصار، فإن مصداقية المنظمة إجمالاً هي على المحك في العديد من المجالات المختلفة. إذ يتنافى موقفها الحالي بشأن تفشي وباء الكوليرا في هايتي مع المواقف التي تعتنقها

(٤٧) انظر Rosa Freedman and Nicolas Lemay-Hebert, "'Jistis ak reparasyon pou tout victim kolera MINUSTAH': the United Nations and the right to health in Haiti", *Leiden Journal of International Law*, vol. 28, No. 3 (2015), p. 507.

بقوة في مجالات سياسية رئيسية أخرى. وفي مقدورها جني مكاسب جمَّة إذا ما أعادت النظر في موقفها، أو التعرُّض بالمقابل لخسائر فادحة إذا ما تمسكت بعناد بنهجها الحالي.

خامساً - النهج الجديد المعتمد في آب/أغسطس ٢٠١٦

٧٤ - قبل وضع هذا التقرير في صيغته النهائية، تم تقديم مسودَّتِه إلى الأمين العام وغيره من الموظفين المختصين لإبداء تعليقاتهم عليه. وقد فوجئ المقرر الخاص بتسريب مسودة التقرير للصحافة، التي نُشرت بالكامل في صحيفة نيويورك تايمز. وفي وقت لاحق، بعث نائب الأمين العام إلى المقرر الخاص بردِّه عليها في ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٦. وتضمن الردُّ عدة عناصر جديدة هي موضع ترحيب كبير. وعلى وجه التحديد، تعهدت الأمم المتحدة باعتماد ''نهج جديد'' سوف تتم في إطاره ''معالجة العديد من الشواغل التي أثيرت في التقرير [الحالي]''. وسوف يشمل هذا النهج حزمةً تُشكِّل ''محور تركيز'' لتقديم ''المساعدة المادية والدعم'' للضحايا وأسرهم، علاوة على البرامج الحالية وإضافة لها. وسيجري وضع تفاصيل حزمة الدعم وآلية التسليم من خلال ''عملية شفافة'' تشمل التشاور مع السلطات الهايتية والدول الأعضاء والضحايا. كما تعهدت المنظمة بتكثيف جهودها الرامية للتصدي للوباء. ويتسم كل تعهد من هذه التعهدات بالأهمية. وتتمثل الآثار المترتبة على ذلك في وجود نهج يتخطى النهج الحالي، ويتسم بالشفافية، ويعمل على تعبئة موارد إضافية ويوفر تعويضات للضحايا.

٧٥ - وعلاوة على ذلك، لا تزال السياسة الجديدة ناقصة إلى حد كبير. فهي لا تتضمن بَعدُ وَعْداً بتقديم اعتذار أو بقبول المسؤولية. وتكرار العبارات السابقة عن ''الأسف العميق'' و ''المسؤولية الأخلاقية'' ليس بالأمر الجديدً. وأُعيد بشكل شامل تأكيد ''الموقف القانوني للمنظمة''، القائم على التنصل من كامل المسؤولية القانونية عمَّا حدث. وهكذا، فقد رُفضَ الالتزام بتوفير سبيل انتصاف مناسب، ويجب السعي بدلا من ذلك إلى التوصل إلى حلول فقط ''من خلال الوسائل السياسية والدبلوماسية وغيرها''. وبعبارة أخرى، فإن التحريفات القانونية المؤسفة التي لا تخدم سوى المصالح الذاتية والتي وضعت للتنصل من أي شكل من أشكال المسؤولية القانونية لا تزال على قائمة. وما لم تنطو العملية الجديدة أيضا على إعادة النظر في هذا الصدد، فإن قدرة المنظمة على إنقاذ مصداقيتها وسلطتها الأخلاقية، ناهيك عن مصداقيتها وسلطتها القانونية، سوف تقوض بشكل خطير.

٧٦ - وعلى وجه العموم، يشكل النهج الجديد بكل بوضوح تقدماً مفاجئاً يفتح آفاقاً جديدة، ولكن ما زالت هناك أسئلة صعبة لا بدّ من الرد عليها. وهي تشمل:

(أ) لماذا يتعذر تخطي الاعتراف ''بالمسؤولية الأخلاقية''، والقبول فعلياً بالمسؤولية القانونية التي تنطبق بوضوح على هذه الحالة في ضوء الحقائق كما هي مفهومة الآن؟

(ب) لماذا قررت الدول الأعضاء الآن، من دون وجود أي عنصر جديد في الصورة، ومن دون أي اعتذار أو اعتراف بالمسؤولية القانونية، أن تساهم بسخاء أكبر وهي التي كانت على مدى السنوات الأخيرة مستعدة لتمويل ١٨ في المائة فقط من النداءات الحالية؟

٧٧ - ما لم يتضمن النهج الجديد أيضا سياسة قانونية منقحة، فإنه سيتم ترسيخ سابقة لن تقبل الأمم المتحدة، بناء عليها، المسؤولية القانونية أبداً في المستقبل، مهما كانت الحقائق بشعة. وسيشكل ذلك مهزلة مستمرة للعدالة في نهاية المطاف.

سادساً - سبل المضي قدماً

٧٨ - نجحَ نهجُ التنصل من المسؤولية بسبب السماح بغَلَبة الشكليات القانونية العقيمة التي يَسَّرها التقاعس عن استكشاف خيارات بنَّاءة على غيرها من السبل. لكن هذا النهج يتعارض مع مصالح العدالة ومصالح الأمم المتحدة، على حد سواء.

٧٩ - هناك أسباب قوية الآن لإصدار اعتذار ولقبول تحمُّل المسؤولية. أولا، تمت إزالة عنصر الشك نهائياً في ما يتعلق بمسؤولية الأمم المتحدة عن إدخال الكوليرا إلى البلد. فسلسلة الدراسات العلمية والبيانات التي تلت صدور تقرير فريق الخبراء المستقل، فضلا عن توضيحات الخبراء اللاحقة، لا تترك مجالا للشك في هذا الأمر، ويجب أن يعكس موقف الأمم المتحدة هذا الواقع. ومن الواضح أن الحقائق العلمية الراهنة لم تَعُد تدعم السياسة التي كان لها ما يبررها جدلاً في السنوات الماضية.

٨٠ - ثانياً، تمت صياغة السياسة القانونية القائمة منذ نحو ست سنوات، وهي لا تكترث بالدروس المهمة التي استخلصت من مبادرة ''حقوق الإنسان أولاً'' ومن التقرير المتعلق بالاستعراض المستقل لمسألة الاعتداء الجنسي في جمهورية أفريقيا الوسطى.

٨١ - ثالثاً، هناك الآن التزام أقوى بكثير بأخذ سيادة القانون بجدية في سياق النهج المتبع داخل الأمم المتحدة نفسها، ويلزم أن ينعكس هذا الالتزام في الاستجابة القانونية لتفشي وباء الكوليرا في هايتي.

٨٢ - لا يُعدُّ هذا التقريرُ السياقَ المناسب لتوضيح ما زال يتعين القيام به بالتفصيل لتصحيح الأخطاء التي وقعت. ولكن من الممكن رسم الخطوط العريضة للخطوات الرئيسية التي يلزم اتخاذها.

٨٣ - أولا وقبل كل شيء، يجب إصدار اعتذار باسم الأمين العام وقبول تحمّل المسؤولية.

٨٤ - ينبغي للأمم المتحدة أن تعترف بأن المطالبات ذات طابع مشمول بأحكام القانون الخاص، وينبغي لها وفقا لذلك أن تُوفِّر سبل الانتصاف المناسبة، كما هو مطلوب منها قانوناً. والنهج الجديد الذي أعلنه نائب الأمين العام ينطوي على إمكانية واعدة بتوفير سبيل انتصاف من هذا القبيل.

٨٥ - ومنذ آب/أغسطس ٢٠١٦ يبدو أن الأمين العام قد قَبِل بأن المبادرات القائمة على أساس المشاريع لا يمكن أن ينظر إليها كبديل عن التعويضات الشخصية للضحايا وأسرهم. وينبغي للحزمة الجديدة المقترحة أن تكفل تقديم التعويض المناسب، مع أخذ العناصر المحددة أعلاه في الاعتبار.

٨٦ - تمشياً مع بيان نائب الأمين العام، يجب أن تعكس العملية التعهد الجديد المعلن عنه حديثاً بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة على أساس شفاف قدر الإمكان.

٨٧ - ينبغي للعملية المذكورة هنا أن توفر أيضا الأساس للنهج الذي تعتمده الأمم المتحدة في المستقبل في مثل هذه الحالات.

٨٨ - تحتاج السلطات الهايتية، بما فيها الحكومة المؤقتة الحالية، إلى التغلب على إحجام الحكومات السابقة عن الضغط على المجتمع الدولي لضمان التمسك بحقوق الإنسان لمواطنيها.

٨٩ - وفي سبيل المضي قُدُماً، يتسم الدور الذي تقوم به الدول الأعضاء بأهمية حاسمة تماماً. فعلى الرغم من أن عدد الأرواح التي أُزهقت في هايتي بسبب الكوليرا يزيد عن عدد من فقدوا أرواحهم بسبب وباء إيبولا طيلة مدة تفشّيه في أفريقيا، فإن الكثير من الدول يفترض خطأً حتى الآن أن من الصعب جداً التوصل إلى حل لقضية هايتي. وينبغي للدول التي تقدم دعما كبيرا لميزانية حفظ السلام، وخاصة الولايات المتحدة، التي تعتبر المساهم الرئيسي فيها، أن تسعى بنشاط لحل هذه الأزمة المستمرة بطريقة تحترم حقوق الضحايا وتخدم على أفضل وجه سمعة الأمم المتحدة ومصالحها الأخرى. ويسبب التقاعس عن القيام بذلك ضرراً لا يمكن إصلاحه للمنظمة وللتقدير الذي تحظى به في جميع أنحاء العالم.