

تقرير الأمين العام عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة

أولا - مقدمة

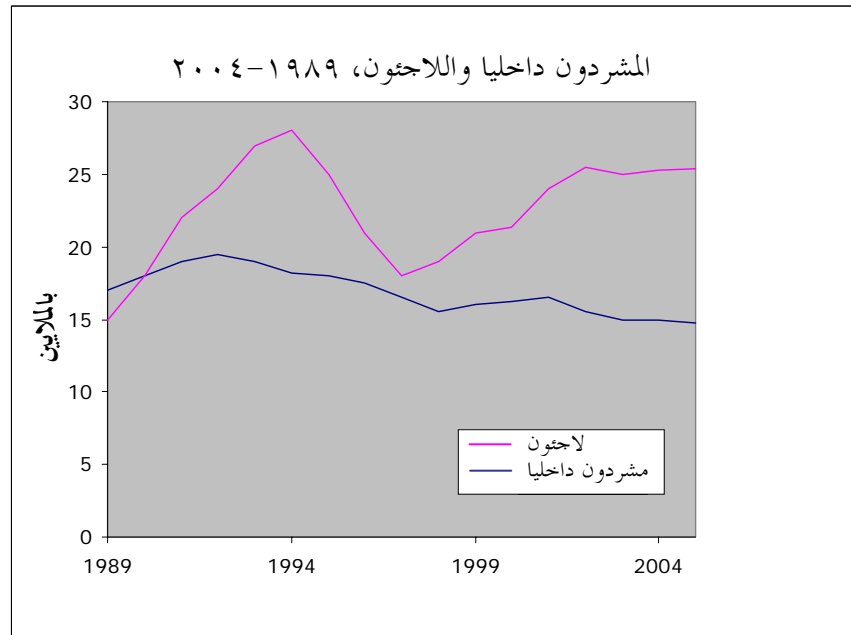
١ - هذا التقرير الخامس عن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة مقدم عملاً بطلب رئيس مجلس الأمن الوارد في بيانه المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ (S/PRST/2004/46).

٢ - منذ خمس سنوات، أصدر مجلس الأمن في نيسان/أبريل ٢٠٠٠ آخر قراراته بشأن حماية المدنيين في الصراعات المسلحة (القرار ١٢٩٦ (٢٠٠٠))، وذلك بعد سبعة أشهر من صدور أول قرار يتخذه قط في هذا الشأن (القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)). وكان اتخاذ المجلس لهذه القرارات حدثاً له مغزاه الهام حيث جسّد التزام المجتمع الدولي المتزايد بتحسين سبل التصدي للمعاناة المأساوية التي يعيشها المدنيون الذين أُحْصروا في الصراعات المسلحة. وقد انقضت خمس سنوات منذ ذلك الحين، مما يملّي علينا أن نتدبر التطورات ونقيم الإنجازات الجماعية التي تحققت وأن نمنع الفكر في المجالات التي ما زال العمل فيها قاصراً. ويسعى هذا التقرير إلى تحديد التوجهات البازغة التي تؤثر على حياة المدنيين في خضم الصراعات والتعرف على الجوانب التي كان فيها لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة أثر على حياة من كُتب عليهم مكافحة شذائد تلك الصراعات وعيش مآسيها. وهكذا يسعى التقرير إلى تحديد التدابير والإجراءات التي يمكن لمجلس الأمن اتخاذها لتعزيز وتحسين سبل تلبية احتياجات المدنيين من الحماية في الصراعات المسلحة. ويستعرض التقرير الأحداث الرئيسية في الأعوام الخمسة الماضية التي صاغت جوانب الحماية. وهي سنوات ظل المدنيون خلالها يجدون أنفسهم محصورين في خضم صراعات مسلحة أو أعمال إرهابية في حالات متباينة مثل تلك التي تحدث في الأرض الفلسطينية المحتلة، وأفغانستان، وأوغندا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، والعراق، وغرب أفريقيا، وكولومبيا، ونيبال، وغيرها. وهي سنوات ظلت خلالها التأثيرات المتراكمة للصراعات تؤثر بصورة بعيدة عن التناسب في

السكان المدنيين، ولا سيما النساء والأطفال، مما يتطلب من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تولي اهتماما مستمرا بتلك الشواغل وأن تجدد العهد بمعالجتها.

التوجهات العامة

٣ - أصبح تأثير الصراع المسلح على المدنيين في خضم صور فن الحرب الجديدة التي ظهرت يتجاوز فكرة الخسائر التبعية، حيث تتضافر الاعتداءات الموجهة وعمليات التشريد القسري وأعمال العنف الجنسي والتجنيد القسري والقتل العشوائي والتشويه والمعاناة من الجوع وتفشي الأمراض وفقدان سبل الرزق لترسم صورة قاتمة للتكلفة التي يتكبدها الإنسان من جراء الصراعات المسلحة. ورغم أن عدد الصراعات المسلحة تراجع من ٥٠ في عام ١٩٩٢ إلى ٣٠ في عام ٢٠٠٤، كثيرا ما تكون الصراعات المسلحة اليوم أقل حدة وتحارب بالأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة في الحضر والريف على السواء. وأضحت الحروب التقليدية التي تخوضها وحدات كبيرة مشكّلة من الجنود حسنة الانضباط وذات قيادات وهيكل رقابية واضحة أقل شيوعا. وكان لتغير طبيعة الصراع أثر عميق على احترام وضع المدنيين وسلامة السكان المدنيين ورفاههم^(١). وتتزايد مخاطر انحصار المدنيين بين الأطراف المتراشقة بالنيران أو استهدافهم بعمليات انتقامية أو إرغامهم على حمل السلاح أو تعريضهم لضروب من الاستعباد الجنسي أو الاغتصاب. ويغلب على الجماعات المسلحة المشتبكة في هذه الصراعات قلة العدد وضعف التدريب والعتاد بالمقارنة بالقوات العسكرية الوطنية. ومن ثم، تنحو إلى تجنب الاشتباكات العسكرية الكبرى وتؤثر استهداف المدنيين وبث الخوف في قلوبهم^(٢)، حيث تستخدمهم دروعا بشرية أو تبتز منهم الطعام والمال لكي تنقوت وتتدعم. وتتزايد اعتماد صراعات اليوم على الجنود الأطفال^(٣)، الذين عادة ما يجندون ويستخدمون مجبورين عن طريق الاختطاف والاستعباد والإرغام أو بترهيب آبائهم أو الأوصياء عليهم. ومن المقدر أن الجنود الأطفال يشاركون في ٧٥ في المائة تقريبا من الصراعات المسلحة الحالية^(٤).



٤ - وأضحى التشريد القسري داخل الحدود واحدا من أخطر ملامح الصراعات المثيرة للقلق على مدار العقد المنصرم. ففي حين أن العدد الكلي للاجئين قد تراجع ببطء منذ مطلع التسعينات، ظلت أعداد المشردين داخليا ثابتة نسبيا عند المعدل الذي بلغ في عام ٢٠٠١ ما يقدر بـ ٢٥ مليون مشرد داخلي^(٥) (انظر الشكل البياني). وفي حين أن العدد الكلي للمشردين داخليا ما زال ثابتا، لا يظل الوضع على أرض الواقع جامدا. فعلى مدار السنوات الأربع الماضية، انضم زهاء ٣ ملايين مدني إلى صفوف المشردين داخليا، وكان من بينهم لاجئون عادوا إلى أوطانهم الأصلية، لكنهم ظلوا مشردين بعد أن عجزوا عن العودة إلى مواطنهم التي لم يتوافر الأمن فيها بعد، بينما عاد ثلاثة ملايين شخص آخر إلى مواطنهم أو اندمجوا في المجتمعات المحلية التي يعيشون فيها أو أعيد توطينهم.

٥ - وكثيرا ما يستخدم العنف الجنسي سلاحا في الحرب عن قصد، ولا سيما ضد النساء والفتيات. وقد اشتد هول هذه الظاهرة المثيرة للانزعاج في السنوات الأخيرة، ولا سيما حينما يستخدم الاغتصاب سلاحا. ومما يفاقم من الأخطار التي يواجهها المدنيون ويساهم في استئراء أعمال العنف الجنسي بوجه عام انهيار المجتمعات، ولا سيما في حالات النزوح، وتقوض القانون والنظام. وتجلى هذا في كثير من حالات الصراع في السنوات الأخيرة كان من بينها جمهورية الكونغو الديمقراطية ومنطقة دارفور في السودان وشمال أوغندا. وتكمن الخسائر التبعية الحقيقية في الكثير من الصراعات التي دارت خلال السنوات الخمس الماضية في

انهيار الخدمات الأساسية والبنية التحتية وكذلك انقطاع سبل كسب الرزق أو ضياعها. ويمكن أن يترتب على هذا استفحال سوء التغذية وتفشي الأمراض الوبائية واستشرى الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، وكلها ظواهر كثيراً ما تأتي لتكمل ملامح الصورة القائمة لحياة المدنيين في ظل الصراعات المسلحة. وقد تجلّت هذه المشكلة بصورة حادة في جمهورية الكونغو الديمقراطية حيث لقي ما يقدر بـ ٣,٣ ملايين فرد حتفهم فيما بين آب/أغسطس ١٩٩٨ وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، وكان المرجح الأكبر لوفاتهم سوء التغذية أو الإصابة بأمراض مقترنة بالحرب^(٦).

٦ - من الضروري تيسير سبل وصول المساعدة الإنسانية إلى السكان المضارين بالصراعات حيثما تكون الدولة أو أطراف الصراع المسؤولة عن تلبية الاحتياجات الأساسية للمدنيين في أراضيها عاجزة أو عازفة عن تلبية هذه الاحتياجات. وفي عام ٢٠٠٤، حيل بين وكالات الأمم المتحدة وبين الوصول إلى ما يقدر بـ ١٠ ملايين شخص في حاجة إلى المساعدة والحماية. وفي كثير من الحالات، منعت الأوضاع الأمنية موظفي المساعدة الإنسانية من الوصول إلى المدنيين الذين هم بحاجة إلى المساعدة والحماية، أو أدت، كما هو الحال في دارفور، إلى انسحاب موظفي المساعدة الإنسانية بصفة مؤقتة، مما كان له عواقب خطيرة على السكان المعنيين. وقد تبذرت في الصومال وسائل أخرى للحيلولة دون وصول المساعدة الإنسانية، حيث تتعرض سفن المساعدات إلى عمليات قرصنة، وتتعرض قوافل المساعدات إلى اعتداءات.

ثانياً - مجالات مختارة لاهتمام مجلس الأمن

٧ - شهدت السنوات الخمس الماضية تناقصاً عاماً في معدلات الصراع المسلح. ويُعزى قدر كبير من هذا التناقص إلى توقف الأعمال القتالية ونجاح عمليات السلام عقب بعض من أطول الحروب في العالم. وقد بدأ عدد من البلدان في الانتقال إلى مرحلة يسودها قدر أكبر من الاستقرار، وعلى رأسها أنغولا، وفي الآونة الأخيرة بوروندي. ورغم الصراع الدائر في دارفور، ما زالت الحالة في جنوب السودان تحرز تقدماً على درب التحول إلى الاستقرار. كما أن التطورات الأخيرة في ليبيا توحى بالتحرك صوب الاستقرار السياسي. وما زالت احتياجات المدنيين من الحماية في هذه الحالات الانتقالية قائمة، ولكنها تختلف في شكل الحماية الذي تتطلبه. فبينما تراجعت فيها احتمالات التعرض المباشر للعنف، ما زالت تتطلب توفير الحماية لحقوق الملكية أو إعادة تأكيدها حرصاً على إعادة إدماج السكان المشردين إدماجاً فعالاً مع توفير الدعم المناسب لعمليات المصالحة المحلية والوطنية على السواء.

٨ - وللأسف، فإن عددا من الصراعات المتطاولة أبقي خلال الفترة نفسها ملايين من السكان مشردين في ظل أوضاع بعيدة كل البعد عن الأمن، فالصراع مستمر في شمال أوغندا منذ أكثر من ١٨ عاما. وحتى في هذه الأجواء التي تتراءى متشددة، قد تهيئ عمليات المصالحة أفضل الفرص المأمولة لضمان سلامة السكان المدنيين.

٩ - وشهدت الفترة نفسها أيضا عددا من الحالات التي تعمقت فيها التهديدات المحدقة بالمدنيين ودعت إلى اتخاذ تدابير استثنائية من أجل حمايتهم. وقد شهدت الحالة في دارفور أسوأ أزمة من أزمات الحماية؛ حيث تعرض السكان المدنيون لعمليات تشريد قسرية على نطاق لم يسبق له مثيل، فضلا عن التعرض لأعمال عنف بدنية وجنسية واسعة النطاق. ورغم تحسن الأوضاع والاتجاه صوب المزيد من الاستقرار السياسي، لا يزال نطاق العنف الذي يتعرض له السكان في جمهورية الكونغو الديمقراطية على أيدي الجماعات المسلحة غير النظامية وكذلك القوات المسلحة الكونغولية مبعث قلق خطير. وتدلل هاتان الحالتان على ضرورة أن يعتمد مجلس الأمن إلى تحديد وسائل أكثر فعالية لحماية السكان المدنيين من العنف البدني والجنسي.

١٠ - وخلال السنوات الخمس الأخيرة، وقع عدد من الأزمات التي ألحق فيها الإرهاب دمارا بالسكان المدنيين وزاد من تعقيد العمل على ضمان توفير الحماية الملائمة للمدنيين. وهي مشكلة مثيرة للقلق في كل من العراق والأرض الفلسطينية المحتلة وكولومبيا. وقد تؤدي عمليات التصدي للإرهاب في بعض الحالات كذلك إلى عرقلة سبل إيصال المساعدة الإنسانية إلى السكان المدنيين عرقلة خطيرة.

١١ - وتبرز الأزمات الناشئتان في نيبال وميانمار شواغل أخرى بشأن حماية المدنيين، حيث أدى تقاعس أطراف الصراع فيهما عن الاعتراف بمسؤولياتهم إلى امتناع سبل إيصال المساعدة الإنسانية والعجز عن حماية السكان المدنيين من العواقب الاجتماعية والاقتصادية طويلة الأجل المترتبة على الصراع.

١٢ - وأيا ما كانت طبيعة التهديدات التي تعترض سبيل حماية السكان المدنيين، فإن تقييد جميع الأطراف المعنية بالقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون المتعلق باللاجئين والقانون الجنائي الدولي يهيئ أصلب قاعدة لضمان احترام سلامة السكان المدنيين. وللشدائد التي يتحملها السكان المدنيون خلال الصراعات المسلحة، ولا سيما حيثما استهدفوا تحديدا بالعنف، أثرها المباشر على تحقيق السلام الدائم والمصالحة والتنمية. وسوف يبحث التقرير فيما يلي بعض مجالات الحماية ذات الأولوية التي تتطلب المزيد من العمل.

ألف - العنف ضد المدنيين

١٣ - المدنيون وممتلكاتهم أهداف سهلة، مما جعل من ممارسة العنف ضدهم والاعتداء عليهم أسلوباً من أساليب الحرب الحديثة يتبع عن عمد في كثير من الأحيان. والقصد منه هو إزهاق أرواح السكان وقطع أرزاقهم من أجل بث الخوف في نفوسهم أو إلحاق ضروب دائمة من الأذى بهم عن طريق القتل والتشويه والإعدام بدون محاكمة والتعذيب والاغتصاب وغير ذلك من أشكال العنف الجنسي والاختطاف والاحتجاز التعسفي والتشريد القسري، وضمان عدم عودتهم بتدمير مساكنهم وتدمير البنية التحتية. وفي عام ٢٠٠٢ وحده، قُدر أن عدد وفيات المدنيين التي وقعت في خضم اعتداءات مسلحة أو معارك بما يتراوح بين ١٩٠٠٠ و ١٧٢٠٠٠ حسب المعايير المتبعة في تقدير ما إذا كانت الوفاة ناتجة عن صراع مسلح^(٧). وكثيراً ما ترتكب أعمال عنف وحشية على مرأى من أفراد الأسرة، خاصة حينما يكون القصد هو بث الخوف في النفوس.

١٤ - وبينما تتسبب أعمال العنف الموجهة مباشرة ضد المدنيين في الصراعات المسلحة في إزهاق أرواح الكثيرين بطرق وحشية، فهي تُلحق بأعداد أكبر من المدنيين إصابات غير مميتة أو عاهات بدنية، أو مشاكل صحية نفسية أو إنجابية، أو أمراضاً منقولة عن طريق الاتصال الجنسي، ومن بينها فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). وقد أضحى استخدام العنف الجنسي أشد انتشاراً وأكثر منهجية، مما أضرّ بأعداد كبيرة من النساء والفتيات والرجال والأطفال^(٨). وقد قدرت بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وقوع ما لا يقل عن ٢٥٠٠٠ حالة عنف جنسي سنوياً في كیفو الشمالية، التي هي منطقة واحدة من مناطق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وممارسة الاغتصاب الفردي والجماعي غير قاصرة على العناصر المسلحة غير النظامية، بل تشمل أيضاً الوكالات المكلفة بإنفاذ القوانين والقوات المسلحة، ومن أحدث الأمثلة المدللة على ذلك ما وقع في منطقة دارفور في السودان. ومن الصعب تقدير مدى انتشار الاغتصاب والعنف الجنسي، حيث إن الكثير من الضحايا، ولا سيما النساء، يترددون في المصارحة بحشية التعرض للانتقام أو بفعل التهريب أو خشية أن ينبذوا أو حتى تُلصق بهم هم أنفسهم تُهم جنائية. وكثيراً ما يكون لهذا الخوف مبررات صحيحة. وتلزم المبادرة إلى التحقيق في هذه الجرائم في حينها بأسلوب له مصداقيته، ثم ملاحقة الجناة قضائياً وتقديمهم إلى العدالة. ومن الضروري وجود جهاز قضائي وطني فعال والتزام سياسي صارم في هذا الشأن على الصعيدين المحلي والمركزي على السواء. ومن الأساسي في الوقت نفسه توفير الدعم الصحي والنفسي الاجتماعي الواجب لضحايا العنف الجنسي.

١٥ - ومن التطورات التي لها شأنها في مجال مكافحة استخدام العنف الجنسي كأسلوب من أساليب الحرب إدراج الاغتصاب والعبودية الجنسية والدعارة القسرية والحمل القسري في تعريف الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب في الآونة الأخيرة بعبارة واضحة في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وفيما يختص بدارفور، أكد مجلس الأمن مجدداً، بإحاطته المسألة إلى المحكمة الجنائية الدولية، التزامه باتخاذ التدابير المناسبة للتصدي لضروب الاستهداف المتعمد للسكان المدنيين والانتهاكات المنظمة الصارخة الواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان.

١٦ - وينبغي أن يكون لاستعادة القانون والنظام من أجل منع وقوع المزيد من أعمال العنف والتصدي لظاهرة الإفلات من العقاب أولوية كبرى لدى الدول المعنية ومجلس الأمن وبعثات حفظ السلام وبناء السلام المحتمل إيفادها من أجل تدعيم جهود الدول المعنية في هذا المسعى، وفي حالات استثنائية من أجل أن تقوم مقامها في هذا الشأن. وقد اضطلعت الأمم المتحدة بعدد من مبادرات بناء القدرات وما زالت تنفذها على نطاق منظومتها، بما يشمل بعثات حفظ السلام وبناء السلام لتعزيز النظام القانوني وأجهزة إنفاذ القوانين والنظام القضائي على الصعيد الوطني. ولكن لكي يستمر استتباب الأمن وسيادة القانون، يلزم توفير التمويل الكامل لتنفيذ تدابير نزع السلاح وتسريح المقاتلين وإعادة الإدماج. ويلزم بوجه خاص بذل المزيد من الجهد لمعالجة قضايا إعادة الإدماج في المجتمع التي تتزايد تعقيداً، فكتيراً ما تقوم جماعات الشباب المسلحة والجماعات المسلحة الأخرى غير النظامية بارتكاب أعمال العنف في ذات المجتمعات المحلية التي هي بحاجة إلى العودة للاندماج فيها.

باء - توفير الأمن للمشردين والمجتمعات المضيفة

١٧ - يظل التشريد، داخل الحدود وعبرها على حد سواء، شاغلاً ذا أولوية في مجال الحماية. وتستمر احتياجات الحماية للمشردين داخلياً في فرض تحدٍ إنساني ضخم، وهي احتياجات يمتد نطاقها من الحاجة إلى الحماية من الهجوم المسلح والاغتصاب والأشكال الأخرى للعنف الجنسي والإيذاء والاستغلال الجنسيين إلى الاحتياجات المرتبطة بعدم كفاية المأوى والفرص المحدودة في الحصول على المساعدة الغذائية والطبية وغيرها من المساعدات المدمجة للحياة. وهناك حالات ثلاث تُظهر هذا التحدي بشكل صارخ، وهي الحالات في منطقة دارفور في السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وشمال أوغندا.

١٨ - وفي الكثير من الحالات، بلغ التشريد مستويات مثيرة للقلق بحق. ففي شمال أوغندا على سبيل المثال، شُرد ٩٠ في المائة من السكان في مقاطعات غولو وباديير وكيغوم. وتجاوز معدل وفيات الأطفال الذين يقل عمرهم عن خمس سنوات والمقيمين في المخيمات بهذه

المقاطعات عتبة الطوارئ^(٩)، وأكثر من ١,٤٥ مليون من بين ما يقرب من ١,٨ مليون من المشردين داخلياً في شمال أوغندا يعتمدون بشكل كامل تقريباً على المساعدات الخارجية من أجل البقاء على قيد الحياة. وفضلاً عن ذلك، وفي مثل هذه الحالات، تكون النساء والفتيات عادة هن الأكثر عرضة للعنف الجنسي والأشكال الأخرى للعنف^(١٠).

١٩ - ومما يفاقم أحوال السكان المشردين داخلياً أن ما يقدر بثلاث المشردين داخلياً والبالغ عددهم ٢٥ مليوناً، يجرمون فعلياً من الحصول على المساعدة الإنسانية. وعادة ما يطول أمد التشريد الداخلي: ففي عام ٢٠٠٤، كان متوسط أمد التشريد ١٤ عاماً مع بقاء الغالبية العظمى من المشردين داخلياً في حالة تشريد لأكثر من عام. ويعد أثر التشريد طويل الأمد، حتى بعد انتهاء مرحلة الصراع. ويجب أن يكون الهدف النهائي هو تمكين المشردين داخلياً من العودة إلى ديارهم الأصلية أو الاندماج في المجتمعات التي انضموا إليها أو إعادة توطينهم في مكان آخر، على أساس قرارات طوعية وواعية وبطريقة آمنة وكريمة ومستدامة. ويعد وجود تدابير محددة للتخطيط وتقديم الدعم بشكل ملائم من أجل تحقيق هذا الهدف أمراً حيوياً. ويمكن للمسائل التي لم تحل، من قبيل استعادة الأرض والملكية أن تدمر انعدام الأمن، لا سيما في حالات عودة المشردين على نطاق واسع. ولذلك فإن المؤسسات الوطنية بحاجة إلى الدعم من أجل كفاءة المعالجة الملائمة لموضوع الملكية والحقوق الأخرى المتعلقة باللاجئين والمشردين داخلياً. وأدعو مجلس الأمن إلى تعزيز تضمين تدابير وافية لإعادة الإدماج في بعثات حفظ السلام وبناء السلام وكذلك في عمليات صنع السلام.

٢٠ - ويحظر القانون الدولي، التشريد القسري للسكان المدنيين لأسباب تتصل بصراع مسلح، إلا إذا تطلب ذلك أمن السكان المدنيين أو أسباب عسكرية ضرورية^(١١). إلا أن اتجاهات ناشئة على مدى السنوات الخمس الماضية تشير إلى الاستمرار في استخدام التشريد القسري بوصفه جزءاً من استراتيجية عسكرية متعمدة لتحديد السكان. ويعطي التشريد القسري الوحشي لما يبلغ ١,٨ مليون مدني في منطقة دارفور بالسودان مثلاً تقشعر له الأبدان. وقُضي فعلياً على الحق في حرية التنقل في شمال أوغندا نتيجة لقيام الحكومة بإنشاء "مناطق إطلاق النيران الحر"، حيث يعتبر الأشخاص الذين يتحركون خارج المستوطنات أو المخيمات المحددة تلقائياً أهدافاً مشروعة للهجوم. وفضلاً عن ذلك، تُظهر الهجمات على المخيمات، مثل الهجوم على مركز غاتومبا للمرور العابر في بوروندي في آب/أغسطس ٢٠٠٤، الذي أسفر عن مذبحة وحشية لما يبلغ ١٥٢ لاجئاً كونغولياً بالإضافة إلى جرح ١٠٦ آخرين، أن المخيمات تعزز بالضرورة الحماية ولا سيما عندما تقع بالقرب من الحدود مثلما كان الوضع في هذه الحالة.

٢١ - وتتحمل السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن حماية المدنيين. بمن فيهم المشردون داخلياً في نطاق ولايتها. وعليه، فمن المُشجع ملاحظة أنه على مدى السنوات الخمس الماضية، اعتمد العديد من البلدان سياسات أو تشريعات محددة تتعلق بالتشرد الداخلي. إلا أن اعتماد سياسات وتشريعات لا يُترجم تلقائياً إلى حماية ومساعدة فعاليتين للمشردين داخلياً. ولذلك فمن الحيوي أن تشكل "المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي" الإطار والأساس لهذه السياسات والتشريعات، وأن تُنفذ بإخلاص هي وقرارات مجلس الأمن المتعلقة بحماية المدنيين في الصراع المسلح والقرارات الأخرى ذات الصلة. كما أحث الدول الأعضاء والعناصر الفاعلة الأخرى، بما فيها بعثات حفظ السلام على توفير الحماية للمدنيين في ديارهم الأصلية وللمجتمعات التي تستضيف المشردين داخلياً، والنظر إلى إقامة المخيمات بوصفها الملجأ الأخير.

٢٢ - وكما دعا مجلس الأمن في قراره ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، وجهت نظر المجلس إلى عدد من حالات التشرد وكذلك فعل وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية. وأعرب المجلس في نفس القرار عن استعداده لاتخاذ خطوات ملائمة متى اقتضت الحاجة من أجل المساعدة في إيجاد بيئة آمنة للمدنيين الذين يتهددهم الصراع.

٢٣ - ونظراً لحالة الضعف البالغ لمعظم السكان المشردين داخلياً، يتعين على مجلس الأمن متابعة كل الخيارات الممكنة والموجودة تحت تصرفه من أجل وضع الأولويات والدعم والاستجابة لاحتياجات الحماية الفورية للمشردين داخلياً والسكان الآخرين المتأثرين بالصراع. ويمكن لوجود فاعل لحفظ السلام في مرحلة مبكرة من تنقل اللاجئين والمشردين داخلياً، يستجيب لاحتياجات المشردين للحماية، أن يوفر البيئة الأمنية الضرورية لمنع التشرد وتيسير عودة مبكرة. وفي بعض الحالات يمكن كذلك أن تكون قوات حفظ السلام هي السبيل الوحيد لكفالة الحفاظ على الطابع المدني لمخيمات السكان المشردين من خلال منع تسلل العناصر المسلحة والمقاتلين. ويمكن أن تلعب زيادة فهم بعثات حفظ السلام لدورها في حماية المشردين دوراً هاماً في إيجاد بيئة أكثر أمناً لتلك المجموعات من السكان المدنيين مثل المشردين داخلياً التي هي الأشد تعرضاً للخطر. ولذلك أرحب بالعمل الجاري في بعض عمليات حفظ السلام لإدماج احتياجات الحماية للفتات المستضعفة من السكان بشكل أفضل في التخطيط للبعثة ونشر قوات حفظ السلام.

جيم - مسائل خاصة تتعلق بالنساء والأطفال

٢٤ - يعد استمرار معاناة النساء والأطفال من عنف ومصاعب غير عادية أحد أكثر الأوجه مأساوية لفشلنا الجماعي في حماية المدنيين. بما فيه الكفاية في حالات الصراع المسلح

على مدى السنوات الخمس الماضية. وتعالج تقارير مواضيعية أخرى، مثل التقارير عن المرأة والسلام والأمن^(١٢) وعن الأطفال والصراع المسلح^(١٣)، هذه المسائل بعمق أكبر. إلا أن الخطورة الاستثنائية للمعاناة التي تلحق بالنساء والأطفال في الصراع المسلح والانتهاك المستمر لحقوق الإنسان الخاصة بهم ولحرياتهم الأساسية يتطلبان معالجة بعض المسائل الرئيسية في هذا التقرير.

٢٥ - وبالإضافة إلى التبعات المدمرة للعنف الجنسي والجنساني في حالات الصراع المسلح كما هو مبين أعلاه، تستمر احتياجات حماية محددة للنساء والأطفال في الظهور نتيجة للتشريد وزيادة عدد الأسر المعيشية التي تعيلها أنثى أو طفل وتجنيد واستخدام الأطفال بوصفهم جنوداً. ويقوض الصراع كذلك أهمية دور النساء بوصفهن مساهمات في الاستدامة الاقتصادية للأسرة وموفرات للحماية. ويجب أن تُعطى أهمية احترام واستخدام النساء بوصفهن وسيطات وموفرات للحماية وقوة رئيسية للنشاط الاقتصادي خلال الصراع المسلح وفي إعادة بناء المجتمعات التي مزقتها الحرب، تأكيداً أكبر من الذي حظيت به حتى الآن.

٢٦ - وأقر مجلس الأمن في القرارات التي اتخذها مؤخراً بأن حالات الانخفاض في فرص التعليم والعمل التي تُصاحب دورات العنف طويلة الأمد تعمل على زيادة تعرض الشباب للانخراط في الجماعات المسلحة. ولا يمكن من ثم المبالغة في تقدير أهمية التعليم والتدريب على المهارات بوصفهما عنصرتين رئيسيتين في الحماية.

٢٧ - وفي الحالات التي تتسم بالعنف والشدة بالنسبة للنساء والأطفال، يجب على حفظة السلام وموظفي الأمم المتحدة أن يُظهروا سلوكاً وتصرفاً مثاليين على الصعيد الشخصي. وإنه لمن أشجع أنواع الانتهاكات أن يقوم موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها أنفسهم بالاستغلال الجنسي أو الإيذاء الجنسي لأفراد السكان الذين قدموا لحمايتهم وخدمتهم. وبُذلت جهود كبيرة في هذا المجال منذ تقرير الأخير إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراع المسلح (S/2004/431). وبعد تقديم تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام وفريقها العامل عن الدورة المستأنفة لعام ٢٠٠٥^(١٤)، يجب على جميع فئات أفراد حفظ السلام التقيد بهذه المعايير والالتزامات، لتوجد بذلك معايير موحدة لجميع الأفراد الذين يخدمون في بعثات الأمم المتحدة. وعلى مدى الواحد والعشرين شهراً الماضية، اختُتمت تحقيقات في ادعاءات بالاستغلال والاعتداء الجنسيين شملت ٢٦٤ من أفراد حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة؛ حيث فُصل ١٦ مدنياً بإجراءات موجزة، وأُعيد ١٣٢ من الخوذ الزرق (٧ منهم كانوا من القادة). وأنشأت فريقاً من الخبراء القانونيين لدراسة سبل ضمان

مسألة موظفي وخبراء الأمم المتحدة في البعثات عن الأعمال الإجرامية المرتكبة أثناء الخدمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وحيث لا يوجد نظام قضائي عامل. وبدأ الفريق عمله في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. وبصرف النظر عن هذه المحاولات، تحتاج الأمم المتحدة إلى زيادة بذل جهودها لمنع هذه المشكلة والاستجابة لها. ولا بد من التعزيز والتنفيذ الشامل لتدابير تلقي الشكاوى والإبلاغ عنها، وكفالة إجراء تحقيقات فعالة وفي الوقت المناسب، واتخاذ الإجراء التأديبي الملائم^(١٥)، وتقديم المساعدة والدعم للضحايا. وبناء على طلب الدول الأعضاء^(١٦)، سأقوم عما قريب بتقديم مقترح لاستراتيجية شاملة على نطاق المنظومة لتقديم المساعدة لضحايا الاستغلال والإيذاء الجنسيين على يد موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها. وأعتمد على دعم الدول الأعضاء لضمان أن تكون استجابتنا لأولئك الذين تعرضوا للأذى رحيمة وملائمة وفي الوقت المناسب. وأشجع مجلس الأمن على حث البلدان المساهمة بأفراد على التعاون بشكل كامل في كل هذه الجهود.

دال - الوصول إلى السكان المستضعفين

٢٨ - أكدت في تقرير الأول عن حماية المدنيين في الصراع المسلح (S/1999/957) على أنه من واجب الدول ضمان حصول السكان المتأثرين على المساعدة التي يحتاجونها من أجل البقاء. وتقع نفس المسؤولية على الجهات الفاعلة من غير الدول. وإن كان أحد أطراف صراع ما غير قادر على الوفاء بهذا الالتزام، تقع على المجتمع الدولي مسؤولية ضمان توفير المعونة الإنسانية. وقد راعى مجلس الأمن توصياتي بإبرازه، في قراره ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، الحاجة إلى قيام جميع الأطراف المعنية بما فيها الجهات الفاعلة من غير الدول وكذلك الدول المجاورة بالتعاون الكامل مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة في توفير الوصول الآمن ودون عوائق إلى المدنيين في الصراع المسلح، ومن جانبه أعرب المجلس عن استعداده لاتخاذ الخطوات الملائمة.

٢٩ - وقد أثيرت مسألة منع أو إعاقة وصول البعثات الإنسانية إلى السكان المستضعفين في كل من تقارير الأربعة السابقة عن هذا الموضوع، وفي كل من الإحاطات التي يقدمها وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية كل ستة أشهر. وقام مجلس الأمن فوراً بالمتابعة في قراراته المتعلقة بحالات صراع معينة، حيث حث أو طالب الأطراف بإتاحة الوصول الفوري والكامل وغير المعوق للأفراد العاملين في المجال الإنساني. كما أوصيت بتدابير عملية يمكن أن تحسن الوصول إلى المدنيين في الصراع المسلح، ومنها تحديد شروط واضحة لإمكانية إيصال المساعدة الإنسانية تحت أي شروط للاشتباك، واستخدام الاتفاقات الإطارية، كتلك

المستخدمة في عملية شريان الحياة للسودان. غير أنه ما زال هناك عدد من الحالات التي سيُحسن فيها اتباع نهج أكثر تنظيماً في إيصال المساعدة الإنسانية من حماية المدنيين.

٣٠ - ولا تزال ممارسات منع أو إعاقة الوصول إلى السكان المعرضين للخطر مستمرة. فقد أبلغت وكالة الأونروا عن أكثر من ٦٦٠ حادثة من هذا النوع تعرض لها مقدمو خدمات سيارات الإسعاف وأفادت وكالات المساعدة الإنسانية عن وقوع ١ ٥٣٧ حادثة أخرى في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ إلى تموز/يوليه ٢٠٠٥ في الأرض الفلسطينية المحتلة. ولا تزال حالة انعدام الأمن المستمرة وعدم قدرة الحكومة على ضمان الأمن تعرقل إمكانية الوصول في شمال أوغندا، حيث تقدر منظمة اليونيسيف أن وكالات المساعدة الإنسانية لم تتمكن خلال أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ من الوصول بشكل منتظم ودون أن تكون مصحوبة بوحدات حراسة عسكرية مدججة بالسلاح إلا إلى ٢٠ في المائة من مخيمات المشردين داخليا البالغ عددها ٢١٠ مخيمات. وفي الآونة الأخيرة، تعرضت عدة قوافل مساعدة إلى الهجوم في دارفور. وفي بعض الحالات، مثلاً في نيبال، شرع في تطبيق تدابير بيروقراطية لا لزوم لها من أجل عرقلة وصول المساعدة الإنسانية، ومن ذلك اتباع إجراءات معرقة لتسجيل المنظمات الإنسانية. ويظل اتصال منظمات المساعدة الإنسانية بالجهات الفاعلة من غير الدول لأغراض كفالة الوصول إلى السكان المدنيين المحتاجين مسألة حساسة ويمكن أن تشكل عائقاً جسيماً أمام توفير حماية أفضل للسكان المدنيين. ومن شأن وضع توجيهات أوضح بشأن سبل معالجة قضايا الوصول مع الجماعات المسلحة غير التابعة للدول دون إحاء بالاعتراف بها وإدراك أفضل بأن إتاحة وصول المساعدة الإنسانية إلى السكان هو مسؤولية جميع أطراف الصراع، أن يحدث farkاً إيجابياً في معالجة المسألة. وسيكون هذا التوجيه متاحاً عما قريب كما طلب مجلس الأمن.

٣١ - ويعتبر دور بعثات حفظ السلام في إيجاد بيئة يسودها الأمن والسلامة تتيح للمنظمات الإنسانية الوصول بشكل كامل وآمن ودون عراقيل إلى السكان، بمن فيهم المشردون داخليا الذين هم في حاجة إلى الحماية والمساعدة، دوراً بالغ الأهمية. وقد شددت قرارات مجلس الأمن بشكل متزايد على هذا الدور وأدرج في ولايات بعثات حفظ السلام. غير أن البعثات قد تجد صعوبة في ترجمة دورها الإنساني إلى الأفعال المطلوبة منها. وعلى العموم، تكمن أهمية دور بعثات حفظ السلام من حيث توفير الحماية الإنسانية في تيسير الوصول إلى السكان ودعم إيجاد بيئة أكثر ملاءمة لتوفير المساعدة الإنسانية بشكل فعال. وقد أدت التطورات التي طرأت مؤخراً على صعيد تخطيط البعثات، إلى جانب زيادة إدراك وحدات حفظ السلام للدور الذي تؤديه مع المنظمات الإنسانية، إلى تحسين مستوى الوصول إلى السكان والأعمال الإنسانية بشكل كبير في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي

مناطق أخرى. وينبغي للمجلس أن ينظر في إمكانية التدخل المبكر من أجل ضمان وصول المساعدة الإنسانية، وينبغي أن يقدم الدعم حسب الاقتضاء إلى المنظمات الإقليمية حتى يتسنى لها تيسير توفير البيئة الأمنية اللازمة لأنشطة المساعدة الإنسانية وأنشطة الحماية.

٣٢ - وما زال موظفو الأمم المتحدة والأفراد المرتبطون بها المشاركون في المهام الإنسانية وموظفو المنظمات الإنسانية عرضة للهجمات وللاحتجاز كرهائن وللقتل. ولا يزال هناك عدد من الحالات التي تم فيها كشف المسؤولين عن أعمال العنف المرتكبة ضد موظفي المساعدة الإنسانية ولكن لم تتخذ ضدهم أية إجراءات قضائية. ومن شأن عدم تصدي الدول لهذه المسائل أن يضع قيوداً شديدة على وصول المساعدة الإنسانية إلى السكان وأن يديم بيئة لا تساعد على تقديم هذه المساعدة. وسعياً إلى تعزيز إمكانية الوصول بشكل كامل وآمن ودون عراقيل إلى السكان، أحث المجلس على النظر في تطبيق جزاءات محددة الهدف في حالات منع وصول العمليات الإنسانية نتيجة للهجمات التي تتعرض لها على وجه التحديد الجهات المشاركة في أعمال المساعدة الإنسانية.

ثالثاً - إطار العمل

٣٣ - ولا يزال عنصر حماية المدنيين في الصراعات المسلحة يوفر إطاراً شاملاً هاماً لمعالجة جملة المسائل المعقدة اللازم معالجتها لضمان احترام وضع المدنيين. ويشكل قرارا مجلس الأمن ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠) أساساً متيناً للاستجابة. وقد استعين بالتقارير والإحاطات المنتظمة المقدمة إلى مجلس الأمن وتطوير أدوات معينة مثل المذكرة المساعدة من أجل مساعدة المجلس على وضع ولايات وقرارات خاصة ببعثات حفظ السلام. وتوجز خريطة الطريق (S/2002/1300، المرفق) أدوار ومسؤوليات الوكالات والأجهزة التابعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بجوانب متعددة من حماية المدنيين. وحددت بالأمس القريب خطة النقاط العشر التي وضعها وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية مجالات العمل ذات الأولوية.

ألف - التقدم المحرز في تنفيذ إطار العمل

٣٤ - يحدد قرارا مجلس الأمن ١٢٦٥ (١٩٩٩) و ١٢٩٦ (٢٠٠٠) مجالات الاهتمام المتعلقة بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة ويحدد التدابير التي يتعين على الأمم المتحدة والدول الأعضاء وأجهزة الأمم المتحدة اتخاذها والتي من شأنها التصدي لشواغل حماية المدنيين. وقد تعزز إطار العمل القانوني المتمثل في القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي وقانون حقوق الإنسان وقانون اللاجئين على مدى السنوات الخمس الماضية. واتخذت المحكمة الجنائية الدولية مبادرة إجراء تحقيقات في منطقة دارفور وشمال أوغندا

وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وأصدرت أوامر اعتقال ضد خمسة قادة في جيش "الرب" للمقاومة. وأيد الحدث المكرس للمعاهدات لعام ٢٠٠٤ الدعوة الموجهة إلى الدول الأعضاء للتصديق على ٢٤ معاهدة رئيسية متعددة الأطراف تتعلق بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة. ومع ذلك، فمن أصل ٢٦ بلدا وقع فيها مجموع ٣٠ صراعا مسلحا في عام ٢٠٠٤^(١٧)، ليست سوى ١٣ منها فقط أطرافا في البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف الذي يحكم الصراعات الداخلية. ولا تزال هناك ثغرات كبيرة في تنفيذ إطار العمل القانوني.

٣٥ - ويتصدى مجلس الأمن إلى التحديات الجديدة التي تعترض حماية المدنيين حالما تنشأ، وكان أحدثها مسألة ضمان وصول المساعدات الإنسانية في دارفور. وتعكس ولايات بعثات حفظ السلام شواغل حماية المدنيين بشكل أفضل وأكثر اتساقا. فقد بدأت بعثات حفظ السلام المتعددة الأبعاد تضم خبرات الوكالات التابعة للأمم المتحدة التي تساعد في وضع نهج أشمل لحماية المدنيين. ويتوفر حاليا عدد من البعثات ضمن موظفيها على "موظفين لشؤون حماية المدنيين" يضطلعون بدور بالغ الأهمية في تطوير فهم أفضل ومشترك لاحتياجات المدنيين في مجال الحماية. وبدأت بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية في تطوير نهج متكامل إزاء تلبية الاحتياجات في مجال الحماية بالاستعانة بجميع عناصر البعثة. ويبدو أن لذلك مزايا كبيرة بالنسبة لتعزيز وصول المساعدة الإنسانية والاستجابة على نحو أكثر فعالية لاحتياجات الحماية الكبرى.

باء - الثغرات في إطار العمل الحالي

٣٦ - على الرغم مما ذكر أعلاه، فإن إطار العمل الحالي تتخلله ثغرات؛ ومن شأن معالجتها أن تعزز التقدم المحرز نحو تلبية احتياجات الحماية وضمن ولايات فعالة تعالج بشكل أفضل احتياجات وشواغل الحماية الحالية، وتشرك المنظمات الإقليمية وغيرها من الشركاء الرئيسيين بشكل أفضل في حماية المدنيين. ولهذه الأسباب، قد يرغب مجلس الأمن في النظر في اتخاذ قرار يشمل التطورات الحاصلة في مجالات من قبيل تحديد ولاية شاملة أكثر منهجية لبعثات حفظ السلام وبناء السلام، والحماية المادية ولا سيما الحماية من العنف الجنسي، وحماية الأطفال. ومن شأن إدراج المسائل التي هي محط اهتمام خاص والإجراءات التي يمكن اتخاذها بشكل أكثر وضوحا في إطار قرار أن يزيد من تعزيز إطار العمل الخاص بالحماية. وستواصل المنظمات الإقليمية الاضطلاع بدور هام، وهناك حاجة إلى التعاون والدعم بشكل أوثق. وقد دعوت أيضا إلى توفير استجابة إنسانية أكثر قابلية للتنبؤ بها في حالات الطوارئ

المعقدة. وأخيرا، فإن عدم وجود آلية متعددة القطاعات للرصد والإبلاغ لا يمكن المجلس من أن يحدد بشكل منهجي مجالات الاهتمام أو تقييم أثر الإجراءات التي يتخذها.

رابعاً - الخطوات التالية

ألف - الحماية المادية - مسؤولية الدولة والجهات الفاعلة من غير الدول والمجتمع الدولي، ولا سيما بعثات حفظ السلام والمنظمات الإقليمية وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية

٣٧ - بحث أول قرار اتخذته مجلس الأمن بشأن حماية المدنيين (القرار ١٢٦٥ (١٩٩٩)) جميع أطراف الصراعات على الامتثال لالتزاماتها بموجب القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون المتعلق باللاجئين ولمقررات مجلس الأمن. ويدعو القرار جميع الأطراف إلى وضع حد لاستهداف المدنيين وغيرهم من الأشخاص المحميين عن قصد، ويشدد على ما يقع على الدول من مسؤولية لوضع حد للإفلات من العقاب ومحكمة المسؤولين عن أعمال الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية والانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان وغير ذلك من الجرائم الفظيعة المرتكبة ضد المدنيين. وتمثل إحدى المسؤوليات الأساسية إطلاقاً التي يجب تحملها في حالات الصراع المسلح في توفير الحماية الفعالة من جميع أشكال العنف والانتهاكات، بما في ذلك القتل والتشويه والاغتصاب وغير ذلك من أشكال العنف الجنسي المرتكبة في معظم الأحوال ضد النساء والفتيات؛ وتجنيد واستخدام الجنود الأطفال؛ وعمليات الاختطاف والتشريد القسري؛ ومنع وصول المساعدة الإنسانية؛ والاتجار بالبشر؛ والسخرة وجميع أشكال الاسترقاق. ويعتبر أيضاً ضمان حماية السلامة البدنية للمدنيين خلال الصراعات أول شاغل لهم. وأحث جميع الأطراف على الامتثال بدقة لقواعد ومبادئ القانون الدولي ذات الصلة بحماية المدنيين خلال الصراعات المسلحة، ولا سيما القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان والقانون المتعلق باللاجئين، وتنفيذ مقرر مجلس الأمن ذي الصلة بتنفيذاً كاملاً والتعاون التام مع بعثات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة وأفرقة الأمم المتحدة القطرية على صعيد متابعة هذه الالتزامات وتنفيذها. وأهيب أيضاً بالمجلس أن يتصدى بوضوح لهذه المسائل في مداولاته وعمليات اتخاذه للقرارات.

٣٨ - وأكد مجلس الأمن في قراره الثاني بشأن حماية المدنيين (القرار ١٢٩٦ (٢٠٠٠)) نيته أن يتكفل حيثما يكون ذلك مناسباً أن ينيط ببعثات حفظ السلام الولاية المناسبة وتوفير الموارد الكافية لها لحماية المدنيين المعرضين لخطر وشيك، بما في ذلك تعزيز قدرة الأمم المتحدة على التخطيط والنشر السريعين لأفراد حفظ السلام. كما يسلم القرار بضرورة نشر

الشرطة المدنية ومديري البرامج المدنيين وأفراد المساعدة الإنسانية. ويبرز كلا القرارين أهمية مراعاة ضرورة التصدي بشكل كامل لاحتياجات الحماية الخاصة بالمرأة والأطفال والجماعات المستضعفة.

٣٩ - وفي حين أن احتمال وقوع الصراعات المسلحة داخل نفس البلد أكثر من احتمالات وقوعها عبر الحدود، تخلف هذه الصراعات مع ذلك آثارا على المنطقة التي تجري فيها. ومنها، تدفق اللاجئين سعيًا إلى الأمان في البلدان المجاورة والاتجار بالبشر والتدفق غير المشروع للأسلحة الصغيرة والاستغلال غير المشروع للموارد الطبيعية. وفي حالات متعددة من قبيل حالة غرب أفريقيا، تساهم الصراعات الدائرة داخل نفس البلد في سيادة جو من عدم الاستقرار العام في المنطقة مما يستدعي اتباع نهج إقليمية فيما يتعلق بحماية المدنيين. ويستتبع ذلك الأخذ بنهج شامل في ولايات بعثات حفظ السلام وبناء السلام إزاء الوضع، يكون من شأنه ضمان وصول المساعدة الإنسانية وتيسير العمليات عبر الحدود وضمان حماية الفارين من مواطن العنف المعظم، ومعالجة الأسباب الجذرية للصراع والمسائل المتصلة بترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل. ويتعين تعزيز النهج الإقليمية وزيادة التنسيق على صعيد إجراءات الحماية من أجل ضمان استدامة المكتسبات في مجال الحماية داخل البلد المتضرر بالصراع.

٤٠ - وتضطلع المنظمات الإقليمية والمؤسسات الحكومية الدولية الأخرى بدور متزايد القيمة في حماية المدنيين بحيث ألما تجلب المهارات والخبرات من الإقليم المعني من أجل التأثير على الأوضاع. وقد أدى اتباع مجتمع المساعدة الإنسانية وقوات الأمن التابعة للاتحاد الأفريقي لنهج مشترك يتمثل في الإمداد بمواقف مقتصدة من حيث استعمال القود من أجل خفض الحاجة إلى البحث عن الخطب خارج المخيمات، فضلا عن القيام بدوريات على طول طرق جمع الخطب، ونشر شرطيات داخل المخيمات، إلى الحد من عدد الاغتصابات المبلغ عنها وحالات العنف الجنسي. ويتسم عنصر الشرطة المدنية في المنظمات الإقليمية بأهمية خاصة نظرا إلى أنه يحافظ على الطابع المدني للمخيمات ويتوفر في آن واحد على المهارات المناسبة للتصدي لشواغل الحماية. ولذلك أحت المنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى على تناول موضوع الحماية والتصدي للمسائل العابرة للحدود واهتمامات الحماية على الصعيد الإقليمي من خلال آليات إقليمية.

٤١ - ولقد آن الأوان لعقد شراكة أكثر منهجية مع المنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى في مجال حماية المدنيين في الصراعات المسلحة. فقد اعتمدت خلال الاجتماع السادس الرفيع المستوى بيني وبين رؤساء المنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية

الدولية الأخرى المعقود في تموز/يوليه ٢٠٠٥ خطة عمل من أجل تعزيز هذه الشراكة، من خلال وسائل منها إنشاء شبكة تتكون من المنظمات المهتمة بالأمر، وتنظيم حلقات عمل مشتركة وبرامج تدريبية، ووضع أطر السياسات والمعايير المشتركة والاستراتيجيات والأدوات.

٤٢ - غير أن تصاعد العنف مؤخرا في منطقة دارفور في السودان يبرز الحاجة إلى توفير الدعم الوافي للمنظمات الإقليمية ويؤكد القيود الخاصة التي يواجهها الاتحاد الأفريقي بسبب الافتقار إلى الدعم السوقي المناسب. فمن الضروري إذن تضافر الجهود لدعم المنظمات الإقليمية وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية بغرض بناء قدرتها على الاستجابة لاحتياجات المدنيين الذين يجدون أنفسهم في براثن الصراعات المسلحة من حيث الحماية. وإنني أشجع الدول الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية على بذل قصارى جهدها لتقديم الدعم للمنظمات الإقليمية، بما في ذلك الدعم المالي، في ما تساهم به من أنشطة في عمليات حفظ السلام وصنع السلام.

٤٣ - وغالبا ما تلعب البلدان المجاورة لمناطق الصراع دورا حاسما في توفير الحماية للمدنيين كما أن دعمها جوهري لكفالة فعالية المساعدة الإنسانية وخدمات الحماية. وعليه أحث البلدان المجاورة على تيسير حصول السكان المتضررين من جرّاء الصراع على المساعدة الإنسانية، سواء وجدوا في تلك البلدان أو في بلدانهم الأصلية. كما أدعو هذه الدول إلى إبلاغ مجلس الأمن بالمسائل التي قد تهدد حق المدنيين في المساعدة، باعتبارها مسائل تمس السلم والأمن.

باء - تقديم المساعدة الإنسانية

٤٤ - تبرز الأمثلة المتعددة لأثر الطبيعة المتغيرة للصراع المسلح الحاجة إلى استخدام مهارات وموارد جديدة في مجال المساعدة الإنسانية استجابة للتحدي الذي تشكله الحماية. وقد اعترفت في تقرير المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005) بأن هناك حاجة إلى المزيد من القابلية للتنبؤ في الاستجابة الإنسانية في مجملها. وهناك إصلاحات جارية لتعزيز القدرة على الاستجابة وتوفير التمويل للمساعدة الإنسانية على نحو أكثر قابلية للتنبؤ وتعزيز التنسيق في مجال المساعدة الإنسانية.

٤٥ - وأرحب بجهود منسق الإغاثة في حالات الطوارئ واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الرامية إلى تعزيز القدرة على الاستجابة فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية والحماية وذلك بفضل تحديد قيادة واضحة وبفضل المساءلة في القطاعات والمجالات الرئيسية للحماية ومن خلال خلق القدرة على الاستجابة في مجال الحماية المؤقتة في حالات الطوارئ.

وسيؤدي كل من تسمية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوصفها الوكالة التي تضطلع بالمسؤولية الإدارية الرئيسية وبالمساءلة عن حماية المشردين داخليا في حالات الطوارئ المعقدة وتحديث الصندوق المتجدد المركزي للطوارئ لإنشاء صندوق للاستجابة قادر على توفير منح مالية فورية للمبادرة باستجابة سريعة، إلى زيادة تعزيز جودة إجراءات الحماية والمساعدة الإنسانية.

٤٦ - وسيساعد تقديم المساعدة الإنسانية إلى جانب أنشطة الحماية على وجه السرعة على تخفيض معدلات التشرد ويمكن أن يؤدي إلى تجنب الخسائر في الأرواح. غير أن الأدوات التنفيذية التي من شأنها توفير استجابة سريعة في حاجة إلى الدعم من خلال الاعتراف بالحق في المساعدة الإنسانية والموافقة الدولية على إتاحة الوصول الآمن والسريع للمنظمات الإنسانية والعاملين في مجال المساعدة الإنسانية إلى المتضررين من الصراعات^(١٨).

جيم - صنع السلام

٤٧ - لن توفر الاستجابة السريعة والقابلة للتنبؤ في مجال المساعدة الإنسانية إغاثة مستدامة للمدنيين الواقعين بين رحي صراع مسلح ما لم يوجد حل سياسي للصراع. فكل من صنع السلام وحفظ السلام وبناء السلام والاستجابة في مجال المساعدة الإنسانية يعزز بعضه البعض. وفي هذا الصدد، أشعر بالتشجيع لأن الدول الأعضاء تبنت في مؤتمر القمة العالمي المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ الجهود التي بذلتها في سبيل تعزيز قدرة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعي الحميدة، بما في ذلك القيام بدور الوساطة في تسوية النزاعات. وتعمل إدارة الشؤون السياسية بنشاط على تحقيق هذه الغاية الهامة. وأدعو الدول الأعضاء إلى كفالة حصول هذا الجهد على الدعم اللازم، حيث أن القيام بصنع السلام على نحو غير ملائم أو غير كاف غالبا ما يقوّض جهودنا في مجال المساعدة الإنسانية وحفظ السلام وغير ذلك من الجهود. وبما أن عمليات صنع السلام غالبا ما تنشأ عن المحادثات في مجال المساعدة الإنسانية، يكتسي التعاون الوثيق بين الوكالات الإنسانية وصناع السلام إلى جانب تدابير إشراك ممثلين عن المدنيين، وبخاصة النساء، في عملية السلام، أهمية حيوية.

٤٨ - ولكي تكون عملية السلام مستدامة بالكامل، سيتطلب الأمر تناول حماية المدنيين المتضررين من جراء الصراعات المسلحة وحقوقهم ورفاههم وإدماجها بصورة محددة ومنظمة في كافة عمليات السلام واتفاقات السلام وفي خطط وبرامج الإنعاش وإعادة البناء في فترة ما بعد الصراع. وفي العديد من الحالات، سيعتبر السكان المدنيون الالتزام بحمايتهم ورفاههم التزاما أساسيا ولملوسا نابعا من حسن النية. ولهذا السبب، ينبغي أن تضم جميع اتفاقات وقف إطلاق النار واتفاقات السلام التزامات من الأطراف المتفاوضة بمعالجة قضايا حماية

المدنيين، بما في ذلك الالتزام بوقف كل الهجمات ضد المدنيين وعدم كونها سببا في التشريد القسري، والالتزام بترع سلاح المقاتلين وبترجيحهم، والالتزام بتأهيل كل السكان المتضررين وإعادة إدماجهم، وبتيسير وصول المساعدة الإنسانية، وبتهيئة الظروف المواتية لعودة اللاجئين والمشردين داخليا عودة مستدامة في أمان وكرامة أو لإدماجهم محليا، استنادا إلى قرار طوعي ومدروس، والالتزام بكفالة سلامة موظفي المساعدة الإنسانية.

٤٩ - وفي ضوء تزايد عدد بعثات بناء السلام واتساع نطاقها، يجب على المنظمات الإنسانية وبناء السلام زيادة التفاعل والمشاركة فيما بينهم. فغالبا ما تتخذ إجراءات المساعدة الإنسانية جنبا إلى جنب مع بناء السلام والعمليات السياسية، سواء تعلقت تلك التدابير بتقديم المساعدة التي تعين على البقاء على قيد الحياة أو بضمان الحماية والمساعدة للمدنيين. وبإمكان بعثات بناء السلام تحقيق تكامل أكبر في الإجراءات طالما هناك اعتراف بالحاجة إلى كفالة تقديم المساعدة الإنسانية على أساس المبادئ الإنسانية المتمثلة في الحياد والتجرد والاستقلال، وطالما اعترفت الجهات الفاعلة في مجال المساعدة الإنسانية بالحاجة إلى إعادة تحديد مسؤولية ومشروعية المؤسسات الوطنية.

دال - الرصد والإبلاغ

٥٠ - لقد أشرت في تقاريري السابقة إلى مجلس الأمن إلى الحاجة إلى اتساق ودقة أكبر في الإبلاغ عن كل من الاتجاهاات والقضايا التي تبعث على القلق والتي تتعلق بحماية المدنيين. ويجري حاليا إنشاء هيكل للإبلاغ عن الاتجاهاات العالمية بالاستعانة بالقضايا المبينة في المذكرة المساعدة المتعلقة بحماية المدنيين في الصراعات المسلحة كأساس لتحليل هذه الاتجاهاات. وإضافة إلى ذلك، فإن عددا من بعثات الأمم المتحدة في البلدان المثيرة للقلق يعمل على وضع نظم وقواعد بيانات للإخطار بالحوادث سيعتمد عليها بصورة منهجية في التقارير التي ستقدم مستقبلا إلى مجلس الأمن.

٥١ - وللمساعدة مجلس الأمن في صنع القرار وفي التحليل، ستتضمن التقارير المقبلة عن حماية المدنيين تحليلا منهجيا للاتجاهاات الرئيسية التي تؤثر في حماية المدنيين وسترکز بدرجة أكبر على المعلومات المبنية على التجربة والتي تعكس أثر الصراع على نوعية معيشة السكان المدنيين في مناطق الصراع وعلى رفاههم. ويشترك حاليا في إنشاء آلية منهجية لجمع البيانات كل من شعبة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية حقوق الإنسان واليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والصراع المسلح ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. وستعتمد هذه الآلية على معلومات مستمدة من الآليات القائمة للرصد

والإبلاغ كما ستقوم بتجميعها^(١٩). وستبذل جهود للاستفادة من المؤسسات الأكاديمية المنخرطة في هذا المجال ولالتماس التعاون معها بنشاط.

٥٢ - ولكي يتمكن مجلس الأمن من الحصول على لمحة عامة عن المسائل الأساسية المثيرة للقلق وعلى تقييم للاتجاهات التي تمس السكان المدنيين، سيقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتجميع البيانات الأولية في المجالات التالية: عدد المدنيين الذين تعرضوا للقتل أو الإصابة أو التعذيب؛ والمشردين داخليا؛ والمدنيين الذين تعرضوا للعنف الجنسي؛ والمدنيين الذين حرموا كلياً أو جزئياً من الحصول على المساعدة الإنسانية والحماية؛ والقضايا الأمنية المتعلقة بالمشردين داخليا، سواء في المخيمات أو في المجتمعات المضيفة؛ والمدنيين الذين يستفيدون من برامج ناجحة لتزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتأهيل؛ والتقدم الذي أحرزته الدول في تبني تدابير لتعزيز حماية المدنيين. ومما يعد على نفس القدر من الأهمية البيانات المتعلقة بأعداد الجنود الأطفال المجندين؛ والهجمات التي تشن على المخيمات والمدارس والمستشفيات؛ وسلامة وأمن موظفي المساعدة الإنسانية والأفراد المرتبطين بهم حيث أن ذلك يؤثر بوضوح في القدرة على تقديم المساعدة الإنسانية والحماية. وسيشرع في عملية جمع البيانات هذه في مرحلة تجريبية في البلدان التي تثير قلق مجلس الأمن في بداية سنة ٢٠٠٦، على أن يتسع نطاقها خلال السنة. وأوصي بأن تدرج ممارسة اعتماد قاعدة بيانات أو قوائم مفصلة للحوادث المتصلة بالحماية في البلدان التي تثير قلق المجلس والإبلاغ عن تلك الحوادث بصفة منتظمة إلى المجلس، وذلك إلى جانب إجراء محادثات بتفويض من البعثات أو محادثات مواضيعية.

خامسا - الاستنتاجات

٥٣ - لقد ذكرت في تقرير الأول إلى مجلس الأمن عن حماية المدنيين في الصراع المسلح أن آليات الحماية تعتمد أولا وقبل كل شيء على استعداد الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول للامتثال للقانون الواجب التطبيق. ولما دعوت إلى "ثقافة الحماية"، قصدت أن جميع الأطراف في حاجة إلى فهم كيف ينبغي لمسؤولياتها عن حماية المدنيين أن تترجم إلى واقع. وأشارت أيضا إلى أنه في الحالات التي ينتهك فيها أطراف صراع ما القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان على نحو منتظم وعلى نطاق واسع، مهددين بذلك بخطر الإبادة الجماعية وبارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب، ينبغي للمجلس أن يكون على استعداد للتدخل بموجب الفصل السابع من الميثاق. وفي الفقرة ٥ من القرار اللاحق ١٢٩٦ (٢٠٠٠)، أكد المجلس مجددا استعدادة للنظر في حالات تعمد استهداف السكان المدنيين أو غيرهم من الأشخاص المشمولين بالحماية وارتكاب انتهاكات منتظمة وصارخة

وواسعة النطاق للقانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان في حالات الصراع المسلح مما قد يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين، واستعداده للنظر في اتخاذ الخطوات المناسبة عند الاقتضاء. وقد مضيت في تقريرتي "في جو من الحرية أفسح" في تطوير مفهوم "المسؤولية عن الحماية"، الذي كررت عناصره في قرارات من قبيل تلك التي تتصل بالأطفال في الصراعات المسلحة. ويسرني بصفة خاصة أن البيان الختامي لمؤتمر القمة العالمي يشدد على مسؤولية المجتمع الدولي عن التماس الوسائل الدبلوماسية والإنسانية وغيرها من الوسائل السلمية، وفقا للفصلين السادس والثامن، ووفقا للفصل السابع إذا اقتضى الأمر على أساس كل حالة على حدة، وذلك بغرض توفير الحماية من الإبادة الجماعية ومن الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والتطهير العرقي.

٥٤ - وخلال فترة الخمس سنوات التي تلت اتخاذ قرار مجلس الأمن ١٢٩٦ (٢٠٠٠) طرأت تحديات جديدة لسلامة السكان المدنيين ورفاههم، ولهذا فإن الأدوات المتاحة لنا للتصدي لهذه الشواغل بحاجة إلى أن تطور وفقا لذلك. وستساهم في حماية المدنيين التحسينات المدخلة على تصميم بعثات حفظ السلام مشفوعة بالولايات التي تنصدي للاحتياجات المحددة من حيث الحماية الخاصة ببيئة الصراع أو ما بعد الصراع. وسيساهم أيضا تعزيز قدرة المنظمات الإقليمية على الاستجابة لشواغل الحماية واستعدادها لذلك إلى حد كبير في الفعالية التي يتم بها تلبية احتياجات المدنيين من حيث الحماية. وتبقى الحماية من العنف الجسدي والجنسي من أهم التحديات لحماية المدنيين. ويجب الآن استكمال الإطار الذي يتيح لمجلس الأمن دعم حماية المدنيين، وذلك حتى يعكس بصورة أفضل هذه البيئة الجديدة وقدرة الأمم المتحدة على الاستجابة. وسيتبين أن إنشاء القدرة على تجميع كل المعلومات اللازمة بشأن حماية المدنيين وتجميع المعلومات عن حوادث الحماية في البلدان المثيرة لقلق مجلس الأمن ضروري لكفالة التركيز بشكل واضح على الحماية بحيث يمكن أن ينعكس على جميع أعمال المجلس ومداولاته.

الحواشي

(١) يعرف برنامج أبسالو للبيانات المتعلقة بالصراعات المسلح بأنه مواجهة مسلحة بين طرفين، أحدهما على الأقل حكومة دولة ويترتب عليه ما لا يقل عن ٢٥ وفاة في السنة لأسباب متعلقة بالقتال. Lotta Harbom and Peter Wallensteen, 'Armed Conflict and its International Dimensions 1946-2004', in Journal of Peace Research Vol 42, No 5, (pp. 624 and 634). والاتجاه مازال إلى الانخفاض بغض النظر عن تعريف الصراع المسلح المستخدم.

(٢) Human Security Report 2005, p.34.

(٣) المرجع نفسه، الصفحة ٣٤.

(٤) المرجع نفسه، الصفحتان ٣٥ و ١١١، حيث يورد إحصائية حديثة تقدر أن ٤٠ في المائة من الجنود الأطفال من الفتيات.

(٥) رسم بياني يوضح أعداد المشردين داخليا والنازحين: Internal Displacement – Global Overview of Trends and Developments in 2004, Global IDP Project, Norwegian Refugee Council, March 2005, p. 9. عدد اللاجئين في الرسم البياني اللاجئين الفلسطينيين الذين يخضعون لولاية وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأنروا).

(٦) Human Security Report 2005, p. 134.

(٧) المرجع نفسه، الصفحة ٣٠.

(٨) استخدم الاغتصاب "سلاحاً في القتال" في ما لا يقل عن ١٣ بلداً فيما بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٤. المرجع نفسه، الصفحة ١٠٩.

(٩) تراوح معدل الوفيات من ١,٢٢ إلى ١,٩١ لكل ١٠ ٠٠٠ شخص يومياً مقارنة بعتبة الطوارئ البالغة حالة وفاة واحدة لكل ١٠ ٠٠٠ شخص يومياً، "الدراسة الاستقصائية عن الصحة ومعدل الوفيات بين المشردين داخلياً في مقاطعات غولو وبادير وكيغوم، شمال أوغندا"، تموز/يوليه ٢٠٠٥، (التي أجرتها وزارة الصحة بجمهورية أوغندا، ومنظمة الصحة العالمية واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ولجنة الإنقاذ الدولية)، صفحة ١٥.

(١٠) يشير تقرير الأمن الإنساني ٢٠٠٥، الصفحة ١٠٨ إلى دراسة استقصائية في سيراليون ما بعد الحرب، وجدت أن عدد النساء والفتيات المستضعفات يبلغ ضعف المستضعفين من المجموعات الديمغرافية الأخرى.

(١١) البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف، المادة ١٧.

(١٢) انظر، على سبيل المثال، S/2005/636.

(١٣) انظر، على سبيل المثال، A/59/695-S/2005/72.

(١٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٩ (A/59/19/Rev.1)، الجزء الثاني، وقد أيدت الجمعية العامة في قرارها ٣٠٠/٥٩ المعنون "استعراض شامل لاستراتيجية للقضاء على الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في المستقبل"، المقترحات والتوصيات والاستنتاجات الواردة فيه.

(١٥) انظر القاعدة ١٠١-٢ (أ) من النظام الإداري للموظفين، المعنية بالحالات التي تدخل في إطار سلطة الأمين العام. تستند المسؤولية الجنائية والتأديبية للأفراد التابعين للوحدات الوطنية إلى القانون الوطني للدولة العضو المعنية.

(١٦) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٩ (A/59/19/Rev.1)؛ قرار الجمعية العامة ٣٠٠/٥٩؛ الجزء ونتائج القمة العالمية ٢٠٠٥ (القرار ١/٦٠).

(١٧) Lotta Harbom and Peter Wallensteen, "Armed Conflict and Its International Dimensions, 1946-2004", in Journal of Peace Research, Vol. 42, No. 5 p. 624.

(١٨) أبرزت هاتان المسألتان أيضاً في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة "النظام الإنساني الدولي الجديد"، (A/59/554، الفقرة ٦).

(١٩) أي الآلية وفقاً للقرار ١٦١٢ (٢٠٠٥) المتعلق بالأطفال والصراع المسلح وآليات هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.